



# **Stabiliteitsprogramma Nederland**

---

**April 2013**

---



## **Consistentie met het Nationaal Hervormingsprogramma**

*In het kader van de stroomlijning van het Europese semesterproces worden het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma beide eind april bij de Europese Commissie ingediend. De inhoud van beide documenten vertoont enige overlap, bijvoorbeeld op het gebied van de macro-economische vooruitzichten. Het Stabiliteitsprogramma concentreert zich op macro-economische ontwikkelingen, begrotingsontwikkelingen en het begrotingsbeleid, terwijl het Nationaal Hervormingsprogramma de prioritaire beleidsmaatregelen omvat in het kader van de Europa-2020-strategie. Waar relevant verwijzen deze documenten naar elkaar.*



## Inhoud

		<b>Pagina</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	Uitvoering van de aanbevelingen ten aanzien van de buitensporigtekortprocedure in Nederland	5
<b>Hoofdstuk 2</b>	Algeheel beleidskader en doelstellingen	9
<b>Hoofdstuk 3</b>	Economische vooruitzichten	14
<b>Hoofdstuk 4</b>	Overheidssaldo en -schuld	18
<b>Hoofdstuk 5</b>	Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie	21
<b>Hoofdstuk 6</b>	Houdbaarheid van de overheidsfinanciën	25
<b>Hoofdstuk 7</b>	Kwaliteit van de overheidsfinanciën	30
<b>Hoofdstuk 8</b>	Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën	33
<b>Bijlage</b>	Tabellen	36

# Hoofdstuk 1 Uitvoering van de aanbevelingen ten aanzien van de buitensporigtekortprocedure in Nederland

*In het Regeerakkoord van oktober 2012 werd voorzien dat Nederland in 2013 een EMU-tekort zou hebben van minder dan 3%. Doordat de economische omstandigheden sindsdien opnieuw aanzienlijk zijn verslechterd, zijn de overheidsfinanciën onder druk komen te staan.*

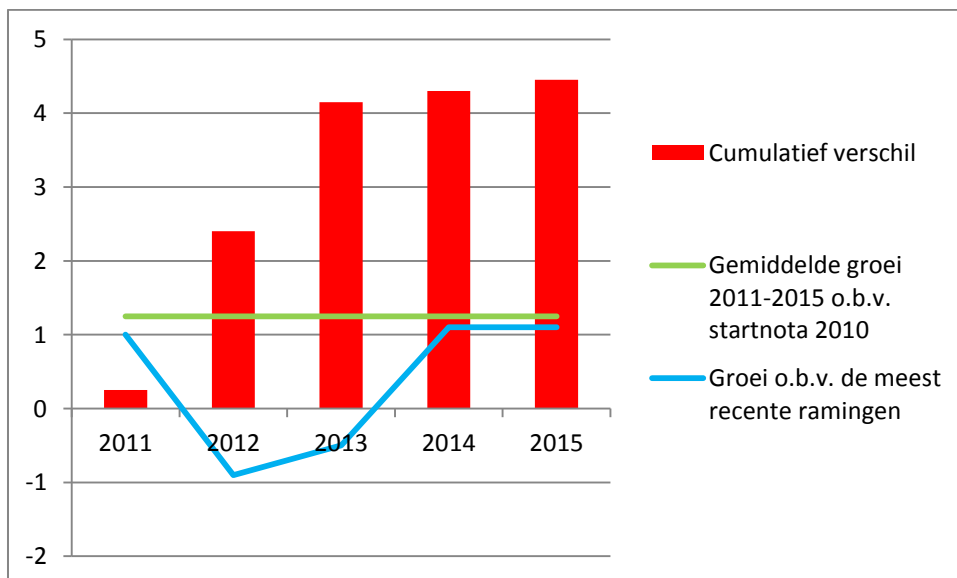
## **Inleiding**

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de verslechterde economische en budgettaire ontwikkelingen en vooruitzichten in de periode 2010-2014. Daarna wordt ingegaan op de aanbevelingen die tot Nederland gericht zijn in de buitensporigtekortprocedure.

## **Ontwikkeling van de economie 2010-2014**

In december 2009 kwam Nederland in de buitensporigtekortprocedure, waarna in november 2010 het kabinet Rutte I aantrad. Destijds raamde het CPB de groei op gemiddeld 1,25% voor de periode 2011 tot 2015. Inmiddels zijn de economische groeirealisaties en vooruitzichten voor Nederland aanzienlijk verslechterd. Cumulatief bedraagt het groeiverlies in 2013 meer dan 4% (zie figuur 1.1)<sup>1</sup>. De lagere groei gaat gepaard met een sterk stijgende werkloosheid (de economische vooruitzichten worden verder besproken in hoofdstuk 3).

**Figuur 1.1 Verslechterende groeiprestaties en –vooruitzichten (% bbp)**



De krimp in 2012 en 2013 wordt veroorzaakt door de binnenlandse bestedingen. Het is enkel de uitvoer die positief bijdraagt aan de groei (figuur 1.2). De particuliere consumptie levert al enige jaren een negatieve bijdrage aan de bbp-groei, en ook de lage investeringen van bedrijven en

<sup>1</sup> De cijfers voor 2013 en 2014 gebaseerd op de nieuwste economische raming van het CPB (Centraal Economisch Plan (CEP), maart 2013). Voor 2015 is uitgegaan van de middellange-termijnraming van het CPB uit november 2012 (Regeerakkoord), omdat het CEP geen raming geeft voor deze periode.

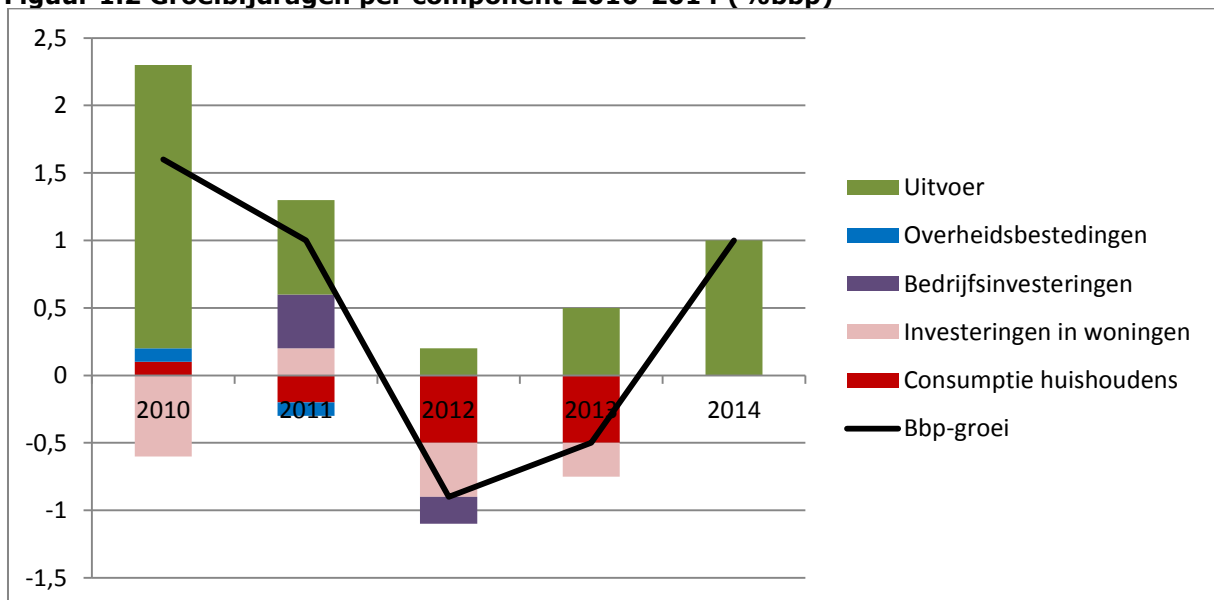
investeringen in woningen dragen bij aan de krimp. Ook voor 2014 is de te verwachten bbp-groei van 1% volledig het gevolg van een toenemende uitvoer.

In 2009 en 2010 ving de overheid de eerste klap van de crisis grotendeels op, met lagere belastinginkomsten, extra uitgaven en hogere schuld als gevolg. De begrotingstekorten bedroegen in deze jaren respectievelijk 5,6 en 5,1 procent bbp. In de jaren na 2010 is geen sprake geweest van inhaalgroei. Integendeel, het volume van het bbp zal naar de actuele verwachting in de jaren 2011-2013 gemiddeld bijna geen groei laten zien.

Anno 2013 is het nationaal inkomen even hoog als in 2007. We bevinden ons nu in een fase waarin de noodzakelijke afbouw van de schulden door banken, bedrijven en huishoudens wereldwijd de groei drukt. Dit is in lijn met de ervaringen uit eerdere financiële crises. De als gevolg van de crisis verloren groei zullen we naar verwachting niet meer inhalen. Hierbij speelt dat ook de vergrijzing nu echt is begonnen, waardoor de potentiële groei op langere termijn ook lager ligt dan we voorheen gewend waren. Er is dus sprake van een nieuwe realiteit – stand en groei van de economie - waaraan ook de overheidsfinanciën zich moeten aanpassen.

Maatregelen om het overheidstekort te reduceren hebben onvermijdelijk een drukkend effect op de economische groei op de korte termijn. De cijfers van het CPB laat echter zien dat de bijdrage van de totale overheidsbestedingen aan de groei over de jaren 2010-2014 een beperkt en per saldo neutraal effect hebben gehad. Dat komt vooral door de autonoom doorgroeiende zorguitgaven.

**Figuur 1.2 Groeibijdragen per component 2010-2014 (%bbp)**



### **De buitensporigtekortprocedure**

De tegenvallende groei heeft zijn weerslag gehad op het EMU-saldo. De negatieve groeibijstellingen leiden tot forse tegenvallers aan de inkomstenzijde van de begroting, terwijl aan de uitgavenzijde van de begroting de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen sneller zijn gestegen dan eerder werd geraamd. Ook de recente ingreep bij SNS heeft in 2013 een negatieve impact op het EMU-saldo,

waarmee de eenmalige meevaller van de frequentievelingen in 2013 weer teniet werd gedaan (zie hoofdstuk 4).

In het Regeerakkoord staat dat Europese begrotingsafspraken leidend zijn en dat het kabinet zich houdt aan de Europese begrotingsafspraken van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)<sup>2</sup>. Het kabinet is en blijft aan deze afspraak gecommiteerd. In reactie op het verslechterde economische beeld houdt het kabinet voor het jaar 2013 rekening met de actuele economische situatie, het reeds omvangrijke pakket voor 2013 (cumulatief 23 miljard euro in 2013), de EMU-belastende nationalisatie van SNS Reaal (3,5 miljard euro) en het beperkte instrumentarium om de begroting van een lopend jaar te beïnvloeden. Voor 2013 worden de begrotingsregels uiteraard wel gehandhaafd; eventuele overschrijdingen zullen binnen de begroting worden geredresseerd.

Het kabinet is volledig gecommiteerd om het tekort met ingang van 2014 duurzaam onder de 3% van het bbp te brengen. Om de begroting op orde te brengen en de hervormingen in het Regeerakkoord te realiseren is maatschappelijk draagvlak cruciaal. Daarom is het kabinet de dialoog aangegaan met het parlement en sociale partners. Met een aantal oppositiepartijen werd medio februari een woonakkoord bereikt (zie paragraaf 2.1). Op 11 april heeft het kabinet met de sociale partners afspraken gemaakt over de volle breedte van arbeidsmarktbeleid. Deze afspraken zijn ook in het parlement besproken.

Kabinet en sociale partners delen de opvatting dat herstel van de overheidsfinanciën ook in 2014 van belang is. Of extra maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn, is op dit moment echter nog onzeker. Na overleg met sociale partners heeft het kabinet besloten de besluitvorming over de begroting te faseren. Aanvullende maatregelen zullen alleen worden genomen indien de MEV-raming van het CPB, gegeven de saldodoelstelling van -3% in 2014, daartoe aanleiding geeft. Op dat moment zal het pakket van 1 maart (zie tabel 1.1) herleven, indien en voor zover dat op dat moment nodig blijkt. Het kabinet staat in de aanloop naar de afrondende besluitvorming ten behoeve van de Miljoenennota open voor onderhandelingen met fracties die met ons de ambitie delen om in een verantwoord tempo de begroting op orde te brengen. Het commitment van het kabinet om de EMU-doelstelling te realiseren is dus onverminderd sterk en zal zo nodig met aanvullende maatregelen worden geëffectueerd.

Met het sluiten van het sociaal akkoord zorgen kabinet en sociale partners voor het benodigde draagvlak en vertrouwen om de overheidsfinanciën op orde te brengen, een bestendig begrotingsbeleid te blijven voeren en hervormingen doorgang te doen vinden. Dit is in het belang van Nederland. Het waarborgt de uitstekende kredietwaardigheid, waardoor de rente laag kan blijven. Dat creëert op termijn ruimte de lasten te verlagen of meer te investeren in essentiële maatschappelijke voorzieningen als onderwijs, onderzoek, innovatie en duurzaamheid. Daarbij

---

<sup>2</sup> Dit staat ook in onze eigen begrotingsregels (regel 5): Europese begrotingsafspraken zijn leidend. Het kabinet houdt zich aan de Europese begrotingsafspraken van het Stabiliteits- en Groeipact. De belangrijkste daarvan zijn dat het tekort maximaal 3% bbp bedraagt, dat een verbetering van het structurele saldo wordt gerealiseerd totdat de MTO wordt bereikt, en dat de schuld zich conform de gestelde eisen ontwikkelt.



maakt gedegen begrotingsbeleid het makkelijker bij een onverhoopte volgende crisis klappen op te vangen. Ook wordt voorkomen dat lasten onnodig worden doorgegeven aan volgende generaties.

Tevens heeft het kabinet overeenstemming bereikt met organisaties van werkgevers en van werknemers (met uitzondering van Abvakabo FNV) over bezuinigingen en hervormingen in de zorg. De budgettaire gevolgen van deze afspraken worden binnen het zorgdossier gedekt. Daarnaast is als gevolg van de gemaakte afspraken de ingeboekte opbrengst van de nullijn in de zorg, zoals deze in het 1 maart pakket is gepresenteerd, niet meer actueel. Er zullen alternatieve uitgavenmaatregelen worden voorbereid om te komen tot een opbrengst van 1 miljard euro. Het kabinet zal de periode tot het besluitvormingsmoment in augustus gebruiken om te inventariseren welke additionele uitgavenmaatregelen genomen zullen worden, zodat er voor de Miljoenennota een pakket ligt dat het tekort in 2014 duurzaam onder de 3% zal brengen. Het commitment van het kabinet om de EMU-doelstelling te realiseren is dus onverminderd sterk en zal zo nodig met aanvullende maatregelen worden geëffectueerd.

Het 1 maart-pakket met aanvullende maatregelen grijpt voor een belangrijk deel aan bij de indexatiemechanismen van de begroting. Het betreft de lonen in de overheidssector en de tabelcorrectiefactor in de belastingen.

**Tabel 1.1 Het aanvullende pakket, mld euro's, - = verbetering EMU-saldo**

<b>Maatregel</b>	<b>2014</b>
Nullijn overheid	-1,0
Tabelcorrectiefactor op 0	-1,1
Inhouden lastenveloppen	-0,6
Koopkrachtpakket	0,3
Werkgeversheffing hoge inkomens	-0,5
Investeringspakket (o.a. het versneld aanleggen van enkele wegen en een extra bijdrage aan het revolverend fonds energiebesparing).	0,5
Prijsbijstelling	-0,7
Doorwerking Gemeentefonds/Provinciefonds	-0,2
Additionele uitgavenmaatregelen	-1,0
<b>Totaal</b>	<b>-4,3</b>

Het feitelijk EMU-saldo wordt in 2014 op een tekort van 3% begrensd en er wordt voldaan aan de gevraagde inspanning om het structurele tekort over de periode 2011-2013 gemiddeld met jaarlijks ¾% bbp te verbeteren. Het structurele tekort verbetert in de jaren 2011-2013 met gemiddeld 0,8% bbp per jaar. Bij een EMU-saldo van -3% in 2014 (dwz CEP-raming inclusief het 1 maart pakket) wordt het structurele EMU-saldo in 2014 verder verbeterd.

## Hoofdstuk 2 Algeheel beleidskader en doelstellingen

*Het kabinet werkt aan gezonde overheidsfinanciën en versterking van de economie, om sterker uit de economische crisis te komen. Naast begrotingsmaatregelen neemt Nederland daarom ook groeibevorderende maatregelen en voert het structurele hervormingen door op essentiële beleidsterreinen. Door het sluiten van het sociaal akkoord is er ook maatschappelijk draagvlak om deze hervormingen met vaste hand uit te voeren.*

### **Inleiding**

Dit hoofdstuk beschrijft de structurele hervormingen die het kabinet doorvoert op het gebied van de woningmarkt, de arbeidsmarkt, pensioenen en zorg. Daarna volgt een korte beschrijving van enkele andere belangrijke maatregelen die dit kabinet neemt om de schatkist op orde te brengen. Het totale pakket aan maatregelen uit het Regeerakkoord is in annex B van de update van het stabiliteitsprogramma in december 2012 naar de Europese Commissie verstuurd.

### **Hervormingen woningmarkt**

#### Koopmarkt

Om particuliere schulden af te bouwen en de woningmarkt beter te laten werken worden de volgende maatregelen genomen in het Regeerakkoord:

- Het annuïtair aflossen van hypotheekleningen is als voorwaarde gesteld voor renteaftrek bij nieuwe leningen;
- De overdrachtsbelasting is structureel verlaagd naar 2%;
- Het maximale aftrektarief waartegen nieuwe en bestaande gevallen hun hypotheekrente kunnen aftrekken wordt vanaf 2014 in 28 jaarlijkse stappen van een half procentpunt teruggebracht naar uiteindelijk 38%;
- Met deze drie maatregelen wordt de budgettaire derving van de hypotheekrenteaftrek structureel met circa 40% verlaagd en worden de financiële risico's beperkt;
- De maximale loan-to-value ratio van hypotheekleningen wordt in stappen van één procentpunt per jaar teruggebracht van 106% in 2012 naar 100% vanaf 2018. Ook deze maatregel beperkt de financiële risico's.

In het aanvullende woonakkoord, waarin het kabinet actief de dialoog met het parlement heeft gezocht, is ook de bijdrage van het Rijk aan startersleningen in 2013 verhoogd van € 20 miljoen naar € 50 miljoen. Daarmee kunnen circa 11.000 startersleningen worden verstrekt<sup>3</sup>.

#### Huurmarkt

Ook op de huurmarkt zijn in het Regeerakkoord hervormingen aangekondigd, die bijdragen aan het beter functioneren van de woningmarkt. Deze maatregelen zijn verder uitgewerkt in het

---

<sup>3</sup> Ook is afgesproken om naast de hypotheek een 2e lening af te sluiten tot 50% van de waarde van de woning en een looptijd van maximaal 35 jaar. Deze tweede lening kan niet worden afgetrokken van de belasting.

woonakkoord, waarin het kabinet samen met drie oppositiepartijen tot een akkoord is gekomen dat de werkgelegenheid stimuleert, energiebesparing bevordert, starters helpt en scheefwonen tegengaat.

De belangrijkste maatregelen uit dit aanvullende woonakkoord voor de huurmarkt zijn:

- Een jaarlijkse verhoging van de huur met maximaal 4% boven inflatie (in plaats van 6,5% in het Regeerakkoord) voor de mensen met een inkomen boven de € 43.000 per jaar. Voor de mensen met een inkomen tussen de € 33.614 en € 43.000 wordt het 2% boven inflatie (in plaats van 2,5% in het Regeerakkoord). Voor inkomens tot € 33.614 gaat de huur met 1,5% boven inflatie omhoog.
- De verhuurderheffing die de woningcorporaties zullen afdragen bedraagt in 2013 € 50 miljoen en loopt op tot € 1.7 miljard in 2017. De heffing kan volgens het kabinet in de komende jaren grotendeels worden betaald uit de opbrengst van de huurverhoging. Corporaties kunnen ook zelf een bijdrage leveren door verkoop van woningen en efficiënter werken.

#### Overige maatregelen

In het woonakkoord zijn verder de volgende maatregelen opgenomen:

- Een tijdelijke Btw-verlaging van 21% naar 6% voor bouw- en renovatiewerkzaamheden in de bestaande bouw. Dit geldt per maart 2013 en voor de periode van 1 jaar.
- Een investeringsfonds van € 150 miljoen voor energiebesparende maatregelen. Dit geldt voor verhuurders en woningbezitters. Het fonds wordt aangevuld met middelen uit de markt, zodat het kan verviervoudigen tot € 600 miljoen (exclusief intensivering 1maart-pakket).
- Mensen die te maken krijgen met een inkomensdaling, terwijl zij eerder een inkomensafhankelijke huurverhoging hebben gekregen, krijgen recht op huurverlaging.
- De privacy van de huurders zal worden gerespecteerd doordat de huurder geen inkomensgegevens aan de verhuurder hoeft te verstrekken, maar de verhuurders van de Belastingdienst vernemen in welke inkomenscategorie de huurder valt.
- Om de laagste inkomensgroep te ontzien, zal het budget voor de huurtoeslag worden verhoogd. Dit gebeurt van 2013 tot en met 2017 in een reeks van € 45 miljoen, naar € 135 miljoen, € 225 miljoen, € 315 miljoen en € 420 miljoen.
- Voor gehandicapten en chronisch zieken kan een uitzondering worden gemaakt voor de inkomensafhankelijke huurverhogingen. Hiermee wordt voorkomen dat er investeringen in aanpassingen van woningen verloren gaan en mantelzorg zou worden ontmoedigd.

#### **Hervormingen arbeidsmarkt**

Kabinet en sociale partners hebben gezamenlijk afspraken gemaakt over een structurele aanpak voor onze economie en onze arbeidsmarkt met als doel om zoveel mogelijk mensen een eerlijke kans te geven op werk en economische zelfstandigheid. Dat is noodzakelijk vanwege de ongunstige

economische situatie waarin Nederland zich op dit moment bevindt. Ook in het verleden heeft sociaal overleg Nederland door moeilijke tijden geholpen en heeft polderoverleg bijgedragen aan sociaaleconomische rust, een stabiele loonontwikkeling en een structureel sterke economie. Door opnieuw te bouwen aan vertrouwen willen kabinet en sociale partners de werkgelegenheid opnieuw bevorderen en de economie structureel versterken.

Op de arbeidsmarkt van de 21e eeuw zullen mensen langer gezond doorwerken tot aan de pensioengerechtigde leeftijd en daarbij vaker wisselen van baan. Dat maakt het noodzakelijk dat werkgevers, werknemers en overheid dat ook mogelijk maken. Tegen die achtergrond pakken sociale partners hun verantwoordelijkheid op. Het bieden van werkzekerheid en het voorkomen van werkloosheid staat centraal, door te zorgen voor gezonde en goed geschoolde werknemers, die zo nodig makkelijk een andere baan kunnen vinden als ze dat willen of als dat nodig is. Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken hebben kabinet en sociale partners over de volle breedte van het arbeidsmarktbeleid afspraken gemaakt. De maatregelen die het kabinet neemt zijn deels gericht op de korte termijn en omvat daarnaast diverse maatregelen die de economie op de lange termijn sterker moeten maken.

- Per 2016 wordt het ontslagrecht gemoderniseerd. Afhankelijk van de reden van ontslag komt er één ontslagroute: voor bedrijfseconomisch ontslag en wegens langdurige arbeidsongeschiktheid via een procedure bij UWV en voor (andere) in de persoon gelegen redenen en bij een verstoorde arbeidsverhouding via ontbinding door de kantonrechter. Dit voorkomt de rechtsongelijkheid in het huidige stelsel. De nu soms zeer hoge ontslagvergoedingen worden vervangen door een transitievergoeding van een derde maandsalaris per dienstjaar over de eerste tien dienstjaren en een halve maand per dienstjaar over de jaren daarna, en bedraagt maximaal € 75.000 of een jaarsalaris als dat hoger is. Kosten voor bijvoorbeeld scholing die in het kader van ontslag en het zoeken naar nieuw werk zijn gemaakt kunnen worden afgetrokken van de transitievergoeding.
- In de jaren 2016-2019 wordt de publiek gefinancierde maximale WW-duur geleidelijk verkort tot 24 maanden. De opbouw van de WW wordt aangepast naar één maand per dienstjaar in de eerste tien arbeidsjaren en een halve maand per dienstjaar in de jaren daarna. Na een half jaar WW wordt alle arbeid als passend aangemerkt. Nu is dat nog één jaar. De WW wordt hiermee activerender.
- Per 2015 worden diverse maatregelen met betrekking tot flexibele arbeid van kracht, met als doel het langdurig en onbedoeld gebruik van flexcontracten terug te dringen. Zo wordt de ketenbepaling aangepast: bij arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd die elkaar binnen een periode van zes maanden (nu drie) opvolgen ontstaat bij het vierde contract of na 2 jaar (nu drie) een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Daarnaast worden bij tijdelijke contracten het gebruik van proeftijd en concurrentiebeding beperkt.
- Per 2015 stopt de instroom in de WSW. Mensen met een beperking kunnen voor ondersteuning terecht bij het werkbedrijf. Zij kunnen geplaatst worden in de 30.000 beschutte werkplekken of bij reguliere werkgevers op basis van een loonkostensubsidie. Werkgevers stelen zich garant voor 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

- De Wajong is per 2015 alleen nog toegankelijk voor mensen die volledig en duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Het zittend bestand wordt herkeurd. Mensen met arbeidsvermogen kunnen beroep doen op de gemeente voor ondersteuning bij re-integratie en/of een uitkering.
- Op de korte termijn zijn extra middelen gereserveerd voor de aanpak van jeugdwerkloosheid en om oudere werklozen aan het werk te helpen.
- Sectoren kunnen in 2013 en 2014 rekenen op financiële steun voor initiatieven om mensen die hun baan dreigen kwijt te raken via (intersectorale) mobiliteit en scholing aan de slag te houden.

### ***Hervormingen pensioenen***

Het kabinet richt het beleid met betrekking tot de AOW en de aanvullende pensioenen er op deze voorzieningen ook voor de jonge generaties veilig te stellen. Dat houdt in dat het kabinet de noodzakelijke maatregelen neemt om –nu het aantal ouderen snel groeit en de beroepsbevolking nauwelijks meer groeit - de betaalbaarheid van de AOW en de aanvullende pensioenen te kunnen garanderen:

- De AOW-leeftijd wordt sneller verhoogd. Tussen 2015 en 2018 stijgt de pensioenleeftijd met drie maanden per jaar (in plaats van twee), en van 2018-2021 stijgt de pensioenleeftijd met vier maanden per jaar in plaats van drie. Dit impliceert een pensioenleeftijd van 66 in 2018 en 67 in 2021. De pensioenleeftijd wordt vervolgens aan de levensverwachting gekoppeld. Ter overbrugging voor mensen met een laag inkomen, die zich onvoldoende hebben kunnen voorbereiden op de eerste verhoging van de AOW-leeftijd op 1 januari 2013, is er een overbruggingsregeling AOW-verhoging ingevoerd. In reactie op het verzoek van sociale partners om deze regeling uit te breiden, zal het kabinet het bereik van de overbruggingsregeling uitbreiden tot deelnemers met een inkomen tot 200% van het wettelijk minimumloon (300% voor paren).
- Het opbouwpercentage binnen het Witteveenkader, de wettelijke regeling waarbij fiscaal aantrekkelijk sparen voor het pensioen mogelijk wordt gemaakt, wordt verlaagd (voor middelloonregelingen met 0,4%-punt). Sociale partners hebben aangegeven hier alternatieven voor of aanvullingen op te willen bedenken. Het kabinet geeft voor de uitwerking tot 1 juni 2013 de gelegenheid, met een maximaal budgettair beslag oplopend tot € 250 miljoen structureel.
- Het kabinet roept sociale partners op de door bovenstaande maatregelen ontstane premieruimte te benutten voor het verlagen van de pensioenpremies, voor zover de financiële positie van het pensioenfonds dit toelaat. Hierdoor worden huishoudens minder verplicht te sparen voor een aanvullend pensioen, en groeit de bestedingsruimte.
- Met inkomen boven 100.000 (drie keer modaal) kan niet langer fiscaal gunstig pensioen worden opgebouwd. Zo wordt de fiscale subsidie op pensioensparen scherper gericht en doelmatiger

### ***Hervormingen Zorg***

Er wordt een grote stap gezet richting een houdbaar groeipad voor de zorguitgaven. Hieraan leveren alle actoren in de zorg een bijdrage; professionals, aanbieders, verzekeraars, de overheid

en cliënten. De groei van de zorguitgaven wordt deze regeerperiode met meer dan 5 miljard teruggedrongen.

In de curatieve zorg is ingezet op verbetering van de werking van het stelsel en wordt de groei voor langere termijn verder verlaagd. Verzekeraars en aanbieders dragen meer risico, het pakket aan aanspraken wordt aangescherpt en cliënten betalen meer zelf.

De langdurige zorg wordt ingrijpend hervormd. Zorg aan huis gaat voor een aanzienlijk deel over naar gemeenten, zorg met een meer medisch karakter gaat over naar de Zorgverzekeringswet. Hiermee worden synergiën tussen domeinen benut. Het pakket aan aanspraken wordt meer in lijn gebracht met de ons omringende landen en gericht op de meest hulpbehoevenden.

### ***Overige maatregelen***

Naast bovengenoemde hervormingen zijn in het Regeerakkoord nog meer maatregelen genomen om de schatkist op orde te brengen. Zo wordt het stelsel van kindregelingen hervormd en versoerd met als doel de arbeidsparticipatie te verhogen en inkomensondersteuning te bieden waar die het hardste nodig is. Daarnaast wordt er een taakstelling ingevoerd bij de Rijksoverheid die 1,1 miljard zal opleveren. Het totale pakket aan maatregelen uit het Regeerakkoord is in annex B van de update van het stabiliteitsprogramma in december 2012 naar de Europese Commissie verstuurd.

### ***Het begrotingsbeleid van de overheid***

Wat betreft het begrotingsbeleid heeft het kabinet grotendeels vastgehouden aan de begrotingsregels die de vorige kabinetten ook goede diensten hebben bewezen; sommige regels zijn aangescherpt. Zoals overeengekomen in het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, zullen de lidstaten van de eurozone de EU-begrotingsregels zoals uiteengezet in het Stabiliteits- en Groepact in nationale wetgeving omzetten. Meer details over deze ontwerpwetgeving en het Nederlandse begrotingsbeleid zijn te vinden in hoofdstuk 8.

## Hoofdstuk 3 Economische vooruitzichten

*De economische groei is in 2012 wereldwijd vertraagd. De neergaande conjunctuur zal naar verwachting ook in de eerste helft van dit jaar aanhouden. Uit de meest recente prognose van het Centraal Planbureau (CPB) van maart 2013 blijkt dat de economische vooruitzichten voor Nederland aanzienlijk zijn verslechterd ten opzichte van de Macro-economische verkenning in september 2012. Naar verwachting zal de economische groei in 2013 uitkomen op  $-1/2\%$  en in 2014 op  $1\%$ . Deze groei komt volledig voor rekening van de uitvoer, die aantrekt door een enigszins herstellende wereldhandel. In 2013 neemt de werkloosheid fors toe tot  $6\frac{1}{4}\%$  van de beroepsbevolking<sup>4</sup>. In 2014 stijgt deze nog licht door tot  $6\frac{1}{2}\%$ .*

### **Inleiding**

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst worden de internationale economische ontwikkelingen geschetst. Vervolgens worden de onderliggende macro-economische veronderstellingen die zijn gebruikt in dit stabiliteitsprogramma toegelicht. Tot slot worden de conjuncturele ontwikkelingen en de vooruitzichten die volgen uit het basisscenario besproken. Dit scenario is voor 2013 en 2014 gebaseerd op de nieuwste economische raming van het CPB (Centraal Economisch Plan (CEP), maart 2013). Voor 2015 en verder wordt gebruik gemaakt van de middellange-termijnraming van het CPB uit november 2012 (Regeerakkoord), omdat het CEP geen raming geeft voor deze periode<sup>5</sup>. De vooruitzichten op middellange termijn worden in meer detail beschreven in het nationale hervormingsprogramma.

### **Internationale ontwikkelingen en technische aannames**

Voorzien wordt dat het groeitempo van de wereldeconomie in de komende jaren tussen 3% en 4% zal liggen. De VS en de eurozone blijven daarbij achter, met groeipercentages van respectievelijk 2% en  $-0,5\%$  in 2013. Met name de prestaties van de eurozone zijn zorgwekkend. De cijfers maken duidelijk dat het lastig is voor overheden om uit de schulden groeien.

In de hoogontwikkelde economieën hebben de gemiddelde schuld niveaus ongeëvenaarde hoogtes bereikt, terwijl het leeuwendeel aan leeftijdsgerelateerde additionele uitgaven nog moet komen. In het eurogebied is de gemiddelde overheidsschuld 90% van het bbp. Dit is aanzienlijk lager dan in de VS, waar het schuld niveau de grens van 100% bbp al is gepasseerd. Doordat het financieringstekort in de VS relatief groot is, neemt de Amerikaanse schuld, ondanks de hogere bbp-groei, sneller toe dan de Europese. De overheidsfinanciën van Japan staan er nog aanzienlijk slechter voor met een schuld van 215% bbp en zwakke groeivoorzichten. Ook in de VS en Japan zijn aanzienlijke budgettaire ingrepen onontkoombaar, welke de groeiperspectieven op korte en middellange termijn verminderen. Ondanks de lage groei blijft olie nog steeds duur, wat het herstel verder bemoeilijkt. Tabel 3.1 toont de externe aannames die aan het Nederlandse basisscenario ten grondslag liggen voor de periode 2013-2014 (CEP).

---

<sup>4</sup> Internationale definitie

<sup>5</sup> De MLT-raming van het CPB geeft alleen de gemiddelde groei voor de middellangetermijn weer. Derhalve reflecteren de cijfers voor 2015-2017 de gemiddeld groei in deze periode.

**Tabel 3.1 Externe aannames**

	2012	2013	2014
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	0,6	0,3	0,6
Langlopende rente (jaargemiddelde)	1,9	2,0	2,3
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,9	2,0	2,3
Mondiale bbp-groei	3,0	3,3	3,8
Bbp-groei in het eurogebied	-0,5	-0,5	1
Relevante wereldhandel	0,5	2,7	4,9
Olieprijs (Brent, USD per vat)	112	109	109

**Conjuncturele ontwikkelingen en vooruitzichten volgens het basisscenario**

De Nederlandse economie zal in 2013 naar verwachting met ½% krimpen. Dit is voornamelijk het gevolg van de lage binnenlandse vraag en een overloop effect vanuit de tweede helft van 2012. Uit de gerealiseerde bbp-cijfers blijkt dat de Nederlandse economie voor de derde keer sinds 2008 na een periode van herstel in een recessie is beland. Na enkele kwartalen van stagnatie is de verwachting dat de economische groei in de loop van 2013 weer positief wordt. Met een verwachte groei van 1,1% in 2014, zal het herstel naar verwachting gematigd zijn. Dit is in overeenstemming met internationale onderzoeken die aangeven dat economisch herstel na een financiële crisis langer duurt en gematigder is.<sup>6</sup>

**Tabel 3.2 Bijdragen aan de reële bbp-groei, 2012-2014<sup>7</sup>**

	2012 aandeel in %	2012	2013	2014
Particuliere consumptie	32	-0,5	-½	0
Investerings in woningen	4	-0,4	-¼	0
Bedrijfsinvesteringen	5	-0,2	0	0
Overheidsbestedingen	27	0,0	0	0
Uitvoer	32	0,2	½	1
Totaal (reële bbp-groei)		-0,9	-½	1

Zoals blijkt uit tabel 3.2 hierboven, is de uitvoer (gecorrigeerd voor importcomponenten) goed voor circa 32% van het bbp. De uitvoer zal naar verwachting in de periode 2012-2014 de grootste bijdrage aan de bbp-groei leveren. Daarom blijven de mondiale economische ontwikkelingen van groot belang voor de Nederlandse economie. Zoals blijkt uit tabel 3.1, zal de relevante wereldhandel naar verwachting in 2014 toenemen, met positieve gevolgen voor het Nederlandse bbp.

Vanuit langetermijnperspectief wordt voorzien dat de groeibijdrage van de binnenlandse-vraagcategorieën (consumptie, investeringen en overheidsbestedingen) de komende periode opvallend laag zal zijn. Tijdens de late jaren negentig droeg de particuliere consumptie elk jaar

<sup>6</sup> Zie Reinhart, C. M. en Rogoff, K. (2009), "The Aftermath of Financial Crises," American Economic Review 99: 466-472.

<sup>7</sup> Als gevolg van afronding kan het totaal afwijken van de som der delen.



meer dan 1%-punt bij tot de bbp-groei. Dit was mede te danken aan een aanzienlijke stijging van de huizenprijzen en een toename van het reële beschikbare inkomen van huishoudens. Na 2000 nam het effect van de particuliere consumptie op de bbp-groei af en liep de bijdrage ervan aan de groei terug tot nul in 2006. De overheidsuitgaven vormden de enige binnenlandse vraagcategorie die van 2006-2010 een positieve invloed had op de groei. Deze positieve bijdrage had een prijs: het begrotingsaldo verslechterde van -0,3% in 2005 naar -5,1% in 2010.

De overheidsuitgaven blijven op peil, maar groeien niet. Gematigde vermogens- en inkomensontwikkelingen zullen naar verwachting de particuliere consumptie temperen. Daarnaast is de verwachting dat huishoudens een deel van hun vermogensverliezen (met name veroorzaakt door de sterk dalende huizenprijzen) zullen aanzuiveren. Dit leidt er toe dat de individuele besparingen naar verwachting in 2014 voor het eerst sinds 2002 weer positief worden. De prognose is dat de groeibijdrage van de overheidsuitgaven en de particuliere consumptie in 2013 per saldo negatief zal zijn en in 2014 neutraal. De bruto investeringen van bedrijven (exclusief woningen) zullen, zo wordt voorzien, in 2013 met ½% licht stijgen, als gevolg van het aantrekken van de economie in de tweede helft van dit jaar. De onzekerheden rond dit scenario zijn onveranderd groot: een sneller herstel van de wereldhandel en Europese economie kan bijdragen een meer groei van de Nederlandse economie. Een escalatie van de eurocrisis kan leiden tot fors minder economische groei.

**Tabel 3.3 Macro-economische vooruitzichten**

	ESA-code	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		Niveau (€ mld)	mutatie- tempo	mutatie- tempo	mutatie- tempo	mutatie- tempo	mutatie- tempo	mutatie- tempo
Reëel bbp	B1*g	602,8	-0,9	-0,4	1,1	1,6	1,6	1,6
Nominaal bbp (€ miljard)	B1*g		0,1	0,0	0,0	2,5	2,5	2,5
<b>Componenten van reële bbp</b>								
Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	273,6	-1,5	-1,6	0,3	0,1	0,1	0,1
Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	172,4	0,5	-0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Bruto investeringen in vaste activa	P.51	101,1	-4,9	-2,1	2,3	2,6	2,6	2,6
Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	2,5	0,0	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Uitvoer van goederen en diensten	P.6	522,8	3,1	2,8	4,2	5,1	5,1	5,1
Invoer van goederen en diensten	P.7	469,5	2,8	2,0	4,2	4,5	4,5	4,5
<b>Bijdragen aan reële bbp-groei</b>								
Finale binnenlandse vraag		547,1	-1,4	-1,1	0,6	0,5	0,5	0,5
Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	2,5	0,0	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Extern saldo van goederen en diensten	B.11	53,2	0,5	0,9	0,4	1,1	1,1	1,1

### **Arbeidsmarkt**

De krimp van de economie zal naar verwachting leiden tot een stijging van de werkloosheid, van 4,5% in 2011 naar 6¼% in 2013 en 6½% in 2014. Bedrijven zullen in reactie op de productiedaling in het derde en vierde kwartaal van 2012 de komende tijd hun vraag naar arbeid verminderen, terwijl de beroepsbevolking gematigd blijft groeien. In vergelijking met voorgaande jaren speelt toenemend arbeidsaanbod wel een beperktere rol in de oploop van de werkloosheid.

**Tabel 3.4 Arbeidsmarktontwikkelingen**

	ESA-code	2012 niveau	2012 Mutatie- tempo	2013 Mutatie- tempo	2014 Mutatie- tempo	2015 Mutatie- tempo	2016 Mutatie- tempo	2017 Mutatie- tempo
<b>1. Werkgelegenheid, personen (x 1.000)</b>		8676,8	-0,2	-0,4	0,1	0,5	0,5	0,5
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		6720,8	-0,5	-0,8	-0,2	0,2	0,2	0,2
<b>3. Werkloosheid (% beroepsbevolking)</b>		470,2	5,3	6,3	6,4	6,7	6,6	6,1
<b>4. Arbeidsproductiviteit, personen</b>			-0,7	0,0	0,9	1,1	1,1	1,1
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren			-0,5	0,4	1,2	1,4	1,4	1,4
<b>6. Loonsom van werknemers</b>	D.1	310,4	1,2	1,1	2,4	1,6	1,6	1,6
<b>7. Loonsom per werknemer (€)</b>		35,8	2,2	2,2	2,7	1,3	1,3	1,3

## **Hoofdstuk 4 Begrotingsaldo en overheidsschuld**

*De Nederlandse overheid heeft vanaf het begin van de buitensporigtekortprocedure in december 2009 veel maatregelen genomen om het buitensporige tekort aan te pakken. Door de negatieve macro-economische ontwikkelingen en de structurele terugval van inkomsten is de budgettaire situatie echter verslechterd ten opzichte van wat aan het begin van deze regeerperiode werd voorzien. Voor 2013 wordt, in tegenstelling tot eerdere ramingen, een tekort van 3,3% verwacht. Voor 2014 loopt het tekort naar huidig inzicht op tot 3,4% als er geen aanvullende maatregelen zouden worden genomen. Aanvullende maatregelen zullen alleen worden genomen indien de MEV-raming van het CPB, gegeven de saldodoelstelling van -3% in 2014, daartoe aanleiding geeft. Op dat moment zal het pakket van 1 maart (zie tabel 1.1) herleven, indien en voor zover dat op dat moment nodig blijkt. Dan staat het kabinet zeer open voor onderhandelingen met fracties die daartoe zelf openstaan en die de ambitie delen om in een verantwoord tempo de begroting op orde te brengen. Het commitment van het kabinet om de EMU-doelstelling te realiseren is dus onverminderd sterk en zal zo nodig met aanvullende maatregelen worden geëffectueerd.*

### ***Inleiding***

Dit hoofdstuk geeft overzicht van het begrotingsaldo en de overheidsschuld voor de periode 2013-2017. De eerste paragraaf beschrijft de beleidsstrategie en de ambitie van het kabinet. Daarna gaat het hoofdstuk in op de ontwikkelingen van het EMU-saldo en de EMU-schuld voor de middellange termijn. De cijfers uit dit hoofdstuk voor 2013 en 2014 zijn gebaseerd op de nieuwste economische raming van het CPB (Centraal Economisch Plan (CEP), maart 2013). Voor 2015 en verder wordt gebruik gemaakt van de middellange-termijnraming van het CPB uit november 2012 (Regeerakkoord), omdat het CEP geen raming geeft voor deze periode.

### ***Beleidsstrategie***

Het financieel en sociaaleconomisch beleid van het kabinet rust op drie pijlers: het op orde brengen van de overheidsfinanciën, het veiligstellen van een eerlijke verdeling van de bezuinigingsinspanning en het stimuleren van duurzame groei. Deze strategie is in overeenstemming met de Annual Growth Survey 2013, waarin lidstaten worden opgeroepen om houdbare overheidsfinanciën tot stand te brengen door middel van structurele hervormingen.

### ***Budgettaire raming voor de middellange termijn***

Tabel 4.1 geeft de ontwikkeling van het begrotingsaldo weer. Sinds de doorrekening van het Regeerakkoord door het CPB in november 2012 is het saldo door verschillende onvoorziene omstandigheden verslechterd. Belangrijkste oorzaak hiervoor is de tegenvallende gerealiseerde groei in 2012 (met overloop naar 2013) en de negatieve bijstelling van de ramingen voor 2013 en 2014 ten opzichte van de verwachtingen ten tijde van het afsluiten van het Regeerakkoord. Hierdoor dalen de belastinginkomsten en stijgen de uitgaven aan sociale zekerheid. Daarnaast is voorkomen dat SNS REAAL failliet zou gaan, wat voor een tegenvaller aan de uitgavenkant zorgt. Daar staat een meevaller aan de inkomstenkant tegenover door de opbrengst van de veiling van 4G-frequenties. Netto vallen deze mee- en tegenvaller tegen elkaar weg.

Voor 2013 worden de begrotingsregels gehandhaafd; eventuele overschrijdingen zullen binnen de begroting worden geredresseerd. Met uitzondering van een aantal ondersteunende maatregelen voor met name de bouw worden geen additionele maatregelen getroffen. Voor 2014 wacht het kabinet de economische ontwikkeling af. Aanvullende maatregelen zullen alleen worden genomen indien de MEV-raming van het CPB, gegeven de saldodoelstelling van -3% in 2014, daartoe aanleiding geeft. Op dat moment zal het pakket van 1 maart (zie tabel 1.1) herleven, indien en voor zover dat op dat moment nodig blijkt.

De extra maatregelen uit het 1maart-pakket zullen leiden tot lagere uitgaven en hogere inkomsten in 2014. Het heeft een omvang van 0,7% bbp, waarvan 0,4% bbp het saldo verbetert en 0,3% dient ter compensatie van de ingeschatte uitverdieneffecten van het pakket (zie tabel 4.1, de ontwikkeling van het saldo tussen 2015 en 2017 is opgenomen in tabel 5.1).

**Tabel 4.1 Ontwikkeling begrotingssaldo (% bbp)**

	2013	2014
<b>Regeerakkoord 2013-2017</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,7%</b>
Belasting- en premie-inkomsten	-1,2%	-1,3%
Opbrengst 4G-veiling	0,6%	0,0%
Nationalisatie SNS / resolutieheffing	-0,6%	0,2%
Dividend DNB	0,1%	0,1%
Aardgasbaten	0,1%	0,1%
Rentelasten	0,0%	0,1%
Uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen	-0,1%	-0,1%
Nominale ontwikkeling	0,2%	0,3%
Overig	0,1%	0,0%
<b>CEP 2013</b>	<b>-3,3%</b>	<b>-3,4%</b>
Aanvullend pakket van 4,3 miljard	-0,1%	0,4%
<b>Totaal</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-3,0%</b>

Naast het terugdringen van het nominale overheidstekort op de korte termijn richt Nederland zich ook op het terugdringen van het structureel tekort op de middellange termijn. Gedurende de periode 2010-2013 is het structureel tekort met gemiddeld 0,8% bbp per jaar verminderd. Dit is in lijn met de verbetering van gemiddeld ¾% bbp die door de Europese Commissie wordt gevraagd tijdens de buitensporigtekortprocedure. In het basispad van het CEP daalt het structureel EMU-saldo. Dit komt ten eerste door een verslechtering van het feitelijk EMU-saldo tussen 2013 en 2014. Ten tweede neemt door de geraamde economische groei de conjunctuurcomponent in het feitelijk EMU-saldo af. Bij een EMU-saldo van -3% in 2014 (dwz CEP-raming inclusief het 1 maart pakket) wordt de verbetering van het structurele EMU-saldo ook in 2014 doorgezet. Dat betekent dat het structurele EMU-saldo naar verwachting tussen 2010 en 2014 verbetert met 2,6% bbp, wat neerkomt een jaarlijkse gemiddelde verbetering van 0,65% bbp.

**Tabel 4.2 Middellange-termijndoelstelling**

<b>Structureel EMU-saldo</b>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Structureel EMU-saldo CEP en Regeerakkoord	-2,4	-1,4	-1,7	-0,9	-1,1	-1,2
<i>1 maart-pakket (incl. one-offs)</i>		-0,1	0,3			
Structureel EMU-saldo totaal	-2,4	-1,5	-1,4	-0,9	-1,1	-1,2

**Overheidsschuld**

Tabel 4.3 laat de meerjarige ontwikkeling van de overheidsschuld zien. De verslechtering van de overheidsschuld tot 2015 is het gevolg van de lagere economische groei in 2012, 2013 en 2014 en van de nationalisatie van SNS REAAL. Het schatkistbankieren van de lagere overheden (de door de lagere overheden aangehouden deposito's worden toegevoegd aan de schatkist van het Rijk) heeft in deze periode naar verwachting een drukkend effect op de overheidsschuld.

**Tabel 4.3 Uitsplitsing overheidsschuld (%bbp)**

% bbp	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Bruto schuld</b>	71,2	74,0	75,0	71,4	71,4	70,8
<b>2. Verandering in bruto schuld</b>	5,7	2,6	1,0	-3,6	0,0	-0,6
<i>waarvan:</i>						
<b>3. Primair tekort</b>	-2,1	-1,3	-1,6	-0,1	0,1	0,6
<b>4. Rentebetalingen</b>	1,8	1,9	1,8	2,0	2,1	2,1
<b>5. Stock/flow-aanpassingen</b>	1,9	-0,6	-2,4	-5,7	-2,0	-2,2
Waarvan:						
Kastransverschillen	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Netto toename van financiële activa	2,1	0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Noemereffect	-0,1	-0,8	-1,9	-1,7	-1,7	-1,8
Aansluiting Regeerakkoord-CEP 2015				-3,5		

## Hoofdstuk 5 Gevoelighedsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie

Vergeleken met het Stabiliteitsprogramma uit april 2012 is de economische groei in 2012 lager uitgevallen dan voorzien. Voor 2013 wordt een nog groter verschil verwacht. Ten gevolge van de lagere groeiprognoze zijn het begrotingstekort en de schuld van de overheid opwaarts bijgesteld. In 2014 brengt het kabinet het tekort weer duurzaam onder de 3%.

### Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe enkele macro-economische kernvariabelen verschillen ten opzichte van de vorige actualisatie van het Stabiliteitsprogramma.<sup>8</sup> Vervolgens wordt geanalyseerd hoe deze variabelen zich ontwikkelen onder alternatieve scenario's. De cijfers uit dit hoofdstuk voor 2013 en 2014 zijn gebaseerd op de nieuwste economische raming van het CPB (Centraal Economisch Plan (CEP), maart 2013). Voor 2015 en verder wordt gebruik gemaakt van de middellange-termijnraming van het CPB uit november 2012 (Regeerakkoord), omdat het CEP geen raming geeft voor deze periode.

### Vergelijking met stabiliteitsprogramma april 2012

Zoals in tabel 5.1 is te zien valt de groei voor 2012 en met name voor 2013 lager uit dan in het vorige stabiliteitsprogramma is aangenomen. De verslechterende groeiprognoze is uiteraard van invloed op de overheidsfinanciën. Het begrotingstekort, zo wordt voorzien, zal hoger zijn dan in de vorige actualisatie. Zonder aanvullende beleidsmaatregelen zou het tekort volgens het CPB in 2014 uitkomen op 3,4%.

**Tabel 5.1 Afwijking van stabiliteitsprogramma april 2012**

	ESR Code	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Groei reëel bbp (%)</b>							
Actualisatie april '12		-0,75	1,25	1,5	1,5	n/a	n/a
Huidige actualisatie		-0,9	-0,5	1	1,6	1,6	1,6
Vershil		-0,15	-1,75	-0,5	0,1	n/a	n/a
<b>Begrotingstekort (% bbp)</b>	EDP B.9						
Actualisatie april '12		4,2	3	n/a	n/a	n/a	n/a
Huidige actualisatie		4,1	3,4	3,0	1,8	1,8	1,6
Vershil		-0,1	0,4	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>Overheidsschuld (% bbp)</b>							
Actualisatie april '12		70,2	70,7	n/a	n/a	n/a	n/a
Huidige actualisatie		71,2	74,0	75,0	71,4	71,4	70,8
Vershil		1,0	3,3	n/a	n/a	n/a	n/a

<sup>8</sup>In december 2012 is een update van het Stabiliteitsprogramma naar de Europese Commissie verstuurd, omdat er in verband met de val van het kabinet in april 2012 geen cijfers konden worden gegeven voor de jaren 2014-2015. Er is hier gekozen om de cijfers niet te vergelijken met de update van het Stabiliteitsprogramma uit december 2012, maar met het vorige officiële Stabiliteitsprogramma uit april 2012. Andere lidstaten vergelijken hun actualisatie ook met de stand van zaken een jaar terug.

Aanvullende maatregelen zullen alleen worden genomen indien de MEV-raming van het CPB, gegeven de saldodoelstelling van -3% in 2014, daartoe aanleiding geeft. Op dat moment zal het pakket van 1 maart herleven, indien en voor zover dat op dat moment nodig blijkt.

### ***Alternatieve scenario's en risico's, waaronder de gevoeligheid van begrotingsvoorspellingen***

Gezien de omvangrijke handels- en financiële betrekkingen van Nederland vloeien de voornaamste risico's ten aanzien van het basisscenario, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3, voort uit externe bronnen. Deze gevoeligheidsanalyse presenteert derhalve de mogelijke effecten van een vertraging de relevante wereldhandel, een belangrijke factor in de Nederlandse economische groeivoorzichten. Daarnaast worden de effecten van een stijging van de aandelenkoersen met 20% als gevolg van een stijgend consumenten- en producentenvertrouwen geanalyseerd. Beide scenario's gaan uit van een verandering van de variabelen begin 2013, en presenteren vervolgens de effecten daarvan over de periode 2013-2014. De scenario's zijn door het ministerie van Financiën opgestelde ramingen, op basis van de meest recente versie van SAFFIER (het door het CPB gehanteerde model voor korte-termijnprojecties, middellange-termijnscenario's en analyses van Regeerakkoorden en beleidsopties).

#### *Scenario 1: Een vertraging van de wereldhandel, lagere Nederlandse uitvoer*

Het herstel van de wereldeconomie zou op de korte termijn zwakker kunnen zijn ten gevolge van een langzamer herstel van het consumenten- en producentenvertrouwen. Dit zou hogere besparingen door consumenten met zich meebrengen en een veel lagere opbouw van voorraden door de bedrijvensector, en daarmee resulteren in een negatieve impuls voor de wereldhandel. Ten gevolge van een, vergeleken met de basis, lagere vraag, zowel internationaal als binnenlands, zou de werkgelegenheid in de projecties dalen. Lagere btw-opbrengsten, in combinatie met een stijging van de werkloosheidsuitkeringen, zouden in dit scenario leiden tot een verslechtering van het EMU-saldo. Tabel 5.3 toont de verwachte gevolgen over de periode 2013-2014 van een daling van de relevante wereldhandel met 2 procentpunt in vergelijking met de basis in het scenario van het programma.

**Tabel 5.3 Alternatief scenario 1: vertraging wereldhandel met 2% (afwijking in %)**

	Basisscenario 2013	Basisscenario 2014	Afwijking van basisscenario 2013	Afwijking van basisscenario 2014	Cumulatieve afwijking van basisscenario (2013-2014)
Volume bbp	-0,5	1	-0,4	-0,2	-0,6
Consumentenprijsindex (CPI)	2,75	2	0	-0,2	-0,2
Lonen particuliere sector	2,25	2,75	-0,4	-0,2	-0,6
Volume particuliere consumptie	-1,5	0,25	0	-0,4	-0,4
Volume particuliere beleggingen (m.u.v. beleggingen in woningen)	0,5	2,25	-2,2	0,2	-2
Volume goederenuitvoer (m.u.v. energie)	3,25	5	-1,8	0,2	-1,6
Werkgelegenheid	-0,75	-0,25	-0,2	-0,2	-0,4
EMU-saldo (% bbp)	-3,4	-3,0	-0,2	-0,4	-0,4

*Scenario 2: Een stijging van de aandelenkoersen met 20%*

Een stijging van het consumenten- en producentenvertrouwen zou een impuls kunnen geven aan de aandelenkoersen, welke vaak voorlopen op de reële economie. Tabel 5.4 toont de verwachte effecten over de periode 2013-2014 van een stijging van de aandelenkoersen met 20% in 2013. De hogere aandelenkoersen hebben op korte termijn zowel via het hogere niveau van het aandelenvermogen als via de positieve herwaardering van dat vermogen een opwaarts effect op de particuliere consumptie. De positieve effecten op de consumptie vertalen zich naar het productievolume, waardoor ook de investeringen stijgen. Het EMU-saldo verbetert licht. In dit scenario is er geen rekening mee gehouden dat de hogere aandelenkoersen de vermogenspositie van pensioenfondsen verbeteren en dat daar een drukkend effect op de pensioenpremies van uit zou kunnen gaan. De gevolgen komen uitsluitend tot stand via een tijdelijke verhoging van het gezinsvermogen en vormen zo beschouwd een onderschatting van wat er in werkelijkheid zou kunnen gebeuren.



**Tabel 5.4 Alternatief scenario 2: 20% stijging van de aandelenkoersen  
(afwijkingen in %)**

	Basisscenario 2013	Basisscenario 2014	Afwijking van basisscenario 2012	Afwijking van basisscenario 2013	Cumulatieve afwijking van basisscenario (2012-2013)
Volume bbp	-0,5	1	0	0,1	0,1
Consumentenprijsindex (CPI)	2,75	2	0	0	0
Loonvoet marketsector	2,25	2,75	0	0,1	0,1
Volume particuliere consumptie	-1,5	0,25	0,1	0,1	0,2
Investeringen bedrijven (exclusief woningen)	0,5	2,25	0,1	0,2	0,3
Volume goederenuitvoer (m.u.v. energie)	3,25	5	0	0	0
Werkgelegenheid	-0,75	-0,25	0	0	0
EMU-saldo (% bbp)	-3,4	-3,0	0	0,1	0,1

## Hoofdstuk 6 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

*Het beleidspakket van het kabinet Rutte-Asscher verbetert volgens de doorrekening van het Centraal Planbureau (CPB) de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 2,3% bbp en komt daarmee uit op een positief saldo van 1,0% bbp<sup>9</sup>. Volgens de sommen van de Europese Commissie (EC) heeft Nederland een houdbaarheidstekort van 5,9% bbp<sup>10</sup>. Dit grote verschil wordt veroorzaakt door verschillen in de beleidsaannames (de inweging van beleid) en techniek van de sommen, en illustreert de gevoeligheid van de uitkomsten voor technische aannames. Het CPB bestrijkt in haar som bijvoorbeeld het volledige kabinetsbeleid tot en met 2017. De EC is selectiever en bestrijkt alleen actueel beleid voor zo ver dat al is uitgevoerd en zich vertaalt in een beter EMU-saldo of bij wet is vastgelegd (pensioenhervormingen). Hoewel qua inschatting van grootte van het houdbaarheidstekort een groot verschil bestaat tussen het CPB en de EC, is dit minder het geval in de inschatting van de beleidsrichting. Het kabinetsbeleid verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, waarbij met name het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd en de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting een belangrijke bijdrage levert.*

*In 2009 zijn er veel garanties verstrekt aan de financiële sector, bijvoorbeeld via de garantieregeling voor leningen tussen banken. Deze garanties worden nu afgebouwd. Voor nieuwe garanties is een strikt 'nee, tenzij'-beleid opgenomen in de begrotingsregels.*

### **Inleiding**

Dit hoofdstuk bespreekt eerst de definitie van het houdbaarheidstekort om vervolgens de projecties van de overheidsfinanciën tot 2060 te analyseren. Hierbij wordt ook aandacht besteedt aan de verschillende aannames die het CPB en de EC doen ten aanzien van de houdbaarheidssommen. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de voorwaardelijke verplichten van de Nederlandse overheid.

### **Het houdbaarheidstekort**

Werken aan gezonde overheidsfinanciën verbetert de toekomstbestendigheid van de Nederlandse overheidsfinanciën voor demografische ontwikkelingen. Demografische projecties laten zien dat bij de verhouding gepensioneerden/werkenden in de periode tot 2040 fors toenemen. Hierdoor zullen de uitgaven en de inkomsten uit belasting en sociale premies verder uiteen gaan lopen: ouderdomgerelateerde uitgaven aan staatspensioen (AOW) en gezondheidszorg zullen aanzienlijk sneller stijgen dan de ontvangsten. Zonder beleid gericht op het inperken van het begrotingstekort of het toekomstbestendig maken van collectieve arrangementen zullen begrotingstekorten en de staatsschuld in de toekomst uit de hand lopen.

Hoe het heden en de toekomst van de overheidsfinanciën met elkaar samenhangen wordt weergegeven aan de hand van het houdbaarheidstekort. Overheidsfinanciën zijn houdbaar als alle toekomstige inkomsten voldoende zijn om de toekomstige uitgaven te betalen, inclusief de rente

---

<sup>9</sup> CPB, Actualisatie analyse economische effecten financieel kader regeerakkoord (12 november 2012)

<sup>10</sup> EC, Fiscal Sustainability Report 2012.

op de bestaande schuld. Wanneer dat niet het geval is dan zijn de overheidsfinanciën onhoudbaar en zal vroeg of laat de overheidsschuld uit de hand lopen. Het houdbaarheidstekort of overschot geeft het verschil weer tussen het werkelijke verwachte begrotingssaldo aan het einde van de kabinetsperiode en het minimale begrotingssaldo waarbij de overheidsfinanciën houdbaar zijn<sup>11</sup>. Een belangrijke aanname in de techniek van de sommen is de aanname van constante arrangementen. Dit betekent dat elke generatie als aandeel van zijn inkomen evenveel uitgeeft aan bijvoorbeeld zorg of onderwijs. Houdbaarheidssommen zijn hiermee geen projectie van het meest waarschijnlijke pad, maar vooral een toets op de vraag of het huidige beleid tot in de verre toekomst kan worden voortgezet.

**Tabel 6.1 Ontwikkeling houdbaarheidssaldo**<sup>12</sup>

	% bbp	Mld eur
<b>Houdbaarheid Juni 2010</b>		
CPB Vergrijzing verdeeld	-4,5	-27
<i>Beleid Rutte 1, pensioenakkoord en economische situatie</i>	+1,9	11
<b>Houdbaarheid CEP 2012 (maart 2012, vorige update SP)</b>	-2,6	-17
<i>Verbetering houdbaarheid door begrotingsakkoord 2013</i>	1,8	12
<i>economische situatie</i>	-0,3	-2
<b>Houdbaarheid inclusief Begrotingsakkoord (juni 2012)</b>	-1,1	-7
<i>Verslechtering budgettaire situatie</i>	-0,2	-1
<b>Houdbaarheid basispad Financieel kader (okt 2012)</b>	-1,3	-9
<i>Verbetering houdbaarheid financieel kader</i>	2,3	15
<i>w.v. AOW en pensioen</i>	0,2	1
<i>Woningmarkt</i>	0,3	2
<i>Zorg</i>	1,3	9
<i>Overig</i>	0,5	3
<b>Stand inclusief verbetering regeerakkoord</b>	<b>1.0</b>	<b>7</b>

In de doorrekening van het regeerakkoord in november vorig jaar publiceerde het CPB nieuwe ramingen voor het Nederlandse houdbaarheidstekort. Het kabinetsbeleid levert een forse bijdrage aan de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. In de sommen van het CPB, die het beste recht doen aan de specifiek Nederlandse situatie, slaat het houdbaarheidstekort om in een overschot van 1,0% bbp, dankzij een verbetering van 2,3% bbp die samenhangt met het beleidspakket van het Regeerakkoord. Het Regeerakkoord volgt op het begrotingsakkoord 2013 die

<sup>11</sup> Dit getal wordt bepaald door een technische veronderstelling dat de collectieve arrangementen in 2017 in één keer worden aangepast zodat in de toekomst – ondanks de vergrijzing – geen verdere aanpassingen meer nodig zijn. Deze versoberde arrangementen gelden dan voor zowel de huidige als toekomstige generaties.

<sup>12</sup> Deze aansluitingstabel volgt vanuit de CPB notitie van 19 juni 2012, *Nadere analyse van houdbaarheidswinst en saldodoelstelling voor de komende kabinetsperiode* en de CPB notitie van 29 oktober 2012 *Analyse effecten financieel kader Regeerakkoord*.

reeds de belangrijke AOW-hervorming bevatte en eerder beleid van het kabinet Rutte-Verhagen gericht op het verbeteren van de houdbaarheid van de overheidsuitgaven (zie tabel 6.1). De belangrijkste verbeteringen van het regeerakkoord Rutte-Asscher komen vanuit maatregelen die al in de periode 2013-2017 betrekking hebben op het EMU-saldo. Met name maatregelen in de zorg dragen fors bij in de houdbaarheid, omdat het effect hiervan in de toekomst oploopt vanwege de vergrijzing. Van de hierboven genoemde 2,3% verbetering als gevolg van kabinetsbeleid uit het Regeerakkoord, komt 1,3% vanuit zorgmaatregelen. Beleid gericht op AOW en pensioen, de woningmarkt en de overige tekortreducerende maatregelen verklaren de overige 1,0%.

### **Projecties tot 2060**

**Tabel 6.2 Projectie van de overheidsfinanciën volgens inschatting CPB**

% bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Totaal uitgaven</b>	51	47.2	48.5	50.3	49.9	49.4
<i>Waarvan:</i>						
Ouderdomgerelateerde uitgaven	20.5	21.8	23.7	26	25.9	25.5
Pensioenuitgaven	6.9	7.4	8	8.9	8.7	8.5
Uitgaven sociale zekerheid	12.6	13.1	13.8	14.6	14.4	14.2
Ouderdoms- en vervroegde pensioenen	4.9	5.7	6.3	7.2	7	6.8
Overige pensioenen (invaliditeit, nabestaanden)	2	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Beroepspensioenen						
Gezondheidszorg	6.3	7.5	8.2	8.6	8.5	8.4
Lange-termijnzorg	3.8	3.5	4.3	5.1	5.4	5.4
Onderwijsuitgaven	5.5	5.1	5	5.1	5.1	5.0
Overige ouderdomgerelateerde uitgaven						
Waarvan: geconsolideerde staatspensioenfondsaactiva						
<b>Aannames</b>						
Groei arbeidsproductiviteit	2	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Groei reëel bbp	1.6	1.5	1	1.6	1.6	1.5
Participatiegraad mannen (leeftijd 15 -64)	80.5	81.4	81.4	81.6	81.7	81.7
Participatiegraad vrouwen (leeftijd 15 - 64)	61.4	64.4	65.4	67.1	68.1	68.1
Totaal participatiegraad (leeftijd 15 - 64)	71	72.9	73.4	74.3	75	75
Werkloosheid (20-64)	5.5	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
Bevolking leeftijd 65+ t.o.v. totale bevolking (%)	15.7	19.1	20.5	22.2	22	21.3

Tabel 6.2 geeft een update van de actuele projecties van het CPB. Deze moet in samenhang worden gezien met de sommen van de Europese Commissie (EC), die qua methodologie fors afwijken. Het grootste verschil bestaat uit de inweging van actueel beleid. Het CPB bestrijkt in de som die hier is besproken het volledige kabinetsbeleid tot en met 2017. De EC is selectiever en betreft in de som alleen actueel beleid voor zo ver dat al is uitgevoerd en zich vertaalt in een beter EMU-saldo of bij wet is vastgelegd (pensioenhervormingen). Hiernaast spelen verschillen in de

techniek een rol. Zo hanteert de EC een andere bevolkingsprognose (Eurostat versus CBS), andere aannames rond de ontwikkeling van de indirecte belastinginkomsten (bij de CPB sommen lopen deze op, in de EC sommen worden deze constant gehouden) en hanteert de EC een andere aanname voor wat betreft de zorguitgaven (een iets snellere groei, waarbij de EC afwijkt van constante arrangementen). Ook verschilt de initiële begrotingspositie in de berekening van het CPB en de EC in enige mate, en voorziet het CPB in enige mate inhaalgroei na 2017 die leidt tot een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

### **Voorwaardelijke verplichtingen**

Zoals te zien is in tabel 6.3 is de afgelopen jaren de hoeveelheid garanties sterk toegenomen. Dit is met name een gevolg van de crisis. In 2009 zijn er veel garanties verstrekt aan de financiële sector, bijvoorbeeld via de garantieregeling voor leningen tussen banken. Zoals de tabel laat zien, worden de garanties aan de financiële sector voor interbancaire leningen nu afgebouwd.

**Tabel 6.3 Door de centrale overheid verleende garanties (in miljarden euro's)**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Totaal Garanties</b>	236,4	257,6
<i>Waarvan in verband met de (internationale) financiële stabiliteit:</i>		
Garantie interbancaire leningen	33,2	18,2
EU betalingsbalanssteun	2,3	2,3
European Financial Stability Facility (EFSF)	97,8	97,8
European Financial Stability Mechanism (EFSM)	2,8	2,8
European Stability Mechanism (ESM)	-	35,4
DNB-deelneming in kapitaal IMF	47,3	47,3
Deelneming in ABN Amro	1,0	1,0

Momenteel is de grootste garantie afgegeven aan het tijdelijk Europese noodfonds EFSF, met een plafond van bijna 100 miljard euro. Dit is het maximumbedrag waarvoor Nederland garant kan staan. De ruimte onder dit plafond is echter niet volledig benut. Tot nu toe is voor minder dan de helft van het plafond garanties aangegaan. In 2012 is het permanente noodfonds ESM in werking getreden, waarmee het ESM het voornaamste noodfonds is geworden. Het EFSF kan tot juli 2013 nog nieuwe leningen verstrekken. Niet zichtbaar in deze tabel is dat in 2012 de eurolanden een kapitaalstorting in het ESM gedaan (40% van het totale volgestorte kapitaal van het ESM van 80 miljard euro is inmiddels gestort, de komende jaren zal het resterende deel worden gestort). Het Nederlandse aandeel in het volgestort kapitaal is 5,71% oftewel 4,6 miljard euro. Daarnaast kent het ESM oproepbaar kapitaal van 620 miljard euro (vergelijkbaar met garanties die de eurolanden afgegeven aan het ESM). Zoals in tabel 6.3 te zien is, heeft Nederland hiertoe voor 35,4 miljard euro aan garanties afgegeven (oftewel 5,71%).

De nieuwe garanties aan SNS REAAL en De Nederlandsche Bank (DNB), van respectievelijk 5,0 miljard euro en 5,7 miljard euro, zijn nog niet opgenomen in tabel 6.3, omdat deze garanties in 2013 zijn afgegeven. Deze nieuwe garanties zullen wel in het garantieoverzicht van de komende Miljoenennota zichtbaar worden.

Via de bovengenoemde garanties staan de overheidsfinanciën dus bloot aan risico's met mogelijk grote budgettaire gevolgen. Een goede beheersing van deze risico's is dan ook van groot belang. Om die reden heeft het kabinet in de begrotingsregels (regel 25) opgenomen dat het een strikt 'nee, tenzij'-beleid hanteert. Er wordt terughoudendheid betracht bij het afgeven van nieuwe garanties en achterborgstellingen. Daarnaast zullen alle bestaande risicoregelingen getoetst worden door een speciaal hiervoor opgerichte commissie, de Commissie Risicoregelingen (CRR). Het is de verwachting dat de CRR binnenkort een eindrapport naar het parlement zal sturen.

Toetsing gebeurt aan de hand van een toetsingskader dat onder andere ingaat op de noodzakelijkheid van de regeling, de precieze omvang van de risico's, welke premie er gevraagd wordt en welke maatregelen genomen zijn om de risico's te beheersen. Ook alle nieuwe risicoregelingen worden getoetst op basis van dit toetsingskader.

## **Hoofdstuk 7 - Kwaliteit van de overheidsfinanciën**

*Het kabinet borgt de kwaliteit van de overheidsfinanciën aan zowel de uitgaven- als de inkomstzijde. Aan de uitgavenkant wordt de kwaliteit geborgd door departementen te verplichten hun beleid periodiek te evalueren op doelmatigheid en doeltreffendheid, tenminste eens per 4 tot 7 jaar. Daarnaast worden er jaarlijks Interdepartementale Beleidsonderzoeken uitgevoerd, de zogenaamde IBO's. Hier wordt een beleidsterrein grondig doorgelicht en worden alternatieve beleidsvarianten gepresenteerd, altijd vanuit het perspectief van ofwel besparingen ofwel een efficiëntere besteding van geld. Aan de inkomstzijde worden alle belastinguitgaven periodiek geëvalueerd op doelmatigheid en effectiviteit. Voor nieuwe belastinguitgaven geldt een toetsingskader waarmee kan worden afgewogen of (de intensivering van) een fiscale maatregel al dan niet de voorkeur heeft. Op deze wijze wordt ook de kwaliteit van de overheidsfinanciën aan de inkomstzijde geborgd.*

### **Inleiding**

Dit hoofdstuk beschrijft eerst hoe de kwaliteit van de uitgavenzijde van de overheidsbegroting geborgd worden. Vervolgens wordt beschreven welke middelen gebruikt worden om de kwaliteit van de inkomstzijde te borgen.

### **Ontwikkelingen aan de uitgavenzijde**

Ook met inachtneming van de bezuinigingsopgave blijft de overheid een grote rol spelen in de economie. De collectieve uitgavenquote benadert ongeveer de helft van het BBP (tabel 7.1). Daarom is het des te belangrijker dat de kwaliteit van die uitgaven hoog is. Dat geldt overigens ook zonder bezuinigingen: de overheid moet continu onderzoeken of geld op een goede manier besteed wordt en of er verbeteringen mogelijk zijn door te hervormen.

'Goede' besteding in een enge definitie gaat over de rechtmatigheid van de bestedingen; de rechtmatigheid van de Nederlandse publieke uitgaven liggen al jarenlang constant op een zeer hoog niveau. Dit is een positief gegeven, maar zegt op zichzelf nog niets over de kwaliteit van de uitgaven. In een bredere definitie van 'goede' besteding ('better spending'), is het belangrijk om te kijken naar de effectiviteit van de uitgaven en de manier waarop beleid gemaakt wordt. Hiervoor bestaan verschillende instrumenten die bovendien ingebed zijn in de besluitvorming. Zo zijn bij veel investeringen maatschappelijke kosten-baten analyses verplicht die volgens een specifiek format en methodologie moeten plaatsvinden. Ook ex post vinden er veel evaluaties plaats. Departementen zijn verplicht hun beleid periodiek te evalueren op doelmatigheid en doeltreffendheid, tenminste eens per vier tot zeven jaar, en aan deze evaluaties zijn kwaliteitscriteria verbonden die vastgelegd zijn in regelgeving. Voor het jaar 2012 zijn 35 beleidsdoorlichtingen aangekondigd. Uiteindelijk zijn er daarvan op dit moment 17 afgerond en gepubliceerd, waarvan twee zijn geïntegreerd in een Interdepartementaal Beleidsonderzoek. Van de overige 18 beleidsdoorlichtingen worden 13 doorlichtingen in 2013 afgerond, de resterende vijf doorlichtingen zijn nog niet gestart. In de afgelopen jaren is van ongeveer de helft van de begrotingsgefinancierde beleidsuitgaven de effectiviteit onderzocht. De Algemene Rekenkamer houdt dit nauwkeurig bij en het kabinet wil dit percentage verder omhoog brengen.

Tot slot worden er jaarlijks Interdepartementale Beleidsonderzoeken uitgevoerd, de zogenaamde IBO's. Hier wordt een beleidsterrein grondig doorgelicht en worden alternatieve beleidsvarianten gepresenteerd, altijd vanuit het perspectief van ofwel besparingen ofwel een efficiëntere besteding van geld. Uit een evaluatie van de IBO's blijkt dat deze een belangrijk onderdeel van 'better spending' zijn en in veel gevallen substantieel invloed gehad hebben op het invoeren van nieuw of de aanpassing van bestaand beleid. Speciale vermelding verdient de operatie van de brede heroverweging van 2009/2010 wat twintig IBO rapporten in één jaar inhield en een groot deel van de totale uitgaven bestreek. De rapporten worden benut door politieke partijen voor hun verkiezingsprogramma's, door onderhandelaars bij de formatie en door het kabinet bij de jaarlijkse besparingsronden. Concreet kan worden vastgesteld dat op belangrijke beleidsterreinen zoals de woningmarkt, de zorg en de (onderkant van de) arbeidsmarkt uitgebreid gebruik is gemaakt van de inzichten en varianten uit de heroverwegingen. Ook het rapport 'Naar beter betaalbare zorg' van de apart ingestelde Taskforce beheersing zorguitgaven is geland in beleid.

De bezuinigingen en structurele hervormingen die dit kabinet doorvoert zijn daarmee zoveel mogelijk gebaseerd op goede en recente informatie. De kwaliteit van de informatie op basis waarvan beleidskeuzes worden gemaakt, bepaalt voor een deel het succes ervan. Een ander deel wordt bepaald door het succes waarmee beleid geïmplementeerd wordt. Door het bestaan van een verplichting tot periodiek evalueren komt ook nieuw of gewijzigd beleid uiteindelijk weer in een evaluatie aan de orde. De focus in de komende periode ligt op het verder verbeteren van met name de 'technische' kwaliteit van de evaluaties.

**Tabel 7.1 overheidsuitgaven en ontvangsten in percentage BBP<sup>13</sup>.**

	2011	2012	2013	2014
<b>Collectieve lasten en niet-belastingontvangsten</b>	<b>45,3</b>	<b>46,1</b>	<b>47,0</b>	<b>46,5</b>
<i>waarvan belastingen</i>	23,6	22,9	23,8	23,7
<i>waarvan sociale premies</i>	14,8	15,8	16,1	16,3
<i>waarvan andere ontvangsten</i>	6,9	7,4	7,1	6,5
<b>Bruto collectieve uitgaven</b>	<b>49,8</b>	<b>50,1</b>	<b>50,3</b>	<b>50,0</b>
<i>waarvan zorg</i>	10,3	10,7	10,8	11,0
<i>waarvan sociale zekerheid</i>	12,8	12,9	13,4	13,5
<i>waarvan openbaar bestuur</i>	10,7	10,8	10,5	10,2
<i>waarvan onderwijs</i>	5,4	5,5	5,5	5,4
<i>waarvan rentelasten</i>	2,0	1,8	1,9	1,8
<i>waarvan andere uitgaven</i>	8,6	8,4	8,2	8,1
<b>EMU-saldo CEP</b>	-4,5	-4,0	-3,3	-3,4
<i>1 maart-pakket</i>			-0,1	0,4
<b>EMU-saldo</b>	<b>4,5</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,4</b>	<b>-3,0</b>

In het meest recente CEP-beeld van het CPB stijgt de totale uitgavenquote tussen 2011 en 2013, om vanaf 2014 weer te dalen (zie tabel 7.1). Een daling van de collectieve uitgavenquote kan groeibevorderend werken voornamelijk omdat dit ook kan leiden tot lagere collectieve lasten. De daling van de uitgavenquote wordt vooral gerealiseerd door de afname van de collectieve uitgaven aan openbaar bestuur. Hiertegenover staat een oplopende uitgavenquote zorg, die autonoom

<sup>13</sup> Gebaseerd op het CEP 2013, bijlage 9.



doorgroeien. Het IMF geeft aan dat deze stijgende zorguitgaven op langere termijn de overheidsfinanciën en concurrentiepositie negatief kunnen beïnvloeden. Het kabinet heeft deze ontwikkeling onderkend en een ambitieus pakket aan maatregelen opgenomen in het Regeerakkoord om de stijging van de zorguitgaven te keren, mede met behulp van het eerder genoemde rapport. Ten opzichte van het vorige stabiliteitsprogramma zijn de rente-uitgaven lager uitgekomen, mede als gevolg van lagere rentepercentages die door de kapitaalmarkten worden gevraagd. De effectieve rente op 10-jaars Nederlandse staatsobligaties bedroeg in 2012 gemiddeld 1,9%. Dit was de laagste rente sinds 1960 en een daling van 1%-punt ten opzichte van 2011.

### ***Ontwikkelingen aan de inkomstenkant***

De kwaliteit van het belastingstelsel wordt op diverse manieren bewaakt. Voor de bewaking van het stelsel als geheel zijn in het recente verleden commissies ingesteld om adviezen uit te brengen. De Studiecommissie Belastingstelsel bracht in 2010 een voorstudie uit naar verschillende scenario's voor een mogelijke herziening van het Nederlandse belastingstelsel. Het rapport gaat in op de vraag of er verbeteringen in de belastingmix mogelijk zijn en ook of binnen de individuele belastingsoorten vereenvoudiging mogelijk is, tegen de achtergrond van vijf kernthema's: de soliditeit, de solidariteit, de economische efficiëntie, de eenvoud en ten slotte de milieuvriendelijkheid van het belastingstelsel.

De onafhankelijke Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Van Dijkhuizen) doet op verzoek van de overheid een aantal voorstellen voor de herziening van het belastingstelsel. De opdracht luidde om de mogelijkheden te verkennen van een wezenlijke maar uiteindelijk budgetneutrale verlaging van de tarieven voor de inkomstenbelasting. Het eindrapport wordt in het voorjaar van 2013 verwacht.

In de begrotingsregels wordt steeds meer aandacht besteed aan de beheersing van belastinguitgaven. Alle belastinguitgaven worden periodiek geëvalueerd op doelmatigheid en effectiviteit. De evaluatierapporten worden naar de Tweede Kamer gestuurd, samen met een kabinetsstandpunt. Voor nieuwe belastinguitgaven geldt een toetsingskader. Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of (de intensivering van) een fiscale maatregel al dan niet de voorkeur heeft. Daarnaast blijven voor het kabinet de uitgangspunten uit de Fiscale Agenda van kracht. Inspanningen zijn erop gericht het belastingstelsel eenvoudiger, robuuster en meer fraudebestendig te maken.

## **Hoofdstuk 8 Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën**

*Het afgelopen jaar is een aantal vernieuwingen geïntroduceerd van de institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën. Zo zijn in het Regeerakkoord nieuwe budgettaire spelregels afgesproken. Daarnaast ligt het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën (HOF) ter behandeling in de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel verankert de Europese begrotingsafspraken en bepaalt dat het Rijk en de decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning moeten leveren aan het voldoen aan deze afspraken. Ook legt het wetsvoorstel het trendmatig begrotingsbeleid vast.*

### **Inleiding**

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste institutionele vernieuwingen van de overheidsfinanciën. Eerst zal ingegaan worden op de nieuwe begrotingsregels van het Regeerakkoord. Vervolgens wordt de wet HOF besproken.

### **Nieuwe begrotingsregels**

In het Regeerakkoord is gekozen voor een aanpassing van de budgettaire spelregels mede op basis van de adviezen uit het veertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. De set begrotingsregels is gebaseerd op de gebruikelijke, in het verleden gehanteerde, regels over uitgaven en inkomsten en geven een technische uitwerking van de afspraken die zijn gemaakt in het Regeerakkoord. Dit betreft onder andere:

- De Europese begrotingsregels zijn leidend. De signaalmarge van kabinet Rutte I is vervallen;
- Er is een meevallerformule afgesproken indien Nederland voldoet aan de MTO-doelstelling van het Stabiliteits- en Groeipact en het feitelijk EMU-saldo een meerjarig overschot laat zien. Van het overschot wordt 75% (was 50%) bestemd voor aflossing van de staatsschuld en zal 25% (was 50%) ingezet worden voor lastenverlichting;
- De rentelasten op de staatsschuld zijn buiten het kader geplaatst, en daarmee is de rentemeevallerformule komen te vervallen. De Europese vereisten zijn ook leidend bij rentetegenvallers;
- Aanscherping van de regels met betrekking tot garanties: garanties zijn in eerste aanleg de financiële verantwoordelijkheid van het verantwoordelijke departement. Onder kabinet Rutte I was het generaal verzekeringsmodel van toepassing;
- Incidentele stijgingen van de premies zorgverzekeringswet worden niet langer teruggegeven via incidentele lastenverlichting, maar structurele stijgingen wel.

### **Belangrijkste onderdelen van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOF)**

Het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën (HOF) ligt ter behandeling in de Tweede Kamer. De Wet HOF is de invulling van één van de toezeggingen van Nederland in het kader van het Euro-plus Pact. Het wetsvoorstel vormt ook een afspiegeling van de vereisten zoals vastgelegd in het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, en zal een bijdrage leveren aan de invoering van de Richtlijn van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor begrotingskaders van de lidstaten. De kern van het wetsvoorstel is de verankering van Europese begrotingsafspraken en de bepaling dat het Rijk en de decentrale overheden (gemeenten,

provincies en waterschappen) een gelijkwaardige inspanning moeten leveren aan het voldoen aan deze afspraken, waarvan de meest in het oogspringende het bereiken van begrotingsevenwicht op middellange termijn is. Voor het Rijk geldt aanvullend dat de belangrijkste uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid een wettelijke verankering krijgen.

Met de Wet HOF verankert Nederland het trendmatige begrotingsbeleid op hoofdlijnen. De drie uitgangspunten die cruciaal zijn voor het te voeren begrotingsbeleid, zijn opgenomen in het wetsvoorstel (zie ook artikel 2, lid 2):

1. Het hanteren van vaste uitgavenkaders
2. Het uitgangspunt van automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting
3. Begrotingsbeleid gebaseerd op de meerjarencijfers en de macro-economische ramingen van de relevante variabelen van het CPB.

Het wetsontwerp verplicht Nederland om voldoende aanvullende maatregelen te nemen wanneer, op basis van de economische ramingen van het CPB, verwacht wordt dat de nationale en/of Europese begrotingsregels niet gehaald zullen worden. Hetzelfde geldt wanneer de Europese Commissie of Raad aangeeft dat het begrotingsbeleid van Nederland niet leidt tot adequate naleving van de Europese begrotingsregels. Het wetsvoorstel bevat tevens een correctiemechanisme dat in werking treedt bij significante afwijkingen van het zogeheten 'medium term objective' (MTO) of het aanpassingstraject naar de MTO dat de Europese Commissie voorschrijft.

Het wetsontwerp bevat daarnaast de verplichting dat alle overheidssectoren bijdragen aan de naleving van de Europese begrotingsregels, met inbegrip van de middellange-termijndoelstelling. Immers, de uitgaven en inkomsten van de decentrale overheden zijn onderdeel van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Het respecteren van de Europese begrotingsdoelstellingen is daarom een gemeenschappelijke opgave voor centrale en decentrale overheden. Het betrekken van decentrale overheden bij de wet HOF vloeit bovendien voort uit meerdere Europese afspraken.

In januari 2013 is in het financieel akkoord met de decentrale overheden een pad voor het EMU-saldo overeengekomen voor de periode t/m 2017. In het financieel akkoord is een ambitie en een norm afgesproken voor het saldropad van de decentrale overheden. De afgesproken ambitie komt overeen met de raming van het CPB voor het saldo van de decentrale overheden, na de doorrekening van het regeerakkoord, in de periode 2014-2017.

**Tabel 8.1**

in % bbp	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Ambitie voor EMU-saldo medeoverheden gezamenlijk</b>	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
<b>Afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode, conform de wet HOF<sup>14</sup></b>	-0,5	-0,5	-0,5	(-0,4)	(-0,3)

<sup>14</sup> Eind 2015 wordt in bestuurlijk overleg gezien of op basis van de dan beschikbare realisaties de geprojecteerde daling in 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is.

Vervolgens biedt de afgesproken norm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden enige marge ten opzichte van de ambitie. Bij een eventuele afwijking van de ambitie, is er daardoor niet direct een noodzaak tot nadere maatregelen van decentrale overheden.

## BIJLAGE Tabellen

De cijfers in deze bijlage zijn voor 2013 en 2014 gebaseerd op de nieuwste economische raming van het CPB (Centraal Economisch Plan, maart 2013). Voor 2015 en verder wordt gebruik gemaakt van de middellange-termijnraming van het CPB uit november 2012 (Regeerakkoord), omdat het CEP geen raming geeft voor deze periode.

**Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten**

	ESA-code	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		Niveau (€ miljard)	mutatie- tempo	mutatie- tempo	mutatie- tempo	mutatie- tempo	mutatie- tempo	mutatie- tempo
Reëel bbp	B1*g	602,8	-0,9	-0,4	1,1	1,6	1,6	1,6
Nominaal bbp (€ miljard)	B1*g		0,1	0,0	0,0	2,5	2,5	2,5
<b>Componenten van het reële bbp</b>								
Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	273,6	-1,5	-1,6	0,3	0,1	0,1	0,1
Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	172,4	0,5	-0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Bruto investeringen in vaste activa	P.51	101,1	-4,9	-2,1	2,3	2,6	2,6	2,6
Voorraadmutaties ( $\Delta$ )	P.52+P.53	2,5	0,0	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Uitvoer van goederen en diensten	P.6	522,8	3,1	2,8	4,2	5,1	5,1	5,1
Invoer van goederen en diensten	P.7	469,5	2,8	2,0	4,2	4,5	4,5	4,5
<b>Bijdragen aan reële bbp-groei</b>								
Finale binnenlandse vraag		547,1	-1,4	-1,1	0,6	0,5	0,5	0,5
Voorraadmutaties ( $\Delta$ )	P.52+P.53	2,5	0,0	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Extern saldo van goederen en diensten	B.11	53,2	0,5	0,9	0,4	1,1	1,1	1,1

**Tabel 1b. Prijsontwikkelingen**

	ESA-code	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		niveau	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo
<b>1. bbp-deflator</b>		100	1,1	1,6	1,6	0,9	0,9	0,9
<b>2. Particuliere consumptiedeflator</b>		100	2,4	2,7	2,1	1,8	1,8	1,8
<b>3. HICP</b>		100	2,8	2,8	1,7	1,5	1,5	1,5
<b>4. Overheidsconsumptiedeflator</b>		100	2,0	1,1	2,0	1,5	1,5	1,5
<b>5. Investeringsdeflator</b>		100	-0,3	0,9	1,3	0,7	0,7	0,7
<b>6. Uitvoerprijsdeflator</b>		100	1,5	-0,7	0,9	0,2	0,2	0,2
<b>7. Invoerprijsdeflator</b>		100	2,4	-0,7	1,1	0,7	0,7	0,7

**Tabel 1c.**  
**Arbeidsmarktontwikkelingen**

	ESA- code	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		niveau	Mutatie -tempo	Mutatie -tempo	Mutatie -tempo	Mutatie -tempo	Mutatie -tempo	Mutatie -tempo
<b>1. Werkgelegenheid, personen (x 1.000)</b>		8676,8	-0,2	-0,4	0,1	0,5	0,5	0,5
<b>2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren</b>		6720,8	-0,5	-0,8	-0,2	0,2	0,2	0,2
<b>3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)</b>		470,2	5,3	6,3	6,4	6,7	6,6	6,1
<b>4. Arbeidsproductiviteit, personen</b>			-0,7	0,0	0,9	1,1	1,1	1,1
<b>5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren</b>			-0,5	0,4	1,2	1,4	1,4	1,4
<b>6. Loonsom van werknemers</b>	D.1	310,4	1,2	1,1	2,4	1,6	1,6	1,6
<b>7. Loonsom per werknemer (€)</b>		35,8	2,2	2,2	2,7	1,3	1,3	1,3

**Tabel 1d. Sectorale saldi**

% bbp	ESA-code	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Netto kredietverlening/kredietneming ten opzichte van de rest van de wereld</b>	B.9	8,0	8,8	9,0	11,2	11,1	11,5
<i>waarvan:</i>							
- Saldo van goederen en diensten		8,8	9,5	9,5	10,8	11,0	11,3
- Saldo van primaire inkomsten en overdrachten		0,7	0,9	1,0	1,9	1,6	1,6
- Kapitaalrekening		-1,5	-1,6	-1,5	-1,5	-1,5	-1,4
<b>2. Spaarsaldo van de particuliere sector</b>	B.9	11,9	12,0	12,5	13,0	12,9	13,0
<b>3. EMU-saldo</b>	EDP B.9	-4,0	-3,4	-3,0	-1,8	-1,8	-1,6
<b>4. Statistische discrepantie</b>							



**Tabel 2a. Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid**

	ESA Code	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		Niveau (mld €)	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
<b>Netto financieringssaldo (EDP B.9) per overheidssector</b>								
<b>1. Totale overheid (1)</b>	S.13	-24,4	-4,1	-3,4	-3,0	-2,0	-1,9	-1,4
<b>2. Centrale overheid</b>	S.1311	-19,0	-3,2	-1,7	-2,0	-0,6	-0,4	0,0
<b>3. Deelstaten</b>	S.1312	-19,0	-3,2	-1,7	-2,0	-0,6	-0,4	0,0
<b>4. Lokale overheid</b>	S.1313	-2,2	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
<b>5. Sociale zekerheidsfondsen</b>	S.1314	-3,3	-0,5	-1,1	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2
<b>Totale overheid (S13)</b>								
<b>6. Totale inkomsten</b>	TR	277,8	46,1	46,7	47,0	46,8	46,7	46,5
<b>7. Totale uitgaven</b>	TE <sup>1</sup>	301,4	50,0	49,9	50,4	48,9	48,7	48,0
<i>1 maart-pakket</i>				-0,1	0,4			
<b>8. EMU-saldo</b>	EDP B.9	-24,4	-4,1	-3,4	-3,0	-2,0	-1,9	-1,4
<b>9. Rentelasten</b>	EDP D.41	11,1	1,8	1,9	1,8	2,0	2,1	2,1
<b>10. Primair tekort</b>		-12,4	-2,1	-1,3	-1,6	-0,1	0,1	0,6
<b>11. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen</b>								
<b>Enkele componenten van inkomsten</b>								
<b>12. Totaal aan belastingen (12=12a+12b+12c)</b>		135,6	22,5	23,4	23,2	24,6	24,8	24,9
<b>12a. Belastingen op productie en invoerheffingen</b>	D.2	68,4	11,3	12,0	12,2	11,9	11,9	12,0
<b>12b. Huidige belastingen op inkomen, vermogen, etc.</b>	D.5	65,8	10,9	11,1	10,8	12,4	12,6	12,8
<b>12c. Kapitaalheffingen</b>	D.91	1,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>13. Sociale lasten</b>	D.61	99,6	16,5	16,8	17,0	15,9	15,7	15,6
<b>14. Inkomsten uit vermogen</b>	D.4	17,3	2,9	2,4	2,6	2,3	2,1	2,0
<b>15. Overige</b>		25,3	4,2	4,2	4,2	4,1	4,0	3,9
<b>16=6. Totale inkomsten</b>	TR	277,8	46,1	46,7	47,0	46,8	46,7	46,5
<b>Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)</b>		233,7	38,8	39,9	40,1	40,3	40,4	40,5
<b>Enkele componenten van uitgaven</b>								
<b>17. Loonsom van werknemers + intermediair verbruik</b>	D.1+P.2	106,5	17,7	17,3	16,9	16,0	15,8	15,5
17a. Loonsom van werknemers	D.1	59,4	9,9	9,7	9,5	9,0	8,9	8,7
17b. Intermediair verbruik	P.2	47,1	7,8	7,6	7,4	7,0	6,9	6,7
<b>18. Sociale uitkeringen (18=18a+18b)</b>		143,2	23,8	23,8	24,0	24,2	24,2	24,0
18a. Sociale overdrachten in natura geleverd door marktproducenten	D.6311, D.63121, D.63131	70,6	11,7	11,9	12,1	11,7	11,8	11,9
18b. Sociale overdrachten anders dan in natura	D.62	72,6	12,0	12,2	12,2	12,5	12,4	12,1
<b>19=9. Rentelasten</b>	EDP D.41	11,1	1,8	1,9	1,8	2,0	2,1	2,1
<b>20. Subsidies</b>	D.3	8,1	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,1
<b>21. Bruto investeringen in vaste activa</b>	P.51	19,3	3,2	3,1	3,2	3,0	2,9	2,8
<b>22. Kapitaaloverdrachten</b>		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>23. Overige</b>		13,1	2,2	1,9	1,9	2,7	2,7	2,5
<b>24=7. Totale uitgaven</b>	TE <sup>1</sup>	301,4	50,0	49,9	50,4	48,9	48,7	48,0
Overheidsconsumptie (nominaal)	P.3	172,5	28,6	28,6	28,4	27,1	27,2	27,1

**Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten**

	Jaar 2012	Jaar 2012	Jaar 2013	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017
	Niveau	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
<b>1. Totale inkomsten bij ongewijzigd beleid</b>	277,8	46,1	46,7	47,0	46,8	46,7	46,5
<b>2. Totale uitgaven bij ongewijzigd beleid</b>	301,4	50,0	49,9	50,4	48,9	48,7	48,0

**Tabel 2c. Bedragen die moeten worden uitgesloten van het uitgavenplafond**

	<b>Jaar 2012</b>	<b>Jaar 2012</b>	<b>Jaar 2013</b>	<b>Jaar 2014</b>	<b>Jaar 2015</b>	<b>Jaar 2016</b>	<b>Jaar 2017</b>
	Niveau	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
<b>1. Uitgaven aan EU-programma's die volledig worden gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen</b>	1,1	0,2	0,2	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>2. Cyclische werkloosheidsuitgaven</b>	10,6	1,8	2,1	2,2	2,2	2,2	2,0
<b>3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen</b>	3917	0,65	1,87	0,74	0,37	0,36	0,22
<b>4. Stijging van de inkomsten gemandateerd bij wetgeving</b>	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

**Tabel 3 Uitgaven van de totale overheid naar functie (op basis van ongewijzigd beleid)**

% bbp	COFOG Code	2012	2015	2017
<b>1. Openbaar bestuur</b>	1	10,8	9,6	9,0
<b>2. Defensie</b>	2	1,1	1,0	1,0
<b>3. Openbare orde en veiligheid</b>	3	1,9	1,8	1,7
<b>4. Economische zaken</b>	4	4,4	4,2	4,2
<b>5. Milieubescherming</b>	5	0,8	0,9	0,9
<b>6. Huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen</b>	6	0,9	0,9	0,9
<b>7. Health</b>	7	10,7	10,6	10,8
<b>8. Recreatie, cultuur en religie</b>	8	1,0	1,0	1,0
<b>9. Onderwijs</b>	9	5,5	5,3	5,2
<b>10. Sociale zekerheid</b>	10	12,9	13,6	13,3
<b>11. Totale uitgaven (=post 7=23 in Tabel 2)</b>	TE <sup>1</sup>	50,0	48,9	48,0

**Tabel 4. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid**

% bbp	ESA Code	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Bruto schuld</b>		71,2	74,0	75,0	71,4	71,4	70,8
<b>2. Mutatie in bruto schuldquote</b>		5,7	2,6	1,0	-3,6	0,0	-0,6
<b>Bijdragen aan mutaties in bruto schuld</b>							
<b>3. Primair saldo</b>		-2,1	-1,3	-1,6	-0,1	0,1	0,6
<b>4. Rentelasten</b>	EDP D.41	1,8	1,9	1,8	2,0	2,1	2,1
<b>5. Stock/flow-aanpassing</b>		1,9	-0,6	-2,4	-5,7	-2,0	-2,2
<i>waarvan:</i>							
- Kastransverschillen		-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
- Netto toename van financiële activa		2,1	0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
<i>waarvan:</i>							
- opbrengsten uit privatiseringen		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
- Noemereffect		-0,1	-0,8	-1,9	-1,7	-1,7	-1,8
Aansluiting Regeerakkoord-CEP 2015					-3,5		
<b>Impliciete rente op schuld</b>		1,9	2,0	2,3	3,0	3,3	3,5
<b>Overige relevante variabelen</b>							
<b>6. Liquide financiële activa</b>		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>7. Netto schuld (7=1-6)</b>		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>8. Schuldafschrijving (bestaande schuld) sinds het einde van vorig jaar (miljard euro)</b>		34,2	28,7	31,6	48,6	13,5	36,2
<b>9. Percentage schuld in vreemde valuta</b>		5,5	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>10. Gemiddelde looptijd</b>		7,2	7,4	n/a	n/a	n/a	n/a

Tabel 5

	ESA-code	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Reële bbp-groei</b>		1.0	-0.9	-0.4	1.1	1.6	1.6	1.6
<b>2. EMU-saldo totale overheid</b>	EDP B.9	-4.5	-4.1	-3.4	-3.0	-2.0	-1.9	-1.4
<b>3. Rentelasten</b>	EDP D.41	1.5	1.5	1.6	1.5	2.0	2.1	2.1
<b>4. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen</b>		0.0	0.0	0.1	0.2	0	0	0
<b>5. Potentiële bbp-groei</b>		0.9	0.3	0.3	0.6	0.7	0.8	0.9
<b>Bijdragen aan groei:</b>								
- Arbeid		0.2	-0.2	-0.2	-0.1	0	0	0
- Kapitaal		0.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
- Totale factorproductiviteit		0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6
<b>6. Output gap (EC-methode)</b>		-1.6	-2.8	-3.5	-3.0	-2.2	-1.4	-0.7
<b>7. Conjuncturele begrotingscomponent</b>		-0.9	-1.6	-2.0	-1.7	-1.3	-0.8	-0.4
<b>8. Voor de conjunctuur gecorrigeerd saldo (2-7)</b>		-3.6	-2.4	-1.4	-1.2	-0.7	-1.1	-1.0
<b>9. Voor de conjunctuur gecorrigeerd primair saldo (8-3)</b>		-2.0	-0.9	0.2	0.3	1.3	1.0	1.1
<b>10. Structureel saldo (8 - 4)</b>		-3.6	-2.4	-1.5	-1.4	-0,9	-1,1	-1,2

**Tabel 6. Afwijking ten opzichte van eerdere actualisatie<sup>15</sup>**

	ESR Code	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Groei reëel bbp (%)</b>							
Actualisatie april '12		-0,75	1,25	1,5	1,5	n/a	n/a
Huidige actualisatie		-0,9	-0,5	1	1,6	1,6	1,6
Verschil		-0,15	-1,75	-0,5	0,1	n/a	n/a
<b>Begrotingstekort (% bbp)</b>	EDP B.9						
Actualisatie april '12		4,2	3	n/a	n/a	n/a	n/a
Huidige actualisatie		4,1	3,4	3,0	1,8	1,8	1,6
Verschil		-0,1	0,4	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>Overheidsschuld (% bbp)</b>							
Actualisatie april '12		70,2	70,7	n/a	n/a	n/a	n/a
Huidige actualisatie		71,2	74,0	75,0	71,4	71,4	70,8
Verschil		1,0	3,3	n/a	n/a	n/a	n/a

<sup>15</sup> In december 2012 is een update van het Stabiliteitsprogramma naar de Europese Commissie verstuurd, omdat er in verband met de val van het kabinet in april 2012 geen cijfers konden worden gegeven voor de jaren 2014-2015. Er is gekozen om de cijfers niet te vergelijken met de update van het Stabiliteitsprogramma uit december 2012, maar met het vorige officiële Stabiliteitsprogramma uit april 2012. Andere lidstaten vergelijken hun actualisatie ook met de stand van zaken een jaar terug.

**Tabel 7. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën**<sup>16</sup>

% BBP	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Totale uitgaven</b>	51	47.2	48.5	50.3	49.9	49.4
waarvan: leeftijds-afhankelijke uitgaven	20.5	21.8	23.7	26	25.9	25.5
Pensioenuitgaven	6.9	7.4	8	8.9	8.7	8.5
Sociale Zekerheidsuitgaven	12.6	13.1	13.8	14.6	14.4	14.2
Ouderdoms en vroegpensioen	4.9	5.7	6.3	7.2	7	6.8
Overige pensioenuitkeringen (invaliditeit, wezen)	2	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Beroepspensioenen (overheid)						
Gezondheidszorg (cure)	6.3	7.5	8.2	8.6	8.5	8.4
Lange termijn gezondheidszorg (care)						
	3.8	3.5	4.3	5.1	5.4	5.4
Onderwijs	5.5	5.1	5	5.1	5.1	5.0
Overige leeftijdsafhankelijke uitgaven	0	0	0	0	0	0
Rente uitgaven	1.9	2.1	1.6	1.1	0.8	0.5
<b>Totale inkomsten</b>	45.9	47.8	49.3	50.4	50.2	49.8
waarvan: inkomen uit bezit	3.1	2.5	1.5	1.2	1	0.9
waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies)						
	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Reserves pensioenfondsen	157	162	189	200	198	199
<i>waarvan: geconsolideerde publieke pensioenfonds reserves</i>						
	157	162	189	200	198	199
<b>Systematische pensioen hervormingen</b>						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0	0	0	0	0	0
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	5	5.2	5.7	6.6	6.9	6.9
<b>Aannames</b>						
Groei arbeidsproductiviteit	2	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Reele BBP groei	1.6	1.5	1	1.6	1.6	1.5
Participatiegraad mannen (15 -64)	80.5	81.4	81.4	81.6	81.7	81.7
Participatiegraad vrouwen (15 -64)	61.4	64.4	65.4	67.1	68.1	68.1
Totale participatiegraad (15 -64)	71	72.9	73.4	74.3	75	75
Werkloosheid	5.5	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
Bevolking 65+ ten opzichte van totale bevolking	15.7	19.1	20.5	22.2	22	21.3

<sup>16</sup> Deze projecties volgen vanuit nationale bronnen (het CPB) en moeten worden gezien in samenhang met het EC Fiscal Sustainability Report.



**Tabel 7a. Contingent liabilities**

in miljarden euro	2012
<b>Staatsgaranties</b>	257,6
<i>Waarvan: in verband met de (internationale) financiële stabiliteit</i>	
Staatsgarantiefaciliteit voor interbancaire leningen	18,2
Betalingsbalanssteun EU	2,3
EFSF	97,8
EFSM	2,8
ESM	35,4
Deelneming DNB in kapitaal IMF	47,3
Deelneming in ABN AMRO	1,0

**Tabel 8. Externe aannames**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	0,6	0,3	0,6	1,3	1,7	2,2
Langlopende rente (jaargemiddelde)	1,9	2,0	2,3	3,0	3,3	3,5
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,3	1,3	1,3	1,25	1,25	1,25
Nominale effectieve wisselkoers	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Mondiale bbp-groei	3,0	3,3	3,8	4,7	n/a	n/a
Bbp-groei in de EU	-0,5	-0,5	1,0	1,6	1,6	1,6
Mondiale bbp-groei m.u.v. de EU	4,1	4,3	4,2	n/a	n/a	n/a
Groei van relevante buitenlandse markten	0,5	2,7	4,9	6,2	6,2	6,2
Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU	4,7	5,8	7,0	n/a	n/a	n/a
Olieprijs (Brent, USD per vat)	111,7	109,4	109,4	99	101	103