



Rijksoverheid

Miljoenennota 2018

Vergaderjaar 2017–2018

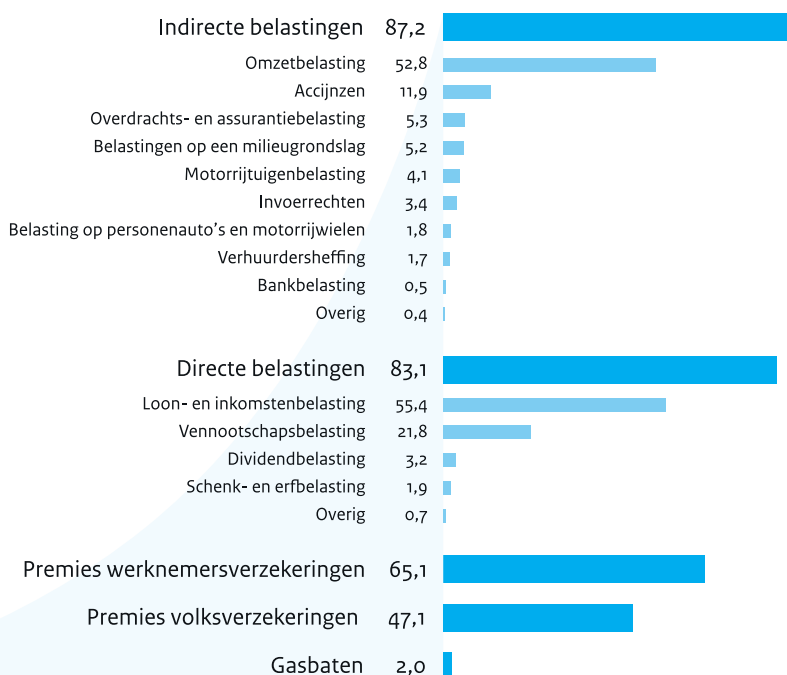
34 775

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
19 september 2017

Overzicht inkomsten en uitgaven Rijksoverheid 2018

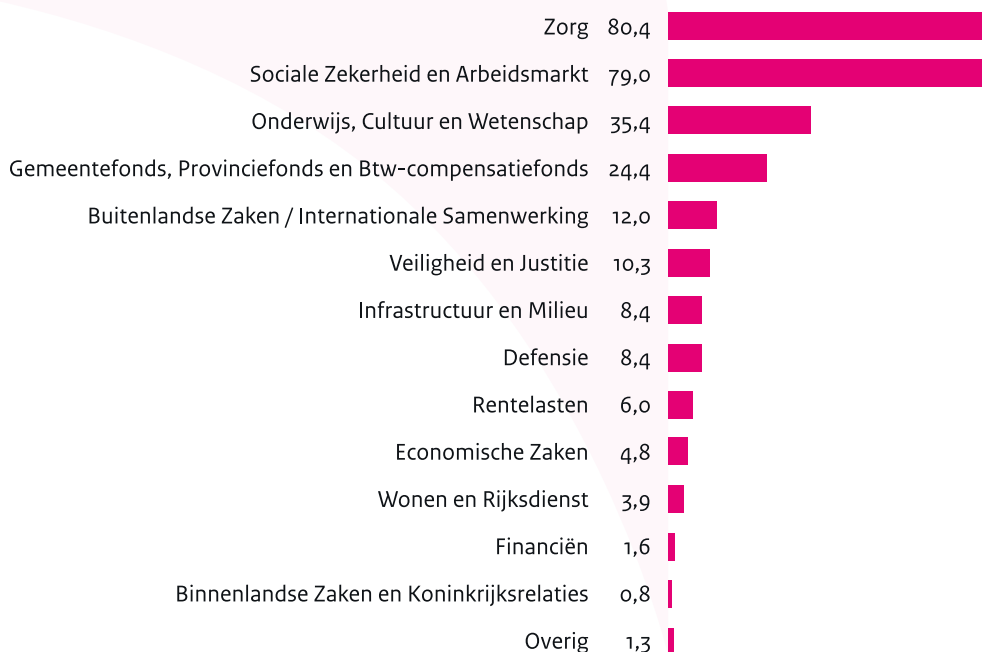
Bedragen in miljarden euro



€ 285 mld. Inkomsten

€ 7,8 mld. Overschot

€ 277 mld. Uitgaven



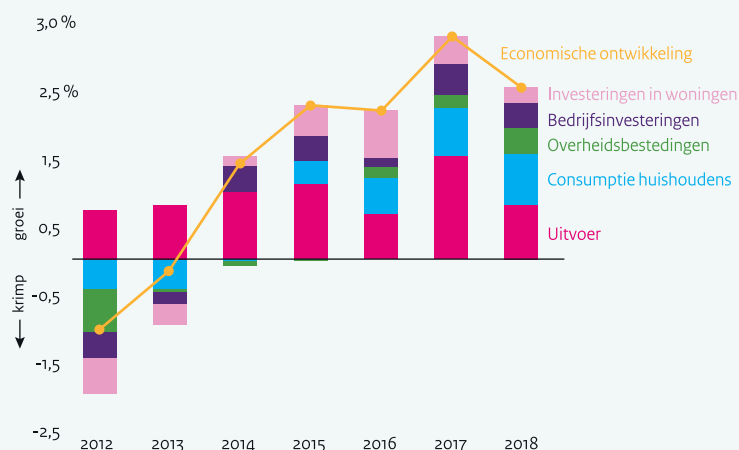
Samenvatting Miljoenennota 2018



Het gaat goed met de Nederlandse economie

De Nederlandse economie blijft groeien, ondersteund door een toename van de binnenlandse consumptie, de uitvoer, de overheidsbestedingen en de investeringen. De bedrijfsinvesteringen stijgen door de toegenomen productie en het groeiende producentenvertrouwen. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn positiever dan eerder werd voorspeld. De werkloosheid daalt snel doordat het aantal banen toeneemt. De inflatie stijgt in beperkte mate. De gemiddelde huizenprijs stijgt snel en het aantal transacties is historisch hoog, maar de ontwikkelingen op de woningmarkt verschillen tussen regio's. De Nederlandse economie profiteert van het verbeterde economische beeld in de Eurozone en daarbuiten.

Opbouw economische ontwikkeling



Risico's

Als open economie is Nederland kwetsbaar voor internationale ontwikkelingen en onzekerheid



Gevolgen Brexit



Terrorisme en geo-politieke instabiliteit



Toename handels-barrières



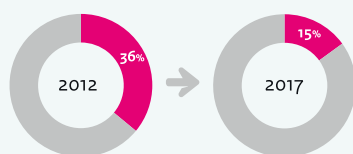
Gevolgen lage rente

Maar er zijn ook risico's: Nederland wordt als open economie relatief hard geraakt als het economisch tij in Europa of op mondiaal niveau keert. De uitbreiding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, de onzekere economische koers van de Verenigde Staten en (geo)politieke spanningen in onder andere Noord-Korea zijn bronnen van onzekerheid, die de groei van de Nederlandse economie kunnen beïnvloeden. Ook de gevolgen van het onconventionele monetair beleid – en op termijn de uitfasering daarvan – zijn onzeker. Ten slotte zijn de afspraken in het klimaatakkoord van Parijs een urgente opgave voor de komende jaren.

Huishoudens profiteren van de economische ontwikkeling



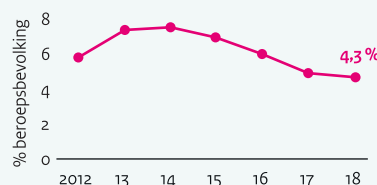
Percentage hypotheek onder water



De Nederlandse burger voelt ook dat het beter gaat met de economie. De verwachtingen voor het komende jaar zijn toenemend positief. Vooral mensen die weer werk hebben gevonden en degenen die profiteren van de gestegen huizenprijzen, ervaren vooruitgang. Het aantal huishoudens met een zogenaamde onderwaterhypotheek – waarbij de waarde van de woning lager is dan de hypotheekschuld – blijft dalen.

De groei van de economie en de toenemende krapte op de arbeidsmarkt gaan nog niet voor iedereen gepaard met een stijging van lonen en koopkracht. Hierbij spelen de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt en het onbenutte potentieel van mensen die nog buiten de arbeidsmarkt staan, mogelijk een rol. Er zijn ook nog steeds werklozen op zoek naar een baan, en door de stijging van de huizenprijzen wordt het voor starters op de woningmarkt en gezinnen die groter willen wonen, lastiger om een geschikte woning te vinden.

Werkloosheid

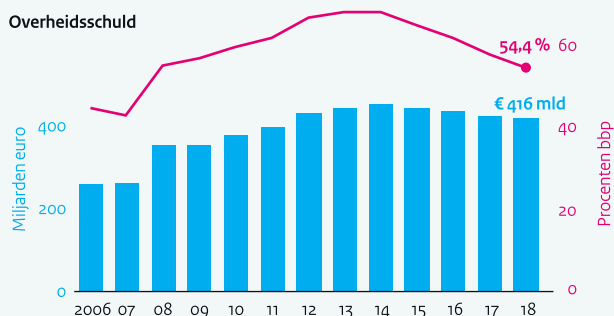




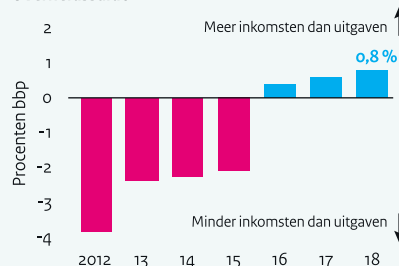
Begrotingsoverschot en dalende schuld

De gunstige economische ontwikkelingen zorgen voor een verbetering van het begrotingssaldo en een afname van de schuld. Het begrotingsoverschot dat in 2016 is ontstaan, loopt verder op tot 0,8 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2018. Het begrotingssaldo blijft daarmee aanmerkelijk gunstiger dan geraamd bij de start van het Kabinet-Rutte-Asscher in 2012. Dit komt vooral doordat de aanhoudende economische groei leidt tot meer belasting- en premieontvangsten. Ook de lagere rente draagt, onder andere door afnemende rentelasten op de overheidsschuld, bij aan het positievere begrotingssaldo. Daar staat tegenover dat de veel lagere gasbaten door afgenomen productie en lagere gasprijzen het saldo drukken.

Overheidsschuld



Overheidssaldo

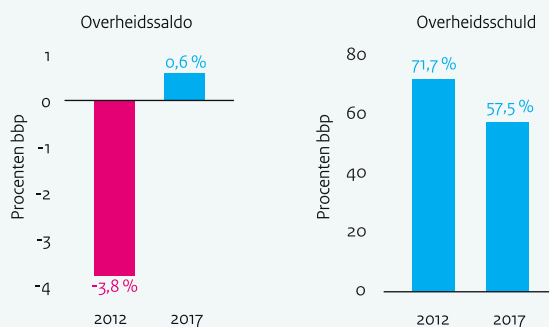


Als gevolg van het begrotingsoverschot, de groei van het bbp en de afbouw van het belang van de staat in ABN AMRO en a.s.r. is de overheidsschuld gedaald tot 54,4 procent van het bbp in 2018. Daarmee ligt de overheidsschuld lager dan de Europese schuldennorm van 60 procent, maar nog steeds aanmerkelijk hoger dan voor het begin van de economische crisis (45 procent in 2008). Met de gefaseerde privatisering van ABN AMRO en a.s.r. bouwt de overheid haar tijdens de crisis aangegane aandeelhouderschap in deze financiële instellingen af.

Buffer overheidsfinanciën voor vergrijzing en toekomstige crises



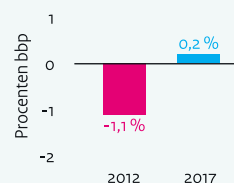
Overheidsfinanciën voor start Rutte-Asscher in 2012 vergeleken met 2017



Nederland had lange tijd een zogenaamd houdbaarheidstekort, maar de overheidsfinanciën zijn na het Regeerakkoord van het Kabinet-Rutte-Asscher weer houdbaar. Dit betekent dat de huidige collectieve voorzieningen betaalbaar blijven, zonder dat het nodig is om de belastingen te verhogen of de rekening door te schuiven naar volgende generaties via een oplopende overheidsschuld. Dit is onder andere te danken aan ingrepen van het kabinet, zoals de hervorming van de AOW, de zorg en de woningmarkt (beperking hypotheekrenteaftrek).

Bij gezonde overheidsfinanciën kan Nederland een toekomstige crisis opvangen en de kosten van de vergrijzing dragen. Om niet direct te hoeven bezuinigen in perioden van economische tegenslag en om te kunnen reageren op een crisis, is het belangrijk dat – nu het economisch meezit – het begrotingssaldo positief is en de schuld verder wordt afgebouwd. Dit schept ruimte om bij tegenslagen een tekort te laten ontstaan en de schuld op te laten lopen. Gezonde overheidsfinanciën zijn bovendien belangrijk om de kosten van de vergrijzing – zoals toenemende uitgaven aan pensioenen en zorg – en andere collectieve voorzieningen zoals onderwijs te kunnen dragen.

Houdbaarheidssaldo voor start Rutte-Asscher in 2012 vergeleken met 2017





Kernpunten begroting 2018



€ 435 mln.

Implementatie kwaliteitskader verpleeghuiszorg



€ 425 mln.

Koopkrachtreparatie kwetsbare groepen



€ 270 mln.

Primair onderwijs



€ 116 mln.

Investering in veiligheid Nederland

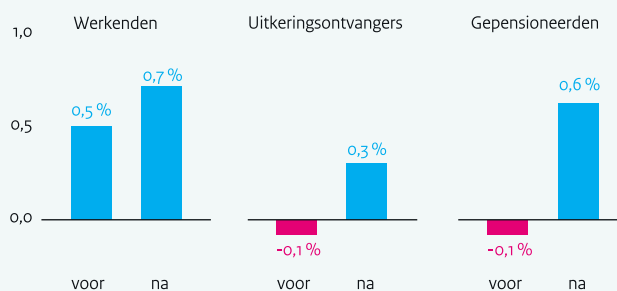


€ 100 mln.

Uitvoeringsorganisaties: Belastingdienst en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Het kabinet verbetert de koopkracht van kwetsbare groepen en maakt middelen vrij voor onder andere de verpleeghuiszorg, primair onderwijs, veiligheid en uitvoeringsorganisaties. Door diverse koopkrachtmaatregelen van het kabinet gaan werkenden, uitkeringsontvangers en gepensioneerden er in 2018 doorsnee in koopkracht op vooruit.

Ontwikkeling mediane koopkracht 2018 voor en na koopkrachtpakket



Deze samenvatting is een uitgave van het Ministerie van Financiën en is gebaseerd op de Miljoenennota 2018. Zie rijksoverheid.nl/prinsjesdag voor meer informatie en rijksbegroting.nl voor de cijfers.

Inhoudsopgave

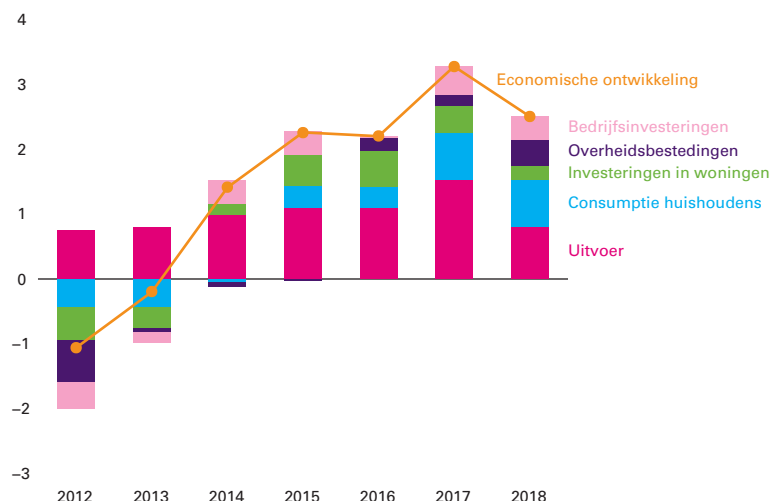
Overzicht inkomsten en uitgaven	2
Samenvatting	3
1 Nederland staat er weer beter voor	9
1.1 De Nederlandse economie	9
1.2 De economische situatie van huishoudens	12
1.3 Internationale ontwikkelingen en onzekerheden	15
1.4 Hoofdpunten van beleid 2018	18
2 Capita selecta	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Ontwikkeling van inkomen en koopkracht van huishoudens	24
2.3 Ontwikkeling van lonen	26
2.4 Inzicht in het Nederlandse lopenderekeningoverschot	29
2.5 Nationaal beleid om globalisering in goede banen te leiden	32
2.6 Inzichten uit gedragswetenschappen	36
2.7 Rol van de markt en de overheid bij het halen van de klimaatdoelstellingen	39
3 Het budgettair beleid	45
3.1 Inleiding	45
3.2 Begroting 2018	47
3.3 Eisen Stabiliteits- en Groeipact	55
3.4 Ontwikkeling van de uitgaven	59
3.5 Ontwikkeling van de inkomsten	75
4 Risicoanalyse en -beleid	83
4.1 Inleiding	83
4.2 Financiële sector	84
4.3 Ontwikkeling van risicoregelingen	86
4.4 Bankenunie en Europa	87
4.5 Decentrale overheden	90
Nawoord Minister van Financiën	93
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	95
Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	103

1 Nederland staat er weer beter voor

1.1 De Nederlandse economie

De Nederlandse economie blijft groeien. De groei, ondersteund door een toename van de binnenlandse consumptie, de uitvoer, de overheidsbestedingen en de investeringen, bedraagt 3,3 procent in 2017 en 2,5 procent in 2018. In 2017 groeit de consumptie snel door de toename van het besteedbare inkomen, onder andere als gevolg van de groei van de werkgelegenheid. Ook bedrijven en de overheid dragen bij aan de groei: zowel de bedrijfsinvesteringen als de overheidsbestedingen nemen toe. De lagere gasproductie remt de groei enigszins. In 2018 groeit de economie iets minder hard, onder invloed van een gematigder groei van de investeringen. Op dit moment profiteert Nederland als open economie van de gunstige economische ontwikkelingen in Europa en de rest van de wereld. Daar staat tegenover dat Nederland relatief grotere risico's loopt als het economisch tij in Europa of daarbuiten keert.

Figuur 1.1.1 Economische groei breed gedragen



Bron: CPB (2017). «Macro Economische Verkenning 2018».

Bedrijven investeren meer door de toegenomen productie en het groeiende producentenvertrouwen. De bedrijfsinvesteringen nemen in 2017 met 5,9 procent toe. In 2018 groeien de bedrijfsinvesteringen iets minder hard (4,9 procent), maar ze blijven wel een belangrijke impuls geven aan de economie. Het producentenvertrouwen is hoog. Producenten zijn vooral positief gestemd over de orderportefeuille en de verwachte productie. Bedrijven financieren hun investeringen voor een belangrijk deel met bancaire krediet.

De gemiddelde huizenprijs stijgt snel en het aantal transacties is historisch hoog, maar de ontwikkelingen op de woningmarkt verschillen tussen regio's. De huizenprijzen stegen in 2016 met 5 procent en liggen nu ruim 15 procent hoger dan op het dieptepunt in 2013

(zie figuur 1.1.2). Hierdoor neemt de onderwaterproblematiek – waarbij de waarde van de woning lager is dan de hypotheekschuld – verder af. Het aandeel onderwaterhypotheek is tussen begin 2013 en begin 2017 gedaald van 36 procent naar 14,8 procent.¹ De verwachting is dat de prijzen, mede door de lage rente, ook in 2017 en 2018 blijven stijgen. De prijzen stijgen het sterkst in de Randstad en de grotere steden, waar zelfs tekenen van oververhitting zijn: de verkooptijd is gehalveerd ten opzichte van het gemiddelde van voor de crisis en woningen worden vaker boven de vraagprijs verkocht.² Van een kredietgedreven zeepbel is volgens DNB vooralsnog geen sprake, want kopers financieren de aankoop in toenemende mate met eigen geld. De relatief sterke prijsstijgingen in de grote steden – en sommige omliggende gemeenten – zijn het gevolg van inhaalvraag na de crisis en de toegenomen aantrekkingskracht van de stad.³ Doordat de bouw van nieuwe woningen tijdens de crisis sterk is teruggefallen, ontstaat er schaarste die zich vertaalt in hogere prijzen. Het aantal transacties is verder toegenomen en heeft het hoogste niveau sinds 2005 bereikt. De opleving van de woningmarkt is gunstig voor de bouwsector: investeringen in woningen zijn de afgelopen jaren fors gegroeid (zie ook figuur 1.1.1).

Figuur 1.1.2 Regionale huizenprijsontwikkeling na dieptepunt crisis (kwartaal 2 2013-kwartaal 2 2017)



Bron: CBS Statline (2017).

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn positiever dan eerder werd voorspeld en vallen ook in historisch perspectief op. Het werkloosheidspercentage is scherp gedaald van 6,9 procent van de beroepsbevolking in 2015 naar 4,9 procent in 2017 (zie figuur 1.1.3). In de laatste vijftig jaar was er alleen eind jaren 90 een grotere werkloosheids-

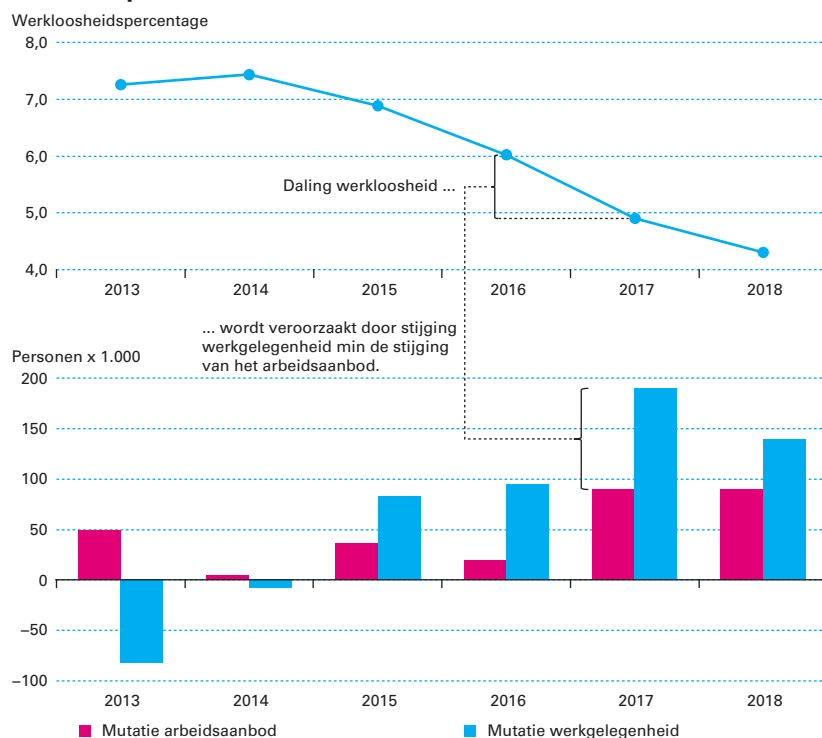
¹ Deze cijfers zijn berekend door de Divisie Financiële Stabiliteit van DNB, op basis van loan level data.

² Calcasa (2017). «Nog nooit zo vaak boven de vraagprijs geboden», 29 augustus 2017.

³ DNB (2017). «De woningmarkt in de grote steden».

daling.⁴ De werkloosheid neemt af omdat het aantal banen nog sterker stijgt dan het arbeidsaanbod. Het aantal banen neemt toe als gevolg van de groei van de economie. In 2017 stijgt de werkgelegenheid in uren met 2,0 procent. Vooral in de marktsector neemt de werkgelegenheid toe. Het arbeidsaanbod neemt minder snel toe dan aanvankelijk werd verwacht, doordat mensen die zich tijdens de crisis ontmoedigd terugtrokken, in een lager tempo terugkeren op de arbeidsmarkt. In 2018 daalt het werkloosheidspercentage naar verwachting iets minder snel dan de afgelopen twee jaar, naar 4,3 procent, doordat de werkgelegenheidsgroei afneemt (naar 1,6 procent) en het arbeidsaanbod naar verwachting blijft toenemen. Dit komt doordat mensen weer meer kansen zien op de arbeidsmarkt, door de stijgende AOW-leeftijd, de door het kabinet doorgevoerde lastenverlichting op arbeid en – in mindere mate – de asielinstroom.

Figuur 1.1.3 Ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (in duizenden personen) en werkloosheid (in %) van 2013 tot en met 2018



Bron: CPB (2017). «Macro Economische Verkenning 2018».

De inflatie en de lonen stijgen, maar blijven achter bij de economische ontwikkelingen. De verwachte inflatie is met 1,3 procent in 2017 en 2018 hoger dan in de afgelopen jaren, maar nog steeds lager dan de doelstelling van de Europese Centrale Bank (ECB). Die doelstelling is dat de inflatie beneden, maar wel dicht bij de 2 procent is voor het eurogebied als geheel. De toename van de inflatie hangt samen met de hogere olie- en grondstofprijzen. De hogere inflatie in 2017 komt nog niet volledig tot uiting in hogere contractlonen in de marktsector in 2017. De contractlonen stijgen in 2017 met gemiddeld 1,6 procent. In 2018 zal de loonontwikkeling naar verwachting de inflatie en productiviteitsgroei beter weerspiegelen en nemen de contractlonen met 2,2 procent toe.

⁴ CPB (2017). «Centraal Economisch Plan 2017».

1.2 De economische situatie van huishoudens

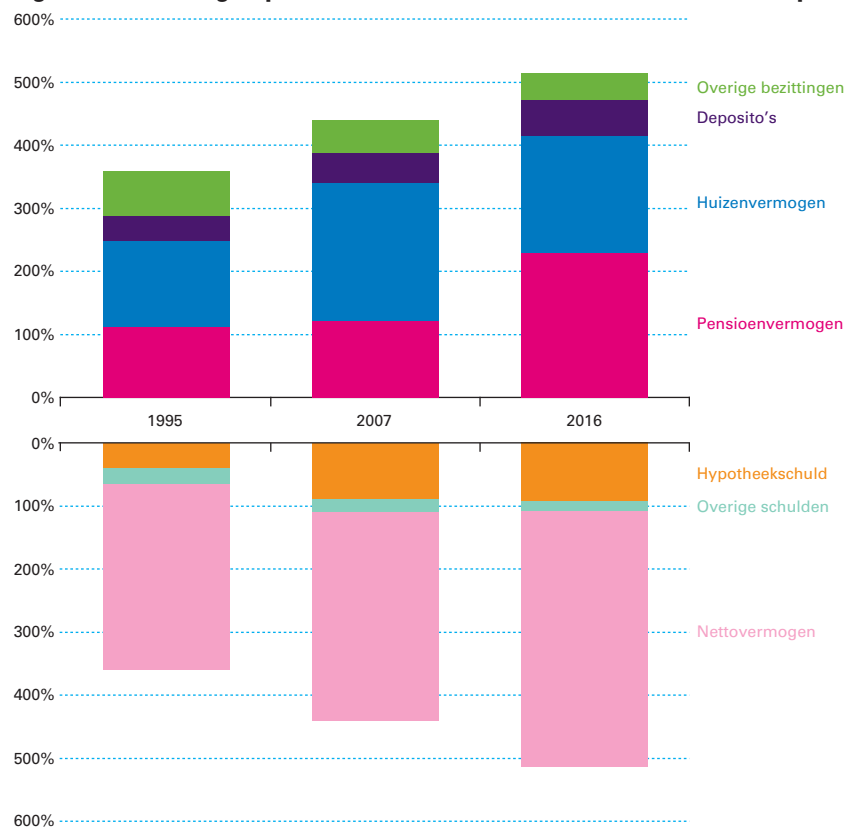
De groei van de koopkracht van huishoudens is nog beperkt. De groei van de economie en de toenemende krapte op de arbeidsmarkt gaan nog niet gepaard met een sterke stijging van lonen. Dit wordt mogelijk verklaard door de toename van het gebruik van flexibele contractvormen en het onbenutte potentieel van mensen die nog buiten de arbeidsmarkt staan (zie ook analyse in paragraaf 2.3).⁵ De reële contractlonen stijgen in 2018 beperkt. Werkenden gaan er in 2018 0,7 procent in koopkracht op vooruit. Uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden zouden er in 2018 in koopkracht op achteruit gaan, maar door koopkrachtmaatregelen van het kabinet gaan deze groepen er in 2018 respectievelijk 0,3 en 0,6 procent op vooruit.

Nederland kent nog steeds een relatief lage en stabiele inkomensongelijkheid. Wel neemt de ongelijkheid van de inkomens vóór belasting en herverdeling in Nederland toe. Dit komt mogelijk doordat de productiviteit en de inkomens aan de bovenkant van de inkomensverdeling relatief sterker stijgen onder invloed van globalisering en technologische ontwikkeling dan die aan de onderkant. Ook speelt het een rol dat de vraag naar hogeropgeleiden sneller toeneemt dan het aanbod. Het actieve herverdelingsbeleid van de overheid heeft voorkomen dat de besteedbare inkomens in Nederland ongelijker zijn geworden (zie ook analyse in paragraaf 2.5).

Nederlandse huishoudens blijven kwetsbaar voor schokken. Het pensioen- en woningvermogen van huishoudens is in de loop der jaren flink toegenomen. Het huizenvermogen steeg vooral sterk in de periode voor de economische crisis. Deze vermogensopbouw werd voor een belangrijk deel gefinancierd door een hogere hypotheekschuld, die tussen 1995 en 2007 met bijna 50 procent van het bbp toenam. Het pensioenvermogen steeg vooral in de periode na de crisis. Dit was nodig om te kunnen voldoen aan toekomstige pensioenverplichtingen en leidde tot een toename van het nettovermogen (zie figuur 1.2.1). De combinatie van hoge pensioen- en woningvermogens met hoge hypotheekschulden wordt de «lange balans» van Nederlandse huishoudens genoemd. Doordat vermogen grotendeels vastzit in «stenen» en pensioenfondsen, kunnen huishoudens dat geld niet eenvoudig aanwenden bij tegenslag. Dat maakt huishoudens relatief kwetsbaar. Toen de woningprijzen daalden, kwamen huishoudens door de hoge hypotheekschulden onder water te staan. En toen de rente daalde, namen de verplichtingen van pensioenfondsen toe en moest er extra ingelegd worden.

⁵ CPB (2017). «Juniraming 2017. Economische vooruitzichten 2017 en 2018».

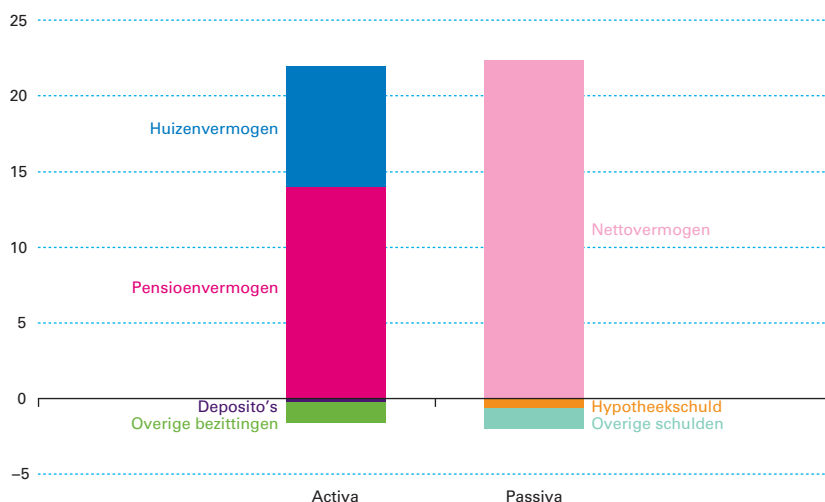
Figuur 1.2.1 Vermogenspositie huishoudens in Nederland (in % van het bbp)



Bron: DNB.

De vermogenspositie van huishoudens is ook in 2016 aanzienlijk toegenomen. Het pensioenvermogen is ten opzichte van 2015 met 14,0 procent van het bbp gestegen, terwijl het (bruto)woningvermogen met 8,0 procent van het bbp is toegenomen. Overig vermogen (deposito's en overige bezittingen) is afgenomen, zodat vermogens per saldo met 20,3 procent van het bbp zijn gestegen. Ondertussen daalden de hypotheekschulden mede als gevolg van beleid in relatieve omvang (minus 0,6 procent van het bbp, zie figuur 1.2.2). Het nettowoningvermogen (brutowoningvermogen minus hypotheekschuld) is hierdoor in 2016 met maar liefst 8,6 procent van het bbp toegenomen. Naast mensen die van de waardeinstijgingen op de woningmarkt profiteren, zijn er groepen die hier nadeel van ondervinden. Dit wordt toegelicht in box 1.1. Per saldo is de nettovermogenspositie in 2016 met 22,3 procent van het bbp verbeterd.

Figuur 1.2.2 Ontwikkeling van vermogenspositie 2015–2016 (in % van het bbp)



Bron: DNB.

Box 1.1 Herverdeling op de woningmarkt

De huidige stijging van de huizenprijzen leidt tot winnaars maar ook tot verliezers. Mensen die hun eigen huis verkopen om goedkoper te gaan wonen of te huren, profiteren van de prijsstijging. Zij verzilveren de toegenomen waarde bij de verkoop. Er is ook een groep die juist van plan is zijn woningbezit (op termijn) op te bouwen: starters en mensen die een groter koophuis willen, bijvoorbeeld vanwege gezinsuitbreiding. Voor hen is een prijsstijging nadelig, want de prijs van hun toekomstige huis stijgt. Voor mensen met een koophuis die duurder gaan wonen, stijgt de waarde van hun huidige huis weliswaar, maar vermoedelijk minder dan van hun duurdere toekomstige woning. Mensen hebben in verschillende fases van hun leven een andere positie op de woningmarkt. Grofweg zullen mensen in de eerste periode van hun leven plannen hebben om woningbezit op te bouwen, terwijl zij dit in latere periodes mogelijk weer af willen bouwen. Ook huurders die geen plannen hebben een huis te kopen, worden geraakt, met name in de vrije sector. Als de waarde van de woning omhooggaat, stijgt namelijk de verhuurwaarde van de woning en dat leidt in de vrije markt al snel tot huurstijgingen.

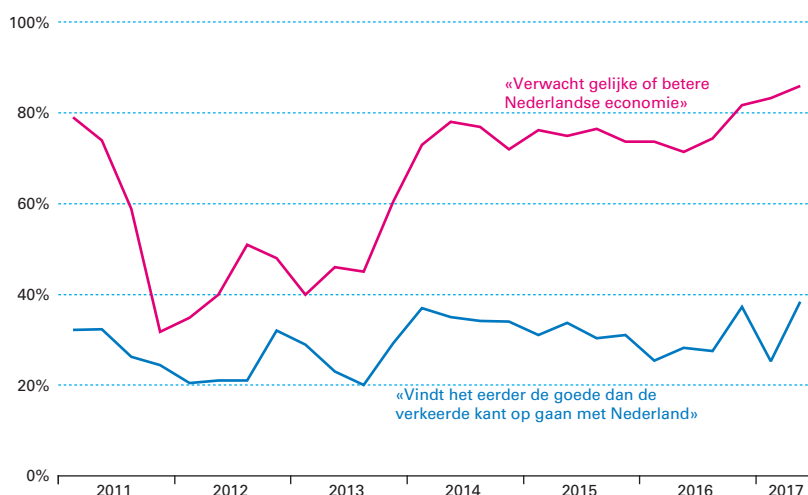
De vermogensongelijkheid is afgenomen door de huizenprijsontwikkeling.⁶ In de lagere segmenten van de vermogensverdeling hebben de prijsstijgingen op de huizenmarkt in verhouding een sterker effect dan in de hogere segmenten van de vermogensverdeling. Zo is de vermogenspositie van huishoudens met een onderwaterhypotheek relatief sterk verbeterd ten opzichte van huishoudens met hogere vermogens, die naast hun woning vaak ook spaartegoeden en effecten bezitten. De vermogensongelijkheid is internationaal moeilijk te vergelijken. Dan moet immers rekening gehouden worden met institutionele verschillen tussen landen. De opbouw van vrij vermogen wordt sterk beïnvloed door collectieve voorzieningen, sociale verzekeringen en verplichte besparingen voor bijvoorbeeld pensioen. Omdat deze instituties verschillende effecten

⁶ CBS Persbericht (2017). «Stijging huizenprijzen verkleint vermogensongelijkheid in 2015», 8 februari 2017.

hebben op het spaargedrag van verschillende groepen in een land, wordt ook de vermogensverdeling beïnvloed.

Mensen zijn positief over de economie, maar er zijn ook zorgen over de manier van samenleven en immigratie. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) voelt de Nederlandse burger ook dat het goed gaat met de economie. De stemming over de economie wordt steeds beter en ook de verwachtingen voor het komende jaar zijn steeds positiever. In vergelijking met inwoners van andere lidstaten van de Europese Unie zijn Nederlanders positief over hoe het eigen land zich ontwikkelt. Alleen de burgers van Ierland, Luxemburg en Malta zijn op dit punt positiever. Dat neemt niet weg dat het aandeel van de Nederlanders dat vindt dat het de goede kant opgaat met Nederland nog niet duidelijk stijgt. Vooral lageropgeleiden en mensen met een benedenmodaal inkomen blijven pessimistisch. Met name de veranderingen in de manier van samenleven en immigratie baren hen zorgen. De zorgen over immigratie zijn volgens het SCP niettemin aanzienlijk afgenomen ten opzichte van begin 2016, toen nog grotere vluchtelingenstromen werden verwacht.⁷

Figuur 1.2.3 Positieve waarderingen en verwachtingen, bevolking van 18+ (in %)



Bron: SCP (2017). «Burgerperspectieven 2017/2».

1.3 Internationale ontwikkelingen en onzekerheden

Het mondiale economische klimaat verbetert. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) ziet de groei van de wereldeconomie aantrekken van 3,1 procent in 2016 naar 3,5 procent in 2017 en 3,6 procent in 2018.⁸ De vooruitzichten zijn iets positiever dan aan het begin van dit jaar. Er is echter geen sprake van uitbundige groei; de groei ligt lager dan in het verleden. De gematigde productiviteitsontwikkeling, in combinatie met een lagere groei van de beroepsbevolking en van de investeringen, beperken de potentiële economische groei in de geavanceerde economieën. Een belangrijk risico voor de groei is de toegenomen beleidsonzekerheid. Zo is het nog steeds onduidelijk welk beleid de regering-Trump zal voeren ten aanzien van internationale handel en regulering van de financiële sector. In Europa is er een risico dat de onderhandelingen rond

⁷ SCP (2017). «Burgerperspectieven 2017/2».

⁸ IMF (2017). «World Economic Outlook, 2017/7».

de Brexit niet tijdig uitmonden in een nieuwe handelsovereenkomst. Een «harde» Brexit zou de groei in zowel het VK als de Europese Unie schaden (zie box 1.2). Daarnaast blijven geopolitieke spanningen bestaan in onder andere het Midden-Oosten en Noord-Korea, en rondom het beleid van Rusland.

Box 1.2 Brexit

Nadat de Britten in juni 2016 voor uittreding uit de Europese Unie stemden, startte de Britse regering op 29 maart 2017 formeel de procedure voor uittreding. Dat was het beginpunt voor de onderhandelingsperiode tussen het VK en de EU, die maximaal twee jaar duurt. De 27 Europese lidstaten hebben gezamenlijk besloten dat met het VK eerst gesproken zal worden over de voorwaarden voor uittreding uit de EU. Voor Nederland is het van bijzonder belang dat bestaande rechten van Nederlandse en Britse burgers op het terrein van verblijf, arbeid en sociale zekerheid zo veel mogelijk behouden blijven. Ook wil het kabinet dat er een financiële regeling komt met het VK die voorkomt dat de bijdragen van EU27-lidstaten aan de EU-begroting disproportioneel stijgen als gevolg van de Brexit.

Als er in de onderhandelingen voldoende voortgang is geboekt, kunnen gesprekken over de nieuwe relatie na uittreding beginnen. De relatie kan deels worden vormgegeven in een handelsakkoord. Gegeven de zeer nauwe handelsbetrekkingen tussen Nederland en het VK – het CBS heeft berekend dat Nederland in 2015 ongeveer 21 miljard euro (3 procent van het bbp) verdiende aan de export naar het VK⁹ – is het voor Nederland van belang dat er een uitgebreid handelsakkoord komt. Ook over samenwerking op de terreinen van interne en externe veiligheid, migratie en buitenlands beleid zullen passende afspraken moeten worden gemaakt.

Verschillende sectoren zullen gevolgen van de Brexit ondervinden. Zo zijn er afspraken nodig op terreinen zoals luchtvaart, personenverkeer en visserij. Specifiek voor de sterk verweven financiële sector geldt bijvoorbeeld dat er afspraken moeten worden gemaakt over (toezicht op) grensoverschrijdende financiële dienstverlening. Momenteel is de financiële sector sterk geconcentreerd in Londen. Zo schat het IMF het aandeel van de EU27-kapitaalmarktactiviteiten dat plaatsvindt in het VK door het IMF op 66 procent van het totaal.¹⁰ Financiële dienstverleners in het VK kunnen op dit moment gebruikmaken van het Europese financiële paspoort, dat hun het recht geeft om diensten te verlenen in alle landen van de Europese Economische Ruimte (EER). Zij verliezen dit paspoort als het VK geen deel meer uitmaakt van de gemeenschappelijke markt. De impact hiervan kan verschillen per type financiële instelling.¹¹ Vooruitlopend op de Brexit heeft een aantal financiële instellingen er al voor gekozen (een deel van) hun operaties naar andere EU-landen te verplaatsen.

⁹ CBS Persbericht (2017). «21 mld. euro verdiend aan export naar het VK», 7 maart 2017.

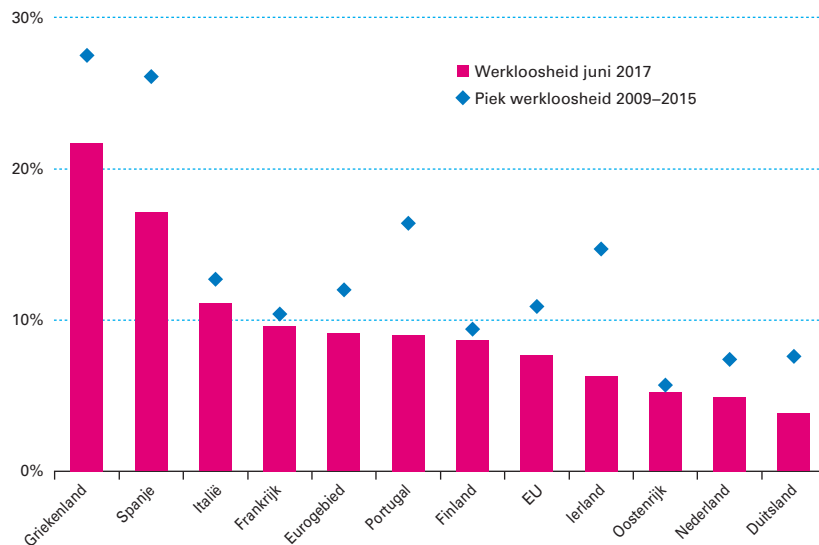
¹⁰ IMF (2017). «Global Financial Stability Report 2017», p. 45–47. Schattingen over de verwevenheid tussen het VK en de EU27 op het terrein van de financiële sector zijn moeilijk te maken en lopen zeer uiteen.

¹¹ Wholesale banken (grootzakelijke dienstverlening) maken relatief veel gebruik van het paspoort, terwijl verzekeraars er gemiddeld minder gebruik van maken omdat zij vaker met lokale dochters actief zijn.

Het kabinet zet zich in voor een zo goed mogelijke uitkomst van de onderhandelingen, maar zal ook rekening moeten houden met een uitkomst waarbij geen of weinig overeenstemming bestaat over de toekomstige relatie. Hoe dan ook moet Nederland er rekening mee houden dat het als handelspartner en toegangspoort tot het Europese handelsblok getroffen wordt door de terugtrekking van het VK uit de EU.¹² Bovendien zullen de verhoudingen binnen de EU veranderen en verliest Nederland een belangrijke partner waar het op veel terreinen nauw mee samenwerkt. Nederland spant zich in om schadelijke gevolgen van de uittreding zo veel mogelijk te beperken.

In het eurogebied wordt in 2017 en 2018 een stabiele economische groei verwacht. Het economisch sentiment is in 2016 en 2017 ondanks de genoemde onzekerheden verder verbeterd tot ruim boven het langjarige gemiddelde.¹³ Het positieve sentiment wordt ondersteund door stabiele vooruitzichten voor de economie. De gemiddeld geraamde groei voor het eurogebied is 2,0 procent in 2017 en 1,8 procent in 2018. Er zijn evenwel flinke onderliggende verschillen tussen landen. Ierland, Spanje en Portugal laten duidelijke inhaalgroei zien en groeien in 2017 harder dan het euro-gemiddelde. In Spanje is de werkloosheid sinds 2013 met 9 procentpunten teruggelopen. Ondanks het nog altijd hoge werkloosheidsniveau van 17,1 procent in juni 2017 is deze scherpe afname hoopgevend. Aan de andere kant baart de langzame daling van de werkloosheid in Frankrijk en Italië enige zorgen.

Figuur 1.3.1 Werkloosheid in het eurogebied in 2017 ten opzichte van de crisis (% van de beroepsbevolking)



Bron: Eurostat.

De Europese Centrale Bank vergroot ook in 2017 de geldhoeveelheid. De ECB kondigde in december vorig jaar aan het programma van zogenoemde kwantitatieve verruiming, waarbij met de aanschaf van

¹² De precieze economische effecten zijn sterk afhankelijk van het soort (handels)relatie dat tussen de EU en het VK zal worden overeengekomen. Het CPB schat dat de kosten voor Nederland mogelijk 1 tot 2 procent van het bbp bedragen (CPB, 2016).

¹³ De index voor het economisch sentiment is opgebouwd uit onderliggende indexen van producenten- en consumentenvertrouwen. Het langjarige gemiddelde bedraagt 100. De indicator voor het eurogebied bereikte in augustus 2017 met een waarde van 111,9 het hoogste niveau sinds de crisis (bron: Europese Commissie).

staats- en bedrijfsobligaties de geldhoeveelheid wordt vergroot, voort te zetten tot in ieder geval eind 2017. Wel is het volume van maandelijks obligatieaankopen sinds april teruggebracht van 80 naar 60 miljard euro. Ook houdt de ECB de beleidsrente nog steeds op 0,0 procent en de depositorente op –0,4 procent.¹⁴ Overigens vertoont de rente al enkele decennia een duidelijk dalende trend (zie ook box 4.1). De Nederlandsche Bank (DNB) en het CPB stellen dat de Nederlandse economie per saldo heeft geprofiteerd van de daling van de rente. Volgens DNB heeft deze de groei van de economie in de periode 2009–2016 met gemiddeld 0,4 procentpunt per jaar verhoogd.¹⁵ Daarnaast heeft de rentedaling prijzen van huizen en financiële activa opgestuwd. Gelijktijdig oefent de lage rente een neerwaarts effect uit op de dekkingsgraad van Nederlandse pensioenfondsen. Hoewel de inflatie in het eurogebied in 2017 met 1,6 procent significant hoger ligt dan in 2016 (0,2 procent), blijven de inflatieverwachtingen voor het eurogebied op de middellange termijn onder de streefwaarde van de ECB van onder, maar dicht bij 2 procent.

In het eurogebied en de EU verbeteren de overheidsfinanciën.

Door bezuinigingen in de lidstaten en aantrekkende groei is het gemiddelde begrotingstekort in de eurozone gedaald van 3,6 procent van het bbp in 2012 naar 1,5 procent in 2016 (zie ook paragraaf 3.3). De Europese Commissie voorziet in haar lenteraming dat het begrotingstekort in de eurozone in 2017 en 2018 verder zal afnemen naar respectievelijk 1,4 procent en 1,3 procent van het bbp. Het gemiddelde schuldniveau is met 91,3 procent van het bbp in 2016 nog steeds hoog; ruim 25 procentpunt hoger dan voor de crisis. De Europese Commissie voorziet dat de overheidsschuld in het eurogebied de komende jaren langzaam zal teruglopen naar 90,3 procent van het bbp in 2017 en 89,0 procent in 2018. Verbetering van de overheidsfinanciën in Europa blijft de komende jaren belangrijk, omdat landen daardoor beter bestand zijn tegen eventuele toekomstige rentestijgingen en conjuncturele tegenwind.

1.4 Hoofdpunten van beleid 2018

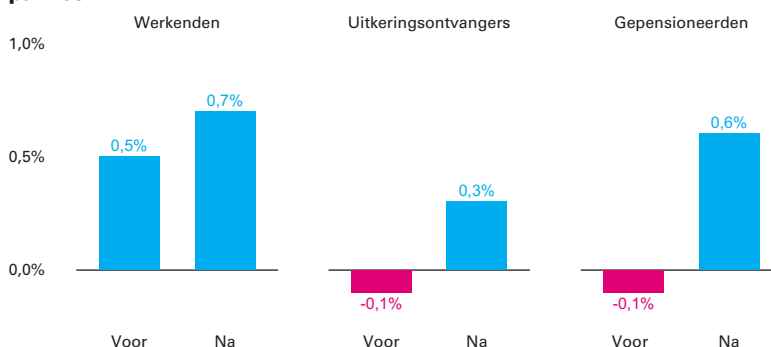
Het kabinet verbetert de koopkracht van kwetsbare groepen en maakt daarnaast middelen vrij voor de verpleeghuiszorg, primair onderwijs, veiligheid en uitvoeringsorganisaties. Het kabinet investeert 270 miljoen euro in de verbetering van en nieuwe afspraken over de arbeidsvoorwaarden primair onderwijs. Voor 2018 is daarbij besloten de begroting van OCW incidenteel te compenseren voor de hogere leerlingen- en studentenaantallen.

Door diverse koopkrachtmaatregelen van het kabinet gaan werkenden, uitkeringsontvangers en gepensioneerden er in 2018 doorsnee in koopkracht op vooruit. In het voorjaar was de verwachting van het CPB dat uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden er op achteruit zouden gaan in koopkracht in 2018. In de ogen van het kabinet was deze koopkrachtontwikkeling onvoldoende evenwichtig. Daarom is besloten om de koopkracht van deze groepen te repareren met een pakket met maatregelen. De verwachte mediane koopkrachtontwikkeling voor uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden is door het koopkrachtpakket met respectievelijk 0,4 en 0,7 procentpunt naar boven bijgesteld en die van werkenden met 0,2 procentpunt.

¹⁴ De beleidsrente is de rente waartegen banken kunnen lenen in openmarktoperaties. De depositorente is de rente op eendags («overnight») deposito's die banken aanhouden bij de ECB.

¹⁵ DNB. «Overzicht Financiële Stabiliteit», juni 2017.

Figuur 1.4.1 Ontwikkeling mediane koopkracht 2018 voor en na koopkracht-pakket



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

Het kabinet verbetert met verschillende maatregelen de koopkracht van kwetsbare groepen. Zo wordt de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand getemporeerd, wat een positief effect heeft op de inkomens van de sociale minima. Ook worden de zorgtoeslag en het kindgebonden budget verhoogd om gezinnen met lagere inkomens tegemoet te komen. Om gepensioneerden verder te ondersteunen wordt de ouderenkorting verhoogd. Voor de koopkracht-reparatie is 366 miljoen euro beschikbaar vanuit het streven naar een constante lastenontwikkeling (compensatie hogere zorgpremies). Aanvullend is 59 miljoen euro ingezet voor koopkrachtreparatie.

Het kabinet investeert in 2018 116 miljoen euro in de veiligheid van Nederland. De veranderende veiligheidssituatie in Nederland en in de wereld vraagt hierom. Zo stelt het kabinet extra middelen beschikbaar aan de AIVD, de MIVD, de politie en het Openbaar Ministerie voor de bestrijding van cybercrime en wordt er een Digital Trust Centre (DTC) opgezet om de aandacht voor cybersecurity in het MKB te vergroten. Ook is geld vrijgemaakt voor de grensbewakingstaak op luchthavens en maritieme doorlaatposten en de kustwacht en rechtshandhaving in Caribisch Nederland. Om de aanpak van de terroristische dreiging te versterken wordt onder andere de internationale samenwerking op het gebied van gegevensuitwisseling over luchtvaartpassagiers verstevigd en wordt een Landelijk Expertisecentrum Terrorisme opgezet. Daarnaast wordt de contraterrorisme-aanpak in de vreemdelingenketen versterkt en wordt steviger ingezet op het afpakken van crimineel vermogen.

Het kabinet cofinanciert de complexe sanering van het industrieterrein Thermphos. De commissie Samsom heeft voorgesteld dat het Rijk samen met de provincie Zeeland en het havenbedrijf Zeeland Seaports de geraamde kosten voor de unieke en complexe sanering van het industrieterrein Thermphos in Zeeland financiert. De kosten voor het Rijk bedragen eenmalig 28 miljoen euro. Eventuele meerkosten en opbrengsten van de saneringsoperatie worden ook in gelijke mate gedeeld door het Rijk, de provincie en het havenbedrijf.

Het kabinet maakt in 2018 75 miljoen euro vrij voor de Belastingdienst en 25 miljoen voor de NVWA. In 2017 wordt de Investeringsagenda van de Belastingdienst herijkt. Doel van de herijking is dat de Belastingdienst in de periode tot 2024 de noodzakelijke vernieuwing kan realiseren in realistische, concrete stappen. De herijking geeft aan dat de besparingsopgave overeind blijft, maar dat keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van ICT-investeringen. Keuzes hierover zijn aan een volgend kabinet. In de begroting van 2018 wordt alvast een bedrag van 75

miljoen euro op de Aanvullende Post gereserveerd, vooral ter borging van de continuïteit gedurende de looptijd van de Investeringsagenda, voor zover en waar dat nodig zou blijken. Om het toezicht door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) te verbeteren wordt 25 miljoen euro gereserveerd.

Het kabinet maakt geld vrij voor de implementatie van het kwaliteitskader verpleeghuishuiszorg. Het kwaliteitskader verpleeghuishuiszorg stelt hogere eisen aan kwaliteit van zorg. Het kwaliteitskader, dat het Zorginstituut Nederland (Zorginstituut) heeft vastgesteld, is sinds 13 januari 2017 van kracht. Het bevat normen voor goede zorg, waaronder normen voor personeel, waarbij kwetsbare ouderen meer centraal staan. Voor ouderen en hun naasten is nu duidelijk wat zij mogen verwachten van de verpleeghuishuiszorg. Van vrijblijvendheid is geen sprake; verpleeghuizen zullen de komende jaren via een continu leerproces moeten toewerken naar een hogere kwaliteitsstandaard. Het kabinet heeft in 2017 incidenteel 100 miljoen beschikbaar gesteld voor de verpleeghuizen waar de verbetering van kwaliteit het hardste nodig is. Daarnaast is bij Voorjaarsnota vanaf 2017 structureel 100 miljoen euro vrijgemaakt voor de verbetering van de kwaliteit op basis van het kwaliteitskader verpleeghuishuiszorg. In aanvulling hierop maakt het kabinet vanaf 2018 335 miljoen euro vrij, zodat verpleeghuizen het kwaliteitskader verder kunnen implementeren en het aantal «handen aan het bed» op korte termijn al kan toenemen. De kosten van de implementatie van het kwaliteitskader lopen op tot structureel ruim 2 miljard euro. Omdat verpleeghuizen tijd nodig hebben om goed personeel te werven op de krappere werkdagen en omdat personeel deels nog opgeleid moet worden, duurt het enkele jaren voordat de uitgaven op het structurele niveau liggen. Voor de scholing van dit personeel stelt het kabinet over de periode 2017–2021 in totaal 275 miljoen euro beschikbaar. De kosten in 2018 worden gedekt binnen de VWS-begroting. Voor de jaren daarna kan het volgende kabinet besluiten hoe de kosten worden gefinancierd. Het kabinet heeft verder opdracht gegeven om ambtelijk technisch uit te werken hoe de regering de wettelijke bevoegdheid kan krijgen om te toetsen of de (uitzonderlijke) gevolgen van kwaliteitsstandaarden – zoals de uitvoerbaarheid en budgettaire impact – aanvaardbaar zijn. Op dit moment is deze bevoegdheid er niet. Op basis van deze voorstellen kan een volgend kabinet een besluit nemen.

Er komt een nieuwe bekostigingssystematiek die past bij de ontwikkelopgave voor de sector. Het nieuwe kwaliteitskader betekent een ontwikkelopgave voor de verpleeghuissector. Alle verpleeghuizen zullen zichzelf moeten ontwikkelen om meer van het beschikbare budget in te zetten voor zorg en voldoende extra personeel om zo aan de normen te voldoen. Om deze ontwikkeling te stimuleren en te kunnen realiseren zullen de bekostigingsmethodiek en de tarieven zo nodig worden aangepast. De komende jaren zal dit nieuwe model nader worden ontwikkeld, zodat Wlz-uitvoerders hun zorginkoop hierop kunnen gaan baseren.

In de begrotingen van het Ministerie van VWS (188 miljoen euro) en ook van OCW (183 miljoen euro) resteren nog openstaande reeksen die structureel ingevuld moeten worden. Na overleg met de formerende partijen is besloten deze openstaande reeksen te handhaven.

Het wetsvoorstel voor oprichting van Invest-NL gaat in het voorjaar van 2018 naar de Tweede Kamer. In 2017 kondigde het kabinet de oprichting aan van investeringsinstelling Invest-NL.¹⁶ Het doel van deze instelling is om investeringen in transitiegebieden (zoals energie, verduurzaming, mobiliteit en voedsel) en de doorgroei van start- en scale-ups te bevorderen en internationaal opererende Nederlandse bedrijven te ondersteunen op het gebied van export en buitenlandse investeringen. Het kabinet ondersteunt hiermee ook de innovatiekracht van Nederland (zie ook box 1.3). Invest-NL krijgt een ontwikkeltak die zich richt op het financieerbaar maken van bedrijven en projecten met zo veel mogelijk private inleg en zal bestaande overheidsregelingen op het gebied van bedrijfsfinanciering uitvoeren. Invest-NL krijgt daarnaast een kapitaalstorting van in totaal 2,5 miljard euro waarmee het zelf risicokapitaal kan verstrekken. In aanloop naar de formele oprichting doet het kabinet in de tussentijd datgene wat mogelijk is om Invest-NL per 1 januari 2018 operationeel te laten zijn op die gebieden waar dat kan.

Box 1.3 Investeringsinstelling in onderzoek en innovatie

Voor het toekomstige verdienvermogen en oplossingen voor maatschappelijke opgaven zijn publieke en private investeringen in onderzoek en innovatie belangrijk. De Europese Commissie moedigt Nederland daarom aan daar meer in te investeren.¹⁷

De investeringen in onderzoek en innovatie in Nederland zijn toegenomen van 1,9 procent van het bbp in 2011 naar 2,0 procent in 2015. Zowel wat betreft het niveau, als wat betreft de ontwikkeling presteert Nederland daarmee boven het EU-gemiddelde, maar onder het OESO-gemiddelde. In internationaal perspectief neemt de overheid in Nederland een relatief groot deel van deze investeringen voor zijn rekening: de Nederlandse overheid financierde in 2014 33,2 procent van de totale R&D-uitgaven, terwijl het OESO-gemiddelde 27,4 procent was. De internationaal gezien relatief lage private R&D-uitgaven worden voor een deel verklaard door de Nederlandse sectorstructuur. De hoogtechnologische sector is in Nederland relatief klein in verhouding tot de totale economie en dit heeft een neerwaarts effect op de R&D-intensiteit.¹⁸ De achterblijvende private investeringen blijven niettemin een punt van aandacht.

Ondanks dat het kabinet veel heeft moeten bezuinigen om de overheidsfinanciën te verbeteren, zijn verschillende maatregelen genomen om de uitgaven voor onderzoek en innovatie per saldo te verhogen. Zo heeft het kabinet extra middelen vrijgemaakt voor fundamenteel onderzoek. Ook zijn de budgetten van de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (wbso) en de innovatiebox de laatste jaren vergroot. De innovatiekracht van Nederland ondersteunt het kabinet ook met de oprichting van de investeringsinstelling Invest-NL. De instelling zal onder andere durfkapitaal leveren aan innovatieve bedrijven die zich in een opstartfase bevinden of daar net uitgroeien en via de private markt moeilijk aan investeringskapitaal kunnen komen.

¹⁶ Kamerstukken 28 165, nr. 266, 10 februari 2017.

¹⁷ Voor het voorstel voor landenspecifieke aanbevelingen, inclusief die voor Nederland, zie: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en.

¹⁸ OECD (2015). «OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015», p. 188.

2 Capita selecta

2.1 Inleiding

De Nederlandse economie trekt aan. De economie blijft groeien en de werkloosheid is snel gedaald, doordat het aantal banen toeneemt. De gunstige economische ontwikkelingen zorgen voor een verbetering van het begrotingssaldo en een lagere schuld.

De positieve economische ontwikkeling vertaalt zich voor veel Nederlandse huishoudens nog maar mondjesmaat in een stijgend besteedbaar inkomen. De koopkracht groeit langzamer dan de economie. Paragraaf 2.2 laat echter zien dat de koopkrachtontwikkeling maar een beperkt beeld geeft van de totale bestedingsmogelijkheden van huishoudens. Zo houden koopkrachtcijfers geen rekening met belangrijke levensgebeurtenissen, zoals wijzigingen in de gezinssamenstelling, pensionering of het vinden van een (nieuwe) baan. Hierdoor is het effect van bijvoorbeeld de aantrekkende arbeidsmarkt niet volledig zichtbaar in de koopkrachtcijfers. Daarnaast leggen collectief gefinancierde consumptievormen, vooral collectieve zorg, een steeds groter beslag op het bruto binnenlands product (bbp). Deze tendens matigt de ontwikkeling van de koopkracht, al profiteren huishoudens wel van (extra) zorg die zij gebruiken. Paragraaf 2.3 onderzoekt waarom de ontwikkeling van de reële lonen gematigd is in verhouding tot de economische groei. Een van de oorzaken is dat de krapte op de arbeidsmarkt – die uiteindelijk een impuls moet geven aan de loonontwikkeling – op dit moment nog beperkter is dan het lage werkloosheidscijfer doet vermoeden. Maar ook structurele factoren hebben mogelijk een matigend effect op de loonontwikkeling. Voorbeelden daarvan zijn de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de sterke groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).

Nederland is een sparende economie, met al sinds de jaren 80 een overschot op de lopende rekening. Paragraaf 2.4 laat zien dat grote bedrijven het belangrijkste deel van de besparingen voor hun rekening nemen. Internationale instellingen als het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Europese Commissie wijzen erop dat grote lopenderekening-onevenwichtigheden risico's met zich meebrengen voor de economie en de financiële stabiliteit. In de Nederlandse situatie is niet evident dat er economische verstoringen ten grondslag liggen aan het overschot. Als de loongroei zou aantrekken, zou dat wel leiden tot meer consumptie, meer import en een verlaging van het overschot op de lopende rekening.

De effecten van globalisering zijn op het niveau van de macro-economie positief, maar niet iedereen profiteert automatisch. Paragraaf 2.5 beschrijft hoe overheidsbeleid eraan kan bijdragen dat de baten van globalisering zo breed mogelijk neerslaan. Het gaat dan om overheidsbeleid dat gericht is op breed toegankelijk onderwijs, een arbeidsmarktbeleid dat flexibiliteit én zekerheid biedt en een activerende sociale zekerheid. Dergelijk beleid ondersteunt bovendien een relatief evenwichtige en stabiele inkomensverdeling.

De overheid moet erop bedacht zijn dat de capaciteit van mensen om weloverwogen beslissingen te nemen in bepaalde situaties onder druk kan komen te staan. Door inzichten uit gedragswetenschappen toe te passen kan de overheid burgers bij (financiële) beslissingen ondersteunen, zonder hun keuzevrijheid in te perken. Dit kan bijvoorbeeld door de burger een bepaalde «standaardoptie» voor te leggen of door een (sociale) norm te stellen. Paragraaf 2.6 geeft hiervan een aantal voorbeelden en betoogt dat meer kennis over de werking van zulke technieken overheidsbeleid effectiever kan maken.

Een belangrijke uitdaging voor Nederland is de transitie naar een CO₂-arme economie. Financiële prikkels stimuleren uitstoters om hun CO₂-emissies op een kostenefficiënte manier te verlagen, zoals paragraaf 2.7 beschrijft. Voorbeelden van die financiële prikkels zijn beprijzing van CO₂-uitstoot via belastingen of het Europese systeem van verhandelbare CO₂-rechten. De energietransitie vergt ook grootschalige investeringen in (energie)netwerken. Doordat zich verschillende vormen van marktfalen voordoen, is het noodzakelijk dat bedrijven en de overheid hierbij samenwerken.

2.2 Ontwikkeling van inkomen en koopkracht van huishoudens

In 2017 en 2018 neemt de koopkracht slechts beperkt toe, terwijl de economische groei doorzet. De ontwikkeling van de koopkracht is de jaarlijkse verandering van wat huishoudens te besteden hebben: hun bruto-inkomen min belastingafdrachten en premies, plus ontvangen toeslagen zoals kinderbijslag of zorgtoeslag, gecorrigeerd voor de inflatie. Ook op het niveau van de gehele economie blijft de toename van het inkomen dat aan huishoudens toevalt achter bij de economische groei. Deze maatstaven voor het huishoudinkomen vertellen echter maar een deel van wat mensen merken van de economische groei.

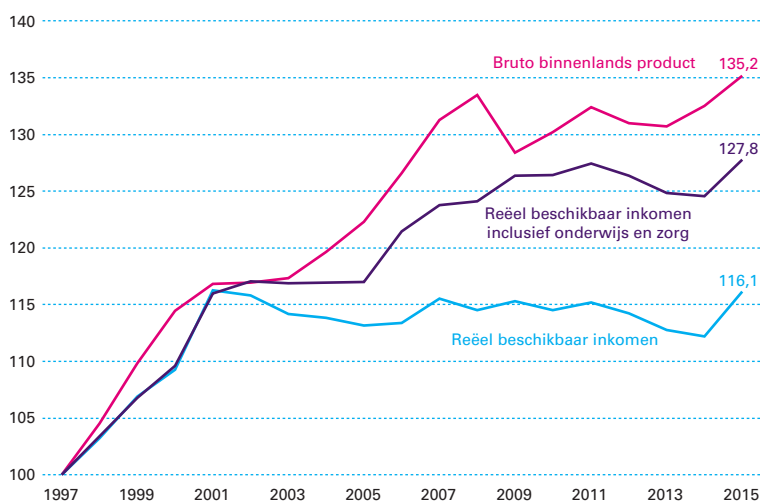
Collectief gefinancierde consumptie matigt de koopkrachtontwikkeling. Het aandeel van het netto nationaal inkomen dat naar huishoudens gaat¹⁹ is afgenomen van 62 procent in 1995 naar 55 procent in 2015. De rest van het nationaal inkomen gaat naar bedrijven of wordt uitgegeven door de overheid. Met name in de periode 2001–2007 is de economie sterk gegroeid, terwijl het besteedbaar inkomen van huishoudens min of meer stabiel bleef. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat een deel van de consumptie door huishoudens collectief wordt gefinancierd. Collectieve uitgaven aan zorg en onderwijs worden niet toegerekend aan het besteedbaar inkomen van huishoudens, maar aan de sector overheid. Huishoudens profiteren echter niet alleen van een hogere koopkracht, maar ook van hun (individuele) consumptie van zorg en onderwijs. De omvang van de collectieve uitgaven op deze gebieden is de afgelopen jaren flink toegenomen. Deze toename bestond voor het overgrote deel (85 procent) uit hogere zorguitgaven. Als het besteedbaar inkomen wordt gecorrigeerd voor deze toename, is het verschil tussen het besteedbaar inkomen van huishoudens en de economische groei kleiner (zie figuur 2.2.1, paarse lijn). De komende jaren zullen de zorguitgaven naar verwachting verder stijgen. Zonder nieuwe maatregelen wordt verwacht dat de reële zorguitgaven op de middellange termijn harder stijgen dan de economie. Als er niet op andere uitgaven wordt bezuinigd, zal zo het aandeel van het nationaal inkomen dat collectief wordt

¹⁹ Het netto nationaal besteedbaar inkomen is gelijk aan het bruto binnenlands product exclusief afschrijvingen en gecorrigeerd voor het saldo van primaire inkomens en inkomensoverdrachten met het buitenland.

uitgegeven toenemen. Overigens is ook het aandeel van het nationaal inkomen dat aan bedrijven toevalt de afgelopen jaren iets gedaald.

Figuur 2.2.1 Reëel beschikbaar inkomen huishoudens

Index 1997 = 100



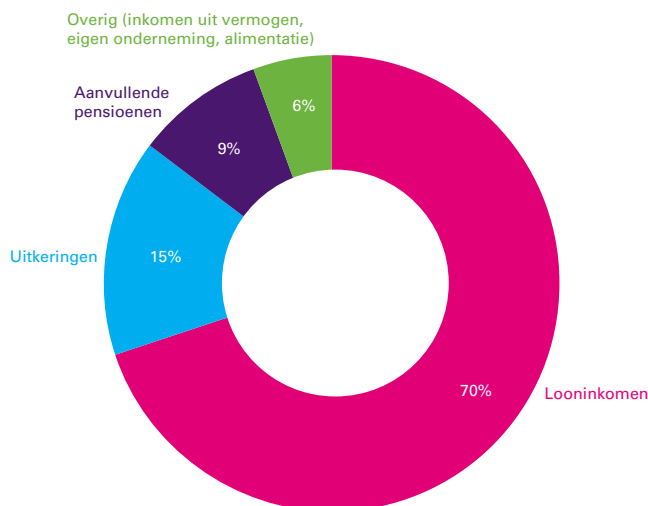
Bron: CBS Statline.

Bij de interpretatie en berekening van de koopkrachtontwikkeling is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Een eerste kanttekening is dat doorgaans de *statische* koopkracht gerapporteerd wordt. De statische koopkracht meet de verandering van het reëel besteedbaar inkomen van huishoudens, bij gelijke omstandigheden. De situatie van een individueel huishouden is echter per definitie niet statisch: mensen verliezen hun baan of maken promotie, gaan trouwen of scheiden of gaan met pensioen. Deze gebeurtenissen kunnen zorgen voor koopkrachtveranderingen van tientallen procenten, terwijl het bij statische koopkracht vaak om maximaal enkele procenten gaat. Bij beleidsvorming wordt ondanks deze beperkingen toch gekeken naar de statische koopkracht, omdat deze maatstaf goed inzichtelijk maakt wat het effect van overheidsbeleid is op het huishoudboekje van burgers. Een andere kanttekening is dat bepaalde prijsontwikkelingen verschillend neerslaan bij verschillende groepen, terwijl dit vaak niet zichtbaar is in de koopkrachtontwikkeling. Een stijging van de huren heeft via de inflatie bijvoorbeeld een effect op de koopkracht van alle huishoudens, terwijl die stijging in de praktijk alleen mensen raakt die hun huis huren.

De ontwikkeling van de koopkracht wordt vooral bepaald door de ontwikkeling van de lonen en de inflatie. Dit laat figuur 2.2.2 zien. De ontwikkeling van de contractlonen wordt in eerste instantie bepaald door de sociale partners, die tijdens cao-onderhandelingen eventuele loonruimte verdelen tussen werknemers en werkgevers. Daarnaast heeft de overheid directe invloed op het minimumloon, en op de hoogte van de meeste uitkeringen en inkomensoverdrachten, zoals de AOW en de bijstand. Deze uitkeringen vormen in totaal ongeveer 15 procent van het bruto-inkomen. Ook op een andere manier heeft de overheid invloed op de koopkracht: de overheid heft belastingen en premies om overheidsuitgaven aan bijvoorbeeld zorg, onderwijs, infrastructuur en defensie te financieren en een evenwichtige inkomensverdeling te bevorderen. De belastingen en premies drukken het besteedbaar inkomen en gaan daarmee ten koste van de koopkracht. Ten slotte heeft de overheid via de werkgeverslasten invloed op de loonruimte. Ook andere partijen en factoren hebben invloed op de koopkrachtontwikkeling. Pensioenfondsen

kunnen de pensioenpremies verhogen en de pensioenuitkeringen al dan niet indexeren of korten. Ook als zorgverzekeraars de nominale ziektekostenpremies aanpassen, beïnvloedt dit de koopkracht. Hogere hypotheekrentes leiden tot hogere woonlasten en dus lagere koopkracht, terwijl een hogere spaarrente juist een positief effect heeft op de koopkracht van huishoudens. Tot slot bepaalt de inflatie de daadwerkelijke waarde van het inkomen. De inflatie wordt vooral door internationale factoren beïnvloed, zoals het monetair beleid en de olieprijs.

Figuur 2.2.2 De samenstelling van het bruto-inkomen



Bron: CBS Statline.

Compensatie door de overheid van ouderen bij niet-indexatie door pensioenfondsen heeft voordelen en nadelen. Dikwijls wordt in de richting van de overheid gekeken om een achteruitgang van de koopkracht van ouderen bij niet-indexatie door pensioenfondsen te compenseren. De vraag is in hoeverre dit altijd in de eerste plaats de taak van de overheid moet zijn. De overheid bepaalt de spelregels voor de pensioenfondsen. Het niet-indexeren is het gevolg van ontwikkelingen op de financiële markten en van beleggingsbeslissingen van de betreffende pensioenfondsen. Het standaard «repareren» van de koopkracht door de overheid is niet gratis, maar betekent herverdeling tussen groepen. Bovendien treft uitblijvende indexatie niet alleen de huidige gepensioneerden, maar ook de uitkeringen van toekomstige gepensioneerden. Deze laatste groep wordt dubbel geraakt als de overheid uitblijvende indexatie compenseert: niet alleen betaalt deze groep de koopkrachtreparatie van huidige gepensioneerden, maar ook valt hun toekomstige koopkracht lager uit. Daarnaast haalt deze overheidsingreep de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van hun investeringsbeleid weg bij de pensioenfondsen.

2.3 Ontwikkeling van lonen

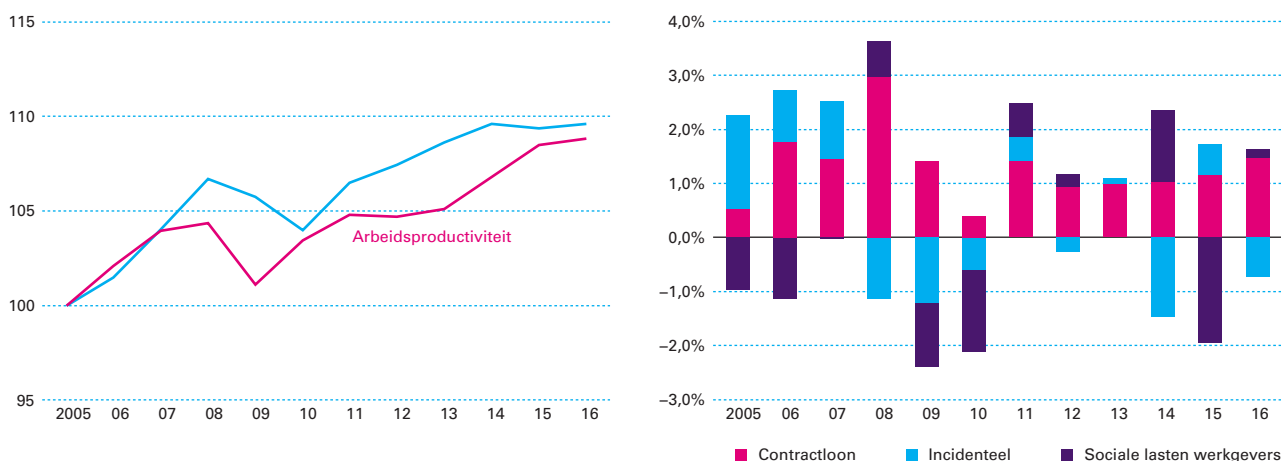
De groei van de economie en de toenemende krapte op de arbeidsmarkt gaan nog niet voor iedereen gepaard met een duidelijke stijging van lonen. De werkloosheid daalt; dat is een teken van een krappere arbeidsmarkt. Doorgaans leidt dit tot opwaartse druk op de lonen. Onder andere het Centraal Planbureau (CPB), De Nederlandsche Bank (DNB) en de Europese Commissie hebben dit jaar gewezen op de in

hun ogen gematigde loonontwikkeling in Nederland.²⁰ In de volgende alinea's komt aan de orde in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een krappe arbeidsmarkt en wat mogelijke verklaringen kunnen zijn voor de gematigde loonontwikkeling.

Sinds de crisis zijn de totale (reële) loonkosten ongeveer even hard gegroeid als de arbeidsproductiviteit. De totale loonkosten bestaan uit de contractlonen en incidentele lonen (samen het brutoloon), en uit de sociale lasten en premies voor werkgevers. De ruimte die bedrijven hebben om werkenden meer loon te betalen hangt op de lange termijn af van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, oftewel: van de toegevoegde waarde per gewerkt uur. Als de productiviteit toeneemt, kunnen bedrijven immers een hogere beloning uitkeren, zonder dat dit hun winstmarge drukt. De linkerzijde van figuur 2.3.1 laat zien dat de loonkosten en de productiviteit bij bedrijven op de kortere termijn niet exact gelijk opgaan²¹, maar dat over een periode van ongeveer tien jaar wel min of meer doen. De rechterfiguur laat zien dat de stijging van de totale loonkosten in de afgelopen jaren vooral toe te schrijven is aan een relatief stabiele groei van de contractlonen, ook tijdens de crisisjaren. De incidentele lonen en sociale werkgeverslasten zijn juist gedaald tijdens de crisis, waardoor ze nu op een lager niveau liggen dan in 2008.

Figuur 2.3.1 Totale reële loonkosten per gewerkt uur en arbeidsproductiviteit bij bedrijven (links) en Onderdelen van reële loonkosten per gewerkt uur bij bedrijven (rechts)

Index 2005 = 100



Bron: CPB (2017). *Macro Economische Verkenning 2015–2018*.

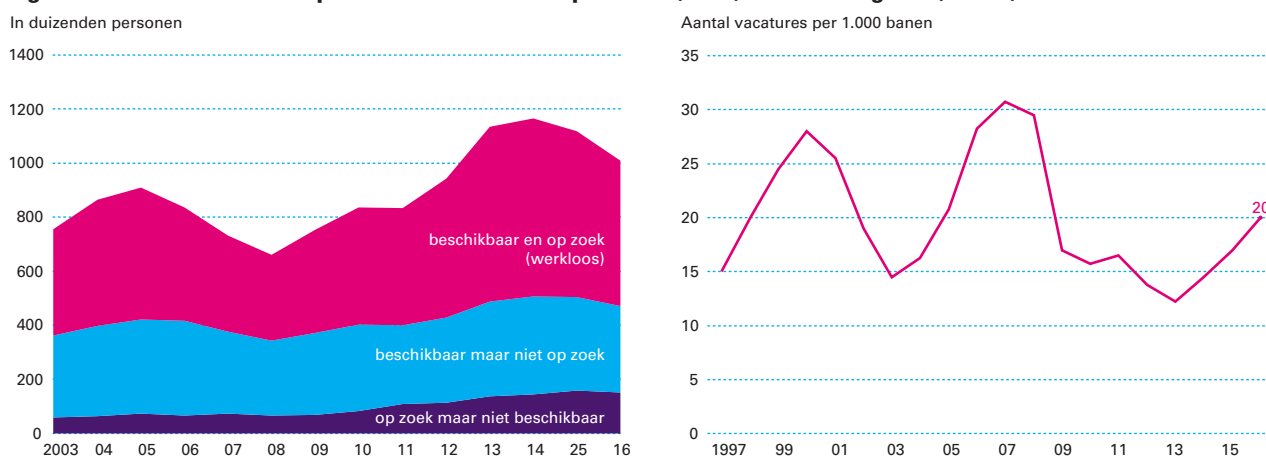
De krapte op de arbeidsmarkt blijkt nog beperkt. Dit is te zien aan het aanzienlijke onbenutte arbeidspotentieel en de vacaturegraad. De werkloosheid is snel gedaald onder invloed van de conjunctuur en is bijna weer op zijn evenwichtsniveau. De lage werkloosheid biedt echter een beperkt beeld van de krapte op de arbeidsmarkt. In de werkloosheidscijfers worden alleen mensen meegeteld die én actief op zoek zijn naar werk, én direct beschikbaar zijn. Er zijn ook mensen die in potentie wel kunnen en willen werken, maar niet direct beschikbaar of op zoek zijn, bijvoorbeeld omdat zij hun kansen op werk laag inschatten. Andere mensen zijn op zoek naar een baan, maar kunnen niet meteen aan het

²⁰ Zie o.a. CPB (2017). *Juniraming 2017*; De Nederlandsche Bank (2017). *Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten Najaar 2017*; en Europese Commissie (2017). *Landenrapport voor Nederland*.

²¹ In sommige sectoren, zoals de zorg en de overheid, is de productiviteit moeilijk te meten. Daarom laat de grafiek enkel de loon- en productiviteitsontwikkeling bij bedrijven zien.

werk, omdat ze bijvoorbeeld in de laatste fase van hun studie zitten of tijdelijke zorgtaken hebben. Het *totale onbenutte arbeidspotentieel* bedraagt momenteel nog ruim één miljoen mensen. Dat is ruim meer dan voor de crisis (zie figuur 2.3.2). Daarnaast zijn er volgens het CBS circa 460 duizend mensen die in deeltijd werken, en liever per direct meer uren zouden willen maken dan ze nu doen. Ook zij dragen eraan bij dat de arbeidsmarkt minder krap is dan de lage werkloosheidscijfers doen vermoeden. Het *aantal openstaande vacatures* is ook nog niet op het niveau van voor de crisis. Alleen in sommige sectoren, zoals in de ICT en de horeca, is dat wel het geval.

Figuur 2.3.2 Onbenut arbeidspotentieel in duizenden personen (links) en vacaturegraad (rechts)



Bron: CBS Statline.

Naast conjuncturele factoren spelen structurele factoren mogelijk ook een rol bij de tot nu toe relatief gematigde loonontwikkeling. Zo is het denkbaar dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt de loonontwikkeling beïnvloedt, hoewel de werking en omvang van dit effect nog onduidelijk zijn.²² Een zzp'er met hetzelfde brutoloon als een vergelijkbare werknemer houdt een hoger beschikbaar inkomen over in vergelijking met een werknemer met eenzelfde bruto-inkomen, vanwege fiscale voordelen als de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Dit kan zorgen voor neerwaartse druk op de tarieven van zzp'ers en op de lonen van werknemers.²³ Daarnaast heeft een deel van de flexibele arbeidskrachten (zoals veel uitzendkrachten en payrollmedewerkers) soberdere secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals de opbouw van een pensioen. Internationaal empirisch onderzoek laat ook zien dat flexibilisering van de arbeidsmarkt samenhangt met een zwakkere onderhandelingspositie van vakbonden, wat een matigende invloed heeft op de loonontwikkeling.²⁴ Globalisering zorgt ervoor dat werkenden in hoge-inkomenslanden moeten concurreren met goedkopere arbeid elders, en technologische vooruitgang betekent dat bepaalde soorten werk door machines kunnen worden overgenomen (zie ook paragraaf 2.5). Deze ontwikkelingen kunnen de afgelopen jaren mogelijk een effect hebben gehad op de loonvorming in Nederland. Hoewel de loonontwikkeling de afgelopen jaren bescheiden was, zal naar verwachting meer druk ontstaan op de lonen naarmate de arbeidsmarkt krappere wordt.

²² Juniraming CPB (2017).

²³ Eindrapport IBO Zelfstandigen zonder personeel (2015).

²⁴ Zie bijvoorbeeld OESO (2015). *The labour share in G20 economies. Report prepared for the G20 Employment Working Group*.

2.4 Inzicht in het Nederlandse lopenderekeningoverschot

Nederland heeft sinds begin jaren 80 van de vorige eeuw een spaaroverschot. Een land dat meer inkomen genereert dan het consumeert en binnenlands investeert, heeft een spaaroverschot. Dit spaaroverschot staat ongeveer gelijk aan het verschil tussen de export en de import,²⁵ en wordt ook wel het lopenderekeningoverschot genoemd. Een land met een overschot op de lopende rekening investeert zijn spaarsaldo in het buitenland, en verwerft zo een claim op buitenlandse activa. Tegenover landen die een overschot hebben op de lopende rekening staan per definitie landen met een tekort. Deze landen wenden spaaroverschotten uit andere landen aan om investeringen te plegen.

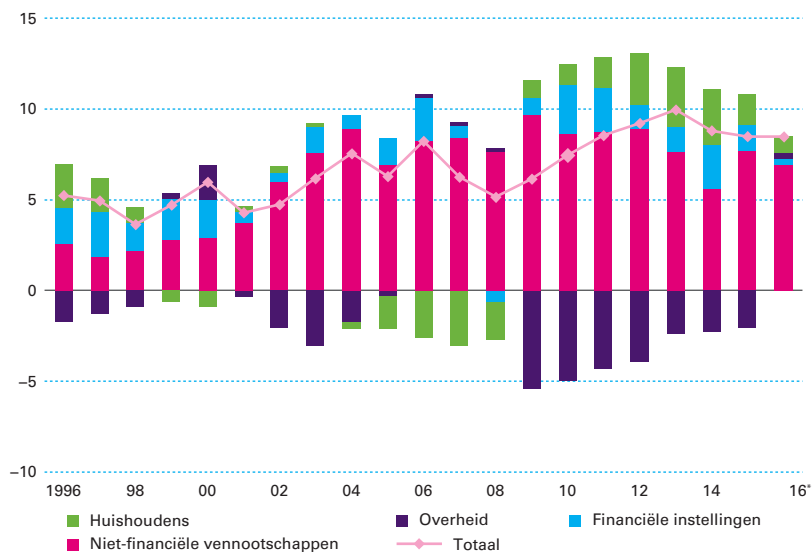
Het Nederlandse spaaroverschot is vooral toe te schrijven aan bedrijven, en aan in Nederland gevestigde multinationals in het bijzonder. Een uitsplitsing van het nationale spaarsaldo naar de sectoren huishoudens, overheid en bedrijven laat zien dat niet-financiële bedrijven verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de besparingen (figuur 2.4.1). De nettobesparingen (brutobesparingen minus investeringen) van Nederlandse bedrijven blijken aanzienlijk hoger te zijn dan die van bedrijven uit andere Europese landen. Een belangrijke reden hiervoor is dat in Nederland relatief veel hoofdkwartieren van multinationals gevestigd zijn. Dit komt voor een deel doordat Nederland een klein land is, waardoor succesvolle Nederlandse bedrijven zijn gegroeid door over de grens te opereren. Ook is het aantrekkelijke Nederlandse vestigingsklimaat een factor in de vestiging van sommige grote multinationals in Nederland. Grote in Nederland gevestigde bedrijven maken sinds de eeuwwisseling hogere winsten. In toenemende mate worden deze gedreven door hun buitenlandse dochtermaatschappijen, waarvan de winsten in Nederland worden geboekt.²⁶ Voor zover deze hogere winst niet wordt uitgekeerd aan aandeelhouders, draagt hij bij aan de oploop van de bedrijfsbesparingen. De aanwezigheid van multinationals, die een flink deel van het spaarsaldo van bedrijven vertegenwoordigen, vertekent wel enigszins de verhouding tussen besparingen door bedrijven en huishoudens. Hun winsten worden weliswaar statistisch gezien in Nederland als bedrijfsbesparingen geboekt, maar komen in economische zin vooral toe aan hun buitenlandse aandeelhouders zodra zij worden uitgekeerd.²⁷ Omgekeerd hebben Nederlandse huishoudens, via hun pensioenbesparingen, ook forse claims opgebouwd op ingehouden winst van buitenlandse bedrijven. In recente jaren waren deze tegengestelde effecten van een vergelijkbare orde van grootte, en was hun effect op het lopenderekeningssaldo dus klein.

²⁵ Naast het saldo van export en import (dat gelijk staat aan de handelsbalans) wordt het lopenderekeningssaldo ook beïnvloed door het saldo primaire en secundaire inkomens. Dit saldo is veel kleiner dan de handelsbalans, en bestaat uit grensoverschrijdende inkomensstromen die niet aan goederen- en dienstenverkeer gerelateerd zijn, zoals rente, dividenden en lonen, en uit grensoverschrijdende inkomensoverdrachten aan bijvoorbeeld ontwikkelingshulp en inkomensoverdrachten van en aan de Europese Unie.

²⁶ Als buitenlandse dochters deze winsten aanwenden om te investeren worden deze aan het land van de dochter toegerekend, en leiden zij dus niet tot een afname van het nettospaaroverschot van Nederland. Omgekeerd worden winsten van Nederlandse dochterbedrijven van buitenlandse moederconcerns toegerekend aan het land van het moederconcern, en worden Nederlandse investeringen van deze bedrijven in Nederland geboekt.

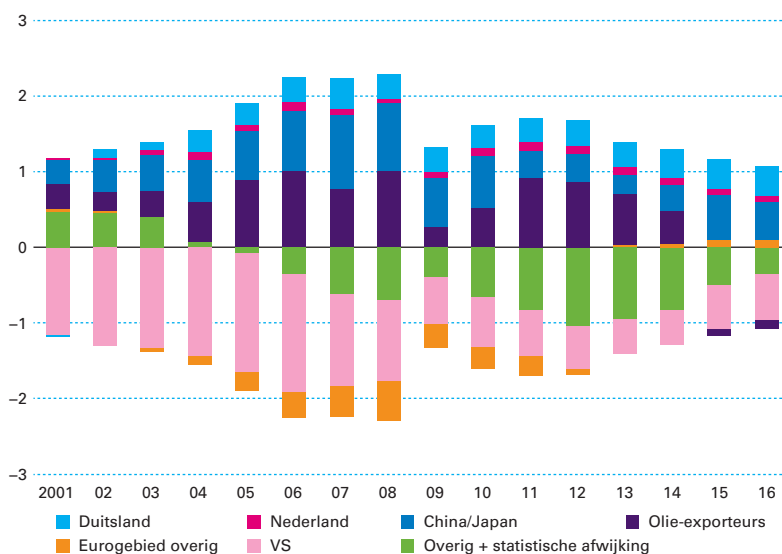
²⁷ Als deze ingehouden winsten als dividend worden uitgekeerd aan de buitenlandse aandeelhouders, zal deze uitkering statistisch worden geboekt als een inkomensoverdracht en zal deze in mindering worden gebracht op de Nederlandse lopende rekening. Op deze manier heeft het dividendbeleid van grote Nederlandse multinationals een relatief groot effect op de lopende rekening.

Figuur 2.4.1 Saldo lopende rekening naar sector (als percentage bbp)



Bron: CBS Statline.

Volgens internationale instellingen zoals het IMF en de Europese Commissie kunnen grote lopenderekeningonevenwichtigheden risico's met zich meebrengen. Het Nederlandse spaaroverschot is geleidelijk gedaald van 10,2 procent bbp in 2013 naar een raming van 7,2 procent in 2017, maar desondanks blijft het overschot in internationaal perspectief fors, zoals figuur 2.4.2 laat zien. Het IMF en de Europese Commissie stellen dat grote lopenderekeningoverschotten in landen als Duitsland en Nederland kunnen wijzen op een achterblijvende binnenlandse vraag, waardoor de vraag naar exportproducten van andere landen afneemt en de economische groei in die landen wordt geremd. Ook zouden overmatige lopenderekeningonevenwichtigheden een risico vormen voor de wereldwijde financiële stabiliteit, omdat tekortlanden kwetsbaar zijn voor een plotselinge stop van de instroom van buitenlandse investeringen.

Figuur 2.4.2 Lopenderekeningoverschotten en -tekorten (in 1.000 miljarden USD)

Bron: IMF (2017). [External Sector Report](#).

Het is lastig te bepalen in welke mate een overschot een teken is van een (beleids)verstoring. Er kunnen goede redenen zijn voor een overschot, zoals de behoefte om te sparen bij een vergrijzende bevolking. Forse overschotten kunnen echter ook duiden op binnenlandse economische verstoringen, waardoor consumptie of binnenlandse investeringen op een onwenselijk laag niveau liggen. Dit kan aanleiding zijn om beleidsaanpassingen door te voeren. Internationale instellingen raadden landen met grote spaaroverschotten de afgelopen jaren aan maatregelen te nemen om deze overschotten terug te brengen.²⁸ Twee terugkerende aanbevelingen voor Nederland zijn om de binnenlandse vraag te stimuleren door een hogere loongroei te bevorderen of de overheidsbestedingen te verhogen, en om maatregelen te nemen om de binnenlandse (overheids)investeringen te verhogen.

De Nederlandse overheid voert geen beleid dat gericht is op het sturen van het lopende rekeningsaldo. Wel is een evenwichtige economische ontwikkeling een belangrijke beleidsdoelstelling. Dit betekent aan de ene kant dat de overheid in perioden van hoogconjunctuur terughoudend moet zijn met het verhogen van de overheidsuitgaven. In tijden van economische voorspoed, zoals bij de huidige hoge groei, dient er voldoende aandacht te zijn voor het terugbrengen van de staatsschuld en heeft herstel van budgettaire buffers de voorkeur boven het verder aanjagen van de binnenlandse vraag met extra overheidsbestedingen. Aan de andere kant verdient ook een evenwichtige ontwikkeling van de lonen en de koopkracht van huishoudens aandacht. Door de lastenverlaging op arbeid die het kabinet heeft doorgevoerd neemt ceteris paribus het besteedbaar inkomen van huishoudens toe, en stijgen de binnenlandse consumptie en de invoer. Zoals paragraaf 2.3 betoogde, zal meer druk ontstaan op de lonen naarmate de arbeidsmarkt krappere wordt. Hogere totale loonkosten leiden tot een verslechtering van de prijsconcur-

²⁸ In de EU maakt de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) deel uit van het Europese semester. In dit kader worden onevenwichtigheden in lidstaten gemonitord. De Europese Commissie stelt dat een overschot op de lopende rekening van meer dan 6% kan duiden op een onevenwichtigheid.

rentiepositie en een lager lopenderekeningoverschot. Indien de loonruimte wordt aangewend voor hogere cao-lonen, en niet voor gunstigere secundaire arbeidsvoorwaarden (zoals pensioenopbouw), zou er via een tweede kanaal, namelijk hogere consumptie en meer import, eveneens een dempend effect op het spaaroverschot zijn. Ook hogere investeringen leiden tot een verlaging van het lopende rekeningoverschot. De bedrijfsinvesteringen stonden tijdens de crisis onder druk, maar zijn recentelijk gestegen tot ongeveer het langjarige gemiddelde. De overheidsinvesteringen liggen nog iets lager dan voor de crisis. Om investeringen een extra steun in de rug te geven, heeft het kabinet de oprichting van Invest-NL aangekondigd (zie paragraaf 1.4). Indirect zou overheidsbeleid dus een dempend effect kunnen hebben op het Nederlandse spaarsaldo.

2.5 Nationaal beleid om globalisering in goede banen te leiden

Globalisering leidt tot hogere productiviteit en welvaart. De term «globalisering» verwijst naar een voortschrijdend proces van wereldwijde economische, politieke en culturele verwevenheid. Op economisch terrein komt dit onder meer tot uitdrukking in toenemende intensiteit van internationale handel in goederen en diensten, en een stijgende mobiliteit van kapitaal en mensen. Dit zorgt ervoor dat mondiale productiepatronen veranderen: landen gaan zich specialiseren in de productie van die goederen en diensten of taken die zij, vergeleken met andere landen, efficiënt kunnen produceren of leveren. Deze specialisatie leidt tot schaalvergroting en een stijgende productiviteit, en een groter nationaal inkomen. Globalisering bevordert bovendien kennisoverdracht tussen landen en verspreidt nieuwe technologie, wat eveneens leidt tot hogere productiviteit. Voor consumenten is door globalisering een groter assortiment producten en diensten verkrijgbaar tegen lagere prijzen. Lagere prijzen voor artikelen als kleding, voedingsmiddelen en elektronica leiden tot een hoger reëel inkomen. De OESO laat zien dat de reële koopkracht van het mediane Nederlandse huishouden ongeveer 45 procent hoger is door internationale handel, in vergelijking met een situatie van autarkie (waarin geen internationale handel plaatsvindt).²⁹ Voor huishoudens in de onderste 10 procent van de inkomensverdeling is dat zelfs 60 procent hoger, omdat zij een groter deel van hun inkomen aan verhandelbare producten uitgeven. Lagere prijzen kunnen in sommige gevallen voortkomen uit niet-duurzame productie. Door in te zetten op verduurzaming van internationale waardeketens draagt het kabinet bij aan betere arbeids- en milieuomstandigheden in ontwikkelingslanden.

Niet iedereen gaat er door het wegnemen van handelsbarrières op vooruit. Specialisatie en veranderende productieprocessen leiden tot een herschikking van productiefactoren en banen van relatief minder productieve naar relatief productievere sectoren. Bij deze herschikking spelen overigens ook technologische ontwikkelingen zoals automatisering een belangrijke rol. De productieve sectoren groeien, waardoor de werkgelegenheid stijgt, maar de keerzijde is dat de werkgelegenheid in andere sectoren kan afnemen. Mensen die als gevolg van dit proces hun baan kwijtraken kunnen niet altijd naadloos de overgang naar nieuw werk maken. Nieuwe banen ontstaan bijvoorbeeld op een andere locatie, of vergen andere vaardigheden. Voor sommige mensen is het moeilijk zich hieraan aan te passen, vooral als veranderingen snel gaan. Het wegnemen van handelsbarrières houdt ook in dat landen op sommige gebieden beleidsvrijheid opgeven. Volgens het kabinet moeten overheden

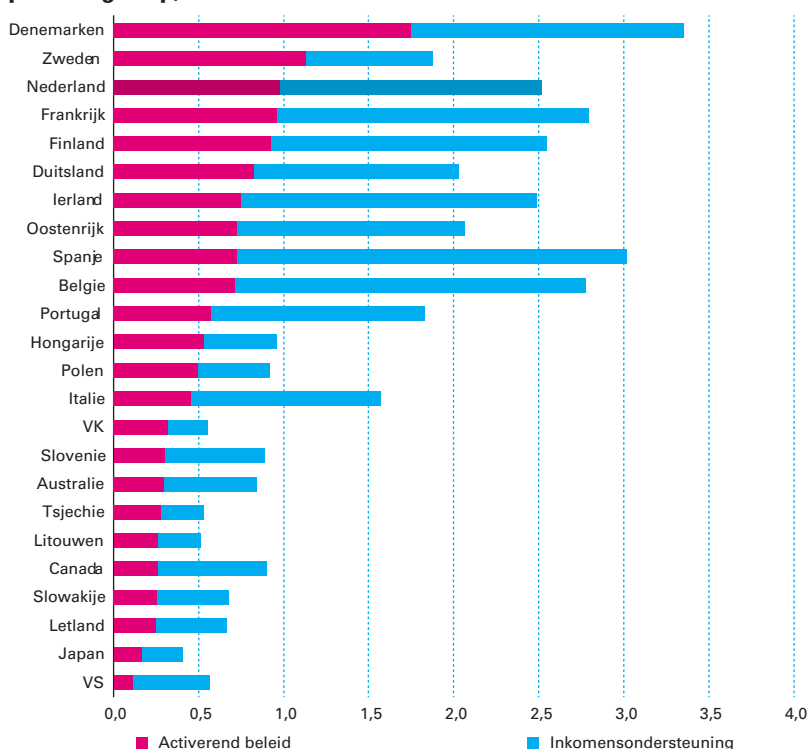
²⁹ «OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 1». [Chapter 2](#).

desondanks genoeg beleidsruimte behouden om het publieke belang te dienen. Nederland zet zich daarom in voor hoge internationale standaarden, onder andere op het terrein van milieubescherming en arbeidsvoorwaarden. In de handelspolitiek is verder de inzet om de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen over maatschappelijk verantwoord ondernemen op te nemen in handels- en investeringsakkoorden.

Om maatschappelijk draagvlak voor globalisering te behouden is het nodig dat de baten van globalisering breed neerslaan. Een economie die zich, als gevolg van globalisering en technologische vooruitgang, steeds verder specialiseert in de productie van geavanceerde producten en diensten vraagt werknemers met specifieke kennis en vaardigheden. Een excellent en breed toegankelijk onderwijsstelsel draagt eraan bij dat zo veel mogelijk Nederlanders diploma's halen die van waarde zijn op de arbeidsmarkt, en dat zij kunnen anticiperen op de veranderingen die zich daar voltrekken. Activerend arbeidsmarktbeleid bevordert dat het arbeidsproces breed toegankelijk is, door enerzijds te zorgen dat werk voor alle inkomensniveaus voldoende loont, en anderzijds werknemers te helpen de transitie te maken van krimpende naar groeiende sectoren. Dit doet er niet aan af dat van mensen zelf initiatief en verantwoordelijkheid wordt verwacht bij de omgang met kansen en onzekerheden op de arbeidsmarkt. Daarnaast is een activerend sociaaleconomisch stelsel beschikbaar voor degenen die blootstaan aan negatieve gevolgen van globalisering, en die moeite hebben om mee te komen met de economische veranderingen die zich mede door globalisering voltrekken. Hiermee worden zij ondersteund om zo veel mogelijk te participeren in de samenleving.

Hoewel globalisering ertoe leidt dat grenzen tussen landen vervagen, houden landen op sociaaleconomisch gebied aanzienlijke nationale beleidsruimte. Regeringen kunnen de gevolgen van globalisering zo veel mogelijk in goede banen leiden. Landen maken duidelijk verschillende keuzes, bijvoorbeeld in de mate waarin zij zich inzetten voor breed toegankelijk onderwijs, goed arbeidsmarktbeleid en inkomenssteun als dat echt nodig is. Ter illustratie toont figuur 2.5.1 de publieke middelen die landen besteden aan activerend arbeidsmarktbeleid zoals loonsubsidies, begeleiding en omscholing voor mensen die zoeken naar een nieuwe baan. De figuur toont ook de overheidsuitgaven aan inkomensondersteuning voor diegenen die geen betaald werk hebben. De beide typen beleid kunnen complementair aan elkaar werken: uitkeringen stimuleren mensen niet om te zoeken naar een baan («moreel gevaar»), maar dit effect kan verminderd worden door werkzoekenden te ondersteunen met activerend arbeidsmarktbeleid. Nederland behoort samen met de Scandinavische landen tot de landen die aan beide beleidscategorieën relatief veel uitgeven. De Angelsaksische landen, Ierland uitgezonderd, besteden hier weinig publieke middelen aan.

Figuur 2.5.1 Publieke uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid (blauw) en inkomensondersteuning (rood) voor mensen die geen baan hebben (als percentage bbp)



Bron: IMF, WTO, Wereldbank (2017). [Making Trade an Engine of Growth for All](#).

Er is veel discussie over het effect van globalisering en technologische vooruitgang op inkomensongelijkheid binnen landen.

Opkomende economieën hebben vaak een groot arbeidsaanbod. Als zij integreren in internationale waardeketens kan de vraag naar lager en vooral middelbaar opgeleide werknemers in ontwikkelde economieën afnemen, met een relatieve daling van hun loon ten opzichte van hogeropgeleiden als gevolg. Ook arbeidsmigratie vanuit lage(re)lonen-landen kan druk zetten op lonen in de meest ontwikkelde landen. Technologische vooruitgang heeft een vergelijkbaar en volgens recente empirische onderzoeken groter effect, doordat met name beroepen die een lage of middelbare opleiding vereisen, gevoelig zijn voor automatisering.³⁰ Als beide ontwikkelingen leiden tot relatief lagere lonen in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt, en werknemers moeilijk doorstromen naar nieuwe banen, zal de inkomensongelijkheid toenemen.

De ongelijkheid van het besteedbare inkomen in Nederland is relatief laag en stabiel. Figuur 2.5.2 toont de ginicoëfficiënt³¹ van het besteedbaar inkomen in de OESO landen. In Nederland is deze ginicoëffi-

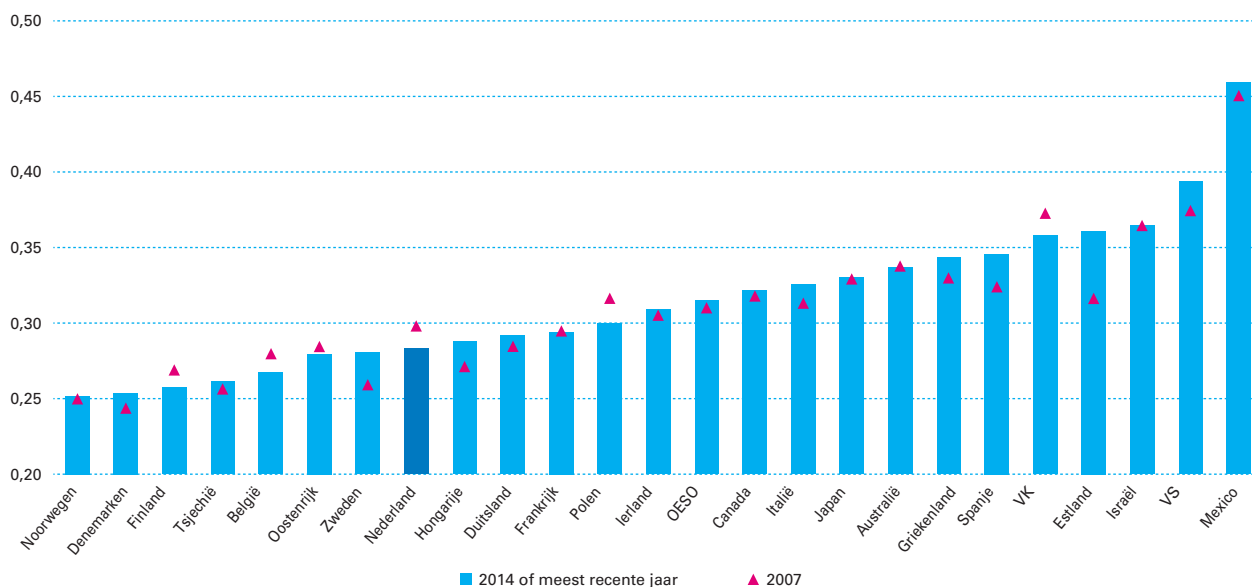
³⁰ Hoewel het moeilijk is het relatieve belang van internationale handel en technologische ontwikkeling te onderscheiden, suggereert de recente literatuur dat het effect van technologische vooruitgang op de vraag naar lager- en middelbaar opgeleide arbeid in ontwikkelde landen aanzienlijk belangrijker is dan van handel.

Zie bijvoorbeeld «[Causes and consequences of income inequality: a global perspective](#)», Dabla-Norris et al. 2015, «Een mondiaal perspectief op technologie, handel en de vraag naar arbeid» Timmer (2015) en «[The demand for skills 1995–2008: A global supply chain perspective](#)», Los, Timmer en De Vries (2014).

³¹ De inkomensongelijkheid kan worden gemeten met de Gini coëfficiënt. Deze indicator neemt een waarde aan tussen 0 en 1. De waarde 0 correspondeert met een situatie van perfecte

ciënt ongeveer 0,29. De ginicoëfficiënt van primaire inkomens³² is met 0,56 significant hoger³³. Het verschil tussen deze twee waarden is het effect van herverdelend overheidsbeleid. De progressieve belastingheffing en met name sociale uitkeringen zoals de bijstand en de AOW, evenals uitkeringen wegens werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid dempen de ongelijkheid van besteedbare inkomens. Hoewel de ongelijkheid van primaire inkomens in Nederland sinds de eeuwwisseling licht is gestegen, heeft herverdeling door overheidsbeleid ervoor gezorgd dat de ongelijkheid van het besteedbaar inkomen niet significant is veranderd.³⁴ Herverdeling door de overheid kent ook nadelen. Naarmate de overheid inkomensongelijkheid meer gaat gladstrijken, loont het financieel minder om hard te werken, te investeren in onderwijs, of risico's te nemen door een onderneming te starten.

Figuur 2.5.2 Ginicoëfficiënt OESO-landen 2007 en 2014



Bron: OESO, eigen bewerking.

Voortschrijdende globalisering en technologische vooruitgang kunnen goed samengaan met een relatief gelijkmatige inkomensverdeling. Een aantal van de meest open en technologisch geavanceerde economieën in de wereld, Nederland en de Scandinavische landen, slagen erin om een sterke integratie in internationale handelsketens te combineren met een vanuit mondiaal perspectief lage inkomensongelijkheid. Deze landen kennen zowel relatief hoge uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid, als een relatief grote mate van herverdeling. De ongelijkheid

gelijkheid waarin iedereen hetzelfde inkomen heeft, en de waarde 1 correspondeert met een situatie van perfecte ongelijkheid waarin één persoon al het inkomen heeft en de rest van de bevolking geen inkomen heeft.

³² Primaire inkomens is bruto inkomen uit arbeid, de eigen onderneming en vermogen, inclusief aanvullende pensioenuitkeringen.

³³ «De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990–2014», Caminada, Goudswaard en Been (2017).

³⁴ Interessant is overigens dat de ongelijkheid van primaire inkomens van Nederlanders van werkende leeftijd (25 tot 64 jaar) tussen 1990 en 2014 – de jaren waarin globalisering een vlucht nam – maar in zeer beperkte mate is opgelopen (Caminada, Goudswaard en Been, 2017). Het grootste deel van de toename van primaire inkomensongelijkheid wordt waarschijnlijk veroorzaakt door vergrijzing: een toename van het aandeel gepensioneerden in de totale bevolking, die een lager marktinkomen hebben dan de werkende bevolking, leidt tot hogere primaire inkomensongelijkheid.

is significant hoger in landen waar minder aandacht en middelen zijn voor beleid om diegenen die achter dreigen te blijven te ondersteunen, zoals de VS en het VK.

Draagvlak voor globalisering is niet vanzelfsprekend. De aanpassingen die met globalisering samenhangen moeten in goede banen worden geleid. Daarvoor is een goede combinatie en efficiënte inzet nodig van activerende prikkels en inkomensondersteuning voor mensen die een soms moeilijke transitie moeten maken. Om ervoor te zorgen dat de baten van globalisering voor iedereen bereikbaar zijn, is het bovendien essentieel dat het onderwijsstelsel en de arbeidsmarkt breed toegankelijk zijn. Dit zijn zaken waaraan Nederland moet blijven werken. Om te zorgen dat dit beleid ook in de toekomst betaalbaar blijft, en om draagvlak voor globalisering verder te bestendigen, is het bovendien belangrijk dat degenen die profiteren van globalisering voldoende bijdragen aan de collectieve middelen. Dat is met name een uitdaging waar het gaat om internationaal mobiele bedrijven, die mogelijkheden hebben om belasting te ontwijken of te ontduiken door verschillen in nationale fiscale stelsels. Om deze praktijken te bestrijden zijn in voorbije jaren in internationaal verband verschillende maatregelen getroffen, bijvoorbeeld in het kader van het Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-project in OESO-verband. Veel van de BEPS-afspraken zijn vervolgens tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016 omgezet in afdwingbare EU-regelgeving in de richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1). Deze regelgeving bevat onder andere afspraken over *country-by-country-reporting* tussen belastingdiensten, inperking van excessieve renteaftrek en de aanpak van hybride mismatches binnen de EU. Kort na het Nederlandse voorzitterschap is de aanpak van hybride mismatches uitgebreid naar hybride mismatches met derde landen (ATAD2). Tot slot is het belangrijk dat onderhandelingen over nieuwe handelsakkoorden in de toekomst transparanter worden en dat de informatievoorziening hierover beter wordt. Er moet voldoende ruimte en gelegenheid zijn voor inspraak van stakeholders als burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Via het Breed Handelsberaad worden maatschappelijke organisaties bij deze discussie betrokken.

2.6 Inzichten uit gedragswetenschappen

Inzichten uit de gedragswetenschappen bieden waardevolle aangrijpingspunten bij het maken van beleid. Mensen nemen beslissingen vaak niet alleen op basis van rationele overwegingen, maar ze worden beïnvloed door allerlei sociale en psychologische factoren. Door gebruik te maken van zulke inzichten kan effectiever overheidsbeleid worden gemaakt. Dit benadrukt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn omvangrijke recente rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid», dat voortbouwt op eerdere adviesrapporten.³⁵ Volgens de WRR gaat veel overheidsbeleid uit van de eigen verantwoordelijkheid en redzaamheid van burgers. De WRR stelt dat redzaamheid niet alleen vraagt om denkvermogen en cognitieve vaardigheden, maar ook om «doenvermogen». Hiervoor zijn vaardigheden relevant als het kunnen maken van een plan, in actie komen, volhouden en omgaan met verleidingen en tegenslag, zoals figuur 2.6.1 laat zien. Doenvermogen houdt enigszins verband met opleidingsniveau, maar ook hoogopgeleiden scoren soms laag op dit vlak. Bovendien is stress van invloed: die vermindert het denk- en doenvermogen van mensen. Op momenten dat het leven tegenzit en redzaamheid essentieel is om goede beslissingen te nemen en daarnaar te handelen,

³⁵ Kamerstuk 34 000-XIII nr. 140.

zoals bij echtscheiding of ontslag, kunnen de hiervoor noodzakelijke vermogens worden aangetast. Dit kan er bijvoorbeeld aan bijdragen dat mensen in een onhoudbare schuldpositie terechtkomen. Om die reden is het bij de uitvoering van beleid belangrijk om ruimte te bieden voor een aanpak die gericht is op het individu.

Figuur 2.6.1 Denkvermogen en doenvermogen bepalen samen redzaamheid



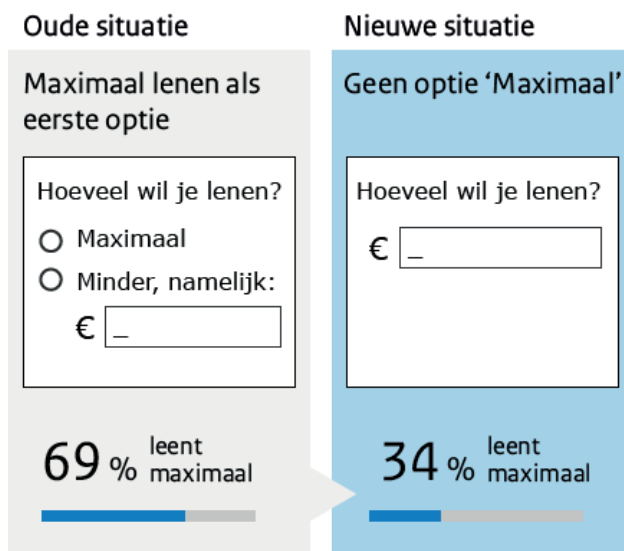
Bron: Naar figuur 1.1 «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid» WRR 2017.

Een voorbeeld van de toepassing van de inzichten uit gedragswetenschappen is te zien bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

DUO gebruikt gedragsinzichten om studenten te helpen bewust te lenen, zonder dat de keuzevrijheid wordt ingeperkt. Voorheen hadden studenten die wilden lenen de optie om met een druk op de knop te kiezen voor «maximaal lenen». In 2014 verwijderde DUO de optie «maximaal lenen» uit het keuzemenu en moesten studenten zelf aangeven hoeveel ze wilden lenen. Figuur 2.6.2 laat zien dat hierdoor het aandeel nieuwe studenten dat koos voor maximaal lenen halveerde.³⁶

³⁶ Van der Steeg en Waterreus (2015).

Figuur 2.6.2 Effect van standaardoptie bij het aanbieden van studieleningen door DUO (vereenvoudigde weergave)



Ook de Belastingdienst maakt actief gebruik van gedragsinzichten. Zo probeert de dienst burgers te stimuleren vrijwillig en op tijd aan hun fiscale verplichtingen te voldoen. Voor veel burgers en bedrijven is het invullen van de aangifte inkomstenbelasting, waarvoor de Belastingdienst jaarlijks ruim 8,6 miljoen uitnodigingen verstuurt, een ingewikkelde taak. De Belastingdienst constateerde dat er bij het invullen regelmatig fouten werden gemaakt bij het invullen. Om het invullen gemakkelijker te maken en het aantal fouten te beperken ontwikkelde de Belastingdienst de vooraf ingevulde aangifte. Hierdoor ontstond een soort standaardoptie. Mensen hoeven nu alleen nog maar te controleren of de aangifte klopt. Alleen als dat niet het geval is, hoeven ze gegevens aan te passen. Dit maakt aangifte doen een stuk gemakkelijker. Ook door een beroep te doen op sociale normen kan de Belastingdienst de belastingmoraal van burgers en bedrijven ondersteunen. Door te benoemen welk gedrag de meeste mensen vertonen, zijn anderen geneigd dit te volgen. De Belastingdienst heeft belastingplichtigen er bijvoorbeeld op gewezen dat de meeste mensen hun aangifte op tijd indienden. Toen deze techniek – samen met een aantal andere beïnvloedingsprincipes – werd toegepast steeg het aantal mensen dat de gevraagde informatie stuurde met 10 procentpunten ten opzichte van de standaardbrief waarin mensen niet gewezen werden op de sociale norm.

Het is bijzonder belangrijk om consumenten te ondersteunen bij het maken van goede keuzes op financieel-economisch terrein. Veel financiële keuzes hebben ingrijpende en langdurende gevolgen. Een pensioen-, hypotheek- of verzekeringsproduct zit vaak ingewikkeld in elkaar. Het kan voor mensen lastig zijn om goed in te schatten wat op lange termijn de financiële gevolgen van hun keuze zijn, welke risico's hieraan kleven, en welke keuze het best aansluit bij hun behoeften. Financiële dienstverleners hebben veel meer kennis over de producten die zij aanbieden. In de Wet op het financieel toezicht is een zorgplicht vastgelegd. Hierbij geldt als uitgangspunt dat financiële dienstverleners altijd zorgvuldig om moeten gaan met de gerechtvaardigde belangen van de klant.

Het Ministerie van Financiën heeft onderzocht welke effecten het introduceren van gestandaardiseerde financiële producten heeft op consumentenkeuzes. Een standaardproduct is een financieel product waarvan alle kenmerken vast staan, behalve de prijs. Alle aanbieders worden verplicht dit product – naast hun reguliere aanbod – aan te bieden. Hierdoor kunnen consumenten het aanbod beter vergelijken. Dit zou de keuzestress reduceren, waardoor consumenten hun keuze minder uitstellen of minder verkeerde keuzes maken. Dit is een voorbeeld van een «nudge»: zonder de keuzevrijheid van consumenten te beperken, proberen hen goede keuzes te helpen maken. Deze aanpak bleek in deze situatie niet te werken zoals gehoopt. Het lijkt erop dat het toevoegen van een nieuwe categorie producten aan het bestaande aanbod de keuzestress juist verhoogt. Het Ministerie van Financiën is in gesprek met diverse stakeholders om te bepalen hoe de doelstellingen van een standaardproduct op een andere manier wél kunnen worden behaald. Ook bij andere onderdelen van de rijksoverheid wordt gewerkt aan het verder ontwikkelen van inzichten in de relatie tussen gedrag en beleidsdoelstellingen.

Op veel terreinen is meer kennis nodig om mensen te ondersteunen bij het maken van goede keuzes, zonder hun keuzevrijheid in te perken. Daarvoor is vooral meer empirisch onderzoek nodig om te bepalen wat goed werkt. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) en het Ministerie van Financiën ontdekten bijvoorbeeld dat de waarschuwing «Let op! Geld lenen kost geld» geen onmiddellijk effect had op het gedrag van consumenten. Waarschuwingen kunnen soms bij introductie werken, maar na enige tijd dooft dat effect uit. Om impact te hebben moet bij een waarschuwing ook aandacht besteed worden aan de vorm en «framing». Het Ministerie van Financiën onderzoekt nu samen met de AFM, mede vanuit een gedragsperspectief, de risico's en ontwikkelingen op de markt voor consumptief krediet. Dit helpt om te bepalen welke rol er is voor waarschuwingen en hoe deze effectief kunnen zijn. Hierbij is speciale aandacht voor de link tussen consumptief krediet en de schuldenproblematiek.

2.7 Rol van de markt en de overheid bij het halen van de klimaatdoelstellingen

Het behalen van de ambitieuze doelstellingen uit het klimaatakkoord van Parijs is een grote opgave voor de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven. Dat de uitstoot van broeikasgassen over de laatste 25 jaar is afgenomen, terwijl de economie over deze periode stevig is gegroeid, stemt hoopvol.³⁷ Maar verdere inspanningen zijn noodzakelijk. Goede samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven is essentieel. Alleen dan kan de afgesproken vermindering van koolstofdioxide (CO₂) en andere broeikasgassen zoals methaan worden gehaald op de meest kostenefficiënte manier. Deze paragraaf richt zich vooral op de rol van beprijzing van CO₂-uitstoot en de benodigde investeringen in netwerken en infrastructuur.

Het beprijzen van CO₂-uitstoot geeft vervuilers een directe financiële prikkel om hun uitstoot te verminderen. Dit stimuleert hen om de op dat moment meest kosteneffectieve oplossingen te vinden om CO₂-uitstoot te verlagen. Een van de bekendste manieren van beprijzing is het EU-emissiehandelssysteem (het EU-ETS; zie box 2.1). Ook kunnen belastingen en accijnzen, zoals de brandstoffenaccijnzen en tot op

³⁷ CBS Persbericht (2016). «[Economie groeit, uitstoot broeikasgassen daalt](#)», 16 december 2016.

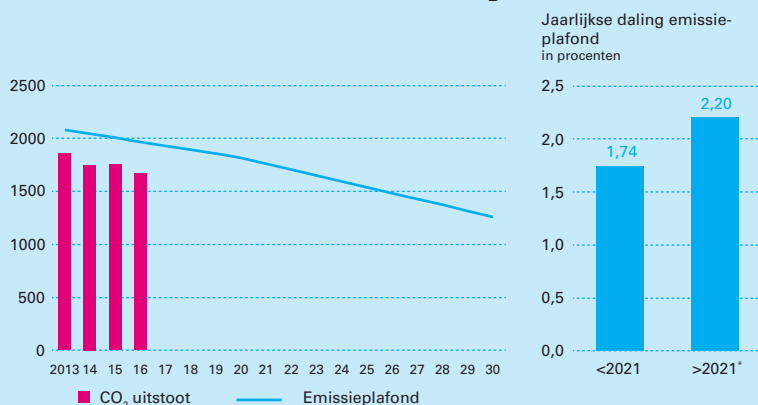
zekere hoogte de energiebelasting, als impliciete CO₂-beprijzing worden gezien. Idealiter is de financiële prikkel die uitgaat van alle instrumenten – de totale prijs van het uitstoten van een ton CO₂ – voor alle vervuilers even hoog. Dit zorgt ervoor dat de reductie-inspanning zo kostenefficiënt mogelijk over de samenleving wordt verdeeld. Bovendien minimaliseert deze aanpak de risico's die voortkomen uit de onzekerheid over de technologische ontwikkeling van CO₂-reductietechnieken. De overheid kiest immers niet voor een specifieke oplossing. In plaats daarvan wordt deze keuze continu gemaakt en geëvalueerd aan de hand van de actuele CO₂-prijs en de laatste stand van de technologie.

Box 2.1 – Het EU-emissiehandelssysteem (ETS)

In het EU-emissiehandelssysteem (het EU-ETS) is de emissieruimte onder een jaarlijks dalend plafond vastgelegd, zoals figuur 2.7.1 laat zien. Bedrijven in sectoren die door het ETS worden gereguleerd – de grote industrie en energiebedrijven – moeten voor elke ton CO₂ die ze uitstoten een emissierecht inleveren. In Nederland geldt dat voor ongeveer 450 bedrijven, die samen verantwoordelijk zijn voor 45% van de Nederlandse CO₂-uitstoot. De emissierechten zijn vrij verhandelbaar tussen bedrijven en andere kopers en verkopers van ETS-emissierechten. Het handelssysteem creëert zo een markt voor CO₂: door onderlinge handel tussen kopers en verkopers van emissierechten komt de ETS-prijs (CO₂-prijs) tot stand. Omdat de emissierechten over de tijd schaarser worden, wordt het voor bedrijven steeds aantrekkelijker te zoeken naar nieuwe mogelijkheden om emissies te reduceren. Het systeem van een afnemend aantal verhandelbare rechten zorgt er in principe voor dat emissies steeds worden gereduceerd bij die bedrijven waar dit het goedkoopst mogelijk is. Toch kent het handelssysteem al enige jaren een fors lagere CO₂-prijs dan verwacht. Dit heeft onder andere te maken met de daling van de productie in de EU na de financiële crisis. Ook beleid voor energiebesparing en hernieuwbare energie heeft ervoor gezorgd dat CO₂-emissies lager uitvallen dan verwacht, waardoor er minder vraag naar emissierechten is. Van het handels-systeem gaat daarom een minder sterke prijsprikkel uit dan gehoopt om emissies direct te reduceren, of om innovatieve oplossingen voor de toekomst te zoeken. Uiteraard blijft het plafond elk jaar dalen

in een tempo dat consistent is met het behalen van de EU-doelstelling om in 2030 40 procent CO₂-reductie te bereiken.

Figuur 2.7.1 Het ETS-plafond en jaarlijkse CO₂-emissies



* Reductiepercentage van 2,2% vanaf 2022 moet nog bekrachtigd worden.

Bron: Europese Commissie en European Environment Agency ETS data viewer.

* Reductiepercentage van 2,2% vanaf 2022 moet nog bekrachtigd worden.

Volgens een recent voorstel van de Europese Commissie moet Nederland zijn emissies uit niet-ETS-sectoren (onder meer gebouwen, verkeer en landbouw) in 2030 met 36 procent reduceren ten opzichte van 2005.

Idealiter wordt CO₂-beprijzing in internationaal verband

ingevoerd. De aanpassingen van het EU-ETS waarover nu in Europees verband gesproken wordt, hebben als doel de werking van het ETS te versterken en de Europese CO₂-prijs te laten stijgen. Naar verwachting zal de ETS-prijs op zichzelf in Nederland voorlopig echter geen sterke prikkel vormen om de CO₂-uitstoot in ETS-sectoren te beperken. Als individuele landen een CO₂-prijs introduceren, bestaat het risico dat bedrijven zich verplaatsen om de beprijzing te omzeilen. Dit beperkt de effectiviteit van de maatregel. Niettemin is er een aantal landen dat zelfstandig een CO₂-prijs heeft ingevoerd. Zo hanteert het VK voor de elektriciteitssector al een minimum CO₂-prijs van 18 Britse ponden per ton CO₂.

De transitie naar een CO₂-arme economie vergt grote investeringen in netwerken en infrastructuur.

Er zijn nieuwe netwerken nodig, zoals warmtenetten, laadinfrastructuur voor elektrisch rijden of een netwerk voor ondergrondse CO₂-opslag. Daarnaast moeten huidige netwerken toekomstbestendig worden gemaakt. Elektriciteitsnetwerken moeten bijvoorbeeld worden aangepast aan een grilligere duurzame elektriciteitsopwekking en aan elektrificatie van de energievraag in de gebouwde omgeving en industrie. Dit stelt hoge eisen aan de capaciteit van netwerken en vereist dat zij goed om kunnen gaan met een wisselende energievraag. Als aandeelhouder van netbeheerders TenneT en Gasunie heeft de overheid een rol in het faciliteren van omvangrijke investeringen om deze transitie mogelijk te maken. Zo heeft de staat als aandeelhouder circa 1,2 miljard euro aanvullend eigen vermogen beschikbaar gesteld waarmee TenneT investeringen in het Nederlandse elektriciteitsnet op land en op zee kan financieren. De investeringen zijn noodzakelijk om de afspraken uit het Energieakkoord te realiseren. Een uitdaging bij investeringen in netwerken is de onzekerheid over de toekomstige technologieën. Zo lijkt het er op dit moment op dat elektrisch rijden de toekomst heeft. Dit zou grootschalige investeringen in oplaadinfrastructuur rechtvaardigen. Over een paar jaar zou echter kunnen blijken

dat het rijden op waterstof een kosteneffectievere techniek is, en dat een bijbehorende tankinfrastructuur nodig is. Dit rechtvaardigt beleid dat gelijktijdig inzet op een selectie van verschillende soorten technieken en netwerken, gericht op de lange termijn en met langjarige (financiële) zekerheden. De onzekere beslisomgeving wordt verder gecompliceerd doordat de echte doorbraak in de ontwikkeling van en de vraag naar technologieën pas goed op gang komen als de benodigde infrastructuur aanwezig is. Investerings in de netwerken zijn dus nodig om de vraag en ontwikkeling van de bijbehorende technologieën goed op waarde te kunnen schatten.

Marktfalen bij de aanleg en exploitatie van (energie)netwerken kan verduurzaming lastiger maken. Schaalvoordelen en netwerkeffecten kunnen bemoeilijken dat er genoeg in energienetwerken wordt geïnvesteerd. Hierdoor kan een rol voor de overheid gerechtvaardigd zijn. Schaalvoordelen betekenen dat als eenmaal de kostbare investering in een basisnetwerk is gepleegd, de kosten per gebruiker blijven dalen naarmate het netwerk intensiever wordt gebruikt. Daardoor kunnen nieuwe toetreders moeilijk concurreren op deze markt. Netwerkeffecten zorgen ervoor dat sommige technologieën meer waard worden voor gebruikers naarmate het aantal gebruikers stijgt. Als bijvoorbeeld meer mensen elektrisch rijden, stijgt het aantal laadpalen en neemt de aantrekkelijkheid van elektrisch rijden toe. Een oligopolistische of monopolistische marktstructuur kan efficiënt zijn in geval van grote schaalvoordelen en netwerkeffecten, maar kan ook een nieuwe vorm van marktfalen – het misbruik van marktmacht – met zich meebrengen. Om te voorkomen dat consumenten hier de dupe van worden, kan het nodig zijn dat de overheid reguleert. De gas- en elektriciteitsnetwerken in de EU zijn bijvoorbeeld gereguleerd.

Box 2.2 De kosten van de transitie naar een CO₂-arme economie

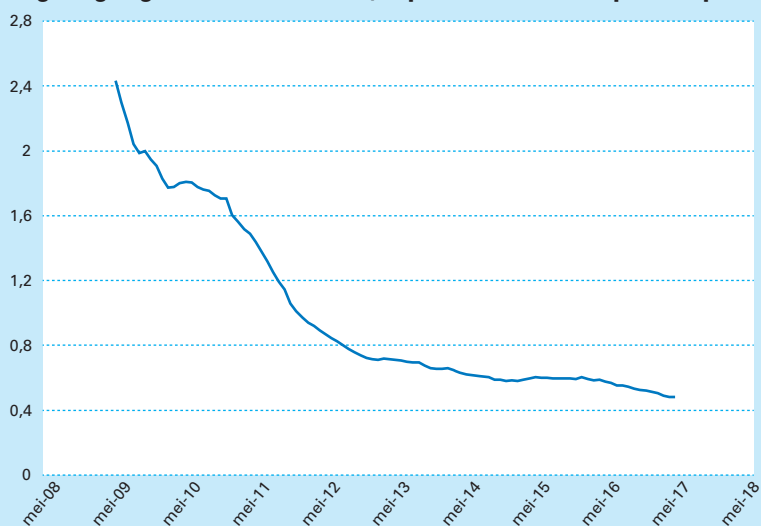
Het Nederlandse energie- en klimaatbeleid wordt voor een belangrijk deel vormgegeven aan de hand van de doelstellingen uit het klimaatakkoord van Parijs. Om die doelstellingen te halen moet Nederland veel minder CO₂-uitstoten. Dat brengt kosten voor de Nederlandse samenleving met zich mee. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) schatten in dat bij een geleidelijke, kostenefficiënte transitie richting 80–95 procent CO₂-reductie in 2050, in Nederland in 2030 kosten moeten worden gemaakt van tussen de 1,6 en 5,5 miljard euro per jaar. Uitgangspunt bij deze cijfers is een geleidelijke transitie naar een CO₂-arme economie, in plaats van een transitie waarbij na 2030 fors versneld moet worden. De kosten hangen onder andere af van keuzes rond de in te zetten technologieën (zoals wel of geen kernenergie).

Bij de vormgeving van klimaatbeleid is het essentieel om inzicht te hebben in zowel de totale kosten en baten, als de manier waarop zij neerslaan in de samenleving. Afhankelijk van het type beleidsinstrument dat wordt ingezet om de uitstoot van CO₂ te verlagen slaan de kosten of baten in eerste instantie neer bij de overheid, de burger of het bedrijfsleven. Een subsidie voor energiebesparende maatregelen in de industrie leidt tot kosten bij de overheid, terwijl een energiebesparingsverplichting zorgt voor kosten bij het bedrijfsleven (althans op de korte termijn). Als zo'n maatregel nationaal wordt ingevoerd, heeft dat mogelijk gevolgen voor de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Een hogere energiebelasting in de laagste verbruiksschijven leidt tot hogere lasten voor huishoudens,

en dat geldt in relatief sterkere mate voor huishoudens met lagere inkomens. Zij besteden immers een groter deel van hun inkomen aan energie.

Een tweede belangrijk aandachtspunt bij het vormgeven van dit beleid is de onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van verschillende technologieën om CO₂-uitstoot te reduceren. Een techniek die vandaag zeer aantrekkelijk lijkt, kan over een aantal jaren zijn ingehaald door een andere techniek, waarvan de kosten sneller dalen dan verwacht. Figuur 2.7.2 laat zien dat de prijs van zonne-energie daalt, maar dat deze ontwikkeling over de tijd niet lineair is. Dit illustreert de onzekerheid van het tempo van technologische ontwikkeling. Om de kans te verkleinen dat uiteindelijk op de verkeerde technieken wordt ingezet, kan een over de tijd adaptieve benadering worden gekozen, waarbij gelijktijdig wordt ingezet op een «portfolio» van meerdere verschillende technologieën. Aan de hand van periodieke evaluaties kan dan steeds worden bezien of het beleid en de gestimuleerde technieken nog aansluiten bij de actuele stand van de technologie en verwachtingen op dat moment.

Figuur 2.7.2 De prijs voor directe levering van zon-PV-modules – ongewogen gemiddelde Duitsland, Japan en China (euro per wattpiek)¹



¹ Een wattpiek is de opwekcapaciteit van 1.000 watt onder normale omstandigheden gedurende een jaar
Bron: [Solarserver](#).

3 Het budgettaire beleid

3.1 Inleiding

Voor het eerst sinds jaren presenteert het kabinet in de Miljoenennota een begroting die voor alle geraamde jaren een overschot bevat. Dat bevestigt dat de economie over de volle breedte is aangetrokken. De ramingen van vorig jaar gingen immers al uit van stijgende inkomsten, maar nog altijd van een tekort bij de overheid in het begrotingsjaar. Dat beeld is nu geheel verdwenen. Voor 2018 verwacht het kabinet een overschot van 0,8 procent van het bruto binnenlands product (bbp).

Tabel 3.1.1 Budgettaire kerngegevens

	2017	2018
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	270,2	282,5
Netto-uitgaven onder het uitgavenkader	253,2	266,4
Rijksbegroting in enge zin	107,0	115,4
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	77,4	78,5
Budgettair Kader Zorg	68,8	72,6
Overige netto-uitgaven	11,1	8,3
Gasbaten	- 2,1	- 2,0
Rentelasten	6,4	6,0
Zorgtoeslag	4,6	5,2
Overig	2,1	- 1,0
Totale netto-uitgaven	264,3	274,7
EMU-saldo centrale overheid	5,9	7,8
EMU-saldo decentrale overheden	- 1,8	- 1,7
Feitelijk EMU-saldo	4,0	6,1
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	0,6%	0,8%
EMU-schuld	421	416
EMU-schuld (in procenten bbp)	57,5%	54,4%
Bruto binnenlands product (bbp)	733	764

De ramingen in dit hoofdstuk kunnen uiteraard nog niet de effecten omvatten van de plannen die een nieuw kabinet opneemt in zijn Regeerakkoord. Op basis van de Macro Economische Verkenningen (MEV) van het Centraal Planbureau (CPB) verwacht het kabinet komend jaar 282,5 miljard euro op te halen aan belasting- en premieontvangsten. Dat is, onder andere vanwege de inflatie, ruim 12 miljard euro meer dan dit jaar.

Ook de uitgaven van het Rijk stijgen. De uitgavenkant van de rijksbegroting groeit van 264,3 miljard euro dit jaar tot 274,7 miljard euro in 2018. De uitgaven die onder het uitgavenplafond vallen, stijgen iets meer dan de inkomsten van het Rijk, maar daar staat tegenover dat de uitgaven buiten het uitgavenplafond minder hard groeien. Zodoende stijgt het overschot van de centrale overheid tot 7,8 miljard euro volgend jaar, tegen 5,9 miljard euro dit jaar. Decentrale overheden – onder andere gemeenten, provincies en waterschappen – komen volgend jaar naar verwachting uit op een tekort van 1,7 miljard euro, tegen 1,8 miljard euro in 2017. Het overschot als percentage van het bbp komt volgend jaar uit op 0,8 procent en ligt daarmee ver boven de Europese tekortgrens van 3 procent van het bbp.

De overheidsschuld daalt gestaag verder, niet alleen gemeten in euro's, maar ook als percentage van het bbp. Eind 2018 komt de begrote schuld uit op 416 miljard euro en dat is 6 miljard euro minder dan het kabinet voor eind 2017 verwacht. De economische groei zorgt voor een nog grotere daling van de schuld als percentage van het bbp. In het eerste kwartaal van 2017 is de overheidsschuld, voor het eerst sinds uitbreken van de financiële crisis, weer onder de Europese grens van 60 procent van het bbp³⁸, en komt vermoedelijk uit op 57,5 procent van het bbp eind dit jaar. Voor 2018 verwacht het kabinet dat de schuld verder daalt tot 54,4 procent van het bbp. Daarmee bouwt de overheid buffers op om nieuwe economische tegenwind op te kunnen vangen.

De overheidsfinanciën zijn sterk afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen. Zo leidt een stijging van de werkloze beroepsbevolking tot hogere uitgaven, maar via lagere opbrengsten uit de loonbelasting ook tot minder inkomsten voor de overheid. Net als in vorige jaren zijn de cijfers in deze Miljoenennota gebaseerd op de macro-economische ramingen van het CPB. Tabel 3.1.2 geeft een overzicht van de belangrijkste cijfers uit MEV 2018 van het CPB.

³⁸ Zie: CBS-persbericht (23 juni 2017), Overheidsschuld onder EMU-norm van 60 procent bbp.

Tabel 3.1.2 Macro-economische veronderstellingen

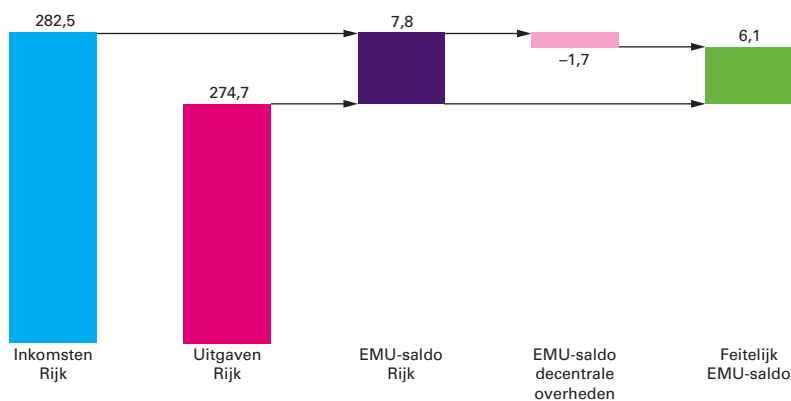
	2017	2018
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	733	764
Economische groei (volume groei; in procenten bbp)	3,3	2,5
Inflatie (consumentenprijsindex; mutatie per jaar in procenten)	1,6	1,4
Contractloon marktsector (mutatie per jaar in procenten)	1,8	2,2
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden personen, internationale definitie)	441	392
Lange rente (niveau in procenten)	0,6	0,8
Eurokoers (dollar per euro)	1,11	1,14
Olieprijs (dollar per vat)	49	50

Dit hoofdstuk bevat het budgettaire beleid van de overheid en de stand van de overheidsfinanciën. Paragraaf 3.2 gaat over de vooruitzichten voor de overheidsfinanciën in 2018 en de belangrijkste budgettaire keuzes. Vervolgens bevat paragraaf 3.3 een beschouwing van de begroting in het perspectief van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Paragraaf 3.4 belicht de ontwikkeling van de uitgaven en de inkomsten. Ten slotte komen de kadertoetsen aan de orde in paragraaf 3.5.

3.2 Begroting 2018

Het kabinet verbetert de koopkracht van kwetsbare groepen en maakt daarnaast middelen vrij voor de verpleeghuiszorg, primair onderwijs³⁹, veiligheid en uitvoeringsorganisaties. Een uitgebreide toelichting op de budgettaire hoofdpunten voor 2018 is te vinden in paragraaf 1.4 van deze Miljoenennota.

Figuur 3.2.1 Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2018 (in miljarden euro)



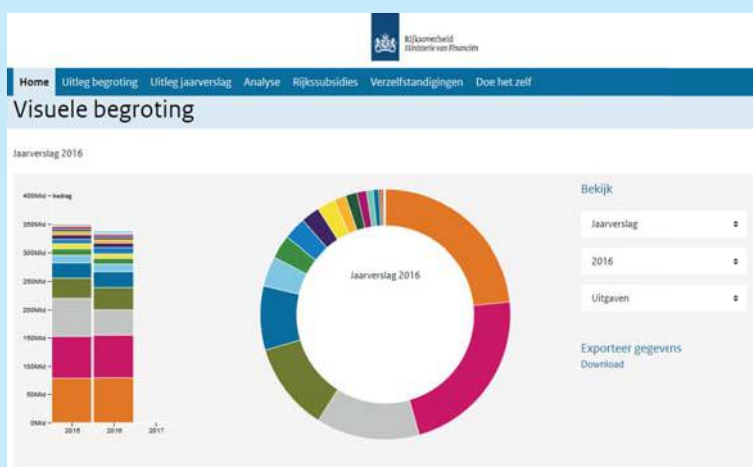
Bron: Ministerie van Financiën.

³⁹ Het kabinet investeert 270 miljoen euro in de verbetering van en nieuwe afspraken over de arbeidsvoorwaarden primair onderwijs. Deze middelen worden via een nota van wijziging bij de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toegevoegd aan de begroting voor 2018.

De overheid als geheel kent volgend jaar naar verwachting een overschot op de begroting. Tegenover de inkomsten van het Rijk van 282,5 miljard euro – de optelsom van de belastingontvangsten en de geïnde premies voor volks- en werknemersverzekeringen – staan 274,7 miljard euro aan uitgaven van het Rijk, zoals figuur 3.2.1 toont. De centrale overheid komt zodoende volgend jaar naar verwachting uit op een begrotingsoverschot van 7,8 miljard euro. Decentrale overheden voorzien voor volgend jaar een tekort van 1,7 miljard euro. Samen met dat tekort bedraagt het overschot van de gehele overheid – het EMU-overschot – 6,1 miljard euro in 2018. Ten opzichte van de omvang van de economie bedraagt het overschot 0,8 procent.

Box 3.1 De digitale begroting

U leest nu een overzicht van de rijksbegroting die voor u is samengesteld, en misschien leest u die zelfs nog van papier. De informatievoorziening van het Rijk gaat met zijn tijd mee, en gebruikt ook nieuwe technologie om financiële informatie toegankelijk te maken.



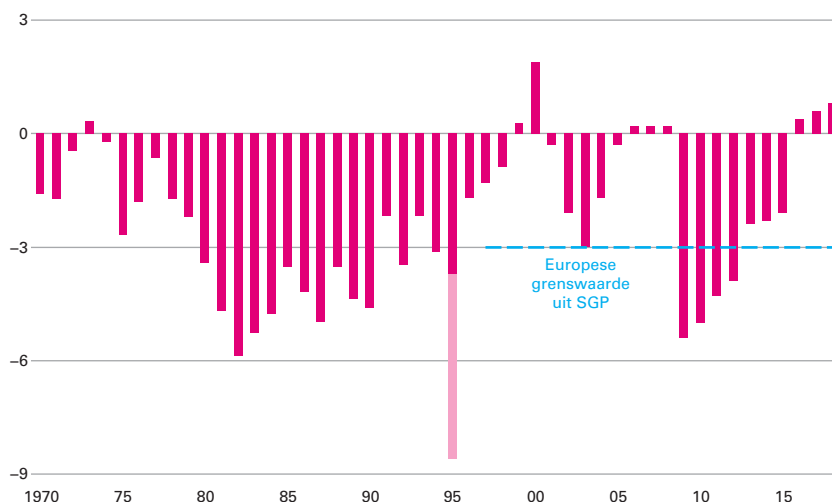
Bron: Rijksfinancien.nl.

Met het programma «Op weg naar de digitale begroting» ontsluit het Rijk op een interactieve en toegankelijke manier departementale begrotingen en verantwoordingsinformatie over de afgelopen jaren; voor de financiële professional, de media en de geïnteresseerde burger. De digitale begroting is te vinden op www.rijksfinancien.nl.

Departementen gaan de komende jaren hun financiële administraties op een onderling vergelijkbare manier vastleggen. Dat is een eerste stap op weg naar een financiële administratie van het Rijk waarop data-analyses uitgevoerd kunnen worden. Daarna zal steeds meer en andersoortige informatie toegevoegd worden aan www.rijksfinancien.nl. Nieuw op de site zijn nu bijvoorbeeld gegevens over de bijdragen van het Rijk aan individuele medeoverheden.

Het overschot van 0,8 procent van het bbp in 2018, zoals deze begroting veronderstelt, is ook in historisch perspectief nieuws. Terugblikkend tot 1970 (zie figuur 3.2.2), blijkt dat de overheid in slechts een klein aantal jaren een overschot op de begroting heeft bereikt. En alleen in 2000 was dat overschot met 1,9 procent van het bbp groter dan het begrote overschot voor volgend jaar. In alle andere overschotjaren was het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven nooit groter dan 0,3 procent van het bbp.

Figuur 3.2.2 Ontwikkeling EMU-saldo (in % bbp)



Bron: CBS, CPB, Ministerie van Financiën. Het EMU-saldo 1995 wordt vertekend door een eenmalige saldobelasting van 4,9% van het bbp vanwege de balansverkorting tussen het Rijk en woningcorporaties in dat jaar. Bij die operatie kocht het Rijk de bestaande subsidieverplichtingen aan woningbouwcorporaties in een keer af.

Het overheidssaldo verbetert tussen het lopende jaar en volgend jaar van 0,6 procent van bbp tot 0,8 procent van het bbp. Tabel 3.2.1 bevat de horizontale toelichting van deze verbetering. Het overschot stijgt met name vanwege de 12,3 miljard euro hogere inkomsten van het Rijk ten opzichte van dit jaar (1,6 procent van het bbp). De uitgaven aan zorg en aan sociale zekerheid vallen respectievelijk 5,2 miljard euro en 1,1 miljard euro hoger uit in 2018 dan in 2017 en dat verkleint het overschot navenant en met 0,8 procent van het bbp.

Tabel 3.2.1 Horizontale toelichting EMU-saldo

	Miljarden euro	Procenten bbp
EMU-saldo 2017	4,0	0,6%
Noemereffect		0,0%
Belasting- en premie-inkomsten	12,3	1,6%
Uitgaven aan zorg (incl. loon- en prijsbijstelling)	- 5,2	- 0,7%
Uitgaven aan sociale zekerheid (incl. loon- en prijsbijstelling)	- 1,1	- 0,1%
Loon- en prijsbijstelling RBG-eng	- 1,7	- 0,2%
EU-afrachten	- 1,1	- 0,1%
Gemeentefonds, Provinciefonds, Btw-compensatiefonds	- 0,4	- 0,1%
Kastransactiever verschillen	1,0	0,1%
Aardgasbaten	- 0,3	- 0,0%
Rente staatsschuld	0,4	0,1%
Overig	- 1,9	- 0,3%
EMU-saldo 2018	6,1	0,8%

De indexatie van de overheidsuitgaven met de loon- en prijsbijstelling en de afdrachten aan de Europese Unie (EU) verlagen het overschot samen 2,8 miljard euro (0,3 procent van het bbp). Daarnaast drukken bijstellingen van het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het Btw-compensatiefonds het overschot met 0,4 miljard euro, en de lagere baten uit de gaswinning met 0,3 miljard euro. Zogenaemde kastransactieverschillen⁴⁰ (1,0 miljard euro) en de rente op staatsschuld (0,4 miljard euro) vallen in 2018 lager uit dan in 2017 en dragen zo bij aan een hoger overschot.

Het overschot voor zowel 2017 als dat voor 2018 is flink bijgesteld. Dat komt naar voren als de verandering van het overschot niet van jaar op jaar (horizontaal) wordt bekeken, maar als ontwikkeling sinds de Miljoenennota 2017 (verticaal). De Miljoenennota 2017 veronderstelde over het huidige jaar nog een overheidstekort van 0,5 procent van het bbp (zie tabel 3.2.2), maar de huidige raming gaat ervan uit dat dat tekort omslaat in een overschot van 0,6 procent van het bbp. De bijstelling van het overheidssaldo voor 2018 bedraagt 1,0 procent van het bbp.

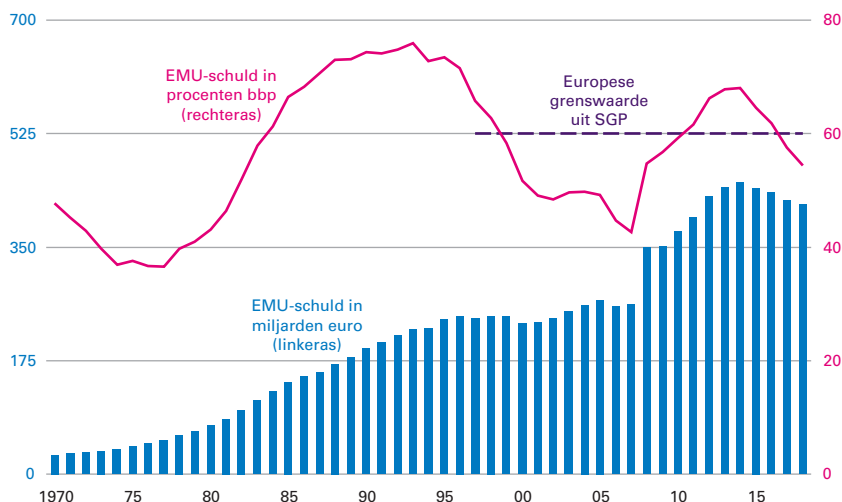
Tabel 3.2.2 Verticale toelichting EMU-saldo (in % bbp, – is een verslechtering)

	2017	2018
EMU-saldo Miljoenennota 2017	– 0,5%	– 0,2%
Noemereffect	0,0%	0,0%
Belasting- en premie-inkomsten	1,3%	1,6%
Aardgasbaten	0,0%	– 0,1%
Loon- en prijsbijstelling	0,0%	– 0,3%
Gemeentefonds, Provinciefonds en Btw-compensatiefonds	– 0,1%	– 0,1%
HGIS-uitgaven	– 0,1%	– 0,1%
EU-afdrachten	0,1%	0,0%
Overige uitgaven Rijksbegroting in enge zin	0,0%	– 0,2%
Uitgaven aan sociale zekerheid (excl. loon- en prijsbijstelling)	0,1%	0,2%
Uitgaven aan zorg (excl. loon- en prijsbijstelling)	– 0,2%	– 0,2%
Overig	0,0%	– 0,1%
EMU-saldo Miljoenennota 2018	0,6%	0,8%

Ook verticaal bekeken bieden de hogere inkomsten van het Rijk de voornaamste verklaring voor de positieve bijstellingen tussen de begroting voor 2017 (+1,3 procent van het bbp) en de begroting voor 2018 (+1,6 procent van het bbp). De Nederlandse afdrachten aan de EU vallen in 2017 mee (+0,1 procent van het bbp) net als de uitgaven aan de sociale zekerheid (+0,1 procent van het bbp) die ook in 2018 het EMU-saldo verbeteren (+0,2 procent van het bbp). De andere posten in tabel 3.2.2 laten negatieve verticale bijstellingen van het saldo zien.

⁴⁰ De rijksoverheid voert een boekhouding op kasbasis, maar rapporteert aan de EU op transactiebasis. De kastransactieverschillen corrigeren het EMU-saldo voor verschillen tussen het kas- en transactiemoment van uitgaven en inkomsten.

Figuur 3.2.3 Ontwikkeling EMU-schuld (in % bbp en miljarden euro)



Bron: CBS, CPB, Ministerie van Financiën.

De EMU-schuld in euro daalt voor het vierde jaar achtereenvolgens. Zoals figuur 3.2.3 toont is dat een uitzonderlijk gegeven. De overheidsschuld daalt in 2018 naar verwachting tot 415,7 miljard euro en 54,4 procent van het bbp. Dat betekent dat de schuld in 2018 daalt met 5,6 miljard euro ten opzichte van de verwachte overheidsschuld eind 2017. Als percentage van het bbp daalt de overheidsschuld in dezelfde periode met 3,2 procent van het bbp.

Uit tabel 3.2.3 blijkt dat die daling van de overheidsschuld voor het grootste deel te verklaren is door het verwachte overschot in 2018 en door de economische groei van volgend jaar. Daardoor is het bbp hoger dan geraamd, en de schuld als percentage van het bbp lager. Die laatste oorzaak wordt ook wel het zogenaamde noemereffect genoemd.

Er zijn hogere renteontvangsten uit derivaten en er is een grotere schuldreductie doordat schatkistbankierende instellingen meer tegoeden in de schatkist aanhouden. Maar die mutaties zijn ongeveer even groot als de extra verstrekte studieleningen en kastransactieverschillen die leiden tot een hogere schuld en vallen dus tegen elkaar weg.

Tabel 3.2.3 Horizontale toelichting EMU-schuld (+ is toename van de schuld)

	Miljarden euro	Procenten bbp
EMU-schuld ultimo 2017	421,4	57,5%
Noemereffect		– 2,3%
EMU-saldo 2018	– 6,1	– 0,8%
Renteontvangsten derivaten	– 1,5	– 0,2%
Schatkistbankieren	– 1,8	– 0,2%
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	0,4	0,0%
Studieleningen	2,0	0,3%
Kastransactieverschillen	1,2	0,2%
Overige financiële transacties	0,3	0,0%
EMU-schuld ultimo 2018	415,8	54,4%

De overheidsschuld is eind 2017 naar verwachting 4,6 procentpunt van het bbp lager dan het kabinet bij Miljoenennota 2017 verwachtte. Eind 2018 ligt de schuld zelfs 6,1 procentpunt van het bbp lager dan vorig jaar geraamd, zoals tabel 3.2.4 schetst. Met name de hogere economische groei, de lagere schuld eind 2016 en het gunstigere overheidssaldo zorgen ervoor dat de overheidsschuld eind dit jaar naar verwachting 57,5 procent van het bbp bedraagt. Ook de verkoop van aandelen van verzekeraar a.s.r., eerder in 2017, zorgt voor extra schuldaflossing ten opzichte van de raming uit 2016.

Tabel 3.2.4 Verticale toelichting EMU-schuld (in % bbp)

	2017	2018
EMU-schuld Miljoenennota 2017	62,1%	60,5%
Noemereffect	– 2,1%	– 2,9%
Doorwerking lagere schuld t-1	– 0,6%	– 2,5%
EMU-saldo	– 1,0%	– 1,0%
Renteontvangsten derivaten	0,0%	0,0%
Voortijdige beëindiging derivaten	– 0,2%	0,0%
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	– 0,5%	0,0%
Kastransactieverschillen	– 0,3%	0,2%
Overige financiële transacties	– 0,1%	0,0%
EMU-schuld Miljoenennota 2018	57,5%	54,4%

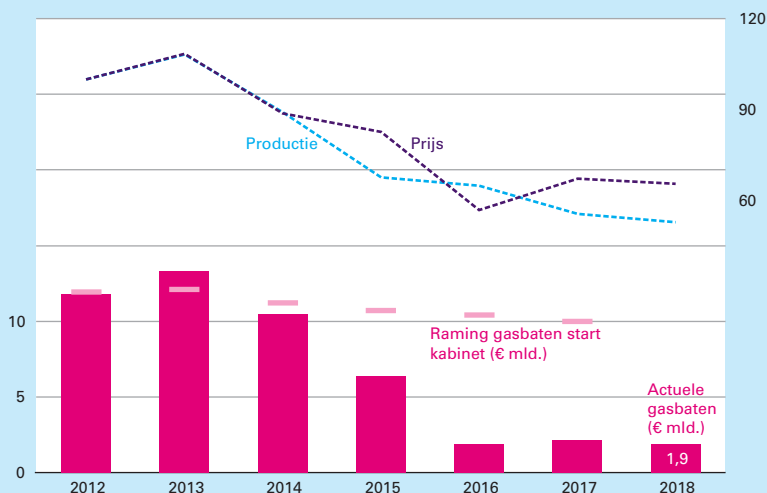
Afgezien van eventuele verkoopopbrengsten van staatsdeelnemingen – waarover het kabinet vooraf geen inschatting publiceert – verklaren dezelfde oorzaken de grote bijstelling van de verwachte schuldreductie volgend jaar. De lagere verwachte schuld eind 2017 heeft natuurlijk gevolgen voor de raming van de schuld eind 2018. Immers, de schuld aan het begin van het jaar 2018 is lager dan eerder verwacht. Daarnaast zorgen de hogere economische groei en het verwachte overschot op de

begroting voor verdere schuldreductie. Het kabinet raamt zodoende dat de schuld eind volgend jaar uitkomt op 54,4 procent van het bbp. In absolute termen bedraagt de overheidsschuld dan bijna 35 miljard euro minder dan in 2014, het hoogste punt in recente jaren.

Box 3.2 Dalende gasbaten

Decennialang was de gaswinning een stabiele inkomstenbron voor de Nederlandse begroting. Het huidige kabinet hield vanaf 2012 rekening met teruglopende gasbaten, maar de verwachting was destijds dat de gasbaten dit jaar altijd nog 10,0 miljard euro groot zouden zijn.

Figuur 3.2.4 Gasbaten (links, in miljarden euro) en gasprijs en -productie (rechts, index 2012=100)



Niets is minder waar gebleken. In plaats van 10,0 miljard euro ontvangt het kabinet dit jaar naar verwachting slechts 2,1 miljard euro aan totale gasbaten. Voor volgend jaar gaat het kabinet uit van een verdere daling tot 1,9 miljard euro. De schatkist ontvangt zo, ten opzichte van de verwachting bij de start van het kabinet in 2012, jaarlijks ruim 8 miljard euro minder inkomsten.

Bewust beleid verklaart een belangrijk deel van de inkomstendaling. De aardbevingen in Groningen waren voor het kabinet reden om de gasproductie in die regio drastisch te verlagen, om zo de veiligheid van Groningers te waarborgen en verdere schade aan huizen en andere gebouwen te voorkomen. De totale gasproductie bedraagt mede daardoor in 2018 naar verwachting 39 miljard m³, terwijl in 2013 met 80 miljard m³ meer dan de dubbele hoeveelheid gas geproduceerd werd.

De gedaalde gasproductie is overigens niet het gehele verhaal. De gasprijs is tijdens de kabinetsperiode ook met 35 procent gedaald van 24 cent per m³ gas in 2012, tot 15,7 cent in 2018 volgens de recentste raming.

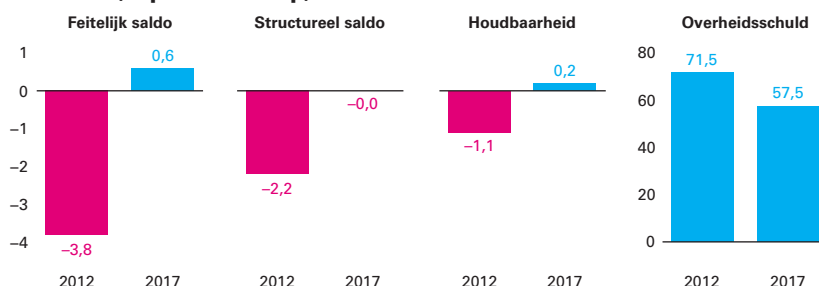
Overheidsfinanciën op lange termijn

Het kabinet dat het landsbestuur overneemt van het demissionaire Kabinet-Rutte-Asscher kent een heel andere financieel-economische uitgangssituatie dan zijn voorganger. De overheidsfinanciën zijn in vijf jaar tijd wezenlijk verbeterd. Met name de verbetering van het feitelijke EMU-saldo valt op. Voor het startjaar van het Kabinet-Rutte-Asscher

raamde het CPB een tekort van 3,8 procent van het bbp voordat het Regeerakkoord tot stand kwam.⁴¹ Het kabinet gaat nu uit van een overschot van 0,6 procent van het bbp in 2017.⁴² Het structureel EMU-saldo is geklommen van een tekort van – 2,2 procent van het bbp in 2012 naar een begrotingsevenwicht in structurele termen in 2017.

Ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën staat er nu veel beter voor dan bij de start van het Kabinet-Rutte-Asscher. Het houdbaarheidstekort bedroeg destijds 1,1 procent van het bbp. Dit betekent dat komende generaties niet van dezelfde voorzieningen gebruik konden maken als de huidige generaties, tegen dezelfde belastingdruk die de huidige generaties ervaren. Dat houdbaarheidstekort is omgeslagen in een houdbaarheidsoverschot van 0,2 procent van het bbp. Dat komt door de ingrepen van het Kabinet-Rutte-Asscher in de hypotheekrenteaftrek en het besluit om de AOW-leeftijd te koppelen aan de levensverwachting.

Figuur 3.2.5 Overheidsfinanciën voor start Rutte-Asscher in 2012 vergeleken met 2017 (in procenten bbp)



Bron: Centraal Planbureau, Ministerie van Financiën.

Box 3.3 Houdbare overheidsfinanciën

De overheidsfinanciën zijn op korte termijn vooral afhankelijk van de economische conjunctuur. Op de lange termijn geldt dat minder, omdat een goed en een slecht economisch tij elkaar normaal gesproken afwisselen. Op de langere termijn hangt de gezondheid van de staatskas meer af van structurele ontwikkelingen zoals de vergrijzing. Het zogenoemde houdbaarheidssaldo geeft aan hoe gevoelig de begroting is voor zulke ontwikkelingen.

Het houdbaarheidsoverschot van nu betekent dat de huidige collectieve voorzieningen betaalbaar blijven, zonder dat het nodig is om de belastingen te verhogen of de rekening door te schuiven naar volgende generaties via een hogere overheidsschuld. Dat is belangrijk, want als de staatsschuld blijft stijgen, rijzen de rentelasten van de overheid op een gegeven moment de pan uit. Dan riskeert de overheid een opwaartse spiraal van hogere uitgaven en een nog hogere staatsschuld.

Het CPB berekent de houdbaarheid door de overheidsinkomsten en -uitgaven op de zeer lange termijn in te schatten en het verschil ertussen terug te rekenen naar het heden (verdisconteren). Bij deze veronderstelling van constante arrangementen groeien publieke voorzieningen mee met de welvaart. Kortom, de uitgaven aan defensie stijgen mee met de economische groei en de salarissen in de zorg met de lonen in de markt. Ook belastingschijven stijgen mee

⁴¹ Zie CPB, Juniraming 2012, CPB Policy Brief 2012/01, p. 26.

⁴² Zie CPB, Actualisatie Middellangetermijnverkenning (MLT) 2018–2021, p. 4.

met de lonen, want anders zou iedere Nederlander op de lange termijn in de hoogste belastingschijf vallen.

Veel overheidsuitgaven en -inkomsten zijn gevoelig voor de bevolkingsgroei en de samenstelling van de bevolking. De vergrijzing leidt bijvoorbeeld tot hogere pensioenuitgaven en zorguitgaven. Nederland vergrijst de komende decennia verder en dus hebben de verhoging van de AOW-leeftijd en beheersing van de (langdurige) zorguitgaven een positief effect op de houdbaarheid. Daarnaast geldt dat hoe meer mensen werken, hoe betaalbaarder de publieke voorzieningen zijn.

De geraamde overheidsschuld in het startjaar ligt 14,2 procentpunt van het bbp lager bij het begin van het nieuwe kabinet, dan de situatie waarin het huidige, demissionaire kabinet moest starten.⁴³ Het terugbrengen van de overheidsschuld onder de grens van 60 procent van het bbp is bovendien aanzienlijk sneller gegaan dan in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw, zoals blijkt uit figuur 3.2.3.

De daling van de overheidsschuld van 71,7 procent van het bbp naar 57,5 procent van het bbp voor 2017 tijdens de huidige kabinetsperiode is gedeeltelijk te danken aan hogere economische groei. De schuld gemeten in procenten van het bbp daalt immers als de economie groeit. Andere verklaringen zijn dat het kabinet de afgelopen jaren de overheidsfinanciën op orde heeft gebracht en (een deel van) de belangen heeft verkocht die het had in bijvoorbeeld ABN AMRO, SNS Reaal en a.s.r.

Bij de grote daling van de geraamde schuld tussen 2012 en nu speelt daarnaast de CBS-revisie van de macro-economische data een rol. Deze revisie leidde er in 2014 toe dat het bbp ongeveer 7 procent steeg, oftewel 40 miljard euro. De Nederlandse welvaart groeide dus op papier, zonder dat de koopkracht van de burgers of de inkomsten voor de overheid omhooggingen. De revisie leidde tot een 3,5 procentpunt bbp lagere EMU-schuld.

3.3 Eisen Stabiliteits- en Groeipact

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

In de preventieve arm gelden de middellangetermijndoelstelling (*medium term objective*, MTO) en de uitgavenregel als begrotingsregels. Tabel 3.3.1 laat zien dat Nederland in 2018 een structureel tekort kent van 0,2 procent van het bbp. Het feitelijke saldo van 0,8 procent van het bbp heeft een conjuncturele component van 0,8 procent van het bbp. Dat samen met incidentele posten van 0,1 procent van het bbp zorgt ervoor dat het structureel saldo in 2018 een tekort laat zien. In 2017 is het structureel saldo van Nederland in evenwicht. De MTO schrijft voor dat de Neder-

⁴³ In aanvulling op de EMU-schuld bevat bijlage 5 van deze Miljoenennota de overheidsbalans, die de vermogenspositie van de hele overheid weergeeft. De overheidsbalans geeft daarmee 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 andere overheidslichamen zijn voor hun inkomsten vaak grotendeels afhankelijk van het Rijk. Het Rijk gaat voor de financiering van die fondsen vaak schulden aan terwijl de bezittingen op een andere plek in de collectieve sector landen.

landse begroting een maximaal structureel saldo van – 0,5 procent mag kennen. Nederland voldoet dus aan de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact.

Tabel 3.3.1 Structureel EMU-saldo (in % bbp)

	2016	2017	2018
Feitelijk EMU-saldo	0,4%	0,6%	0,8%
Conjuncturele component	0,7%	– 0,3%	– 0,8%
Incidentele correcties	– 0,3%	– 0,3%	– 0,1%
Structureel EMU-saldo	0,8%	– 0,0%	– 0,2%

Naast het structurele saldo vormt de uitgavenregel een tweede 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.⁴⁴ Nu het structureel saldo voldoet aan de MTO is de ontwikkeling van de uitgavenregel niet relevant voor de beoordeling van de Nederlandse begroting in de preventieve arm.

Box 3.4 Onafhankelijk begrotingstoezicht

Het CPB en de Raad van State informeren en adviseren de overheid gevraagd en ongevraagd over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het CPB levert het kabinet onafhankelijke economische ramingen als basis voor het begrotingsbeleid. De Raad van State geeft een advies bij de Miljoenennota vanaf de eerste Miljoenennota in 1906. Daarnaast controleert de Afdeling Advisering van de Raad van State sinds drie jaar ook of de overheid de Europese begrotingsregels naleeft.⁴⁵

De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof) heeft de essentiële uitgangspunten van het Nederlandse begrotingsbeleid en de Europese begrotingsregels vastgelegd. Het kabinet stuurt het parlement binnenkort een voorstel om de rol van de Raad van State in het begrotingsproces daarin wettelijk duidelijker te verankeren. De decentrale overheden zijn onlosmakelijk onderdeel van het openbaar bestuur, en dus is de Wet hof ook voor hen relevant.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet hof zijn vragen gesteld over de verankering van de Europese begrotingsregels, genaamd *Fiscal Compact*, dat is vertaald in nationale wetgeving in de EU-lidstaten. Recent heeft de Europese Commissie een rapportage gepubliceerd over deze implementatie, waarin zij onder andere concludeert dat Nederland voldoet aan de vereisten.⁴⁶ Oftewel, het ingerichte wettelijke kader, inclusief de rol van het CPB en de Raad van State, biedt alle instrumenten om begrotingsevenwicht te bereiken en daarna vast te houden. Bovendien heeft de

⁴⁴ Zie: Europese Commissie (2017), *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, p. 47.

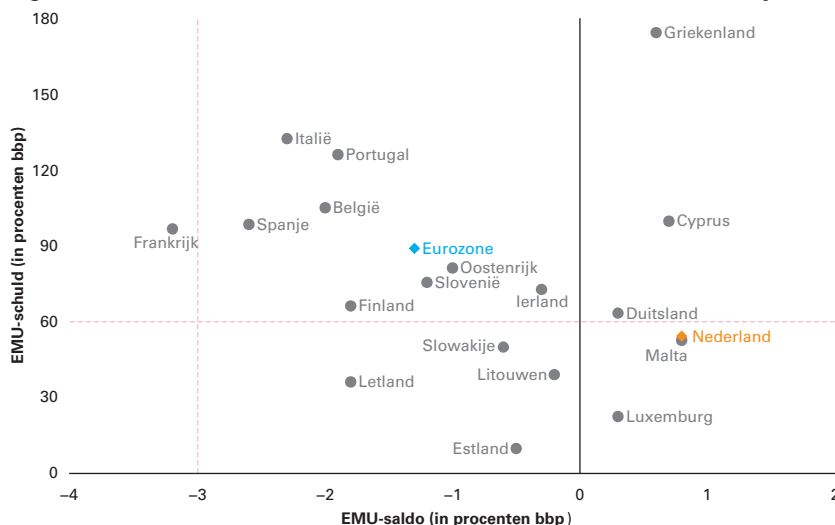
⁴⁵ Deze vormgeving vloeit voort uit het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en EU-verordening 473/2013. De rol van de Raad van State en het CPB is wettelijk verankerd in de Wet houdbare overheidsfinanciën.

⁴⁶ Zie https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-compact-taking-stock_en voor alle conclusies van de Europese Commissie, ook voor specifieke conclusies per lidstaat.

Europese Commissie geoordeeld dat de Raad van State onafhankelijk is en over voldoende expertise beschikt.

In vergelijking met veel andere lidstaten in de eurozone kent Nederland – met een verwachte schuld van 54,4 procent van het bbp in 2018 – een relatief lage overheidsschuld (zie figuur 3.3.1). In de eurozone bedraagt de gemiddelde overheidsschuld namelijk ongeveer 89 procent van het bbp. Ook het overschot op de Nederlandse overheidsbegroting van 0,8 procent in 2018 van het bbp steekt gunstig af ten opzichte van het gemiddelde overheidssaldo in de eurozone, dat een tekort van 1,3 procent omvat. Opvallend is dat Frankrijk het enige land is dat zowel een tekort van meer dan 3 procent van het bbp als een overheidsschuld van meer dan 60 procent van het bbp heeft. Nederland behoort in deze opstelling voor het eerst sinds het begin van de crisis in 2008 tot de groep landen waarvan zowel het saldo als de schuld voldoet aan de normen uit het Stabiliteits- en Groeipact.

Figuur 3.3.1 EMU-saldo en EMU-schuld in de eurozone in 2018 (in % bbp)



Bron: Europese Commissie, Ministerie van Financiën.

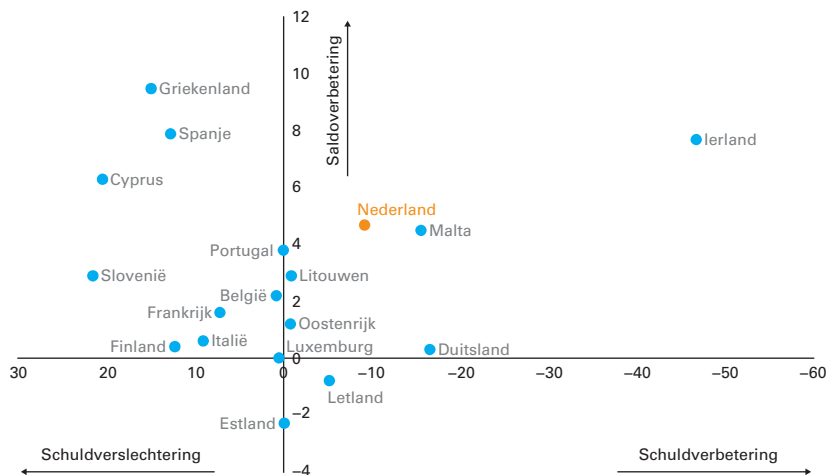
Met die normen biedt het Stabiliteits- en Groeipact handvatten om de overheidsfinanciën van de lidstaten op een gezond spoor te krijgen. De staat van de overheidsfinanciën is gevoelig voor veel verschillende factoren, zoals de economische groei in een lidstaat maar ook specifiek gevoerd begrotingsbeleid of politieke keuzes over hervormingen en gewenste belastingniveaus. Het een-op-eeneffect van de Europese begrotingsafspraken op de gezondheid van de overheidsfinanciën is dus lastig te bepalen. Wel blijkt uit figuur 3.3.2 dat van bijna alle lidstaten binnen de eurozone het feitelijk saldo is verbeterd tussen 2012 en 2018. Alleen in Estland en Letland valt de raming van het saldo voor 2018 slechter uit dan het gerealiseerde saldo in 2012.

Ongeveer de helft van de eurolanden, waaronder ook Nederland, heeft in 2018 naar verwachting ook een lagere overheidsschuld dan in 2012 (zie de rechter helft van figuur 3.3.2). In grofweg de andere helft van de eurolanden is de overheidsschuld eind volgend jaar vermoedelijk hoger dan in 2012 (zie de linker helft van figuur 3.3.2).

Opvallende posities nemen Ierland, Griekenland, Spanje, Cyprus en Slovenië in. In Ierland ligt de overheidsschuld naar verwachting in 2018 maar liefst 46,8 procentpunt lager dan in 2012. De schuld van Slovenië

daarentegen stijgt met 21,6 procentpunt. De schuld ten opzichte van 2012 zal naar verwachting ook aanzienlijk stijgen in Cyprus (+ 20,5 procentpunt), Griekenland (+ 15,0 procentpunt) en Spanje (+ 12,8 procentpunt).

Figuur 3.3.2 Verandering in EMU-saldi en EMU-schulden in de eurozone tussen 2012 en 2018 (in % bbp)



Bron: Europese Commissie, Ministerie van Financiën.

Box 3.5 Ideeën over een begrotingscapaciteit voor de Economische en Monetaire Unie (EMU)

De uitkomst van de Franse verkiezingen eerder dit jaar heeft de discussie over de toekomst van de eurozone een impuls gegeven. De verwachting is dat het debat na de Duitse parlementsverkiezingen eind september concreter zal worden. In het debat wordt vaak gesproken over een centrale begrotingscapaciteit. Er bestaan verschillende opvattingen over de wenselijkheid en het doel van zo'n eventueel nieuw instrument. De verschillende varianten vallen grofweg uiteen in twee categorieën: varianten die economische stabilisatie in het eurogebied moeten bevorderen, en convergentie-varianten die beogen dat economieën meer vergelijkbaar en op hoog niveau gaan presteren.⁴⁷ Beide varianten kennen voordelen, maar zeker ook nadelen.

Afzonderlijke lidstaten in een monetaire unie kunnen geen op maat gemaakt monetair beleid voeren om de economie te stabiliseren. Voorstanders denken dat een stabilisatievariant kan helpen conjunctuercycli in een muntunie te dempen en grote schokken op te vangen. Een Europese werkloosheidsverzekering is de meest genoemde stabilisatievariant. Vanuit een centrale pot zouden lidstaten dan geld ontvangen als de werkloosheid boven een bepaald niveau komt. Een alternatief is een instrument dat bij asymmetrische schokken helpt investeringsuitgaven in een land op peil te houden, wat zou kunnen helpen de recessie te dempen.

⁴⁷ In de discussienota Verdieping van de Economische en Monetaire Unie (EMU) schetst de Europese Commissie een aantal globale denkrichtingen over een mogelijke begrotingscapaciteit voor de eurozone. Zie https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_nl.pdf.

Er kunnen echter vragen gesteld worden bij de noodzaak van een stabilisatievariant. Zo zijn er al instrumenten die economische schokken kunnen opvangen. Automatische budgettaire stabilisatie op nationaal niveau is een bewezen effectieve manier om conjunctuurschokken te dempen, als lidstaten tenminste in goede tijden buffers opbouwen. De Europese kapitaalmarktunie en bankenunie bevorderen private risicodeling tussen lidstaten, waardoor lidstaten binnen de muntunie effecten van landenspecifieke schokken delen. En via arbeidsmigratie worden binnen de eurozone ook al de gevolgen van asymmetrische schokken tussen lidstaten verdeeld. Bovendien zijn stabilisatievarianten zowel politiek als economisch zeer complex en uitdagend. Denk hierbij aan de vele vragen die een Europese werkloosheidsverzekering zou oproepen, onder meer vanwege de grote verschillen in de structuur van de verschillende arbeidsmarkten binnen de eurozone, het arbeidsmarktbeleid, de structurele werkloosheidsniveaus en de inrichting en bestuur van werkloosheidsverzekeringen.

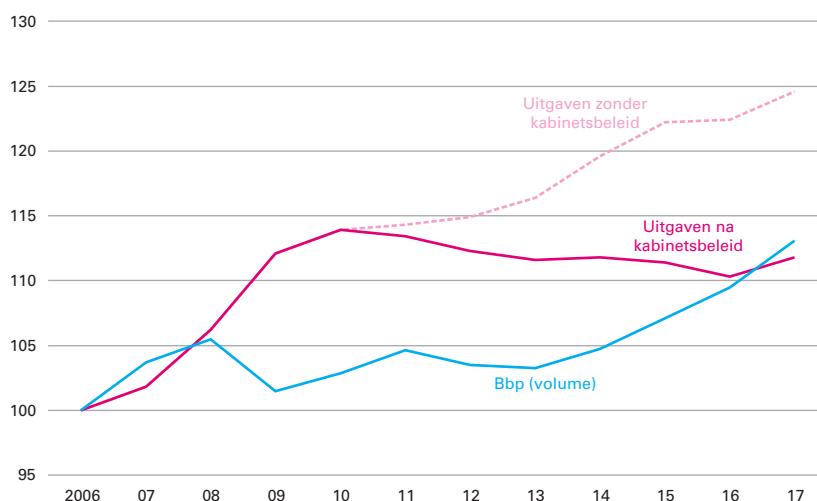
Het naar elkaar toegroeien van welvaartsniveaus is belangrijk voor de politieke stabiliteit van de muntunie en naar elkaar toegroeiende economische prestaties laten de monetaire unie beter functioneren. Verdere convergentie is bevorderlijk voor de EMU, omdat het ertoe leidt dat de kans op economische schokken en de impact ervan vergelijkbaar is in alle lidstaten. Voorstanders van een op convergentie gerichte begrotingscapaciteit stellen dat dit lidstaten zou kunnen prikkelen om beter economisch beleid te voeren. Als de begrotingscapaciteit niet goed wordt vormgegeven kan het echter ook de onderliggende economische oorzaken voor het gebrek aan convergentie maskeren en voor lidstaten de urgentie weghalen om noodzakelijke, structurele hervormingen door te voeren. Daarnaast zijn dit soort instrumenten in praktijk lastig uitvoerbaar. Ten slotte bestaan er binnen het Europees Semester, waarbij lidstaten landenspecifieke aanbevelingen krijgen om hun economie te versterken, en het structuur- en cohesiebeleid van de Europese Unie, dat beoogt verschillen tussen regio's te verkleinen, al verschillende instrumenten die voor convergentie moeten zorgen.

3.4 Ontwikkeling van de 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 2017.⁴⁸ In de periode voor de crisis stegen de overheidsuitgaven in lijn met het bbp (zie figuur 3.4.1). Vanaf 2008 groeiden de uitgaven van de overheid 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. Zo kwamen in Nederland de oplopende uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen buiten de uitgavenkaders te staan, zodat het kabinet voor deze extra uitgaven niet behoefde te bezuinigen.

⁴⁸ 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 3.4.1 Effect van kabinetsbeleid op uitgavenontwikkeling (index, 2008 = 100)

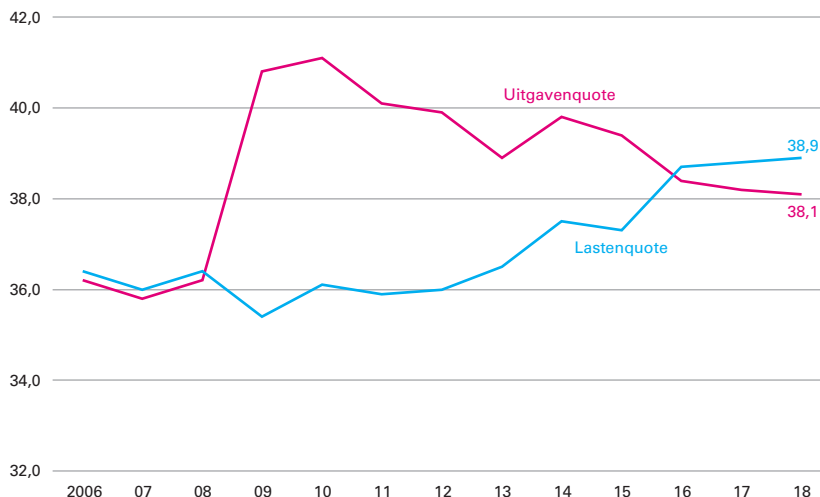


Bron: CPB, Ministerie van Financiën.

De economische crisis ijde lang na in de overheidsuitgaven. Het bleek lastig om de uitgavenontwikkeling weer in lijn te brengen met de ontwikkeling van het bbp. Zonder kabinetsbeleid waren de overheidsuitgaven structureel op een hoger niveau uitgekomen ten opzichte van de economie dan voor de crisis. Overheidsuitgaven ombuigen is niet pijnloos en vergt offers van specifieke groepen burgers. Zij voelen dat voorzieningen minder ruim worden of dat ze minder te besteden hebben. Dankzij de ingrepen ontwikkelen de overheidsuitgaven zich vanaf 2016 weer in lijn met de economie, zoals ook grofweg het geval was voor 2008.

De uitgaven als percentage van het bbp (de uitgavenquote) stegen na 2008 met bijna 4,5 procentpunt. De inkomsten van de overheid als percentage van het bbp (de lastenquote) daalden daarentegen met ruim 1 procentpunt. Het gevolg was een overheidstekort van 5,4 procent van het bbp in 2009. De daling van de overheidsuitgaven vanaf 2010 is in figuur 3.4.2 zichtbaar in de daling van de uitgavenquote. De uitgavenquote daalt in 2018 verder tot naar verwachting 38,0 procent van het bbp. De lastenquote bedraagt in de raming voor 2018 38,8 procent.

Figuur 3.4.2 Ontwikkeling netto-uitgavenquote en lastenquote (in % bbp)



Bron: CPB.

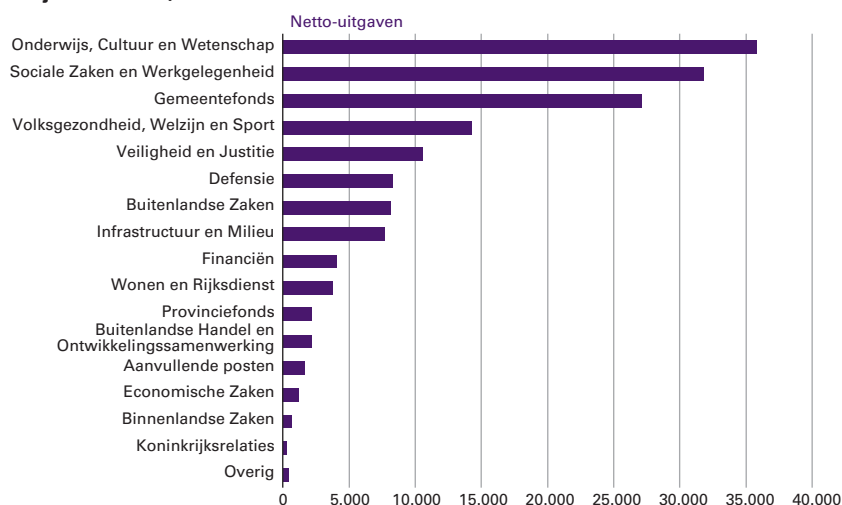
Uitgavenontwikkeling

De grootste uitgavenposten van de rijksbegroting zijn in 2017 de sociale zekerheid en de zorg, waaraan de overheid opgeteld bijna 60 procent van de uitgaven spendeert. Dit omvat alle uitgaven aan bijvoorbeeld ziekenhuizen, langdurige zorg, WW-uitkeringen en de AOW. Voor het overgrote deel van deze uitgaven betalen we in Nederland premies. Daarnaast doet de overheid begrotingsgefinancierde uitgaven, die het kabinet alleen financiert met de belastingopbrengsten. Daarvan vormen de onderwijsuitgaven met 37,2 miljard euro de grootste post (zie figuur 3.4.3). Op de rangschikking van alle rijksuitgaven neemt onderwijs de derde plek in.

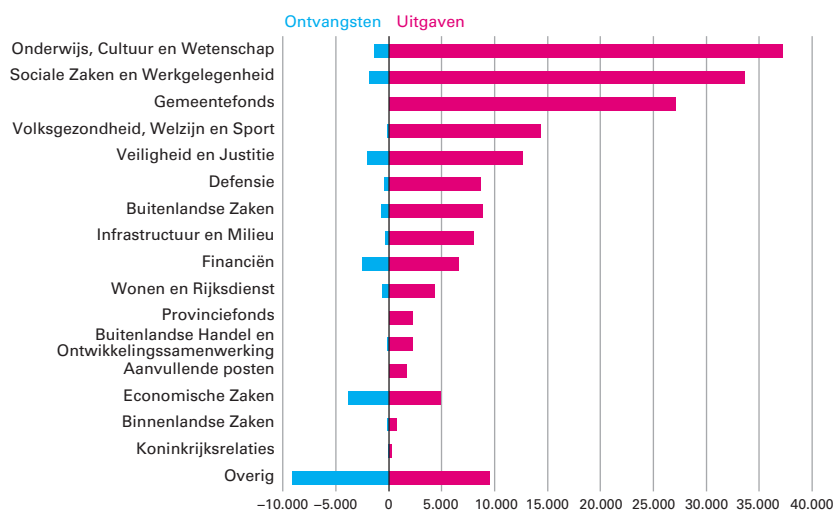
De rijksbegroting maakt onderscheid tussen de bruto- en netto-uitgaven op begrotingen. Het verschil tussen deze twee berekeningen zijn de niet-belastingontvangsten op departementale begrotingen (zie het paneel rechtsonder in figuur 3.4.3). Voor de onderwijsbegroting zijn die ontvangsten bijvoorbeeld de rente die oud-studenten betalen over hun studielening.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is de op een na grootste begrotingsgefinancierde uitgavenpost van de rijksbegroting. Deze uitgaven bestaan bijvoorbeeld uit uitgaven in het kader van de bijstand en de kinderopvangtoeslag. Het geld dat het kabinet beschikbaar stelt aan gemeenten is de derde grote post van de begrotingsgefinancierde uitgaven. Volgend jaar ontvangen gemeenten namelijk 27,1 miljard euro van het Rijk om hun taken uit te voeren.

Figuur 3.4.3 Begrotingsgefinancierde uitgaven in 2018 naar hoofdstuk (in miljoenen euro)¹



¹ De categorie Overig bestaat uit de begrotingen van Algemene Zaken, de Hoge Colleges van Staat (waaronder de Staten-Generaal), de Koning, de Nationale Schuld, het BES-fonds, het Diergezondheidsfonds, het Deltafonds en het Infrastructuurfonds en de post Consolidatie om dubbelstellingen te voorkomen.



Bron: Ministerie van Financiën

Voor de economische crisis groeiden de reële collectieve uitgaven⁴⁹, dus de uitgaven gecorrigeerd voor prijsstijgingen, mee met het bbp (zie ook figuur 3.4.1). Daarna stegen de overheidsuitgaven harder dan de economie in Nederland groeide. Figuur 3.4.4 toont de groei van enkele

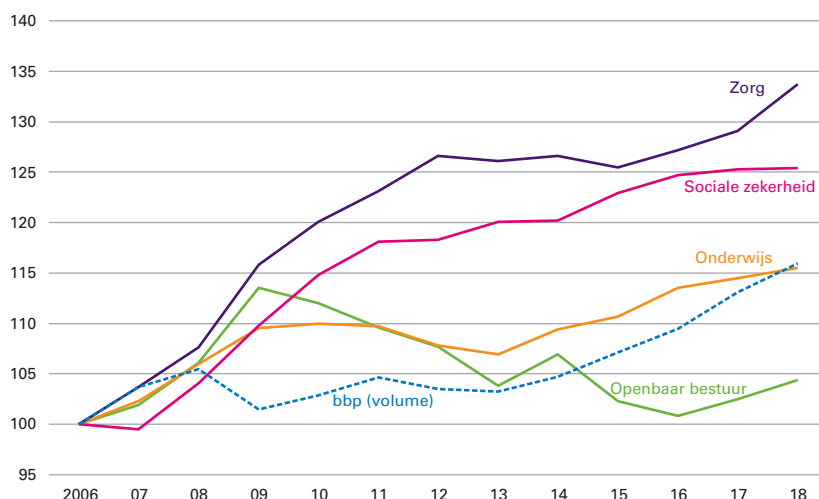
⁴⁹ Reële uitgaven zijn de uitgaven die zijn gecorrigeerd voor inflatie. In figuur 3.4.4 zijn de reële uitgaven berekend door de nominale uitgaven te defleren met de prijsbruto binnenlands product (pbbp). Voor de pbbp is gekozen omdat daarmee de ontwikkeling van de uitgaven wordt afgezet tegen de ontwikkeling van de economie, dus tegen de reële ontwikkeling van het bbp. Ook het bbp is gedeïndexed 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.

overheidsuitgaven. De uitgaven aan zorg en sociale zekerheid stegen in alle crisisjaren.

De zorguitgaven stegen sinds 2006, gecorrigeerd voor prijsstijgingen, met ruim 27 procent. 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 sinds de financiële crisis in 2009 begon, sterk gesneden in het openbaar bestuur. Hierdoor liggen de uitgaven aan het openbaar bestuur, na voor inflatie te zijn gecorrigeerd, op hetzelfde niveau als in 2008. Ten opzichte van de ontwikkeling van het bbp zijn de uitgaven aan openbaar bestuur ruim 10 procent lager.

Figuur 3.4.4 Ontwikkeling reële collectieve uitgaven (index, 2006 = 100)



Bron: CPB, Ministerie van Financiën.

Box 3.6 Apparaatsuitgaven en -kosten

Tabel 3.4.1 laat zien hoe de apparaatsuitgaven en -kosten voor kerndepartementen en agentschappen (waaronder *shared services*-organisaties, SSO's en inclusief de krijgsmacht en de rechterlijke macht) zich meerjarig ontwikkelen. Bij de agentschappen zijn de totale apparaatskosten meegenomen. Dit betekent dat een deel van de apparaatskosten door andere partijen dan het Rijk kunnen worden gefinancierd. Verder kunnen de apparaatsuitgaven en -kosten van de kerndepartementen en agentschappen niet bij elkaar worden opgeteld, omdat SSO's dan dubbel geteld worden. Daarom worden de kosten voor SSO's apart weergegeven.

De taakstelling rijksdienst is budgettair verwerkt in de departementale begrotingen en loopt tot en met 2018. Een departementaal overzicht van de taakstelling rijksdienst van het Kabinet-Rutte-Asscher staat in een tabel in het centrale apparaatartikel van het betreffende departement.

Tabel 3.4.1 Ontwikkeling apparaatsuitgaven en -kosten (in miljarden euro)¹

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kerndepartementen	13,4	12,8	12,5	12,4	12,4	12,4
Agentschappen	7	7,0	6,7	6,7	6,7	6,7
Waarvan SSO's	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3

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

Uitgaven onder het uitgavenplafond

Het kabinet stuurt in zijn begrotingsbeleid op uitgavenkaders die voor de hele kabinetsperiode worden vastgesteld. Voor het overgrote deel van de rijksuitgaven geldt een uitgavenplafond. Het totale uitgavenkader bestaat uit drie de elkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Het kabinet toetst tijdens de kabinetsperiode het verwachte uitgavenniveau aan het uitgavenkader dat het kabinet vooraf heeft afgesproken. Dat is de zogenoemde kadertoets. Het uitgavenkader geeft de maximale ruimte weer voor uitgaven binnen de kabinetsperiode en hoeft dus niet maximaal benut te worden.

Tabel 3.4.2 Kadertoets 2017 (in miljarden euro; – is onderschrijding)

Rijksbegroting in enge zin

Uitgavenkader (in lopende prijzen)	106,1
Uitgavenniveau	107,0
Over-/onderschrijding	0,9

Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid

Uitgavenkader (in lopende prijzen)	78,2
Uitgavenniveau	77,4
Over-/onderschrijding	– 0,9

Budgettair Kader Zorg

Uitgavenkader (in lopende prijzen)	70,6
Uitgavenniveau	68,8
Over-/onderschrijding	– 1,7

Totaal uitgavenkader

Uitgavenkader (in lopende prijzen)	254,9
Uitgavenniveau	253,2
Over-/onderschrijding	– 1,7

Het einde van de kabinetsperiode zorgt ervoor dat voor de begroting van 2018 de uitgaven niet getoetst kunnen worden aan een eerder afgesproken uitgavenplafond. Immers, het uitgavenplafond en de dekkaders van het Kabinet-Rutte-Asscher lopen tot en met 2017. Alleen voor het lopende jaar kan het kabinet zijn uitgaven dus toetsen aan het uitgavenplafond. Voor 2018 en latere jaren schetst het vervolg van deze paragraaf wel de ontwikkeling van de uitgaven onder de huidige plafonds.

Uit tabel 3.4.2 blijkt dat de rijksuitgaven ruim onder het uitgavenkader voor 2017 blijven. De maximale uitgavenruimte van de drie dekkaders samen telt op tot 254,9 miljard euro, terwijl de uitgaven over het lopende jaar naar de huidige inzichten uitkomen op 253,2 miljard euro.

In principe dienen ook de uitgaven onder de drie dekkaders de dekkaders niet te overschrijden. De uitgaven aan sociale zekerheid en arbeidsmarkt-beleid en de zorguitgaven overschrijden dit jaar hun plafond niet (zie tabel 3.4.1). Het SZA-kader kent in 2017 vermoedelijk een overschrijding van 0,9 miljard euro en het BKZ een overschrijding van 1,7 miljard euro. Deze ruimte onder deze dekkaders is voldoende om de overschrijding op RBG-eng van 0,9 miljard euro te compenseren.

Rijksbegroting in enge zin

Het niveau van de overheidsuitgaven begrenst het kabinet met de uitgavenkaders die het kabinet jaarlijks indexeert met de prijs nationale bestedingen. Omdat deze nu hoger wordt geraamd dan bij Miljoenennota 2017 wordt het uitgavenkader hiervoor aangepast, zie tabel 3.4.3. Daarnaast worden de uitgavenkaders ook aangepast voor statistische correcties en overboekingen tussen de drie dekkaders van de rijksbegroting.

Tabel 3.4.3 Ontwikkeling uitgaven Rijksbegroting in enge zin (in miljoenen euro; – is overschrijding)							
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	Uitgavenkader bij Miljoenennota 2017	108.117					
2	Aanpassing uitgavenkader a.g.v. inflatie-ontwikkeling	919					
3	Statistische correcties	– 3.091					
4	Overboekingen met SZA en BKZ	146					
5	Uitgavenkader bij Miljoenennota 2018 (= 1 t/m 4)	106.092					
6	Uitgaven bij Miljoenennota 2017	109.232	112.879	115.129	117.803	120.172	
7	Extrapolatie	0	0	0	0	0	102.249
8	Nominale ontwikkeling uitgaven	152	447	898	1.296	1.540	2.052
9	HGIS	363	309	351	454	432	185
10	Gemeentefonds, Provinciefonds en Btw-compensatiefonds	45	575	634	655	725	893
11	Winst DNB en dividend staatsdeel-ningen	93	150	162	50	270	441
12	EU-afrachten	– 3.588	– 366	568	574	196	104
13	Compensatie ABP-pensioenpremie	341	341	341	341	341	341

Het budgettaire beleid

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
14	Boetes en afpakken VenJ	220	130	130	130	130	130
15	Veiligheid	20	104	96	87	87	87
16	Leerlingen- en studentenaantallen	121	166	144	142	138	115
17	Openstaande reeks OCW	0	0	- 171	- 166	- 188	- 158
18	DUO	147	0	0	0	0	0
19	Scholings- en monumentenaftrek	- 57	- 123	152	152	152	152
20	Huurtoeslag	- 19	- 105	- 161	- 191	- 165	- 184
21	Kansen voor kinderen	85	85	85	85	85	85
22	DBFM-conversie	- 271	- 74	- 62	61	35	31
23	Investeringsagenda Belastingdienst	0	75	0	0	0	0
24	NVWA	0	25	0	0	0	0
25	Thermphos	28	0	0	0	0	0
27	Kasschuiven	- 85	321	513	134	- 101	- 479
28	Mutaties over de ijklijnen	146	217	178	161	159	157
29	Overig	22	255	116	76	82	68
30	Uitgaven bij Miljoenennota 2018 (= 6 t/m 29)	106.995	115.412	119.104	121.845	124.091	127.082
31	Over/onderschrijding uitgavenkader bij Miljoenennota 2017 (= 6 - 1)	1.115					
32	Over/onderschrijding uitgavenkader bij Miljoenennota 2018 (= 30 - 5)	904					

Statistische correcties hebben het uitgavenkader verlaagd met ruim 3 miljard euro. Het overgrote deel van deze aanpassing komt doordat de EU-lidstaten het Eigenmiddelenbesluit (EMB) hebben geratificeerd. Door deze ratificatie ontvangen de lidstaten nu de kortingen op de nationale afdrachten. Ook Nederland heeft in 2017 met terugwerkende kracht de korting ontvangen op de afdrachten over de periode 2014 tot en met 2016. Het kabinet heeft besloten het uitgavenkader hiervoor te corrigeren door het uitgavenkader van 2016 te verhogen en het kader voor 2017 te verlagen, zodat de ontvangen korting niet leidt tot budgettaire ruimte in 2017.

De post Overboekingen bestaat uit mutaties waarbij het kabinet budget overboekt tussen de verschillende kaders. Een voorbeeld is het budget voor kansen voor kinderen, dat oorspronkelijk gereserveerd stond op het kader SZA, maar nu wordt uitgegeven via het Gemeentefonds en dus op het kader RBG-eng.

Uitgaven

Onder de post Extrapolatie zijn de geraamde uitgaven voor het jaar 2022 vastgesteld. De uitgaven die onder het uitgavenkader vallen, past het kabinet aan voor de loon- en prijsontwikkeling. Deze zogenoemde nominale ontwikkeling is sterker dan het kabinet verwachtte bij Miljoenennota 2017.

De uitgaven in de homogene groep internationale samenwerking (HGIS) zijn gestegen door twee oorzaken. Ten eerste heeft het kabinet middelen toegevoegd aan het HGIS-budget voor veiligheid, stabiliteit, migratie-samenwerking en opvang in de regio. Hiervoor zijn voor 2017 ook middelen overgeboekt van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) naar de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), omdat de asielinstroom 2016 naar beneden is bijgesteld en daardoor ook de kosten voor de eerstejaars asielopvang. Voor 2018 en verder zijn er middelen van BHOS overgeboekt naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) vanwege de bijstelling van de asielinstroom 2017 en 2018. Ten tweede zijn de uitgaven aan HGIS toegenomen, omdat deze zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni) en de ontwikkeling van de prijs bbp, die nu hoger worden geraamd dan bij Miljoenennota 2017. Op het ODA-budget zijn middelen uit latere jaren naar voren gehaald door middel van kasschuiven, waardoor het niveau van uitgaven in het laatste jaar incidenteel is verlaagd. Deze incidentele verlagingen zijn, per abuis in afwijking van de gebruikelijke systematiek, structureel doorgetrokken in de extrapolatie. Hierdoor is het ODA-budget momenteel structureel 390 miljoen euro lager dan politiek afgesproken. Het ODA-budget wordt hiervoor gecorrigeerd.

De hoogte van de uitgaven van het Rijk werkt via de normeringsystematiek door in de indexatie van het Gemeentefonds, Provinciefonds en het plafond van het Btw-compensatiefonds. De jaarlijkse indexatie van de fondsen heet het accres. Actualisatie van het uitgavenbeeld 2017 en verder laat zien dat het accres over de hele linie is gestegen. Meer informatie over de accresontwikkeling is opgenomen in bijlage 8 van deze Miljoenennota.

De winst van DNB daalt door de lagere markttrentes en doordat opkoopprogramma's zijn afgelopen. De per saldo afname van de dividendontvangsten van staatsdeelnemingen is vooral het gevolg van tegenvallers bij de Gasunie.

Door de kadercorrectie als gevolg van het Eigenmiddelenbesluit (zie hierboven) draagt Nederland in 2017 minder af aan de Europese Unie. De overige mutaties in de EU-afrachten zijn vooral het gevolg van veranderingen in de uitvoering van het Europese cohesiebeleid. De uitgaven vinden naar verwachting later in de periode van het Meerjarig Financieel Kader plaats. Dit leidt tot lagere afrachten in 2017 en 2018 en hogere afrachten in 2019 en 2020. Ook zijn de nieuwe grondslagen verwerkt die samenhangen met de *Spring Forecast*.

Bij Voorjaarsnota is compensatie toegevoegd aan de departementale begrotingen vanwege de hogere pensioenpremie die het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds rekent vanaf 2017. Met dit geld kunnen departementen de hogere werkgeverslasten betalen.

Op de begroting van het Ministerie van VenJ zijn op basis van de realisatiecijfers over 2016 de geraamde ontvangsten uit boetes en transacties naar beneden bijgesteld. Naar aanleiding van de motie-Zijlstra/Samsom heeft het kabinet besloten de ontvangsten op boeten en transacties per 2017 aan te merken als generaal dossier op de VenJ-begroting. Meevallers en tegenvallers ten opzichte van de raming komen daardoor ten gunste of ten laste van het generale beeld. Daarnaast is de raming voor het afpakken van crimineel vermogen in 2017 90 miljoen euro naar beneden bijgesteld, omdat verwacht wordt dat de realisatie zal tegenvallen. Om de raming voor de komende jaren te halen

is voor 2018 sprake van een intensivering van 30 miljoen euro, die het kabinet op de Aanvullende Post heeft gereserveerd.

De Minister van VenJ krijgt structureel 43 miljoen euro voor de grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee, onder andere op luchthavens. Bij Voorjaarsnota heeft het kabinet hiervan al 20 miljoen euro gemeld aan het parlement. Hiermee kan de marechaussee de verhoging van de capaciteit voor grensbewaking, die al is ingezet, voortzetten en uitbreiden. In het kader van cyberveiligheid wordt structureel 26 miljoen euro vrijgemaakt om de detectie- en inlichtingenpositie van Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) te versterken om cyberspionage en -sabotage aan te pakken, de politie en het OM cybercrime te laten bestrijden en cybersecurity te bevorderen bij het niet-vitale, Nederlandse bedrijfsleven door een Digital Trust Center op te zetten.

Het budget van de AIVD kent een oploep vanaf 2020 voor werving van nieuwe medewerkers. Om dit budget per 2020 effectief in te kunnen zetten, moet de AIVD nu al beginnen met de werving om de capaciteit te verhogen. De middelen in 2018 en 2019 maken dit mogelijk. Tot slot maakt het kabinet geld vrij om te kunnen starten met de uitvoering van de Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen & Veiligheid. Met deze maatregel is de MIVD in staat om (de voorbereiding van) inzet en missies beter te ondersteunen. In het kader van contraterrorisme maakt het kabinet structureel 18 miljoen euro vrij om de contraterrorismeaanpak in de vreemdelingenketen te versterken en uitreizigers aan te pakken, voor een uitgebreidere invulling van de Europese *Passenger Name Record* (PNR)-richtlijn door de *passenger information unit* die vanaf mei 2018 actief moet zijn.

Uit de jaarlijkse raming van het verloop van leerlingen- en studentenaantallen 2017 blijkt dat het verwachte aantal leerlingen en studenten hoger uitvalt dan de aantallen die zijn verwerkt in de begroting voor 2017 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Dit veroorzaakt een tegenvaller. In 2018 en verder is er diverse problematiek op de OCW-begroting, voornamelijk als gevolg van hogere leerlingen- en studentenaantallen dan geraamd. Deze tegenvaller is geparkeerd als openstaande reeks op het artikel Nominaal en onvoorzien.

De fiscale aftrek scholingsuitgaven (scholingsaftrek) en de aftrek van de uitgaven voor monumentenpanden (monumentenaftrek) worden omgevormd naar uitgavenregelingen op de OCW-begroting. De korting die met deze omvorming gepaard ging, draait het kabinet terug. Per 2019 voegt het kabinet de eerder gekorte middelen aan de OCW-begroting toe. De beoogde invoeringsdatum voor de omvorming van beide regelingen is uitgesteld van 2017 naar 2019 (monumentenaftrek) en van 2018 naar 2019 (scholingsaftrek). Daarom boekt het kabinet de reeds toegevoegde budgetten in 2017 en 2018 weer af van de begroting van het Ministerie van OCW. Bij DUO is sprake van een eenmalige correctie die leidt tot hogere uitgaven onder het kader RBG-eng en lagere niet-kaderrelevante uitgaven.

In de huurtoeslag heeft het kabinet een meevaller, vanwege de huidige demografische en economische inzichten in het Centraal Economisch Plan 2017 van het CPB. Door de dalende werkloosheid en een hogere inkomensontwikkeling hebben minder mensen recht op huurtoeslag. Dit verklaart een groot deel van de meevaller. Een ander deel van de meevaller wordt veroorzaakt doordat minder statushouders instromen.

Het kabinet stelt vanaf 2017 structureel 100 miljoen euro beschikbaar om de gevolgen te bestrijden van armoede onder kinderen. Hiervan wordt 85 miljoen euro via het Gemeentefonds beschikbaar gesteld aan gemeenten. Dit budget is daarom overgeboekt van het kader SZA naar het kader RBG-eng.

Bij een Design, Build, Finance and Maintain-contract (DBFM) is de opdrachtnemer zowel verantwoordelijk voor het ontwerp en de bouw van het project als voor de financiering en het onderhoud. Kenmerk van een DBFM-contract is een langjarig en vlak betalingsritme. Als het kabinet kiest voor een DBFM-constructie, dan past het kabinet het gereserveerde budget aan het betaalritme van het DBFM-contract aan. In plaats van een hoge investering in een korte periode is de gebruiksvergoeding dan lager over een veel langere periode. De huidige mutatie betreft de aanpassing van de projectbudgetten op het Infrastructuurfonds voor de DBFM-projecten A1/A27, N18, A6 en de capaciteitsuitbreiding Sluis Eefde.

In 2017 wordt de Investeringsagenda van de Belastingdienst herijkt. Doel van de herijking is dat de Belastingdienst in de periode tot 2024 de noodzakelijke vernieuwing kan realiseren in realistische, concrete stappen. De herijking geeft aan dat de besparingsopgave overeind blijft, maar dat keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van ICT-investeringen. Keuzes hierover zijn aan een volgend kabinet. In de begroting van 2018 wordt alvast een bedrag van 75 miljoen euro op de Aanvullende Post gereserveerd, vooral ter borging van de continuïteit gedurende de looptijd van de Investeringsagenda, voor zover en waar dat nodig zou blijken.

Om de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) beter in staat te stellen haar rol als autoriteit uit te oefenen, heeft het kabinet 25 miljoen euro vrijgemaakt.

Het Rijk reserveert 27,7 miljoen euro voor de complexe sanering van het Zeeuwse industrieterrein Thermphos, naar aanleiding van het advies van de Commissie onderzoek sanering Thermphos⁵⁰. Een bijdrage is voorwaardelijk aan het bereiken van een totaalakkoord met de provincie Zeeland en het havenbedrijf, waarbij zij eenzelfde financiële bijdrage leveren. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu treedt op als beleidsverantwoordelijk departement namens het Rijk, waarbij de onafhankelijkheid van de toezichthouder wordt geborgd.

De post kasschuiven bevat een aantal kasschuiven vanuit 2016. Daarnaast is er een aantal kasschuiven op de begrotingen voor de jaren 2017 en verder. De mutaties over de ijklijnen zijn verschuivingen tussen de drie budgettaire kaders. Deze zijn per saldo neutraal voor het niveau van rijksuitgaven. Tot slot zijn er diverse, kleinere uitgavenmutaties. Het gaat onder andere om het MH17-dossier, het regeringsvliegtuig, Invest-NL, rechtshandhaving Sint Maarten en Curaçao en boetes en schikkingen bij de Belastingdienst. De toelichtingen per dossier zijn terug te vinden in bijlage 2 van de Voorjaarsnota 2017 en in de verticale toelichtingen van de betreffende begroting.

Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid

Het uitgavenplafond is in het voorjaar van 2017 omhoog bijgesteld als gevolg van een hogere prijs nationale bestedingen. Het kader is gecorrigeerd. Bruteringseffecten, die hieronder worden toegelicht, zijn de

⁵⁰ Kamerstukken II, 2016–2017, [29 826, nr. 90](#).

grootste correctiepost. Er zijn verschillende overboekingen gedaan met de deelplafonds Rijksbegroting en Zorg, waarvan de overboeking voor het plan Kansrijk opgroeien de grootste was. Die overboeking wordt ook hieronder toegelicht.

Tabel 3.4.4 Ontwikkeling uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (in miljoenen euro; – is onderschrijding)						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 Uitgavenkader bij Miljoenennota 2017	77.566					
2 Aanpassing uitgavenplafond vanwege inflatieontwikkeling	711					
3 Statistische correcties	65					
4 Overboekingen met Rijksbegroting en Zorg	– 94					
5 Uitgavenkader bij Miljoenennota 2018 (=1 t/m 4)	78.248					
6 Uitgaven bij Miljoenennota 2017	77.893	79.626	80.098	81.153	82.738	
7 Extrapolatie						84.257
8 Loon- en prijsbijstelling	103	461	1.137	1.788	2.266	2.781
9 Werkloosheid	– 449	– 1.135	– 1.195	– 852	– 508	– 194
10 Arbeidsongeschiktheid	50	92	96	79	44	18
11 AOW	– 88	– 185	– 189	– 182	– 200	– 235
12 AOW-kostendelersnorm	0	0	214	214	214	214
13 Capaciteit verzekeringsartsen	0	0	44	44	44	44
14 WIA-taakstelling	0	10	20	30	40	50
15 ZW-pilots	0	15	15	15	15	15
16 Transitievergoeding	0	– 787	319	468	0	0
17 Kansrijk opgroeien	– 100	– 100	– 100	– 100	– 100	– 100
18 Afbouw AHK	0	27	40	42	43	44
19 Verhoging WKB	0	36	36	36	36	36
20 Inkomensondersteuning AOW	0	– 31	– 31	– 31	– 31	– 31
21 Bruteringseffecten	29	221	– 69	– 102	– 286	– 240
22 Overige mutaties	– 50	214	133	125	165	250
23 Uitgaven bij Miljoenennota 2018 (= 6 t/m 22)	77.388	78.464	80.568	82.727	84.480	86.909
24 Over/onderschrijding bij Miljoenennota 2017 (= 6 – 1)	327					
25 Over/onderschrijding uitgavenkader bij Miljoenennota 2018 (= 23 – 5)	– 859					

Uitgaven

De uitgaven van SZW zijn geëxtrapoleerd naar het jaar 2022. Er is ook sprake van een tegenvaller door een opwaartse bijstelling van de uitgaven, omdat de contractlonen harder zijn gestegen dan het kabinet verwachtte bij Miljoenennota 2017, net als de prijsontwikkeling.

De uitgaven aan bijstand en vooral aan de WW zijn naar beneden bijgesteld ten opzichte van de stand in de Miljoenennota 2017 vanwege lagere werkloosheidscijfers. Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft het kabinet te maken met een tegenvaller. Dat komt onder meer door een hogere instroom in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)-regeling. Daardoor stijgen de uitgaven aan de WIA.

De raming van de AOW-uitgaven is meerjarig naar beneden bijgesteld, omdat in eerdere ramingen de inkomensafhankelijke heffingskorting niet juist berekend werd in de uitkeringsbedragen.⁵¹ Daarnaast stijgt de AOW-uitkering minder dan verwacht.

De AOW-kostendelersnorm zou op 1 januari 2019 ingevoerd worden, maar dat gaat niet door.

Vanaf 2019 maakt het kabinet budget vrij voor het behoud van de artsencapaciteit van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

In het Sociaal Akkoord is afgesproken dat sociale partners maatregelen nemen om het beroep op de WIA te verminderen, maar concrete maatregelen zijn nog niet genomen. Dit zorgt voor een besparingsverlies. In het Sociaal Akkoord is ook afgesproken om pilots uit te voeren rond innovatieve werkwijzen voor re-integratie bij ziekte, die op termijn landelijk uitgerold kunnen worden. Er zijn nog geen concrete maatregelen genomen om de ZW-pilots landelijk uit te rollen. Ook dit zorgt voor een besparingsverlies.

Het wetsvoorstel aanpassing transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische redenen of langdurige arbeidsongeschiktheid heeft het parlement controversieel verklaard. Op grond van dit wetsvoorstel zou het UWV werkgevers compenseren voor de kosten van de transitievergoeding bij ontslag na langdurige ziekte. Deze wet had op 1 januari 2019 moeten ingaan. Die datum is niet meer haalbaar vanwege de benodigde voorbereidingstijd bij het UWV.

Het Rijk heeft in de Miljoenennota 2017 structureel 100 miljoen euro vrijgemaakt voor kinderen die opgroeien in gezinnen met een laag inkomen. Het geld is bedoeld voor voorzieningen in natura voor kinderen van 0 tot 18 jaar. Daarmee kunnen deze kinderen meedoen aan activiteiten die ze nu missen door armoede. Tevens wordt 85 miljoen euro overgeboekt naar het Gemeentefonds, omdat gemeenten een belangrijke rol spelen in de uitvoering van dit plan. De overige 15 miljoen euro wordt overgeheveld naar artikel 2 van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor subsidies met hetzelfde doel. Het Rijk wil namelijk met deze budgetten dat ook kinderen uit een gezin met een laag inkomen kansrijk kunnen opgroeien.

⁵¹ Kamerstukken II, 2016–2017, [34 352](#), nr. 58.

Sinds 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting afgebouwd in de bepaling van de hoogte van de bijstandsregelingen en de Algemene nabestaandenwet (Anw). In de periode 2014 tot en met 2017 is het afbouwtempo gehalveerd. Deze maatregel voorziet in het verlengen van deze temporisering tot en met 2018.

Het bedrag voor het tweede kind van het kindgebonden budget (WKB) verhoogt het kabinet met 71 euro per jaar om de inkomenspositie van gezinnen met een laag inkomen of een middeninkomen extra te ondersteunen.

Het normbedrag voor de Inkomensondersteuning AOW, momenteel 306,72 euro per jaar, verhoogt het kabinet met 10 euro per jaar.

Het kabinet leidt de hoogte van sommige uitkeringen, zoals de bijstand en de AOW, af van het nettominimumloon. Wijzigingen in belastingen en premies hebben effect op de brutohoogte van deze uitkeringen. Deze wijzigingen kunnen daarmee tot hogere of lagere uitgaven in het SZA-kader leiden en corresponderende hogere of lagere inkomsten in het lastenkader. Beide kaders worden voor deze zogenoemde bruterings-effecten gecorrigeerd.

Budgettaire Kader Zorg

Ten opzichte van de raming uit de Miljoenennota 2017 is de raming van de prijs nationale bestedingen bij het CEP 2017 naar boven bijgesteld. Het BKZ is hierdoor verhoogd met 604 miljoen euro (zie tabel 3.4.5).

Tabel 3.4.5 Ontwikkeling uitgaven Budgettaire Kader Zorg (in miljoenen euro; – is onderschrijding)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 Uitgavenkader bij Miljoenennota 2017	69.951					
2 Aanpassing uitgavenplafond vanwege inflatieontwikkeling	604					
3 Statistische correctie eigen bijdrage Wmo	50					
4 Overboekingen tussen BKZ en Rijksbegroting	– 53					
5 Uitgavenkader bij Miljoenennota 2018 (1 t/m 4)	70.552					
6 Uitgaven bij Miljoenennota 2017	68.544	71.252	74.018	77.338	81.147	
7 Statistische correctie eigen bijdrage Wmo (regel 3)	50	50	50	50	50	50
8 Overboekingen naar BKZ en RBG-eng (regel 4)	– 53	– 89	– 71	– 54	– 52	– 50
9 Extrapolatie	0	0	0	0	0	85.428
10 Mutatie loon-, prijs- en volumeontwikkeling	29	1.148	2.059	2.828	3.452	4.013
11 Actualisering uitgaven curatieve zorg	– 147	– 172	– 172	– 172	– 172	– 172
12 Lagere groei curatieve zorg door zorgakkoorden 2018	0	– 280	– 280	– 280	– 280	– 280
13 Flankerend beleid zorgakkoorden 2018	65	36	37	38	36	32

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
14 Medische vervolgoopleidingen	0	- 20	65	70	30	0
15 Lagere opbrengst eigen risico	0	45	58	66	76	70
16 Actualisering uitgaven langdurige zorg	60	4	4	4	4	4
17 Actualisering ontvangsten langdurige zorg	- 57	- 57	- 57	- 57	- 57	- 57
18 Uitvoeringsproblematiek Wlz – recht volledig pakket	176	242	259	276	293	310
19 Kwaliteitskader verpleeghuiszorg	100	0	0	0	0	0
20 Kwaliteitskader verpleeghuiszorg	100	435	1.038	1.635	2.146	2.441
21 Transitie- en uitvoeringskosten kwaliteitskader	5	132	132	132	132	12
22 Onderuitputting Zorg in natura	- 26	- 101	- 101	- 101	- 101	- 101
23 Ramingsbijstelling groeirimte Wlz	0	0	- 70	- 75	- 75	- 75
24 Ruimte zorginfrastructuur	0	- 60	0	0	0	0
25 Openstaande reeks	0	0	- 136	- 208	- 213	- 188
26 Overige mutaties	- 19	- 8	54	25	42	42
27 Uitgaven bij Miljoenennota 2018 (= 6 t/m 27)	68.828	72.557	76.887	81.517	86.457	91.478
28 Over/onderschrijding bij Miljoenennota 2017 (= 6 – 1)	- 1.407					
29 Over/onderschrijding bij Miljoenennota 2018 (= 27 – 5)	- 1.725					

Het kabinet heeft in het najaar van 2016 besloten om vanaf 2017 eenverdienerhuishoudens waarin een van de partners chronisch ziek is, financieel tegemoet te komen. Dat gebeurt door de maximale eigen bijdrage voor ondersteuning op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) landelijk aan te passen. Gemeenten hebben daardoor minder inkomsten, maar krijgen daarvoor compensatie.

Er hebben verschillende overboekingen plaatsgevonden tussen het BKZ en het uitgavenkader Rijksbegroting in enge zin. Zo zijn er bijvoorbeeld middelen overgeheveld voor de arbeidsmarktagenda (- 12 miljoen euro), voor de systeemverantwoordelijkheid Wmo, de invoering van het VN-gehandicaptenverdrag (samen - 10 miljoen euro) en voor de generieke digitale infrastructuur (GDI) van het Rijk (- 9 miljoen euro).

De uitgavenstanden in 2022 zijn geëxtrapoleerd op basis van de uitgavenstanden in 2021. Op basis van de MEV 2018 van het CPB is de ontwikkeling van de zorguitgaven bijgesteld. Ten opzichte van de MEV 2017 zijn de ramingen van lonen en prijzen naar boven bijgesteld. Dit is ook een actualisering van de volumegroei van uitgaven en ontvangsten op basis van de middellangetermijnraming van het CPB.

Op basis van de voorlopige realisatiecijfers over 2016 van het Zorginstituut Nederland is de raming van de uitgaven onder de Zorgverzekeringswet (Zvw) geactualiseerd. Bij de grensoverschrijdende zorg is een overschrijding (- 132 miljoen euro vanaf 2018). Dat komt doordat het

grensoverschrijdend zorggebruik in de afgelopen jaren nauwelijks is gegroeid, terwijl in de begrotingsramingen wel van groei is uitgegaan. Bij de hulpmiddelen is er een meevaller, door lagere uitgaven aan hoortoe-stellen, verzorgingsmiddelen en diabetesmateriaal (– 60 miljoen euro).

Het kabinet heeft voor 2018 zorgakkoorden gesloten met de sectoren medisch-specialistische zorg (MSZ), huisartsenzorg en multidisciplinaire zorg, wijkverpleging en paramedische zorg. Ook zijn bestuurlijke afspraken gemaakt met de geestelijke gezondheidszorg (ggz). Door de gematigde groei die is afgesproken vallen de geraamde zorguitgaven vanaf 2018 280 miljoen euro lager uit. Om de bestuurlijke afspraken voor 2018 tot stand te brengen met een aantal sectoren binnen de Zvw heeft het kabinet middelen vrijgemaakt voor een aantal gerichte intensiveringen, zoals het versterken van het eerstelijns verblijf.

In oktober 2016 heeft het Capaciteitsorgaan een nieuw advies uitgebracht over de instroom in de diverse zorgopleidingen die uit publieke middelen worden bekostigd. De begroting wordt in lijn gebracht met dit advies.

De neerwaartse bijstellingen van de Zvw-uitgaven leiden tot een lagere geraamde opbrengst van het eigen risico.

Op basis van voorlopige realisatiecijfers 2016 is de raming van de uitgaven onder de Wet langdurige zorg (Wlz) geactualiseerd. Bij de Wlz-uitgaven buiten de contracteerruimte is in 2016 per saldo sprake van een tegenvaller. Deze tegenvaller werkt door naar de latere jaren. De verklaring daarvoor is in 2017 vooral dat de nacalculerbare kapitaallasten hoger zijn dan geraamd. Vanaf 2018 maken de kapitaallasten volledig deel uit van de reguliere bekostiging in de Wlz (tarieven voor zorgzwaartepakketten) waardoor deze tegenvaller er na 2017 niet meer is.

De ontvangsten aan eigen bijdragen in de Wlz vallen hoger uit. De hogere ontvangsten zijn in lijn met het toegenomen zorggebruik in de Wlz, gecorrigeerd voor de verschillende leveringsvormen waaruit een cliënt kan kiezen.

Vanaf 1 januari 2017 stelt het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) bij de Wlz-indicatiestelling alleen nog vast of iemand wel of geen toegang krijgt tot de Wlz. Het CIZ stelt niet langer vast of specifieke zorgfuncties noodzakelijk zijn. Voortaan geldt dat wie toegang krijgt tot de Wlz daarmee aanspraak krijgt op een volledig zorgprofiel. Hierdoor krijgen bepaalde groepen Wlz-cliënten aanspraak op meer zorg dan voorheen. Het gaat om aanspraken op dagbesteding, vervoer en huishoudelijke hulp. Dit leidt tot extra uitgaven binnen de Wlz.

Met ingang van 13 januari 2017 is het kwaliteitskader verpleeghuiszorg van kracht. In de brief van 13 januari 2017 heeft het kabinet incidenteel 100 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de verpleeghuislocaties waar betere kwaliteit het hardste nodig is. Daarnaast heeft het kabinet bij Voorjaarsnota besloten om vanaf 2017 structureel 100 miljoen euro beschikbaar te stellen voor de verbetering van de kwaliteit in de verpleeghuizen op basis van het nieuwe kwaliteitskader verpleeghuiszorg. In de begroting 2018 zijn de kosten voor de volledige invoering van het kwaliteitskader verwerkt. Het uitgangspunt daarvoor is dat instellingen zich ontwikkelen tot de best presterende instellingen. Voor de jaren 2018–2022 geldt een ingroeipad. Dit ingroeipad hangt vooral samen met de beschikbaarheid van personeel en de absorptiecapaciteit van de verpleeghuizen. De bekostiging van de verpleeghuizen wordt aangepast

om de ontwikkelopgave naar best presterende instellingen te realiseren. De structurele kosten van het kwaliteitskader komen uit op ruim 2 miljard euro.

De invoering van het kwaliteitskader levert een forse ontwikkelopgave op voor de verpleeghuissector. De instellingen moeten hun bedrijfsvoering aanpassen, zich ontwikkelen tot de best presterende instellingen en voldoen aan de normen voor de personeelssamenstelling. Daarvoor wordt rekening gehouden met een transitie van vier jaar en de bijbehorende transitiekosten van 125 miljoen euro per jaar in de periode 2018 tot en met 2021. Een deel van de transitiekosten (67,5 miljoen euro in 2018 tot en met 2021) wordt ingezet voor arbeidsmarktbeleid. Daarnaast zijn er uitvoeringskosten bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Wlz-uitvoerders.

De raming van de Wlz-uitgaven aan zorg in natura 2017 wordt naar beneden bijgesteld. Dit is ten opzichte van de verwachte onderuitputting van 1,0 procent die al in de begroting 2017 was verwerkt voor 2017. Vanaf 2018 wordt uitgegaan van een onderbenutting van 0,6 procent. Dit betekent een verlaging van de verwachte uitgaven van 101 miljoen euro, terwijl het beschikbare Wlz-kader niet verandert.

In de raming van de Wlz-uitgaven is rekening gehouden met een jaarlijkse groei van de uitgaven. De raming van de groei ruimte Wlz wordt verlaagd met 70 miljoen euro in 2019, oplopend naar 75 miljoen euro in 2020–2022 ter gedeeltelijke dekking van de extra middelen voor het kwaliteitskader verpleeghuiszorg.

De tijdelijke subsidieregeling zorginfrastructuur eindigt per 1 januari 2018. Een deel van de middelen die voor 2018 gereserveerd waren, valt dan vrij. In het afgelopen voorjaar is de raming van diverse BKZ-uitgaven aangepast. Per saldo leiden deze bijstellingen tot een verhoging van de BKZ-uitgaven. Om die hogere uitgaven te dekken, is binnen het BKZ vanaf 2019 een openstaande reeks opgenomen. Die moet binnen het BKZ worden ingevuld.

De post Overige mutaties is het saldo van diverse kleinere mutaties. Hieronder vallen hogere uitgaven aan verloskundige zorg (19 miljoen euro vanaf 2018) en de kosten voor een domeinoverstijgend experiment voor kwetsbare ouderen die gebruik maken van zorg in verschillende domeinen (12 miljoen euro in 2018).

3.5 Ontwikkeling van de inkomsten

In 2017 nemen de belasting- en premieontvangsten met 11,4 miljard euro toe ten opzichte van 2016. Dit is te zien in tabel 3.5.1. De toename komt door een combinatie van beleidsmaatregelen en de positieve endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten. De endogene ontwikkeling is de ontwikkeling door niet-beleidsmatige ontwikkelingen, zoals de macro-economische ontwikkeling. In 2018 nemen de totale belasting- en premieontvangsten met 12,3 miljard euro toe ten opzichte van 2017.

Tabel 3.5.1 Ontwikkeling inkomsten

	2016	2017	2018
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	201,3	209,6	217,4
waarvan belastingen op EMU-basis	156,4	167,7	170,3
waarvan premies volksverzekeringen op EMU-basis	44,9	41,9	47,1
Premies werknemersverzekeringen	57,5	60,6	65,1
Totaal	258,8	270,2	282,5
Jaar-op-jaarmutatie		11,4	12,3
waarvan endogene groei		7,3	11,6
waarvan beleidsmaatregelen		4,1	0,8
Endogene mutatie (in %)		2,8%	4,3%
Nominale groei bbp (in %)		4,4%	4,2%

Inkomsten 2017

Als gevolg van beleidsmaatregelen nemen de belasting- en premieontvangsten met 4,1 miljard euro toe. Dat komt voor een groot deel door het afschaffen van het pensioen eigen beheer (PEB) voor directeuren-groootaandeelhouder (DGA's) en door de mogelijkheid om dat pensioen af te kopen. Dit leidt in 2017 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 en 0,9 miljard euro hogere ontvangsten. Een verhoging van het tarief van de verhuurderheffing zorgt in 2017 voor 0,2 miljard euro hogere ontvangsten.

In 2017 komt de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten uit op 2,8 procent. De inkomsten groeien daarmee minder sterk dan dat de waarde van het bbp stijgt (4,4 procent). Dat heeft onder andere te maken met het feit dat de waardeontwikkeling van het bbp sterker toeneemt dan de werkgelegenheid en lonen. Dat is terug te zien bij de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing (+ 2,6 procent). Daarnaast speelt de incidentele achtergrond van een deel van de toename in 2016 een rol. Zo waren de hogere ontvangsten uit de vennootschapsbelasting niet volledig structureel van aard. Ze waren een gevolg van een actueel aanslagniveau door wijzigingen in het proces van de Belastingdienst. Dat zorgde in 2016 voor hogere ontvangsten, ten koste van de ontvangsten in 2017.

Verder valt in 2017 de toename op van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm, 20,6 procent) en overdrachtsbelasting (18,5 procent). De hogere inkomsten uit bpm komen doordat er meer nieuwe motorvoertuigen zijn verkocht (deels door eerder lagere verkopen eind 2016 door op een verlaging van het algemene bijtellingstarief voor de inkomstenbelasting in 2017) en door een gemiddeld hogere verkoopprijs van die voertuigen. De hogere overdrachtsbelasting in 2017 komt doordat de verkoopprijzen van huizen stijgen. De ontwikkeling van de drie grootste belastingsoorten in 2017 komt nader aan bod bij de meerjarige ontwikkeling van de inkomsten.

Inkomsten 2018

In 2018 zorgen beleidsmaatregelen voor een toename van de belasting- en premieontvangsten met 0,8 miljard euro. Dit is een saldo van een groot aantal maatregelen. Een aantal budgettaire omvangrijke maatregelen wordt hierna benoemd. Zo zorgt de mogelijkheid tot afkoop van het pensioen eigen beheer (PEB) voor DGA's voor een neerwaartse mutatie van 1,1 miljard euro in 2018. De zorgpremies vallen juist 1,7 miljard euro hoger uit dan in 2017. Een verhoging van de tarieven van de energiebelasting – volgens het Energieakkoord – zorgt voor 0,2 miljard euro hogere ontvangsten.

Het koopkrachtpakket 2018 met een hogere ouderenkorting en een lagere algemene heffingskorting en alleenstaande ouderenkorting zorgt per saldo voor een mutatie van – 0,1 miljard euro.

In 2018 ontlopen de endogene inkomstengroei (4,3 procent) en de waardeontwikkeling bbp (4,2 procent) elkaar vermoedelijk niet veel. Onderliggend nemen de loon- en inkomensheffing (4,9 procent) en de btw⁵² (5,2 procent) sterker toe dan de waardeontwikkeling van het bbp. Dat zijn ook de meest in het oog springende ontwikkelingen. De meeste andere belastingsoorten nemen minder sterk toe.

Meerjarige inkomstenontwikkeling

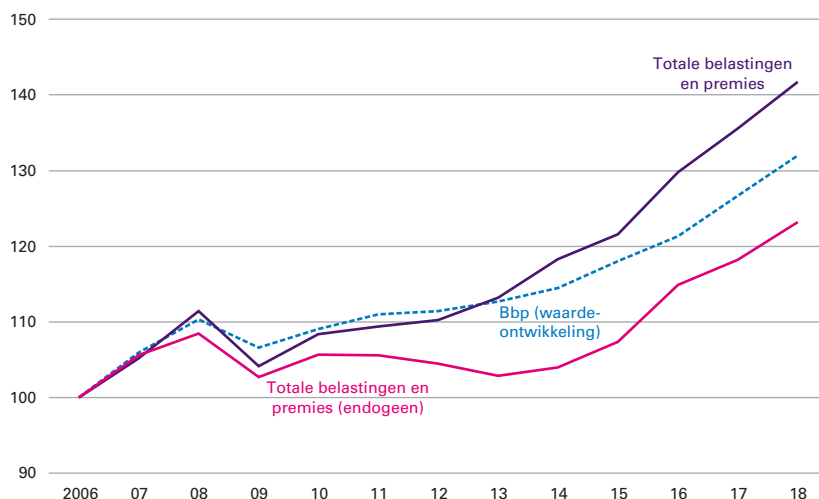
De totale belasting- en premieontvangsten bleven tussen 2008 en 2012 achter bij de ontwikkeling van het bbp,⁵³ maar vanaf 2013 is deze trend gekeerd. Dit is te zien in figuur 3.5.1. De totale ontvangsten groeiden in 2013 en 2014 harder dan het bbp, vooral als gevolg van beleid om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. Ook in 2015 en 2016 namen de ontvangsten sterker toe dan het bbp, ondanks lagere ontvangsten door lastenverlichting. In 2017 en 2018 stijgen de ontvangsten verder.

De endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten bleef sinds 2007 achter bij de economische groei, op 2010 na. In 2015 en vooral in 2016 groeiden de endogene ontvangsten juist flink harder dan het bbp. In 2017 nemen de endogene ontvangsten wat minder sterk toe dan het bbp.

⁵² Op EMU-basis.

⁵³ 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 het aantal verkochte goederen en diensten en de prijs daarvan.

Figuur 3.5.1 Ontwikkeling belasting- en premieontvangsten en bbp (index 2006 = 100)



Bron: CPB, Ministerie van Financiën.

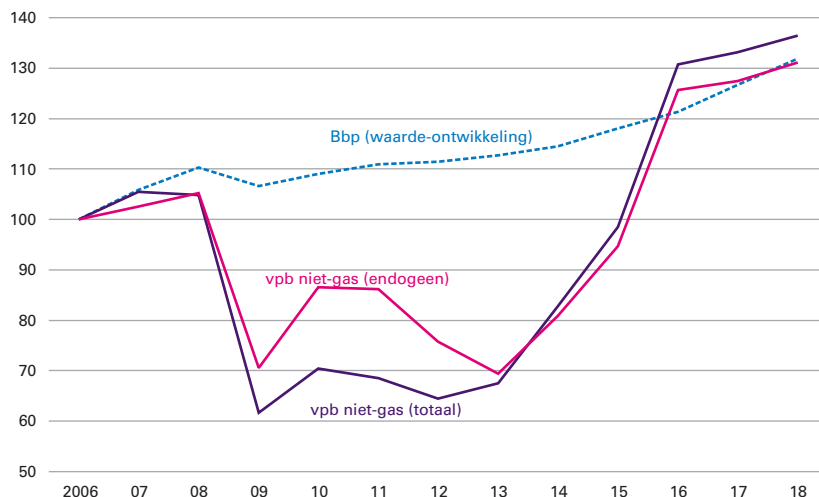
Elke belastingsoort kent een eigen grondslag. Voor de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten is daarom van belang hoe de economische groei is samengesteld. Als de economische groei bijvoorbeeld vooral gebaseerd is op de groei van de uitvoer, terwijl de consumptie nauwelijks groeit, dan stijgt het bbp harder dan de consumptie. In dat geval blijft de toename van de btw-opbrengsten achter bij de toename van het bbp.

Vennootschapsbelasting

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting (vpb) nemen in 2017 opnieuw toe, maar minder sterk dan het bbp. Die ontvangsten stegen in 2016 zeer sterk en voor een deel incidenteel. De Belastingdienst legt vanaf 2016 actiever voorlopige aanslagen op, zodat de kasontvangsten in 2016 eenmalig hoger lagen. Deze verschuiving van kasontvangsten van 2017 naar 2016 drukt de ontwikkeling van de vpb in 2017. Dat wordt overigens voor een fors deel gecompenseerd door stijgende winsten. In 2018 groeien de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting iets minder sterk dan het bbp, in lijn met de verwachte winstontwikkeling.

De vennootschapsbelasting is relatief conjunctuurgevoelig. Na de economische crisis zijn de ontvangsten dan ook veel sterker teruggelopen dan het bbp. De afgelopen jaren deed zich het omgekeerde voor. Dit is te zien in figuur 3.5.2.

Figuur 3.5.2 Ontwikkeling vpb-ontvangsten en bbp (index 2006 = 100)

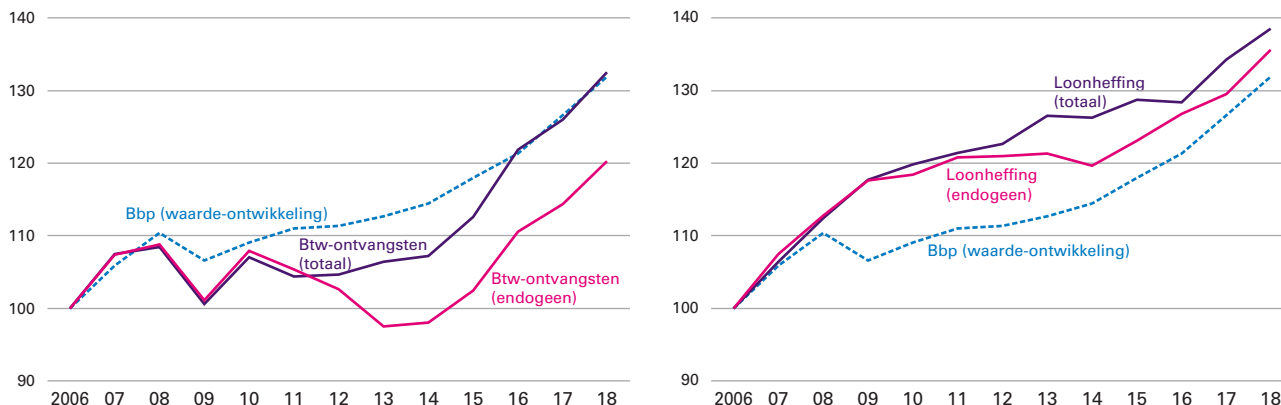


Bron: CPB, Ministerie van Financiën.

De opbrengsten uit de vennootschapsbelasting daalden in 2009 sterk. Dit kwam onder andere doordat bedrijven verliezen mochten verrekenen met winsten uit het jaar daarvoor (*carry back*) of met toekomstige winsten in de negen jaren daarna (*carry forward*). Dat mechanisme drukte de fiscale winsten vanaf 2009 nog sterker, en daardoor stegen de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting tot 2013 nauwelijks. Daarnaast speelde het effect van fors neerwaarts bijgestelde winstverwachtingen. Voorlopige, positieve aanslagen waarover bedrijven in 2008 en eerder belasting hadden afgedragen, leidden in 2009 tot forse kasuitgaven omdat de Belastingdienst verminderingen op die aanslagen moest opleggen. Tot slot zorgden tijdelijke maatregelen in 2009, 2010 en 2011 voor nog lagere vennootschapsbelastingontvangsten als onderdeel van het kabinetsbeleid om de economie te stimuleren.

In 2014, 2015 en 2016 groeiden de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting fors harder dan het bbp door hogere winsten en hogere kasontvangsten over voorgaande jaren, doordat bedrijven voorlopige aanslagen voor die jaren positief moesten bijstellen. Bovendien werden fors minder in het verleden opgebouwde verliezen verrekend, waardoor de kasontvangsten extra snel stegen. In paragraaf 12.2 van bijlage 12 staat een toelichting op de belangrijkste factoren voor de ontwikkeling van de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting.

Figuur 3.5.3 Ontwikkeling btw-opbrengsten (links) en loonheffing (rechts) en bbp (index 2006 = 100)



Bron: CPB, Ministerie van Financiën.

Ontwikkeling btw-ontvangsten

De (endogene) btw-ontvangsten groeien in 2017 iets minder hard en in 2018 juist harder dan het bbp. De waarde van de particuliere consumptie is dit jaar weer even sterk gestegen als de totale economische groei. Dat vertaalt zich in de toename van de btw-ontvangsten. Doordat binnen de particuliere consumptie het aandeel van duurzame goederen toeneemt, komt de groei in 2018 zelfs hoger uit dan die van het bbp.

Sinds 2007 bleef de endogene ontwikkeling van de btw-ontvangsten juist achter bij het bbp, met uitzondering van 2010, zie het linker paneel van figuur 3.5.3. Vooral de lage particuliere consumptie en de malaise op de woningmarkt hadden veel impact op de endogene ontwikkeling van de btw-ontvangsten. In het vierde kwartaal van 2012 is het algemene btw-tarief verhoogd van 19 tot 21 procent. Daardoor stegen de totale btw-ontvangsten sneller dan het bbp. In 2015 en 2016 zorgde de opleving op de woningmarkt ervoor dat de totale btw-ontvangsten sterker groeiden dan het bbp.

Ontwikkeling ontvangsten loonheffing

De ontvangsten uit de loonheffing nemen in 2017 en 2018 ongeveer net zo sterk toe als de groei van de economie. In 2017 komt dat mede door het gevoerde beleid.⁵⁴ Dat beleidsmatige effect komt bovenop de groeiende werkgelegenheid en stijgende reële lonen. In 2018 is het beleidsmatige effect neerwaarts, maar groeien de endogene ontvangsten uit de loonheffing harder dan het bbp, zoals het rechter paneel in figuur 3.5.3 laat zien. Per saldo zorgt dat ervoor dat de ontvangsten uit de loonheffing in 2018 dalen als percentage van het bbp.

In 2009 stegen de ontvangsten uit de loonheffing, ondanks de hogere werkloosheid en daling van het bbp. Dat komt onder andere doordat veel cao's langjarig vastlagen. De stijgende werkloosheid en een gematigde loonontwikkeling leidden vanaf 2012 tot een achterblijvende endogene ontwikkeling van de loonheffing ten opzichte van het bbp. Vanaf 2015 trok de werkgelegenheid aan en was er een sterke endogene stijging van de loonheffingopbrengst. In 2016 liepen de totale ontvangsten terug door het zogenoemde vijf miljard pakket.

⁵⁴ De incidentele positieve beleidsmatige mutatie in 2017 komt voornamelijk door het kaseffect (2,1 miljard euro) van het afschaffen en de mogelijkheid tot afkoop van het pensioen in eigen beheer (PEB). Omdat de mutatie incidenteel is, volgt in 2018 een spiegelbeeldig neerwaarts effect.

Box 3.7 Gedragseffecten in fiscale ramingen

Om de lastendruk voor burgers en bedrijven te beheersen, hanteert het kabinet een inkomstenkader. Lastenverhogende maatregelen moet het kabinet compenseren met lastenverlichtend beleid en vice versa. Dat voorkomt dat de beleidsmatige lastendruk in de kabinetsperiode hoger of lager uitvalt dan is afgesproken in het Regeerakkoord. Deze werkwijze werkt niet goed voor belastingsoorten waarbij tariefswijzigingen veel (gedrags)effecten hebben op de grondslag, zoals bij accijnzen. Een van de adviezen in het rapport van de 15^e Studiegroep Begrotingsruimte⁵⁵ (SBR) luidde om in de raming van fiscale beleidsmaatregelen meer rekening te houden met die gedragseffecten. De Algemene Rekenkamer heeft in 2015 een soortgelijk advies gegeven.⁵⁶

Ter illustratie, een accijnsverhoging van 10 procent op gedistilleerde drank. Om de stijging van de accijnsopbrengst te berekenen vermenigvuldigde het kabinet voorheen de tariefsverhoging met het binnenlands verbruik van gedistilleerde dranken. In die som stijgt de opbrengst met 31 miljoen euro. De benadering houdt er geen rekening mee dat hogere prijzen leiden tot minder verkoop van gedistilleerde drank. Dit directe gedragseffect van de tariefswijziging kan ontstaan doordat consumenten in plaats van sterke drank vervangen door drank met een lager alcoholpercentage, in het buitenland gedistilleerde dranken inkopen of zelfgestookte drank nuttigen. Via deze kanalen lekt 30 procent van de berekende opbrengst weg. De extra opbrengst is dus niet 31 miljoen euro, maar 21 miljoen euro. Het SBR-advies luidt om in dit geval deze 21 miljoen euro als het relevante effect op het inkomstenkader te beschouwen.

Het effect van fiscaal beleid reikt verder dan effecten op de grondslag van de belastingsoort. Verhoging van de alcoholaccijns heeft ook effecten op de opbrengst van de btw, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. Er wordt btw over de verhoogde accijns geheven, maar de totale consumptie neemt af en daarmee mogelijk de winsten en werkgelegenheid. Bij de berekeningen van het effect op het inkomstenkader beperkt het kabinet zich tot de directe effecten op de betreffende grondslag, oftewel de eersteordeeffecten van beleid. De indirecte effecten lopen wel mee in de raming van de totale belasting- en premieopbrengsten en in de raming van het EMU-saldo.⁵⁷

Gedragseffecten drukken doorgaans het effect van een lastenverzwaring. Omgekeerd is de inkomstenderving van een lastenverlichting doorgaans lager door gedragseffecten. Gedragseffecten meenemen in de raming van fiscale maatregelen verbetert de kwaliteit van de besluitvorming en de uitlegbaarheid van het inkomstenkader. Voor de omvang van gedragseffecten sluit het kabinet zo veel mogelijk aan bij empirisch onderzoek. Het CPB nam bij de doorrekening van het Belastingplan 2017 de directe gedragseffecten al mee en heeft deze praktijk voortgezet bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's⁵⁸. Vanaf nu worden eersteordegedragseffecten in principe standaard meegenomen in de ramingen

⁵⁵ Van salдостuring naar stabilisatie, Studiegroep Begrotingsruimte (2016).

⁵⁶ Raming van belastingontvangsten, Algemene Rekenkamer (2015).

⁵⁷ Zie box 4.4.1 in de Miljoenennota 2016 voor de ramingsmethode van budgettaire effecten van fiscaal beleid die het kabinet voorheen gebruikte.

⁵⁸ CPB (2017), Keuzes in Kaart 2018–2021.

van beleidsmaatregelen die in het Belastingplan en de Miljoenennota worden gepresenteerd. Ook in de Sleuteltabel 2018⁵⁹ zijn de eersteordeeffecten meegenomen. Alleen voor maatregelen waarbij het niet goed mogelijk is om op basis van bestaande gegevens gedragseffecten in te schatten wijkt het kabinet hiervan af.

Het kabinet publiceert met ingang van dit jaar toelichtingen op de budgettaire ramingen van belastingmaatregelen in een nieuwe bijlage bij het Belastingplan. Daarin wordt ook aandacht besteed aan de manier waarop rekening is gehouden met eersteordegedragseffecten. In navolging van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte certificeert het CPB met ingang van deze Miljoenennota de fiscale ramingen. Dit houdt in dat het CPB een oordeel uitspreekt over de neutraliteit en redelijkheid van de ramingen en geeft het een inschatting van de onzekerheid ervan.

Inkomstenkader

De beleidsmatige lastenontwikkeling voor 2017 en 2018 is constant ten opzichte van de Macro Economische Verkenning 2017, omdat het kabinet het inkomstenkader voor 2017 doortrekt naar 2018. Dit betekent dat het kabinet lastenmutaties in 2017 en 2018 compenseert, die zijn ontstaan door hogere zorgpremies (nominale premie en inkomensafhankelijke bijdrage). De maatregelen in het Belastingplanpakket hebben per saldo geen beleidsmatig effect op de lastendruk.

De hogere zorgpremies zorgen voor een lastenverzwaring bij burgers en een lastenverlichting bij bedrijven. Het effect voor burgers is het gevolg van de hogere, nominale premie bij zorgverzekeraars in 2017. Die verhoging was niet voorzien bij MEV 2017. De lastenverlichting bij bedrijven ontstaat door een neerwaartse bijstelling van het percentage van de inkomensafhankelijke bijdrage in 2018 ten opzichte van de raming bij MEV2017. Om de lastenontwikkeling constant te houden verlicht het kabinet de lasten voor burgers structureel met 366 miljoen euro. Dit geld is gebruikt voor reparatie van het koopkrachtbeeld. De lasten voor bedrijven blijven constant door de aof-premie met 82 miljoen euro te verhogen.

⁵⁹ Kamerstukken II, 2016–2017, 31 066, nr. 352.

4 Risicoanalyse en -beleid

4.1 Inleiding

Alle signalen voor de Nederlandse economie staan op groen, zo meldde het Centraal Planbureau (CPB) dit voorjaar. Dat neemt niet weg dat er risico's blijven voor de overheidsfinanciën. Een beschrijving van de overheidsfinanciën is niet volledig zonder inzicht in de risico's voor de overheidsbegroting.⁶⁰ Door de financiële crisis is er wereldwijd meer aandacht gekomen voor risico's en stabiliteit van zowel (de overheidsfinanciën van) landen als onzekerheden voor specifieke sectoren. Om die reden brengt De Nederlandsche Bank (DNB) als toezichthouder op de financiële sector periodiek het Overzicht Financiële Stabiliteit (OFS)⁶¹ uit. Ook het CPB publiceert periodiek een risicorapportage over de financiële sector.⁶²

De overheidsfinanciën hebben te maken met risico's in allerlei soorten en maten. Vaak denkt men daarbij alleen aan onverwachte gebeurtenissen zoals natuurrampen die tot grote schade en hoge kosten kunnen leiden. Maar de overheid moet (financieel) ook het hoofd kunnen bieden aan conjuncturele schokken en aan trendmatige ontwikkelingen als technologische innovaties en klimaatverandering.

Ramingen zijn per definitie onzeker. Dat komt door inherente onzekerheden in ramingsmodellen, maar ook door de invloed van allerlei voorspellingen over andere grote gebeurtenissen in de wereld. Zo was er lang onzekerheid over wat de uitslagen zouden worden van het EU-referendum in het Verenigd Koninkrijk en van de Amerikaanse presidentsverkiezingen. De ramingen van de groei van de Nederlandse economie hielden destijds geen rekening met eventuele gevolgen van de Brexit of met de effecten van het ongewisse karakter van het nieuwe Amerikaanse regeringsbeleid. Deze ontwikkelingen laten zich lastig voorspellen en zijn daarom ook moeilijk te vertalen in ramingen.

Buffers opbouwen is noodzakelijk om schokken te kunnen opvangen. De overheid moet immers het hoofd kunnen bieden aan de verschillende soorten onzekerheid. Gelukkig laat hoofdstuk 3 zien dat de overheidsfinanciën aanzienlijk zijn verbeterd sinds de crisis. De uitgangspositie voor de komende kabinetsperiode is dan ook goed. Die startpositie biedt de ruimte om buffers op te bouwen om een mogelijke toekomstige schok op te vangen. Zo boden de lage overheidsschuld en het begrotingsoverschot negen jaar geleden de overheid de kans om de effecten van de financiële crisis te dempen en de eerste klappen op te vangen.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Zie voor overzicht alle publicaties van het OFS: <https://www.dnb.nl/nieuws/publicaties-dnb/overzicht-financiële-stabiliteit>.

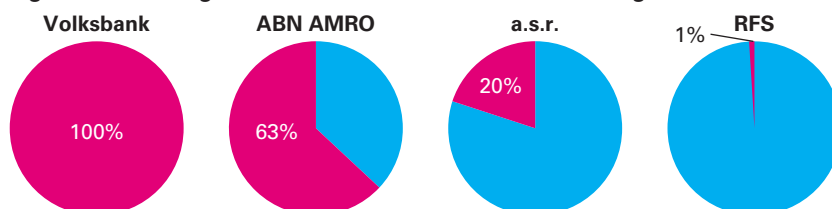
⁶² Zie rapportage: <https://www.cpb.nl/publicatie/cpb-risicorapportage-financiële-markten>.

Paragraaf 4.2 gaat in op de manier waarop de overheid haar interventies in de Nederlandse financiële sector afwikkelt. De ontwikkeling van risicoregelingen komt in paragraaf 4.3 over het voetlicht. De focus in paragraaf 4.4 ligt op de ontwikkelingen in Europees verband, zoals de toepassing van de nieuwe regels in het kader van de bankenunie en steunoperaties voor de Europese landen in de problemen. In paragraaf 4.5 ten slotte komen de tegoeden van de decentrale overheden aan bod die zij veiligheidshalve in de schatkist stallen.

4.2 Interventies financiële sector

De overheid bouwt haar belangen in financiële instellingen verder af. Door deze afbouw vermindert het risico voor de overheidsfinanciën. De overheid is geen belegger en wil dat ook niet zijn. Daarom was bij het overheidsingrijpen tijdens de crisis al duidelijk dat financiële instellingen die in handen van de overheid kwamen, vroeg of laat weer naar de markt gebracht zouden worden. De reddingsacties in de financiële sector gebeurden enkel en alleen om de stabiliteit van de financiële sector in Nederland te waarborgen.

Figuur 4.2.1 Huidig overheidsaandeel in financiële instellingen



Bron: Ministerie van Financiën, stand 11 september 2017. Volksbank is de huidige naam van wat voorheen SNS Bank heette.

4.2.1 ABN AMRO

In 2015 bracht de beursgang een eerste deel van ABN AMRO terug naar de markt. Daarna heeft het kabinet eind 2016 7 procent van de aandelen verkocht. Eind juni 2017 verkocht het kabinet opnieuw 7 procent van de aandelen, nu voor een prijs van 22,75 euro per aandeel. Deze verkoop leverde de overheid ongeveer 1,5 miljard euro op. Het belang van de overheid in ABN AMRO zakt daarmee tot 63 procent van het aandelenkapitaal, aangezien bij de beursgang al 23 procent van het bedrijf verkocht is.

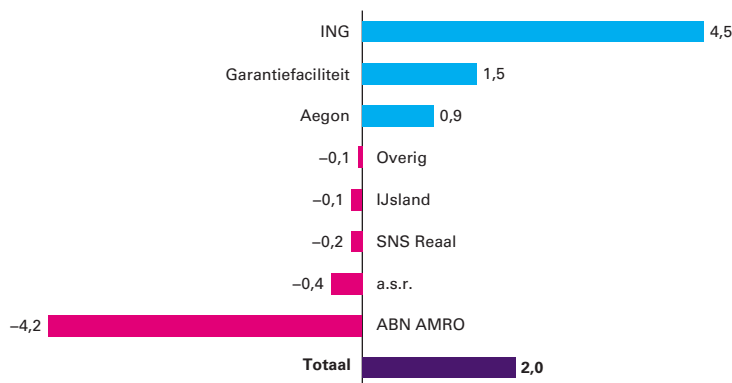
4.2.2 a.s.r.

Het kabinet bouwt ook het belang in verzekeraar a.s.r. stap voor stap af. In drie plaatsingen heeft het kabinet in 2017 het belang afgebouwd van zo'n 65 procent eind 2016 tot ruim 20 procent van de aandelen nu. In januari 2017 verruilden 20,4 miljoen aandelen van eigenaar voor een prijs van 22,15 euro per aandeel. Vervolgens stootte de overheid in april 2017 nog eens 20 miljoen aandelen af voor 25,75 euro per stuk. En ten slotte volgde in juni 2017 de verkoop van nog eens 25 miljoen aandelen voor 29,00 euro per aandeel. Deze transacties leverden de schatkist in totaal 1,7 miljard euro op. In de eerste en de laatste verkoopronde kocht het bedrijf zelf 3 miljoen eigen aandelen in.

4.2.3 Gevolgen voor de schatkist van interventies in de financiële sector

De schatkist profiteert voorsnog van de ingrepen in de financiële sector. De nationalisatie van ABN AMRO kost de schatkist tot nu toe geld. Op de onderdelen van de bank die inmiddels naar de beurs zijn gebracht, heeft de overheid 4,2 miljard euro verloren, zoals figuur 4.2.2 toont. Dit is een tussenstand, omdat nog 63 procent van de bank naar de beurs gebracht moet worden. Na de verkoop van bijna 80 procent van a.s.r. blijft voorlopig 0,4 miljard euro verlies staan. Ook de nationalisatie van het concern SNS Reaal, met daarin onder andere de verzekeraar Reaal en SNS Bank, en het faillissement van Icesave hebben de schatkist geld gekost. Daar staat tegenover dat de overheid financieel voordeel heeft gehad bij de kapitaalsteun die aan Aegon is verstrekt en dat de overheid de portefeuille Amerikaanse hypotheek van ING met winst van de hand heeft weten te doen. De garantiefaciliteit die interbancaire kredietverlening in stand moest houden, vereiste premiebetalingen van deelnemers en omdat de garantiefaciliteit nooit schades heeft moeten dekken, is de eindbalans van dit instrument ook positief voor de schatkist.

Figuur 4.2.2 Voorlopig resultaat interventies 2008–2018 (in miljarden euro)



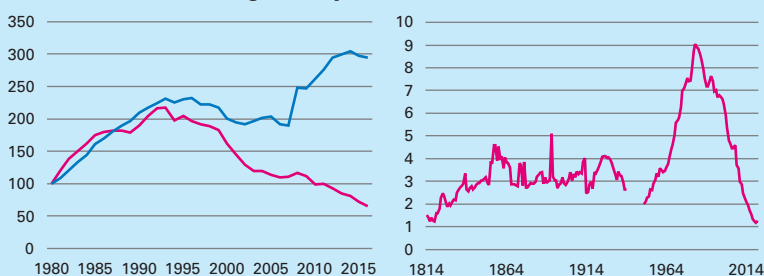
Bron: Ministerie van Financiën, stand 11 september 2017.

Box 4.1 Rentelasten gedaald ondanks hogere staatsschuld

Beleggers vluchtten met hun geld tijdens de Europese schulden crisis massaal naar *safe havens*, landen met het laagste faillissementsrisico. Nederland was een van de landen die beleggers veilig achtten en dat geldt nog steeds.

Dit voordeel van gezonde overheidsfinanciën heeft er mede toe geleid dat ondanks een stijgende overheidsschuld de rentelasten van de overheid tijdens de crisis sterk zijn gedaald. Dit komt door de lage rente waartegen *safe havens* kunnen lenen. Gezonde overheidsfinanciën verklaren echter slechts een deel van die ontwikkeling, want alle ontwikkelde economieën hebben sinds de jaren 80 te maken met gestaag dalende rentes.

Figuur 4.2.3 EMU-schuld (blauw) en reële rente (rood) als indexcijfer (linkerfiguur, index 1980=100) en de gemiddelde nominale rente over de staatsschuld (rechterfiguur, in procenten)



Bron: Centraal Planbureau, bewerking Ministerie van Financiën.

Daarnaast heeft ook de kwantitatieve verruiming – het opkoopprogramma – van de Europese Centrale Bank die goed is voor 60 tot 80 miljard euro per maand effect op de rente die overheden moeten betalen over hun schuld. Het CPB berekende dat het rendement op tienjaarsstaatsobligaties met 1 procentpunt is verlaagd.

De algemene verwachting in de economische literatuur is dat de rente de komende jaren enigszins zal stijgen⁶³, maar niet zal terugkomen op de niveaus van de jaren tachtig (zie rechter paneel figuur 4.2.3).

4.3 Ontwikkeling van risicoregelingen

Het kabinet heeft eind 2013 het garantiëbeleid aangescherpt. 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. Garanties worden vaak gezien als vormen van gratis beleid, maar hebben de potentie om de overheidsfinanciën danig uit het lood te laten slaan. Door de introductie van het garantiëkader werden de aanbevelingen van de Commissie Risicoregelingen (CRR) omgezet in kabinetsbeleid. Dit kader is erop gericht risico's voor de overheidsfinanciën te verminderen. In het garantiëkader is het uitgangspunt «nee, tenzij» voor garanties uitgewerkt. Dit principe ligt ook vast in de begrotingsregels van het kabinet. Alle nieuwe garanties of aanpassingen aan bestaande garanties staan onder voorafgaand toezicht van de Minister van Financiën. Besluitvorming over risicoregelingen is onderdeel van de jaarlijkse begrotingsonderhandelingen die het kabinet in het voorjaar voert.⁶⁴

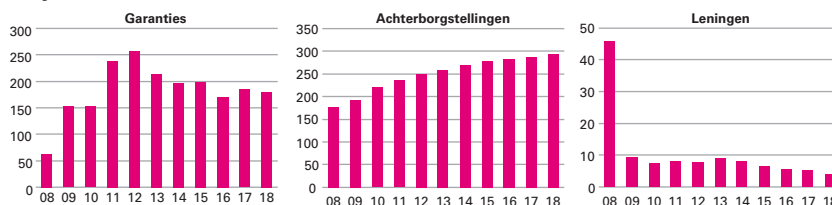
Het garantiëkader stelt eisen aan de vormgeving van risicoregelingen. Belangrijk is de kostendekkende premie waarmee het Rijk de risico's van de regelingen afdekt, net zoals er voor een verzekering in de markt een premie betaald dient te worden. De premies vloeien in een risicovoorziening en maken het mogelijk toekomstige schades te dekken. Na vijf jaar moet een risicoregeling geëvalueerd worden. Het kabinet besluit op basis daarvan of het de regeling voortzet. Nieuwe regelingen en aanpassingen zijn alleen toegestaan als andere risicoregelingen versoerd worden. Afwijken van de bepalingen uit het garantiëkader kan alleen op basis van een gemotiveerd besluit in de ministerraad.

⁶³ Risicorapportage Financiële Markten 2017, CPB Notitie 6 juni 2017, pagina 19.

⁶⁴ Het jaarlijkse hoofdbesluitvormingsmoment.

Het garantiekader heeft een preventieve en signalerende werking. De afgelopen jaren zijn plafonds van risicoregelingen verlaagd en hebben risicovoorzieningen zich gevuld. Maar ook minder in het oog springende aspecten verbeteren de grip op de risico's voor de overheid. Zo is de besluitvorming transparanter geworden, wat het kabinet dwingt tot een scherper oordeel over nut en noodzaak van risicoregelingen. Ook vaste evaluatiemomenten en maatregelen die de risico's beperken, houden de risico's beheersbaar.

Figuur 4.3.1 Totaalstand garanties, achterborgstellingen en leningen per jaar (in miljarden euro)



Bron: Ministerie van Financiën. Onder Leningen vallen alleen leningen die de overheid heeft verstrekt tijdens de financiële crisis. Studieleningen vallen hier bijvoorbeeld niet onder.

Het uitstaande risico aan garanties is ongeveer 185 miljard euro in 2018. In 2017 is de garantie aan de DNB voor het Internationaal Monetair Fonds (IMF) verhoogd met 13,7 miljard euro in verband met een nieuwe bilaterale lening. Het gaat feitelijk om een verlenging van de lening uit 2012, die in 2017 afliep.⁶⁵ Daarnaast vervalt in 2018 de crisisge-relateerde garantie aan DNB van 5,7 miljard euro. Ten opzichte van het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016 is de garantie aan de Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (FMO) opgenomen. Deze garantie bestaat al sinds 1998 en is vanaf deze Miljoenennota gekwantificeerd opgenomen in dit overzicht.

De achterborgstellingen van de overheid stijgt gestaag tot 293 miljard euro in 2018. Dit is het resultaat van de optelsom van het uitstaande risico van de drie waarborgfondsen: het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), Waarborgfonds Eigen Woning (WEW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ). Het WSW blijft stabiel en het WFZ vertoont al enige jaren een beperkte daling. De stijging in de achterborgstellingen wordt veroorzaakt door een groei van het WEW, die gedreven wordt door het herstel op de huizenmarkt. Sinds de crisis heeft het WEW ingezet op betere risicobeheersing. Sindsdien is de kapitaalratio van het WEW – de verhouding tussen het vermogen en de gegarandeerde hypotheek – geleidelijk verbeterd.

De overheid heeft tijdens de financiële crisis ook leningen verstrekt. Figuur 4.3.1 toont alleen het totaal van de leningen die samenhangen met de financiële crisis en nog niet zijn afgelost. Het niveau blijft voor 2018 naar verwachting ongeveer gelijk aan dat van 2017, rond de 5 miljard euro. Er staan nog twee leningen open, te weten aan ABN AMRO (een voormalig overbruggingskrediet aan Fortis) en een bilaterale lening aan Griekenland.

4.4 Bankenunie en Europa

Enkele Europese banken kwamen afgelopen tijd in financiële problemen. Drie banken – Banco Popular Español, Banco Popolare di Vicenza en Veneto Banco – kregen van de Europese Centrale Bank (ECB)

⁶⁵ Kamerstukken II, 2016–2017, 21 501-07 nr. 1398, brief Minister van Financiën inzake IMF-lening.

het stempel *failing or likely to fail*, omdat ze niet meer voldeden aan de liquiditeits- of kapitaalsvereisten. Onderliggend kampten sommige van deze banken al langer met problemen. Nieuwe regels van de bankenunie hebben ervoor gezorgd dat deze problemen zijn aangepakt. De resolutie-autoriteit, de Single Resolution Board (SRB), heeft bepaald of deze banken voor resolutie op Europees niveau in aanmerking komen.

Banco Popular Español kon op korte termijn niet meer aan zijn verplichtingen voldoen. Vanwege haar omvang was resolutie van Banco Popular Español volgens de SRB in het publiek belang. De aandeelhouders van Banco Popular Español hebben gedeeld in het verlies van de bank. Nadat de achtergestelde schulden waren omgezet in aandelen is de bank voor 1 euro overgedragen aan Banco Santander. In dit geval was er sprake van een zogenoemde *bail-in* tot en met junior obligatiehouders. Banco Santander, de grootste bank van Spanje, heeft de activiteiten van Banco Popular Español overgenomen.

Banco Populare di Vicenza en Veneto Banco beschikten over onvoldoende kapitaal. Daarmee voldeden deze twee Italiaanse banken volgens de ECB niet meer aan de gestelde eisen. De SRB vond resolutie voor deze banken niet in het publiek belang, waardoor de banken met nationale wetgeving in de hand geliquideerd werden. Hierbij heeft de Italiaanse overheid met instemming van de Europese Commissie, na een *bail-in* tot en met junior obligatiehouders, staatssteun verleend om de twee banken ordelijk van de markt te laten verdwijnen. Dit zonder de stabiliteit van de financiële markten te schaden en zonder dat de deposito-houders er last van ondervonden.

Italië heeft Banca Monte dei Paschi di Siena preventief geherkapitaliseerd. Het was niet de eerste keer dat een Europese bank preventief een herkapitalisatie kreeg. Al in 2015 is dat instrument toegepast bij Piraeus en National Bank of Greece, twee Griekse banken.

In deze recente casussen zijn de nieuwe regels voor het eerst toegepast op Europese banken met financiële problemen. Er is dan ook veel veranderd rondom de bankensector sinds de financiële crisis. Zo kunnen aandeelhouders en verschaffers van obligaties niet langer ongehinderd mooie rendementen genieten in goede tijden en in slechte tijden gevrijwaard worden door de belastingbetaler. Wanneer banken in de problemen komen, delen ook zij in het verlies en de herkapitalisatie van een bank. Toezichthouders en resolutieautoriteiten hebben bevoegdheden en instrumenten gekregen om eventuele problemen tijdig te signaleren en aan te pakken.

Er zijn aanvullende stappen nodig om niet-presterende leningen aan te pakken. De Ministers van Financiën hebben binnen de Europese bankenunie eind juni 2017 een gezamenlijk actieplan opgesteld om niet-presterende leningen aan te pakken. Daarin is specifiek gekeken naar de rol van toezichthouders, structurele factoren waaronder insolventie, de ontwikkeling van secundaire markten voor deze leningen en herstructurering van de sector. De komende tijd voert de Europese Commissie samen met lidstaten dit actieplan verder uit. Daarvoor is ook een expertgroep opgericht.

Ontwikkelingen van EU-programmalanden

De Eurogroep heeft in juni 2017 afspraken gemaakt over het Griekse steunprogramma.⁶⁶ Die afspraken gaan bijvoorbeeld over de houdbaarheid van de Griekse schuld, deelname van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) aan de steun aan Griekenland en de uitkering van een volgend leningdeel. De Eurogroep gaf aan blij te zijn dat Griekenland de eerder afgesproken maatregelen voortvarend uitvoert. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om hervormingen van de pensioenen en de inkomstenbelasting, en de aanpak van leningen in de private markt waarop niet tijdig wordt afgelost of de rente niet op tijd wordt betaald.

Het doel is om de Griekse economische groei aan te wakkeren. Griekenland heeft al veel hervormingen doorgevoerd op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en ter verbetering van het ondernemingsklimaat. Het land zal daar ook in 2018 mee doorgaan. Ook zal het land privatiseringen doorvoeren, bijvoorbeeld op de energiemarkt die nu nog in handen is van een staatselektriciteitsbedrijf. Deze maatregelen moeten bedrijven makkelijker toegang geven tot deelmarkten van de economie, waardoor de concurrentiekracht en de productiviteit van de Griekse economie stijgt.

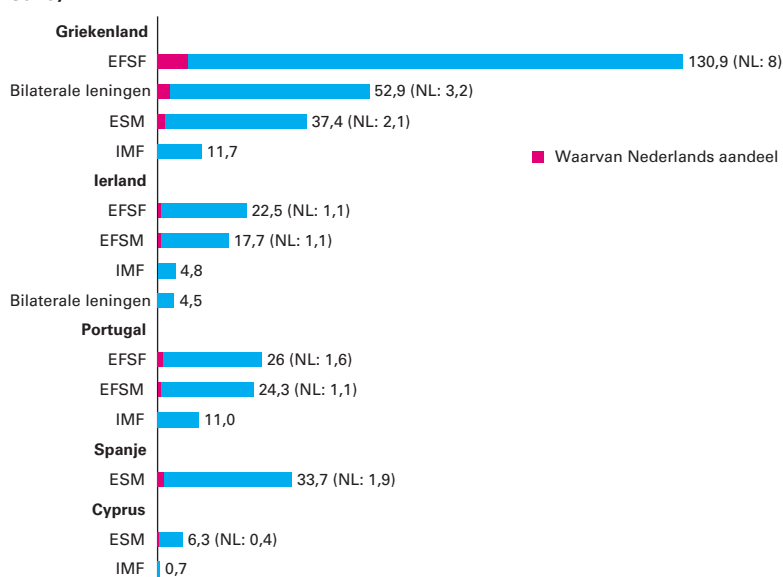
Griekenland heeft eind juli 2017 weer een obligatie op de kapitaalmarkt uitgegeven. Tegen een rentepercentage van 4,62 procent haalde Griekenland voor het eerst sinds 2014 geld van de kapitaalmarkt. In totaal leenden beleggers het land 3 miljard euro uit voor vijf jaar. Met ongeveer de helft van het bedrag heeft het land een lening afgelost die in 2019 terugbetaald moest worden, waardoor de financieringsbehoefte in dat jaar nu lager is.

Meer economische groei is nodig om de Griekse overheidsfinanciën houdbaar te maken. Zowel het programma van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) als de EU-fondsen hebben daarom veel aandacht voor de groei van de economie. De eerdere afspraken over schuldhoudbaarheid zijn bevestigd en verder uitgewerkt. Het IMF heeft aangegeven dat Griekenland kan rekenen op financiële steun vanuit het IMF als de Griekse schuld zich volgens dit fonds op een houdbaar pad bevindt.

Portugal, Cyprus en Spanje willen hun leningen vervroegd aflossen. Portugal heeft de afgelopen jaren al de helft van de IMF-lening afgelost. Dat is eerder dan noodzakelijk. Cyprus heeft eveneens vervroegd afgelost aan het IMF. Ook Spanje zal dit jaar opnieuw vervroegd een deel van de lening van het ESM aflossen, die nu nog 31,8 miljard euro groot is zoals figuur 4.4.1 toont. Het Europese Financiële Stabilisatiemechanisme (EFSM) en de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) verstrekken sinds 2013 geen nieuwe leningen meer.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2016–2017, [21 501-07](#), nr. 1446

Figuur 4.4.1 Uitgekeerde, nog uitstaande leningen steunfondsen (in miljarden euro)



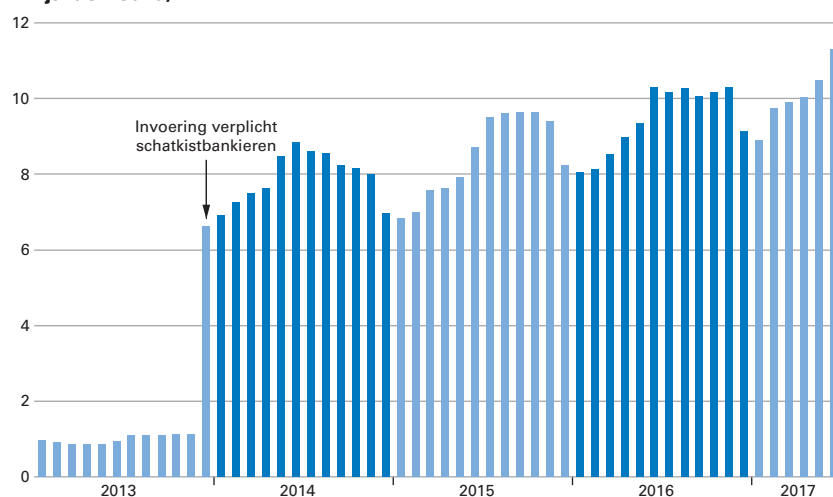
Bron: Europese Commissie, Europees Stabiliteitsmechanisme, Internationaal Monetair Fonds

4.5 Decentrale overheden

Decentrale overheden stallen sinds december 2013 hun geld in de schatkist. Dit zogenoemde verplicht schatkistbankieren geldt voor al het geld dat gemeenten en provincies niet direct nodig hebben om hun publieke taken te financieren. Dit heeft twee positieve effecten: het verlaagt de EMU-schuld van Nederland en het beschermt decentrale overheden tegen kredietrisico's. Schatkistbankieren voorkomt namelijk dat decentrale overheden hun geld stallen bij marktpartijen die weliswaar hogere rendementen bieden maar ook een groter risico op wanbetaling of faillissement kennen, zoals doorgaans op financiële markten het geval is.

Decentrale overheden houden steeds meer geld aan in de schatkist. In juni 2017 stond er voor ruim 11 miljard euro aan vermogen in de schatkist. Vermoedelijk is de belangrijkste verklaring voor deze stijging dat vermogen dat eerder elders vastlag steeds vaker vrijvalt en dan moet worden aangehouden in de schatkist. Denk bijvoorbeeld aan deposito's met een vaste looptijd die vrijkomen. Verder laat figuur 4.5.1 een seizoenspatroon zien met een piek rond de zomermaanden en een daling tegen het einde van het jaar. Wel ligt de eindstand ieder jaar weer iets hoger.

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



Bron: Ministerie van Financiën.

Nawoord

Het zit erop. De begroting is af, net als deze regeerperiode. Maar het werk aan Nederland is nooit klaar.

Regeren is niet alleen steeds opnieuw je idealen en ideeën vertalen in beleid voor de toekomst, maar zeker ook tijdig en adequaat reageren op de situatie die je aantreft en die elke dag weer verandert. En dat hebben we gedaan.

Als Minister, en zeker van Financiën, heb je de opdracht de boel beter achter te laten dan je hem aantrof. Op mijn bureau lag bij binnenkomst een begroting-uit-het-lood, een financiële sector in crisis en een muntunie die dreigde uiteen te vallen. Pessimisme overheerste vertrouwen in de toekomst.

Veel is ten goede gekeerd. Soms sneller en krachtiger dan we hadden kunnen vermoeden. We hebben gedaan wat we ons hadden voorgenomen en meer dan dat. Nieuwe uitdagingen, in de begroting, in de economie, in de samenleving leidden tot voortdurende aanpassingen.

De impact op de levens van mensen, op ons land, op Europa is groot geweest. Maar we komen er sterker uit. Niet groei telt, maar duurzame groei. We hebben niet gebouwd met waaihout maar met hardhout. Dát telt.

Dat heeft een prijs en een waarde. De prijs die je als Minister betaalt is deels persoonlijk en deels politiek. Het eerste is niet meer in te halen, het tweede wel.

Datzelfde geldt voor de waarde. Op het persoonlijk vlak is het voor mij en mijn medewerkers op Financiën een zinderende reis geweest. En politiek was het een unieke ervaring, leerzaam en inspirerend. Het belang van samenwerking zoeken, niet uit zwakte maar uit overtuiging, is hopelijk een inzicht dat ook door onze opvolgers wordt gedeeld. Als het lukt in samenwerking lastige stappen voorwaarts te nemen, kan een kabinet succesvol zijn. Het eindoordeel is aan de geschiedenis.

De Kamer en een nieuw kabinet zijn aan zet.

Jeroen Dijsselbloem,

Minister van Financiën

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 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.

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 de ECB 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.

Beleidsmatige ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten

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

Bruto binnenlands product (bbp)

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen en kostprijs-verlagende 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 Budgetair Kader Zorg (BKZ).

Buitensporigtekortprocedure

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

Collectievelastendruk

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

Collectieve uitgaven

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

Contractloon

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

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De economische en monetaire unie wordt gevormd door de lidstaten van de Europese Unie (EU) die de euro als officiële wisselkoers hanteren. 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 overheden, 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 niet-beleidsmatige ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit is hoofdzakelijk het effect van de economische groei op de ontvangsten.

Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF)

Het EFSF is een tijdelijk noodfonds voor lidstaten van de eurozone. 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. Vervolgens leent de Europese Commissie uit aan lidstaten die financiële steun hebben gevraagd. Het EFSM kan vanaf juli 2013 geen nieuwe leningenprogramma's meer aangegaan.

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 financiële crisis sinds 2008.

Gemeentefonds

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

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

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

Impliciete risico's

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

Inkomstenindicator

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

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

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

Lastenverlichting (en -verzwaring)

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

Leen- en depositofaciliteit

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

Loonbijstelling

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

Macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP)

Met de MEOP wil de Europese Unie (EU) voorkomen dat in een lidstaat economische problemen ontstaan die een negatief effect hebben op andere lidstaten. Wanneer de Europese Commissie onevenwichtigheden in een lidstaat constateert, wordt de betreffende lidstaat in de *buiten-sporige onevenwichtighedenprocedure* geplaatst en moet het de onderliggende problemen aanpakken.

Najaarsnota

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

Nationale Rekeningen

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

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin

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

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid

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

Netto-uitgaven Zorgsector

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

Niet-belastingontvangsten

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend. Het 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

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 overheidsfinanciën 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 van het SGP moet het structureel saldo voldoen aan de middellangetermijndoelstelling.

Transactiebegrip

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

Trendmatig begrotingsbeleid

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

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 dealkaders: Rijksbe-

groting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg.

Uitgavenregel is een Europese begrotingsregel

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 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 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

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AOF	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
bbp	bruto binnenlands product
BCF	btw-compensatiefonds
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BKZ	Budgettair Kader Zorg
bni	bruto nationaal inkomen
bpm	belasting van personenauto's en motorrijwielen
btw	belasting toegevoegde waarde
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economische Plan
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg
CPB	Centraal Planbureau
CRR	Commissie Risicoregelingen
DBFM	Design, Build, Finance and Maintain-contract
DGA	Directeuren-groootaandeelhouders
DNB	De Nederlandsche Bank
DTZ	Digital Trust Centre
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EER	Europese Economische Ruimte.
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland
EFSF	Europese financiële stabiliteitsfaciliteit
EFSM	Europees financieel stabilisatiemechanisme
EMU	Economische en Monetaire Unie
EMB	Eigenmiddelenbesluit
ESM	Europees stabiliteitsmechanisme
ETS	Emissions Trading System
EU	Europese Unie
FMO	Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden
GDI	Generieke digitale infrastructuur
GGZ	Geestelijke Gezondheids- en verslavingszorg
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
Hof	Houdbare overheidsfinanciën
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IenM	Infrastructuur & Milieu
IGA	Intergovernmental Agreement
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MEV	Macro Economische Verkenning
MEOP	Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
mkb	midden- en kleinbedrijf
MLT	Middellangetermijnverkenning
MSZ	Medisch-specialistische zorg
MTO	Medium Term Objective
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis

ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OFS	Overzicht Financiële Stabiliteit
pBBP	prijs bruto binnenlands product
PEB	Pensioen eigen beheer (PEB)
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PNR	Passenger Name Record
RBG-eng	Rijksbegroting in enge zin
R&D	Research & development
SBR	Studiegroep Begrotingsruimte
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SRB	Single Resolution Board
SSO	Shared services-organisaties
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VenJ	Veiligheid & Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
vpb	vennootschapsbelasting
VS	Verenigde Staten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
Wfz	Waarborgfonds voor de Zorgsector
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
WTO	World Trade Organisation
WW	Werkloosheidswet
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet
zzp	zelfstandige zonder personeel

Miljoenennota 2018

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 Dumbar

DTP omslag
Xerox/OBT, Den Haag

Uitgave
Ministerie van Financiën

www.rijksbegroting.nl

