
Vergaderjaar 2014–2015

34 000

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
16 september 2014

Inkomsten centrale overheid

Indirecte belastingen (subtotaal)

Omzetbelasting	44,7
Accijnzen	11,4
Overdrachts- en assurantiebelaasting	3,8
Belastingen op een milieugrondslag	5,1
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)	1,3
Motorrijtuigenbelasting	3,9
Invoerrechten	2,4
Bankbelasting	0,5
Verhuurdersheffing	1,3
Overig	0,4

Directe belastingen (subtotaal)

Loon- en inkomensbelasting	52,4
Vennootschapsbelasting	14,4
Dividendbelasting	2,6
Schenk- en erfbelasting	1,6
Overig	0,7

Premies volksverzekeringen

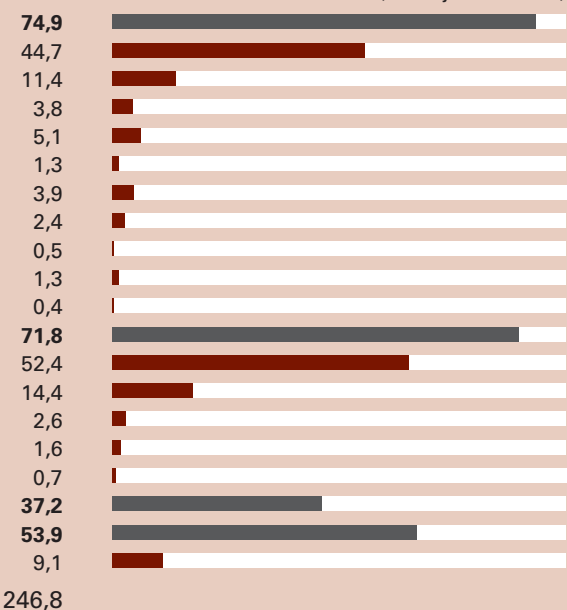
Premies werknemersverzekeringen

Gasbaten*

Totaal

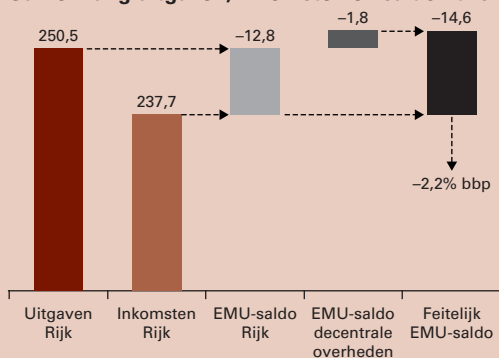
2015

(in miljarden euro)

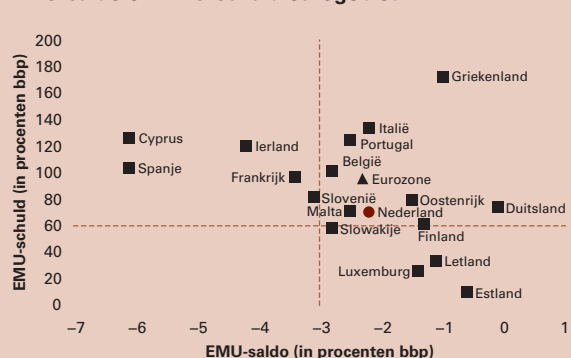


* De gasbaten zijn aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van deze Miljoenennota zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belasting-ontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 237,7 miljard euro (246,8 miljard euro minus 9,1 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 250,5 miljard euro (259,6 miljard euro minus 9,1 miljard euro).

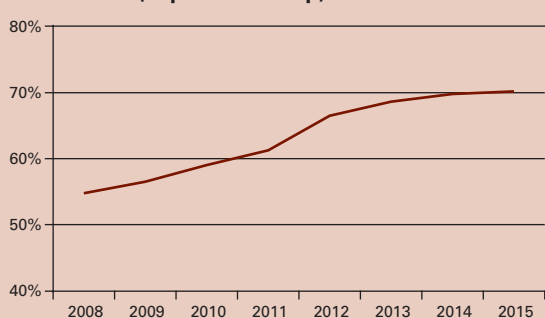
Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2015



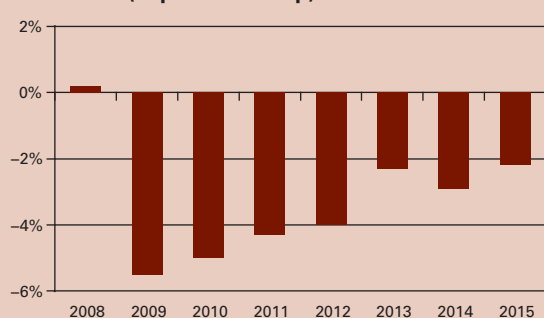
EMU-saldo en EMU-schuld eurogebied



EMU-schuld (in procenten bbp)



EMU-saldo (in procenten bbp)

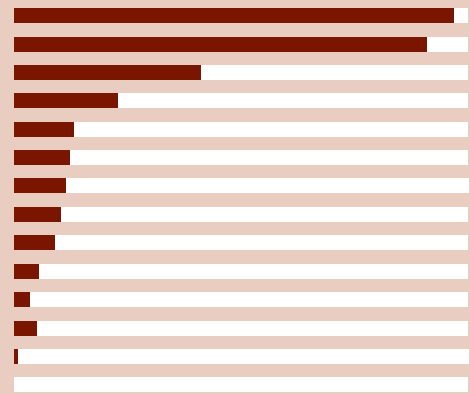


Uitgaven centrale overheid

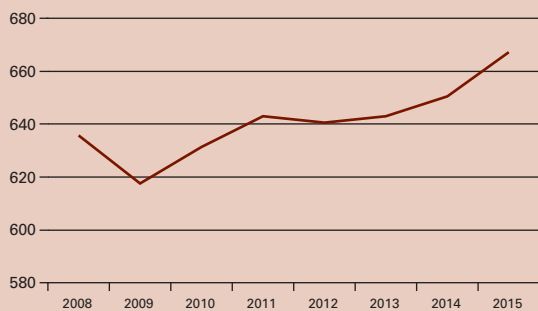
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	77,6
Zorg	72,9
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33,0
Gemeente- en Provinciefonds	18,4
Buitenlandse Zaken / Internationale Samenwerking	10,6
Veiligheid en Justitie	10,0
Infrastructuur en Milieu	9,2
Rentelasten	8,4
Defensie	7,3
Economische Zaken	4,4
Wonen en Rijksdienst	3,0
Financiën	4,1
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0,7
Overig	0,1
Totaal	259,6

2015

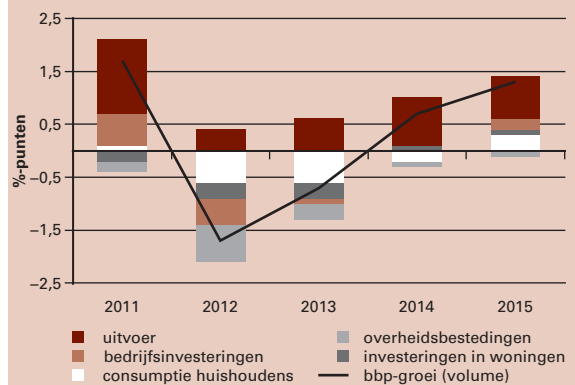
(in miljarden euro)



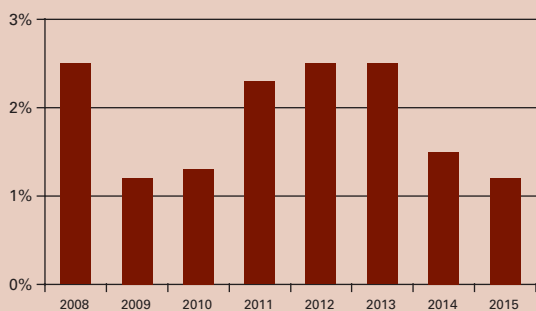
Waarde bbp (in miljarden euro)



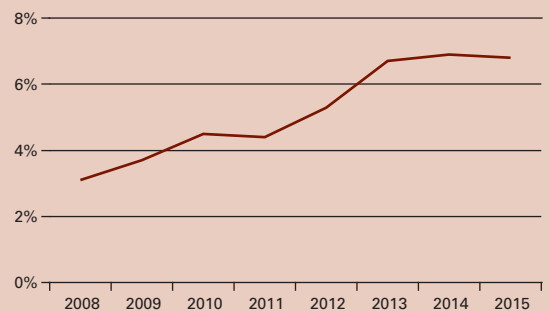
Decompositie groei bbp



Inflatie (consumentenprijsindex)



Werkloosheid (internationale definitie, niveau in procenten)



Inhoudsopgave Miljoenennota 2015

	Blz.
Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Uit de schaduw van de crisis	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Hervormingsagenda	14
1.3 Economische ontwikkelingen	17
1.4 Balansherstel	21
2. Ruimte voor groei	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Ruimte voor banen en economische groei	35
2.3 Werken aan houdbare stelsels	48
2.4 Meer aandacht voor uitvoering is een randvoorwaarde	63
3. Het budgettair beleid	67
3.1 Inleiding	67
3.2 Terug naar het trendmatig begrotingsbeleid	70
3.3 Ontwikkeling uitgaven en inkomsten	73
3.4 Overheidsfinanciën duurzaam op orde	83
3.5 Kadertoetsen	93
4. Risicoanalyse en -beleid	103
4.1 Inleiding	103
4.2 Risicoregelingen	103
4.3 Schokproef overheidsfinanciën 2015	107
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	126
Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	133
Trefwoordenregister	136

Voorwoord

Wie de cijfers in deze Miljoenennota 2015 bekijkt, ziet dat het met Nederland weer wat beter gaat. De economie herstelt zich voorzichtig, nadat we de afgelopen jaren veel tegenslagen te verduren kregen. Maar nog niet alle burgers en bedrijven zien dat volgend jaar al terug in hun portemonnee.

Het herstel van de economie is nog broos en gevoelig voor internationale ontwikkelingen. Dat sterkt het kabinet in de overtuiging dat het vast moet houden aan de in 2012 ingezette koers van overheidsfinanciën op orde brengen, eerlijk delen en hervormen om de economie te laten groeien.

Het is duidelijk dat er vooruitgang is geboekt door soms pijnlijke maatregelen. De export en bedrijfsinvesteringen nemen toe en de huizenmarkt herstelt zich. Ook de overheidsfinanciën zijn in rustiger vaarwater gekomen. Dat zijn goede ontwikkelingen, maar het is nog niet genoeg om de zorgen van mensen over werk en inkomen weg te nemen. De economie zal harder moeten groeien en de werkloosheid verder moeten dalen. Daar zet het kabinet in 2015 op in. De tegenwind zal dan wat zijn gaan liggen; er is nog een lange weg te gaan.

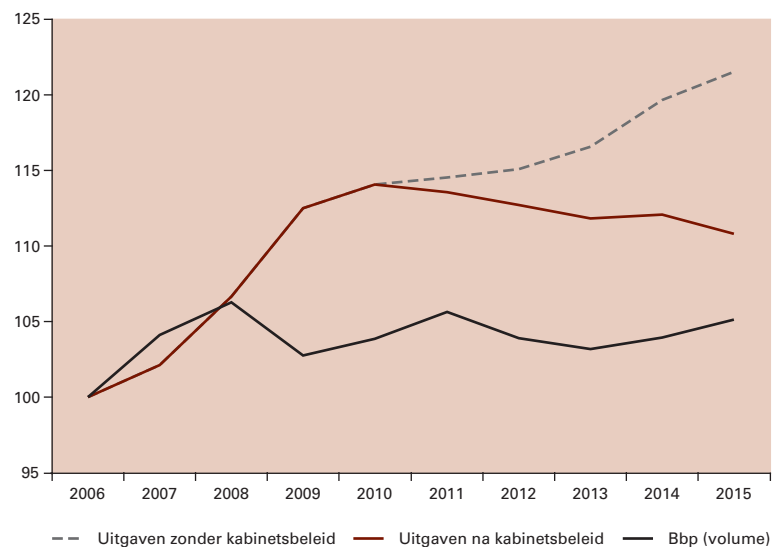
Minister van Financiën,
Jeroen Dijsselbloem

Samenvatting

2015 wordt, ondanks aanhoudende tekenen van herstel, nog een jaar waarin de gevolgen van de crisis zullen doorwerken. De Nederlandse economie kruipt uit het dal. Export, bedrijfsinvesteringen en consumptie laten een positiever beeld zien dan de voorgaande jaren en de huizenmarkt herstelt zich. Het herstel is echter kwetsbaar en we hebben nog een flinke weg te gaan. Er zijn nog veel mensen op zoek naar een baan. De aanhoudend hoge werkloosheid heeft de volle aandacht van het kabinet. De betere economische vooruitzichten in deze Miljoenennota 2015 hebben een positief effect op de begroting. Mede dankzij de eerdere ingrepen van het kabinet is het begrotingstekort kleiner en laten de overheidsfinanciën een gunstigere ontwikkeling zien. Het verwachte EMU-saldo voor 2015 van – 2,2 procent blijft ruim onder de Europese tekortnorm van 3 procent. Niettemin wordt volgend jaar nog altijd 14,6 miljard euro meer uitgegeven dan er binnenkomt. Uitgangspunt blijft begrotingsevenwicht op langere termijn.

EMU-saldo en EMU-schuld								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMU-saldo								
– als % bbp	0,2	– 5,5	– 5,0	– 4,3	– 4,0	– 2,3	– 2,9	– 2,2
– in miljarden euro	1,2	– 33,7	– 31,9	– 27,8	– 25,3	– 14,6	– 19,0	– 14,6
EMU-schuld								
– als % bbp	54,8	56,5	59,0	61,3	66,5	68,6	69,8	70,0
– in miljarden euro	348,1	348,9	372,6	393,9	426,1	441,0	454,1	467,2

Effect ombuigingen op ontwikkeling reële collectieve uitgaven en volume bbp (index, 2006=100)



Hoewel het kabinet de afgelopen tijd de groei van de uitgaven fors heeft beperkt, zijn de overheidsuitgaven in reële termen nog altijd zo'n 10 procent hoger dan voor de crisis, terwijl ons bruto binnenlands produkt (bbp) per saldo op hetzelfde niveau is.

De begroting 2015 is behoedzaam. Deze biedt ruimte voor het bevorderen van een evenwichtig koopkrachtbeeld, maatregelen om werkgelegenheid te stimuleren en gerichte uitgaven vanwege de internationale situatie, zoals structureel extra geld voor Defensie en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en extra uitgaven voor noodhulp en de eerstejaarsopvang van asielzoekers.

Ondertussen zijn er nog veel onzekerheden. Geopolitieke spanningen kunnen binnen korte tijd de voor Nederland zo belangrijke wereldhandel ernstig schaden. Bij opkomende markten ligt oververhitting op de loer. Dichter bij huis brengen de schulden van de overheid, huishoudens, bedrijven en pensioenfondsen grote onzekerheden met zich mee.

De overheidsfinanciën zijn in rustiger vaarwater gekomen. Trendmatig begrotingsbeleid brengt daarnaast bestuurlijke rust. Conjunctuurschommelingen worden opgevangen in het begrotingssaldo zonder dat extra bezuinigingen nodig zijn. Het kabinet heeft de afgelopen jaren via omvangrijke hervormingen de economie versterkt. Nederland is een van de meest sociale en welvarende landen van de wereld. Tegelijkertijd bleek Nederland kwetsbaar voor de invloed van de financieel-economische crisis. Met een omvangrijke hervormingsagenda is op terreinen zoals de woningmarkt, de arbeidsmarkt, bij de pensioenen en in de financiële sector achterstallig onderhoud gepleegd. Hiermee zijn belangrijke stappen gezet om Nederland sterker uit de crisis te laten komen.

Groei van de economie is cruciaal voor behoud van dit welvaarts-niveau. Het kabinet ziet mogelijkheden om de economische groei verder aan te jagen en werkgelegenheid te stimuleren. De werk- en groeibrief zet de inspanningen op een rij. Op korte termijn gaat het om scholing, begeleiding naar werk en lagere lasten op arbeid. Op de langere termijn hangt het niveau van welvaart onder meer af van de kwaliteit van de beroepsbevolking. Een goede kwaliteit van onderwijs en wetenschap draagt bij aan het genereren van kansen voor iedereen. Op de arbeidsmarkt zelf is eveneens winst te behalen. Zo werken wel veel Nederlanders – ook in vergelijking met andere landen – maar werken zij gemiddeld weinig uren per week. Het kabinet wil belemmeringen wegnemen om te gaan werken en méér uren te werken. Ook de inrichting van de ruimte is een economische factor. Steden ontwikkelen zich steeds meer als de «fabrieken van de 21e eeuw». Die verdienen dus de ruimte.

Collectieve stelsels vragen om blijvend onderhoud. Deze stelsels zoals in de zorg, in het onderwijs of voor de pensioenen moeten meebewegen met veranderende omstandigheden. Hierdoor kunnen publieke voorzieningen ook in de toekomst overeind blijven. Juist de komende periode, met voorzichtig economisch herstel, is het belangrijk om belemmeringen voor economische groei en werkgelegenheid weg te nemen. Steeds duurdere collectieve stelsels vormen zo'n belemmering. De concurrentiekracht verzwakt erdoor en de solidariteit komt onder druk. Daarom is het zaak de kosten van de collectieve stelsels in de hand te houden. Want door tijdig bij te sturen, zijn rigoureuze aanpassingen op een later moment te voorkomen.

Een maatregel is pas doeltreffend als hij ook is uit te voeren. In de discussie over hervormingen verdient de uitvoerbaarheid veel aandacht, want onuitvoerbaar beleid is inefficiënt en niet effectief. De resultaten van hervormingen hangen voor een groot deel af van degenen bij wie taken belegd worden. Zo verwacht het kabinet dat de overdracht van zorgtaken aan gemeenten en de Participatiewet verbetering van beleid en uitvoering mogelijk maken. De overgangperiode zal ongetwijfeld enige problemen met zich meebrengen, maar op den duur zorgt deze verandering voor meer maatwerk en lagere kosten.

Een solide begroting en afbouw van schulden stellen de overheid in staat schokken op te vangen. De schokproef in deze Miljoenennota laat zien dat de overheidsfinanciën behoorlijk gevoelig zijn voor economische schokken. Zo kan bij een mondiale crisis de schuld zelfs met ruim 31 procent van het bruto binnenlands product stijgen. Een staatsschuld van de omvang die dan ontstaat remt economische groei af. Daarom is het verstandig dat Nederland en de andere lidstaten van de Europese Unie zodanig begroten dat er bij een volgende economische tegenslag voldoende buffer is. Structurele hervormingen zijn nodig om de Europese economieën concurrerender te maken en sociale stelsels houdbaar voor de toekomst. Alleen dan blijven overheden in staat financiële en economische schokken op te vangen.

Het garantiekader sorteert effect. Niet alleen het tekort en de oplopende schuld verdienen aandacht, maar ook de staatsgaranties. Die kunnen de schuld in potentie aanzienlijk opdrijven. Voor Nederland geldt dat ogenschijnlijk «gratis» regelingen de overheidsschuld met 30 procent van het bbp kunnen laten stijgen. Met de introductie van het garantiekader is de omvang van het potentiële risico van garantieregelingen gedaald met bijna een miljard euro. Daarnaast zijn premies meer in verhouding gebracht tot de risico's die de overheid loopt op garanties. Deze premies worden opgespaard in begrotingsreserves, voor het geval er iets misgaat.

Financiële risico's moeten steeds goed in beeld zijn. Op veel terreinen zijn sinds het begin van de crisis in 2008 grote stappen voorwaarts gezet. Dankzij de bankenunie, die in het najaar van 2014 van start gaat, verschuiven de risico's in de financiële sector van de belastingbetaler naar de investeerders. De investeerders plukken de vruchten als het goed gaat en horen ook de kosten te dragen als het tegenzit. De Nederlandse financiële sector staat er – ook in internationaal opzicht – inmiddels beter voor en kan naar verwachting voldoen aan de strengere eisen voor buffers. Ook de pensioenfondsen doen het weer wat beter dan tijdens de crisis.

De Miljoenennota 2015 laat kortom zien dat Nederland er structureel beter voorstaat, maar dat er nog veel te doen is om de werkgelegenheid op het niveau van vóór de crisis te brengen.

1 Uit de schaduw van de crisis

1.1 Inleiding

De Nederlandse economie is aan de beterende hand, maar de gevolgen van de crisis blijven voelbaar. De productiecapaciteit in Nederland heeft een flinke klap gekregen. Deze schade, die afhankelijk van de gekozen berekening 3 tot 8 procent bbp bedraagt¹, is naar verwachting moeilijk in te lopen. Daarnaast draait de economie momenteel nog steeds onder haar potentieel. Er is dus sprake van onderbezetting. Dit is onder meer zichtbaar in een pijnlijk hoge werkloosheid, die slechts langzaam afneemt. Veel Nederlanders ervaren het economische herstel daarom nog nauwelijks. Maar de Nederlandse economie is nog steeds veerkrachtig; haar groeipotentieel is niet geraakt door de crisis.

Historisch gezien verloopt economisch herstel in Nederland via een vast patroon. Eerst herstelt de export zich, vervolgens de investeringen en daarna de consumptie. De cijfers laten zien dat de Nederlandse export voor een groot deel verantwoordelijk is voor de recente positieve groeicijfers. De export profiteert van de aantrekkende wereldeconomie. Omdat Nederlands voornaamste handelspartners zich in de eurozone bevinden, is het van groot belang om de stabiliteit en groei in de eurozone veilig te stellen. De invoering van de Europese bankenunie moet het, samen met verdergaande hervormingen, mogelijk maken dat de eurozone duurzaam herstelt.

Zwakke balansen vertragen het herstel en drukken de groei. De crisis heeft de balansen van huishoudens, bedrijven en banken, die voor 2008 op onderdelen al zwak waren, verslechterd. Het herstel van de balansen zal jaren duren en kan de economische groei beperken. Over het geheel genomen zijn de eerste tekenen echter positief. De schulden van huishoudens dalen, zowel hypotheek- als overige schulden, terwijl de koopkracht stijgt. Mede hierdoor levert de consumptie naar verwachting in 2015 voor het eerst in jaren weer een positieve bijdrage aan de economische groei. De overheidsfinanciën staan er dankzij de ingrepen in recente jaren beter voor. Aantrekkende investeringen laten zien dat de positie van bedrijven verbetert. En banken zijn goed op weg om aan de strengere kapitaaleisen te voldoen. Niettemin zijn er specifieke knelpunten bij het balansherstel die aandacht verdienen. Bijvoorbeeld de positie van delen van het mkb, dat kampt met een gebrek aan eigen vermogen. Verder zijn onderwaterhypotheken – hypotheken waarbij de schuld hoger is dan de huidige marktwaarde – niet alleen een probleem voor de betrokken huishoudens, maar bedreigen zij ook het herstel van de consumptie.

Het is essentieel dat de werkgelegenheid herstelt en dat het vertrouwen in de economie terugkeert. Alleen dan gaan banken meer krediet verstrekken, huishoudens meer consumeren en bedrijven

¹ Gelauff, Lanser, Van der Horst en Elbourne (2014). «Roads to Recovery». *Centraal Planbureau*, p. 61–62.

meer produceren en investeren. In het bijzonder is het belangrijk om de hoge werkloosheid aan te pakken. Onder invloed van de aantrekkende economie lijkt het hoogste punt bereikt, maar er is nog veel nodig voordat de werkloosheid terug is op het niveau van voor de crisis. De hoge werkloosheid is een bittere pil voor werkzoekenden. Voor het kabinet blijft het daarom een topprioriteit om de werkgelegenheid te herstellen en de hoge werkloosheid te bestrijden.

1.2 Hervormingsagenda

Het kabinet gaat onverminderd door met het aanpakken van de werkloosheid en het versterken van de economie. De financiële crisis heeft aangetoond dat de Nederlandse economie kwetsbaar is voor schokken. Het kabinet heeft de afgelopen jaren concrete maatregelen genomen om de hoge werkloosheid aan te pakken. Ook is duidelijk geworden dat de houdbaarheid van sociale stelsels en pensioenen geen gegeven is. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-Asscher is een omvangrijke hervormingsagenda opgesteld om duurzame groei te bevorderen en de schatkist blijvend op orde te brengen, met een scherp oog voor een evenwichtige inkomensverdeling. De hervormingen bestaan deels uit achterstallig onderhoud en deels uit investeringen in de toekomst. Veel elementen werden al langer besproken en worden nu ten uitvoer gebracht. Doordat de hervormingen, zoals het Woonakkoord, het Sociaal Akkoord en het Energieakkoord, tot stand zijn gekomen in een reeks van afspraken met fracties en maatschappelijke organisaties, hebben ze een breed draagvlak in de samenleving.

Box 1.2.1 Speerpunten begroting 2015

De begroting voor 2015 is sober en prudent. Ze houdt rekening met internationale en macro-economische onzekerheden en biedt tegelijkertijd ruimte voor het bevorderen van een evenwichtig koopkrachtbeeld, maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid en gerichte uitgaven die gerelateerd zijn aan de internationale situatie. Onderstaand staan de belangrijkste nieuwe maatregelen puntsgewijs toegelicht.

Geopolitieke situatie

- *Defensie.* Defensie krijgt er 100 miljoen euro structureel extra bij. Geopolitieke ontwikkelingen en recente internationale en nationale veiligheidsanalyses nopen tot een aanpassing van het ambitieniveau van de krijgsmacht. Deze trendbreuk heeft gevolgen voor de samenstelling en toerusting van het materieel en personeel van de krijgsmacht, en zo ook voor het bijbehorende niveau van de defensiebestedingen. Goed werkgeverschap blijft daarbij centraal staan. De intentie is om deze trendbreuk de komende jaren, waar dat mogelijk en nodig is, verder door te zetten. De richting die met de nota *«In het belang van Nederland»* is ingeslagen, geldt daarbij onverminderd als uitgangspunt. Internationale samenwerking is nadrukkelijk een kernbegrip in die nota evenals toekomstbestendigheid.
- *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).* Het budget van de AIVD wordt per 2015 structureel verhoogd met 25 miljoen euro om in te kunnen spelen op ontwikkelingen in het dreigingsbeeld zoals jihadisme, de onrust in het Midden-Oosten en radicalisering.
- *Openbaar Ministerie (OM).* Het OM krijgt extra middelen oplopend tot 20 miljoen euro structureel om meer en kwalitatief betere zaken voor de rechter te brengen. Het gaat dan onder

andere om criminaliteit met een internationale dimensie, zoals jihadisme, mensenhandel en cybercrime.

- *Opvang asielzoekers 2014–2015*. De instroom van asielzoekers uit ontwikkelingslanden loopt in 2014 naar verwachting op. Het kabinet stelt in 2014 375 miljoen euro extra beschikbaar voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers in 2014 en 2015.
- *Noodhulp/Opvang in de regio 2014–2017*. Het reguliere budget voor noodhulp van 200 miljoen euro is dit jaar als gevolg van internationale spanningen al bijna volledig uitgegeven. Om te borgen dat Nederland, wanneer een internationale situatie daarom vraagt, kan bijdragen in noodsituaties, komt 570 miljoen euro extra beschikbaar voor noodhulp. Dit bedrag is flexibel inzetbaar gedurende de kabinetsperiode. De extra middelen komen ten goede aan onder andere de opvang van vluchtelingen in de regio (bijvoorbeeld Syrië) en de bestrijding van de ebola-uitbraak in West-Afrika.

Lastenverlichting en koopkracht

- *Arbeidskorting*. Het kabinet zet 500 miljoen euro in om de arbeidskorting voortaan bij een hoger inkomen af te bouwen. Dit bevordert de werking van de arbeidsmarkt. Dit bedrag komt bovenop de eerdere verhogingen van de arbeidskorting. In totaal gaat het om 3,1 miljard euro cumulatief over 2014 en 2015.
- *Verlagen tarief eerste schijf*. Het kabinet trekt 475 miljoen euro uit voor verlaging van het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting. Het tarief in de eerste schijf komt daarmee uit op 36,5% en wordt – na de tijdelijke daling in 2014 – in 2015 dus minder verhoogd dan eerder was voorzien.
- *Koopkracht gezinnen*. Om de koopkracht van gezinnen met kinderen te ondersteunen, trekt het kabinet 160 miljoen euro extra uit voor het kindgebonden budget.
- *Envelop lastenverlichting bedrijfsleven*. Vanaf 2016 heeft het kabinet ruimte gereserveerd die zal worden ingezet voor lastenverlichting aan het bedrijfsleven in het kader van de stelselherziening.

Versterken innovatiekracht

- *Toekomstfonds*. Om financieel vermogen te investeren in innovatie en tegelijkertijd te behouden voor toekomstige generaties richt het kabinet een Toekomstfonds op. Het startkapitaal is 200 miljoen euro. Deze middelen kunnen worden ingezet voor de financiering van innovatieve en snelgroeiende mkb-bedrijven en onderzoek. De middelen uit het bestaande Innovatiefonds MKB+ worden tevens onderdeel van het fonds. Het fonds zal ook tot slot worden gevoed door eventuele meevallers in de gasbaten vanaf 2014. Deze worden vervolgens geïnvesteerd in Nederlandse staatsobligaties. Het rendement op het fondsvermogen en op de betreffende staatsobligaties komt ten goede aan (niet-revolverend) fundamenteel en toegepast onderzoek. Van de 200 miljoen euro aan startkapitaal is in het kader van het aanvullend actieplan mkb-financiering in 2014 reeds 100 miljoen euro beschikbaar gesteld aan het innovatieve mkb via het investeringsfonds *Dutch Venture Initiative (DVI)*.
- *Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO)*. De WBSO is een fiscaal instrument ter stimulering van private innovatie. Het kabinet maakt hiervoor 16 miljoen euro extra vrij.

Woningmarkt

- *Btw bouw.* Het verlaagde btw-tarief voor bouw en renovatie wordt verlengd tot 1 juli 2015. Dit is conform de huidige regeling, dus inclusief architecten en hoveniers.
- *Huurmarkt.* Het budget van de huurtoeslag wordt met 31 miljoen euro verhoogd om aan de hogere aanvraag tegemoet te komen, zonder bezuiniging.
- *Koopmarkt.* Om de doorstroming op de huizenmarkt te bevorderen wordt de maximale periode voor de aftrek van rente op restschulden verlengd van tien naar vijftien jaar. Deze verlenging geldt voor restschulden die zijn ontstaan in de periode van 29 oktober 2012 tot en met 2017. Daarnaast wordt de verruimde termijn (van twee naar drie jaar) van de verhuisregeling in de hypotheekrenteaftrek permanent gemaakt. De rente op de te koop staande leegstaande eigen woning blijft aftrekbaar. Ook de herleving van hypotheekrenteaftrek na een periode van verhuur blijft bestaan.

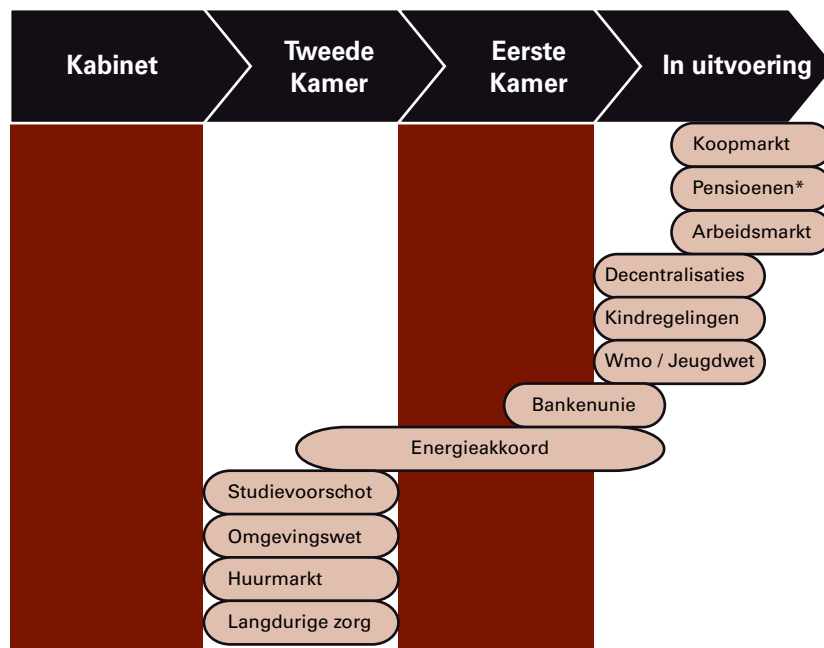
Verzachten gevolgen bezuinigingen in de zorg

- *Transitie Wmo.* In 2015 is 40 miljoen euro extra vrijgemaakt om de transitie naar de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te verzachten. Dit komt bovenop de extra middelen voor de Wmo uit het voorjaar (195 miljoen euro) en de 75 miljoen euro die het kabinet in 2015 en 2016 beschikbaar stelt voor een huishulptoelage. Dit is ook positief voor de werkgelegenheid in deze sector.

In de komende jaren worden gemaakte afspraken uitgevoerd.

Voor sommige pakketten is nog wetgeving of besluitvorming nodig (figuur 1.2.1). Daarmee zijn de hervormingen nog niet «af». Integendeel, politieke besluitvorming is pas de eerste stap. Hierna begint de belangrijke fase van zorgvuldige uitvoering. Veel van de hervormingen zijn ingrijpend en vereisen een nieuwe manier van werken. Voor 2015 is het daarom van bijzonder belang om de ingezette hervormingen zo te implementeren dat de beoogde effecten ook daadwerkelijk optreden. Dat vergt een forse inspanning van een groot aantal partijen in de samenleving. Het kabinet is zich hiervan bewust. Bij sommige maatregelen is gekozen voor een geleidelijke invoering, gezien de grote gevolgen die ze kunnen hebben voor individuen of bedrijven. De samenleving heeft tijd nodig om zich aan te passen aan de veranderingen. Een zorgvuldige uitvoering met oog voor de menselijke maat is dan ook van belang (zie paragraaf 2.4).

Figuur 1.2.1 Hervormingsagenda regeerakkoord ligt op schema



* Aanpassing Witteveen- en Financieel Toetsingskader (FTK)

Tegelijkertijd werkt het kabinet verder aan beleid om de economie op langere termijn te versterken. De hoge werkloosheid en het behoud van de betaalbaarheid van de welvaartsstaat maken het extra wenselijk om het economische potentieel te vergroten. Hierbij is het van belang dat instituties meebewegen met de veranderende samenleving en dat beleid goed uitvoerbaar is (zie hoofdstuk 2). Over mogelijke maatregelen om het belastingstelsel groei- en werkgelegenheidsvriendelijker te maken verschijnt tegelijkertijd met deze Miljoenennota de brief «Herziening belastingstelsel». Het kabinet blijft bij de versterking van de Nederlandse economie onverwijld streven naar een groene groei. Het versterken van de Nederlandse concurrentiekracht en verdienvermogen dient hand in hand te gaan met het terugdringen van de belasting van het milieu en de afhankelijkheid van fossiele energie en grondstoffen.

1.3 Economische ontwikkelingen

Het herstel van de Nederlandse economie begint langzaam vorm te krijgen. Het Centraal Planbureau (CPB) raamt een groei van $\frac{3}{4}$ procent in 2014. De zachte winter beïnvloedt het groeicijfer voor 2014. Deze heeft ertoe geleid dat de gasconsumptie in het eerste kwartaal daalde. Hoewel dit in eerste aanleg negatief is voor het bbp, leidt dit wel tot een meevaller voor consumenten in de vorm van een lagere gasrekening. Deze meevaller kunnen zij vervolgens inzetten om extra te consumeren of schulden af te lossen. De groei trekt in 2015 naar verwachting verder aan tot $1\frac{1}{4}$ procent. De uitvoer is een belangrijke motor van het herstel. Hiermee profiteert Nederland van de verbeterende wereldeconomie. Volgens cijfers van het CPB neemt de groei van het mondiale bbp licht toe van 3 procent in 2013 tot $3\frac{1}{4}$ procent in 2014 en verder tot $3\frac{3}{4}$ procent in 2015. Er blijven echter risico's verbonden aan de ontwikkeling van de wereldeconomie (zie box 1.3.1).

Box 1.3.1 Internationale risico's

Geopolitieke spanningen

Geopolitieke spanningen in verschillende regio's, zoals Oekraïne en Irak, intensiveren de laatste maanden. Naast politieke effecten kunnen deze geopolitieke ontwikkelingen, zoals de situatie in Oekraïne, economische effecten hebben. Negatieve effecten van de situatie in Oekraïne op de economie van de eurozone, via de wereldhandel, energieprijzen en financiële markten, zijn vooralsnog beperkt. Ook de Russische boycot van landbouwproducten uit de Europese Unie heeft naar verwachting een beperkt macro-economisch effect, hoewel de gevolgen op bedrijfsniveau ingrijpend kunnen zijn. Het CPB geeft aan dat bij verdere escalatie van het conflict de Nederlandse bbp-groei in 2015 $\frac{1}{4}$ procentpunt tot $\frac{1}{2}$ procentpunt lager uit kan vallen.² De situatie in Oekraïne heeft zich al wel vertaald in forse neerwaartse bijstellingen in de groeiverwachtingen voor Rusland. Werd begin dit jaar voor 2014 nog een groei van 2 procent geraamd, op dit moment is dit nog maar 0,2 procent.³

Groeivertragingen opkomende economieën

Naast deze geopolitieke risico's lijken de risico's op groeivertragingen in opkomende economieën toegenomen. De opkomende economieën waren de afgelopen jaren verantwoordelijk voor meer dan twee derde van de verwachte groei van de wereldeconomie en zullen ook de komende jaren sneller groeien dan Europese landen. Twijfels over het groeipotentieel hebben de afgelopen jaren echter geleid tot forse neerwaartse bijstellingen in groeiverwachtingen voor opkomende economieën. Deze landen komen uit een periode van oververhitting, mede als gevolg van ruim monetair beleid in ontwikkelde economieën en/of expansief fiscaal en monetair binnenlands beleid. Het IMF schat dat de Chinese economie in 2014 met 7,4 procent zal groeien, het laagste groeitempo in 25 jaar.⁴ Door het toenemende gewicht van opkomende economieën in de wereldeconomie zullen dergelijke effecten ook de Nederlandse economie beïnvloeden. Naar schatting resulteert 1 procentpunt minder groei in alle opkomende economieën tezamen in $\frac{1}{4}$ procentpunt minder groei voor de eurozone via beperktere handelsmogelijkheden.⁵ Voor een kleine open economie als de Nederlandse kan het effect tweemaal zo groot zijn.⁶

Afbouw monetair beleid Verenigde Staten

Het afbouwen van steunaankopen door de Federal Reserve (het Amerikaanse stelsel van centrale banken) in de Verenigde Staten (VS) kan er in sommige landen toe leiden dat de groei vertraagt. De economische vraag wordt in de VS, maar ook in Japan en het Verenigd Koninkrijk (VK), sterk gestimuleerd door ruim monetair beleid. Financiële markten verwachten dat de Federal Reserve in het najaar van 2014 stopt met de opkoop van obligaties (de zogenoemde kwantitatieve verruiming). In de loop van 2015 verhoogt de Federal Reserve mogelijk voor het eerst de beleidsrentes, als de conjunctuur volgens verwachting aantrekt. Deze verwachte beleidswijziging kan de wereldeconomie beïnvloeden, vanwege het grote economische

² Veenendaal, Grabska, Lanser, Ligthart en de Wind (2014). «Onzekerheidsvarianten bij verdere escalatie Oekraïne-conflict.» *CPB Achtergronddocument*, 20 augustus 2014.

³ Ibid.

⁴ IMF (2014). «World Economic Outlook Update, July 2014».

⁵ IMF (2014). «World Economic Outlook, April 2014».

⁶ OESO (2014). «Assessing vulnerabilities of emerging economies and possible spillovers to high income countries».

gewicht van de VS. De aankondiging van de afbouw in mei 2013 zorgde voor onrust in een aantal opkomende economieën. Met name landen met een hoog lopend rekeningtekort en structurele zwakheden in de economie ondervonden kapitaaluitstroom, een dalende wisselkoers en stijgende rentes. Gedurende de daadwerkelijke afbouw van het opkoopprogramma bleven forse marktreacties uit. Hoewel de kans op een heftige reactie afgenomen lijkt, zijn nieuwe periodes van onrust niet uitgesloten.

Potentiële positieve ontwikkelingen

Naast de neerwaartse risico's bestaan ook kansen op positieve verrassingen bij het huidige beeld van de wereldeconomie. Zo kan het herstel in ontwikkelde economieën zoals het eurogebied, de VS en het VK sneller gaan dan verwacht.⁷ Daarnaast kan een adequate *Comprehensive Assessment* door de Europese Centrale Bank en de Europese Bankautoriteit bijdragen aan het herstel van vertrouwen in het eurogebied. Dit kan vervolgens een investerings- en bestedingsimpuls geven.

Ook binnenlandse factoren dragen bij aan de economische groei.

Het dieptepunt van zowel de particuliere consumptie als de bedrijfsinvesteringen lijkt achter de rug. De conjunctuurindicator van het CPB is de komende tijd positief. Na vier jaar van daling stijgt de koopkracht in 2014 met 1½ procent.⁸ Bovendien is het consumentenvertrouwen het afgelopen jaar sterk toegenomen. De nullijn voor ambtenaren loopt in 2015 af. Voor het eerst sinds 2010 draagt de binnenlandse consumptie in 2015 bij aan de groei. De koopkracht stijgt dan in doorsnee met ½ procent. Het producentenvertrouwen is eveneens verbeterd, van negatief tot neutraal. De productie in zowel de industrie als de bouw neemt toe. Voor 2014 en 2015 wordt een stijging van de bedrijfsinvesteringen voorzien. In beide jaren dragen deze positief bij aan de groei.

De arbeidsmarkt reageert, zoals gebruikelijk, vertraagd op de aantrekkende economie.

Het werkloosheidspercentage blijft hierdoor in 2014 op een hoog niveau van 7 procent van de beroepsbevolking (internationale definitie) en daalt langzaam tot 6¾ procent in 2015. De piek van de werkloosheid lijkt volgens het CPB echter wel bereikt. Het CPB verwacht dat de werkgelegenheid in de marktsector mondjesmaat weer toe gaat nemen. In juli was 6,7 procent van de beroepsbevolking werkloos.⁹ Zowel voor de werkloze zelf als voor zijn omgeving als voor de maatschappij is werkloosheid pijnlijk. Om werkloosheid te bestrijden en te voorkomen ondersteunt het kabinet mensen bij het vinden van een passende baan. De derde tranche van de sectorplannen¹⁰ gaat zich specifiek richten op het bevorderen van van-werk-naar-werk en van-werkloosheid-naar-werk. Om van-werk-naar-werk te bevorderen introduceert het kabinet in 2015 binnen de sectorplannen de brug-WW. Dit vergemakkelijkt baanwisselingen waarbij sprake is van substantiële omscholing in de richting van groeiberoepen en -sectoren. Deze extra ondersteuning vanuit de WW drukt de kosten voor de werkgever.

De ontwikkeling van de koopkracht is voor 2015 is positief. De koopkracht neemt in 2015 in doorsnee met ½ procent toe. Dat wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door een gemiddelde reële loonstijging van ¼ procent en lagere pensioenpremies. Daarnaast hebben midden- en

⁷ Gelauff, Lanser, Van der Horst en Elbourne (2014). «Roads to Recovery». *Centraal Planbureau*.

⁸ Mediaan alle huishoudens.

⁹ CBS (2014). «Werkloosheid in juli verder gedaald.» Webpublicatie.

¹⁰ Opgesteld door de sociale partners en medegefinancierd door het Rijk.

hoge inkomens voordeel van de intensivering in de arbeidskorting van 500 miljoen euro, waardoor de afbouw een stuk wordt opgeschoven. Daar staat tegenover dat de zorgpremie volgend jaar naar verwachting met ruim 100 euro stijgt. Deze stijging wordt voor lage inkomens gecompenseerd door een hogere zorgtoeslag. De koopkracht van lagere inkomens blijft daarnaast op peil doordat drie kwart van de tijdelijke verlaging van het belastingtarief in de eerste schijf structureel wordt gemaakt. Mede dankzij deze maatregelen zien zowel lage, midden- als hoge inkomens hun koopkracht in doorsnee toenemen. Voor de meeste gepensioneerden blijft koopkrachtwinst uit. Dat komt doordat de indexatie van veel pensioenen in 2015 achterblijft bij de inflatie.

Hoewel het een kleine groep betreft, springt de inkomensachteruitgang van alleenverdieners met een modaal inkomen in het oog.

Het kabinet heeft bijzondere aandacht voor deze groep. Vorig jaar is in de begrotingsafspraken besloten de kinderbijslag voor oudere kinderen niet af te bouwen en de kindbedragen in het kindgebonden budget te verhogen. Dit heeft vooral de koopkrachtontwikkeling van alleenverdieners goed gedaan. Dit jaar wil het kabinet de koopkracht van gezinnen met kinderen, waaronder alleenverdieners, een hart onder de riem steken door onder andere het afbouwpercentage van het kindgebonden budget te verlagen. De maatregelen zijn er zoveel mogelijk op gericht om de achteruitgang bij deze groep te beperken. Ook in de toekomst houdt het kabinet aandacht voor de positie van alleenverdieners met kinderen.

De ontwikkelingen in koopkracht maken werken aantrekkelijker.

De maximale arbeidskorting wordt met 100 euro verhoogd. Mede hierdoor wordt de inkomensvooruitgang voor mensen die vanuit een uitkering aan het werk gaan groter. Speciale aandacht gaat uit naar de alleenstaande ouder die werkt tegen het minimumloon. Deze huishoudens gaan er volgend jaar 10 procent in koopkracht op vooruit dankzij de herziening van kindregelingen. Onderdeel van deze hervorming is de harmonisatie van de inkomensondersteuning voor kinderen met lage inkomens. Het wetsvoorstel lost de armoedeval voor de alleenstaande ouder in de bijstand op. Hiermee wordt een belangrijke financiële belemmering voor alleenstaande ouders om te gaan werken weggenomen.

De eurozone is na een zeer turbulente periode sinds vorig jaar in rustiger vaarwater gekomen.

Directe risico's voor de financiële stabiliteit zijn afgenomen, wat onder meer zichtbaar is in de rente die landen betalen op hun schuldpapier. Dit is mede het gevolg van het instellen van de Europese noodfondsen, ondersteund door de Europese Centrale Bank via de aankondiging van het OMT-programma.¹¹ De economie van de eurozone klimt momenteel langzaam uit het dal, met nog forse verschillen tussen landen. De Europese Commissie raamt een groei van 1,2 procent in 2014, oplopend tot 1,7 procent in 2015. Dit suggereert dat Europa de crisis achter zich laat, maar zich nog zwak herstelt. Na de aanscherping van het begrotingsraamwerk is daarom momenteel meer aandacht nodig voor structurele hervormingen om concurrentienadelen weg te nemen en het groeipotentieel te versterken.

Een gezonde eurozone is van bijzonder belang voor de Nederlandse economie. In 2013 ging ruim 56 procent van de Nederlandse export naar de eurolanden.¹² Herstel van de vraag vanuit die landen zorgt

¹¹ *Outright Monetary Transactions*. Onder dit programma kan de ECB onder strenge voorwaarden aankopen doen van staatsobligaties op de secundaire markt.

¹² CBS Statline.

ervoor dat de Nederlandse economie sneller terugkeert op het potentiële bbp-niveau. Door groei en stabiliteit in de eurolanden die steun hebben ontvangen nemen bovendien de risico's af die Nederland loopt via leningen en garantstellingen. Deze landen hebben de afgelopen jaren de nodige structurele hervormingen doorgevoerd die eerder werden uitgesteld. Deze hervormingen zijn er bijvoorbeeld op gericht de arbeidsmarkt beter te laten functioneren.

Kwetsbare eurolanden lijken op korte termijn de vruchten van hun hervormingen te kunnen plukken. Voor alle landen die ondersteuning hebben ontvangen, voorspelt de Europese Commissie economische groei in 2015: Ierland groeit naar verwachting met 3,0 procent, Griekenland met 2,9 procent, Spanje met 2,1 procent, Portugal met 1,5 procent en Cyprus met 0,9 procent. De strategie van herstel van overheidsfinanciën in combinatie met structurele hervormingen lijkt dan ook aan te slaan. Om structureel hogere groeicijfers te laten zien, zijn echter verdere hervormingen nodig. De lage rente op staatsschuld moet de eurolanden niet in slaap sussen, maar juist worden benut om versneld de economieën verder op orde te brengen. Daarom wil het kabinet de Europese groeiagenda verder vormgeven door landen betere prikkels te geven om verdere hervormingen door te voeren (zie verder paragraaf 2.2.4).

1.4 Balansherstel

Alle sectoren in de Nederlandse economie hebben te maken gekregen met een balanscrisis. De historie leert dat tijd nodig is voor balansherstel.¹³ De volgende subparagrafen schetsen de stand van zaken rond het balansherstel van achtereenvolgens de overheid, de financiële sector, huishoudens, bedrijven en pensioenfondsen. Ook wordt ingegaan op de rol van beleid bij het oplossen van specifieke knelpunten die balansherstel in de weg staan.

1.4.1 Overheid

De overheidsfinanciën laten een duidelijk herstel zien. Voor 2014 komt het EMU-saldo uit op – 2,9 procent bbp, gevolgd door een verbetering tot – 2,2 procent in 2015. Omdat het EMU-saldo duurzaam uitkomt boven de ondergrens van – 3 procent bbp, is Nederland in juni ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure. Hierdoor valt Nederland niet langer onder de regels van de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groepact (SGP). Voor Nederland gelden nu de vereisten uit de preventieve arm van het SGP, die toeziet op voldoende verbetering van het structureel saldo en een gematigde ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Doordat het EMU-saldo geleidelijk weg beweegt van de kritieke grens van – 3 procent, wordt het weer mogelijk om terug te keren naar het trendmatig begrotingsbeleid. Hierdoor kan de begroting meedemen met de economische ontwikkeling. Om het trendmatig begrotingsbeleid goed te laten werken, is het van belang om voldoende afstand te houden van de vangrail van de Europese begrotingsafspraken. Door het verbeterende EMU-saldo vlakkt de stijging van de EMU-schuld af in vergelijking met voorgaande jaren,

¹³ Zie bijvoorbeeld Reinhart en Rogoff (2009). «This time is different. Eight Centuries of Financial Folly». *Princeton University Press*; Koo (2011). «The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics». *Real-world economics review*, no 58, p.19–37, of Jorda, Schularick en Taylor (2012). «When credit bites back: leverage, business cycles, and crises». *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper series* (eerder uitgebracht als NBER working paper No 17621).

leidend tot een niveau van 70,0 procent bbp volgend jaar. Hoofdstuk 3 gaat verder in op het begrotingsbeleid.

Box 1.4.1 Langetermijnhoudbaarheid is sterk verbeterd, maar blijft gevoelig

Al ruim voor de crisis was het pad van de collectieve arrangementen op lange termijn niet houdbaar. Dit komt onder meer door de vergrijzing en de opdrogende aardgasbaten. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om de situatie van de overheidsfinanciën, ook op lange termijn, te verbeteren. Hieronder vallen bijvoorbeeld de verhoging van de AOW-leeftijd en de hervormingen in de zorg en de woningmarkt. Sinds 2010 is de indicator voor de langetermijnhoudbaarheid, zoals gebruikt door het CPB en de Europese Commissie, sterk verbeterd. Deze maatstaf geeft weer hoe de overheidsuitgaven en -inkomsten zich ontwikkelen tot en met 2060, als wordt uitgegaan van welvaartsvaste collectieve voorzieningen. Kunnen toekomstige generaties van hetzelfde collectievevoorzieningenniveau profiteren als de huidige, bij gelijke effectieve belastingtarieven? De meest recente berekening van het CPB laat een licht houdbaarheidsoverschot zien van 0,4 procent van het bbp.¹⁴ De aannames van de indicator, zoals de welvaartsvaste collectieve voorzieningen, bepalen in belangrijke mate de uitkomst. Welvaartsvaste collectieve voorzieningen houden bijvoorbeeld in dat onderwijsuitgaven per leerling en de zorguitgaven per leeftijdscohort meebewegen met de loonontwikkeling. Mogelijke toekomstige uitgavenstijgingen die dit tempo overstijgen, worden dus niet meegenomen.

In «*Minder zorg om vergrijzing*» laat het CPB in een gevoeligheidsvariant zien dat, als de zorguitgaven tot 2060 1 procentpunt per jaar sneller toenemen dan wordt verondersteld in de houdbaarheidsanalyse, het houdbaarheidssaldo verslechtert met 5,6 procentpunt.¹⁵ De zorgkosten én voorzieningen stegen de laatste decennia sneller dan deze fundamentele aanname in de houdbaarheidsanalyse. Gemiddeld was de groeivoet van zorguitgaven langjarig 1,5 procent hoger dan verondersteld in de houdbaarheidssom (1973–2010). Dit betekent dat sprake is van een groot houdbaarheidstekort (circa 8 procent bbp), als de zorguitgaven zich blijven ontwikkelen als in het verleden. Tegelijkertijd is de verwachting dat de groei van de zorguitgaven samenhangt met volume en kwaliteitsverbeteringen, waarvoor toekomstige generaties betalen. Het blijft dus noodzakelijk om aandacht te houden voor de collectieve zorguitgaven en het zorgstelsel. Zoals het CPB stelt, levert de houdbaarheidsindicator immers niet noodzakelijkerwijs de meest realistische raming op voor de toekomstige overheidsfinanciën.

Het kabinet blijft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn scherp in de gaten houden. Ook de langetermijnsituatie van de overheidsfinanciën is sterk verbeterd (zie box 1.4.1). Dit neemt niet weg dat het noodzakelijk blijft om de stijging van de overheidsuitgaven in te perken. Zo zijn, ondanks alle maatregelen, de collectieve uitgaven gestegen van 45 procent bbp in 2007 naar ruim 47 procent bbp in 2014. De overheid staat bovendien bloot aan extra risico's bij tegenva-

¹⁴ Dit betekent dat de overheidsfinanciën uiteindelijk stabiel worden als de overheidsuitgaven met dat bedrag zouden worden verhoogd. Smid, ter Rele, Boeters, Draper, Nibbelink en Wouterse (2014). «Minder zorg om vergrijzing». *Centraal Planbureau*.

¹⁵ In deze variant zijn de collectieve zorguitgaven 7,6 procent hoger dan in het basispad.

lende economische ontwikkelingen via garanties en achterborgstellingen. Hoofdstuk 4 gaat hier dieper op in.

1.4.2 Financiële sector

Herstel van de financiële stabiliteit blijft een belangrijke prioriteit. De crisis heeft laten zien dat schokken op financiële markten ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de hele economie. Door de grote verwevenheid tussen overheden en banken over landsgrenzen heen is financiële stabiliteit niet langer slechts een nationale aangelegenheid. Om financiële stabiliteit in de gehele EU te bewaken, is de Europese bankenunie ontworpen.¹⁶ De bankenunie dient om wederzijdse besmetting van nationale overheden en hun bankensectoren te voorkomen. Overheden kunnen in de problemen komen als zij in een crisis borg staan voor de verliezen van hun banken, zoals in Ierland en Spanje is gebeurd. Omgekeerd kunnen banken in de problemen komen door verliezen op overheidsschuld. Het afgelopen jaar is veel vooruitgang geboekt bij het vormgeven van de bankenunie. Box 1.4.2 geeft de stand van zaken weer.

De financiële sector moet zelf zijn risico's kunnen dragen. Daartoe worden de kapitaaleisen, waaronder buffers, verhoogd. Als banken verliezen hebben die deze verhoogde kapitaalbuffers te boven gaan, wordt het instrument *bail-in* ingezet. Dat betekent dat bij probleembanken eerst de aandeelhouders (eigenvermogenverschaffers) worden aangesproken om de verliezen in de bank te dragen. Is dit onvoldoende, dan moeten obligatiehouders (vreemdvermogenverschaffers) een bijdrage leveren. De minimale eis aan *bail-in* is 8 procent van het balanstotaal van de bank. In veruit de meeste gevallen is dit voldoende gebleken om problemen van individuele banken op te lossen. Alleen in uitzonderlijke gevallen kunnen banken na de minimaal vereiste *bail-in* een beroep doen op het Europese Resolutiefonds. Dit fonds wordt gevuld door de Europese bankensector. Zodoende wordt de kans heel klein dat verliezen opnieuw worden doorgeschoven naar belastingbetalers. Risico's komen terecht waar ze horen: bij de banken zelf en bij investeerders in de financiële sector.

Strengere regels moeten voorkomen dat banken opnieuw in de problemen komen. Europese regelgeving vormt hiervoor de basis.¹⁷ Voor wat betreft de ongewogen kapitaalratio¹⁸ (*leverage ratio*) is er een internationaal voorlopig minimum van 3 procent vastgesteld. In Europees verband is afgesproken om uiterlijk in 2018 de eis aan de ongewogen kapitaalratio definitief te harmoniseren. Het kabinet zet zich in internationaal verband in om een norm te krijgen die de financiële soliditeit van banken aanmerkelijk verbetert. Om die reden heeft het kabinet ook besloten dat Nederlandse systeemrelevante banken een minimale ongewogen kapitaalratio van 4 procent moeten aanhouden. Hier moeten zij uiterlijk in 2018 aan voldoen.

Een gezonde financiële sector is van groot belang voor de reële economie. Zoals het CPB beschrijft, verstrekken banken met gebrek aan kapitaal minder krediet om zo hun balansen te herstellen en hun kwets-

¹⁶ Zie onder andere <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europa-financieel-gezond/europese-bankenunie> en <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2013/12/18/europese-bankenunie.html>.

¹⁷ Zoals vastgelegd in de verordening en richtlijn inzake kapitaalvereisten (CRR/CRD IV). Deze regelgeving schrijft de banken fors hogere kapitaalbuffers voor; systeemrelevante banken moeten nog aan aanvullende eisen voldoen. De regelgeving is sinds 1 januari 2014 van kracht.

¹⁸ De verhouding van het balanstotaal tot het eigen vermogen.

baarheid op de korte termijn te verminderen.¹⁹ Bedrijven – met name het mkb – zijn echter sterk afhankelijk van bankfinanciering voor investeringen. Hetzelfde geldt voor huishoudens die financiering voor de aankoop van een huis zoeken. Gebrekkige kredietvoorziening kan zo de economische groei schaden. Ook om die reden is het wenselijk dat banken op termijn steviger kapitaalbuffers aanhouden. Voor het herstel van de Europese economie op korte termijn is het van groot belang dat er snel vertrouwen in een solide bankwezen is. Daartoe dienen de *asset quality review* en de *stress test* van de Europese Centrale Bank en de Europese Bankenautoriteit (zie box 1.4.2). Als deze streng en transparant genoeg zijn, en als geïdentificeerde probleembanken direct worden aangepakt, kan geloofwaardig de weg worden ingezet naar duurzaam economisch herstel in het eurogebied.

Nederlandse banken liggen op schema om aan de strengere eisen te voldoen. De kapitaalpositie van de Nederlandse banken is in recente jaren sterk verbeterd (zie figuur 1.4.1). De figuur toont de risicogebaseerde kernkapitaalratio van de Nederlandse bankensector. Bij kernkapitaal (CET1) gaat het doorgaans om aandelenkapitaal, reserves en ingehouden winsten. Het kan worden ingezet voor alle onderdelen van zowel de risicogebaseerde als de ongewogen kapitaaleisen. Volgens de meest recente prognoses van DNB zijn banken in staat om door winst in te houden op tijd te voldoen aan de eisen die per 2019 volledig van kracht zullen zijn. Op deze manier hoeft het versterken van kapitaalbuffers niet ten koste te gaan van de kredietverlening.²⁰ Ook zijn banken niet ver verwijderd van de aanvullende eis aan de ongewogen kapitaalratio van 4 procent per 2018.²¹

Box 1.4.2 Bankenunie

De bankenunie bestaat uit de volgende onderdelen:

- een geharmoniseerde set regels voor alle banken in de EU als basis voor de bankenunie; centraal hierin staat de BRRD (zie onder);
- een centrale toezichthouder op de banken, gevormd door de Europese Centrale Bank (ECB) samen met nationale toezichthouders (SSM: Single Supervisory Mechanism);
- een Europees Resolutiemechanisme (SRM: Single Resolution Mechanism) voor interventies bij banken met bevoegdheden voor de Europese resolutieautoriteit en de nationale resolutieautoriteiten, met als belangrijkste instrumenten de *bail-in* en de oprichting van een Europees Resolutiefonds.

De regelgeving met de geharmoniseerde regels is inmiddels aangenomen en wordt momenteel geïmplementeerd in nationale wetgeving. Centraal hierin is de Europese richtlijn die voorziet in herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (Bank Recovery and Resolution Directive; BRRD), waarin de afspraken over de inzet van *bail-in* zijn vastgelegd.

Over de ECB als centrale toezichthouder is afgelopen november een akkoord bereikt. Volgens planning neemt de ECB in november dit jaar de taak van directe toezichthouder op de grootste Europese banken op zich.

¹⁹ Gelauff, Lanser, Van der Horst en Elbourne (2014). «Roads to Recovery». *Centraal Planbureau*.

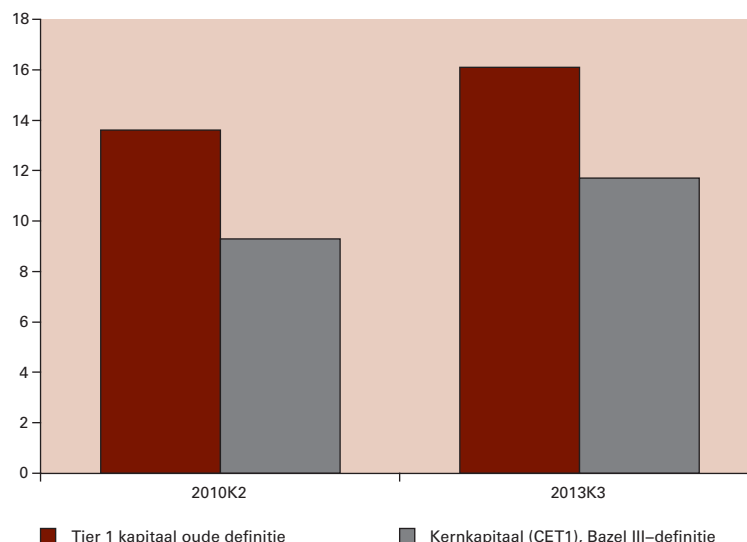
²⁰ Hebbink, Kruidhof en Slingenberg (2014). «Kredietverlening en bancaire kapitaal». *DNB Occasional Studies*, Vol.12, No. 3.

²¹ Gelauff, Lanser, Van der Horst en Elbourne (2014). «Roads to Recovery». *Centraal Planbureau*.

In aanloop hiernaartoe wordt de zogeheten *comprehensive assessment* uitgevoerd, om de weerbaarheid te testen van de banken die onder direct toezicht komen. De *comprehensive assessment* kent twee onderdelen. Ten eerste voert de ECB een *asset quality review* uit, die een inschatting maakt van de kwaliteit van activa op de bankbalansen. Daarnaast onderwerpt de European Banking Authority banken aan een stresstest. In deze test wordt gekeken in hoeverre bankbalansen bestand zijn tegen een nieuwe schok. De stresstest gaat hierbij uit van een veel extremer scenario dan bij eerdere tests. In oktober maakt de ECB de resultaten bekend.

Over het SRM hebben dit voorjaar alle partijen, waaronder het Europees Parlement, een akkoord bereikt. Met ingang van 1 januari 2015 is de nieuwe Europese resolutieautoriteit operationeel. Vanaf 1 januari 2016 kan deze autoriteit daadwerkelijk beslissingen nemen over het afwikkelen van probleembanken. Verder is in mei de zogeheten *intergovernmental agreement* (IGA) ondertekend. Dit verdrag regelt dat het Europese Resolutiefonds wordt gevuld en ligt nu ter ratificatie voor aan de nationale parlementen. Deelnemende lidstaten moeten een financiële bijdrage bij hun financiële sector ophalen en afdragen aan dit Europese Resolutiefonds.

Figuur 1.4.1 Nederlandse bankensector heeft meer en beter kapitaal



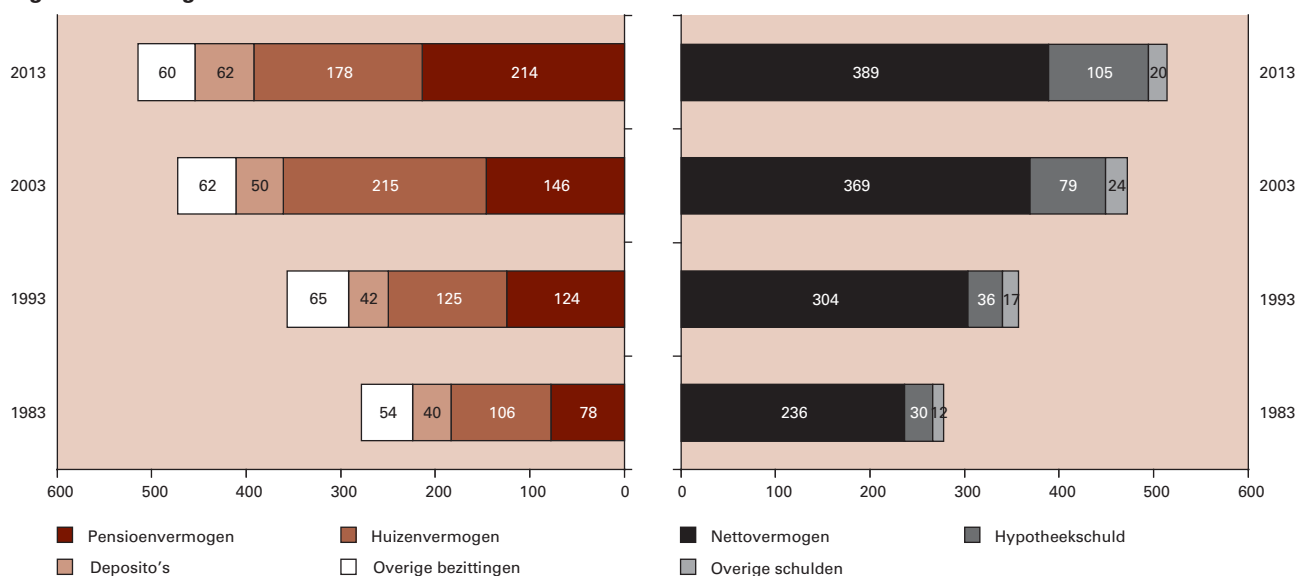
1.4.3 Huishoudens

Nederlandse huishoudens hebben lange balansen met hoge schulden en vermogens. De hoge schulden zijn met name terug te voeren op de huizenmarkt: circa 95 procent van de schuld van huishoudens bestaat uit hypothecaire leningen.²² De lange balansen (zie figuur 1.4.2) maken huishoudens kwetsbaar voor schokken; niet alle huishoudens kunnen een scherpe waardedaling in hun bezittingen opvangen. Door de crisis daalden de huizenprijzen echter sterk. Veel huishoudens kregen hierdoor te maken met een huis dat «onder water» kwam te staan, wat inhoudt dat de hypotheekschuld hoger is dan de waarde van de woning.

²² Bijlsma en Van Beers (2013). «Afbouw van consumentenschuld – welke rol voor de overheid?». Centraal Planbureau.

Verschillende strengere regels zorgen voor een meer verantwoorde kredietverlening. Zo wordt de maximale *loan-to-value-ratio* (de verhouding van de waarde van de hypotheek tot de waarde van het huis) stapsgewijs afgebouwd naar 100 procent in 2018. Ook wordt het maximale aftrektarief van hypotheekrente teruggebracht van 52 procent naar 38 procent. Deze maatregelen leiden ertoe dat huishoudens minder schuld opbouwen als ze een huis kopen. Maar de maatregelen hebben ook een breder gedragseffect onder huizenbezitters op de langere termijn: het wordt een nieuwe norm om minder hoge schulden aan te gaan en al tijdens de looptijd op bestaande schulden af te lossen.

Figuur 1.4.2 Lange balansen maken huishoudens kwetsbaar



De totale particuliere schuld daalt. Dit wordt vooral veroorzaakt door de daling in hypotheekschulden (zie figuur 1.4.3). Hierbij is wel van belang om op te merken dat de lage rentestand hier een grote bijdrage aan levert. Voor mensen met spaargeld kan het – ondanks het verlies van renteaftrek – momenteel aantrekkelijker zijn om de hypotheek af te lossen dan bij de bank te sparen.²³ Het CBS verwacht dat de komende jaren veel spaarhypotheek worden afgelost, waardoor de hypotheekschuld vermoedelijk blijft dalen. Ook de overige particuliere schulden, waaronder consumptief krediet, nemen af. In het eerste kwartaal van 2014 viel een daling van 0,6 miljard euro te noteren.²⁴ Tegelijkertijd is een toename van het spaartegoed zichtbaar; huishoudens hebben nu meer spaargeld dan ooit tevoren. Schuldenproblemen lijken zich vooral voor te doen bij enkele specifieke groepen.²⁵

Onderwaterhypotheek blijven echter problematisch voor een deel van de bevolking. De huizenprijzen zijn vanaf de piek in 2008 tot aan het omslagpunt in 2013 nominaal met ruim 21 procent gedaald.²⁶

²³ Overzicht Financieel Stabieleit van (DNB, april 2014) laat zien dat aflossingen groter zijn bij huishoudens met een relatief lage *loan-to-value*. Dit duidt op rentearbitrage.

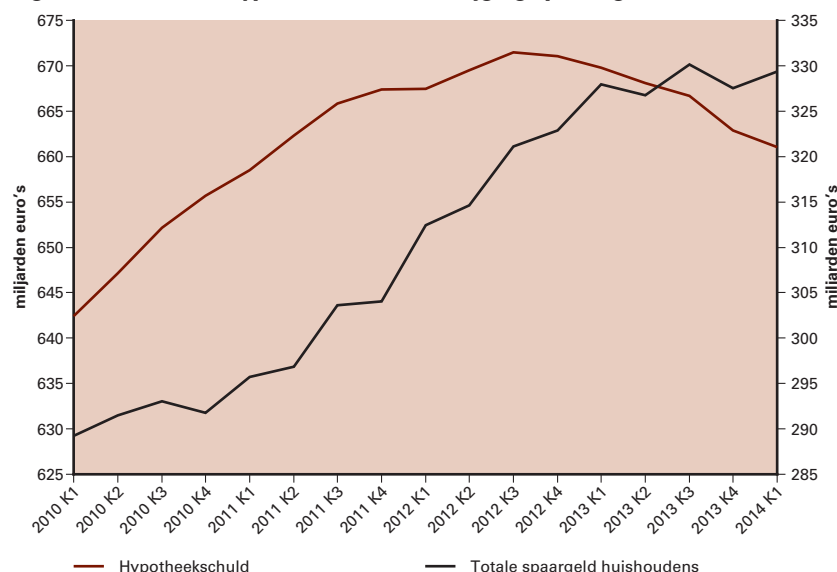
²⁴ CBS (2014). «Inkomens stijgen iets, schulden huishoudens verder omlaag». Webpublicatie.

²⁵ Met de stappen die zijn gezet wordt veel gedaan aan het terugdringen van de schuldenberg. De effecten daarvan worden langzaam zichtbaar. Daarnaast hebben juist jongere huishoudens, waar de schulden gemiddeld het hoogst zijn, te maken met een terugval in het vrij besteedbare inkomen (paragraaf 2.3.4). Dit betekent dat meer doen aan de schuldenberg niet wenselijk is. Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging ten aanzien van de motie-Klaver (23 april 2014).

²⁶ DNB (2014). «Overzicht Financiële Stabieleit Voorjaar 2014».

Deze daling heeft ertoe geleid dat momenteel ongeveer 1,1 miljoen huishoudens een huis hebben dat «onder water» staat. Dit komt neer op 30 procent van de huishoudens met een hypotheek. Deze problemen komen vooral voor bij de jongere huishoudens; bij twee derde is de eigenaar jonger dan 45 jaar. Omdat deze groep gemiddeld relatief weinig vermogen heeft, kunnen ze alleen direct ten koste van hun inkomen extra aflossen. Ook kunnen huishoudens met een onderwaterhypotheek minder snel geneigd zijn om te verhuizen. Bij verkoop van de huidige woning kan immers een restschuld overblijven. Het kabinet ondersteunt deze groep met verschillende maatregelen, zoals de (tijdelijke) aftrek van rente op restschulden en het meefinancieren van restschulden onder de Nationale Hypotheekgarantie (NHG). Om de doorstroming op de huizenmarkt te bevorderen wordt de maximale periode voor de aftrek van rente op restschulden verlengd van tien naar vijftien jaar. Deze verlenging geldt voor restschulden die zijn ontstaan in de periode van 29 oktober 2012 tot en met 2017.

Figuur 1.4.3 Knik in hypotheekschuld en stijging spaartegoeden huishoudens



Huishoudens met een hypotheek die onder water staat zijn sterk afhankelijk van de ontwikkeling van huizenprijzen. Dit komt door hun beperkte mogelijkheden om versneld af te lossen. DNB becijfert dat twee derde van deze groep, als huizenprijzen constant blijven, na tien jaar nog steeds onder water zal staan. Als, bij wijze van rekenvoorbeeld, de nominale huizenprijzen vanaf 2014 met 2 procent jaarlijks stijgen, komen de prijzen over tien jaar weer op hetzelfde niveau als in 2008. Drie kwart van de huidige onderwaterhypotheek is in dit scenario weer boven water in 2024.²⁷ De effecten van de crisis blijven dus nog een tijd voelbaar.

De huizenmarkt lijkt in 2013 een omslagpunt te hebben bereikt. Bij een typische huizenmarktcrisis zijn eigenaren pas na enige tijd bereid om hun prijs te laten zakken. Potentiële kopers wachten soms nog even af, omdat zij denken dat de prijzen nog verder kunnen dalen. Zowel prijzen als transacties dalen zodoende. Op een gegeven moment zijn eigenaren bereid hun verlies te nemen en zijn de prijzen dermate laag dat kopers hun slag slaan. Het aantal transacties neemt dan weer toe. Na verloop van tijd gaan ook de prijzen weer stijgen. Het lijkt erop dat het herstel op de

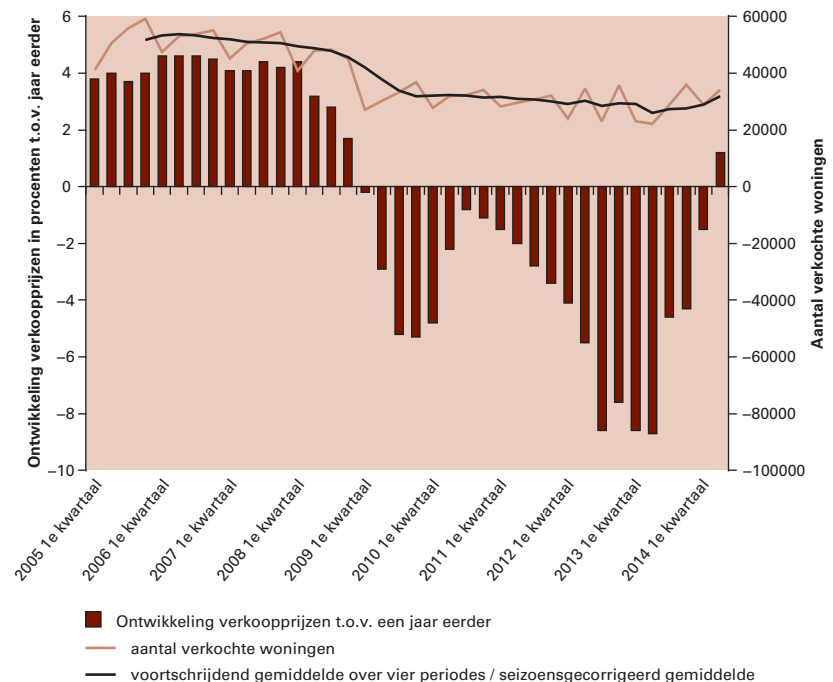
²⁷ DNB (2014). «Overzicht Financiële Stabiliteit Voorjaar 2014».

huizenmarkt in 2013 is ingezet: het aantal transacties neemt sindsdien voorzichtig toe en de prijzen hebben zich gestabiliseerd (zie figuur 1.4.4). Hoewel de gemiddelde verkooptermijn is teruggelopen, zijn er grote regionale verschillen in de verkooptermijn van woningen.

Het kabinet werkt aan een Nationale Hypotheekinstelling (NHI).

Met het oprichten van een NHI vermindert de gevoeligheid van de Nederlandse woningfinanciering voor de grillen van de kapitaalmarkt. De meerwaarde hiervan is vooral merkbaar in tijden van crisis. Doel van de NHI is verder om de Nederlandse hypotheekmarkt toegankelijker te maken voor buitenlandse investeerders. Voorwaarde is dat de instelling vormgegeven kan worden binnen de Europese staatssteunregels. Hierover is het kabinet momenteel in gesprek met de Europese Commissie. Ook mag het schuld papier dat de NHI uitgeeft niet worden gerekend tot de staatsschuld.

Figuur 1.4.4 Huizenmarkt lijkt zich voorzichtig te herstellen



1.4.4 Bedrijven

Na zware economische tijden is er weer ruimte voor groei bij het bedrijfsleven. De zwakke economische ontwikkeling in de jaren sinds het uitbreken van de crisis heeft ertoe geleid dat het aantal faillissementen flink is gestegen (zie figuur 1.4.5). Voor het bedrijfsleven als geheel lijkt het herstel te zijn ingezet. Bij de faillissementen is er een daling zichtbaar, het producentenvertrouwen is gestegen en het CPB verwacht een toename van de bedrijfsinvesteringen in 2014 en 2015. Daarbij kan het bedrijfsleven voortbouwen op een sterke uitgangspositie. Nederland heeft een gunstige geografische ligging en een goed ondernemersklimaat. Een kanttekening is wel dat Nederlandse ondernemers die in een internationale omgeving opereren, op korte termijn gevolgen kunnen ondergaan van geopolitieke spanningen.

Tegelijkertijd hebben bedrijven forse tegoeden opgebouwd door de jaren heen, als gevolg van een aanhoudend spaaroverschot. Dit is een fenomeen op macroniveau, met name veroorzaakt door grote bedrijven. In het mkb zijn ook er veel bedrijven die het financieel moeilijk hebben. Het spaaroverschot bij de grote bedrijven wordt enerzijds veroorzaakt door keuzes. Bedrijven hielden meer winst in om hun balans te versterken na het barsten van de internetzeepbel begin deze eeuw. Anderzijds dragen statistische effecten bij, veroorzaakt door het grote aantal multinationale ondernemingen in Nederland. Zo komen winsten van buitenlandse dochtermaatschappijen volledig tot uitdrukking in het Nederlandse spaaroverschot als deze worden ingehouden en aangewend voor nieuwe investeringen in het buitenland.²⁸

Gemiddeld genomen staat het Nederlandse bedrijfsleven er dus weer goed voor, maar er zijn grote verschillen tussen bedrijven. Grote ondernemingen zijn over het algemeen winstgevend en hebben voldoende toegang tot krediet, zowel via banken als via de kapitaalmarkten. Voor het mkb is het beeld echter wisselend. Een aanzienlijk deel van het mkb kampt met een structureel lage winstgevendheid en heeft, met name als gevolg daarvan, een relatief laag eigen vermogen.²⁹ De crisis, die in Nederland heeft geleid tot een relatief sterke daling van de consumptie, heeft deze ontwikkeling versterkt. Het mkb is immers bovengemiddeld afhankelijk van de binnenlandse vraag; slechts 8 procent van het mkb exporteert.³⁰ Het is met name het binnenlands gerichte bedrijfsleven dat in de problemen is gekomen.

Om het mkb te ondersteunen bij het vinden van financiering neemt het kabinet aanvullende maatregelen. Veel bedrijven hebben, geconfronteerd met een dalende vraag, investeringen uit- of afgesteld. Verder hebben banken hun kredietvoorwaarden aangescherpt. De risico's op het verstrekken van een lening aan het mkb zijn immers sterk toegenomen door de verzwakte financiële positie van het mkb. Zo bestaat bijna 6 procent van het uitstaand mkb-krediet op Nederlandse bankbalansen uit problemleningen. Dit percentage ligt duidelijk hoger dan in andere leningsegmenten.³¹ De maatregelen van het kabinet zijn bedoeld om kansrijke bedrijven te voorzien van startkapitaal en eigen vermogen en om alternatieve (niet-bancaire) vormen van financiering te stimuleren. De beschikbaarheid van deze risicovolle financieringsvormen is de afgelopen jaren afgenomen. Verder wordt het bestaande mkb-instrumentarium versterkt. In totaal trekt het kabinet hier 155 miljoen euro extra voor uit, waarvan 100 miljoen euro voor het Innovatiefonds dat risicodragende financiering verschaft aan kansrijke innovatieve bedrijven. Daarnaast is het kabinet van plan de garanties te verhogen voor de verstrekking van achtergestelde leningen aan het mkb. De voornaamste doelstelling hiervan is het eigen vermogen van deze bedrijven te versterken.³²

Daarnaast richten institutionele beleggers de Nederlandse Investeringsinstelling (NII) op om meer kapitaal te mobiliseren voor het Nederlandse bedrijfsleven. De NII brengt vraag naar en aanbod van (langetermijn)financiering bij elkaar door selectie, bundeling en standaardisatie van projecten. Dit biedt voordelen bij het realiseren van projecten, zoals hogere snelheid, lagere kosten van implementatie en

²⁸ Eggelte, Hillebrand, Kooiman en Schotten (2014). «Het nationale spaaroverschot ontleed». *DNB Occasional Studies*, Vol. 12/No. 6.

²⁹ Gelauff, Lanser, Van der Horst en Elbourne (2014). «Roads to Recovery». *Centraal Planbureau*.

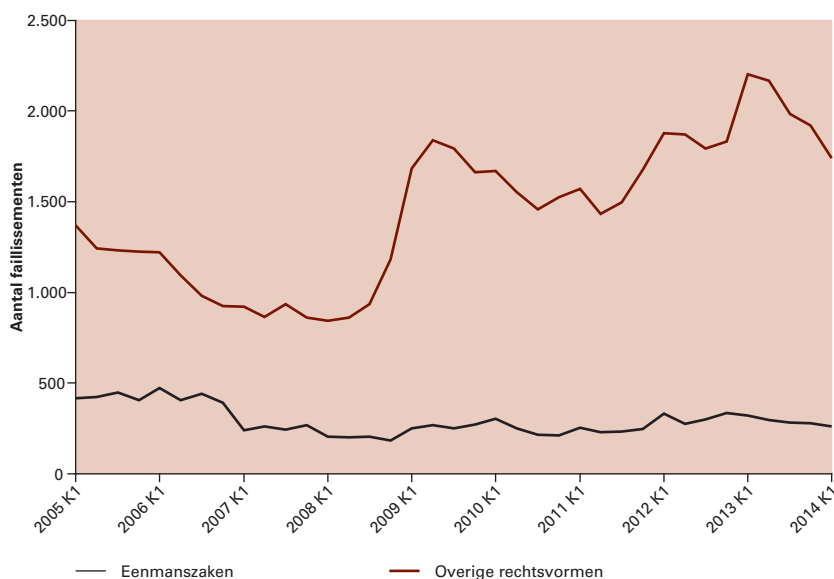
³⁰ Zie Gibcus, Tiggeloove, Verhoeven en Van der Zeijden (2013). «Exportindex MKB, ontwikkelingen 2008–2011». *Panteia*.

³¹ DNB (2013) «Overzicht financiële stabiliteit Najaar 2013».

³² Kamerstukken II, 2013–2014, 32 637, nr. 147.

onderhoud en minder risico's. De NII kan deze taak in verschillende sectoren uitvoeren. Inmiddels worden enkele projecten concreet uitgewerkt, waaronder ondersteuning van kredietvoorziening aan het mkb.

Figuur 1.4.5 Aantal faillissementen flink toegenomen sinds de crisis



1.4.5 Pensioenfondsen

Het Nederlandse pensioenstelsel wordt vaak geprezen als een van de beste ter wereld.³³ Niettemin heeft de crisis zichtbaar gemaakt dat ook het Nederlandse stelsel kwetsbaarheden kent. De financiële gezondheid van pensioenfondsen, weergegeven in de dekkingsgraad³⁴, is flink verslechterd in 2008. Belangrijke oorzaken lagen in de sterk dalende rente, waardoor de verplichtingen sterk in waarde stegen³⁵, en tegenvallende beleggingsrendementen. Inmiddels herstellen de dekkingsgraden van pensioenfondsen zich voorzichtig. Eind mei bedroeg de gemiddelde dekkingsgraad 112 procent.³⁶ Hiermee heeft de dekkingsgraad de hoogste stand bereikt sinds april 2011 (zie figuur 1.4.6). Ondanks dit positieve nieuws hebben veel fondsen nog een lange weg te gaan om de pensioenen weer volledig mee te kunnen laten stijgen met de inflatie (indexatie) en onverwachte nieuwe financiële schokken op te kunnen vangen. Dit geldt in het bijzonder voor de fondsen met een dekkingsgraad onder het minimum van 105 procent. Eind mei 2014 vertegenwoordigden deze fondsen ongeveer 425.000 actieve deelnemers en 200.000 pensioengerechtigden. Veel deelnemers van deze fondsen hebben de afgelopen jaren te maken gekregen met vervelende, maar noodzakelijke, maatregelen om de financiële positie van het fonds te herstellen. Het ging daarbij om het bevriezen of verlagen van pensioenuitkeringen dan wel

³³ Zie bijvoorbeeld de [pensioenindex van Mercer](#).

³⁴ De verhouding van bezittingen tot toekomstige verplichtingen van de pensioenfondsen.

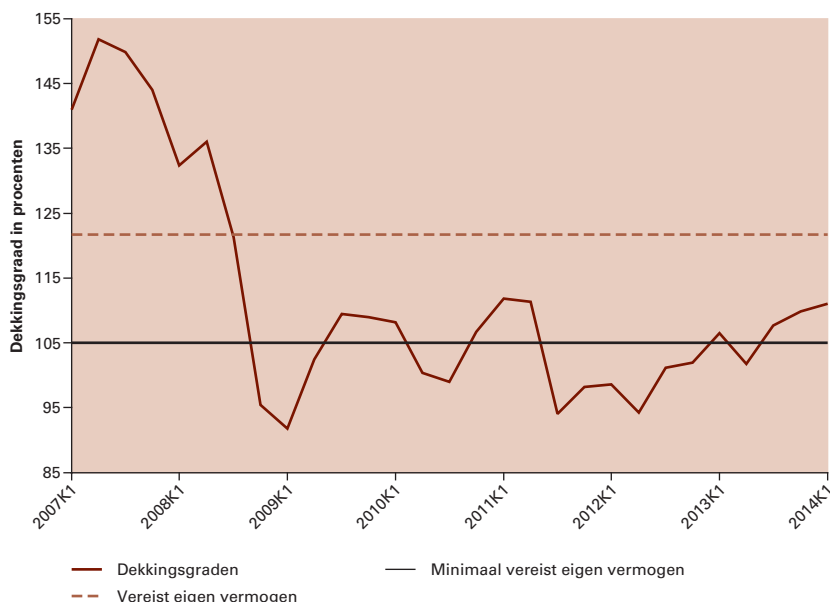
³⁵ Toekomstige verplichtingen worden naar het heden vertaald met de zogeheten rekenrente (netto contante waarde). Hiermee wordt berekend hoeveel beginkapitaal nodig is om bij een gegeven rendement aan de verplichtingen te kunnen voldoen. Bij een dalende rente nemen de verplichtingen toe; bij een lager rendement is immers een groter beginkapitaal nodig.

³⁶ Zie DNB (2014). «[Gemiddelde dekkingsgraad bereikt hoogste stand in drie jaar](#)». *Statistisch Nieuwsbericht*.

opgebouwde rechten of het betalen van een herstellpremie. Van herstellpremie hebben ook werkgevers last.

Het kabinet scheidt een robuuster kader voor pensioenfondsen. De financiële crisis heeft laten zien dat de regels voor toezicht op pensioenfondsen (het Financiële Toetsingskader, FTK) op onderdelen tekortkomingen kenden. Het nieuwe FTK zorgt ervoor dat de gevolgen van financiële schokken beter worden gespreid. Dit kan voordelig uitpakken voor ouderen, omdat onder de nieuwe regelgeving hun pensioen minder ingrijpend hoeft te worden gekort. Verder worden indexatieregels aangescherpt. Hier profiteren vooral jongeren van, omdat dit ervoor zorgt dat er in de toekomst nog genoeg geld in kas van de fondsen zit. Berekeningen van het CPB laten zien dat de verschillende maatregelen uit het nieuwe FTK evenwichtig uitpakken voor de verschillende generaties.³⁷ Bovendien geeft de nieuwe regelgeving vooraf duidelijkheid over hoe pensioenfondsen omgaan met mogelijke mee- of tegenvallers. Dit bevordert de transparantie en is goed voor het vertrouwen in de fondsen. Het nieuwe FTK treedt in 2015 in werking.

Figuur 1.4.6 Dekkingsgraden pensioenfondsen laten voorzichtig herstel zien¹



¹ Het minimaal vereist eigen vermogen (105 procent) is voor pensioenfondsen de ondergrens voor de dekkingsgraad van de verplichtingen. De grens van het vereist eigen vermogen (gemiddeld 121,7 procent) is de dekkingsgraad van pensioenfondsen waarboven de verplichtingen met de vereiste mate van zekerheid kunnen worden nagekomen. Het vereist eigen vermogen wordt in het nieuwe FTK verhoogd naar 126,6 procent.

³⁷ Centraal Planbureau (2014). «Generatie- en premie-effecten aanpassing FTK». *CPB Notitie 20 juni 2014*.

2 Ruimte voor groei

2.1 Inleiding

Nederland is een van de meest welvarende landen ter wereld. Op de zogenoemde *Human Development Index* van de Verenigde Naties bezet Nederland na Noorwegen, Australië en Zwitserland de vierde plaats. Op elk van de componenten van deze index – koopkracht per hoofd van de bevolking, (verwachte) jaren scholing en levensverwachting – scoort Nederland consequent zeer hoog.³⁸ Dit is volgens de bekende Amerikaanse econoom Acemoglu en Britse politicoloog Robinson in zeer belangrijke mate te danken aan «inclusieve politieke en economische instituties». Aan iedereen worden kansen geboden om economisch en politiek deel te nemen, er is sprake van voldoende *checks en balances* in het economische en politieke domein, en eigendom en investeringen worden beschermd.³⁹ De bekende economen Hanushek en Woessmann wijzen ook op het belang van menselijk kapitaal: zij vinden een sterke relatie tussen testcores in het onderwijs en economische groei.⁴⁰ In algemene termen staat ook het bedrijfsleven er goed voor: al jaren behoort Nederland tot de top tien meest competitieve kenniseconomieën ter wereld.⁴¹ Bovendien heeft Nederland een gunstige geografische ligging, sterke high-tech sectoren, topwetenschappers, een open en creatieve handelsgeest en een ICT-infrastructuur van wereldklasse. Goede en internationaal actieve ondernemers dragen bij aan de welvaart van de Nederlandse economie. Een uitgebreid stelsel van collectief gedragen voorzieningen zorgt ervoor dat de Nederlandse welvaart breed wordt gedeeld.

Behoud van dit welvaartsniveau is niet vanzelfsprekend. Essentieel voor duurzame welvaart is dat de economie de ruimte heeft om zich voortdurend aan te passen aan veranderende omstandigheden, nieuwe opvattingen en technieken (creatieve destructie). Economische instituties en collectieve voorzieningen moeten meebewegen. Hoofdstuk 1 schetst de huidige maatschappelijke en economische situatie en bijbehorende actuele hoofdpunten van beleid. Dit hoofdstuk kijkt vooruit en schetst de uitdagingen van de middellange en lange termijn. Waar zit ruimte voor meer economische groei (paragraaf 2.2)? Hoe blijft de toekomstbestendigheid van collectieve stelsels gewaarborgd (paragraaf 2.3)? En welke lessen zijn te trekken over de uitvoering van beleid (paragraaf 2.4)?

Het meer benutten en vergroten van het Nederlandse groeipotentieel creëert extra banen. Paragraaf 2.2 kijkt om deze reden in de eerste plaats naar de arbeidsmarkt. Het verder verbeteren van arbeidsmarktinstituties biedt kansen om te zorgen dat meer mensen meer uren gaan

³⁸ Zie UNDP (2014). «Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience.» *United Nations Development Programme*.

³⁹ Acemoglu en Robinson (2013). «Why Nations Fail: the origins of Power, Prosperity and Poverty». *Crown Business, New York*.

⁴⁰ Hanushek en Woessmann (2012). «Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation.» *Journal of economic growth*, 17(4), p. 267–321.

⁴¹ Global Competitiveness Index, World Economic Forum.

werken. Een beter belasting- en toeslagenstelsel, inclusief lastenverlichting op arbeid, draagt verder bij aan de groei van de economie en de werkgelegenheid. Goed onderwijs is cruciaal voor toekomstig verdienvermogen. Kabinetsbeleid zet in op meer kwaliteit van leraren, meer ontwikkelingsmogelijkheden voor leerlingen en meer uitdaging om uit te blinken. Om de productiviteit verder te laten groeien is het van belang dat ruimtelijk ordeningsbeleid ruimte biedt aan steden, zodat agglomeratievoordelen kunnen worden geoogst. Een groter groeipotentieel is Europa-breed van belang. Daarom moeten Europese landen scherpere prikkels ervaren om te hervormen en zal Europa als markt nog beter moeten functioneren. Meer banen en een hogere productiviteit vergroten het draagvlak van de welvaartsstaat.

De welvaartsstaat zelf moet ook meebewegen om onevenwichtigheden en schijnzekerheden te voorkomen. Nieuwe ontwikkelingen kunnen de houdbaarheid van stelsels beïnvloeden en vragen om tijdig onderhoud. Blijven aanpassingen uit, dan kan dit op de langere termijn de solidariteit sterk onder druk zetten, de Nederlandse concurrentiekracht uithollen of de houdbaarheid van overheidsfinanciën in gevaar brengen. Paragraaf 2.3 gaat in op belangrijke ontwikkelingen die steeds meer druk zetten op de Nederlandse welvaartsstaat: de sterke groei van het aantal zzp'ers, de groei van de zorguitgaven, de kwetsbaarheden van het pensioenstelsel en onevenwichtigheden in de inkomensontwikkeling over de levensloop.

Het is economisch verstandig om de komende periode van economische groei te gebruiken om verdere aanpassingen aan de welvaartsstaat voor te bereiden. Het is een huiselijke wijsheid dat het dak het best kan worden gerepareerd als de zon schijnt en niet als het regent. De praktijk van politiek en beleid blijkt echter lastig. Het verleden leert dat tijdens crises het draagvlak voor het doorvoeren van structurele hervormingen fors toeneemt. Deze regelmatigheid valt niet alleen in Nederland vast te stellen, maar ook internationaal.⁴² Dit is opvallend, want juist tijdens een crisis kan een hervorming – waarbij aanspraken en rechten worden verminderd – extra pijn doen. In dit opzicht had de hervorming van de AOW en de woningmarkt beter in economisch gunstigere tijden kunnen worden ingezet. De kunst is nu om, met voorzichtig economisch herstel in het vooruitzicht, door te gaan met het toekomstbestendig maken van stelsels en publieke voorzieningen. Op terreinen waar de afgelopen jaren fors is hervormd, is nu tijd en ruimte nodig voor een goede uitvoering.

Uitvoerbaarheid is een randvoorwaarde. De economische opbrengst van beleidsaanpassingen staat of valt met de uitvoerbaarheid van beleid. Als stelsels te complex worden, kunnen de kosten hoger uitvallen dan de baten en groeit de ontevredenheid over de uitvoering. Ingewikkelde regelingen kunnen zorgen voor onduidelijke en daardoor ineffectieve prikkels. Bovendien vragen grote hervormingen veel aanpassingsvermogen van alle stakeholders. Dit geldt zeker als verantwoordelijkheden worden herijkt, zoals bij de decentralisaties in het sociale en het zorgdomein. Draagkracht onder betrokken burgers, bedrijven en uitvoerders is essentieel voor succesvolle uitvoering. Het kabinet zal in

⁴² Zie bijvoorbeeld IMF (2004). «Fostering Structural Reforms in Industrial Countries», p. 113–114, IMF (2006). «Who adjusts and when? The political economy of reforms», p. 2–3, Vis (2009). «Governments and unpopular social policy reform: Biting the bullet or steering clear?», p. 48, OESO (2009). «Political Economy of Reform-lessons from pensions, product markets and labour markets in ten OECD Countries» en Van Koesveld (2012). «Naar een Nederlandse beleidseconomen consensus.» *Economisch Statistische Berichten*, Vol. 97 (4644), p. 576–579 over de baten van een eenduidig en tijdsconsistent beleid.

2015 en de jaren daarna hoge prioriteit geven aan een zorgvuldige uitvoering van alle aangenomen decentralisatie- en andere hervormingsplannen.

2.2 Ruimte voor banen en economische groei

Het vergroten van het Nederlandse groeipotentieel zorgt voor extra banen en welvaart. In de brief Werken aan Groei zet het kabinet uiteen wat het op korte termijn gaat doen voor het herstel van de werkgelegenheid en het verder versterken van het groeivermogen. Op korte termijn vraagt de relatief hoge werkloosheid om scholing, begeleiding naar werk en lagere lasten op arbeid. Op lange termijn hangt de welvaart sterk af van de kwaliteit van de beroepsbevolking en binnenlandse instituties. De Nederlandse uitgangspositie is in dit opzicht goed, maar er is ruimte voor een toename van de arbeidsdeelname en meer groei van de arbeidsproductiviteit. Gezien het sociale en economische belang staat het creëren van werkgelegenheid hierbij voorop. Een goede kwaliteit van onderwijs en wetenschap draagt bij aan het genereren van kansen voor iedereen. Verder komen geografische ruimte en locatie aan bod; steden als «fabrieken» van de 21^{ste} eeuw en de Europese groeiagenda. Agglomeraties blijken immers vandaag de dag nog steeds cruciaal voor economische groei.

2.2.1 Minder arbeidsmarktbelemmeringen betekenen meer werk

Arbeidsmarktparticipatie heeft sociale en economische baten. Werkenden zijn in het algemeen gelukkiger en gezonder dan niet-werkenden, onder meer dankzij de sociale interactie met collega's, het zelfvertrouwen dat zij opdoen en de kans die zij hebben om zich te ontplooiën.⁴³ Naast het individuele gelukseffect brengt werk ook maatschappelijke baten voort. Groei van werkgelegenheid zorgt voor meer economische groei, meer welvaart en meer koopkracht. Meer werkgelegenheid zorgt voor een bredere basis voor het stelsel van sociale zekerheid en zorg. En niet onbelangrijk: hervreiden van welvaart is in een groeiende economie eenvoudiger te realiseren dan in een krimpende of stagnerende economie.

De huidige stand van de conjunctuur vraagt om aanpak van langdurige werkloosheid. Sinds halverwege 2011 is de werkloosheid fors opgelopen. Gezien het grote belang van werk voor mensen en voor de samenleving als geheel, is de hoge werkloosheid pijnlijk. Verlies van werk is meer dan verlies van een inkomen. Werkloosheid, zeker als deze langdurig is, betekent ook het verlies van een sociaal netwerk, opgebouwde vaardigheden en zelfvertrouwen. Hoofdstuk 1 besprak hoe het kabinet de langdurige werkloosheid aanpakt: door te investeren in scholing, begeleiding naar werk en een lagere belasting op arbeid.

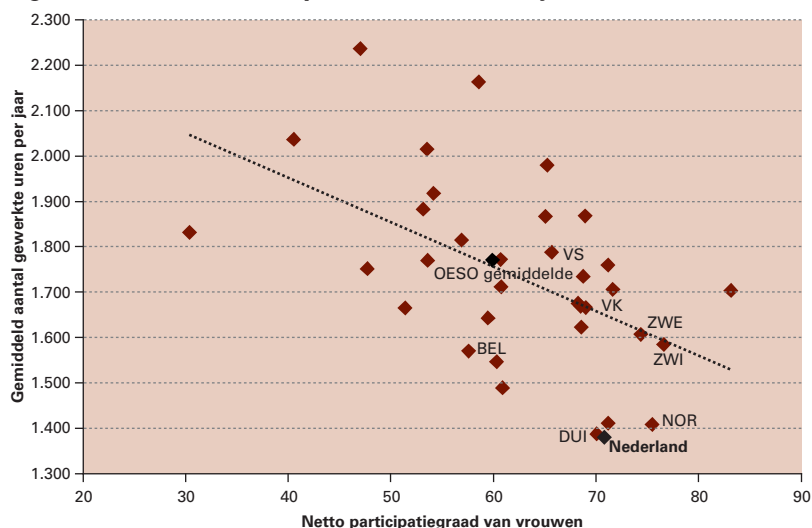
Op langere termijn zijn de kwantiteit en kwaliteit van de beroepsbevolking een belangrijke bron van economische groei. Door de vergrijzing neemt de potentiële beroepsbevolking af. Internationale concurrentie en snel ontwikkelende technologie zorgen ervoor dat het meer dan ooit belangrijk is om te blijven investeren in het op peil houden en aanleren van nieuwe kennis en vaardigheden. Niet alleen is het belangrijk om te voorkomen dat mensen op dit moment ontmoedigd raken of vaardigheden verliezen, het is ook belangrijk om te blijven investeren in de kwaliteit en kwantiteit van de beroepsbevolking op de

⁴³ Clark (2003). «Unemployment and Social Norms: Psychological Evidence from Panel Data». *Journal of Labor Economics*, 21(2), p. 323–351.

langere termijn. Dit werkt bovendien positief door in de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

Er is ruimte voor groei van de werkgelegenheid: in personen is de arbeidsparticipatie van Nederlanders hoog, maar in uren is deze laag. Met name jongeren (15–24 jaar) participeren veel meer dan hun leeftijdsgenoten elders. Ook voor de andere leeftijdsgroepen geldt dat zowel Nederlandse mannen als vrouwen vaker actief zijn dan het OESO-gemiddelde. Eén op de vier Nederlanders in de beroepsgeschikte leeftijd werkt echter niet. De arbeidsparticipatie van Nederlanders tot 35 jaar wijkt zeer positief af van het OESO-gemiddelde; voor oudere leeftijdsgroepen geldt dit in veel mindere mate. Daarbij werken Nederlanders gemiddeld slechts 1.380 uur per jaar; dit is fors minder dan het OESO-gemiddelde van 1.770 uur. Figuur 2.2.1 schetst dat dit voor een belangrijk deel wordt verklaard doordat Nederland kampioen deeltijdwerken is. Gemiddeld genomen daalt het totale aantal gewerkte uren (van mannen en vrouwen) als de arbeidsparticipatie van vrouwen toeneemt in een land. Maar ook gegeven het aantal participerende vrouwen werken Nederlanders relatief weinig uren. Landen als Zweden en Zwitserland kennen bijvoorbeeld een zeer hoge arbeidsparticipatie van vrouwen én een veel hogere arbeidsparticipatie in uren per werkende.

Figuur 2.2.1 Nederland kampioen werken in deeltijd



Bron: OESO, bewerking op OESO statistieken (cijfers 2013)

Voor meer werk is het wegnemen van belemmeringen van belang. Voor de kwaliteit van de samenleving is het van groot belang dat mensen de kans krijgen maximaal mee te doen. Mensen moeten hun werk kunnen combineren met de zorg voor kinderen en in toenemende mate ook de zorg voor anderen in de omgeving. Het is aan werknemers, sociale partners en maatschappelijke organisaties om dit mogelijk te maken. Het is – zeker als het op uren en het combineren van werk en zorgtaken aankomt – een keuze die door individuen en huishoudens zelf wordt gemaakt. Deze keuze is niet los te zien van instituties. Keuzes worden gemaakt gegeven de kosten van kinderopvang, de lastendruk op arbeid en andere factoren, zoals de «regeldruk» van het combineren van zorgtaken met arbeid. Wanneer bijvoorbeeld de opbrengst van meer uren werk stijgt of de kosten van kinderopvang afnemen kan dit resulteren in andere voorkeuren. Instituties zoals het wettelijk stelsel van verlofregelingen, toegankelijke kinderopvang, en school- en openingstijden dienen daarom

zo weinig mogelijk arbeidsmarktbelemmeringen op te leggen. Kleine deeltijdbanen en niet werken zijn immers verspilling van talent.

Ontslag kan leiden tot langdurige uitval. In een steeds sneller veranderende arbeidsmarkt verdwijnen banen in bepaalde sectoren en ontstaan banen op andere plekken. Het risico is dat een ontslagen werknemer niet de overstap kan maken naar een andere baan en daardoor langdurig uitvalt. Zowel voor het individu als voor de samenleving is het van belang dit te voorkomen. Door in te zetten op duurzame inzetbaarheid, een activerende sociale zekerheid en een goed werkende arbeidsmarkt kan de overheid ervoor zorgen dat van-werk-naar-werk-transities soepeler verlopen, waardoor het arbeidspotentieel beter wordt benut. Dit is goed voor het individu en voor de economie.

Discriminatie op de arbeidsmarkt en achterblijvende participatie van migranten leidt tot verspilling van talent. Het is een verantwoordelijkheid van de samenleving en een fundamenteel uitgangspunt van de Nederlandse rechtsstaat om individuen in gelijke gevallen gelijk te behandelen en gelijke kansen te geven. Discriminatie is onaanvaardbaar en in voorkomende gevallen ook strafbaar. De overheid bestrijdt arbeidsmarktdiscriminatie en bevordert de participatie van minderheden onder andere door strenge handhaving, het vergroten van kennis en bewustwording over discriminatie en ondersteuning van diversiteitsbeleid. Ook een open houding naar migranten is een uitgangspunt. Van nieuwkomers verwacht het kabinet dat zij zich aanpassen aan de in Nederland geldende normen en waarden en dat zij de kansen benutten die in Nederland worden geboden. De overheid ondersteunt hen door integratieprogramma's op het gebied van taal en werk.

Box 2.2.1 Ruimte voor groei van de werkgelegenheid

Volgens cijfers van de OESO werken Nederlanders gemiddeld 1.380 uur per jaar. Aangenomen dat een werknemer met een voltijdbaan 38 uur per week werkt gedurende 48 weken per jaar, heeft een werkende in Nederland gemiddeld ongeveer 75 procent van een voltijdbaan. Het OESO gemiddelde is 1.770 uur per jaar. In personen is de Nederlandse arbeidsparticipatie ongeveer 75 procent. Erg grof kan dus worden gesteld dat maar iets meer dan de helft van het totale arbeidspotentieel wordt benut ($75 \text{ procent} \times 75 \text{ procent} = 56 \text{ procent}$). Tegelijkertijd is volledige werkgelegenheid een utopie. Het Zweedse of Zwitserse niveau van ongeveer 1.600 gewerkte uren in combinatie met een participatiegraad van 80 procent is ambitieus. Dit resulteert in een kleine 25 procent meer gewerkte uren.⁴⁴

Beleid gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod en het aantrekkelijker maken van werken is goed voor de economische groei. Internationaal onderzoek laat zien dat meer arbeidsaanbod de loonontwikkeling kan drukken, maar – in tegenstelling tot wat veel mensen intuïtief verwachten («*lump of labour fallacy*») – op de lange termijn niet leidt tot een hogere werkloosheid.⁴⁵ Zo heeft de enorme toename van arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen in de afgelopen decennia geleid tot meer werkgelegenheid, zonder dat de werkloosheid onder mannen of jongeren steeg. Omgekeerd zou het weer invoeren van een regime van vervroegde uittreding economisch ongunstig zijn. Het aantal banen zou dalen terwijl het effect op

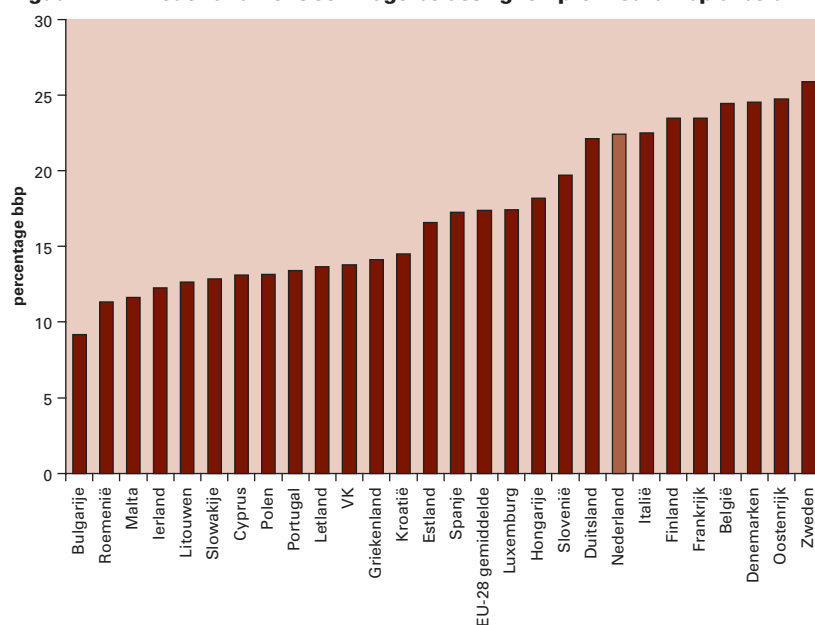
⁴⁴ Immers $80/75 \times 1600/1380 - 1$ is ongeveer 0,25.

⁴⁵ Zie voor een klassieke referentie bijvoorbeeld Card (1990). «The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market». *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 43, No. 2, p. 245–257.

de werkloosheid beperkt zou zijn. Zeker in regimes waarin vervroegde uittreding wordt deels gefinancierd door werkenden neemt de lastendruk voor werkenden toe. Hierdoor worden de economische groei en ook de structurele werkloosheid eerder negatief dan positief beïnvloed. Kortom, de hoeveelheid banen ligt niet vast in een land, maar hangt af van het aantal mensen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt en de vormgeving van instituties.

Aanpassingen aan het belastingstelsel, met een lastenverlichting op arbeid, kunnen de economische groei versterken. Het kabinet streeft naar een verbetering van het belastingstelsel. Het doel is de werkgelegenheid en economische groei te bevorderen en de uitvoerbaarheid van het belastingstelsel, via een afname van de complexiteit, te vergroten. Voor economische groei is het belangrijk de lasten op arbeid te verlichten. De lasten op arbeid zijn in internationaal perspectief relatief hoog in Nederland. Als percentage van het bbp komt Nederland op een achtste plaats uit, ongeveer 5 procentpunt boven het EU-gemiddelde (zie figuur 2.2.2).⁴⁶ Het verlagen van de lasten op arbeid en het schuiven van de belastingdruk naar andere, minder versturende, belastingen kan de productiviteit en de werkgelegenheid versterken.⁴⁷ Het wordt dan immers voor werkgevers aantrekkelijk om mensen in dienst te nemen. En voor mensen wordt het aantrekkelijker om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt en te investeren in scholing.

Figuur 2.2.2 Nederland kent een hoge belasting- en premiedruk op arbeid



Bron: Europese Commissie, *Taxation trends in the European Union*, 2014 edition (cijfers 2012).

Het verlagen van de wig – het verschil tussen het nettoloon dat de werknemer overhoudt en de totale loonkosten die de werkgever draagt – is effectief voor zowel de onderkant van de arbeidsmarkt, de midden-groepen als de bovenkant. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt maakt de wig veel potentiële banen ontoegankelijk door de werkloosheidsval: het loont te weinig om vanuit een uitkering te gaan werken. Een hoge wig

⁴⁶ Als percentage van de totale belastinginkomsten is binnen de EU het aandeel van de lasten op arbeid alleen in Zweden hoger.

⁴⁷ OECD (2010). «Tax Policy Reform and Economic Growth». *OECD Tax Policy Studies*, no. 20.

maakt het bovendien voor werkgevers relatief onaantrekkelijk mensen in dienst te nemen. Voor de middengroepen is het vooral weinig aantrekkelijk om meer uren te gaan werken en zich bij te scholen. Een hoge marginale druk draagt ook bij aan het grote aantal deeltijdbanen. De bovenkant van de arbeidsmarkt heeft voldoende prikkels om te werken, maar heeft veelal de keuze om buiten Nederland te werken. De internationale slag om talent maakt het voor deze mensen steeds aantrekkelijker om te kiezen voor een ander land. Ook de belastingdruk speelt hierbij een rol. In vergelijking met landen als Canada, Australië of de Verenigde Staten kan Nederland nog een slag slaan om meer internationaal talent aan te trekken.⁴⁸

Box 2.2.2 Technologie en polarisatie op de arbeidsmarkt?

In Kunshan, een stad nabij Sjanghai, is een robotrestaurant geopend waarin robots het werk van obers en koks uitvoeren.⁴⁹ Dit voorbeeld laat zien dat machines steeds meer activiteiten kunnen uitvoeren die vroeger door werknemers werden uitgevoerd. Technologische ontwikkeling en mondialisering veranderen de arbeidsmarkt, de inhoud maar ook de organisatie van werk. Het werk wordt anders: de bundeling van activiteiten die samen een baan vormen verandert. Hoewel bijscholing en omscholing belangrijker kan worden, betekent dit niet dat er minder werk is voor mensen. Nog steeds zijn er veel activiteiten die mensen beter kunnen dan machines. Vooral activiteiten waarbij interactie met anderen van belang is worden beter uitgevoerd door mensen dan door machines.⁵⁰ Bovendien is het werk van mensen veelal complementair aan dat van machines. Gegeven de stand van de technologie ontstaat – op termijn – een werkverdeling tussen mens en machine die op dat moment het meest efficiënt is en die de talenten en vaardigheden van de beroepsbevolking optimaal benut.

Wereldwijde productieprocessen

Computers vereenvoudigen de afstemming van werk tussen mensen. Betere afstemming tussen werknemers, afnemende transportkosten en toegenomen globalisering resulteren in wereldwijde productieprocessen en verplaatsingen van werk naar het buitenland (*offshoring*). Ook hierbij geldt dat – gegeven handelsmogelijkheden en belemmeringen – er een nieuwe, meer efficiënte verdeling ontstaat waarbij de kwaliteiten van de verschillende beroepsbevolkingen optimaal worden benut. De Nederlandse beroepsbevolking heeft immers andere kwaliteiten en talenten dan de Chinese.

Minder banen in het midden

Vooral routinematige banen kunnen gemakkelijk worden overgenomen door computers of worden verplaatst naar het buitenland.⁵¹ Ook in Nederland daalt het aandeel van de banen van de «midden-

⁴⁸ Het aantal kennismigranten is in Nederland minder groot dan in genoemde landen, zie OECD (2008). «A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries».

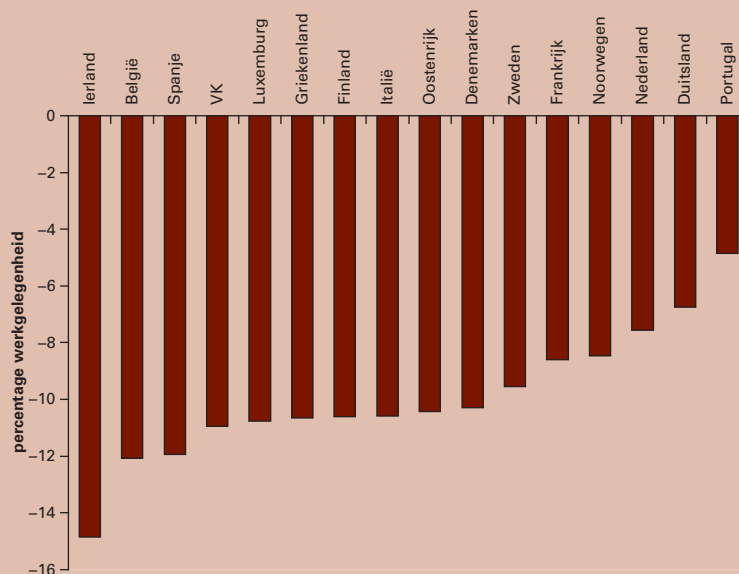
⁴⁹ <http://www.nrc.nl/carriere/2014/08/11/een-chinees-restaurant-heeft-het-personeel-door-robots-vervangen/>

⁵⁰ Zie Baumgardner (1988). «The division of labor, local markets, and worker organization». *Journal of Political Economy*, 96, p. 509–527; Becker en Murphy (1992). «The division of labor, coordination costs and knowledge». *Quarterly Journal of Economics*, 107 (4), p. 1137–1160, en Garicano en Rossi-Hansberg (2006). «Organization and inequality in a knowledge economy». *Quarterly Journal of Economics*, 121 (4), p. 1383–1435.

⁵¹ Autor, Levy en Murnane (2003). «The skill content of recent technological change: An empirical exploration». *Quarterly Journal of Economics*, 118 (4), p. 1279–1334.

groepen». Als aandeel van de totale werkgelegenheid nam de werkgelegenheid van middengroepen beroepen met 7,5 procentpunt af tussen 1993 en 2010 (figuur 2.2.3). Hiermee is de polarisatie in Nederland wel beduidend minder sterk dan in andere Europese landen en de VS. In vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is de loonpolarisatie in Nederland zeer gematigd. In tegenstelling tot de Verenigde Staten is de loongroei van de middeninkomens niet achtergebleven bij lage inkomens. Wel lijken werknemers in de middengroepen in de recente crisis vaker werkloos te worden dan werknemers uit andere groepen.⁵²

Figuur 2.2.3 Daling werkgelegenheid middengroepen relatief beperkt in Nederland



Bron: Goos, Manning en Salomons (2014). «Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring.» *American Economic Review*, 104 (8), p. 2509–2526.
 Noot: Werkgelegenheidsontwikkeling middengroepen tussen 1993 en 2010 (verandering aandeel in totale werkgelegenheid in procentpunten). De indeling van beroepen is gemaakt op basis van het gemiddeld loon. Andere maatstaven laten eenzelfde patroon zien.

Vraag én aanbod van mensen met een middelbare opleiding neemt af

Op termijn ontstaat een nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt waarbij geen reden is om te veronderstellen dat groepen structureel de boot missen.⁵³ De overgang naar dit nieuwe evenwicht stelt daarentegen mensen met een middelbare opleiding voor uitdagingen. Velen van hen zullen moeten schakelen naar een andere baan. En wat gebeurt er met productiviteit en loonvorming? Het belang van werken aan inzetbaarheid neemt daarmee toe. Het kabinet ondersteunt deze onzekere overgang met middelen voor de sectorplannen en de Wet werk en zekerheid. In Nederland werken voornamelijk oudere werknemers in de krimpende beroepen. Jongeren stromen de arbeidsmarkt op in groeiende beroepen. Bovendien stijgt het aanbod van hoogopgeleide werknemers terwijl het aanbod in het midden en aan de onderkant van de arbeidsmarkt daalt.

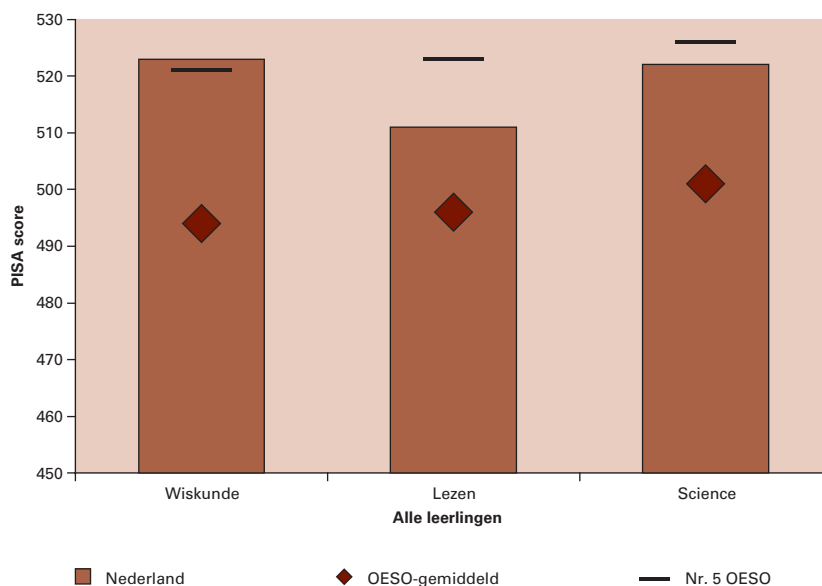
⁵² Ter Weel (2012). «Loonongelijkheid in Nederland stijgt.» *CPB Policy Brief* 2012/06.

⁵³ Acemoglu en Autor (2011). «Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings.» *Handbook for Labour Economics*, Volume 4, Part B, Amsterdam: Elsevier, p. 1043–1171.

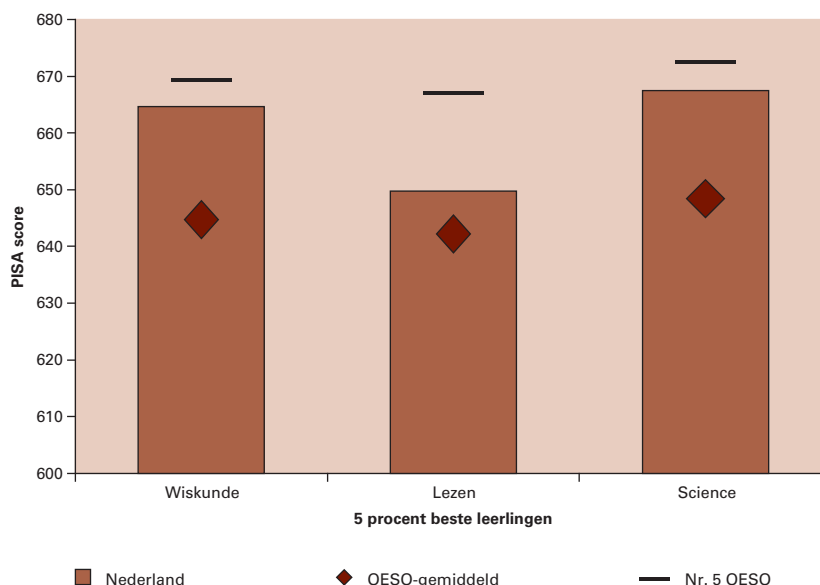
2.2.2 Goed onderwijs haalt het beste uit leerlingen

Nederlandse leerlingen presteren goed op school, maar verbetering is mogelijk. Volgens de meest recente PISA-scores scoort Nederland op bijna alle vaardigheidsgebieden boven het internationale gemiddelde. Nederland hoort daarmee op onderwijsgebied bij de betere OESO-landen. In Nederland zijn de verschillen tussen leerlingen in het basisonderwijs relatief klein. De minder goede leerlingen presteren zeer goed in internationaal perspectief: het goede kennisniveau wordt breed gedeeld. De beste leerlingen presteren, in internationaal opzicht, minder goed. Ook in het voortgezet onderwijs is de achterstand van de uitblinkende leerlingen ten opzichte van het buitenland aanwezig, zij het in mindere mate (zie figuur 2.2.4). De verbetering van de onderwijsprestaties stagneert, vooral als de prestaties van de beste leerlingen internationaal worden vergeleken. Meer ruimte voor excellentie biedt kansen.

Figuur 2.2.4 Nederland scoort internationaal goed, maar ruimte voor meer excellentie



Noot: nominale scores PISA 2012; 500 is internationale gemiddelde PISA 2003.



Het Nederlandse onderwijsbestel kan tot de best presterende onderwijsstelsels ter wereld behoren. Samen met de Stichting van het Onderwijs heeft het kabinet daarom het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) gesloten waarin aandacht uitgaat naar onder andere de kwaliteit van leraren en de prestaties van de beste leerlingen. Vervolgens is dit verder uitgewerkt in de lerarenagenda (zie box 2.2.3), in cao's en in kwaliteitsafspraken van de sectorakkoorden voor het primair, voortgezet en middelbare beroepsonderwijs (po, vo en mbo). Aanvullend worden in het Plan van Aanpak Toptalenten stappen gezet naar een meer ambitieuze leercultuur; naar onderwijs dat meer uitdaagt, waarin bijzondere prestaties meer lonen en leraren beter zijn toegerust. Naast het doorzetten van de ingezette verbeteringen in het mbo, worden ook maatregelen genomen om de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren. Onderdeel hiervan is het regionaal investeringsfonds mbo waarmee publiek-private samenwerking binnen de regio wordt gestimuleerd om ervoor te zorgen dat studenten en het onderwijspersoneel gebruik kunnen maken van *state-of-the-art* materiaal en op de hoogte zijn van de laatste technieken. Daarnaast komt er gerichte aandacht voor excellent vakmanschap.

Box 2.2.3 Een goede leraar voor de klas

De kwaliteit van leraren is cruciaal voor de kwaliteit van het onderwijs. Hun vakkennis en pedagogisch-didactische kwaliteiten maken dat leerlingen zich uitgedaagd voelen om het beste uit zichzelf te halen. In de Lerarenagenda 2013–2020 zijn daarom zeven actiepunten geformuleerd om de kwaliteit van de leraar te verbeteren. Deze actiepunten zijn onder meer verder uitgewerkt in de cao's en in de vorm van kwaliteitsafspraken in sectorakkoorden:

- De kwaliteit van aankomende studenten van lerarenopleidingen kan omhoog via strengere toelatingseisen en selectie op motivatie. Op dit moment wordt bijvoorbeeld onderzocht of extra instroomeisen in tweedegraads lerarenopleidingen nodig zijn op het gebied van kennis.
- Aandacht voor de kwaliteit van lerarenopleiders, invoering van kennistoetsen, betere begeleiding en beoordeling in de praktijk-component van de opleiding verhoogt de kwaliteit van leraren-

opleidingen. Zo zijn hogescholen bijvoorbeeld bezig om gezamenlijk kennistoetsen te ontwikkelen voor tweedegraads lerarenopleidingen. Deze toetsen gaan zij vanaf het schooljaar 2014/2015 afnemen.

- De routes naar het leraarschap worden verbreed en de instroom van jonge academici en zij-instromers wordt vergroot. In de sectorakkoorden voor het po en vo zijn concrete doelstellingen afgesproken over het verhogen van het aantal masteropgeleide leraren in 2020. Dit kan op verschillende manieren worden bereikt: onder meer via het wervings-, selectie- en scholingsbeleid van schoolbesturen zelf, maar ook door bijvoorbeeld het *onderwijstraineeship*. Pas afgestudeerde academische masterstudenten (in een andere opleiding dan een lerarenopleiding) kunnen daarmee in een leer-werktraject worden opgeleid tot leraar.
- De beginnende leraar gaat beter worden begeleid bij de overgang van opleiding naar praktijk. Het doel hiervan is uitval uit het onderwijs te voorkomen en het niveau van beginnende leraren sneller te verhogen. In zowel het sectorakkoord po als het sectorakkoord vo zijn afspraken gemaakt, zodat elke startende leraar straks een goed inwerk- en begeleidingsprogramma krijgt.
- De school moet een lerende organisatie zijn met goed personeelsbeleid waarin beoordelen, waarderen en belonen een belangrijke rol speelt. Hiertoe zijn in de sectorakkoorden po en vo afspraken gemaakt. Bij het sectorakkoord vo is bijvoorbeeld afgesproken dat elk personeelslid jaarlijks een functioneringsgesprek heeft waarin tijd, geld en wijze van professionalisering wordt vastgesteld.
- Er moeten bekwame en bevoegde leraren voor de klas staan die naast de basisvaardigheden ook beschikken over complexe vaardigheden zoals opbrengstgericht werken, differentiëren en feedback geven. In de sectorakkoorden van het po en vo is afgesproken dat in 2020 alle (ervaren) leraren deze vaardigheden beheersen. Daarnaast zijn alle leraren in po, vo en mbo vanaf 2017 verplicht geregistreerd in het Lerarenregister en werken daarmee ook stelselmatig aan hun bekwaamheidsonderhoud.
- Versterking van de beroepsgroep leraren stimuleert de duurzame ontwikkeling van het beroep en draagt bij aan het imago van de leraar. Hiertoe gaat onder meer de OnderwijSCOöperatie door met het stimuleren van activiteiten voor een beter imago en een betere status van de beroepsgroep bijvoorbeeld via de verkiezing «Leraar van het Jaar».

Rond de Dag van de Leraar wordt de voortgangsrapportage van de Lerarenagenda naar de Tweede Kamer gestuurd. Indien nodig worden aanvullende mogelijkheden verkend om verdere verbetering van de kwaliteit van leraren te realiseren.

Het hoger onderwijs blijft toegankelijk én kwalitatief hoogstaand.

Met de invoering van het studievoorschot wordt de toegankelijkheid van het hoger onderwijs ook in de toekomst geborgd: iedereen die wil studeren, kan studeren. Studenten kunnen lenen om in hun levensonderhoud te voorzien. En zij kunnen dit doen op een verantwoorde en sociale manier; ze lenen tegen een voordelige rente en hoeven na hun afstuderen niet terug te betalen als ze minder dan het wettelijk minimumloon verdienen. De middelen die vrijkomen met de hervorming van de studiefinanciering worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs en aan hoger onderwijs gerelateerd onderzoek. Dit kan in de praktijk bijvoorbeeld vorm krijgen door intensievere begeleiding van de studenten, verhoging van het aantal contacturen tussen student en docent, of met een extra stimulans voor weten-

schappers om naast goed onderzoek, ook goed onderwijs te verzorgen, in de vorm van uitdagende colleges. Bovendien kunnen ook werkenden tussen de 30 en 55 jaar het collegegeldkrediet gebruiken om hun aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt te vergroten.

2.2.3 Ruimte voor productiviteitsvoordelen van stedelijke agglomeraties

Steden zijn de fabrieken van de 21^{ste} eeuw.⁵⁴ Het belang van persoonlijke interactie maakt dat mensen en economische activiteit zich clusteren in steden. De productiviteit, innovatie en baancreatie neemt toe met de bevolkingsdichtheid (zie figuur 2.2.5). Verwacht wordt dat deze relatie het komende decennium sterker wordt en de congestie nadelen van steden dankzij technologische en infrastructurele ontwikkelingen verder afnemen.⁵⁵ De grootste steden tonen momenteel ook het sterkste en snelste herstel van de crisis.⁵⁶ Met het verder verfijnen en uitbreiden van ICT-mogelijkheden worden productieprocessen complexer en meer wereldwijd gespreid. Persoonlijke ontmoetingen blijven echter cruciaal voor het uitwisselen van complexe informatie en innovaties. Kennisuitwisseling gaat beter *face-to-face* dan op andere manieren.⁵⁷ Steden bieden de mogelijkheid tot geplande en ongeplande interacties.⁵⁸

Naast productievoordelen spelen ook consumptievoordelen van steden een rol in het succes van steden. Steden zijn populaire woonplekken.⁵⁹ De waardering voor het diverse aanbod aan voorzieningen, zoals theaters en onderwijsinstellingen, en sociale interacties in steden neemt toe met het welvaartsniveau. Zo treedt een opwaartse spiraal op tussen de productie- en consumptievoordelen van steden. Ambitieuze en goedopgeleide werknemers trekken vanwege consumptievoorkeuren en arbeidsmarktkansen naar de stad. Deze selectie geeft bedrijven in de stad een extra productievoordeel: in steden wonen gemiddeld genomen meer hoogopgeleide en productievere werknemers. De grote keuze aan werknemers en werk geeft beide partijen de mogelijkheid om kieskeuriger te zijn. Dit verbetert de aansluiting tussen werknemer en baan.⁶⁰

⁵⁴ Baldwin en Evenett (2012). «Value Creation and Trade in 21st Century Manufacturing: What Policies for UK Manufacturing?» in Greenaway (Ed.) (2012). «The UK in a global World- How can the UK focus on steps in global value chains that really add value?», *Centre for Economic Policy Research*, p. 71–128.

⁵⁵ Baldwin (2010). «Integration in the North American economy and new paradigm globalization.» *CEPR Discussion Paper*, No 7523 en Glaeser (2012). «*The Triumph of the City*» *Penguin Books*.

⁵⁶ Lehner (2014). «Metro Size and Growth, An Update» blog op <http://oregoneconomicanalysis.com/2014/07/23/metro-size-and-growth-an-update/>

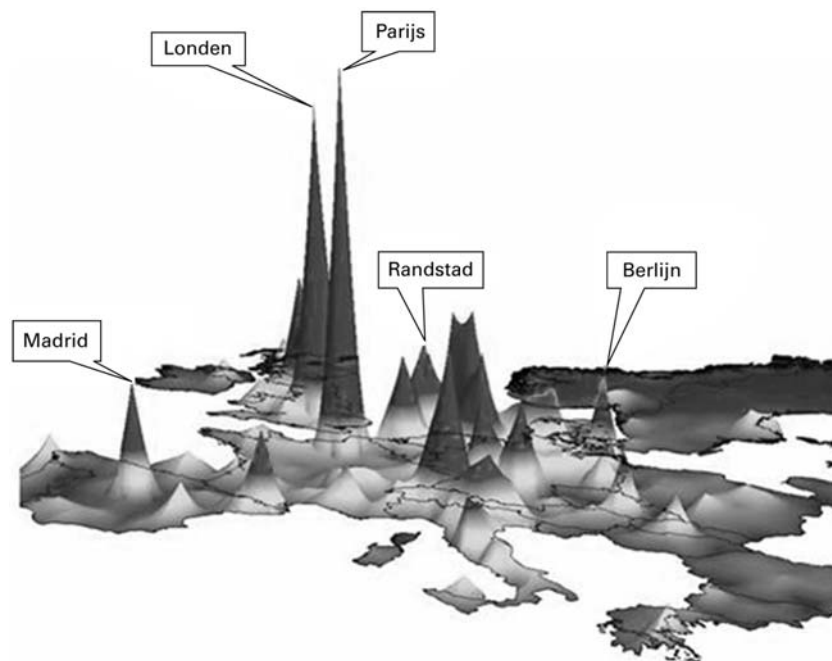
⁵⁷ Storper en Venables (2004). «Buzz: face-to-face contact and the urban economy.» *Journal of Economic Geography*, 4 (4), p. 351–370.

⁵⁸ Kok en Ter Weel (2014). «Cities, tasks and skills.» *Journal of Regional Science*, te verschijnen.

⁵⁹ Glaeser, Kolko en Saiz (2001). «Consumer city.» *Journal of Economic Geography*, 1, p. 27–50.

⁶⁰ Petrongolo en Pissarides (2006). «Scale effects in market search.» *Economic Journal*, 116, p. 21–44.

Figuur 2.2.5 Productiviteit neemt toe met bevolkingsdichtheid (bbp per km²)

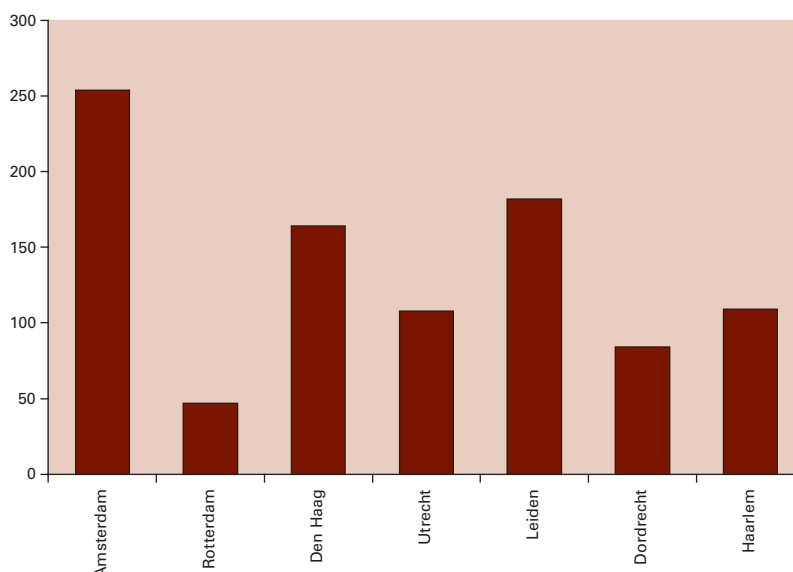


Bron: Nordhaus (2006). «Geography and macroeconomics: New data and new findings». *PNAS*, 103, p. 3510-17.

Het versterken van de economische kracht van stedelijke regio's vraagt om ruimte voor groei en innovatie. De locatiekeuze van wonen en werken ligt primair bij burgers en bedrijven. Ook hierbij geldt dat de overheid moet voorkomen dat instituties en beleid onnodige belemmeringen opleggen in de locatiekeuze. Nationale en internationale adviesorganen geven in recente studies aan dat Nederlandse stedelijke regio's op bepaalde gebieden achterblijven. Zo stelt de OESO dat productiviteitsgroei van steden in Nederland lager is dan in vergelijkbare steden in andere landen.⁶¹ Momenteel hebben niet alle steden de optimale omvang om economisch goed te kunnen presteren. Figuur 2.2.6 laat zien dat de grondkosten aan de randen van Amsterdam veel hoger zijn dan aan de randen van Rotterdam. Dit suggereert dat er in Amsterdam een grotere behoefte bestaat aan extra bebouwde grond, en dus groei van de stad, dan in Rotterdam. Ruimte voor stedelijke groei zal onder meer worden gefaciliteerd door de procedures in de nieuwe Omgevingswet eenvoudiger te maken. In 2015 zal een Agenda Stad worden gepresenteerd met maatregelen om de groei, leefbaarheid en innovatie in Nederlandse steden te versterken. Hiernaast heeft het kabinet een studiegroep openbaar bestuur ingesteld. Deze studiegroep onderzoekt hoe bestuurlijke ordening beter kan aansluiten bij de maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

⁶¹ OESO (2014). «Territorial Review of the Netherlands».

Figuur 2.2.6 Schaduw prijzen verschillen sterk in Nederland (euro per m²)



Bron: De Groot, Marlet, Teulings en Vermeulen (2010). «Stad en Land» CPB Bijzondere publicatie Nr. 89. Schaduw prijzen geven een inschatting van de (onbekende) marktprijs van de grond rondom steden. Dit is gemeten aan de hand van de waarde van woningbouwgrond op nieuwbouwlocaties in de buurt van de stadsrand in vergelijking met de waarde in alternatief gebruik en de kosten van het bouwrijp maken.

Een grotere vrije huursector draagt bij aan arbeidsmarktmobiliteit. Huurders in de vrije huursector wisselen makkelijker van baan dan mensen in de koopsector en de sociale huursector.⁶² De meeste Nederlanders wonen echter in een koopwoning, en zijn daarmee minder flexibel op de arbeidsmarkt vanwege transactiekosten bij aan- en verkoop en potentiële restschulden. Ook is de sociale huursector in Nederland groter dan in andere landen, waarbij gereguleerde en gesubsidieerde prijzen tot overconsumptie leiden. Lange wachtlijsten voor sociale woningbouw in de grotere steden leiden er eveneens toe dat mensen die eenmaal in een sociale woning wonen nog minder snel verhuizen en van baan wisselen. De vrije huursector beslaat nog geen vijf procent van alle woningen en biedt zo in beperkte mate een alternatief.⁶³ Dat de vrije huursector, in tegenstelling tot de overige 95 procent van de markt, niet wordt gesubsidieerd speelt hier een rol in. Het kabinet vermindert de subsidiëring op de woningmarkt met de afbouw van de hypotheekrenteaftrek, de aanpak van scheefwonen en aanpassingen aan de regulering van de huursector. De effecten van deze maatregelen op het aanbod in het vrije segment zullen de komende periode zichtbaar moeten worden.

2.2.4 Europa: meer slagkracht door structurele hervormingen en groei van de interne markt

Na de fase van crisisbestrijding in Europa, treedt nu de volgende fase aan: terugkeer naar duurzame groei. Banken en overheden werden gered om grote risico's voor het financiële systeem af te wenden. In allerijl slaagden regeringsleiders erin om zwakke plekken in de

⁶² Andrews, Caldera Sánchez en Johansson (2011). «Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries». *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836, OECD Publishing.

⁶³ SER (2013). «Nederlandse economie in stabiel vaarwater-een macro-economische verkenning». Hoofdstuk 2 «Huizenprijzen onder druk» gaat over deze thematiek, in het bijzonder paragraaf 2.2, «Het gemis van een huurmarkt voor hogere en middeninkomens», en paragraaf 2.3, «De rol van corporaties in de huurmarkt».

Economische en Monetaire Unie (EMU) aan te pakken. Dit resulteerde in de oprichting van de noodfondsen, aanscherping en meer aandacht voor een betere naleving van de Europese begrotingsregels, meer toezicht op het ontstaan van macro-economische onevenwichtigheden en de bankenunie. De rente op staatsobligaties is over de gehele linie gedaald en de twijfels over het voortbestaan van de euro zijn sterk gereduceerd. Ook de landen die steunpakketten hebben ontvangen, krijgen gaandeweg weer toegang tot de kapitaalmarkt. De verwachting is dat volgend jaar de economische groei aantrekt, vooral in (voormalige) programmalanden. De geraamde groei is vooralsnog echter bescheiden. Bovendien is een langere periode van groei nodig om de schuldenlast in eurolanden – zowel van particulieren als van overheden – terug te dringen. Als dit niet in voldoende mate lukt, bestaat de kans dat na verloop van tijd opnieuw twijfels ontstaan over de houdbaarheid van schulden.

Het voornaamste potentieel voor groei ligt in de lidstaten zelf.

Structurele hervormingen op verschillende terreinen kunnen eurolanden en de eurozone als geheel een belangrijke steun in de rug geven. De potentiële groei in de EU kan sterk toenemen als lidstaten structurele hervormingen doorvoeren.⁶⁴ De ervaring leert dat het echter lastig is om hervormingen door te voeren als de directe noodzaak daarvoor ontbreekt. De terreinen waar met structurele hervormingen de meeste winst valt te behalen, horen weliswaar tot de nationale verantwoordelijkheid maar vormen tegelijkertijd een belangrijk onderdeel van Europese beleidscoördinatie. Daarbij kunnen eurolanden van elkaar leren bij de implementatie van structurele hervormingen. Als handelsland profiteert Nederland meer dan gemiddeld van stabiliteit en groei in de eurozone.

Het is van belang dat landen de juiste prikkels ervaren om

structurele hervormingen door te voeren. Dit kan door beter gebruik te maken van de bestaande regels binnen de EU, zoals de begrotingsregels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het kabinet wil de bestaande mogelijkheden voor flexibiliteit in het SGP koppelen aan het doorvoeren van concrete, meetbare hervormingen. Dit biedt landen de ruimte om noodzakelijke maatregelen door te voeren. Daarnaast kunnen landen bij hervormingen gezamenlijk optrekken. Een voorbeeld van dergelijk beleid is de recente discussie in de Eurogroep over de hoge belastingdruk op arbeid. Juist als het gaat om onderwerpen zoals deze, waarbij lidstaten met soortgelijke uitdagingen worden geconfronteerd en veel van elkaar kunnen leren, is het van belang om met elkaar in dialoog blijven. Lidstaten zouden elkaar er ook op moeten aanspreken als noodzakelijke hervormingen uitblijven.

Daarnaast kan Europa nog meer profijt halen uit de interne

markt. De interne markt heeft Nederland al veel opgeleverd. Meer profijt is echter mogelijk. Een goed voorbeeld hiervan is de dienstenrichtlijn. Deze is in 2006 aangenomen, maar de invoering verschilt tot nu toe sterk tussen lidstaten. Als het niveau van implementatie in alle landen en voor alle sectoren naar de beste standaard wordt getrokken, is voor Europa nog een substantiële bbp-winst mogelijk.⁶⁵ Daarnaast maakt Europa nog onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die de digitale markt biedt, vooral op het terrein van de handel via internet. Het extra profijt kan hier

⁶⁴ Zie Bouis en Duval (2011). «Raising potential growth after the crisis: a quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD AREA and beyond». *OECD Economics Department Working Papers No. 835*; en OECD (2013). «OECD Economic Outlook». Vol. 2013/2, OECD Publishing.

⁶⁵ European Commission (2014). «Services: tapping the potential for growth and jobs». *Commission contribution to the European Council of 20–21 March 2014*.

oplopen tot een extra bbp-winst van 5 procent in Europa.⁶⁶ Ook is veel winst te behalen met een betere Europese energiemarkt. Versturende regelgeving en markten die onvoldoende op elkaar aansluiten leiden tot onnodig hoge kosten voor consumenten en bedrijven. Voor de gasmarkt alleen al geldt dat een beter functionerende Europese markt kan leiden tot kostenreducties van 8 tot 30 miljard euro per jaar.⁶⁷ Tegelijkertijd kan de interne markt nog beter functioneren op het terrein van het vrij verkeer van werknemers. De juiste voorwaarden moeten worden gecreëerd om fraude met arbeidswetgeving, uitbuiting van werknemers en fraude met sociale zekerheid te voorkomen. Het kabinet zal zich ervoor blijven inspannen om voortgang te boeken op deze terreinen.

2.3 Werken aan houdbare stelsels

Veranderingen in de economie en maatschappij vragen om onderhoud. Trends als vergrijzing, mondialisering en technologische ontwikkeling vragen om blijvend aanpassingsvermogen van instituties en stelsels. Met een analyse rond het sleutelbegrip responsiviteit bepleit het WRR-rapport *Naar een lerende economie – investeren in het verdienen van Nederland* in de kern een wendbare economie, wendbare organisaties en wendbare werkers.⁶⁸ De Nederlandse instituties zijn de afgelopen decennia blootgesteld aan grote uitdagingen. In termen van financiële houdbaarheid staan de Nederlandse stelsels (woningmarkt, pensioenstelsel, zorgstelsel) er aanzienlijk beter voor dan voor de crisis.⁶⁹ Tegelijkertijd zijn de marges smal en bestaan nog altijd grote uitdagingen, niet alleen op het gebied van financiële houdbaarheid, maar ook op het gebied van maatschappelijke houdbaarheid en de wisselwerking van collectieve stelsels en de economie. Deze paragraaf bespreekt een aantal van deze toekomstige uitdagingen. Hoe moet bijvoorbeeld de groei van het aantal zzp'ers worden gewogen? Is de stijging van de zorguitgaven sociaal en financieel houdbaar? Is het pensioenstelsel opgewassen tegen trends zoals vergrijzing en nieuwe arbeidsmarktdynamiek? Is de bestedingsruimte van huishoudens over de levensloop voldoende in evenwicht?

2.3.1 Sterke groei zelfstandigen zonder personeel zet druk op welvaartsstaat

Het aantal zelfstandigen zonder personeel neemt een hoge vlucht. Eind jaren negentig was een op de vijftien werkende mannen in Nederland zelfstandige zonder personeel (zzp'er). In 2010 was dit opgelopen naar bijna een op de acht. Het CPB geeft aan dat bij ongewijzigd beleid dit aandeel verder oploopt; in 2030 zou ongeveer een op de vijf werkende mannen zzp'er zijn.⁷⁰ Binnen de EU behoort Nederland tot de landen met de sterkste groei. In de helft van de EU-lidstaten daalt het percentage zelfstandigen juist.⁷¹

⁶⁶ European Policy Centre (2010). «The Economic Impact of a European Digital Single Market» en European Commission (2012). «The Digital Agenda for Europe – Driving European growth digitally». *Communicatie No. 784*.

⁶⁷ European Commission (2013). «Energy challenges and policy». *Commission contribution to the European Council of 22 May 2013*.

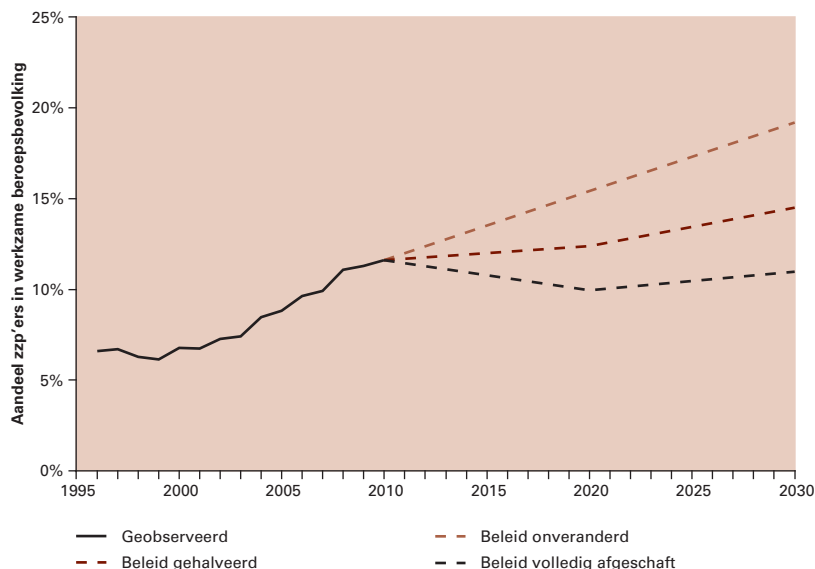
⁶⁸ Zie WRR (2013). «*Naar een lerende economie – investeren in het verdienen van Nederland*». Amsterdam University Press. De WRR breekt hierin een lans voor meer adaptiviteit, veerkracht en pro-activiteit in het verdienenmodel van de Nederlandse economie. Hiervoor hanteert de WRR de term responsiviteit als sleutelbegrip (p. 12).

⁶⁹ Smit, Ter Rele, Boeters, Draper, Nibbelink en Wouterse (2014). «Minder zorg om vergrijzing». *CPB Boek 12*.

⁷⁰ Bosch, Van Vuuren en Wilkens (2012). «De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking.» *CPB Achtergronddocument*.

⁷¹ Kösters en Souren (2014). «De toename van zzp'ers in Europees perspectief.» *Economische*

Figuur 2.3.1 Aantal zelfstandigen zonder personeel stijgt



Bron: Bosch, Roelofs, Van Vuuren en Wilkens (2012). «De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking.» CPB Achtergronddocument. De figuur geeft het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking voor mannen.

De groei van het aantal zzp'ers draagt bij aan werkgelegenheid, innovatie en productiviteit. Zzp'ers creëren hun eigen werkgelegenheid en zouden soms werkloos geweest zijn als ze niet als zelfstandige aan de slag waren gegaan. Een deel van de zzp'ers hecht aan hun zelfstandigheid, innoveert, werkt samen in netwerken en werkt daarbij voor verschillende opdrachtgevers. Via dergelijke constructies stimuleren zij verspreiding van kennis en innovaties. De zzp'er biedt daarbij flexibiliteit aan de onderneming die hem inhuurt. Waar werknemers in tijden van crisis moeten vrezen voor ontslag, krijgen zelfstandigen minder opdrachten en verlagen zij hun uurtarieven. Hierdoor daalt weliswaar hun inkomen, maar zij blijven wel actief. Dit draagt bij aan het aanpassingsvermogen van de economie. Om ondernemerschap te stimuleren bestaat de zelfstandigenaftrek (zie box 2.3.1).

De groei van het aantal zzp'ers heeft ook een negatieve kant.

Zzp'ers dragen geen werknemerspremie af (voor werkloosheid of arbeidsongeschiktheid) en hebben ook minder toegang tot de sociale zekerheid dan werknemers. Ook zetten zij minder vanzelfsprekend middelen apart voor pensioen. Hierdoor is de kans op armoede groter, zowel op de korte als op de lange termijn. Zzp'ers leveren zo een kleinere bijdrage aan het collectief, maar profiteren wel van collectieve voorzieningen zoals AOW, zorg en bijstand. De groei van zzp'ers gaat gepaard met minder belastingopbrengsten vanwege de (sterk gegroeide) fiscale ondersteuning van zelfstandigen. Een zelfstandige heeft bijvoorbeeld bij een winst van ruim 24.000 euro een belasting- en premiedruk van 8 procent, terwijl een werknemer en werkgever bij dezelfde loonkosten te maken hebben met een wig van ongeveer 26 procent. Bij een hogere winst, van zeg 65 duizend euro, blijft een verschil in de wig van ongeveer tien procentpunt bestaan in het voordeel van een zelfstandige, terwijl in

Statistische Berichten, 99 (4683), p. 247–249.

de praktijk zzp'ers deels hetzelfde type werk doen als werknemers.⁷² Fiscale ondersteuning voor zelfstandigen stimuleert ondernemerschap. Tegelijkertijd draagt de fiscale ondersteuning er onder meer aan bij dat het aantrekkelijker is om zzp'er te blijven (en te werken in netwerken van zzp'ers) dan om personeel aan te nemen of om bij een andere zelfstandige in dienst te treden.

De kenmerken van zzp'ers bepalen de wenselijkheid van de groei.

De verhouding tussen de positieve en negatieve aspecten wordt deels bepaald door de kenmerken van de zzp'er. Sommige zzp'ers zien de beperkte toegankelijkheid tot een deel van de sociale zekerheid als een probleem, terwijl anderen daar bewust voor kiezen. In termen van werkgelegenheid en innovatiekracht zijn sommige zzp-constructies succesvoller dan anderen. Opvallend is wel dat zzp'ers in internationaal vergelijkend opzicht vaak zelfstandige *zonder* personeel (willen) blijven, en maar weinig zzp'ers zelfstandige *met* personeel (willen) worden. Dit beperkt de groei van de werkgelegenheid en innovatie.⁷³

Box 2.3.1 De zzp-trend ontleed

De groep zzp'ers is zeer heterogeen. Een groot deel van de zzp'ers (75 procent) biedt eigen diensten aan. Deze zzp'ers zijn vooral te vinden in de bouw, zorg en zakelijke dienstverlening. De andere 25 procent van de zzp'ers biedt producten aan. Zij werken vooral in de agrarische sector, detailhandel, groothandel en straatverkoop.⁷⁴ Zowel voor wat betreft het soort werk, de sector als de financiële positie is de groep zzp'ers zeer heterogeen. Ouderen (55–65 jaar) zijn relatief vaak zzp'er.

De drijfveren achter zzp-schap lopen uiteen. Zzp'ers geven vaak aan dat zij ondernemen omdat zij waarde hechten aan vrijheid en onafhankelijkheid.⁷⁵ Ook het beter kunnen combineren van werk en privé is een motief.⁷⁶ Een deel van de zelfstandigen geeft aan als zzp'er te werken omdat zij geen baan in loondienst kunnen vinden. Ook werd een klein deel door hun voormalige werkgever tot zzp-schap gedwongen. Hier is vaak sprake van schijnzelfstandigheid waarbij de «zelfstandige» feitelijk werkt in de omstandigheden van een werknemer. Deze drijfveren staan echter niet los van fiscaal beleid en arbeidsmarktbeleid. Ook is er een groep die kiest voor het zzp-schap om zich aan verplichte verzekeringen te onttrekken. Vooral voor jongeren, hoogopgeleiden en mensen met weinig gezondheidsrisico's kan dat voordelig zijn. Sommige arbeidskrachten met specifieke kwaliteiten kunnen als zzp'er met vrije tariefstelling meer verdienen dan als werknemer onder vaste cao-afspraken.

Fiscaal beleid geeft belangrijke prikkels. Zelfstandigen betalen in Nederland minder belasting dan werknemers. De bijdrage aan werkgelegenheid en innovatie van ondernemerschap geeft

⁷² Zie voor rekenvoorbeelden de bijlage van de winstbox-brief van 3 juli van de Staatssecretaris van Financiën met bruto netto trajecten op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2014/07/03/bruto-netto-trajecten.html>.

⁷³ OESO (2014). «OECD Reviews of Innovation Policy, Netherlands». Hiernaast kan worden betoogd dat het percentage ondernemingen een zeker optimum kent, meer ondernemingen is dus niet vanzelfsprekend economisch gunstig, zie Van Praag en Van Stel (2013). The more business owners, the merrier? The role of tertiary education.» *Small Business Economics*, 41(2), p. 335–358.

⁷⁴ SER (2010). «Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel». *Advies 10/04. Den Haag: Sociaal-Economische Raad*.

⁷⁵ EIM (2010). «Stand van Zaken Zonder Personeel». *Zoetermeer: EIM*.

⁷⁶ SEOR (2013). «Zzp tussen werknemer en ondernemer». *Rotterdam: SEOR*.

aanleiding om ondernemerschap te stimuleren. Het aantal fiscale faciliteiten voor ondernemers is sinds 2000 sterk uitgebreid. Zo is de zelfstandigenaftrek in 2005 verruimd en is in 2007 de mkb-winstvrijstelling geïntroduceerd. In dezelfde periode is het aantal zelfstandigen sterk toegenomen. Het is aannemelijk dat de groei voor een deel door deze prikkels komt.

Ook arbeidsmarktbeleid speelt een rol. In tegenstelling tot werknemers worden zzp'ers niet beschermd door ontslagwetgeving, het minimumloon, de arbeidstijdenwet en aanvullende bindende cao-afspraken per sector. Daarbij zijn werknemers verplicht verzekerd tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en bouwen zij vaak verplicht pensioen op. Deze instituties zorgen voor hogere loonkosten, waardoor de loonkosten voor sommige werknemers uit de pas kunnen lopen met de productiviteit. Dit maakt het voor werkgevers in bepaalde gevallen aantrekkelijk om een zzp'er in te huren in plaats van een werknemer in te zetten. Een bijkomend nadeel is dat sommige kwetsbare groepen hierdoor de bescherming missen die uitgaat van de collectieve werknemersverzekeringen en het minimumloon. Dit leidt tot een ongelijk speelveld, omdat (schijn-) zelfstandigen zich hierdoor voor een lagere prijs kunnen aanbieden op de arbeidsmarkt.

Bij ongewijzigd beleid zet de groei van het aantal zzp'ers onverminderd door, terwijl dit niet noodzakelijk welvaartsverhogend is.

Het is niet bekend wat de voornaamste drijfveren zijn achter de groei van het aantal zzp'ers en wat de precieze gevolgen zijn voor de economie, de solidariteit van de welvaartstaat en de overheidsfinanciën. Het kabinet laat op dit moment een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar zzp'ers uitvoeren om de trends en gevolgen beter te begrijpen.⁷⁷ Dit IBO streeft ernaar om de analyse, inventarisatie en beleidsopties beschikbaar te maken voor een publieke discussie over de betekenis van zzp'ers voor de werking van de arbeidsmarkt, hun inkomens- en vermogensposities, de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling, de verhouding tot andere groepen werkenden en de aansluiting van het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen. Het kabinet zet haar beleid voort om schijnzelfstandigheid en schijnconstructies met zzp'ers te bestrijden.

2.3.2 Blijvend zorgen voor een houdbare zorg

De Nederlandse zorg wordt steeds beter. De Nederlandse zorg is, vergeleken met andere welvarende landen van hoog niveau en er zijn veel gunstige trends waarneembaar. Zo is de vermijdbare sterfte in ziekenhuizen sterk gedaald en zijn grote stappen gezet om de patiëntveiligheid te verbeteren.⁷⁸ Steeds meer ziekten zijn te herkennen en worden genezen. De levensverwachting is sterk gestegen en mensen leven langer zonder beperkingen. Dankzij goede zorg kunnen mensen langer doorwerken. Betere behandelingen zorgen voor korter ziekteverzuim. En chronisch zieken kunnen vaak gewoon functioneren op de werkvloer, dankzij betere zorg en begeleiding. Goede zorg levert dus grote welvaarts-winst op.

Door meer en betere zorg nemen ook de zorguitgaven toe.

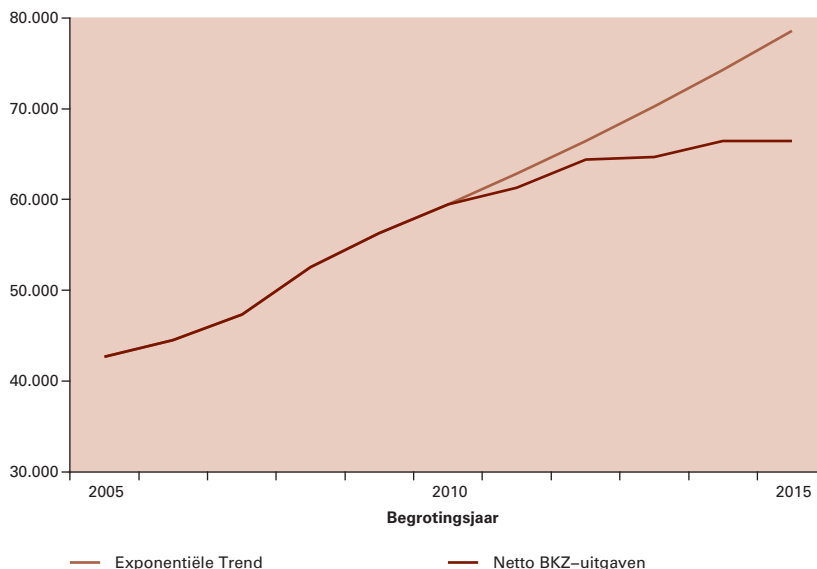
Behandelingen die vroeger niet mogelijk waren, begeleiding van mensen die eerder niet geholpen konden worden: dat kost allemaal geld. Dat merken mensen – direct of indirect – in hun portemonnee. In de periode

⁷⁷ Zie bijlage 6 voor een overzicht van de geplande IBO's.

⁷⁸ Zie de meest recente Zorgbalans op www.gezondheidszorgbalans.nl.

2005–2010 stegen de collectieve zorguitgaven met gemiddeld 5,7 procent per jaar.⁷⁹ Dit is op lange termijn niet vol te houden. De afgelopen tijd heeft het kabinet daarom stevig ingezet op het betaalbaar houden van de zorg. De uitgavengroei is vanaf 2010 aanzienlijk beperkt, mede als gevolg van de door het kabinet ingezette hervormingen. In de periode 2011–2015 zal de groei van de zorguitgaven naar verwachting ruim de helft lager zijn: gemiddeld circa 2,3 procent. In 2015 groeit het Budgettair Kader Zorg nauwelijks (zie figuur 2.3.2).

Figuur 2.3.2 Historische ontwikkeling van de netto BKZ-uitgaven (in miljoenen euro)



Noot: Realisatiecijfers in de zorg ijlen nog enige jaren na. Daardoor kunnen op een later moment nog correcties in de cijfers plaatsvinden.

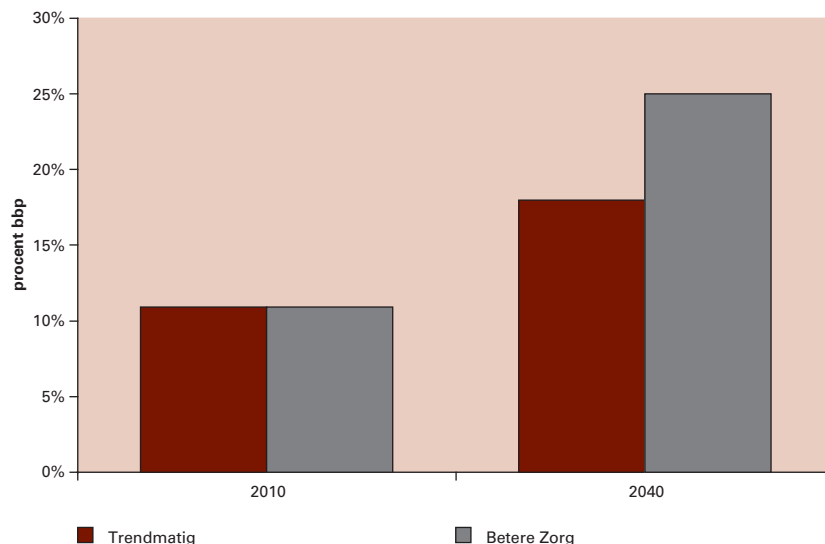
Maatregelen dragen bij aan het beperken van de uitgavenstijging én het verhogen van de kwaliteit van de zorg. Het beleid op het terrein van geneesmiddelen, de akkoorden in de zorg en de verbeteringen in het zorgstelsel dragen fors bij aan het beperken van de uitgavenstijging in de zorg. Door maatregelen te nemen in overleg met betrokken partijen worden niet alleen de kosten beheerst, maar kan deze kabinetsperiode ook voluit worden ingezet op kwaliteit en het toekomstbestendiger maken van de zorg. De langdurige zorg en ondersteuning wordt hervormd om deze meer cliëntgericht te maken. Zorg en ondersteuning worden dichter bij mensen georganiseerd, zodat meer rekening wordt gehouden met wat mensen willen en kunnen. Deze overgang is ingrijpend, maar door de werkafspraken met alle betrokken partijen is er vertrouwen dat dit kan. Om het curatieve zorgstelsel (Zorgverzekeringswet) verder te verbeteren en de groei van de collectieve zorguitgaven te beperken, zijn afspraken gemaakt met zorgverzekeraars en zorgaanbieders over kwaliteitsverbetering en uitgavenbeheersing. Deze akkoorden hebben rust en vertrouwen in de sector gebracht.

Beperken van de uitgavenstijging blijft ook in de toekomst een uitdaging. Het is onwaarschijnlijk dat de factoren die de groei van de zorg beïnvloeden zullen afnemen. Technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen en maatschappelijke trends gaan hun eigen weg. Vergrijzing, wetenschappelijke doorbraken en patiënten die steeds hogere

⁷⁹ In dezelfde periode groeide de economie met gemiddeld minder dan 1,5 procent per jaar.

eisen stellen aan hun gezondheid zijn niet tegen te houden. Het CPB becijferde in 2011 verschillende groeiscenario's voor de zorg. In figuur 2.3.3 worden twee trendscenario's weergegeven; een scenario waarbij de trend van de voorgaande dertig jaar («Trendmatig») is doorgetrokken en een scenario met de trend van de voorgaande tien jaar («Betere Zorg»). In deze scenario's neemt de collectief gefinancierde zorg toe van 11 procent bbp in 2011 naar respectievelijk 18 en 25 procent bbp in 2040.

Figuur 2.3.3 Twee scenario's op basis van historische trends (collectieve zorguitgaven in procent bbp)



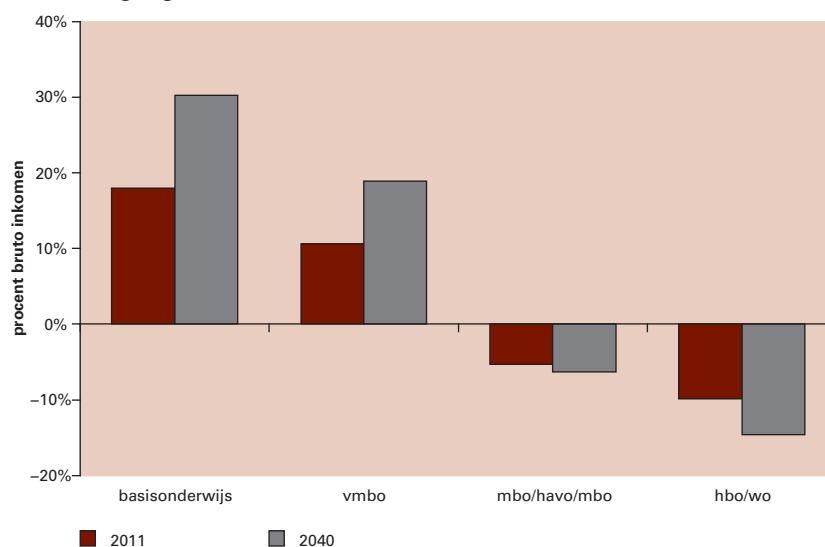
Bron: Van der Horst, Van Erp en De Jong (2011). «Trends in gezondheid en zorg.» *CPB Policy Brief*, 2011 nr. 11. In deze projecties is het kabinetsbeleid van het kabinet Rutte-Asscher overigens nog niet verwerkt.

Het Betere Zorgscenario illustreert dat de consequenties van een sterke uitgavenstijging aanzienlijk zouden zijn. In dit «worst case» scenario besteedt iemand met bijvoorbeeld een vmbo-diploma in 2040 bijna 40 procent van zijn inkomen aan zorgpremies. Voor het hoogste opleidingsniveau gaat het om 33 procent.⁸⁰ Dit zou betekenen dat een Nederlander gemiddeld naast dat hij/zij (meer dan) een dag per week voor het pensioen werkt, en meebetaalt aan belangrijke overheidstaken zoals onderwijs en veiligheid, ook bijna twee dagen werkt voor zijn zorguitgaven.

Stijgende zorguitgaven gaan samen met een toename van de marginale druk en solidariteit. De zorg wordt voor een belangrijk deel inkomensafhankelijk gefinancierd. Hierdoor leidt een toename van de zorguitgaven ook tot meer solidariteit en een hogere marginale druk. Een hogere marginale druk maakt het minder aantrekkelijk om te werken en schaadt zo de economische groei. Figuur 2.3.4 laat zien hoe de solidariteit toeneemt bij hogere collectieve zorguitgaven. De figuur geeft voor het Betere Zorgscenario de verschillen per groep weer tussen het daadwerkelijk zorggebruik (voor de vmbo-opleidingsgroep bijvoorbeeld 58 procent van het bruto inkomen) en de zorglasten gemiddeld (39 procent van het bruto inkomen voor dezelfde groep). Lagere inkomens gebruiken meer zorg in verhouding tot de betaalde premie, hogere inkomens minder.

⁸⁰ Zie Van der Horst en Ter Rele (2013). «Prijs van gelijke zorg». *CPB Policy Brief*, 2013 nr. 1.

Figuur 2.3.4 Verskil tussen zorgconsumptie en zorglasten neemt toe bij groei van de zorguitgaven



Noot: De figuur toont het verschil tussen zorgconsumptie en zorglasten in procenten brutoloon bij het CPB-scenario Betere Zorg. De CPB-analyse gebruikt een levensloopbenadering. Bewerking op Van der Horst en Ter Rele (2013). «Prijs van gelijke zorg» CPB Policy brief.

Innovatie en kosteneffectieve zorg worden belangrijker. Over de impact van bovengenoemde ontwikkelingen op de zorg en de zorguitgaven is een voortdurende discussie nodig.⁸¹ Bovendien is het nodig om deze ontwikkelingen op een positieve manier in te zetten. Om kansen te creëren moet meer worden gedacht vanuit de mensen die gebruik maken van de zorg: de duurzaam inzetbare werknemers, de zelfredzame mensen die meer eigen regie willen en de minder zelfredzame mensen die vooral geholpen willen worden. Een ambitieuze agenda voor innovatie en vernieuwing in de zorg is nodig om de toegevoegde waarde van de zorg te vergroten. Dit betekent niet altijd meer, maar vooral beter. Nieuwe, slimme technologieën en innovatie maken het mogelijk om meer zorg te bieden met dezelfde mankracht tegen lagere kosten en meer toegespitst op de wensen en mogelijkheden van de zorgvrager. Het kabinet wil ook onnodige belemmeringen wegnemen, onder meer door in de bekostiging van de zorg meer ruimte te geven voor innovatie en deze te richten op het belonen van resultaten in plaats van het belonen van contactmomenten. De door het kabinet ingezette omslag legt een basis om in de toekomst in te spelen op trends en ontwikkelingen in de zorg.

Ook toekomstige kabinetten zullen maatregelen moeten nemen.

De huidige hervormingen zijn een belangrijke stap, maar gezien de onderliggende trends mogelijk niet genoeg. Het stelsel moet er ook in de toekomst op gericht zijn om gepast gebruik van zorg te stimuleren. Daarbij speelt de vormgeving van solidariteit in het stelsel een rol. Solidariteit in het zorgstelsel is noodzakelijk om toegankelijke zorg voor iedereen te waarborgen, maar draagt er ook aan bij dat niet iedereen zich bewust is van de hoge kosten van de zorg die zij gebruiken. De balans tussen kosten en baten wordt hierdoor niet geheel in overweging genomen. Daarnaast zal kosteneffectiviteit een belangrijker thema worden in de maatschappelijke discussie. Het is belangrijk, ook vanwege het draagvlak voor hervormingen, dat de baten van betere zorgverlening en

⁸¹ Zie Ministerie van VWS (2014). «De maatschappij verandert. Verandert de zorg mee?» bijlage bij Kamerbrief over e-health en zorgverbetering (2 juli 2014).

-gebruik ten gunste komen aan de premiebetaler. Onlangs is het traject *Zorgkeuzes in Kaart* van start gegaan. Dit traject verkent – buiten de hectiek van de verkiezingsperiode om – maatregelen op het gebied van zorg. De uitkomsten kunnen in de toekomst als inspiratie dienen voor verdere verbeteringen binnen het zorgstelsel.

2.3.3 De noodzaak van een maatschappelijke pensioendiscussie

Het vertrouwen in het pensioenstelsel is kleiner dan voorheen.

Dat heeft ten eerste te maken met de financiële situatie van de pensioenfondsen. Als gevolg van de kredietcrisis van 2008 en de gestegen levensverwachting kwam het overgrote deel van de pensioenfondsen in financiële problemen. Naar aanleiding daarvan is en wordt noodzakelijk onderhoud gepleegd aan het pensioenstelsel – in de vorm van bijvoorbeeld de Wet versterking bestuur pensioenfondsen, de Wet aanpassing financieel toetsingskader en de Wet pensioencommunicatie (zie hoofdstuk 1). Tegelijkertijd leiden demografische, economische, arbeidsmarktgerelateerde en sociaal-culturele ontwikkelingen tot nieuwe vragen bij het huidige stelsel. Deze ontwikkelingen plaatsen het stelsel voor nieuwe uitdagingen.⁸²

Het kabinet is daarom gestart met de Nationale Pensioendialoog.

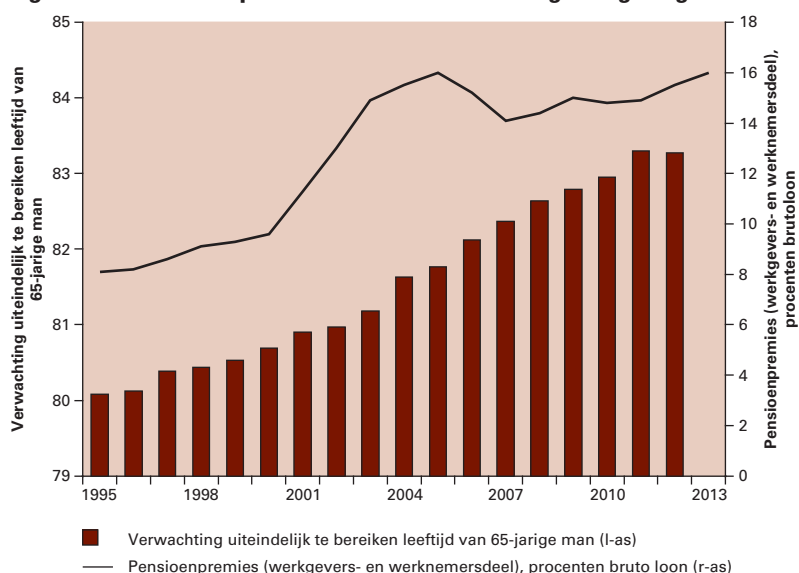
Voor draagvlak onder het pensioenstelsel is het van belang dat het stelsel blijft aansluiten op de omstandigheden, trends en opvattingen van de deelnemers. Gegeven deze fundamentele vragen is het van belang om dit gesprek breed te voeren. Het pensioenstelsel raakt uiteindelijk immers iedere Nederlander. Om deze reden is de Nationale Pensioendialoog van start gegaan. Het kabinet heeft de oriëntatiefase hiervoor inmiddels achter de rug. Via de website www.denationalepensioendialoog.nl zal de opbrengst van de oriëntatiefase worden verspreid. Vooralsnog tekenen zich onderstaande maatschappelijke trends en ontwikkelingen af, die een gesprekspunt zullen vormen in het vervolg van de dialoog.

- *Meer arbeidsmarktdynamiek en heterogene voorkeuren.* Mensen wisselen vaker van baan. Dit heeft deels te maken met globalisering en technologische ontwikkelingen, waardoor vaker sprake is van «creatie en destructie» van banen. Ook veranderen bijvoorbeeld individuele voorkeuren waardoor mensen vaker een nieuwe baan zoeken. De persoonlijke verbintenis van de werknemer met het bedrijf of de bedrijfstak is hierdoor vermoedelijk kleiner dan in het verleden. De standaardoptie van een fulltime werkende kostwinner met een vaste arbeidsrelatie heeft plaatsgemaakt voor een rijk palet aan opties met onder meer tweeverdieners, zzp'ers, uitzendkrachten, deeltijdwerkers en arbeidsmigranten.
- *Andere rol werkgevers.* De pensioenrisico's die werkgevers lopen zijn groter en zichtbaarder geworden. Bedrijven zijn hierdoor steeds minder geneigd om eventuele tekorten in de pensioenfondsen (deels) bij te passen. Ook de boekhoudregels die hen dwingen de pensioenrisico's op hun balans op te nemen, dragen hieraan bij.
- *Vergrijzing.* Het deelnemersbestand van de pensioenfondsen vergrijsst: het aantal inactieve deelnemers groeit ten opzichte van de actieve deelnemers. Het Nederlandse pensioensysteem is – doordat bijna alle werknemers via het pensioenfonds zelf sparen voor hun oude dag – minder gevoelig voor de vergrijzing ten opzichte van veel andere landen. Vergrijzing betekent echter ook dat negatieve schokken over

⁸² Zie paragraaf 4.2 *Het stelsel in discussie* van de beleidsdoorlichting pensioenbeleid uit december 2013 voor een uitgebreidere bespreking (<http://www.rijksbegroting.nl/system/files/18/szwbeleidsdoorlichting-pensioenbeleid.pdf>).

een steeds kleinere groep actieve deelnemers kunnen worden omgeslagen. De vergrijzing zet zo druk op de solidariteit tussen generaties en zorgt ervoor dat bij schokken eerder rechten en uitkeringen niet worden geïndexeerd of gekort. Dit hangt onder meer samen met de sterk toegenomen pensioenpremies (zie figuur 2.3.5). Deze premiestijging is onder andere het gevolg van de sterk toegenomen levensverwachting in combinatie met de langdurige daling van de lange rente. Door de hoogte van de premie en de verschuivende verhouding van actieven ten opzichte van inactieven is het premie-instrument bot geworden.

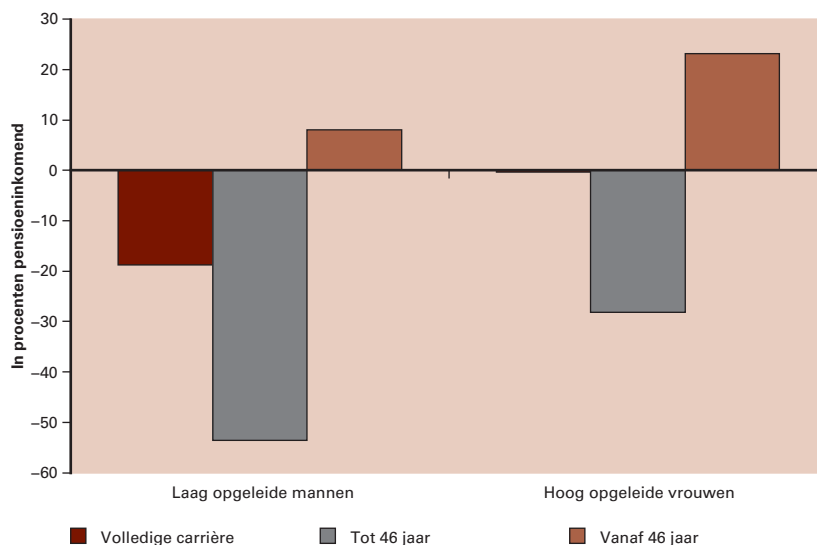
Figuur 2.3.5 Pensioenpremies en levensverwachting snel gestegen



- **Doorsneesystematiek.** De meer flexibele arbeidsmarkt leidt ook tot vragen over de doorsneesystematiek. Binnen het pensioenstelsel is sprake van overdrachten tussen verschillende groepen. Enerzijds komt dit tot stand via de inkomensafhankelijke AOW-premie (eerste pijler), anderzijds speelt de collectiviteit en de zogenoemde «doorsneesystematiek» in de tweede pijler een grote rol. Deze systematiek houdt in dat alle deelnemers binnen een pensioenregeling dezelfde premie betalen voor dezelfde opbouw, ongeacht bijvoorbeeld geslacht, leeftijd of gezondheid. Dit terwijl bijvoorbeeld de premie van jonge werknemers langer rendeeft en meer waard is bij pensionering. In een marktsituatie zou deze deelnemer met dezelfde premie een hogere opbouw kunnen realiseren. Dit systeem heeft zijn oorsprong in de tijd dat werknemers vaak hun hele arbeidsleven bij hetzelfde bedrijf of in dezelfde bedrijfstak werkten. Naast de doorsneesystematiek veroorzaakt ook de collectieve inrichting van de pensioenregelingen een overdracht van inkomen tussen groepen die gemiddeld langer leven met groepen die relatief korter leven (van mannen naar vrouwen en laagopgeleiden naar hoogopgeleiden). Vooral deelnemers die halverwege hun loopbaan uit de collectieve pensioenregeling stappen en bijvoorbeeld zzp'er worden, kunnen aanzienlijke nadelen ondervinden (zie figuur 2.3.6). Een laagopgeleide man die tot zijn 46e pensioen opbouwt in het doorsneesysteem, ontvangt bijvoorbeeld naar schatting ruim de helft minder pensioen dan in theorie bereikt kan worden aan de hand van de ingelegde premies. Een deelnemer die juist in de tweede helft van de loopbaan pensioen opbouwt, ontvangt gemiddeld een subsidie op de ingelegde premies. Een overgang naar een meer actuariael neutraal stelsel kent forse transitiekosten en

vereist breed draagvlak. Het CPB haalt in een recente studie verschillende alternatieven aan, waaronder progressieve premies (gelijke opbouw, maar premies die toenemen met de leeftijd) en degressieve opbouw (doorsneepremie, maar een opbouwpercentage dat daalt naarmate men ouder wordt).⁸³ Een optie buiten het collectieve pensioencontract is een individuele pensioenrekening. Het verlaten van de doorsneesystematiek brengt echter een omvangrijk verdelingsvraagstuk met zich mee. Zonder compenserende maatregelen verliezen deelnemers tussen de dertig en zestig jaar ongeveer tien procent van het aanvullend pensioen, ongeveer 100 miljard euro, ten bate van jongere generaties. Via compenserende maatregelen kan de transitelast meer worden gespreid. Vanwege collectieve elementen blijft in veel van de alternatieven overigens altijd sprake van zekere mate van overdrachten als gevolg van verschillen in persoonskenmerken. De doorsneesystematiek zal één van de onderdelen van de nationale pensioendialoog zijn die het kabinet dit najaar voert.

Figuur 2.3.6 Inkomensoverdrachten in de tweede pijler



Bron: CPB-notitie «Eindrapportage voor- en nadelen van de doorsneesystematiek». De figuur geeft het netto profijt weer voor twee relatief extreme gevallen (laagopgeleide mannen en hoogopgeleide vrouwen) in procenten van het pensioeninkomen bij verschillende in- en uitredingsmomenten in het pensioenfonds. De figuur laat zien dat een deelnemer die tot halverwege de loopbaan pensioen opbouwt door onder meer het negeren van tijdswaarde te weinig pensioen ontvangt gegeven zijn inleg. Een deelnemer die juist in de tweede helft van de loopbaan pensioen opbouwt, ontvangt gemiddeld genomen een subsidie ten opzichte van de inleg.

Deze ontwikkelingen roepen vragen op over de mate van keuzevrijheid, solidariteit en collectiviteit in het stelsel en over de verantwoordelijkheidsverdeling die daarbij hoort. De antwoorden hierop kunnen effecten hebben op de fundamentele vragen van het stelsel. Denk hierbij niet alleen aan het bovengenoemde vraagstuk van de doorsneepremie, maar ook aan zaken als de verplichtstelling. Voor het einde van het jaar zal de Sociaal Economische Raad (SER) een advies uitbrengen over het stelsel als onderdeel van de Pensioendialoog. In het voorjaar van

⁸³ Zie CPB (2014). «Eindrapportage voor- en nadelen van de doorsneesystematiek» CPB Notitie en Lever, Bonenkamp en Cox (2014). «Doorsnee-systematiek in pensioenen onder druk?» CPB Policy Brief 2014/01.

2015 informeert het kabinet de Tweede Kamer via een hoofdlijnennotitie, waarin het kabinet ook beleidsvarianten presenteert.⁸⁴

2.3.4 Inkomenspositie huishoudens fluctueert over de levensloop

In Nederland is de private consumptie tijdens de crisis sterker teruggelopen dan in veel andere landen. Dit hangt sterk samen met de ontwikkeling van het beschikbare inkomen en negatieve vermogenseffecten, onder meer als gevolg van de dalende huizenprijzen. Nederlandse huishoudens hebben een lange balans: hoge huizen- en pensioenvermogens en hoge (hypotheek)schulden. Deze lange balans maakt huishoudens en de consumptie van huishoudens via vermogenseffecten gevoelig voor prijsschokken. Door hoge contractuele besparingen van onder andere pensioen en eigen woning bouwen huishoudens veel «beklemd» vermogen op. Daarentegen beschikken huishoudens over relatief weinig vrij beschikbare buffers.⁸⁵ Een tijdelijke inkomensterugval leidt zo tot een relatief grote terugval in de consumptie, terwijl vanuit de consumptietheorie het uitsmeren van een schok over de levensloop efficiënt is. De geringe vrije buffers van huishoudens beperken dus hun mogelijkheden om schokken op te vangen. Schokken komen hierdoor harder aan en werken zo sterker door op de economie.

Het vrij beschikbare inkomen over de levensloop gaat soms gepaard met opvallende schommelingen. De inkomenspositie van huishoudens verandert gedurende de levensloop. Dit hangt samen met de toename van het bruto-inkomen over de levensloop. Huishoudens met een eigen woning en/of kinderen ervaren daarbij opvallende schommelingen in het vrij besteedbare inkomen. Figuur 2.3.7 geeft als illustratie het bruto- en vrij besteedbaar inkomen over de levensloop voor een tweeverdienerhuishouden met twee kinderen en een eigen woning weer.⁸⁶ Gemiddeld stijgt het bruto-inkomen gedurende de carrière; van demotie is weinig sprake.⁸⁷ Vanaf de pensioenleeftijd daalt het bruto-inkomen en daarmee het besteedbaar inkomen, zij het gematigd door lagere belastingen na pensionering. Verplichte besparingen en factoren als de kosten van kinderen resulteren in een aantal schommelingen over de levensloop.

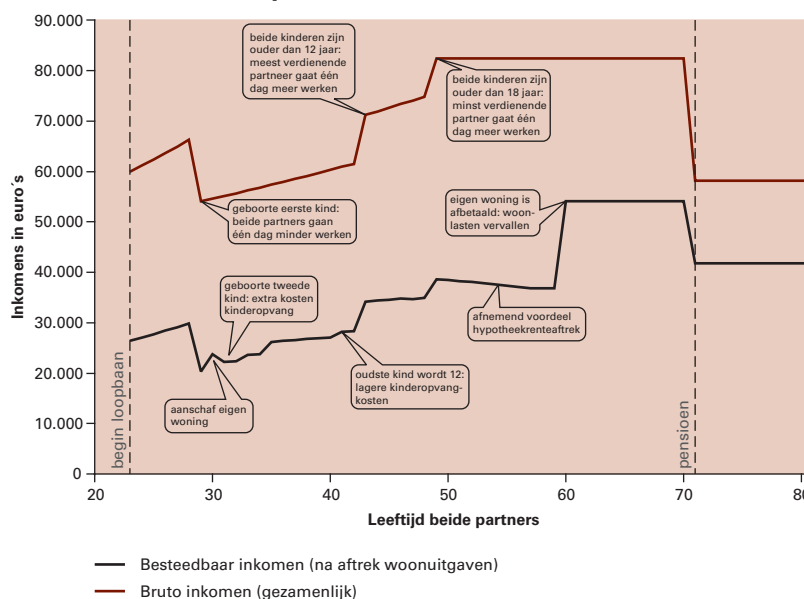
⁸⁴ Zie voor meer detail de voortgangsrapportage De Nationale Pensioendialoog, Kamerbrief 2014-0000098393.

⁸⁵ Zie voor meer detail over de vrij besteedbare financiële vermogens van Nederlandse huishoudens figuur 3.3 op p. 26 van Van Es en Kranendonk (2014). «Vermogensschokken en consumptie in Nederland.» *CPB Achtergronddocument*.

⁸⁶ Nederland telt op dit moment ruim 800 duizend tweeverdieners met kinderen in de leeftijd van 0 tot 18. Dit is ongeveer een kwart van het totaal aantal tweeverdieners.

⁸⁷ Zie voor loonprofielen over de leeftijd en demotie: Euwals, Boeters, Bosch, Deelen en Ter Weel (2013). «Arbeidsmarkt Ouderen en Duurzame Inzetbaarheid.» *CPB Achtergronddocument*; en OECD (2014). «Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014: Working Better with Age». *OECD Publishing*. In een recente analyse vindt het CPB ook toenemende lonen bij oudere werknemers in de marktsector («wage cushion»), zie Euwals en Deelen (2014). «Do Wages Continue Increasing at Older Ages? Evidence on the Wage Cushion in the Netherlands.» *CPB Discussion paper 282*.

Figuur 2.3.7 Tweeverdieners met kinderen ervaren fluctuaties in de bestedingsruimte over de levensloop



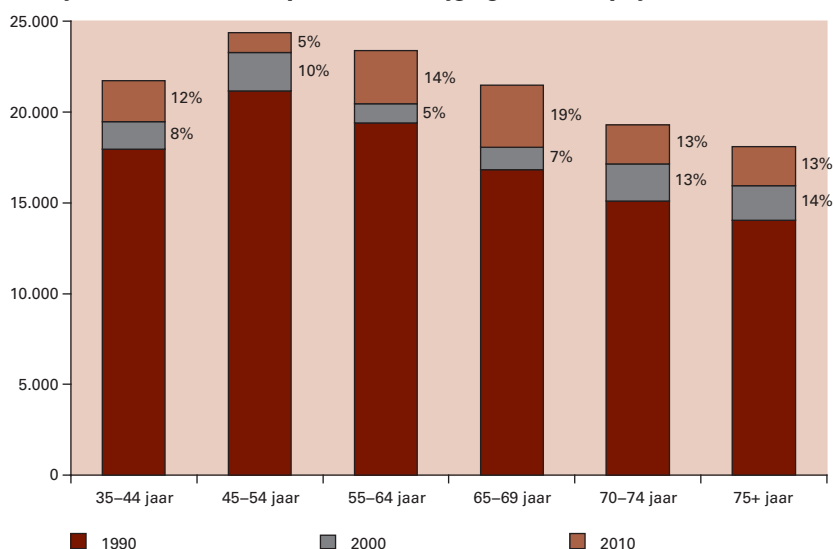
Noot: de figuur is een illustratie met een voorbeeld tweeverdienerhuishouden waarbij één partner anderhalf keer modaal verdient en de ander modaal. De volwassenen in het huishouden zijn geboren rond 1980 en vallen onder de nieuwe AOW-regels. Het huishouden heeft twee kinderen en een koophuis met een hypotheek van 300 duizend euro. Deze wordt in dertig jaar geheel afgelost. Voor de inkomensontwikkeling is bij beide partners gerekend met een gemiddeld carrièrepatroon en arbeidsaanbodbeslissingen die veelal samen gaan met het zorgen voor jonge kinderen. Het vrij besteedbaar inkomen toont het inkomen met inbegrip van de kindregelingen (heffingskortingen en toeslagen) en na aftrek van woonuitgaven en uitgaven aan kinderopvang, maar voor vaste lasten (zoals gas, water, licht en verzekeringen).

Tijdens de levensloop wordt de ontwikkeling van het vrij besteedbaar inkomen beïnvloed door allerlei factoren, zoals kosten van kinderopvang, aflossing van hypotheek (inmiddels voor nieuwe gevallen verplicht om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek) en studieschuld. Het zijn veelal jonge huishoudens die een huis kopen en de hypotheek aflossen. Ook de kosten van kinderen vinden logischerwijs grotendeels plaats tussen de dertig en vijftig jaar. Voor een huishouden met een koophuis geldt dat het besteedbaar inkomen bij afbetaling van de hypotheek – in het voorbeeld bij zestig jaar – een flinke opwaartse sprong maakt. Bovendien bouwen zij via aflossing van de eigen woning en waardestijging van deze woning veel vermogen op gedurende de levensloop.⁸⁸

Ouderen kennen daarentegen een veelal zeer gunstige inkomens- en vermogenspositie. In de laatste decennia is het inkomen van ouderen sterk toegenomen. Het gestandaardiseerde beschikbare inkomen van het cohort 65–69-jarigen steeg tussen 2000 en 2010 met bijna 20 procent (zie figuur 2.3.8). De huidige generatie ouderen heeft steeds vaker en steeds meer aanvullend pensioen opgebouwd. Ouderen maken overigens zelf ook meer niet-verzekerde zorgkosten.

⁸⁸ In algemene termen geldt natuurlijk wel dat huishoudens tijdelijk meer (hypotheckair) kunnen lenen om een betere spreiding in het besteedbare inkomen te bewerkstelligen. Dit is uiteraard niet zonder kosten.

Figuur 2.3.8 Gestandaardiseerd beschikbaar huishoudinkomen naar leeftijdsc cohort, niveau en procentuele stijging (euro's in prijzen 2010)



Bron: IBO 65 plus, p. 21

Het vermogen van ouderen is vooral toegenomen door toegenomen huizenbezit en stijgende huizenprijzen.⁸⁹ In combinatie met het feit dat ouderen langer hebben kunnen sparen, vertaalt dit zich in een groot verschil in vermogen tussen jong en oud. Hierdoor hangt de in vergelijking met het inkomen relatief hoge vermogensongelijkheid in Nederland sterk samen met de leeftijd. Volgens recente cijfers van het CBS over 2012 bezitten huishoudens waarvan de hoofdkostwinner ouder is dan vijftig jaar, meer dan 75 procent van het totale vermogen exclusief pensioenvermogen. Huishoudens waarvan de hoofdkostwinner ouder is dan zestig jaar bezitten meer dan 50 procent van het totale vermogen; huishoudens waarvan de kostwinner ouder is dan zeventig jaar meer dan 25 procent. Een bruto loonprofiel dat meer aansluit bij de ontwikkeling van de productiviteit over de levensloop en internationale normen kan, in combinatie met het spreiden van de belastingdruk, bijdragen aan een stabiel inkomens- en consumptiepatroon.⁹⁰

Box 2.3.2 De spreiding van de Nederlandse welvaart

De afgelopen periode is, onder meer als gevolg van het verschijnen van het boek *Capital in the Twenty-First Century* van de Franse econoom Thomas Piketty, veel aandacht naar economische ongelijkheden ontstaan. Ook de WRR leverde met de bundel *«Hoe ongelijk is Nederland?»* een bijdrage. Aandacht voor de inkomensverdeling is niet nieuw: de Grondwet noemt in het eerste lid van artikel 20 de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van de welvaart een zorg van de overheid en evenals in voorgaande jaren rapporteert ook deze Miljoenennota een gedetailleerd koopkrachtbeeld met de (statische) koopkrachtontwikkeling van huishoudens in kwartprocentpunten.

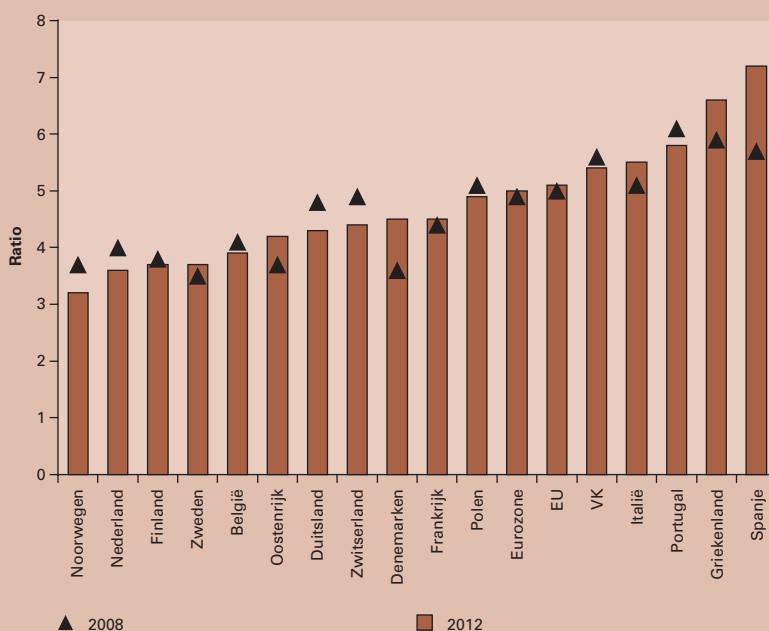
⁸⁹ IBO Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties, 2013.

⁹⁰ Zie hiervoor onder andere het thema «belastingdruk particulieren beter spreiden over de levensloop» en de brief van de Staatssecretaris van Financiën over aanpassingen in het belasting stelsel.

Loon- en inkomensongelijkheid

Achter de cijfers waar economen, journalisten en beleidsmakers dagelijks mee werken schuilt een belangrijke wereld van statistieken en meetproblemen. Dé kernvraag bij discussies over inkomensongelijkheid is het «wie» en het «wat». Wordt gekeken naar huishoudens, of naar individuen? Wordt gekeken naar bruto of besteedbaar inkomen? Hoe is de rangorde bepaald, en zijn aanvullende bewerkingen uitgevoerd? Dit soort vragen zijn belangrijk want door verschillende keuzes op dit gebied kunnen verschillende conclusies worden getrokken. Deze *disclaimers* betekenen niet dat er geen robuuste uitspraken over ontwikkelingen op het gebied van economische ongelijkheden kunnen worden gedaan. Zo is het breed gedeeld dat over de twintigste eeuw sprake was van een grote periode van nivellering.⁹¹ Internationale vergelijkingen laten zien dat Nederland op dit moment een relatief vlakke inkomensverdeling kent in vergelijking met andere ontwikkelde landen, die gedurende de crisis weinig is veranderd (zie figuur).⁹²

Figuur 2.3.9 Verhouding inkomen top 20 procent huishoudens ten opzichte van onderste 20 procent



Bron: Eurostat (EU SILC), huishoudens, gestandaardiseerd besteedbaar inkomen, gerangschikt op dit inkomen. Voor 2013 zijn nog geen volledige gegevens beschikbaar.

⁹¹ Voor historische trends op het gebied van inkomensongelijkheid kan worden gekeken naar Afman en Salverda (2005). «Topinkomensandelen in de 20^{ste} eeuw» *Economische Statistische Berichten*. Voor een historisch overzicht van de ontwikkeling van de vermogensongelijkheid wordt verwezen naar de kamerbrief over vermogensongelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën van september 2014.

⁹² Zie ook het CBS persbericht «Inkomensverschillen zijn stabiel en relatief klein» bij de publicatie van *Welvaart in Nederland 2014* op 2 juni 2014. Ook de WRR concludeert in haar bundel dat «in recente jaren bepaald geen sprake is van een aardverschuiving» (p.12). Het relatief beperkte niveau van ongelijkheid en de in internationaal op zicht bescheiden ontwikkeling blijkt tevens uit recente OESO studies *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty* (mei 2013) <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf> en *Focus on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?* (mei 2014) <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf>.

Deze stabiliteit hoeft geen gegeven te zijn. De inkomensverdeling komt door een groot aantal krachten, trends én incidenten tot stand. Denk bijvoorbeeld aan een toenemend aantal tweeverdieners in de hogere inkomensgroepen, hogere pensioeninkomens en groei van de werkgelegenheid van met name vrouwen en jongeren. Maar ook de conjunctuur en de werkloosheidsdynamiek is van invloed. Salverda (2014) wijst op de ontwikkelingen in de staarten van de inkomensverdeling: het inkomen aan de bovenkant is toegenomen, terwijl de onderkant nauwelijks op vooruitgang.⁹³ Het CPB heeft de loonverdeling onderzocht en vindt een toenemende loonongelijkheid.⁹⁴ Ook De Beer (2014) vindt groeiende beloningsverschillen in Nederland, met name in de periode 1985–2000. De Beer kijkt hierbij naar de Gini- en Theilcoëfficiënt van het loon van voltijdmedewerkers: deze indicatoren zijn sinds eeuwisseling stabiel.⁹⁵

Vermogensongelijkheid

Hoewel gedurende de twintigste eeuw sprake was van nivellering, is de vermogensongelijkheid in Nederland aanzienlijk hoger dan de inkomensongelijkheid. Voor inkomensongelijkheid berekent het CBS een Gini-coëfficiënt van ongeveer 0,3; voor vermogensongelijkheid is deze indicator ongeveer 0,8.⁹⁶ Dit hangt onder meer samen met verschillen in de type grootheid (stroom versus voorraad), maar ook met de opvallende verdeling van vermogen over leeftijdsgroepen (zie paragraaf 2.3). Dit doet vermoeden dat gedurende de levensloop de vermogensongelijkheid beperkter is dan op één moment in tijd. Wel lijkt het alsof de vermogensongelijkheid tussen generaties is toegenomen: zo is het vermogen van ouderen tussen 1993 en 2010 meer dan verviervoudigd (gecorrigeerd voor inflatie), terwijl het vermogen van jongere huishoudens (met een kostwinnaar tot 45 jaar) is afgenomen.⁹⁷ Een internationale vergelijking van vermogensongelijkheid is door verschillen in instituties (bijvoorbeeld de manier waarop wordt gespaard voor de oude dag of de collectiviteiten van de welvaartstaat) complex. Collectieve besparingen zijn niet eenvoudig aan individuele huishoudens toe te rekenen en zitten daarom niet standaard in de CBS vermogensstatistiek. Dit beïnvloedt het beeld: uit een bijdrage van Caminada, Goudswaard en Knoef op het discussieforum Mejudice blijkt dat als het pensioenvermogen wordt meegenomen, het aandeel van de top 1% blijkt te dalen van 25% naar 16%. De Gini-coëfficiënt voor de vermogensongelijkheid daalt van 0,80 naar 0,68.⁹⁸

⁹³ Salverda (2014). «De tektoniek van de inkomensongelijkheid in Nederland» in Kremer et al (2014). «Hoe ongelijk is Nederland?» *Amsterdam University Press*.

⁹⁴ CPB Centraal Economisch Plan 2008 over loonongelijkheid; Straathof, Groot en Mohlman (2009). «Hoge bomen in de polder-globalisering en de loonverdeling.» *CPB document 199*; Ter Weel (2012). «Loonongelijkheid stijgt». *CPB Policy Brief*.

⁹⁵ De Beer (2014). «Groeiende beloningsverschillen in Nederland» in Kremer et al (2014). «Hoe ongelijk is Nederland?» *Amsterdam University Press*.

⁹⁶ De Gini-coëfficiënt is een maatstaf voor het meten van een verdeling binnen een populatie, op basis van data per inwoner of huishouden. Een coëfficiënt van 0 geeft een totaal gelijke verdeling aan, een coëfficiënt van 1 een maximaal ongelijke verdeling. Wanneer in berekening van de coëfficiënt negatieve waarden worden meegenomen, zoals het geval is in de Nederlandse vermogensverdeling, is het mogelijk een coëfficiënt groter dan 1 te krijgen.

⁹⁷ IBO inkomen en vermogen van ouderen, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 736, nr. 2. De huidige generatie ouderen heeft geprofiteerd van de toegenomen waarde van woningen. Dit hoeft geen regelmatigheid te zijn.

⁹⁸ Caminada, Goudswaard en Knoef, «Vermogen in Nederland gelijker verdeeld sinds eind negentiende eeuw», Me Judice, 27 juni 2014.

Mobiliteit

Het statische karakter van de hierboven besproken cijfers gaat voorbij aan het thema van mobiliteit. Studenten beginnen in het onderste inkomensdeciël, maar eindigen veelal in de hogere regionen van de inkomensverdeling. Lever en Waaijers (2012) vinden een inkomensongelijkheid die gedurende de levensloop ongeveer half zo groot is als in één jaar.⁹⁹ Ook De Beer haalt simulaties aan die stellen dat de inkomensongelijkheid over de levensloop gemeten ongeveer een derde kleiner is dan op één moment in tijd. Politiek en beleidsmatig heeft thema van gelijkheid van kansen aan kracht gewonnen. Dit type van gelijkheid is niet eenvoudig in een statistiek te vangen. Een benadering is te kijken naar de erfelijkheid van inkomensklassen: in hoeverre geven ouders hun sociaal-economische categorie door aan kinderen? Omdat in voorgaande generaties nog weinig sprake was van werkende vrouwen, wordt hiervoor vaak gekeken naar de relatie van het inkomen van de vader met het inkomen van de zoon (loonelasticiteit). Recent heeft het CBS voor Nederland deze relatie onderzocht en vindt voor Nederland een in internationaal vergelijkend opzicht gemiddelde loonelasticiteit.¹⁰⁰ In Scandinavische landen hangt het inkomen van kinderen in mindere mate samen met dat van hun ouders, in onze grote buurlanden en in Angelsaksische landen wordt een beduidend hogere relatie gevonden. Hoewel talent in enige mate overerfelijk is, vinden economen dat een lage elasticiteit een teken van een meritocratie en gelijkheid van kansen is.

2.4 Meer aandacht voor uitvoering is een randvoorwaarde

Niet alleen het «wat» van hervormingen is belangrijk, maar ook het «hoe». In het debat over hervormingen staat voornamelijk de inhoud van hervormingen en veranderingen centraal. Voor succes is de «hoe-vraag» echter net zo belangrijk. Goed beleid staat of valt met de kwaliteit van de uitvoering ervan. In de praktijk blijkt het vaak lastiger om de doelstellingen van hervormingen te verwezenlijken dan op papier was bedacht. Een breed geaccepteerde algemene theorie over beleidsimplementatie bestaat niet, maar op basis van ervaringen uit het verleden zijn wel belangrijke lessen te trekken.¹⁰¹ Aspecten als eenvoud, begrijpelijkheid, goede communicatie en draagvlak zijn succesfactoren gebleken. Eenvoud kan ten onder gaan aan de wens om uitzonderingen te maken voor specifieke groepen. Begrijpelijkheid kan worden uitgehold door grote onzekerheid die ontstaat over beleidsaanpassingen of wanneer frequent aanpassingen worden gepleegd. Draagvlak vereist dat de tijd wordt genomen om met veldpartijen en uitvoerders de hervorming te verfijnen. Voorbeelden hiervan zijn de akkoorden met onder andere partijen in de zorg, ten aanzien van de pensioenen en over de energievoorziening. Het gebruik van open data kan de transparantie en de aanpak van maatschappelijke vraagstukken bevorderen. Het kabinet zet daarom in op het vergroten van het aanbod van open data.¹⁰²

⁹⁹ Lever en Waaijers (2012). «Inkomensongelijkheid gedurende de levensloop.» *TPEdigitaal*, 7 (1), p. 140–159.

¹⁰⁰ Van den Brakel en Moonen (2013). «Inkomensmobiliteit tussen generaties relatief hoog in Nederland» *CBS Sociaal-Economische trends*, april 2013/02. Hierbij past het aandachtspunt dat wordt gekeken naar werknemers in de leeftijdscategorie 25–42 jaar. Dit zijn relatief jonge werknemers, terwijl het niet ondenkbaar is dat de relatie sterker wordt naar mate de loopbaan vordert.

¹⁰¹ DeLeon en DeLeon (2002). «What ever happened to policy implementation?», p. 467, en Saetren (2005). «Facts and myths about research on public policy implementation», p. 559–560.

¹⁰² In de door de Minister van BZK nog toe te zenden kabinetsreactie op het trendrapport open

Complexiteit leidt tot risico's en uitvoeringskosten. De financiële belangen van gericht beleid zijn duidelijk; denk aan toeslagen voor bepaalde groepen mensen. Deze groepen kunnen heel precies worden bediend en specifieke schrijnende gevallen kunnen worden gecompenseerd. De nadelen zijn echter vaak minder zichtbaar, maar wel aanwezig. Te denken valt aan de hoge uitvoeringskosten en uitvoeringsrisico's als gevolg van de grotere complexiteit. De huurtoeslag is een voorbeeld van een gericht instrument met veel factoren die van invloed zijn op de precieze toeslag, zoals de grootte en samenstelling van het huishouden, inkomen, betaalde huur, kwaliteitskortingen enzovoort. Dit vergroot de kans op bijstellingen achteraf.¹⁰³ Ook op zichzelf eenvoudige regelingen kunnen door stapeling sluipenderwijs leiden tot een zeer complex stelsel. Het geheel van toeslagen met dwarsverbanden naar het stelsel van de inkomstenbelasting is hiervan een voorbeeld. Complexiteit kan ook zorgen dat beoogde prikkels van beleid niet effectief zijn doordat het beleid niet duidelijk is.¹⁰⁴ Doordat dergelijke nadelen van complexiteit pas indirect of later zichtbaar zijn, blijven ze bij de besluitvorming onderbelicht. De uitvoeringsbrief van de Belastingdienst noemt complexiteit dan ook als het grootste risico, vooral omdat deze sluipenderwijs – ongemerkt – wordt opgebouwd.¹⁰⁵

Ook de «wie-vraag» is belangrijk: gemeenten maken een betere uitvoering mogelijk. Het kabinet decentraliseert per 2015 taken in het sociale domein naar gemeenten. Deze decentralisatie is een belangrijke ontwikkeling in het openbaar bestuur en gaat gepaard met grote geldstromen: 3,6 miljard voor de Wmo, 3,9 miljard voor de Jeugdwet en 2,9 miljard voor de Participatiewet. De decentralisaties versterken de rol van gemeenten om burgers te ondersteunen en via maatwerk te zorgen dat mensen kunnen blijven meedoen in de samenleving. Uitvoering, bekostiging en besluitvorming staan straks veel dichterbij de huishoudens die deze voorzieningen nodig hebben. In plaats van de veelheid aan organisaties en overheden die nu deze taken verrichten, worden deze taken per 2015 aangestuurd door één bestuurslaag. Hiermee vallen grote voordelen te behalen. Doordat de maatregelen en bijbehorende budgetten integraal worden bekeken kunnen gemeenten burgers beter van dienst zijn. Omdat doelgroepen van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet (deels) overlappen, zijn van een integrale aanpak ook belangrijke synergievoordelen te verwachten. Denk bijvoorbeeld aan het delen van uitvoeringskosten en informatie.¹⁰⁶ Doordat de regelingen samenkomen bij één bestuurslaag, wordt deze meer verantwoordelijk voor een doelmatige uitvoering over de regelingen heen. Daarnaast is afwenteling op andere regelingen minder aantrekkelijk.¹⁰⁷ Het is van belang dat de gemeenten beleidsvrijheid krijgen én houden. Inwoners kunnen zelf via hun gemeenteraad directer invloed uitoefenen op het gevoerde beleid en voelen zich zo meer betrokken bij het beleid. De afstand tot een raadslid of wethouder is klein vergeleken met de afstand

data van de Algemene Rekenkamer zal nader worden ingegaan op de maatregelen die het kabinet wil nemen om een impuls te geven aan het beschikbaar stellen van open data. De Minister van Financiën zal in dit verband bevorderen dat de begrotings- en uitgavendata in de komende jaren open gaan.

¹⁰³ IBO Toeslagen (2009). «Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen», p. 47–48.

¹⁰⁴ Saez (1999). «Do taxpayers bunch at kink points?». *NBER Working Paper Series*, No. 7366.

¹⁰⁵ Staatssecretaris van Financiën (2014). «Kamerbrief over verbeterprogramma Belastingdienst», p. 3.

¹⁰⁶ Minister van BZK (2013). «Kamerbrief aanpak decentralisaties op terrein van ondersteuning, participatie en Jeugd», p. 1. CPB (2014). «Vervolgrapportage decentralisaties in het sociale domein»

¹⁰⁷ Besseling, Hers, Hoekstra, Lamers, Mosca en Okker (2013), «Decentralisaties in het sociale domein». *CPB Notitie*

tot een Kamerlid of Minister. Beleid zal ook beter worden toegespitst op de lokale situatie en voorkeuren doordat gemeenten een informatievoorsprong hebben ten opzichte van het Rijk. Dit zal resulteren in verschillen in beleid.¹⁰⁸ Gemeenten moeten vertrouwen en ruimte krijgen om eigen beleid te voeren.¹⁰⁹ Op die manier kan de beoogde meerwaarde, zowel financieel als in de kwaliteit van de voorzieningen, daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Nederlandse gemeenten zijn in omvang fors gegroeid en voeren belangrijke taken goed uit. Het beeld dat gemeenten zich als kleine bestuurslaag bezighouden met kleine onderwerpen is gedateerd. Door herindelingen zijn gemeenten gegroeid van gemiddeld 30 duizend inwoners in 2000 naar gemiddeld 41 duizend in 2014. Daarnaast werken veel gemeenten met elkaar samen. Bovendien kan Nederland leren van eerdere, succesvolle decentralisaties. Zo luidde een van de conclusies van de beleidsdoorlichting van de Wet Werk en Bijstand dat «decentralisatie werkt».¹¹⁰ Dit verklaart ook de trend tot decentralisatie in veel OESO-landen, met Spanje, Japan en Tsjechië als voorbeelden van grote decentralisaties.¹¹¹ Het decentraliseren van taken is dus zeker niet typisch Nederlands. De zorgvuldige uitvoering van de decentralisaties staat momenteel bovenaan de agenda van het kabinet. Het doel is de voordelen van decentraliseren te realiseren, zonder de risico's uit het oog te verliezen. Daarom heeft het kabinet de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer overgenomen om, in goed overleg met de VNG, een onafhankelijke Transitiecommissie Sociaal Domein in te stellen.¹¹² Nadat de wetgeving door het parlement is en gemeenten zich intensief hebben voorbereid, begint op 1 januari 2015 het echte werk: de uitvoering.

¹⁰⁸ OESO (2013). «Government at a glance 2013», p. 104.

¹⁰⁹ Tilburgse school voor politiek en bestuur (2008). «Decentralisatie als opgave», p. 40.

¹¹⁰ Meccano kennis voor beleid (2008). «Werk de WWB?», p. 14.

¹¹¹ OESO (2013). «Government at a glance 2013», p. 104.

¹¹² Minister van BZK (2014). «Kamerbrief over «Transitiecommissie Sociaal Domein».

3 Het Budgettaire Beleid

3.1 Inleiding

Hoewel tekenen van economisch herstel zichtbaar zijn, is het herstel van de economie nog kwetsbaar. De vooruitzichten voor 2015 zijn gunstiger en de Nederlandse overheidsfinanciën komen in rustiger vaarwater terecht. De totale uitgaven van het Rijk bedragen in 2015 250,5 miljard euro, en de inkomsten bedragen 237,7 miljard euro. Het EMU-saldo in 2015 bedraagt naar verwachting – 2,2 procent van het bbp. Doordat Nederland erin is geslaagd het EMU-saldo onder de norm van – 3 procent te brengen, is Nederland ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure. Dit is een positieve ontwikkeling, maar er is nog steeds sprake van een groot tekort: er wordt in 2015 14,6 miljard meer uitgegeven dan er binnenkomt. Dit komt overeen met een tekort van 40 miljoen euro per dag. Door het tekort blijft ook de EMU-schuld hoog. De verwachte EMU-schuld in 2015 bedraagt 70 procent van het bbp. Per Nederlander komt de schuld overeen met bijna 28 duizend euro.

Tabel 3.1.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro)

	2014	2015
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	234,7	237,7
Netto uitgaven onder het uitgavenkader	248,0	249,7
Rijksbegroting in enge zin	106,4	106,3
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	75,3	77,0
Budgettair Kader Zorg	66,4	66,4
Overige netto uitgaven	3,5	0,8
Gasbaten	– 10,8	– 9,1
Rentelasten	8,4	8,3
Zorgtoeslag	3,8	4,0
Overig	2,0	– 2,4
Totale netto uitgaven	251,5	250,5
EMU-saldo centrale overheid	– 16,8	– 12,8
EMU-saldo decentrale overheden	– 2,2	– 1,8
Feitelijk EMU-saldo	– 19,0	– 14,6
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	– 2,9%	– 2,2%
EMU-schuld	454	467
EMU-schuld (in procenten bbp)	69,8%	70,0%
Bruto binnenlands product (bbp)	650	667

Nederland keert terug naar trendmatig begrotingsbeleid binnen de grenzen van de Europese afspraken. De afgelopen jaren was het tekort groter dan de tekortnorm van 3 procent van het bbp. Hierdoor waren aanvullende beleidspakketten noodzakelijk die hebben bijgedragen aan het herstel van de overheidsfinanciën. Nu de economie zich voorzichtig herstelt, is er meer ruimte om trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Dit begrotingsbeleid stelt een meerjarig maximum aan de uitgaven van het Rijk en bevordert budgettaire discipline. De conjunctuur-

schommelingen worden opgevangen in het saldo zonder dat beleid nodig is. Omdat er op één moment in het jaar besluitvorming plaatsvindt, is er sprake van bestuurlijke rust in het begrotingsproces. De afspraken die Nederland in Europees verband heeft gemaakt, zijn medebepalend voor de budgettaire besluitvorming. Deze afspraken vormen immers de grenzen waarbinnen het trendmatig begrotingsbeleid wordt gevoerd.

Sinds het begin van de crisis zijn de uitgaven harder gegroeid dan de economie. Ondanks de forse aanvullende maatregelen van de laatste jaren zijn de uitgaven niet gedaald ten opzichte van het niveau in 2008. Vooral in de zorg en de sociale zekerheid groeien de uitgaven. Hoewel het kabinet de afgelopen tijd de groei van de uitgaven fors heeft beperkt, zijn de overheidsuitgaven in reële termen nog altijd zo'n 10 procent hoger dan voor de crisis, terwijl het bbp per saldo op hetzelfde niveau is. Het ingezette beleid heeft eraan bijgedragen dat het huidige niveau van overheidsvoorzieningen ook op de lange termijn betaalbaar blijft (zie ook box 1.4.1 in hoofdstuk 1 van deze Miljoenennota).¹¹³ Voor houdbare overheidsfinanciën blijft het nodig om structureel niet meer uit te geven dan wat er binnenkomt.

Om de overheidsfinanciën duurzaam te verbeteren, is meer afstand nodig ten opzichte van de tekortnorm van 3 procent van het bbp. Het terugbrengen van tekorten is niet alleen belangrijk om de schuld af te bouwen, maar ook voor behoud van de reputatie op de financiële markten en om voldoende buffers op te bouwen zodat toekomstige schokken makkelijker opgevangen kunnen worden. Een goede uitgangspositie is essentieel voor de schokbestendigheid van de begroting. Het kabinet streeft daarom op de middellange termijn naar structureel begrotingsevenwicht zoals vastgelegd in de Wet houdbare overheidsfinanciën.

In dit hoofdstuk staan het budgettaire beleid van de overheid en de stand van de overheidsfinanciën centraal. De hoofdlijnen van het trendmatig begrotingsbeleid en de Europese begrotingsafspraken worden beschreven in paragraaf 3.2. Vervolgens toont paragraaf 3.3 de jaar-op-jaar ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten. In paragraaf 3.4 is te lezen over de ontwikkeling van het EMU-saldo, het structurele saldo en de EMU-schuld. Tot slot geeft paragraaf 3.5 nadere informatie over hoe de uitgaven en inkomsten onder de kaders zich hebben ontwikkeld.

Box 3.1.1 Wet houdbare overheidsfinanciën

De Miljoenennota 2015 is de eerste Miljoenennota sinds de Wet houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) op 15 december 2013 van kracht werd.

In de wet Hof zijn de Europese begrotingsafspraken over het feitelijke EMU-saldo, het structurele EMU-saldo en de EMU-schuld in nationale wetgeving verankerd. Afgesproken is dat het Rijk en de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) een gelijkwaardige inspanning leveren aan het voldoen aan de afspraken, waarvan de meest in het oog springende het bereiken van de middellangetermijndoelstelling is. Voor het Rijk geldt aanvullend dat in de wet Hof de belangrijkste uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid een wettelijke verankering hebben gekregen. Daarnaast is in de wet Hof invulling gegeven aan de onafhankelijke

¹¹³ CPB (2014), «Minder zorg om vergrijzing». Zie ook www.cpb.nl.

begrotingsautoriteit die toetst of Nederland voldoet aan de Europese begrotingsafspraken. In de wet Hof is, naast het Centraal Planbureau (CPB) als onafhankelijk ramingsinstituut, een belangrijke rol voorzien voor de Raad van State.

Het is sinds 1906 – het jaar dat de eerste Miljoenennota verscheen – traditie om naast de begrotingswetten, ook de Miljoenennota voor advies voor te leggen aan de Raad van State. In de wet Hof is dit voor het eerst ook wettelijk verankerd. De Raad van State toetst in het advies of Nederland voldoet aan de Europese afspraken over het feitelijke EMU-saldo, het structurele EMU-saldo en de EMU-schuld. De Raad van State kan bij deze toets gebruik maken van de ramingen van het onafhankelijke CPB.

De Europese begrotingsafspraken zien toe op de inkomsten en uitgaven van de hele collectieve sector, dus ook van gemeenten, provincies en waterschappen. Daarom voorziet de wet Hof in een procedure die er op gericht is dat de decentrale overheden en de rijksoverheid een gelijkwaardige inspanning leveren aan het realiseren van de Europese begrotingsafspraken. De wet bepaalt dat er bestuurlijk overleg met de decentrale overheden plaatsvindt, voordat hun gelijkwaardige inspanningsplicht wordt vastgesteld. Voor de periode 2013 tot en met 2017 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de norm voor het EMU-saldo van decentrale overheden¹¹⁴ (zie tabel 3.1.2).

Tabel 3.1.2 EMU-saldo decentrale overheden, in procenten bbp

	2013	2014	2015	2016	2017
Ambitie EMU-saldo decentrale overheden	- 0,5	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Afgesproken tekortnorm deze kabinetsperiode, conform wet Hof	- 0,5	- 0,5	- 0,5	(- 0,4)	(- 0,3)
Actuele raming EMU-saldo decentrale overheden	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2

Het EMU-saldo van decentrale overheden wordt voor 2015 geraamd op -0,3 procent van het bbp.¹¹⁵ Voor de raming van het EMU-saldo van decentrale overheden sluit het Rijk aan bij de raming van het CPB. Bij het ramen van het EMU-saldo van de lokale overheden gebruikt het CPB (voorlopige) realisatiegegevens die de decentrale overheden aanleveren aan het CBS. In het verleden is gebleken dat er forse verschillen zijn tussen de raming en realisatie van het EMU-saldo van decentrale overheden. Om de raming en monitoring van het EMU-saldo van decentrale overheden te verbeteren, heeft een ambtelijke werkgroep het rapport «Beheersing EMU-saldo decentrale overheden» opgesteld. Hierin verkent de werkgroep mogelijkheden voor verbetering.¹¹⁶ Op basis hiervan zal in het najaar

¹¹⁴ Zie ook www.rijksoverheid.nl voor het Financieel Akkoord tussen het Rijk en decentrale overheden.

¹¹⁵ Voor zover het CPB het EMU-saldo van de decentrale overheden beschouwt, is dat uitsluitend op het totaalniveau van een grotere groep organisaties (naast gemeenten, provincies en waterschappen ook o.a. onderwijsinstellingen) en niet op het niveau van het totaal van alleen de gemeenten, provincies en waterschappen.

¹¹⁶ Zie ook www.rijksoverheid.nl voor het rapport «Beheersing EMU-saldo decentrale overheden».

2014 in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen worden gezien welke concrete stappen gezet gaan worden.

3.2 Hoofdpijnen van het begrotingsbeleid

Na een langdurige recessie lijken de Nederlandse overheidsfinanciën zich in 2015 weer gunstiger te ontwikkelen. Er hoeft niet gesaneerd te worden te worden en dit leidt tot meer bestuurlijke rust. Nu het tekort onder de norm van 3 procent komt, is er meer ruimte om trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Met de wet Hof zijn de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid en de Europese begrotingsafspraken over het EMU-saldo en EMU-schuld verankerd in nationale wetgeving.

Trendmatig begrotingsbeleid draagt bij aan meerjarige beheersing van uitgaven en budgettaire discipline. Een belangrijk anker van het trendmatig begrotingsbeleid is het werken met meerjarige uitgavenkaders. Aan het begin van een kabinetsperiode worden meerjarige afspraken gemaakt over wat maximaal uitgegeven wordt. Tijdens de kabinetsperiode moeten de uitgaven hierbinnen blijven. Het werken met vaste uitgavenkaders versterkt de budgettaire discipline en bevordert de beheersing van uitgaven. Meerjarige uitgavenkaders dragen ook bij aan de voorspelbaarheid van overheidsbeleid, omdat voor de duur van de kabinetsperiode bekend is hoeveel de overheid gaat uitgeven.

Trendmatig begrotingsbeleid stabiliseert de economie automatisch via de inkomstenkant. De inkomsten uit belastingen en premies zijn gevoelig voor conjuncturele schommelingen. Als er sprake is van een conjuncturele neergang, leidt dit tot lagere inkomsten voor het Rijk. Andersom zijn de inkomsten hoger wanneer de economie groeit. Als de conjuncturele ontwikkeling afwijkt van de voorspelling aan het begin van de kabinetsperiode leidt dit tot afwijkingen in de inkomsten ten opzichte van de raming (mee- of tegenvallers). Het niet reageren op mee- of tegenvallers in de inkomsten zorgt ervoor dat de economie automatisch bijgestuurd wordt. Dit wordt daarom ook wel automatische stabilisatie genoemd. De vrije werking van automatische stabilisatoren zorgt ervoor dat de inkomsten en daardoor ook het EMU-saldo mee-ademen met de conjunctuur. Het voordeel hiervan is dat het begrotingsbeleid minder gevoelig is voor onverwachte conjuncturele schommelingen. Beleidsmatige wijzigingen van de belastingen en premies (tariefswijzigingen en/of aanpassingen in de grondslagen) zijn wel ingekaderd.

Er geldt een scheiding tussen de inkomstenkant en de uitgavenkant van de begroting. De scheiding tussen inkomsten en uitgaven volgt uit het principe van vaste uitgavenkaders en automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting. Deze scheiding voorkomt dat er in economisch goede tijden inkomstenmeevallers worden gebruikt voor extra uitgaven of lastenverlichting, terwijl in economisch minder goede tijden bezuinigd moet worden en de lasten verzwaaard moeten worden. Hiermee wordt tegengegaan dat het beleid fluctuaties in de economie versterkt. In de spelregels van het trendmatig begrotingsbeleid is vastgelegd dat het kabinet besluit over de aanwending van per saldo meevallers bij de uitgaven. Om de werkgelegenheid en de economische groei te stimuleren, heeft het kabinet ervoor gekozen een deel van de beschikbare ruimte aan de uitgavenkant in te zetten voor lastenverlichting. Dit doet recht aan de principes van vaste (maximale) uitgavenkaders en automatische stabilisatie.

Trendmatig begrotingsbeleid draagt bij aan bestuurlijke rust en bevordert een doelmatige verdeling van middelen. In het voorjaar neemt het kabinet een integraal besluit over de uitgavenkant van de begroting voor het komend jaar. Eén besluitvormingsmoment per jaar voor de uitgaven draagt er aan bij dat er een integrale afweging wordt gemaakt over de verdeling van belastingmiddelen. In augustus vindt de besluitvorming plaats over de inkomsten (belastingen en premies) en de koopkrachtontwikkeling.

Europese begrotingsafspraken vormen de vangrail. De vrije werking van de automatische stabilisatie wordt begrensd door het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Dit pact moet een verslechtering van de overheidsfinanciën voorkomen. In de nationale begrotingsregels is voorzien dat het trendmatig begrotingsbeleid samengaat met de Europese normen voor de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld. De Europese begrotingsregels vormen hierbij als het ware de vangrail. Dit houdt onder andere in dat het EMU-tekort hoogstens 3 procent van het bbp mag zijn. Als het EMU-saldo zodanig verslechtert dat het de grens van -3 procent van het bbp overstijgt, moet het kabinet aanvullende maatregelen nemen om deze ontwikkeling te keren. Achtergrond hiervoor is dat als de overheidsfinanciën sterk verslechteren, de voordelen van het trendmatige karakter tijdelijk niet opwegen tegen de voordelen van het terugdringen van het EMU-saldo en daarmee de EMU-schuld. In de Wet Hof zijn daarom de Europese vereisten volgend uit het SGP als grenzen voor het trendmatig begrotingsbeleid opgenomen. Een hoog tekortniveau gaat gepaard met risico's voor de overheidsfinanciën.¹¹⁷ Zo leidt een groot tekort ertoe dat de schuld oploopt, waardoor er steeds meer rente betaald moet worden. Een groot tekort betekent ook dat er geen buffers zijn om onverwachte tegenslagen mee op te vangen. Voor het goed functioneren van het begrotingsbeleid is er daarom een veiligheidsmarge nodig ten opzichte van de vangrail. Naast het feitelijke EMU-saldo, zijn er op Europees niveau ook afspraken gemaakt over het structurele saldo, de schuldontwikkeling en de uitgavenontwikkeling (uitgavenbenchmark). In box 3.2.1 worden de Europese begrotingsafspraken nader toegelicht. De afspraken kennen een correctieve en een preventieve arm. Nu Nederland is ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure, gelden de afspraken uit de preventieve arm. Dit houdt onder andere in dat het structurele EMU-saldo richting de middellangetermijndoelstelling (Medium Term Objective (MTO)) moet bewegen.

Box 3.2.1 Europese afspraken voor economisch en budgettair beleid

In Europees verband is afgesproken dat de overheidsfinanciën gezond moeten worden en moeten blijven. Deze Europese afspraken zijn onder meer vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact en kennen een «correctieve arm» en «preventieve arm».

In de correctieve arm zijn afspraken gemaakt over de correctie van buitensporige tekorten en hoge staatsschulden. Concreet betekent dit dat het feitelijk tekort van een begroting van een overheid niet groter mag zijn dan 3 procent van het bbp en dat de overheidsschuld maximaal 60 procent van het bbp (of voldoende snel dalend naar 60 procent van het bbp) dient te zijn. Voldoet een lidstaat niet, dan volgt een buitensporigtekortprocedure. Hierin moet de lidstaat, op

¹¹⁷ Zie ook *Miljoenennota 2014*, pagina 24.

aanbeveling van de Raad van Ministers, maatregelen nemen om buitensporige tekorten en een te hoge staatsschuld terug te dringen.

In de preventieve arm zijn afspraken gemaakt die tot doel hebben voldoende afstand te bewaren tot de kritieke grenswaarden van de correctieve arm. Dit krijgt concreet vorm door een landenspecifieke middellangetermijndoelstelling (MTO). In de preventieve arm wordt getoetst of het structurele overheidssaldo voldoet aan de MTO of dat voldoende verbetering zichtbaar is richting de MTO. Ook moeten lidstaten zich houden aan de uitgavenbenchmark. Dit houdt in dat de uitgavengroei (gecorrigeerd voor onder andere werkloosheidsuitgaven en rentelasten) moet achterblijven bij de potentiële groei van het bbp, totdat de MTO is bereikt. Een significante afwijking van het pad naar de MTO en/of de ontwikkeling van de uitgavengroei, kan leiden tot een significanteafwijkingsprocedure. In tegenstelling tot de buitensporigtekortprocedure kan de significanteafwijkingsprocedure alleen worden gestart op basis van realisatiecijfers.

De Europese begrotingsregels zijn in 2010 zowel in de correctieve als in de preventieve arm verder aangescherpt. Zo is bijvoorbeeld in de correctieve arm het schuld criterium vastgelegd. Dit houdt in dat lidstaten met een schuld van boven de 60 procent van het bbp het deel van de schuld boven de 60 procent van het bbp met gemiddeld een twintigste per jaar moeten terugbrengen. Bij de introductie van het schuld criterium is een transitiefase afgesproken voor buitensporigtekortprocedures die voor november 2011 geopend waren. Dit geldt ook voor Nederland. De lidstaten die in aanmerking komen voor de transitiefase, hoeven nadat de buitensporigtekortprocedure eindigt, niet meteen te voldoen aan het schuld criterium. Er geldt dan een transitiefase van drie jaar. In deze transitiefase moet het structurele saldo verbeteren (*Minimal Linear Structural Adjustment*, MLSA)¹¹⁸, zodat na afloop van de transitiefase de schuld voldoende snel daalt. Lidstaten die niet voldoen aan het schuld criterium of aan de vereisten in de transitiefase, worden op basis van de schuld in een buitensporigtekortprocedure geplaatst.

Voor Nederland gelden de eisen van de preventieve arm, omdat Nederland sinds 2013 aan de eisen van de correctieve arm voldoet en ontslagen is uit de buitensporigtekortprocedure. De MTO is voor Nederland is een structureel EMU-saldo van -0,5 procent van het bbp.¹¹⁹ Zolang de MTO nog niet bereikt is, moet het Nederlandse structurele tekort voldoende snel in de richting van deze doelstelling dalen. De jaarlijkse gemiddelde vereiste structurele tekortverbetering in de preventieve arm is voor Nederland op dit moment 0,5 procentpunt bbp.

Het implementeren van structurele hervormingen is essentieel voor de groei en concurrentiekracht van Europa. De regels in de preventieve arm laten ruimte voor uitzonderingen als lidstaten structurele hervormingen doorvoeren met positieve effecten voor de gezondheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. De Europese Raad van 26 en 27 juni 2014 heeft geconcludeerd dat de flexibiliteit die is ingebouwd in de bestaande regels van het SGP optimaal moet worden benut. Derhalve zal verkend worden op welke

¹¹⁸ Hiermee wordt uitleg gegeven aan de werking van de MLSA; toezegging Minister van Financiën tijdens het AO Ecofin/Eurogroep van 12 juni 2014.

¹¹⁹ De Kamer is hierover geïnformeerd met de brief van het kabinet voor het Europees Semester 2014 op 6 juni 2014 (Kenmerk DE / 14096368).

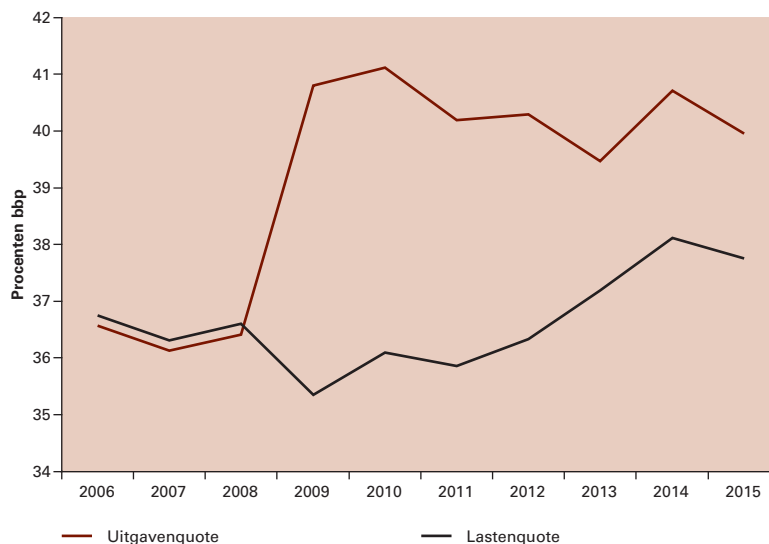
manier structurele hervormingen een meer centrale rol kunnen krijgen binnen de preventieve arm van het SGP.

Op dit moment is de planning dat de Europese Commissie in het najaar van 2014 een eerste evaluatie presenteert over de werking van de versterkte economische en budgettaire beleidscoördinatie binnen de Europese Unie. Eventuele concrete voorstellen voor wijzigingen van beleid volgen dan hoogstwaarschijnlijk in het voorjaar van 2015.

3.3 Ontwikkeling uitgaven en inkomsten

De afgelopen jaren heeft het kabinet ingezet op verbetering van de overheidsfinanciën. Dit was nodig, want door de crisis die in 2008 is begonnen, zijn de overheidsfinanciën fors verslechterd. Door de neergang van de economie zijn de inkomsten gedaald, en tegelijkertijd zijn de uitgaven sterk gestegen. De ontwikkeling van de (netto) collectieve uitgaven en inkomsten als percentage van het bbp (respectievelijk uitgavenquote en lastenquote) is weergegeven in figuur 3.3.1. Hier is te zien dat in de periode voor de crisis de uitgavenquote en de lastenquote nagenoeg gelijk zijn. Sinds 2008 lopen de uitgaven en inkomsten als percentage van het bbp fors uit elkaar: de uitgaven zijn gestegen met 3,5 procentpunt van het bbp, terwijl de inkomsten zijn toegenomen met 1 procentpunt van het bbp. Hierdoor is het tekort opgelopen tot 5,5 procent van het bbp in 2009, en de schuld is gestegen. Dit gebeurde, terwijl in de Miljoenennota 2009 werd verwacht dat de schuld zou dalen tot het laagste niveau sinds 1814.¹²⁰ Om de overheidsfinanciën duurzaam te herstellen, heeft het kabinet gedurende de afgelopen jaren omvangrijke maatregelen moeten nemen, die niet pijnloos zijn en offers vragen. Daarom heeft het kabinet gekozen voor een evenwichtige samenstelling van maatregelen, met niet alleen ombuigingen, maar ook hervormingen en stimuleringsmaatregelen.

Figuur 3.3.1 Ontwikkeling netto uitgavenquote en lastenquote



Bron: CPB (Macro Economische Verkenning 2015)

¹²⁰ Miljoenennota 2009 (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700, nr. 1).

De beleidspakketten leiden deze kabinetsperiode tot een ex ante verbetering van het EMU-saldo met 22 miljard euro in 2017.¹²¹

Sinds het begin van de kabinetsperiode zijn omvangrijke beleidspakketten gepresenteerd, startend met het Regeerakkoord «Bruggen Slaan» tot aan het aanvullend pakket. Het budgettaire effect van de beleidspakketten is een ex ante verbetering van het EMU-saldo met 15 miljard euro in 2015 oplopend naar 22 miljard euro aan het einde van de kabinetsperiode. Tabel 3.3.1 maakt de voortgang van beleidspakketten inzichtelijk.

Tabel 3.3.1 Voortgang maatregelen (in miljarden euro) ^{1 2}				
	2014	2015	2016	2017
1. Regeerakkoord Rutte-Asscher (inclusief motie Zijlstra-Samsom en sociaal akkoord)	- 3	- 10	- 13	- 16
Waarvan afgerond	- 3	- 9	- 12	- 15
Waarvan nog niet gerealiseerd	0	0	0	- 1
2. Woningmarktpakket	0,2	0,2	0,2	0,3
Waarvan afgerond	0,2	0,2	0,2	0,3
3. Aanvullend pakket (inclusief Begrotingsafspraken 2014)	- 6	- 6	- 6	- 6
Waarvan afgerond	- 6	- 5	- 4	- 4
Waarvan nog niet gerealiseerd	0	- 1	- 2	- 2
4. Ex ante EMU-saldoverbetering	- 9	- 15	- 18	- 22
Waarvan afgerond	- 9	- 14	- 16	- 19
Waarvan nog niet gerealiseerd	0	- 1	- 2	- 3

¹ Stand 1 september 2014.

² Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Van de ex ante EMU-saldoverbetering van 22 miljard euro hebben maatregelen ter waarde van 19 miljard euro reeds parlementaire goedkeuring gekregen. Maatregelen met een waarde van 3 miljard euro zijn nog niet gerealiseerd. De afgeronde maatregelen met de grootste budgettaire opbrengst¹²² uit het Regeerakkoord Rutte-Asscher zijn: de aanpassing van de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling, de aanpassingen in de opbouw van aanvullend pensioen (Witteveen), de verhoging van de assurantiebelasting en de hervorming van de kindregelingen. Daarnaast zijn de grootste maatregelen die nog niet gerealiseerd zijn de aanpassingen op het gebied van de langdurige zorg (Wet langdurige zorg) en de maatregel rond stringent pakketbeheer. Van het aanvullend pakket (inclusief Begrotingsafspraken 2014) zijn de grootste afgeronde maatregelen de verdere aanscherping van de hoofdlijnenakkoorden in de zorg, het samenhangend geheel aan maatregelen op het gebied van de geneesmiddelen, de maatregel op het gebied van de stamrecht-bv's en het bevroren van de belastingschijven en heffingskortingen. De grootste maatregelen die nog niet gerealiseerd zijn, zijn de alternatieve dekking van de huishoudentoeslag, de verlaging van de tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten, de verlaging van de marge van het gebruikelijk loon in box 2 en de herschikking van subsidies.

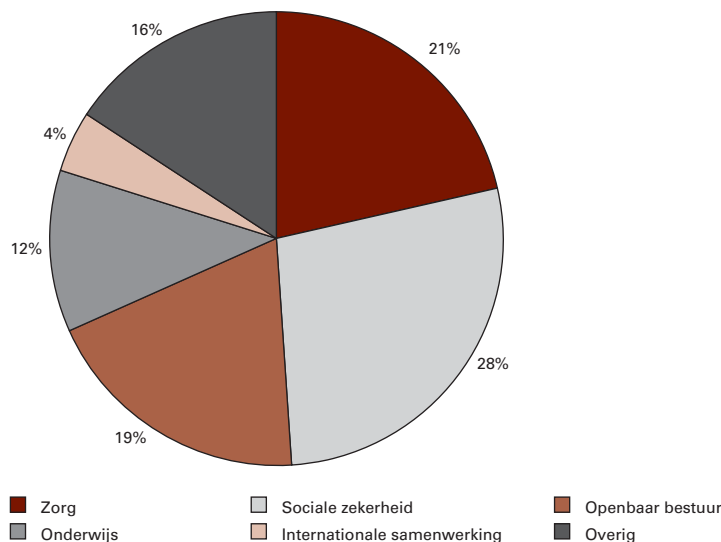
¹²¹ Voor het Regeerakkoord Rutte-Verhagen en het Begrotingsakkoord 2013 geldt dat beide nagenoeg geheel zijn afgerond. Deze zijn dan ook niet opgenomen in de tabel. Zie ook de toelichting in het *Financieel Jaarverslag Rijk 2013* (box 2.4.1.).

¹²² Per categorie zijn de vier maatregelen met de grootste budgettaire opbrengst in 2017 met een ondergrens van 100 miljoen euro gepresenteerd.

3.3.1 Uitgavenontwikkeling

De totale collectieve uitgaven in 2015 zijn in figuur 3.3.2 onderverdeeld naar de vijf grootste uitgavencategorieën. De sociale zekerheid en de zorg vormen samen bijna de helft van de collectieve uitgaven. De uitgaven aan openbaar bestuur bedragen ongeveer 19 procent. Onderwijs is de vierde grootste uitgavencategorie en bedraagt 12 procent van de collectieve uitgaven, gevolgd door internationale samenwerking.

Figuur 3.3.2 Reële collectieve uitgaven in 2015¹



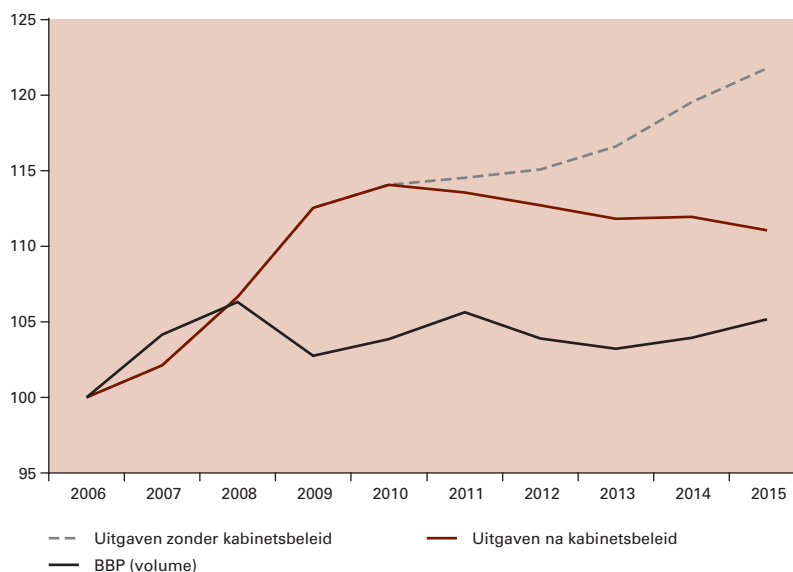
¹ De categorie «overig» bestaat uit de uitgaven aan defensie, infrastructuur, overdrachten aan bedrijven, veiligheid en rente.
Bron: CPB (Macro Economische Verkenning 2015)

Ondanks de besparingspakketten zijn de uitgaven sinds het begin van de crisis harder gegroeid dan de economie. De verschillende beleidspakketten hebben geresulteerd in het herstel van de overheidsfinanciën. Ondanks de omvangrijke besparingspakketten zijn de uitgaven hoger dan het niveau van voor de crisis (2008). De ontwikkeling van de reële collectieve uitgaven^{123 124} sinds 2006 wordt weergegeven in figuur 3.3.3. In de periode voor de crisis groeiden de uitgaven mee met het bbp. Direct na de crisis vond de grootste stijging van de uitgaven plaats (als onderdeel van de internationaal gecoördineerde beleidsreactie op de financiële crisis). Dit kwam voornamelijk doordat besloten werd tot extra uitgaven om de economie te stimuleren. Daarnaast werd de oploep in de werkloosheidsuitgaven tijdelijk buiten de budgettaire kaders geplaatst. Het is daarna lastig gebleken de uitgavenontwikkeling in lijn te brengen met de ontwikkeling van het bbp. De uitgaven en het bbp bewegen zich in 2015 weer naar elkaar toe en het bbp groeit weer richting het niveau van 2008.

¹²³ Reële uitgaven houdt in dat de uitgaven zijn gecorrigeerd voor inflatie.

¹²⁴ In figuren 3.3.3 en 3.3.4 zijn de reële uitgaven berekend door de nominale uitgaven te defleren met de «prijs bruto binnenlands product» (pBBP). Voor pBBP is gekozen omdat de ontwikkeling van de uitgaven wordt afgezet tegen de ontwikkeling van de economie, dus tegen de reële ontwikkeling van het bbp (en ook bij het bbp wordt gedeïfleerd met het pBBP). Het gevolg van de gehanteerde deflator is dat bijvoorbeeld de prijsstijgingen in de zorg welke de pBBP overstijgen nu tot uiting komen in een reële ontwikkeling. Gegeven het doel van deze paragraaf – de financierbaarheid van de overheidsuitgaven in het licht van de economische ontwikkeling – is het hanteren van pBBP de meest van toepassing zijnde methode.

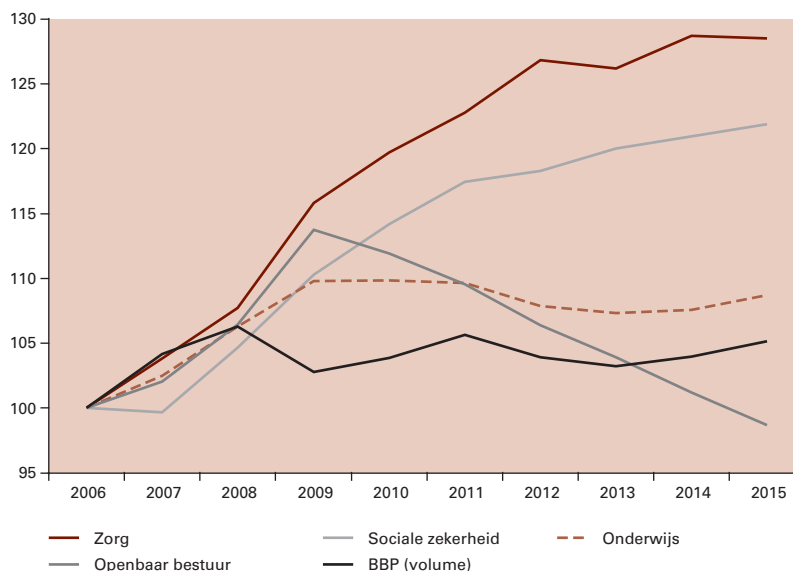
Figuur 3.3.3 Ontwikkeling reële collectieve uitgaven en volume bbp (index, 2006=100)



Bron: CPB (Macro Economische Verkenning 2015), bewerking van het Ministerie van Financiën

Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de uitgaven aan de zorg en aan sociale zekerheid. In figuur 3.3.4 is voor een aantal uitgavencategorieën te zien hoe deze zich ontwikkeld hebben ten opzichte van het niveau in 2006. De reële uitgaven aan de zorg zijn in deze periode met een stijging met 28,5 procent het hardst gestegen, ook in de jaren na de crisis. Daarna volgen de uitgaven aan sociale zekerheid met een stijging van ruim 22 procent ten opzichte van het niveau in 2006. De twee grootste uitgavencategorieën zijn dus ook het meest gegroeid. De uitgaven aan onderwijs stegen in de periode 2006 tot en met 2015.

Figuur 3.3.4 Ontwikkeling reële collectieve uitgaven (index, 2006=100)



Bron: CPB (Macro Economische Verkenning 2015), bewerking van het Ministerie van Financiën

Uit de figuur blijkt ook dat de overheid in eigen vlees heeft gesneden. De uitgaven voor openbaar bestuur in reële termen liggen lager dan in 2006 en zijn – na een forse stijging tot en met 2009 – sterker teruggebracht dan het bbp.

De zorguitgaven zijn de afgelopen jaren toegenomen, maar de groei van de uitgaven is afgevlakt. Met de maatregelen uit het Regeerakkoord zijn flinke stappen gezet om te komen tot een meer houdbare ontwikkeling van de zorguitgaven. Dit geldt voor zowel de curatieve zorg als de langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. De groei van de reële bruto-zorguitgaven is verlaagd door de maatregelen uit het Regeerakkoord en de Hoofdlijnenakkoorden met de verschillende sectoren in de curatieve zorg. Het is zaak om dit beleid door te zetten. De zorgvraag blijft immers ook de komende jaren toenemen. Voor een deel is de demografische ontwikkeling verantwoordelijk voor de groei. De vraag naar zorg neemt toe onder andere door een veranderende bevolkingssamenstelling en bevolkingstoename. Daarnaast zijn kwalitatief betere behandelingen en technische vooruitgang van invloed op de groei, met name in de curatieve zorg.

De uitgaven aan de sociale zekerheid zijn gestegen met circa 22 procent. Deze uitgaven groeien doordat de AOW-uitgaven stijgen. Het aantal mensen met recht op een AOW-uitkering is namelijk toegenomen. Doordat de levensverwachting is gestegen, wordt meer gebruik gemaakt van de AOW. Daarnaast zijn de uitgaven binnen de sociale zekerheid sterk afhankelijk van economische ontwikkelingen. Sinds het begin van de crisis is de werkloosheid fors toegenomen. De uitgaven in verband met de werkloosheid, zowel de WW als de bijstand, zijn daardoor toegenomen. Er is reeds een aantal structurele maatregelen in gang gezet, zoals maatregelen op het gebied van de Wet werk en zekerheid en de Participatiewet. Een deel van deze beleidsmaatregelen bereikt het volledige effect na 2015. Zo zal de verhoging van de AOW-leeftijd pas in latere jaren een sterk beperkend effect hebben op de uitgavengroei.

Een groot deel van de collectieve uitgaven beweegt mee met de loonontwikkeling. Dat geldt voor salarissen bij overheid en zorg, maar ook voor sociale uitkeringen, waaronder de AOW- en WW-uitkering. In beginsel zijn deze collectieve uitgaven (mede) gekoppeld aan de loonontwikkeling van de bedrijvensector. Deze koppeling stuwt de (reële) collectieve uitgaven. De loonstijging van de bedrijvensector valt namelijk in de regel hoger uit dan de nominale groei van het bbp. In de jaren 2010 tot en met 2014 is gekozen voor een nullijn voor ambtenaren; hierbij is de contractloonstijging van bedrijven dus niet gevolgd. De lonen in de zorgsector zijn op basis van het OVA-convenant¹²⁵ geïndexeerd met de loonontwikkeling, en ook de koppeling voor de sociale uitkeringen is gehandhaafd. De nullijn voor ambtenaren heeft bijgedragen aan de afvlakking van de reële collectieve uitgavengroei, die vanaf 2009 is terug te zien in figuur 3.3.4.

3.3.2 Inkomstenontwikkeling

In de periode 2008 (het begin van de crisis) tot en met 2012 is de ontwikkeling van de totale belasting- en premieontvangsten vrijwel gelijk opgelopen met de ontwikkeling van de waarde van het bbp.¹²⁶ In 2012 is

¹²⁵ OVA staat voor de overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling.

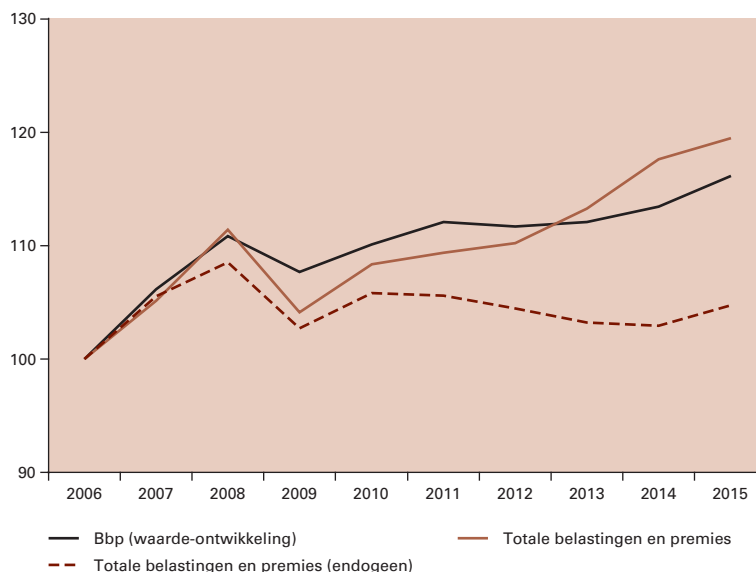
¹²⁶ Voor de analyse van de ontwikkeling van de belastingontvangsten is de waardeontwikkeling van het bbp (dus zowel prijs als volume) relevant en niet alleen de volumeontwikkeling. Bijvoorbeeld, BTW-ontvangsten zijn zowel afhankelijk van het aantal verkochte goederen en

de collectieve lastendruk ongeveer gelijk aan die in 2008. Dit is ook te zien in figuur 3.3.5. In 2013 en 2014 groeien de totale ontvangsten beduidend harder dan het bbp en neemt de collectieve lastendruk toe. Dit is het gevolg van met name beleidsmaatregelen die nodig waren om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. In 2015 neemt de collectieve lastendruk weer af, mede dankzij (het aflopen van) tijdelijke beleidsmaatregelen.

De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten is vanaf 2007 achtergebleven bij de economische groei.

Ook in 2014 en 2015 zal naar verwachting nog sprake zijn van een achterblijvende ontwikkeling. De endogene ontwikkeling is de ontwikkeling waarbij is gecorrigeerd voor het effect van beleidsmaatregelen. In figuur 3.3.5 zijn de totale en de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten weergegeven.

Figuur 3.3.5 Ontwikkeling belasting- en premieontvangsten en bbp (index 2006=100)



Bron: CPB (Macro Economische Verkenning 2015), Ministerie van Financiën

Voor de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten is van belang hoe de economische groei is samengesteld. Elke belastingsoort kent immers een eigen grondslag.

De economische groei is – gezien vanuit de bestedingenkant – de resultante van de consumptieve bestedingen van gezinnen en overheid, investeringen en het saldo van uitvoer min invoer. Als de economische groei vooral is gebaseerd op de groei van de uitvoer terwijl de consumptieve bestedingen nauwelijks groeien, dan stijgt het bbp dus harder dan de consumptieve bestedingen. De consumptieve bestedingen zijn een belangrijke grondslag voor de omzetbelasting (btw). Dus als de ontwikkeling daarvan achterblijft bij die van het bbp zal dat ook gelden voor de ontwikkeling van de btw-opbrengsten.

Bezien vanuit de productiekant is de economische groei de resultante van de beloning van arbeid en kapitaal (inclusief afschrijvingen). Als de economische groei gepaard gaat met relatief meer inzet van arbeid dan

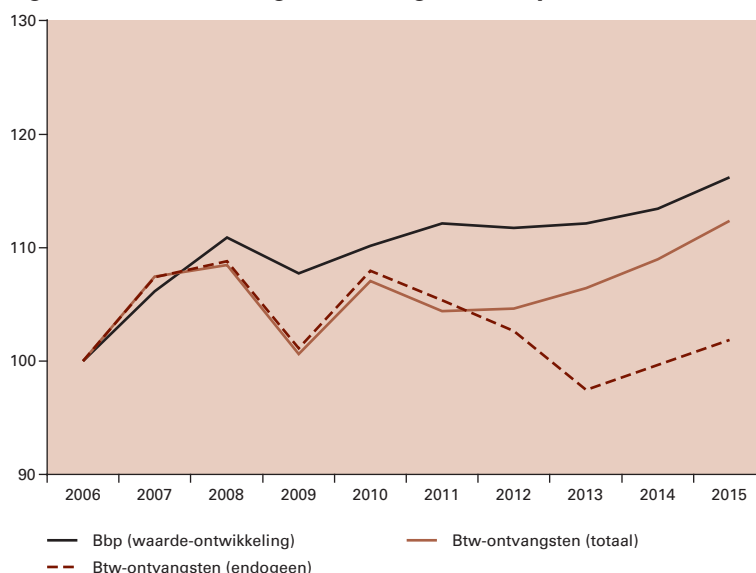
diensten als de prijs daarvan.

van kapitaal, nemen de opbrengsten uit de loonheffing harder toe dan het bbp en de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting minder hard. De verschillende belastinggrondslagen zijn dus niet één-op-één en op dezelfde manier gerelateerd aan de ontwikkeling van het totale bbp.

De ontwikkeling van de ontvangsten kan per belastingsoort verschillen. Daarom wordt hieronder los van elkaar de ontwikkeling van de grootste belastingsoorten toegelicht: de omzetbelasting, de loonheffing en de vennootschapsbelasting.

De ontwikkeling van de particuliere consumptie is sinds 2007 achtergebleven bij die van het bbp. Daarnaast bleven de investeringen in nieuwe woningen nog veel sterker achter bij het bbp. Als gevolg hiervan bleven de btw-ontvangsten achter bij het bbp. Vooral de negatieve ontwikkeling van investeringen in woningen heeft een forse impact gehad op de endogene ontwikkeling van de btw-ontvangsten. De totale btw-ontvangsten – dat is inclusief het effect van beleidsmaatregelen – nemen vanaf 2013 wel harder toe dan de bbp-ontwikkeling. Dit is duidelijk te zien in figuur 3.3.6. Dit komt vooral door de verhoging van het algemene btw-tarief van 19 procent naar 21 procent.

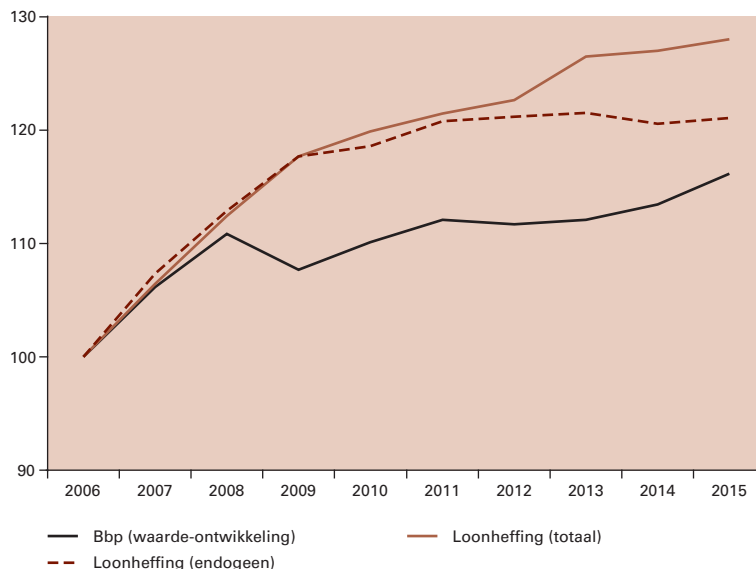
Figuur 3.3.6 Ontwikkeling btw-ontvangsten en bbp (index 2006=100)



Bron: CPB (Macro Economische Verkenning 2015), Ministerie van Financiën

De ontvangsten uit de loonheffing hebben zich vooral in de periode 2009–2013 veel gunstiger ontwikkeld dan het bbp. Figuur 3.3.7 laat dit zien. De ontwikkeling van de ontvangsten uit de loonheffing zijn gerelateerd aan de ontwikkeling van het arbeidsvolume en de lonen. In 2009 nam de werkloosheid weliswaar toe, maar bleef de werkgelegenheid nog op peil bij een dalende productie. Daarnaast stegen de contractuele lonen in 2009. Dit leverde per saldo een groei op van de ontvangsten uit de loonheffing bij een negatieve bbp-groei. Door de lagere productie sinds de crisis hebben bedrijven uiteindelijk wel moeten bezuinigen op personeel. De werkloosheid is inmiddels – sinds halverwege 2011 – flink toegenomen. Vanaf 2012 blijft de endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de loonheffing dan ook achter bij die van het bbp. Beleidsmaatregelen zorgen ervoor – met name vanaf 2013 – dat het aandeel van de ontvangsten uit de loonheffing in het bbp stijgt.

Figuur 3.3.7 Ontwikkeling ontvangsten loonheffing en bbp (index 2006=100)

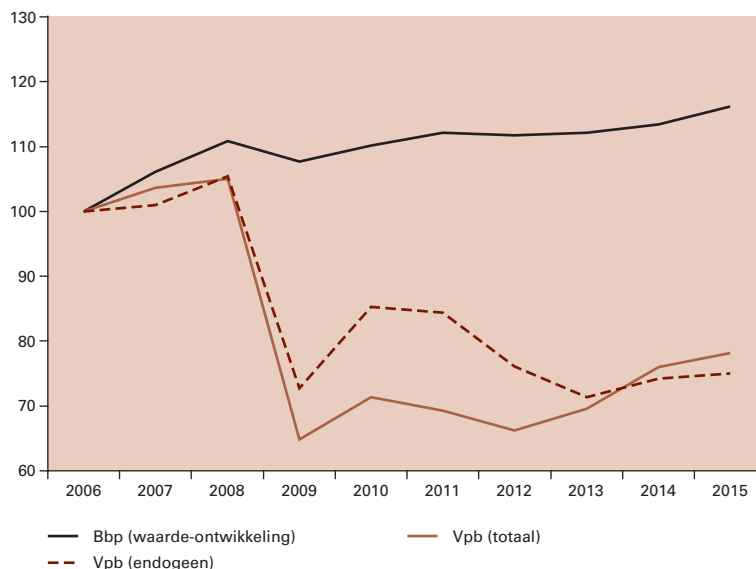


Bron: CPB (Macro Economische Verkenning 2015), Ministerie van Financiën

De economische crisis had wel direct een fors effect op de winsten van bedrijven en daarmee op de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. De kapitaalinkomensquote¹²⁷ nam in 2009 flink af met meer dan 10 procent. In 2010 en 2011 kenden de winsten op macroniveau gezien een opleving, maar daarna liep de kapitaalinkomensquote weer terug en kwam in 2013 zelfs onder het lage niveau van 2009 uit. De vpb-ontvangsten zijn in 2009 nog harder gedaald dan de kapitaalinkomensquote, namelijk met meer dan 30 procent. Dit heeft verschillende oorzaken. Vooral in het crisisjaar 2009 speelde het effect van fors neerwaarts bijgestelde winstverwachtingen over de jaren vóór 2009 een grote rol. Voorlopige positieve aanslagen waarop bedrijven in 2008 en eerdere jaren al belasting hadden afgedragen, hebben in 2009 tot forse kasuitgaven geleid vanwege de verminderingen die in 2009 op de desbetreffende aanslagen zijn opgelegd. Verder kent de vpb een verliesverrekening. Dat betekent dat verliezen kunnen worden verrekend met winsten uit het jaar daarvoor (carry back) of met toekomstige winsten in de negen jaren daarna (carry forward). De verliesverrekening heeft sinds 2009 een extra dempend effect op de vpb-ontvangsten en zorgt ervoor dat de vpb-ontvangsten sinds de forse daling in 2009 nog nauwelijks zijn toegenomen. Tot slot hebben tijdelijke stimuleringsmaatregelen in 2009, 2010 en 2011 ervoor gezorgd dat de vpb-ontvangsten in deze jaren nog lager zijn uitgekomen. Deze stimuleringsmaatregelen betroffen allereerst een verruiming van de voornoemde verliesverrekening, waarbij het mogelijk was om verliezen te verrekenen met de winsten van de drie jaren daarvoor in plaats van slechts het jaar daarvoor. Daarnaast maakten de opeenvolgende maatregelen tot willekeurige afschrijving het mogelijk afschrijving van kapitaalgoederen op een zelfgekozen moment te boeken, waardoor de verschuldigde belasting in de tijd kan worden verplaatst. Dit verschaftte liquiditeit aan bedrijven en rentewinst.

¹²⁷ De kapitaalinkomensquote is het complement van de arbeidsinkomensquote. Het is dat deel van de toegevoegde waarde van bedrijven dat toegerekend kan worden aan de productiefactor kapitaal (inclusief afschrijvingen).

Figuur 3.3.8 Ontwikkeling vpb-ontvangsten en bbp (index 2006=100)



Bron: CPB (Macro Economische Verkenning 2015), Ministerie van Financiën

Inkomstenontwikkeling 2014 en 2015

Hiervoor is geschatst welke factoren in het algemeen van invloed zijn op de ontwikkeling van belasting- en premieontvangsten en welke factoren verschillen in de ontwikkeling per belastingsoort bepalen. Dit aan de hand van de ontwikkeling van de inkomsten in de afgelopen jaren. Hierna wordt meer gedetailleerd ingegaan op de verwachte ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in 2014 en 2015. Tabel 3.3.2 toont de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2013 en de verwachte ontwikkeling van de ontvangsten in 2014 en 2015. In 2014 nemen de belasting- en premieontvangsten met 8,8 miljard euro toe. Dit is de optelsom van de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten en beleidsmaatregelen. In 2015 nemen de belasting- en premieontvangsten 3,0 miljard toe.

Beleidsmaatregelen zorgen voor 8,0 miljard euro hogere ontvangsten in 2014.

Het gaat om maatregelen van zowel dit kabinet als vorige kabinetten. Enkele van die maatregelen met een grote budgettaire opbrengst zijn het fiscaal stimuleren van de vrijval van bestaande stamrechten en de beëindiging van de stamrechtvrijstelling voor nieuwe ontslagvergoedingen (2,1 miljard euro), het bevriezen van belasting-schijven en heffingskortingen (1,0 miljard euro), de eenmalige resolutie-heffing vanwege de nationalisatie van SNS REAAL in 2014 (1,0 miljard euro), de oploep van de verhuurderheffing (1,1 miljard euro) en de tijdelijke werkgeversheffing voor hoge inkomens (0,5 miljard euro). In de Miljoenennota 2014 werd uitgegaan van 9,3 miljard euro hogere ontvangsten als gevolg van beleid. Beleidswijzigingen die na de Miljoenennota 2014 tot stand zijn gekomen zorgen per saldo voor 1,3 miljard euro lagere ontvangsten. Dat komt vooral door een lagere gemiddelde zorgpremie dan bij Miljoenennota 2014 werd verwacht. De maatregelen uit de aanvullende begrotingsafspraken 2014 (oktober 2013) hebben per saldo nauwelijks effect op de inkomsten 2014: tegenover hogere ontvangsten vanwege onder andere het tijdelijk verlagen van het box 2

tarief¹²⁸ staan lagere ontvangsten vanwege onder andere het tijdelijk verlagen van het tarief van de eerste belastingschijf.

De endogene ontwikkeling van de ontvangsten komt in 2014 uit op 0,9 miljard euro (0,4 procent). De endogene (dat is beleidsarme) ontwikkeling van de inkomsten blijft daarmee achter bij de waardeontwikkeling van het bbp (1,2 procent). De ontwikkeling van de inkomsten in 2014 laat een verschillend beeld zien per belastingsoort: een deel van de ontvangsten blijft achter, terwijl een ander deel juist harder groeit dan het bbp. Wat betreft de grootste belastingsoorten geldt dat de ontvangsten uit de btw en de vpb harder groeien dan het bbp en dat de inkomsten uit de loon- en inkomensheffing achterblijven. De btw-ontvangsten groeien met 2,4 procent als gevolg van de positieve waardeontwikkeling van respectievelijk de particuliere consumptie, investeringen in woningen en de overheidsinvesteringen. Een positieve ontwikkeling van de winsten in 2014 en hogere kasontvangsten in 2014 met betrekking tot voorgaande transactiejaren zorgen voor 4,8 procent hogere vpb-ontvangsten. De endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing neemt echter met 1,0 procent af, vooral doordat de werkgelegenheid in 2014 daalt.

Tabel 3.3.2 Ontwikkeling inkomsten 2014 en 2015			
	2013	2014	2015
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	174,1	181,2	183,8
waarvan belastingen op EMU-basis	130,5	138,5	146,6
waarvan premies volksverzekeringen op EMU-basis	43,6	42,7	37,2
Premies werknemersverzekeringen	51,7	53,5	53,9
Totaal	225,8	234,7	237,7
Jaar-op-jaar mutatie	6,0	8,8	3,0
waarvan endogene groei	- 2,9	0,9	3,5
waarvan beleidsmaatregelen	8,9	8,0	- 0,5
Endogene mutatie (in procenten)	- 1,3%	0,4%	1,5%
Nominale groei bbp (in procenten)	0,3%	1,2%	2,6%

De belasting- en premieontvangsten nemen in 2015 met 3,0 miljard euro toe. Dit betreft het saldo van een endogene toename van de inkomsten met 3,5 miljard en een afname in de inkomsten met 0,5 miljard als gevolg van beleidsmaatregelen.

Als gevolg van beleidsmaatregelen nemen de belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met 0,5 miljard euro af. Dit betreft een saldo van vele maatregelen. Zo zorgt het aflopen van incidentele maatregelen uit 2014 zoals de resolutieheffing vanwege de nationalisatie van SNS REAAL, het fiscaal stimuleren van de vrijval van bestaande stamrechten en het verlagen van het box 2 tarief voor lagere ontvangsten in 2015. Daarnaast zorgen een hogere arbeidskorting en algemene heffingskorting eveneens voor lagere ontvangsten in 2015. Voor hogere ontvangsten zorgen onder meer het inperken van het Witteveen-kader door het beperken van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremie's en het aftoppen van het inkomen op 100.000 euro waarover fiscaal gefaciliteerd pensioen kan worden opgebouwd, het verder aanscherpen van de CO₂-grenzen in de bpm (de belasting van personen-

¹²⁸ De tijdelijke tariefsverlaging in box 2 van de inkomstenbelasting maakt het voor houders van een aanmerkelijk belang in een BV aantrekkelijk om in 2014 dividend uit te keren, wat per saldo leidt tot hogere ontvangsten in 2014.

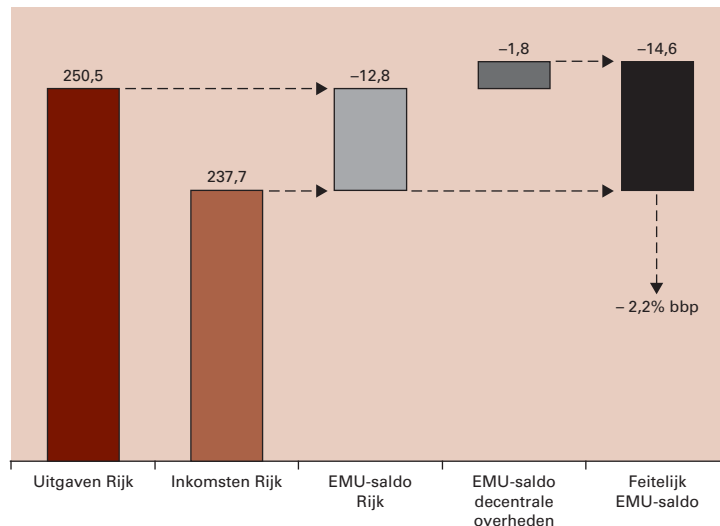
auto's en motorrijwielen), het afschaffen van de alleenstaande ouderkorting, de aanvullende alleenstaande ouderkorting, de ouderschapverlofkorting en de aftrek voor levensonderhoud voor kinderen.

De endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 3,5 miljard (1,5 procent) in 2015. Daarmee is in 2015 sprake van groeiende ontvangsten. De ontwikkeling blijft nog wel achter bij die van het bbp (2,6 procent). Een positieve contractloonsstijging, een kleinere omvang van de hypotheekrenteaftrek en een positieve ontwikkeling van de winsten van IB-ondernemers zorgen voor een toename van de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing met 1,4 procent. De btw-ontvangsten groeien in 2015 met 2,5 procent als gevolg van een positieve ontwikkeling van de particuliere consumptie en aantrekkende investeringen in woningen. De vpb-ontvangsten groeien met 2,2 procent door een verdere verbetering van de winstgevendheid van bedrijven in 2015.

3.4 Overheidsfinanciën duurzaam op orde

De overheidsfinanciën komen in 2015 in rustiger vaarwater terecht. Naar verwachting komt het EMU-saldo in 2015 uit op – 2,2 miljard euro. De totale uitgaven bedragen in 2015 naar verwachting 250,5 miljard euro. De totale inkomsten worden voor 2015 geraamd op 237,7 miljard euro, met als grootste categorieën de omzetbelasting en de loon- en inkomstenbelasting (in totaal ongeveer een derde van de inkomsten van het Rijk). Het verschil tussen deze uitgaven en de inkomsten maakt het EMU-saldo van het Rijk. Niet alleen het Rijk, maar ook decentrale overheden kunnen een tekort hebben op de begroting. Het EMU-saldo van het Rijk plus het EMU-saldo van de decentrale overheden maakt het EMU-saldo van de gehele sector overheid.¹²⁹ In figuur 3.4.1 is de samenhang tussen uitgaven, inkomsten en EMU-saldo te zien.

Figuur 3.4.1 Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2015 (in miljarden euro)



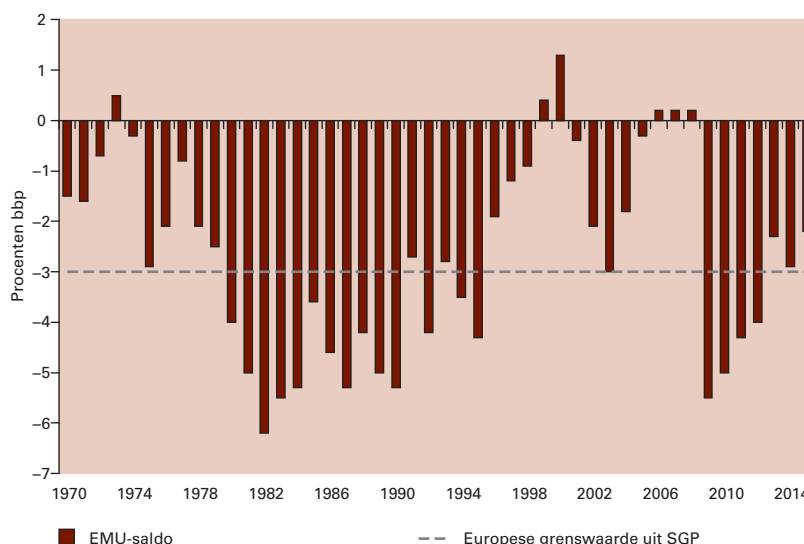
Een groot tekort heeft negatieve gevolgen. Sinds het begin van de crisis is de schuld van Nederland toegenomen met ongeveer 150 miljard euro als direct gevolg van het begrotingstekort. De schuld loopt sneller op

¹²⁹ Naast het Rijk en decentrale overheden is de categorie «rest centrale overheid» bepalend voor het totale EMU-saldo. Deze categorie wordt geraamd op nul, en wordt om die reden niet genoemd in de tekst.

bij grote tekorten en zodoende wordt er een grotere rekening achtergelaten voor toekomstige generaties. De met de schuldoploop samenhangende rente-uitgaven drukken daarbij andere uitgaven weg. Ook voor de reputatie van Nederland – op bijvoorbeeld de financiële markten – is het van belang dat Nederland werkt aan een geloofwaardig herstel van de overheidsfinanciën. Het terugbrengen van tekorten is niet alleen belangrijk om de schuld af te bouwen, maar ook om voldoende buffers op te bouwen zodat toekomstige schokken makkelijker opgevangen kunnen worden. Een goede uitgangspositie is essentieel voor de schokbestendigheid van de begroting. Hoofdstuk 4 test de schokbestendigheid van de Nederlandse begroting door deze te onderwerpen aan extreme macro-economische scenario's.

Nu het herstel heeft ingezet, is het zaak dat het tekort verder verkleind wordt. Immers, het maximaal toegestane tekort van 3 procent van het bbp is niet het doel. De historische ontwikkeling in figuur 3.4.2 laat zien dat Nederland ook tijdens hoogconjunctuur hoge tekorten heeft gekend. Dit duidt aan dat er in economisch goede tijden onvoldoende buffers zijn gevormd voor economisch slechtere tijden. Zoals eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd, moet er voldoende afstand zijn van de vangrail om in economisch zware tijden (makkelijker) klappen op te kunnen vangen. Het dak kan het beste gerepareerd worden wanneer de zon schijnt en niet pas wanneer het regent.

Figuur 3.4.2 Ontwikkeling EMU-saldo sinds 1970 (in procenten bbp)



De raming van het EMU-saldo is voor zowel 2014 als 2015 verbeterd. Voor 2014 bedraagt de verbetering 0,4 procentpunt en voor 2015 0,6 procentpunt. De verandering van de saldoramings ten opzichte van de Miljoenennota 2014 – de zogenoemde verticale ontwikkeling – wordt in tabel 3.4.1 toegelicht.

De neerwaarts bijgestelde raming voor de belasting- en premie-inkomsten zorgt voor een verslechtering van het EMU-saldo ten opzichte van de Miljoenennota 2014. De mutaties in de belasting- en premie-inkomsten worden toegelicht in paragraaf 3.3.2.

De raming van de aardgasbaten is naar beneden bijgesteld. Dit is het gevolg van het kabinetsbesluit van 17 januari 2014 om minder gas te winnen uit het Groningengasveld. Daarnaast zijn de aardgasbaten aangepast aan de TTF gasprijzen en de dollarkoers.

De rentelasten zijn gedaald ten opzichte van Miljoenennota 2014. Deze daling wordt met name veroorzaakt doordat de prijs waartegen geleend wordt (=rentevoet) lager wordt ingeschat dan de verwachting ten tijde van de Miljoenennota 2014.

De mutaties in de EU-afdrachten zorgen voor een verslechtering van het EMU-saldo in 2014, maar verbeteren het EMU-saldo in 2015. De uitgaven aan de opvang van asielzoekers verslechteren het EMU-saldo in 2014. De reservering voor de effecten van de ESA revisie op de EU-afdrachten verslechtert het EMU-saldo in 2015. Deze drie mutaties worden toegelicht in de kadertoets van het kader RBG-eng in paragraaf 3.5.1.

De uitgaven aan de werkloosheidsuitkeringen en de overige uitgaven aan sociale zekerheid leiden tot een verbetering van het EMU-saldo in zowel 2014 en 2015. Ook de zorguitgaven (inclusief de niet-kaderrelevante uitgaven zoals de zorgtoeslag en de zorgbemiddelingskosten) zorgen voor een verbetering van het EMU-saldo in beide jaren.

In beide jaren doet zich een noemereffect met een saldoverbeterend effect voor. Dit effect wordt veroorzaakt door de opwaartse bijstelling van het bbp in beide jaren als gevolg van de herziening van de nationale rekeningen.

In 2014 is een deel van de betalingen aan de vervoersbedrijven voor de OV jaarkaart vooruitbetaald. Voor het EMU-saldo moeten deze kosten echter wel aan 2015 worden toegerekend. Deze toerekening vindt plaats middels een correctie van het zogenoemde kas-transverschil (KTV). Dit KTV belast het EMU-saldo van 2015 en ontlast het EMU-saldo in 2014.

Tabel 3.4.1 Verticale toelichting EMU-saldo (in procenten bbp)¹

	2014	2015
EMU-saldo Miljoenennota 2014	- 3,3%	- 2,8%
Belasting- en premie-inkomsten	- 0,4%	- 0,7%
Aardgasbaten	- 0,3%	- 0,2%
Rentelasten	0,1%	0,1%
HGIS	- 0,1%	0,0%
EU-afdrachten	- 0,1%	0,2%
Opvang asielzoekers	0,1%	0,0%
Reservering gevolgen ESA2010 voor EU-afdrachten	0,0%	- 0,1%
Uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen	0,1%	0,2%
Overige SZA uitgaven	0,3%	0,2%
Zorg	0,4%	0,6%
Noemereffect	0,2%	0,1%
KTV OV jaarkaart	0,1%	- 0,1%
Overig	0,1%	0,1%
EMU-saldo Miljoenennota 2015	- 2,9%	- 2,2%

¹ Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Het EMU-saldo verbetert van - 2,9 procent in 2014 naar - 2,2 procent bbp in 2015. Naar verwachting verbetert het EMU-saldo van 2014 op 2015 met 0,7 procentpunt bbp. Dit komt neer op een verbetering van 4,4 miljard euro. Tabel 3.4.2 bevat de toelichting op de verandering van het saldo tussen 2014 en 2015 – de zogenoemde horizontale ontwikkeling.

De belasting- en premie-inkomsten stijgen in 2015 met 3 miljard euro. Deze stijging zorgt voor een verbetering van het EMU-saldo 2015 ten opzichte van 2014 met 0,5 procentpunt bbp. De zorguitgaven dalen 0,7 miljard euro en zorgen daarmee voor een verbetering van 0,1

procentpunt. De uitgaven aan de sociale zekerheid en aan loon- en prijsbijstelling stijgen van 2014 op 2015 en verslechteren daarmee het EMU-saldo. De lagere uitgaven aan de EU afdrachten en andere uitgaven onder het kader RBG-eng zorgen voor een verbetering van het EMU-saldo van 2014 op 2015.

De winstafracht van DNB daalt van 2014 op 2015 en zorgt net als de stijging van de kas-transcorrecties (met name KTV OV-jaarkaart) voor een verslechtering van het saldo. Het EMU-saldo van de lagere overheden verbetert van 2014 op 2015 en zorgt daarmee voor een verbetering van het EMU-saldo van de collectieve sector.

Tabel 3.4.2 Horizontale toelichting EMU-saldo¹

	Miljarden euro	Procenten bbp
EMU-saldo 2014	- 19,0	- 2,9%
Noemereffect		0,0%
Belasting- en premie-inkomsten	3,0	0,5%
Zorguitgaven	0,7	0,1%
Uitgaven aan sociale zekerheid	- 1,7	- 0,3%
Lonen en prijzen	- 1,0	- 0,2%
EU-afdrachten	1,3	0,2%
KTV's	- 0,8	- 0,1%
Uitgaven RBG-eng	3,0	0,4%
Winst DNB	- 0,5	- 0,1%
EMU-saldo lagere overheden	0,4	0,1%
EMU-saldo 2015	- 14,6	- 2,2%

¹ Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Voor Nederland is de preventieve arm van het SGP van belang.

Voor Nederland gelden de vereisten van de preventieve arm, omdat Nederland sinds 2013 aan de eisen van de correctieve arm voldoet en ontslagen is uit de buitensporigtekortprocedure. De preventieve arm ziet toe op de MTO-doelstelling en het voldoen aan de uitgavenbenchmark. De werking van de preventieve arm wordt beschreven in box 3.2.1. Voor 2015 dient Nederland te voldoen aan een structureel tekort van maximaal 0,5 procent bbp. Het structurele saldo wordt berekend door het feitelijke saldo te corrigeren voor incidentele factoren en een conjuncturele component.¹³⁰ Volgens de huidige inzichten komt het structurele EMU-saldo in 2015 naar verwachting uit op -0,7 procent bbp (zie tabel 3.4.3). De Commissie hanteert bij het bepalen of een lidstaat de MTO heeft behaald een zekere marge, omdat de berekening van het structurele saldo met grote onzekerheden is omgeven en het verloop ervan volatiel is. Een lidstaat met een structureel saldo dat binnen deze marge zit van de MTO wordt beschouwd als te voldoen aan de vereisten van de preventieve arm. De huidige inschatting is dat het structurele saldo van Nederland binnen deze marge van de Commissie valt en dat Nederland daarmee voldoet aan de MTO. In dat geval voldoet Nederland ook aan de uitgavenbenchmark. Nederland voldoet daarmee volgens de huidige inschattingen aan beide pilaren van de preventieve arm. Het uiteindelijke oordeel of Nederland voldoet aan de vereisten van de preventieve arm is aan de Commissie.

¹³⁰ Zie voor een gedetailleerde beschrijving *Miljoenennota 2014*, pagina 85–86.

Tabel 3.4.3 Structurele EMU-saldo (in procenten bbp)

	2014	2015
Feitelijk EMU-saldo	- 2,9%	- 2,2%
Af: Conjuncturele component / incidentele componenten	- 1,9%	- 1,5%
Structurele EMU-saldo Miljoenennota 2015	- 1,0%	- 0,7%

Box 3.4.1 Landenspecifieke aanbevelingen

De landenspecifieke aanbevelingen waarmee de Raad van de EU elk jaar in juni het Europees Semester afsluit zijn van belang om lidstaten te stimuleren verstandig economisch en budgettaire beleid te voeren. De Raad gaf Nederland afgelopen juni vier landenspecifieke aanbevelingen.¹³¹ Deze gingen over de begrotingsstrategie, hervorming van de woningmarkt, vergrijzing en arbeidsparticipatie. Het kabinet deelt de mening van de Raad dat deze onderwerpen aandachtspunten zijn binnen de Nederlandse economie en dat hierop ambitieus beleid gevoerd mag worden.

De eerste aanbeveling is gericht op het versterken van de **begrotingsmaatregelen** voor 2014 en wijst op een risico van een significante afwijking van de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Eén van de prioriteiten van het kabinet is het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Het ontslag uit de buitensporigtekortprocedure afgelopen juni laat zien dat Nederland op dit terrein een belangrijke stap heeft gezet. Na dit ontslag uit de correctieve arm is Nederland in de preventieve arm van het SGP gekomen. De regels van de preventieve arm worden uitgelegd in box 3.2.1. Zoals hierboven beschreven voldoet volgens de eigen inschattingen Nederland aan de vereisten van de preventieve arm.

In de tweede aanbeveling adviseert de Raad om op het moment dat de economische situatie het toelaat, de **woningmarkt** verder te hervormen. Het kabinet heeft omvangrijke maatregelen ingevoerd en is van mening dat de economische situatie de komende periode om rust vraagt. Voor de koopmarkt is het recht op hypotheekrenteaftrek voor nieuwe leningen gekoppeld aan de voorwaarde dat de lening in 30 jaar volledig en tenminste annuïtair wordt afgelost. Vanaf 2014 wordt het maximale aftrektarief stapsgewijs teruggebracht. De maximale hoogte van een hypotheek in verhouding tot de waarde van de woning wordt ook afgebouwd. Voor de huurmarkt wordt scheefwonen tegengegaan met boveninflatoire inkomensafhankelijke huurverhogingen. In de bepaling van de maximale huurprijs gaat de marktwaarde van de woning een grotere rol spelen. Investerders in de vrije huursector krijgen de zekerheid dat geliberaliseerde nieuwbouw geliberaliseerd zal blijven. Door de liberalisatiegrens drie jaar te bevriezen, neemt de ruimte voor de vrije huursector verder toe.

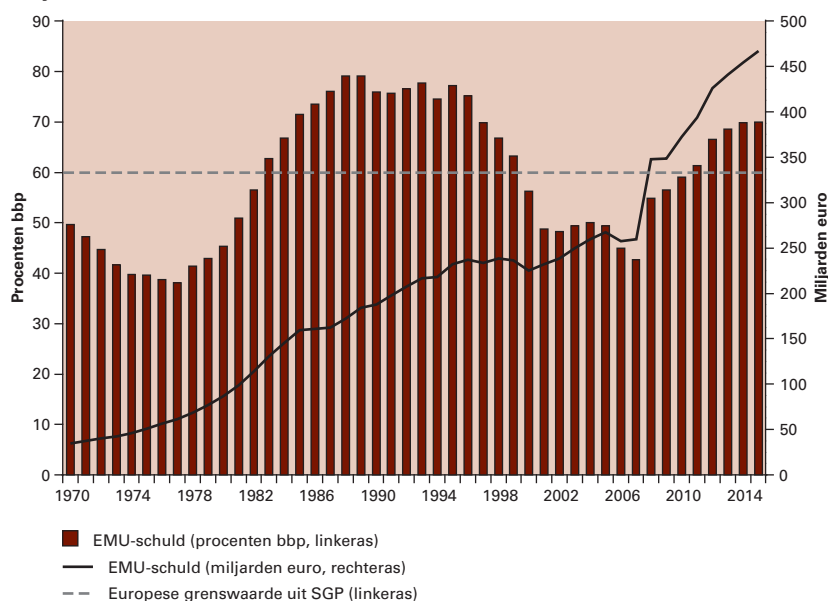
¹³¹ De Raad van de EU komt tot haar aanbevelingen naar aanleiding van voorstellen van de Europese Commissie. Voor een uitgebreide kabinetsreactie op de voorstellen voor Nederland zie «Kabinetsreactie landenspecifieke aanbevelingen Europese Commissie 2014» van 6 juni 2014 (Kamerstuk II 21 501-20 nr. 880).

De derde aanbeveling is gericht op het implementeren van de hervorming van de tweede pijler van het **pensioenstelsel** en de hervorming in de **langdurige zorg**. Hier neemt het Kabinet maatregelen die ervoor zorgen dat zowel de AOW-gerechtigde leeftijd (eerste pijler) als de pensioenrichtleeftijd (tweede pijler) naar 67 jaar gaat, waarna deze wordt gekoppeld aan de levensverwachting. Ook zal vanaf 1 januari 2015 het fiscaal gefaciliteerde opbouwpercentage voor tweedepijlerpensioen verder worden verlaagd. Daarnaast zorgt het wetsvoorstel Aanpassing Financieel Toetsingskader voor een betere borging van het pensioenvermogen en resulteert het in een evenwichtig beeld voor de generatie-effecten. Ook beveelt de Raad aan dat de inzetbaarheid van oudere werknemers verder verbetert. Dit bereikt het kabinet door zowel de structurele hervormingen op de arbeidsmarkt als door gerichte inzet via de sectorplannen, de mobiliteitsbonus en de re-integratieprogramma's van het UWV. Daarnaast hervormt het kabinet, in lijn met de aanbevelingen, de langdurige zorg, en besteedt het daarbij aandacht aan houdbaarheid, kwaliteit, toegang en monitoring.

De vierde aanbeveling is gericht op het verhogen van de **arbeidsparticipatie**. Het kabinetsbeleid richt zich op het bevorderen van de werkgelegenheid en het stimuleren van arbeidsparticipatie. De sociale zekerheid wordt verder activerend gemaakt en werken wordt meer lonend. Dit gebeurt via de Participatiewet, de hervorming van de WW en het ontslagrecht in de Wet werk en zekerheid en de hervorming van de kindregelingen. Ook de verhoging van de arbeidskorting draagt er voor lagere inkomens en middeninkomens aan bij dat werken meer lonend wordt.

Het tekort is kleiner, maar de EMU-schuld neemt toe. De EMU-schuld komt in 2014 naar verwachting uit op 454,1 miljard euro (69,8 procent bbp). In 2015 groeit de schuld door naar een totaal van 467,2 miljard euro (70,0 procent bbp). De ontwikkeling van de schuld wordt geïllustreerd in figuur 3.4.3. Zoals ook in figuur 3.4.3 is te zien, ligt de Nederlandse EMU-schuld in 2015 boven de in Europees verband afgesproken grens van 60 procent bbp. Op basis van huidige inzichten blijkt dat de ontwikkeling van de schuld voldoet aan de schuldregel uit het SGP.

Figuur 3.4.3 Ontwikkeling EMU-schuld sinds 1970 (in procenten bbp en miljarden euro)



De EMU-schuld verbetert ten opzichte van de vorige Miljoenennota. Tabel 3.4.4 geeft de verticale toelichting op de schuld weer. De EMU-schuld verbetert in 2014 ten opzichte van de raming in de Miljoenennota 2014 met 6,3 procentpunt, in 2015 verbetert de schuld met 6,5 procentpunt. Wanneer de schuld wordt uitgedrukt als percentage van het bbp, dan speelt ook de ontwikkeling van het bbp een grote rol in de kwantificering van de schuld (het noemereffect¹³²). Het noemereffect verklaart grotendeels de ontwikkeling van de EMU-schuld. Als gevolg van de revisie van de nationale rekeningen (ESA2010) is het bbp in 2014 en 2015 fors naar boven bijgesteld. De EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het bbp daalt hierdoor. Het noemereffect zorgt ervoor dat de schuld in 2014 4,4 procentpunt en in 2015 4,6 procentpunt lager ligt dan bij Miljoenennota 2014 werd verwacht.

De EMU-schuld in enig jaar is altijd afhankelijk van de ontwikkeling van de schuld in voorgaande jaren. De verandering die zich in de EMU-schuld 2013 heeft voorgedaan, beïnvloedt de beginstand van de schuld in 2014 en daarmee ook de hoogte van de schuld in latere jaren. Voor 2014 is het totaal aan verandering in de schuld ten opzichte van de raming in de Miljoenennota 2014 -1,5 procent van het bbp.

De verbetering van het begrotingstekort ten opzichte van de raming in de Miljoenennota 2014 zorgt tevens voor een verbetering van de EMU-schuld in beide jaren.

De ING Illiquid Back-up Facility (IABF) is beëindigd door de verkoop van de Alt-A portefeuille en de aflossing van de lening van ING. De verkoop resulteert in een netto ontvangst van 1,4 miljard euro in 2014. Als gevolg van de verkoop vinden de ontvangsten zoals geraamd in de Miljoenennota 2014 voor het jaar 2015 niet meer plaats.

¹³² Het noemereffect leidt ertoe dat door een stijging van het bbp de schuld als percentage van het bbp lager uitkomt. Andersom resulteert een daling van het bbp in een hogere schuld als percentage van het bbp.

De niet-kaderrelevante raming studiefinanciering is opwaarts bijgesteld ten opzichte van de raming ten tijde van de Miljoenennota 2014. Dit komt met name omdat er minder omzettingen naar een gift worden verwacht, een flinke toename van het aantal studenten is geraamd en dat studenten naar verwachting meer gaan lenen.

Als gevolg van de wijziging van de definitie van het EMU-saldo zijn de renteswaps niet langer relevant voor het EMU-saldo, maar tellen ze alleen mee in de EMU-schuld. De renteswaps verbeteren de EMU-schuld in 2015 met 0,2 procent van het bbp. Tot slot heeft de correctie op de mutaties in ktv's een schuldverhogend effect in 2015.

Tabel 3.4.4. Verticale toelichting EMU-schuld (in procenten van het bbp)¹

	2014	2015
EMU-schuld Miljoenennota 2014	76,1%	76,5%
Noemereffect	- 4,4%	- 4,6%
Doorwerking schuldraming t-1	- 1,5%	- 1,8%
EMU-saldo	- 0,2%	- 0,4%
IABF	- 0,2%	0,2%
Studieleningen	0,1%	0,1%
Renteswaps	0,0%	- 0,2%
Correctie op mutatie in KTV's	0,0%	0,1%
Overige financiële transacties	0,0%	0,1%
EMU-schuld Miljoenennota 2015	69,8%	70,0%

¹ Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

De EMU-schuld stijgt jaar-op-jaar met 13,1 miljard euro. In tabel 3.4.5. staat de horizontale toelichting op de ontwikkeling van de overheidsschuld tussen 2014 en 2015. De schuld stijgt van 2014 op 2015 met 13,1 miljard euro. Er is ook hier sprake van een noemereffect omdat het bbp in 2015 hoger is dan het bbp in 2014. Dit heeft een schuldverlagend effect. Daarom stijgt de schuld in procenten bbp slechts met 0,2.

Het EMU-saldo in 2015 bedraagt 14,6 miljard euro waardoor de schuld toeneemt. Een onderdeel van het EMU-saldo 2015 zijn de zogenoemde KTV's. Deze KTV's corrigeren het EMU-saldo voor verschillen tussen het kas en het transactiemoment van uitgaven en inkomsten, maar hebben geen daadwerkelijk kas- en daarmee schuld-effect. Daarom is in deze tabel een correctiepost opgenomen voor de KTV's.

De aflossing van de kapitaalsteun voor ING verbetert de schuld in 2015 ten opzichte van 2014. Ook het schatkistbankieren door decentrale overheden, een stijgende opbrengst van renteswaps. De toename aan leningen (met name studieleningen) zorgen voor een schuldverhogend effect. De post overige financiële transacties bevat een aantal kleine posten die per saldo een klein schuldverlagend effect hebben.

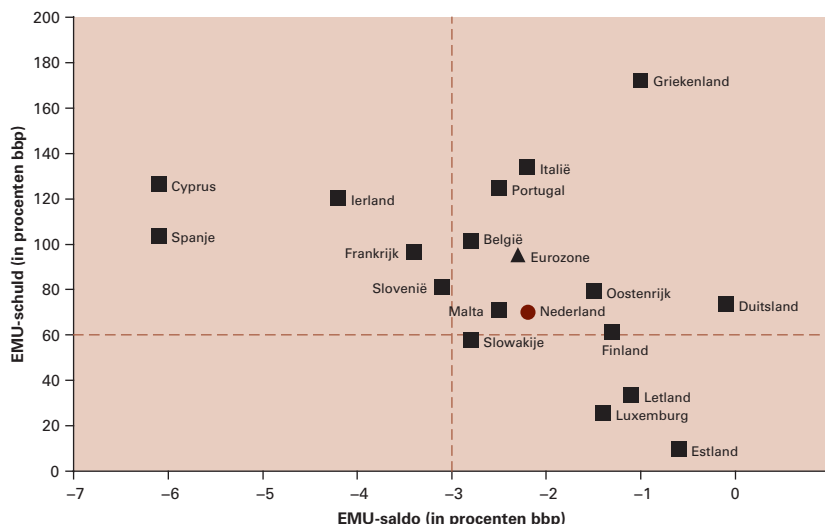
Tabel 3.4.5 Horizontale toelichting EMU-schuld¹

	Miljarden euro	Procenten bbp
EMU-schuld ultimo 2014	454,1	69,8%
Noemereffect		- 1,8%
EMU-tekort 2015	14,6	2,2%
Correctie KTV's	1,8	0,3%
Aflossing kapitaalsteun ING	- 1,0	- 0,2%
Schatkistbankieren	- 2,0	- 0,3%
Renteswaps	- 1,2	- 0,2%
Diverse leningen	1,0	0,2%
Overige financiële transacties	- 0,2	0,0%
EMU-schuld ultimo 2015	467,2	70,0%

¹ Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Veel landen in de eurozone kennen een groot tekort en een hoge schuld. In figuur 3.4.4 is het EMU-saldo en de EMU-schuld weergegeven voor de eurozone. Een groot aantal landen kent een hoge EMU-schuld. Dit geldt niet alleen voor landen met een tekort groter dan 3 procent van het bbp (linksboven in de figuur), maar ook voor landen met een relatief klein tekort (rechtsboven in de figuur).

Figuur 3.4.4 EMU-saldo en EMU-schuld eurozone 2015 (in procenten bbp)



Bron: European Economic Forecast (Spring Forecast 2014).

Box 3.4.2 Revisie van de nationale rekeningen (ESA2010)

In 2014 zijn de macro-economische data van Nederland – inclusief de data van de overheidsfinanciën – gereviseerd. Aanleiding van deze revisie is dat per september 2014 in EU-verband de ESA2010 is ingevoerd. Het *European System of Accounts* (ESA) is de in de EU voorgeschreven methode om de economieën van de lidstaten te beschrijven.

De ESA-methodologie wordt eens in de vijftien jaar geactualiseerd: het ESA2010 vervangt ESA95. Daarnaast zijn de cijfers ook gewijzigd door de inzet van nieuwe actuelere en verbeterde statistische bronnen door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dankzij de

methoden- en bronnenrevisies komen ook de nieuwste ontwikkelingen tot uitdrukking in – tussen lidstaten – goed vergelijkbare en kwalitatief hoogstaande cijfers. Specifiek voor de overheidsfinanciën geldt dat de definitie van het EMU-saldo tegelijkertijd met de overstap naar ESA2010 gewijzigd is. Hierdoor is het resultaat op renteswaps¹³³ niet langer relevant voor het EMU-saldo.

Door de revisie is het bbp van Nederland fors opwaarts bijgesteld. Voor de periode 2010 tot en met 2013 is het bbp van Nederland gemiddeld toegenomen met 7 procent. Dat is dus ruim 40 miljard euro. Op papier is dus de Nederlandse welvaart (statistisch) toegenomen. De koopkracht van burgers en de inkomsten van de overheid zijn echter niet gewijzigd. De revisie brengt verder geen wezenlijke wijzigingen aan in het groeipatroon over de jaren. De forse bijstelling van het bbp komt voor circa een kwart op conto van de overstap naar ESA2010 en voor driekwart op conto van de revisie van bronnen. De overstap naar de ESA2010-methodologie betekent vooral dat Nederland R&D-uitgaven en een deel van de militaire uitgaven moet aanmerken als investeringen. De inzet van actuelere bronnen, zoals de registers van de Kamers van Koophandel en de betalingsbalans van DNB, leidt tot behoorlijke bijstellingen in de consumptie van gezinnen en het saldo van de handelsbalans.

Het EMU-saldo en de EMU-schuld worden uitgedrukt in termen van het bbp. De aanpassing van het bbp heeft daardoor een noemer-effect. De EMU-schuld als percentage van het bbp komt door dit noemereffect na de revisie tussen de 4 à 5 procentpunten lager uit. Dit is een structureel effect. Behalve het noemereffect heeft de revisie geen andere gevolgen voor de schuldquote. Voor het jaar 2015 bedraagt de EMU-schuld na revisie naar verwachting 70 procent van het bbp, tegen 74,5 procent voor revisie. Het effect van de revisie op het EMU-saldo is per jaar anders. Het hogere bbp betekent een verbetering van het EMU-saldo met jaarlijks 0,1 à 0,2 procentpunt bbp. De bronnenrevisie leidt via de teller van het EMU-saldo tot een in de tijd afnemend negatief effect (2010: -0,3 procent; 2015: 0,0 procent). Het effect van de definitiewijziging – het niet meer meetellen van renteswaps – heeft jaarlijkse wisselende gevolgen. Voor 2010 tot en met 2013 zijn er jaarlijks positieve effecten voor het EMU-saldo. Voor 2014 en 2015 zijn de gevolgen 0,0 procent en 0,2 procent van het bbp.

Het bruto nationaal inkomen (bni) komt overeen met het bbp gecorrigeerd voor het saldo van inkomensoverdrachten uit het buitenland. Dit is de grondslag voor de verdeelsleutel van de afdrachten eigen middelen aan de EU en de grondslag voor de uitgaven aan internationale samenwerking. Het bni komt na revisie in 2013 circa 7 procent hoger uit. Om het effect op de verdeelsleutel¹³⁴ voor de afdracht eigen middelen vast te kunnen stellen, moeten de bni's na revisie van alle andere lidstaten beschikbaar komen. Op dit moment zijn de nieuwe bni-cijfers van de andere

¹³³ Een renteswap is een ruiltransactie op een internationale financiële markt. Hierbij ruilen partijen de rentebetalingen gedurende de looptijd, of een deel van de looptijd, tegen elkaar. Na het verstrijken van deze tijd worden de rentebetalingen weer teruggenomen, zodat bijvoorbeeld het rente- of valutarisico wordt uitgesloten en beide partijen kunnen profiteren van een comparatief voordeel dat een van de partijen geniet.

¹³⁴ De revisie van het bni heeft geen gevolgen voor de totale afdracht eigen middelen van alle lidstaten samen. De methodiek voor de bepaling van de afdrachten aan de EU wijzigt niet door deze revisie. De verdeelsleutel voor de afdrachten van de individuele lidstaten wijzigt wel door de revisie omdat de bni's na revisie leidend zijn voor de verdeelsleutel.

lidstaten niet integraal beschikbaar. Daardoor is het effect van de revisie op de afdracht eigen middelen nog niet goed te kwantificeren. De Europese Commissie (Eurostat) heeft gemeld dat het medio oktober informatie naar buiten brengt over de gevolgen van de revisie voor het bbp van andere lidstaten en over de EMU-cijfers na revisie (saldo en schuld). Medio november 2014 komt informatie beschikbaar over de gevolgen voor het structurele EMU-saldo en voor de indicatoren van de macro-economische onevenwichtigheden procedure (MEOP).

3.5 Kadertoetsen

3.5.1 Het uitgavenkader

Voor het overgrote deel van de rijksuitgaven geldt een uitgavenplafond. Het totale uitgavenkader wordt onderverdeeld in drie de elkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). De verwachte uitgaven (het uitgavenniveau) worden «getoetst» aan het uitgavenkader – de zogenoemde kadertoets. Als het uitgavenniveau hoger ligt dan het uitgavenkader, is er sprake van een overschrijding van het kader. Andersom is er sprake van een onderschrijding van het kader wanneer het uitgavenniveau lager ligt dan het uitgavenplafond. Het uitgavenkader geeft de maximale ruimte voor uitgaven binnen de kabinetsperiode weer, en hoeft derhalve niet uitgegeven te worden. In tabel 3.5.1 is dit per de elkader en voor het totaal kader weergegeven. In de daaropvolgende tabellen worden per de elkader de mutaties die zich hebben voorgedaan tussen Begrotingsafspraken 2014 en deze Miljoenennota toegelicht.

Tabel 3.5.1 Kadertoets ¹				
(in miljarden euro; – is saldoverbeterend)	2014	2015	2016	2017
Rijksbegroting in enge zin				
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	106,3	107,0	108,0	109,0
Uitgavenniveau	106,4	106,3	108,9	109,8
Over-/onderschrijding	0,1	– 0,7	0,9	0,8
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt				
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	75,8	77,1	78,6	79,0
Uitgavenniveau	75,3	77,0	77,8	78,6
Over-/onderschrijding	– 0,5	– 0,1	– 0,8	– 0,4
Budgettair Kader Zorg				
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	67,1	66,4	69,1	71,0
Uitgavenniveau	66,4	66,4	68,5	69,9
Over-/onderschrijding	– 0,7	– 0,1	– 0,6	– 1,1
Totaal uitgavenkader				
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	249,2	250,6	255,7	259,0
Uitgavenniveau	248,0	249,7	255,2	258,2
Over-/onderschrijding	– 1,2	– 0,9	– 0,5	– 0,7

¹ Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Er is sprake van een onderschrijding op het totaal kader. De onzekere situatie in de wereld brengt macro-economische risico's met zich mee. Dat gegeven, gecombineerd met de Europese begrotingsafspraken waarbinnen het begrotingsbeleid wordt gevoerd, maakt dat deze onderschrijding niet wordt benut. Daarmee wordt het risico van bezuinigingen bij eventuele tegenslagen komende jaren verkleind.

De werking van het trendmatig begrotingsbeleid, en daarmee de systematiek van de het uitgavenkader, wordt immers begrensd door de Europese begrotingsafspraken die als het ware de vangrail vormen. De afstand tot deze vangrail is zeer beperkt (zie paragraaf 3.4).

Tabel 3.5.2 Rijksbegroting in enge zin ¹				
(in miljarden euro; – is saldoverbeterend)	2014	2015	2016	2017
Kadertoets Begrotingsafspraken 2014	0,0	0,0	0,0	0,0
Macromutaties				
Ruilvoet	0,1	0,8	0,7	0,7
EU-afdrachten	0,4	– 1,2	– 0,3	– 0,6
Reservering gevolgen ESA2010 voor EU afdrachten	0,0	0,6	0,3	0,3
GF/PF (inclusief accres)	0,0	– 0,1	0,2	0,2
Winst DNB	– 0,1	– 0,2	0,0	0,0
Dividend staatsdeelnemingen	– 0,2	– 0,1	– 0,1	– 0,1
Beleidsmatige mutaties Augustusbesluitvorming				
Defensie	0,0	0,1	0,2	0,1
Toekomstfonds	0,1	0,1	0,0	0,0
Noodhulp/Opvang in de regio 2014–2017	0,6	0,0	0,0	0,0
Opvang asielzoekers 2014–2015	0,4	0,0	0,0	0,0
Beleidsmatige mutaties overig				
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	– 0,1	0,0	– 0,1	– 0,1
Huurtoeslag	0,1	0,1	0,0	0,0
Invullen in=uit taakstelling	0,8	0,0	0,0	0,0
Onderuitputting specifiek beeld	– 0,1	0,0	0,0	0,0
Kasschuiven	0,0	– 0,3	0,3	0,4
Overig	– 0,2	0,1	0,0	0,2
Technische mutaties				
Kaderaanpassing SZA	– 1,8	– 1,6	– 1,3	– 1,2
Kaderaanpassing lastenverlichting	0,0	1,1	1,0	1,0
Kadertoets Miljoenennota 2015	0,1	– 0,7	0,9	0,8

¹ Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Macromutaties

De ruilvoet laat ten opzichte van de stand van de Begrotingsafspraken 2014 een tegenvaller zien onder het kader RBG-eng. De ruilvoet is de verhouding tussen de nominale ontwikkeling van de uitgaven onder het kader en de nominale bijstelling van de hoogte van het uitgavenkader. De nominale bijstelling van de hoogte van het uitgavenkader gebeurt aan de hand van de prijs nationale bestedingen (pNB). Aangezien de pNB lager wordt geraamd dan eerder werd verondersteld, resulteert een neerwaartse aanpassing van het uitgavenkader. Ook de voor nominale ontwikkeling van de uitgaven onder het kader is lager dan ten tijde van de Begrotingsafspraken 2014 werd verwacht. Zodoende wordt de nominale ontwikkeling van de uitgaven onder het kader eveneens neerwaarts bijgesteld. Aangezien de neerwaartse kaderaanpassing groter is dan de neerwaartse nominale bijstelling onder het kader, resteert per saldo een ruilvoetverlies en dus een tegenvaller voor het uitgavenkader.

Bij de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie doet zich een aantal mutaties voor. In 2014 stijgt de Nederlandse afdracht aan de Europese Unie per saldo. De hogere afdracht is met name het gevolg van vertraging van de ratificering van het Eigen Middelen Besluit (EMB), waardoor Nederland de bedongen korting van 1 miljard euro voor 2014 naar verwachting pas in 2015 ontvangt. Deze vertraging leidt tot een meevaller van dezelfde omvang in 2015. Daarnaast is een meerjarig neerwaartse bijstelling van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie verwerkt. Dit omdat de Nederlandse economie minder sterk groeit dan het

gemiddelde in Europa. Tot slot betreft het een beperkte neerwaartse bijstelling als gevolg van de vierde aanvullende begroting voor 2014. Deze aanvullende begroting betreft onder andere een aangepaste raming voor boetes en boeterentes en leidt tot een per saldo lagere Nederlandse afdracht aan de Europese Unie.

Onderdeel van het EMB van de Europese Commissie is de aanpassing van de definitie van het BNI aan de recente EU-standaard (ESA 2010). Op dit moment is nog niet bekend wat het BNI van de andere lidstaten is, maar er wordt rekening gehouden met een opwaartse bijstelling van het BNI die voor Nederland groter uitvalt dan voor andere EU-lidstaten, hetgeen zorgt voor hogere EU-afdrachten. Hiervoor is een reservering getroffen.

De mutatie GF/PF vloeit voort uit de toepassing van de normeringssystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds. De neerwaartse bijstelling van het accres in 2015 is het gevolg van een lagere groei van de lonen en prijzen en lagere uitgaven aan kinderopvangtoeslag. In latere jaren is sprake van een opwaartse bijstelling door meer leningen uit hoofde van studiefinanciering dan eerder geraamd.

Op basis van realisaties is in 2014 een kader-relevante meevaller ontstaan bij de winstafdracht DNB. In 2015 valt de winstafdracht mee door een wijziging in de kostentoerekening. Vanaf de begroting 2015 worden de kosten pro rato aan de reguliere en crisisgerelateerde activiteiten toegerekend waardoor de kaderelevante kosten lager uitvallen.

Beleidsmatige mutaties

Het kabinet stelt aanvullend 100 miljoen euro structureel beschikbaar voor defensie. Met het oog op de geopolitieke ontwikkelingen en recente internationale en nationale veiligheidsanalyses, is een aanpassing van het ambitieniveau van de krijgsmacht aan de orde. Deze trendbreuk heeft gevolgen voor de samenstelling en toerusting van het materieel en personeel van de krijgsmacht, en zo ook voor het bijbehorende niveau van de defensiebestedingen. Goed werkgeverschap blijft daarbij centraal staan. De intentie is om deze trendbreuk de komende jaren, waar dat mogelijk en nodig is, voort te zetten. De richting die met de nota *In het belang van Nederland* is ingeslagen, geldt daarbij onverminderd als uitgangspunt. Internationale samenwerking is nadrukkelijk een kernbegrip in die nota evenals toekomstbestendigheid.

Om vermogen te investeren in innovatie en tegelijkertijd te behouden voor toekomstige generaties richt het kabinet een toekomstfonds op. Het startkapitaal is 200 miljoen euro (te verdelen over meerdere jaren). Deze middelen worden ingezet voor de financiering van innovatieve en snelgroeiende mkb-bedrijven en voor fundamenteel en toepassingsgericht onderzoek, onder de voorwaarde dat deze investeringen volledig revolverend zijn zodat het vermogen in tact blijft. Van de 200 miljoen euro aan middelen is in het kader van het aanvullend actieplan mkb financiering reeds 100 miljoen euro in 2014 beschikbaar gesteld aan het innovatieve mkb via het investeringsfonds Dutch Venture Initiative (DVI).

Het reguliere budget voor noodhulp (circa 200 miljoen euro) is dit jaar al bijna volledig uitgegeven. Om te borgen dat Nederland, wanneer een situatie daarom vraagt, kan bijdragen in noodsituaties, komt in 2014 570 miljoen euro extra beschikbaar voor noodhulp, flexibel inzetbaar gedurende de kabinetsperiode.

De instroom van asielzoekers uit ontwikkelingslanden loopt in 2014 naar verwachting op. Om de kosten die gepaard gaan met de hoge toestroom op te vangen, stelt het kabinet in 2014 375 miljoen euro extra beschikbaar voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers.

De begroting van OCW laat per saldo een meevaller zien in de jaren 2014, 2016 en 2017. Een tegenvaller in de referentieraming als gevolg van hogere leerlingen- en studentenaantallen wordt meer dan gecompenseerd door een meevaller in de raming voor de studiefinanciering.

De uitgaven aan de huurtoeslag vallen tegen. De tegenvallers worden ingepast onder het kader.

De in=uit-taakstelling op kader RBG-eng en SZA – de tegenhanger van de uitgekeerde eindejaarsmarges – is volledig ingevuld.

In 2014 doet zich onderuitputting voor bij het specifieke beeld. Deze onderuitputting wordt met name veroorzaakt door meevallers bij de exportkredietverzekering.

Er zijn verschillende kasschuiven verwerkt. Het betreft onder andere kasschuiven op de begrotingen van Economische zaken, Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en het Infrastructuurfonds.

De post overig betreft een aantal mutaties kleinere generale mutaties die kleiner zijn dan 50 miljoen euro.

Technische mutaties

De kaderaanpassing is de tegenboeking van de kadercorrectie op het uitgavenkader SZA. Hierdoor wijzigt het totaal kader niet. Zie ook de toelichting bij de kadertoets SZA.

Om de werkgelegenheid en de economische groei te stimuleren, heeft het kabinet ervoor gekozen een deel van de beschikbare ruimte aan de uitgavenkant in te zetten voor lastenverlichting. Het kabinet trekt 1 miljard uit voor verlichting van de lasten op arbeid. Er wordt 500 miljoen euro besteed aan het later beginnen met afbouwen van de arbeidskorting. Voor verlaging van het tarief eerste schijf, wordt 475 miljoen euro gebruikt. Daarnaast wordt het verlaagde btw-tarief in de bouw met een half jaar verlengd. De lastenverlichting wordt gefinancierd uit ruimte onder het uitgavenkader en leidt daarom tot aanpassing van het uitgavenkader.

Tabel 3.5.3 Kadertoets Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt¹				
(in miljarden euro; – is saldoverbeterend)	2014	2015	2016	2017
Kadertoets Begrotingsafspraken 2014	0	0	0	0
Macromutaties				
Werkloosheidsuitgaven	– 1,5	– 2,5	– 2,7	– 2,0
Ruilvoet	0,4	0,7	0,6	0,6
Uitvoeringsmutaties				
Kinderopvangtoeslag	– 0,3	– 0,2	– 0,2	– 0,2
AOW	– 0,2	– 0,2	– 0,1	– 0,1
Kindgebonden budget	0,0	0,0	– 0,1	– 0,1
Arbeidsongeschiktheid	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,1
Overbruggingsregeling	0,0	0,0	– 0,1	– 0,1
Overig	– 0,1	0,0	0,1	0,0
Beleidsmatige mutaties				
WWB alimentatie	0,0	0,2	0,2	0,2
Additionele middelen koopkracht	0,0	0,1	0,1	0,1
Kasschuiven	– 0,5	0,3	0,1	0,0
Overig	0,0	0,1	0,0	0,0
Technische mutatie				
Kaderaanpassing	1,8	1,6	1,3	1,2
Kadertoets Miljoenennota 2015	– 0,5	– 0,1	– 0,8	– 0,4

¹ Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

De verbeterde economische omstandigheden ten opzichte van de Begrotingsafspraken 2014 zorgen voor lagere werkloosheidsuitgaven. Hiertegenover staat een ruilvoettegenvaller: de neerwaartse bijstelling van het kader zelf naar aanleiding van de lagere prijs nationale besteding is groter dan de neerwaartse bijstelling van de uitgaven onder het SZA-kader als gevolg van lagere contractloonontwikkeling.

Op basis van uitvoeringsinformatie van de belastingdienst zijn de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag naar beneden bijgesteld. Dit komt doordat het aantal kinderen in de kinderopvang en het aantal opvanguren per kind is afgenomen. De raming van de uitgaven aan de AOW zijn neerwaarts bijgesteld naar aanleiding van de volumeprognose 2014 van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Daarnaast is de raming voor de gemiddelde hoogte van de partnertoeslag naar beneden bijgesteld. Aangezien er vanaf 2015 geen nieuwe mensen meer instromen in deze regeling loopt de meevaller af naar latere jaren. De uitgaven aan het kindgebonden budget zijn neerwaarts bijgesteld op basis van nieuwe inkomensgegevens van het CPB. Door de hogere economische groei en hogere inkomens hebben minder mensen recht op een (hogere) kindgebonden budget. De raming van de uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkering is naar beneden bijgesteld. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een lagere gemiddelde uitkering dan eerder werd gedacht. Bij de overbruggingsregeling is sprake van een kleine meevaller. Het aantal mensen dat gebruik maakt van de overbruggingsregeling is lager dan eerder verondersteld, evenals de gemiddelde hoogte van de overbruggingsregeling.

Ter ondersteuning van de koopkracht van gezinnen met kinderen wordt 160 miljoen euro geïntensiveerd in het kindgebonden budget. De maatregel WWB alimentatie uit de Begrotingsafspraken 2014 bleek geen besparing op te kunnen leveren. Daarnaast worden diverse kasschuiven gedaan om het kasritme van de uitgaven binnen het kader SZA te

ondersteunen. De grootste hiervan betreft een schuif van 2014 naar 2015 in verband met het in mei genomen besluit om de huishoudentoeslag niet per 2015 in te voeren. De post overig bevat met name bijstellingen van de opbrengst van eerder getroffen maatregelen en mutaties als gevolg van nieuwe uitvoeringsinformatie.

Vorig jaar zijn alle kaders herijkt naar aanleiding van het bezuinigingspakket in de Begrotingsafspraken 2014. Het kader SZA is toen aangepast voor de maatregelen uit het aanvullend pakket en de daarmee samenhangende correctie als gevolg van de overheveling van de ouderenkorting. Daarnaast zijn macro-economische mutaties, vooral als gevolg van de oplopende werkloosheid, en een aantal overige mutaties (zoals kasschuiven) verwerkt in de nieuwe stand van het kader SZA. In het debat over de Voorjaarsnota 2014 is toegezegd om het kader SZA weer te verlagen. Middels deze kaderaanpassing wordt het uitgavenkader verlaagd met het bedrag waarvoor het na de Begrotingsafspraken 2014 is verhoogd, gecorrigeerd voor het omzetten van de ouderenkorting, het SZA-deel van het sociaal akkoord en het SZA-deel van de bezuinigingen bij de Begrotingsafspraken 2014. Door het afstel van de huishoudentoeslag is de overheveling van de ouderenkorting naar de SZW-begroting komen te vervallen.

Budgettaire Kader Zorg

Tabel 3.5.4 Kadertoets Budgettaire Kader Zorg				
(in miljarden euro; – is saldoverbeterend)	2014	2015	2016	2017
Kadertoets BKZ Begrotingsafspraken 2014	0	0	0	0
Macromutaties				
Ruilvoet	0,1	0,1	0	0
Uitvoeringsmutaties				
Actualisering zorguitgaven	– 0,8	– 0,7	– 0,7	– 0,7
Beleidsmatige mutaties				
Decemberbrief: overgangsproblematiek zvw	0	0,1	0	0
Decemberbrief: overgangsrecht wlz	0	0,1	0,1	0,1
Decemberbrief: overgangsrecht wmo	0	0,2	0	0
Decemberbrief: verzachting taakstelling hlz	0	0	0,2	0,2
Decemberbrief: beperken groeirimte care	0	– 0,1	– 0,4	– 0,4
April-pakket: extra middelen ondersteuning thuis	0	0	0,2	0,1
April-pakket: extra middelen zorg in een instelling (begeleiding)	0	0,1	0,1	0,1
April-pakket: extra middelen zorg in een instelling (extra plaatsen)	0	0	0	0,1
April-pakket: verzachting jeugd	0	0,1	0	0
April-pakket: verzachting wmo	0	0,2	0	0
April-pakket: ramingsbijstelling geneesmiddelen	0	– 0,1	– 0,1	– 0,2
Huishoudelijke hulptoeelage	0	0,1	0,1	– 0,1
Voorwaardelijke toelating geneeskundige zorg (intramuraal)	0,0	0,0	0,1	0,1
Werelddekking	0	0,1	0,1	0
Extra opbrengst eigen risico overhevelingen hlz t.o.v. RA	0	– 0,1	– 0,1	– 0,1
Overig	0,0	– 0,2	– 0,2	– 0,3
Kadertoets BKZ Miljoenennota 2015	– 0,7	– 0,1	– 0,6	– 1,1

Ten opzichte van de Begrotingsafspraken 2014 kent het BKZ een onderschrijding van 0,7 miljard euro in 2014 oplopend tot 1,1 miljard euro in 2017. De totale kaderonderschrijding is het saldo van een ruilvoettegenvaller, diverse uitvoeringsmutaties en beleidsmatige mutaties. Het jaar 2015 laat incidenteel een afwijkend beeld zien door een aantal verzachtingen bij de te decentraliseren budgetten, waardoor er een beperktere onderschrijding van 0,1 miljard euro is.

De totale ruilvoettegenvaller gedurende het miljoenennotajaar komt uit op 0,1 miljard euro in 2014 en 2015 en is in de daaropvolgende jaren van een beperkte omvang. De uitvoeringsmutaties betreffen actualisering van de zorguitgaven op basis van nieuwe gegevens van het Zorginstituut Nederland (ZIN) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Zo is bij de curatieve zorg per saldo sprake van forse ruimte van bijna 0,9 miljard euro. Deze wordt hoofdzakelijk gevormd door succesvol (preferentie)beleid op het terrein van de geneesmiddelen (0,6 miljard euro). Daarnaast is sprake van een meevaller van ruim 0,1 miljard euro bij de eerstelijnszorg die zich met name voordoet bij de tandheelkundige zorg in de Zvw, de paramedische zorg, de verloskunde en de kraamzorg. Voor de curatieve ggz en de medisch-specialistische zorg zijn vooralsnog geen volledige en betrouwbare realisatiecijfers over 2013 beschikbaar. Deze sectoren zijn derhalve niet meegenomen in de actualisering. Bij de langdurige zorg is sprake van een netto incidentele tegenvaller van 0,1 miljard euro (met name bij de AWBZ, zorg in natura).

Daarnaast heeft zich een groot aantal beleidsmatige mutaties voorgedaan, met name via de Decemberbrief (verzachting en overgangsproblematiek van de Hervorming Langdurige Zorg) en het Aprilpakket (zorgakkoord C5 over de verzachting van maatregelen langdurige zorg inclusief jeugd). Zo is in december overeengekomen dat voor het mogelijk maken van een zorgvuldige overgang van cliënten middelen vrij worden gemaakt: incidenteel in 2015 voor cliënten vanuit de huidige AWBZ naar de Zvw en de WMO en meerjarig voor cliënten vanuit de huidige AWBZ naar de Wlz.

Daarnaast wordt vanaf 2016 structureel geld aan het budget voor de Wmo toegevoegd, zodat gemeenten vernieuwende vormen van maatschappelijke ondersteuning kunnen ontwikkelen. De dekking voor deze verzachtingen komt voornamelijk uit de volumegroeimiddelen in de AWBZ die worden verlaagd tot het niveau van de demografische groei (1,4 procent).

In het kader van het Aprilpakket zijn ten eerste extra middelen beschikbaar gemaakt voor het mogelijk maken van goede en toegankelijke vormen van ondersteuning thuis (begeleiding en dagbesteding). Daarnaast zijn er structureel extra middelen bestemd voor begeleiding en dagbesteding via zorginstellingen en voor extra plaatsen in een instelling. Voor de Jeugdwet komen in 2015 ten behoeve van soepele overgang aanvullende middelen beschikbaar die deels aan het macrobudget Jeugdwet voor gemeenten worden toegevoegd en deels naar instellingen voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering met een bovenregionaal of landelijk werkgebied gaan. Tot slot worden in 2015 ook incidenteel extra middelen beschikbaar gesteld, zodat mensen die nu AWBZ-zorg ontvangen en vanaf 1 januari 2015 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen te vallen, erop kunnen rekenen dat ze in het overgangsjaar ondersteuning blijven ontvangen die ze nodig hebben. De aanvullende financiële middelen stellen gemeenten in staat deze mensen op zorgvuldige wijze te voorzien van een nieuw en passend ondersteuningsaanbod. Deze verzachtingen worden onder andere gedekt uit het structureel lager veronderstelde volumegroei-niveau van de uitgaven in de jeugdzorg en de Wlz en een bijstelling van de geneesmiddelenraming.

Buiten de hierboven genoemde akkoorden om heeft het kabinet in 2015 en 2016 extra middelen beschikbaar gesteld aan gemeenten voor een huishoudelijke hulptoelage, waarmee gemeenten de mogelijkheid krijgen om arbeidsplaatsen in de huishoudelijke hulp te behouden. Dit betreft een kasschuif vanuit 2017–2019 binnen de regeerakkoordmaatregel Intensivering arbeidsmarkt zorg (E54). Daarnaast effectueert Voorwaardelijke Toelating geneeskundige zorg (intramuraal) dat een (beperkt) aantal

potentieel waardevolle interventies, waarvan de effectiviteit nog niet helemaal vaststaat, via voorwaardelijke toelating de patiënt bereikt, waarbij tegelijkertijd nader onderzoek naar de effectiviteit is geborgd. Verder is bij de werelddekking een besparingsverlies voor zowel 2015 als 2016 ingeboekt vanwege het in de Eerste Kamer aanhouden van een samenhangend wetsvoorstel van SZW over stopzetting kinderbijslag buiten de EU. Tot slot is er een extra stijging van de geraamde opbrengsten van het eigen risico. De oorzaak zit in het grondslageffect, omdat de overheveling van zorguitgaven van AWBZ naar Zvw in 2015 hoger is dan in het Regeerakkoord Rutte-Asscher was voorzien.

In het Financieel Beeld Zorg in de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een nadere toelichting op alle genomen maatregelen opgenomen.

Box 3.5.1 Meerjarige ontwikkeling apparaatsuitgaven en -kosten

Op basis van de ontwerpbegrotingen is in tabel 3.5.5 de meerjarige ontwikkeling van de apparaatsuitgaven en -kosten voor kerndepartementen en agentschappen opgenomen. De taakstelling Rijksdienst is budgettair verwerkt in de departementale begrotingen. Een overzicht per departement is opgenomen in een tabel in het centrale apparaatsartikel van het desbetreffende departement.

Tabel 3.5.5 Ontwikkeling apparaatsuitgaven en -kosten (in miljarden euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kerndepartementen	12,9	12,4	11,9	11,6	11,4	11,4
Agentschappen waarvan	6,7	6,5	6,2	5,9	5,8	5,8
SSO's	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1

3.5.2 Het inkomstenkader

In het inkomstenkader worden alle beleidsmatige wijzigingen in tarieven en grondslagen van de belastingen en premies vastgelegd. Dit in tegenstelling tot zogenoemde endogene ontwikkelingen: lagere of hogere overheidsinkomsten als gevolg van met name de economische ontwikkelingen (zie paragraaf 3.2).

Over de gehele kabinetsperiode daalt de lastenmutatie van 21,4 miljard euro naar 18,2 miljard euro. Het kabinet trekt onder meer 1 miljard euro uit voor lastenverlichting op arbeid. Ook zorgt het niet doorgaan van de huishoudentoeslag voor een lagere lastenstijging doordat de correctie van de ouderenkortingen vervalt. Dit heeft met name gevolgen voor de lastenstijging in 2015. Waar in de Najaarsnota 2013 nog sprake was van een lastenstijging van 7 miljard euro, bedraagt deze nu 2,3 miljard euro.

Een aantal maatregelen die komend jaar zorgen voor hogere lasten zullen door burgers en bedrijven niet als zodanig worden ervaren. De aanpassing van het Witteveen kader is een lastenverzwaring omdat over een langere periode minder fiscale subsidie naar pensioenopbouw gaat. Maar de maatregel leidt op korte termijn tot een daling van de pensioenpremie, waar zowel burgers als bedrijven van profiteren. Ook het afschaffen van de alleenstaande ouderkorting wordt geboekt als een lastenverzwaring. Deze belastingkorting wordt echter omgezet in een

maatregel aan de uitgavenkant en heeft daarmee op zichzelf geen directe koopkrachtgevolgen. De verdere oploop van de verhuurdersheffing wordt primair betaald door woningcorporaties.

In tabel 3.5.5 wordt de stand van het inkomstenkader gepresenteerd.

Tabel 3.5.5 Inkomstenkader ¹						
(in miljarden euro, – is lastenverlichting, jaar-op-jaar mutaties)	2013	2014	2015	2016	2017	Cumulatief 2013–2017
Stand Najaarsnota 2013	6,9	4,9	7,0	1,6	0,9	21,4
Arbeidskorting			– 0,5	0,0	0,0	– 0,5
Verlaging tarief eerste schijf			– 0,5	0,0	0,0	– 0,5
Aanpassingen na Najaarsnota			0,0	0,4	0,1	0,5
Dekking huishoudentoeslag			0,5	0,2	0,0	0,7
Correctie ouderenkorting			– 3,1	– 0,1	– 0,1	– 3,4
Augustusbesluitvorming	– 0,3	– 0,3	– 1,0	1,4	0,2	0,0
Stand Miljoenennota 2015	6,7	4,6	2,3	3,6	1,0	18,2

¹ Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Lastenverlichting op arbeid

Het kabinet trekt 1 miljard euro uit voor verlichting van de lasten op arbeid. Hiervan wordt 500 miljoen euro besteed aan het later beginnen met het afbouwen van de arbeidskorting, en 475 miljoen euro wordt gebruikt voor de verlaging van het tarief eerste schijf. De lastenverlichting wordt gefinancierd uit ruimte onder het uitgavenkader en dit leidt tot een neerwaartse aanpassing van het inkomstenkader.

Aanpassingen na najaarsnota

Een aantal aanpassingen na de Najaarsnota leidt tot een bijstelling van het inkomstenkader. In het akkoord over de beperking van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies is besloten tot aanpassing van de opbouw- en premiepercentages van het Witteveenkader. Dit leidt tot een bijstelling van het inkomstenkader.

Het verlaagde BTW-tarief in de bouw wordt met een half jaar verlengd en de parameters voor de WBSO worden in 2015 constant gehouden. Deze lastenverlichtingen worden gefinancierd uit ruimte onder het uitgavenkader en dit leidt tot aanpassing van het inkomstenkader.

Huishoudentoeslag

Het voornemen was om de huidige zorgtoeslag, kindgebonden budget, huurtoeslag en een nieuwe ouderencomponent te integreren tot één toeslag per huishouden met één uniform afbouwpercentage. Dit voorstel was opgenomen in de begroting 2014. Bij de uitwerking is gebleken dat de huishoudentoeslag juridisch opgedeeld zou moeten worden in componenten, om te voorkomen dat de export toe zou nemen. Deze vereiste vormgeving blijkt voor de Belastingdienst zo complex, dat dit tot een onverantwoorde stijging van de continuïteitsrisico's ten aanzien van de belastingheffing en toeslagen zou leiden. Het kabinet heeft daarom gekozen de huishoudentoeslag af te stellen en stelt voor de ingeboekte besparing van 1,3 miljard euro alternatief in te vullen. Een compleet overzicht van de alternatieve dekking van de huishoudentoeslag is opgenomen in de begroting van SZW.

Aan de inkomstenkant leidt het niet doorgaan van de huishoudentoeslag tot het terugdraaien van de correctie ouderenkortingen. De alternatieve dekking voor de huishoudentoeslag wordt deels gevonden in maatregelen aan de inkomstenkant van de begroting. De maatregelen op de zorgtoeslag, de verlaging van de ouderenkortingen, verhoging van het

verlaagde tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) en het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 zijn verwerkt in het inkomstenskader. Deze maatregelen gaan in per 1 januari 2016. In 2015 wordt de dekking onder meer gevonden in de vrijval van de levensloopregeling en de inzet van de onderuitputting op de RDA. Het inkomstenskader wordt voor deze wijzigingen aangepast.

Augustusbesluitvorming

De nominale Zvw-premie en de IAB stijgen minder dan waar in de Miljoenennota 2014 vanuit werd gegaan. Dit zorgt voor een lastenverlichting. Conform de begrotingsregels wordt dit gecompenseerd met een lastenverzwaring. Voor werkgevers leidt dit tot een stijging van de premies voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof). Bij burgers zorgt deze lastenverzwaring voor het iets steiler afbouwen van de algemene heffingskorting. De incidentele lastenverlichting als gevolg van de zorgpremies wordt conform de begrotingsregels niet gecompenseerd. Dit zorgt voor een incidentele lastenverlichting in 2015 van circa 1 miljard euro. Als gevolg van de lagere werkloosheid dalen de sectorfondspremies. Deze daling wordt lastenneutraal gecompenseerd met een verhoging van de premies voor het Algemene Werkloosheidsfonds (Awf). Vanaf 2016 is een reservering van 0,3 miljard euro opgenomen binnen het inkomstenskader voor lastenverlichting voor bedrijven in het kader van de fiscale stelselherziening.

Na verwerking van de beleidsmatige wijzigingen en compenserende lastenmutaties sluit het inkomstenskader cumulatief over de kabinetsperiode.

4 Risicoanalyse en -beleid

4.1 Inleiding

Een overzicht van de staat van de overheidsfinanciën is niet compleet zonder een overzicht van de risico's waaraan de overheidsbegroting blootstaat. De staat van de overheidsfinanciën hangt immers niet alleen af van het begrotingssaldo, maar zeker ook van risico's gerelateerd aan expliciete en impliciete garanties, leningen en achterborgstellingen. Het is dus van groot belang de risico's te monitoren.¹³⁵

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. Het eerste deel richt zich op de vruchten van het aangescherpte garantiebeleid naar aanleiding van het rapport van de commissie Risicoregelingen (CRR).¹³⁶ Het eerste deel biedt het totaalbeeld van de inspanningen van het kabinet om het uitstaande risico te verminderen. Het tweede deel van dit hoofdstuk bevat een nieuwe schokproef op de overheidsfinanciën, in navolging van de schokproef overheidsfinanciën in 2011¹³⁷ en analoog aan de stresstesten waaraan toezichthouders financiële instellingen onderwerpen. Beide onderdelen samen komen tegemoet aan de wens van het parlement, mede op advies van de Algemene Rekenkamer, om periodiek en integraal inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van de risico's voor de overheidsfinanciën.¹³⁸

4.2 Risicoregelingen

De financiële crisis heeft sinds 2008 niet alleen de EMU-schuld fors doen oplopen (zie figuur 3.4.3), maar ook het totale risico voor de overheid vanuit de verschillende risicoregelingen. Zo steeg bijvoorbeeld het risico op uitstaande garanties van 64 miljard euro in 2008 tot 258 miljard euro in 2012 en het totaal aan achterborgstellingen van 178 miljard euro tot ruim 250 miljard euro.

De overheid was de enige partij die de grote economische risico's kon opvangen. De overheid functioneerde feitelijk als *insurer of last resort*. Vanuit die overheidsrol is een aantal garanties na het uitbreken van de financiële crisis opgericht of tijdelijk uitgebreid. Garanties kunnen als instrument effectief zijn om bepaalde beleidsdoeleinden te halen. Vaak worden overheidsgaranties ingezet om de toegang tot krediet te bevorderen. Aan garanties zijn echter ook altijd risico's verbonden. Garanties en achterborgstellingen zijn mogelijk populair, omdat het voorwaardelijke karakter ervan in eerste instantie niet tot uitgaven leidt, in tegenstelling tot bijvoorbeeld subsidies.

¹³⁵ De vorige twee Miljoenennota's en het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 bevatten een uitgebreide opsomming van alle onzekerheden en risico's waarmee de Rijksbegroting omgeven is. Die doet nog steeds opgeld, waardoor eenzelfde opsomming op deze plaats weinig toegevoegde waarde biedt.

¹³⁶ Kamerstukken II 2013–2014, 33 750, nr. 13 en bijlage.

¹³⁷ Kamerstukken II 2010–2011, 33 000 nr. 36 en bijlage.

¹³⁸ Kamerstukken I 2012–2013, 33 400, nr. F.

Een risicoregeling lijkt op het eerste gezicht gratis geld, maar de overheid zegt wel toe kosten te dragen in situaties, waarop ze zelf geen invloed heeft. Daarmee vormen dergelijke regelingen een risico van vele miljarden voor de overheidsfinanciën, dat zich waarschijnlijk juist in slechte economische tijden zou kunnen voordoen. Financiële partijen kijken om de kredietwaardigheid van een land te bepalen niet alleen naar het begrotingssaldo en de overheidsschuld, maar ook naar «voorwaardelijke verplichtingen» van de overheid. Om deze reden hanteerde het kabinet voorafgaand aan de crisis al een *nee, tenzij*-beleid voor nieuwe garanties en leningen. Tegen deze achtergrond heeft de CRR bestaande garanties, leningen en achterborgstellingen doorgelicht.

Box 4.2.1 Garanties, achterborgstelling en leningen

Een garantie is een toezegging van het Rijk om de kosten van een derde partij voor zijn rekening te nemen als een bepaald risico werkelijkheid wordt. Bij de Borgstelling MKB-kredieten bijvoorbeeld staat de overheid garant voor een deel van een krediet aan een ondernemer. Financiële partijen zijn daardoor geneigd sneller een krediet te verstrekken. Mocht de ondernemer niet aan zijn verplichtingen voldoen, dan neemt de overheid een deel van de verplichtingen over.

Bij een achterborgstelling staat het Rijk via een waarborgfonds indirect garant. Pas als het waarborgfonds niet aan zijn verplichtingen kan voldoen en eventueel onderpand, bufferkapitaal of obligo¹³⁹ van deelnemers ontoereikend blijken te zijn, kan er een beroep op het Rijk worden gedaan.

Een lening wordt in principe met rente terugbetaald. Het risico dat de overheid loopt over leningen is de mogelijkheid dat de lenende partij de hoofdsom en/of de renteverplichtingen niet, slechts deels of pas op een later moment kan (terug)betalen.

Tabel 4.2.1 Overzicht garanties, leningen¹ en achterborgstellingen (in miljarden euro)²

Totalen	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Garanties	63,5	152,7	152,2	238,2	258,0	211,7	203,1	199,9
Leningen	45,6	9,2	7,2	8,0	7,7	8,8	8,0	7,8
Achterborgstellingen	177,7	192,7	220,2	231,2	250,3	258,9	265,1	268,8

¹ Onder «leningen» vallen verstrekte leningen die gerelateerd zijn aan de kredietcrisis en de schulden crisis.

² Zie bijlage 7 bij deze Miljoenennota voor een overzicht van de door het Rijk verleende garanties en achterborgstellingen en bijlage 13 voor een overzicht van de door het Rijk verstrekte leningen die gerelateerd zijn aan de kredietcrisis en de schulden crisis.

Het kabinet heeft besloten tot een garantiëkader, in lijn met de aanbevelingen van de CRR.¹⁴⁰ Alle nieuwe garanties of aanpassingen aan bestaande garanties staan – als mogelijke bron van een verborgen overheidsschuld – onder voorafgaand toezicht van de Minister van

¹³⁹ Een obligo is een voorwaardelijke verplichting voor deelnemende partijen om een onderlinge waarborg te verstrekken. Deze verplichting wordt ingeroepen wordt als het fondsvermogen onder een bepaald niveau zakt.

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2013–2014, 33 750, nr. 13 en bijlage. Naast de hierna genoemde aspecten bevat het garantiëkader ook de bepalingen:

- dat voor grote en complexe risico's een *second opinion* bij een gespecialiseerde partij gevraagd zal worden over de wijze van risicobeheersing en over de premiestelling.
- dat het kabinet de transparantie over risicoregelingen zal vergroten, zoals via deze Miljoenennota en de onderliggende departementale begrotingen.

Financiën, en zij zijn onderdeel van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. De besluitvorming vindt plaats met het garantiekader in de hand en wordt gedeeld met het parlement. Het kabinet bindt zich op deze wijze aan een integrale en betere weging van risico's die volgen uit voorwaardelijke verplichtingen. Deze aanpak draagt ertoe bij risico's van het garantie-instrumentarium beheersbaar te houden en de publieke verantwoording over deze risico's te versterken.

Het garantiekader stoelt op «nee, tenzij», zoals neergelegd in de begrotingsregels.¹⁴¹

Mocht het kabinet besluiten een voorwaardelijke verplichting te verstrekken of een bestaande regeling aan te passen dan gelden duidelijke spelregels. Er wordt een kostendekkende premie gevraagd voor het risico dat het Rijk loopt, net zoals er tegenover een verzekering in de markt een vergoeding staat voor de partij die risico's afdekt. De premieopbrengst moet gestort worden in een begrotingsreserve waaruit schades gedekt worden. Er geldt een standaardtermijn van vijf jaar voor de evaluatie van een risicoregeling, op basis waarvan het kabinet besluit over het voortbestaan van de regeling. Bij nieuwe regelingen en aanpassingen aan bestaande regelingen moeten andere risicoregelingen versoberd worden. Alleen met een gemotiveerd Ministerraadbesluit kan afgeweken worden van de bepalingen uit het garantiekader.

Het garantiekader heeft een preventieve en signalerende werking.

Plafonds verlagen en begrotingsreserves vormen zijn zichtbare en aanwijsbare maatregelen. Maar ook de minder in het oog springende onderdelen van het garantiekader hebben effect op de risico's voor de overheid. Verbeterde transparantie en betere besluitvorming over voorwaardelijke verplichtingen van de overheid, dwingen het kabinet – vooraf – om scherper te oordelen over nut en noodzaak van regelingen en de daarbij behorende risicomitigerende maatregelen en – achteraf – om de risicoregeling te evalueren en te besluiten over eventuele voortzetting. Daar hoort ook besluitvorming bij over alternatieve vormen van risicomangement. Die vaste momenten van introspectie houden de risico's beheersbaar van ogenschijnlijk gratis beleid, dat de staat van de overheidsfinanciën danig uit het lood kan slaan.

4.2.1 Versobering risicoregelingen

In totaal is het uitstaande garantievolume voor 2015 met 163 miljoen euro verlaagd. Zo zal naast de overheidsgarantie op de kredietverlening van De Nederlandsche Bank (DNB) aan de Bank of International Settlements (BIS)¹⁴² op termijn ook de overheidsgarantie in de garantieregeling Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschades

• dat het kabinet in Europees verband zal aandringen op vergelijkbare rapportageverplichtingen.

Het garantiekader heeft, zoals ook aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport van de CRR, geen betrekking op aflopende regelingen. Deze regelingen kennen in feite al een horizonbepaling. Er moet bij het toetsen van regelingen ook rekening worden gehouden met het feit dat een deel van de risicoregelingen niet alleen door Nederland worden bepaald, zoals bij garanties aan internationale instellingen het geval is. Zodoende richtte het garantiekader zich bij de introductie op bijna 37 miljard euro aan garanties, ruim 250 miljard euro aan achterborgstellingen en ongeveer 20 miljard euro aan leningen.

¹⁴¹ Meer specifiek in begrotingsregel 25, zie Kamerstukken II 2012–2013, 33 400, nr. 18, bijlage 1.

¹⁴² Deze garantie verschilt van de garantie DNB winstaftocht. Bij het verstrekken van die garantie in 2013 bedroeg dit totale risico op de DNB-balans 13,5 miljard euro. De Miljoenennota 2014 vermeldde dat het risico gedaald was tot 11,3 miljard euro. Conform de toezegging aan de Eerste Kamer van 12 maart 2013 kan op basis van de meest recente informatie gemeld worden dat de onderliggende risico's gedaald zijn tot 9,6 miljard euro; zie ook de begroting van het Ministerie van Financiën 2015.

vervallen. Daarnaast is het onbenut plafond van diverse regelingen met 940 miljoen euro verlaagd, onder meer bij de Garantieregeling Scheeps-nieuwbouwfinanciering (van 1 miljard euro tot 400 miljoen euro), het Nationaal Restauratiefonds (verlaging met 300 miljoen euro tot 380 miljoen euro) en de Regeling Bijzondere Financiering Bodemsanering (verlaagd tot 15 miljoen euro). Van de getoetste regelingen kent 18 procent vanaf 2015 een premie die meer in verhouding staat tot de risico's en voor nog eens 18 procent van de getoetste regelingen wordt een begrotingsreserve geïntroduceerd. Bij meer dan de helft van de getoetste risicoregelingen geldt een standaardtermijn van vijf jaar voor een evaluatie op basis waarvan het kabinet besluit over het voortbestaan van de regeling. In ruim een vijfde van de gevallen onderzoekt het kabinet nog hoe deze regelingen kunnen worden versoberd.

Uitstaande garanties worden jaarlijks getoetst aan het garantiekader, als vast onderdeel van het hoofdbesluitvormingsmoment. Daar is ook aanleiding toe: het uitstaande volume aan garanties en borgstellingen voor de overheid beslaat ondanks de eerste, goede resultaten nog altijd bijna 200 miljard euro in 2015. Dat is nog altijd een potentieel risico op een forse vergroting van de overheidsschuld. Vanaf nu bevatten alle departementale begrotingen daarom een paragraaf die ingaat op risicoregelingen.

4.2.2 Achterborgstelling

Het voornaamste doel van waarborgfondsen is om financieringsproblemen te verhelpen door kredietverstrekkers te verzekeren tegen risico's op wanbetaling door individuele instellingen. De zekerheid van waarborgfondsen bestaat uit meerdere lagen. Het vermogen van het fonds zelf vormt de eerste laag. Daarna is er de verplichting voor deelnemers om het fonds financieel bij te staan als het vermogen onder een bepaald niveau daalt, het obligo. Een aantal waarborgfondsen kent een derde laag zekerheid. In die gevallen staat de overheid garant voor het fonds.¹⁴³ Ook zogenoemde achterborgstellingen bij waarborgfondsen zijn een vorm van voorwaardelijke verplichtingen van de overheid. Het kabinet licht op dit moment in de ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen de achterborgstellingen door van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz). De achterborgstellingen worden getoetst aan het garantiekader en aan een CPB-analyse.¹⁴⁴ Als de uitkomsten van de doorlichting daartoe aanleiding geven, kunnen deze meegenomen worden in de besluitvorming komend voorjaar.

4.2.3 Risicoregelingen decentrale overheden

Het garantiekader dat naar aanleiding van de CRR is aangescherpt, heeft betrekking op risicoregelingen van het Rijk. Die regelingen vormen maar een deel van de expliciete risico's van de overheid. Ook decentrale overheden kunnen immers garanties, leningen en achterborgverstrekkers. Zo dragen gemeenten de helft van de achterborgverplichtingen van het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), voor zover die verplichtingen zijn aangegaan voor 2011. Bij het WSW delen de gemeenten de gehele achterborgstelling met het Rijk.

¹⁴³ Centraal Planbureau (2014). «De rol van de overheid bij waarborgfondsen in de semipublieke sector». *CPB Notitie*.

¹⁴⁴ Centraal Planbureau (2014). «De rol van de overheid bij waarborgfondsen in de semipublieke sector». *CPB Notitie*.

Ook risico's van decentrale overheden zijn relevant voor de overheidsfinanciën. Mocht blijken dat decentrale overheidslichamen niet meer aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen, dan moet uiteindelijk het Rijk het probleem oplossen.¹⁴⁵ Om die reden schrijven Europese regels¹⁴⁶ de lidstaten voor de garanties van decentrale overheden in kaart te brengen. Voor Nederland gaat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) informatie bijhouden over garanties van decentrale overheden. Eind dit jaar levert het CBS een eerste overzicht op van door decentrale overheden verstrekte garanties voor de jaren 2010 tot en met 2013.

4.3 Schokproef overheidsfinanciën 2015

De onrustige jaren vanaf 2007 hebben aangetoond dat een economische en financiële crisis kan leiden tot sterke druk op de overheidsfinanciën, bijvoorbeeld doordat de overheid de helpende hand moet bieden aan financiële instellingen en landen in nood. De overheid kon de eerste klappen van de crisis relatief goed opvangen omdat er voorafgaand aan de crisisjaren sprake was van een historisch lage overheidsschuld – minder dan 43 procent van het bruto binnenlands product (bbp) – en van een overschot op de begroting. De financiële crisis heeft hier echter snel verandering in gebracht. In zes jaar tijd liep de schuld op met bijna 26 procent bbp.

Nederland behoort nog altijd tot de kredietwaardigste landen ter wereld, ondanks de stijging van de overheidsschuld. De onrust op financiële markten heeft echter aangetoond dat vertrouwen in kredietwaardige landen snel kan omslaan in wantrouwen, met alle gevolgen van dien. De huidige omvang van de overheidsschuld beperkt de ruimte van de overheid om bij een eventueel nieuwe schok opnieuw de klappen op te kunnen vangen zonder dat de Nederlandse kredietwaardigheid wordt geraakt. De buffers van de overheid zijn de laatste jaren immers afgenomen. En dat terwijl Nederland als een kleine open economie binnen het eurogebied met een grote financiële sector inherent kwetsbaar is voor (financieel)-economische schokken.

De financiële staat van Nederland is niet alleen afhankelijk van de overheidsschuld. De Nederlandse overheid loopt ook aanzienlijke risico's over verstrekte garanties, leningen en achterborgstellingen, zoals paragraaf 4.2 toont. Alleen al de expliciete risico's die volgen uit garanties kunnen de overheidsschuld met 30 procent bbp laten stijgen (zie ook bijlage 7). Eventuele toekomstige aanspraken op deze garanties zullen waarschijnlijk het gevolg zijn van een verslechtering van de economische ontwikkeling. Doordat veel risico's met elkaar samenhangen, krijgen de overheidsfinanciën dan ineens een forse klap te verwerken.

¹⁴⁵ Voor gemeenten die in financiële problemen komen, geldt eerst artikel 12 uit de Financiële Verhoudingswet. Zogenoemde Artikel 12-gemeenten ontvangen een bijdrage ten laste van het Gemeentefonds. Pas als het beroep op artikel 12 zo groot wordt dat ook gezonde gemeenten in problemen komen, moet het Rijk additioneel bijspringen. Voor provincies en waterschappen bestaat een dergelijke achtervangregeling niet.

¹⁴⁶ De *Enhanced Economic Governance package*, aangenomen in 2011, bestaat uit vijf verordeningen en een richtlijn die tot doel hebben het toezicht op de macro-economie in de lidstaten te verbeteren. Dit pakket wordt ook wel *Sixpack* genoemd. De richtlijn schrijft voor dat alle EU-lidstaten met ingang van 2014 extra details dienen te publiceren over de overheidsfinanciën, zoals een jaarlijks overzicht van de door de gehele overheid verstrekte garanties. De specifieke afspraak om voorwaardelijke verplichtingen van alle overheidslagen in beeld te brengen is in de richtlijn 2011/85/EU «on requirements for budgetary frameworks of the Member States».

Het is wenselijk dat de overheid negatieve schokken deels opvangt, zolang de economie veerkrachtig is en de budgettaire positie van de overheid gezond. De overheid heeft immers het vermogen om belasting te heffen, uitgaven te herverdelen en daarmee de mogelijkheid om risico's op zich te nemen en te spreiden. Die rol gaat wel gepaard met kosten en onzekerheid. Landen die hun economische kracht en budgettaire stabiliteit onvoldoende bewaken, kunnen die kosten en onzekerheid moeilijker dragen. Bij economische schokken betalen ze daarvoor de rekening.

Nieuwe schokken kunnen zich in de toekomst blijven voordoen. De omvang en de timing van nieuwe schokken is niet te voorzien, maar zeker is dat de uitgangspositie van de overheidsfinanciën de mate bepaalt waarin de overheid risico's kan dragen. Zeker is ook dat er een grens zit aan het absorptievermogen van de overheid. Ook zij kan niet ongelimiteerd tekorten blijven financieren met geleend kapitaal. De kredietwaardigheid en daarmee de rente die landen betalen over hun schuld hangt – in ieder geval deels – samen met de omvang van de overheidsschuld. Om die redenen is het zinvol om met scenario's de weerbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën te analyseren, zoals ook bankbalansen getest worden op hun schokbestendigheid.

De schokproef overheidsfinanciën brengt extreme, samenhangende risico's in beeld die van grote invloed kunnen zijn op de overheidsfinanciën. Via verschillende kanalen kan de overheid geconfronteerd worden met onverwachte en grote kosten. Een aanzienlijke schok gaat niet alleen gepaard met problemen op bijvoorbeeld de financiële markten, maar kan ook leiden tot stijgende werkloosheid, lagere huizenprijzen en dalende kredietwaardigheid van bijvoorbeeld exporteurs. Ten opzichte van de eerste schokproef overheidsfinanciën in 2011 is veel beleid ontwikkeld om de risico's voor de belastingbetaler terug te dringen (zie box 4.3.2). Om inzicht te krijgen in de invloed van ingezet beleid en van de huidige, slechtere uitgangspositie van de overheidsschuld op de weerbaarheid van de overheidsfinanciën bevat deze schokproef dezelfde extreme scenario's als drie jaar geleden, aangevuld met drie nieuwe, extreme scenario's.

De schokproef bevat geen voorspellingen over de gepresenteerde scenario's. De schokproef doet namelijk geen uitspraken over de kans dat doorgerekende scenario's zich zullen voordoen. De schokproef geeft een inschatting van de effecten van extreme, financieel-economische schokken op de overheidsfinanciën. Dat gebeurt op basis van hypothetische scenario's. Daarbij wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de onderlinge samenhang tussen verschillende facetten van de economie en uiteenlopende risico's. De schokproef biedt inzicht in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën zonder aanvullend beleid.¹⁴⁷ In praktijk is het aannemelijk dat de overheid reageert op grote schokken. Nationale en Europese begrotingsregels verplichten zelfs om corrigerende maatregelen te nemen als de overheidsfinanciën dreigen te ontsporen.

In uitzonderlijke crisisscenario's kunnen andere verbanden gelden dan in normale tijden. Om tot consistente scenario's te komen zijn macro-econometrische modellen gebruikt die zijn gebaseerd op algemeen geldende vergelijkingen die op lange termijn standhouden. Bovendien kunnen tijdens economische crises voorwaardelijke verplichtingen van de overheid worden aangesproken. In aanvulling op de modellen zijn daarom

¹⁴⁷ Er wordt wel rekening gehouden met monetair beleid van de Europese Centrale Bank (ECB).

inschattingen van experts gebruikt om een redelijk beeld te krijgen van samenhangende risico's voor de overheidsfinanciën. Gegeven de vele scenario's die zich voor kunnen doen is het mogelijk dat zich in werkelijkheid andere schokken voordoen dan de schokken die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd (zie ook box 4.3.3).

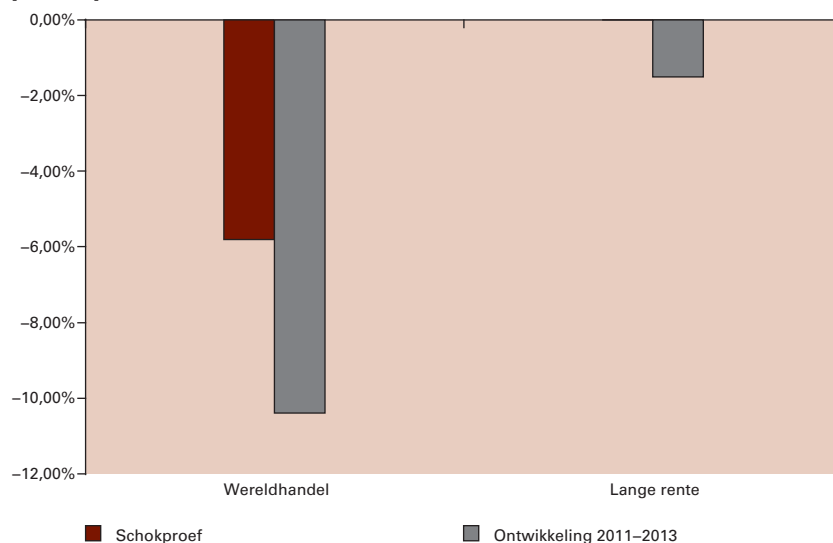
4.3.1 Terugblik vorige schokproef

De schokproef overheidsfinanciën bestond in 2011 uit drie scenario's, waarbij een herhaling van de financiële crisis werd doorgerekend, evenals een Europese schulden crisis en een mondiale crisis. Dat laatste scenario is de wereldeconomie tot nu toe gelukkig bespaard gebleven, maar dat geldt niet voor de andere twee scenario's. Ten tijde van de eerste schokproef stoelde de inspiratie voor het scenario «Financiële crisis» al op ervaring uit het nabije verleden. Het scenario dat uitging van onrust in de eurozone, het scenario «Europese schulden crisis», is deels werkelijkheid geworden. Op moment van publicatie van de schokproef bonkte dat scenario op de deur. In 2012 moest Cyprus, in navolging van Griekenland, Ierland en Portugal, steun vragen om de staatsschuld te financieren. In datzelfde jaar gingen private schuldhouders akkoord met een afschrijving op Grieks schuld papier. Spanje kreeg een noodlening om de financiële sector te kunnen herkapitaliseren. En ten slotte voorzag de Europese Centrale Bank (ECB) financiële instellingen in de eurozone van een kleine 1.000 miljard euro aan liquiditeit.¹⁴⁸

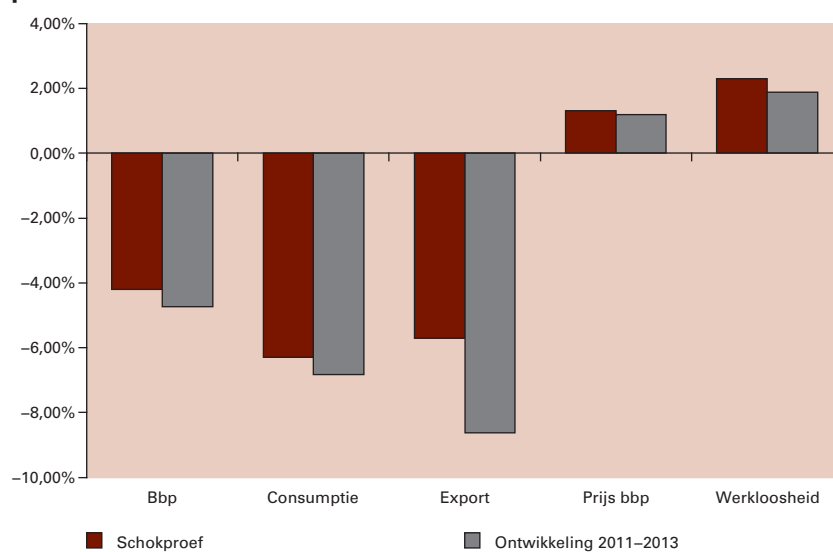
De ontwikkelingen na 2011 bieden een goede mogelijkheid om te analyseren of de vorige schokproef op realistische inschattingen gestoeld was. In de schokproef van 2011 werd aangenomen dat de Europese schulden crisis gepaard zou gaan met een forse daling van de wereldhandel en een daling van de eurokoers van 20 procent. Dit resulteerde onder andere in een lager consumentenvertrouwen, een lagere groei van de consumptie, een woningprijsdaling van 20 procent, een aandelenkoersdaling van 40 procent en een fors oplopende werkloosheid. Figuren 4.3.1, 4.3.2 en 4.3.3 vergelijken de uitkomsten van dit scenario voor de eerste drie jaar met de realisaties in de jaren 2011 tot en met 2013. Er wordt onderscheid gemaakt tussen variabelen waarvan de ontwikkeling extern gedreven is (wereldhandel en lange rente) en variabelen waarvan de ontwikkeling ook samenhangt met het beleid dat is gevoerd in reactie op de crisis.

¹⁴⁸ De ECB verstrekke deze liquiditeit via de zogenoemde *Long Term Refinancing Operations* (LTRO's).

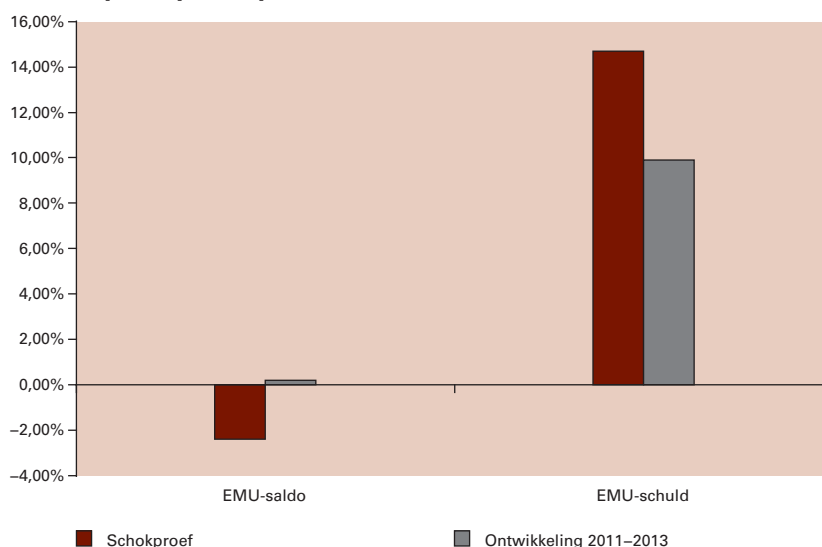
Figuur 4.3.1 Europese schuldencrisis, ontwikkeling van de wereldhandel, in procentuele afwijking van het basispad, en de lange rente als afwijking in procentpunten



Figuur 4.3.2 Europese schuldencrisis, ontwikkeling endogene variabelen in procentuele afwijkingen van het basispad en werkloosheid gemeten in procentpunten



Figuur 4.3.3 Europese schuldencrisis, EMU-saldo en -schuld in afwijkingen van het basispad in procentpunten



De uitkomsten van de schokproef zijn vergelijkbaar met de werkelijke ontwikkeling van de schok. De verwachte daling van de consumptie, de export en het bbp komen in grote lijnen overeen met de werkelijke ontwikkelingen. Hetzelfde geldt voor de oploep van de werkloosheid, maar bij het saldo en de schuld doen zich grote verschillen voor. In de eerste plaats is dit te verklaren doordat in de schokproef is aangenomen dat de overheid zowel voor de financiële sector als voor de eurolidstaten met steun over de brug zou moeten komen. Beide ingrepen zouden de schuld laten stijgen, met respectievelijk 3 procent en 2 procent bbp. Deze ingrepen hebben niet plaatsgevonden. Bovendien heeft de overheid verschillende ombuigingspakketten samengesteld om het tekort terug te brengen. Daarnaast is de schuld beleidsmatig teruggelopen door invoering van verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden (additionele schuldvermindering van ruim 1,5 procentpunt), de verkoop van de IABF-portefeuille¹⁴⁹ (ongeveer 1 procentpunt) en een lagere schuld van decentrale overheden (1 procentpunt) dan waar in de schokproef rekening mee gehouden was. Opmerkelijk is tegelijkertijd dat het bbp ondanks alle maatregelen niet veel lager uitgevallen is dan berekend in de schokproef.

Al met al was het scenario «Europese schuldencrisis» een tamelijk realistisch scenario. Dat maakt het een bruikbaar scenario om de overheidsfinanciën nogmaals aan te onderwerpen. De uitkomsten tonen dan in hoeverre het absorptievermogen van de overheidsfinanciën voldoende is opgewassen tegen een herhaling van een dergelijke Europese schuldencrisis. Een vergelijking van dit scenario en de scenario's «Financiële crisis» en «Mondiale crisis» met de stresstesten voor financiële instellingen leidt tot eenzelfde conclusie (zie box 4.3.1).

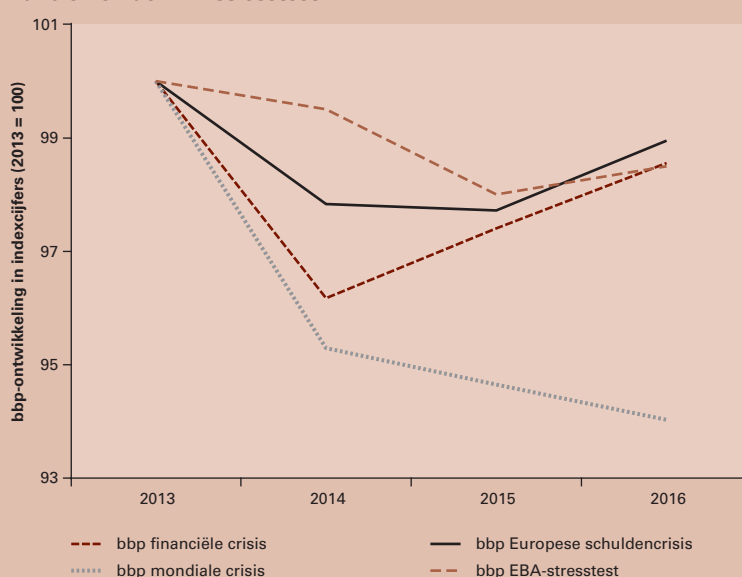
¹⁴⁹ Via de in januari 2009 opgerichte Illiquid Assets Back-up Facility (IABF) nam de overheid 80 procent over van ING's Amerikaanse hypotheekportefeuille. Deze portefeuille was door de onrust op financiële markten nauwelijks verhandelbaar, waardoor ING na afwaardering van de portefeuille tegen marktwaarde fors had moeten interen op het eigen vermogen. De overheid heeft deze portefeuille uiteindelijk verkocht met een positief resultaat van 1,4 miljard euro.

Box 4.3.1 Vergelijking schokproef met stresstesten financiële instellingen

Het bepalen van stresstestscenario's is complex. Scenario's moeten tegelijkertijd streng en realistisch zijn. Anders boet een schokproef in aan informatieve waarde. Zo waren de stressscenario's die financiële instellingen gebruikten voor hun interne risicobeheersing in aanloop naar de crisis niet zwaar genoeg volgens het Basel Committee on Banking Supervision. In dat geval biedt een stresstest geen of in het beste geval onvoldoende inzicht in de risico's die gelopen worden. De European Banking Authority (EBA) stelt alle banken die vanaf november dit jaar onder toezicht van de ECB komen te staan bloot aan een stressscenario. Een vergelijking van dat scenario met de scenario's uit de vorige schokproef levert een indicatie op in hoeverre die scenario's streng genoeg en voldoende realistisch waren.

De ontwikkeling van het bbp in de scenario's «Europese schulden-crisis» en «Financiële crisis» komt in grote lijnen overeen met het scenario dat de EBA hanteert (zie figuur 4.3.4). Het scenario «Mondiale crisis» is, als het gaat om aannames over de bbp-ontwikkeling, zwaarder dan de EBA-stresstest. Maar dat hoeft niet direct te betekenen dat deze schok onrealistisch is, want de stresstest die de Federal Reserve (FED) in 2012 uitvoerde op Amerikaanse banken is op enkele onderdelen zwaarder dan het EBA-scenario.¹⁵⁰ Zo ging de FED uit van een daling van het bbp met 4,75 procent over een periode van vijftien maanden. Dat sluit redelijk aan op het scenario «Mondiale crisis», dat uitgaat van een bbp-daling van 5,4 procent binnen twaalf maanden.

Figuur 4.3.4 Ontwikkeling bbp in scenario's schokproef overheidsfinanciën en de EBA-stresstest



Een vergelijking van de ontwikkeling van de werkloosheid leidt tot een soortgelijke conclusie. Volgens de schok die de EBA hanteert neemt de werkloosheid na drie jaar met 2,8 procentpunt toe ten opzichte van het basispad. In het scenario «Financiële crisis» wordt

¹⁵⁰ Centraal Planbureau (2014). «CPB Risicorapportage Financiële Markten». CPB Notitie.

een toename van 2,9 procentpunt ten opzichte van het basispad geraamd. In het scenario «Europese schulden crisis» is dit 2,5 procentpunt. Wederom is de klap in het scenario «Mondiale crisis» groter; daarin wordt een toename van 5,0 procentpunt geraamd.

4.3.2 Schokbestendigheid overheidsfinanciën

De schokproef overheidsfinanciën 2015 construeert een beeld van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën onder extreme economische omstandigheden. De schokproef uit 2011 presenteerde drie scenario's: een financiële crisis, een Europese schulden crisis en een mondiale economische crisis. Het CPB heeft deze scenario's opnieuw doorgerekend met het macro-econometrische model voor Nederland (SAFFIER), uitgaande van de huidige situatie van de overheidsfinanciën.¹⁵¹ Deze schokproef biedt ten opzichte van de vorige stresstest ook inzicht in de mogelijke effecten van drie andere schokken op de overheidsfinanciën. Dat zijn een forse stijging van de olieprijs, een forse daling van de woningprijzen en een scenario met langdurig lage economische groei. Bij elk scenario worden eerst de effecten op de reële economie en het directe effect op de overheidsfinanciën geschetst. Dit wordt vervolgens aangevuld met een beschrijving van de effecten op de overheidsfinanciën via expliciete en impliciete voorwaardelijke verplichtingen.

De uitkomsten van de scenario's tonen effecten ten opzichte van het basispad van het CPB. Ter illustratie: als in jaar 1 een EMU-saldo van – 1,8 procent bbp wordt gepresenteerd, dan betekent dat een verslechtering van het EMU-saldo van 1,8 procentpunt ten opzichte van de ontwikkeling van het EMU-saldo in het basispad. Als de schok in 2015 zou plaatsvinden, dan verslechtert het saldo dus van 2,2 procent bbp tot 4,0 procent bbp.

Scenario «Financiële crisis»

Verondersteld wordt dat de problemen in het mondiale bankwezen, zoals die zijn opgetreden in 2008 en 2009, weer terugkeren. De problemen in de bancaire sector slaan vervolgens net als in 2008 en 2009 over op de (reële) economie. De belangrijkste aannames zijn:

- de wereldhandel daalt in eerste instantie met 15 procent, gevolgd door licht herstel;
- invoerprijzen dalen met 5 procent, waaronder energie (in euro) met 20 procent;
- aandelenkoersen dalen met 40 procent en huizenprijzen met 10 procent; het aantal woningtransacties daalt met 25 procent;
- de nominale lange rente daalt, maar de risicopremie (ten opzichte van de rente) stijgt met 1 procentpunt;
- een negatieve impuls vanuit het vertrouwen van consumenten.

¹⁵¹ Ook DNB heeft meegedacht over de gevolgen van de scenario's; met name over de gevolgen voor de financiële sector. De huidige analyse staat uitdrukkelijk los van de stresstesten waaraan de ECB het bankwezen momenteel toetst. De uitkomsten van de schokproef zijn geenszins een voorbode van de uitkomsten van deze doorlichting die medio oktober gepubliceerd wordt. Nieuwe instituties binnen de Europese Unie en de Europese Monetaire Unie moeten voorkomen dat eventuele gevolgen voor de financiële sector de overheidsfinanciën raken. De daarover door het Ministerie van Financiën veronderstelde aannames zijn te vinden in Box 4.3.3.

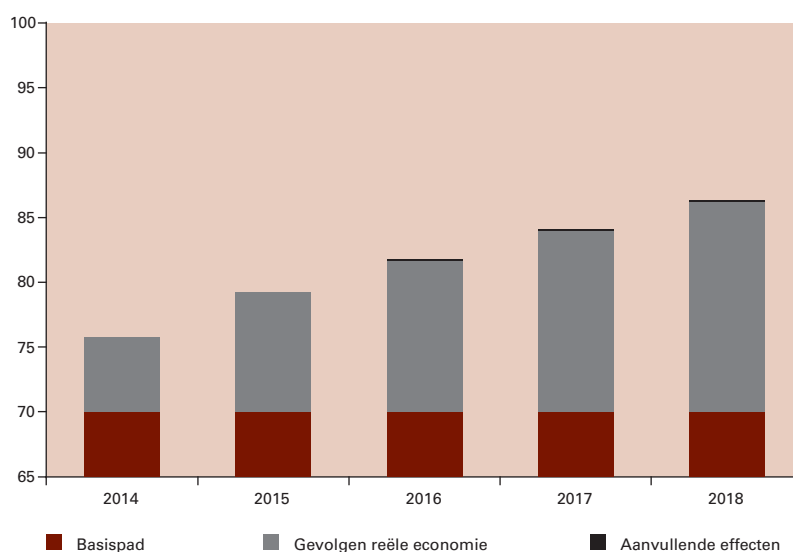
Tabel 4.3.1 Gevolgen «Financiële crisis», afwijkingen van het basispad in procenten¹

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
Relevante wereldhandel (excl. energie)	- 14,7	- 10,6	- 10,6	- 10,6	- 10,6
Lange rente	- 0,8	- 1,2	- 0,8	- 0,4	- 0,4
Bruto binnenlands product (volume)	- 4,6	- 4,6	- 4,6	- 4,8	- 4,9
Consumptie	- 2,3	- 3,9	- 4,8	- 5,8	- 6,1
Export	- 12,3	- 9,7	- 10,1	- 10,3	- 10,5
Prijs bbp	- 0,6	- 1,2	- 0,8	- 0,6	- 0,6
Werkloosheidspercentage (niveau)	1,4	3,1	2,9	2,6	2,6
EMU-saldo (in procenten bbp)	- 1,8	- 3,1	- 3,1	- 2,7	- 2,6
EMU-schuld (in procenten bbp)	5,8	9,2	11,8	14,1	16,3

¹ De lange rente, het werkloosheidspercentage, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn afwijkingen van het basispad in procentpunten.

Een nieuwe crisis in de financiële sector resulteert in wereldwijde vraaguitval en sterk dalende huizenprijzen. Hierdoor daalt de wereldhandel en daardoor ook de uitvoer. Het vertrouwen van consumenten en producenten neemt af en de consumptie van huishoudens daalt fors, mede door de daling van de huizenprijzen. Daarnaast werkt het gedaalde vertrouwen direct door op de financiële markten. Hogere risicopremies op de beurs leiden tot hogere rentes voor bedrijven. Hierdoor komen de investeringen onder druk te staan. Al met al resulteert dit in economische krimp in jaar 1 en oplopende werkloosheid. De verslechtering van het economisch beeld leidt tot een verslechtering van de schuldquote met zo'n 16 procent bbp in jaar 5.

Figuur 4.3.5 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp) in scenario «Financiële crisis»¹



¹ Het basispad is weergegeven in procenten bbp na revisie voor de bepalingen uit ESA2010. Daar bovenop zijn de gevolgen van de schokken voor de reële economie en de aanvullende effecten gezet, die gebaseerd zijn op berekeningen met een model en met data waarin de ESA-revisie niet is meegenomen. Dat leidt naar verwachting slechts tot beperkte afwijkingen. Deze kanttekening geldt vanzelfsprekend ook voor de figuren 4.3.6, 4.3.7, 4.3.8 en 4.3.9.

Een sterke daling van de huizenprijzen en de oploep in de werkloosheid leiden tot verliezen op de Nationale Hypotheekgarantie. In eerste instantie wordt het garantievermogen gebruikt als buffer. In jaar 4 en 5 stelt de overheid een renteloze lening beschikbaar. Daarnaast lijdt de overheid extra verliezen op het kredietinstrumentarium door de dalende consumptie en export. Gezamenlijk leidt dat tot een schuldopdrijvend effect van ongeveer 0,1 procent bbp.

Box 4.3.2 Europese noodfondsen en de financiële sector

De macro-economische schokken in de schokproef overheidsfinanciën 2011 zorgden voor een aanzienlijke stijging van de overheidsschuld via veronderstelde steun aan landen in nood binnen de eurozone en systeemrelevante, financiële instellingen. Afhankelijk van het scenario werd verondersteld dat via het Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) ongeveer 10 tot 25 miljard euro werd verstrekt aan eurolanden in financiële nood en dat Nederlandse financiële instellingen 20 tot 30 miljard euro publieke steun nodig hadden. Sinds 2011 zijn in Europa veel nieuwe afspraken gemaakt op financieel terrein. Voor steun aan landen betekent dit dat de scenario's niet leiden tot schuldeffecten; over effecten via de financiële sector doet de schokproef geen uitspraken.

Landen in financiële problemen binnen de eurozone kunnen steun aanvragen uit het permanente Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Het ESM heeft als permanent noodfonds de tijdelijke noodfondsen EFSF en EFSM opgevolgd. Deels bestaat het uit door lidstaten gestort kapitaal, deels uit oproepbaar kapitaal. Het gezamenlijk maatschappelijk kapitaal in het ESM is circa 700 miljard euro. Het ESM heeft hierdoor een leningcapaciteit van 500 miljard euro. Het ESM is daarmee van voldoende omvang om een schok op te vangen als doorgerekend in het scenario «Europese schulden-crisis». Daarom bevat geen van de doorgerekende scenario's een schuldeffect van steun aan landen in nood binnen de eurozone. Hoewel de overheidsschuld niet stijgt bij volledige benutting van het ESM, staat de overheid wel garant voor steun aan landen in nood. Die risico's komen niet tot uiting in de uitkomsten van deze schokproef.

Ook in de vormgeving en de organisatie van het toezicht op banken heeft in Europa een omslag plaatsgevonden. Ten eerste verdubbelen de kapitaaleisen voor met name de grootste banken.¹⁵² Dat vergroot de schokbestendigheid van banken zelf en vermindert de potentiële risico's voor de overheidsfinanciën. Banken hebben op dit moment een substantieel betere kapitaalpositie dan drie jaar geleden.¹⁵³ Ten tweede gaat de ECB vanaf eind 2014 direct toezicht uitoefenen op de grootste banken.¹⁵⁴ Daaraan voorafgaand vindt een balansdoorlichting en een stresstest plaats, zodat eventuele problemen tijdig worden gesignaleerd en opgelost. De resultaten worden in oktober 2014 verwacht.

Ten derde: als banken toch nog in grote problemen geraken, zullen de kosten eerst en vooral bij partijen gelegd worden die ook de baten hebben genoten van de gelopen risico's, en niet bij de belastingbetaler. Dit is het principe van de zogenoemde *bail-in*.¹⁵⁵ Als verliezen bij banken dermate groot zijn kan, na toepassing van de

¹⁵² De hogere kapitaaleisen vloeien voort uit het kapitaaleisenraamwerk CRD-IV dat de komende jaren wordt ingefaseerd.

¹⁵³ Zie bijvoorbeeld DNB (2014). «Kredietverlening en bancaire kapitaal». *Occasional studies*, Vol. 12/no. 3, p.11.

¹⁵⁴ De ECB gaat vermoedelijk vanaf november 2014 toezicht houden op de 128 grootste banken binnen de lidstaten die deelnemen aan de bankenunie in het kader van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (SSM).

¹⁵⁵ Deze afspraken rondom de *bail-in* treden uiterlijk 1 januari 2016 in werking. Bij de *bail-in* worden in eerste instantie aandeelhouders, junior en senior (ongedekte) schuldeisers en houders van deposito's boven 100.000 euro voor zover nodig aangeslagen om verliezen op te vangen. Zie voor een nadere toelichting onder meer Kamerstukken II 2013–2014, aanhangsel van de handelingen nr. 1794, 25 april 2014.

bail-in, een bank in problemen gebruik maken van een resolutiefonds dat banken zelf opbouwen. In lijn met deze nieuwe regels rekent deze schokproef geen schuldeffecten door van overheidsinterventies in de financiële sector.

Ondanks alle nieuwe en aangescherpte regelgeving is niet te garanderen dat de overheidsfinanciën nooit meer geraakt zullen worden door problemen in de financiële sector. Dit blijft in uitzonderlijke gevallen mogelijk, bijvoorbeeld als onverhoopt grote problemen ontstaan bij banken die in overheidshanden zijn.

Scenario «Europese schuldencrisis»

In dit scenario wordt verondersteld dat de situatie in enkele eurolanden verslechtert. De overheidsschuld in deze landen wordt daardoor, zonder aanvullende maatregelen, onhoudbaar. Private partijen zien zich genoodzaakt om af te boeken op de staatsobligaties, terwijl overheden de looptijd van leningen verlengen en de rente verlagen. Dit scenario is gebaseerd op de volgende aannames:

- de wereldhandel daalt fors;
- de eurokoers daalt met 20 procent, maar door lagere wereldhandel stijgen invoerprijzen nauwelijks;
- aandelenkoersen dalen met 40 procent en huizenprijzen met 20 procent; het aantal woningtransacties daalt met 40 procent;
- de nominale lange rente blijft vrijwel ongewijzigd, maar de risicopremie valt wel 1 procentpunt hoger uit;
- een negatieve impuls vanuit het vertrouwen van consumenten.

Tabel 4.3.2 Gevolgen «Europese schuldencrisis», afwijkingen van het basispad in procenten¹

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
Relevante wereldhandel (excl. energie)	- 7,4	- 8,7	- 5,8	- 5,7	- 6,4
Lange rente	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Bruto binnenlands product (volume)	- 3,2	- 4,7	- 4,4	- 4,8	- 5,3
Consumptie	- 4,4	- 6,3	- 7,4	- 8,6	- 9,2
Export	- 5,6	- 7,4	- 5,4	- 5,5	- 6,3
Prijs bbp	0,0	0,6	1,6	2,9	3,1
Werkloosheidspercentage (niveau)	0,9	2,5	2,5	2,2	2,3
EMU-saldo (in procenten bbp)	- 1,4	- 2,7	- 3,0	- 2,8	- 2,7
EMU-schuld (in procenten bbp)	3,8	7,2	8,9	10,7	13,3

¹ De lange rente, het werkloosheidspercentage, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn afwijkingen van het basispad in procentpunten.

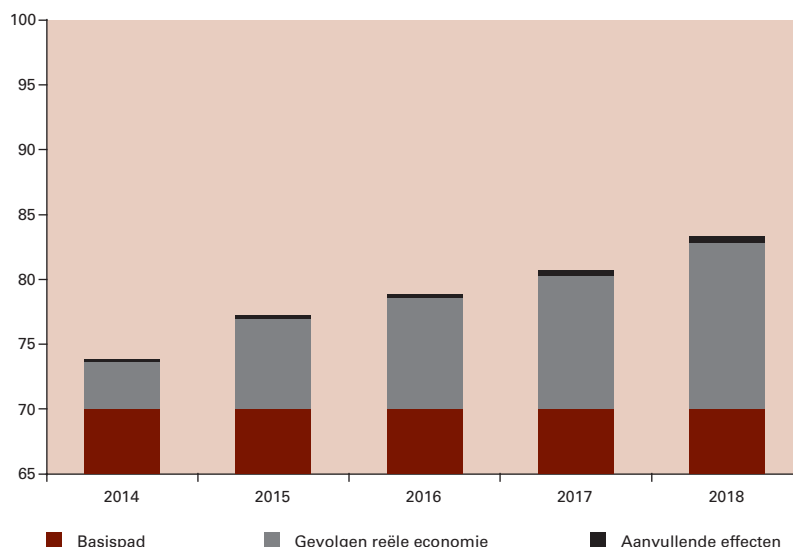
De handelspartners van Nederland worden geraakt door de nieuwe eurocrisis, waardoor de relevante wereldhandel daalt. Doordat de financiële positie van enkele eurolanden verslechtert, loopt ook het vertrouwen in de eurozone een deuk op. Die onzekerheid leidt tot hogere risicoaversie op de financiële markten, waardoor de risicopremie op leningen stijgt.¹⁵⁶ In Nederland loopt de werkloosheid op en krimpt de consumptie. Deze economische ontwikkelingen leiden tot een direct effect op de overheidsschuld van bijna 13 procent bbp in jaar 5.

In dit scenario leidt de onrust op de financiële markten tot verdamping van de winstafracht van DNB. Op de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) worden verliezen geleden door de hogere werkloosheid en een sterke daling van de huizenprijzen. Verder verleent de overheid in jaar 5 een renteloze lening aan het WEW om verliezen op de NHG te dekken. Via

¹⁵⁶ De lange rente in tabel 4.3.2 is de risicovrije rente die de overheid betaalt over een obligatie met een looptijd van tien jaar. Marktpartijen betalen hier bovenop een risicopremie.

deze kanalen, inclusief verliezen op het kredietinstrumentarium, ontstaat een schuldopdrijvend effect van ongeveer 0,5 procent bbp in jaar 5.

Figuur 4.3.6 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp) in scenario «Europese schuldencrisis»



Scenario «Mondiale economische crisis»

De tekorten op zowel de betalingsbalans als de begroting van de Verenigde Staten zijn al jaren aanzienlijk. In het scenario «Mondiale economische crisis» wordt verondersteld dat, als gevolg van onzekerheid over de Amerikaanse schulden, de dollar onderuit gaat en wereldwijde onzekerheid ontstaat. Hierbij zijn de volgende aannames gedaan:

- de wereldhandel krimpt met 15 procent;
- de dollar daalt met 30 procent ten opzichte van de euro. Invoerprijzen in euro dalen, mede door de volumeconjunctuur met 10 à 15 procent. Zo daalt de prijs van energie met ruim 35 procent;
- aandelenkoersen dalen met 50 procent;
- de nominale lange rente daalt 2 procentpunt; de risicopremie (t.o.v. van die rente) stijgt met 1 procentpunt;
- een negatieve impuls vanuit het vertrouwen van consumenten en vermogensverlies door de gedaalde dollarkoers.

Tabel 4.3.3 Gevolgen «Mondiale economische crisis», afwijkingen van het basispad in procenten¹

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
Relevante wereldhandel (excl. energie)	- 15,0	- 15,0	- 15,0	- 15,0	- 15,0
Lange rente	- 1,3	- 1,4	- 1,8	- 2,1	- 2,4
Bruto binnenlands product (volume)	- 5,4	- 7,1	- 8,3	- 9,3	- 9,8
Consumptie	- 2,6	- 3,0	- 3,6	- 4,7	- 5,9
Export	- 12,7	- 13,4	- 14,5	- 15,1	- 15,3
Prijs bbp	- 1,2	- 3,0	- 3,0	- 3,7	- 5,2
Werkloosheidspercentage (niveau)	1,7	3,9	5,0	5,9	6,3
EMU-saldo (in procenten bbp)	- 2,3	- 3,9	- 4,7	- 5,0	- 4,7
EMU-schuld (in procenten bbp)	7,4	14,1	19,5	25,5	31,5

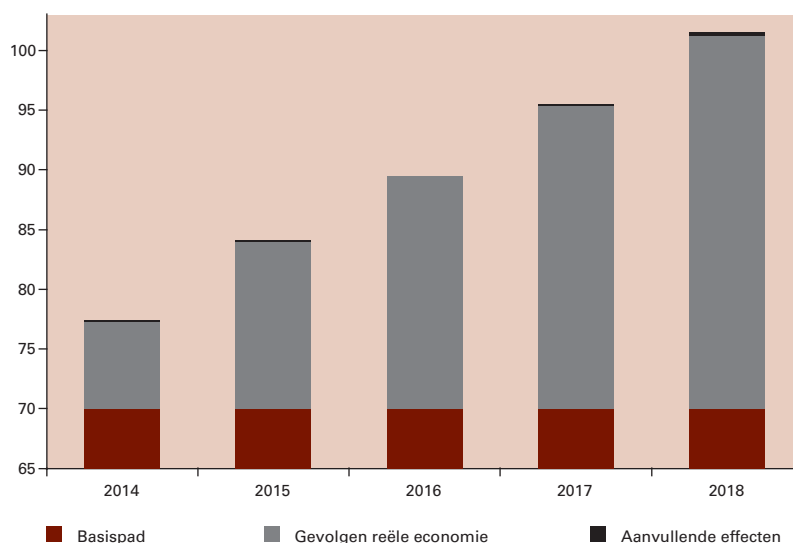
¹ De lange rente, het werkloosheidspercentage, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn afwijkingen van het basispad in procentpunten.

De lagere koers van de dollar maakt import voor de Verenigde Staten duurder, waardoor de koopkracht van Amerikaanse huishoudens daalt. Dat vertaalt zich in een forse daling van de relevante wereldhandel in het eerste jaar, waarna geen inhaalgroei volgt. Deze internationale schok leidt

ook tot een lagere olieprijs in dollars. Lagere gasprijzen leiden tot inkomstenderving voor de Nederlandse begroting. De lagere aandelenkoersen en de lagere rente leiden ertoe dat pensioenfondsen hun dekkingsgraad moeten repareren. Dit heeft een negatief effect op de consumptie. Het schuldopdrijvende effect is ruim 31 procent bbp in jaar 5.

De stijgende werkloosheid en een sterke prijsdaling in de woningmarkt leiden ook in dit scenario tot verliezen op de NHG, die deels worden gedekt door een renteloze lening van de overheid aan het WEW. De mondiale onrust en economische onzekerheid raken Nederlandse exportbedrijven. Een klein deel van de transacties over de grens verzekert de overheid via de exportkredietverzekering (EKV). De mondiale dip leidt tot een navenant grotere kans op een faillissement van tegenpartijen, waardoor de overheid extra schade moet vergoeden. In dit scenario is uitgegaan van een extra schade van ruim 100 miljoen euro. Daarnaast lijdt de overheid ook extra verliezen op het kredietinstrumentarium. Bij elkaar leidt dat tot een schuldopdrijvend effect van 0,3 procent bbp in jaar 5.

Figuur 4.3.7 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp) in scenario «Mondiale economische crisis»



Box 4.3.3 Deflatie en de overheidsfinanciën

De geharmoniseerde prijsontwikkeling binnen de eurozone is in augustus gedaald tot 0,3 procent.¹⁵⁷ In sommige Europese landen dalen de prijzen zelfs en is dus sprake van deflatie. Verschillende economen waarschuwen voor een schuldeflatiespiraal, zoals tijdens de Grote Depressie in de jaren 30 en meer recent in Japan sinds de jaren 90. Van consensus onder economen is echter geen sprake. De huidige discussie zou aanleiding kunnen zijn om de gevolgen van deflatie voor de overheidsfinanciën te doordenken. Deflatie kan verschillende oorzaken hebben en de gevolgen van deflatie zijn sterk afhankelijk van het type deflatie. De mogelijke variatie in de aard van de deflatie maakt het lastig om de effecten op het begrotingssaldo en de overheidsschuld te modelleren. Daarom bevat deze schokproef geen deflatiescenario.

¹⁵⁷ Zie Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>)

Deflatie heeft enerzijds een drukkend effect op zowel de inkomsten als de uitgaven van de overheid. Zo betekenen lagere prijzen bijvoorbeeld lagere btw-inkomsten. Het merendeel van de overheidsuitgaven wordt via het zogenoemde reële uitgavenkader aangepast aan prijsontwikkelingen. Bij lagere inflatie of deflatie vallen de uitgaven dus ook lager uit. Uit onderzoek¹⁵⁸ blijkt anderzijds een negatieve relatie tussen deflatie en het EMU-saldo. De overheidsinkomsten reageren over het algemeen sneller op een prijsschok dan de uitgaven. Het is aannemelijk dat – als het al gebeurt – het een tijdje duurt voordat deflatie doorwerkt in bijvoorbeeld ambtenarensalarissen, terwijl de btw-inkomsten direct dalen.

Belangrijker voor de overheidsfinanciën is de mate waarin deflatie doorwerkt op de economische groei. Periodes van deflatie gaan niet per definitie gepaard met lage groeicijfers.¹⁵⁹ Het is belangrijk onderscheid te maken tussen aanbodgedreven en vraaggedreven deflatie. Hoewel het onderscheid empirisch lastig is te maken, wordt aanbodgedreven deflatie als goede deflatie gezien. Dalende energieprijzen, een stijging van de productiviteit en daarmee een verbetering van de concurrentiepositie kunnen de prijzen drukken en de economische ontwikkeling en de welvaart stimuleren.

Vraaggedreven deflatie valt dan te zien als slechte deflatie en kan leiden tot een zelfversterkende spiraal. Verwachtingen van consumenten en bedrijven spelen hierbij een belangrijke rol. Een verwachte prijsdaling drukt bij gelijkblijvende lonen de winstverwachting van bedrijven die investeringen daarop uitstellen. Dat verslechtert de werkgelegenheid. De lagere vraag naar goederen en diensten doet de prijzen verder dalen, waardoor een spiraal van dalende prijzen en dalende vraag kan ontstaan.

Hoge schulden versterken deze spiraal. Deflatie heeft een opwaarts effect op het schuldniveau van zowel de private als de publieke sector. Om het opwaartse effect van deflatie op het schuldniveau te compenseren moeten de besparingen toenemen. Extra besparingen vertalen zich via vraagafname in lagere groei en verdere deflatie, die weer negatief doorwerkt op de schuldendynamiek en verdere besparingen vergt. Dit zelfversterkende mechanisme wordt schulddeflatie genoemd.¹⁶⁰ De ervaringen in Japan leren echter dat het opwaartse effect van milde deflatie op het schuldniveau beperkt is.¹⁶¹ Een zelfversterkende deflatiespiraal zoals tijdens de Grote Depressie (1929–1939) is zeer zeldzaam.¹⁶² Empirisch onderzoek bevestigt dat beeld. Voor zeventien landen in een tijdvak van ruim honderd jaar worden alleen aanwijzingen van een zelfversterkende deflatiespiraal gevonden ten tijde van de (nasleep van de) Grote Depressie gevonden.¹⁶³

¹⁵⁸ Zie box 3.2 in het rapport «Indexleningen» van de ambtelijke werkgroep Reële Begroting (2005). De werkgroep beredeneert de gevolgen van inflatie. De omgekeerde redenering komt overeen met de gevolgen van deflatie op de overheidsfinanciën.

¹⁵⁹ Bordo en Filardo (2005). «Deflation and monetary policy in a historical perspective: remembering the past or being condemned to repeat it?». *Economic Policy*, 20(44), p. 801–844.

¹⁶⁰ Fisher (1933). «The Debt-Deflation Theory of Great Depression». *Econometrica*, 1(4), p. 337–57.

¹⁶¹ Hanson en Van Knippenberg (2014). «Structurele hervormingen remedie tegen Japan-scenario». *Economisch Statistische Berichten*, 99(4691), p. 488–491.

¹⁶² Bordo en Filardo (2005). «Deflation and monetary policy in a historical perspective: remembering the past or being condemned to repeat it?». *Economic Policy*, 20(44), p. 801–844.

¹⁶³ Atkeson en Kehoe (2004). «Deflation and Depression: Is There an Empirical Link?». *American Economic Review*, 94(2), p. 99–103.

Extra scenario's

Naast de drie omschreven scenario's zijn nog talloze andere ontwikkelingen te definiëren die de Nederlandse economie fors kunnen raken en ook de overheidsfinanciën schaden. Ter illustratie toont deze schokproef drie andersoortige scenario's, te weten een stijging van de olieprijs met 50 procent, een daling van de huizenprijs met 20 procent en langdurig lage economische groei.

Deze scenario's zijn met reden gekozen. Het welvaren van de Nederlandse economie is in grote mate afhankelijk van de wereldhandel, waarop de olieprijs van grote invloed is. De woningmarkt heeft in het recente verleden getoond de groei van de Nederlandse economie te kunnen raken. De hoge hypotheekschulden maken huishoudens kwetsbaar voor een waardedaling van hun woning, en daarmee ook de financiële sector.¹⁶⁴ Het scenario langdurig lage groei biedt inzicht in de gevolgen van een onverhoopt vertraagd herstel van de economie. Ten slotte biedt het scenario langdurig lage groei inzicht in de gevolgen van een situatie waarin de economie zich onverhoopt met vertraging herstelt. Zoals benadrukt in de inleiding zijn de gepresenteerde scenario's geen voorspellingen. De schokproef geeft op basis van hypothetische scenario's een inschatting van de effecten van extreme, financieel-economische schokken op de overheidsfinanciën.

Tabel 4.3.4 Gevolgen extra scenario's, afwijkingen van het basispad in procenten¹

	Olieprijs		Huizenprijs		Langdurig lage groei	
	jaar 1	jaar 5	jaar 1	jaar 5	jaar 1	jaar 5
Relevante wereldhandel (excl. energie)	- 5,8	- 8,8	0,0	0,0	- 1,7	- 8,4
Lange rente	1,6	0,0	0,0	0,0	- 0,3	- 1,3
Bruto binnenlands product (volume)	- 1,8	- 1,1	- 0,8	- 1,4	- 0,8	- 5,0
Consumptie	- 0,8	- 4,4	- 2,7	- 6,1	- 1,1	- 7,1
Export	- 5,3	- 10,3	0,0	0,3	- 1,7	- 10,0
Prijs bbp	- 1,4	- 1,7	- 0,1	- 1,4	- 0,2	- 3,3
Werkloosheidspercentage (niveau)	0,5	0,0	0,2	0,8	0,2	2,8
EMU-saldo (in procenten bbp)	- 0,6	- 1,2	- 0,5	- 1,2	- 0,3	- 2,3
EMU-schuld (in procenten bbp)	3,0	9,9	1,2	6,9	1,1	12,8

¹ De lange rente, het werkloosheidspercentage, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn afwijkingen van het basispad in procentpunten.

Olieprijsstijging

De meeste westerse economieën zijn sterk afhankelijk van de import van grondstoffen, zoals olie. Een aanzienlijk deel van de wereldwijd verbruikte olie wordt gewonnen in het Midden-Oosten. De recente onrust aldaar, alsook de situatie in Oekraïne, sluit een stijging van de olieprijs niet uit. Een prijsexplosie heeft onmiskenbaar effect op de economie. In het doorgerekende scenario stijgt de olieprijs met 50 procent in jaar 1, waarna de olieprijs op dat hogere niveau blijft. De stijging van de olieprijs zorgt voor hogere prijzen, waardoor de relevante wereldhandel een flinke klap te verduren krijgt. Ook de Nederlandse uitvoer komt onder druk te staan. De lagere groei van de consumptie en de uitvoer zorgen ervoor dat het bbp minder hard groeit dan in het basispad werd verondersteld. Dit werkt door in een stijgende werkloosheid en een verslechtering van de overheidsfinanciën. Het schuldopdrijvende effect via dit kanaal is bijna 10 procent bbp in jaar 5. Een stijging van de olieprijs heeft naar verwachting relatief weinig gevolgen voor de overheidsfinanciën via de expliciete en

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2012–2013, 32 545, nr. 12.

impliciete garanties. De overheid lijdt in dit scenario alleen jaarlijks enige financiële schade extra op het kredietinstrumentarium.

Huizenprijsdaling

Sinds 2008 is in Nederland de prijs van een woning gemiddeld met 20 procent gedaald. Nederlandse huishoudens hebben een grote hypotheekschuld. Dalende huizenprijzen doen het aantal hypotheekleningen dalen. Inmiddels lijkt de huizenmarkt haar dieptepunt bereikt te hebben. Dat uit zich momenteel in stabiliserende prijzen. Als echter verondersteld wordt dat bovenop de gerealiseerde prijsdalingen de huizenprijzen nogmaals met 20 procent zouden dalen, zou dat een schuldopdrijvend effect hebben van bijna 7 procent bbp. Dit scenario geeft het geïsoleerde effect van een huizenprijsdaling om de gevoeligheid te schetsen van de overheidsfinanciën voor ontwikkelingen op de huizenmarkt. Een prijsdaling heeft direct effect op de vermogenspositie van huishoudens. Dat drukt op de consumptiegroei, waardoor het bbp daalt en de werkloosheid licht oploopt.

Dit scenario gaat uit van een prijsschok die zich in jaar 1 voltrekt, zonder dat de werkloosheid sterk oploopt. Zo'n prijsschok is vergelijkbaar met de situatie op de Ierse huizenmarkt in de jaren 2008–2009, waarin de prijzen binnen anderhalf jaar gemiddeld genomen met 20,4 procent daalden.¹⁶⁵ In dit scenario zorgen extra aanspraken op de Nationale Hypotheekgarantie tot een renteloze lening van de overheid aan het WEW. Daarnaast is er een zeer beperkte schade via het kredietinstrumentarium. Dat samen leidt tot een additionele verslechtering van de EMU-schuld van ongeveer 0,1 procent bbp.

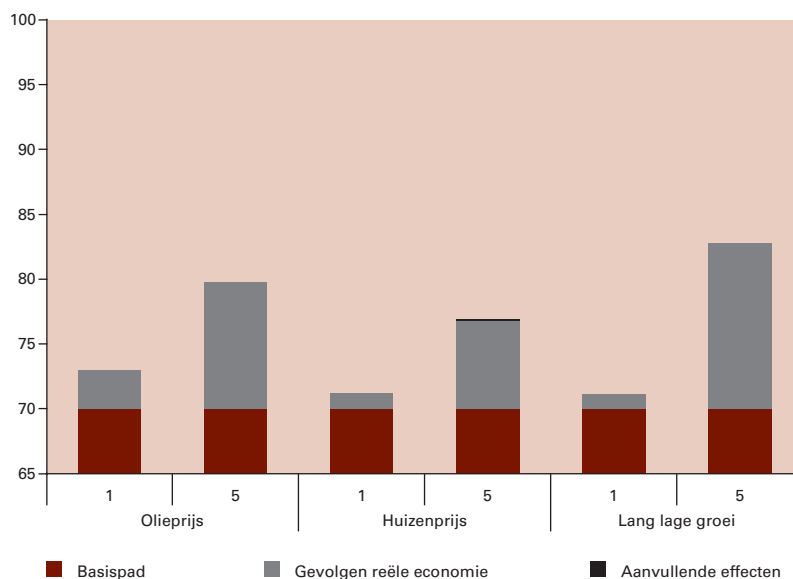
Langdurig lage economische groei

In de economische literatuur zijn verschillende aanwijzingen dat de groei na een financiële crisis minder snel herstelt dan in een normale economische cyclus, zeker als een crisis zich heeft voortgedaan in de vastgoedsector.¹⁶⁶ Voor wat betreft de Nederlandse situatie maken economen zich zorgen over het balansherstel van huishoudens.¹⁶⁷ Om die reden is ook doorgerekend wat de gevolgen zijn voor de overheidsfinanciën als de Nederlandse economie zeer moeizaam opkrabbelt uit het dal van de afgelopen jaren. Met andere woorden, de Nederlandse economie blijft doormodderen. De jaarlijkse groei ligt in dit scenario zo'n 1 procentpunt lager dan in het scenario *Delayed recovery* in de CPB-studie *Roads to Recovery*. Verondersteld is dat ook de mondiale economie haar rug niet kan redden. De relevante wereldhandel ontwikkelt zich als gevolg zeer gematigd, wat zich uit in achterblijvende groei van de Nederlandse export. De achterblijvende groei leidt tot een hogere werkloosheid. Het schuldopdrijvend effect via dit kanaal is bijna 13 procent bbp in jaar 5. Net als in het scenario waarin de olieprijs fors stijgt, lijdt de overheid ook een beperkte, jaarlijkse schade bij langdurig lage economische groei via het kredietinstrumentarium.

¹⁶⁵ Zie Central Statistics Office Ireland (<http://www.cso.ie/>).

¹⁶⁶ Zie onder andere Reinhart en Rogoff (2010). «Growth in a Time of Debt». *American Economic Review*, 100(2), p. 573–78

¹⁶⁷ Zie onder andere Gelauff, Lanser, Van der Horst en Elbourne (2014). «Roads to Recovery». *Centraal Planbureau*. Overigens stelt deze studie dat er geen bewijs is dat financiële crises op lange termijn effect hebben op de productiviteitsgroei.

Figuur 4.3.8 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp) in extra scenario's


Box 4.3.4 Effect renteschommelingen op overheidsfinanciën

Een stijgende rente kost de overheid geld. Het wordt immers duurder om de staatsschuld te financieren. De schokproef neemt de effecten van veranderingen in de rente op de staatsschuld mee. De variabele «lange rente» in de verschillende scenario's is gelijk aan de tienjaarsrente op Nederlandse staatsobligaties.¹⁶⁸ Als de lange rente stijgt, stijgt in de berekeningen dus ook de rente op de staatsschuld. Dat verslechtert – als alle andere omstandigheden gelijk blijven – het saldo en laat de staatsschuld stijgen. De schokproef biedt geen inzicht in het geïsoleerde effect van een verandering van de lange rente op de rentelasten van de overheid, maar presenteert het totale effect van de scenario's op de schuld.

Als vuistregel kan worden aangehouden dat de Nederlandse overheid in principe ieder jaar een zevende van de staatsschuld herfinanciert tegen de dan geldende marktrente.¹⁶⁹ Uitgaande van een staatsschuld van 350 miljard euro¹⁷⁰ leidt een stijging van de rente met 1 procentpunt tot ruim 500 miljoen euro extra rentelasten na een jaar. Na zeven jaar bedraagt het structurele effect 3,5 miljard euro.

¹⁶⁸ Zie Centraal Planbureau (2010). «SAFFIER II, 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden voor 3 toepassingen». CPB Document 217, p. 62.

¹⁶⁹ Dit is de zogenoemde zevenjaarsbenchmark die het Agentschap van het Ministerie van Financiën hanteert bij de financiering van de staatsschuld. Deze looptijd is het optimum tussen de financieringskosten (laag bij een korte looptijd) en de volatiliteit van de rentelasten (hoog bij een korte looptijd). Zie «Bijlage bij Kamerstuk 33 000-IXA nr. 5», Risicomanagement van de staatsschuld, beleid 2012–2015, brief van Minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 23 november 2011.

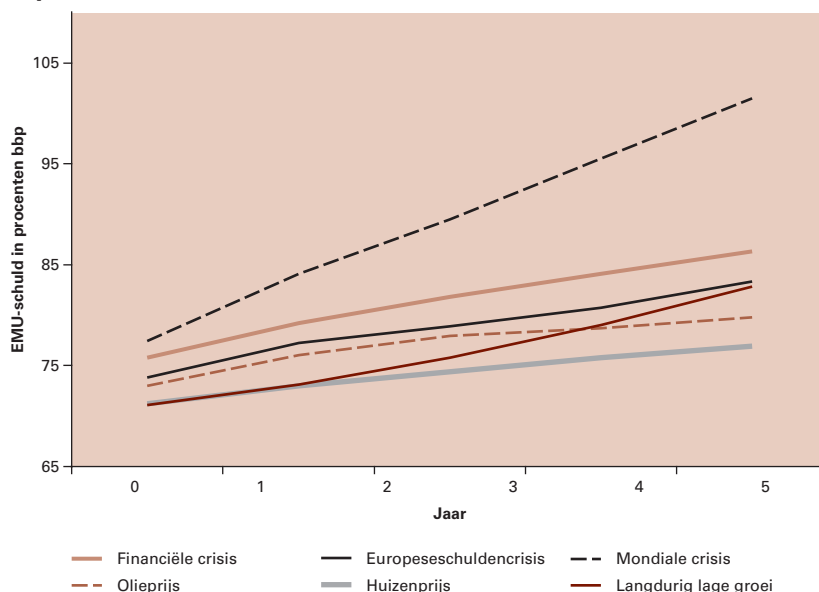
¹⁷⁰ De totale overheidsschuld bedraagt in 2015 70,0 procent bbp en daarmee ongeveer 467 miljard euro. Dat is inclusief de schulden van sociale fondsen, decentrale overheden, en instellingen als universiteiten en sommige zelfstandige bestuursorganen. De staatsschuld zoals gefinancierd door het Agentschap van het Ministerie van Financiën bedraagt ongeveer 350 miljard euro.

Meer indirect leidt een hogere rente op de staatsschuld ook via andere kanalen tot een verslechtering van de overheidsfinanciën. Zo kan een verhoging van de rente op de staatsschuld leiden tot hogere financieringskosten voor banken, die dat doorberekenen in hogere rentelasten voor bedrijven en consumenten. Dat leidt tot lagere investeringen en minder consumptie en daarmee tot een lagere groei van het bbp, waardoor de belastingopbrengsten afnemen. Daarenboven kan een stijging van de hypotheekrente via de hypotheekrenteaf trek leiden tot een additionele daling van de belastinginkomsten. Tegelijkertijd verbetert een hogere rente de dekkingsgraden van pensioenfondsen. Via eventueel lagere pensioenpremies of hogere pensioenuitkeringen leidt dat tot extra belastinginkomsten.

4.3.4 Bespreking resultaten

De effecten van de doorgerekende schokken op de reële economie blijken in grote lijnen onveranderd sinds de schokproef overheidsfinanciën 2011. Tegelijkertijd is de impact van extreme schokken op de overheidsfinanciën kleiner door de beleidsmaatregelen die sindsdien zijn genomen. Niettemin blijven de overheidsfinanciën gevoelig voor schokken; de schuldquote kan oplopen tot niveaus tussen de 77 en ruim 101 procent bbp. Ter vergelijking, in de vorige schokproef liep de schuld op tot maximaal – voor herziening van de nationale rekeningen – 93 procent bbp. De slechtere uitgangspositie van de overheidsfinanciën verklaart dit verschil in grote mate. De overheidsschuld bedroeg in 2011 iets meer dan 61 procent bbp. De effecten van de macro-economische schokken in deze schokproef komen bovenop een overheidsschuld die voor eind 2014 geraamd wordt op 69,8 procent bbp. De schokbestendigheid van de overheidsfinanciën is daarmee duidelijk afgenomen ten opzichte van 2011.

Figuur 4.3.9 Ontwikkeling EMU-schuld in verschillende scenario's in procenten bbp



In internationaal perspectief moet opgemerkt worden dat Nederland relatief solide overheidsfinanciën kent en nog altijd een groot vertrouwen van de financiële markten geniet. Het is daarom aannemelijk dat Nederland bij een internationale schok niet als eerste land in financiële problemen raakt. Deze relatief goede uitgangspositie kan er zelfs voor

zorgen dat de status van Nederland als veilige haven wordt versterkt, zoals de afgelopen jaren is gebleken.

Bij alle schokken raakt de grens van 60 procent bbp ver uit het zicht. Die grens is zeker niet alleen van belang om te voldoen aan de EMU-normen. Uiteindelijk kan een te grote overheidsschuld de reële economie schaden. Verschillende studies wijzen op een schuldniveau van tussen de 80 procent en 100 procent bbp als een drempelwaarde waarbij de schuld de reële economie raakt.¹⁷¹ In veel scenario's komt de Nederlandse overheidsschuld rond deze niveaus te liggen. Bij een nieuwe schok is de kans dus groot dat Nederland in de gevarenczone terechtkomt en de overheidsschuld daadwerkelijk reëel economische gevolgen kan hebben. De effecten hiervan kunnen fors zijn. Het gemiddelde negatieve effect van een decennium met een schuld van 10 procent boven de genoemde drempelwaardes bedraagt 1 tot 6 procent bbp in het tiende jaar.¹⁷²

Het absorptievermogen van de overheidsfinanciën is gebaat bij een lagere schuld gegeven de negatieve relatie tussen schuld en economische groei. Dit voorzorgsmotief pleit voor een buffer in het schuldniveau ten opzichte van het maximale niveau. Tentatieve berekeningen wijzen op een buffer van tussen de 20 procent bbp en 45 procent bbp.¹⁷³ Een buffer van 20 procent bbp komt volgens deze berekeningen voor OESO-landen neer op een kans van circa 80 procent bbp dat de schuld beneden de drempelwaarde blijft. Voor een kans van 90 procent moet deze buffer 30 procent bbp zijn en voor een kans van 95 procent loopt de buffer zelfs op tot 45 procent bbp. Uitgaande van een drempelwaarde van 80 procent bbp betekent dit dat de schuld teruggebracht zou moeten worden tot een niveau tussen de 35 en 60 procent bbp. Een schuldniveau van tussen de 40 procent en 50 procent bbp was voldoende om de crisis uit de jaren 80 en de Grote Recessie op te kunnen vangen zonder dat de schuld opliep tot boven de 80 procent bbp. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat zowel in de jaren 80 als in de afgelopen jaren veel maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat de schuld verder zou oplopen.¹⁷⁴

Box 4.3.5 Effect van overheidsschuld op economische groei

Een hogere schuld betekent ten eerste meer aanbod van obligaties, wat bij een gelijkblijvende vraag zal leiden tot een hogere rente. Dit kan de economische ontwikkeling remmen. De literatuur is niet eenduidig over de hoogte waarboven schuld de rente opstuwt.¹⁷⁵ Als de schuld toeneemt van 90 naar 100 procent bbp zou de rente

¹⁷¹ Zie onder andere:

Baum, Checherita-Westphal en Rother (2013). «Debt and Growth: new evidence for the euro area». *Journal of International Money and Finance*, 32, p. 809–21.

Cecchetti, Mohanty en Zampolli (2011). «The real effects of debt». *BIS Working Papers No. 352*.

Reinhart en Rogoff (2010). «Growth in a Time of Debt». *American Economic Review*, 100(2), p. 573–78. Overigens zijn er ook empirische aanwijzingen dat de economie al geraakt kan worden bij lagere schuldniveaus, zie bijvoorbeeld wijst Égert (2012), «Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality?». *OECD Economics Department Working Papers No 993*.

¹⁷² Lukkezen en Suyker (2013). «Naar een prudent niveau van de overheidsschuld». *CPB Policy Brief 2013/05*.

¹⁷³ Lukkezen en Suyker (2013). «Naar een prudent niveau van de overheidsschuld». *CPB Policy Brief 2013/05*.

¹⁷⁴ Het CPB stelt zelfs dat zonder aanvullend beleid de schuldquote daalt, zie Smid, Ter Rele, Boeters, Draper, Nibbelink en Wouterse (2014). «Minder zorg om vergrijzing». *Centraal Planbureau*.

¹⁷⁵ Gelauff, Lanser, Van der Horst en Elbourne (2014). «Roads to Recovery». *Centraal Planbureau*.

stijgen met dertien basispunten.¹⁷⁶ Vanaf 1990¹⁷⁷ wordt voor EMU-landen een drempelwaarde van 74 procent bbp gevonden en een toename van de rente met drie basispunten voor iedere procentpunt hogere schuld.¹⁷⁸ De drempelwaarde en omvang van het rente-effect zijn landspecifiek. Ze zijn kleiner voor landen met lage vergrijzingslasten¹⁷⁹, een groot aanpassingsvermogen, omvangrijke buitenlandse bezittingen van pensioenfondsen, een omvangrijk positief saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans, een goede staat van dienst voor begrotingscorrecties en een eigen munt.¹⁸⁰ De drempelwaarde is ook afhankelijk van de omstandigheden. In een financiële crisis kan ook extra vraag ontstaan naar veilige overheidsobligaties.

Bij een hogere rente moeten bedrijven, consumenten en beleggers rekenen op lagere overheidsconsumptie en -investeringen en hogere belastingen. Dit kan de private investeringen en consumptie drukken en daarmee de productie. Dat maakt scholingsinspanningen minder lonend en dat kan dan leiden tot een lagere groei van de productiviteit. Een hogere overheidsschuld kan ook gepaard gaan met onzekerheid over beleid. Die onzekerheid beïnvloedt zowel de consumptie als de investeringsbeslissingen.

Een schuld bouwt zich snel op, maar neemt slechts langzaam af.

Uit figuur 3.4.3 blijkt dat het veertien jaar duurde om de schuld van het piekniveau van 77,7 procent in 1993 terug te brengen naar 42,7 procent in 2007, terwijl de schuldquote zes jaar later alweer was opgelopen tot 68,6 procent. De historische ontwikkeling van de overheidsschuld suggereert dat een schuldniveau van tussen de 40 procent en 50 procent bbp voldoende is om een forse crisis zoals Nederland die de afgelopen jaren heeft doorstaan op te kunnen vangen, zonder dat de overheidsschuld zo omvangrijk wordt dat de reële economie er last van krijgt. Die constatering onderschrijft het economisch belang van een blijvende inzet om de overheidsschuld te verlagen. Alleen dan blijft de overheid in staat de maatschappelijke impact te beperken van nieuwe economische schokken, die vroeg of laat Nederland opnieuw zullen treffen.

¹⁷⁶ Ardagna, Caselli en Lane (2007). «Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries». *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 7(1), p. 1–35.

¹⁷⁷ De revisie van de nationale rekeningen heeft geleid tot aanpassing van het bbp vanaf 2001, waardoor ook de overheidsschuld uitgedrukt als percentage bbp vanaf 2001 is veranderd, zie ook box 3.4.2.

¹⁷⁸ Baum, Checherita-Westphal en Rother (2013). «Debt and Growth: new evidence for the euro area». *Journal of International Money and Finance*, 32, p. 809–21.

¹⁷⁹ Van Ewijk en Bovenberg (2011). «Private pensions for Europe». *CPB Policy Brief 2011/7*.

¹⁸⁰ Lukkezen en Suyker (2013). «Naar een prudent niveau van de overheidsschuld». *CPB Policy Brief 2013/05*.

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Achterborgstellingen

Een garantieverplichting die niet is afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting, waarvoor de overheid indirect garant staat. Deze indirecte garantie wordt pas aangesproken wanneer de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen.

Apparaatsuitgaven

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om de organisatie te doen functioneren.

Automatische stabilisatie

Conjuncturele schommelingen in de collectieve inkomsten (en uitgaven) resulteren niet in een beleidsreactie, maar lopen in het begrotingssaldo. Bij versnelling van de conjunctuur nemen de belasting- en premie-inkomsten toe en de uitgaven voor werkloosheid af. Hierdoor verbetert het begrotingssaldo. Bij vertraging van de conjunctuur treedt het omgekeerde op. Zo stabiliseert de overheidsbegroting automatisch de conjuncturele schommelingen in de economie.

Autonome ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten

De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangstenopbrengsten ten opzichte van het voorgaande jaar als gevolg van beleidsmaatregelen.

Bankenunie

Een bankenunie is, kort gezegd, een institutioneel raamwerk dat ervoor zorgt dat, op basis van gemeenschappelijke regels («*single rule book*») toezicht op banken op Europees niveau plaatsvindt en banken in de problemen op Europees niveau in resolutie worden geplaatst of geliquideerd.

Belastinguitgaven

Overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Deze term wordt meestal beperkt tot beleidsmatige mutaties in de netto-uitgaven. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

Beleidsrente

De rente die door de ECB wordt vaststelt op korte-termijnleningen aan banken. Deze rente is het belangrijkste instrument van het monetair beleid, dat als doel heeft het bevorderen van prijsstabiliteit. De beleidsrente vertaalt zich door naar andere rentes in de economie en heeft zo

invloed op onder meer de spaar- en investeringsbeslissingen van huishoudens en bedrijven.

Bruto binnenlands product (bbp)

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen en kostprijsverlagende subsidies.

Bruto nationaal product (bnp)

Het bnp is de som van alle bruto toegevoegde waarde voortgebracht door alle sectoren in een land in een jaar tijd. Ook is rekening gehouden met het saldo van de primaire inkomens ontvangen en betaald aan het buitenland.

Budgetdisciplinesector

Cluster van uitgaven die voor de regels budgetdiscipline op identieke wijze worden behandeld. Er zijn drie budgetdisciplinesectoren: Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ).

Buitensporigtekortprocedure

Lidstaten van de Europese Unie (EU) dienen op grond van het EU-Verdrag buitensporige overheidstekorten te vermijden. Als een begrotingstekort of overheidsschuld als «buitensporig» wordt aangemerkt, komt de betreffende lidstaat terecht in de buitensporigtekortprocedure. De relevante waarden hierbij zijn 3 procent bbp voor het overheidstekort en 60 procent bbp voor de overheidsschuld. In de procedure krijgt een lidstaat een bepaalde termijn waarbinnen een eind moet worden gemaakt aan het buitensporige tekort. In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zijn de verschillende stappen van de procedure nader uitgewerkt.

Collectievelastendruk

Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten, uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product.

Collectieve uitgaven

Het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgettering en de uitgaven van de agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

Contractloon

Het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van arbeidsvoorwaardenafspraken met overheidspersoneel.

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De economische en monetaire unie wordt gevormd door de lidstaten van de Europese Unie (EU) die voldoen aan de voorwaarden voor de invoering van de euro. In de EMU is de Europese Centrale Bank (ECB) verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid met als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit.

Eindejaarsmarge

Voorziening in de regels budgetdiscipline die inhoudt dat het is toegestaan om binnen een begroting tot maximaal 1,0% van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal aan gelden tussen opeenvolgende jaren te schuiven. Op deze wijze kan het ondoelmatig besteden van begrotingsgeld worden beperkt.

EMU-saldo

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

EMU-schuld(-quote)

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheid, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip.

Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product (bbp).

Endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten

De beleidsarme ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit is het effect van de economische groei op de ontvangsten.

European Financial Stability Facility (EFSF)

Het EFSF is een tijdelijk noodfonds voor lidstaten van de eurozone. De lidstaten van de eurozone geven garanties af aan het EFSF, waarmee het EFSF geld kan aantrekken op de financiële markt om dit vervolgens uit te lenen aan lidstaten die om financiële steun hebben gevraagd. Het EFSF is de voorganger van het ESM. Het EFSF zal vanaf juli 2013 in principe geen nieuwe leningenprogramma's meer aangaan, omdat het ESM het voornaamste noodfonds is.

European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)

Het EFSM is een noodfonds voor alle landen in de Europese Unie (EU), waarvoor alle lidstaten via hun aandeel in de Europese begroting garant staan. Onder het EFSM mag de Europese Commissie namens de Europese Unie maximaal 60 miljard euro op de financiële markt aantrekken op grond van een impliciete garantie van de EU-begroting. Vervolgens leent de Europese Commissie uit aan lidstaten die financiële steun hebben gevraagd.

European Stability Mechanism (ESM)

Het ESM is het permanente noodfonds van de eurozone. Het ESM kan, onder strikte beleidscondities, leningen verstrekken aan lidstaten van de eurozone in financiële nood. Het kapitaal van het ESM bestaat uit een deel gestort en een deel oproepbaar kapitaal van de lidstaten van de eurozone. Het ESM is vanaf oktober 2012 het voornaamste noodfonds.

Expliciete risico's

Risico's waarvan de overheid aan de hand van risicoregelingen (bijvoorbeeld garanties) heeft aangegeven de kosten te zullen dragen als deze risico's zich voordoen.

Financiële interventies

Een verzamelterm voor de verschillende vormen van steun die de overheid heeft verleend aan de Nederlandse financiële sector als gevolg van de economische crisis sinds 2008.

Gemeentefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlandse beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe gebundeld onder de HGIS. Op deze manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

Impliciete risico's

Risico's waarvan de overheid niet (expliciet) heeft aangegeven deze te gaan bekostigen. Echter, mochten bepaalde risico's zich materialiseren, dan kan het toch gebeuren dat de overheid uiteindelijk wel aan de lat staat voor de kosten die daaruit voortvloeien.

Inkomstenindicator

Elke wijziging in bestaand overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten.

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

Onderzoek op een substantieel beleidsterrein gericht op opties voor grotere doelmatigheid en/of besparingen. Een IBO wordt uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep in opdracht van het kabinet. Een afgerond IBO wordt samen met de kabinetsreactie aan de Tweede Kamer gestuurd.

Kas-transverschillen

De verschillen die ontstaan door toepassing van zowel het kas- als het transactiebegrip.

Lastenverlichting (en -verzwaring)

Een verlaging (verhoging) van belasting- of premietarieven, verruiming (beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of afschaffing (introductie) van belastingsoorten.

Leen- en depositofaciliteit

Een budgettaire faciliteit waarvan dienstonderdelen van het Rijk die een baten-lastenstelsel voeren gebruik kunnen maken; zij kunnen bij de Minister van Financiën geldmiddelen lenen om investeringen te plegen, dan wel rentedragend geld uitzetten.

Loonbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van loonstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Arbeidsvoorwaarden.

Macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP)

Met de MEOP wil de Europese Unie (EU) voorkomen dat in een lidstaat economische problemen ontstaan die een negatief effect hebben op andere lidstaten. De Europese Commissie verzamelt gegevens over de economische ontwikkeling van alle lidstaten en onderzoekt op basis daarvan waar eventueel macro-economische onevenwichtigheden kunnen ontstaan. Wanneer onevenwichtigheden worden gevonden, wordt de betreffende lidstaat in de *buitensporige onevenwichtighedenprocedure* geplaatst en moet het de onderliggende problemen aanpakken.

Najaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Nationale Rekeningen

De Nationale Rekeningen is het statistische systeem waarmee de Nederlandse economie in kaart wordt gebracht.

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin

Relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting exclusief de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting die tot de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid dan wel tot de sector Zorg worden gerekend. Tevens worden de relevante uitgaven gecorrigeerd voor enkele incidentele posten.

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid

De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid omvat de sociale zekerheid op de Rijksbegroting, alsmede de uitgaven van de sociale fondsen. Voor de sociale fondsen is het totaal van uitkeringen en administratiekosten relevant. Het bovenwettelijke gedeelte blijft buiten beschouwing.

Netto-uitgaven Zorgsector

De uitgaven die tot het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden gerekend. Het BKZ omvat de via de AWBZ, ZFW en particuliere verzekeraars (voorzover betrekking hebbend op de particulier verzekerde voorzieningen die ook in het ZFW-verzekerde pakket zijn opgenomen) gefinancierde netto-uitgaven. Bij het collectief gefinancierde deel van het BKZ worden de via de particuliere verzekeraars gefinancierde uitgaven niet meegenomen, met uitzondering van de via de omslagbijdrage WTZ gefinancierde uitgaven.

Niet-belastingontvangsten

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de gasbaten (exclusief vennootschapsbelasting) en incidentele ontvangsten uit de verkoop van staats-deelnemingen.

«No-bail-out» clause

Bij invoering van de euro is in het Verdrag van Maastricht een aantal regels opgenomen. Een daarvan is de clause dat landen binnen de eurozone elkaars schulden niet mogen overnemen als landen moeite hebben aan hun schuldverplichtingen te voldoen. Dit zou leiden tot een meer correcte risicopremie op staatsobligaties en daarmee tot een corrigerend mechanisme als schulden oplopen.

Outright Monetary Transactions

Een programma van de ECB dat het mogelijk maakt om onder bepaalde condities staatobligaties van eurozone landen te kopen op de secundaire markt (dus niet rechtstreeks van overheden).

Overheidsgaranties

Een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een derde buiten de overheid, die tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet.

Prijsbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van prijsstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Prijsbijstelling.

Prijs Nationale Bestedingen (pNB)

De Nationale Bestedingen bestaan uit particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de bedrijfsinvesteringen en de overheidsinvesteringen. De prijs van deze bestedingen is het gemiddelde prijspeil van deze afzetcategorieën. De reële uitgavenkaders worden op basis van de pNB omgerekend in lopende prijzen, zodat de geraamde uitgaven aan deze kaders kunnen worden getoetst. De Nationale Bestedingen-deflator (NB-deflator) geeft de ontwikkeling van de pNB weer.

Provinciefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto- gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Recessie

Een economie verkeert in een recessie als de groei (langdurig) onder de potentiële groei ligt. Het Centraal Planbureau hanteert de definitie dat Nederland zich in een recessie bevindt als er twee of meer opeenvolgende kwartalen economische krimp is.

Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)

Rechtspersonen met een Wettelijke Taak worden geheel of gedeeltelijk met publiek geld bekostigd en oefenen een wettelijke taak uit. RWT's kunnen tevens zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn, maar er bestaan ook RWT's die geen ZBO zijn en ZBO's die geen RWT zijn.

Risicoregelingen

Een verzamelterm voor instrumenten met een bepaald risico. Voorbeelden zijn garanties, leningen en achterborgstellingen.

Ruilvoetontwikkeling

De ruilvoet is de verhouding tussen de nominale ontwikkeling van de uitgaven onder het kader en de bijstelling van de hoogte van het uitgavenkader aan de hand van de prijs nationale bestedingen (pNB). Ruilvoetwinst (of -verlies) ontstaat wanneer de bijstelling van het uitgavenkader groter (of kleiner) is dan de nominale ontwikkeling van de uitgaven.

Schokproef

Een analyse van de ontwikkeling van het begrotingsaldo en de overheids-schuld in extreme economische omstandigheden.

Sociale fondsen

Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens socialeverzekeringswetten. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

Staatsdeelnemingen

Bedrijven waarvan de Staat aandelen bezit.

Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

Het SGP bestaat uit twee delen: het ene deel heeft betrekking op de vormgeving van begrotingsbeleid in de lidstaten zodat lidstaten uit de buurt blijven van een buitensporig tekortsituatie (zogenoemde preven-

tieve arm). Het andere deel heeft betrekking op de stappen en procedures voor het geval lidstaten belanden in een buitensporig tekortsituatie (zogenoemde correctieve arm). In het kader van het SGP stellen de lidstaten elk jaar een stabiliteitsprogramma op: dit is een rapportage over de stand van zaken en verwachtingen voor de economie en de overheidsfinanciën en het voorgenomen begrotingsbeleid.

Transactiebegrip

Het moment van economische handeling die leidt tot een uitgave of ontvangst – de transactie – wordt als meetmoment genomen.

Trendmatig begrotingsbeleid

Bij een trendmatig begrotingsbeleid wordt, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het overheidstekort en de inkomstenontwikkeling, aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld. Daar wordt tijdens de kabinetsperiode op gekoerst. Mutaties die tijdens die periode in de belasting- en premieontvangsten optreden komen tot uitdrukking in een mutatie van het saldo en van de lasten.

Uitgavenkader

Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven minus de niet-belastingontvangsten) voor de gehele kabinetsperiode zijn vastgelegd. Het totaal kader is onderverdeeld in drie de elkaders: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg.

Vermoedelijke uitkomsten

Ten tijde van de Miljoenennota voorziene uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het lopende jaar.

Verticale Toelichting

Een verticale toelichting bevat een cijfermatig overzicht van alle veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de vorige begroting.

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Ontwerpbegroting. De Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)

Publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een (ZBO) publiekrechtelijke taak wordt opgedragen, zonder dat sprake is van (volledige) ondergeschiktheid aan de Minister, alsmede privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag zijn bekleed.

Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AOW	Algemene Ouderdomswet
AP	aanvullende posten
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Algemene Zaken
bbp	bruto binnenlands product
BCF	btw-compensatiefonds
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BIS	Bank for International Settlements
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BMKB	Borgstelling mkb-kredieten
bni	bruto nationaal inkomen
bnp	bruto nationaal product
BOD-en	Bijzondere Opsporingsdiensten
bpm	belasting van personenauto's en motorrijwielen
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
btw	belasting toegevoegde waarde
BuZa	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economische Plan
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
CPB	Centraal Planbureau
CRR	Commissie Risicoregelingen
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DAC	Development Assistance Committee
DEF	Defensie
DNB	De Nederlandsche Bank
DVI	Dutch Venture Initiative
EBA	European Banking Authority
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECB	Europese Centrale Bank
EFSS	Europese financiële stabiliteitsfaciliteit
EFSM	Europees financieel stabiliteitsmechanisme
EIA	Energie-investeringsaftrek
EKV	Exportkredietverzekering
EMU	Economische en Monetaire Unie
EIB	European Investment Bank
ESA	European System of Accounts
ESM	Europese stabiliteitsmechanisme
ETS	Emissions Trading System
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
FED	Federal Reserve
FES	Fonds voor Economische Structuurversterking
FIN	Financiën
FOR	fiscale oudedagsreserve
FTK	Financieel Toetsingskader
GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheids- en verslavingszorg
GO	Garantiefaciliteit Ondernemingsfinanciering
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking

Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis

HLZ	Hervorming Langdurige Zorg
Hof	Houdbare overheidsfinanciën
IABF	Illiquid Assets Back-up Facility
IB	inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
lenM	Infrastructuur & Milieu
IGA	Intergovernmental Agreement
IMF	Internationaal Monetair Fonds
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
ktv	kas-transverschil
LCC	Life cycle costs
LMO	Landelijke Meldkamerorganisatie
LTRO	Long Term Refinancing Operations
Mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MEV	Macro Economische Verkenning
MIA	Milieu-investeringsaftrek
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
mkb	midden- en kleinbedrijf
MKOB	Mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming ouderen
MLSA	Minimal Linear Structural Adjustment
MLT	Middellangetermijnverkenning
MN	Miljoenennota
MR	Ministerraad
MRB	Motorrijtuigenbelasting
MTO	Medium Term Objective
NB	Nationale Bestedingen
ngru	netto gecorrigeerde rijksuitgaven
NHG	Nationale Hypotheekgarantie
NHT	Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terroris- meschaden
NHI	Nationale Hypotheekinstelling
NII	Nederlandse Investeringsinstelling
NOA	Nationaal Onderwijsakkoord
NRF	Nationaal Restauratiefonds
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwik- keling
OM	Openbaar Ministerie
OMT	Outright Monetary Transactions
OPL	lasten voor lokale overheden
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OV	Openbaar Vervoer
OVA	overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling
pBBP	prijs bruto binnenlands product
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PBO's	publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties
PISA	Programme for International Student Assessment
po	primair onderwijs
pNB	prijscomponent van de Nationale Bestedingen
PF	Provinciefonds
RBG-eng	Rijksbegroting in enge zin
R&D	Research & development
RDA	Research & Development Aftrek
ROM	Regionale Ontwikkelmaatschappij
ROP	Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
S&O	Speur- en Ontwikkelingswerk
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal Economische Raad
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SMP	Securities Market Programme

Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis

SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TTF-gas	Title Transfer Facility
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VAMIL	Vervroegde afschrijving milieu-investeringen
VenJ	Veiligheid & Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vo	voortgezet onderwijs
vpb	vennootschapsbelasting
VS	Verenigde Staten
VSO	Verbond Sectorwerkgevers overheid
VtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
VUT	Vervroegde uittreding
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong- gehandicapten
WAKO	Waarborginstelling Kernongevallen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
WenR	Wonen en Rijksdienst
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
Wfz	Waarborgfonds voor de Zorgsector
WGA	Werkhervatting Gedeelte Arbeidsgeschikten
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSF	Wet Studiefinanciering
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
WTCG	Wet Tegemoetkoming Chronisch zieken en Gehandicapten
WVA	Wet vermindering afdracht
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet
zzp	zelfstandige zonder personeel

Trefwoordenlijst

Accres	94, 95, 129, 131
Achterborgstellingen	23, 103, 104, 105, 106, 107, 126, 131
AOW	22, 34, 49, 56, 59, 77, 88, 97, 133
Apparaatsuitgaven	100, 126
Arbeidsmarkt	10, 15, 19, 21, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 44, 46, 48, 50, 51, 55, 56, 58, 67, 88, 93, 97, 99, 127, 130, 132, 135
Arbeidsparticipatie	36, 37, 87, 88
Arbeidsproductiviteit	35, 36
Automatische stabilisatie	70, 71, 126
AWBZ	99, 100, 130, 133
Balans	13, 21, 23, 25, 26, 29, 51, 54, 55, 58, 92, 105, 108, 115, 117, 125
Balansherstel	5, 13, 21, 121
Bankenunie	11, 13, 23, 24, 47, 115, 126
bbp	9, 10, 11, 13, 17, 18, 21, 22, 38, 45, 47, 48, 53, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 107, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 133
Bedrijfsleven	15, 28, 29, 33
Begrotingsakkoord	74
Begrotingsregels	47, 71, 72, 102, 105, 108
Begrotingssaldo	10, 103, 104, 118, 126
Begrotingstekort	9, 83, 89, 127
Belastingen	38, 58, 67, 70, 71, 82, 100, 125, 127, 130
Belastingontvangsten	77, 126, 127, 130, 132
Belastinguitgaven	126
Beleidsdoorlichting	55, 65
Beleidsrente	18, 126
Besparingen	58, 62, 119, 129
Bezuinigingen	10, 16, 93, 98
Btw	16, 78, 79, 82, 83, 96, 119, 133
Budgettair Kader Zorg	52, 67, 93, 98, 127, 130, 132, 133
Buitensporigtekortprocedure	21, 67, 71, 72, 86, 87, 127
Centraal Planbureau	13, 17, 19, 22, 24, 25, 29, 31, 69, 106, 112, 121, 122, 124, 131, 133
Collectieve sector	69, 86, 128
Collectieve voorzieningen	22, 33, 49
Concurrentiekracht	10, 17, 34, 72
Conjunctuur	10, 18, 19, 35, 62, 67, 70, 84, 117, 126
Consumentenvertrouwen	19, 109
Consumptie	9, 13, 17, 19, 26, 29, 44, 46, 54, 58, 60, 78, 79, 82, 83, 92, 109, 111, 114, 116, 117, 118, 120, 121, 123, 125, 131

Trefwoordenlijst

Crisis	5, 9, 10, 11, 13, 14, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 40, 44, 46, 47, 48, 49, 55, 58, 61, 68, 73, 75, 76, 77, 79, 80, 83, 95, 103, 104, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 121, 124, 125, 128
Decentrale overheden	67, 68, 69, 83, 90, 106, 107, 111, 122
Decentralisatie	34, 35, 64, 65
Defensie	10, 14, 75, 94, 95, 133
Economische groei	5, 10, 11, 13, 19, 21, 24, 33, 34, 35, 37, 38, 47, 53, 70, 78, 96, 97, 113, 119, 120, 121, 124, 128
EFSF	115, 128, 133
EFSM	115, 128, 133
EMU-saldo	9, 21, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 83, 84, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 111, 113, 114, 116, 117, 119, 120, 128, 129
EMU-schuld	9, 21, 67, 68, 69, 70, 71, 88, 89, 90, 91, 92, 103, 114, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 128
Energieakkoord	14
Esm	19, 23, 52, 74, 98, 99, 115, 128, 133
EU-afdrachten	85, 86, 94, 95
Europa	20, 23, 34, 46, 47, 48, 72, 95, 115, 118
Eurozone	13, 18, 20, 47, 91, 109, 115, 116, 118, 128, 130
Export	7, 9, 13, 20, 29, 96, 101, 108, 111, 114, 116, 117, 118, 120, 121, 133
Garantiekader	11, 104, 105, 106
Garanties	11, 23, 29, 103, 104, 105, 106, 107, 121, 128, 130, 131
Gemeentefonds	107, 129, 133
Gemeenten	11, 64, 65, 68, 69, 70, 99, 106, 107, 129, 135
Gezondheidszorg	51
Globalisering	39, 55, 62
Groeipotentieel	13, 18, 20, 33, 34, 35
Herstel	7, 9, 10, 13, 14, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 44, 67, 73, 75, 84, 113, 120, 121
Hervormingen	10, 11, 13, 14, 16, 20, 21, 22, 34, 46, 47, 52, 54, 63, 72, 73, 88, 119
Houdbaarheid	14, 22, 34, 47, 48, 88
Huishoudens	10, 13, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 36, 48, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 114, 117, 120, 121, 127
Import	117, 120
Infrastructuur	33, 75, 96, 134
Inkomensverdeling	14, 60, 61, 62, 63
Inkomstenkader	100, 101, 102
Inkomstenontwikkeling	77, 81, 132
Innovatie	15, 29, 44, 45, 49, 50, 54, 95
Institutes	17, 33, 35, 36, 38, 45, 48, 51, 62, 113
Intensivering	126
Interventies	24, 100, 116, 128

Trefwoordenlijst

Investerings	7, 9, 13, 14, 19, 24, 28, 29, 33, 78, 79, 82, 83, 92, 95, 114, 119, 123, 125, 129, 131, 135
Kapitaalmarkt	28, 47
Kinderopvang	36, 59, 95, 97
Klimaat	28
Koopkracht	10, 13, 14, 15, 19, 20, 33, 35, 60, 71, 92, 97, 101, 117, 134
Kredietverlening	24, 26, 105, 115, 130
Lasten	10, 35, 36, 38, 53, 54, 59, 70, 73, 78, 96, 100, 101, 102, 125, 127, 129, 130, 132, 134
Lastenverlichting	15, 34, 38, 70, 94, 96, 100, 101, 102, 126, 129
Lastenverzwaring	100, 102
Leningen	21, 25, 29, 87, 90, 91, 95, 103, 104, 105, 106, 107, 116, 119, 126, 128, 131
Monetair beleid	18, 108, 126
Nederlandse economie	9, 13, 14, 17, 18, 20, 21, 33, 46, 48, 87, 94, 120, 121, 122, 130
Normeringssystematiek	95
Omt	9, 10, 15, 16, 20, 21, 22, 27, 36, 38, 42, 51, 56, 62, 67, 68, 70, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 95, 97, 99, 112, 119, 120, 124, 127, 129, 130, 134
Ondernemerschap	49, 50, 51
Onderwijs	10, 22, 33, 34, 35, 41, 42, 43, 44, 53, 69, 75, 76, 94, 96, 134, 135
Onderzoek	15, 37, 43, 44, 45, 51, 95, 100, 106, 119, 129, 134
Onevenwichtigheden	34, 47, 93, 129
Ontwikkelingslanden	15, 96
Overheidsschuld	11, 23, 71, 90, 104, 106, 107, 108, 115, 116, 118, 122, 123, 124, 125, 127, 131
Pensioenen	10, 14, 20, 30, 57, 63
Pensioenfondsen	10, 11, 21, 30, 31, 55, 118, 123, 125
Pensioenpremies	19, 56, 82, 100, 101, 123
Pensioenstelsel	30, 34, 48, 55, 56, 88
Politie	10, 14, 16, 18, 28, 33, 34, 63, 65, 95, 134, 135
Preventieve arm	131
Preventie	105
Preventieve arm	21, 71, 72, 73, 86, 87
Productiviteit	34, 38, 40, 44, 45, 49, 51, 60, 119, 121, 125
Provinciefonds	95, 131, 134
Provincies	68, 69, 107, 131
Publieke sector	106, 119
Ramingen	69
Regeerakkoord	14, 17, 74, 77, 99, 100
Regeldruk	36
Regels budgetdiscipline	127
Rente	16, 19, 20, 21, 26, 27, 30, 40, 43, 46, 47, 56, 58, 59, 71, 75, 80, 83, 85, 87, 90, 91, 92, 95, 104, 108, 109, 110, 113, 114, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129

Trefwoordenlijst

Rentelasten	67, 72, 85, 122, 123
Rente-uitgaven	84
Rijksbegroting in enge zin	67, 93, 94, 127, 130, 132, 134
Schuld	10, 11, 13, 16, 17, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 46, 47, 58, 59, 67, 68, 71, 72, 73, 80, 83, 84, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 107, 108, 109, 111, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 128, 130
Schuldencrisis	104, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117
Sociaal akkoord	14, 74, 98
Sociale zekerheid	35, 37, 48, 49, 50, 68, 75, 76, 77, 85, 86, 88, 130
Staatsdeelnemingen	94, 130, 131
Stimuleringsmaatregelen	73, 80
Structurele EMU-saldo	87
Studievoorschot	43
Subsidies	74, 103, 127
Technologische ontwikkeling	39, 48, 55
Uitgaven	5, 9, 10, 14, 21, 22, 34, 48, 51, 52, 53, 54, 59, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 80, 83, 84, 85, 86, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 108, 119, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 134
Uitgavenkader	67, 70, 93, 94, 96, 98, 101, 119, 131, 132
Uitgavenontwikkeling	71, 75
Uitvoerbaarheid	11, 34, 38
Uitvoering	5, 11, 16, 33, 34, 35, 63, 64, 65, 97, 98, 99, 130, 132, 135
Veiligheid	10, 14, 51, 53, 71, 75, 95, 133, 135
Vergrijzing	22, 35, 48, 52, 55, 56, 68, 87, 124, 125
Vpb	80, 81, 82, 83, 135
Wajong	135
WAO	135
WAZ	135
Wereldeconomie	13, 17, 18, 19, 109
Werkgelegenheid	10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 49, 50, 61, 62, 70, 79, 82, 88, 96, 119, 135
Werkloosheid	7, 9, 13, 14, 17, 19, 35, 37, 38, 49, 51, 62, 72, 75, 77, 79, 85, 97, 98, 102, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 116, 117, 118, 120, 121, 126, 135
Woonakkoord	14
ZBO	131, 132, 135
Zelfstandigenaftrek	49, 51
Zorg	7, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 26, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 42, 44, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 59, 60, 63, 64, 65, 67, 68, 70, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 115, 120, 121, 124, 126, 130, 133, 134, 135
Zorgkosten	22, 59
Zorgpremies	53, 102

Trefwoordenlijst

Zorgsector 77, 106, 130, 135