



Rijksoverheid

Miljoenennota 2017

Vergaderjaar 2016–2017

34 550

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
20 september 2016

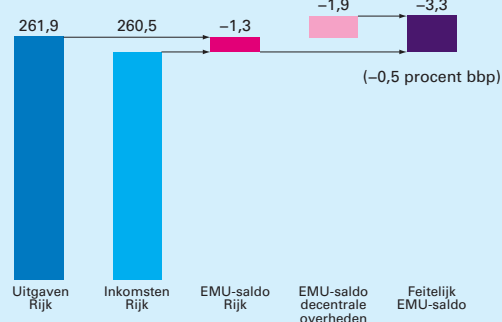
Overzicht kerncijfers

Inkomsten centrale overheid

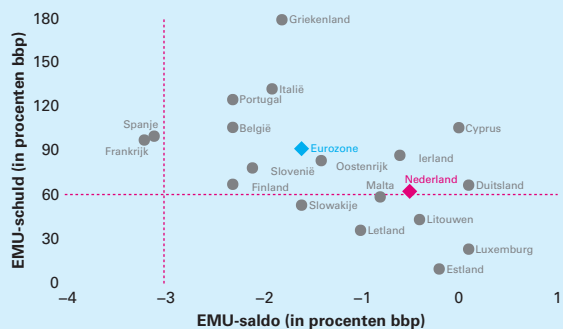
	2017	(in miljarden euro)
Indirecte belastingen (subtotaal)	80,7	
Invoerrechten	3,2	
Omzetbelasting	47,8	
Belastingen op personenauto's en motorrijwielen	1,6	
Accijnzen	11,6	
Overdrachts- en assurantiebelasting	5,1	
Motorrijtuigenbelasting	4,0	
Belastingen op een milieugrondslag	4,9	
Verhuurdersheffing	1,7	
Bankbelasting	0,5	
Overig	0,4	
Directe belastingen (subtotaal)	80,2	
Loon- en inkomensbelasting	56,1	
Venootschapsbelasting	18,5	
Dividendbelasting	3,2	
Schenk- en erfbelasting	1,8	
Overig	0,7	
Premies volksverzekeringen	41,0	
Premies werknemersverzekeringen	58,7	
Gasbaten*	2,6	
Totaal	263,1	

* 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 260,5 miljard euro (263,1 miljard euro minus 2,6 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 261,9 miljard euro (264,4 miljard euro minus 2,6 miljard euro).

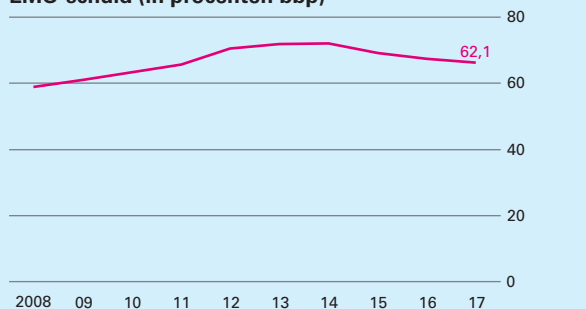
Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2016



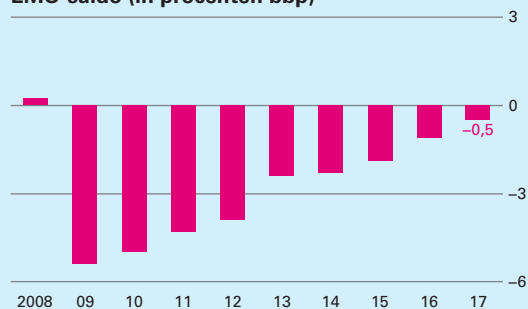
EMU-saldo en EMU-schuld eurogebied



EMU-schuld (in procenten bbp)



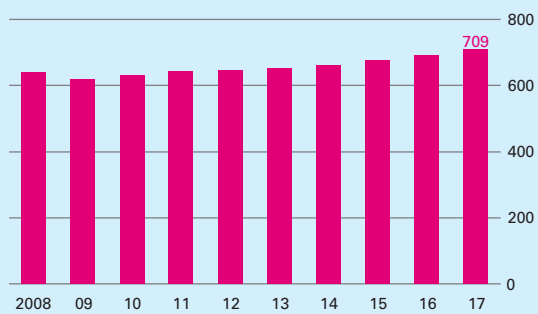
EMU-saldo (in procenten bbp)



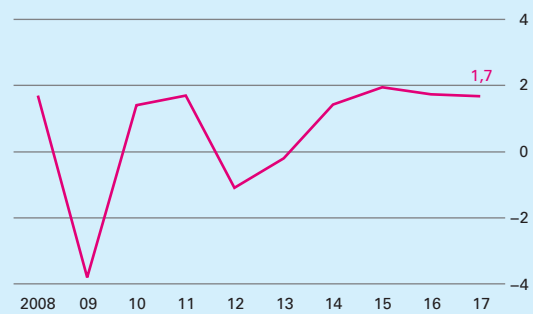
Uitgaven centrale overheid

	2017	(in miljarden euro)
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	78,5	
Zorg	75,4	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33,8	
Gemeente- en Provinciefonds en BTW-compensatiefonds	23,4	
Veiligheid en Justitie	10,5	
Buitenlandse Zaken / Internationale Samenwerking	10,8	
Infrastructuur en Milieu	8,0	
Rentelasten	6,4	
Defensie	7,9	
Economische Zaken	4,4	
Wonen en Rijksdienst	3,7	
Financiën	1,3	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0,8	
Overig	-0,5	
Totaal	264,4	

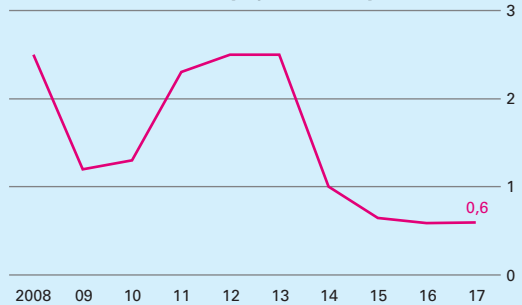
Waarde bbp (in miljarden euro)



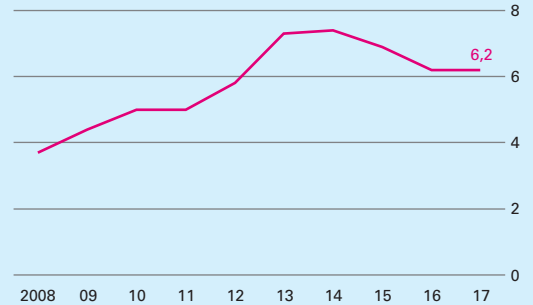
Volumegroei bbp (in procenten)



Inflatie (consumentenprijsindex, in procenten)



Werkloosheid (internationale definitie, niveau in procenten)



Inhoudsopgave

	blz.
Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Nederland staat er beter voor	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Economische ontwikkelingen	13
1.3 Overheidsfinanciën	20
1.4 Hoofdpunten van beleid 2017	21
1.5 Structurele hervormingen kabinet	26
2 De Nederlandse economie in de wereld: uitdagingen voor de toekomst	41
2.1 Inleiding	41
2.2 De Europese economie vindt de weg omhoog	42
2.3 Voortgang richting een solide en goed functionerende financiële sector in Europa	47
2.4 Haperende groei van de wereldhandel: conjunctureel of structureel?	50
2.5 Bestrijden van ongewenste belastingpraktijken	55
2.6 Komst van asielzoekers vraagt inzet van overheid, samenleving en asielzoekers zelf	56
2.7 Naar een CO ₂ -armere economie	59
3 Het budgettaire beleid	63
3.1 Inleiding	63
3.2 Belangrijkste budgettaire ontwikkelingen 2017	64
3.3 Overheidsfinanciën in 2017	66
3.4 Eisen Stabiliteits- en Groeipact (SGP)	72
3.5 Ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven	76
3.6 Kadertoetsen	91
4 Risicoanalyse en -beleid	101
4.1 Inleiding	101
4.2 Financieringsbeleid staatschuld	102
4.3 Financiële sector	103
4.4 Ontwikkeling van risicoregelingen	107
4.5 Verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden	110
4.6 Europa	111
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	115
Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	122
Trefwoordenregister	125

Bijlagen bij de Miljoenennota

De internetbijlagen worden gepubliceerd op overheid.nl

Voorwoord

Voorwoord

Voor u ligt de vierde Miljoenennota van het kabinet Rutte-Asscher. Toen dit kabinet eind 2012 begon, waren de gevolgen van de economische crisis alom zichtbaar. Het kabinet heeft de afgelopen jaren richting gegeven aan het herstel van de economie met beleid dat op drie pijlers rust: de overheidsfinanciën op orde, eerlijk delen en hervormen om de economie weer te laten groeien.

De overheidsfinanciën zijn inmiddels beter in balans. Niet alleen neemt het overheidstekort af, maar ook de overheidsschuld is vorig jaar voor het eerst gedaald. Om te zorgen dat iedereen er ook volgend jaar op vooruit gaat hebben we extra geld uitgetrokken voor koopkracht voor minima en ouderen. Daarnaast heeft het kabinet veel gedaan om de kansen voor mensen op de arbeidsmarkt te vergroten en via die weg inkomens te herstellen.

Al met al is Nederland sterk uit de crisis gekomen. De economie zit in de lift. Er komen veel banen bij en de consumptie is toegenomen. Mensen hebben weer meer vertrouwen in de toekomst. Terecht, want het groeivermogen van de Nederlandse economie is toegenomen dankzij de structurele hervormingen van dit kabinet. Zo zijn bijvoorbeeld de schulden en risico's voor huizenbezitters verkleind, loopt de groei van de zorgkosten weer in de pas met onze welvaartsontwikkeling en kunnen de banken weer extra krediet verstrekken. Maar de veranderingen waren niet pijnloos en de gevolgen van de crisis zijn nog niet weggewerkt.

Eind 2012 moest het kabinet keuzes maken en daarna breed steun verwerven. Dat is gebeurd, maar toch past hier bescheidenheid. Het zijn tenslotte alle Nederlanders samen die de economie dragen. Mensen die hun baan waren kwijtgeraakt zochten nieuw werk. Veel Nederlanders werken langer door. Ondernemers gingen door en vinden nieuwe mogelijkheden. Huizenbezitters losten af op hun hypotheek.

En dankzij al deze inzet staan we er nu veel beter voor, maar het werk is nog niet gedaan. Daarom werkt het kabinet volgend jaar gewoon verder aan duurzame economische groei die rust op een sterke en sociale basis. De wereld wacht niet op verkiezingen.

Minister van Financiën,

Jeroen Dijsselbloem

Samenvatting

Nederland heeft zich na een lastige periode weer opgericht. Het kabinet heeft daartoe steeds gewerkt aan drie pijlers: overheidsfinanciën op orde, eerlijk delen en werken aan duurzame economische groei. Nederland is sterk uit de crisis gekomen, maar de schade van de crisis is voor veel mensen nog niet weggewerkt en dus is het kabinet nog niet klaar. Komend jaar trekt het 1,5 miljard euro uit om de economie krachtiger te maken, te investeren in defensie en veiligheid en kansen voor kinderen. Ook maakt het kabinet geld vrij voor reparatie van koopkracht zodat we de crisis steeds verder achter ons kunnen laten.

Het herstel van de economie zet door met een groei van 1,7 procent dit en volgend jaar. Daarbij is rekening gehouden met 0,4 procentpunt minder groei door de onzekerheid na het Brexitreferendum. Het CPB gaat voor de periode tussen 2018 tot 2021 uit van een gemiddelde groei van 1,7 procent.

De consumptie van huishoudens heeft daarin een steeds groter aandeel. Volgend jaar neemt de consumptie toe met 1,8 procent. Dat is goed voor de economie en het zegt ook iets over vertrouwen.

Er worden weer meer huizen verkocht. Het aantal «onderwaterhypotheken» neemt af, al is ook dat probleem nog niet weg. Er is voor meer mensen werk, maar de werkloosheid (6,2 procent dit jaar) daalt langzaam omdat ook weer meer mensen zich op de arbeidsmarkt begeven.

De overheidsfinanciën zijn weer meer in balans. Het overheidstekort dat tijdens de crisis was opgelopen tot boven de 5 procent, is sterk verbeterd van 3,9 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2012 tot 1,1 procent dit jaar. Naar verwachting komt het volgend jaar uit op 0,5 procent. Waarin inbegrepen de 7,5 miljard euro lagere gasbaten. Ook de overheidsschuld daalt ten opzichte van het bbp. De overheidsfinanciën zijn houdbaar op de lange termijn. Dat betekent dat ook toekomstige generaties kunnen rekenen op een goede verzorgingsstaat. Met andere woorden: we hebben voor onze kinderen en kleinkinderen belangrijke zaken als sociale zekerheid, zorg en onderwijs veilig gesteld.

Het kabinet heeft vorig jaar en dit jaar extra gelet op herstel van de koopkracht. Volgend jaar trekt het kabinet 1,1 miljard uit om met name de koopkracht van ouderen en minima te herstellen. De lastenverlichting was vorig jaar vooral op de lage en middeninkomens op de arbeidsmarkt gericht. Dit jaar zetten we daar verdere stappen in met het lage inkomensvoordeel en de verhoging van het minimum jeugdloon.

Het kabinet heeft met structurele hervormingen het groeivermogen van de Nederlandse economie verbeterd. De woningmarkt staat er gunstiger voor, de kostenstijging in de zorg loopt weer in de pas met de economische groei en de betaalbaarheid van het pensioenstelsel is verbeterd. Het ontslagrecht is hervormd, dankzij het studievoorschot gaat er de komende jaren extra geld naar de kwaliteit van het hoger onderwijs en de Nederlandse banken staan steviger in hun schoenen dankzij ingrepen in de financiële sector. Hogere investeringen kunnen de kracht van de

Samenvatting

Nederlandse economie versterken. Het kabinet ziet op dit vlak met name een rol voor zichzelf weggelegd bij innovatie, klimaat en ondernemerschap en komt met een voorstel voor een nieuwe Nederlandse financieringsinstelling.

Met zijn open economie heeft Nederland veel te winnen bij een stabiel groeiende wereldeconomie. De vooruitzichten voor de mondiale economie zijn over het algemeen goed, maar de toenemende instabiliteit in bepaalde regio's brengt risico's met zich mee, ook voor ons. Het kabinet heeft dus een goede reden om te ijveren voor internationale samenwerking. Dat is belangrijk voor de aanpak van zaken als migratie, klimaatverandering en de bestrijding van belastingontduiking.

We zijn er nog lang niet. Net zoals ieder huishouden vooruit moet kijken en probeert een spaarpotje aan te leggen, moet het kabinet altijd oog houden voor de risico's voor de schatkist. Tijdens de crisis is gebleken dat de omstandigheden vrij plotseling kunnen verslechteren. Er moeten dan buffers zijn die bescherming bieden. Het kabinet heeft de overheidsfinanciën beter in balans gebracht. Dat is een eerste voorwaarde om schokken te kunnen opvangen en de rekening en het risico niet voor volgende generaties te laten liggen.

De ingrepen bij banken en verzekeraars om verdere economische schade tijdens de crisis te voorkomen, hadden grote budgettaire impact. De beursgang van ABN AMRO en ASR en de verkoop van Vivat en de voorgenomen verkoop van Propertize waren eerste stappen om de rekening aan de belastingbetaler af te lossen. De komende jaren zullen op een verantwoorde manier verdere stappen worden gezet.

De economie groeit weer gestaag, de overheidsfinanciën zijn stabiel en mensen hebben weer meer vertrouwen in de toekomst. Maar we kunnen onze ogen niet sluiten voor oude rekeningen van de crisis en nieuwe onzekerheden in de wereld om ons heen. De toegenomen migratiestroom, terreuraanslagen in onze buurlanden, de Brexit, spanningen in Turkije maar ook schokken in de energieprijzen zouden de komende tijd hun weerslag kunnen hebben op de ontwikkeling van de Nederlandse economie en dus op de overheidsfinanciën. Het kabinet gaat daarom komend jaar door met de versterking van de economie en blijft streven naar internationale samenwerking om economische en maatschappelijke vraagstukken het hoofd te kunnen bieden.

1 Nederland staat er beter voor

1.1 Inleiding

Na economisch zware jaren, met ingrijpende maatschappelijke gevolgen, staat de Nederlandse economie er weer duidelijk beter voor. Door de financiële crisis en de schulden crisis heeft de Nederlandse economie een forse klap gekregen, waarbij de schokbestendigheid van huishoudens, de overheid en bedrijven sterk op de proef is gesteld. Na een periode van langdurige laagconjunctuur, heeft de Nederlandse economie zich vanaf 2014 hersteld. De economische groei zet volgens de laatste ramingen ook in 2016 en 2017 door. De werkgelegenheid neemt toe en dit heeft – ondersteund door de lastenverlichting van 5 miljard euro – een positief effect op de binnenlandse consumptie. De consumptie wordt daardoor steeds meer een drijvende kracht van de economische groei. Dit onderstreept dat het vertrouwen van burgers in de economie geleidelijk is hersteld. De werkloosheid daalt in 2016 en stabiliseert in 2017. Het herstel van de woningmarkt zet door en de bedrijfsinvesteringen groeien in 2017 voor het vierde jaar op rij harder dan het bbp.

Het economisch herstel moet ook duurzaam zijn. Daarom is het groeivermogen van Nederland structureel versterkt met forse hervormingen op tal van terreinen. De woningmarkt is uit een diep dal gekomen en er zijn diverse stappen gezet om de risico's en schulden van eigenwoningbezitters te verkleinen. De kosten van de zorg lopen nu in de pas met de ontwikkeling van onze welvaart. Verschillende maatregelen hebben de schokbestendigheid en betaalbaarheid van het pensioenstelsel al verbeterd. Het ontslagrecht is hervormd en de kwetsbaarste mensen op de arbeidsmarkt krijgen een betere bescherming. In de financiële sector is stevig ingegrepen om zeker te stellen dat deze weer positief bijdraagt aan onze economische groei. Ondanks de noodzaak voor sobere overheidsfinanciën heeft het kabinet de afgelopen jaren de uitgaven voor onderwijs steeds op peil gehouden. Dankzij het studievoorschot kan er de komende jaren meer geld worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Voor al deze hervormingen heeft het kabinet draagvlak kunnen vinden in de Kamers. De zorgvuldige uitvoering ervan vergt nog steeds veel aandacht. Om het economisch herstel duurzaam te laten zijn, zijn voldoende investeringen nodig – dus van het kleinbedrijf tot grootschalige infrastructurele investeringen. Daar waar het marktaanbod tekortschiet stimuleert en ondersteunt het kabinet financiering en investeringen, bijvoorbeeld in energietransitie, verduurzaming, bereikbaarheid, onderwijs en ondernemerschap. Het kabinet zal nog deze kabinetsperiode een voorstel uitwerken voor een Nationale financieringsinstelling.

Hervormingen en bezuinigingen bieden perspectief voor de toekomst, maar waren ingrijpend voor burgers en bedrijven. Veel burgers en bedrijven zijn door de economische crisis en de hervormingen zelf of in hun directe omgeving geconfronteerd met baanverlies, waardedaling van bezit, hogere lasten en onzekerheid. Om dergelijke gevolgen op de korte termijn te verzachten, heeft het kabinet in overleg met maatschappelijke partners gekozen voor een geleidelijke invoering van hervormingen, zoals bij de decentralisatie van de Wet maatschappelijk

ondersteuning. Het kabinet volgt de effecten van de verschillende hervormingen nauwgezet. Bij onbedoelde en ongewenste gevolgen voor burgers en bedrijven, is wetgeving aangepast. Zo heeft het kabinet de bezuinigingen in de langdurige zorg verzacht en is de Wet werk en zekerheid aangepast toen bleek dat er knelpunten waren voor seizoensarbeid. Ook heeft het kabinet zich er steeds voor ingezet dat lusten en lasten eerlijk worden gedeeld. Ter ondersteuning van deze pijler van het Regeerakkoord heeft het kabinet veel aandacht gehad voor de koopkracht van niet-werkenden, waaronder gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden. Ook zij profiteren inmiddels mee van het economisch herstel.

De overheidsfinanciën zijn mede door de hervormingen beter in balans en voor het eerst sinds jaren houdbaar op de lange termijn. De overheidsfinanciën hebben het zwaar te verduren gehad als gevolg van de crisis. Door het gematigd economisch herstel in combinatie met bezuinigingen en hervormingen van het kabinet daalt sinds 2013 het overheidstekort en is ook de overheidsschuld in 2015 voor het eerst weer gedaald. Dankzij de aantrekkende economie en de stijgende werkgelegenheid nemen de belastingontvangsten toe en dalen de uitkeringslasten. Daarnaast heeft ook de aanhoudend lage rente een positief effect op de overheidsfinanciën. Hier staat een negatief budgettaire effect tegenover, dat vooral wordt veroorzaakt door de lagere gasbaten en in mindere mate door hogere uitgaven als gevolg van de instroom van asielzoekers. Op de lange termijn ontwikkelen de overheidsfinanciën zich gunstiger dan bij de start van het kabinet werd verwacht. Vooral door de verhoging van de AOW-leeftijd en de beperking van de kostenstijgingen in de zorg zijn de Nederlandse overheidsfinanciën voor het eerst sinds jaren weer houdbaar op de lange termijn. Hiermee is verzekerd dat de zorg, sociale zekerheid en onderwijs ook voor toekomstige generaties beschikbaar blijven, zonder dat daarvoor de belastingen verhoogd hoeven te worden.

(Internationale) onzekerheden vragen de komende jaren om behoedzaamheid. Nederland is als open economie gevoelig voor internationale ontwikkelingen. Onverwachte stijgingen van de olie- en grondstoffenprijzen of de rente kunnen de groei remmen. Ook de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, de spanningen in Turkije en de terreuraanslagen in onze buurlanden brengen onzekerheden met zich mee. Deze onzekerheid kan leiden tot vertraging in de wereldhandel, een verdere afkoeling van de groei van opkomende economieën en een toenemende roep om handelsbarrières. Een rem op de vrije handel binnen de EU zou grote negatieve gevolgen hebben voor de Europese economie en de Nederlandse economie in het bijzonder. Huishoudens, bedrijven en de overheid kampen nog steeds met aanzienlijke schulden, ondanks dat zij de eerste vruchten plukken van de herstellende economie. Al met al vragen deze onzekerheden om behoedzaamheid en blijft de schokbestendigheid van de economie van belang.

In dit hoofdstuk gaat paragraaf 1.2 in op de economische ontwikkeling. In paragraaf 1.3 staan de overheidsfinanciën centraal. Paragraaf 1.4 richt zich op de hoofdpunten van het beleid voor 2017. Ten slotte worden in paragraaf 1.5 de structurele hervormingen besproken, die het kabinet heeft doorgevoerd op de verschillende beleidsterreinen.

Box 1.1 Belangrijkste budgettaire punten begroting 2017

- Het kabinet trekt 1,1 miljard euro uit voor een evenwichtig en positief koopkrachtbeeld. De algemene heffingskorting, de zorgtoeslag, de huurtoeslag, de ouderenkorting en het kindgebonden budget worden verhoogd.

- De veranderende veiligheidssituatie vraagt meer van de Nederlandse strijdkrachten. Het kabinet verhoogt de uitgaven aan defensie daarom structureel met 300 miljoen euro.
- Het kabinet maakt structureel 450 miljoen euro vrij voor een veilig Nederland, waarvan 200 miljoen euro voor de Nationale politie. Hiermee wordt onder andere de wijkagent ontlast, zodat deze zich meer kan wijden aan zijn taken op straat.
- Het kabinet trekt 100 miljoen euro uit ter bestrijding van armoede onder kinderen.
- Er wordt geïnvesteerd in kansengelijkheid in het onderwijs en de geplande bezuinigingen in 2017 op de langdurige zorg worden geschrapt.

1.2 Economische ontwikkelingen

De Nederlandse economie herstelt gestaag van de grote recessie en de schuldencrisis. Het kabinet trad aan in een periode van langdurige laagconjunctuur. Door de crisis kreeg de economie een forse klap te verduren. Om de schokbestendigheid van banken, huishoudens en overheden te verbeteren was balansherstel noodzakelijk. Voor de crisis werd veel krediet verstrekt, werden hoge schulden opgebouwd en werden investeringen vooral met vreemd vermogen gefinancierd. Dat was een ongezonde en onhoudbare situatie. Het proces van balansherstel nam veel tijd in beslag en was voor veel betrokkenen pijnlijk. Mede hierdoor kwam het herstel vanaf 2014 relatief langzaam op gang. Dit herstel zet nu door, met een groei van 1,7 procent in 2016 en 2017. Ook op de middellange termijn raamt het CPB een economische groei van 1,7 procent per jaar¹. In 2017 is de groei vooral door de onzekerheid na het Brexitreferendum ten opzichte van eerdere ramingen met 0,4 procentpunt naar beneden bijgesteld. De gevolgen van een Brexit op de langere termijn zijn onzeker en onder meer afhankelijk van de vraag of handelsbarrières na een uittreding zullen toenemen.

Box 1.2 Economische gevolgen van Brexit

Op 23 juni heeft een meerderheid van de Britse stemmers ervoor gekozen om de EU te verlaten. In het referendum over het Britse lidmaatschap van de EU stemde 51,9 procent voor leave. De Britse regering heeft aangegeven uittredingsonderhandelingen met de EU te zullen starten.

De reactie van de financiële markten direct na de uitslag was sterk negatief. Alle belangrijke beursindexen in de wereld leverden kortstondig flink in, waarbij bankenaandelen en aandelen van kleinere Britse bedrijven relatief het hardst werden geraakt. Het Britse pond daalde ten opzichte van de dollar tot het laagste niveau in 31 jaar en ongeveer 10 procent ten opzichte van de euro. Op de uitslag van het referendum volgde in het Verenigd Koninkrijk een periode van grote politieke onzekerheid. Het is aan de op 13 juli benoemde premier May om artikel 50, dat de procedure voor uittreding regelt, te activeren. Hierna kunnen de onderhandelingen over een terugtrekkingsakkoord beginnen. Daarnaast is het wenselijk en aannemelijk dat er nieuwe afspraken voor de periode na de Brexit worden gemaakt tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk.

¹ CPB (2016). «Middellangetermijnverkenning 2018–2021».

De Brexit heeft op korte termijn negatieve effecten op de Nederlandse consumptie, de investeringen en de voor Nederland relevante wereldhandel. De omvang van het effect op de economische groei is door het CPB geschat op – 0,4 procentpunt in 2017. Nederland wordt daarbij relatief hard geraakt doordat onze economie open is en Nederland intensieve handelsrelaties onderhoudt met het Verenigd Koninkrijk. De gevolgen op de langere termijn zijn afhankelijk van de vraag of handelsbarrières na een uittreding zullen toenemen. Die effecten zullen structureler van aard zijn². Of handelsbarrières toenemen, is afhankelijk van de (handels)overeenkomst die tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU tot stand zal komen. Langdurige onzekerheid over de toekomstige situatie is economisch schadelijk, omdat het bedrijven terughoudender maakt om te investeren.

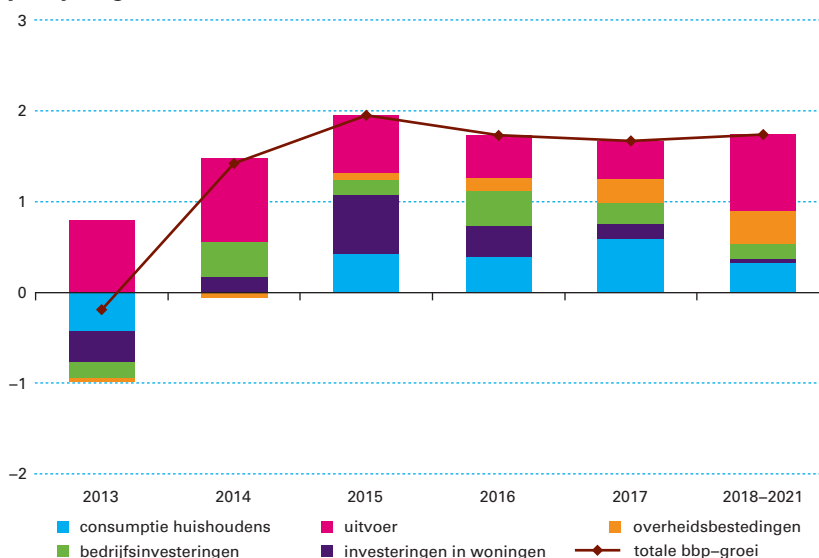
Het herstel op de woningmarkt, dat in 2014 is ingezet, duurt voort. Het aantal transacties nam in 2015 verder toe en benadert het niveau van voor de crisis. De woningprijzen stijgen weer en daardoor neemt de onderwaterproblematiek – de situatie waarbij de waarde van de woning lager is dan de hypotheekschuld – af. Het aandeel onderwaterhypotheken is tussen begin 2013 en begin 2016 gedaald van 36 procent naar 22,5 procent³. Dit is niet alleen te danken aan de aantrekkende economie. Ook als we de effecten van de conjunctuur buiten beschouwing laten, zien we dat huishoudens beter bestand zijn tegen prijsschommelingen op de woningmarkt (zie ook paragraaf 1.5.3). Toch blijft het van belang om in regio's met hoge prijsstijgingen alert te zijn op de opbouw van nieuwe risico's.

De stijgende consumptie van huishoudens draagt steeds steviger bij aan de economische groei. Vanaf 2014 is er sprake van economisch herstel. In 2015 zette dit herstel door, vooral dankzij het positieve effect van binnenlandse factoren. Het consumentenvertrouwen herstelde onder invloed van de dalende werkloosheid, stijgende koopkracht en een aantrekkende woningmarkt. Dit vertaalde zich in 2015 in een toename van de consumptie van huishoudens en meer investeringen in woningen. Ook in 2016 en in 2017 groeit de consumptie van huishoudens, met 1,3 procent en 1,8 procent. Die draagt daarmee belangrijk bij aan de groei van de economie (zie figuur 1.2.1). Vanaf 2016 dragen ook de overheidsbestedingen weer bij aan de groei. De bedrijfsinvesteringen – die tijdens de crisis onder druk stonden – groeien in 2017 onder invloed van de toegenomen bestedingen en de lage rente voor het vierde jaar op rij harder dan het bbp. Ondanks de afname van de gasproductie en de onzekerheid als gevolg van de Brexit blijft de uitvoer – in lijn met de groei van de wereldhandel – in 2016 en 2017 sterker groeien dan het bbp. Ook op de middellange termijn dragen alle bestedingscategorieën bij aan de groei, waarbij de uitvoer – die toeneemt in lijn met de relevante wereldhandel – de grootste bijdrage levert.

² CPB-persbericht. «Brexit remt groei Nederlandse economie» en «Vragen en antwoorden bij de cMEV 2017-raming», 9 augustus 2016.

³ Deze cijfers zijn berekend door de Divisie Financiële Stabiliteit van DNB, op basis van loan level data.

Figuur 1.2.1 De bijdrage van de verschillende bestedingscategorieën aan de jaarlijkse groei



Bron: CPB (2016). <<Macro Economische Verkenning 2017>>.

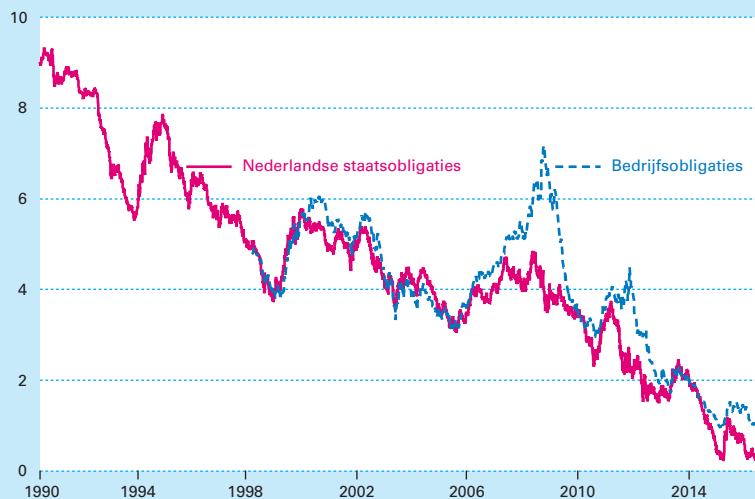
De wereldeconomie en relevante wereldhandel herstellen zich, maar de groei blijft in historisch perspectief matig. Ondanks de recente groeivertraging in met name opkomende economieën zet het gematigde economische herstel mondiaal naar verwachting door met een groei van 3,1 procent in 2016 en 3,5 procent in 2017. Onder invloed van de Brexit daalt in 2016 en 2017 de groei van de voor Nederland relevante wereldhandel naar 3,4 en 3,2 procent. De groei van de wereldeconomie keert op de middellange termijn naar verwachting terug naar het langjarige gemiddelde van 4 procent per jaar. De voor Nederland relevante wereldhandel groeit op de middellange termijn met 4,3 procent per jaar. De laatste jaren oefende de daling van de olieprijs een neerwaartse druk uit op de inflatie, die in 2016 op 0 procent wordt geraamd. Voor 2017 wordt onder invloed van stijgende olieprijsen een iets hogere inflatie verwacht van 0,5 procent. Op de middellange termijn neemt de inflatie weer toe tot gemiddeld 1,2 procent, wat nog steeds lager is dan het langjarig gemiddelde van 2 procent⁴.

Box 1.3 De rente daalt al ruim 20 jaar

Ook in 2016 bereikte de rente in Nederland, evenals in andere landen in de wereld, nieuwe laagterecords. Dit jaar handelden Nederlandse 10-jaarsobligaties voor het eerst tegen een negatieve rente. De neerwaartse trend is, anders dan soms wordt verondersteld, geen recent fenomeen. Dit is duidelijk te zien in figuur 1.2.2.

⁴ CPB (2016). «Middellangetermijnverkenning 2018-2021».

Figuur 1.2.2 De rente op Nederlandse 10-jaarsstaatsobligaties en bedrijfsobligaties met een minimale looptijd van 18 maanden sinds 1990



Bron: Ministerie van financiën en The Bank of America / Merrill Lynch.

Er zijn diverse verklaringen voor de aanhoudende daling van de rentes⁵. Zo zijn de mondiale besparingen toegenomen, met name door toegenomen pensioenbesparingen als gevolg van een hoger aandeel van oudere werknemers en een hogere levensverwachting. Daarnaast spelen ook de gestegen besparingen in opkomende economieën een rol. De mate waarin bedrijven willen investeren blijft achter bij dit aanbod van spaargeld. Dit houdt onder meer verband met de verschuiving in de economische structuur van een kapitaalintensieve maakindustrie naar een diensteneconomie. Vergrijzing en een lagere groei van de beroepsbevolking zorgen ervoor dat investeringen minder hard hoeven te groeien om de hoeveelheid kapitaal per werknemer constant te houden. Een andere oorzaak voor de aanhoudende daling van de rentes is de afnemende (verwachte) inflatie en potentiële groei.

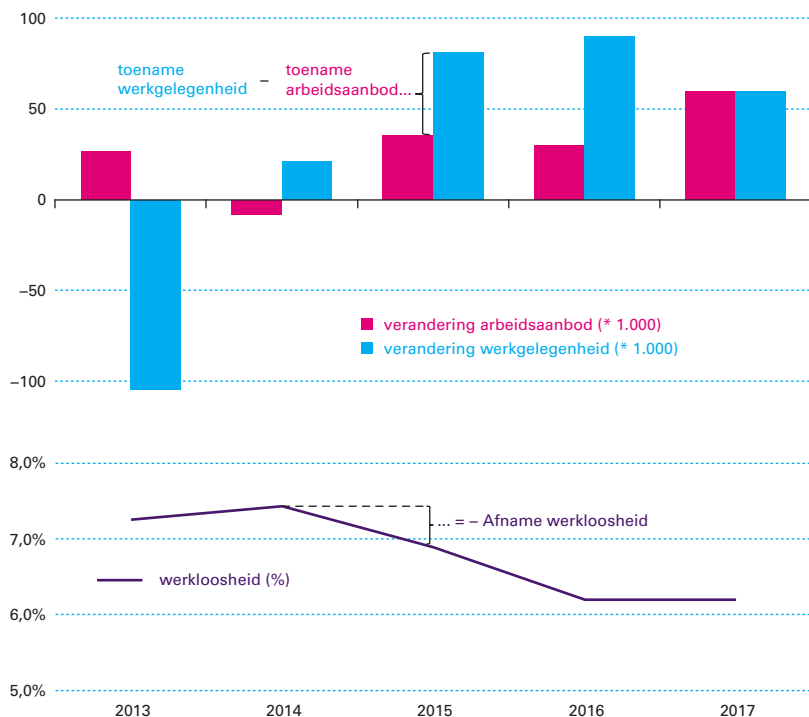
Vanwege de lage inflatievooruitzichten en het trage herstel van de economie voert de Europese Centrale Bank (ECB) de afgelopen jaren een zeer ruim monetair beleid, net als de centrale banken van onder andere de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. De beleidsrentes liggen al lange tijd op historisch lage niveaus, waarbij de depositorente (de rente die banken ontvangen om geld bij de ECB aan te houden) sinds 2014 negatief is. Overigens voert niet alleen de ECB dergelijk beleid. Ook in bijvoorbeeld Denemarken, Zwitserland en Japan is de centrale bank overgegaan naar negatieve beleidsrentes. De ECB heeft ook minder conventionele instrumenten ingezet. Hij koopt bijvoorbeeld overheids- en bedrijfsobligaties op in het kader van «kwantitatieve verruiming» (QE). Het langdurig ruime monetair beleid is, via het kanaal van een stijgende vraag naar staatsobligaties en private waardepapieren, gericht op het behalen van de inflatiedoelstelling op of rond de 2 procent. Dit kan de voorwaarden verbeteren waartegen bedrijven en huishoudens financiering kunnen krijgen. Het ruime monetaire beleid verlaagt ook de koers van de euro, wat een stimulans geeft aan de export en invoer duurder maakt. Via deze kanalen kan er een opwaartse werking zijn op de inflatie.

⁵ Ciocytte, Muns en Lever (2016). «Determinants of long-term interest rates».

De lage langetermijnrente heeft per saldo een negatief effect op de vermogenspositie van Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars. Doordat de toekomstige verplichtingen van deze financiële instellingen veelal een lange looptijd kennen, stijgt bij een daling van de rente – en daarmee de discontovoet waarmee de verplichtingen worden verdisconteerd – de waarde van de verplichtingen snel. De aangehouden beleggingen die hiertegenover staan, stijgen ook in waarde, maar door de veelal kortere looptijd stijgen deze relatief minder in waarde dan de verplichtingen. De financiële positie van pensioenfondsen komt hierdoor onder druk te staan, wat tot gevolg kan hebben dat premies stijgen en/of dat pensioenaanspraken van deelnemers gekort moeten worden.

Het aantal banen stijgt snel. Als gevolg van de aantrekkende economie en de toegenomen productie blijft de werkgelegenheid in met name de marktsector ook in 2016 en 2017 stijgen. Op de middellange termijn zal ook de werkgelegenheid in de zorg weer toenemen, maar de werkgelegenheid bij de overheid blijft dalen. Ook het arbeidsaanbod blijft toenemen. Naast de trendmatige groei door de toenemende participatie van vijftigplussers en vrouwen, heeft ook de lastenverlichting in het 5-miljardpakket een positief effect, zeker waar deze middelen zijn gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt (zie ook paragraaf 1.5.1). Werkzoekenden die zich tijdens de crisis hebben teruggetrokken, vinden onder invloed van de herstellende economie hun weg terug naar de arbeidsmarkt. De verhoogde instroom van asielzoekers heeft met vertraging effect op het arbeidsaanbod, omdat asielzoekers pas betaald werk mogen doen als zij een verblijfstatus hebben.

Figuur 1.2.3 Ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en werkloosheid van 2013 tot en met 2017 (in duizenden personen)



Bron: CPB (2016). <<Macro Economische Verkenning 2017>>.

De werkloosheid daalt voorsnog langzaam. Als gevolg van de grote recessie nam de werkloosheid aan het begin van de kabinetsperiode snel toe. Baanverlies is zeer ingrijpend voor mensen die het treft en voor

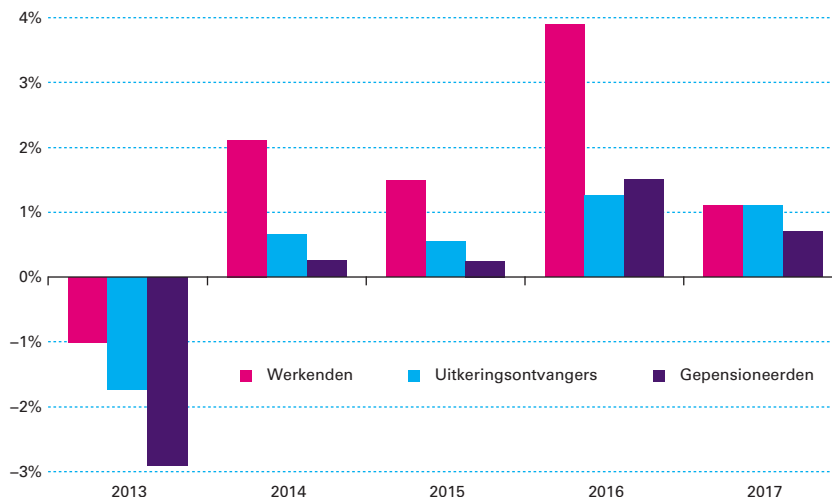
hun directe omgeving. In het eerste kwartaal van 2014 waren er bijna zehonderdduizend werklozen. De werkgelegenheid nam snel af, terwijl tegelijkertijd het arbeidsaanbod bleef stijgen. Dit komt doordat vijftig-plussers steeds vaker en langer actief blijven op de arbeidsmarkt (zie ook paragraaf 1.5.1) en ook de arbeidsparticipatie van vrouwen nog toeneemt. Vanaf 2014 daalt de werkloosheid door het economisch herstel. De afname gaat relatief langzaam, omdat er niet alleen maar banen maar ook werkzoekenden bijkomen. Ook moet de groei van de werkgelegenheid vrijwel helemaal van de marktsector komen. De werkgelegenheid bij de overheid en in de zorg neemt op dit moment immers niet of nauwelijks toe. Doordat de overheidsuitgaven zijn beperkt, is het aantal banen in de zorgsector de laatste jaren afgenomen. Bovendien past de langzame daling van de werkloosheid bij het huidige economische beeld, waarbij het herstel relatief bescheiden is in vergelijking met eerdere herstelperiodes. De werkloosheid daalt volgens de meest recente raming van het CPB naar 6,2 procent in 2016 en stabiliseert in 2017. Vanaf 2016 neemt de langdurige werkloosheid af. Vooral onder 25- tot 45-jarigen loopt het aantal mensen dat meer dan een jaar op zoek is naar werk terug⁶.

De koopkracht van alle huishoudens verbetert verder in 2017.

Door de crisis nam de koopkracht tussen 2010 en 2013 af. In 2013 was de negatieve koopkrachtontwikkeling daarnaast het gevolg van het Lenteakkoord. Vanaf 2014 kregen mensen er weer wat bij. Vooral werkenden gingen erop vooruit door stijgende lonen, lagere pensioenpremies en de verlaging van lasten op arbeid met structureel 5 miljard euro vanaf 2016. In het voorjaar werd nog verwacht dat niet-werkenden er in 2017 overwegend in koopkracht op achteruit zouden gaan. De koopkracht van niet-werkenden, onder wie gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden, heeft steeds aandacht en inzet gevraagd van het kabinet. Daarmee heeft het kabinet gewerkt aan de tweede pijler van het Regeerakkoord: eerlijk delen. Voor 2017 heeft het inkomensbeleid van het kabinet ervoor gezorgd dat – in tegenstelling tot de in eerste instantie voorspelde negatieve koopkrachtontwikkeling – ook uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden meeprofiten van de verbeterde economische situatie. Mensen die tijdens de economische crisis hun baan verloren, leden het grootste koopkrachtverlies. Zij die nu weer werk vinden, gaan er juist het meest in koopkracht op vooruit. Dit blijft buiten beeld in de koopkrachtplaatjes. Het kabinet heeft divers beleid ingezet (zie ook paragraaf 1.5.1) om werklozen snel weer aan het werk te helpen, werken aantrekkelijker te maken of de kans op werk te vergroten. Ook in 2017 wordt de armoedeval weer kleiner, doordat werkenden met lage lonen er het meeste op vooruitgaan.

⁶ CBS Persbericht (2016). «Minder langdurig werklozen», 12 mei 2016.

Figuur 1.2.4 Ontwikkeling mediane koopkracht 2013–2017

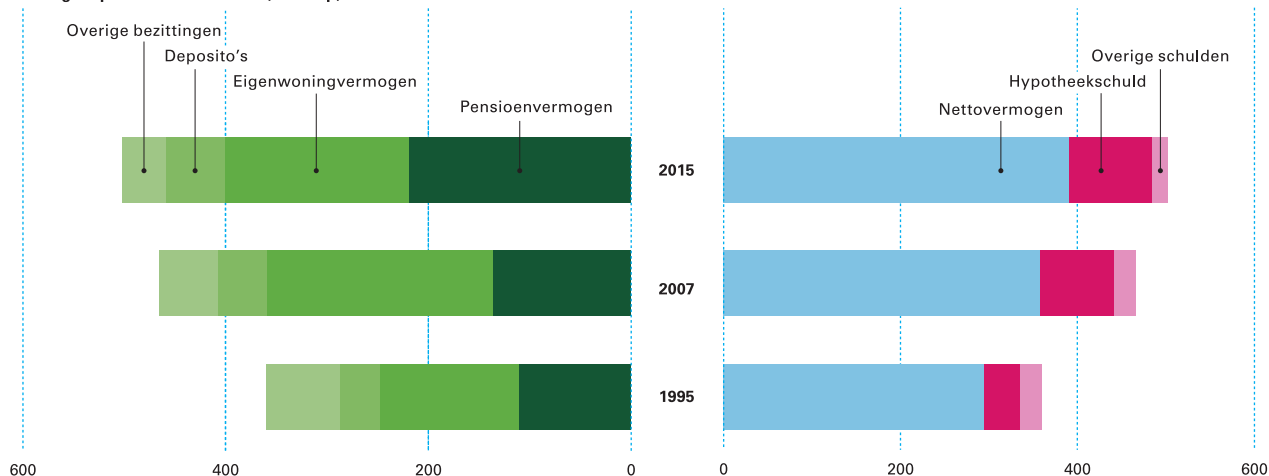


Bron: CPB, bewerkingen door Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Nederlandse huishoudens hebben gemiddeld een goede netto vermogenspositie⁷. Het pensioen- en woningvermogen van huishoudens is in de loop der jaren flink toegenomen. Hier staat tegenover dat huishoudens ook meer (hypotheek)schulden hebben gemaakt. Dit zijn de zogenoemde «lange balansen» van Nederlandse huishoudens. Na aftrek van hun schulden hebben Nederlandse huishoudens samen een nettovermogen van bijna 400 procent van het bbp. Achter deze gemiddelde cijfers gaan grote verschillen schuil. Veel jonge huishoudens met een koophuis hebben bijvoorbeeld een fors negatief vermogen, omdat zij nog weinig eigen vermogen hebben opgebouwd, maar wel een hypotheekschuld hebben.

Figuur 1.2.5 Vermogenspositie huishoudens in Nederland (in % bbp)

Vermogenspositie huishoudens (in %bbp)



Bron: DNB.

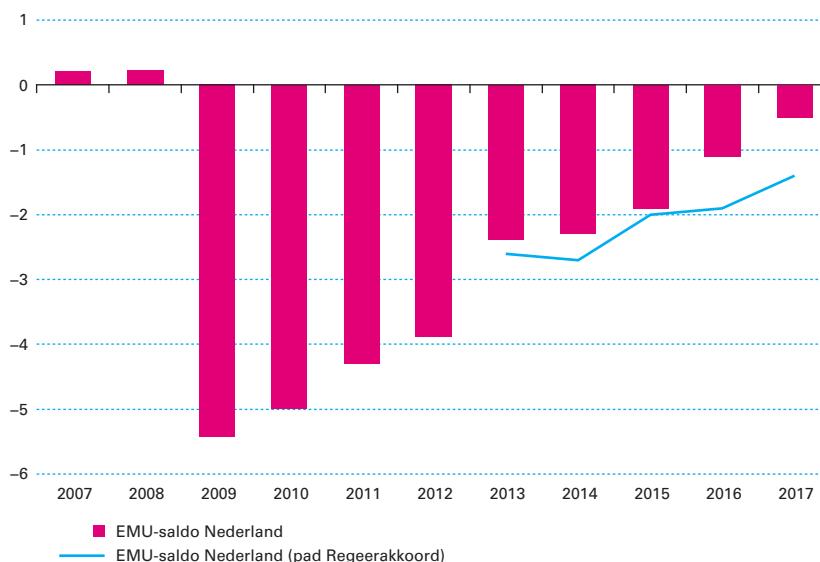
⁷ «Rapport werkgroep Huishoudenbalans (2016)», ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei.

De lange balansen maken huishoudens en de Nederlandse economie kwetsbaar. De relatief grote pensioenvermogens en grote hypotheekschulden maken huishoudens en onze economie gevoelig voor schokken op de huizenmarkt en financiële markten. Aanzienlijke groepen huishoudens kregen tijdens de crisis en de jaren daarna te maken met een negatief vermogen in de eigen woning, toen de woningmarkt stagneerde. Pensioenuitkeringen staan nu onder druk als gevolg van de lage rente. Vooral jonge huishoudens hebben relatief weinig financiële ruimte om zelf schokken op te vangen. Het kabinet heeft diverse maatregelen getroffen om de financiële schokbestendigheid van huishoudens te verbeteren. Vooral op de woningmarkt zijn stappen gezet om de opbouw van hypotheekschulden te verminderen. Daarnaast is de bestedingsruimte toegenomen, doordat mensen – na de inperking van het Witteveen kader – minder verplicht pensioen opbouwen. Deze maatregelen worden besproken in de paragrafen 1.5.2 en 1.5.3.

1.3 Overheidsfinanciën

Door het aanhoudende economische herstel in Nederland daalt het overheidstekort. Onder invloed van de crisis was het overheidstekort bij de start van het kabinet te groot. In recente jaren is het overheidstekort sterk verbeterd, van 3,9 procent van het bbp in 2012 naar 1,1 procent van het bbp in 2016. Het aanhoudend gematigde herstel van de economie en de daling van de werkloosheid hebben gezorgd voor hogere belastingontvangsten en lagere werkloosheidsuitkeringen. Lagere gasbaten, door zowel een lagere productie als door een lagere prijs, dempen dit positieve effect deels (zie ook box 3.2). Het overheidstekort daalt in 2017 naar verwachting verder naar 0,5 procent van het bbp. In 2021 wordt een begrotingsoverschot verwacht van 0,8 procent van het bbp. Door de uitgebreide hervormingsagenda van het kabinet (zie paragraaf 1.5) en het economisch herstel is de verbetering van het overheidstekort groter dan werd verwacht in het Regeerakkoord (zie figuur 1.3.1).

Figuur 1.3.1 Nederlands overheidstekort: realisaties, ramingen en tijdpad Regeerakkoord (in % bbp)



Bron: CPB (2016). «Macro Economische Verkenning 2017».

Nederland heeft met extra inspanningen voldaan aan de Europese begrotingsregels. Bij de start van de huidige kabinetsperiode stond Nederland onder verscherpt toezicht van de Europese Commissie (EC), omdat de overheidsfinanciën niet voldeden aan de Europese normen uit het Stabi­liteits- en Groeipact (SGP) (zie paragraaf 3.4). Door een uitgebreid pakket aan structurele hervormingen en besparingen is Nederland in 2014 ontslagen uit deze «correctieve arm». Sindsdien valt Nederland onder de preventieve arm van het SGP. Het structureel saldo van Nederland moet jaarlijks verbeteren richting de middellangetermijndoelstelling en moet ook voldoen aan de uitgavenregel. De vereiste inspanning voor het structureel saldo in 2017 is een verbetering van 0,4 procent van het bbp. De gecorrigeerde uitgaven moeten in 2017 met 0,2 procent afnemen.

De Nederlandse overheidsfinanciën be­geven zich voor het eerst sinds jaren weer op een houdbaar pad. De schatkist is weer op orde en daarmee is ook deze pijler van het Regeerakkoord gerealiseerd. Het houdbaarheidssaldo geeft aan in hoeverre toekomstige generaties kunnen profiteren van hetzelfde collectieve voorzieningenniveau als de huidige generatie. In de jaren voor de crisis was dit saldo negatief, en onder invloed van de crisis verslechterde het houdbaarheidssaldo verder. Om toekomstige generaties ook van bestaande voorzieningen te laten profiteren, zijn maatregelen genomen om de overheidsfinanciën op een houdbaar pad te brengen. De twee voornaamste zijn: de verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling ervan aan de levensverwachting, en de beperking van de kostenstijgingen in de zorg. Burgers leveren een belangrijke bijdrage, bijvoorbeeld doordat zij langer doorwerken. Het resultaat is dat het houdbaarheidstekort is omgebogen tot een overschot van 0,4 procent van het bbp⁸. Dit betekent dat onze zorg, sociale zekerheid en onderwijs ook voor toekomstige generaties beschikbaar blijven, zonder dat we daarvoor de belastingen hoeven te verhogen. Daarnaast is van belang dat de verwachte overheidsschuld van 62,1 procent bbp in 2017 ook in de toekomst verder wordt afgebouwd. Bij ongewijzigd beleid neemt de overheidsschuld naar verwachting af tot 53,3 procent van het bbp in 2021. De Studiegroep Begrotingsruimte⁹ beschrijft nader wat de financiële uitgangspositie is van de overheid voor de komende jaren.

1.4 Hoofdpunten van beleid 2017

Het kabinet trekt extra geld uit voor maatschappelijke prioriteiten en een evenwichtig koopkrachtbeeld. Het kabinet geeft structureel 1,5 miljard euro extra uit. De uitgaven aan het defensieapparaat en de Nationale Politie worden verhoogd, vanwege de toegenomen onrust in de wereld en de dreiging van terrorisme. Het kabinet investeert in kansgelijkheid in het onderwijs, trekt geld uit om armoede onder kinderen te bestrijden en schrapt de geplande bezuinigingen op de langdurige zorg. Om een evenwichtig en positief koopkrachtbeeld voor 2017 te krijgen, waarbij zo veel mogelijk mensen meeprofiteren van de betere economische situatie, verlicht het kabinet de lasten voor burgers structureel met 1,1 miljard euro. Zowel werkenden, uitkeringsontvangers als gepensioneerden gaan er in doorsnee op vooruit.

⁸ Zie actualisatie Middellangetermijnverkenning 2018–2021 in hoofdstuk 4 van CPB (2016). «Macro-economische verkenning 2017».

⁹ Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR, 2016). «Van saldo­sturing naar stabiliteit». De SBR is een ambtelijke adviescommissie die voorafgaand aan de verkiezingen en formatie advies uitbrengt over het toekomstige begrotingsbeleid en de begrotingsdoelstelling.

Daarbij houdt het kabinet houdbare overheidsfinanciën in het oog. De overheidsfinanciën ontwikkelen zich gunstiger dan bij de start van het kabinet werd verwacht. Het overheidstekort daalt in 2017 naar verwachting verder naar 0,5 procent van het bbp. De overheidsschuld daalt ook volgend jaar weer fors, en is hard op weg richting de grens van 60 procent van het bbp. Ook na de intensivering en lastenverlichting voor volgend jaar bevindt het structureel saldo zich binnen de marges van het SGP.

De veranderende veiligheidssituatie vraagt meer van de Nederlandse strijdkrachten. Zij leveren dagelijks een essentiële bijdrage aan een veilige samenleving in buiten- en binnenland. Om dit ook in de toekomst te kunnen verzekeren, verhoogt het kabinet de uitgaven aan defensie structureel met 300 miljoen euro. Hiermee wordt geïnvesteerd in het op orde brengen van de basisgereedheid van de krijgsmacht en het versterken van de inzetbaarheid. Dat betekent dat er ruimte komt voor meer training, opleiding en inzet. Verder zal de onderhoudsketen worden versterkt en wordt de beschikbaarheid van reserveonderdelen vergroot, zodat het materieel sneller kan worden gerepareerd. Door de strijdkrachten te versterken, levert Nederland zijn bijdrage aan de internationale stabiliteit. Dit kabinet heeft vanaf 2014 gefaseerd budget toegevoegd aan de defensiebegroting, oplopend tot structureel 870 miljoen euro in 2020.

Het kabinet blijft zich sterk maken voor een veilig Nederland. De veranderende veiligheidssituatie heeft meer druk gezet op de inzet van de Nationale Politie. Met extra middelen wordt de wijkagent ontlast, zodat deze zich meer kan wijden aan zijn taken op straat en wordt geïnvesteerd in de toerusting van politiemensen. Verbeteringen in het financieel beheer van de Nationale Politie worden met kracht voortgezet. Er worden extra middelen vrijgemaakt voor *cybersecurity*, de aanpak van ondermijnende criminaliteit en de bestrijding van terrorisme.

Het kabinet bestrijdt armoede onder kinderen. Alle kinderen verdienen een gelijke kans. Dat geldt dus ook voor kinderen die opgroeien in een gezin met een kleine portemonnee. In 2014 leefden 421 duizend kinderen in een huishouden met een laag inkomen, waarvan 131 duizend al vier jaar of langer. Om deze kinderen te ondersteunen, stelt het kabinet extra geld beschikbaar voor benodigdheden die ervoor zorgen dat zij kunnen meedoen. Het gaat bijvoorbeeld om schoolbenodigdheden, sportattributen, zwemles of een schoolreis. Om er zeker van te zijn dat de middelen direct bij de kinderen terechtkomen, vindt ondersteuning plaats in natura. Hierbij worden erkende partners zoals het Jeugdportfonds, het Jeugdcultuurfonds en de Stichting Leergeld betrokken.

Het kabinet maakt geld vrij voor kansengelijkheid in het onderwijs. Nederland kent kwalitatief goed onderwijs, dat bovendien breed toegankelijk is voor kinderen met verschillende sociaaleconomische achtergronden. Tegelijkertijd constateerde de onderwijsinspectie dit jaar dat de kansengelijkheid in het onderwijs toeneemt. Kinderen van laagopgeleide ouders volgen niet altijd onderwijs op het niveau dat ze aan zouden kunnen en daardoor blijft talent onbenut¹⁰. Het kabinet is van mening dat elk kind het beste uit zichzelf moet kunnen halen, en wil daarom zorgen voor gelijke onderwijskansen voor ieder kind. Daarom trekt het kabinet hier extra middelen voor uit. Hiermee wordt ook invulling

¹⁰ Onderwijsinspectie (2016). «De staat van het onderwijs. Hoofdpijnen onderwijsverslag 2014/2015».

gegeven aan de motie-Nijboer-Harbers¹¹. Verder verbetert het kabinet de doorstroom tussen onderwijsniveaus, waarmee het gemakkelijker wordt gemaakt om diploma's te stapelen. Ook is besloten om een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) «Onderwijsachterstandenbeleid» in te stellen. Er wordt ook geld beschikbaar gesteld voor het verlagen van schoolkosten voor de minder draagkrachtige minderjarige mbo'ers en voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Daarnaast wordt er geld vrijgemaakt voor onderwijs voor asielzoekerskinderen, het onderwijstoezicht en cultuur.

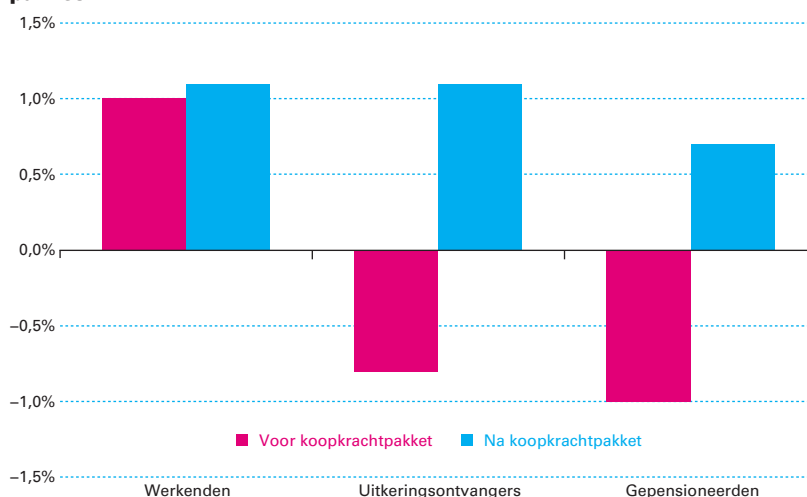
Het kabinet schrappt de geplande bezuinigingen op verpleeghuizen. De toename van de zorgvraag, de grotere behoefte van ouderen aan maatwerk en de ontwikkeling van de medische technologie, vragen veel van professionals in de verpleeghuiszorg. Het kabinet is van mening dat de woonplaats van ouderen een plek moet zijn waar zij waardig kunnen leven, waar familie en andere verwanten zich welkom voelen en waar kwalitatief goede en veilige zorg wordt geleverd. Om zorgaanbieders ruimte te bieden om de kwaliteit van de ouderenzorg te verbeteren, heeft het kabinet de voorgenomen bezuiniging op verpleeghuizen teruggedraaid.

Het kabinet vangt asielzoekers sober op en zet in op de snelle integratie van de mensen die mogen blijven. De toestroom van asielzoekers is in de eerste helft van 2016 substantieel gedaald ten opzichte van de laatste maanden van 2015. Het kabinet gaat daarom voor 2017 uit van een lagere instroom dan voor 2016, namelijk van 42 duizend asielzoekers. Dit is in lijn met de MEV-raming van het CPB. Voor mensen die in Nederland asiel aanvragen, wordt sobere opvang geregeld. Het kabinet wil mensen zo snel mogelijk zekerheid geven over hun verblijfsstatus. Voor hen die mogen blijven, is een snelle integratie in Nederland essentieel, met name op de arbeidsmarkt. Hiervoor is een grote inzet nodig van de vergunninghouder, die zich door het ondertekenen van een participatieverklaring bereid toont bij te dragen aan de Nederlandse samenleving. Vanuit de overheid wordt de integratie bevorderd, bijvoorbeeld door integratietrajecten om de Nederlandse taal en waarden en normen te leren. Het Rijk en gemeenten gaan deze opgaven gezamenlijk aan.

Naast werkenden profiteren ook ouderen en uitkeringsgerechtigden van het economisch herstel door diverse koopkrachtmaatregelen van het kabinet. De verbeterde koopkracht in 2017 ten opzichte van het beeld dat in het voorjaar nog voor 2017 werd verwacht is enerzijds te danken aan een lagere geraamde inflatie en hypotheekrente, waardoor de reële loonontwikkeling hoger uitvalt en huishoudens minder kwijt zijn aan vaste lasten. Anderzijds is het verbeterde koopkrachtbeeld een direct gevolg van koopkrachtmaatregelen van dit kabinet. Zo komt het kabinet huishoudens met lage inkomens tegemoet door de algemene heffingskorting, zorgtoeslag en huurtoeslag te verhogen. Ook wordt het kindgebonden budget verhoogd om de koopkracht van gezinnen met kinderen aan de onderkant van de inkomensverdeling te verbeteren. Om ouderen financieel tegemoet te komen wordt daarnaast de ouderenkorting met meer dan 200 euro verhoogd. Dit alles resulteert in een evenwichtig koopkrachtbeeld voor 2017, waarbij de mediane inkomensontwikkeling van alle groepen (alle inkomensniveaus, met en zonder kinderen, eenverdieners, tweeverdieners, alleenstaanden) positief is. Ongeveer 90 procent van alle huishoudens gaat er in 2017 op vooruit.

¹¹ Tweede Kamer, 2015/2016, 21 501-07, nr. 1356.

Figuur 1.4.1 Ontwikkeling mediane koopkracht 2017 voor en na koopkrachtpakket



Bron: CPB, bewerkingen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Na jaren van herstel van de economie moet de aandacht nu verschuiven naar investeringen in nieuwe kansen. Aan de ene kant vragen maatschappelijke uitdagingen een grote investeringsopgave, zoals de energietransitie, verduurzaming, bereikbaarheid en onderwijs. Aan de andere kant zijn er rond het bedrijfsleven knelpunten in de financiering van nieuwe investeringen, vooral bij de doorgroei van kansrijke, nieuwe bedrijven. Bij beide vindt financiering steeds vaker plaats op een snijvlak van publiek en privaat, om investeringen op grotere schaal van de grond te krijgen. Het vergt een goede organisatie om markt en overheid op elkaar aan te sluiten en nieuwe investeringskansen vorm te geven. Op beide terreinen is de overheid al met veel instrumenten en instellingen actief om financiering mogelijk te maken. Dat gebeurt met leningen, risicokapitaal, borgstellingen, garanties en verzekeringen. Hierbij is de afgelopen jaren ook sprake van verschuiving van subsidies naar ondersteuning van financiering. Een verschuiving die met het Junckerplan nu ook zichtbaar is op Europees niveau. In de meeste Europese landen wordt hierop ingespeeld met een *national promotional bank* die instrumenten bundelt en zo snel en adequaat kan inspelen op nieuwe financieringsbehoeften.

Het kabinet wil nog deze kabinetsperiode besluiten nemen om de export uit en de investeringen in Nederland verder te stimuleren. Dit doet het kabinet door de capaciteit en middelen op het snijvlak van publiek en privaat beter te organiseren. Daarbij richt het zich enerzijds op de faciliteiten voor het bedrijfsleven en anderzijds op de grote maatschappelijke opgaven. Meer bundeling van kennis en middelen rond deze twee thema's ligt voor de hand. Het kabinet zal de voorstellen van Jeroen Kremers¹² en het VNO-NCW hierbij betrekken.

Het kabinet werkt verder aan een arbeidsmarkt die iedereen kansen op goed werk biedt. Er wordt vanaf 2017 toegewerkt naar een volwaardig minimumloon vanaf 21 jaar en een hoger minimumjeugdloon voor 18-, 19- en 20-jarigen. Daarnaast wordt wettelijk geregeld dat wie meer dan 40 uur per week werkt («meerwerk»), ook recht krijgt op

¹² Kremers, Wyman en De Brauw Blackstone (2016). «Rapport Nederlandse Financieringsinstelling voor Economische Ontwikkeling».

evenredig meer dan het wettelijke minimumloon en dat werknemers die stukloon ontvangen, ook ten minste het wettelijk minimumloon verdienen. Om de arbeidsmarktkansen voor mensen met een laag inkomen te vergroten, is er vanaf 2017 het lage-inkomensvoordeel (LIV): een financieel voordeel voor werkgevers die een werknemer in dienst nemen – of houden – die het wettelijk minimumloon verdient of net iets meer. De Belastingdienst betaalt het lage-inkomensvoordeel automatisch uit. In 2018 worden ook de premiekortingen die werkgevers krijgen voor het in dienst nemen van ouderen en mensen met een arbeidsbeperking omgezet in eenvoudigere loonkostenvoordelen, die onafhankelijk van de afgedragen premies worden uitbetaald. Ook kleine werkgevers krijgen dan altijd de volledige tegemoetkoming in de loonkosten voor deze doelgroepen.

Het kabinet zet ondersteuning voor werkzoekenden door. Met ingang van 2017 wordt het budget voor de WW-dienstverlening van het UWV verhoogd tot 160 miljoen euro. Hiermee zal het UWV een persoonlijkere dienstverlening gaan leveren aan werkzoekenden met een WW-uitkering. Dat vergroot de kans op snelle werkhervatting. Daarnaast zijn er ook in 2017 scholingsvouchers beschikbaar, waarmee mensen zich kunnen omscholen naar een beroep met een beter perspectief op werk. Verder ondersteunt het kabinet in 2017 en 2018 projecten die zijn gericht op dienstverlening aan werkzoekenden en op nauwere samenwerking in de regio. De langdurige werkloosheid onder vijftigplussers pakt het kabinet samen met de sociale partners aan met het actieplan Perspectief voor Vijftigplussers, dat in 2017 van start gaat. Ook biedt het kabinet werkgevers en werknemers meer mogelijkheden om in cao's afspraken te maken over transitievoorzieningen, omscholing en van-werk-naar-werkbegeleiding van werknemers, in geval van ontslag om bedrijfseconomische redenen.

Het kabinet zorgt voor een gelijkere verdeling van verantwoordelijkheden tussen werkgevers en werknemers bij ziekte van een werknemer. Tegelijkertijd behouden zieke werknemers de maximale kans op terugkeer naar werk. Bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid kunnen werkgevers compensatie krijgen voor de wettelijke transitievergoeding. Het kabinet gaat ook de beoordeling van re-integratietrajecten door het UWV, in het bijzonder de re-integratie bij een nieuwe werkgever (het «tweede spoor»), begrijpelijker en voorspelbaarder maken. Daarnaast moeten zowel werknemers als werkgevers straks het initiatief kunnen nemen voor een vervroegde WIA-aanvraag, als een zieke werknemer geen perspectief meer heeft op terugkeer op de arbeidsmarkt.

Met ingang van 2017 wordt de eerste stap gezet naar een vermogensrendementsheffing in box 3 die beter aansluit op werkelijk behaalde rendementen. Daarnaast is verkend of, onder welke voorwaarden en wanneer het mogelijk is een systeem te introduceren waarbij geheven wordt over een werkelijk rendement op vermogen. Per vermogensbestanddeel is gekeken wat de beste manier is om dit te belasten. Daarbij zijn zowel de voor- als de nadelen geschetst. Op basis van deze uitkomsten zijn drie varianten opgesteld waarvan het kabinet invoering in Nederland in beginsel denkbaar acht.

Het kabinet maakt in lijn met de doelen van het Energieakkoord werk van het verminderen van de CO₂-uitstoot. Om energiebesparing in de energie-intensieve industrie extra te stimuleren, maakt het kabinet geld vrij om de Energie-investeringsaftrek (EIA) te verruimen.

Het kabinet zet in op het verder versterken van het innovatieve bedrijfsleven. Zo maakt het kabinet het voor innovatieve start-ups gemakkelijker om te investeren in het eigen bedrijf door de gebruikelijkloonregeling te versoepelen. Daarnaast komt extra budget beschikbaar voor de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO), zodat bedrijven meer zekerheid hebben als zij investeren in onderzoek en ontwikkeling. Ten slotte verbetert het kabinet – vanuit de opbrengst van de aanpak van belastingontwijking (BEPS) – het fiscale klimaat voor het mkb door vanaf 2018 de eerste schijf van de vennootschapsbelasting stapsgewijs te verlengen tot 350 duizend euro. Vanwege de bijzondere waarde van Brainport Eindhoven voor het verdienvermogen van Nederland stelt het kabinet geld beschikbaar ter versterking van het regionale voorzieningenniveau. Het kabinet gaat er vanuit dat de provincie deze impuls matcht.

De pensioenkleem waarmee directeuren-grotaandeelhouders (DGA's) te maken hebben wordt opgelost. Veel DGA's die pensioen opbouwen via het Pensioen in Eigen Beheer (PEB) hebben hierdoor geld vastzitten in het eigen bedrijf: het zogenoemde «beklemd vermogen». DGA's kunnen nu gebruikmaken van een regeling met een belastingkorting, om deze pensioenregeling af te kopen. Zo worden zij extra geprikkeld om te stoppen met PEB en op die manier beklemd eigen vermogen vrij te spelen. Door het PEB af te schaffen, worden bv's meer solvabel, waardoor er meer ruimte voor dividenduitkeringen en investeringen ontstaat. Voor DGA's die de pensioenregeling niet afkopen, wordt een spaarvariant geïntroduceerd. Het afschaffen van PEB gaat gepaard met een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten voor DGA's. Ook levert het een belangrijke vereenvoudiging voor de Belastingdienst op, waar op dit moment ongeveer 75 personen fulltime bezig zijn met het PEB.

1.5 Structurele hervormingen kabinet

Het kabinet heeft met structurele hervormingen een impuls gegeven aan het groeivermogen van de Nederlandse economie. Hervormen om de economie te laten groeien was een van de drie pijlers van het Regeerakkoord. Met een omvangrijk pakket aan hervormingen heeft het kabinet gewerkt aan een toekomstbestendige groei voor de Nederlandse economie. Deze hervormingen zijn uitgewerkt in afspraken met fracties in de Eerste en Tweede Kamer en diverse maatschappelijke organisaties, zodat zij kunnen rekenen op breed maatschappelijk draagvlak. De hervormingen stimuleren ook de welvaart in de brede zin¹³. Mensen hechten aan goed onderwijs, toegankelijke gezondheidszorg, een fijne leefomgeving en sociale contacten. Ook vinden ze het belangrijk dat welvaart vandaag in Nederland niet ten koste gaat van welvaart in de toekomst of elders in de wereld. Om deze reden wordt bijvoorbeeld met het Energieakkoord een duurzame ontwikkeling gestimuleerd, zodat er minder druk ontstaat op natuurlijke hulpbronnen en het klimaat. Toekomstige generaties in Nederland en in de rest van de wereld profiteren hiervan. Hervormingen als de verhoging van de AOW-leeftijd zorgen ervoor dat onze sociale zekerheid, ons goede onderwijsstelsel en onze toegankelijke gezondheidszorg ook voor toekomstige generaties beschikbaar blijven.

¹³ Zie hierover ook het rapport van de Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015–2016, [34 298, nr. 2](#).

Aandacht voor een goede en zorgvuldige uitvoering blijft essentieel. Hervormingen bieden perspectief voor de toekomst, maar hebben op korte termijn ingrijpende effecten voor burgers en bedrijven. Om die reden heeft het kabinet gekozen voor een geleidelijke invoering van enkele grote hervormingen en is flankerend beleid ingezet om negatieve gevolgen op korte termijn zo veel mogelijk te verzachten. Het kabinet houdt de vinger aan de pols en bekijkt of de beoogde doelen worden bereikt. Waar dit niet het geval is, zijn plannen aangepast. Zo heeft het kabinet in april 2016 werkgevers en werknemers de mogelijkheid gegeven voor seizoensarbeid bij cao af te wijken van de Wet werk en zekerheid en worden werkgevers gecompenseerd voor de verschuldigde transitievergoeding bij ontslag na langdurige ziekte. Ook heeft het kabinet de bezuinigingen in de langdurige zorg verzacht, en is extra geïnvesteerd in de kwaliteit van zorg, om daarmee de medewerkers in verpleeghuizen te steunen die zich inspinnen om ook in tijden van grote verandering goede zorg te leveren. Daarnaast vergt een aantal hervormingen – zoals de decentralisaties in het sociale domein – een cultuuromslag. Dit vraagt om een lange adem en vertrouwen.

Nieuwe ontwikkelingen zullen ook de komende jaren om bijsturing vragen. Goed beleid sluit aan op de wensen van burgers en bedrijven. Deze wensen veranderen steeds, bijvoorbeeld onder invloed van trends zoals internationalisering en individualisering van de arbeidsmarkt. Maar ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt is van invloed. Daarom moeten we na blijven denken over hoe onze toekomst het beste vormgegeven kan worden en hoe beleid dit kan ondersteunen. Het kabinet heeft de aanpak van een drietal complexe vraagstukken al in de steigers gezet en voor een deel uitgewerkt in opties. In de eerste plaats gaat het om de positie van zelfstandigen. Een interdepartementaal beleidsonderzoeksrapport zet de problematiek en de opties voor deze groep uiteen. In de tweede plaats betreft het de toekomst van het pensioenstelsel. Het kabinet heeft stapsgewijs, en na consultatie van de Sociaal-Economische Raad (SER), al een aantal belangrijke keuzes voorbereid, zoals afschaffing van de doorsneesystematiek¹⁴. Het kabinet wil op belangrijke punten collectieve risicodeling behouden. Tot slot betreft het een verdere verlaging van de belastingdruk op arbeid, in vervolg op de lastenverlichting van 5 miljard, door een verschuiving naar het lokale belastinggebied. Hiervoor heeft het kabinet recent een mogelijke uitwerking aan de Kamer gestuurd. Daarnaast heeft de Studiegroep Duurzame Groei opdracht gekregen om op diverse deeltereinen nieuwe beleidsopties te verkennen.

1.5.1 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

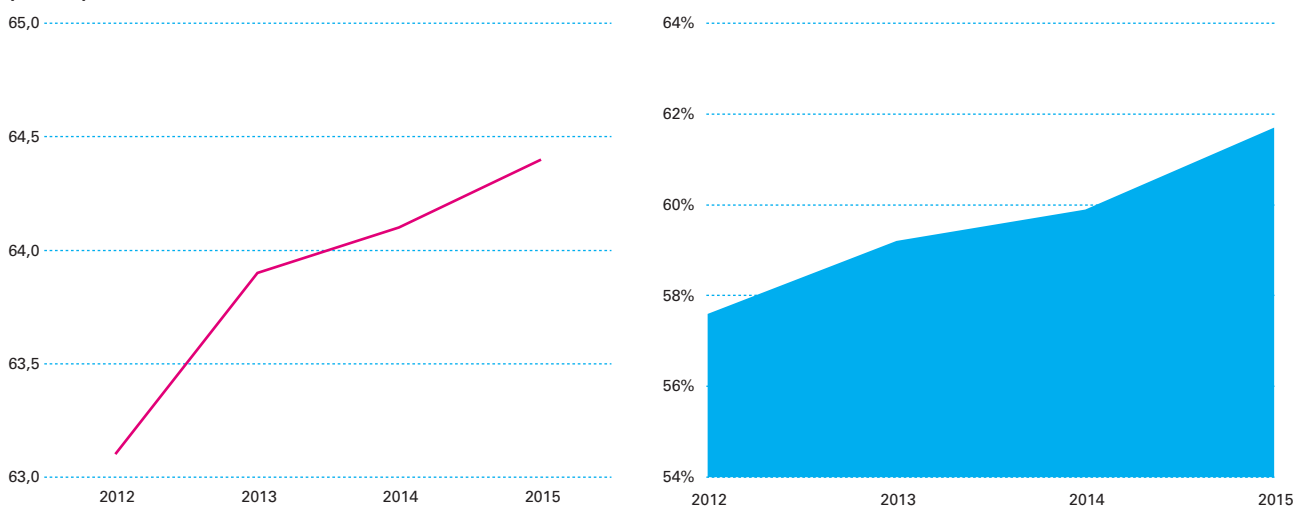
De sociale zekerheid en arbeidsmarktinstuties zijn gemoderniseerd en eerlijker gemaakt. Een goed werkende arbeidsmarkt met faire regels is van groot belang voor een evenwichtige economische ontwikkeling. Het kabinet heeft daarom in april 2013 met de sociale partners het Sociaal Akkoord gesloten. Daarin is het ontslagrecht aangepast en zijn er wijzigingen in het arbeidsrecht doorgevoerd om de positie van flexwerkers te versterken en schijnconstructies tegen te gaan. De ingekorte maximale WW-duur en de van-werk-naar-werkbegeleiding

¹⁴ Onder de doorsneesystematiek corresponderen de voor een deelnemer ingelegde pensioenpremies niet met de door hem opgebouwde pensioenaanspraken. Deelnemers bouwen allemaal, ongeacht hun leeftijd, jaarlijks evenveel pensioen op en betalen daarvoor evenveel premie (in percentage van het pensioengevend loon). Dit is in actuariële termen niet-neutraal. Pensioenpremies die iemand aan het begin van zijn loopbaan inlegt, leveren door de langere beleggingshorizon, immers meer pensioen op dan de premies die de deelnemer vlak voor de pensioendatum inlegt. De doorsneesystematiek leidt zo tot herverdeling.

stimuleren werklozen om zo snel mogelijk weer aan de slag te gaan. Door het minimumjeugdloon voor jongeren van 18 jaar en ouder te verhogen, en door het loon voor 21- en 22-jarigen tot op het niveau van het algemene minimumloon te brengen, wordt beter aangesloten bij de maatschappelijke opvattingen over een eerlijke arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren. Werkgevers krijgen deels compensatie voor de loonkostenstijgingen die hieruit volgen.

De arbeidsdeelname van ouderen en mensen met een kwetsbare positie stijgt. Door de vergrijzing is het belangrijk dat ook ouderen actief blijven op de arbeidsmarkt. Om het financiële draagvlak van het Nederlandse sociale stelsel te behouden, heeft het kabinet de AOW-leeftijd versneld verhoogd naar 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021, en deze daarna gekoppeld aan de levensverwachting. De gemiddelde uittreedleeftijd van werknemers is inmiddels 64,4 jaar (zie figuur 1.5.1a) en zal in de toekomst verder toenemen. Ondanks de crisis is het aantal mensen in de leeftijdsgroep van 55 tot 65 jaar met een baan gestegen van 57,6 procent in 2012 tot 61,7 procent in 2015 (zie figuur 1.5.1b). Ook deelname aan scholing is toegenomen in deze leeftijdscategorie. De invoering van de Participatiewet in combinatie met de banenafspraken over 125 duizend extra banen (in 2025) stimuleert daarnaast actieve deelname op de arbeidsmarkt van mensen met een arbeidsbeperking of kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Eind 2015 waren er ruim 21 duizend extra banen bijgekomen bij reguliere werkgevers, wat ruim meer is dan was afgesproken (9 duizend).

Figuur 1.5.1a en 1.5.1b Gemiddelde uittreedleeftijd van werknemers (links) en aandeel 55- tot 65- jarigen met een baan (rechts)



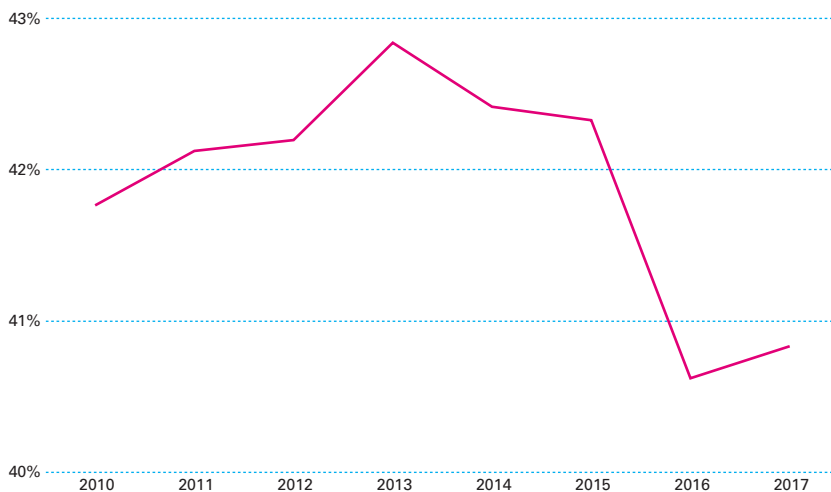
Bron: CBS.

Met een lastenverlichting op arbeid is de werkgelegenheid gestimuleerd en werken lonender gemaakt. Lasten op arbeid – die bestaan uit belasting en werkgevers- en werknemerspremies – zijn verstorend, omdat deze mensen prikkelen om minder te werken¹⁵. Door deze zogenoemde wig (zie figuur 1.5.2) te verkleinen, is het voor werkgevers aantrekkelijker om mensen aan te nemen, en wordt werken lonender voor zowel inactieven als werkenden. De lastenverlichting is gericht op de groepen die het gevoeligst zijn voor belastingprijkkels, omdat dit de meeste banen oplevert. Het kabinet introduceert per 2017 het zogenoemde lage-inkomensvoordeel (LIV) om de loonkosten aan de

¹⁵ OECD (2010). «Tax Policy Reform and Economic Growth», OECD Tax Policy Studies No. 20.

onderkant van de arbeidsmarkt te verlagen. Hierdoor neemt voor hen de kans op werk toe, zonder dat hun inkomenspositie wordt aangetast. Met de hogere arbeidskorting maakt het kabinet werken lonender voor mensen met een laag inkomen of een middeninkomen. Door de herziening van de kindregelingen, de verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en de kinderopvangtoeslag wordt de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen bevorderd. De werkgelegenheid zou in de toekomst verder bevorderd kunnen worden door een verschuiving van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen (zie box 1.4).

Figuur 1.5.2 De gemiddelde wig daalt met bijna 2 procentpunten



Bron: CPB.

Box 1.4 Hervorming van de gemeentebelastingen

Een verschuiving van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen kan meer banen opleveren¹⁶. Dit komt doordat lokale belastingen als de ingezetenenheffing en de zogenoemde «OZB-gebruikers woningen» relatief minder economische verstoringen veroorzaken. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat meer ruimte geven aan gemeenten om eigen belastingen te heffen, waardoor de uitkering uit het Gemeentefonds omlaag kan ter financiering van lagere lasten op arbeid, extra banen kan opleveren. Ook ontstaan er meer mogelijkheden om het lokale voorzieningen- en lastenniveau af te stemmen op lokale voorkeuren. Dit kan de lokale democratie versterken. Door een aantal stabiele gemeentelijke belastinggrondslagen te introduceren en gelijktijdig een aantal kleinere lokale belastingen en heffingen af te schaffen, wordt het stelsel van lokale belastingheffing bovendien transparanter en eenvoudiger. Het ligt voor de hand om een majeure operatie als deze te laten samenvallen met een zekere nettolastenverlichting, zodat eventuele negatieve inkomenseffecten kunnen worden gedempt. Deze keuzes moet een volgend kabinet logischerwijs maken.

¹⁶ Kamerstukken II, 32 140 nr. 28.

Trends vragen om een breder maatschappelijk debat over de spelregels op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp) en het aantal mensen met een flexibel arbeidscontract is het afgelopen decennium sterk toegenomen, zowel in historisch als in internationaal perspectief. Deze ontwikkeling kan niet los worden gezien van het grote verschil in institutionele behandeling – fiscaal en qua bescherming tegen inkomensrisico's zoals pensioen en arbeidsongeschiktheid – tussen zzp'ers, flexibele werknemers en werknemers met een vast dienstverband. Het kabinet heeft laten onderzoeken hoe deze verschillen verkleind kunnen worden¹⁷. Volgens het kabinet is een breder maatschappelijk debat noodzakelijk, voordat uiteindelijk instituties worden aangepast. Technologische ontwikkelingen hebben in het verleden bijgedragen aan een hoge welvaart, bijvoorbeeld door een verlichting van de taken van mensen. Ook van robotisering kunnen positieve effecten worden verwacht. Tegelijkertijd zien we dat bepaalde banen onder druk kunnen komen te staan. Daarom is het van belang dat mensen zijn toegerust met de benodigde vaardigheden en actief bezig zijn met hun eigen inzetbaarheid, zodat iedereen kan profiteren van technologische ontwikkeling. Private en publieke investeringen in onderwijs, wetenschap en innovatie zijn daarbij van groot belang. Ook kampt Nederland met langdurige werkloosheid, waarvan vooral oudere werkzoekenden last hebben. Het kabinet heeft in samenwerking met de sociale partners het actieplan Perspectief voor Vijftigplussers opgesteld om dit knelpunt te verlichten. Maar ook hier geldt dat een duurzame oplossing mede afhangt van een kritische blik op de spelregels op de arbeidsmarkt van zowel overheid als sociale partners.

1.5.2 Pensioenstelsel

Het pensioenstelsel heeft een onderhoudsbeurt gehad. Door de vermogensschokken op de financiële markten, de lage rente en de gestegen levensverwachting staat de financiële positie van de Nederlandse pensioenfondsen onder druk. De versnelde verhoging van de AOW-leeftijd en de aanpassing van het fiscale kader voor de aanvullende pensioenopbouw hebben de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel verbeterd. Door modernisering van het Financieel Toetsingskader (FTK) voor pensioenfondsen worden de gevolgen van financiële schokken bovendien beter gespreid en eerlijker verdeeld tussen generaties.

Een toekomstbestendig pensioenstelsel vraagt om meer verandering. In de afgelopen decennia is het pensioenvermogen van Nederlandse huishoudens fors toegenomen (zie figuur 1.2.5). De meeste huishoudens hebben een goed pensioen, waarbij de vrije bestedingsruimte, rekening houdend met lagere woonlasten als gevolg van een (deels) afgeloste hypotheek, na pensionering vaak groter is dan voor pensionering (zie ook box 1.5). Tegelijkertijd zijn de grote pensioenvermogens kwetsbaar voor vermogens- en renteschokken. Deze schokken resulteren in extra premiebetalingen en/of lagere pensioenuitkeringen. Door de lage rente, de stijgende levensverwachting en de effecten van de krediet- en schulden crisis staat de financiële positie van pensioenfondsen onder druk. Hierdoor is er onzekerheid over de waarde van de pensioenrechten die zijn opgebouwd. Er is behoefte aan een transparanter pensioenstelsel, waarin duidelijk is voor mensen wat de waarde is van hun pensioen, wat de risico's zijn, en hoe ze die risico's delen met andere deelnemers.

¹⁷ Ministerie van Financiën (2015). «Interdepartementaal Beleidsonderzoek Zelfstandigen zonder personeel».

Het kabinet heeft daarom hoofdlijnen voor een toekomstbestendiger pensioenstelsel gepresenteerd. Daarbij zijn de bevindingen van de Nationale Pensioendialoog en het SER-advies¹⁸ over de toekomst van het pensioenstelsel belangrijke inspiratiebronnen geweest. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben geleid tot een grote variatie in pensioenopbouw, waarbij sommige groepen niet onder een pensioenregeling vallen. Het kabinet wil dat alle werkenden een toereikend pensioen kunnen opbouwen, dat past bij hun situatie op de arbeidsmarkt. Ook wil het kabinet een einde maken aan de oneerlijke herverdeling in het pensioenstelsel. De ambitie is om de zogenoemde doorsneesystematiek af te schaffen en te vervangen door een actuarieel fairdere systematiek¹⁹ van pensioenopbouw. De nieuwe pensioenovereenkomst moet de sterke elementen van bestaande overeenkomsten behouden. Denk aan de mogelijkheid om collectief, solidair en tegen relatief lage kosten pensioen op te bouwen. Tegelijkertijd moet er meer ruimte zijn voor maatwerk, keuzemogelijkheden en transparantie.

Box 1.5 De interactie tussen pensioen- en woningmarktbeleid

In veel huishoudens is de vrije bestedingsruimte na pensionering hoger dan tijdens de werkende fase. Veel huishoudens sparen via huis en pensioen voor hun oude dag. Ongeveer 60 procent van de Nederlandse huishoudens is eigenwoningbezitter²⁰. Voor een meerderheid van de Nederlandse huishoudens leidt dit sparen via huis en pensioen ertoe dat zij na pensionering een grotere vrije bestedingsruimte hebben dan tijdens de werkende fase: deze zogenoemde verwachte nettovervangingsratio is voor deze huishoudens meer dan 100 procent²¹. Alleen huishoudens die in de hoogste 20 procent van de inkomensverdeling vallen (het vijfde kwintiel), hebben gemiddeld genomen een nettovervangingsratio die significant lager is dan 100 procent. Het vervangingsratio neemt af naarmate het inkomen stijgt, mede doordat voor lagere inkomens de bijdrage van de AOW aanzienlijk groter is. Om deze gemiddeld hoge vervangingsratio te realiseren, wordt het besteedbaar inkomen en de consumptie van huishoudens eerder in de levensloop gedrukt. Vooral in vroegere levensfasen kan een hoger besteedbaar inkomen wenselijk zijn, omdat het huishoudinkomen dan vaak nog relatief laag is en de (kindgerelateerde) uitgaven dan vaak hoog zijn²². Niet alle huishoudens hebben na pensionering meer te besteden dan tijdens de werkende fase. Vooral onder huishoudens met zelfstandigen en huishoudens met een huurwoning zijn huishoudens die relatief weinig sparen voor hun oude dag.

¹⁸ SER (2015). «Toekomst pensioenstelsel». SER (2016). «Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling».

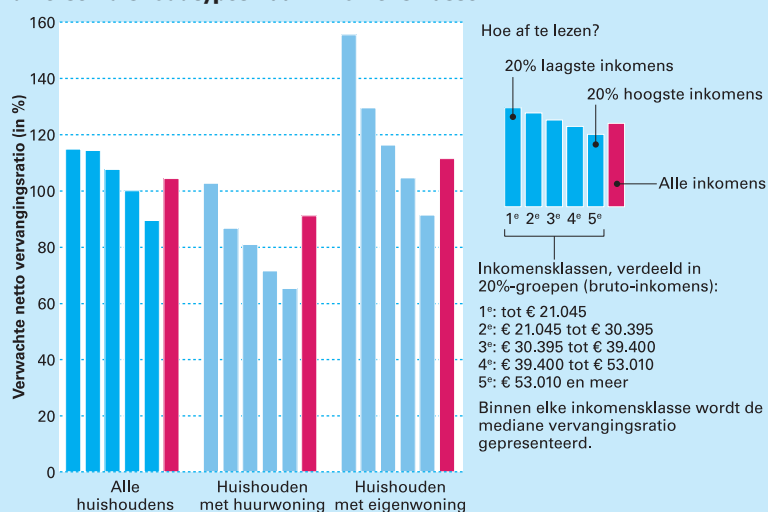
¹⁹ In een actuarieel fair systeem correspondeert de inleg met de verkregen pensioenaanspraak.

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). «Wonen in beweging. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015».

²¹ Voor de werkende fase wordt gekeken naar het netto arbeidsinkomen in 2012. Voor de fase na pensionering houden de berekeningen, naast het pensioeninkomen (eerste en tweede pijler pensioen), rekening met de baten van het opgebouwde vermogen. De private vrijwillige besparingen worden verdeeld over de resterende verwachte levensjaren. Daarnaast wordt rekening gehouden met lagere woonlasten voortkomend uit het feit dat veelal (een deel van) de hypotheek van de eigenwoning is afgelost. Er wordt niet vanuit gegaan dat huishoudens de eigenwoning «opeten». Zie voor de andere veronderstellingen die zijn gedaan bij de berekening van de netto vervangingsratio's: Knoef, Been, Caminada, Goudswaard en Rhugge-naath (2016). «Toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen». Leiden University. Te verschijnen als Netspar industry paper.

²² IBO 65+ en CPB (2016). «Centraal-Economisch Plan 2016».

Figuur 1.5.3 Verwachte netto mediane vervangingsratio (in %) voor diverse huishoudtypes naar inkomensklassen



Bron: Knoef, Been, Caminada, Goudswaard en Rhuggenaath (2016). <<Toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen>>. Leiden University. Te verschijnen als Netspar industry paper.

Het is belangrijk toekomstig beleid over de pensioenen en de woningmarkt in samenhang te bezien. Aan groepen die nu een verwachte nettovervangingsratio hebben van meer dan 100 procent kan mogelijk meer ruimte geboden worden om consumptie op een andere wijze over de levensloop te spreiden. Omgekeerd kan er voor sommige groepen met een relatief lage nettovervangingsratio aanleiding zijn om deze te stimuleren om meer te sparen. Ongeacht de maatregelen die genomen worden, is het belangrijk om rekening te houden met de interactie tussen bijvoorbeeld pensioen- en woningmarktbeleid en de effecten daarvan op verschillende typen huishoudens²³.

1.5.3 Woningmarkt

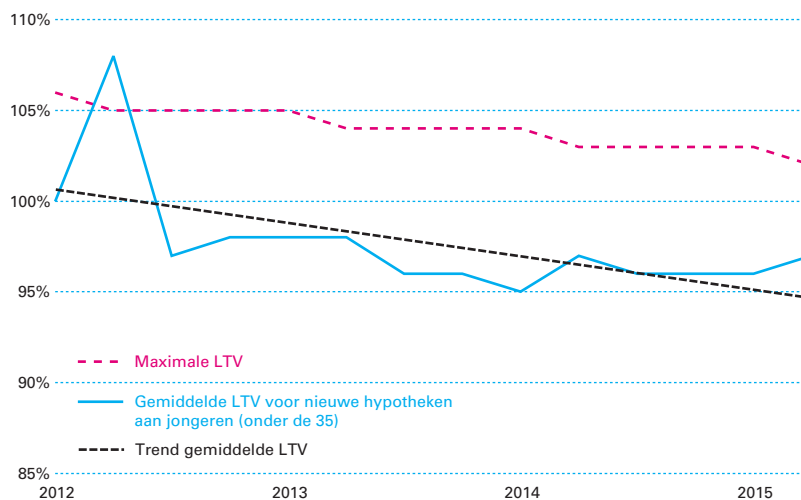
De woningmarkt werkt beter. Het kabinet heeft op de woningmarkt een omvangrijk pakket van maatregelen genomen. Het kabinet heeft woningcorporaties gevraagd om zich eenduidig te richten op sociale huisvesting. De toewijzing van sociale huurwoningen aan de doelgroep is verbeterd en de maximale huurprijs wordt meer gekoppeld aan de marktwaarde van woningen. Om de doorstroming op de sociale huurmarkt te bevorderen, kunnen huishoudens met een hoger inkomen geconfronteerd worden met een extra huurverhoging. Ook kunnen nieuwe vormen van tijdelijke huur van woonruimte worden toegestaan, in de vorm van huurovereenkomsten voor bepaalde tijd en uitbreiding van de mogelijkheden voor doelgroepcontracten voor jongeren, promovendi en grote gezinnen. Om de mobiliteit op de koopwoningmarkt te verhogen, is de overdrachtsbelasting structureel verlaagd van 6 naar 2 procent.

De risico's voor huiseigenaren zijn afgenomen. Sinds 2013 zijn er aflossingsvoorwaarden verbonden aan het recht op hypotheekrenteaftrek. Huiseigenaren moeten om te beginnen hun hypotheek (ten minste) annuïtair binnen 30 jaar volledig aflossen. Verder gaat het maximale tarief

²³ Bart, Boon, Bovenberg, Van Ewijk, Kortleve, Rebers en Visser (2016). «De routekaart naar een meer integrale benadering van wonen, zorg en pensioen», Netspar Industry Series 01/2016.

waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken, stapsgewijs omlaag tot 38 procent in 2041. Dit vermindert het versturende effect van hypotheekrenteaftrek op de woningmarkt en de fiscale stimulans om schulden aan te gaan. De maximale lening als percentage van de waarde van het huis – de *loan-to-value-ratio* (LTV) – daalt met 1 procentpunt per jaar tot 100 procent in 2018. Mede hierdoor is onder starters de gemiddelde LTV bij het aangaan van een hypotheek afgenomen (zie figuur 1.5.4). De kans dat huishoudens worden geconfronteerd met een negatief vermogen in de eigen woning bij een eventuele prijsschok neemt door deze maatregelen af. Daarnaast is de maximering van de eigenwoning-schuld ten opzichte van het inkomen (*loan-to-income*; LTI) sinds 2012 wettelijk verankerd.

Figuur 1.5.4 De initiële LTV (gemiddelde LTV, recente hypotheekers) en de maximale LTV¹



Bron: DNB.

¹ Omdat er niet geregistreerd wordt welke hypotheekers er naar starters gaan, kijken we hier naar nieuwe hypotheekers aan personen onder de 35 jaar. Hierdoor zitten er ook oversluiters en verhuizers in de dataset. Het gevolg hiervan is dat de gemiddelde LTV boven de limiet kan uitkomen. Verder hebben de nieuwe hypotheekregels die vanaf 1 januari 2013 gelden, invloed gehad op het afsluiten van hypotheekers in Q4 2012 en Q1 2013.

Een vitale vrije huursector blijft een belangrijke uitdaging. De samenstelling van de woningvoorraad verandert maar langzaam. De vrije huursector is met een aandeel van 6 procent in de totale woningvoorraad nog altijd klein, al is het aandeel tussen 2012 en 2015 wel met 40 procent gegroeid. Het kabinet stimuleert de ontwikkeling van de vrije huursector onder andere door van corporaties te vragen zich primair te richten op sociale huisvesting en de liberalisatiegrens te bevroren. Versnelling van de ontwikkeling van het vrije huursegment vraagt om samenwerking tussen gemeenten, corporaties en marktpartijen en concrete afspraken met deze partijen. Het kabinet gaat deze versnelling ondersteunen. Gezien de bevoordeling van de gereguleerde huursector en koopmarkt²⁴ is het immers de verwachting dat de ontwikkeling van de vrije huursector langzaam zal gaan en bijzondere aandacht zal vragen.

²⁴ CPB (2016). «Kansrijk woonbeleid en hoofdstuk 2 van de Miljoenennota 2016».

1.5.4 De zorg

De betaalbaarheid van het Nederlandse zorgstelsel is verbeterd.

De Nederlandse gezondheidszorg scoort op veel punten sterk. Onze zorg is in vergelijking met andere landen erg toegankelijk en de kwaliteit is hoog. De Nederlandse zorguitgaven stijgen echter jaar op jaar. In de periode tussen 2002 en 2012 namen de reële zorguitgaven met gemiddeld 3,3 procent per jaar toe, terwijl de economie met gemiddeld 1,2 procent per jaar groeide. Het kabinet zag het daarom als een belangrijke opdracht om de zorguitgaven te beheersen, door gepast gebruik van zorg te stimuleren en zorg dichterbij de mensen te organiseren. Om dit te bereiken, heeft het kabinet akkoorden gesloten met zorgaanbieders in de curatieve zorg en zorgverzekeraars. In de akkoorden zijn maximale jaarlijkse groeipercentages voor de zorgkosten opgenomen. Begin 2015 heeft het kabinet deze akkoorden extra ondersteund door aanvullende afspraken in het plan Kwaliteit loont. Daarnaast zet het kabinet in op preventie en innovatie, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van digitale mogelijkheden.

Mensen ontvangen langdurige zorg zo veel mogelijk in hun eigen omgeving.

Daarmee wordt het mogelijk langer thuis te blijven wonen en behouden mensen meer controle over hun eigen leven. Er wordt meer maatwerk geboden en het sociale netwerk rond de zorgbehoevende krijgt een belangrijkere rol. Om dit mogelijk te maken, zijn delen van de extramurale zorg ondergebracht bij gemeenten, in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze transitie verliep niet altijd vlekkeloos. Zo waren er in het begin problemen bij de uitbetaling van het persoonsgebonden budget, wat tot onrust leidde onder getroffen budgethouders. Deze problemen zijn inmiddels opgelost. De langdurige zorg wordt weer meer gericht op mensen met een zware zorgbehoefte, zoals ook ooit de bedoeling was. Door deze maatregelen is de stijging van de zorguitgaven afgeremd, en zet de trend dat ouderen langer thuis blijven wonen naar verwachting versneld door (zie figuur 1.5.5a). Ook heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld om de kwaliteit van de zorg in verpleeghuizen te vergroten en zijn de geplande bezuinigingen geschrapt.

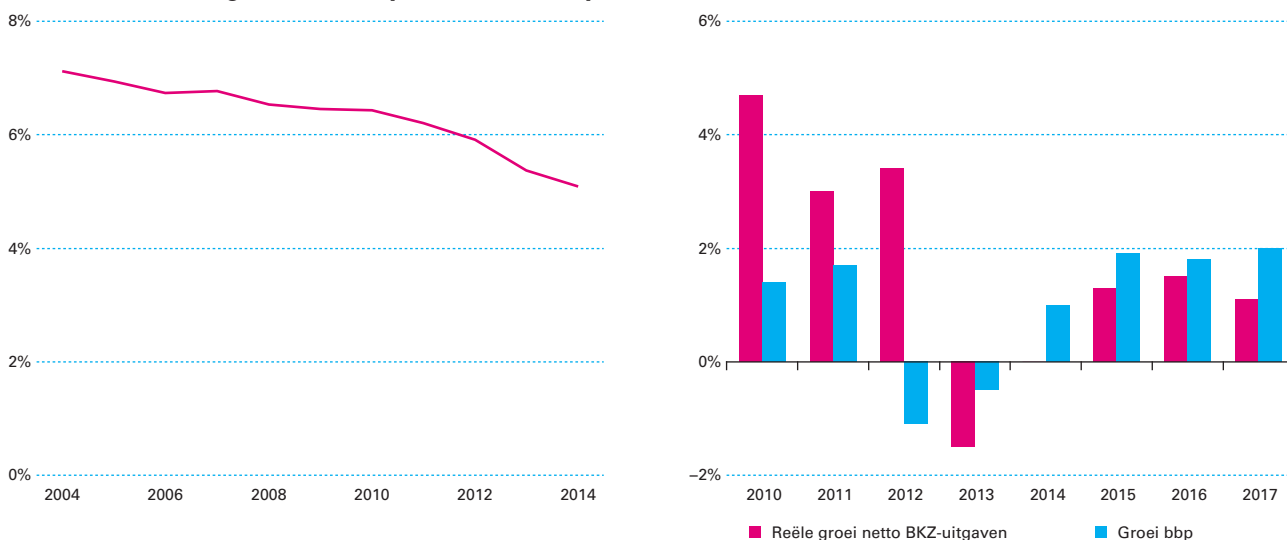
De beheersing van de zorgkosten verdient blijvend aandacht.

Vanaf 2018 wordt weer een snellere stijging van de zorguitgaven verwacht (zie figuur 1.5.5b). Dit wordt deels verklaard doordat de akkoorden uit de periode 2011–2017 aflopen. Ook speelt de verwachte hogere economische groei hierbij een rol. Zonder nieuwe maatregelen of nieuwe akkoorden wordt verwacht dat de reële zorguitgaven op de middellangetermijn opnieuw stijgen met 3,4 procent per jaar²⁵. Ook voor de komende jaren is de stijging van de zorguitgaven dus een punt van aandacht. Om een volgend kabinet hiervoor handreikingen te bieden, heeft het kabinet de Technische werkgroep beheersinstrumentarium zorguitgaven ingesteld. Die presenteert in het voorjaar van 2017 haar resultaten²⁶.

²⁵ CPB (2016). «Middellangetermijnverkenning 2018–2021».

²⁶ Kamerstukken II, 32 620, nr. 177.

Figuur 1.5.5a en 1.5.5b Het aandeel personen vanaf 65 jaar dat langdurig in een zorginstelling verblijft (links) en de groei van de netto BKZ-uitgaven (%) ten opzichte van het bbp (rechts)



Bron: CBS en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

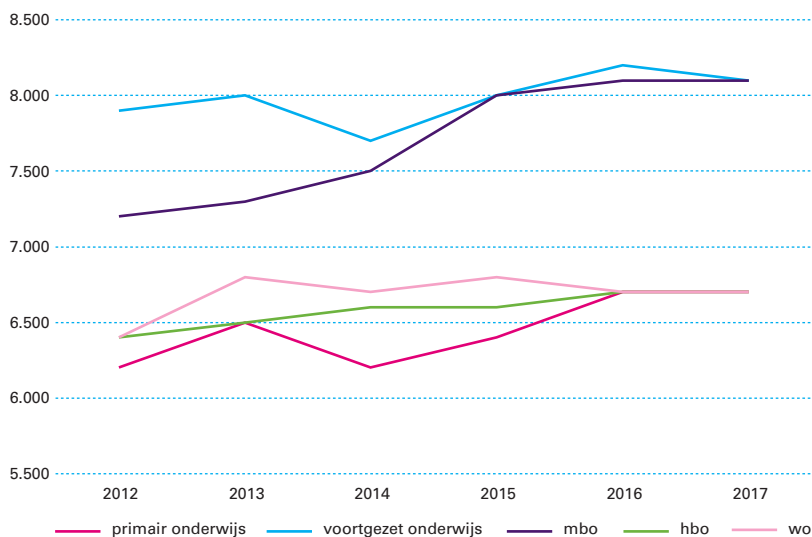
1.5.5 Onderwijs

De investeringen in onderwijs zijn ondanks de budgettaire krapte op peil gebleven. Goed onderwijs is een belangrijke investering in menselijk kapitaal, is een drijvende kracht achter persoonlijke ontwikkeling en is belangrijk voor het groeivermogen van de economie. Daarom zijn investeringen in onderwijs ook in tijden van budgettaire krapte belangrijk. Ondanks dat het kabinet in uitgaven heeft moeten snijden, is dit gelukt. De uitgaven aan onderwijs per deelnemer zijn gedurende de kabinetsperiode voor alle onderwijssoorten zelfs toegenomen (zie figuur 1.5.6). Dit draagt ertoe bij dat Nederland in vergelijking met andere landen goed presteert. Uit de onlangs gepubliceerde OESO- stelselreview²⁷ blijkt dat een relatief hoog percentage van de Nederlandse jongeren deelneemt aan onderwijs, en dat Nederlandse leerlingen hoog scoren op wiskunde- en taalvaardigheden. De OESO heeft daarbij ook gewezen op een aantal belangrijke uitdagingen, onder andere op het terrein van voor- en vroegschoolse educatie, vroege selectie, de motivatie van leerlingen en de kwaliteit van verantwoording. Om de kwaliteit van het hoger onderwijs verder te verbeteren, heeft het kabinet de basisbeurs vervangen door een uitbreiding van de mogelijkheden om te lenen. Daarbij zijn de leenvoorwaarden versoepeld: het studievoorschot. Het kabinet investeert het bedrag dat met deze besparing vrijkomt in de kwaliteit van het hoger onderwijs: er wordt geïnvesteerd in extra docenten, talentprogramma's, onderwijsgerelateerd onderzoek, onderwijsinnovatie en docentprofessionalisering. Om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen, is de aanvullende beurs verhoogd voor studenten van wie de ouders minder dan modaal verdienen. Om mbo-opleidingen intensiever, uitdagender en aantrekkelijker te maken voor studenten die willen doorstromen naar het hbo, zijn mbo-opleidingen – op enkele uitzonderingen na – verkort tot drie jaar.

²⁷ OECD (2016). «Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education». OECD Publishing, Paris.

Om te kunnen inspelen op nieuwe omstandigheden, moet Nederland blijven vernieuwen en innoveren²⁸. Daarvoor zijn private en publieke investeringen in onderwijs, wetenschap en innovatie van groot belang. De (internationaal) achterblijvende private investeringen in research & development (R&D) blijven hierbij een aandachtspunt voor de toekomst van Nederland.

Figuur 1.5.6 OCW-uitgaven voor onderwijs per deelnemer (per onderwijssoort in prijzen 2015)



Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

1.5.6 Energie en klimaat

In het Energieakkoord zijn afspraken gemaakt over energiebesparing en de overgang naar een duurzame energievoorziening.

Samen met burgers, bedrijven, overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties zijn inmiddels stappen gezet, bijvoorbeeld om energiebesparing in de gebouwde omgeving te bevorderen en verschillende soorten hernieuwbare energie op te wekken via de SDE+-regeling. Tegelijk realiseert het kabinet tijdens deze kabinetsperiode via aanbestedingen versneld windenergie op zee. De eerste aanbesteding voor het bouwen van een windpark op zee was een succes. Met de afspraken die in april dit jaar zijn gemaakt tussen alle Energieakkoordpartijen over aanvullende inspanningen zijn de doelen van 14 procent hernieuwbare energie in 2020²⁹ en 100 petajoule (PJ) energiebesparing binnen bereik. Ook liggen de partijen gezamenlijk op koers om het doel van 16 procent hernieuwbare energie in 2023 te halen. De energieconsumptie neemt inmiddels af, en de productie van duurzame energie neemt toe. In 2015 gebruikten burgers, bedrijven en overheid gezamenlijk 6,2 procent minder energie en werd er 15,0 procentpunt meer gebruikgemaakt van duurzame energie dan in 2012, toen het kabinet aantrad (zie figuren 1.5.7a en 1.5.7b).

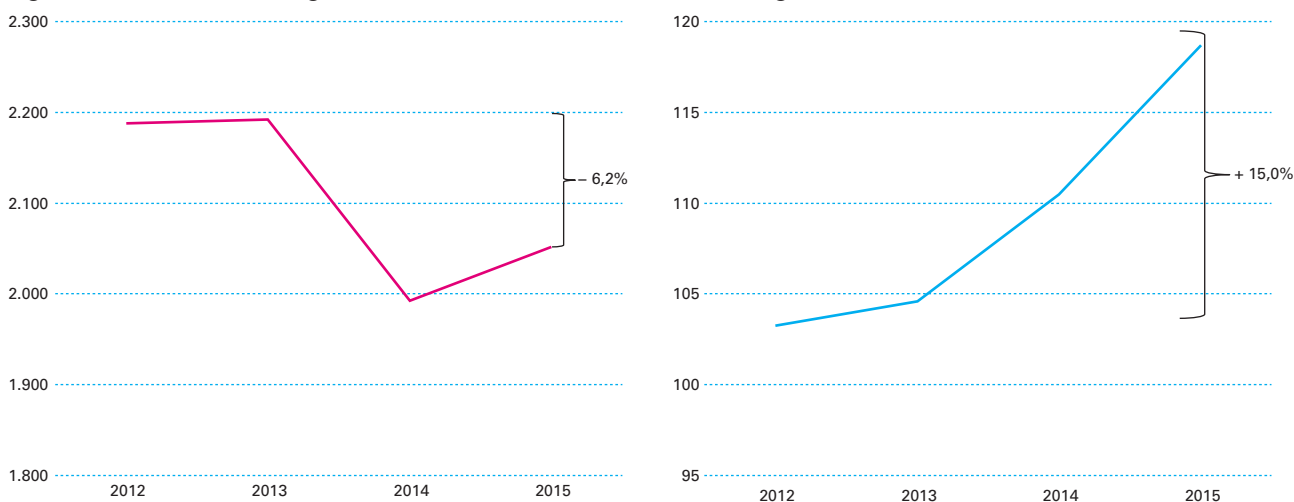
CO₂-reductie krijgt als doel een belangrijke plek in het beleid. De komende periode zullen de zogenoemde Energiedialoog en de evaluatie van het Energieakkoord samen met de Energieagenda zorgen voor de voortzetting van een daadkrachtig klimaat- en energiebeleid. De bevindingen van het Energierapport, het interdepartementaal beleidsonderzoek

²⁸ WRR (2013). «Naar een lerende economie».

²⁹ Ten opzichte van de referentieraming voor 2020.

CO₂ en het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei vormen daarvoor een stevig fundament. Daarbij is het belangrijk om te onderstrepen dat energie- en klimaatvraagstukken – zoals CO₂-reductie – om een internationale aanpak vragen (zie paragraaf 2.7). Het Klimaatakkoord dat eind 2015 in Parijs werd gesloten, biedt daarvoor een goede basis. Daarnaast wordt ruimtelijke adaptatie een belangrijker thema. Nederland wordt door klimaatverandering vaker geconfronteerd met extreem weer, zoals hevige regenval. Om ervoor te zorgen dat Nederland in 2050 klimaatbestendig is ingericht voor watervraagstukken, wordt in 2017 een zogenaamd Deltaplan ruimtelijke adaptatie vastgesteld.

Figuur 1.5.7a en 1.5.7b Energieverbruik (PJ; links) en hernieuwbare energie (PJ; rechts)¹



Bron: CBS

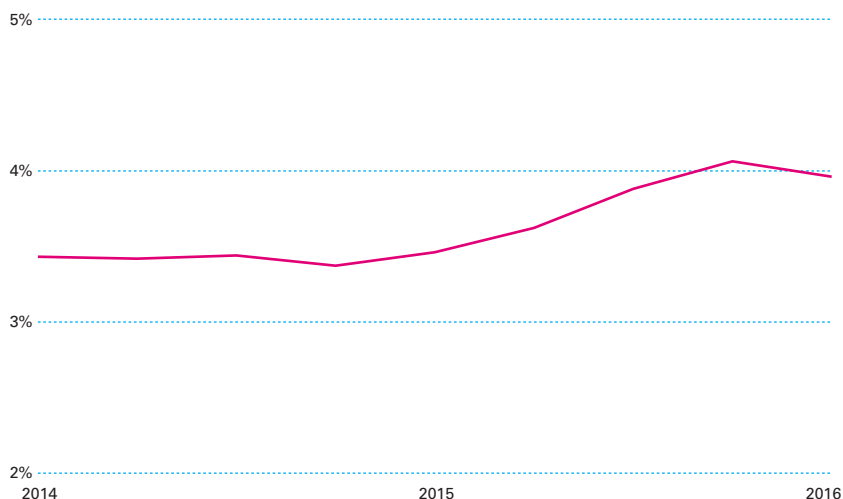
¹ CBS-definities van bruto-eindverbruik van energie en hernieuwbare energie die overeenkomen met de definities zoals gehanteerd in de Nationale Energieverkenning (NEV). Het energieverbruik wordt per jaar ook in hoge mate bepaald door factoren als het weer en de conjunctuur.

1.5.7 De financiële sector

Mede onder druk van effectief toezicht is de Nederlandse bankensector meer solide. Sinds de financiële crisis in 2008 uitbrak, zijn veel stappen gezet en maatregelen genomen om financiële instellingen sterker te maken. Voor banken zijn de minimale risicogewogen kapitaaleisen nu drie tot vijf keer hoger dan voor de crisis. Daarnaast moeten de vier systeemrelevante banken³⁰ uiterlijk in 2018 voldoen aan een kapitaaleis van minimaal 4 procent van de totale balansomvang (leverage ratio). Hierdoor moeten zij zich meer met eigen vermogen financieren. De leverage ratio van de totale Nederlandse bankensector is gestegen van 3,4 procent in 2014 naar 4 procent in 2016 (zie figuur 1.5.8). Wanneer banken ondanks de hogere kapitaaleisen in geval van een zware schok onverhoopt toch in de problemen komen, zijn in de EU afspraken gemaakt die ervoor zorgen dat aandeelhouders en andere crediteuren in dat geval de verliezen dragen (bail-in). Nederland heeft bij de totstandkoming hiervan een voortrekkersrol vervuld. De strengere kapitaaleisen beperken zich niet tot de banken. Voor verzekeraars gelden de nieuwe Europese solvabiliteitseisen van Solvency-II. Om het toezicht effectiever te maken, banken meer solide te maken en een gelijk speelveld te bevorderen, is in november 2014 de bankenunie van start gegaan.

³⁰ De vier Nederlandse systeemrelevante banken zijn ING, Rabobank, ABN AMRO en SNS.

Figuur 1.5.8 Ontwikkeling leverage ratio (in %) van de Nederlandse bankensector¹



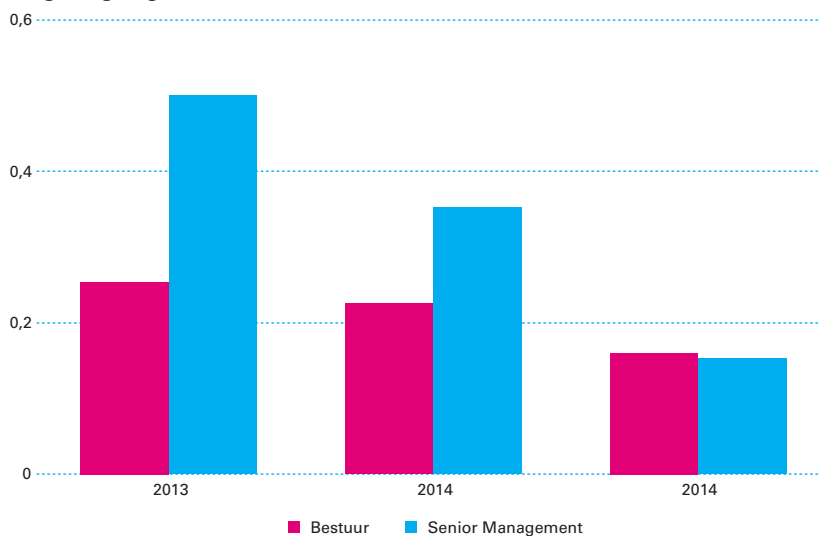
Bron: DNB

¹ Berekend op basis van de eindex definitie van de leverage ratio uit Bazel III.

Het kabinet streeft naar een open en integere bankensector, die de klant centraal stelt³¹. Om ervoor te zorgen dat financiële instellingen zorgvuldiger en dienstbaarder omgaan met hun klanten is het provisieverbod uitgebreid en verbreed naar beleggingsdiensten. Daardoor zijn verkeerde prikkels – bijvoorbeeld bij advies aan klanten – teruggedrongen. Ook zijn er strenge regels gekomen voor bonussen in de financiële sector. Daardoor zullen bestuurders en medewerkers minder snel in de verleiding komen om excessieve risico's te nemen. De maximale variabele beloning – als percentage van het vaste salaris – van bestuurders en het hogere management van banken en verzekeraars is sterk afgenomen (zie figuur 1.5.9). De financiële sector moet echter meer doen om het vertrouwen van klanten terug te winnen. Transparantie en eenvoud – bijvoorbeeld van financiële producten – moeten daarbij centraal staan. Het kabinet heeft meer ruimte gemaakt voor alternatieve kredietaanbieders (kredietinstellingen, crowdfunding) en er zijn stappen gezet om toetreding tot de bancaire markt te vergemakkelijken. Consumenten hebben hier baat bij en het kan ook een positief effect hebben op de financiële stabiliteit.

³¹ Kamerstukken II. [32 013 nr. 132](#).

Figuur 1.5.9 Maximale variabele beloning grote banken en verzekeraars (ongewogen gemiddelde)



Bron: eigen berekeningen op basis van informatie Nederlandse Vereniging van Banken en Verbond van Verzekeraars.

Het kabinet heeft zijn belang in een aantal financiële instellingen afgebouwd. Omwille van het behoud van de financiële stabiliteit heeft de Nederlandse overheid tussen 2008 en 2013 verschillende financiële instellingen gesteund. Zo is een garantie afgegeven aan ING, is ABN AMRO in zijn geheel overgenomen en is in 2013 SNS genationaliseerd (zie paragraaf 4.3). De afgelopen jaren is eraan gewerkt de genationaliseerde instellingen te reorganiseren en klaar te maken voor een terugkeer naar de markt. ABN AMRO en ASR gingen naar de beurs en de verkoop van Propertize wordt naar verwachting in 2016 afgerond.

2 De Nederlandse economie in de wereld: uitdagingen voor de toekomst

2.1 Inleiding

Ontwikkelingen buiten de eigen landsgrenzen raken direct onze welvaart en ons welzijn. De economische vooruitzichten voor Nederland zijn sterk afhankelijk van ontwikkelingen in de rest van de wereld. Zoals van oudsher het geval is, levert de uitvoer ook de komende jaren de grootste bijdrage aan onze economische groei. Nederland profiteert van het aantrekken van de economische groei in het eurogebied, de rest van de Europese Unie (EU), en daarbuiten. Door hun sterke integratie in internationale handelsstromen kunnen Nederlandse bedrijven leren en profiteren van innovaties en technologische vooruitgang elders in de wereld. Dit ondersteunt de productiviteitsgroei van de Nederlandse economie en Nederlandse werknemers. Volgens het CBS zorgt de export inmiddels voor meer dan 2 miljoen voltijdbanen³².

Nederland heeft veel te winnen bij een positieve en stabiele ontwikkeling van de wereldeconomie. Dat geldt voor bedrijven die hun producten en diensten in het buitenland afzetten, en voor huishoudens die via hun pensioenbesparingen blootstaan aan de ontwikkeling van internationale activaprijzen. De keerzijde hiervan is dat Nederland ook relatief hard geraakt wordt wanneer mondiale ontwikkelingen minder positief zijn. Volgens de meest recente groeiraming van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) zal de mondiale groei in 2017 licht aantrekken ten opzichte van 2015 en 2016. Niettemin is er een aantal risico's voor de groei, zoals de onzekerheid rond de implicaties van de Britse uittreding uit de EU, hernieuwde zorgen over de gezondheid van bepaalde Europese banken, en een verdere groeivertraging in China of andere opkomende economieën. Ook is er sprake van toenemende instabiliteit in delen van de wereld, waaronder aan de zuid- en oostflank van Europa. Door de verwevenheid tussen veiligheid binnen en buiten de landsgrenzen kan deze instabiliteit Nederland zowel direct als indirect raken. Mede daarom blijft Nederland zich actief inzetten voor de bevordering van internationale veiligheid en stabiliteit, en een adequate verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied.

Nederland doet er goed aan zich stevig in te zetten voor internationale samenwerking, om problemen met grensoverschrijdende effecten op te lossen. Daarom ijvert Nederland in Europees verband bijvoorbeeld voor transparante, uitlegbare en voorspelbare begrotingsregels, voor het verder reduceren van risico's in de financiële sector, en voor het op een verantwoorde manier verlagen van handelsbarrières. Maar ook op andere terreinen is internationale samenwerking essentieel. Denk aan beleid om internationale belastingontwijking en -ontduiking tegen te gaan, het probleem van mondiale klimaatverandering te beperken, en vluchtelingenstromen tussen landen beter beheersbaar te maken. Pogingen om dergelijke problemen aan te pakken in één land

³² CBS (2015), Internationaliseringsmonitor 2015, eerste kwartaal.

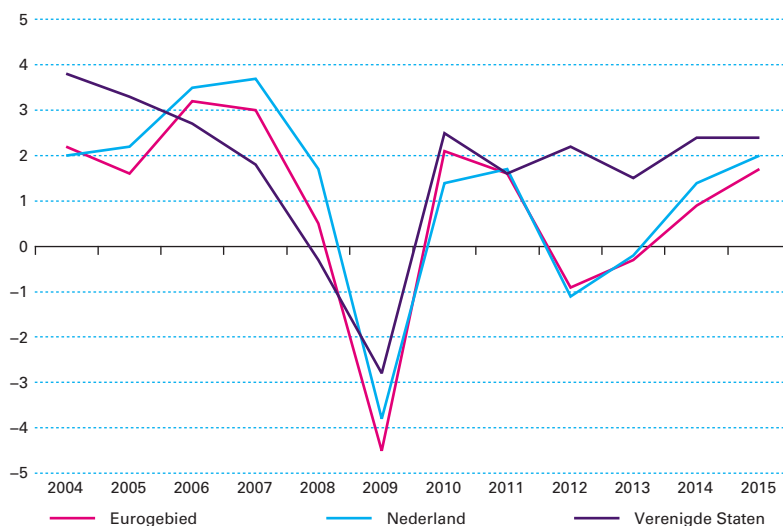
leiden niet tot een effectieve oplossing, maar tot verplaatsing van het probleem naar een ander land, terwijl de grensoverschrijdende effecten blijven bestaan. Deze vraagstukken vragen daarom om een internationaal gecoördineerde aanpak. Nederland werkt op een proactieve manier mee aan oplossingen. Een actieve bijdrage in internationale fora stelt Nederland tevens in staat om in internationale discussies specifieke Nederlandse belangen te borgen.

Het belangrijkste forum voor internationale samenwerking is voor Nederland de Europese Unie (EU). Binnen de EU heeft Nederland op uiteenlopende terreinen, van internationale handel tot veiligheid, resultaten geboekt die het alleen niet had kunnen behalen. Het kabinet is er dan ook van overtuigd dat Europese samenwerking van strategisch belang is voor Nederland. De laatste jaren is de discussie over de voor- en nadelen van de EU veelvuldig gevoerd, in Nederland en in veel andere EU-lidstaten. Tegenover de voordelen van een Europese aanpak bij grensoverschrijdende vraagstukken staat de afnemende zeggenschap op nationaal niveau over belangrijke zaken waarover in EU-verband wordt gesproken. In reactie hierop zet het kabinet in op een EU die focust op hoofdzaken en daarop resultaten boekt. Een EU die banen helpt creëren, en die meerwaarde biedt bij de gezamenlijke aanpak van gedeelde uitdagingen, zoals rond veiligheid, migratie, klimaat en energie. Kortom, een EU die werkt aan een goede toekomst voor burgers en bedrijven in alle lidstaten en een bijdrage levert aan stabiliteit in de wereld.

2.2 De Europese economie vindt de weg omhoog

Nederland heeft baat bij een welvarend en stabiel Europa waarin landen goed met elkaar samenwerken. De groei van de Nederlandse economie hangt zeer sterk samen met de ontwikkeling van de economie van de EU als geheel. Gaat het goed met Europa, dan profiteert Nederland daar sterk van. Wanneer het daarentegen niet goed gaat met de Europese economie, verkeert ook de economie van Nederland al snel in zwaar weer. Nederland zet zich daarom onophoudelijk in voor een EU die zich richt op structurele groei, banen en financiële stabiliteit. Daarom is het belangrijk dat EU-lidstaten structurele hervormingen doorvoeren om de economische groei en schokbestendigheid te verbeteren, en hun overheidsfinanciën structureel op orde brengen. De stappen die hiervoor gezet moeten worden, zijn voor een groot deel de verantwoordelijkheid van lidstaten zelf, binnen de kaders en regels die daarvoor in EU-verband zijn overeengekomen.

Figuur 2.2.1 Economische groei EU en Nederland 2004–2015, in % bbp

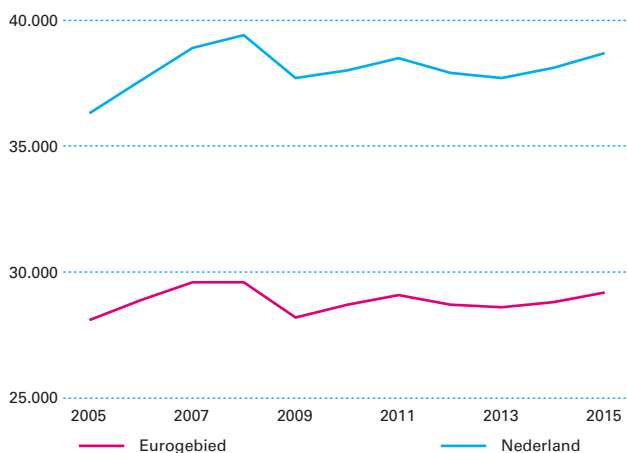


Bron: Eurostat

De economie in het eurogebied heeft de weg omhoog gevonden.

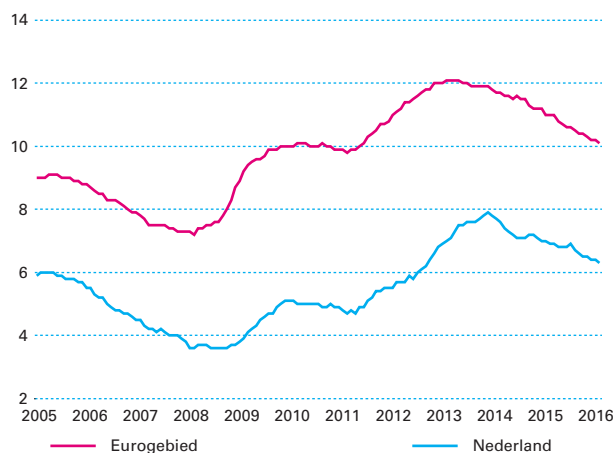
De figuren 2.2.2a en 2.2.2b laten zien dat het eurogebied sinds medio 2013 gestage groei doormaakt en dat de werkloosheid daalt. De sporen van de financiële en economische crisis zijn niettemin nog duidelijk zichtbaar. In vrijwel alle eurolanden, waaronder Nederland, ligt de werkloosheid nog hoger dan in de jaren voor de crisis, en in een aantal landen was het reëel inkomen per hoofd van de bevolking eind 2015 nog altijd lager dan het niveau aan het begin van de crisis, in 2008.

Figuur 2.2.2a reëel inkomen per hoofd (euro)



Bron: Eurostat

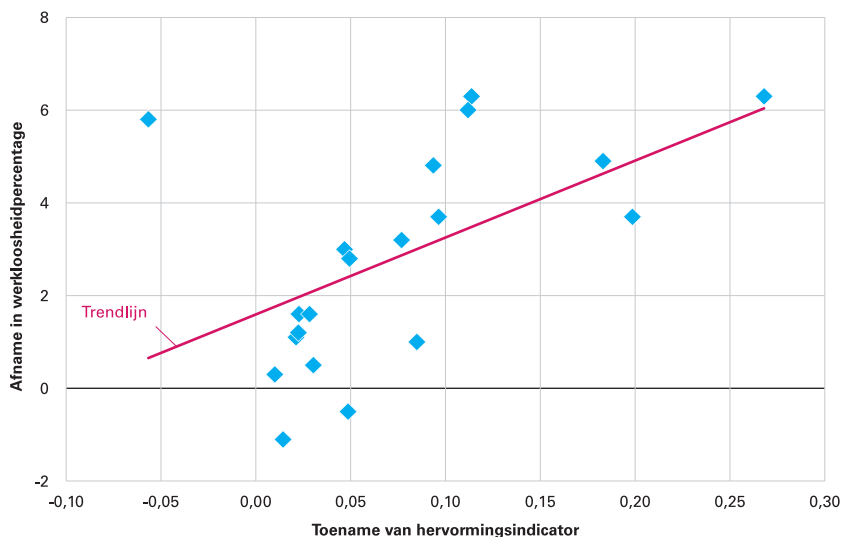
Figuur 2.2.2b werkloosheid, in % van de beroepsbevolking



Het geleidelijke herstel zet naar verwachting de komende jaren door. Hierbij spelen exogene factoren een rol, zoals de lage grondstoffenprijzen en de relatief goedkope euro. Maar ook de belangrijke structurele hervormingen die in nagenoeg alle eurolanden zijn doorgevoerd, dragen bij aan de positieve economische vooruitzichten. Volgens recent onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is de impact van hervormingen op productiviteit en

werkgelegenheid significant³³. Volgens de Europese Centrale Bank (ECB) hebben de lidstaten die de afgelopen jaren de meeste hervormingen hebben doorgevoerd, hun export navenant zien toenemen³⁴. Figuur 2.2.3 laat zien dat er een positieve relatie is tussen de mate waarin landen arbeids- en productmarkthervormingen hebben doorgevoerd (x-as) en de mate waarin hun werkloosheid in de daaropvolgende jaren is afgenomen (y-as).

Figuur 2.2.3 Correlatie tussen index voor structurele hervormingen op arbeids- en productmarkten (x-as) en daling van de werkloosheid (y-as)



Op de horizontale as de toename van de hervormingsindicator (werkloosheidsbescherming plus productmarktregulatie, logaritmische waarden) tussen 2008 en 2013. Positieve waarden duiden meer flexibiliteit aan.

Op de verticale as de afname in het werkloosheidspercentage tussen januari 2013 en april 2016. Positieve waarden duiden een afname van de werkloosheid aan.

Bron: OESO en eigen bewerkingen

De potentiële groei blijft achter in vergelijking met de periode voor de crisis. Dit is deels het gevolg van een vergrijzende beroepsbevolking in de geavanceerde economieën. Daarnaast is de productiviteitsgroei lager dan voorheen. Het IMF benadrukt dat verdere hervormingen in de geavanceerde economieën noodzakelijk zijn om de potentiële groei te verbeteren. In een situatie van gematigd economisch herstel kunnen structurele hervormingen lastig zijn, omdat doorgaans wordt verondersteld dat de baten op lange termijn pas gerealiseerd worden, terwijl de economie zich op de korte termijn in een aanpassingsfase bevindt waarin zich kosten – voor bepaalde groepen of voor de economie als geheel – kunnen voordoen. Het IMF wijst er niettemin op dat verschillende hervormingen, zoals verlaging van toetredingsdrempels voor bedrijven in bepaalde productmarkten, ook op de korte termijn een positief economisch effect kunnen hebben omdat ze een impuls geven aan investeringen en de werkgelegenheid³⁵. Bovendien kan een juiste volgorde en samenstelling van hervormingspakketten negatieve kortetermijneffecten

³³ OESO, Better policies series. Hervormingen die sinds 2010 in Portugal zijn geïmplementeerd leiden volgens de OESO tot een stijging van het bbp met 3 procent in 2020. Hervormingen in Italië hebben over vijf jaar een positief bbp-effect van 3,5 procent; over een periode van tien jaar neemt het effect toe naar 6,3 procent.

³⁴ ECB (2015). «Progress with structural reforms across the euro area and their possible impacts».

³⁵ IMF (2016). «World Economic Outlook April 2016. Hoofdstuk 3».

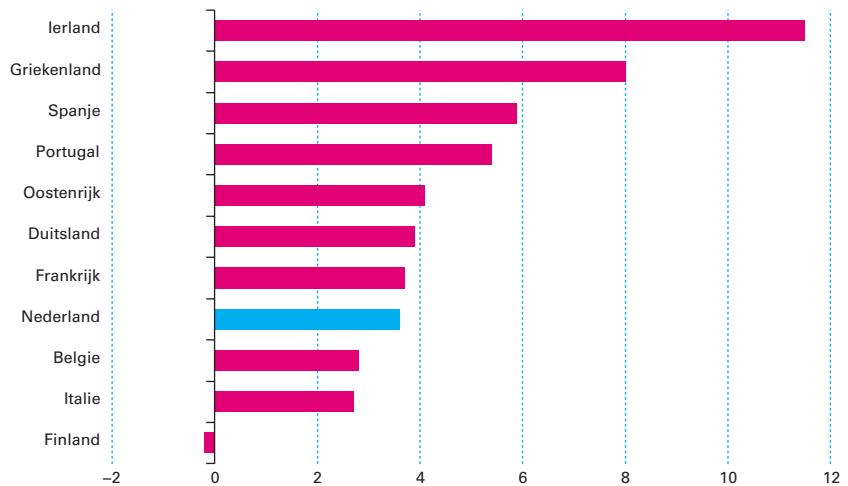
beperken. Verbetering van het ondernemingsklimaat vergemakkelijkt de verplaatsing van werkgelegenheid en economische activiteit van laag- naar hoogproductieve sectoren. Binnen landen en sectoren in het eurogebied is er sprake van grote verschillen in productiviteitsniveaus. In de context van een monetaire unie zijn structurele hervormingen die de verplaatsing van investeringen en werkgelegenheid van laag- naar hoogproductieve sectoren bevorderen van bijzonder belang. Dit verkleint deze productiviteitsverschillen, en bevordert reële economische convergentie tussen landen.

Een essentiële voorwaarde voor een stabiele muntunie is dat alle eurolanden hun overheidsfinanciën op orde brengen. In de jaren sinds de crisis is hierin belangrijke vooruitgang geboekt. Het EMU-saldo van de eurolanden is sinds 2009 met gemiddeld 4,2 procentpunt verbeterd, van – 6,3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) naar – 2,1 procent³⁶. Figuur 2.2.4 toont de saldoverbetering van afzonderlijke lidstaten in deze periode. Volgens de Europese begrotingsafspraken, die in de afgelopen jaren zijn aangescherpt, moeten de eurolanden op de middellange termijn een structureel EMU-saldo realiseren van minimaal – 0,5 procent bbp³⁷. Dit draagt bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en geeft de ruimte om, in geval van conjuncturele neergang, de automatische begrotingsstabilisatoren te laten werken. De Europese begrotingsregels zijn de afgelopen jaren aangescherpt, maar zij zijn ook complexer geworden. Voor de geloofwaardigheid en de uitlegbaarheid van de afspraken is het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) gebaat bij minder complexiteit, meer transparantie en een grotere voorspelbaarheid. Nadat Nederland dit tijdens het voorzitterschap van de Raad van de EU op de agenda heeft gezet, is besloten dat hier de komende maanden verder over gesproken wordt. Daarnaast is het zaak dat de Europese Commissie de regels consistent toepast en als objectieve scheidsrechter opereert. Wanneer de beoordeling van naleving van de afspraken door de Commissie van geval tot geval een politieke afweging wordt, kan dit de geloofwaardigheid van het SGP ondermijnen. Een dergelijke politieke wijze van besluitvorming zou een sterk democratisch mandaat vergen, dat de Europese Commissie ontbeert.

³⁶ Deze cijfers betreffen het gewogen gemiddelde van de eurolanden.

³⁷ Het structurele saldo is het EMU-saldo geschoond voor de invloed van de economische conjunctuur. De minimale streefwaarde van – 0,5% geldt voor landen met een EMU-schuld van meer dan 60 procent bbp.

Figuur 2.2.4 Cumulatieve verbetering van het EMU-saldo van eurolanden, 2009–2015 (in % bbp)

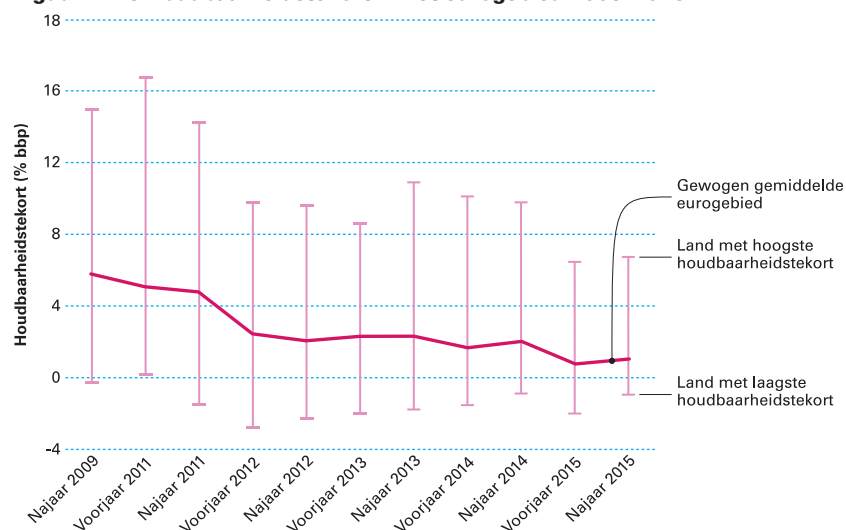


Bron: Ameco database

Het is ook belangrijk om te kijken naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de eurolanden op de langere termijn.

Hierbij moeten landen vooral rekening houden met zaken als de omvang van de staatsschuld en toekomstige kosten van de vergrijzing. Iedere drie jaar geeft de Europese Commissie in het Fiscal Sustainability Report een overzicht van de ontwikkeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van alle EU-lidstaten op de middellange en lange termijn. Bij de berekening van de houdbaarheid op lange termijn bepaalt de Commissie, net zoals het CPB dat ook doet, welke saldoverbetering nodig is om de huidige overheidsvoorzieningen te bekostigen en tegelijkertijd de staatsschuld te stabiliseren. Sinds 2009 is het houdbaarheidstekort in het eurogebied significant afgenomen, van 6 procent bbp naar 1 procent bbp. Hieraan hebben niet alleen de positievere groeivoorzichten, maar ook structurele hervormingen, met name op het terrein van pensioenen, een belangrijke bijdrage geleverd. In nagenoeg alle lidstaten zijn de ramingen voor overheidsuitgaven gerelateerd aan de vergrijzing in 2060 sinds 2012 naar beneden bijgesteld. Dit is een belangrijke prestatie. Niettemin betekent het feit dat er nog een houdbaarheidstekort van 1 procent bbp resteert, dat er gemiddeld genomen in het eurogebied nog een structurele inspanning nodig is om de overheidsfinanciën voor de lange termijn houdbaar te maken.

Figuur 2.2.5 Houdbaarheidstekort in het eurogebied 2009–2015



Bron: Europese Commissie (2015), Fiscal sustainability report 2015

Voor het draagvlak van de EU is niet alleen economische groei van belang, maar ook de sociale consequenties van de veranderingen in de Europese economie. Rond het Nederlandse voorzitterschap heeft het kabinet ingezet op het bestrijden van de schaduwzijden van de interne markt, zoals ontduiking van sociale premies en belastingen. Deze zaken spelen vooral in relatie tot gedetacheerde en mobiele werknemers. Het ontduiken van de regels leidt tot verdringing van personeel en een verslechtering van de concurrentiepositie van bonafide bedrijven. Mede op aandringen van Nederland heeft de Commissie in maart 2016 een voorstel gepubliceerd om de Detacheringsrichtlijn, die de grensoverschrijdende arbeid binnen de EU reguleert, te herzien. Doel van het voorstel is om onduidelijkheden over de toepasselijke arbeidsvoorwaarden weg te nemen en een gelijk speelveld op het gebied van arbeidsvoorwaarden te creëren volgens het principe «gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats». Het kabinet ziet deze inzet van de Commissie als een noodzakelijke component van het op groei gerichte financieel-economische beleid.

2.3 Voortgang richting een solide en goed functionerende financiële sector in Europa

Een goed functionerende financiële sector is een voorwaarde voor duurzame groei van de reële economie. Solide banken zijn nodig om de economie van krediet te voorzien, en leveren diensten die alle huishoudens en bedrijven nodig hebben. Een zwakke financiële sector werkt juist als een rem op de reële economie, en wanneer risico's in de financiële sector niet goed worden beheerst, kan dit verstrekking negatieve maatschappelijke gevolgen hebben. Tijdens de financiële crisis is bovendien duidelijk geworden dat de sterke internationale verwevenheid van de financiële sector kan leiden tot snelle besmetting van banken en overheden onderling en over grenzen heen. De internationale verwevenheid van de financiële sector heeft positieve effecten: ze draagt eraan bij dat kapitaal vloeit naar projecten met de hoogste toegevoegde waarde en is gunstig voor de concurrentie en diversiteit van het (nationale) bankenlandschap, zeker in landen met een relatief geconcentreerde bancaire sector zoals Nederland. De financiële crisis laat echter ook zien dat in Europees en internationaal verband ongewenste prikkels in het financiële systeem als geheel aangepakt moeten worden, om te

voorkomen dat risico's zich opbouwen. Als er onverhoopt toch problemen ontstaan, moeten regels ervoor zorgen dat deze opgelost kunnen worden met zo beperkt mogelijke gevolgen voor de belastingbetaler.

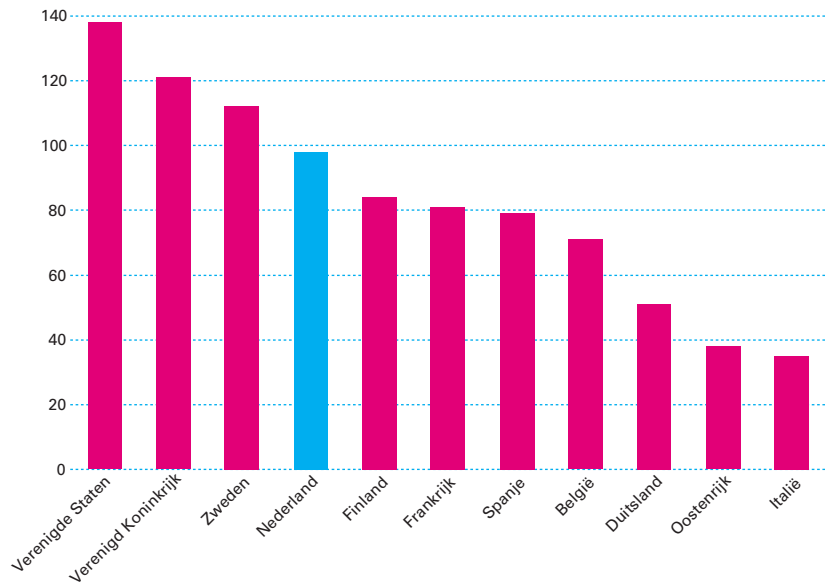
Om de bankensector in Europa te versterken, moet de Europese bankenunie worden voltooid. Op dit terrein zijn belangrijke stappen gezet met de introductie van Europees toezicht door de ECB, geharmoniseerde stresstests voor individuele instellingen en invoering van strengere kapitaaleisen voor de grootste Europese banken. Een aantal Europese banken kampt nog met forse risico's uit het verleden die op de balansen drukken. Deze moeten nu versneld worden aangepakt. Ook zijn regels overeengekomen waarmee de rekening van het onverhoopte falen van een bank zo veel mogelijk wordt neergelegd bij de aandeelhouders en andere kapitaalverschaffers van banken (onder andere via de zogenoemde *bail-in*). Maar hiermee is de bankenunie nog niet af. Onder het Nederlands EU-voorzitterschap hebben de Europese ministers van Financiën in juni 2016 afgesproken hoe zij de komende jaren de bankenunie willen vervolmaken. Daarbij is een balans gevonden tussen het verder verminderen van risico's in de bankensector aan de ene kant, en het delen van risico's binnen de bankenunie aan de andere kant.

Verdere verlaging van de risico's is de eerste stap; pas daarna kunnen risico's worden gedeeld, waardoor de stabiliteit van de Europese bankensector verder zou worden versterkt. Hiertoe wordt een aantal maatregelen uitgewerkt, waaronder beperking van de mogelijkheden die nationale toezichthouders en lidstaten nu nog hebben om de Europese spelregels naar eigen inzicht vorm te geven. Ook wordt in Europa een extra kapitaaleis voor banken ingevoerd, de zogeheten *leverage ratio*. Deze eis beperkt de mate van schuldfinanciering door banken, en is niet afhankelijk van risico-inschattingen die banken zelf maken. Nederland zet in op een leverage ratio van minimaal 4 procent voor ten minste alle systeemrelevante Europese banken. Dat is hoger dan de voorlopige internationale norm van 3 procent. Daarnaast worden aanvullende eisen voor het vermogen dat banken moeten aanhouden om bij eventuele afwikkeling verliezen op te vangen verder uitgewerkt. Dit is nodig om een effectieve afwikkeling van een bank mogelijk te maken als dat nodig is, ook in grensoverschrijdende gevallen, zonder dat belastingbetalers daaraan moeten bijdragen. Een adequate behandeling van de risico's van staatsobligaties op bankbalansen is eveneens een onderdeel van risicoreductie. Volgens de huidige kapitaalregels worden deze als risicoloos gezien, en zijn er geen beperkingen aan hoeveel staatsobligaties banken om hun balans mogen aanhouden. Nederland is van mening dat kapitaalvereisten moeten passen bij het onderliggende risico van een activasoort. Er bestaan echter verschillen van inzicht tussen lidstaten over de wenselijke behandeling van staatsobligaties. Voordat op dit gebied stappen in overweging worden genomen, zullen de uitkomsten van het Bazelse Comité worden afgewacht. Nadat de risico's voldoende zijn verminderd, is het mogelijk om meer risico's te delen tussen Europese banken, bijvoorbeeld door de introductie van een Europees depositoverzekeringstelsel. Door het pakket van maatregelen zal de stabiliteit van de Europese bankensector verder worden versterkt.

Behalve de voltooiing van de bankenunie is een prioriteit ook om een Europese kapitaalmarktunie tot stand te brengen. Hiermee zijn verschillende doelen gediend. Ten eerste moet de kapitaalmarktunie de afhankelijkheid van bedrijven van bankfinanciering verminderen. Momenteel zijn bedrijven in de meeste Europese landen nog relatief sterk afhankelijk van bancaire financiering. Zij financieren zich in veel mindere mate dan Amerikaanse bedrijven via de kapitaalmarkt (figuur 2.3.1). Die afhankelijkheid van bancaire financiering maakt bedrijven kwetsbaar voor

schokken in het financiële stelsel. Ten tweede kan de kapitaalmarktunie leiden tot een betere integratie van kapitaalmarkten in de EU. Dit zou bevorderen dat kapitaal terecht komt bij bedrijven en projecten met een hoge toegevoegde waarde, zodat kapitaal op een efficiëntere manier wordt ingezet. Ten derde kan de kapitaalmarktunie bijdragen aan een betere risicospreiding door investeerders. Aandelenmarkten worden momenteel nog gekenmerkt door een significante *home bias*. Dat betekent dat beursaandelen vooral in handen zijn van binnenlandse aandeelhouders. Bij een echt geïntegreerde markt zouden investeerders hun risico's beter spreiden, waardoor zij minder gevoelig zouden zijn voor landenspecifieke schokken. Binnen een muntunie is dit een belangrijke manier om de economische stabiliteit te verbeteren.

Figuur 2.3.1 Marktkapitalisatie in de Verenigde Staten en in verschillende EU-landen, in % bbp



Bron: Europese Commissie (2015), Building a Capital Markets Union

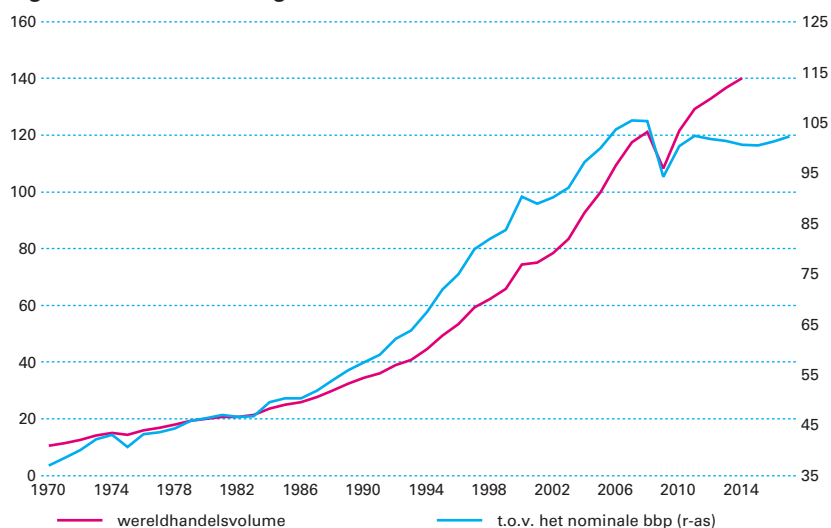
In het kader van de kapitaalmarktunie wordt gekeken naar maatregelen om de financieringsmogelijkheden voor bedrijven te vergroten. Een onderdeel hiervan is de herziening van de prospectusrichtlijn. Die moet ervoor zorgen dat ondernemingen eenvoudiger geld kunnen ophalen op de kapitaalmarkt. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap heeft de Raad een akkoord bereikt over de herziening van het Europese prospectusregime. Om het aanbod van kapitaal van institutionele beleggers en *retail*beleggers (niet-professionele beleggers) te vergroten, wordt gekeken naar vermindering van obstakels voor het aanbieden van beleggingsfondsen. Ook heeft de Europese Commissie (EC) een groenboek gepubliceerd over financiële diensten aan de consument. Bancaire leningen blijven een belangrijke financieringsbron voor bedrijven. Om banken meer ruimte te geven om nieuwe kredieten te verstrekken heeft de Commissie een voorstel gedaan om de markt voor simpele, transparante en gestandaardiseerde securitisaties (gebundelde leningen) te bevorderen. Bij minder complexe securitisaties zijn de risico's voor investeerders beter inzichtelijk en is het voor banken makkelijker om leningen te bundelen en door te verkopen. Dit neemt niet weg dat prudent risicomanagement voor deze activasoort van belang blijft. Om barrières voor grensoverschrijdende investeringen te verlagen, en risicospreiding voor investeerders te bevorderen, ontwikkelt de EC een wetgevend voorstel over insolventieprocedures. Nederland is daarvan een duidelijk

voorzitter. Verschillen tussen nationale insolventieprocedures leiden tot hogere kosten en onzekerheid. Door deze verschillen te verkleinen, kan de bereidheid tot (grensoverschrijdende) kapitaal- en kredietverstrekking in Europa toenemen. Het actieplan van de EC kondigt ook aan dat wordt gekeken naar een gedragscode voor bronbelasting. Momenteel is het vaak lastig en tijdrovend om ingehouden dividendbelasting terug te vragen, vooral doordat de procedures in de verschillende EU-lidstaten sterk uiteenlopen. Door dit proces te vereenvoudigen en te standaardiseren, kan grensoverschrijdend de investeringsbereidheid toenemen.

2.4 Haperende groei van de wereldhandel: conjunctureel of structureel?

Er lijkt sinds de crisis een trendbreuk te hebben plaatsgevonden in de groei van de wereldhandel. Niet alleen neemt sinds 2007 de groei van de handel af, ook de handelselasticiteit – dat wil zeggen: de toename van de handel gedeeld door de groei van het mondiale bbp – daalt. Waar de wereldhandel de afgelopen 30 jaar minstens 50 procent sneller groeide dan het bbp, blijft de groei van de handel sinds 2010 juist achter bij de mondiale groei. En hoewel de wereldhandel in 2010 sterk opveerde na de scherpe neergang in 2008–2009, is de groei sindsdien achtergebleven bij de groei in voorgaande decennia.

Figuur 2.4.1 Ontwikkeling van wereldhandelsvolume 1970–2015. 2005 = 100



Bron: CPB

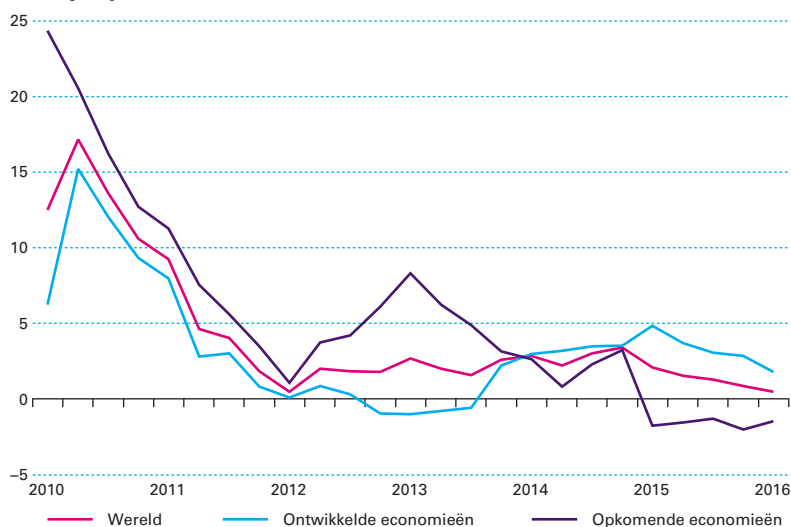
Over de oorzaken van deze ontwikkeling zijn economen het niet eens. De centrale vraag is of de lagere handelsgroei een nasleep is van de diepe economische en financiële crisis en dus van tijdelijke aard zal zijn, of dat er onderliggende, structurele verklaringen spelen die impliceren dat de lagere groei ook in de toekomst zal voortduren. Voorstanders van de conjuncturele verklaring benadrukken dat ook na eerdere crises de wereldhandel relatief langzaam groeide. Daarnaast werden handelsintensieve economische activiteiten, zoals investeringen, relatief hard geraakt in de crisis, en zijn deze nog niet terug op het oude peil. Ook de impuls die vanuit de Verenigde Staten en de perifere landen in het eurogebied uitging naar de wereldhandel is met de crisis vervallen. Deze onhoudbare groei zal in de toekomst waarschijnlijk niet terugkeren.

Naarmate het verwachte herstel van de wereldhandel uitblijft, wordt steeds meer gekeken naar structurele verklaringen. Vaak wordt gewezen op de rol van China. China was lange tijd de spil in de trend van *outsourcing*, waarbij productieprocessen in internationale waardeketens werden opgesplitst. Nu de Chinese groei is afgenomen en China bovendien zelf meer intermediaire goederen (halffabricaten) is gaan produceren, importeert het land minder halffabricaten. Handel in halffabricaten binnen China vervangt gedeeltelijk de internationale handel. Daarnaast is het mogelijk dat de outsourcingtrend in algemene zin tegen zijn grenzen aanloopt, als het kostenvoordeel dat wordt behaald door productieprocessen steeds verder op te knippen, niet langer opweegt tegen de coördinatie-, transport- en inventariskosten daarvan. Een verandering van de mondiale economische structuur kan ook een verklaring bieden: relatief handelsintensieve investeringen nemen af, en consumentenbestedingen in midden- en hoge-inkomenslanden verschuiven van verhandelbare goederen naar minder verhandelbare diensten. Ten slotte zijn er aanwijzingen dat landen recentelijk meer protectionistische, handelsverstoringe maatregelen hebben genomen³⁸.

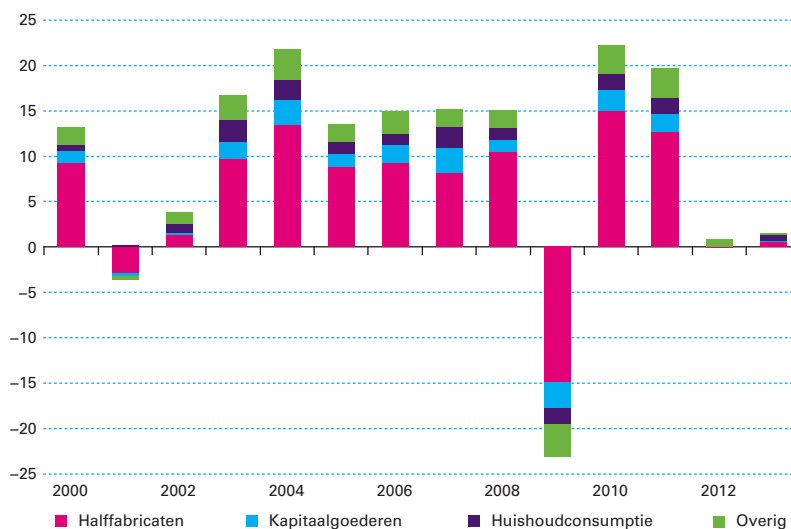
De lagere groei van de wereldhandel verhult belangrijke verschillen tussen regio's en productsoorten. De eerste jaren na de crisis droegen met name ontwikkelde landen – mede door de groeivertraging in de eurozone – bij aan de terugval in de wereldhandel. Sinds 2014 is – onder andere als gevolg van de meer gematigde groei van de Chinese economie – de handel in de opkomende landen harder teruggevallen (zie figuur 2.4.2). Nederland handelt overwegend met andere ontwikkelde landen, vooral in de EU. Hierdoor is de voor Nederland relevante wereldhandel, waarin landen gewogen worden op basis van hun aandeel in de Nederlandse export, recentelijk minder gedaald dan de totale wereldhandel. Daarnaast is de handel in halffabricaten, de drijvende kracht achter de zeer snelle groei van de wereldhandel in het eerste decennium van deze eeuw, de afgelopen jaren scherper gedaald dan van kapitaalgoederen of van producten die rechtstreeks naar de consument gaan. Figuur 2.4.3 toont dat de daling van de handel in halffabricaten een belangrijke verklaring is voor de afnemende handelsgroei. Dit kan overeenkomen met theorieën over een meer structurele tempering van de groei van de wereldhandel. De lagere groei van handel in kapitaalgoederen heeft waarschijnlijk een belangrijke conjuncturele component.

³⁸ Global Trade Alert (2015). «Global Trade Plateaus».

Figuur 2.4.2 Groei van handelsvolume ontwikkelde en opkomende economieën (in % per jaar)



Figuur 2.4.3 Groei van de wereldhandel, uitgesplitst naar producttype (in %)



De vooruitzichten voor de toekomstige ontwikkeling van de wereldhandel zijn onzeker. De afgelopen tijd hebben onder andere het IMF en de OESO hun ramingen voor de wereldhandel verschillende keren moeten bijstellen, omdat het verwachte herstel uitbleef. De OESO gaat nu uit van een groei van de wereldhandel van 2,1 procent in 2016 en 3,2 procent in 2017. Het CPB raamt voor de middellange termijn een langzaam herstel van de voor Nederland relevante wereldhandel, waarin de ontwikkelde landen relatief zwaarder wegen, naar 4,3 procent in de periode 2018–2021. Het bereiken van overeenstemming over handelsakkoorden waarover momenteel onderhandeld wordt, waaronder het Trans-Atlantische Handels- en Investeringspartnerschap (TTIP), kan een impuls geven aan de groei van de wereldhandel. Strengere grenscontroles in de EU zouden daarentegen juist een negatief effect hebben op de handel.

De groei van het Nederlandse bbp hangt sterk samen met de groei van de wereldhandel. Op de korte termijn zorgt een toename van de handel voor meer vraag naar Nederlandse producten, en leidt een toename van de export tot een hogere economische groei. Tot nu toe heeft Nederland bijzonder geprofiteerd van het internationaal opknippen van productieprocessen, omdat het via de haven van Rotterdam een spil was in dit proces. Hierdoor kan Nederland kleine marges realiseren op grote volumes doorvoer en wederuitvoer. Er zitten echter aanzienlijk grotere marges op de productie van in Nederland geproduceerde halffabricaten. Volgens het CPB leidt 1 procent lagere groei van de voor Nederland relevante wereldhandel tot een daling van de groei van het Nederlandse bbp met 0,3 procent na twee jaar. Op de lange termijn is internationale handel via verschillende kanalen een belangrijke bron voor productiviteitsgroei. Handel bevordert concurrentie en specialisatie volgens comparatieve voordelen³⁹ en leidt zo tot een efficiëntere inzet van productiefactoren en tot schaalvoordelen. Ook draagt internationale handel bij aan verspreiding van technologische kennis en innovatie.

Box 2.1 Het Nederlandse overschot op de lopende rekening

Nederland heeft sinds de jaren '80 van de vorige eeuw continu een overschot op de lopende rekening. Dat komt voornamelijk doordat Nederland structureel meer goederen en diensten exporteert dan importeert. Het handelsoverschot gaat samen met een positief spaarsaldo (spaaroverschot). Dat betekent dat de totale besparingen door huishoudens, (niet-financiële) bedrijven en de overheid groter zijn dan de binnenlandse investeringen. Bij dit spaaroverschot spelen de relatief hoge (veelal verplichte) Nederlandse pensioenbesparingen een rol. Een belangrijke factor is ook dat in Nederland gevestigde bedrijven sinds ongeveer 2000 relatief veel zijn gaan sparen⁴⁰. Dat zijn voor een deel multinationals, die hun besparingen (ingehouden winst) onder andere aanwenden om buitenlandse investeringen te financieren. Deze internationaal georiënteerde bedrijven hebben vaak veel buitenlandse aandeelhouders. Een deel van hun besparingen komt dus aan het buitenland toe. Aan de andere kant hebben Nederlanders via hun pensioenbesparingen ook een claim op ingehouden winst van buitenlandse bedrijven. In recente jaren waren deze tegengestelde effecten van een vergelijkbare orde van grootte⁴¹. Terwijl het lopende rekeningoverschot in de periode na de crisis flink opliep, is het de verwachting dat het overschot op de lopende rekening in de komende jaren wat daalt, omdat de binnenlandse bestedingen aantrekken en de aardgasbaten teruglopen. Ook het geleidelijk interen op pensioenbesparingen naarmate de vergrijzing doorzet, zal op termijn een dempend effect hebben op het Nederlandse overschot.

Als netto sparende economie is Nederland een netto-investeerder in het buitenland. Dit kan een voordeel zijn, bijvoorbeeld wanneer er in het buitenland beter renderende investeringsmogelijkheden zijn dan in Nederland, of als er gespaard moet worden voor een vergrijzende samenleving. Tegelijkertijd zien sommigen het spaaroverschot als een indicatie dat de investeringen in Nederland lager zijn dan wenselijk is. Het is echter niet duidelijk dat er marktverstoringen zijn waardoor te weinig in Nederland wordt geïnvesteerd. De investe-

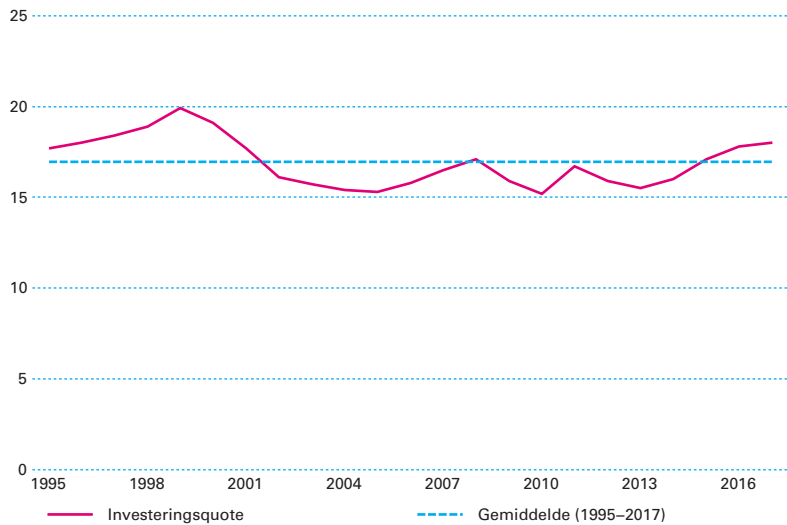
³⁹ Dat wil zeggen dat landen zich specialiseren in de productie van die goederen en diensten waar zij, vergeleken met andere landen, relatief het grootste kostenvoordeel hebben.

⁴⁰ CPB (2014). «Spaaroverschot niet-financiële bedrijven: ontwikkeling, oorzaken en gevolgen».

⁴¹ DNB (2014). «Sparend Nederland».

ringsquote stijgt dit jaar naar verwachting tot boven het langjarig (1995–2017) gemiddelde. Gegeven het feit dat Nederland uit een periode van laagconjunctuur komt, is dit een wenselijke ontwikkeling.

Figuur 2.4.4 Investeringsquote (in % bbp)



Internationale afspraken over handel en investeringen kunnen een impuls geven aan de groei van de wereldhandel. Handel in goederen, diensten en investeringen is veel sterker verbonden geraakt in mondiale waardeketens. Bijna geen product wordt nog in één land gemaakt, en naast goederen gaan er steeds meer diensten, kennis, data en investeringen de grens over. Over deze handelsvormen zijn in multilateraal verband nog onvoldoende afspraken gemaakt. Nederland zet daarom in op evenwichtige handelsakkoorden om ook deze onderwerpen te adresseren. Daarbij wordt ervoor gezorgd dat standaarden voor onder andere milieubescherming, voedselveiligheid en dierenwelzijn behouden blijven, en worden afspraken opgenomen over duurzaamheid en, afhankelijk van het partnerland, over ontwikkeling. Waar het nog niet lukt om in multilateraal verband afspraken te maken, probeert Nederland op een informele manier deze nieuwe onderwerpen te bespreken via internationale organisaties zoals de OESO, de Wereldbank, de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) en het World Economic Forum. Hoewel internationale handel de totale economische koek vergroot, kunnen bepaalde partijen daarin kleiner worden door de toenemende internationale concurrentie. Zeker op de korte termijn kent globalisering (en elk handelsakkoord) ook verliezers. Met name wanneer de handel tussen ontwikkelde en minder ontwikkelde landen sterk toeneemt, kan een significante herallocatie van verschillende productie-factoren optreden. De inzet van arbeid of kapitaal neemt dan in één sector af, terwijl het in een andere sector toeneemt. Dit kan leiden tot ontwich-tingen op de arbeidsmarkt. De SER wijst er in een recent advies op dat deze effecten rond het handelsverdrag waarover de EU momenteel met de VS onderhandelt, TTIP, naar verwachting relatief beperkt zijn, omdat het een handelsverdrag betreft tussen landen met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau. De SER merkt op dat de verwachte verschuivingen die met TTIP gepaard gaan, zich onder invloed van technologische vooruitgang en globalisering sowieso zouden voordoen. Niettemin vraagt het verlies van werkgelegenheid in bepaalde economische sectoren – op EU-niveau zouden de metaalproducten- en elektrotechnische industrie volgens de ramingen negatief geraakt worden – om beleid om de arbeidsmarktpositie van personen die in deze sectoren werkzaam zijn te

verbeteren en hen te ondersteunen bij het vinden van een nieuwe baan. Ook moet er voldoende inkomensbescherming zijn voor diegenen die daar niet meteen in slagen. Hierbij verdienen laaggeschoolde, oudere werknemers bijzondere aandacht.

2.5 Bestrijden van ongewenste belastingpraktijken

Verschillen tussen belastingstelsels in afzonderlijke landen kunnen personen en bedrijven ruimte bieden voor belastingontwijking en -ontduiking. Dat is ongewenst. Belastingontwijking en -ontduiking ondergraven namelijk het draagvlak bij de rest van de maatschappij om eerlijk belasting te betalen. Tevens leiden ze, bij een gelijkblijvend voorzieningenniveau, tot een hogere belastingdruk op andere grondslagen, zoals arbeid, milieu, auto's of vermogen. Overheden moeten voorkomen dat internationaal opererende bedrijven weinig belasting afdragen, doordat zij hun winsten kunnen verschuiven of de belastinggrondslag uithollen, of dat individuen hun vermogens aan het zicht van de fiscus onttrekken. Landen beconcurreren elkaar om internationale bedrijven aan te trekken. Daar is niets op tegen, tenzij internationale bedrijven als gevolg daarvan geen of te weinig belasting betalen. De effectiefste manier om belastingontduiking en deze ongewenste uitholling van belastingstelsels tegen te gaan, is het ontwikkelen van internationale standaarden.

Er is sprake van belastingontduiking of -fraude wanneer personen of bedrijven inkomens en/of vermogens verzwijgen, zodat zij hierover geen belasting betalen. In de afgelopen jaren hebben verschillende onthullingen, waarvan de Panama Papers een recent voorbeeld zijn, licht geworpen op de constructies die worden gebruikt om via belastingparadijzen tegoeden te verbergen voor de fiscus. Bij belastingontwijking door internationaal opererende bedrijven is geen sprake van het verbergen van informatie voor de fiscus, maar stellen hiaten en/of discrepanties in de nationale regelgeving hen in staat hun belastingafdrachten fors te beperken. Waar fiscale stelsels van verschillende landen niet op elkaar aansluiten, is het soms mogelijk om niet de letter, maar wel de intentie van fiscale wetgeving te schenden. Het verschuiven van winsten en het uithollen van belastinggrondslagen verstoort bovendien de eerlijke concurrentie met bedrijven die niet internationaal opereren en zich «gewoon» aan de nationale fiscale regels houden.

Belastingontduiking is illegaal en overheden moeten hier stevig tegen optreden. De aanpak van belastingontduiking richt zich op verbetering van informatie-uitwisseling en meer transparantie over de belastingafdrachten tussen landen. De OESO heeft een Common Reporting Standard opgesteld die vereist dat financiële instellingen hun klanten identificeren en verifiëren waar zij belastingplichtig zijn. De standaard is in 2016 in Nederland in werking getreden. Vanaf 2017 zullen Europese belastingdiensten financiële gegevens gaan uitwisselen, zodat zij een volledig overzicht krijgen van de gegevens van hun ingezeten belastingplichtigen. Verder is het doel dat deze informatie-uitwisseling ook met zo veel mogelijk niet-EU-landen zal gaan plaatsvinden. Recent zijn hierover afspraken met Zwitserland, Liechtenstein, San Marino en Andorra gemaakt. Hierdoor wordt het moeilijker voor Europese burgers om inkomsten of vermogens voor de fiscus te verbergen.

Nederland heeft tijdens zijn EU-voorzitterschap een speerpunt gemaakt van de implementatie van de strijd tegen belastingontduiking en -ontwijking. Hiertoe moeten de zogenoemde *base erosion and profit shifting*-afspraken (BEPS-afspraken) binnen de EU worden

geïmplementeerd. Bestrijding van belastingontwijking staat al een aantal jaren hoog op de nationale en internationale agenda. In 2013 kwam de G20 een actieplan overeen om agressieve belastingplanning door internationaal opererende bedrijven tegen te gaan. De OESO heeft dit verder uitgewerkt in het BEPS-project. Op 5 oktober 2015 zijn de definitieve actierapporten van het project gepubliceerd. De concrete actiepunten zijn gestoeld op drie overkoepelende beginselen: coherentie van regelgeving, meer aandacht voor reële economische verhoudingen (*substance*) en meer transparantie tussen belastingdiensten onderling en tussen grote bedrijven en belastingdiensten. Een belangrijk succes was het akkoord dat de EU-lidstaten bereikten over de Richtlijn anti-belastingontwijking (ATAD), waardoor een aantal conclusies uit het BEPS-project in alle EU-lidstaten gelijktijdig en op dezelfde wijze in *hard law* moeten worden omgezet. Deze richtlijn bevat een pakket maatregelen om internationale belastingontwijking door grote bedrijven te bestrijden. Nederland ziet het als een prestatie dat de EU in korte tijd tot dit omvangrijke akkoord is gekomen, waardoor de EU vooroploopt in de strijd tegen belastingontwijking door grote bedrijven. De EU-lidstaten hebben ook een richtlijn aangenomen over zogenoemde *country-by-country reporting* tussen belastingdiensten, waarbij grote multinationals verplicht zijn om een landenrapportage op te stellen over de belasting die zij in diverse landen betalen. Belastingdiensten kunnen hierdoor beter inschatten of er een risico is dat een bedrijf kunstmatig winsten verschuift, zodat zij hun schaarse capaciteit efficiënter kunnen inzetten. Nederland heeft deze conclusie uit het BEPS-project al in 2015 in wetgeving omgezet. Ook zijn in EU-verband belangrijke stappen gezet bij de bestrijding van btw-fraude.

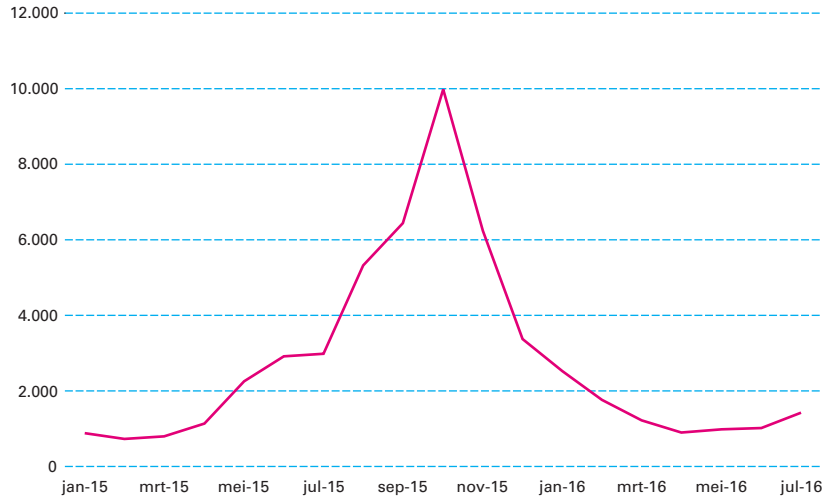
Het kabinet zet tegelijkertijd in op behoud van een goed vestigingsklimaat. Het kabinet kiest daarbij voor *en-en*: én doorzetten van de offensieve inzet tegen belastingontwijking, én behoud van een goed en concurrerend fiscaal vestigingsklimaat. Het blijft belangrijk het internationale vestigingsklimaat in Nederland te bewaken. Daarvan is, naast factoren als de kwaliteit van het onderwijs en de infrastructuur, en een toegankelijke en onafhankelijke rechtspraak, het fiscale vestigingsklimaat een onderdeel. Naarmate de mogelijkheden tot belastingontwijking in internationaal verband worden beperkt, zal er meer aandacht uitgaan naar het verschil in het statutaire vennootschapsbelastingtarief tussen landen.

2.6 Komst van asielzoekers vraagt inzet van overheid, samenleving en asielzoekers zelf

Aan de grote aantallen asielzoekers die in het afgelopen jaar naar ons land zijn gekomen biedt Nederland een rechtvaardige asielprocedure en een sobere opvang. Het kabinetsbeleid is verder gericht op opvang in de regio en het leveren van een bijdrage aan de landen daar, ook eventueel met hervestiging. In maart 2016 kwam de EU tot een akkoord met Turkije over een aanpak van de Europese migratieproblematiek. Het EU-beleid is mede gericht op een betere opvang van vluchtelingen in de regio, een meer solidaire verdeling van asielzoekers tussen de Europese lidstaten en het tegengaan van mensensmokkel. Dit moet ertoe leiden dat de ongecontroleerde migratiestromen naar Europa verminderen en beter beheersbaar worden. Door deze gezamenlijke aanpak komt bovendien het Schengenverdrag minder onder druk te staan. Onder andere de EU en de internationale financiële instellingen stellen financiële middelen beschikbaar om de opvang in de regio te verbeteren. Figuur 2.6.1 toont dat het aantal asielaanvragen in Nederland sinds eind 2015 is gedaald. De daling in de wintermaanden kan enerzijds aan het winterseizoen worden toegeschreven, en anderzijds aan maatregelen die landen aan de Balkanroute troffen (met name bij de grens tussen Griekenland en Macedonië), die het voor migranten moeilijker maken om

binnen de EU door te reizen. Het EU-Turkije-akkoord van maart 2016 heeft ervoor gezorgd dat het aantal illegale grensoverschrijdingen tussen Turkije en Griekenland substantieel is gedaald. Door deze beide ontwikkelingen is het aantal eerste asielaanvragen in Nederland, ondanks het zomerseizoen, in de zomer van 2016 redelijk stabiel gebleven. De asielinstroom blijft echter een grillig fenomeen en de situatie in conflictgebieden brengt veel onzekerheden met zich mee. Dit heeft consequenties voor de opvang, die voldoende toegerust moet zijn om deze fluctuaties te kunnen verwerken.

Figuur 2.6.1 Aantal eerste asielaanvragen in Nederland per maand 2015–2016



Bron: Immigratie- en naturalisatiedienst (IND)

Een verhoogde instroom van asielzoekers heeft economische gevolgen voor de landen waar zij worden opgevangen. Deze hangen sterk af van de specifieke eigenschappen van de groep migranten. Er zijn overeenkomsten, maar ook belangrijke verschillen tussen de huidige asielzoekers en migranten uit het verleden, wat betreft de landen van herkomst, de reden voor migratie, en de vaardigheden die zij meebrengen. Daarom geven bevindingen uit het verleden slechts een indicatie van hoe de huidige groep asielzoekers, in het bijzonder zij die een verblijfsvergunning krijgen, de Nederlandse economie zal beïnvloeden. Volgens het IMF (2016) neemt over het algemeen de groei van het bbp op de korte termijn beperkt toe als gevolg van hogere overheidsuitgaven aan bijvoorbeeld de opvang van asielzoekers. Dit betekent overigens niet dat het inkomen per hoofd van de bevolking stijgt. Op de middellange en lange termijn hangen de economische gevolgen sterk af van de mate waarin de betreffende groep integreert op de arbeidsmarkt. Afhankelijk van de banen waarin asielzoekers die mogen blijven terechtkomen, kunnen er negatieve effecten zijn, zoals verdringing of neerwaartse loondruk voor mensen die nu in die sectoren werkzaam zijn.

Het is zaak om asielzoekers die in Nederland mogen blijven meteen te ondersteunen bij de integratie, zodat zij zo goed mogelijk kunnen meedoen in de maatschappij. Het is hierbij belangrijk om lessen te trekken uit het verleden. Studies naar de arbeidsmarktintegratie van eerdere asielmigranten wijzen uit dat hun arbeidsparticipatie en inkomen lager zijn dan de arbeidsparticipatie en het inkomen van autochtonen met een vergelijkbaar opleidings- en leeftijdsprofiel. Hoewel er sprake is van enige convergentie naarmate migranten langer in het land van aankomst zijn, neemt het tempo daarvan over de tijd af, en

blijft de kloof met autochtonen substantieel⁴². Deze uitkomsten waren deels het gevolg van kenmerken van de groep asielmigranten, zoals hun opleidingsniveau, maar ook van beleid dat onvoldoende gericht was op de uitdagende integratieproblematiek. Voor betere integratie is een grotere inspanning nodig, zowel van de asielzoeker zelf als van de overheid. Het huidige kabinetsbeleid is erop gericht om mensen die asiel aanvragen snel uitsluitel te geven. Voor mensen die niet mogen blijven is het van belang dit snel te weten. Aanvragen die evident kansloos zijn, bijvoorbeeld uit veilige landen, worden daarom met voorrang afgehandeld. Het proces is gericht op een snelle terugkeer, zodat mensen hun leven in hun thuisland weer kunnen oppakken. Asielzoekers van wie de asielaanvraag wordt ingewilligd krijgen een tijdelijke verblijfsvergunning. Zij zijn vanaf dat moment vergunninghouder. Na vijf jaar in Nederland te zijn geweest, kunnen zij een permanente verblijfsstatus aanvragen als er nog steeds een reden voor asiel is, bijvoorbeeld als het onveilig blijft in het land van herkomst. Het overheidsbeleid is erop gericht deze mensen zo snel mogelijk zelfstandig te maken en te laten integreren in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Dat voorkomt dat een groot deel van hen langdurig afhankelijk wordt van de bijstand. Meedoen op de arbeidsmarkt is essentieel voor de (sociale) integratie, en onnodige uitkeringsafhankelijkheid leidt tot verkwisting van menselijk kapitaal en onnodige belasting van de sociale zekerheid.

De positie van vergunninghouders op de arbeidsmarkt kan met gericht beleid worden verbeterd. Uit onderzoek blijkt dat het belangrijk is om tijdig uitsluitel te bieden over de verblijfsstatus. Dat stimuleert mensen om te investeren in menselijk en sociaal kapitaal, bijvoorbeeld door het leren van de taal van het land van aankomst. Ook voorkomt het kennisverlies en motiveert het mensen om deel te nemen aan het arbeidsproces. Vaak hebben migranten een zwakke arbeidsmarktpositie, door gebrekkige taalbeheersing, een slecht aansluitende of niet-erkende opleiding en gebrek aan een netwerk. Om te voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt verder toeneemt, is het volgens het IMF allereerst belangrijk om arbeidsmarktrestricties die voor asielzoekers bestaan zo snel en zo veel mogelijk te beperken. De ervaring leert dat arbeidsmarktkansen afnemen naarmate iemand langer niet werkt: mensen verliezen hun vaardigheden en werkgevers beschouwen langdurige werkloosheid vaak als een signaal voor een lage productiviteit⁴³. Vervolgens kunnen op de migranten gerichte maatregelen de arbeidsmarktintegratie verder ondersteunen, aldus het IMF. Mogelijkheden om met flexibele contractvormen te werken, zoals die in Nederland al volop bestaan, kunnen werkgevers stimuleren om toch migranten in dienst te nemen, van wie zij de productiviteit moeilijk kunnen inschatten vanwege onzekerheid over hun vaardigheden en opleiding. Ook kan erkenning van buitenlandse diploma's de arbeidsmarktpositie van migranten verbeteren. Verder kunnen minder toetredingsdrempels voor startende bedrijven de ondernemingszin bij statushouders ondersteunen.

Het is van belang om vanaf het eerste moment van vergunningverlening te investeren in integratie. Er moet rekening mee gehouden worden dat een (groot) aantal van de asielzoekers na de periode van vijf jaar in Nederland zal blijven. Maximale inspanning voor een snelle integratie, met name op de arbeidsmarkt, bevordert dat vergunninghouders die (tijdelijk dan wel permanent) mogen blijven, actief bijdragen aan de maatschappij. Daarom is het beleid erop gericht dat mensen direct na vergunningverlening de Nederlandse taal gaan leren, via integratietra-

⁴² WRR (2015). Policy Brief, «Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten».

⁴³ CPB (2015). Policy Brief, «Langdurige werkloosheid. Afwachten én hervormen».

jecten de Nederlandse waarden en normen meekrijgen, vrijwilligerswerk doen en worden begeleid naar onderwijs en betaald werk. De participatieverklaring wordt een verplicht onderdeel van de inburgering. Deze verklaring wijst nieuwkomers op hun rechten en plichten, en op de fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving. Door ondertekening van deze verklaring toont een vergunninghouder betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en de bereidheid om daar actief aan bij te dragen. Na vergunningverlening worden direct het arbeidsverleden en de kwalificaties van de migrant in kaart gebracht. Daardoor is een kansrijke koppeling aan een gemeente mogelijk, waarbij rekening gehouden wordt met de regionale arbeidsmarkt. Wanneer zo snel mogelijk na toekenning van een vergunning deze stappen worden gezet, neemt de kans dat mensen zelfstandig kunnen meedraaien in de maatschappij toe. Het bevorderen van een snelle integratie laat onverlet dat een deel van de asielzoekers niet permanent in Nederland zal mogen blijven. Als het eerder veilig wordt in het herkomstland en terugkeer van sommige mensen aan de orde is, zullen zij gemakkelijker kunnen terugkeren naar hun land en kunnen helpen bij de wederopbouw, als ze in de tussentijd in Nederland zijn gestimuleerd om actief bezig te zijn met hun toekomst.

2.7 Naar een CO₂-armere economie

Menselijk handelen, met name de uitstoot van broeikasgassen, beïnvloedt het klimaat. Er zijn sterke wetenschappelijke aanwijzingen dat als de huidige ontwikkelingen doorzetten, de gevolgen voor de biodiversiteit, de landbouwproductiviteit, de verspreidingspatronen van ziektedragers en voor de leefbaarheid in delen van de wereld groot zijn. In Nederland kan een toename van de zeespiegelstijging en van extreme neerslagpieken leiden tot overstromingsgevaar. Zonder aanvullende acties leiden de huidige trends in de mondiale welvaartstoename en bevolkingsgroei tot een sterke stijging van de uitstoot van broeikasgassen. De uitdaging is dus groot. Negatieve effecten van broeikasgasuitstoot op het klimaat worden door de markt niet vanzelf meegenomen in de heersende marktprijzen. Hiermee is sprake van een klassiek «marktfalen». Het beter laten functioneren van markten kan in zo'n situatie de maatschappelijke welvaart verhogen.

Wereldwijd spelen overheden een belangrijke rol bij het tegengaan van klimaatverandering door dit marktfalen tegen te gaan. Hierbij staat de overheid voor een aantal uitdagingen. Ten eerste is er bij klimaatbeleid sprake van intergenerationele verdelingseffecten. Huidige generaties moeten extra kosten maken om de gevolgen van klimaatverandering voor volgende generaties te beperken. Er moet een goede verdeling van de kosten over de generaties gevonden worden. Daarnaast geldt dat alleen reductie van totale mondiale emissies effectief is om klimaatverandering te beperken. Er zijn dus internationale afspraken nodig om «free-ridergedrag» te voorkomen. Een internationale aanpak leidt bovendien tot de efficiëntste aanpak van het probleem. Dan kan reductie van CO₂-uitstoot⁴⁴ daar plaatsvinden waar deze de laagste kosten en het minste welvaartsverlies met zich meebrengt. De kosten zouden vervolgens wereldwijd eerlijk verdeeld kunnen worden.

Het klimaatakkoord dat in december 2015 in Parijs werd gesloten is een hoopgevende stap. Het akkoord legt internationaal de ambities vast en biedt een kader voor de komende jaren. De afspraken zijn gericht op beperking van de mondiale temperatuurstijging tot ruim onder 2

⁴⁴ Met CO₂-uitstoot wordt CO₂ en equivalenten bedoeld (broeikasgassen zoals methaan, HCFK's en lachgas).

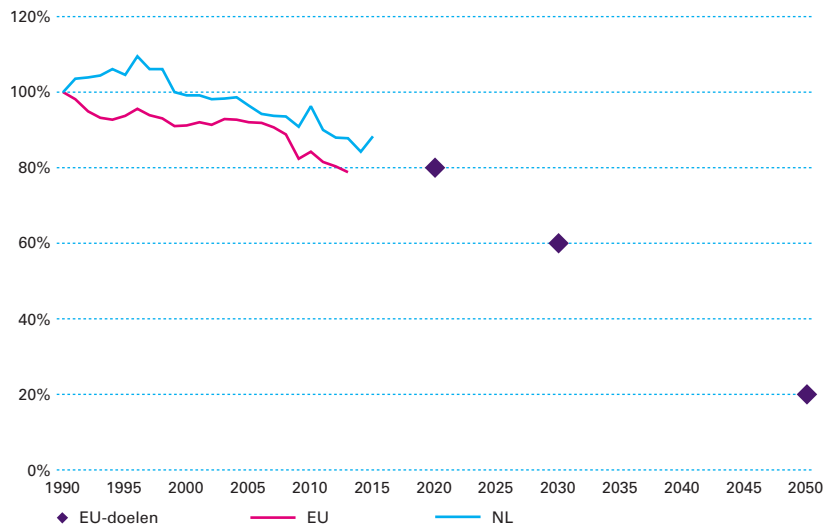
graden Celsius, waarbij wordt gestreefd naar een maximale stijging van 1,5 graden Celsius. Bovendien is afgesproken dat in de tweede helft van deze eeuw een balans wordt bereikt tussen de emissie en de opname van CO₂. Nagenoeg alle landen in de wereld hebben toezeggingen gedaan ten aanzien van de reductie van nationale emissies. De EU heeft zich in het klimaatakkoord gecommitteerd aan een reductie van de CO₂-uitstoot met ten minste 40 procent in 2030, ten opzichte van 1990. De Nederlandse inspanningen zullen de komende jaren in het teken van dit doel staan. De EC zal analyseren wat de afspraken van Parijs betekenen voor de ambitie van de EU. In het akkoord wordt bevestigd dat onder leiding van ontwikkelde landen financiering beschikbaar komt voor klimaatgerelateerde mitigatie- en adaptatieprojecten in ontwikkelingslanden. Inzet en (co-)financiering vanuit de private sector is cruciaal om de afgesproken doelstellingen te halen. Ook in het kader van de zogenoemde Global Goals van de Verenigde Naties, waarin doelen voor duurzame ontwikkeling zijn geformuleerd, is het beheersen van de mondiale klimaatproblematiek een belangrijk thema.

Een langetermijnstrategie om klimaatverandering tegen te gaan is in de kern gericht op de reductie van CO₂-uitstoot.⁴⁵ CO₂-uitstoot is immers de grootste directe veroorzaker van klimaatverandering. Een focus op andere doelen, zoals een aandeel hernieuwbare energie of een percentage energiebesparing kan ertoe leiden dat niet de meest kostenefficiënte maatregelen worden getroffen. Het is dus het beste om maatregelen gericht op hernieuwbare energie of energiebesparing in te zetten in dienst van het CO₂-doel, voor zover deze kostenefficiënt zijn.

CO₂-reductie in Nederland vindt plaats binnen de context van het Europese klimaat- en energiebeleid, met tot 2023 het Energieakkoord als voornaamste (aanvullende) raamwerk. Voor reductie van CO₂ in de industrie en de energiesector is er het EU-Emissiehandelsstelsel (ETS). Dit stelsel stelt een maximum aan de CO₂-uitstoot in deze sectoren en maakt het recht om CO₂ uit te stoten verhandelbaar. Hierdoor krijgt CO₂-uitstoot een prijs. Dit leidt in principe tot een zo kostenefficiënt mogelijke transitie richting het Europese CO₂-reductiedoel. Omdat de CO₂-prijs, onder andere vanwege de economische crisis en subsidiëring van duurzame energie, lager blijft dan verwacht, is de financiële prikkel die het ETS afgeeft echter beperkt. Op dit moment is het ETS niet de drijvende kracht achter innovatie en investeringen in CO₂-arme technologie in ETS-sectoren. Als blijkt dat het ETS ook op lange termijn onvoldoende prikkels geeft, moeten de mogelijkheden om hier verbetering in aan te brengen op Europees niveau worden onderzocht. Eventueel kan ook nationaal worden bijgestuurd. Buiten het ETS – in de gebouwde omgeving, landbouw- en transportsectoren – is Nederland zelf verantwoordelijk voor CO₂-reductie. Voor deze sectoren kan het op korte termijn al een strategie ontwikkelen voor de periode na het Energieakkoord.

⁴⁵ In het afgelopen jaar zijn er verschillende onderzoeken gepubliceerd met aanbevelingen voor het Nederlandse langetermijnklimaatbeleid, onder andere het Energierapport van het Ministerie van Economische Zaken, het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Kostenefficiëntie CO₂-Reductiemaatregelen (IBO CO₂) en de DNB-studie «Tijd voor transitie».

Figuur 2.7.1 Uitstoot van broeikasgassen (CO₂ en equivalenten), Nederland en EU (1990=100%)



Wereldwijd moeten overheden op basis van een langetermijnvisie geloofwaardig beleid ontwikkelen om de transitie naar een CO₂-armere economie te maken.

Heldere communicatie hierover is essentieel. Een duidelijke koers biedt investeringszekerheid aan de markt en beperkt de risico's rond een mogelijke «koolstofzeepbel». Een koolstofzeepbel kan ontstaan als de verwachtingen van de markt rondom toekomstig klimaatbeleid niet overeenstemmen met de daadwerkelijk genomen beleidsmaatregelen. Wanneer marktpartijen niet weten waar ze aan toe zijn, of wanneer ze verrast worden door plotse beleidswijzigingen, kan dit leiden tot abrupte correcties in de waardering van CO₂-gerelateerde activa. Dat kan repercussies hebben voor de balansen van financiële instellingen en uiteindelijk voor de economie. In het najaar van 2016 presenteert het kabinet in een Energieagenda stappen om de energietransitie op de middellange en lange termijn verder vorm te geven.

Onderzoek en innovatie zijn van groot belang voor een betaalbare energietransitie.

Wie mogelijkheden voor CO₂-reductie zoekt, doet er goed aan om zowel aandacht te hebben voor het bestaande, generieke onderzoeks- en innovatiebeleid, als voor specifiek, voor Nederland relevante onderzoek en voor specifieke innovaties, bijvoorbeeld op het gebied van wind op zee. Ook is het belangrijk om bij de aanleg van infrastructuur rekening te houden met de uitrol van CO₂-arme technieken, en te vermijden dat technieken met een hoge CO₂-uitstoot langer rendabel blijven dan noodzakelijk (*lock-in*). Bij zowel het innovatie- als het infrastructuurbeleid is het nuttig in te zetten op een afgebakende, maar brede portefeuille CO₂-reductietechnieken, die periodiek wordt geëvalueerd en zo nodig wordt herzien. Op deze manier wordt een optie genomen op zo veel mogelijk veelbelovende technieken. Tegelijk kan er meer aandacht uitgaan naar een techniek wanneer die zich onverwacht sneller ontwikkelt (zoals de afgelopen 10 jaar het geval was bij fotovoltaïsche zonnepanelen), of juist minder aandacht, als de beloften niet worden waargemaakt. Hiermee worden de kosten van de transitie op lange termijn zo laag mogelijk gehouden. In de Energieagenda zal een beeld worden gegeven van waar de focus voor energie-innovatie op zou kunnen liggen.

Ook zal per functionaliteit gekeken worden naar de innovatiebehoefte en de mogelijkheden voor versnelling⁴⁶.

Met een consistent, transparant langetermijnbeleid is een transitie naar een CO₂-arme Nederlandse economie binnen ongeveer 35 jaar haalbaar. Dit vergt dan wel een significante aanpassing van de Nederlandse energiemix. Op dit moment is nog een zeer groot deel van de energiemix gebaseerd op fossiele energiedragers. Er zullen gevolgen zijn voor de economie, in termen van veranderende activiteiten en veranderende aard van de werkgelegenheid. Hoe meer Nederland vooroploopt in de transitie, hoe groter de kans dat er bijvoorbeeld werkgelegenheid, innovatie of export ontstaat in groene sectoren. Het is echter zeker niet zo dat overheidsbeleid om voorop te lopen altijd optimaal is. Het is zeer waarschijnlijk dat Nederland als klein land kan profiteren van technologische vooruitgang ten aanzien van verschillende CO₂-reductietechnieken in het buitenland. Beleid dat gericht is op vooroplopen met deze technologieën kan dan vanuit het oogpunt van de samenleving een dure investering zijn, los van de vraag of het doel überhaupt bereikt zou worden. Hierbij is de uitdaging om energie- en klimaatbeleid zo vorm te geven dat het klimaatverandering op een effectieve manier tegengaat, en dat het tegelijkertijd het verdienvermogen van de Nederlandse economie versterkt.

⁴⁶ De vier functionaliteiten zijn: i) lage temperatuurwarmte in gebouwen voor verwarming en warm water; ii) hoge temperatuurwarmte voor industriële productie; iii) transport en mobiliteit; iv) de werking van verlichting en elektrische apparaten. Zie verder: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2015). «Rijk zonder CO₂».

3 Het budgettaire beleid

3.1 Inleiding

De aantrekkende economie geeft de overheidsfinanciën de wind in de zeilen. Dat is met name te merken aan de stijgende inkomsten van het Rijk, die in 2017 naar verwachting uitkomen op 260,5 miljard euro (zie tabel 3.1.1). In totaal geeft het Rijk volgend jaar naar verwachting 261,9 miljard euro uit, zodat een tekort van 1,3 miljard euro resteert. Samen met het tekort van decentrale overheden, dat geraamd wordt op 1,9 miljard euro, zorgt dat voor een begroot EMU-saldo van – 3,3 miljard euro in 2017, oftewel – 0,5 procent van het bruto binnenlands product (bbp) – de omvang van de economie.

In vergelijking met 2016 liggen in 2017 de inkomsten van het Rijk 9,2 miljard euro hoger, tegen 4,1 miljard euro hogere uitgaven. Het tekort van decentrale overheden is volgend jaar naar verwachting lager dan het tekort in 2016, dat geraamd wordt op 2,1 miljard euro.

De schuld van de overheid daalt van 63,4 procent van het bbp in 2016 tot 62,1 procent van het bbp in 2017. Deze daling ontstaat met name doordat de omvang van de economie sneller groeit, van 692 miljard euro tot 709 miljard euro, dan de schuld, die stijgt van 439 miljard euro tot 440 miljard euro. De begroting valt naar de verwachting van het kabinet binnen de toegestane marges van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

Tabel 3.1.1 Budgettaire kerngegevens (in miljard euro, tenzij anders aangegeven)

	2016	2017
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	251,3	260,5
Netto-uitgaven onder het uitgavenkader	251,6	255,7
Rijksbegroting in enge zin	107,7	109,2
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	76,7	77,9
Budgettair Kader Zorg	67,1	68,5
Overige netto-uitgaven	5,1	6,2
Gasbaten	- 2,3	- 2,6
Rentelasten	7,1	6,4
Zorgtoeslag	4,2	4,4
Overig	- 3,9	- 2,1
Totale netto-uitgaven	256,7	261,9
EMU-saldo centrale overheid	- 5,4	- 1,3
EMU-saldo decentrale overheden	- 2,1	- 1,9
Feitelijk EMU-saldo	- 7,5	- 3,3
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	- 1,1%	- 0,5%
EMU-schuld	439	440
EMU-schuld (in procenten bbp)	63,4%	62,1%
Bruto binnenlands product (bbp)	692	709

De overheidsfinanciën zijn in grote mate afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen. Zo leidt een contractloonstijging tot meer uitgaven van departementen, maar via bijvoorbeeld de loonheffing ook tot meer inkomsten voor de overheid. De cijfers in deze Miljoenennota zijn gebaseerd op de macro-economische ramingen van het CPB. Tabel 3.1.2 geeft een overzicht van de belangrijkste cijfers uit de meest recente raming van het CPB (Macro Economische Verkenning (MEV) 2017).

Tabel 3.1.2 Macro-economische veronderstellingen		
	2016	2017
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	692	709
Economische groei (volume groei; in procenten bbb)	1,7	1,7
Inflatie (consumentenprijsindex; mutatie per jaar in procenten)	0,6	0,6
Contractloon marktsector (mutatie per jaar in procenten)	1,5	1,6
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden personen, internationale definitie)	555	555
Lange rente (niveau in procenten)	0,2	0,1
Eurokoers (dollar per euro)	1,11	1,11
Olieprijs (dollar per vat)	44	51

Dit hoofdstuk bevat het budgettaire beleid van de overheid en de stand van de overheidsfinanciën. De belangrijkste budgettaire ontwikkelingen worden beschreven in paragraaf 3.2. Paragraaf 3.3 gaat over de vooruitzichten voor de overheidsfinanciën in 2017 en de belangrijkste budgettaire keuzes. Vervolgens bevat paragraaf 3.4 een beschouwing van de begroting in het perspectief van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Paragraaf 3.5 belicht de ontwikkeling van de inkomsten en de uitgaven. Ten slotte komen kadertoetsen aan de orde in paragraaf 3.6.

3.2 Belangrijkste budgettaire ontwikkelingen 2017

Het Regeerakkoord van het kabinet kent drie pijlers, waaronder de overheidsfinanciën op orde brengen. De overheidsfinanciën ontwikkelen zich gunstiger dan bij de start van het kabinet werd verwacht. De overheidsschuld daalt ook volgend jaar en is hard op weg richting de Europese begrotingsgrens van 60 procent van het bbb. In recente jaren is het overheidstekort sterk verbeterd, van 3,9 procent van het bbb in 2012 tot naar verwachting 0,5 procent van het bbb in 2017. De Europese regels, die net als de Nederlandse begrotingsregels zijn gericht op houdbare overheidsfinanciën op lange termijn, bieden het kabinet voor 2017 ruimte voor uitgaven aan maatschappelijke prioriteiten en een evenwichtig koopkrachtbeeld.

Structureel heeft het kabinet 1,55 miljard euro vrijgemaakt voor veiligheid, defensie, zorg, onderwijs en armoedebestrijding, en 1,1 miljard euro voor een evenwichtig koopkrachtbeeld. Ook met dit pakket bevindt het structureel saldo zich binnen de marges van het Stabiliteits- en Groeipact. Het bedrag van 2,7 miljard euro betreft een intensivering bovenop het uitgaven- en inkomstenkader. Dat betekent dat de overheidsuitgaven in reële termen toenemen. Met deze intensivering worden in sommige gevallen eerder voorgenomen bezuinigingen teruggedraaid of budgettaire problematiek zoals de ruilvoet opgelost.

Tabel 3.2.1 Pakket 2017		
In miljarden euro's, + is saldobelastend	Lasten	Uitgaven
Maatschappelijke prioriteiten 1,55 mld euro	0,05	1,5
VenJ		0,5
VWS		0,4
Defensie		0,3
OCW		0,2
Plan armoede kinderen		0,1
Overig (WIV, bevorderen export en reservering)	0,05	0,0
Koopkracht 1,1 mld euro	0,4	0,7
Algemene heffingskorting	0,5	
Ouderenkorting	0,4	
Zorgtoeslag	0,4	
Inkomstenbelasting	- 0,1	
Arbeidskorting	- 0,5	
Compensatie zorgpremies	- 0,2	
Huurtoeslag		0,6
Kindgebonden budget		0,1
Totaal pakket: 2,7 mld euro	0,5	2,2

Maatschappelijke prioriteiten

Het kabinet reserveert 450 miljoen euro voor de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat geld gaat onder andere naar de politie, vanaf volgend jaar ruim 200 miljoen euro, voor opsporing en wijkagenten. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen structureel ruim 35 miljoen euro tegemoet zien voor contraterrorisme en cybersecurity. Ongeveer 50 miljoen euro is bestemd voor het Openbaar Ministerie en de rechtspraak. Ten slotte sluit het kabinet geen gevangnissen en investeert het kabinet in vakmanschap bij medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Om zorgaanbieders ruimte te bieden om de kwaliteit van de ouderenzorg te verbeteren, wordt de voorgenomen bezuiniging op de verpleeghuiszorg van 500 miljoen euro geschrapt. Het terugdraaien wordt voor 400 miljoen euro gedekt vanuit het pakket en voor 100 miljoen euro door ruimte binnen de langdurige zorg.

De intensivering bij defensie zijn de reactie van het kabinet op de (internationale) veiligheids situatie en dragen op lange termijn bij aan stabiliteit in Nederland en daarbuiten. Er is 300 miljoen euro beschikbaar voor defensie, waarvan 200 miljoen euro voor de materiële en personele basisgereedheid en de geoefendheid van de krijgsmacht. Met deze extra middelen heeft het kabinet vanaf 2014 al ruim 870 miljoen euro structureel toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Defensie. 100 miljoen euro wordt ingezet om defensie te ontzien bij het dekken van de ruilvoet- tegenvaller.

Er wordt jaarlijks 200 miljoen euro vrijgemaakt om bijvoorbeeld de kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen, voor verlaging van de schoolkosten voor mbo-leerlingen uit gezinnen met lage inkomens, aanvullende bekostiging voor asielzoekerskinderen in hun tweede jaar in het primair onderwijs, cultuur en verzachten van de korting op de lump sum.

En er komt volgend jaar 100 miljoen euro extra beschikbaar voor kinderen die in armoede opgroeien. Daarmee kunnen kinderen mee op schoolreisje, zich aanmelden bij zwembles of sportattributen aanschaffen.

Evenwichtig koopkrachtbeeld

Voor de derde pijler van het kabinet – eerlijk delen – is structureel 1,1 miljard euro beschikbaar om de koopkracht van burgers te vergroten. Hiervan gaat structureel circa 570 miljoen euro naar de huurtoeslag. Daarnaast wordt het kindgebonden budget voor circa 130 miljoen euro verhoogd, de algemene heffingskorting voor circa 460 miljoen euro en de ouderenkorting voor circa 360 miljoen euro. Als dekking voor het pakket wordt de verhoging van het eindpunt van de derde belastingschijf beperkt voor circa 70 miljoen euro en worden de afbouwgrens en maximale arbeidskorting voor circa 460 miljoen euro verlaagd. Daarnaast wordt de compensatie van hogere zorgpremies vanuit het inkomstenkader voor circa 210 miljoen euro als dekking van het pakket ingezet. Het pakket zorgt ervoor dat de koopkracht van werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden door de bank genomen volgend jaar stijgt.

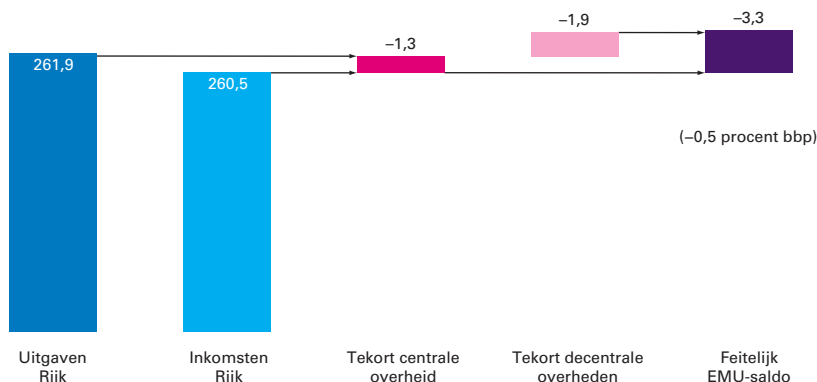
3.3 Overheidsfinanciën in 2017

Een van de drie pijlers van het Regeerakkoord van dit kabinet uit 2012 was het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Bij de start van de kabinetsperiode waren de gevolgen van de crises van de jaren daarvoor nog goed zichtbaar. De overheidsschuld was in vijf jaar tijd gestegen van 42,7 procent van het bbp tot 66,4 procent. En tegelijkertijd noteerde de overheid in 2012 een tekort van 3,9 procent van het bbp.

Tekort flink lager dan in 2012

De situatie is inmiddels heel anders. Tijdens de huidige kabinetsperiode is Nederland ontslagen uit de correctieve arm van het SGP (zie ook paragraaf 3.4), omdat het tekort en de schuld sterk waren afgenomen. Sindsdien daalden het tekort en de schuld nog verder. Een nieuw kabinet kan beginnen in een jaar met naar verwachting een schuld van 62,1 procent van het bbp en een tekort van slechts 0,5 procent van het bbp.

Figuur 3.3.1 Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2017 (in miljarden euro)

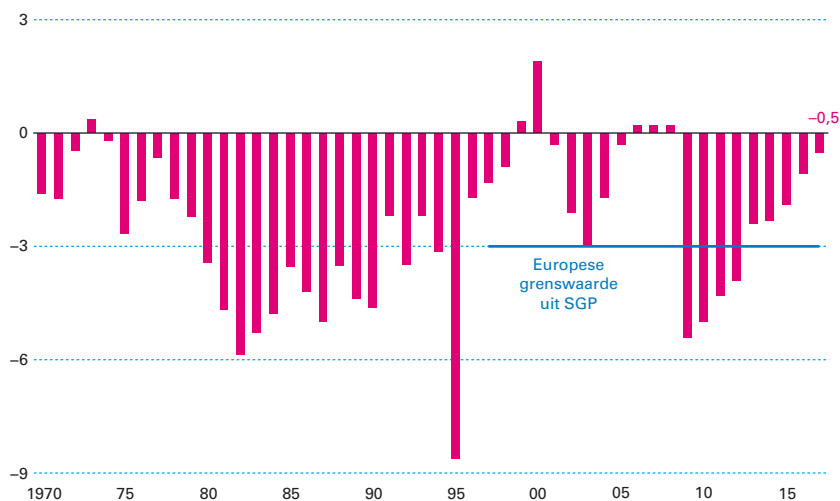


Bron: Ministerie van Financiën

Het tekort van 0,5 procent van het bbp staat gelijk aan een tekort van de gehele overheid à 3,3 miljard euro, zoals figuur 3.3.1 laat zien. De decentrale overheden hebben het grootste aandeel in dit tekort. Daaronder vallen onder andere gemeenten, provincies, waterschappen en samenwerkingsverbanden. Zij zijn naar verwachting goed voor een tekort van 1,9 miljard euro. Daarbovenop komt dan het tekort van de centrale overheid van 1,3 miljard euro.

Een tekort van 0,5 procent van het bbp is het kleinste tekort sinds het begin van de financiële crisis in 2009 en ook in historisch perspectief laag, zoals figuur 3.3.2 laat zien. Het kabinet streeft naar begrotingsevenwicht op middellange termijn, zoals ook is verwoord in het Regeerakkoord.

Figuur 3.3.2 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bbp)



Bron: CBS, CPB, Ministerie van Financiën

Het verwachte tekort voor volgend jaar van 0,5 procent van het bbp betekent een verbetering van het EMU-saldo van 0,6 procent van het bbp ten opzichte van 2016. In tabel 3.3.1 is de horizontale toelichting opgenomen van dit verschil. Het tekort daalt vooral doordat de overheid in 2017 9,2 miljard euro meer aan belastingen en premies binnenkrijgt dan in 2016.

Tabel 3.3.1 Horizontale toelichting EMU-saldo (- is een verslechtering)

	Miljarden euro	Procenten bbp
EMU-saldo 2016	- 7,5	- 1,1%
Noemereffect		0,0%
Belasting- en premie-inkomsten	9,2	1,3%
Zorguitgaven	- 1,3	- 0,2%
Uitgaven aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	- 1,2	- 0,2%
Lonen en prijzen	- 1,1	- 0,1%
EU-afdrachten	- 1,6	- 0,2%
HGIS	1,0	0,1%
GF/PF/BCF	0,5	0,1%
KTV's	- 2,3	- 0,3%
Aardgasbaten	- 0,1	0,0%
Rente staatsschuld	0,7	0,1%
Overig	0,4	0,1%
EMU-saldo 2017	- 3,3	- 0,5%

De uitgaven aan zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid vallen respectievelijk 1,3 miljard euro en 1,2 miljard euro hoger uit. Beide categorieën verslechteren het EMU-saldo in 2017 met 0,2 procent van het bbp ten opzichte van 2016. Hetzelfde geldt voor de indexatie van de overheidsuitgaven met loon- en prijsbijstelling van 1,1 miljard euro, een verslechtering van 0,1 procent van het bbp. Nederland draagt in 2017 naar verwachting 1,6 miljard euro meer af aan de Europese Unie dan dit jaar, waardoor het tekort stijgt met 0,2 procent van het bbp. Die stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de vertraagde ratificatie van het

zogenoemde Eigenmiddelenbesluit. De afdracht valt daardoor lager uit in 2016, omdat Nederland dit jaar eenmalig driemaal de jaarlijkse korting op de afdrachten ontvangt.

Het saldo verbetert tussen 2016 en 2017 ook door lagere uitgaven aan de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS, 1,0 miljard euro) en het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het BTW-compensatiefonds (0,5 miljard euro). De rentekosten over de staatsschuld vallen in 2017 naar verwachting ook gunstiger uit voor de schatkist dan in 2016.

Ten slotte verslechteren zogenoemde kastransactiecorrecties (ktv's) het saldo met 2,3 miljard euro oftewel 0,3 procent van het bbp. Een groot deel van dit saldo komt voort uit de uitgaven van de overheid aan de OV-jaarkaart voor studenten. De rijksoverheid voert een boekhouding op kasbasis, maar moet aan de Europese Unie rapporteren alsof de boekhouding op transactiebasis wordt geadministreerd. De ktv's corrigeren het EMU-saldo voor verschillen tussen het kas- en transactiemoment van uitgaven en inkomsten.

Als de verandering in het tekort niet horizontaal, dus van jaar op jaar, maar verticaal wordt weergegeven, dus sinds de vorige Miljoenennota, blijkt de verbetering van het saldo voor 2017 groter dan voor 2016. Tabel 3.3.2 specificeert deze verbeteringen van respectievelijk 0,8 en 0,4 procent van het bbp. Nagenoeg over de gehele linie toont de tabel meevallers. De hogere belasting- en premie-inkomsten verbeteren het saldo voor zowel 2016 (+0,5 procent van het bbp) als 2017 (+0,6 procent van het bbp) fors.

Tabel 3.3.2 Verticale toelichting EMU-saldo in procenten (- is een verslechtering)

	2016	2017
EMU-saldo Miljoenennota 2016	- 1,5%	- 1,3%
Belasting- en premie-inkomsten	0,5%	0,6%
GF/PF/BCF	- 0,1%	- 0,1%
HGIS	0,0%	0,1%
Aardgasbaten	- 0,4%	- 0,4%
Rentelasten	0,1%	0,4%
Nominale ontwikkeling	0,1%	0,0%
Uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen	0,1%	0,1%
Zorguitgaven	0,1%	0,4%
Overig	0,0%	- 0,3%
EMU-saldo Miljoenennota 2017	- 1,1%	- 0,5%

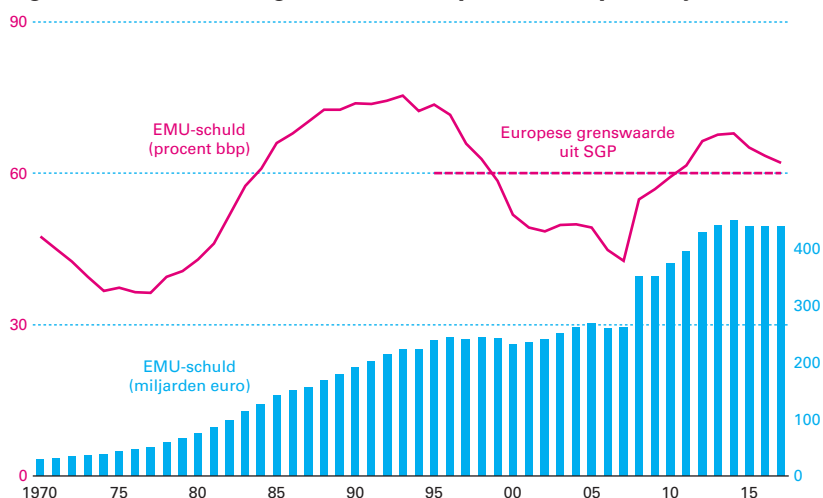
Ook de aardgasbaten vallen op. Ten opzichte van de raming uit de Miljoenennota 2016 dalen de aardgasbaten voor de overheid in 2016 en in 2017 met 0,4 procent van het bbp. Dat verslechtert het EMU-saldo. Dat komt bovenop de eerdere daling van de gasbaten van de afgelopen jaren. De schatkist ontvangt daardoor in 2017 7,5 miljard euro minder gasbaten dan bij de start van de kabinetsperiode de verwachting was (zie ook box 3.2). De rentekosten over de staatsschuld bewegen de andere kant op. De lage rente zorgt voor een meevaller van 0,1 en 0,4 procent van het bbp in 2016 respectievelijk 2017. De zorguitgaven in 2017 dalen ten opzichte van de vorige Miljoenennota met 0,4 procent van het bbp. De andere mutaties ten opzichte van de vorige raming zijn bescheiden, tot maximaal 0,1 procent van het bbp.

Dalende EMU-schuld

De EMU-schuld – de brutoschuld van de hele collectieve sector aan partijen buiten de sector – heeft in 2014 zijn piek beleefd na de crises van de afgelopen jaren. De schuld bedroeg twee jaar geleden 67,9 procent van het bbp oftewel ruim 450 miljard euro. Inmiddels vertoont de EMU-schuld

als percentage van het bbp een dalende lijn richting de grenswaarde van het SGP van 60 procent van het bbp, zoals figuur 3.3.3 weergeeft. In 2017 bedraagt de EMU-schuld naar verwachting 62,1 procent van het bbp of, in absolute bedragen, 440 miljard euro.

Figuur 3.3.3 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp en miljarden euro)



Bron: CBS, CPB, Ministerie van Financiën

De EMU-schuld stijgt in 2017 naar verwachting met 1,7 miljard euro en daalt met 1,3 procent van het bbp ten opzichte van 2016 tot 62,1 procent van het bbp. Deze tegengestelde beweging is helemaal te verklaren door het zogenoemde noemereffect. Het bbp groeit sneller dan de schuld, waardoor deze als percentage van het bbp zakt. Dit effect bedraagt tussen 2016 en 2017 1,6 procent van het bbp, zoals ook tabel 3.3.3 laat zien.

Tabel 3.3.3 Horizontale toelichting EMU-schuld (+ is toename schuld)

	Miljarden euro	Procenten bbp
EMU-schuld ultimo 2016	438,7	63,4%
Noemereffect		- 1,6%
EMU-tekort 2017	3,3	0,5%
Rente-ontvangsten derivaten	-1,5	-0,2%
Schatkistbankieren	-2,1	-0,3%
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	0,2	0,0%
Studieleningen	2,0	0,3%
Correctie op mutatie in ktv's	- 0,4	0,0%
Overige financiële transacties	0,3	0,0%
EMU-schuld ultimo 2017	440,5	62,1%

Het EMU-tekort zorgt voor een hogere schuld, in 2017 goed voor 3,3 miljard euro ofwel 0,5 procent van het bbp. Uit rentederivaten ontvangt de overheid naar verwachting 1,5 miljard euro aan rente. De raming van de schuld voor volgend jaar gaat ook uit van een bedrag van 2,1 miljard euro waarvoor de overheid niet hoeft te lenen, omdat de deelnemers van schatkistbankieren dit bedrag in de schatkist stallen. Een geplande kapitaalinjectie in 2017 in Tennet verhoogt de overheidsschuld met 0,2 miljard euro. Vanuit het studievoorschot verstrekt de overheid in 2017 naar verwachting 2,0 miljard euro aan studieleningen, waardoor de schuld stijgt met 0,3 procent van het bbp. Het EMU-saldo wordt gecorrigeerd voor ktv's à 0,4 miljard euro. Het EMU-saldo is een maatstaf op transactie-basis, maar daarin zitten posten die geen daadwerkelijk kaseffect hebben en daarmee de schuld niet beïnvloeden.

De schuld kan net als het saldo vergeleken worden met de stand uit de vorige raming. De verticale ontwikkeling in de schuld laat voor zowel 2016 als voor 2017 een aanzienlijke verlaging van de schuld zien, van 2,8 procent van het bbp respectievelijk 3,3 procent van het bbp. De economische groei valt in 2016 en 2017 lager uit dan in de Miljoenennota 2016 werd verwacht, waardoor het noemereffect de schuld opdrijft ten opzichte van de raming vorig jaar (+1,2 procent van het bbp). Het overheidstekort valt daarentegen gunstiger uit, met 0,4 procent van het bbp in 2016 en 0,8 procent van het bbp in 2017.

De EMU-schuld is afhankelijk van de ontwikkeling van de schuld in voorgaande jaren. De verandering in 2015 beïnvloedt de beginstand van de schuld in 2016 en daarmee ook de hoogte in latere jaren. Dat effect dempt de schuld in 2016 met 2,5 procent van het bbp. Op dezelfde manier werkt de geraamde verbetering van de schuld 2016 door in de geraamde schuld voor 2017, die daardoor 3,9 procent van het bbp daalt ten opzichte van de raming uit de Miljoenennota 2016.

Tabel 3.3.4 Verticale toelichting EMU-schuld (in procenten bbp)

	2016	2017
EMU-schuld Miljoenennota 2016	66,2%	65,4%
Noemereffect	1,2%	1,2%
Doorwerking lagere schuld t-1	- 2,5%	- 3,9%
EMU-tekort	- 0,4%	- 0,8%
Rente-ontvangsten derivaten	0,1%	0,1%
Voortijdige beëindiging derivaten	- 0,6%	0,0%
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	- 0,3%	0,0%
Overname schulden Propertize	- 0,3%	0,0%
Diverse leningen	0,1%	0,1%
Correctie op mutatie in ktv's	0,1%	0,0%
Overige financiële transacties	- 0,1%	0,0%
EMU-schuld Miljoenennota 2017	63,4%	62,1%

Lagere renteontvangsten uit de rentederivaten van de overheid verhogen de schuld in beide jaren met 0,1 procent van het bbp ten opzichte van de vorige raming. Deze lagere renteontvangsten hangen samen met voortijdige beëindigingen van derivaten. Die beëindigingen tegen de huidige marktwaarde heeft in het lopende jaar een schuldverlagend effect van 0,6 procent van het bbp. Ook de verkoop van de eerste tranche van verzekeraar ASR, en de voorgenomen verkoop van Propertize, samen 0,3 procent van het bbp, was niet voorzien in de raming van vorig jaar. Deze verkopen verlagen de EMU-schuld. Bij de voorgenomen verkoop van Propertize ontvangt het Rijk ook een vergoeding voor het overnemen van schulden van Propertize, waardoor de EMU-schuld nog eens met 0,3 procent bbp daalt.

Mede dankzij de inspanningen van het kabinet is ook de overheidsschuld als percentage van het bbp lager dan aan het begin van deze kabinetsperiode. Maar de schuld is nog steeds een flink stuk hoger dan voor de crisis. Een jaar voor de recessie bedroeg de schuld nog 42,7 procent van het bbp. In de Miljoenennota 2009 stond de verwachting dat de EMU-schuldquote zou dalen tot het laagste niveau sinds 1814.⁴⁷ Acht jaar later gaat deze Miljoenennota ervan uit dat de schuld volgend jaar op 62,1 procent van het bbp uitkomt. De «Schokproef Overheidsfinanciën» uit de

⁴⁷ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700, nr. 1

Miljoenennota 2015 toonde aan dat bij een nieuwe grote macro-economische schok de overheidsschuld⁴⁸ opnieuw snel kan oplopen.⁴⁹

Het is dus belangrijk om te blijven werken aan structureel gezonde overheidsfinanciën. Niet alleen door het begrotingstekort te beperken, maar ook door risico's te reduceren en te beheersen. Hoofdstuk 4 van deze Miljoenennota gaat dieper in op de risico's voor de overheidsfinanciën en het risicobeleid van het kabinet, bijvoorbeeld de nieuwe manier waarop het kabinet de staatsschuld financiert.

Overheidsbalans

In aanvulling op de EMU-schuld bevat bijlage 5 de overheidsbalans. Deze overheidsbalans geeft de vermogenspositie van de hele overheid weer. Eerder kwam deze overheidsbalans terug in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR); het jaarverslag over vorig jaar vermeldde de overheidsbalans 2014. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft onlangs, en eerder dan in vorige jaren, een actualisatie van de overheidsbalans gepubliceerd, waardoor deze Miljoenennota verrijkt is met deze informatie over 2015.

De overheidsbalans geeft een vollediger beeld van de financiële positie van de overheid dan de staatsbalans, die tot en met het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 opgenomen werd. De staatsbalans beperkt zich tot het Rijk en de overheidsbalans omvat alle overheidslagen. Het Rijk gaat namelijk vaak schulden aan voor bezittingen die grotendeels op een andere plek in de collectieve sector landen. Denk bijvoorbeeld aan wegen of gebouwen die gemeenten en provincies financieren vanuit het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Het Rijk verstrekt het geld voor deze fondsen en gaat daarvoor schuld aan, maar de uiteindelijke waarde van de wegen en gebouwen landt op de balans van de decentrale overheid.

Box 3.1 Reactie op door de Algemene Rekenkamer geconstateerde ernstige onvolkomenheden

De Algemene Rekenkamer constateerde in haar verantwoordingsonderzoek dit voorjaar drie ernstige onvolkomenheden over 2015 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), de Belastingdienst en het Ministerie van Defensie. Daarbij tekende de Algemene Rekenkamer aan dat deze problemen niet met geld zijn op te lossen.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

De Algemene Rekenkamer deed de aanbeveling de controlfunctie binnen het ministerie van VenJ te verbeteren, zodat de bedrijfsvoering op orde komt, informatie tijdig op de juiste plek belandt, de informatie betrouwbaar en volledig is en er sturing kan plaatsvinden.

Binnen VenJ verdwijnt de zogenoemde DG-controllaag en ontstaat zo per 1 januari 2017 een controlmodel met twee in plaats van drie lagen. Dat verkleint de afstand tussen concerncontrollers en taakorganisaties. In aanvulling hierop zijn afspraken gemaakt over een forse verbetering in het financieel beheer bij de nationale politie.

⁴⁸ Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 1.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 1, pagina 123.

Belastingdienst

De Belastingdienst heeft op allerlei samenhangende terreinen een wezenlijke slag te maken, stelde de Minister van Financiën in reactie op het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Met de modernisering van het ict-landschap zal ook de oude en complexe ict worden opgeschoond.

Inmiddels is de Belastingdienst vergevorderd met inzicht krijgen in de samenhang tussen bedrijfsprocessen, applicaties en onderliggende ict-infrastructuur. In het derde kwartaal van 2016 zal de eerste versie van een meerjarige, integrale ict-planning gereed zijn. Deze planning moet leiden tot een grote schoonmaakoperatie, waardoor de systemen van de Belastingdienst weer in kunnen spelen op veranderingen in de samenleving. Daarbij is er een nauwe relatie met de Investeringsagenda van de Belastingdienst aangezien wendbare automatiseringssystemen ook bijdragen aan het realiseren van moderne interactie en informatiegestuurd toezicht.

Ministerie van Defensie

Te veel Defensie-materieel stond vorig jaar stil. Vooral reserveonderdelen zijn vaak niet op tijd aanwezig. Verbeteringen in deze logistieke keten gaan te traag, hebben te weinig prioriteit en missen coördinatie, zo schreef de Algemene Rekenkamer.

Defensie werkt aan het oplossen van de ernstige onvolkomenheid in de logistieke keten. Om de materiële gereedheid te verbeteren, onderzoekt Defensie het onderhoud van wapensystemen. *Best practices* die naar voren kwamen uit *pilots* bij het onderhoud van pantserhouwitsers, fregatten en Apache-helikopters gebruikt het Ministerie van Defensie inmiddels voor alle overige wapensystemen. Ook worden de onderhoudsketens binnen alle defensieonderdelen en alle wapensystemen doorgelicht. De Auditdienst Rijk (ADR) onderzoekt hoe het militaire apparaat omgaat met reserveonderdelen. De uitkomsten van dat onderzoek verschijnen nog dit jaar. Ten slotte werkt Defensie aan een methode om meer inzicht te creëren in de exploitatie-uitgaven per wapensysteem en de relatie tussen kosten en uitgaven.

3.4 Eisen Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

Lidstaten van de Europese Unie hebben in het SGP afspraken gemaakt waaraan nationale begrotingen moeten voldoen. Deze afspraken moeten zorgen voor gezonde overheidsfinanciën, op zowel korte als lange termijn. De afspraken kennen een zogenoemde correctieve en een preventieve arm. Sinds het ontslag uit de buitensporigtekortprocedure in 2014 zit Nederland in de preventieve arm.

Preventieve arm

In de preventieve arm gelden de middellangetermijndoelstelling (*Medium Term Objective, MTO*) en de uitgavenregel als begrotingsregels. De doelstellingen uit de preventieve arm zijn gericht op houdbare overheidsfinanciën, bevatten een veiligheidsmarge ten opzichte van het maximaal toegestane tekort van 3 procent van het bbp en geven ruimte aan anticyclisch begrotingsbeleid.

De Europese Commissie stelt de MTO iedere drie jaar vast in de vorm van een minimaal structureel saldo waaraan lidstaten moeten voldoen. Voor Nederland geldt een minimaal structureel saldo van -0,5 procent van het bbp. Het structureel saldo is het feitelijke overheidstekort, geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en incidentele budgettaire

baten en kosten, de zogenoemde *one-offs*. Als de MTO nog niet is bereikt, moeten lidstaten laten zien dat hun structureel saldo voldoende verbetert in de richting van de MTO.

Het structureel saldo is op ieder moment in tijd afhankelijk van de onderliggende zogenoemde *output gap*. De output gap is het verschil tussen de feitelijke productie en de potentiële productie in een land en dient als maatstaf voor de stand van de conjunctuur. Deze maatstaf is doorgaans volatiel, omdat de output gap een niet waarneembare variabele is. Hierdoor kan de vereiste ontwikkeling van het structureel saldo sterk verschillen tussen opeenvolgende ramingen.

Om lidstaten meer zekerheid te geven in de begrotingsvoorbereiding over de economische en budgettaire ramingen, waarop zij in de Europese begrotingsregels worden afgerekend, bevriest de Commissie de begrotingsopdracht voor een bepaald jaar op basis van de lenteraming. De Commissie heeft in de landenspecifieke aanbeveling uit mei dit jaar de begrotingsopdracht voor 2017 bevroren op een verbetering van het structureel EMU-saldo van 0,6 procent van het bbp.⁵⁰ Indien uit recentere informatie blijkt dat het uitvoeren van de begrotingsopdracht niet langer nodig is om de MTO te bereiken zal de Commissie de opdracht naar beneden bijstellen.⁵¹ Dat is in deze Miljoenennota voor Nederland het geval. In 2016 bedraagt het structureel EMU-saldo naar verwachting – 0,9 procent van het bbp. Om in 2017 de MTO van – 0,5 procent van het bbp te bereiken, is dan een inspanning van 0,4 procent van het bbp vereist. Deze inspanning is kleiner dan de begrotingsopdracht uit de landenspecifieke aanbeveling. Het kabinet gebruikt de inspanning van 0,4 procent van het bbp om te berekenen of Nederland voldoet aan de Europese begrotingsregels in 2017. Uiteindelijk moet een raming van de Commissie de vereiste inspanning bevestigen.

Tabel 3.3.1 laat zien dat Nederland in 2017 een structureel overheidstekort kent van naar verwachting 0,6 procent van het bbp. Het feitelijke tekort van 0,5 procent van het bbp wordt allereerst verlaagd met 0,2 procent van het bbp, omdat de Nederlandse economie op basis van de output gap nog altijd minder presteert dan potentieel kan. De *one-offs* leiden per saldo tot een verslechtering van het structureel saldo van 0,3 procent van het bbp. In 2017 gaat het om de opbrengst van de maatregel om het pensioen in eigen beheer fiscaal aantrekkelijk vrij te laten vallen. Ten opzichte van 2016 verbetert het structureel EMU-saldo met 0,3 procent van het bbp in 2017. Dit is een afwijking van 0,1 procent van het bbp van de vereiste inspanning van 0,4 procent van het bbp. Een afwijking van maximaal 0,5 procent van het bbp is toegestaan. De ontwikkeling van het structureel EMU-saldo valt daarmee binnen de toegestane marge die binnen de preventieve arm wordt toegepast. Verder kijkt de Commissie ook naar de cumulatieve ontwikkeling van het structureel EMU-saldo. In 2016 voldoet Nederland aan de vereisten met een onderschrijding van 0,3 procent van het bbp. Cumulatief over 2016 en 2017 is daarmee sprake van een onderschrijding van 0,2 procent van het bbp (0,3 procentpunt in 2016 en – 0,1 procentpunt in 2017).

⁵⁰ Raad van de Europese Unie (2016). «Aanbeveling van de Raad» in publicatieblad van de Europese Unie.

⁵¹ Zie Europese Commissie (2016). *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, p. 38

Tabel 3.4.1. Structureel EMU-saldo (in procenten bbp)			
	2015	2016	2017
Feitelijk EMU-saldo	- 1,9%	- 1,1%	- 0,5%
Conjuncturele component	0,8%	0,4%	0,2%
Incidentele correcties (<i>one-offs</i>)	0,0%	- 0,3%	- 0,3%
Structureel EMU-saldo	- 1,1%	- 0,9%	- 0,6%

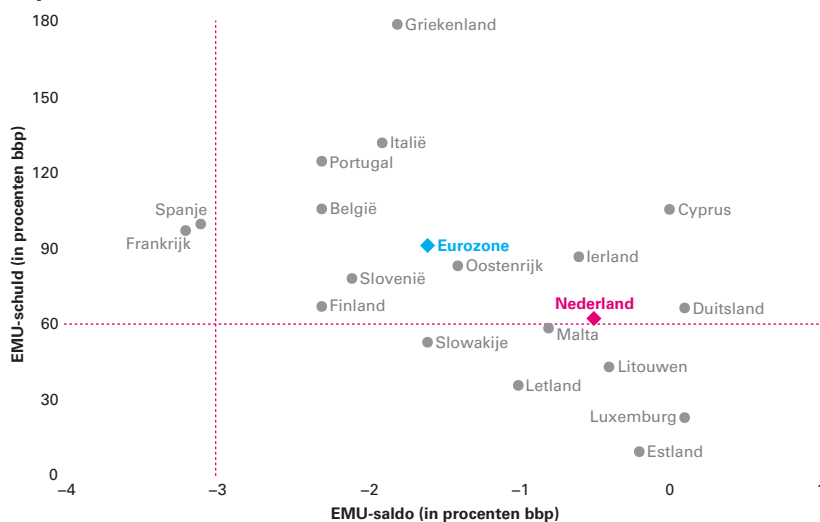
Naast het structureel saldo vormt de uitgavenregel het andere belangrijke criterium in de preventieve arm. De uitgavenregel schrijft voor dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan de potentiële economische groei, waarbij ook rekening gehouden wordt met de afstand tot de MTO.⁵² Conjuncturele inkomstenmeevallers mogen niet worden ingezet voor extra meerjarige uitgaven. Overigens tellen niet alle overheidsuitgaven mee voor de uitgavenregel. Zo worden bijvoorbeeld rente-uitgaven en conjunctuurgerelateerde werkloosheidsuitgaven niet meegeteld. Zodoende laat de uitgavenregel ruimte voor automatische stabilisatie, net als het Nederlandse begrotingsbeleid. In economisch zware tijden hoeft de overheid volgens de uitgavenregel dan niet te bezuinigen op bijvoorbeeld extra werkloosheidsuitgaven. Dat voorkomt extra economische terugval. Ook lagere gasbaten als gevolg van een lagere marktprijs hebben geen effect op de uitgavenregel. Beleidsmatige beslissingen om het gasproductieplafond te verlagen tellen wel mee voor de uitgavenregel.

Uit de uitgavenregel volgt dat de uitgaven van de Nederlandse overheid in 2017 moeten dalen met 0,2 procent ten opzichte van 2016. De overheidsuitgaven stijgen in 2017 naar schatting met 0,2 procent ten opzichte van het jaar ervoor. Een verschil van afgerond 0,3 procentpunt. Vertaald in procenten van het bbp groeien de uitgaven 0,1 procentpunt harder dan de regel voorschrijft. Dit valt binnen de geldende marge van 0,5 procent van het bbp. In 2016 voldoet Nederland aan de norm met een onderschrijding van 0,3 procent van het bbp. Dit betekent een cumulatieve onderschrijding van 0,2 procent van het bbp over 2016 en 2017.

Nederland kent met een verwachte schuld van 62,1 procent van het bbp in 2017 een relatief lage overheidsschuld in vergelijking met veel andere eurolidstaten. Weliswaar zit de EMU-schuld nog nipt boven de grenswaarde van 60 procent van het bbp, maar Nederland nadert het kwadrant in figuur 3.4.1 waarin zowel het feitelijk EMU-saldo als de EMU-schuld zich onder de grenswaarden die zijn vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact bevinden. Slechts een beperkte groep landen kent een beter EMU-saldo dan Nederland. Datzelfde geldt voor de EMU-schuld.

⁵² Zie Europese Commissie (2016). *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, p. 48.

Figuur 3.4.1 EMU-saldo en EMU-schuld in de eurozone in 2017 (in procenten bbp)

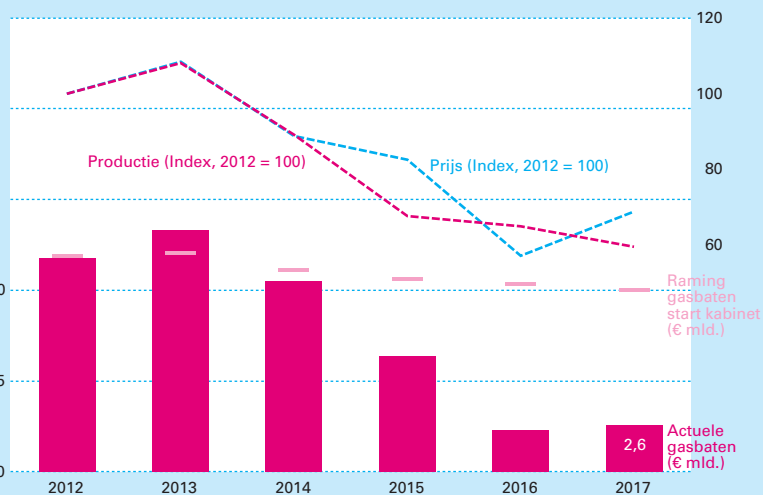


Bron: Europese Commissie, Ministerie van Financiën

Box 3.2 Teruglopende gasinkomsten

De inkomsten die de overheid ontving uit de gaswinning waren jarenlang een belangrijke factor in de rijksbegroting. Het kabinet ging er bij zijn start in 2012 weliswaar van uit dat de gasbaten terug zouden lopen, maar dat de gasbaten in 2017 toch altijd nog goed zouden zijn voor 10,0 miljard euro⁵³, zoals figuur 3.4.2 laat zien.

Figuur 3.4.2 Gasprijs en -productie (links, index 2012=100) en gasbaten (in miljarden euro) t.o.v. verwachtingen 2012



Volgens de huidige ramingen bedragen de inkomsten uit de gaswinning in 2017 2,6 miljard euro. De schatkist loopt dus een bedrag van 7,5 miljard euro mis ten opzichte van de verwachting in de Startnota van eind 2012. Achteraf gezien lagen de gasinkomsten

⁵³ Op kasbasis, exclusief inkomsten uit vennootschapsbelasting.

in 2013 op het hoogste niveau in deze kabinetsperiode. Ze bedroegen toen in totaal 13,3 miljard euro, door zowel een hogere productie als een hogere prijs dan werd voorzien.

Het kabinet heeft de afgelopen jaren in verband met de aardbevingen in Groningen bewust gekozen voor een lagere gasproductie. Om de veiligheid van Groningers te waarborgen en verdere schade aan huizen te voorkomen, heeft het kabinet de afgelopen jaren de winning drastisch verlaagd. De productie in Groningen daalt daarom volgend jaar naar 24 miljard m³. Mede daardoor daalt de verwachte totale gasproductie volgend jaar tot 44 miljard m³, terwijl in 2012 nog 74 miljard m³ en in 2013 80 miljard m³ gas gewonnen werd. Ten opzichte van 2012 ligt de productie volgend jaar ruim 40 procent lager.

De gedaalde productie is slechts een deel van het verhaal. Tijdens de kabinetsperiode daalde de gasprijs op de beurs⁵⁴ met ruim 30 procent van gemiddeld 24 eurocent per m³ gas in 2012 tot naar verwachting bijna 17 eurocent per m³ in 2017.

De scherpe daling van de gasbaten tussen 2014 en 2016 heeft ook te maken met de vaste kosten van de gaswinning. De vaste kosten nemen niet evenredig af met de productie en dat drukt de opbrengst voor de overheid.

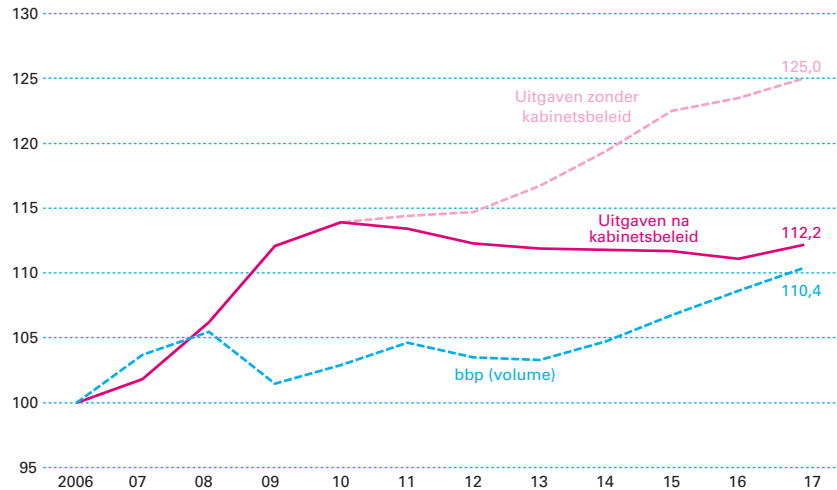
3.5 Ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven

Het kabinet heeft sinds zijn aantreden in 2012 omvangrijke beleidspakketten gepresenteerd om in lijn met het Regeerakkoord de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Deze maatregelen hebben geleid tot een verwachte verbetering van het overheidstekort van 22 miljard euro in 2017.⁵⁵

⁵⁴ De gasprijs op de zogenoemde Title Transfer Facility (TTF), de virtuele beurs waarop gas verhandeld wordt.

⁵⁵ Sinds het aantreden van kabinet-Rutte-Verhagen zijn beleidspakketten doorgevoerd voor in totaal 51 miljard euro in 2017: het Regeerakkoord Rutte-Verhagen bevatte maatregelen voor in totaal 19 miljard euro, het Begrotingsakkoord 2013 voor 10 miljard euro, het Regeerakkoord Rutte-Asscher voor 16 miljard euro en het aanvullend pakket inclusief de begrotingsafspraken uit 2014 voor 6 miljard euro.

Figuur 3.5.1 Effect kabinetsbeleid op uitgavenontwikkeling (index, 2006=100)

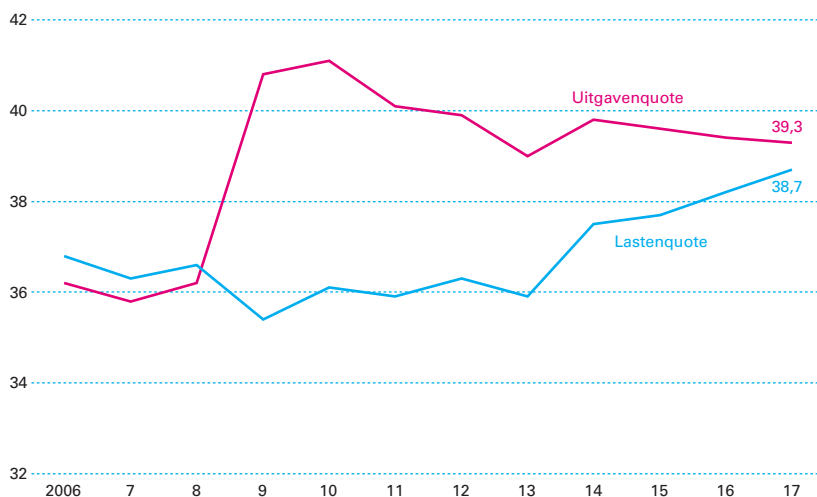


Bron: CPB, Ministerie van Financiën

In de periode voor de crisis stegen de overheidsuitgaven mee met het bbp. De uitgaven van de overheid groeiden vanaf 2008 veel sneller dan de economie. Direct na het begin van de crisis besloot het toenmalige kabinet tot extra uitgaven om de economie te stimuleren, als onderdeel van de internationaal gecoördineerde beleidsreactie op de financiële crisis. In Nederland kwamen bijvoorbeeld de oplopende uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen buiten de uitgavenkaders te staan.

De economische crisis ijde lang na in de overheidsuitgaven. De noodzaak voor de opeenvolgende kabinetten om in te grijpen in de ontwikkeling van de overheidsuitgaven blijkt uit figuur 3.5.1. Het bleek lastig om de uitgavenontwikkeling weer in lijn te brengen met de ontwikkeling van het bbp. Zonder kabinetsbeleid zouden de overheidsuitgaven structureel uit de pas zijn gaan lopen ten opzichte van de economie. Ombuiging van de overheidsuitgaven is niet pijnloos. Ze vergt offers van specifieke groepen burgers die de maatregelen voelen in de vorm van minder ruime voorzieningen of direct in hun portemonnee. Dankzij de ingrepen ontwikkelen de overheidsuitgaven zich vanaf 2016 weer in lijn met de economie, zoals ook grofweg het geval was voor 2008.

Figuur 3.5.2 Ontwikkeling netto-uitgavenquote en lastenquote (in procenten bbp)



Bron: CPB

De uitgaven als percentage van het bbp (de uitgavenquote) stegen na 2008 met bijna 4,5 procentpunt, terwijl de inkomsten van de overheid als percentage van het bbp (de lastenquote) met ruim 1 procentpunt daalden. Het gevolg was een overheidstekort van 5,4 procent van het bbp in 2009. De daling van de overheidsuitgaven vanaf 2010 is in figuur 3.5.2 zichtbaar in de daling van de uitgavenquote. De uitgavenquote daalt in 2017 verder tot naar verwachting 39,3 procent van het bbp. De lastenquote bedraagt in de raming voor 2017 38,7 procent van het bbp.

Box 3.3 Lessen uit het begrotingsbeleid

Het rapport van de 15^e Studiegroep Begrotingsruimte verscheen in juli 2016. Het werk van de Studiegroep is een basis voor de verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen en voor het beleid van het volgende kabinet.

Als bijlage bij het rapport is een beleidsdoorlichting verschenen die het begrotingsbeleid vanaf 2010 analyseert. De conclusie van deze doorlichting is dat het trendmatige karakter van het Nederlandse begrotingsbeleid, dat automatische stabilisatie mogelijk maakt, breed gewaardeerd wordt, zowel nationaal als internationaal. Het uitgavenkader helpt om tijdens de kabinetsperiode de uitgaven in de hand te houden. Ook kent Nederland sterke instituties die de begrotingssystematiek ondersteunen, zoals het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer.

Uiteraard zijn er ook aandachtspunten in het begrotingsbeleid. De set begrotingsregels wordt als complex en te omvangrijk ervaren en Europese begrotingsregels zijn in praktijk te onvoorspelbaar. Ook sluit het nationale begrotingsproces niet goed aan bij de jaarlijkse Europese begrotingscyclus, het zogenoemde Europees semester.

De ruilvoet beoogt gedurende een kabinetsperiode de omvang van de overheid ten opzichte van de markt constant te houden, maar deze kan volatiel zijn. De scheiding tussen inkomsten en uitgaven zorgt nu en dan voor suboptimale uitkomsten; soms dwingt het de

politiek tot een maatregel aan de inkomstenkant van de begroting, terwijl een uitgavenmaatregel logischer zou zijn, of vice versa.

Het gevoerde begrotingsbeleid van de afgelopen jaren, zo luidt de conclusie van de doorlichting, heeft de nadruk gelegd op gezonde overheidsfinanciën. Die focus heeft er mede voor gezorgd dat Nederland niet meer op het strafbankje van het Stabiliteits- en Groeipact zit vanwege het hoge tekort, en dat de overheidsschuld inmiddels weer daalt.

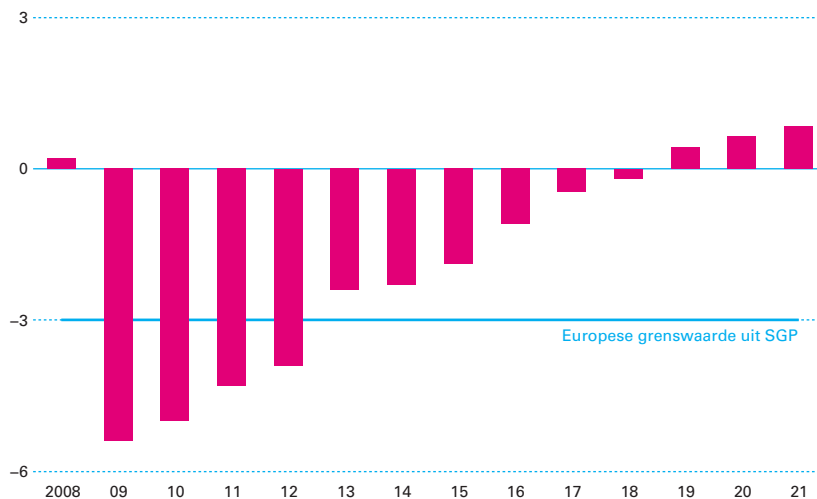
Door deze focus hebben de andere twee hoofddoelstellingen van het begrotingsbeleid – efficiënte verdeling van de financiële middelen en stabiele economische groei – minder aandacht gekregen. Het begrotingsbeleid zoals gevoerd, werd ingegeven door de crisis, strenge Europese begrotingsafspraken en versplintering in de nationale politieke arena. Dit beleid heeft vaak procyclisch uitgediend, terwijl anticyclisch beleid het doel is, aldus de studiegroep.⁵⁶

Overheidsfinanciën op lange termijn

Het CPB heeft ter voorbereiding op de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer een raming gepubliceerd die vooruitkijkt tot en met 2021, de zogenoemde middellangetermijnverkenning (MLT).⁵⁷ Het economisch beeld uit de MLT is technisch verwerkt in de begrotingen. Het budgettaire beeld dat hieruit volgt wordt in deze paragraaf toegelicht.

Uitgaande van een gemiddelde economische groei van 1,7 procent per jaar en de veronderstelling dat het huidige beleid ongewijzigd blijft, verbetert het overheidssaldo naar verwachting tot een overschot van 0,8 procent van het bbp in 2021. Ter vergelijking: in 2017 is naar verwachting nog sprake van een tekort op de overheidsbegroting van 0,5 procent van het bbp.

Figuur 3.5.3 Ontwikkeling EMU-saldo 2008–2021 (in procenten bbp)



Bron: CPB, Ministerie van Financiën

⁵⁶ Met procyclisch beleid wordt bedoeld dat de overheid relatief meer uitgeeft in economisch gunstige periodes. Anticyclisch beleid is het tegenovergestelde: de overheid geeft relatief minder uit in economisch minder gunstige periodes.

⁵⁷ Zie Macro Economische Verkenning (MEV) 2017, Centraal Planbureau (2016).

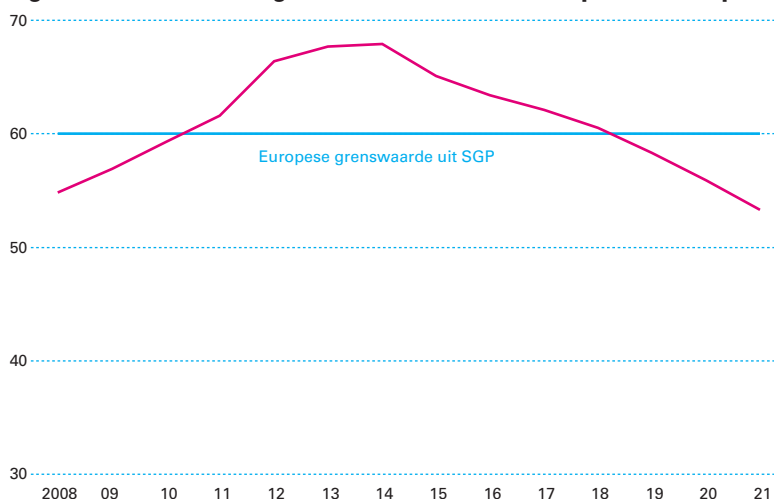
Bij ongewijzigd beleid verbetert het overheidssaldo elk jaar, voornamelijk door de stijging van de belasting- en premie-inkomsten. Een overschot op de begroting ontstaat naar verwachting in 2019, ondanks een stijging van de zorguitgaven. De uitgaven die in de huidige kabinetsperiode onder het Budgettaire Kader Zorg vallen stijgen, bij ongewijzigd beleid, van 68,5 miljard in 2017 tot 81,1 miljard euro⁵⁸ in 2021. Dat komt neer op een gemiddelde jaarlijkse groei van 4,3 procent. Volgens het CPB groeien de zorguitgaven tussen 2011 en 2017 met gemiddeld 1,7 procent per jaar, als gevolg van onder andere de zorgakkoorden die het kabinet met de sector afsloot. Het CPB gaat ervan uit dat de zorgkosten per persoon tot en met 2021 harder gaan groeien dan de afgelopen jaren, als gevolg van nieuwe behandelmethoden en een stijging van het individuele zorggebruik. Als het komende kabinet de zorgkosten wil verlagen, zijn nieuwe akkoorden nodig of andere maatregelen die de groei van de zorgkosten inperken.

De uitgaven die in de huidige kabinetsperiode onder het uitgavenkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid vallen dalen naar verwachting als percentage van het bbp, doordat de uitgaven aan de AOW minder hard stijgen nu de AOW-leeftijd omhooggaat. En de dalende werkloosheid leidt tot minder lagere werkloosheidsuitkeringen.

De rentelasten dalen naar verwachting tot 5,1 miljard euro in 2021. In 2013 bedroeg dit nog 8,7 miljard euro. De daling wordt veroorzaakt door een combinatie van de langdurig lage rentevoeten die het CPB raamt en de overschotten op de begroting waardoor de overheid minder hoeft te lenen.

Het structurele overheidssaldo – relevant voor de eisen uit het SGP (zie paragraaf 3.3) – is in 2021 licht positief. Vanaf 2018 bevindt het structureel saldo zich boven de minimumgrens van -0,5 procent van het bbp, die het SGP voorschrijft. Een jaar later daalt de overheidsschuld tot onder de grens van 60 procent van het bbp, zoals figuur 3.5.4 weerspiegelt. Aan het einde van de komende kabinetsperiode komt de schuld dan naar verwachting uit op ongeveer 53 procent van het bbp.

Figuur 3.5.4 Ontwikkeling EMU-schuld 2008–2021 (in procenten bbp)



Bron: CPB, Ministerie van Financiën

⁵⁸ In lopende prijzen.

Als de blik wordt verlegd naar de nog verdere toekomst is een houdbaarheidsstudie nodig om uitspraken te kunnen doen over de staat van de overheidsfinanciën. Een dergelijke doorkijk is ook opgenomen in de middellangetermijnraming. Met een positief saldo van 0,4 procent van het bbp is de begroting van de Nederlandse overheid houdbaar op lange termijn. Dat betekent dat het huidige niveau van de overheidsvoorzieningen betaalbaar blijft, zonder verdere aanpassingen aan de collectieve inkomsten en uitgaven, terwijl de schuldquote niet oploopt.

Bovendien heeft de overheid dan nog ruimte om onvoorziene uitgaven of tegenvallers aan de inkomstenkant op te vangen. Die ruimte in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is welkom, want als de levensverwachting met twee jaar extra stijgt, daalt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,3 procent van het bbp. En als de uitgaven aan collectieve zorg tot 2060 jaarlijks 1 procent hoger liggen dan waar rekening mee is gehouden, dan valt de houdbaarheid zelfs 5,6 procent lager uit. Daar staat tegenover dat een hogere arbeidsparticipatie de houdbaarheid kan verbeteren.

Box 3.4 Actueel meerjarig begrotingsbeeld

De macro-economische en budgettaire gegevens in deze Miljoenennota zijn zoals altijd gebaseerd op de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB. Normaal gesproken bevat een MEV-raming alleen cijfers voor het lopende jaar en het komende jaar, in dit geval dus voor 2016 en 2017. In 2016 publiceert het CPB ook een raming voor de middellange termijn (MLT) bij de MEV voor de periode 2018 – 2021. Die raming is technisch verwerkt in deze Miljoenennota.

Dat levert een Miljoenennota op die verder vooruitkijkt dan in eerdere jaren het geval was. Die aanpak sluit naadloos aan op het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte die voorstelt jaarlijks een meerjarenraming uit te voeren. De aanpak biedt meerdere voordelen.

Tot nu toe beschikte het kabinet alleen voor het lopende en het komende jaar over actuele cijfers. Voor latere jaren was het meerjarige pad van het begin van de kabinetsperiode beschikbaar. Naarmate de MLT-raming ouder was, werd de trendbreuk tussen de cijfers groter. Door de huidige actualisatie verbetert de interne consistentie van de begrotingscijfers en de kwaliteit van de budgettaire ramingen en daarmee ook van de budgettaire nota's.

Zo kan het kabinet een meerjarig beeld presenteren in de ontwerpbegroting⁵⁹ die aan de Europese Commissie moet worden overlegd. De Europese begrotingsregels vestigen ook de aandacht op de situatie na het begrotingsjaar. Zo focust bijvoorbeeld de schuldregel zich meerjarig op de ontwikkeling van de overheidsschuld richting de 60 procent van het bbp. Bij gebrek aan actuele meerjarige cijfers is het voor de Europese Commissie lastig om te toetsen of Nederland zich aan de regels houdt. Op deze anomalie wees ook de Raad van State vorig jaar in zijn advies bij de begroting.

⁵⁹ De ontwerpbegroting staat in Europa bekend als het *Draft Budgetary Plan* (DBP).

Deze opzet zorgt er ook voor dat er in de komende kabinetsformatie een duidelijk basispad is voor het berekenen van de effecten van nieuw beleid. Ook komen de effecten van het gevoerde kabinetsbeleid op het overheidstekort en de overheidsschuld nu meerjarig in beeld.

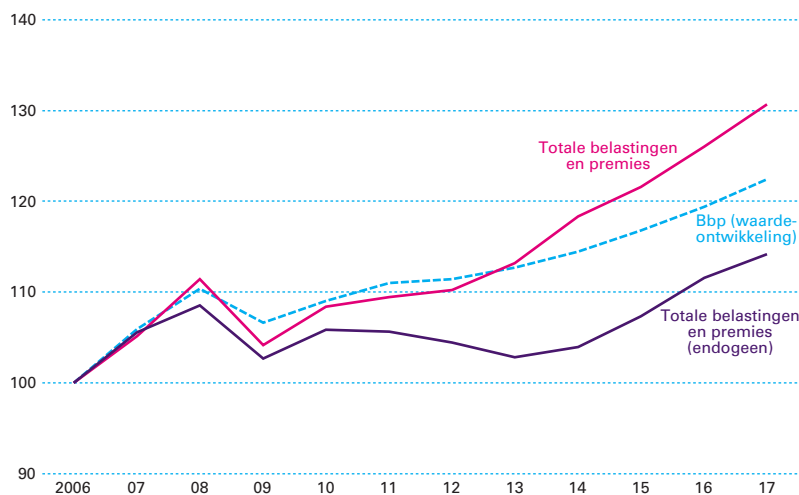
Meerjarige inkomstenontwikkeling

Van 2008 tot en met 2012 bleef de ontwikkeling van de totale belasting- en premieontvangsten achter bij de ontwikkeling van de waarde van het bbp, maar vanaf 2013 is deze ontwikkeling omgedraaid.⁶⁰ In 2012 is de collectieve lastendruk beduidend lager dan in 2008 (zie figuur 3.5.5). In 2013 en 2014 groeiden de totale ontvangsten beduidend harder dan het bbp en nam de collectieve lastendruk toe. Dit was het gevolg van met name beleidsmaatregelen die nodig waren om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. Ook in 2015 nam de collectieve lastendruk iets verder toe, ondanks dat in dat jaar sprake was van lagere ontvangsten als gevolg van beleidsmaatregelen. De endogene belastingontvangsten groeiden in 2015 echter flink harder dan het bbp. In 2016 en 2017 neemt de collectieve lastendruk naar verwachting verder toe. In 2016 gebeurt dat ondanks het pakket aan lastenverlichtende maatregelen.

Endogene ontwikkeling

Sinds 2007 bleef de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten, op 2010 na, steevast achter bij de economische groei. In 2015 groeiden de ontvangsten voor het eerst sinds jaren weer harder dan het bbp. Ook voor 2016 is de verwachting dat de belastingontvangsten fors harder groeien dan het bbp. De endogene ontwikkeling van belastingontvangsten is de ontwikkeling waarbij is gecorrigeerd voor het (directe) effect van beleidsmaatregelen. In figuur 3.5.5 zijn de totale en de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten weergegeven.

Figuur 3.5.5 Ontwikkeling belasting- en premieontvangsten en bbp (index 2006=100)



Bron: CPB, Ministerie van Financiën

⁶⁰ Om te analyseren hoe de belasting- en premieontvangsten zich ontwikkelen is de waardeontwikkeling van het bbp relevant. Daarbij gaat het om zowel prijs als volume, dus niet alleen om de volumeontwikkeling. Een voorbeeld: btw-ontvangsten zijn afhankelijk van zowel het aantal verkochte goederen en diensten als van de prijs daarvan.

Relatie belastingontvangsten en economische groei

Voor de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten is vooral 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 groei van respectievelijk consumptieve bestedingen van huishoudens en overheid, investeringen en het saldo van uitvoer minus 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. In dat geval blijft de ontwikkeling van de btw-opbrengsten achter bij die van het bbp.

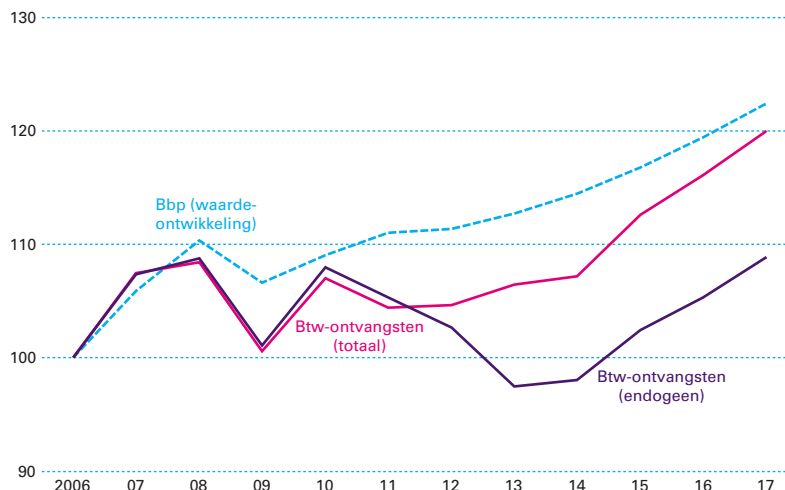
Bezien vanuit de productiekant is de economische groei de resultante van de beloning van arbeid en kapitaal (inclusief afschrijvingen). Als de economische groei gepaard gaat met relatief meer inzet van arbeid dan van kapitaal, nemen de opbrengsten uit de loonheffing harder toe dan het bbp en de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting minder hard. De verschillende belastinggrondslagen zijn dus niet een-op-een en op dezelfde manier gerelateerd aan de ontwikkeling van het totale bbp; per jaar kan de relatie tussen de ontwikkeling van het bbp en die van de belastingontvangsten verschillend uitpakken.

De ontwikkeling van de ontvangsten verschilt per belastingsoort. Daarom volgt hierna een toelichting op de ontwikkeling van de drie grootste belastingsoorten: de omzetbelasting, de loonheffing en de vennootschapsbelasting.

Ontwikkeling btw-ontvangsten

De endogene btw-ontvangsten groeien in 2016 en 2017 harder dan het bbp. Sinds 2007 bleef de endogene ontwikkeling van de btw-ontvangsten juist achter bij het bbp, met uitzondering van 2010. Vooral de negatieve ontwikkeling van investeringen in woningen heeft een forse impact gehad op deze endogene ontwikkeling van de btw-ontvangsten. Daarnaast bleef de ontwikkeling van de particuliere consumptie sinds 2007 steeds iets achter bij die van het bbp. De totale btw-ontvangsten – inclusief het effect van beleidsmaatregelen – nemen in 2013 harder toe dan de waarde van het bbp door de beleidsmatige verhoging van het algemene btw-tarief van 19 naar 21 procent. In 2016 en 2017 zorgt een sterke groei van de investeringen in woningen – net als in 2015 – ervoor dat de totale btw-ontvangsten harder groeien dan het bbp. Daarnaast is de waardeontwikkeling van de particuliere consumptie in 2017 – na jarenlang achterblijven – weer nagenoeg gelijk aan de ontwikkeling van de totale economische groei.

Figuur 3.5.6 Ontwikkeling btw-ontvangsten en bbp (index 2006=100)



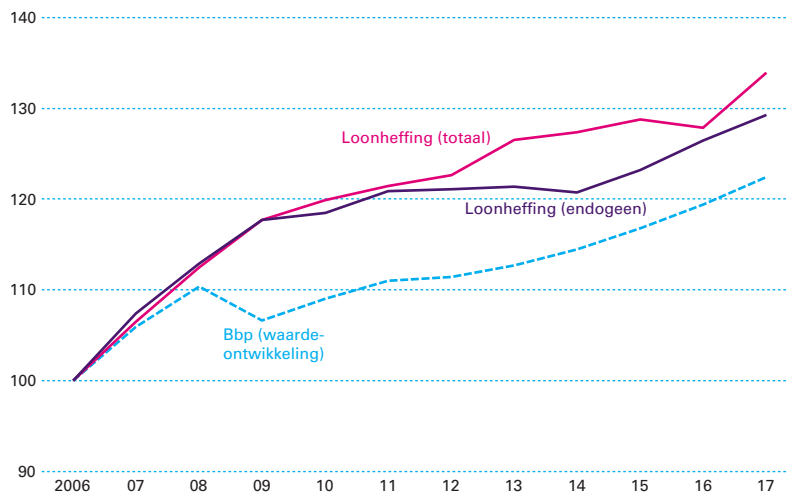
Bron: CPB, Ministerie van Financiën

Ontwikkeling ontvangsten loonheffing

De ontvangsten uit de loonheffing nemen in 2016 in absolute zin af dankzij beleidsmaatregelen en in 2017 weer toe dankzij beleidsmaatregelen. De endogene ontvangsten uit de loonheffing groeien in 2016 harder dan het bbp. Lastenverlichtende maatregelen die in 2016 zijn doorgevoerd (het zogenoemde 5 miljard pakket) zorgen ervoor dat de ontvangsten uit de loonheffing in 2016 per saldo lager uitkomen dan in 2015. In 2017 zorgen beleidsmaatregelen er voor dat de ontvangsten uit de loonheffing zowel absoluut als relatief (als aandeel van het bbp) toenemen. Figuur 3.5.7 laat dit zien.

De endogene 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 nam sinds halverwege 2011 flink toe. Vanaf 2012 blijft de endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de loonheffing dan ook achter bij die van het bbp. Beleidsmaatregelen zorgden er in 2013 en 2014 voor dat de totale ontvangsten uit de loonheffing toch harder stegen dan het bbp. In 2015 liep de endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de loonheffing gelijk op met het bbp en in 2016 zullen de ontvangsten uit de loonheffing naar verwachting harder groeien dan het bbp, dankzij de aantrekkende werkgelegenheid en stijgende reële lonen. Door de lastenverlichtende maatregelen die in 2016 zijn doorgevoerd, nemen de totale ontvangsten uit de loonheffing in absolute zin per saldo af. Het aandeel van de totale ontvangsten uit de loonheffing in het bbp is in 2016 dan ook lager dan in de jaren ervoor. In 2017 neemt het aandeel in het bbp weer toe dankzij beleidsmaatregelen. Met name het afschaffen en de afkoop van het pensioen in eigen beheer (PEB) voor directeuren-groottaandeelhouders (DGA's) in 2017 zijn hier de oorzaak van. De endogene groei van de ontvangsten uit de loonheffing is in 2017 nagenoeg gelijk aan die van het bbp.

Figuur 3.5.7 Ontwikkeling ontvangsten loonheffing en bbp (index 2006=100)



Bron: CPB, Ministerie van Financiën

Ontwikkeling ontvangsten vennootschapsbelasting

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vpb) zijn na de crisis fors teruggelopen. Dit na een periode waarbij de ontwikkeling fors achterbleef bij die van het bbp. De economische crisis heeft direct in 2009 een fors effect op de winsten van bedrijven gehad en daarmee op de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. De kapitaalinkomensquote nam in 2009 af met meer dan 10 procent. In 2010 en 2011 kenden de winsten op macroniveau een opleving, maar daarna liep de kapitaalinkomensquote weer terug en kwam hij 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 had verschillende oorzaken.

Vooraf in het crisisjaar 2009 speelde het effect van fors neerwaarts bijgestelde winstverwachtingen over de jaren voor 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 betreffende aanslagen zijn opgelegd.

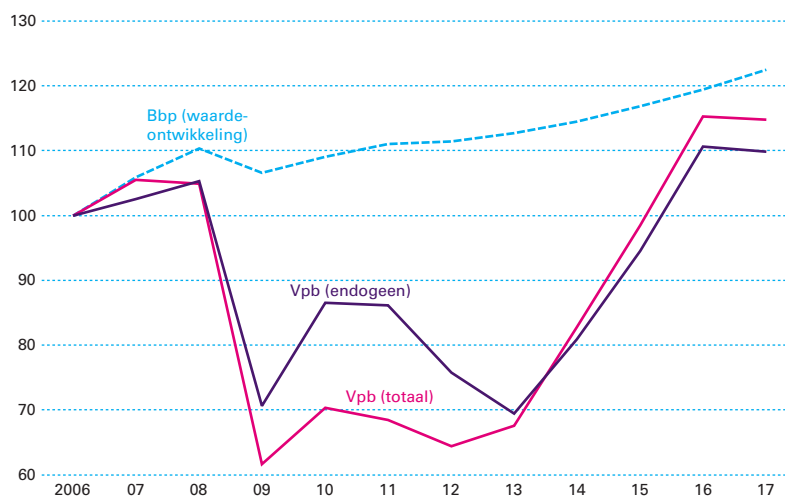
Verder kent de vpb een verliesverrekening. Dat betekent dat verliezen kunnen worden verrekend met winsten uit het jaar daarvoor (*carry back*) of met toekomstige winsten in de negen jaren daarna (*carry forward*). De verliesverrekening heeft sinds 2009 een extra dempend effect op de vpb-ontvangsten en zorgt ervoor dat de vpb-ontvangsten sinds de forse daling in 2009 nog nauwelijks zijn toegenomen in de periode daarna tot aan 2013.

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 gingen allereerst om 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 met de winst in 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 kon worden verplaatst. Dit verschafte bedrijven liquiditeit en rentewinst.

Vanaf 2014 is het effect zichtbaar van het aflopen van de tijdelijke stimuleringsmaatregelen. Vanaf 2014 is weer een positieve endogene ontwikkeling te zien bij de vpb-ontvangsten. In 2014 en 2015 groeiden de vpb-ontvangsten daarbij fors harder dan het bbp dankzij hogere kasontvangsten over voorgaande jaren als gevolg van positief bijgestelde voorlopige aanslagen voor die jaren. Ook in 2016 nemen de vpb-ontvangsten naar verwachting veel sterker toe dan het bbp. Daarbij speelt het aflopen van compensabele verliezen ook een belangrijke rol. Zoals de verliesverrekening na 2009 voor een dempend effect op de vpb-ontvangsten zorgde, zo zorgt het aflopen van deze voorraad juist weer voor een flinke toename van de ontvangsten. Vanaf 2015 wordt dit effect zichtbaar. Uiteraard zorgen ook toenemende winsten vanaf 2014 ervoor dat de vpb-ontvangsten weer flink toenemen. Het aandeel van de totale vpb-ontvangsten in het bbp neemt dus in de periode 2014–2016 weer toe. In 2017 stabiliseert dit aandeel zich op het niveau van 2016.

Figuur 3.5.8 Ontwikkeling vpb-ontvangsten en bbp (index 2006=100)



Bron: CPB, Ministerie van Financiën

Inkomsten in 2016 en 2017

In de vorige paragraaf is meer in het algemeen de relatie tussen de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten en de economie beschreven en welke macro-economische indicatoren ervoor zorgen dat de ontwikkeling per belastingsoort kan verschillen. Deze paragraaf gaat gedetailleerder in op de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in 2016 en 2017. Tabel 3.5.1 toont de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2015 en de verwachte ontwikkeling van de ontvangsten in 2016 en 2017.

Inkomsten 2016

In 2016 nemen de belasting- en premieontvangsten met 9,0 miljard euro toe. Dit is een saldo van beleidsmaatregelen die zorgen voor lagere ontvangsten en de positieve endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten.

Beleidsmaatregelen zorgen voor 0,7 miljard euro lagere ontvangsten in 2016. Dit betreft voor – 0,5 miljard euro het saldo van veel maatregelen die eerder in de wetgeving zijn doorgevoerd, zoals in de Miljoenennota 2016 gepresenteerd. De lastenverlichtende maatregelen op arbeid waartoe het kabinet vorig jaar heeft besloten (het zogenoemde 5-miljard-pakket) zorgen voor fors lagere ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing. Daar staan hogere ontvangsten tegenover, onder meer als gevolg van hogere zorgpremies en premies werknemersverzekeringen. Daarnaast zorgen onder meer het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 per 2016, het aflopen van het tijdelijke verlaagde btw-tarief op onderhoud aan woningen halverwege 2015 en een hoger tarief van de verhuurderheffing in 2016 voor hogere ontvangsten in 2016 ten opzichte van het jaar daarvoor.

Beleidswijzigingen die na de Miljoenennota 2016 tot stand zijn gekomen zorgen voor per saldo 0,2 miljard euro lagere ontvangsten in 2016 op EMU-basis. Allereerst komt de gemiddelde nominale zorgpremie in 2016 lager uit dan bij Miljoenennota 2016 werd verwacht. Dit zorgt voor lagere ontvangsten uit de zorgpremies. Daarnaast leiden aanpassingen van het oorspronkelijke Belastingplan 2016 (opeenvolgende nota's van wijzigingen en een novelle) tot een per saldo opwaartse bijstelling van de belastingontvangsten. Het gaat daarbij onder andere om maatregelen in de energiebelasting, de verbruiksbelasting, de accijns op rooktabak en verschillende schuiven binnen de loon- en inkomensheffing.

In 2016 komt de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten uit op 4,0 procent. De inkomsten groeien in 2016 daarmee harder dan de waardeontwikkeling van het bbp (2,2 procent). De ontvangsten uit de drie grote belastingsoorten groeien allemaal harder dan het bbp, waarbij de vpb-ontvangsten er uit springen met een groei van 14,9 procent. In 2016 is bij de vpb-ontvangsten sprake van een samenloop van verschillende effecten. Het aanslagniveau over het winstjaar 2016 ligt flink hoger dan vorig jaar over het winstjaar 2015 mede als gevolg van hogere verwachte winsten over 2016 dan over 2015. Het aflopen van compensabele verliezen uit het verleden is hierop ook van invloed. Daarnaast komen in 2016 de kasontvangsten over het winstjaar 2015 hoger uit dan eerder verwacht omdat de aangiften over 2015 fors hoger uitkomen dan de voorlopige aanslagen die vorig jaar zijn opgelegd. Ondernemingen vragen vaker dan vorig jaar om een (aangepaste) voorlopige aanslag over t-1 om op een later moment geen belastingrente te hoeven betalen. Ook zorgt het actiever opleggen van voorlopige aanslagen over 2016 door de Belastingdienst voor hogere kasontvangsten. Een deel van de meevaller over 2016 zal daardoor incidenteel zijn omdat een actueler aanslagniveau in jaar t belastingontvangsten die anders in latere jaren zouden worden ontvangen naar voren haalt. Ook de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing groeien met 3,9 procent harder dan het bbp dankzij de positieve reële ontwikkeling van de lonen en de gunstige groei van de werkgelegenheid in 2016. De endogene ontwikkeling van de btw ligt met 2,8 procent ook boven de ontwikkeling van het bbp, dankzij met name de sterke groei van de investering in woningen. Ten slotte zorgen een sterke stijging van het aantal verkochte bestaande woningen en stijgende verkoopprijzen in 2016 voor een relatief sterke stijging van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting met 27,9 procent.

Tabel 3.5.1 Ontwikkeling inkomsten in 2015–2017			
	2015	2016	2017
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	188,7	194,2	201,9
waarvan belastingen op EMU-basis	147,9	152,1	160,9
waarvan premies volksverzekeringen op EMU-basis	40,8	42,1	41,0
Premies werknemersverzekeringen	53,6	57,1	58,7
Totaal	242,3	251,3	260,5
Jaar-op-jaar mutatie		9,0	9,2
waarvan endogene groei		9,6	5,8
waarvan beleidsmaatregelen		- 0,7	3,4
Endogene mutatie (in %)		4,0%	2,3%
Nominale groei BBP (in %)		2,2%	2,5%

Inkomsten 2017

In 2017 nemen de totale belasting- en premieontvangsten met 9,2 miljard euro toe. Dit betreft het saldo van een toename in de inkomsten met 3,4 miljard euro als gevolg van beleidsmaatregelen en een endogene toename van de inkomsten met 5,8 miljard euro.

Als gevolg van beleidsmaatregelen nemen de belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met 3,4 miljard euro toe. Deze mutatie wordt voor een groot deel bepaald door het afschaffen en de mogelijkheid tot afkoop van het pensioen eigen beheer (PEB) voor DGA's. Dit leidt in 2016 tot 2,1 miljard euro hogere ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing. Hogere premies werknemersverzekeringen en hogere zorgpremies zorgen voor respectievelijk 0,8 miljard euro 0,2 miljard euro hogere ontvangsten. Een hoger tarief van de verhuurderheffing van 0,491 procent in 2016 naar 0,543 procent zorgt in 2017 voor 0,2 miljard euro hogere ontvangsten. Ten slotte leiden veel andere maatregelen per saldo tot 0,1 miljard euro hogere ontvangsten.

De endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 5,8 miljard (2,3 procent) in 2017. Daarmee groeien de belasting- en premieontvangsten vrijwel even hard als het bbp dat met 2,5 procent groeit in 2017.

Ondanks een positieve winstontwikkeling in 2017 komen de vpb-ontvangsten volgend jaar – 0,5 procent lager uit dan in 2016. De vpb-ontvangsten in een bepaald jaar betreffen kasontvangsten van zowel het lopende transactiejaar als voorgaande transactie jaren. De hiervoor besproken forse ontwikkeling van de vpb-ontvangsten in 2016 is voor een deel incidenteel. Vanwege de positieve winstontwikkeling in 2017 zullen de kasontvangsten in 2017 met betrekking tot het transactiejaar 2017 toenemen, maar de kasontvangsten met betrekking tot de transactie jaren t-1 en t-2 afnemen.

De ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing groeien met 3,1 procent wel harder dan het bbp als gevolg van een positieve ontwikkeling van de werkgelegenheid en een positieve reële loonstijging. In vergelijking met 2016 (3,9 procent) is de ontwikkeling van deze ontvangsten in 2017 iets minder sterk, omdat de werkgelegenheid in 2017 zich minder sterk ontwikkelt dan in 2016.

Ook de endogene ontwikkeling van de btw-ontvangsten is met 3,4 procent hoger dan de ontwikkeling van het bbp. De groei van de btw-ontvangsten in 2017 is daarbij hoger dan in 2016. Dit komt door een sterkere groei van de particuliere consumptie in 2017, waarbij de consumptie belast met het hoge btw-tarief harder groeit dan het deel dat is belast met het lage tarief. Ten slotte groeien de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting in 2017 met 13,5 procent fors harder dan het bbp als gevolg van een verdere toename van het aantal woningverkoop en verder stijgende verkoopprijzen.

Box 3.5 Belastinguitgaven, inkomstenbepalende en overige fiscale regelingen

Bijlage 5 van de Miljoenennota is vernieuwd. De informatie over inkomstenbepalende regelingen, bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek, en belastinguitgaven, zoals de zelfstandigenaftrek, kent een nieuwe presentatie die de bruikbaarheid vergroot.

De bijlage in nieuwe vorm bevat ook ruim twintig regelingen meer dan vorig jaar. De bijlage geeft nu bijvoorbeeld ook inzicht in hoeveel de salderingsregeling de overheid kost, die het voor particulieren aantrekkelijk maakt zelf energie op te wekken. Ook kan de lezer nu uit de bijlage opmaken hoeveel euro de heffingskortingen in de loon- en inkomstenbelasting de schatkist kosten. Deze uitbreiding komt tegemoet aan de groeiende informatiebehoefte en vraag naar transparantie in het parlement en bij beleidsmakers.

Daarnaast besteedt bijlage 5 meer aandacht aan recente ontwikkelingen binnen de regelingen. Onverwachte ontwikkelingen komen beter tot uiting door de raming uit de vorige Miljoenennota te actualiseren en die twee uitkomsten met elkaar te vergelijken. De oorzaken van het verschil – gevolg van overheidsbeleid of van economische omstandigheden – komen ook terug in de tabellen.

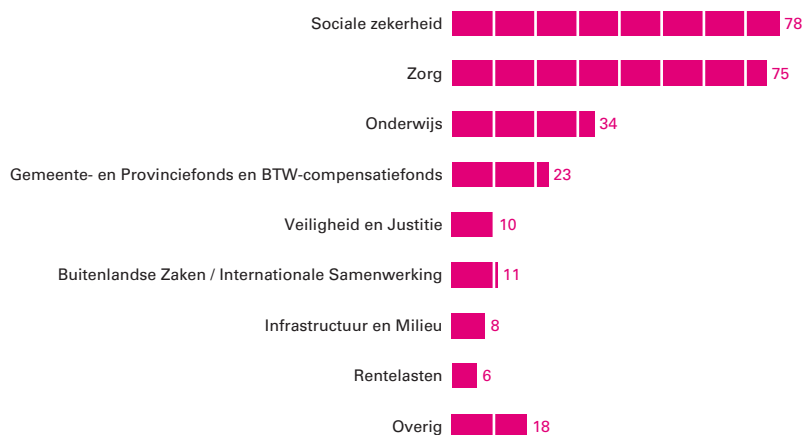
Om de tabellen overzichtelijk te houden geldt het begrotingsjaar als laatste jaar, terwijl eerder vooruitgekeken werd tot en met vier jaar na het jaar waarop de Miljoenennota betrekking heeft.

Uitgavenontwikkeling

De grootste uitgavenposten⁶¹ van de rijksbegroting zijn in 2017 de sociale zekerheid en de zorg, waaraan het kabinet opgeteld bijna 60 procent van de uitgaven spendeert, zoals weergegeven in figuur 3.5.9. Uit deze som geld worden uitgaven aan ziekenhuizen, langdurige zorg, WW-uitkeringen en de AOW gefinancierd. De onderwijsuitgaven zijn met 34 miljard euro een goede derde. Gemeenten en provincies ontvangen van het kabinet via het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het BTW-compensatiefonds 23 miljard euro om hun taken uit te voeren.

⁶¹ De categorie «Overig» bestaat uit de begrotingen van Defensie, Economische Zaken, Wonen en Rijksdienst, Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Algemene Zaken.

Figuur 3.5.9 Uitgaven centrale overheid in 2017 naar categorie (in miljarden euro)

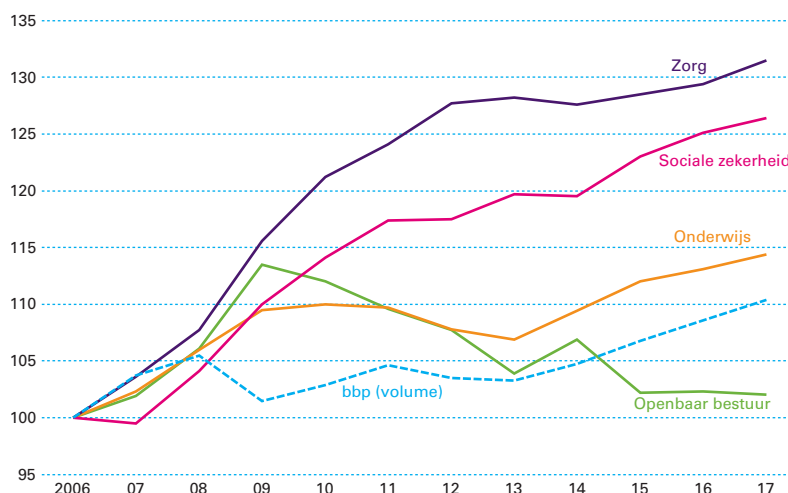


Bron: Ministerie van Financiën

Voor de economische crisis groeiden de reële collectieve uitgaven mee met het bbp, zoals ook figuur 3.5.1 al liet zien.⁶² Daarna stegen de overheidsuitgaven harder dan de economie groeide. Figuur 3.5.10 splitst de groei van de overheidsuitgaven uit naar de verschillende uitgavencategorieën. De uitgaven aan zorg en sociale zekerheid kenden in alle crisisjaren een groei. De zorguitgaven groeiden sinds 2006 met ruim 27 procent in reële termen. Ook de uitgaven aan sociale zekerheid liggen met ruim 23 procent behoorlijk hoger dan in 2006. Onderwijsuitgaven zijn – ook na correctie voor prijsstijgingen – vanaf 2006 harder gestegen dan de groei van de economie. Het kabinet heeft vanaf de start van de financiële crisis in 2009 sterk gesneden in het openbaar bestuur, zodat de reële uitgaven aan het openbaar bestuur op hetzelfde niveau liggen als in 2006. Ten opzichte van de ontwikkeling van het bbp zijn de uitgaven aan openbaar bestuur ongeveer 10 procent lager.

⁶² Reële uitgaven wil zeggen dat de uitgaven zijn gecorrigeerd voor inflatie. In figuur 3.5.10 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. Ook het bbp is gedefleerd met het pbbp. Het gevolg van de gehanteerde deflator is dat bijvoorbeeld de prijsstijgingen in de zorg die de pbbp overstijgen nu tot uiting komen in een reële ontwikkeling.

Figuur 3.5.10 Ontwikkeling reële collectieve uitgaven (index, 2006=100)



Bron: CPB, Ministerie van Financiën

Box 3.6 Apparaatsuitgaven en -kosten

De meerjarige ontwikkeling van de apparaatsuitgaven en -kosten voor kerndepartementen en agentschappen (waaronder *shared services* organisaties, SSO's) op basis van de ontwerpbegrotingen staat in tabel 3.4.2. De taakstelling rijksdienst is budgettair verwerkt in de departementale begrotingen. Een overzicht per departement staat in een tabel in het centrale apparaatsartikel van het betreffende departement.

Tabel 3.5.2 Ontwikkeling apparaatsuitgaven en -kosten (in miljarden euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kerndepartementen	13,6	12,7	12,3	12,2	12,1	12,1
Agentschappen ¹	6,9	6,9	6,6	6,6	6,6	6,6
waarvan SSO's	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4

¹ In deze cijfers is ook de Raad van de Rechtspraak opgenomen. Deze organisatie is geen agentschap op basis van de Regeling agentschappen (2013) maar wordt wel overeenkomstig bekostigd.

3.6 Kadertoetsen

Het kabinet stuurt in zijn begrotingsbeleid op reële uitgavenkaders die voor de hele kabinetsperiode worden vastgesteld. Voor het overgrote deel van de rijksuitgaven geldt een uitgavenplafond. Het totale uitgavenkader valt uiteen in drie dealkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Het kabinet toetst het verwachte uitgavenniveau aan het uitgavenkader dat het kabinet vooraf heeft afgesproken. Dat is de zogenoemde kadertoets. Als het uitgavenniveau hoger ligt dan het uitgavenkader, wordt het kader overschreden. Ligt het uitgavenniveau lager dan het uitgavenplafond, dan is sprake van een zogenoemde onderschrijding. Het uitgavenkader geeft de maximale ruimte weer voor uitgaven binnen de kabinetsperiode en hoeft dus niet maximaal benut te worden. Tabel 3.6.1 geeft voor het totaal kader en de verschillende dealkaders de overschrijdingen en onderschrijdingen ten opzichte van de Miljoenennota 2016.

Tabel 3.6.1 Kadertoets			
(in miljarden euro, – is onderschrijding)	2015	2016	2017
Rijksbegroting in enge zin			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	105,9	106,3	108,1
Uitgavenniveau	107,0	107,7	109,2
Over-/onderschrijding	1,0	1,5	1,1
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	76,3	77,4	77,6
Uitgavenniveau	75,4	76,7	77,9
Over-/onderschrijding	- 0,9	- 0,7	0,3
Budgettair Kader Zorg			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	65,7	67,9	70,0
Uitgavenniveau	65,1	67,1	68,5
Over-/onderschrijding	- 0,6	- 0,8	- 1,4
Totaal uitgavenkader			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	248,0	251,6	255,6
Uitgavenniveau	247,5	251,6	255,7
Over-/onderschrijding	- 0,5	0,0	0,0

Zowel in 2016 als in 2017 sluit het uitgavenkader, na aanpassing voor het pakket voor 2017. Over 2015 is sprake van een onderschrijding van het uitgavenkader van 0,5 miljard euro. Onderliggend noteert het deelkader Rijksbegroting in enge zin een overschrijding van 1,5 miljard euro in 2016 en 1,1 miljard euro in 2017. De overschrijding in 2016 op de Rijksbegroting in enge zin wordt gecompenseerd door een onderschrijding op het deelkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid van 0,7 miljard euro en op het deelkader Budgettair Kader Zorg van 0,8 miljard euro. Voor 2017 laat het deelkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid een overschrijding zien van 0,3 miljard euro. Met de onderschrijding op het Budgettair Kader Zorg van 1,4 miljard euro in 2017 sluit het totale uitgavenkader.

Tabel 3.6.2 Kadertoets Rijksbegroting in enge zin		
(in miljarden euro, – is onderschrijding)	2016	2017
Kadertoets Miljoenennota 2016	1,3	1,6
<i>Macro economische mutaties</i>		
Ruilvoetontwikkeling	0,5	1,0
HGIS	- 0,2	- 0,2
Winstafdracht DNB	0,2	0,2
Dividend staatsdeelnemingen	- 0,3	- 0,1
GF/PF/BCF	0,1	0,3
Grote schikkingen	- 0,3	0,0
<i>Beleidsmatige mutaties</i>		
EU-afdrachten	- 0,7	- 0,2
HGIS	0,1	- 0,2
Migratie	1,0	0,8
Inzet asielreserve	- 0,3	- 0,3
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0,1	0,0
Huurtoeslag	0,2	0,6
Veiligheid en Justitie	0,2	0,5
Defensie	0,0	0,2
Wisselkoersproblematiek BZK en Defensie	0,1	0,0
Kasschuiven	0,4	- 1,2
In=uit taakstelling	- 0,8	0,0
Overig	- 0,2	- 0,2
<i>Technische mutaties</i>		
Kaderaanpassing pakket (inclusief macro-economische doorwerking)		- 1,6
Kadertoets Miljoenennota 2017	1,5	1,1

Macro-economische mutaties

De uitgavenkaders zijn een plafond voor het niveau van de overheidsuitgaven in reële termen. Door reële uitgavenkaders te hanteren, kan de loon- en prijsontwikkeling van de collectieve sector er niet toe leiden dat de collectieve sector in reële termen onbeheerst uitdijt of ongewenst krimpt. De uitgavenkaders worden geïndexeerd met de zogenoemde prijs nationale bestedingen. Als de lonen en prijzen in de collectieve sector harder stijgen dan in de markt, zal dat moeten worden gecompenseerd met een lagere volumeontwikkeling, om de uitgaven toch binnen het uitgavenkader te houden. Een ander woord voor de relatieve prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven ten opzichte van de markt is «ruilvoet». Sinds de Miljoenennota 2016 zijn de lonen en prijzen van de collectieve sector meer gestegen dan de prijs nationale bestedingen.

Het budget voor ontwikkelingssamenwerking (ODA) in de homogene groep internationale samenwerking (HGIS) wordt conform de systematiek bijgesteld op basis van de ontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni). In de recentste ramingen van het CPB is het bni voor 2016 en 2017 neerwaarts bijgesteld in vergelijking met de raming van vorig jaar. Hierdoor wordt ook het ODA-budget voor HGIS naar beneden aangepast. Het non-ODA budget van de HGIS is aangepast op basis van de ontwikkeling van de prijs bruto binnenlands product (pbbp).

Verder treft de Nederlandsche Bank (DNB) een voorziening van jaarlijks 0,5 miljard euro voor de risico's van kwantitatieve verruiming. Hiervan is 0,2 miljard euro relevant voor het uitgavenkader (alleen de reguliere winst is relevant voor het uitgavenkader, crisisgerelateerde ontvangsten zijn niet relevant voor het kader). Deze voorziening gaat ten koste van de winst van DNB en komt daarmee ten laste van de winstafdracht aan de Staat. Deze voorziening wordt verder toegelicht in de kamerbrief Voorziening DNB.⁶³ Verder waren de dividenden van staatsbedrijven in 2016 hoger dan verwacht, en is de raming voor 2017 ook licht naar boven bijgesteld.

De hoogte van de uitgaven van het Rijk werkt via de normeringssystematiek ook door in het Gemeente- en Provinciefonds en het BTW-compensatiefonds (via het zogeheten accres). In 2016 en 2017 is er bij het Rijk sprake van een lagere loon- en prijsbijstelling, meevallers bij de dividenden van staatsdeelnemingen en verschillende kasschuiven. Daartegenover staan onder andere hogere uitgaven aan migratie, huurtoeslag en veiligheid. Per saldo wordt het accres in 2016 naar boven bijgesteld. In 2017 geeft het rijk ook meer geld uit, bijvoorbeeld aan Defensie, Veiligheid en Justitie en huurtoeslag. Mede hierdoor stijgt het accres in 2017 verder.

In de zaak met het telecombedrijf Vimpelcom is er in 2016 een schikking getroffen van 358 miljoen euro. Mede hierdoor heeft de overheid 258 miljoen euro meer ontvangen dan werd geraamd.

Beleidsmatige mutaties

Bij de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie doet zich een aantal mutaties voor. Vanwege de vertraagde aanneming van de achtste aanvullende begroting in 2015, zijn de restituties verbonden aan deze aanvullende begroting verwerkt in de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie in het jaar 2016. Het betreft de tweede terugbetaling van de nacalculatie uit 2014, de restitutie van de nacalculatie van de BTW- en BNI-grondslagen in 2015, de restitutie op de invoerrechten en de

⁶³ Kamerstukken II, 2015–2016, 32 013 nr. 124

terugbetaling van de hogere overige inkomsten. Ook is er sprake van een meevaller als gevolg van het surplus over de EU-begroting 2015. Verder is de *Spring Forecast 2016* van de Europese Commissie verwerkt in de Nederlandse afdrachten. Uit die voorjaarsraming volgt een opwaartse bijstelling van de Nederlandse afdracht voor 2016 en verder. Omdat de ratificatie van het Eigen Middelenbesluit waarschijnlijk pas in het najaar van 2016 in alle lidstaten wordt afgerond, kan de korting over de Nederlandse afdrachten over 2016 niet meer geboekt worden als vermindering van de maandelijkse afdrachten (minder uitgaven), maar moet deze als niet-belastingontvangst (meer ontvangsten) geboekt worden; deze omboeking heeft per saldo geen effect op de kadertoetsing.

Als laatste is de raming van de Nederlandse afdrachten in 2017 verlaagd met ongeveer 0,3 miljard euro vanwege de vertragingen die zich voordoen bij de uitvoering van de Structuur- en Cohesiefondsen. De omvang van de vertraging en de verwachting hierover geven aanleiding om af te wijken van het betalingsplafond als uitgangspunt voor de raming van de Nederlandse afdrachten in 2017. Er wordt verwacht dat de vertraging bij de Structuur- en Cohesiefondsen in 2018 zal worden ingelopen, waardoor de betalingen voor 2017 doorschuiven naar 2018. Dit is nader toegelicht in de Kamerbrief van 6 juli over het raadsakkoord over de EU-begroting.⁶⁴

Daarnaast vallen twee reserveringen vrij. Het betreft allereerst de reservering voor de jaarlijkse nacalculatie. Hiervoor was een reservering van 105 miljoen euro opgenomen voor de vorig jaar verwerkte bijstelling van het Nederlandse bni. De effecten voor de jaren 2016 en verder zijn verwerkt in de raming bij Spring Forecast van de Europese Commissie – zie vorige alinea. Tegelijk met de verwerking van de voorjaarsraming is voor dezelfde jaren de reservering vrijgevallen. De effecten van de bijstelling voor het jaar 2015 (die bij de eerstvolgende nacalculatie worden verwerkt) treden waarschijnlijk niet op; dit blijkt uit de meest recente cijfers over het Nederlandse bni over 2015 van het CBS. Daarnaast is een reservering gemaakt van 150 miljoen euro in 2016 voor de invoering van ESA2010. Deze reservering valt vrij, omdat er geen budgettaire effecten worden verwacht. Er resteren geen reserveringen meer op de Aanvullende Post voor de EU-afdrachten.

In de Najaarsnota 2015 is de asielraming voor 2016 aangepast naar 58.000. Tegelijkertijd is er een bestuursakkoord afgesloten met medeoverheden over de opvang van asielzoekers. Daarnaast zijn er extra middelen vrijgemaakt voor kosten die samenhangen met de verhoogde asielinstroom, zoals voor COA, IND, Nidos. Voor de dekking van (een deel van) de kosten van de hogere asielinstroom worden de beschikbare middelen in de asielreserve ingezet. De instroom van het aantal asielzoekers voor 2017 wordt bijgesteld naar 42.000. Dit leidt tot meerkosten voor eerstejaarsopvang van asielzoekers die conform de OESO DAC-systematiek aan ODA worden toegerekend. Deze HGIS middelen zijn voor 2017 overgeheveld naar de begroting van Veiligheid en Justitie.

Naast het overhevelen van middelen voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers bestaan de beleidsmatige mutaties op het HGIS-budget onder andere uit intensiveringen in 2016 in opvang in de regio. Deze intensiveringen omvatten de uitvoering van het Turkey Refugee Fund (TRF1) en opvang in de regio Syrië.

⁶⁴ Kamerstukken II, 2015–2016, [21 501-03 nr. 97](#)

Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap blijkt uit de jaarlijkse actualisatie van de referentieraming leerlingen- en studenten-aantallen dat het aantal leerlingen en studenten hoger is dan bij Miljoenennota 2016 was geraamd. Dit zorgt voor hogere uitgaven vanaf 2016 en wordt veroorzaakt door demografische ontwikkelingen (zoals de instroom van asielzoekers in het primair en voortgezet onderwijs) en nieuwe tel- en stroomgegevens. Ook zorgt het lagere rentetarief voor lagere renteontvangsten op studieleningen. Om het aandeel van OCW in de ruilvoetproblematiek te dekken en om de begroting van OCW sluitend te maken is onder meer een taakstelling op de lumpsum en subsidies en een ramingsbijstelling doorgevoerd. Vanaf 2017 is er 200 miljoen euro beschikbaar voor de OCW begroting uit het budget voor maatschappelijke prioriteiten. Dit budget wordt deels gebruikt om de taakstelling vanaf dat jaar te verzachten. Het restant wordt besteed aan aanvullende bekostiging voor asielzoekerskinderen in hun tweede jaar in het primair onderwijs, het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, compensatie van schoolkosten van minderjarige mbo'ers uit gezinnen met lage inkomens, het bevorderen van kansengelijkheid in het onderwijs, het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en aan cultuur.

Bij de huurtoeslag is er sprake van tegenvallers, onder meer door de instroom van vergunninghouders, een lager niet-gebruik en een aanpassing van het heffingsvrije vermogen. Daarnaast resteert vanaf 2017 een nog niet gedekt tekort vanuit de begroting van eerdere jaren. Voor deze meerjarige tekorten is door het kabinet dekking buiten de huurtoeslag gevonden. De uitgaven voor de huurtoeslag worden vanaf 2017 tevens structureel met 150 miljoen euro verhoogd als onderdeel van het koopkrachtpakket, gericht op een evenwichtig koopkrachtbeeld.

Bij deze Miljoenennota heeft het kabinet 450 miljoen euro vrijgemaakt voor maatschappelijke prioriteiten op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. VenJ zet de extra middelen in om Nederland veiliger te maken, onder andere door een investering in de prestaties van de Nationale Politie te doen. Ook is er extra geld voor de bestendinging en versterking van de rechtstaat en het oplossen van knelpunten op de VenJ-begroting. Een deel van de intensiveringsmiddelen staat voornamelijk op de Aanvullende Post. Daarnaast is in de brief over de ontwerp-begroting 2016 van Veiligheid en Justitie van 20 november 2015 58 miljoen euro aan intensiveringsmiddelen voor de Nationale Politie beschikbaar gesteld.

De intensivering op Defensie zijn de reactie van het kabinet op de (internationale) veiligheids situatie en dragen op lange termijn bij aan stabiliteit in Nederland en daarbuiten. Er is 300 miljoen euro extra beschikbaar voor defensie, waarvan circa 200 miljoen euro voor de materiële en personele basisgereedheid en de geoefendheid van de krijgsmacht; 103 miljoen euro wordt ingezet om defensie te ontzien bij het dekken van de ruilvoettegenvaller.

Voor Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt incidenteel voor 2016 52 miljoen euro beschikbaar voor een reservering op hun begrotingen die bedoeld is om de gevolgen van valutaschommelingen op te vangen.

Diverse kasschuiven op verschillende begrotingen zorgen samen voor hogere uitgaven in 2016 maar voor lagere uitgaven in 2017. De grootste kasschuiven betreffen de vooruitbetaling van (een deel van) de verplichtingen aan vervoersbedrijven (OCW), eerdere betaling van de Nederlandse bijdrage aan de Wereldbank (HGIS) en de herijking van de

investeringsplannen (en het bijbehorende kasritme) bij Defensie. Ook op andere begrotingen vinden (kleinere) kasschuiven plaats.

De post overig bevat een aantal kleinere generale mutaties, waaronder de door het kabinet op de Aanvullende Post beschikbaar gestelde middelen voor de WIV en bevorderen van de export.

Het kader Rijksbegroting in enge zin is aangepast voor de intensiveringen uit het pakket. Zie ook de toelichting in paragraaf 3.2.

Tabel 3.6.3 Kadertoets Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid		
(in miljarden euro, – is onderschijding)	2016	2017
Kadertoets Miljoenennota 2016	- 0,6	- 0,3
<i>Macro-economische mutaties</i>		
Werkloosheidsuitgaven	- 0,9	- 0,9
Ruilvoet	0,6	1,4
<i>Uitvoeringsmutaties</i>		
AOW	0,2	0,3
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0
Leningen inburgering	0,0	0,1
Overig	- 0,1	- 0,1
<i>Beleidsmatige mutaties</i>		
Kaseffect WW	- 0,1	- 0,1
Participatiebudget	0,1	0,0
Maatschappelijke begeleiding	0,1	0,1
Intensivering WKB	0,0	0,1
Kansrijk opgroeien	0,0	0,1
Overig	0,0	- 0,2
<i>Technische mutaties</i>		
Kaderaanpassing pakket (inclusief macro-economische doorwerking)		- 0,2
Kadertoets Miljoenennota 2017	- 0,7	0,3

De verbeterde economische omstandigheden ten opzichte van de Miljoenennota 2016 zorgen voor lagere werkloosheidsuitgaven. Hiertegenover staat een ruilvoettegenvaller: de prijs nationale bestedingen is neerwaarts bijgesteld, terwijl de indexatie van de uitgaven onder het SZA-kader juist omhoog is bijgesteld, onder andere door een hogere contractloonstijging dan verwacht.

De verwachte uitgaven aan de AOW zijn omhoog bijgesteld. Dit is deels het gevolg van de gestegen levensverwachting. Daarnaast heeft de ramingbijstelling te maken met hogere uitgaven aan de partnertoeslag in de AOW in verband met het effect van de verhoging van de AOW-leeftijd op deze partnertoeslag. De ramingen van de arbeidsongeschiktheidsuitgaven laten slechts een kleine bijstelling zien. Enerzijds hebben er minder mensen dan verwacht recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar tegelijkertijd is de gemiddelde jaaruitkering hoger dan verwacht. De raming voor de leningen voor inburgering wordt naar boven bijgesteld als gevolg van de hogere asielinstroom en een hoger gemiddeld leenbedrag. De post overige bevat verschillende bijstellingen over de overige regelingen. Hier wordt uitvoeringsinformatie van onder andere het UWV en de SVB meegenomen. De grootste hier binnen is de WAZO, waarvan de raming naar beneden is bijgesteld, omdat het aantal geboortes lager ligt dan eerder geraamd.

Als gevolg van de inkomstenverrekening krijgen WW-gerechtigden pas na afloop van de maand hun WW-uitkering uitbetaald. Door de verschuiving van lasten naar latere jaren treden er incidentele besparingen op. Een deel van deze besparing is eerder over meerdere jaren plat geslagen. In het uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van dit voorjaar is

afgesproken dat het Rijk voor het participatiebudget voor gemeenten in totaal 144 miljoen euro additioneel beschikbaar stelt in 2016. Gemeenten kunnen met deze middelen vergunninghouders helpen bij het vinden van werk. Daarnaast is in het bestuursakkoord met gemeenten van afgelopen najaar onder andere een verhoging van het budget voor maatschappelijke begeleiding afgesproken. Het kabinet verhoogt het kindgebonden budget voor het 1e en 2e kind met 100 euro vanaf 2017. Daarnaast zorgt het kabinet ervoor dat ook kinderen uit een gezin met een laag inkomen kansrijk kunnen opgroeien. Hiervoor stelt het Rijk voor kinderen (0 tot 18 jaar) structureel 100 miljoen euro beschikbaar in natura voor behoeften die ze nu missen door armoede. Hierdoor kunnen deze kinderen meedoen.

Het SZA-kader is aangepast voor de intensiveringen uit het pakket. Zie ook de toelichting in paragraaf 3.2.

Tabel 3.6.4 Kadertoets Budgettaire Kader Zorg		
(in miljarden euro, – is onderschrijding)	2016	2017
Kadertoets Miljoenennota 2016	- 0,7	- 1,3
<i>Macro-economische mutaties</i>		
Ruilvoet	0,3	0,6
<i>Cure</i>		
Nominaal en onverdeeld Zvw	- 0,5	- 0,7
Eigen risico	0,0	0,1
Besluitvorming overschrijdingen MSZ 2012 en 2013	- 0,1	0,0
Kasschuif Erasmus MC	0,1	0,0
Kasschuif MSZ	- 0,1	0,0
Migratie	0,0	0,1
Overig cure	0,1	0,2
<i>Care</i>		
Terugdraaien Wlz-taakstelling	0,0	0,4
Nominaal en onverdeeld Wlz	0,0	- 0,4
PGB	0,0	0,1
Substitutie ZiN	0,0	- 0,1
Overig care	0,1	0,1
<i>Technische mutaties</i>		
Kaderaanpassing pakket (inclusief macro-economische doorwerking)		- 0,5
Kadertoets Miljoenennota 2017	- 0,8	- 1,4

Ten opzichte van de Miljoenennota 2016 kent het BKZ een additionele onderschrijding van 0,1 miljard euro. Deze onderschrijding is het saldo van een ruilvoettegenvaller en diverse ramingsbijstellingen en mee- en tegenvallers.

Curatieve zorg

Als gevolg van het verschil tussen de oorspronkelijk beschikbaar gestelde middelen voor de curatieve zorg (groeirimte) en de in de verschillende zorgakkoorden gemaakte afspraken over de toegestane groei in die sectoren, wordt de raming bijgesteld bij de uitgaven voor de curatieve zorg. Deze neerwaartse bijstelling leidt tot een lagere opbrengst van het eigen risico.

Naar aanleiding van bestuurlijk overleg met partijen van het bestuurlijk Hoofdlijnenakkoord Medisch Specialistische Zorg (MSZ) is, in verband met de geconstateerde overschrijdingen in 2012 en 2013, 70 miljoen euro in mindering gebracht op het beschikbare macrokader MSZ 2016 en 29 miljoen in 2017.

In een bindend advies is de schadevergoeding die VWS aan Erasmus MC moet betalen vanwege twee niet nagekomen toezeggingen uit 2009 vastgesteld op 235,9 miljoen euro (stand ultimo 2014, exclusief rente). VWS betaalt het Erasmus MC in 2015 en 2016 een bedrag van 85 miljoen euro en het restant in 2017. Voor de betaling in 2016 is via een kasschuif 81 miljoen euro toegevoegd aan de 4 miljoen euro die voor 2016 was gereserveerd.

Ook heeft er een kasschuif plaatsgevonden om in 2016 niet benodigde middelen voor de overgang naar integrale tarieven toe te voegen aan het MSZ-kader in latere jaren.

De verhoogde instroom van asielzoekers leidt tot hogere zorguitgaven op het BKZ. Op korte termijn wordt een extra beslag op de curatieve zorg verwacht (onder andere huisartsenzorg, geestelijke gezondheidszorg en medisch-specialistische zorg). Ook op het terrein van preventie en de jeugd(gezondheids)zorg worden additionele uitgaven verwacht.

Daarnaast waren er diverse mee- en tegenvallers als gevolg van de actualisatie op basis van de voorlopige realisatiecijfers van het Zorginstituut Nederland (ZiNI). Ook is het loon-prijmodel geactualiseerd en is besloten tot meer geld voor onder andere de aanpak van verwarde personen en om een level playing field te creëren voor UMC's door middel van een sectorale pensioenregeling voor UMC's binnen het ABP.

Langdurige zorg

Het kabinet heeft extra middelen vrijgemaakt voor de langdurige zorg vanaf 2017. Hierdoor is het mogelijk om de taakstelling op de Wet langdurige zorg (Wlz) van 500 miljoen vanaf 2017 structureel terug te draaien. Dat betekent dat er in 2017 (en latere jaren) meer ruimte is voor zorgaanbieders om kwalitatief goede zorg te leveren. Het teruggedraaien wordt voor 400 miljoen euro gedekt vanuit de middelen uit het pakket voor maatschappelijke prioriteiten, en voor 100 miljoen euro door ruimte binnen de Wlz.

Een deel van de gereserveerde groeiruimte op nominaal en onvoorzien en een incidentele ramingsbijstelling van het Wlz-kader 2017 zijn ingezet ter dekking van problematiek binnen de Wlz en de ruilvoetproblematiek binnen het BKZ.

Daarnaast was het aantal cliënten met een voorkeur voor een pgb hoger dan oorspronkelijk geraamd. Dit leidt tot hogere pgb-uitgaven. Daar staat tegenover dat het gebruik van zorg in natura minder snel groeit dan oorspronkelijk geraamd. De hogere toestroom pgb kan hierdoor gedeeltelijk worden gedekt door middelen over te hevelen vanuit zorg in natura naar het pgb-kader.

Er zijn diverse mee- en tegenvallers binnen de care, onder andere als gevolg van de actualisatie op basis van de voorlopige realisatiecijfers van het Zorginstituut Nederland en een lagere opbrengst aan eigen bijdrage Wlz door een lager aantal cliënten in de intramurale ouderenzorg.

Het Budgettair Kader Zorg is aangepast voor de intensiveringen uit het pakket. Zie ook de toelichting in paragraaf 3.2.

Inkomstenkader

In 2017 stijgen de collectieve lasten ten opzichte van 2016 met 0,4 miljard euro. Afgelopen jaar werd nog uitgegaan van een lastenverzwaring in 2017 van 2,3 miljard euro. Het verschil is vooral het gevolg van lagere zorgpremies en de lastenmaatregelen in het koopkrachtpakket.

Voor alle reguliere belasting- en premiemaatregelen wordt het inkomstenkader cumulatief over de gehele kabinetsperiode gesloten. In de regel «kadertoets» in tabel 3.6.5 is zichtbaar dat de kaderrelevante cumulatieve lastenontwikkeling over de kabinetsperiode gelijk blijft (namelijk 13,5 miljard euro). Het kader wordt aangepast voor de lastenmaatregelen in het koopkrachtpakket en de lastenmutaties als gevolg van de maatregelen in de vierde nota van wijziging en de Novelle bij het Belastingplan 2016 en de voorjaarsbesluitvorming 2016 (afschaffen monumentenaftrek en nieuwe start-up regeling op de EZ-begroting). Ook is er een reservering voor specifieke lastenverlichting bij burgers in deze regel opgenomen. De cumulatieve lastenontwikkeling over de gehele kabinetsperiode daalt daardoor van 13,5 miljard euro naar 11,5 miljard euro.

Tabel 3.6.5 Inkomstenkader (in miljarden euro's, –/– is lastenverlichting, jaar-op-jaar mutaties)						
	2013	2014	2015	2016	2017	cum
Kaderstand Miljoenennota 2016	6,6	4,4	1,5	- 1,4	2,3	13,5
Zorgpremies	0,0	0,0	0,1	- 0,5	- 1,9	- 2,2
<i>Correctie incidentele zorgpremies</i>					1,9	1,9
Compensatie zorgpremies	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2
Belastingplan inclusief PEB, WBSO, EIA, etc.	0,0	0,1	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Kadertoets	6,6	4,5	1,6	- 1,9	2,6	13,5
Koopkrachtpakket	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,4	- 0,4
Vierde NvW/Novelle, reservering, etc	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,4
<i>Incidentele zorgpremies</i>					- 1,9	- 1,9
Stand Miljoenennota 2017	6,6	4,5	1,6	- 1,6	0,4	11,5

Zorgpremies, incidentele mutatie en compensatie

De zorgpremies komen lager uit dan bij Miljoenennota 2016 nog werd verwacht. Dit zorgt voor een lastenverlichting bij bedrijven. Conform de systematiek van het inkomstenkader wordt het structurele deel van deze lastenverlichting (die samenhangt met lagere zorguitgaven) gecompenseerd met een lastenverzwaring in de vorm van een hogere Aof-premie. Bij burgers is door mutaties in de zorgpremies sprake van een lastenverzwaring. De compenserende lastenverlichting voor burgers om het kader te sluiten is onderdeel van de dekking van het koopkrachtpakket. In 2017 is de daling van de zorgpremies voor een groot deel incidenteel omdat zorgverzekeraars naar verwachting de premie verlagen door de inzet van reserves. Dit incidentele effect wordt conform de begrotingsregels niet gecompenseerd en telt daarom niet mee voor de kadertoets. Het betreft wel een reële lastenverlichting voor burgers en bedrijven.

Belastingplan inclusief PEB, WBSO, EIA, etc.

Het pakket Belastingplan bestaat uit zes wetsvoorstellen met maatregelen met budgettaire effecten, zoals maatregelen om de taakstelling voor de derving als gevolg van de Wet aanpassing fiscale eenheid te dekken en het aanpassen van de gebruikelijk loonregeling ter stimulering van innovatieve start-ups. Ook diverse beleidsbesluiten in de btw en het één jaar uitstellen van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand leiden tot een derving in Belastingplan. Het uitfaseren van het zogenoemde pensioen in eigen beheer voor de directeur-grotaandeelhouder levert structureel een opbrengst van 62 miljoen euro op. Bij maatregelen waar de omkeerregel van toepassing is wordt in het inkomstenkader de contante waarde van de kasreeks geboekt. Dit bedrag wordt ingezet als dekking in het Belastingplan. Daarnaast is er binnen het inkomstenkader ruimte om te intensiveren in de WBSO en de energie-investeringsaftrek (EIA). De parameters van de WBSO kunnen hierdoor in 2017 constant blijven. De EIA wordt aantrekkelijker voor energie-intensieve bedrijven waardoor energiebesparing in deze sector meer wordt gestimuleerd.

4 Risicoanalyse en -beleid

4.1 Inleiding

Een beschrijving van de overheidsfinanciën is niet volledig zonder inzicht in de risico's voor de overheidsbegroting. Want naast het begrotingsaldo en de schuld bepalen ook expliciete en impliciete risico's de staat van de overheidsfinanciën.⁶⁵ Traditiegetrouw beschrijft dit hoofdstuk risico's die raken aan de staat van de overheidsfinanciën zonder uitputtend te willen en kunnen zijn.⁶⁶

Risico's voor de overheid zijn er in allerlei soorten en maten. Vaak wordt dan gedacht aan onverwachte gebeurtenissen die tot grote schade en hoge kosten kunnen leiden, zoals een overstroming, een epidemie of een financiële crisis. Maar de overheidsfinanciën moeten ook het hoofd kunnen bieden aan conjuncturele schokken en trendmatige ontwikkelingen zoals vergrijzing en klimaatverandering. Ramingen zijn echter per definitie onzeker. Dit geldt uiteraard voor ontwikkelingen op de lange termijn, maar ook voor ramingen op de kortere termijn zoals de uitgaven en inkomsten in het lopende jaar. Fluctuaties in bijvoorbeeld de werkloosheid hebben effect op de WW-uitgaven, maar ook op de loonbelasting die de overheid int. Uiteraard probeert het kabinet zo goed mogelijk rekening te houden met deze effecten.

Van geheel andere aard zijn de risico's die de overheid loopt bij staatsdeelnemingen. Bedrijven zoals ABN AMRO, Gasunie of de NS zijn (deels) in overheidshanden om publieke belangen te behartigen. Deze bedrijven acteren in een private markt met alle ondernemersrisico's die daarbij horen, waaraan de overheid zich via het aandeelhouderschap ook blootstelt. Rendementen en dividendstromen uit deze bedrijven zijn immers afhankelijk van de resultaten die zij boeken.

Gezonde overheidsfinanciën zijn een voorwaarde om onverwachte schokken te kunnen opvangen. Nederland had aan het begin van de financiële crisis, acht jaar geleden, een sterke uitgangspositie. Er was een klein begrotingsoverschot en een relatief lage overheidsschuld. Zodoende kon de overheid de schok toen goed opvangen. De crisis had niettemin een grote impact op het huishoudboekje van de overheid. Sindsdien is het kabinetsbeleid erop gericht om de overheidsfinanciën op orde te brengen en de schokbestendigheid te herstellen.⁶⁷

⁶⁵ Dit hoofdstuk komt tegemoet aan de wens van het parlement, mede op advies van de Algemene Rekenkamer. Zie Kamerstukken I. 2012–2013, 33 400, nr. F.

⁶⁶ Voor een opsomming van alle mogelijke categorieën risico's voor de overheidsfinanciën wordt verwezen naar de Miljoenennota 2014 (Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750, nr. 1, pag. 115). Bij deze integrale opsomming past de kanttkening, zoals het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 het verwoordde, dat «het per definitie niet mogelijk [is] om alle impliciete risico's te beschrijven en kwantificeren, omdat er in principe een oneindige hoeveelheid gebeurtenissen mogelijk zijn die kunnen leiden tot schades voor de overheidsfinanciën».

⁶⁷ Zie onder andere het Regeerakkoord van kabinet-Rutte-Asscher, «Bruggen slaan» (oktober 2012), pag. 4.

Paragraaf 4.2 beschrijft het financieringsbeleid rond de staatsschuld. De financiële sector komt over het voetlicht in paragraaf 4.3. Vervolgens draait het in paragraaf 4.4 om de ontwikkelingen rond risicoregelingen. Paragraaf 4.5 zoomt in op het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden. In paragraaf 4.6 ten slotte ligt de focus op de ontwikkelingen in Europa.

4.2 Financieringsbeleid staatsschuld

Gezonde overheidsfinanciën dragen bij aan de kredietwaardigheid van de overheid. Dit vertaalt zich in voldoende belangstelling voor Nederlandse staatsobligaties, *Dutch State Loans*. Dat zorgt weer voor lage rentepercentages. De Nederlandse overheid had in 2008 aan het begin van de crisis een staatsschuld van 212 miljard euro. Dit bedrag liep tijdens de crisis op naar 379 miljard euro in 2014. Ondanks de sterke stijging van de schuld daalden de kosten over die schuld door de sterk gedaalde rente op Nederlandse staatsobligaties. Dit is een internationaal fenomeen, maar de Nederlandse rente daalde relatief sneller dan de rente voor veel andere landen.

De financiële wereld ziet Nederland bij uitstek als een financieel betrouwbaar land. Tegelijkertijd toont de vergelijking met 2007 het risico voor de overheidsfinanciën. Zoals de rente sindsdien sterk is gedaald, kan de rente op een gegeven moment ook weer stijgen. Een sterk oplopende rente kan de financieringskosten van de overheid fors opstuwten. Hoe hoger de staatsschuld, hoe groter het potentiële risico voor de rijksbegroting.

Het kabinet streeft naar zo laag mogelijke rentekosten tegen een acceptabel risico voor de begroting. In de praktijk betekent dit dat het kabinet een balans zoekt tussen kosten en risico's. Onder normale omstandigheden betaalt de overheid een hogere rente over een langlopende lening dan over een kortlopende lening. Tegenover deze hogere kosten staat wel meer zekerheid over de te betalen rente gedurende een langere looptijd. Een langlopende lening creëert daarmee stabiliteit voor de rijksbegroting.

Het kabinet verlengt de looptijd van de schuldportefeuille en vermindert de afhankelijkheid van renteswaps.⁶⁸ Dat is in lijn met ontwikkelingen in andere landen. Elke vier jaar evalueert het kabinet de manier waarop het de staatsschuld financiert en hoe het de risico's beheerst. De afgelopen jaren heeft het kabinet voldaan aan de doelstelling om de staatsschuld te financieren tegen zo laag mogelijke rentekosten onder acceptabel risico voor de rijksbegroting.⁶⁹

Door de langere looptijd kan de relatief lage rente voor langere tijd worden vastgelegd. Dit verkleint het renterisico voor de overheidsfinanciën en dat zorgt voor begrotingsrust. De gemiddelde looptijd is al gestegen van ongeveer 3,5 jaar in 2012 tot ongeveer 5 jaar eind 2015. In het nieuwe beleidskader staat dat het kabinet in 2019 een gemiddelde resterende looptijd van de schuldportefeuille (inclusief swaps) van 6,4 jaar nastreeft. Uit de analyse van kosten en risico's blijkt dat deze looptijd optimaal is. In de praktijk lukt het niet altijd exact deze looptijd te bereiken. Daarom is er zowel naar boven als naar beneden een onzekerheidsmarge van 0,25 jaar.

⁶⁸ Een renteswap is een ruiltransactie op een financiële markt. Partijen ruilen daarbij met elkaar rentebetalingen gedurende een vooraf afgesproken periode.

⁶⁹ Kamerstukken II, 2014–2015, 31 935, nr. 20.

Voorheen gebruikte het kabinet swaps om de gemiddelde looptijd op 3,5 jaar te krijgen.⁷⁰ Die swaps zorgden ervoor dat de keuze voor de looptijden waarin schuld wordt uitgegeven en het renterisicobeleid gescheiden bleven. Het kabinet heeft die scheiding nu losgelaten door te kiezen voor een langere gemiddelde looptijd van de portefeuille met minder afhankelijkheid van renteswaps. Financieringskeuzes bepalen dan in sterke mate het renterisico. Overigens blijven swaps wel een instrument om renterisico's bij te sturen.

Het financieringsbeleid bijsturen is altijd mogelijk als de markten veranderen. Vooral een rentestijging kan voor het kabinet een aanleiding zijn om het huidige beleid aan te passen. Het Agentschap van de Generale Thesaurie, dat namens de Minister van Financiën verantwoordelijk is voor de financiering van de staatsschuld, volgt de renteontwikkeling op de voet. Belangrijke indicatoren zijn het niveau van de lange rente en de steilheid van de rentecurve.

4.3 Financiële sector

De overheid is geen belegger en wil dat ook niet zijn. Daarom was bij het overheidsingrijpen tijdens de crisis al duidelijk dat financiële instellingen vroeg of laat weer naar de markt gebracht zouden worden. De ingrepen – nationalisaties, garantieregelingen of specifieke financiële steun – vonden louter plaats om de stabiliteit van de financiële sector in Nederland te waarborgen. Als het publieke belang niet meer in het geding is, wil de overheid geen ondernemersrisico meer lopen via deze bedrijven, en kunnen de financiële instellingen dus terug naar de markt.

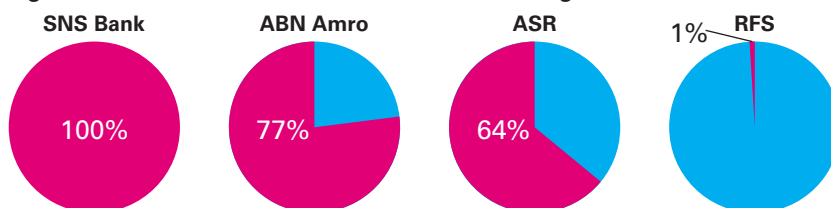
SNS Bank⁷¹ is de enige financiële instelling die nog volledig overheidsbezit is.⁷² De verzekeringstak van SNS REAAL, Vivat, werd vorig jaar verkocht aan het Chinese Anbang. Ook bracht het kabinet in 2015 een eerste deel van ABN AMRO na zeven jaar terug naar de markt, via een beursgang. Het boek «Icesave» is vorig jaar afgesloten. Recent is Propertize, de voormalige vastgoedtak van het in 2013 genationaliseerde SNS REAAL, verkocht en is een eerste gedeelte van verzekeraar ASR – afkomstig uit het voormalige consortium van Fortis/ABN AMRO – naar de beurs gebracht.

⁷⁰ Deze gemiddelde looptijd vloeide destijds voort uit de zevenjaarsbenchmark, die gold voor de financiering van de staatsschuld.

⁷¹ NL Financial Investments (NLFi) is van oordeel dat SNS Bank meer tijd nodig heeft om een sterke positie binnen het Nederlandse bankenlandschap te verwerven. NLFi denkt dat SNS Bank twee tot drie jaar nodig heeft om tot een optimale langetermijnwaardecreatie te komen. Zie Kamerstukken II, 2015–2016, 33 532, nr. 61.

⁷² De overheid heeft ook alle aandelen van SNS Reaal Holding nog in bezit. SNS Reaal Holding voert geen operationele activiteiten meer uit, heeft geen bankvergunning en is als zodanig geen financiële instelling. Van RFS heeft de overheid nog 1,25 procent van de aandelen in bezit. RFS is het vehikel waarin de bezittingen van de voormalige ABN Amro Groep zijn ondergebracht die na de overname niet verdeeld zijn tussen Royal Bank of Scotland, Fortis en Banco Santander. Een van die onverdeelde bezittingen is bijvoorbeeld de Saudi Hollandi Bank.

Figuur 4.3.1 Overheidsaandeel in financiële instellingen



Bron: Ministerie van Financiën

4.3.1 Propertize

SNS REAAL kwam vooral in problemen door de vastgoedtak van SNS Bank. Na de redding van het concern door de overheid is de vastgoedportefeuille apart geplaatst en verdergaan onder de naam Property Finance. Het aanvankelijke doel was om Property Finance – tegenwoordig: Propertize – onder de vleugels van de overheid zo kostenefficiënt en rendabel mogelijk af te bouwen. Nu de rente laag is, is de vraag naar vastgoedbeleggingen echter weer aangetrokken, net als de belangstelling om de vastgoedsector te financieren. Met die aantrekkelijke vraag werd ook Propertize steeds aantrekkelijker voor beleggers. Vanaf eind 2015 meldden zich maar liefst 84 partijen met interesse voor Propertize.

Lone Star Funds en JP Morgan nemen Propertize over voor bijna 900 miljoen euro. Dat werd eind juni 2016 bekend. Het versnelde afscheid levert het Rijk ongeveer 350 miljoen euro op. Een overname biedt werknemers van Propertize tegelijkertijd meer toekomstperspectief dan het afbouwscenario in overheidshanden.

4.3.2 ASR

Na acht jaar werd verzekeraar ASR in 2016 weer deels een private onderneming. ASR kwam in 2008 in overheidshanden door de aankoop van Fortis/ABN AMRO. ASR heette toen nog Fortis Verzekeringen Nederland. In juni 2016 droeg de overheid via een beursgang een eerste tranche van de aandelen in ASR – de vierde verzekeraar van Nederland – over aan beleggers. Een aandeel kostte 19,50 euro. Inclusief verkopen na de eerste beursnotering⁷³ heeft de overheid daarmee voor 1,1 miljard euro ruim 36 procent van de verzekeraar naar de beurs gebracht.

Met de beursgang van ASR is gewacht totdat de financiële markten weer stabiel waren. Bovendien moest ASR zelf klaar zijn voor een verkooptraject, en moest de markt voldoende interesse in de verzekeraar hebben. Die interesse was er, want beleggers hadden eerder al belangstelling voor achtergesteld schuld papier van het bedrijf. ASR heeft een reeks goede financiële resultaten laten zien en heeft bewezen ook onder de strengere Europese regels (Solvency II) over voldoende kapitaal te beschikken.

⁷³ De basisomvang van de aanbieding van ASR bestond uit 52,2 miljoen aandelen en een overtoewijzingsoptie van 7,8 miljoen aandelen. Uiteindelijk zijn 2,2 miljoen aandelen via deze optie uitgegeven na de beursgang. Met de overtoewijzingsoptie is de koers van het aandeel gestabiliseerd door de stabilisatieagent.

Ook na de gedeeltelijke beursgang blijft ASR beschermd. Zolang een derde van het bedrijf in overheidshanden is, behoudt NLFI⁷⁴ namens de overheid zeggenschap over besluiten die de identiteit en het karakter van de onderneming kunnen veranderen. Zodra de overheid minder dan een derde van de aandelen bezit, beschermt een opgerichte stichting continuïteit ASR tegen een onwenselijke overname of onwenselijk aandeelhoudersactivisme.

4.3.3 Gevolgen interventies in de financiële sector voor de schatkist

Na acht jaar overheidsinterventies kan de voorlopige balans opgemaakt worden. Immers, de meeste belangen van de overheid in financiële ondernemingen zijn of worden afgebouwd. De kosten en opbrengsten kunnen tegen elkaar worden afgezet. De overheid heeft overigens nooit als doel gehad winst te maken met de interventies in de financiële sector. De interventies waren noodzakelijk om de financiële stabiliteit van het land te waarborgen. Zonder die interventies waren de mogelijke gevolgen niet te overzien geweest. De overheid financiert de schuld van het Rijk als geheel en geen afzonderlijke uitgaven. Daardoor is het onmogelijk de feitelijke rentekosten van een specifieke interventie inzichtelijk te maken. Om de kosten en opbrengsten van de interventies in beeld te kunnen brengen, zijn er aannames gedaan over de rentekosten van de interventies in de financiële sector.⁷⁵

Vooralsnog kost de nationalisatie van ABN AMRO de schatkist geld. In 2015 heeft het kabinet het eerste deel van ABN AMRO naar de beurs gebracht. In de periode tussen de nationalisatie in 2008 en de beursgang van de eerste aandelen ABN AMRO vorig jaar heeft de bank een gedaantewisseling ondergaan. De integratie met de voormalige Fortis Bank Nederland is afgerond, het aantal zakenbankactiviteiten is afgebouwd en de bank richt zich weer voornamelijk op de Nederlandse markt. Het was een bewuste keuze van het kabinet om de bank niet in een keer terug te geleiden naar de markt. Een te groot aanbod van aandelen ABN AMRO op de markt zou de verkoopprijs van de bank hebben kunnen drukken. Uiteindelijk bracht de eerste 23 procent van de bank 3,8 miljard euro op. Eén aandeelcertificaat kostte 17,75 euro. Onlangs heeft het kabinet ook de eerste 36 procent van ASR naar de beurs gebracht. Het aan ABN AMRO, RFS en ASR toe te rekenen negatieve resultaat is voorlopig 4,4 miljard euro.

Het voorlopige resultaat van de nationalisatie van SNS REAAL komt uit op ongeveer 325 miljoen euro negatief. Dat is inclusief de resolutieheffing die de overheid banken opgelegde om de sector mee te laten betalen aan de redding van SNS REAAL. Ook de recente verkoopovereenkomst van Propertize met Lone Star Funds en JP Morgan is in dit negatieve resultaat verwerkt. Deze som houdt nog geen rekening met een verkoop van SNS Bank die nu nog in overheidshanden is. Bovendien moet het kabinet SNS Reaal Holding nog afwikkelen.

⁷⁴ NL Financial investments (NLFI) is aandeelhouder in ABN Amro, ASR, SNS Holding, Propertize en SRH. De aandelen in deze vennootschappen heeft de Nederlandse overheid overgedragen aan NLFI. NLFI is opgericht met het oog op transparante belangenscheiding, een geloofwaardige exitstrategie en een zakelijk, niet-politiek beheer van de deelnemingen.

⁷⁵ Met de Algemene Rekenkamer is overeenstemming over de manier waarop de rente toege-rekend moet worden aan specifieke interventies in de financiële sector (zie Kamerstukken II, 2015–2016, 31 941, nr. 12). In deze paragraaf worden de kosten en baten uitgedrukt volgens een batenlastensystematiek. Dit wijkt af van de transactiebasis die ten grondslag ligt aan de overige getallen in de Miljoenennota.

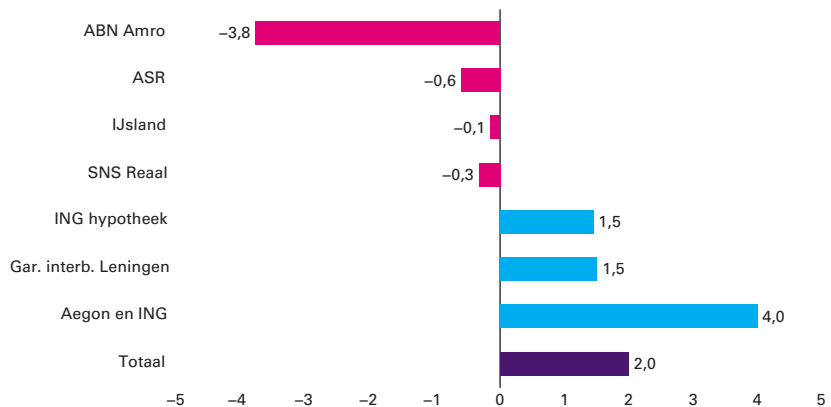
Op de leningen aan Aegon en ING heeft de overheid een positief resultaat behaald. De leningen zijn tot op de laatste euro terugbetaald en bovendien betaalden de financiële instellingen rente en premie over deze leningen. Per saldo boekte de overheid op deze leningen een positief resultaat van 4,0 miljard euro. De overheid heeft de Amerikaanse hypotheekportefeuille van ING overgenomen. Daarop kon de schatkist een positief resultaat bijschrijven van 1,5 miljard euro.

De garantiefaciliteit interbancaire leningen leverde ongeveer 1,5 miljard euro op. De overheid stond via deze regeling garant voor leningen tussen banken en voorkwam liquiditeitsproblemen bij financiële instellingen. Daardoor bleven de financiële markten functioneren en bleven banken krediet verstrekken aan bedrijven en gezinnen. Voor deze garantie moesten banken wel een vergoeding betalen. Die heeft gunstig uitgepakt, omdat banken al hun onderlinge leningen aflostten. Zodoende hoefde de overheid geen schade te vergoeden.

Het faillissement van Icesave heeft de schatkist uiteindelijk 144 miljoen euro gekost. Na het bankroet van de IJslandse bank heeft de overheid in eerste instantie alle spaarders gecompenseerd tot een bedrag van honderdduizend euro. Dat bedrag heeft de overheid volledig teruggekregen, via ontvangsten uit de boedel van het moederbedrijf Landsbanki en de verkoop van de vordering op Landsbanki in 2014. Daarnaast heeft de overheid in 2015 een schikking getroffen met het IJslandse depositogarantiefonds. Uit de ontvangsten kon de overheid ook de proces- en uitvoeringskosten dekken. Met deze schikking is het dossier-Icesave afgesloten, maar de overheid heeft wel geld moeten lenen om de spaarders te compenseren. Die rentekosten zijn niet gedekt met de ontvangsten uit IJsland.

Het voorlopige positieve resultaat van alle interventies is 2,0 miljard euro. Dit bedrag is een tussenstand. Het uiteindelijke resultaat hangt af van de verkoopopbrengst van SNS Bank, en RFS, de opbrengst van alle resterende aandelen in ABN AMRO en ASR, alle kosten die nog gemaakt moeten worden en niet in de laatste plaats de nog te ontvangen dividenden.

Figuur 4.3.2 Voorlopig resultaat interventies 2008–2017 (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën

Deze rekensom is geen totaaloverzicht van de kosten en baten van de crisis. Voor alle kosten en baten voor de overheid van de veranderingen en ingrepen op de financiële markten sinds 2008⁷⁶ moet breder gekeken worden. Het positieve resultaat hiervoor houdt bijvoorbeeld geen rekening met de financiële steun aan Europese landen, hetzij rechtstreekse steun zoals aan Griekenland of steun via een van de Europese steunfondsen EFSF, EFSM of ESM. Ook de voordelen van de inmiddels gestarte bankenunie zijn niet meegewogen. Verder ontbreken de kosten van de lagere economische groei, zoals gemiste belastingopbrengsten en hogere werkloosheidsuitgaven. Uiteindelijk leidt een crisis altijd tot maatschappelijk verlies.

De Nederlandsche Bank (DNB) loopt risico's via de Europese Centrale Bank (ECB). De opkoopprogramma's van allerlei schuldpapier, die tot monetaire verruiming moeten leiden, zorgen voor financiële risico's op de balans van het stelsel van centrale banken in Europa. DNB bouwt voor deze risico's een voorziening op. Het kabinet heeft het parlement dit voorjaar laten weten dat deze voorziening 3,8 miljard euro zou moeten bedragen om eventuele schades te dekken die volgen uit het opkoopprogramma van de ECB.⁷⁷ Inmiddels heeft DNB het kabinet geïnformeerd dat na herziening van het gros van de risicomodellen een buffer van 2,7 miljard euro voldoende zal zijn. In het najaar 2016 rondt de DNB de evaluatie van alle risicomodellen af en zal de Minister van Financiën de Kamer informeren over het buffertekort.

4.4 Ontwikkeling van risicoregelingen

Garanties

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. Een garantie kan op het eerste gezicht een effectief instrument zijn; ze kost de schatkist geen geld in tegenstelling tot een subsidie. Maar de overheid zegt met zo'n garantie wel toe kosten te dragen in bepaalde situaties waarop zij zelf geen invloed heeft. Daarmee vormen garanties en de schades die daar uit kunnen volgen een risico voor de overheidsfinanciën.

Het kabinet heeft eind 2013 het garantiebeleid aangescherpt.⁷⁸

Door de introductie van het garantiekader werden de aanbevelingen van de Commissie Risicoregelingen (CRR) omgezet in kabinetsbeleid. In het garantiekader is het uitgangspunt «nee, tenzij» voor garanties uitgewerkt. Dat principe ligt ook vast in de begrotingsregels. Alle nieuwe garanties of aanpassingen aan bestaande garanties staan sinds dat moment onder voorafgaand toezicht van de Minister van Financiën. Besluitvorming over risicoregelingen is een integraal onderdeel van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Zo worden binnen het kabinet risico's die voorwaardelijke verplichtingen zoals garanties, leningen en achterborg-

⁷⁶ Een gedetailleerder overzicht van alle uitgaven en opbrengsten die bij de financiële interventies horen, staat in internetbijlage 14, Overzicht interventies financiële sector.

⁷⁷ Kamerstukken II, 2015–2016, 32 013, nr. 124

⁷⁸ De introductie van het garantiekader in 2013 betekende dat het kabinet de aanbevelingen van de Commissie Risicoregelingen (CRR) omzette in kabinetsbeleid. Het garantiekader bevat verder de bepalingen dat bij nieuwe regelingen of aanpassingen aan bestaande regelingen het parlement altijd een toetsingskader ontvangt, dat voor grote en complexe risico's een *second opinion* bij een gespecialiseerde partij gevraagd zal worden over de manier van risicobeheersing en over de premiestelling en dat het kabinet de transparantie rond risicoregelingen zal vergroten. In Europees verband zal het kabinet aandringen op vergelijkbare rapportageverplichtingen. Er moet bij het toetsen van regelingen rekening worden gehouden met het feit dat een deel van de risicoregelingen niet alleen door Nederland worden bepaald, zoals bij garanties aan internationale instellingen.

stellingen met zich meebrengen integraal en beter gewogen. Het parlement ontvangt via de ingevulde toetsingskaders alle informatie over nieuwe of aangepaste garantieregelingen.

Het garantiekader stelt ook eisen aan de vormgeving van risicoregelingen. Belangrijk is de kostendekkende premie die het Rijk vraagt, net zoals er tegenover een verzekering in de markt ook een vergoeding staat voor de partij die risico's afdekt. Het storten van de premies in een risicovoorziening maakt het mogelijk toekomstige schades te dekken. Na vijf jaar moet een risicoregeling geëvalueerd worden. Het kabinet besluit op basis daarvan of het de risicoregeling voortzet. Nieuwe regelingen en aanpassingen van bestaande regelingen zijn alleen toegestaan als andere risicoregelingen versoberd worden. Afwijken van de bepalingen uit het garantiekader kan alleen met een gemotiveerd ministerraadbesluit.

Het garantiekader heeft een preventieve en signalerende werking. De afgelopen jaren zijn de plafonds van risicoregelingen verlaagd en vullen de risicovoorzieningen zich. Maar ook minder in het oog springende aspecten hebben effect op de risico's voor de overheid. Verbeterde transparantie rondom de besluitvorming over voorwaardelijke verplichtingen dwingen het kabinet tot een scherper oordeel over nut en noodzaak van regelingen. Maatregelen die de risico's beperken en vaste evaluatiemomenten zorgen voor blijvende aandacht voor risicoregelingen. Die vaste momenten van introspectie houden de risico's beheersbaar van ogenschijnlijk gratis beleid dat de overheidsfinanciën in potentie echter danig uit het lood kan slaan.

Box 4.1 Risicovoorziening bijzondere begrotingsreserve

Bij verstandig risicobeleid horen risicovoorzieningen. Voor alle regelingen die onder het garantiekader vallen, moet daarom een risicovoorziening worden opgebouwd. In zo'n voorziening spaart het kabinet premies die partijen betalen omdat de overheid risico's van hen overneemt. De risicovoorziening dekt vervolgens eventuele schades. Die premieopbrengst kan dus niet ad hoc ingezet worden voor – op zichzelf legitieme – andere doelen; een dergelijke aanpak zou risico's veronachtzamen.

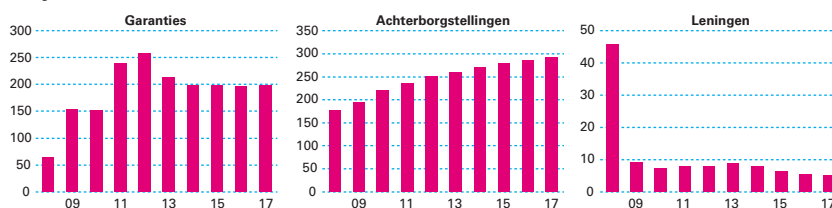
Aparte potjes met publiek geld buiten de begroting doen afbreuk aan de integrale budgettaire besluitvorming. Daarom geldt «nee, tenzij» ook voor de vorming van reserves. Bij zo'n begrotingsreserve zet de overheid geld apart voor specifieke onzekerheden in het uitgavenpatroon. Het kabinet kiest daar alleen voor als andere mogelijkheden om onzekerheden binnen de begroting te accommoderen onvoldoende blijken te zijn. Een voorbeeld is de begrotingsreserve duurzame energie.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2016 nuttige aanbevelingen gedaan voor het beleid rond begrotingsreserves.⁷⁹ Het kabinet heeft die aanbevelingen omarmd. Het parlement en de burger krijgen bijvoorbeeld betere informatie over begrotingsreserves en risicovoorzieningen, doordat de voorschriften voor de ontwerpbegroting 2018 zijn aangescherpt. Waar mogelijk bevatten de departementale begrotingen voor 2017 al zoveel mogelijk aanvullende informatie

⁷⁹ «Begrotingsreserves. Het opzij zetten van geld als begrotingsinstrument», Algemene Rekenkamer (maart 2016). Zie Kamerstukken II, 2015–2016, 31 865, nr. 78. De Algemene Rekenkamer schenkt in het rapport ook aandacht aan risicovoorzieningen.

over de reserves, zoals de beginstand, stortingen, onttrekkingen en het niveau van juridische verplichtingen.⁸⁰

Figuur 4.4.1 Totaalstand garanties, achterborgstellingen en leningen per jaar (in miljarden euro)



In 2017 verstrekt het Rijk voor ruim 198 miljard euro aan garanties. Dat is iets hoger dan in 2016. Een belangrijke mutatie ten opzichte van het overzicht uit de Miljoenennota 2016 is de verstrekte garantie in het kader van het Single Resolution Fund (SRF).⁸¹ Dit is een tijdelijke garantie die loopt tot 2023. Het SRF is een instrument in het kader van de Europese bankenunie en kan worden ingeroepen als een bank in problemen wordt afgewikkeld. Een andere mutatie is het vervallen van de garantie voor Propertize, hierdoor daalt het uitstaande risico met ruim 2,3 miljard euro. Een overzicht van alle uitstaande garantieregelingen en de ontwikkeling daarin staat in bijlage 8.

Achterborgstellingen

Voorwaardelijke verplichtingen zijn een indirect risico, zoals achterborgstellingen bij waarborgfondsen. Deze fondsen verzekeren kredietverstrekkers tegen wanbetaling. Te grote risico's in de markt kunnen kredietverlening beperken of zelfs in de weg staan. Waarborgfondsen verlagen de risico's voor kredietverstrekkers en vergroten zo de bereidwilligheid om vermogen te verschaffen. Dat zorgt bovendien voor lagere financieringskosten.

Een waarborgfonds kent verschillende zekerheidslagen. Die opbouw brengt een ander risico met zich mee voor de overheid dan een directe garantie. De eerste laag is het eigen vermogen van het waarborgfonds zelf. In het geval van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ) is de tweede laag de verplichting van deelnemers om elkaar bij te staan als het fondsvermogen daalt tot onder een vastgesteld niveau.⁸² Deze verplichting heet het obligo. Het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) kent dit obligo niet. Als laatste zekerheidslaag komt bij alle waarborgfondsen de overheid in beeld. Die laatste laag is de zogenoemde achterborgstelling door de overheid.⁸³

⁸⁰ Voor risicovoorzieningen geldt dat deze volledig verplicht zijn omdat de gespaarde premie nooit hoger is dan het uitstaande risico dat is opgenomen in de garantieverplichting.

⁸¹ Meer informatie over deze garantie staat in de ontwerpbegroting Financien IXB. Het parlement heeft eerder ingestemd met een incidentele suppletore begroting, zie Kamerstukken 2015–2016, 34 422 nr. 1 Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2016 (Incidentele suppletore begroting garantie ten behoeve van brugfinanciering aan de Single Resolution Board)

⁸² Het WSW kent nog een extra zekerheidslaag als een woningcorporatie niet meer kredietwaardig is. Nog voordat het fondsvermogen en het obligo in beeld komen kan saneringssteun worden verstrekt. Alle corporaties betalen samen de kosten voor sanering via een saneringsheffing.

⁸³ Bij het WEW wordt de achterborgstelling tot 2011 gelijk gedeeld tussen het Rijk en gemeenten. Dit gebeurt nog steeds bij het WSW.

Het totaalniveau aan achterborgstelling loopt gestaag op tot bijna 292 miljard in 2017. Dit is het resultaat van de optelsom van het uitstaande risico van de drie waarborgfondsen het WSW, het WEW en het WFZ. Het WSW blijft stabiel en het WFZ vertoont een beperkte daling in 2017. De stijging van het totaal wordt veroorzaakt door een groei van het WEW. Die groei komt door een groter marktaandeel van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Daarbij is in de crisis de NHG tijdelijk verruimd. Dat zorgt in combinatie met het herstel van de huizenmarkt voor een grotere achterborgstelling.

Leningen

De overheid heeft tijdens de financiële crisis ook leningen verstrekt. Tabel 4.4.1 toont het totaal van de leningen die nog niet zijn afgelost en samenhangen met de financiële crisis. Het niveau is in 2017 naar verwachting ongeveer gelijk aan dat van 2016: rond de 5 miljard euro. Er staan nog twee leningen open: aan ABN AMRO (het voormalige overbruggingskrediet aan Fortis) en een bilaterale lening aan Griekenland.

Er bestaat altijd een kans dat een partij een lening niet terugbetaalt. Dit kredietrisico moet worden meegeteld in de rentevoorzwaarden. Met andere woorden: hoe groter het risico op wanbetaling, hoe hoger de te betalen rente op de lening. Ook leningen vormen daarmee een risicoregeling voor de rijksbegroting. Voor (nieuwe) leningen geldt daarom ook het principe van «nee, tenzij».

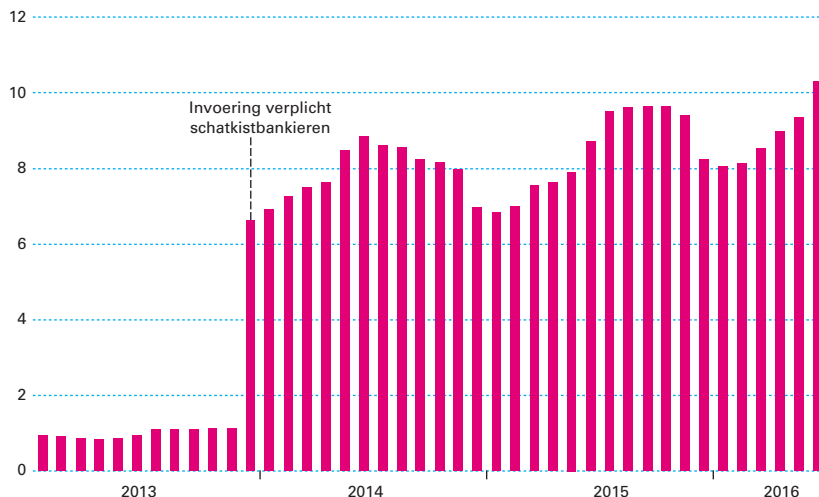
In uitzonderlijke gevallen is een lening juist expliciet beleid, bijvoorbeeld bij het studievoorschot. In dat geval heeft het kabinet expliciet gekozen voor het verstrekken van een studielening in plaats van een generieke basisbeurs. Bij de vormgeving en budgettaire verwerking van het studievoorschotpakket is er rekening mee gehouden dat een deel van de verstrekte leningen niet terugbetaald wordt, als studenten na hun studie onvoldoende inkomen hebben.⁸⁴ Meer informatie staat in de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

4.5 Verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden

Decentrale overheden houden sinds eind 2013 hun geld aan in de schatkist. Dit zogenoemde verplicht schatkistbankieren geldt voor al het geld dat decentrale overheden niet onmiddellijk nodig hebben voor publieke taken. Daarmee wordt de EMU-schuld verlaagd en worden de kredietrisico's voor decentrale overheden beheerst. Het verplicht schatkistbankieren voorkomt dat decentrale overheden hun geld stallen bij partijen die weliswaar hogere rendementen bieden maar, zoals doorgaans op financiële markten, ook een groter risico op wanbetaling of faillissement kennen.

⁸⁴ Dit geldt ook voor schatkistbankieren door onderwijsinstellingen. Daarover verschijnt dit najaar een IBO-rapport met een kabinetsreactie. Leningen uit hoofde van schatkistbankieren vallen niet onder het garantiekader. Het garantiekader heeft alleen betrekking op risicoregelingen aan partijen buiten de collectieve sector; onderwijsinstellingen behoren wel tot de collectieve sector.

Figuur 4.5.1 Middelen decentrale overheden in de schatkist (in miljarden euro)



Bron: Mministerie van Financiën

Decentrale overheden houden steeds meer geld in de schatkist aan. Vermoedelijk is de belangrijkste verklaring voor deze stijging (zie figuur 4.5.1) dat vermogen dat eerder elders vastlag is vrijgekomen, zoals deposito's met een vaste looptijd. Eind 2013 maakten decentrale overheden 5,5 miljard euro over aan de schatkist. Dit kwam bovenop de 1,1 miljard euro die zij al vrijwillig aanhielden in de schatkist. Eind 2014 bevatte de schatkist 6,9 miljard euro van decentrale overheden en dat bedrag groeide gedurende 2015 door tot 8,2 miljard euro. De meting van juni 2016 laat zien dat er voor 10,3 miljard aan vermogen is aangehouden in de schatkist. Dat is het hoogste bedrag sinds de invoering van verplicht schatkistbankieren. De afgelopen twee jaar zakte het saldo van decentrale overheden bij de schatkist in de laatste maand van het jaar wel altijd met ruim 1 miljard euro.

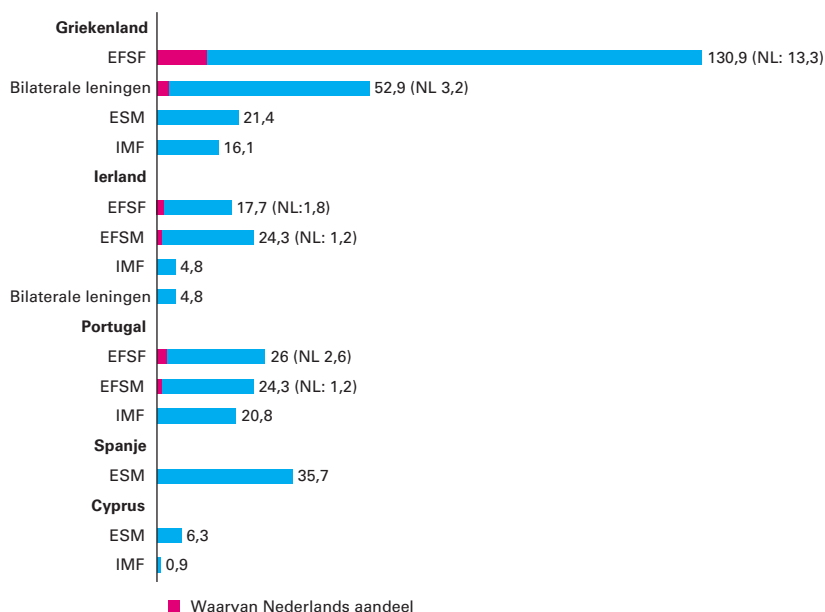
4.6 Europa

Eurolanden zijn financieel en economisch sterk met elkaar verbonden. Bijvoorbeeld via de gezamenlijke munt, onderlinge handel en internationaal geldverkeer. Problemen houden niet op bij de landsgrenzen, maar kunnen overwaaien van het ene naar het andere land. Verreweg het grootste deel van de Nederlandse export en import vindt plaats binnen de Europese Unie. Nederland is dan ook gebaat bij een sterke en stabiele Europese economie, en ondervindt veel hinder van financiële instabiliteit in de eurozone, zoals de afgelopen crisis heeft getoond. Financiële stabiliteit in de eurozone is dus voor alle deelnemers van groot belang.

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), het permanente noodfonds, kan financiële steun verstrekken aan landen in de eurozone die in moeilijkheden raken. Daar waar mogelijk wordt deze steun in samenwerking met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) gegeven. De steun wordt onder strikte voorwaarden verstrekt. Voorlopers van het ESM zijn het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM) en de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF). Die fondsen verstrekken sinds halverwege 2013 geen nieuwe leningenprogramma's meer. Het laatste EFSF-leningenprogramma – van Griekenland – liep eind

juni 2015 af. Het EFSF en EFSM blijven bestaan totdat de laatste leningen zijn afgelost.⁸⁵

Figuur 4.6.1 Uitstaande leningen Europese steunfondsen (in miljarden euro)



Bron: Europese Commissie, Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit en Internationaal Monetair Fonds.

Griekenland kreeg in augustus 2015 een derde leningenprogramma van het ESM. Dit programma duurt drie jaar en bedraagt maximaal 86 miljard euro. Van dit bedrag heeft het ESM in 2015 21,4 miljard euro uitgekeerd, waarvan 5,4 miljard euro gebruikt is om de Griekse bankensector van voldoende kapitaal te voorzien. Dit was aanzienlijk minder dan de verwachte 10 tot 25 miljard euro voor herkapitalisatie van Griekse banken. Mede dankzij de toepassing van *bail in*⁸⁶ bleef de rekening voor het ESM-programma voor de Griekse banken beperkt.

Griekenland heeft voldaan aan de vereiste hervormingen. Die behelsden onder andere een belastinghervorming, pensioenhervorming en de oprichting van een privatiseringsfonds. Die maatregelen zorgen er mede voor dat Griekenland in 2018 de afgesproken doelstelling voor het primair saldo van 3,5 procent⁸⁷ haalt. Deze hervormingen waren onderdeel van de eerste voortgangsmisssie van het derde leningenprogramma (zie ook box 4.2). Het ESM heeft recent een tranche van 7,5

⁸⁵ Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) haalt voor zijn uitkeringen geld op de kapitaalmarkt op. Dat is mogelijk omdat ESM-lidstaten kapitaal hebben gestort in het ESM en garanties hebben afgegeven aan het ESM. Uitkeringen uit het ESM veranderen het ingelegde kapitaal of de garanties niet. Het ESM-programma leidt dus niet tot uitgaven van Nederland. Aan leningen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) draagt Nederland ook niet rechtstreeks bij. Als lid heeft Nederland wel geld ter beschikking gesteld aan het IMF, waarop het IMF een beroep kan doen. De steun die IMF uitkeert komt daarom niet ten laste van de lidstaten. Leningen worden door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) uitgegeven in SDR's. Door fluctuaties in de SDR-EUR-wisselkoers kunnen er verschillen zijn in de cijfers van de IMF-leningen. In deze tabel is bij gerekend met de wisselkoers van 15 juli 2016.

⁸⁶ «Bail in» is de Engelse term voor het proces dat aandeelhouders en schuldeisers mee betalen aan de herkapitalisatie van een bank.

⁸⁷ Dit is het feitelijk saldo gecorrigeerd voor rentebetalingen, waarbij voor het programma ook wordt gecorrigeerd voor eenmalige kosten en meevallers, zoals steun aan de financiële sector. In 2015 heeft Griekenland een primair overschot gerealiseerd van 0,7 procent, boven de doelstelling van - 0,25 procent.

miljard euro aan Griekenland uitgekeerd. In totaal heeft het ESM tot op heden dus 28,9 miljard euro uitgekeerd onder het derde leningenprogramma. Het IMF neemt formeel nog niet deel aan het leningenprogramma, maar is wel betrokken bij alle onderhandelingen en de voortgangsmisies. Voor het einde van 2016 neemt het IMF naar verwachting een beslissing over steun voor Griekenland, op basis van een schuldhoudbaarheidsanalyse.

Box 4.2 Discussie over Griekse schuld

Nu Griekenland de gevraagde hervormingen heeft doorgevoerd, is de weg geëffend voor een discussie over de Griekse schuld.⁸⁸ De lidstaten van de eurozone hebben bepaald dat deze schuldmaatregelen niet mogen leiden tot een nominale afschrijving van de hoofdsom of een substantiële aanpassing van het huidige programma. Bovendien moeten de afspraken binnen bestaande EU-wetgeving passen. Binnen deze kaders zijn criteria vastgesteld om te beoordelen of de jaarlijkse financieringsbehoefte van Griekenland op een houdbaar pad blijft. In het basisscenario moet de financieringsbehoefte op de middellange termijn onder de 15 procent van het bruto binnenlands product (bbp) blijven, en op langere termijn onder de 20 procent van het bbp.

De Eurogroep heeft op basis van deze principes eind mei besloten tot een voorlopig pakket met schuldmaatregelen. Deze maatregelen zullen in verschillende fases worden geïmplementeerd, als dat nodig is om de overeengekomen benchmark te behalen. Griekenland moet hoe dan ook blijven voldoen aan de afspraken in het ESM-programma.

De eerste schuldmaatregelen worden voorbereid. Dat zijn bijvoorbeeld het afvlakken van pieken in de schuldaflossingen en het verminderen van het renterisico voor Griekenland. Het ESM kan namelijk gebruikmaken van de huidige lage rentestanden om zich tegen langere looptijden te financieren.

Als aan het einde van het ESM-programma – halverwege 2018 – blijkt dat Griekenland de afspraken uit dit – programma goed heeft geïmplementeerd maar er toch aanvullende actie nodig is om de Griekse schuldhoudbaarheid te verbeteren, kunnen maatregelen volgen. Een mogelijke maatregel is dat Griekenland de nog beschikbare SMP-winsten⁸⁹ ontvangt. Ook kan het niet-gebruikte deel van het ESM-programma – ongeveer 20 miljard euro bestemd voor de bankenherkapitalisatie – (voor een deel) ingezet worden om bestaande officiële leningen vervroegd af te lossen.

Als Griekenland voldoet aan de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, maar tegenvallende economische groei de schuldhoudbaarheid bedreigt, zou de Eurogroep op lange termijn kunnen besluiten dat Griekenland rentebetalingen of aflossing van EFSF-schulden verder mag uitstellen.

⁸⁸ Zie Kamerstukken II, 2015–2016, [21 501-07, nr. 1370](#).

⁸⁹ SMP-winsten zijn de winsten die centrale banken maken op Griekse staatsobligaties die zijn gekocht in het kader van het *Securities Markets Programme*, dat inmiddels is beëindigd. Deze interventie was erop gericht de omvang en liquiditeit van slecht functionerende markten te ondersteunen, zodat de Europese centrale banken effectief monetair beleid konden blijven voeren om prijsstabiliteit op middellange termijn te garanderen.

Spanje, Ierland en Portugal hebben een deel van hun leningen vervroegd afgelost. Voor Spanje gaat het om de leningen vanuit het ESM en voor Ierland en Portugal om leningen van het IMF. Spanje en Ierland hebben de leningenprogramma's in 2013 afgerond en Portugal in 2014. Cyprus heeft in maart 2016 het leningenprogramma van het ESM verlaten. Dankzij de toegepaste *bail in* was de financiële reddingsoperatie beperkt. Het leningenprogramma van Cyprus bedroeg maximaal 10 miljard euro (inclusief de IMF-lening), waarvan uiteindelijk 70 procent is uitgekeerd. De resterende 30 procent was niet nodig, mede doordat de Cypriotische economie zich sneller herstelde dan verwacht.

Het Verenigd Koninkrijk heeft gekozen voor vertrek uit de Europese Unie. Het is waarschijnlijk dat de Brexit directe gevolgen zal hebben voor Nederland al is de omvang nog verre van duidelijk. Een vertrek van de Britten uit de Europese Unie schaadt in potentie de handel binnen Europa en drukt daarmee de economische groei. Via lagere belastinginkomsten raakt de Brexit daarmee de overheidsfinanciën. Als het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie verlaat, heeft dat ook gevolgen voor de EU-afdrachten van Nederland. Het is vooralsnog wachten op het moment dat de Britten de procedure starten die een vertrek uit de Europese Unie regelt (zie ook box 1.2). Tot na die tijd blijven de financiële gevolgen van de Brexit nog onzeker, zowel in Nederland, als in de Europese Unie en ook aan de andere kant van het Kanaal.

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.

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.

Collectieve uitgaven

Het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgetteringingen 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 overheids personeel.

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 begrotingsgelden 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.

Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (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 en heeft leningen verstrekt aan Ierland, Portugal en Griekenland. Het EFSF kan vanaf juli 2013 in principe geen nieuwe leningenprogramma's meer aangaan, omdat het ESM het voornaamste noodfonds is.

Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (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. Het EFSM kan vanaf juli 2013 geen nieuwe leningenprogramma's meer aangaan, omdat het ESM het voornaamste noodfonds is.

Europees Stabiliteitsmechanisme (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 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.

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.

Loonbijstelling

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

Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (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 onevenwichtigheidsprocedure* 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 staatsdeelnemingen.

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 preventieve 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 overheids-financiën en het voorgenomen begrotingsbeleid.

Structureel saldo

Het structureel saldo is het feitelijke overheidstekort, geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en eenmalige budgettaire baten en kosten, de zogenoemde one-offs. In de preventieve arm moet het structureel saldo voldoen aan de middellangetermijndoelstelling.

Onafhankelijk begrotingstoezicht (OBt)

De wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof) schrijft sinds eind 2013 voor dat de afdeling Advisering van de Raad van State als het Onafhankelijke Begrotingstoezicht (OBt) beoordeelt of de rijksbegroting voldoet aan de begrotingsafspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

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 dekkaders: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg.

Uitgavenregel

De uitgavenregel bepaalt dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan een meerjarig gemiddelde van de potentiële economische groei. Niet alle overheidsuitgaven tellen mee voor de uitgavenregel. Bijvoorbeeld rente- en conjunctuurgerelateerde werkloosheidsuitgaven. Wanneer lidstaten afwijken van de MTO, dan worden de uitgavenregel aanscherpt en gericht op het behalen van de MTO. Wanneer de uitgaven toch harder stijgen dan is toegestaan, dan kan dit gecompenseerd worden door inkomstenverhogende maatregelen.

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

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
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
BDU	Brede Doeluitkering Vervoer
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BKZ	Budgettair Kader Zorg
bni	bruto nationaal inkomen
bnp	bruto nationaal product
bpm	belasting van personenauto's en motorrijwielen
btw	belasting toegevoegde waarde
BuZa	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDM	Clean Development Mechanism
CEP	Centraal Economische Plan
CPB	Centraal Planbureau
CRR	Commissie Risicoregelingen
DAC	Development Assistance Committee
DEF	Defensie
DNB	De Nederlandsche Bank
DRIVE	Development Related Infrastructure Investment Vehicle
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	Europese financiële stabiliteitsfaciliteit
EFSM	Europees financieel stabilisatiemechanisme
EIA	Energie-investeringsaftrek
EKV	Exportkredietverzekering
EMU	Economische en Monetaire Unie
EIB	European Investment Bank
ESA	European System of Accounts
ESM	Europees stabiliteitsmechanisme
ETS	Emissions Trading System
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
Fed	Federal Reserve
FES	Fonds voor Economische structuurversterking
FIN	Financiën
FTK	Financieel Toetsingskader
GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheids- en verslavingszorg
GO	Garantiefaciliteit Ondernemingsfinanciering
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HLZ	Hervorming Langdurige Zorg
Hof	Houdbare overheidsfinanciën
IACK	Inkomensafhankelijke combinatiekorting

Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis

IB	inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
lenM	Infrastructuur & Milieu
IFC	International Finance Corporation
IMF	Internationaal Monetair Fonds
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
ktv	kas-transverschil
LIV	Lage Inkomens Voordeel
LTV	loan-to-value
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MEV	Macro Economische Verkenning
MEOP	Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure
MIA	Milieu-investeringsaftrek
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
mkb	midden- en kleinbedrijf
MLT	Middellangetermijnverkenning
MN	Miljoenennota
MR	Ministerraad
MRB	Motorrijtuigenbelasting
MTO	Medium Term Objective
NB	Nationale Bestedingen
NHG	Nationale Hypotheekgarantie
NHT	Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terroris- meschaden
NII	Nederlandse Investeringsinstelling
NOA	Nationaal Onderwijsakkoord
NRF	Nationaal Restauratiefonds
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OV	Openbaar Vervoer
OZB	Onroerendezaakbelasting
pBBP	prijs bruto binnenlands product
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PBO's	publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties
po	primair onderwijs
pNB	prijscomponent van de Nationale Bestedingen
PF	Provinciefonds
QE	Quantitative Easing
RBG-eng	Rijksbegroting in enge zin
R&D	Research & development
RDA	Research & Development Aftrek
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
S&O	Speur- en Ontwikkelingswerk
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal-Economische Raad
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SMP	Securities Market Programme
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TTF-gas	Title Transfer Facility
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VAMIL	Vervroegde afschrijving milieu-investeringen
VenJ	Veiligheid & Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vo	voortgezet onderwijs
vpb	vennootschapsbelasting

Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis

VS	Verenigde Staten
VUT	Vervroegde uittreding
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
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
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
WTCG	Wet Tegemoetkoming Chronisch zieken en Gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
Wwz	Wet Werk en Zekerheid
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet
zzp	zelfstandige zonder personeel

Trefwoordenlijst

ABN AMRO 10, 37, 39, 101, 103, 104, 105, 106, 110
Accres 93, 117, 119
Achterborgstellingen 107
Achterborgstellingen 109, 115, 120
AOW 12, 21, 26, 28, 30, 31, 80, 89, 96, 122
Apparaatsuitgaven 91, 115
Arbeidsmarkt 7, 9, 11, 17, 18, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 54, 57, 58, 59, 63, 67, 80, 91, 92, 96, 116, 118, 119, 120, 123
Arbeidsparticipatie 18, 29, 57, 81
AWBZ 119, 122
Balansherstel 13
Bankenunie 37, 48, 107, 109
Bedrijfsinvesteringen 11, 14, 119
Begrotingsregels 21, 41, 45, 64, 72, 73, 78, 81, 99, 107
Begrotingssaldo 115
Begrotingstekort 71, 116
Belastingen 12, 21, 29, 47, 63, 67, 88, 115, 119
Belastingontvangsten 12, 20, 82, 83, 87, 115, 118, 119, 120
Belastingontwijking 26, 41, 55, 56
Belastinguitgaven 89, 115
Beleidsrente 16, 115
Besparingen 16, 21, 31, 41, 53, 96, 118
Bezuinigingen 11, 12, 13, 21, 23, 27, 34, 64
Btw 56, 82, 83, 84, 87, 89, 99, 122
Budgettair Kader Zorg 63, 80, 91, 92, 97, 98, 116, 119, 120, 122
Buitensporigtekortprocedure 72, 116
China 41, 51
Collectieve sector 68, 71, 93, 110, 116, 117
Collectieve voorzieningen 21
Conjunctuur 11, 13, 14, 37, 45, 54, 72, 73, 74, 115, 120, 121
Consumentenbestedingen 51
Consumentenvertrouwen 14
Consumptie 7, 9, 11, 14, 31, 32, 36, 83, 89, 119
Decentrale overheden 5, 63, 66, 102, 110, 111
Decentralisatie 11, 27
Defensie 9, 13, 21, 22, 64, 65, 71, 72, 89, 92, 93, 95, 96, 122
Doorsneesystematiek 27, 31
Economische groei 7, 9, 11, 13, 14, 34, 41, 42, 43, 47, 53, 64, 70, 74, 79, 82, 83, 107, 113, 114, 117, 121
EFSF 107, 111, 112, 113, 117, 122
EFSM 107, 111, 112, 117, 122
EMU-saldo 45, 46, 63, 67, 68, 69, 73, 74, 75, 79, 116
EMU-schuld 45, 63, 68, 69, 70, 71, 74, 75, 80, 110, 117
Energieakkoord 25, 26, 36, 60
Esm 47
ESM 107, 111, 112, 113, 114, 117, 122
EU-afdrachten 67, 92, 94, 114
EU-begroting 94, 117
Europa 5, 41, 42, 47, 48, 50, 56, 81, 102, 107, 111, 114
Europese Commissie 21, 45, 46, 47, 49, 72, 73, 74, 75, 81, 94, 117, 118, 122

Trefwoordenlijst

Eurozone 51, 75, 111, 113, 117
EU-voorzitterschap 48, 55
Export 122
Financiële interventies 107, 117
Financiële markten 13, 20, 30, 104, 106, 107, 110
Financiële sector 5, 9, 11, 37, 38, 41, 47, 102, 103, 105, 107, 112, 117
Financiële stabiliteit 38, 39, 42, 105, 111, 122
FTK 30, 122
Garantiekader 107, 108, 110
Garanties 107
Gasbaten 9, 12, 20, 53, 63, 67, 68, 74, 75, 76, 119
Gemeentefonds 29, 68, 71, 89, 117, 122
Gemeenten 23, 29, 33, 34, 66, 71, 89, 97, 109, 117, 123
Gezondheidszorg 26, 34, 98
Globalisering 54
Griekenland 56, 57, 107, 110, 111, 112, 113, 117
Hervormingen 5, 7, 9, 11, 12, 21, 26, 27, 31, 32, 42, 43, 44, 45, 46, 112, 113
Houdbaarheid 21, 30, 45, 46, 47, 81, 113
Houdbaarheidssaldo 21
Houdbare overheidsfinanciën 22, 64, 72, 122
Huishoudens 9, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 23, 30, 31, 32, 33, 41, 47, 53, 83, 115
Huizenmarkt 20, 110
Hypotheekrenteaftrek 32, 33, 89
Hypotheekschuld 14, 19, 20
IMF 41, 44, 52, 57, 58, 111, 112, 113, 114, 123
Import 51, 53, 111
Inflatie 15, 16, 23, 64, 90
Infrastructuur 56, 61, 62, 72, 123
Inkomensverdeling 23, 31
Inkomstenkader 64, 66, 98, 99
Inkomstenontwikkeling 82
Innovatie 10, 26, 30, 34, 35, 36, 41, 53, 60, 61, 62, 99
Intensiveringen 22, 65, 94, 95, 96, 97, 98, 115
Interventies 105, 106, 107
Investerings 9, 11, 13, 14, 16, 24, 26, 30, 35, 36, 44, 45, 49, 50, 51, 53, 54, 60, 83, 119, 123
Kapitaalmarkt 48, 49, 112
Kinderopvang 29
Klimaat 10, 26, 36, 37, 41, 42, 45, 59, 60, 61, 62, 101
Koopkracht 7, 9, 12, 14, 18, 19, 21, 23, 24, 64, 65, 66, 95, 98, 99
Lasten 11, 12, 18, 21, 23, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 65, 78, 82, 84, 87, 96, 98, 99, 105, 119
Lastenverlichting 9, 11, 17, 22, 27, 28, 29, 99, 115, 118
Lastenverzwaring 98, 99
Lenteakkoord 18
LIV 25, 28, 123
Monetair beleid 16, 113, 115
NHG 110, 123
Normeringssystematiek 93
OBt 120
Olieprijs 15, 64
Omt 9, 10, 17, 18, 22, 23, 26, 29, 35, 49, 53, 54, 56, 58, 60, 65, 66, 68, 70, 71, 74, 80, 87, 89, 93, 95, 101, 102, 105, 109, 110, 112, 116, 118, 119
Ondernemerschap 10, 11
Onderwijs 9, 11, 12, 13, 21, 22, 23, 24, 26, 30, 35, 36, 56, 59, 64, 65, 89, 90, 92, 95, 110, 123
Overheidsschuld 7, 9, 12, 21, 22, 64, 66, 69, 70, 71, 74, 79, 80, 81, 82, 101, 116, 120
Pensioenen 32, 46

Trefwoordenlijst

Pensioenfondsen 17, 30
Pensioenpremies 18, 27
Pensioenstelsel 9, 11, 27, 30, 31
Preventieve arm 21, 63, 72, 73, 74, 120
Productiviteit 41, 43, 44, 45, 53, 58, 59
Provinciefonds 68, 71, 89, 93, 119, 123
Ramingen 11, 13, 20, 46, 52, 54, 64, 73, 75, 81, 93, 96, 101
Rda 14, 17, 18, 20, 21, 29, 30, 31, 34, 48, 50, 53, 55, 63, 67, 80, 108, 109, 114
RDA 123
Regeerakkoord 12, 18, 20, 21, 26, 64, 66, 67, 76, 101
Regels budgetdiscipline 116
Rente 12, 14, 15, 16, 17, 20, 23, 30, 33, 42, 52, 64, 67, 68, 69, 70, 80, 86, 87, 95, 98, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 112, 113, 115, 121
Rentelasten 63, 68, 80
Rente-uitgaven 74
Rijksbegroting in enge zin 63, 91, 92, 96, 116, 118, 120, 123
Schokproef 70, 120
Schuldencrisis 11, 13, 30
SGP 5, 21, 22, 45, 63, 64, 66, 69, 72, 80, 116, 120, 123
SNS Bank 103, 104, 105, 106
Sociaal Akkoord 27
Sociale zekerheid 9, 12, 21, 26, 27, 58, 67, 89, 90, 119
Staatsdeelnemingen 69, 70, 92, 93, 101, 119, 120
Startnota 75
Stimuleringsmaatregelen 85, 86
Structureel saldo 21, 22, 64, 72, 73, 74, 80, 120
Studievoorschot 9, 11, 35, 69, 110
Uitgavenkader 63, 77, 78, 80, 91, 92, 93, 119, 120
Uitgavenontwikkeling 77, 89
Uitgavenregel 21, 72, 74, 121
Uitvoering 11, 27, 94, 96, 106, 118, 121, 123
Veiligheid 9, 13, 22, 41, 42, 54, 64, 65, 71, 72, 76, 92, 93, 94, 95, 122, 123
Vergrijzing 28, 46, 53, 101
Vermogensrendementsheffing 25
Vestigingsklimaat 56
Vpb 85, 86, 87, 88, 123
Wajong 124
WAO 124
WAZ 96, 124
WBSO 26, 99, 124
Wereldhandel 5, 12, 14, 15, 50, 51, 52, 53, 54
Werkgelegenheid 11, 12, 17, 18, 19, 24, 28, 29, 44, 45, 54, 62, 84, 87, 88, 123
Werkloosheid 9, 11, 14, 17, 18, 20, 25, 30, 43, 44, 58, 68, 74, 77, 80, 84, 96, 101, 107, 115, 121, 124
WEW 109, 110, 124
Wig 28, 29
Witteveenkader 20
Wlz 97, 98, 124
Wmo 34, 124
Woningmarkt 9, 11, 14, 20, 31, 32, 33
WSW 109, 110, 124
Wwz 124
ZBO 120, 121, 124
Zelfstandigenaftrek 89
Zorg 7, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 48, 49, 53, 54, 57, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 95, 96, 97, 98, 99, 102, 103, 107, 108, 109, 110, 112, 119, 122, 124

Trefwoordenlijst

Zorgkosten 7, 34, 80
Zorgpremies 65, 66, 87, 88, 98, 99
Zorgsector 109, 119, 124

Vergaderjaar 2016–2017

34 550

Nr. 2

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Bijlagen bij de Miljoenennota 2017

Bijlagen

	Blz.
1. Uitgaven en niet-belastingontvangsten	4
2. Belasting- en premieontvangsten	11
3. EMU-saldo	25
4. EMU-schuld	28
5. Overheidsbalans	30
6. Belastinguitgaven, inkomstenbeperkende regelingen en overige fiscale regelingen	32
7. Taakopdrachten IBO's 2016/2017	46
8. Overzicht risicoregelingen van het Rijk	58
9. Normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds	63

1 Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Tabel 1.1 laat zien hoe op basis van de totale netto uitgaven op de Rijksbegroting gekomen wordt tot de netto uitgaven van de centrale overheid op EMU-basis (conform tabel 3.1.1 in hoofdstuk 3). De uitgaven op de Rijksbegroting zijn gebaseerd op de totale uitgaven per departement zoals weergegeven in tabel 1.2. Daarop worden de niet-belastingontvangsten in mindering gebracht zoals die zijn opgenomen in tabel 1.3. Het resultaat zijn de netto Rijksuitgaven op kasbasis. Naast begrotingsgefinancierde uitgaven zijn er premiegefinancierde uitgaven. Deze uitgaven van de sociale fondsen worden toegevoegd om tot de netto uitgaven van de Rijksoverheid te komen, terwijl de rijksbijdragen en rentebaten van de sociale fondsen in mindering worden gebracht, aangezien dit onderlinge betalingen tussen Rijk en sociale fondsen zijn. De laatste stap is om van uitgaven op kasbasis te komen tot uitgaven op EMU-basis door te corrigeren voor kas-transverschillen en financiële transacties. De Rijksbegroting wordt namelijk op kasbasis opgesteld, terwijl het EMU-saldo – volgens Europese methodiek – wordt berekend op transactiebasis. Daarnaast tellen financiële transacties, zoals leningen en aan- en verkoop van staatsbezit, niet mee in het EMU-saldo.

Tabel 1.1 Van netto-uitgaven rijksbegroting (kas) naar netto-uitgaven centrale overheid (EMU-basis) (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
Totale uitgaven rijksbegroting	187.829	186.911	182.918	186.974	188.908	191.824	195.306	zie tabel 1.2
Niet-belastingontvangsten rijksbegroting	43.718	36.209	22.744	26.002	24.423	23.961	21.934	zie tabel 1.3
Netto rijksuitgaven op kasbasis	144.111	150.702	160.174	160.972	164.485	167.863	173.373	
Bij: Uitgaven sociale fondsen	114.110	114.943	116.778	122.041	125.475	129.841	134.674	zie tabel 3.4
Af: Rijksbijdragen en rentebaten sociale fondsen	20.734	20.048	20.822	20.615	20.240	20.427	20.583	zie tabel 3.4
Af: Ktv's en financiële transacties netto uitgaven	- 15.250	- 11.126	- 5.738	- 7.314	- 5.042	- 4.154	- 2.165	zie tabel 1.4
Netto-uitgaven centrale overheid EMU-basis	252.737	256.722	261.868	269.711	274.762	281.431	289.628	zie H3 tabel 3.1.1

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Tabel 1.2 Uitgaven begrotingen (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 De Koning	41	41	41	41	41	41	42
2A Staten Generaal	141	147	144	141	139	139	140
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	117	119	115	110	110	110	110
3 Algemene Zaken	61	63	64	62	62	62	64
4 Koninkrijksrelaties	410	274	292	272	124	123	123
5 Buitenlandse Zaken	10.232	9.710	8.880	9.869	9.748	9.937	10.193
6 Veiligheid en Justitie	12.718	13.431	12.581	11.677	11.523	11.521	11.408
7 Binnenlandse Zaken	798	903	742	652	672	697	655
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	36.350	38.786	37.163	37.982	37.783	37.729	37.935
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	14.406	9.112	8.453	7.764	7.111	6.713	6.859
9B Financiën	7.932	9.763	6.568	6.831	6.673	6.257	6.153
10 Defensie	7.816	8.367	8.686	8.800	8.880	8.856	8.716
12 Infrastructuur en Milieu	8.703	8.030	7.994	8.341	8.450	8.592	8.798
13 Economische Zaken	4.807	5.236	4.944	5.106	5.677	6.338	6.246
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	31.330	31.857	33.602	34.237	34.664	34.661	34.729
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15.329	14.630	14.371	14.426	14.607	15.068	15.339
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.903	2.835	2.246	2.065	2.052	2.059	2.323
18 Wonen en Rijksdienst	4.266	4.248	4.312	4.586	4.680	4.661	4.851
50 Gemeentefonds	27.267	28.150	27.143	26.967	26.843	26.688	26.628
51 Provinciefonds	1.115	2.411	2.200	2.033	2.025	2.019	1.944
55 Infrastructuurfonds	5.719	5.787	5.878	6.240	6.263	6.357	6.234
58 Diergezondheidsfonds	33	44	33	33	33	33	33
64 BES-fonds	47	33	33	33	33	33	33
65 Deltafonds	1.166	1.285	905	1.098	1.089	1.170	1.344
AP Aanvullende posten	0	- 2.266	1.698	4.207	6.359	8.840	11.422
90 Consolidatie ¹	- 5.874	- 6.085	- 6.168	- 6.598	- 6.732	- 6.880	- 7.014
HGIS Internationale Samenwerking ²	(5.060)	(5.256)	(4.131)	(4.188)	(4.159)	(4.180)	(4.388)
Totaal	187.829	186.911	182.918	186.974	188.908	191.824	195.306

¹ Dit betreft een correctie voor dubbeltellingen die ontstaan door het «bruto-boeken» van bijdragen. Het bruto-boeken houdt in dat zowel het departement dat bijdraagt, als het departement dat ontvangt de uitgaven op zijn begroting opneemt. Het gaat voornamelijk om bijdragen via de begroting van Infrastructuur en Milieu aan het Infrastructuurfonds en het Deltafonds.

² In deze tabel zijn de uitgaven voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale uitgaven voor Internationale Samenwerking zijn tussen haken vermeld en lopen niet mee in de totaalstelling.

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Tabel 1.3 Niet-belastingontvangsten (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 De Koning	0	0	0	0	0	0	0
2A Staten Generaal	6	4	4	4	4	4	4
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	7	6	6	6	6	6	6
3 Algemene Zaken	7	7	7	7	7	7	7
4 Koninkrijksrelaties	56	43	37	37	37	37	37
5 Buitenlandse Zaken	813	3.479	706	719	732	745	765
6 Veiligheid en Justitie	1.377	2.364	2.046	1.897	1.794	1.805	1.762
7 Binnenlandse Zaken	884	204	70	65	65	65	64
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.302	1.313	1.342	1.416	1.466	1.545	1.612
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	17.087	13.275	8.414	11.403	9.391	8.285	6.353
9B Financiën	8.774	7.528	2.525	2.491	2.487	2.437	2.543
10 Defensie	435	284	401	380	306	268	269
12 Infrastructuur en Milieu	306	252	247	241	241	241	241
13 Economische Zaken	7.361	3.512	3.771	4.045	4.690	5.260	5.162
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.899	1.885	1.768	1.782	1.797	1.813	1.792
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1.011	196	90	95	93	93	93
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	104	258	100	79	76	76	73
18 Wonen en Rijksdienst	974	849	564	564	578	594	548
50 Gemeentefonds	0	0	0	0	0	0	0
55 Infrastructuurfonds	5.902	5.580	5.878	6.240	6.263	6.357	6.234
58 Diergezondheidsfonds	27	31	33	33	33	33	33
65 Deltafonds	1.263	1.226	905	1.098	1.089	1.170	1.344
AP Aanvullende posten	0	0	2	2	3	5	9
90 Consolidatie ¹	- 5.874	- 6.085	- 6.168	- 6.598	- 6.732	- 6.880	- 7.014
HGIS Internationale Samenwerking ²	(219)	(329)	(183)	(135)	(135)	(135)	(134)
Totaal	43.718	36.209	22.744	26.002	24.423	23.961	21.934

¹ Dit betreft een correctie voor dubbeltellingen die ontstaan door het «bruto-boeken» van bijdragen. Het bruto-boeken houdt in dat zowel het departement dat bijdraagt, als het departement dat ontvangt de uitgaven op zijn begroting opneemt. Het gaat voornamelijk om bijdragen via de begroting van Infrastructuur en Milieu aan het Infrastructuurfonds en het Deltafonds.

² In deze tabel zijn de niet-belastingontvangsten voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale niet-belastingontvangsten voor Internationale Samenwerking zijn tussen haken vermeld en lopen niet mee in de totaalstelling.

Tabel 1.4 Kas-transverschillen en financiële transacties (in miljoenen euro; plus is EMU-saldoverbeterend)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ktv belastingen	352	565	929	446	609	576	696
Ktv aardgas	- 1.775	300	- 100	50	0	0	0
Kasbeheer	- 11.276	- 7.434	- 6.374	- 8.999	- 6.808	- 5.737	- 3.933
Verkoop staatsbezit	- 4.940	- 4.287	0	0	0	0	0
Studieleningen	- 517	- 588	- 644	- 699	- 756	- 818	- 882
Rente-ontvangsten uit renteswaps	- 1.018	- 1.104	- 1.483	- 1.827	- 2.084	- 2.103	- 2.103
Opbrengst beëindigen renteswaps	- 4.290	- 4.253	0	0	0	0	0
Ktv's en financiële transacties niet-belastingontvangsten	- 23.815	- 17.366	- 8.601	- 11.475	- 9.649	- 8.657	- 6.918
Overige ktv's	- 1.382	71	- 1.377	- 467	18	18	0
Kasbeheer	6.145	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
Aankoop staatsbezit	1.102	2.379	150	350	280	0	0
Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM)	0	0	0	0	0	0	0
Lening Griekenland	0	76	38	33	33	0	0
Lening VUT-fonds	- 729	- 50	0	0	0	0	0
Studieleningen	2.344	2.460	2.635	2.679	2.689	2.905	3.178
Begrotingsreserve	1.311	- 365	- 334	- 166	0	0	0
Overig	- 226	169	251	232	86	81	75
Ktv's en financiële transacties uitgaven	8.566	6.240	2.863	4.161	4.606	4.504	4.753
Ktv's en financiële transacties netto uitgaven	- 15.250	- 11.126	- 5.738	- 7.314	- 5.042	- 4.154	- 2.165
Totaal ktv's en financiële transacties	- 14.897	- 10.560	- 4.810	- 6.868	- 4.433	- 3.578	- 1.469

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Tabel 1.5 Netto-uitgaven centrale overheid (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
Rijksbegroting in enge zin	106.972	107.725	109.232	112.879	115.129	117.803	120.172	zie tabel 1.6
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	75.398	76.726	77.893	79.626	80.098	81.153	82.738	zie tabel 1.7
Budgettair Kader Zorg	65.143	67.129	68.544	71.252	74.018	77.338	81.148	zie tabel 1.8
Netto-uitgaven onder het uitgavenkader	247.513	251.580	255.669	263.756	269.245	276.293	284.058	
Overige netto-uitgaven	5.224	5.143	6.199	5.955	5.517	5.138	5.570	zie tabel 1.9
Netto-uitgaven centrale overheid	252.737	256.722	261.868	269.711	274.762	281.431	289.628	zie tabel 1.1

Tabel 1.6: Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 De Koning	41	41	41	41	41	41	42
2A Staten Generaal	135	143	140	137	135	135	135
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	110	113	109	105	105	105	104
3 Algemene Zaken	54	56	57	55	55	55	57
4 Koninkrijksrelaties	65	105	88	77	67	66	65
5 Buitenlandse Zaken	9.419	6.231	8.174	9.151	9.016	9.192	9.427
6 Veiligheid en Justitie	11.341	11.067	10.535	9.780	9.729	9.716	9.646
7 Binnenlandse Zaken	643	749	672	587	608	633	591
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33.221	35.602	33.830	34.586	34.384	34.096	34.028
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	9	17	19	19	19	19	19
9B Financiën	4.583	5.108	4.320	4.427	4.338	4.294	4.131
10 Defensie	7.301	7.969	8.181	8.324	8.489	8.514	8.382
12 Infrastructuur en Milieu	8.608	7.976	7.972	8.324	8.433	8.575	8.782
13 Economische Zaken	4.277	4.610	4.453	4.697	5.281	5.947	5.926
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	465	525	566	462	408	366	364
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2.318	2.452	2.458	2.371	2.374	2.343	2.304
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.820	2.594	2.164	2.001	1.989	1.996	2.260
18 Wonen en Rijksdienst	3.292	3.399	3.748	4.022	4.102	4.067	4.304
50 Gemeentefonds	17.390	18.524	18.033	17.980	17.940	17.882	17.751
51 Provinciefonds	1.115	2.411	2.200	2.033	2.025	2.019	1.944
55 Infrastructuurfonds	- 183	208	0	0	0	0	0
58 Diergezondheidsfonds	0	0	0	0	0	0	0
60 Accres Gemeentefonds	0	0	213	701	1.168	1.671	2.069
61 Accres Provinciefonds	0	0	30	97	158	223	275
64 BES-fonds	47	33	33	33	33	33	33
65 Deltafonds	- 97	59	0	0	0	0	0
80 Prijsbijstelling	0	0	181	610	1.080	1.589	2.180
81 Arbeidsvoorwaarden	0	0	870	1.863	2.798	3.892	5.019
86 Algemeen	0	- 2.266	146	397	355	336	336
HGIS ¹	(4.841)	(4.927)	(3.948)	(4.054)	(4.025)	(4.045)	(4.253)
Netto-uitgaven kader RBG-eng	106.972	107.725	109.232	112.879	115.129	117.803	120.172

¹ In deze tabel zijn de netto uitgaven voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale netto uitgaven voor Internationale Samenwerking zijn tussen haken vermeld en lopen niet mee in de totaalstelling.

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Tabel 1.7 Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (in miljoenen euro)								
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
15	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	16.841	17.732	18.401	18.565	18.711	18.796	18.897
50	Gemeentefonds	2.900	2.761	2.574	2.434	2.338	2.235	2.259
AP	Aanvullende posten	0	- 1	243	493	720	997	1.344
	Netto begrotingsgefinancierde uitgaven	19.741	20.493	21.218	21.491	21.770	22.028	22.500
40	Sociale Verzekeringen	55.658	56.233	56.675	58.134	58.328	59.125	60.237
	Netto premiegefinancierde uitgaven	55.658	56.233	56.675	58.134	58.328	59.125	60.237
	Netto-uitgaven kader SZA	75.398	76.726	77.893	79.626	80.098	81.153	82.738

Tabel 1.8 Netto-uitgaven Budgettair Kader Zorg (in miljoenen euro)								
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
16	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	491	486	524	411	423	392	386
50	Gemeentefonds (WMO)	6.977	6.865	6.536	6.554	6.565	6.570	6.618
AP	Aanvullende posten	0	0	6	14	21	30	45
	Netto begrotingsgefinancierde uitgaven	7.468	7.351	7.066	6.979	7.009	6.993	7.049
41	Premiegefinancierde uitgaven Zorg	57.675	59.778	61.478	64.272	67.009	70.345	74.099
	Netto premiegefinancierde uitgaven	57.675	59.778	61.478	64.272	67.009	70.345	74.099
	Netto-uitgaven kader BKZ	65.143	67.129	68.544	71.252	74.018	77.338	81.148

Tabel 1.9 Overige netto-uitgaven (in miljoenen euro)								
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Gasbaten	- 6.425	- 2.250	- 2.550	- 2.450	- 2.450	- 2.450	- 2.450
	Rente	7.880	7.112	6.398	5.744	5.178	4.818	5.055
	Zorgtoeslag	3.941	4.213	4.406	4.953	5.399	5.763	5.958
	BTW-compensatiefonds	0	0	0	0	0	0	0
	Landbouw- en overige bestemmingsheffingen	- 139	- 130	- 121	- 121	- 121	- 121	- 121
	Klimaatverandering en luchtkwaliteit (ETS)	- 187	- 189	- 224	- 224	- 224	- 224	- 224
	SDE+	- 279	- 494	- 678	- 1.074	- 1.730	- 2.308	- 2.280
	Werkgeversbijdrage kinderopvang	- 1.082	- 1.092	- 1.092	- 1.092	- 1.092	- 1.092	- 1.092
	Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	476	- 677	- 976	27	543	813	836
	Netto-opbrengsten interventies financiële sector	- 866	- 904	- 434	- 483	- 495	- 508	- 527
	Ktv's rijk	3.157	- 371	1.477	417	- 18	- 18	0
	Winstafdracht DNB (crisisgerelateerd)	- 481	- 122	- 37	- 21	- 4	0	- 28
	Reservering LIV en LKV	0	0	0	493	935	890	890
	Eigenrisicodragers WGA/ZW	- 335	- 391	- 413	- 434	- 456	- 477	- 497
	Overige posten	- 437	438	444	220	51	51	50
	Overige netto-uitgaven	5.224	5.143	6.199	5.955	5.517	5.138	5.570

In de tabellen 1.10 tot en met 1.13 worden de uitgaven onder de kaders getoetst aan de hoogte van de uitgavenkaders, zoals vastgesteld bij Startnota. De tabellen tonen per uitgavenkader eerst de bepaling van de reële uitgavenkaders. De reële uitgavenkaders worden bepaald door de ramingen ten tijde van het Regeerakkoord te defleren met de raming voor de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (NB-deflator). Het uitgavenkader in lopende prijzen is te bepalen door het reële uitgavenkader te corrigeren voor de actuele raming van de deflator. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor de overboekingen tussen de Rijksbegroting in enge zin enerzijds, en de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg anderzijds. Ook worden de kaders aangepast voor

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

statistische correcties. De actuele ramingen van de uitgaven zijn afkomstig uit de tabellen 1.6 tot en met 1.8. Vervolgens wordt weergegeven hoe de actuele raming van de uitgaven zich verhoudt tot het uitgavenkader in lopende prijzen. Indien de actuele uitgaven hoger zijn dan het uitgavenkader, wordt gesproken van een overschrijding; vice versa van een onderschrijding van het uitgavenkader. Compensatie tussen de afzonderlijke budgetdisciplinesectoren kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden indien de ministerraad daartoe besluit.

Tabel 1.10 Uitgaventoetsing Rijksbegroting in enge zin (in miljoenen euro; min is onderschrijding)

	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	107.304	108.554	109.610
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	101.877	101.642	101.385
4. NB-deflator	1,0312	1,0378	1,0460
5. Overboekingen	358	359	252
6. Statistisch	513	421	1.818
7. Uitgavenkader RBG-eng in lopende prijzen	105.929	106.265	108.117
8. Actuele ramingen uitgaven	106.972	107.725	109.232
9. Over/onderschrijding kader RBG-eng (9=8–7)	1.043	1.460	1.115

Tabel 1.11 Uitgaventoetsing Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (in miljoenen euro; min is onderschrijding)

	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	83.152	84.251	84.737
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	78.947	78.886	78.379
4. NB-deflator	1,0312	1,0378	1,0460
5. Overboekingen	– 12	– 163	– 53
6. Statistisch	– 5.067	– 4.320	– 4.364
7. Uitgavenkader SZA in lopende prijzen	76.333	77.386	77.566
8. Actuele ramingen uitgaven	75.398	76.726	77.893
waarvan begrotingsgefinancierd	19.741	20.493	21.218
waarvan premiegefinancierd	55.658	56.233	56.675
9. Over/onderschrijding kader SZA (9=8–7)	– 935	– 661	327

Tabel 1.12 Uitgaventoetsing Budgettair Kader Zorg (in miljoenen euro; min is onderschrijding)

	2015	2016	2017
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2012/Begrotingsafspraken 2014	68.194	70.105	72.029
2. pNB ten tijde van MLT 2013–2017/Begrotingsafspraken 2014	1,0533	1,0680	1,0811
3. Reëel kader	64.745	65.641	66.624
4. NB-deflator	1,0312	1,0378	1,0460
5. Overboekingen	– 346	– 196	– 198
6. Statistisch	– 685	0	462
7. Uitgavenkader BKZ in lopende prijzen	65.736	67.927	69.951
8. Actuele ramingen uitgaven	65.143	67.129	68.544
waarvan begrotingsgefinancierd	7.468	7.351	7.066
waarvan premiegefinancierd	57.675	59.778	61.478
9. Over/onderschrijding BKZ (9=8–7)	– 593	– 798	– 1.407

Tabel 1.13 Uitgaventoetsing totaalkader (in miljoenen euro; min is onderschrijding)

		2015	2016	2017
1.	Reëel kader	245.569	246.170	246.389
2.	NB-deflator	1,0312	1,0378	1,0460
3.	Overboekingen	0	0	0
4.	Statistisch	- 5.238	- 3.899	- 2.084
5.	Uitgavenkader in lopende prijzen	247.998	251.579	255.633
6.	Actuele raming uitgaven	247.513	251.580	255.669
7.	Over/onderschrijding (7=6-5)	- 486	1	35

Tabel 1.14 geeft de aardgasbaten weer. De aardgasbaten worden met name beïnvloed door de productie van aardgas, de hoogte van de olieprijs, de prijs van gas die op de markt tot stand komt op onder andere gasbeurzen (beursprijs TTF-gas) en de euro/dollarkoers. De olieprijs is van belang, omdat de prijs van aardgas mede is gerelateerd aan de prijs van olie in dollars. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aardgasbaten. De tabel laat zien dat de aardgasbaten niet alleen op kasbasis, maar ook op transactiebasis worden geregistreerd. Dit wordt gedaan omdat het EMU-saldo – volgens Europese methodiek – wordt berekend op transactiebasis, terwijl de rijksbegroting op kasbasis wordt opgesteld.

Tabel 1.14 Aardgasbaten (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Olieprijs (in dollars)	53	42	51	55	57	59	61
Beursprijs TTF-gas (in eurocent per kubieke meter)	20	14	17	17	17	17	17
Euro/dollarkoers (in dollars)	1,11	1,11	1,11	1,12	1,14	1,16	1,18
Productie (x miljard kubieke meter)	50	50	44	43	42	41	40
Niet-belastingontvangsten	6.425	2.250	2.550	2.450	2.450	2.450	2.450
Vennootschapsbelasting	750	250	300	250	300	300	300
Totaal kas	7.175	2.500	2.850	2.700	2.750	2.750	2.750
Niet-belastingontvangsten	1.775	- 300	100	- 50	0	0	0
Vennootschapsbelasting	150	0	0	0	0	0	0
Totaal kas-transverschil (ktv)	1.925	- 300	100	- 50	0	0	0
Niet-belastingontvangsten	4.650	2.550	2.450	2.500	2.450	2.450	2.450
Vennootschapsbelasting	600	250	300	250	300	300	300
Totaal trans	5.250	2.800	2.750	2.750	2.750	2.750	2.750

2 De Belasting- en premieontvangsten

2.1 Inleiding

Deze bijlage bevat een toelichting op de raming van de belasting- en premieontvangsten van het Rijk en de Sociale fondsen. Om inzicht te geven in de ontwikkeling van het totale ontvangstenbeeld worden de belasting- en premieontvangsten gezamenlijk gepresenteerd.

Net als in hoofdstuk 3 van deze Miljoenennota wordt de ontwikkeling van de verschillende belastingsoorten op EMU-basis toegelicht. Vanzelfsprekend zijn voor het EMU-saldo de belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis¹ relevant. Daarnaast worden in overeenstemming met de Comptabiliteitswet de belastingontvangsten op kasbasis getoond in de tabel aan het einde van deze bijlage. In deze tabel wordt tevens de aansluiting van de ontvangsten op kasbasis naar EMU-basis gemaakt.

De ramingen voor de premieontvangsten komen overeen met de ramingen in de begrotingen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Begroting XV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Begroting XVI). In de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een nadere toelichting opgenomen van de ramingen voor de AWBZ en de ZVW. De overige fondsen worden toegelicht in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In paragraaf 2.2 worden de ramingen van de belasting- en premieontvangsten van 2016 (de Vermoedelijke Uitkomsten) vergeleken met de stand van het vorige ramingsmoment (Voorjaarsnota 2016), waarbij de belangrijkste ramingsbijstellingen worden toegelicht. Paragraaf 2.3 bevat vervolgens een toelichting op de raming van 2017 (de Ontwerpbegroting), onderverdeeld naar endogene ontwikkeling en beleidsmaatregelen. Voor een verdere toelichting op de raming van de belastingen wordt verwezen naar de internetbijlage van deze Miljoenennota (www.rijksbegroting.nl). Paragraaf 2.4 presenteert de meerjarige ontvangstenraming tot en met 2021. Tot slot geeft paragraaf 2.5 een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten voor 2016 en 2017 op EMU-basis en op kasbasis.

¹ De belasting en premie volksverzekeringen op EMU-basis zijn voor de meeste ontvangstensoorten gelijk aan de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis. Dit betekent dat de ontvangsten op EMU-basis voor een bepaald jaar worden bepaald door de kasontvangsten van februari van dat jaar tot en met januari van het daaropvolgende jaar. Op deze wijze wordt zo goed mogelijk de opbrengst benaderd die samenhangt met de economische transacties uit het lopende jaar. Alleen de successierechten, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting en de inkomensheffing zijn hiervan uitgezonderd. Voor deze belastingsoorten geldt dat EMU-basis gelijk is aan kasbasis, omdat voor deze belastingsoorten de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis geen betere aansluiting vormt met de onderliggende economische transacties.

2.2 De belasting- en premieontvangsten in 2016

In tabel 2.2.1 wordt de nieuwe raming voor 2016 vergeleken met de stand bij Voorjaarsnota 2016. De nieuwe raming over 2016 is gebaseerd op het macro-economisch beeld conform de MEV 2017 van het CPB en de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten tot en met juli 2016. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2016 is de raming van de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met 2,4 miljard euro opwaarts bijgesteld.

De raming bij Voorjaarsnota 2016 was gebaseerd op het economisch beeld conform het CEP 2016 van het CPB. Ten opzichte van het CEP 2016 is de verwachte waardeontwikkeling van het bbp in 2016 met 0,6 procent neerwaarts bijgesteld. Deze bijstelling betreft vooral een bijstelling van de prijsontwikkeling van het bbp en maar een beperkte bijstelling van de volumeontwikkeling. Het economisch beeld van de MEV 2017 leidt bij de onderliggende belastingsoorten slechts tot beperkte opwaartse en neerwaartse aanpassingen. Dat de raming van de totale belastingontvangsten desondanks fors opwaarts is bijgesteld komt dan ook vooral door de realisaties over de eerste helft van 2016.

Tabel 2.2.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2016 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Voorjaarsnota 2016	Vermoedelijke uitkomsten 2016	Verskil
Indirecte belastingen	78.275	78.294	19
Invoerrechten	3.053	2.994	- 58
Omzetbelasting	46.247	46.269	22
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.498	1.561	63
Accijnzen	11.495	11.500	5
Overdrachtsbelasting	2.237	2.312	75
Assurantiebelasting	2.386	2.398	12
Motorrijtuigenbelasting	4.017	3.984	- 33
Belastingen op een milieugrondslag	4.901	4.901	0
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	268	249	- 19
Belasting op zware motorrijtuigen	152	152	0
Verhuurderheffing	1.543	1.496	- 47
Bankbelasting	478	478	0
Directe belastingen en premies volksverzekeringen	113.536	115.703	2.167
Loon- en inkomensheffing	91.898	91.987	90
Dividendbelasting	2.999	3.043	44
Kansspelbelasting	482	476	- 6
Vennootschapsbelasting	16.449	18.514	2.065
Schenk- en erfbelasting	1.675	1.682	8
Overige belastingontvangsten	191	200	8
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen	191.969	194.197	2.228
Premies werknemersverzekeringen	56.891	57.096	205
waarvan zorgpremies	36.183	36.335	152
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	248.860	251.293	2.432

De raming van de totale *indirecte belastingen* is per saldo met 19 miljoen euro opwaarts bijgesteld opzichte van de Voorjaarsnota 2016. De ontvangsten uit de invoerrechten zijn met 0,1 miljard euro neerwaarts bijgesteld op basis van een lager volume van de invoer dan waar eerder van uit werd gegaan en de gerealiseerde ontvangsten over het eerste half jaar van 2016. Een iets lagere groei van de particuliere consumptie (- 0,6 procent) en hogere groei van de investeringen in woningen (+2,9 procent) leiden per saldo tot een vrijwel ongewijzigde raming van de btw-ontvangsten. De raming van de bpm is met 0,1 miljard euro opwaarts bijgesteld omdat het aantal verkochte nieuwe auto's en de gemiddelde

bpm die daarover wordt geheven hoger uitvallen. Een flink sterkere volumeontwikkeling van de verkoop van bestaande woningen (+11 procent) tegen een iets hogere prijsontwikkeling (+1 procent) zorgt voor een opwaartse bijstelling van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting met 0,1 miljard euro.

De ontvangsten uit de *directe belastingen* zijn per saldo met 2,2 miljard euro omhoog bijgesteld ten opzichte van de Voorjaarsnota 2016. De raming van de loon- en inkomensheffing is per saldo nauwelijks aangepast (+0,1 miljard euro) op basis van een vrijwel ongewijzigde loonontwikkeling (+0,1 procent), een wat hogere werkgelegenheid (+0,6 procent), maar lagere verwachte winsten van IB-ondernemers en box 3 inkomsten. De gerealiseerde ontvangsten over de eerste helft van het jaar liggen in lijn met de eerdere raming.

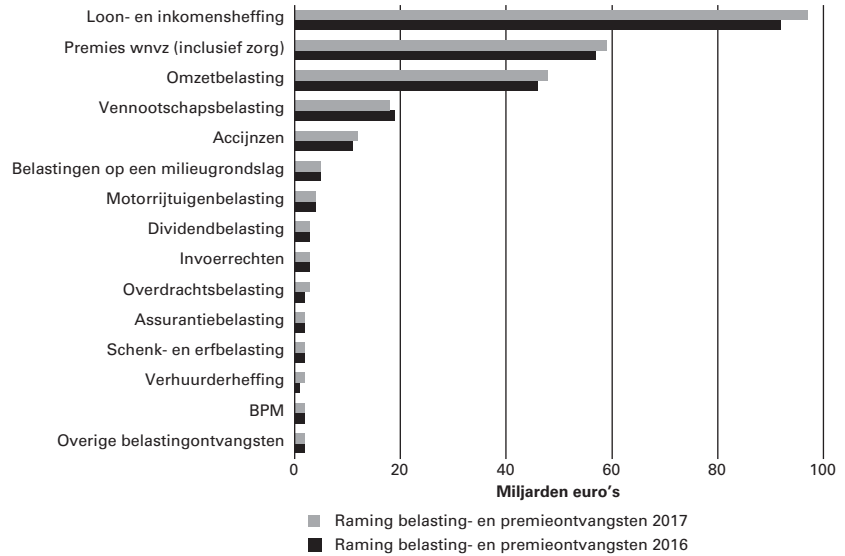
Op basis van de gerealiseerde kasontvangsten tot en met juli 2016 is de raming van de vpb-ontvangsten in 2016 met 2,1 miljard opwaarts bijgesteld. Deze bijstelling volgt uit een samenloop van verschillende effecten. Het aanslagniveau over het winstjaar 2016 ligt flink hoger dan in 2015 als gevolg van hogere winsten. Het aflopen van compensabele verliezen uit het verleden is hierop ook van invloed. Daarnaast komen in 2016 de kasontvangsten over het winstjaar 2015 hoger uit dan eerder verwacht omdat de aangiften over 2015 fors hoger uitkomen dan de voorlopige aanslagen die vorig jaar zijn opgelegd. Ondernemingen vragen vaker dan vorig jaar om een (aangepaste) voorlopige aanslag over t-1 om op een later moment geen belastingrente te hoeven betalen. Ook zorgt het actiever opleggen van voorlopige aanslagen over 2016 door de Belastingdienst voor hogere kasontvangsten. Een deel van de meevaller over 2016 zal daardoor incidenteel zijn omdat een actueler aanslagniveau in jaar t belastingontvangsten die anders in latere jaren zouden worden ontvangen naar voren haalt. Ook bij de dividendbelasting geven de realisaties over het eerste half jaar van 2016 aanleiding tot een beperkte positieve aanpassing van de raming.

Ten slotte komen de ontvangsten uit de *premies werknemers-verzekeringen* 0,2 miljard euro hoger uit, wat vooral het gevolg is van hogere ontvangsten uit de inkomensafhankelijke zorgpremies door een sterkere grondslagontwikkeling.

2.3 De belasting- en premieontvangsten in 2017

In figuur 2.3.1 zijn de voor 2016 en 2017 geraamde belasting- en premieontvangsten opgenomen. De ontvangsten uit de meeste belastingsoorten nemen toe in 2017 ten opzichte van 2016.

Figuur 2.3.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2016 en 2017 op EMU-basis



Tabel 2.3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de geraamde belasting- en premieontvangsten in 2017. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het directe effect van fiscale beleidsmaatregelen op de ontwikkeling van de ontvangsten tussen 2016 en 2017 en de endogene ontwikkeling, dat is de ontwikkeling van de ontvangsten die samenhangt met economische groei.

Tabel 2.3.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2017 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Vermoedelijke uitkomsten 2016	Maatregelen	Endogeen	Endogeen in %	2017
Indirecte belastingen	78.294	156	2.254	2,9%	80.705
Invoerrechten	2.994	0	183	6,1%	3.177
Omzetbelasting	46.269	- 9	1.570	3,4%	47.831
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.561	6	0	0,0%	1.567
Accijnzen	11.500	41	48	0,4%	11.589
Overdrachtsbelasting	2.312	33	313	13,5%	2.658
Assurantiebelasting	2.398	0	26	1,1%	2.424
Motorrijtuigenbelasting	3.984	- 37	61	1,5%	4.008
Belastingen op een milieugrondslag	4.901	- 57	27	0,5%	4.871
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	249	0	11	4,5%	260
Belasting op zware motorrijtuigen	152	0	4	2,3%	156
Verhuurderheffing	1.496	180	11	0,7%	1.686
Bankbelasting	478	0	0	0,0%	478
Directe belastingen en premies volksverzekeringen	115.703	2.249	3.003	2,6%	120.955
Loon- en inkomensheffing	91.987	2.196	2.828	3,1%	97.012
Dividendbelasting	3.043	5	176	5,8%	3.224
Kansspelbelasting	476	0	15	3,1%	491
Vennootschapsbelasting	18.514	53	- 92	- 0,5%	18.475
Schenk- en erfbelasting	1.682	- 5	75	4,5%	1.752
Overige belastingontvangsten	200	0	9	4,6%	209
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen	194.197	2.405	5.266	2,7%	201.868
Premies werknemersverzekeringen waarvan zorgpremies	57.096 36.335	1.008 211	565 645	1,0% 1,8%	58.669 37.191
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	251.293	3.413	5.831	2,3%	260.537

In 2017 bedragen de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis naar verwachting 260,5 miljard euro. Ten opzichte van de meest actuele raming van de ontvangsten voor 2016 stijgen de ontvangsten in 2017 daarmee met 9,2 miljard euro. Beleidsmaatregelen zorgen voor 3,4 miljard euro hogere ontvangsten in 2017 ten opzichte van het jaar daarvoor. Dit betreft het saldo van zowel maatregelen waartoe dit kabinet en vorige kabinetten eerder hebben besloten als maatregelen die het kabinet met deze Miljoenennota voorstelt. De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten in 2017 bedraagt 5,8 miljard euro (2,3 procent). In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan. In de internetbijlage van deze Miljoenennota staat een uitgebreidere toelichting voor de grootste belastingsoorten (www.rijksbegroting.nl).

2.3.1 Endogene ontwikkeling belasting- en premieontvangsten 2017

De endogene ontwikkeling van de ontvangsten wordt toegelicht aan de hand van de relevante economische indicatoren zoals deze geraamd zijn in de Macro Economische Verkenning 2017. Voor 2017 verwacht het

Centraal Planbureau (CPB) een waardeontwikkeling van het bbp van 2,5 procent. De endogene groei van de totale belasting- en premieontvangsten bedraagt in 2017 naar verwachting 2,3 procent. Daarmee blijft de groei van de totale belasting- en premieontvangsten in 2017 licht achter bij de waardegroei van het bbp. Zoals in hoofdstuk 3 van deze Miljoenennota is toegelicht, is de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten gerelateerd aan de samenstelling van de economische groei. Elke belasting kent zijn eigen grondslag, waarbij de verschillende belastinggrondslagen niet één-op-één en op dezelfde manier gerelateerd zijn aan de ontwikkeling van het totale bbp. De ontwikkeling van de ontvangsten uit de ene belastingsoort kan dus anders uitpakken dan die van de andere belastingsoort.

De endogene groei van de inkomsten uit de *indirecte belastingen* in 2017 bedraagt 2,9 procent. Deze ontwikkeling wordt voor een groot deel bepaald door de btw-ontvangsten, verreweg de grootste post bij de indirecte belastingen. De btw-ontvangsten worden vooral bepaald door de consumptieve bestedingen, de investeringen in woningen en de overheidsinvesteringen. De waardeontwikkeling van de particuliere consumptie is in 2017 met 2,5 procent gelijk aan de totale economische groei. Binnen de particuliere consumptie neemt het aandeel van duurzame goederen toe, wat leidt tot hogere ontvangsten omdat deze goederen belast worden tegen het algemene btw-tarief. De investeringen in woningen nemen met 7,4 procent toe, terwijl de overheidsinvesteringen toenemen met 0,5 procent. Daarmee komt de ontwikkeling van de btw-ontvangsten naar verwachting uit op 3,4 procent in 2017. De endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de bpm is nihil in 2017. De bpm-ontvangsten hangen af van het aantal autoverkoop en het aandeel van kleinere en/of zuinige auto's daarin. De verwachting is dat het aantal verkopen in 2017 wat afneemt als gevolg van anticipatieaankopen eind 2016 op de aanpassingen in de autobelastingen per 1 januari 2017. Naar verwachting zal het gemiddelde bpm-bedrag van de nieuwverkopen in 2017 hoger liggen dan in 2016. Per saldo mitigeren deze effecten elkaar. De ontvangsten uit de motorrijtuigenbelasting – waarvoor het gewicht van de in Nederland geregistreerde auto's de grondslag vormt – nemen naar verwachting met 1,5 procent toe in 2017. De ontvangsten uit de overdrachtsbelasting nemen in 2017 naar verwachting met 13,5 procent toe. Deze stijging volgt uit een verwachte toename van het aantal verkopen van bestaande woningen in 2017 met 8,5 procent ten opzichte van 2016, in combinatie met een prijsstijging van 4,5 procent. De totale WOZ-waarde van sociale huurwoningen vormt de grondslag van de verhuurderheffing. Voor 2017 nemen de ontvangsten uit de verhuurderheffing naar verwachting met 0,7 procent toe². Een groei van zowel het volume als de prijs van ingevoerde goederen zorgen voor een toename van de ontvangsten uit invoerrechten. De ontvangsten uit de belastingen op een milieugrondslag nemen met 0,5 procent toe. Deze ontwikkeling wordt gedomineerd door de energiebelasting die voor meer dan 90 procent bijdraagt aan de totale ontvangsten uit belastingen op een milieugrondslag. De grondslag van de energiebelasting is het elektriciteits- en gasverbruik. Tot slot nemen de ontvangsten uit de accijnzen in 2017 met 0,4 procent toe.

² Deze toename komt bovenop de beleidsmatige toename van de ontvangsten in 2017 als gevolg van een hoger tarief. De tariefsstijging in 2017 is vastgelegd in de Wet maatregelen woningmarkt 2014. Bij de vaststelling van de hoogte van de tariefsstijging in 2017 is destijds rekening gehouden met een stijging van de WOZ-waarde in 2017. De verwachte ontwikkeling van de WOZ-waarde in 2017 bij MEV 2017 is hoger dan destijds werd verwacht.

De endogene ontwikkeling van de *directe belastingen* – de belastingen op inkomen en vermogen – bedraagt 2,6 procent in 2017. De qua omvang belangrijkste directe belastingsoort is de loon- en inkomensheffing³. Voor de ontwikkeling van de ontvangsten uit deze belastingsoort zijn vooral de verwachte loonontwikkeling, de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de ontwikkeling van winsten van zelfstandigen van belang. De grondslag van de loon- en inkomensheffing wordt daarnaast ook beïnvloed door de omvang van de hypotheekrenteaf trek en pensioenpremies. De ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing groeien in 2017 met 3,1 procent. Dat is met name het gevolg van een toename van de werkgelegenheid met 0,7 procent en een stijging van de lonen met 1,9 procent. Ook groeien de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing in 2017 door een lagere hypotheekrenteaf trek en hogere winsten van IB-ondernemers (dat zijn ondernemers die belastingplichtig zijn voor de inkomstenbelasting).

De vpb-ontvangsten komen in 2017 0,5 procent lager uit dan in 2016. Deze ontwikkeling hangt samen met de forse toename van de kasontvangsten in 2016 die naar verwachting deels incidenteel van aard is zoals reeds is toegelicht. De kasontvangsten in 2017 met betrekking tot het transactiejaar 2017 nemen door een positieve winstontwikkeling in 2017 (+3,1 procent) toe, maar de kasontvangsten in 2017 over de transactie jaren t-1 en t-2 zullen naar verwachting afnemen ten opzichte van de ontvangsten in 2016 over de transactie jaren t-1 en t-2. In lijn met de hogere winsten in 2017 nemen de ontvangsten uit de dividendbelasting met 5,8 procent toe. Tot slot nemen de ontvangsten uit de schenk- en erfbelasting naar verwachting met 4,5 procent toe met name door stijgende huizenprijzen.

De ontvangsten uit de *premies werknemersverzekeringen* – waar ook de zorgpremies onder vallen – nemen met 1,0 procent toe in 2017. Onderliggend gaat het om een positieve ontwikkeling van de grondslag door hogere lonen en meer werkgelegenheid in combinatie met de ontwikkeling van de aan de zorguitgaven gekoppelde zorgpremies.

2.3.2 Het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten.

In 2017 nemen de belasting- en premieontvangsten met 3,4 miljard euro toe als gevolg van beleidsmaatregelen. In tabel 2.3.1 wordt het effect van de beleidsmaatregelen (oftewel de autonome mutatie) op de ontvangsten in 2017 per belastingsoort getoond. Dit is zowel beleid van vorige kabinetten met in 2017 nog een op- of neerwaarts effect op de inkomsten ten opzichte van 2016, als (nieuw) beleid van het huidige kabinet.

Bij de *indirecte belastingen* is de beleidsmatige mutatie per saldo 0,2 miljard euro. Het gaat om het saldo van een groot aantal maatregelen. Zo zorgt een verhoging van het tarief van de verhuurderheffing in 2017 van 0,491 procent in 2016 naar 0,543 procent voor hogere ontvangsten uit deze belastingsoort. Bij de belastingen op een milieugrondslag zorgen bij de energiebelasting de introductie van vrijstellingen voor het gebruik van elektriciteit voor metallurgische en elektrolytische processen en chemische reductie en het aflopen van een tijdelijke verhoging voor lagere ontvangsten in 2017. Verschillende maatregelen uit de (budgetneu-

³ De loonheffing is een voorheffing van de inkomensheffing, particulieren dragen maandelijks loonbelasting af op basis van hun inkomen uit arbeid. Op basis van de belastingaangifte na afloop van het jaar wordt bepaald hoeveel belasting in totaal verschuldigd is. Bij de inkomensheffing voor particulieren hebben de ontvangsten dan ook betrekking op bijtel- en aftrekposten en heffingskortingen die niet via de loonheffing zijn verrekend. Bij de zelfstandigen wordt de ontwikkeling van de inkomensheffing daarnaast ook bepaald door de winstontwikkeling.

trale) Autobrief II zorgen voor per saldo iets hogere ontvangsten uit de bpm en lagere ontvangsten uit de MRB. De iets hogere ontvangsten bij de bpm vormen een saldo van een plus door de extra tariefstabel voor plug-in hybride auto's en een min door een lager tarief voor conventionele auto's. De MRB gaat per saldo omlaag door een generieke tariefsverlaging. Het afschaffen van de kilocorrectie voor hybrides zonder stekker zorgt in mindere mate voor meer belastingontvangsten uit de MRB.⁴

Als gevolg van beleidsmaatregelen nemen de ontvangsten uit de *directe belastingen* met 2,2 miljard euro toe in 2017. Het gaat om een saldo van vele maatregelen, voor een groot deel binnen de loon- en inkomensheffing. De beleidsmatige mutatie bij de loon- en inkomensheffing komt uit op 2,2 miljard euro. Deze mutatie wordt gedomineerd door het kaseffect (2,1 miljard euro) van het afschaffen en de mogelijkheid tot afkoop van het pensioen in eigen beheer (PEB).

Beleidsmaatregelen zorgen voor een toename van de ontvangsten bij de vennootschapsbelasting in 2017 van 0,1 miljard euro. Deze toename betreft het saldo van diverse maatregelen waaronder het effect van het aflopen van de liquiditeitsverruimende maatregelen voor bedrijven die in het verleden zijn genomen (– 0,1 miljard euro) en het pakket aan maatregelen ter invulling van de BEPS-taakstelling⁵ (+0,2 miljard euro). Dit laatste pakket betreft het wijzigen van specifieke renteaftrekbeperkingen in de vpb, de aanpassing van de Innovatiebox en de invoering van de vpb-plicht voor zeehavens in 2017.

Beleid met betrekking tot de *premies werknemersverzekeringen* leidt per saldo tot 1,0 miljard euro hogere ontvangsten in 2017. Daarvan betreft 0,2 miljard euro het effect van hogere zorgpremies die voor 2017 worden voorzien. Deze stijging is fors lager dan waar eerder van uit werd gegaan. Met name hogere arbeidsongeschiktheidsverzekeringspremies compenseren de gevolgen voor de schatkist van deze lagere dan eerder geraamde zorgpremies. Deze hogere arbeidsongeschiktheidsverzekeringspremies leiden in 2017 tot 0,8 miljard hogere ontvangsten.

In tabel 2.3.2 wordt de totale beleidsmatige mutatie in 2017 van 3,4 miljard uitgesplitst naar de opeenvolgende momenten waarop tot beleidmaatregelen is besloten zoals het Regeerakkoord, opeenvolgende Miljoenennota's en tussentijdse beleidspakketten. Dit noemen we ook wel de «verticale mutaties» van de beleidsmatige ontwikkeling van de ontvangsten in 2017. Ook wordt zo inzichtelijk dat ook *beleid van vòòr deze kabinetsperiode* in 2017 nog budgettaire effecten heeft. Zo werkt bijvoorbeeld het effect van het aflopen van de verschillende liquiditeitsverruimende maatregelen voor bedrijven die in de jaren 2009, 2010 en 2011 zijn genomen nog door in 2017. Verder leidt het Begrotingsakkoord 2012 tot hogere ontvangsten in 2017 door maatregelen gericht op de woningmarkt en pensioenen. Ten slotte werd in het basispad voorafgaand aan het regeerakkoord van dit kabinet een flinke opwaartse mutatie verwacht van de zorgpremies in 2017.

⁴ Naast deze maatregelen zorgt Autobrief II voor hogere ontvangsten uit de bijtelling, waardoor het totale budgettaire effect neutraal is.

⁵ Deze taakstelling volgt uit de besluitvorming van het kabinet bij Miljoenennota 2016.

Tabel 2.3.2 Verticale toelichting beleidsmutaties 2017 (op EMU-basis, in miljoenen euro's)

Beleid vorige kabinetten		1.576
waarvan liquiditeitsverruiming bedrijven		- 216
waarvan begrotingsakkoord 2012 (Lenteakkoord)		140
waarvan zorgpremies		1.577
waarvan overig		75
Beleid Regeerakkoord Rutte II		- 66
waarvan verhogen aow-leeftijd / aanpassingen Witteveen kader		494
waarvan beperken aftrek hypotheekrente		43
waarvan verhuurderheffing		225
waarvan inkomensbeleid en participatie		- 347
waarvan zorgpremies		- 769
waarvan dekking zorgpremies bedrijfsleven		250
waarvan overig		38
Beleid nieuw meegenomen in MN2014		- 302
waarvan 6 miljardpakket		104
waarvan woningmarktakkoord 2013 (verhuurderheffing)		- 45
waarvan sociaal akkoord		10
waarvan zorgpremies		- 320
waarvan overig		- 51
Beleid nieuw meegenomen in MN2015		629
waarvan aanvullende begrotingsafspraken 2014		268
waarvan pensioenakkoord		0
waarvan inkomensbeleid en participatie overig		126
waarvan zorgpremies		352
waarvan overig		- 118
Beleid nieuw meegenomen in MN2016		1.974
waarvan Autobrief II		0
waarvan 5 miljardpakket		- 87
waarvan BEPS-taakstelling (technisch)		202
waarvan inkomensbeleid en participatie overig		301
waarvan zorgpremies		1.703
waarvan overig		- 145
Beleid nieuw meegenomen in MN2017		- 398
waarvan vierde nota van wijziging / amendementen / novelle BP2016		- 204
waarvan kaseffecten Pensioen in Eigen Beheer		2.091
waarvan uitboeken BEPS-taakstelling (technisch)		- 202
waarvan pakket invulling BEPS-taakstelling		187
waarvan koopkrachtpakket 2017		- 327
waarvan zorgpremies		- 2.332
waarvan dekking zorgpremies bedrijfsleven		374
waarvan overig		16
Totaal		3.413

Het *Regeerakkoord* zorgt voor 0,1 miljard euro lagere ontvangsten in 2017. Onderliggend hebben de hogere aow-leeftijd en aanpassingen aan de fiscale ruimte van de pensioenopbouw, het beperken van het tarief van de hypotheekrenteaftrek en de tariefsverhoging van de verhuurderheffing een opwaarts effect op de belastingontvangsten. De op participatie en

inkomensbeleid⁶ gerichte maatregelen zorgen per saldo voor lagere ontvangsten. Het gaat onder andere om wijzigingen in de hoogte en structuur van de heffingskortingen: de algemene heffingskorting en de arbeidskorting worden verhoogd in combinatie met een inkomensafhankelijke afbouw. Tot slot is de verwachte ontwikkeling van de zorgpremies in 2017 neerwaarts bijgesteld, wat gecompenseerd is bij bedrijven en burgers (onderdeel van de categorie inkomensbeleid en participatie).

In *Miljoenennota 2014* zijn de effecten van het 6 miljard pakket, het woningmarktakkoord 2013 en het sociaal akkoord in 2017 voor het eerst meegenomen. De effecten van deze akkoorden op de ontvangsten in 2017 zijn in vergelijking met de effecten daarvan in jaren daarvoor beperkt. Daarnaast is de in 2017 verwachte mutatie van de zorgpremies wederom neerwaarts bijgesteld. De aanvullende begrotingsafspraken 2014 zijn pas gemaakt in het najaar van 2014, zodat deze maatregelen onder het kopje *Miljoenennota 2015* zijn meegenomen. Voor de maatregelen uit het pensioenakkoord van eind december 2013 geldt hetzelfde. Overigens pakt dit akkoord voor 2017 per saldo budgettair neutraal uit. Onder *Miljoenennota 2016* staan onder andere de per saldo budgetneutrale maatregelen uit de Autobrief II en het 5 miljard pakket met lastenverlichtende maatregelen op arbeid. Dit pakket maatregelen dat in 2016 is doorgevoerd leidt in 2017 nog tot een beperkte (vertraagde) kasmutatie. Daarnaast is een taakstellende opbrengst uit het dossier BEPS opgenomen om het lastenbeeld voor 2017 en verder te sluiten. De op participatie en inkomensbeleid gerichte maatregelen bij *Miljoenennota 2016* hangen samen met de ontwikkeling van de zorgpremies die in 2016 lager uitvielen ten opzichte van de raming bij *Miljoenennota 2015*.

Het beleid dat onder het kopje *Miljoenennota 2017* is meegenomen bestaat allereerst uit de aanpassingen van het oorspronkelijke Belastingplan 2016 (opeenvolgende nota's van wijzigingen en een novelle) die in 2017 leiden tot 0,2 miljard lagere ontvangsten. Daar komen het hiervoor genoemde pakket aan maatregelen ter invulling van de BEPS-taakstelling, het afschaffen en afkoop van het PEB en het koopkrachtpakket 2017 bij. Het koopkrachtpakket 2017 bestaat uit een verhoging van de algemene heffingskorting (– 0,5 miljard euro), een lagere arbeidskorting (+0,5 miljard euro), een beperking van de verlenging van het eindpunt van de derde belastingschijf van box 1 (+0,1 miljard euro), een hogere ouderenkorting (– 0,4 miljard euro) en een technische reservering voor specifieke lastenverlichting bij burgers (– 0,1 miljard euro). Ten slotte is de verwachte ontwikkeling van de zorgpremies in 2017 neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de verwachting daarover bij de vorige *Miljoenennota*.

⁶ Onder deze categorie vallen aanpassingen aan de arbeidskorting, algemene heffingskorting, ouderenkorting, inkomensafhankelijke combinatiekorting en tarieven en schijfgrenzen van box 1. Ook beleidswijzigingen op het terrein van box 3 vallen onder deze categorie.

Tabel 2.3.3 Budgettair effect van belasting- en premiemaatregelen 2017 (in miljoenen euro's)

	Belastingen en premies op EMU-basis	Belastingen en premies op transactiebasis	Inkomstenkader
Zorgpremies	211	211	211
Zorgtoeslag	0	0	- 401
Sectorfondspremies	797	797	797
PEB	2.091	2.532	62
Liquiditeitsverruiming	- 216	- 181	0
Pensioengerelateerde maatregelen	494	494	138
Participatie- en inkomensbeleid	- 276	- 4	- 71
Milieu- en autobelastingen	- 89	- 89	- 89
Verhuurderheffing	180	180	180
LIV	0	0	- 493
OPL	0	0	- 78
Afschaffen PBO's	0	0	- 8
SDE+	0	0	115
Overig	221	298	80
Totaal	3.413	4.239	444

In tabel 2.3.3 wordt een relatie gelegd tussen het effect van beleidsmaatregelen op de daadwerkelijke belasting- en premieontvangsten in 2017 (het effect op EMU-basis), het effect op transactiebasis en het effect daarvan op de lastenontwikkeling zoals relevant voor het inkomstenkader in 2017⁷. Het verschil tussen het totale effect van het beleid op enerzijds de daadwerkelijke ontvangsten en anderzijds het lastenrelevante effect, komt allereerst doordat sommige maatregelen wel leiden tot daadwerkelijke kasontvangsten in een bepaald jaar maar niet relevant zijn voor het inkomstenkader in datzelfde jaar. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de liquiditeitsverruimende maatregelen voor bedrijven uit de jaren 2009 tot en met 2011 die in 2017 tot lagere belastingontvangsten leiden terwijl dit geen effect heeft op de lastenontwikkeling in 2017⁸.

Daar staat tegenover dat de zorgtoeslag vanwege de directe koppeling met de nominale premie wel relevant is voor de lastenontwikkeling, terwijl dit geen belasting- en premieontvangsten betreft. Hetzelfde geldt voor de LIV, de SDE+, het afschaffen van PBO's en de lasten voor de lokale overheden (OPL). Deze zijn wel relevant voor de lastenontwikkeling, maar niet voor de belasting- en premieontvangsten.

Ook kan het effect van een maatregel op de daadwerkelijke ontvangsten in een jaar anders zijn dan het lastenrelevante effect als het om maatregelen met intertemporele kaseffecten gaat. Zo leidt het afschaffen in combinatie met afkoop van het PEB op korte termijn tot fors hogere belastinginkomsten (2,1 miljard euro in 2017) en op de lange termijn tot lagere belastingontvangsten. Het relevante effect van de PEB-maatregel voor het inkomstenkader in 2017 is de contante waarde van de langjarige kasstroom van deze maatregel (62 miljoen in 2017). Naast het verschil tussen de daadwerkelijke belastinginkomsten in een jaar en het lastenrelevante effect, kunnen er ook verschillen zijn tussen het transactiemoment van een beleidswijziging en het moment waarop de betreffende belasting

⁷ Het effect op het inkomstenkader in enig jaar wordt ook wel het lastenrelevante effect van beleidsmaatregelen in dat jaar genoemd.

⁸ In het jaren waarin de liquiditeitsverruimende maatregelen zijn genomen, oftewel de betreffende transactie jaren 2009, 2010 en 2011, waren deze maatregelen wel relevant voor het inkomstenkader.

De Belasting- en premieontvangsten

of premie daadwerkelijk in kas wordt ontvangen. Het lastenrelevante effect sluit zoveel mogelijk aan bij het transactiemoment.

2.4 Meerjarige ontvangstenraming

De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten voor de periode 2016–2021 is weergegeven in tabel 2.4.1. De ramingen voor 2016 en 2017 zijn in voorgaande paragrafen toegelicht.

Tabel 2.4.1. Meerjarige belasting- en premieraming (in miljarden euro's)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	251,3	260,5	270,0	279,5	287,8	297,8
waarvan belastingen op kasbasis	151,6	160,0	161,8	169,2	174,3	180,5

2.5 De belastingraming 2016–2017

Tabel 2.5.1 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2016 en 2017 EMU-basis.

Tabel 2.5.1 Overzicht van belasting- en premieontvangsten 2016 – 2017 op EMU-basis (in miljoenen euro's)		
	Vermoedelijke uitkomsten 2016	Ontwerpbegroting 2017
Indirecte belastingen	78.294	80.705
Invoerrechten	2.994	3.177
Omzetbelasting	46.269	47.831
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.561	1.567
Accijnzen	11.500	11.589
– Accijns van lichte olie	4.152	4.166
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.765	3.782
– Tabaksaccijns	2.457	2.500
– Alcoholaccijns	322	321
– Bieraccijns	444	449
– Wijnaccijns	360	370
Belastingen van rechtsverkeer	4.710	5.082
– Overdrachtsbelasting	2.312	2.658
– Assurantiebelasting	2.398	2.424
Motorrijtuigenbelasting	3.984	4.008
Belastingen op een milieugrondslag	4.901	4.871
– Afvalstoffenbelasting	80	89
– Energiebelasting	4.548	4.510
– Waterbelasting	271	273
– Brandstoffenheffingen	2	0
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	249	260
Belasting op zware motorrijtuigen	152	156
Verhuurderheffing	1.496	1.686
Bankbelasting	478	478
Directe belastingen	73.645	79.994
Inkomstenbelasting	– 4.763	– 3.648
Loonbelasting	54.692	59.699
Dividendbelasting	3.043	3.224
Kansspelbelasting	476	491
Vennootschapsbelasting	18.514	18.475
– Gassector	250	300
– Niet-gassector	18.264	18.175
Successierechten	1.682	1.752
Overige Belastingontvangsten	200	209
waarvan Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	141	145
Totaal belastingen	152.139	160.908
Premies volksverzekeringen	42.058	40.960
Premies werknemersverzekeringen	57.096	58.669
waarvan zorgpremies	36.335	37.191
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	251.293	260.537

De Belasting- en premieontvangsten

Tabel 2.5.2 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2016 en 2017 op kasbasis met op de laatste regels de aansluiting naar de totaalraming op EMU-basis.

	Vermoedelijke uitkomsten 2016	Ontwerpbegroting 2017
Indirecte belastingen	77.813	80.283
Invoerrechten	2.997	3.166
Omzetbelasting	45.846	47.413
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1.554	1.628
Accijnzen	11.493	11.582
– Accijns van lichte olie	4.151	4.165
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3.763	3.780
– Tabaksaccijns	2.452	2.497
– Alcoholaccijns	322	322
– Bieraccijns	444	449
– Wijnaccijns	361	370
Belastingen van rechtsverkeer	4.648	5.057
– Overdrachtsbelasting	2.280	2.639
– Assurantiebelasting	2.368	2.418
Motorrijtuigenbelasting	3.982	4.003
Belastingen op een milieugrondslag	4.921	4.856
– Afvalstoffenbelasting	80	88
– Energiebelasting	4.553	4.495
– Waterbelasting	271	273
– Brandstoffenheffingen	18	0
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	249	260
Belasting op zware motorrijtuigen	151	155
Verhuurderheffing	1.495	1.686
Bankbelasting	478	478
Directe belastingen	73.551	79.487
Inkomstenbelasting kas	– 4.763	– 3.648
Loonbelasting kas	54.600	59.196
Dividendbelasting	3.043	3.224
Kansspelbelasting	475	487
Vennootschapsbelasting	18.514	18.475
– Gassector kas	250	300
– Niet-gassector kas	18.264	18.175
Successierechten	1.682	1.752
Overige Belastingontvangsten	209	209
waarvan Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	141	145
Totaal belastingen	151.574	159.979
Premies volksverzekeringen kas	42.034	41.015
Premies werknemersverzekeringen	57.096	58.669
waarvan zorgpremies	36.335	37.191
Aansluiting naar EMU-basis	589	874
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	251.293	260.537

3 EMU-saldo

De collectieve uitgaven bestaan uit de begrotingsgefinancierde uitgaven van het Rijk, de premiegefinancierde uitgaven van de sociale fondsen en de uitgaven van de decentrale overheden. Hetzelfde geldt voor de collectieve inkomsten. Omdat zowel de inkomsten als de uitgaven op de verschillende begrotingen op kasbasis worden gerapporteerd, moet gecorrigeerd worden voor kas-transverschillen (ktv's), aangezien het EMU-saldo een begrip op transbasis is. Daarnaast tellen financiële transacties niet mee in het EMU-saldo, maar alleen in de EMU-schuld. De ramingen voor 2016 en 2017 zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning 2017 van het CPB. De raming voor 2018 en verder is gebaseerd op de MLT 2018–2021. Om dubbeltellingen te voorkomen, moeten de onderlinge betalingen van het totaal worden afgetrokken (zowel bij de collectieve uitgaven als bij de collectieve inkomsten). Een voorbeeld van een onderlinge betaling van het Rijk aan de decentrale overheden is de wet werk en bijstand (WWB). Het Rijk neemt dit op als een uitgave, terwijl de decentrale overheden dit als inkomsten boeken, waarmee zij op hun beurt uitgaven bekostigen. Om uitgaven niet twee keer mee te nemen, wordt hiervoor gecorrigeerd in de vorm van een consolidatiepost.

EMU-saldo

Tabel 3.1 EMU-saldo collectieve sector (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
Inkomsten Rijk	167.795	170.981	175.051	176.746	184.581	190.133	196.219	
waarvan belastingontvangsten	147.539	151.574	159.979	161.773	169.197	174.253	180.508	zie tabel H3 3.5.1
waarvan ktv belastingen	352	565	929	446	609	576	696	zie tabel 1.4
waarvan niet-belastingontvangsten	43.718	36.209	22.744	26.002	24.423	23.961	21.934	zie tabel 1.3
waarvan ktv's en financiële transacties	- 23.815	- 17.366	- 8.601	- 11.475	- 9.649	- 8.657	- 6.918	zie tabel 1.4
Inkomsten sociale fondsen	115.139	119.202	120.451	128.407	129.892	133.438	137.143	zie tabel 3.4
Inkomsten decentrale overheden	94.538	96.018	97.499	98.979	100.459	101.839	103.119	zie tabel 3.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen	- 20.744	- 20.049	- 20.808	- 20.573	- 20.189	- 20.390	- 20.585	zie tabel 3.4
Consolidatie: Rijk aan decentrale overheden	- 70.854	- 71.960	- 73.065	- 74.170	- 75.276	- 76.381	- 77.487	zie tabel 3.5
Inkomsten collectieve sector	285.874	294.193	299.128	309.388	319.467	328.638	338.411	
Uitgaven Rijk	179.263	180.670	180.055	182.812	184.302	187.320	190.553	
waarvan uitgaven waarvan ktv's en financiële transacties	187.829	186.911	182.918	186.974	188.908	191.824	195.306	zie tabel 1.2
financiële transacties	- 8.566	- 6.240	- 2.863	- 4.161	- 4.606	- 4.504	- 4.753	zie tabel 1.4
Uitgaven sociale fondsen	114.110	114.943	116.778	122.041	125.475	129.841	134.674	zie tabel 3.4
Uitgaven decentrale overheden	96.857	98.137	99.418	100.698	101.978	103.258	104.538	zie tabel 3.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen	- 20.744	- 20.049	- 20.808	- 20.573	- 20.189	- 20.390	- 20.585	zie tabel 3.4
Consolidatie: Rijk aan decentrale overheden	- 70.854	- 71.960	- 73.065	- 74.170	- 75.276	- 76.381	- 77.487	zie tabel 3.5
Uitgaven collectieve sector	298.632	301.742	302.378	310.807	316.290	323.648	331.695	
EMU-saldo collectieve sector	- 12.759	- 7.549	- 3.250	- 1.419	3.177	4.990	6.716	
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	677	692	709	728	749	772	798	
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 1,9%	- 1,1%	- 0,5%	- 0,2%	0,4%	0,6%	0,8%	

Tabel 3.2 Opbouw EMU-saldo collectieve sector (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
EMU-saldo Rijk	- 11.469	- 9.689	- 5.004	- 6.066	279	2.812	5.666	zie tabel 3.3
EMU-saldo sociale fondsen	1.029	4.259	3.673	6.366	4.417	3.597	2.469	zie tabel 3.4
EMU-saldo decentrale overheden	- 2.319	- 2.119	- 1.919	- 1.719	- 1.519	- 1.419	- 1.419	zie tabel 3.5
EMU-saldo collectieve sector	- 12.759	- 7.549	- 3.250	- 1.419	3.177	4.990	6.716	
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 1,9%	- 1,1%	- 0,5%	- 0,2%	0,4%	0,6%	0,8%	

Tabel 3.3 EMU-saldo Rijk (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
Belastingontvangsten	147.539	151.574	159.979	161.773	169.197	174.253	180.508	zie tabel H3 3.5.1
Af: Netto rijksuitgaven op kasbasis	144.111	150.702	160.174	160.972	164.485	167.863	173.373	zie tabel 1.1
Bij: Ktv's en financiële transacties	- 14.897	- 10.560	- 4.810	- 6.868	- 4.433	- 3.578	- 1.469	zie tabel 1.4
EMU-saldo Rijk	- 11.469	- 9.689	- 5.004	- 6.066	279	2.812	5.666	

EMU-saldo

Tabel 3.4 EMU-saldo sociale fondsen (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
Premie-inkomsten	94.405	99.154	99.629	107.792	109.652	113.011	116.560	zie tabel H3
Rijksbijdragen	20.734	20.048	20.822	20.615	20.240	20.427	20.583	3.5.1
Rentebaten	0	0	0	0	0	0	0	
Inkomsten sociale fondsen	115.139	119.202	120.451	128.407	129.892	133.438	137.143	
Premiegefinancierde uitgaven								
SZA	55.658	56.233	56.675	58.134	58.328	59.125	60.237	zie tabel 1.7
Premiegefinancierde uitgaven								
Zorg	57.675	59.778	61.478	64.272	67.009	70.345	74.099	zie tabel 1.8
Rente-uitgaven	- 10	0	14	42	51	36	- 1	
Bemiddelingskosten								
zorgverzekeraars	476	- 677	- 976	27	543	813	836	
Eigenrisicodragers WGA/ZW	- 335	- 391	- 413	- 434	- 456	- 477	- 497	
Overig	646	0	0	0	0	0	0	
Uitgaven sociale fondsen	114.110	114.943	116.778	122.041	125.475	129.841	134.674	
EMU-saldo sociale fondsen	1.029	4.259	3.673	6.366	4.417	3.597	2.469	

Tabel 3.5 EMU-saldo decentrale overheden (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Belastinginkomsten	9.580	9.844	10.109	10.374	10.639	10.904	11.169
Rijksbijdragen	70.854	71.960	73.065	74.170	75.276	76.381	77.487
Overige inkomsten	14.104	14.214	14.324	14.434	14.544	14.554	14.464
Inkomsten decentrale overheden	94.538	96.018	97.499	98.979	100.459	101.839	103.119
Uitgaven decentrale overheden	96.857	98.137	99.418	100.698	101.978	103.258	104.538
EMU-saldo decentrale overheden	- 2.319	- 2.119	- 1.919	- 1.719	- 1.519	- 1.419	- 1.419

Tabel 3.6 Historisch overzicht EMU-saldo

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
EMU-saldo (in miljarden euro)	- 1,7	- 10,3	- 15,3	- 9,0	- 1,4	1,2	1,3	
Bbp (in miljarden euro)	477	495	507	524	546	579	613	
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 0,3	- 2,1	- 3,0	- 1,7	- 0,3	0,2	0,2	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMU-saldo (in miljarden euro)	1,4	- 33,5	- 31,5	- 27,6	- 25,1	- 15,5	- 15,0	- 12,8
Bbp (in miljarden euro)	639	618	632	643	645	653	663	677
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	0,2	- 5,4	- 5,0	- 4,3	- 3,9	- 2,4	- 2,3	- 1,9

4 EMU-schuld

Tabel 4.1 Financieringsbehoefte Rijk (in miljoenen euro, – is tekort)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
EMU-tekort Rijk	- 11.469	- 9.689	- 5.004	- 6.066	279	2.812	5.666	zie tabel 3.3
Af: Ktv's en financiële transacties	- 14.897	- 10.560	- 4.810	- 6.868	- 4.433	- 3.578	- 1.469	zie tabel 1.4
Bij: Begrotingsreserve	1.311	- 365	- 334	- 166	0	0	0	
Af: Overbruggingskrediet FBN/ABN	- 1.800	- 950	0	0	0	- 100	- 250	
Af: Derdenrekening	- 2	756	194	- 19	52	- 259	0	
Feitelijk financieringstekort Rijk op kasbasis	6.542	700	- 723	655	4.660	6.749	7.386	

Tabel 4.2 Opbouw EMU-schuld collectieve sector (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
EMU-schuld begin jaar	450.487	440.552	438.721	440.463	440.627	436.586	431.256	
Financieringssaldo Rijk	- 6.542	- 700	723	- 655	- 4.660	- 6.749	- 7.386	zie tabel 4.1
EMU-saldo decentrale overheden	2.319	2.119	1.919	1.719	1.519	1.419	1.419	zie tabel 3.5
EMU-saldo rest centrale overheid	385	0	0	0	0	0	0	
ING back-up faciliteit	0	0	0	0	0	0	0	
EFSF	- 671	0	0	0	0	0	0	
Schatkistbankieren (onderling lenen)	- 60	- 900	- 900	- 900	- 900	0	0	
SNS/Propertize	0	- 2350	0	0	0	0	0	
Overig	- 5.367	0	0	0	0	0	0	
EMU-schuld einde jaar	440.552	438.721	440.463	440.627	436.586	431.256	425.289	
EMU-schuldquote (in procenten bbp)	65,1%	63,4%	62,1%	60,5%	58,3%	55,9%	53,3%	

Tabel 4.3 Opbouw EMU-schuldquote (in procenten bbp)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	bron
EMU-schuldquote begin jaar	67,9%	65,1%	63,4%	62,1%	60,5%	58,3%	55,9%	
EMU-tekort collectieve sector*	1,9%	1,1%	0,5%	0,2%	- 0,4%	- 0,6%	- 0,8%	zie tabel 3.2
Financiële en Europese interventies	- 1,0%	- 0,8%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	
Overige financiële transacties	- 2,3%	- 0,6%	- 0,5%	- 0,2%	- 0,2%	0,0%	0,1%	
Noemereffect bbp	- 1,4%	- 1,4%	- 1,6%	- 1,6%	- 1,7%	- 1,7%	- 1,8%	
EMU-schuldquote einde jaar	65,1%	63,4%	62,1%	60,5%	58,3%	55,9%	53,3%	

EMU-schuld

Tabel 4.4 Historisch overzicht EMU-schuld

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
EMU-schuld (in miljarden euro)	234	240	252	262	269	260	262	
Bbp (in miljarden euro)	477	495	507	524	546	579	613	
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	49,2	48,5	49,7	50,0	49,3	44,8	42,7	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMU-schuld (in miljarden euro)	351	351	375	396	428	442	450	441
Bbp (in miljarden euro)	639	618	632	643	645	653	663	677
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	54,8	56,9	59,3	61,6	66,4	67,7	67,9	65,1

5 Overheidsbalans

Tabel 5.1 Overheidsbalans (in miljarden euro's)¹

	2012	2013	2014	2015
Activa	863	837	815	784
Niet-financiële activa	618	599	568	546
Vaste activa	398	405	407	404
Olie- en gasreserves	175	155	124	105
Grond	44	39	36	37
Financiële activa	246	238	247	238
Aandelen en overige deelnemingen	93	90	89	94
Leningen	58	68	68	63
Handelskredieten, transitorische posten	46	45	47	44
Schuldbewijzen	20	13	9	8
Chartaal geld en deposito's	16	12	11	10
Financiële derivaten	13	10	24	18
Passiva	863	837	815	784
Financiële passiva	502	500	538	527
Schuldbewijzen	378	377	416	402
Leningen	96	94	93	91
Handelskredieten, transitorische posten	27	28	29	32
Deposito's	1	1	1	2
Vermogenssaldo	362	337	277	257

¹ Bron: [StatLine website CBS](#) (2015 betreft voorlopige cijfers). Op de StatLine website van het CBS is ook informatie te vinden over de waardering van de posten.

De overheidsbalans geeft de balans van de collectieve sector weer en biedt zo inzicht in het totaal van bezittingen, schulden en het vermogen van de centrale overheid, decentrale overheden en de sociale verzekeringsinstellingen als geheel. De bezittingen, de zogenoemde activa, bestaan uit financiële activa zoals uitgezette leningen en niet-financiële activa zoals wegen en gebouwen. De passivazijde van de balans bestaat uit de schulden en het vermogen.

De overheidsbalans is een foto van het nettovermogen van de overheid op een bepaalde datum. Toekomstige rechten en verplichtingen als toekomstige belastingopbrengsten en AOW-verplichtingen ontbreken.

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) bevatte tot en met de terugblik op 2012 een staatsbalans. Deze staatsbalans presenteerde voor de meeste jaren een negatief vermogen. De rijksoverheid gaat namelijk vaak schulden aan, maar de daaruit volgende bezittingen zijn voor een groot deel elders in de collectieve sector ondergebracht, zoals bij decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen. De staatsbalans gaf daarmee een onvolledig beeld van de positie van de overheid. In tegenstelling tot de staatsbalans laat de overheidsbalans wel een volledig beeld zien. In de overheidsbalans is te zien dat er tussen 2012 en 2015 een dalend positief vermogen is.

Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) heeft besloten jaarlijks een overheidsbalans te publiceren. Daardoor verdween de noodzaak van een staatsbalans. Het CBS publiceert dit jaar in een eerder stadium een actualisatie van de overheidsbalans. Hierdoor zijn de cijfers over afgelopen jaar al beschikbaar ten tijde van de Miljoenennota (MN) in plaats van bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Toelichting posten overheidsbalans

Activa

De activa, oftewel bezittingen, bestaan uit niet-financiële activa en financiële activa. De niet-financiële activa zijn objecten die een economische waarde hebben. In de praktijk komt dit neer op alle (niet financiële) objecten die verkocht kunnen worden.

In de schuld cijfers die elders in de MN zijn opgenomen, zijn de bezittingen niet verwerkt. De overheidsschuld is namelijk een brutoschuldbegrip. Dit betekent dat (financiële) bezittingen van de overheid – bijvoorbeeld de staatsdeelnemingen in Schiphol of de Nederlandse Spoorwegen – niet in mindering worden gebracht op de uitstaande schulden. De achterliggende reden voor het hanteren van een brutoschuldbegrip is dat het arbitrair is welke bezittingen wel en welke niet moeten worden meegeteld. Ook is het moeilijk om de exacte waarde van bezittingen op een eenduidige manier vast te stellen en bovendien zijn veel bezittingen niet of slecht liquide te maken.

De grootste niet-financiële post bestaat uit de vaste activa. Hierbinnen vormen de grond-, weg- en waterbouwkundige werken van Nederland veruit de grootste post. Een andere grote post zijn de olie- en gasreserves. Dit betreft zowel reserves die nog niet zijn gewonnen als gewonnen reserves die zijn opgeslagen. Deze reeks is voornamelijk in waarde gedaald door de lagere marktprijs voor gas waardoor de huidige gasreserves minder waard zijn. Daarnaast wordt gas ook over een langere periode gewonnen. Doordat toekomstige aardgasbaten lager worden gewaardeerd dan huidige, vermindert dit ook de waarde van de huidige gasreserves.

De post financiële activa bestaat uit alle financiële bezittingen van de overheid. Het gaat bijvoorbeeld om aandelen van de overheid in ondernemingen en leningen aan financiële instellingen. Onder andere financiële derivaten springen in het oog door hun daling in 2015. Deze post bestaat grotendeels uit renteswaps die de Nederlandse Staat gebruikt om het renterisico van het financieringsbeleid bij te sturen. De daling komt doordat een aantal financiële derivaten vroegtijdig is beëindigd.

Passiva

De passivakant van een balans laat zien hoe de bezittingen zijn gefinancierd en hoe groot het vermogen is. De financiële passiva dalen in 2015 vooral door een daling in kortlopende en langlopende schuldbewijzen. De daling in kortlopende schuldbewijzen komt voornamelijk doordat er extra is afgelost terwijl de langlopende schuldbewijzen in waarde verminderen door een stijging van de marktrente.

Het vermogen is het saldo van bezittingen (activa) en schulden (financiële passiva). Bij een positief vermogen zijn de bezittingen groter dan de schulden. In 2015 is er sprake van een positief vermogen van 257 miljard euro. Wel is het vermogen in dit jaar gedaald. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door de eerder genoemde lagere huidige waarde van gasreserves.

6 Belastinguitgaven, inkomstenbeperkende regelingen en overige fiscale regelingen

6.1 Inleiding

Deze bijlage geeft een overzicht van het budgettaire belang en de ontwikkeling van fiscale regelingen.

Om in deze bijlage meer transparantie te bieden, zijn dit jaar ruim twintig fiscale regelingen die de grondslag voor belastingheffing versmallen, toegevoegd onder de noemer «overige fiscale regelingen». Dit zijn regelingen die niet passen binnen de tot nu toe gehanteerde definitie van belastinguitgaven in enge zin of afbakening van de «inkomstenbeperkende regelingen».

De transparantie van de bijlage is eveneens vergroot door in de ontwikkeling van het budgettaire belang van de regelingen een onderscheid aan te brengen tussen de invloed van een beleidspakket en het effect van een verandering in het gebruik van de regelingen (zogenoemde endogene veranderingen). Het effect van het beleidspakket omvat zowel maatregelen op het gebied van de regeling zelf als het effect van wijzigende schijven en tarieven waartegen de regelingen worden afgerekend. Dit wijkt af van de individuele maatregelen uit het Belastingplan. Om de overzichtelijkheid te vergroten en aan te sluiten op de presentatiewijze van de belastingontvangsten worden niet langer zes jaren gepresenteerd, maar de ontwikkeling tussen 2016 en 2017. De cijfers voor 2011–2015 zijn te vinden in de internetbijlage.

Deze bijlage geeft een overzicht van het budgettaire belang van drie categorieën regelingen: belastinguitgaven, inkomstenbeperkende regelingen en overige fiscale regelingen. Onder een belastinguitgave (in enge zin) wordt verstaan «een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet».⁹ De term primaire heffingsstructuur doelt op bepalingen die de heffingsgrond specificeren en de bijbehorende tarieven en schijfgrenzen. Inkomstenbeperkende regelingen zijn regelingen die de te betalen inkomstenbelasting beperken, maar wel onderdeel zijn van de primaire heffingsstructuur. Ze vormen nadere bepalingen voor de draagkracht, die als maatstaf dient voor de inkomstenbelasting. Bij de categorie inkomstenbeperkende regelingen is het budgettaire belang van de fiscale behandeling van de eigen woning en de pensioenen opgenomen.¹⁰ Dit zijn qua budgettaire omvang de belangrijkste inkomstenbeperkende regelingen. Om de vergelijkbaarheid met de voorgaande miljoenennota's van dit kabinet te behouden zijn alle twintig nieuw toegevoegde regelingen in een afzonderlijke tabel bijeengenomen. Met ingang van de volgende Miljoenennota zullen de tabellen van de drie onderscheiden categorieën worden geïntegreerd.

⁹ Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en loonbelasting, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1987, blz. 16.

¹⁰ [Kamerstukken II 2012/13, 33.400, nr. 18.](#)

De interpretatie van de gepresenteerde cijfers in deze bijlage vergt aandacht. In de meeste gevallen zijn cijfers ramingen op basis van vaste rekenregels. De informatiebasis, ook wel ramingsgrond, verschilt van post tot post. In het ene uiterste volgt het budgettaire belang direct uit de aangiften (zoals de afdrachtsverminderingen in de loonbelasting), in het andere uiterste is er geen enkele informatie over het feitelijk gebruik, omdat het gebruik niet hoeft te worden aangegeven (zoals bijvoorbeeld de vrijstelling in box 3 voor voorwerpen van kunst en wetenschap) en ook cijfers van het CBS en andere gegevensbronnen weinig aanknopingspunten bieden voor een benadering van het budgettaire belang. Tussen deze twee uitersten zitten regelingen waarvan het budgettaire belang is berekend op basis van rekenregels, zoals bijvoorbeeld de aftrekposten in de inkomstenbelasting, waar de aftrekpost blijkt uit de belastingaangiften en waarvan het budgettaire belang wordt berekend door de belastingheffing met en zonder de aftrekpost met elkaar te vergelijken. Doordat de rekenregel wordt gehanteerd dat elke aftrekpost de laatste is, zijn de bedragen feitelijk niet optelbaar.¹¹ Daarnaast is het hier vermelde budgettaire belang niet hetzelfde als de opbrengst in het geval dat een regeling wordt afgeschaft, onder andere door gedragseffecten bij belastingplichtigen en budgettaire samenloop tussen regelingen. Voor meer informatie over de grond voor de raming, wordt doorverwezen naar de internetbijlage «Toelichting op de belastinguitgaven, inkomstenbepurende regelingen en overige fiscale regelingen».

De budgettaire gevolgen van de fiscale maatregelen uit het belastingplan 2017 worden weergegeven in paragraaf 6.2 voor zover deze maatregelen leiden tot wijzigingen in de betreffende regelingen zelf. De budgettaire overzichten van de belastinguitgaven, inkomstenbepurende regelingen en overige fiscale regelingen zijn opgenomen in paragraaf 6.3. Paragraaf 6.4 bevat de benchmarktoets. Dit betreft de ramingbijstellingen voor 2017 ten opzichte van de ramingen zoals opgenomen in de Startnota.¹² Deze paragraaf is een uitvloeisel van de begrotingsregel dat het budgettaire belang van de belastinguitgaven in enge zin dient te worden afgezet tegen de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling. In paragraaf 6.5 wordt ingegaan op evaluaties in het fiscale domein.

De toelichting op de afzonderlijke regelingen – bestaande uit een beschrijving van de regeling en een weergave van de doelstelling, de ramingsgrond, het ministerie dat verantwoordelijk is voor het beleids-terrein waar de belastinguitgave op betrekking heeft, een verwijzing naar de laatst uitgevoerde evaluaties en een programmering van evaluaties voor toekomstige jaren – is beschikbaar in de internetbijlage op www.rijksbegroting.nl. Daar staan ook cijfers voor de jaren 2011 tot en met 2015, voor zover er gegevens beschikbaar zijn.

6.2 Maatregelen

Tabel 6.2.1 bevat een overzicht van de maatregelen op het gebied van belastinguitgaven, inkomstenbepurende regelingen en overige fiscale regelingen per 2017, zoals afgesproken sinds de vorige Miljoenennota en zoals opgenomen in het pakket wetsvoorstellen Belastingplan 2017. Voor een inhoudelijke uitleg van de maatregelen wordt verwezen naar die wetsvoorstellen.

¹¹ Als voor twee regelingen afzonderlijk het verschil in belastingheffing wordt berekend met en zonder deze aftrekposten, is het berekende budgettaire belang kleiner dan als voor de twee samen het budgettaire belang wordt berekend, omdat dan een groter deel van deze aftrekposten in een hogere schijf terecht komt.

¹² [Kamerstukken II 2012/13, 33.400, nr. 18.](#)

Tabel 6.2.1 Maatregelen per 2017, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)¹

	2016	2017	2018	struc
Beleid sinds Miljoenennota 2016				
Maatregelen verlaagde fiscale bijtelling uit Wet Uitwerking Autobrief 2		18	39	95
Maatregelen nihil tarief zeer zuinige auto's uit Wet Uitwerking Autobrief 2		9	9	38
Verhogen EIA-tarief ²	- 60	- 60	- 60	- 60
Belastingplan 2017				
Afschaffen aftrek voor scholingsuitgaven			218	218
Afschaffen aftrek kosten monumentenwoning		57	57	57
Maatregelen innovatiebox (o.a. nexus-approach)		14	43	148
Verlaagd gebruikelijk loon voor dga's van startups		- 29	- 29	- 29
WBSO		- 33	- 85	- 85
Verruimen EIA		- 15	0	0
Algemene heffingskorting		- 455	- 455	- 455
Arbeidskorting		462	462	462
Ouderenkorting		- 358	- 358	- 358

¹ «+» = opbrengst; «-» = derving² Kamerstukken II 2015/16, 34.302, nr. 79.

6.3 Overzicht van belastinguitgaven, inkomstenbeperkende regelingen en overige fiscale regelingen

Onderstaande tabellen geven inzicht in het budgettaire belang van specifieke fiscale regelingen voor 2016 en 2017. De tabellen 6.3.1 en 6.3.2 bevatten de meerjarige overzichten van de belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen respectievelijk in de kostprijsverhogende belastingen. In tabel 6.3.3 wordt het budgettaire belang weergegeven van de inkomstenbeperkende regelingen voor de eigen woning en voor de pensioenen. Tabel 6.3.4 bevat het overzicht van de nieuwe posten (overige fiscale regelingen) in deze bijlage.

De verschillende kolommen representeren het volgende:

- *Bijstelling t.o.v. MN2016*
Het verschil tussen de raming bij de vorige en de huidige Miljoenennota voor het jaar 2016. Deze verschillen komen voort uit respectievelijk verbeterde inschattingen, het effect van nota's van wijzigingen op het Belastingplan 2016 en begrotingen 2016 op het budgettaire belang van de belastinguitgaven in 2016, dan wel hogere of lagere realisaties. Een schattingsbijstelling wordt gemaakt aan de hand van de meest recente informatie, bijvoorbeeld nieuwe bronnen zoals voor de bedrijfsopvolgingsfaciliteit. Een andere oorzaak kan zijn dat er beleidsmatige wijzigingen in de primaire heffingsstructuur zijn doorgevoerd na de Miljoenennota 2016 (nota van wijziging, nouvelles) die effect hebben op het budgettaire belang van fiscale regelingen, zoals bijvoorbeeld bij de energiebelasting is gebeurd. Ten slotte kan uit recentere aangiftegegevens blijken dat het gebruik van een belastinguitgave over 2015 of eerder lager is uitgekomen dan verwacht, wat reden kan zijn om de raming voor 2016 ook omlaag bij te stellen.
- *2016 MN2017*
De huidige raming van het totale budgettaire belang van de regeling voor 2016.
- *Effect beleidspakket 2017*
De beleidsmatige ontwikkeling van het budgettaire belang in 2017. Dit omvat maatregelen uit 2017 en eerdere jaren omtrent de regeling zelf en wijzigingen in de primaire heffingstructuur (zoals het verleggen van een schijfgrens of het wijzigen van een tarief) die in 2017 invloed hebben op het budgettaire belang van de regeling.

Belastinguitgaven

- *Endogeen 2017*
De ontwikkeling in 2017 als gevolg van economische factoren en gebruik van de regeling. De raming van de endogene groei wordt waar mogelijk gebaseerd op macrovariabelen volgens het CPB, CBS en andere bronnen. Indien dit niet mogelijk is, is de raming veelal gebaseerd op de trend uit het verleden.
- *Endogeen in %*
De endogene mutatie als percentage van de raming voor 2016.
- *2017 MN2017*
De huidige raming van het totale budgettaire belang van de regeling voor 2017.

Aangezien de overige fiscale regelingen in tabel 6.3.4 vorig jaar niet gepubliceerd zijn, is de kolom bijstelling ten opzichte van MN2016 in die tabel weggelaten.

In de tabellen 6.3.1, 6.3.2 en 6.3.4 wordt de ontwikkeling van 2017 t.o.v. 2016 gesplitst in beleid en endogeen. Voor tabel 6.3.3 is dit niet gedaan omdat het effect van maatregelen bij pensioenen en eigen woning in de regel van invloed zijn op een lange reeks van jaren en op het moment van invoering in prijzen van dat jaar zijn verantwoord. Een jaarlijks geactualiseerde uitsplitsing van de bijstelling is dan niet goed mogelijk. Zo is het niet mogelijk om het effect van de bijleenregel uit 2004 voor hypotheek in 2017 te kwantificeren en zal het niet mogelijk zijn om over enkele jaren nog aan te geven wat het effect is van de invoering van de aflossingsis voor die jaren.

Tabel 6.3.1 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2016–2017, budgettaire belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)¹

	Bijstelling t.o.v. MN2016	2016 MN2017	Effect beleids- pakket 2017	Endogeen 2017	Endogeen in %	2017 MN2017
Verlaging lastendruk op ondernemingen						
a) algemeen						
Zelfstandigenaftrek	- 331	1.512	- 13	53	3,5%	1.552
Extra zelfstandigenaftrek starters	- 37	76	- 1	2	2,3%	77
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	0	1	0	0	0,0%	2
FOR, niet omgezet in lijfrente	3	51	0	0	0,0%	51
Meewerkaftrek	0	7	0	0	0,0%	7
Stakingsaftrek	0	15	0	- 1	- 3,9%	14
Doorschuiwing stakingswinst	0	250	1	11	4,5%	262
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet	152	402	0	0	0,0%	402
Doorschuiwing inkomen uit aanmerkelijk belang	0	100	0	2	2,0%	102
Landbouwvrijstelling	- 8	1.342	1	27	2,0%	1.370
b) investeringen in het algemeen						
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	22	424	1	16	3,7%	441
Willekeurige afschrijving starters ²	0	8	0	0	0,0%	8
Willekeurige afschrijving zeeschepen ²	0	3	0	0	0,0%	3
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	0	120	0	0	0,0%	120
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	0	8	0	0	0,0%	8

Belastinguitgaven

	Bijstelling t.o.v. MN2016	2016 MN2017	Effect beleids- pakket 2017	Endogeen 2017	Endogeen in %	2017 MN2017
c) investeringen ten behoeve van het milieu						
VAMIL ^{2, 3}	0	40	0	0	0,0%	40
Energie-investeringsaftrek (EIA) ³	60	161	15	0	0,0%	176
Milieu-investeringsaftrek (MIA) ³	0	97	0	0	0,0%	97
Bosbouwvrijstelling	4	5	0	0	0,0%	5
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	1	7	0	0	0,0%	7
Verlaging lastendruk op arbeid						
a) gericht op werkgevers						
Afdrachtvermindering zeevaart	1	116	0	3	2,3%	119
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk WBSO ³	0	1.143	62	0	0,0%	1.205
Verlaagd gebruikelijk loon voor dga's van startups	0	0	29	0	0,0%	29
b) gericht op werknemers						
Verlaging fiscale bijtelling IB (zeer zuinige auto's)	209	810	- 322	- 84	- 10%	404
Levensloopverlofkorting	- 1	11	0	0	0,0%	11
Werkbonus	0	27	- 13	0	0,0%	14
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen						
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	0	7	0	0	0,0%	7
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	0	6	0	0	0,0%	6
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	- 3	53	0	0	0,0%	53
Vrijstelling rechten op kapitaalsuitkering bij overlijden forfaitair rendement	2	26	0	1	5,5%	28
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	10	938	0	5	0,5%	943
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld	195	607	4	54	8,8%	665
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	3	51	0	3	5,2%	54
Aftrek kosten monumentenwoning	1	57	- 57	0	0,0%	0
Heffingskorting groen beleggen	- 2	34	0	0	0,0%	34
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	- 1	2	0	0	0,0%	1
Overige regelingen						
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	- 55	206	1	5	2,5%	212
Giftenaftrek	30	354	2	5	1,5%	361
Faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen	0	207	0	4	2,0%	211
Totaal generaal directe belastingen	258	9.284	- 290	106	1,1%	9.100
Percentage BBP		1,4%				1,2%
Totaal premie-uitgaven⁴		333				316

¹ «-» = regeling is in dat jaar niet van toepassing; «0» = budgettair belang van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil.

² Het betreft hier de contante waarde van het rentevoordeel voor de betrokken belastingplichtigen c.q. het rentenadeel voor de overheid.

³ Betreft het beschikbare budget, inclusief technische inboekingen.

⁴ Een premie-uitgave is een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van premieontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet. Het Lage inkomensvoordeel (LIV) wordt vanaf 2017 meegenomen in de reeks. Een nadere uitsplitsing van de premie-uitgaven is opgenomen in de begroting van SZW.

Belastinguitgaven

Tabel 6.3.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2016 – 2017, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)¹

	Bijstelling t.o.v. MN2016	2016 MN2017	Effect beleidspakket 2017	Endogeen 2017	Endogeen in %	2017 MN2017
Energiebelasting						
Verlaagd tarief glastuinbouw	35	116	-2	-2	-1,3%	113
Teruggaaf kerkgebouwen	-2	8	0	0	0,0%	8
Teruggaaf non-profit instellingen	-3	23	0	0	0,0%	23
Teruggaaf grootverbruik	3	5	0	0	0,0%	5
Lokaal opgewekte duurzame energie	-1	0	1	0	0,0%	0
Omzetbelasting verlaagd tarief						
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	20	450	0	0	0,0%	451
Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	-1	179	0	6	3,1%	184
Kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	-21	436	0	14	3,2%	450
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	-3	246	0	13	5,1%	258
Sierteelt	0	233	0	0	0,0%	233
Arbeidsintensieve diensten	-164	485	0	12	2,4%	497
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	-524	677	0	28	4,2%	705
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	85	701	0	43	6,2%	744
Voedingsmiddelen horeca	69	1.793	0	26	1,5%	1.820
Omzetbelasting – vrijstellingen						
Sportclubs	-5	45	0	1	1,4%	46
Post	-56	38	0	0	0,0%	38
Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	-18	179	0	3	1,7%	182
Fondswerving	-5	50	0	1	2,1%	51
Omzetbelasting – speciale regelingen						
Kleine ondernemersregeling	2	149	0	9	6,3%	158
Landbouwregeling	1	17	0	-1	-3,0%	17
Accijnzen						
Verlaagd tarief kleine brouwerijen	0	2	0	0	0,0%	2
Vrijstelling communautaire wateren	37	1.284	4	5	0,4%	1.293
Vrijstelling accijnzen luchtvaartuigen	-74	2.123	6	15	0,7%	2.145
Belastingen op personenauto's en motorrijwielen						
Teruggaaf ambulance	0	1	0	0	0,0%	1
Teruggaaf taxi's	-3	43	0	1	2,1%	44
Motorrijtuigbelasting						
Nihiltarief OV-bussen op LPG	0	0	0	0	0,0%	0
Vrijstelling motorrijtuigen van 40 jaar of ouder	3	73	-2	-2	-3,2%	68
Vrijstelling taxi's	-5	46	-1	0	0,0%	46
Vrijstelling reinigingsdiensten	0	2	0	0	0,0%	2
Vrijstelling wegebouw	0	0	0	0	0,0%	0
Vrijstelling ambulances	1	3	0	0	0,0%	3
Nihiltarief MRB zeer zuinige auto's	-8	37	1	-4	-9,6%	35
Overige vrijstellingen	-1	3	0	0	0,0%	3
Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)						
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	0	0	0	0	0,0%	0
Overdrachtsbelasting						
Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsverdracht in familiesfeer	0	16	0	0	0,0%	17

Belastinguitgaven

	Bijstelling t.o.v. MN2016	2016 MN2017	Effect beleids pakket 2017	Endogeen 2017	Endogeen in %	2017 MN2017
Vrijstelling overdrachtsbelasting						
stedelijke herstructurering	- 1	2	0	0	0,0%	2
Vrijstelling landinrichting	0	1	0	0	0,0%	1
Vrijstelling Bureau Beheer						
Landbouwgronden	- 1	0	0	0	0,0%	0
Vrijstelling cultuurgrond	0	115	0	2	2,0%	117
Vrijstelling natuurgrond	0	4	0	0	0,0%	4
Totaal generaal indirecte belastingen	- 636	9.585	7	172	1,8%	9.765
Percentage BBP		1,4%				1,3%

¹ «-» = regeling is in dat jaar niet van toepassing; «0» = budgettair belang van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil.

Tabel 6.3.3 Inkomstenbeperkende regelingen 2016–17, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljard)

	Bijstelling t.o.v. MN2016	2016 MN2017	Mutatie 2017	Mutatie in %	2017 MN2017
Eigen woning	- 1,1	8,1	- 1,0	- 13%	7,0
Pensioenen (inclusief box 3)	0,0	13,3	0,7	5,2%	14,0
Totaal	- 1,0	21,4	- 0,4	- 1,7%	21,0
Percentage BBP		3,1%			2,9%

Belastinguitgaven

Tabel 6.3.4 Overige fiscale regelingen 2016–2017, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)¹

	2016 MN2017	Effect beleids-pakket 2017	Endogeen 2017	Endogeen in %	2017 MN2017
Inkomstenbelasting / Loonbelasting / Vennootschapsbelasting					
30%-regeling ²	851	0	51	6,0%	902
Aftrek specifieke zorgkosten	289	2	0	0,0%	290
MKB-winstvrijstelling	1.537	5	110	7,1%	1.652
Innovatiebox	1.390	- 14	- 11	- 0,8%	1.365
Heffingskortingen					
Algemene heffingskorting	19.718	- 138	149	0,8%	19.729
Arbeidskorting	17.156	614	196	1,1%	17.966
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	2.023	0	29	1,4%	2.052
Jonggehandicaptenkorting	180	0	2	1,1%	182
Alleenstaande ouderenkorting	516	0	- 9	- 1,7%	507
Ouderenkorting	2.672	163	46	1,7%	2.881
Energiebelasting					
Salderingsregeling	67	0	28	42%	95
Belastingvermindering per aansluiting	2.467	- 18	26	1,1%	2.475
Omzetbelasting verlaagd tarief					
Geneesmiddelen en hulpmiddelen	1.828	0	77	4,2%	1.904
Water	189	0	0	0,0%	189
Voedingsmiddelen niet verstrekt in horeca	7.571	0	246	3,2%	7.817
Motorrijtuigbelasting					
Verschillende kwarttarieven	133	- 2	9	6,9%	139
Verlaagd tarief bestelauto ondernemer	804	- 14	8	1,0%	798
Verlaagd tarief bestelauto gehandicapte	15	0	0	0,0%	15
Vrijstelling politie- en defensievoertuigen	15	0	2	11%	16
Schenk- en erfbelasting					
Eenmalige vrijstelling t.b.v. eigen woning ³	30	160	0	0,0%	190
Verhuurderheffing					
Heffingsvermindering	27	0	8	30%	35

¹ «-» = regeling is in dat jaar niet van toepassing; «0» = budgettair belang van de regeling

² De daadwerkelijke inkomstenderving door de regeling is minder dan het hier vermelde budgettair belang, aangezien zonder de regeling de werkelijke kosten belastingvrij vergoed kunnen worden.

³ In deze bijlage is het budgettaire belang het bedrag dat belastingplichtigen in dat jaar zouden moeten betalen als de vrijstelling niet van toepassing was. Het is dus de fictief verschuldigde schenkbelasting over de schenkingen in dat jaar, gegeven de omvang van de schenkingen. De kosten van beleid van € 160 miljoen wijken af van het bedrag van € 97 miljoen dat in het Belastingplan 2016 is verantwoord. Dat is de contante waarde van de kasreeks van de schenk- of erfbelasting die zou zijn verschuldigd in een latere levensfase als de schenking niet zou zijn gedaan. Voor de beleidsafweging van de maatregel is de € 97 miljoen relevant. Aan het Belastingplan 2016 en deze bijlage ligt dezelfde omvang van schenkingen ten grondslag.

6.4 Toetsen aan de benchmark

Volgens de begrotingsregels die dit kabinet hanteert is één van de instrumenten om de belastinguitgaven te beheersen een vergelijking in elke Miljoenennota van het budgettaire belang van de belastinguitgaven met de verwachte ontwikkeling aan het begin van de kabinetsperiode. Het kabinet Rutte 1 heeft deze benchmarkvergelijking voor het eerst toegepast, hetgeen resulteerde in een eerste ervaring voor een periode van een jaar. Het huidige kabinet heeft de benchmarkvergelijking overgenomen. Deze Miljoenennota is de laatste van dit kabinet. Dat is een goed moment om voor 2017, het laatste jaar van een volledige kabinetsperiode, de huidige raming te vergelijken met de raming ten tijde van de startnota. Deze vergelijking levert een beeld op welke belastinguitgaven minder of juist meer zijn toegenomen dan verwacht en daarmee een indicatie of er sprake is van een beheerste groei.

Belastinguitgaven

Om de ramingsbijstelling te beoordelen moet onderscheid worden gemaakt naar een aantal componenten. De totale bijstelling bestaat uit gewijzigde endogene bijstellingen, beleidsmatige en technische aanpassingen. Voor de toets aan de benchmark gaat het om de endogene bijstelling, omdat daarin het budgettaire belang van het gebruik van de belastinguitgaven tot uitdrukking komt. Voor zover het gebruik samenhangt met conjuncturele ontwikkelingen is de endogene groei beheerst, in de zin dat over een conjunctuurcyclus heen het gebruik meebeweegt. Als het gebruik meer toeneemt dan de gemiddelde economische ontwikkeling of meer dan ten tijde van de startnota geraamd kan het een indicatie zijn van een hoger dan beheerste groei.

De beleidsmatige aanpassingen zijn additionele maatregelen sinds het opstellen van de benchmark en zijn bewuste keuzes van het kabinet, zodat dergelijke aanpassingen niet relevant zijn voor de beoordeling van de groei van het gebruik of de kosten daarvan. Ramingen kunnen daarnaast ook afwijken door technische bijstellingen zoals bijvoorbeeld een correctie op de ramingstechniek of het beschikbaar komen van betere databronnen. Technische bijstellingen hebben geen relatie met gewijzigd gebruik van de regeling maar hebben betrekking op de gehele reeks voor alle jaren en geven vooral beter inzicht in de structurele kosten en zijn daarom niet van belang voor de benchmarktoets, waar het gaat om de endogene ontwikkeling in de kabinetsperiode.

In onderstaande tabel wordt voor 2017 een overzicht gegeven van de totale mutatie sinds de startnota. Belastinguitgaven waarvan de endogene mutatie groter is dan 25 miljoen euro of 10% zijn afzonderlijk vermeld.

Uit tabel 6.4.1 blijkt dat het totaal van de belastinguitgaven 2.090 miljoen euro opwaarts is bijgesteld, maar dat slecht 393 miljoen euro daarvan betrekking heeft op de endogene ontwikkeling. Verreweg het grootste deel van de bijstelling heeft een technische achtergrond, waarop later wordt ingegaan.

Belastinguitgaven

Tabel 6.4.1 Nadere toelichting verschillen in 2017 huidige raming en startbrief (x € miljoen)

	Startbrief	MN2017	Mutatie	wv techn t.o.v. startnota	wv beleid t.o.v. startnota	wv endogeen t.o.v. startnota	Mut endogeen (%) t.o.v. startnota
Zelfstandigenaftrek	1.973	1.547	- 426	- 392	13	- 47	- 2%
Landbouvvrijstelling in de inkomstenbelasting	317	1.370	1.053	1.007	- 36	83	26%
VPB Kleinschaligheidsinveste- ringsaftrek	422	441	19	0	- 8	27	6%
Verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's	214	404	191	0	- 346	536	251%
IB Aftrek voor scholingsuit- gaven (studiekosten)	307	212	- 95	0	- 29	- 66	- 22%
IB Giftenaftrek	412	361	- 52	- 39	53	- 66	- 16%
IB Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	80	53	- 27	0	0	- 27	- 34%
IB Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	1.054	943	- 111	0	0	- 111	- 11%
IB Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	446	665	218	0	22	197	44%
EB Verlaagd tarief glastuinbouw	138	113	- 25	0	20	- 44	- 32%
BPM Teruggaaf taxi's	87	44	- 43	0	- 3	- 40	- 46%
					0		
Overig (73 regelingen)	11.296	12.685	1.389	1.568	- 130	- 49	- 0,4%
Totaal	16.747	18.837	2.090	2.143	- 446	393	2,3%

De benchmarktoets: Endogene bijstellingen 393 miljoen

Het totaal van de belastinguitgaven zal naar raming aan het eind van deze kabinetsperiode 393 miljoen euro ofwel 2,3% hoger uit zijn gekomen dan bij de start van het kabinet verwacht. De algemene conclusie is dan dat de totale ontwikkeling van de belastinguitgaven beheerst is geweest. Hoewel niet in de tabel, blijkt deze conclusie ook uit het totaal van de belastinguitgaven als percentage van het BBP, dat daalt van 2,8% in 2013 naar 2,5% in 2017.

Van 11 van de 84 regelingen, is de afwijking meer geweest dan 25 miljoen euro of 10%. De overige 73 regelingen zijn binnen deze marge gebleven.

In absolute bedragen vallen drie posten op:

- De milieugerelateerde korting op het algemeen bijtellingspercentage voor (zeer) zuinige auto's (de verlaagde bijtellingstarieven) is in 2017 € 191 miljoen duurder geweest dan bij de start van de kabinetsperiode voor 2017 is geraamd. De oorzaak is dat consumenten veel vaker dan van tevoren verwacht was voor de fiscaal meest gunstige modellen kozen, waaronder de Plugin Hybrid Electric Vehicles (PHEV's), en dat de CO₂-uitstoot van nieuwe auto's door de technologische ontwikkeling en het benutten van testflexibiliteiten sneller is gedaald dan destijds verwacht. Hierdoor zijn veel meer auto's met een verlaagd bijtellingstarief verkocht dan verwacht.

Teneinde de technologische ontwikkeling in de tariefstructuur te kunnen bijbenen zijn gedurende deze kabinetsperiode diverse malen de CO₂-grenzen aangescherpt. Naast aanscherping van de CO₂-grenzen is in Belastingplan 2015 het bijtellingstarief voor PHEV's verhoogd van 7% in 2015 naar 15% in 2016 en het tarief voor conventionele zuinige auto's van 14% en 20% in 2015 naar 21% in 2016. Deze verhogingen hebben eind 2015 geleid tot anticipatieaankopen waarbij belastingplichtigen nog gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een leasecontract af te sluiten voor (zeer) zuinige auto's met een

verlaagde bijtelling. De verlaagde bijtelling bij de start van een leasecontract geldt voor de gehele duur van het leasecontract met een maximum van 60 maanden. In de raming is gerekend met een gemiddelde duur van een leasecontract van 48 maanden, waardoor een auto met verlaagde bijtelling in het jaar van aankoop en de 3 daarop volgende jaren tot een budgettaire derving leidt.

Als gevolg van de Wet Uitwerking Autobrief II die in juli 2016 is aangenomen, geldt met ingang van 2017 voor nieuwe gevallen een algemeen bijtellingspercentage van 22%. Daarnaast bestaat vanaf 2017 alleen nog voor nulemissieauto's een milieugerelateerde korting op dit algemene percentage waardoor per saldo het bijtellingspercentage voor deze auto's 4% is. De kosten van de verlaagde bijtelling starten hierdoor op een hoger niveau, maar zullen in combinatie met de verlaging van het algemene bijtellingstarief van 25% naar 22% vanaf 2017 snel afnemen.

- de raming van de budgettaire kosten van de KEW (Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement) is gedaald. Dit hangt direct samen met het feit dat sinds de maatregelen op het eigenwoningdossier er geen nieuwe KEW-verzekeringen meer worden afgesloten.
- de raming van de budgettaire kosten van «regeling Hillen» (Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld) is met bijna € 200 miljoen opwaarts bijgesteld. Hieraan liggen meerdere oorzaken ten grondslag. De hypotheekrente van uitstaande hypotheekschulden is ten opzichte van de verwachting ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord sterker gedaald en er is fors afgelost, onder meer onder invloed van de verruimde schenkingsvrijstelling.

Uit tabel 6.4.1 blijkt ook dat de endogene mutatie van regelingen die meer dan 10% of meer dan 25 miljoen afwijken vaker neerwaarts is bijgesteld dan opwaarts. Voorts blijkt dat de regelingen die endogeen zijn bijgesteld vaak faciliteiten zijn in de inkomstenbelasting. Het gebruik van faciliteiten in de inkomstenbelasting voor de kabinetsperiode zijn moeilijk te ramen door de grote vertraging in het beschikbaar komen van informatie. Op het moment van het opstellen van het regeerakkoord is het jaar 2009 het meest recente jaar waar op dat moment vrijwel alle belastingaangiften zijn ingediend, en dus het gebruik van de regelingen bekend is. Voor de huidige Miljoenennota is 2013 het meest recente jaar waar vrijwel alle belastingaangiften zijn ingediend. Dit betekent dat voor vrijwel de gehele kabinetsperiode 2013–2017 de kosten van deze belastinguitgaven nog op ramingen zijn gebaseerd en dat de ramingsbijstellingen vooral voortvloeien uit de informatie die beschikbaar is gekomen over de periode 2009–2013. Overigens geldt ook voor de belastinguitgaven in de BTW-sfeer dat deze gebaseerd zijn op de Nationale Rekeningen van het CBS en dat voor een deel van de belastinguitgaven 2013 het meest recent beschikbare definitieve jaar is en voor een deel 2015. In de internetbijlage is dat per belastinguitgave vermeld.

Technische bijstellingen ten opzichte van de startbrief per saldo € 2,1 miljard opwaarts

Uit tabel 6.4.1 blijkt dat de grootste bijstellingen schattingsbijstellingen zijn. Deze zijn het gevolg van het beschikbaar komen van nieuwe databronnen en veranderende rekenveronderstellingen om de kosten van een fiscale regeling te berekenen. Hieronder volgt een opsomming van de bijstellingen die in deze kabinetsperiode hierdoor zijn doorgevoerd.

De nieuwe schattingsmethode van de kosten van de zelfstandigenaftrek heeft geleid tot een neerwaartse bijstelling van € 0,4 miljard.

Deze kabinetsperiode is bij het vaststellen van het budgettaire belang van de landbouvvrijstelling overgestapt van een netto benadering naar een bruto benadering van het budgettaire belang. In de bruto benadering wordt bij de berekening van de kosten van de landbouvvrijstelling geen rekening gehouden met het gebruik van alternatieve fiscale regelingen (zoals het doorschuiven van de stakingswinst en de herinvesteringsreserve als de landbouvvrijstelling zou worden afgeschaft). Bij andere belastinguitgaven wordt ook een bruto benadering gehanteerd. Uit het oogpunt van consistentie wordt dit nu ook gedaan voor de landbouwregeling. Daarnaast werd het budgettaire belang geraamd op basis van een theoretisch model over de grondverkopen in de landbouw en wordt deze nu geraamd op basis van data over het gebruik van de landbouvvrijstelling uit de belastingaangiften. Bovenstaande technische bijstelling resulteerde in een opwaartse bijstelling van circa € 1 miljard euro.

Voor de bedrijfsopvolgingsfaciliteit in de successiewet is de budgettaire informatievoorziening in GRS (gegevens registratie systeem) aanmerkelijk verbeterd. Dit heeft geleid tot een opwaartse bijstelling van € 0,2 miljard.

De raming voor het keuzeregime winst uit zeescheepvaart is eveneens aangepast door de nieuwe inzichten die zijn verkregen door een uitgebreide analyse van de belastingaangiften van gebruikers van deze regeling over de periode 2007–2011. Een dergelijke analyse vindt periodiek plaats in het kader van een evaluatie van de regeling. De vorige evaluatie dateert uit 2007 waarvoor een analyse is gemaakt op basis van beschikbare aangiften uit 2002. Voor de nieuwe analyse over 2007–2011 kon ten opzichte van de vorige evaluatie gebruik worden gemaakt van alle belastingaangiften. De analyse toont aan dat de omvang van de belastinguitgave sterk afhankelijk is van de conjunctuur. De regeling kan nadelig uitpakken als gebruikers verlies maken, omdat zij op grond van de tonnage toch belasting verschuldigd zijn. In tijden van hoogconjunctuur is de regeling erg gunstig. In de periode 2007–2011 fluctueert het budgettaire belang van circa € 20 miljoen tot ruim € 300 miljoen. De keuze voor de tonnageregeling door de belastingplichtige wordt voor 10 jaar gemaakt. Om die reden ligt het voor de hand om het budgettaire belang te bepalen over het gemiddelde van die 10 jaar. Dan kan ook worden aangenomen dat de invloed van conjunctuur beperkt is. De keuze om op deze wijze het budgettaire belang te presenteren werd in de vorige Miljoenennota's ook al toegepast, maar de uitgebreide analyse heeft er wel toe geleid dat het budgettaire belang opwaarts is aangepast met circa € 30 miljoen ten opzichte van de ramingen gepresenteerd in de Miljoenennota 2014.

Het budgettaire belang door het lage btw-tarief kan niet worden afgeleid uit de btw-aangiftebiljetten, omdat de aftrekbare voorheffing door ondernemers niet hoeft te worden gesplitst naar de verschillende tarieven. Daarom worden de kosten afgeleid uit de consumptietabellen van de Nationale Rekeningen van het CBS. In deze kabinetsperiode zijn de Nationale Rekeningen herzien, waardoor er een gewijzigd inzicht is in de verdeling van de consumptie van goederen en diensten over het lage en het algemene tarief. Dit leidt tot bijgestelde ramingen, die technisch van aard zijn. Per saldo is de bijstelling circa € 0,2 miljard. Vooral de bestedingen van huishoudens aan diensten en goederen van de bedrijfstakken horeca, sport en recreatie zijn opwaarts bijgesteld.¹³ De grote bijstellingen ten opzichte van de Miljoenennota 2016 bij de regelingen voor vervoer

¹³ Nationale rekeningen Revisie 2010, Centraal Bureau voor de Statistiek, maart 2014.

van personen en post, zijn het gevolg van het beschikbaar komen van nieuwe cijfers van het CBS sinds vorig jaar.

Tot slot zijn de kosten van de vrijstelling voor accijns voor de luchtvaart (kerosine) deze kabinetsperiode verdubbeld (€ 1 miljard). Tot 2012 was er een apart tarief voor kerosine voor binnenlandse vluchten. Dit tarief werd gehanteerd als benchmark voor de vrijstelling. Het tarief voor kerosine is echter vervallen, hetgeen bij de raming in de startnota van de belastinguitgave abusievelijk nog niet was verwerkt. Thans geldt als benchmark het veel hogere tarief voor halfzware gasolie.

6.5 Evaluaties

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de voltooide evaluaties naar doelmatigheid en doeltreffendheid van regelingen (belastinguitgaven en andere regelingen) in het fiscale domein sinds de Miljoenennota 2016. Op hoofdlijnen wordt aandacht geschonken aan de conclusies en eventuele beleidsconsequenties die getrokken zijn door het kabinet op basis van de uitgevoerde evaluaties. Verder komt de evaluatieprogrammering voor komend jaar aan bod.

Gerealiseerde evaluaties sinds de Miljoenennota 2016

In januari 2016 is de Kamer middels een brief geïnformeerd over de evaluatie van de *Wet bankenbelasting*.¹⁴ Geconcludeerd wordt dat de bankenbelasting voldoet aan de doelstellingen en dat aanpassing van de bankenbelasting niet aan de orde is. De bankenbelasting levert een bijdrage aan de impliciete overheidsгарantie aan de Nederlandse bancaire sector, hoewel deze garantie sinds de invoering kleiner is geworden door de introductie en aanscherping van (inter)nationale wet- en regelgeving ter bevordering van de financiële stabiliteit. Daarnaast levert de bankenbelasting met een jaarlijkse opbrengst van bijna € 500 miljoen een belangrijke bijdrage aan de algemene middelen van het Rijk. Tenslotte is de bankenbelasting een goed uitvoerbare regeling voor de Belastingdienst, met lage perceptiekosten.

In februari dit jaar is de kabinetsreactie op de *evaluatie innovatiebox* naar de kamer gestuurd.¹⁵ De onderzoekers concluderen dat de innovatiebox de omvang van research & development (R&D)-activiteiten en innovatie van bedrijven in Nederland vergroot. Door de onderzoekers wordt geconstateerd dat de innovatiebox waarschijnlijk niet het meest krachtige middel is om R&D en innovatie te stimuleren. Tegelijkertijd leidt de innovatiebox per euro gederfde belastinginkomsten tot 54 eurocent additionele R&D-uitgaven door de innovatieboxgebruiker. Uit de evaluatie blijkt dus dat de innovatiebox, naast het verbeteren van het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven, ook een bijdrage levert aan het bevorderen van onderzoeks- en ontwikkelingswerk in Nederland. Tevens komt uit de evaluatie dat de uitvoering van de innovatiebox tot tevredenheid stemt. De aanbevelingen die de onderzoekers geven worden meegewogen in de maatregelen omtrent de innovatiebox die in het Wetsvoorstel Belastingplan 2017 zijn opgenomen.

De *evaluatie verhuurderheffing* is in juni 2016 naar de kamer gestuurd.¹⁶ Hierin wordt ook de heffingsvermindering behandeld. Als in de resterende looptijd van de heffingsvermindering het gebruik van de regeling gelijke tred blijft houden met de uitputting tot nu toe, zal het gebruik van de

¹⁴ [Kamerstukken II 2015/2016, 32 545, nr. 44.](#)

¹⁵ [Kamerstukken II 2015/2016, 34 302, nr. 111.](#)

¹⁶ [Kamerstukken II 2015/2016, 32 847, nr. 248.](#)

Belastinguitgaven

regeling achterblijven bij het geraamde bedrag van € 280 miljoen. Het kabinet is naar aanleiding van de evaluatie voornemens tot enkele aanpassingen in de verhuurderheffing en heffingsvermindering. Voor een deel biedt het beschikbare budget van € 280 miljoen voor de heffingsvermindering hier ruimte voor, voor een deel wordt ter dekking het tarief verhoogd. De aanpassingen zien op het breder toepassen en voor bepaalde gevallen verhogen van de heffingsvermindering, het vrijstellen van bepaalde woningen en het hanteren van een hogere heffingsvrije voet (vijfentwintig in plaats van tien woningen).

In de eerste helft van 2016 is onderzoek gedaan naar hoe de aftrek voor specifieke zorgkosten uitwerkt op de doelgroep van chronisch zieken en gehandicapten. Dit onderzoek is op Prinsjesdag naar de Kamer gestuurd. De evaluatie excessieve beloningen wordt binnenkort naar de Kamer verzonden.

Evaluatieprogrammering

In de internetbijlage met de toelichting op de belastinguitgaven is voor iedere belastinguitgave aangegeven wanneer een evaluatie wordt opgeleverd. In bepaalde gevallen wordt geen evaluatie gepland, bijvoorbeeld als het budgettair belang van de regeling te klein is of als een regeling Europees verplicht is.¹⁷ In 2016 en 2017 worden de volgende evaluaties afgerond: aftrek scholingsuitgaven; verlaagd tarief glastuinbouw EB; salderingsregeling EB; vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering; giftenaftrek; algemeen nutbeogende instellingen (ANBI's) en sociaal belang behartigende instellingen (SBBI's); excessieve beloningen; de ondernemersfaciliteiten zelfstandigenaftrek, extra zelfstandigenaftrek starters, startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, FOR niet omgezet in lijfrente, meewerkaftrek, stakingsaftrek, MKB-winstvrijstelling, kleinschaligheidsinvesteringsaftrek en willekeurige afschrijving starters; de evaluatie van de fiscale instrumenten die zijn opgenomen in artikel 18 (natuur en regio) van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken – i.e. bosbouwvrijstelling, vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer, vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement, vrijstelling natuurgrond OVB, vrijstelling landinrichting OVB en de vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden OVB; het verlaagd tarief lokaal opgewekte duurzame energie; de 30%-regeling; vrijstelling wegenbouw MRB; vrijstelling taxi's MRB; teruggaaf taxi's BPM; laag tarief BTW vervoer van personen, teruggaaf kerkgebouwen EB; teruggaaf non-profit EB; heffingskorting groen beleggen; vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement; natuurschoonwet; milieu-investeringsaftrek en de VAMIL.

¹⁷ [Kamerstukken II 2009/2010, 31 935, nr. 6.](#)

7. Taakopdrachten IBO's 2016/2017

1. Arbeidsongeschiktheid

Inleiding

Met de invoering van de WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen) eind 2005 is de laatste grote wijziging doorgevoerd in het stelsel van arbeidsongeschiktheid en ziekte. Toen werd onder andere het minimale percentage van arbeidsongeschiktheid verhoogd van 15 naar 35 procent. In de WIA ligt de focus op werken en de WIA bevat daarom prikkels voor zowel werkgevers als werknemers gericht op arbeidsparticipatie. Ten opzichte van de WAO wordt in de WIA een ander arbeidsongeschiktheids criterium gehanteerd. Voor volledig duurzaam arbeidsongeschikte werknemers is de IVA ingevoerd, voor degenen met verdienmogelijkheden is er de WGA. Geregeld is dat werken lonender is geworden dan voorheen en dat werkgevers meer financieel verantwoordelijk zijn dan voorheen.

Deze maatregel samen met o.a. twee jaar loondoorbetaling bij ziekte, de Wet verbetering poortwachter en de Modernisering van de Ziektewet, hebben geleid tot een beperking van het ziekteverzuim en de instroom in de WIA. Ter illustratie. Dit heeft geleid tot een daling van het aantal arbeidsongeschikten van 802 duizend personen in 2002 naar ongeveer 550 duizend personen in 2014. De jaarlijkse instroom is gedaald van rond 100.000 in 2000 tot onder 40.000 in recente jaren. De verwachting is dat als gevolg hiervan het aantal arbeidsongeschikten nog verder zal dalen, tot circa 525 duizend personen in 2040.

Deze maatregelen hebben bijgedragen aan het succes van de WIA. Toch blijkt dat er internationaal gezien er relatief veel mensen in een arbeidsongeschiktheidsregeling zitten en leidt de huidige systematiek ertoe dat mensen met arbeidspotentieel in sommige gevallen vastzitten in de regeling en (langdurig) van de arbeidsmarkt blijven. Zowel arbeidsongeschiktheidspercentage en dagloon, als de berekeningswijze van de (vervolg)uitkering kunnen hieraan bijdragen.

De afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan naar arbeidsongeschiktheid.¹⁸ Uit deze onderzoeken blijkt dat er onbenut arbeidspotentieel in de regelingen blijft zitten. Zo blijkt uit het Verdiepingsonderzoek WGA 80–100 dat 29% binnen de groep WGA 80–100 zelf aangeeft te kunnen werken als rekening gehouden wordt met de gezondheidssituatie. Van deze groep voldoet 87% aan de norm arbeidsvermogen zoals gebruikt in de participatiewet. Niet alleen de gezondheidssituatie belet WGA-gerechtigden om weer te gaan werken, vaak is er ook sprake van laag opleidingsniveau waardoor zij voor minder functies in aanmerking komen. Zo heeft 65% van de groep WGA 80–100 geen startkwalificatie. Daarnaast is het waarschijnlijk dat ook in de IVA onbenut arbeidspotentieel zit, ook deze groep maakt onderdeel uit van het IBO.

¹⁸ O.a: Duurzaam niet-duurzaam, APE, 2014; Verdiepingsonderzoek WGA 80–100, APE, 2015.

Hier is dus ruimte voor verbetering van de geschiktheid voor werk. Dit is ook zichtbaar in onderstaande tabel uit de monitor arbeidsparticipatie 2015 van het UWV. De arbeidsparticipatie van de totale Nederlandse bevolking is gedaald tussen 2008 en 2014. Deze daling geldt voor alle groepen maar de mate waarin verschilt. In vergelijking tot de Nederlandse bevolking (15–65 jaar) is het aandeel van personen met een grote(-re) afstand tot de arbeidsmarkt dat werkt sterker gedaald. Kennelijk worden personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt harder getroffen door de economische recessie dan personen met betere kansen op de arbeidsmarkt. Opvallend is dat de arbeidsparticipatie van de groep uitkeringsgerechtigden met een WGA 35–80 uitkering hoger is dan de arbeidsparticipatie van de (ex)werknemers die in de klasse 35-min (en die dus geen WGA-uitkering ontvangen). Terwijl verwacht zou kunnen worden dat de (ex-) werknemers in de klasse 35-min een betere gezondheid en betere re-integratiemogelijkheden hebben.

Tabel 7.1 Aandeel werkenden voor geselecteerde groepen (2008–2014)

Groep	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale Nederlandse bevolking 15–65 jaar	67,5%	67,1%	66,4%	66,6%	66,5%	65,4%	65,0%
WGA							
WGA volledig	19,0%	16,7%	14,7%	13,3%	10,9%	9,4%	8,4%
WGA gedeeltelijk	55,6%	53,9%	51,3%	50,3%	46,7%	43,6%	42,5%
WIA 35-min	49,3%	47,3%	46,1%	46,1%	44,7%	41,6%	40,8%

Vanuit het idee van de participatiesamenleving en met het oog op de toekomst is het gewenst dat iedereen meedoet op de arbeidsmarkt. De vergrijzing zorgt immers voor een forse toename van de collectieve uitgaven aan zorg en AOW, die opgebracht moet worden door een afnemend aantal werkenden. Het is dan ook van belang dat zoveel mogelijk mensen via betaald werk hun steentje bijdragen. Ook van mensen met een arbeidsbeperking mag worden verwacht dat zij zoveel als mogelijk werken en van werkgevers dat zij hen de mogelijkheid daartoe bieden.

Opdracht aan de werkgroep

Het IBO brengt in kaart welke mogelijkheden er zijn om de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten met een werknemersverzekering te vergroten.

Deelvragen die beantwoord dienen te worden zijn:

- Wat zijn effectieve maatregelen geweest om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen? Hoe effectief waren deze maatregelen en wat is het effect van deze maatregelen op de samenstelling van de WIA? Welke aanvullende mogelijkheden zijn er om het beroep op de ziekte en arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen?
- Uit onderzoek blijkt dat als mensen eenmaal in de uitkering zijn beland, het lastig is uit de regelingen te komen. Wat is de effectiviteit van de huidige maatregelen om de uitstroom te bevorderen en welke mogelijkheden zouden de uitstroom kunnen vergroten?
- De systematiek van de WIA leidt er toe dat er onbenut arbeidspotentieel zit in de regelingen. Welke mogelijkheden aan werknemerskant zijn er om dit arbeidspotentieel te benutten en zo het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregeling te verminderen?
- Naast mogelijkheden die direct ingrijpen in de (hoogte van of toegang tot) ziekte en arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn er wellicht ook maatregelen denkbaar buiten het domein van de werknemersverzekering.

- ring die kunnen leiden tot een lager beroep op de uitkering. Daar liggen wellicht kansen. Arbeidsongeschiktheid en ziekte heeft namelijk in de praktijk niet alleen te maken met de medische toestand van de werknemer, maar ook met hun positie op de arbeidsmarkt. Onderzocht wordt welke aanvullende mogelijkheden er zijn.
- Bij al deze vragen wordt ook een internationale vergelijking toegevoegd om te onderzoeken wat we kunnen leren van de arbeidsongeschiktheidssystematiek en van de re-integratieprikkelers uit de systemen in andere landen.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert over beleidsvarianten om de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten in de WIA te verhogen. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties zijn voor de werkgelegenheid, participatieprikkelers, risicoselectie, inkomenseffecten, kosteneffectiviteit en uitvoeringskosten. Ook worden in elke variant de effecten op de werkgevers- en werknemersprikkelers in kaart gebracht. Alle implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. De varianten zijn ten minste EMU-saldo neutraal.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): SZW, AZ, FIN, EZ, BZK, SCP en CPB. De werkgroep kan aanvullende externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en SZW.

Overig

De werkgroep start direct na besluitvorming in de MR en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

2. Onderwijsachterstandenbeleid

Onderwerp

Gedurende hun onderwijsloopbaan zien we dat bepaalde groepen kinderen en jongeren door een ongunstige economische, sociale of culturele omgeving slechter presteren dan ze bij gunstiger situatie zouden kunnen. Die ongunstige omgevingsituatie wordt m.n. veroorzaakt door een laag opleidingsniveau of laag inkomen van de ouders, het land van herkomst, verblijfsduur of de wijk of regio waarin het kind of de jongere opgroeit.

Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw kennen we in Nederland onderwijsbeleid dat erop is gericht deze ongelijkheid in onderwijskansen te compenseren, en zo achterstanden (ten opzichte van de potentie) te voorkomen. De afgelopen decennia is dit «onderwijsachterstandenbeleid» (OAB) enkele malen herzien, en ook nu speelt de vraag op of de huidige set aan regelingen optimaal is ingericht om met de huidige middelen gelijke onderwijskansen te creëren en zo het maximale uit jongeren uit een achterstandspositie te halen.

In dit IBO ligt de focus op jongeren uit een achterstandspositie tussen 2 en 18 jaar, waarbij het risico aanwezig is dat ze hun talent niet benutten (onderpresteren) of zelfs onvoldoende beslagen ten ijs de arbeidsmarkt op komen. Hierbij richt het IBO zich op onderwijsbeleid dat (risico's op) omgevingsafhankelijke onderwijsachterstanden gericht ondervangt of

bestrijdt. Specifiek wordt hierbij gekeken naar samenhang en (kwetsbare) overgangen gedurende de onderwijsloopbaan en tussen de verschillende beleidsinstrumenten.

Dit IBO analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleid ter bevordering van gelijke onderwijsloopbaankansen voor kinderen en jongeren in het onderwijs. De institutionele grondslag van het onderzoek is het geheel aan wet- en regelgeving en bekostiging, impliciete en expliciete prikkels, en cultuur en gewoonten. De budgettaire grondslag van het onderzoek is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 7.2 Overzicht thema's en budgettaire grondslag (2015)

Regeling	Uitgaven
VVE (in kinderopvang, peuterspeelzalen, PO) ¹	Circa 260 mln
Gewichtenregeling (PO) en Impulsregeling (PO)	Circa 300 mln
Leerplusarrangement (VO)	46,7 mln

¹ hierbij kan breder worden gekeken naar de rijksmiddelen aan gemeenten voor voorschoolse voorzieningen dan alleen de middelen via de OCW begroting.

Bron: begroting OCW 2016, OCW overzicht.

De budgettaire grondslag beperkt zich tot de regelingen die in tabel 1 staan vermeld. Voor een deel geven scholen hun onderwijsachterstandenbeleid vorm mbv bekostiging vanuit de lumpsumsystematiek; de (Rijks-)onderwijsachterstandsmiddelen kennen een drempelbekostiging. Hierbij geldt dat dit aspect in de analyse van het IBO waar relevant zal worden meegenomen. Daarnaast richt dit IBO zich, los van de budgettaire grondslag, ook op stelselkenmerken die relevant zijn voor de bevordering of belemmering van gelijke kansen in het onderwijs. Te denken valt bijvoorbeeld aan regelgeving rondom centrale eindtoets, overgang PO /VO, early tracking, inspectietoezicht en arbeidsvoorwaardenbeleid (achterstands-)scholen. Hierbij zal specifieke aandacht zijn voor overgangen in het onderwijs, ook aansluitend naar vervolgonderwijs.

Opdracht aan de werkgroep

Opdracht aan de werkgroep is te onderzoeken hoe de effectiviteit van het beleid ten behoeve van kinderen en jongeren uit achterstandsposities vergroot kan worden, en wat de implicaties daarvan zijn voor de kansengelijkheid in het onderwijs, optimale toeleiding naar de arbeidsmarkt, en voor overheidsbudget. De werkgroep wordt daarbij ook gevraagd in te gaan op hoe kosten en baten het beste kunnen worden neergelegd bij verschillende actoren en waar onnodige overlap in beleid kan worden voorkomen of synergievoordelen te behalen zijn. Met de huidige set aan regelingen slaan kosten en baten soms bij verschillende instanties op verschillende momenten neer. Kosten kunnen bijvoorbeeld liggen bij gemeenten (VVE), waar de baten ervan neerslaan bij scholen. Concrete vragen aan de werkgroep zijn daarbij:

- Hoe ziet het stelsel van maatregelen gericht op gelijke kansen voor jongeren uit achterstandsposities als gevolg van omgevingsfactoren eruit? Wat is bekend over de effectiviteit van de betreffende maatregelen? In hoeverre wordt de doelgroep volledig en tijdig bereikt (vals positieven en vals negatieven)?
- Waar worden de (extra) onderwijsachterstandsmiddelen vooral aan uitgegeven? In hoeverre verschilt dit per onderwijssector en tussen scholen? Hoe verhoudt dit zich tot wat (internationaal) bekend is over effectieve interventies?
- Welk beleid, dat betrekking heeft op kinderen en jongeren heeft een versterkend / verzwakkend effect op de doelen van het onderwijsach-

- terstandenbeleid? Daar waar relevant zal de werkgroep dit beleid (inclusief de leeftijdsgroep 18–23 jaar waar dit deels op betrekking heeft) in de analyse meenemen.
- Welke stelselkenmerken in het Nederlandse onderwijsstelsel hebben (naar verwachting) impact op de kansengelijkheid / mate van onderwijsachterstanden in Nederland?
 - In hoeverre sluiten de overgangen tussen de verschillende onderwijsonderdelen (VVE/PO/VO/MBO/HO) goed op elkaar aan voor wat betreft onderwijsachterstandenbeleid?
 - In hoeverre draagt het OAB bij aan het verbeteren van de kansen van deze jongeren bij het betreden van de arbeidsmarkt?
 - Wat kunnen beleidsmakers, onderwijsinstellingen en andere betrokken actoren (beter) doen om te voorkomen dat jongeren onderpresteren, om gelijke kansen te bevorderen en preventief risico's te beperken?

De centrale onderzoeksvraagstelling is daarmee in hoeverre de huidige inzet van middelen en stelselkenmerken ten behoeve van het creëren van gelijkere kansen voor jongeren uit achterstandsposities en het voorkomen of bestrijden van hun onderwijsachterstanden optimaal is, op welke manieren de effectiviteit van het beleid bij gelijke middelen kan worden verbeterd en hoe aldus de publieke middelen doeltreffender en doelmatiger besteed kunnen worden.

Beleidsbeschrijving en analyse

Het onderzoek start met een beschrijving van het huidige stelsel van regelingen, gericht op betere onderwijskansen voor kinderen en jongeren met een achterstandspositie als gevolg van omgevingsfactoren. Er wordt een overzicht gemaakt van de wetenschappelijke literatuur over welke maatregelen omgevingsgerelateerde onderwijsachterstanden kunnen verminderen. Het onderzoek brengt vervolgens in kaart op welke manieren in Nederland de kansengelijkheid in het onderwijs vergroot kan worden, de effectiviteit van het geheel aan beleid bevorderd kan worden, hoe verschillende regelingen hierbij op elkaar inwerken, bij welke actoren de regelingen en verantwoordelijkheden het best belegd kunnen worden en wat de kosten en baten daarvan zijn.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert hierover middels beleidsvarianten. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties zijn voor het budgettaire beslag, voor de mate waarin de onderwijskansengelijkheid vergroot wordt, en voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het beleidsinstrumentarium. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Tenminste één variant bevat een besparing van 20%, die geherinvesteerd kan worden ten behoeve van het versterken van de kansengelijkheid in het onderwijs in Nederland.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): OCW, SZW, EZ, BZK, AZ, FIN, CPB en SCP. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een secretaris vanuit OCW.

Overig

De werkgroep start in september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

3. Innovatie in de zorg

Aanleiding

Innovatie is belangrijk voor het maken van de gewenste kwaliteitsslag en voor de betaalbaarheid van de zorg en ondersteuning, ook op de langere termijn. We zien steeds meer veelbelovende initiatieven voor procesinnovatie en medisch-technologische innovatie. Toch komen veelbelovende innovaties niet altijd goed van de grond of blijven deze nog steken in pilots, proeftuinen en lokale initiatieven.

Om van een eerste idee daadwerkelijk tot een nieuw product, een nieuwe aanpak of kostenbesparing te komen, is een investering nodig in tijd, mensen of middelen. Deze investeringen komen in veel sectoren op een concurrerende markt vanzelf tot stand. Daar geldt het principe: wie niet innoveert, zal niet overleven. We zien echter dat de zorgsector hier achter blijft en dat er nog sprake is van ondoelmatigheid.

Transities lijken in de zorgsector anders te verlopen dan in andere sectoren. De verhoudingen tussen de actoren in de zorgsector spelen hierbij ook een rol. De zorgaanbieders hebben een sterke positie en patiënten en cliënten zitten vaak in een afhankelijkheidsrelatie. De zorgverzekeraars en gemeenten onderhandelen namens hun verzekerden/burgers met de zorgaanbieders over de in te kopen zorg en ondersteuning. Idealiter wordt bij deze onderhandelingen zowel ingezet op kwaliteit als prijs.

Het is dan ook niet de vraag óf innovaties tot stand komen, maar de kunst is hoe die innovaties ten goede kunnen komen aan de zelfredzaamheid van de patiënten en de doelmatigheid en betaalbaarheid van de zorg. Wat opvalt is dat sommige zorgaanbieders koploper zijn bij innovaties en anderen liever blijven doen wat ze altijd al doen. Daarnaast blijkt dat innovaties de ene keer sneller navolging krijgen dan wenselijk is vanuit doelmatigheid, en dat soms een innovatie met veel potentieel niet verder komt dan de experimentele fase. Dit geldt zowel voor procesinnovaties als technologische innovaties. Bekende knelpunten bij procesinnovaties zijn verkeerde prikkels bij zorgaanbieders en het bestaan van schotten tussen de verschillende domeinen in de zorg. Deze schotten kunnen leiden tot ondoelmatigheid en verhinderen soms de gewenste samenwerking over de schotten heen. Technologische innovatie kan wenselijk zijn voor verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid, maar heeft tegelijkertijd het risico dat het ongericht wordt ingezet wat weer ten koste gaat van de doelmatigheid. Tot slot gaat het bij innovatie niet alleen om het introduceren van gewenste vernieuwing, maar ook om het aanpakken van bestaande ondoelmatigheid.

In het IBO Universitair Medische Centra (2012) is onder meer aanbevolen om te komen tot meer transparantie door duidelijkere allocatie en verantwoording van de verschillende financieringsstromen. In het rapport «Kansrijk Innovatiebeleid» (uit 2016) zijn door het CPB de mogelijkheden van de overheid onderzocht om met innovatiebeleid de spanning tussen kennisdeling en inkomen proberen te verminderen en zo de welvaart te vergroten. Uit de kamerbrief over visie op geneesmiddelen blijkt dat er voornemens zijn om ruimte te scheppen voor nieuwe ideeën en modellen om geneesmiddelen te ontwikkelen en op de markt te brengen. In dit IBO ligt de focus op procesinnovatie maar ook op doelmatige technologische innovatie in de curatieve zorg en langdurige zorg.

Onderzoeksvragen voor een IBO Innovatie in de zorg

Het doel van dit IBO is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van een mix aan overheidsinterventies bij innovatie ter bevordering van de kwaliteit van zorg en/of beheersing van de zorguitgaven. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de belemmeringen in het opschalen van innovaties door de zorgaanbieders, de rol van de overheid en zorgverzekeraars hierin en het kunnen voldoen aan de ondersteunings- en zorgbehoeftes vanuit burger-, cliënt- en patiëntperspectief. De volgende kernvragen worden hiervoor gesteld:

1. Op welke wijze kan innovatie in de zorg bijdragen aan betere kwaliteit en doelmatigheid? Kijk hierbij expliciet naar de kennis en ervaringen uit de praktijk, ook buiten de zorg en in het buitenland.
2. Welke factoren maken dat innovatie in de zorg van de grond komt en navolging krijgt en welke factoren belemmeren en beteugelen zorgvernieuwing?
3. Wat zijn de rollen van de verschillende actoren ten aanzien van innovatie in relatie tot kwaliteit en doelmatigheid? En wat kan VWS als systeemverantwoordelijke doen om de verschillende actoren hun rol beter te laten invullen?

Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de beloningsstructuur/verdienmodellen, infrastructuur zorglandschap en kennisdeling/samenwerking van zorgaanbieders.

Reikwijdte onderzoek en onderzoeksplan

In dit IBO ligt de nadruk op verbetering van de kwaliteit van de zorg voor de patiënt, en de betaalbaarheid en doelmatigheid van de zorg. De werkgroep geeft antwoord op bovenstaande vragen aan de hand van literatuuronderzoek, praktijkvoorbeelden in binnen- en buitenland, en interviews met experts. Indien nodig dan kan de werkgroep besluiten tot aanvullend onderzoek. De werkgroep komt met beleidsvarianten die ingaan op hoe kwaliteit en doelmatigheid van de zorg verder vergroot kan worden door procesinnovaties en technologische innovaties, en hoe de overheid belemmeringen voor innovatie kan beperken of uit de weg kan ruimen. Hierbij is aandacht voor gepast gebruik en betaalbaarheid van zorg en de daarbij behorende rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. In beginsel mogen de te ontwikkelen beleidsvarianten per saldo niet leiden tot additionele uitgaven.

Samenstelling werkgroep

Leden van de werkgroep zijn: FIN, VWS, AZ, EZ, OCW, BZK en CPB. Verder zullen eventueel externe deskundigen worden uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep. Het ZiNL, TNO en ZonMw en andere organisaties met een brede expertise op het terrein van innovatie binnen en buiten de zorg, zullen bij de uitwerking van de onderzoeksvragen worden betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat van Financiën en VWS. De werkgroep start in september 2016 en rondt haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

4. Gereedstelling

Kern/doel van het onderzoek

Kern/doel van het onderzoek: zicht krijgen op de uitgaven van operationele gereedheid en de mogelijkheden/draaiknoppen om die operationele gereedheid in termen van doelmatigheid en effectiviteit te verbeteren. Tevens het onderzoeken hoe de koppeling tussen de gereedstelling en de inzetbaarheidsdoelstellingen kan worden geoptimaliseerd.

Nadere toelichting

Inleiding

Het belangrijkste product dat de krijgsmacht levert is operationele gereedheid (OG). Dat wil zeggen: geoefende eenheden met gereede wapensystemen die (inter)nationaal kunnen worden ingezet. In de begroting van Defensie staan op verzoek van de Tweede Kamer sinds 2015 de gereedstellingstabellen waarin de gereedheid van alle wapensystemen wordt gescoord ten opzichte van de hiervoor vastgelegde normen. De komende jaren maakt Defensie ook de ontwikkeling van de operationele gereedheid inzichtelijk.

Operationele gereedheid vormt feitelijk het fundament van de krijgsmacht. Het huidige kabinet heeft na eerdere bezuinigingen, de Defensiebegroting verhoogd, waarvan een groot deel specifiek is toegekend voor basisgereedheid. Zoals bekend zijn er nog beperkingen op het terrein van de operationele gereedheid. Met een IBO kan inzichtelijk worden gemaakt wat de operationele gereedheid precies inhoudt en hoe de uitgavenopbouw eruit ziet. Op basis daarvan kan worden bezien aan welke knoppen kan worden gedraaid om de effectiviteit en de doelmatigheid van de operationele gereedstelling te verbeteren. Ten opzichte van het IBO Wapensystemen (2015) wordt in dit IBO breder gekeken naar effectiviteit en doelmatigheid van het gereedstellingsproces van de operationele kant van de krijgsmacht.

Uitwerking

De aansturing van de Defensieorganisatie gebeurt trapsgewijs. Het uitgangspunt is het ambitieniveau van Defensie dat – als afgeleide van de Internationale Veiligheidsstrategie – is vastgelegd in de Defensiebegroting als de inzetbaarheidsdoelstellingen. Om die inzetbaarheidsdoelstellingen te halen is per operationeel commando in de begroting aangegeven hoeveel eenheden van dat defensieonderdeel er in enig jaar operationeel gereed (OG) moeten te zijn. Binnen Defensie zijn de normen bepaald waar een eenheid aan moet voldoen om daadwerkelijk operationeel gereed te zijn (bijv. van de vier fregatten moeten er jaarlijks twee operationeel gereed zijn). Het behalen van die norm per eenheid is afhankelijk van de mate waarin het materieel van de eenheid gereed (MG) is, de mate waarin het personeel van de eenheid gereed (PG) is en in hoeverre het materieel en personeel samen op het juiste niveau hebben kunnen oefenen (GO).

Het proces dat Defensie doorloopt om tot gereedheid te komen – *gereedstelling* – wordt hieronder zeer vereenvoudigd schematisch weergegeven (1). Hierbij wordt opgemerkt dat personele gereedheid en materiële gereedheid randvoorwaardelijk zijn voor de geoefendheid.



Deze wijze van aansturen gaat uit van een bestaande omvang aan capaciteiten en een gegeven hoeveelheid aan voortzettingsvermogen. Het voortzettingsvermogen bestaat uit de mate waarin een veelvoud van gelijksoortige capaciteiten binnen de organisatie aanwezig is om bepaalde operationele inzet te continueren.

Zoals gezegd vloeit de gereedstellingsopdracht voor de krijgsmachtonderdelen voort uit de vier inzetbaarheidsdoelstellingen. Echter, de mate van gereedheid nodig voor de verschillende doelstellingen is niet gelijk. De gereedheidsnormen voor deelneming aan crisisbeheersingsoperaties wijkt bijvoorbeeld af van de normen die horen bij de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Een voorbeeld: een fregat zonder sonar is officieel niet operationeel gereed, maar kan wel tegen piraten vechten. *Retasking* en inzet in een interstatelijk conflict is echter maar beperkt mogelijk.

Daarnaast zorgt herhaaldelijke inzet voor afname van volledige operationele gereedheid. Een voorbeeld: de inzet van F-16 jachtvliegtuigen boven Irak *vermindert* de geoefendheid van de F-16 vliegers in het hoogste geweldsspectrum. Ervaren vliegers raken «ondergeoeffend» door continue eenzijdige inzet. Hoe kan hier in het gereedstellingsproces rekening mee worden gehouden?

Opdracht aan de werkgroep

Het IBO brengt in kaart hoe de uitgavenopbouw van gereedstelling eruit ziet en wat de draaiknoppen zijn om dit proces zo effectief en doelmatig mogelijk te organiseren, en hoe de gereedstelling het beste kan aansluiten op de inzetbaarheidsdoelstellingen. Het onderzoek rapporteert over beleidsvarianten bij gelijkblijvend budget (ca. 7,9 mld.).

De werkgroep behandelt de volgende punten/vragen.

- Bepaal de reikwijdte en definiëring van het begrip operationele gereedheid aan de hand van drie concrete cases.
- Hoe is de uitgavenopbouw om aan de huidige inzetbaarheidsdoelstellingen te voldoen en welke normen onder de gereedstelling horen hierbij?
Bezie de mogelijkheden om tot meer doeltreffendheid en doelmatigheid te komen voor de huidige gereedstelling of hoe een betere balans kan worden aangebracht tussen doelstellingen en middelen. Kijk hierbij ook naar factoren als internationale samenwerking, een andere onderhoudsplanning, duur van de inzet, de wijze van beheer van middelen, manschappen en uitzendbescherming en het professional judgement van de commandant.
- Beschrijf de ontwikkeling in de realisatie van de operationele gereedheid over de afgelopen vijf jaar (voor de belangrijkste eenheden).
- Maak inzichtelijk welke mechanismen operationele gereedstelling beïnvloeden en welke draaiknoppen (kunnen) worden gehanteerd (in termen van doelmatigheid en effectiviteit). De werkgroep kijkt hierbij actief naar buitenlandse krijgsmachten en beziet hoe zij sturen op het bereiken van operationele gereedheid en hoe zij dit binnen de financiële kaders inpassen.
- Bezie de relatie tussen de huidige inzetbaarheidsdoelstellingen en de operationele gereedheid. Hierbij zijn de inzetbaarheidsdoelstellingen zoals geformuleerd in de nota In het Belang van Nederland het uitgangspunt.
- Analyseer meerdere cases waarin er een verschil is gebleken tussen de geleverde gereedheid en de behoefte die tijdens een missie is gebleken: welke aanbevelingen zijn er om dit verschil voorafgaand aan een missie zo klein mogelijk te maken? Vraagt dit een andere aanpak om tot gereedstelling te komen? Hoe is dit adaptiever te maken?

- Bezie de mogelijkheden voor verhoging van de toekomstige gereedstelling binnen gelijkblijvend budget.

Organisatie van het onderzoek

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): Defensie, Financiën, BuZa, AZ. De werkgroep kan aanvullende externe deskundigen bij het onderzoek betrekken (bijvoorbeeld McKinsey, RAND Europe, Clingendael, HCSS en een onderzoeksbureau gericht op bedrijfs-economische analyse). De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en Defensie.

De werkgroep start uiterlijk september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

5. Subsidies

De overheid heeft een breed instrumentarium tot haar beschikking om beleidsdoelen te realiseren¹⁹ bijvoorbeeld subsidieverstrekking, garantstelling, verstrekken van leningen, oprichten van fondsen, opdrachtverstrekking, belastinguitgaven, bijdrage(n) aan, of verboden op. Daarbij is het de vraag of en hoe binnen het Rijk wordt afgewogen of welk instrument het meest geschikte is (al dan niet in samenhang met andere instrumenten).

Het verstrekken van subsidies is een belangrijk en veelgebruikt instrument om beleidsdoelen van de overheid te verwezenlijken, met aanzienlijke budgettaire consequenties.²⁰ Zo verstrekt de rijksoverheid ca. € 6 miljard (in 2013) aan subsidies en in gedeeld beheer met de Europese Commissie nog eens ca. € 1,5 miljard (2014) per jaar.

Over de afwegingen om op rijksniveau het subsidie-instrument in te zetten (al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten) en de samenhang met (de beleidsdoelen van) de subsidies van andere overheidslagen bestaat in Nederland weinig onderzoek (AR 2010, Rfv 2014,). Er is geen overkoepelend beeld in hoeverre het subsidie-instrumentarium van het Rijk bijdraagt aan het gecombineerde effect van de subsidieregelingen van verschillende overheden.

De redenen om subsidies in te zetten kunnen divers zijn: dit gebeurt bijvoorbeeld als de markt niet goed werkt (sociale woningbouw), risico's te hoog zijn (bedrijfssubsidies), externe effecten of financiële baten worden ondergewaardeerd (klimaatverandering of cultuur) of om het publieke belang te dienen (voorlichting door patiëntenverenigingen) (Eijgelshoven, Nentjes en Van Velthoven 2010). De reden voor verstrekking en de tegenprestaties voor subsidies verschillen. De aard van subsidies loopt uiteen van incidentele subsidies voor evenementen en waarderingssubsidies voor maatschappelijke initiatieven, tot permanente prestatiesubsidies voor essentieel geachte activiteiten (Rfv 2014).

¹⁹ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61>

²⁰ Voor het begrip «subsidies» en wordt aangesloten bij de definities die opgenomen zijn in de Awb (artikel 4:21); daaruitvolgend de CW (artikel (4.10) en de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

Aan de inzet van subsidies kunnen ook nadelen kleven. Wanneer er in werkelijkheid geen sprake is van marktfalen zou verdringing van particuliere investeringen kunnen ontstaan. Subsidies kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie of zelfs staatssteun. Door subsidieafhankelijkheid kan innovatie en publieksbereik worden geremd. Subsidies kunnen ook perverse effecten hebben, als ze zowel tot economische als volksgezondheids- en milieuschade leiden (Myers en Kent 2001, Tillotson 2004). En tenslotte zijn er altijd opportunity costs, het geld dat aan subsidies wordt uitgegeven kan niet langer aan ander beleid worden gependend.

Beleidsmatige keuzes en regelgeving

Voor subsidies zijn drie regelingen van primair belang: het Integraal Afwegingskader (IAK) bij de keuze voor het instrument subsidies, de Aanwijzingen voor de regelgeving die handelen over het inzetten van beleidsinstrumenten voor de beleidsafweging en het Uniform Subsidiekader (USK) bij de verstrekking van een subsidie.

Bij het komen tot de keuze voor het subsidie-instrument wordt binnen het Rijk gebruik gemaakt een afwegingskader (het Integraal Afwegingskader, IAK). Aan de hand hiervan wordt vastgesteld of dit het meest geëigende instrument is. Er is geen overkoepelend inzicht hoe het IAK in de praktijk wordt toegepast.

Bij de beleidsafweging over de inzet van het subsidie-instrument, het doel en de doelgroep en de beoordelingscriteria inzake de toekenning van subsidies gelden de Aanwijzingen voor de regelgeving die handelen over het inzetten van beleidsinstrumenten (m.n. paragraaf 2.1).²¹ Hierbij staat de vraag voorop of het subsidie-instrument de meest effectieve manier is om het beoogde beleid uit te voeren. Hierbij is vanuit het oogpunt van effectiviteit een zorgvuldige afweging en waar mogelijk terughoudende toepassing van kleine subsidies van belang.

Als er besloten wordt om vanuit het Rijk een subsidie te verstrekken, geldt hiervoor sinds 2010 het Uniform Subsidiekader (USK). Het USK subsidiekader is gebaseerd op een aantal uitgangspunten: proportionaliteit (sturing op prestaties en hoofdlijnen en verantwoordingslasten); uniformering en vereenvoudiging; en verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Het USK wordt op dit moment geëvalueerd en de uitkomsten worden meegenomen in dit IBO.

Vraagstelling

De werkgroep wordt verzocht om te onderzoeken in hoeverre het Rijk het subsidie-instrument effectief en doelmatig inzet. Op welke wijze het Rijk de afweging maakt om het subsidie-instrument in te zetten voor specifieke beleidsdoelen, hoe het subsidie-instrument wordt geëvalueerd en wat daarvan de opvolging is.²² Het doel van dit IBO is om (waar nodig) handvatten te leveren om de besluitvorming rond subsidies verder te verbeteren. Het IBO beoogt rijksbrede lessen te trekken uit de individuele casuïstiek van de departementen.

²¹ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 18 november 1992, nr. 92M008337, houdende vaststelling van de Aanwijzingen voor de regelgeving (*Stcrt.* 1992, 230), laatstelijk gewijzigd bij Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 augustus 2008, nr. 068336, houdende vaststelling van de achtste wijziging Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals opnieuw integraal gepubliceerd in Staatscourant 22 september 2008, nr. 183, pag. 2.

²² Subsidies uit ODA-middelen worden hierbij buiten beschouwing gelaten omdat hier in 2014 een IBO naar is verricht.

De werkgroep beantwoordt hiertoe in ieder geval de volgende vragen:

1. Welke samenhang en dubbelingen zijn er vanuit inzet rijkssubsidies ten opzichte van subsidies verstrekt door de andere overheden?
De inzet van het subsidie-instrument vanuit het Rijk wordt mede in het licht van de subsidieverstrekking door andere overheden gezien. De decentrale overheden verstrekken gezamenlijk ca. 2,5 mld. aan subsidies. De vraag is waar de inzet van rijkssubsidies dubbelt of juist samenhang vertoont met die van andere overheden. Daarom wordt een inventarisatie gemaakt van welke subsidies de verschillende overheden verstrekken, aan wie zij deze verstrekken en met welke doelen. De inzet van subsidies door andere overheden is geen onderwerp van het onderzoek.
2. Hoe wordt binnen het Rijk de afwegingen gemaakt om het subsidie-instrument in te zetten? Op basis van de inventarisatie uit vraag 1 wordt een representatieve selectie gemaakt van de subsidieregelingen van het Rijk, onderverdeeld naar beleidsterreinen. De selectie wordt in overleg met de betrokken beleidsdepartementen opgesteld en uiteindelijk door de werkgroep vastgesteld. De selectie moet de breedte van het rijkssubsidielandschap weerspiegelen. Aan de hand van deze concrete casuïstiek wordt in kaart gebracht hoe de beleidsafweging is gemaakt om uit het brede palet aan beleidsinstrumenten te kiezen voor inzet van het subsidie-instrument (al dan niet als onderdeel van een mix aan beleidsinstrumenten). Het doel is hiervan om te bezien welke (beleids)afweging vooraf is gegaan aan de keuze voor dit instrument. Hierbij wordt ondermeer onderzocht of en zo ja op welke wijze:
 - *Het IAK is gebruikt;*
 - *Er een mix aan beleidsinstrumenten wordt ingezet om dit beleidsdoel te bereiken en hoe een subsidie daar in past;*
 - *Ex-ante effectanalyses zoals (maatschappelijke) kosten-batenanalyses zijn uitgevoerd;*
 - *De wijze waarop het subsidielandschap tussen verschillende overheden daarin wordt meegewogen;*
 - *Doelmatigheid en doelbereik vooraf zijn vastgesteld en gedurende de looptijd worden gemeten.*
3. Hoe worden subsidies van de rijksoverheid geëvalueerd en wat wordt er met de uitkomsten van deze evaluaties gedaan?
Hierbij wordt o.a. bezien in hoeverre bij deze evaluaties ook de overwegingen uit vraag 2 worden getoetst.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert op basis van de gedane bevindingen over meerdere (budgetneutrale) beleidsvarianten om de inzet van het subsidie-instrument door het Rijk te verbeteren. De beleidsvarianten zullen over verschillende typen/categorieën van subsidies gaan en niet over individuele regelingen en/of departementen.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit de ministeries van FIN, AZ, EZ, VWS, OCW, SZW, IenM, BuZa, BZK en het CPB. De VNG en IPO zullen als experts bij vraag 1 van het onderzoek worden betrokken. Verder zullen eventueel externe deskundigen worden uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën (2 secretarissen). De werkgroep start in september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 april 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

8. Overzicht risicoregelingen van het Rijk

Tabellen 8.1, 8.2 en 8.3 geven een totaaloverzicht van directe en indirecte risicoregelingen van het Rijk. Voor details over onderstaande garantieregelingen en achterborgstellingen wordt verwezen naar begrotingen en jaarverslagen van de betreffende vakdepartementen. In de tabellen is aangegeven op welke begroting en op welk begrotingsartikel de verschillende risicoregelingen zijn opgenomen.

Garanties

Een garantie wordt omschreven als een voorwaardelijke, financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Garantieregelingen worden als verplichting opgenomen in de begroting van het betreffende vakdepartement.

Tabel 8.1 bevat de garantieregelingen van het Rijk. Alle regelingen met een uitstaand risico, een risicoplafoond of mutaties groter dan 100 miljoen euro zijn uitgesplitst weergegeven. Alle andere regelingen zijn samengevat in de post «overig». Het overzicht geeft de stand eind augustus weer. Ontwikkelingen daarna zijn niet in het overzicht opgenomen. Deze worden meegenomen in het overzicht risicoregelingen bij het Financieel Jaarverslag Rijk 2016.

In het overzicht worden achtereenvolgens de begroting (b), het begrotingsartikel (a) en de omschrijving van de garantie weergegeven. Daarachter staat voor de jaren 2015, 2016 en 2017 het bedrag dat daadwerkelijk als risico is verleend dan wel door de Tweede Kamer is geautoriseerd, genaamd de «uitstaande garanties». Onder de uitstaande garanties vallen ook de garanties die in eerdere jaren zijn verstrekt. In 2016 en 2017 worden garanties verleend en komen garanties te vervallen. Dit is terug te lezen in de kolommen «geraamd te verlenen» en «geraamd te vervallen».

Een garantieregeling van het Rijk kent vrijwel altijd een maximum, het zogenaamde plafond. Dit plafond kan een jaarlijks plafond zijn (per jaar mag een maximaal bedrag aan garanties worden verleend) of een totaalplafond (er mogen nooit meer garanties verleend worden dan het plafond). In tabel 8.1 is onderscheid gemaakt tussen beide soorten plafonds. Bij regelingen waar geen plafond is afgesproken, is het totaalplafond gelijk gesteld aan de uitstaande garanties. Bij internationale organisaties is gekozen het garantieplafond gelijk te stellen aan de uitstaande garanties. Hiervan is sprake bij de Europese garanties (EFSF, EFSM en ESM) en de garanties aan een aantal internationale financiële instellingen.

Overzicht risicoregelingen van het Rijk

Tabel 8.1 Door het Rijk verleende garanties (in miljoenen euro)

b	a	Omschrijving	Uitstaande garanties 2015	Geraamd te verlenen 2016	Geraamd te vervallen 2016	Uitstaande garanties 2016	Garantieplafond 2016	Geraamd te verlenen 2017	Geraamd te vervallen 2017	Uitstaande garanties 2017	Garantieplafond 2017	Totaal plafond
IXB	2	Single Resolution Fund (SRF)		4.163,5		4.163,5				4.163,5		4.163,5
IXB	2	WAKO (kernongevallen)	9.768,9			9.768,9				9.768,9		9.768,9
IXB	3	DNB winstafdracht	5.700,0			5.700,0				5.700,0		5.700,0
IXB	3	Financiering NS	448,7			448,7				448,7		448,7
IXB	3	Financiering Tennet	300,0			300,0				300,0		300,0
IXB	3	Garantie	2.623,1		2.623,1	0				167,5		167,5
IXB	3	Propertize/SNS	167,5			167,5						
IXB	4	Vrijwaring WST Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)	757,8		0,8	757,0				757,0		757,0
IXB	4	European Financial Stability Facility (EFSF)	49.640,4			49.640,4				49.640,4		49.640,4
IXB	4	European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	2.817,0	3,0		2.820,0		12,0		2.808,0		2.832,4
IXB	4	EIB – kredietverlening in ACP en OCT	174,0			174,0				174,0		174,0
IXB	4	European Stability Mechanism (ESM) Kredieten	35.445,4			35.445,4				35.445,4		35.445,4
IXB	4	EU-betalingsbalanssteun	2.347,5	2,5		2.350,0		10,0		2.340,0		2.347,5
IXB	4	DNB – deelneming in kapitaal IMF	49.761,9	633,0	5.696,5	44.698,4				44.698,4		44.698,4
IXB	4	European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	589,1			589,1				589,1		589,1
IXB	4	Investment Bank (EIB)	9.895,5			9.895,5				9.895,5		9.895,5
IXB	4	Wereldbank	4.336,0	430,4		4.766,4				4.766,4		4.766,4
IXB	5	Exportkredietverzekering	15.728,6	10.000,0	10.000,0	15.728,6	10.000,0	10.000,0	10.000,0	15.728,6	10.000,0	25.728,6
IXB	5	Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) – hervestkeren			150,0		150,0				150,0	150,0
IXB	5	Regeling Investeren	164,8	453,8	453,8	164,8	453,8	453,8	453,8	164,8	453,8	618,6
VIII	7	Bouwleningen academische ziekenhuizen	202,0		1,5	200,5				200,5		200,5

Overzicht risicoregelingen van het Rijk

b	a	Omschrijving	Uitstaande garanties 2015	Geraamd te vervallen 2016	Geraamd te vervallen 2016	Uitstaande garanties 2016	Garantieplafond 2016	Geraamd te vervallen 2017	Geraamd te vervallen 2017	Uitstaande garanties 2017	Garantieplafond 2017	Totaal plafond
VIII	14	Achterborgovereenkomst Nationaal Restauratiefonds (NRF)	278,7	21,7	19,3	281,1		19,0	15,0	285,1		380,0
VIII	14	Indemniteitsregeling	277,0	300,0	277,0	300,0		600,0	600,0	300,0		300,0
XIII	2	Borgstelling MKB Kredieten (BMKB)	1.756,3	765,0	326,0	2.195,2	765,0	765,0	490,9	2.469,3	765,0	
XIII	2	Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)	665,5	400,0	193,9	871,5	400,0	400,0	89,0	1.182,6	400,0	
XIII	2	Groefaciliteit	107,7	114,5	21,7	200,5	114,5	135,0	40,3	295,2	135,0	
XIII	2	MKB-financiering	750,0	750,0		750,0				750,0		750,0
XIII	2	Scheepsnieuwbouw										
XIII	4	garantieregeling	42,0	376,7	3,0	415,7	376,7	376,7	39,0	753,3	376,7	
XIII	6	Aardwarmte	66,7	159,7	21,7	204,7	159,7	66,6	25,1	246,2	66,6	
XIII	6	Garantie voor investeringen & werkkapitaal										
XIII	8	landbouwondernemingen	322,4	120,0	35,0	407,4	120,0	120,0	30,0	497,4	120,0	
XIII	8	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	399,7		16,0	383,6			16,6	367,1		383,6
XVI	2,3	Instellingen voor de gezondheidszorg	425,9		51,9	374,0			51,1	322,9		322,9
XVI	3	Voorzieningen tbv instellingen										
XVII	41	gehandicapten	104,2		9,8	94,5			9,0	85,4		85,4
XVII	41	Dutch Trade and Investment Fund (DTIF)		11,2		11,2		20,0		31,2		140,0
XVII	41	Garantie Dutch Good Growth Fund (DGGF)	16,6	42,5		59,1		50,0		109,1		109,1
XVII	45	Garanties IS-NIO	184,4		17,8	166,6				166,6		166,6
XVII	45	Garanties IS-Raad van Europa	176,7			176,7				176,7		176,7
XVII	45	Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	2.296,7		7,6	2.296,7			10,4	2.296,7		2.296,7
		Overig	234,9	3,9		231,2	4,9	58,9		279,7	55,5	224,5
		Totaal	198.223,7			197.198,4				198.371,2		
		Totaal als percentage bbp	29,3%			28,5%				28,0%		

Overzicht risicoregelingen van het Rijk

Tabel 8.2 bevat de uitgaven en ontvangsten behorende bij de door de staat verstrekte garanties in 2016 en 2017. Alleen garanties waarop daadwerkelijk uitgaven en ontvangsten zijn gedaan worden hier weergegeven. De in de tabel getoonde uitgaven betreffen de schade-uitkeringen op afgegeven garanties. De in de tabel getoonde ontvangsten betreffen zowel ontvangen premies, provisies en dergelijke als op derden verhaalde (schade-)uitkeringen.

Tabel 8.2 Uitgaven en ontvangsten op de door het Rijk verstrekte garanties (in duizenden euro)								
b	a	omschrijving	Uitgaven 2016	Ontvang- sten 2016	Saldo 2016	Uitgaven 2017	Ontvang- sten 2017	Saldo 2017
VI	34	Garantiestelling Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	700		- 700	700		- 700
IXB	1	Garantie procesrisico's	245		- 245	245		- 245
IXB	2	Terrorismeschades (NHT)		900	900			
IXB	2	WAKO (kernongevallen)		609	609			
IXB	3	Financiering Tennet	4.800	4.800		4.800	4.800	
IXB	3	Garantie Propertize/SNS		5.850	5.850			
IXB	5	Exportkredietverzekering	74.900	233.202	158.302	74.900	243.342	168.442
IXB	5	Regeling Investerings	500	1.250	750	500	1.250	750
XIII	2	Borgstelling MKB Kredieten (BMKB)	42.594	29.000	- 13.594	41.594	33.000	- 8.594
XIII	2	Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)	11.745	13.000	1.255	11.745	13.000	1.255
XIII	2	Groeifaciliteit	8.850	8.000	- 850	8.850	8.000	- 850
XIII	2	Scheepsnieuwbouw garantieregeling	3.591	4.000	409	3.591	4.000	409
XIII	4	Aardwarmte		1.800	1.800		2.500	2.500
XIII	6	Garantie voor investeringen & werkkapitaal landbouwondernemingen	5.000	1.800	- 3.200	2.500	1.800	- 700
XV	2	startende ondernemers	150		- 150	50		- 50
XVII	41	Dutch Trade and Investment Fund (DTIF)	0		0	18.786	1.857	- 16.929
XVII	41	DRIVE				13.750		- 13.750
XVII	41	Garantie Dutch Good Growth Fund (DGGF)	1.200	500	- 700	18.000	500	- 17.500
XVII	41	Garantie FOM	2.000	763	- 1.237	1.400	744	- 656
XVII	45	Garanties IS-NIO	193	3.000	2.807			

Achterborgstellingen

Naast het risico uit garantieregelingen staat het Rijk ook indirect bloot aan risico's uit achterborgstellingen. In die gevallen wordt de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door het Rijk maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. Het Rijk wordt pas aangesproken zodra de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen. In de begroting van het betreffende vakdepartement worden achterborgstellingen niet als verplichting opgenomen (zolang er geen schade ontstaat of is ontstaan). De achterborgstellingen zijn opgenomen in tabel 8.3.

Het risico uit de achterborgstellingen (in tabel 8.3) is niet één op één te vergelijken met het risico uit de garantieregelingen (in tabel 8.1). Bij achterborgstellingen worden de risico's soms gedeeld met gemeenten. Zo worden de verplichtingen die het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) voor 1 januari 2011 is aangegaan voor 50 procent gedeeld door gemeenten en voor 50 procent door de rijksoverheid. Verplichtingen aangegaan na deze datum worden volledig door de rijksoverheid gedeeld. Bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) wordt de gehele positie met gemeenten gedeeld.

Per achterborgstelling gelden verschillende regelingen om eventuele schade te dekken. Wanneer een woningcorporatie financieel in de problemen komt, kan eerst saneringssteun worden verleend. Sinds de inwerkingtreding van de herzieningswet per 1 juli 2015 is sanering gemandateerd aan het WSW, waarbij het WSW kan putten uit het

saneringsfonds welke wordt aangehouden als een risicovoorziening bij W&R. Het saneringsfonds kan indien nodig aangevuld worden met een heffing betaald door de corporatiesector. Indien de sanering voldoende soelaas biedt of besloten wordt om niet te saneren, kunnen financiers aanspraak doen op het WSW. Het eigen vermogen van het WSW is daarna de eerste buffer om aan te spreken om aanspraken op de borg op te vangen. Indien dit niet voldoende is, worden de obligo's van de deelnemende woningcorporaties aangesproken. Een obligo is een voorwaardelijke verplichting van de deelnemer om aan het fonds een bepaald bedrag over te maken. Pas daarna wordt een beroep gedaan op de achterborg van de rijksoverheid. De Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ) kent een soortgelijke regeling. Ook hier wordt eerst het bufferkapitaal aangesproken om schade te dekken. Daarna moeten de zorginstellingen met een door het WFZ geborgde lening een percentage (maximaal 3 procent van de uitstaande garanties van de deelnemende zorginstelling) van het leningenbedrag afdragen (obligo). Mocht dit onvoldoende zijn om de verplichtingen van het WFZ na te komen, dan kan het WFZ een beroep doen op de rijksoverheid. Bij het WEW geldt geen obligoverplichting. Hier dienen huizen als onderpand, waardoor de schade zich beperkt tot eventuele restschulden na gedwongen verkoop. Het WEW teert bij verlies direct in op het bufferkapitaal.

Tabel 8.3 Achterborgstellingen van het Rijk (in miljoenen euro)

	Realisatie 2015	Raming 2016	Raming 2017
Totaal Achterborgstellingen	279.354	286.265	291.687
waarvan:			
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	8.330	8.148	7.922
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	83.800	84.200	83.500
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	187.224	193.917	200.265
Bufferkapitaal	1.665	1.759	1.829
waarvan:			
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	260	267	275
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	516	529	541
Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	889	963	1.013
Obligo	3.425	3.428	3.396
waarvan:			
Stichting Waarborgfonds Zorg (WFZ)	257	243	238
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	3.168	3.185	3.158

9 Normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds

Berekening accres

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen voor decentrale overheden is de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringssystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de Rijksbegroting hebben direct invloed op de omvang van de fondsen («samen de trap op, samen de trap af»). De jaarlijkse toename en afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Tabellen 9.1–9.3 geven weer hoe de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven uiteindelijk resulteert in het accres. Bij de bepaling van de omvang van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (ngru) vormen de netto rijksuitgaven het startpunt. Op de netto uitgaven (A) worden correcties (B) doorgevoerd voor verschillende posten. Het saldo geeft de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, de basis voor de accresberekening (C).

Tabel 9.1: Ontwikkeling van netto gecorrigeerde rijksuitgaven: van begroting naar accres %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 De Koning	41	41	41	41	41	41	42
2A Staten-Generaal	135	143	140	137	135	135	135
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	110	113	109	105	105	105	104
3 Algemene Zaken	54	56	57	55	55	55	57
4 Koninkrijksrelaties	65	105	88	77	67	66	65
5 Buitenlandse Zaken	9.419	6.231	8.174	9.151	9.016	9.192	9.427
6 Veiligheid en Justitie	11.341	11.067	10.535	9.780	9.729	9.716	9.646
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	643	749	672	587	608	633	591
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	33.221	35.602	33.830	34.586	34.384	34.096	34.028
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	9	17	19	19	19	19	19
9B Financiën	4.583	5.108	4.320	4.427	4.338	4.294	4.131
10 Defensie	7.301	7.969	8.181	8.324	8.489	8.514	8.382
12 Infrastructuur & Milieu	8.608	7.976	7.972	8.324	8.433	8.575	8.782
13 Economische Zaken	4.277	4.610	4.453	4.697	5.281	5.947	5.926
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	17.306	18.257	18.967	19.026	19.119	19.162	19.261
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2.808	2.938	2.982	2.782	2.798	2.736	2.690
17 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.820	2.594	2.164	2.001	1.989	1.996	2.260
18 Wonen en Rijksdienst	3.292	3.399	3.748	4.022	4.102	4.067	4.304
50 Gemeentefonds	27.267	28.150	27.143	26.967	26.843	26.688	26.628
51 Provinciefonds	1.115	2.411	2.200	2.033	2.025	2.019	1.944
Aanvullende posten	- 234	- 1.966	1.720	4.208	6.333	8.769	11.300
(A) Totaal netto uitgaven	134.180	135.569	137.516	141.350	143.908	146.824	149.721
(B) Totaal correcties	- 43.681	- 41.481	- 42.368	- 43.737	- 43.943	- 44.327	- 45.209
(C) Totaal NGRU (=A+B)	90.499	94.087	95.148	97.612	99.965	102.497	104.512
Accres (%) = (Ct - Ct-1)/Ct-1	- 0,54%	3,96%	1,13%	2,59%	2,41%	2,53%	1,97%

De correcties op de netto rijksuitgaven (tabel 9.2) kunnen in drie categorieën ingedeeld worden.

1. Uitgaven die wel relevant zijn voor de uitgavenkaders, maar niet voor de basis van de accresberekening, de ngru. Het gaat om uitgaven die relatief gevoelig zijn voor macro-economische ontwikkelingen en waarop het Rijk geen invloed heeft, bijvoorbeeld de afdrachten aan de EU. Door de rijksuitgaven voor deze uitgavenposten te corrigeren, wordt de accresraming minder afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen, wat de stabiliteit van de accresontwikkeling ten goede komt.
2. Uitgaven die niet relevant zijn voor het uitgavenkader, maar wel voor de ngru, bijvoorbeeld studieleningen.
3. Financieringsverschuivingen. Financieringsverschuivingen zijn verschuivingen van geldstromen binnen het Rijk die niet tot meer of minder bestedingsruimte van het Rijk leiden, maar in de normeringssystematiek wel effect hebben op het accres doordat het schuiven zijn tussen ngru-relevante uitgaven en niet-ngru-relevante uitgaven. De rijksuitgaven worden voor deze posten gecorrigeerd omdat per saldo geen sprake is van meer of minder uitgaven, er is alleen sprake van een andere financieringsbron. Het gaat bij deze correcties bijvoorbeeld om overhevelingen van departementale begrotingen naar het gemeente- en provinciefonds en financieringsverschuivingen tussen het Rijk en de sociale zekerheidsfondsen.

Tabel 9.2: Correcties netto rijksuitgaven (in miljoenen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Correcties wel relevant voor uitgavenkader, niet voor accres							
Studieleningen en radiofrequenties	1.826	1.871	1.990	1.979	1.932	2.087	2.295
EU-aftochten	- 8.179	- 4.885	- 6.900	- 7.861	- 7.742	- 7.883	- 8.113
HGIS	- 4.841	- 4.927	- 3.948	- 4.054	- 4.025	- 4.045	- 4.253
WWB	- 5.624	- 5.777	- 5.898	- 6.100	- 6.225	- 6.307	- 6.369
GF/PF (exclusief sociaal deelfonds)	- 16.717	- 19.135	- 18.430	- 18.692	- 19.095	- 19.514	- 19.693
Sociaal deelfonds RBG-eng	- 1.787	- 1.800	- 1.802	- 1.798	- 1.798	- 1.798	- 1.798
Sociaal deelfonds + GF SZA	- 2.900	- 2.761	- 2.574	- 2.434	- 2.338	- 2.235	- 2.259
Uitgaven BKZ (begrotingsgefinancierd)	- 7.468	- 7.351	- 7.066	- 6.979	- 7.009	- 6.993	- 7.049
BCF	- 2.870	- 2.923	- 3.166	- 3.243	- 3.321	- 3.405	- 3.472
Overboekingen 50/51 en RBG-eng	2.924	4.187	3.746	3.591	3.454	3.453	3.440
Overige financieringsverschuivingen	1.955	2.019	1.681	1.853	2.224	2.314	2.061
Totaal correcties accres	-43.681	-41.481	-42.368	-43.737	-43.943	-44.327	-45.209

Tabel 9.3 Berekening accres

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Accres % (nominaal)	- 0,54%	3,96%	1,13%	2,59%	2,41%	2,53%	1,97%
2. Grondslag normeringssystematiek	18.257	16.717	19.135	18.430	18.692	19.095	19.514
3. Accres (= 1 * 2)	- 98	663	216	477	451	484	384
<i>waarvan Gemeentefonds</i>	- 91	619	188	420	400	430	341
<i>waarvan Provinciefonds</i>	- 7	44	27	57	50	54	43
4. Accres cumulatief	- 98	565	781	1.258	1.709	2.192	2.576

Tabel 9.4 Aansluiting accresstand Miljoenennota 2016 naar Miljoenennota 2017

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Accrespercentage Miljoenennota 2016	- 0,83%	4,15%	- 0,21%	1,44%	1,75%	1,98%	
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2016	- 151	692	- 38	261	317	365	
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2016 (A)	- 151	541	503	764	1.082	1.447	
<i>Accresmutatie tranches</i>	53	- 29	253	216	133	119	
<i>Accresmutatie cumulatief (B)</i>	53	24	277	494	627	745	
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2017	- 98	663	216	477	451	484	384
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2017 (A+B)	- 98	565	781	1.258	1.709	2.192	2.576
Accrespercentage stand Miljoenennota 2017	- 0,54%	3,96%	1,13%	2,59%	2,41%	2,53%	1,97%

Miljoenennota 2017

Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal door de Minister van Financiën.

Vervaardiging parlementaire stukken en begeleiding productieproces

Sdu Uitgevers
afdeling Dataverwerking
e-mail traffic@sdu.nl

Vormgeving omslag
Studio Dumber

DTP omslag
Xerox/OBT, Den Haag

Uitgave
Ministerie van Financiën

www.rijksbegroting.nl

