



Stabiliteitsprogramma Nederland

April 2019

Ten geleide

Status programma

Een concept van het Stabiliteitsprogramma is voorgelegd aan beide kamers van het parlement. Daarnaast is een concept van het Stabiliteitsprogramma voorgelegd aan de Raad van State, de instantie die in Nederland belast is met het toezicht op naleving van de Europese begrotingsregels. Deze rol vloeit voort uit artikel 5 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en EU Verordening 473/2013, en is vastgelegd in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof).

Verhouding tot 'two-pack'

Het Stabiliteitsprogramma dient tevens als Nationaal begrotingsplan voor de middellange termijn. Hiermee voldoet Nederland aan de verplichting zoals uiteengezet in artikel 4 van Verordening 473/2013.

Verhouding tot Nationaal Hervormingsprogramma

De inhoud van het Nationaal Hervormingsprogramma, dat eind april is gepubliceerd, en het Stabiliteitsprogramma vertoont enige overlap, bijvoorbeeld op het gebied van de macro-economische vooruitzichten. Het Stabiliteitsprogramma concentreert zich op macro-economische ontwikkelingen, de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en het begrotingsbeleid. Het Nationaal Hervormingsprogramma richt zich met name op maatregelen en structurele hervormingen in het kader van de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland onder het Europees Semester en op de voortgang met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van de Europa-2020-strategie. Waar relevant, en om overlap te voorkomen, verwijzen deze documenten op punten naar elkaar.

Gebruikte cijfers

Tenzij anders aangegeven zijn de in deze rapportage gebruikte cijfers gebaseerd op de meest recente ramingen van het Centraal Plan Bureau (CPB), zoals gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan (CEP) op 21 maart 2019. De cijfers voor 2018 ten aanzien van de overheidsfinanciën waarover ook in de aprilnotificatie naar de Europese Commissie wordt gerapporteerd, zijn aangepast naar aanleiding van de realisatiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dit is bij de relevante tabellen in de bijlage aangegeven.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk	Pg
Samenvatting	5
1 Algeheel beleidskader en doelstellingen	6
2 Economische vooruitzichten	7
3 Begrotingssaldo en overheidsschuld	10
4 Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie	12
5 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën	15
6 Kwaliteit van de overheidsfinanciën	20
7 Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën	23
Bijlage - Tabellen Stabiliteitsprogramma	25

Samenvatting

De Nederlandse overheidsfinanciën zijn de afgelopen jaren steeds verbeterd, en staan er ook in 2019 goed voor. De positieve economische situatie draagt hieraan bij via hogere belastinginkomsten en een lage werkloosheid. Volgens de laatste realisatie had Nederland in 2018 een feitelijk EMU-saldo van 1,5 procent bbp, en houdt Nederland in 2019 een overschot van 1,2 procent en in 2020 van 0,8 procent. Nederland blijft daarmee ruim verwijderd van de 3 procent-grens voor een buitensporig tekort. Het structurele saldo bedraagt 0,9 procent bbp in 2018, 0,6 procent in 2019 en 0,6 procent in 2020. Hoewel het structurele saldo licht verslechtert, blijft Nederland boven de ondergrens van de middellangetermijndoelstelling (MTO) van -0,5 procent.

De Nederlandse EMU-schuld blijft verder dalen. De schuld daalt van 52,4 procent bbp in 2018 naar 49,1 procent in 2019 en 47,1 procent in 2020. De schuld bevindt zich daarmee onder het Europese referentieniveau van 60 procent bbp.

Nederland blijft volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken. Nederland past zijn reguliere begrotingssystematiek toe, gebaseerd op het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid waarin het inkomstenkader en het uitgavenplafond worden gehandhaafd. Hiermee voldoet Nederland met dit Stabiliteitsprogramma aan de Europese begrotingsregels onder de preventieve arm van het SGP.

Hoofdstuk 1: Algemeel beleidskader en doelstellingen

Dit Stabiliteitsprogramma (SP) presenteert een update van de Nederlandse begrotingsvooruitzichten, conform de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

Voor Nederland gelden op dit moment de vereisten voortvloeiend uit de preventieve arm van het SGP. De preventieve arm vereist dat lidstaten voldoen aan de middellangetermijndoelstelling (medium-term objective, MTO), die een minimaal te realiseren structureel saldo voor de middellange termijn voorschrijft. Lidstaten die nog niet aan dit saldo voldoen, moeten jaarlijks voldoende verbetering in hun saldo laten zien richting de MTO. Lidstaten met een structureel saldo dat negatiever is dan de MTO moeten zich houden aan de uitgavenregel (expenditure benchmark). Deze regel schrijft voor dat de niet-conjuncturele uitgavengroei, voor zover die niet wordt gecompenseerd door een beleidsmatige toename van de inkomsten, achterblijft bij (in het geval de MTO nog niet is bereikt) of gelijk is aan (in het geval de MTO is bereikt) de potentiële groei van de economie.

Ook voor de komende periode (2020-2022) zal Nederland haar MTO vastzetten op een structureel saldo van -0,5 procent bbp. Het niveau van de MTO van een lidstaat wordt elke drie jaar opnieuw vastgesteld. De afspraken over dat niveau worden toegelicht in het Vademecum¹. Het niveau hangt ten eerste af van de gevoeligheid van de begroting voor economische schokken, zodat lidstaten ook bij economische tegenslag een veilige marge houden tot de 3 procent grenswaarde voor het EMU-saldo, de zogeheten "minimum benchmark". Ook houdt de MTO rekening met de hoogte van de schuld en de toekomstige kosten die voortvloeien uit de vergrijzing van lidstaten. Daarnaast hebben lidstaten die het Fiscal Compact² hebben ondertekend, waaronder Nederland, zichzelf gecommitteerd aan een MTO van -0,5 procent. Enkel bij schuld niveaus die significant onder de 60 procent liggen en lage langetermijnrisico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën kunnen lidstaten binnen het Fiscal Compact de limiet op -1 procent vastzetten. Met een EMU-schuld die onder 50 procent bbp daalt, kan gesteld worden dat Nederland voldoet aan de voorwaarde voor het schuld niveau. Dat is echter niet zo als het gaat om het houdbaarheidsrisico. De Europese Commissie schat de risico's voor de Nederlandse houdbaarheid op de lange termijn in op 'medium'³ (onder andere gebaseerd op de zogenoemde 'S2-indicator', zie hoofdstuk 5).

De Nederlandse begrotingssystematiek is gebaseerd op het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid. Het kabinet neemt, binnen de grenzen uit het SGP, maatregelen die de lasten voor huishoudens en bedrijven verlagen en de structurele economische positie van Nederland versterken. Voor een overzicht van de voortgang van de hervormingsagenda van het kabinet wordt verwezen naar het Nationaal Hervormingsprogramma. Hierin staat een uitgebreide beschrijving van de wijze waarop het kabinet invulling geeft aan de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland in het kader van het Europees Semester, en waarin tevens wordt ingegaan op de voortgang met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van de Europa-2020-strategie.

¹ Europese Commissie, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2018 Edition

² Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie

³ Europese Commissie, Fiscal Sustainability Report 2018

Hoofdstuk 2: Economische vooruitzichten

De Nederlandse economie groeit door, maar in een wat lager tempo. Volgens de nieuwste CPB-raming groeit de Nederlandse economie met 1,5 procent in zowel 2019 als 2020. De uitvoer en de investeringen groeien, maar minder hard dan in vorige jaren. De groei van de binnenlandse bestedingen blijft op peil door het expansieve begrotingsbeleid. De werkloosheid stijgt naar verwachting licht tot 4 procent in 2020, de werkgelegenheid groeit door.

Nederland is als open economie in belangrijke mate afhankelijk van buitenlandse financiële en economische ontwikkelingen. In de raming groeit de Europese economie met respectievelijk 1,2 en 1,4 procent in 2019 en 2020. De ontwikkeling van de wereldeconomie en -handel is omgeven met een aantal onzekerheden, zoals het handelsbeleid van de VS, de Brexit en de ontwikkeling van de Chinese economie. Dit heeft zijn weerslag in de groeiverwachtingen. De voor Nederland relevante wereldhandel groeit naar verwachting wat langzamer dan voorgaande jaren, met een groei van 1,8 procent in 2019 en 2,5 procent in 2020. Op de korte termijn wordt uitgegaan van een olieprijs die daalt van 71 dollar per vat in 2018 tot 61 dollar per vat in 2019 en 2020. In de raming is aangenomen dat de wisselkoers van de euro ten opzichte van de dollar in 2018 daalt naar 1,1 en in 2020 ongewijzigd blijft.

Tabel 2.1 Externe aannames

	2018	2019	2020
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	-0,3	-0,3	-0,2
Langlopende rente (jaargemiddelde)	0,6	0,4	0,6
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,2	1,1	1,1
Nominale effectieve wisselkoers*	2,8	-0,3	0,2
Bbp-groei, Wereld exclusief EU	4,1	3,8	3,8
Bbp-groei, EU	1,8	1,2	1,4
Groei van relevante buitenlandse markten	2,8	1,8	2,5
Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU	4,2	2,3	3,4
Olieprijs (Brent, USD per vat)	70,9	61,0	61,0

* procentuele mutaties t.o.v. een mandje van concurrenten

De Nederlandse economie groeit naar verwachting met 1,5 procent in zowel 2019 als 2020. Het bruto binnenlands product (bbp) groeit dit jaar voor het 6^e jaar op rij. Na jaren van betrekkelijk hoge groei keert de economie terug naar potentiële groei. Ondanks het rustiger groeitempo blijft de economische situatie gunstig. De werkloosheid blijft historisch gezien laag, en de werkgelegenheid en de koopkracht stijgen verder. De groei van de uitvoer zwakt af door de terugval in de wereldhandelsgroei. De particuliere consumptie en de investeringen leveren ook een wat lager bijdrage aan de groei. Desondanks blijft de toename van de binnenlandse bestedingen redelijk op peil, doordat de overheidsbestedingen sterker toenemen. De groei van de overheidsconsumptie is met respectievelijk 2,4 en 2,3 procent in 2019 en 2020 een stuk hoger dan de afgelopen jaren.

Tabel 2.2 Macro-economische vooruitzichten

	ESA-code	2018 Niveau (€ miljard)	2018 Mutatie (%)	2019 Mutatie (%)	2020 Mutatie (%)
1. Reëel bbp	B1*g	773,4	2,7	1,5	1,5
2. Nominaal bbp	B1*g		4,9	3,8	2,9
Componenten van het reële bbp					
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	341,5	2,5	1,3	1,5
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	185,6	1,4	2,4	2,3
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	162,0	4,3	2,7	2,4
6. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	2,0	0,2	0,0	0,0
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	641,8	2,7	1,1	2,3
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	559,6	2,8	1,5	3,0
Bijdragen aan reële bbp-groei					
9. Finale binnenlandse vraag		689,1	2,4	1,7	1,7
10. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	2,0	0,0	0,0	0,0
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	82,2	0,3	-0,2	-0,2

De consumptie van huishoudens neemt toe met 1,3 procent in 2019 en 1,5 procent in 2020. Na de sterke groei van afgelopen jaar zullen de bestedingen van gezinnen zich de komende jaren iets gematigder ontwikkelen, in lijn met het beschikbaar inkomen. De consumptie neemt minder snel toe omdat de impuls vanuit de werkgelegenheidsgroei afneemt. Het inkomen van huishoudens zal in ongeveer gelijke mate toenemen, onder meer door reële loonstijgingen en overheidsbeleid. De bedrijfsinvesteringen nemen toe met 2,2 procent in 2019 en 2 procent in 2020. De lagere productiegroei en de toegenomen onzekerheid over de toekomstige economische ontwikkelingen drukken de groei van de bedrijfsinvesteringen, ondanks de historisch gezien hoge bezettingsgraad en lage kapitaalkosten. Ook de woninginvesteringen nemen wat minder snel toe, onder andere door het lagere aantal woningtransacties en capaciteitsbeperkingen in de bouw.

De uitvoer neemt dit jaar toe met 1,1 procent en met 2,3 procent in 2020. De uitvoergroei valt terug, en ligt wat lager dan de groei van de relevante wereldhandel. De Nederlandse uitvoer heeft last van de zwakkere invoergroei in West-Europa, het belangrijkste afzetgebied, en indirect van de afzwakking van de Chinese groei.

De werkgelegenheid groeit de komende jaren door, maar aan een lager tempo. De werkgelegenheid in personen groeit met 1,3 procent in 2019 en 0,5 procent in 2020. De werkloosheid ligt dit jaar op 3,8 procent en stijgt volgend jaar naar verwachting licht tot 4 procent doordat het extra arbeidsaanbod niet geheel kan worden geacommodeerd. Daardoor loopt het werkloosheidspercentage licht op. De krappe arbeidsmarkt leidt tot een hogere loongroei, de loonsom per werknemer groeit dit jaar met 3,4 procent en in 2020 met 2,6 procent.

Tabel 2.3 Arbeidsmarktontwikkelingen

	ESA- code	2018 niveau	2018 Mutatie (%)	2019 Mutatie (%)	2020 Mutatie (%)	2021 Mutatie (%)	2022 Mutatie (%)
1. Werkgelegenheid, personen (x 1000)		9328,0	2,5	1,3	0,5	0,0	-0,3
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		13365,0	2,4	1,0	0,5	0,1	-0,3
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		350,0	3,8	3,8	4,0	4,1	4,2
4. Arbeidsproductiviteit, personen		82,9	0,1	0,2	1,1	1,2	1,3
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		57,9	0,1	0,4	1,0	1,1	1,3
6. Loonsom van werknemers	D.1	371,5	5,1	4,5	3,2	3,0	2,3
7. Loonsom per werknemer (€)		39,8	2,4	3,4	2,6	2,9	2,6

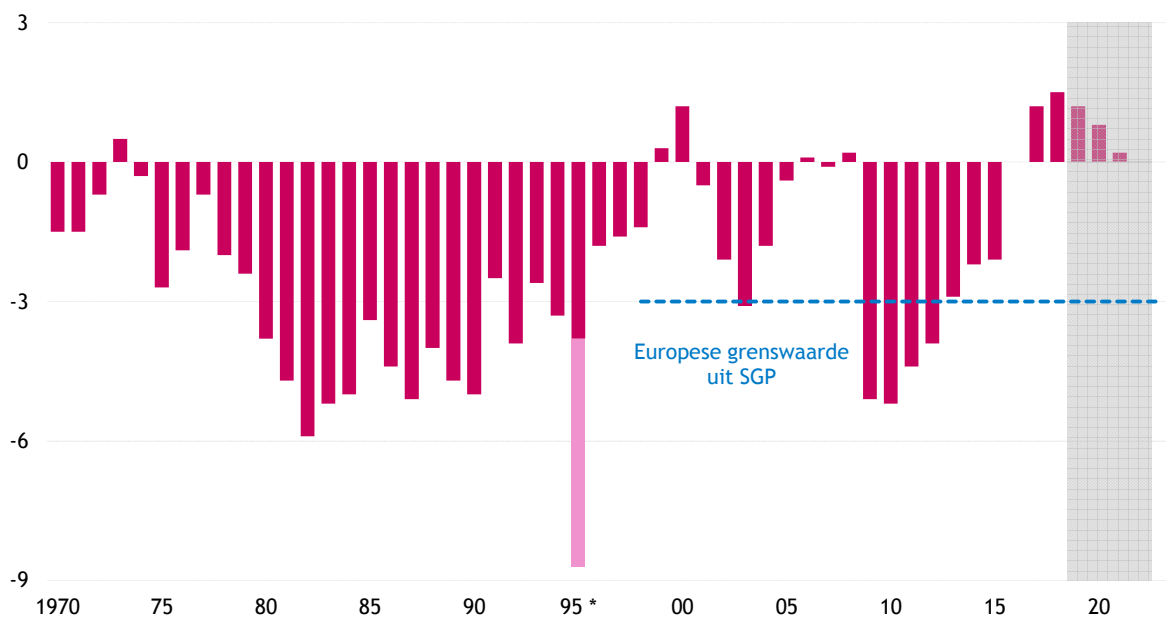
Hoofdstuk 3: Begrotingssaldo en overheidsschuld

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er goed voor. Voor het vierde jaar op rij is er sprake van een begrotingsoverschot, van respectievelijk 1,5 procent bbp in 2018 en 1,2 procent bbp in 2019. De overheidsschuld blijft dalen en neemt af tot 49,1 procent bbp in 2019.

Het economische beeld uit de CEP-raming van het CPB vormt de basis voor de besluitvorming over de begroting van 2020. Dit Stabiliteitsprogramma van Nederland neemt daarom de CPB-ramingen uit het CEP 2019 als uitgangspunt, tenzij anders aangegeven. In Hoofdstuk 7 wordt nadere toelichting gegeven over de institutionele en wettelijke verankering van de Europese begrotingsregels in Nederland.

In 2018 bedroeg het overschot 1,5 procent van het bbp. Ook voor de komende jaren wordt een begrotingsoverschot verwacht. In 2019 komt het EMU-saldo naar verwachting uit op 1,2 procent bbp. Ten opzichte van het Draft Budgetary Plan (DBP) van oktober 2018 is het budgettaire beeld aangepast. Sinds oktober is het verwachte overschot in 2018 toegenomen van 0,8 procent bbp tot 1,5 procent bbp. Ook voor 2019 en verder zijn de ramingen bij het CEP verder bijgesteld. Na een piek in het saldo in 2018 als gevolg van de goede economische tijd en de lager dan verwachte rijksuitgaven, daalt het begrotingsoverschot in 2019 en 2020 als gevolg van lagere economische groei naar respectievelijk 1,2 en 0,8 procent bbp.

Figuur 3.1 Ontwikkeling en raming EMU-saldo (in procent bbp)



Het structurele EMU-saldo kwam in 2018 uit op een overschot van 0,9 procent bbp. Het structurele EMU-saldo is het feitelijk EMU-saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en bijzondere eenmalige factoren. Voor 2019 en 2020 wordt een overschot van 0,6 procent van het bbp verwacht. Nederland voldoet hiermee aan zijn middellangetermijndoelstelling (MTO) van minimaal -0,5 procent bbp. Volgens de ramingen blijft Nederland de komende jaren ruim voldoen aan de MTO en hiermee aan de vereisten van de preventieve arm van het SGP.

Een beoordeling van de gecorrigeerde overheidsuitgaven op basis van de uitgavenregel is hierdoor niet nodig⁴. De uitgavenregel is erop gericht de overheidsfinanciën op de middellange

⁴ Zie: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact p.48 (https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2018-edition_en)

termijn houdbaar te maken en schrijft voor dat de procentuele toename van de gecorrigeerde overheidsuitgaven niet hoger zijn dan de potentiële groei van de economie, gecorrigeerd voor een vastgestelde budgettaire inspanning.

Tabel 3.1 structureel saldo en de uitgavenregel

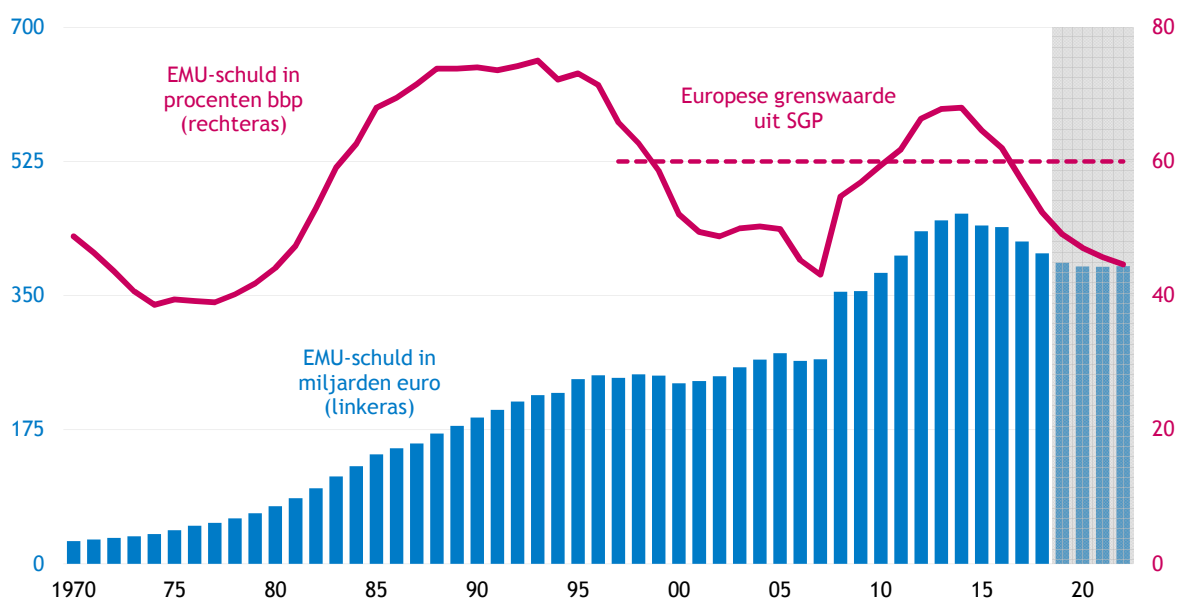
In procenten bbp	2018	2019	2020
1. Feitelijk EMU-saldo	1,5	1,2	0,8
2. - Conjuncturele component	0,5	0,4	0,3
3. - Incidentele component	0,1	0,3	-0,1
4. Structureel EMU-saldo (=1-2-3)	0,9	0,6	0,6
5. Gecorrigeerde collectieve uitgaven	3,4	1,1	3,2
6. Normgroei (benchmark)	3,0	3,2	4,0
7. Afwijking (=5-6, + is overschrijding in procentpunt)	0,3	-2,1	-0,8

De overheidsschuld bedroeg eind 2018 52,4 procent bbp en bleef daarmee onder de 60 procent-grens. Het begrotingsoverschot droeg bij aan de daling van de overheidsschuld. Daarnaast draagt de hogere economische groei bij aan de daling van de schuldquote via het noemereffect. Naar verwachting daalt de overheidsschuld tot 49,1 procent bbp in 2019 en daalt deze langzaam verder in de komende jaren.

Tabel 3.2 Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid

In procenten bbp	2018	2019	2020
1. Bruto schuld	52,4	49,1	47,1
2. Mutatie in bruto schuldquote	-4,6	-3,3	-2,0
Waarvan:			
3. Primair saldo	2,4	1,9	1,4
4. Rentelasten	0,9	0,7	0,6
5. Noemereffect	-2,6	-1,7	-1,4
6. Stock/flow-aanpassing en overige (=2+3-4-5)	-0,5	-0,3	0,1

Figuur 3.2 Ontwikkeling en raming EMU-schuld (in procent bbp)



Hoofdstuk 4: Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie

Vergeleken met het Stabiliteitsprogramma uit april 2018 zijn de ramingen van enkele macro-economische kernvariabelen bijgesteld. De vooruitzichten voor de economische groei zijn momenteel iets minder gunstig. De EMU-schuld loopt wat minder snel terug dan verondersteld in april 2018. Het gerealiseerde begrotingsoverschot voor 2018 is groter dan verwacht. De feitelijke ontwikkeling van deze variabelen is uiteraard gevoelig voor externe economische schokken, onder andere door ontwikkelingen van de wereldeconomie en de aandelenkoersen. Om de effecten daarvan voor de economie en de overheidsfinanciën inzichtelijk te maken, rekt dit hoofdstuk twee alternatieve scenario's door.

De Nederlandse economie groeit minder hard dan geraamd ten tijde van het Stabiliteitsprogramma in april 2018. Tabel 4.1 laat zien hoe de huidige ramingen voor de bbp-groei, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn bijgesteld ten opzichte van de ramingen in het vorige Stabiliteitsprogramma. Het EMU-saldo is zowel in 2018 als de twee jaren daarop hoger dan vorig jaar april geraamd. Dit komt met name door geraamde vertragingen in de implementatie van geplande overheidsinvesteringen.

Ook de EMU-schuld ontwikkelt wat minder gunstig dan de verwachting ten tijde van het vorige stabiliteitsprogramma. Dit komt met name door het noemereffect van een lagere groei van het bbp dan vorig jaar verwacht werd. Desondanks zal de overheidsschuld dit jaar tot onder de 50 procent bbp dalen. Volgens de meest recente ramingen zal de overheidsschuld de jaren daarna verder blijven afnemen.

Tabel 4.1 Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2018

in procenten bbp	ESA-Code	2018	2019	2020
Reële bbp-groei				
Actualisatie april '18		3,2	2,7	1,5
Huidige actualisatie		2,7	1,5	1,5
Vershil		-0,5	-1,2	0
EMU-saldo				
	EDP B.9			
Actualisatie april '18		0,7	0,9	0,5
Huidige actualisatie		1,5	1,2	0,8
Vershil		0,8	0,3	0,3
EMU-schuld				
Actualisatie april '18		52,1	48,4	46,0
Huidige actualisatie		52,4	49,1	47,1
Vershil		0,3	0,7	1,1

Nederland is als kleine open economie gevoelig voor ontwikkelingen in de wereldeconomie, bijvoorbeeld via de handel en internationale financiële markten. Maar ook de binnenlandse dynamiek is onzeker: zo kunnen de vraag naar en het aanbod van arbeid zich anders ontwikkelen dan vooraf geraamd.

Onderstaande gevoeligheidsanalyses laten zien hoe de economie zich in twee alternatieve scenario's zou kunnen ontwikkelen ten opzichte van het basispad uit het CEP. Beide scenario's gaan ervan uit dat de economische schok zich aan het begin van 2019 voordoet, en presenteert vervolgens de effecten daarvan voor 2019 en 2020. Beide scenario's zijn door het ministerie van Financiën opgesteld, op basis van een 'spoorboekje' voor SAFFIER (het door het CPB gehanteerde model voor kortetermijnprojecties, middellangetermijnscenario's en analyses van Regeerakkoorden en beleidsopties).⁵ Een meer uitgebreide risicoanalyse van de

⁵ Zie ook: CPB, 2011, *Varianten SAFFIER II*, Achtergronddocument bij SAFFIER II, CPB document 217.

overheidsfinanciën is te vinden in de Schokproef Overheidsfinanciën 2019, gepresenteerd in de Miljoenennota 2019.⁶

Scenario 1: schok in de wereldhandel

De ontwikkeling van de wereldhandel heeft een direct effect op de Nederlandse uitvoer, en daarmee op de bbp-groei. Dit scenario gaat uit van een daling van de wereldhandel. De ontwikkeling van de wereldhandel is momenteel omgeven met een aantal onzekerheden, zoals het handelsbeleid van de VS, de Brexit en de staat van de Chinese economie. Zo zou bijvoorbeeld een daling van de groei van de Chinese binnenlandse bestedingen met 4 procentpunt, een groeivertraging betekenen van de voor Nederland relevante wereldhandel met 0,4 procentpunt dit jaar en 0,9 procentpunt volgend jaar⁷. In dit scenario vindt in 2018 een eenmalige negatieve schok plaats van 1 procentpunt van de groei van de relevante wereldhandel, en heeft die schok een permanent effect.

Op korte termijn (dus in 2019) leidt de schok tot een daling van 0,9 procent van de goederenuitvoer (exclusief energie). De bedrijfsinvesteringen dalen met 1,1 procent en de productie (van de marktsector) neemt af met 0,4 procent. Het bbp krimpt met 0,2 procent. De werkloosheid stijgt licht. Het EMU-saldo verslechtert met 0,1 procent bbp ten opzichte van het basispad. In 2020 is er licht herstel bij de uitvoer en investeringen. Wel werkt de schok negatief door op de werkgelegenheid. Mede hierdoor neemt de particuliere consumptie af met 0,2 procent. Het bbp-volume daalt met 0,1 procent en het EMU-saldo verslechtert met 0,1 procent bbp.

Tabel 4.2 – Alternatief scenario 1: wereldhandelsimpuls van -1%-punt (afwijkingen in %)

	Afwijking van basisscenario in 2019	Afwijking van basisscenario in 2020
Volume bbp	-0,2	-0,1
Particuliere consumptie	0,0	-0,2
Investeringen bedrijven	-1,1	0,1
Investeringen in woningen	0,0	-0,1
Uitvoer goederen, excl. energie	-0,9	0,1
Werkloosheid* (niveau)	0,1	0,1
Inflatie (cpi)	0,0	-0,1
EMU-saldo* (% bbp)	-0,1	-0,1

*Afwijking werkloosheid en EMU-saldo in %-punt

Scenario 2: daling huizenprijzen

De Nederlandse huizenprijzen zijn de afgelopen jaren in hoog tempo gestegen. In 2018 groeiden de huizenprijzen met 9 procent, het hoogste tempo in 16 jaar. De Nederlandse economie is doorgaans relatief gevoelig voor omslagen op de woningmarkt. In dit scenario vindt in 2019 een eenmalige negatieve schok plaats van 15 procent op het niveau van de huizenprijzen, en heeft die schok een permanent effect.

Het gedaalde niveau van het huizenvermogen heeft een negatief effect op de consumptie. Op korte termijn (dus in 2019) leidt de schok tot een daling van de consumptie van 0,45 procent. De afgenomen consumptie resulteert in een lagere productie, waardoor ook de bedrijfsinvesteringen afnemen. Het bbp krimpt met 0,15 procent ten opzichte van het basispad. In 2020 leidt de schok tot een iets verdere daling van de consumptie en de

⁶ Zie: Ministerie van Financiën, 2018, *Miljoenennota 2019 Bijlagen*, pp. 387. Het kabinet rapporteert jaarlijks in de Miljoenennota over een aantal specifieke financiële risico's voor de begroting. Daarnaast rapporteren het CPB (Risicorapportage Financiële Markten) en DNB (Overzicht Financiële Stabiliteit) regulier over risico's voor de financiële stabiliteit en op financiële markten

⁷ CPB, 2015, *Macro Economische Verkenning (MEV) 2016*

woninginvesteringen, maar is er per saldo geen additioneel effect op de bbp-groei. De inflatie valt in beide jaren lager uit, en de werkloosheid loopt licht op. Het EMU-saldo verslechtert in 2019 met 0,15 procentpunt bbp ten opzichte van het basispad.

Tabel 4.3 – Alternatief scenario 2: daling huizenprijzen (afwijkingen in %-punt)

	Afwijking van basisscenario in 2019	Afwijking van basisscenario in 2020
Volume bbp	-0,15	0,0
Particuliere consumptie	-0,45	-0,3
Investeringen bedrijven	-0,45	0,0
Investeringen in woningen	0,0	-0,15
Uitvoer goederen, excl. energie	0,0	0,15
Werkloosheid* (niveau, %)	0,0	0,15
Inflatie (cpi)	-0,15	-0,45
EMU-saldo* (% bbp)	-0,15	0,0

*Afwijking werkloosheid en EMU-saldo in %-punt

Hoofdstuk 5: Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Het Nederlandse kabinet hecht niet alleen waarde aan de ontwikkeling van het saldo en schuld op de korte termijn, maar ook aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. Het actuele houdbaarheidssaldo van Nederland is een tekort van 0,4 procent bbp. Ook de Europese Commissie bestudeert regelmatig de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de EU-lidstaten, waaronder Nederland. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de uitkomsten van zowel het CPB als de EC. Ook geeft het hoofdstuk een overzicht van de voorwaardelijke verplichtingen van de Nederlandse overheid.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt beoordeeld aan de hand van het zogeheten houdbaarheidssaldo. Dit saldo geeft aan of de huidige overheidsarrangementen in de toekomst houdbaar zijn, zonder dat uitgaven verlaagd of de belastingen verhoogd hoeven te worden. Voor de kwantificering van de houdbaarheid van overheidsfinanciën moeten voor toekomstige ontwikkelingen aannames gemaakt worden. Bij de berekening van het houdbaarheidssaldo speelt de aannahme van 'constante arrangementen' een belangrijke rol. Dit begrip houdt in dat de toekomstige generaties in dezelfde mate van collectieve voorzieningen kunnen profiteren bij een gelijkblijvende lastendruk (als percentage van het bbp) als de huidige generaties. 'Constance arrangementen' zijn dus iets anders dan ongewijzigd beleid. Zo zou ongewijzigd beleid betekenen dat, aannemende dat inkomens blijven stijgen, op de lange termijn iedereen in de hoogste belastingschijf valt en de lastendruk dus toeneemt. In het geval van 'constante arrangementen' blijft de lastendruk als percentage van het bbp daarentegen gelijk.

De ontwikkeling van de demografische opbouw heeft invloed op de ontwikkeling van de collectieve uitgaven en inkomsten. Tabel 5.1 illustreert dat het aandeel van 65-plussers in de totale bevolking in de toekomst zal toenemen. De collectieve pensioenuitgaven (AOW) en de zorguitgaven (zowel langdurige als curatieve zorg) zullen tussen 2010 en 2060 stijgen. Deze stijging doet zich voor ondanks de reeds doorgevoerde hervormingen op het gebied van zorg en pensioen. Maar tegelijkertijd stijgen de overheidsinkomsten in dezelfde periode door meer private consumptie en minder besparingen. Een vergrijzende bevolking ontspaart immers doordat meer pensioenen worden uitgekeerd dan door jongere generaties worden opgebouwd. Tabel 5.1 toont ook dat de arbeidsparticipatiegraad van 15-jarigen tot en met 64-jarigen zal stijgen. Van 55-plussers zal de arbeidsparticipatiegraad verder stijgen door de verdere oploop van de AOW-leeftijd en de afgebouwde vroegpensioenregelingen. Ook de arbeidsparticipatiegraad van 65-plussers zal stijgen vanwege de voortschrijdende stijging van de AOW-leeftijd.

Het meest recente houdbaarheidssaldo van het CPB, inclusief het Regeerakkoord, bedraagt -0,4 procent bbp (of een tekort van 3 miljard euro).⁸ Dit houdbaarheidstekort wil zeggen dat, uitgaande van collectieve arrangementen, er in de toekomst maatregelen nodig zijn om de inkomsten te laten stijgen of de uitgaven te beperken. Deze uitkomsten zijn sterk afhankelijk van aannames, zoals ook werd benadrukt in de gevoeligheidsanalyses in een eerdere CPB-vergrijzingsstudie.⁹ Zo is het houdbaarheidssaldo gevoelig voor de aannames over de kostenstijging in de zorg, de levensverwachting en de arbeidsparticipatie.

Ook de Europese Commissie raamt de houdbaarheid van de lidstaten, inclusief Nederland¹⁰. De Commissie raamt twee verschillende houdbaarheidsaldi. Nederland heeft op de S1-indicator, die aangeeft hoeveel budgettaire ruimte een lidstaat heeft om in 2032 onder de 60 procent-schuldquote uit te komen, een overschot van 1,9 procent bbp. De S2-indicator geeft, net als het CPB-houdbaarheidssaldo, de houdbaarheid op de lange termijn aan. Nederland heeft op dit gebied een houdbaarheidstekort van 3,0 procent bbp.

Het Nederlandse houdbaarheidstekort is volgens de EC-berekening groter dan volgens de meest recente CPB-berekening. Er is een aantal redenen voor dit verschil. De belangrijkste

⁸ CPB, 2017, *Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord*

⁹ CPB, 2014, *Minder zorg om vergrijzing*, CPB Boek 12.

¹⁰ Europese Commissie, *Fiscal Sustainability Report 2018*.

reden hiervoor is dat de Commissie minder nadruk legt op de oploop van de belastinginkomsten door de voorgenoemde vergrijzings-gerelateerde ontsparing. In vergelijking met andere landen heeft Nederland een omvangrijke pensioenspaarpot aangelegd. Zo zal deze toekomstige vergrijzingsgerelateerde ontsparing leiden tot meer consumptie en dus tot meer BTW-ontvangsten. De berekening van de Commissie houdt minder rekening met deze specifiek Nederlandse pensioenregeling dan het CPB. Ook bij de lasten op huishoudens, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van de aftrekbare pensioenpremies en Zvw-premies zit er een verschil met de Commissie, aangezien de EC deze lasten (als aandeel bbp) constant houdt. Ook bij de raming van de uitgaven en onderliggende aannamen zitten een aantal (relatief kleinere) verschillen.

Tabel 5.1 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

% bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Totale uitgaven	48,2	43,3	45,1	47,9	48,6	48,7
<i>waarvan:</i>						
<i>leeftijdsgelateerde uitgaven</i>	20,8	21,4	23,0	25,9	26,1	25,8
Pensioenuitgaven	6,2	6,8	7,2	8,2	8,0	7,7
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7	11,8	12,2	13,2	13,0	12,7
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5	4,9	5,5	6,4	6,1	5,7
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7	1,9	1,7	1,8	1,9	2,0
Beroepspensioenen (overheid)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gezondheidszorg (cure)	5,9	6,9	7,6	8,4	8,4	8,3
Langdurige zorg (care)	3,5	2,8	3,4	4,2	4,7	4,9
Onderwijsuitgaven	5,1	4,9	4,7	5,1	5,0	4,9
Overige leeftijdsgelateerde uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rente-uitgaven	1,8	0,7	1,6	1,4	1,7	2,2
Totale inkomsten	43,2	42,6	46,1	46,9	46,6	46,4
waarvan: inkomen uit bezit	2,7	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Reserves pensioenfondsen	138,8	174,0	172,8	164,0	153,4	148,4
waarvan: geconsolideerde publieke pensioenfondsen reserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Systematische pensioenhervormingen						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8	5,3	6,7	7,0	6,3	5,7
Aannames						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5	1,1	2,1	1,5	1,4	1,5
Reële bbp-groei	1,0	1,6	1,8	1,5	1,7	1,5
Participatiegraad (mannen) (15-64)	83,4	85,8	86,6	87,4	87,2	87,5
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,4	75,8	76,7	77,7	77,8	78,1
Totale participatiegraad (15-64)	77,9	80,8	81,6	82,5	82,5	82,8
Werkloosheidsgraad (20-64)	4,5	4,5	4,7	4,7	4,7	4,7
Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking	16,2	20,7	24,9	27,4	27,1	27,2

Voorwaardelijke verplichtingen

Het beleid ten aanzien van voorwaardelijke verplichtingen uit risicoregelingen is vastgelegd in de begrotingsregels van dit kabinet. Het Rijk hanteert een "nee-tenzij"-beleid ten aanzien van risicoregelingen. Hoewel nieuwe risicoregelingen soms noodzakelijk zijn, wil het Nederlandse kabinet zoveel mogelijk terughoudendheid betrachten. Het kabinet vindt het van belang om niet alleen naar nieuwe regelingen te kijken, maar ook ten aanzien van (verruiming in) bestaande regelingen terughoudend te zijn. Voor alle regelingen geldt in principe een horizonbepaling. Het toetsingskader risicoregelingen wordt altijd naar het parlement verzonden. Voor grote en complexe risico's wordt een *second opinion* gevraagd aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicobeheersing en premiestelling. Daarnaast dient er bij het aangaan van nieuwe regelingen en aanpassingen (verruiming) in bestaande regelingen een versoering van (andere) risicoregelingen plaats te vinden.

De controle aan de poort heeft concreet vorm gekregen in het Toetsingskader Risicoregelingen, dat eveneens is vastgelegd in de begrotingsregels.^[1] De drie kernelementen van het toetsingskader zijn:

- Reden overheidsingrijpen en instrumentkeuze, ofwel nut en noodzaak;
- Beheersing van risico's, zowel vooraf als achteraf (governance);
- Beprijzen van het risico en zowel uitvoeringskosten als kosten uit schades.

Bij het aangaan van een nieuwe garantieregeling wordt het toetsingskader naar het parlement gestuurd om daarmee transparant te zijn over de aangegane verplichtingen.

Tabel 5.2 laat de omvang zien van de voorwaardelijke verplichtingen. Ultimo 2018 was het totaal aan uitstaande verplichtingen 23 procent van het bbp. Naar verwachting daalt dit tot 22,6 procent van het bbp in 2019. In de tabel zijn alle garanties die zijn verbonden met de financiële sector opgenomen met een uitstaand risico groter dan 1 miljard euro. Meer dan driekwart van de voorwaardelijke verplichtingen zijn verbonden met de financiële sector. Het merendeel van deze verplichtingen komt voort uit internationale afspraken, waaronder garanties die zijn gerelateerd aan de Europese schulden crisis, internationale ontwikkelingsbanken en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

Tabel 5.2 Voorwaardelijke verplichtingen

	2018	2019
	% bbp	% bbp
Overheidsgaranties	23,0	22,6
Waaronder: verbonden met de financiële sector	19,0	18,3
Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)	0,1	0,1
DNB - deelneming in kapitaal IMF	5,6	5,3
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,1	0,1
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	0,4	0,0
European Financial Stability Facility (EFSF)	4,4	4,3
European Investment Bank (EIB)	1,3	1,5
European Stability Mechanism (ESM)	4,6	4,4
Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)	0,7	0,7
Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	0,3	0,3
Kredieten EU-betalingsbalanssteun	0,3	0,3
Single Resolution Fund (SRF)	0,5	0,5
Wereldbank	0,7	0,5

^[1] <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/Off0f42b-2a70-45b7-a9c9-3b4253b292e7/document/TOETSINGSKADER%20RISICOREGELINGEN%20RIJKSOVERHEID.pdf>

Naast garanties kent Nederland ook drie zogenaamde achterborgstellingen. Het gaat om een totaalbedrag van ongeveer PM miljard euro in 2018. Het risico dat de overheid loopt bij achterborgstellingen verschilt echter wezenlijk van het risico dat de overheid loopt bij directe garanties. Hiervoor zijn meerdere redenen. Ten eerste wordt in het geval van een achterborgstelling de garantieverplichting niet afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen waarborgfonds en staat de overheid dus indirect garant. Ten tweede bestaat de zekerheid van achterborgstellingen uit meerdere lagen die het risico voor de overheid beperken. Het vermogen van het fonds zelf vormt daarin de eerste laag. Daarnaast geldt voor twee van de drie achterborgstellingen (Waarborgfonds voor de Zorgsector en Waarborgfonds Sociale Woningbouw) de verplichting voor deelnemers om het fonds financieel bij te staan als het vermogen onder een bepaald niveau daalt, het obligo. Pas in een uiterst geval kan het fonds een beroep doen op de overheid. Een fonds krijgt dan een renteloze lening van de rijksoverheid, soms samen met decentrale overheden. Deze lening dient weer te worden terugbetaald.

Hoofdstuk 6: Kwaliteit van de overheidsfinanciën

Het borgen van de kwaliteit van de overheidsfinanciën is essentieel om te komen tot een effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. De Nederlandse overheid maakt gebruik van verschillende instrumenten om de kwaliteit van de overheidsuitgaven te bevorderen. Door evaluaties en ander effectonderzoek uit te voeren ontstaat inzicht in de werking van beleid. Deze inzichten worden vervolgens gebruikt bij vormgeving van nieuw beleid en bij aanpassing van bestaand beleid. Met het aantreden van het kabinet-Rutte III wordt gekeken naar de mogelijkheden om het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsbeleid te vergroten in de vorm van de 'Operatie Inzicht in kwaliteit'.

Nederland kent verschillende soorten evaluatie-instrumenten. Departementen organiseren evaluaties en monitors van individuele beleidsprogramma's. Daarnaast bestaat er in Nederland een stelsel van beleidsdoorlichtingen en Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's). Voor aanvang van bepaalde grote projecten worden daarnaast maatschappelijke kosten-baten-analyses (MKBA's) uitgevoerd.

Beleidsdoorlichtingen

In een beleidsdoorlichting wordt een bepaald beleidsterrein door het beleidsverantwoordelijke departement onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid. Een belangrijk kenmerk van een beleidsdoorlichting is dat het een syntheseonderzoek is: in het onderzoek wordt de werking van verschillende beleidsinstrumenten in samenhang beoordeeld. Vaak gebeurt dit op basis van onderliggend evaluatieonderzoek, aangevuld met andere informatiebronnen.

De beleidsdoorlichting oordeelt over het behalen van de beleidsdoelstellingen zoals die zijn geformuleerd in het beleidsartikel van de departementale begrotingen. Ieder beleidsterrein wordt ten minste eens in de zeven jaar op deze manier doorgelicht. Over de uitkomsten van de beleidsdoorlichting wordt aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Op deze manier wordt de Kamer periodiek op een gestructureerde wijze op de hoogte gesteld van de resultaten van beleid, zodat zij de beleidsverantwoordelijke minister kan controleren en, indien gewenst, bij kan sturen.

Dit jaar zullen er 19 nieuwe beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd. De onderwerpen bestrijken de breedte van het overheidsbeleid: er worden bijvoorbeeld beleidsdoorlichtingen uitgevoerd van beleid op terreinen als Beroeps- en volwasseneneducatie, Oudedagsvoorziening en Kwaliteit Rijksdienst.

Sinds een paar jaar wordt de opzet, vraagstelling en afbakening van de afzonderlijke beleidsdoorlichtingen vooraf, voor Prinsjesdag, met het parlement gedeeld. Het parlement kan vooraf vragen stellen en opmerkingen maken over doorlichtingen die worden afgerond. Dit vergroot de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de beleidsdoorlichtingen. Daarnaast brengen beleidsdoorlichtingen ook in beeld welke maatregelen er genomen zouden kunnen worden als er significant minder middelen voor het beleidsterrein beschikbaar zouden zijn. Dit vergroot de aansluiting van de beleidsdoorlichtingen bij het besluitvormingsproces.

IBO's

Ieder jaar wordt op een aantal beleidsterreinen een IBO uitgevoerd. In IBO's werken beleidsdepartementen, het ministerie van Financiën en andere deskundigen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter samen aan beleidsvarianten voor een budgettair, politiek of ander maatschappelijk probleem.

In 2019 zullen er zeven IBO's worden opgeleverd, waarvan er vijf uit de ronde 2018-2019 (IBO Deeltijdwerk, IBO Internationalisering onderwijs, IBO Koninkrijksrelaties, IBO Luchtkwaliteit en IBO Toeslagen); en twee uit de ronde 2017-2018 (IBO Jongeren met afstand tot arbeidsmarkt en IBO Mensen met licht verstandelijk beperking).

Net als de beleidsdoorlichtingen worden IBO's naar de Tweede Kamer gestuurd met daarbij een kabinet appreciatie.

MKBA's

MKBA's worden uitgevoerd ter voorbereiding van een beslissing over een beleidsvoorstel. Een MKBA geeft antwoord op de vraag of bepaalde beleidsvoorstellen die beogen een maatschappelijk probleem op te lossen naar verwachting al dan niet welvaartsverhogend zijn. Hiertoe worden alle (maatschappelijke) kosten en baten van een beleidsmaatregel en mogelijke alternatieven in kaart gebracht. Een beleidsmaatregel is welvaartsverhogend als het saldo van maatschappelijke kosten en baten positief is.

In de infrastructuur en het ruimtelijk domein is het instrument al sinds jaren een gebruikelijke stap in de voorbereiding van de besluitvorming. Het uitvoeren van een MKBA is sinds 2000 verplicht voor grote infrastructuurprojecten. MKBA's kunnen – naast de go of no go-beslissing - ook van invloed zijn op de kwaliteit en fasering van de projecten. Om de bruikbaarheid van de MKBA in de besluitvorming te verbeteren heeft het Kabinet in 2015 een algemene leidraad laten ontwikkelen door het CPB en het PBL. De leidraad vormt een set van minimale voorwaarden voor een goede methodologische kwaliteit en voor een inzichtelijke presentatie. Methodologische standaarden vergroten de vergelijkbaarheid van MKBA's.

Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken om het MKBA-instrument ook op andere terreinen dan infrastructuur en het ruimtelijke domein toe te passen. Het voornemen is dat voor elk beleidsterrein een werkwijzer wordt opgesteld die uitvoerders van een MKBA ondersteunt bij het uitvoeren van een MKBA. Inmiddels zijn de volgende werkwijzers verschenen: MKBA werkwijzer in het sociale sociaal domein (2016), MKBA werkwijzer op het gebied van milieu (2017), MKBA werkwijzer natuur (2018), MKBA werkwijzer bij MIRT Verkenningen (2018). De volgende werkwijzers zijn in voorbereiding: Werkwijzer MKBA's digitale overheid (Ministerie van BZK) en Werkwijzer MKBA's voor energie (Ministerie van EZK).

Operatie Inzicht in Kwaliteit

Het kabinet heeft besloten - onder andere naar aanleiding van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte - de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' op te zetten. In 2018 is de Operatie Inzicht In Kwaliteit gestart. De operatie heeft als doel om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daarnaar te handelen.

Binnen de operatie wordt ten eerste gewerkt aan concrete activiteiten gericht op het vergroten van de impact van beleid. Er is een lijst met departementale initiatieven opgestart, die gericht zijn op het verbeteren en inzichtelijk krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van specifiek beleid.

Ten tweede wordt gewerkt aan verbetering van het evaluatiestelsel. Daarvoor is in 2018 onderzoek gedaan naar de werking van de huidige instrumenten in het evaluatiestelsel, waaronder beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken. Tevens zijn de afzonderlijke beleidsdepartementen gestart met initiatieven om de kwaliteit van het evaluatiestelsel te versterken: zo is bij het ministerie van Financiën is, naar analogie van de Beleidsevaluatie Commissie bij EZK, gestart met de Commissie Beleidsevaluatie.

Ook is gestart met het monitoren van artikel 3.1 van de CW 2016. Dit artikel stelt dat beleidsvoorstellen, –voornemens en –toezeggingen naar de Kamer vergezeld moeten gaan van – onder andere – toelichting op de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Uit de monitor bleek dat er nog ruimte voor verbetering zit in de toepassing van dit artikel; en dat voor een zinvolle toepassing van artikel 3.1 van de CW 2016 nadere afbakening van de reikwijdte van het artikel behulpzaam is. In 2019 worden beide sporen (departementale initiatieven en verbetering van het evaluatiestelsel) voortgezet.

De operatie is een leerproces voor alle betrokkenen zonder pasklaar draaiboek voor de komende jaren. Zeker is dat ook in 2019 verder wordt gewerkt aan beide sporen waarbij wordt gestreefd naar zo veel mogelijk concrete resultaten – zowel in de initiatieven als in het stelsel als geheel.

Hoofdstuk 7: Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën

Een belangrijk doel van het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (VSCB) is het versterken van begrotingsdiscipline, onder andere door op lidstaatniveau het 'eigenaarschap' van de Europese afspraken te vergroten. In de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) zijn daarom in Nederland, conform Europese afspraken, de Europese begrotingsdoelstellingen op nationaal niveau wettelijk verankerd. Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de inhoud van de Wet Hof en de invulling van het onafhankelijke begrotingstoezicht in Nederland. Daarbij spelen het Centraal Planbureau (CPB) en de Raad van State (RvS) een belangrijke rol.

Wet Hof

De kern van de Wet Hof is de wettelijke 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. Voor het Rijk geldt aanvullend dat de belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid een wettelijke verankering hebben gekregen met deze wet.

Versterking begrotingsdiscipline door onafhankelijk toezicht

Het Nederlandse begrotingsbeleid kent een lange traditie met onafhankelijke ramingen en analyses van het CPB. Naast het CPB als onafhankelijk ramingsinstituut is in de Wet Hof een belangrijke rol voorzien voor de afdeling advisering van de RvS. In het voorjaar toetst de RvS op basis van de cijfers in het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB of de voorziene budgettaire ontwikkeling in Nederland aan de Europese afspraken voldoet. De toets van de RvS in het voorjaar is beschikbaar voordat de begrotingsbesluitvorming van het kabinet plaatsvindt, en kan daardoor in een eerdere fase van de begrotingscyclus impact hebben. Daarnaast toetst de RvS ook ten tijde van de Miljoenennota of de ontwerpbegroting voldoet aan de Europese begrotingsafspraken.

Begrotingsbeleid

Het kabinet beoogt een trendmatig begrotingsbeleid te voeren, binnen de grenzen van de Europese begrotingsafspraken. De belangrijkste uitgangspunten van de Nederlandse begrotingssystematiek zijn:

- Uitgavenplafonds zijn een belangrijk onderdeel van het Nederlandse begrotingsbeleid. Aan het begin van een kabinetsperiode wordt de maximale groei van de overheidsuitgaven vastgesteld. Sturing op de uitgaven bleek in het verleden een effectief middel om de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën te borgen. Iedere minister is financieel verantwoordelijk voor de uitgaven van zijn beleidsterrein. Dit systeem wordt ervaren als duidelijk, geloofwaardig en voorspelbaar
- Macro-economische stabilisatie van de economie via de inkomstenkant en een deel van de uitgavenkant van de begroting. Voor de inkomstenkant van de begroting geldt het principe van automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo. Dit betekent dat hogere inkomsten – bijvoorbeeld meer belastingontvangsten als gevolg van een hogere economische groei – niet kunnen worden gebruikt voor extra uitgaven. Daar staat tegenover dat tegenvallers aan de inkomstenkant in principe niet tot een bezuiniging leiden. Beleidsmatige ontwikkelingen in de collectieve lasten (met name belastingen en premies) moeten aan de inkomstenkant gecompenseerd worden. Het kabinet-Rutte III heeft in het kader van automatische stabilisatie ook de conjuncturele WW- en bijstandsuitgaven buiten het uitgavenplafond geplaatst.

- Scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven. Deze scheiding is het gevolg van het beheersen van de uitgaven middels het uitgavenplafond en automatische stabilisatie aan de inkomstenkant middels het inkomstenkader. Met deze scheiding wordt nog eens extra geëxpliciteerd dat extra uitgaven onder het uitgavenplafond dienen te worden ingepast en lastenverlagingen of -verzwaringen worden gecompenseerd binnen het inkomstenkader.
- Een hoofdbesluitvormingsmoment over de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting in het voorjaar, op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB. In augustus vindt nadere besluitvorming plaats over de inkomstenkant en de koopkrachtontwikkeling, op basis van een nieuwe raming van het Centraal Planbureau (CPB).

Deze uitgangspunten staan beschreven in de begrotingsregels, die bij de start van het kabinet-Rutte III zijn afgesproken en die als bijlage bij de Startnota zijn gepubliceerd¹¹. De begrotingsregels bestaan uit basisprincipes, budgettaire spelregels en technische uitwerking. De basisprincipes van het begrotingsbeleid verwoorden de belangrijkste uitgangspunten en de rationale daarachter. De budgettaire spelregels zorgen ervoor dat in de praktijk recht wordt gedaan aan de basisprincipes. De meest bekende spelregels zijn dat iedere overschrijding van een begroting moet worden gecompenseerd en dat compensatie in principe plaats moet vinden op dezelfde begroting als waar de overschrijding zich voordoet. Meevallers mogen niet gebruikt worden voor nieuwe beleidsintensiveringen.

¹¹ Zie bijlage 1 bij Startnota – Begrotingsregels 2018-2022:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/03/bijlage-1-bij-startnota-%E2%80%93-begrotingsregels-2018-2022>

Bijlage – tabellen Stabiliteitsprogramma

Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten*

	ESA-code	2018 Niveau (€ mld)	2018 mutatie -tempo	2019 mutatie -tempo	2020 mutatie -tempo	2021 mutatie -tempo	2022 mutatie -tempo
1. Reëel bbp	B1*g	773,4	2,7	1,5	1,5	1,2	1,0
2. Nominaal bbp	B1*g		4,9	3,8	2,9	2,9	2,7
Componenten van het reële bbp							
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	341,5	2,5	1,3	1,5	1,2	1,1
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	185,6	1,4	2,4	2,3	1,1	1,1
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	162,0	4,3	2,7	2,4	1,1	1,2
6. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+ P.53	2,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	641,8	2,7	1,1	2,3	3,4	3,3
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	559,6	2,8	1,5	3,0	3,7	3,7
Bijdragen aan reële bbp-groei							
9. Finale binnenlandse vraag		689,1	2,4	1,7	1,7	1,0	1,0
10. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+ P.53	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	82,2	0,3	-0,2	-0,2	0,1	0,0

*cijfers voor 2018 zijn aangepast aan de hand van de CBS-realisaties.

Tabel 1b. Prijsontwikkelingen

	ESA- code	2018 mutatie- tempo	2019 mutatie- tempo	2020 mutatie- tempo	2021 mutatie- tempo	2022 mutatie- tempo
1. Bbp-deflator		2,1	2,2	1,4	1,7	1,7
2. Particuliere consumptiedeflator		1,9	2,3	1,4	1,7	1,6
3. HICP		1,6	2,3	1,4	1,5	1,5
4. Overheidsconsumptie- deflator		2,9	2,6	1,6	2,3	1,9
5. Investeringsdeflator		2,7	2,3	1,5	1,2	1,4
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)		2,0	0,3	1,0	0,9	1,0
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)		2,3	0,2	1,2	0,9	0,8

Tabel 1c. Arbeidsmarktontwikkelingen

	ESA- code	2018 niveau	2018 mutatie- tempo	2019 mutatie- tempo	2020 mutatie- tempo	2021 mutatie- tempo	2022 mutatie- tempo
1. Werkgelegenheid, personen (x 1000)		9328,0	2,5	1,3	0,5	0,0	-0,3
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		13365,0	2,4	1,0	0,5	0,1	-0,3
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		350,0	3,8	3,8	4,0	4,1	4,2
4. Arbeidsproductiviteit, personen		82,9	0,1	0,2	1,1	1,2	1,3
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		57,9	0,1	0,4	1,0	1,1	1,3
6. Loonsom van werknemers	D.1	371,5	5,1	4,5	3,2	3,0	2,3
7. Loonsom per werknemer (€)		39,8	2,4	3,4	2,6	2,9	2,6

* cijfers voor 2018 zijn aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

Tabel 1d. Sectorale saldi

% bbp	ESA- code	2018	2019	2020	2021	2022
1. Netto kredietverlening/kredietneming ten opzichte van de rest van de wereld	B.9	10,1	9,7	9,0	9,0	8,9
<i>waarvan:</i>						
- Saldo goederen en diensten		10,5	10,0	9,5	9,5	9,4
- Saldo primaire inkomens en overdrachten		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
- Kapitaalrekening		-0,8	-0,7	-1,0	-0,9	-0,9
2. Spaarsaldo van de particuliere sector	B.9	8,7	8,4	8,2	8,7	8,7
3. EMU-saldo	EDP B.9	1,5	1,2	0,8	0,2	0,0
4. Statistische discrepantie						

Tabel 2a Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid*

	ESA- code	2018 Niveau (mrd €)	2018 %bbp	2019 %bbp	2020 %bbp	2021 %bbp	2022 %bbp
Netto financieringssaldo (EDP B.9) per overheidssector							
1. Totale overheid		11,3	1,5	1,2	0,8	0,2	0,0
	S.13						
2. Centrale overheid		5,4	0,7	0,8	0,3	-0,2	-0,4
	S.1311						
3. Deelstaten		-	-	-	-	-	-
	S.1312						
4. Lokale overheid		-0,7	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	S.1313						
5. Sociale zekerheidsfondsen		6,7	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6
	S.1314						
Totale overheid (S13)							
6. Totale inkomsten		337,6	43,8	44,3	43,9	43,3	43,2
	TR						
7. Totale uitgaven		326,0	42,2	43,0	43,1	43,1	43,3
	TE						
8. EMU-saldo		11,3	1,5	1,2	0,8	0,2	0,0
	EDP B.9						
9. Rentelasten		6,9	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
	EDP D.41						
10. Primair saldo		18,3	2,4	1,9	1,4	0,8	0,6
11. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		-1,0	-0,1	-0,3	0,1	0,0	-0,1
Enkele componenten van inkomsten							
12. Totaal aan belastingen (=12a+12b+12c)		190,0	24,6	25,5	25,0	24,9	24,9
12a. Belastingen op productie en invoerheffingen		91,0	11,8	12,2	12,4	12,4	12,4
	D.2						
12b. Huidige belastingen op inkomen, vermogen, etc.		97,3	12,6	13,0	12,4	12,2	12,3
	D.5						
12c. Kapitaalheffingen		1,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	D.91						
13. Sociale lasten		112,1	14,5	14,2	14,3	14,0	14,0
	D.61						
14. Inkomen uit vermogen		6,2	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7
	D.4						
15. Overige		29,3	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7
16. Totale inkomsten (=6)		337,6	43,8	44,3	43,9	43,3	43,2
	TR						
Belastingdruk		301,4	39,1	39,6	39,3	38,8	38,8

* cijfers voor 2018 zijn voor regel 1 t/m 11, en 17 t/m 24 aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

	ESA- code	2018	2018	2019	2020	2021	2022
Enkele componenten van uitgaven		Mrd €	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
17. Loonsom van werknemers + intermediair verbruik	D.1+P.2	108,7	14,1	14,1	14,3	14,2	14,1
17a. Loonsom van werknemers	D.1	63,7	8,2	8,3	8,4	8,4	8,3
17b. Intermediair verbruik	P.2	45,0	5,8	5,8	5,9	5,9	5,8
18. Sociale uitkeringen		159,4	20,6	20,8	21,1	21,3	21,5
waarvan werkloosheidsuitkeringen		11,9	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5
18a. Sociale uitkeringen in natura via marktproductie	D.6311, D.6312 1, D.6313 1	78,2	10,1	10,4	10,5	10,7	10,9
18b. Sociale uitkeringen niet in natura	D.62	81,3	10,5	10,4	10,6	10,6	10,6
19. Rentelasten (=9)	EDP D.41	6,7	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
20. Subsidies	D.3	8,9	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
21. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	26,3	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5
22. Kapitaaloverdrachten		5,5	0,7	1,1	0,7	0,8	0,9
23. Overige		12,1	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5
24. Totale uitgaven (=7)	TE	326,0	42,2	43,0	43,1	43,1	43,3
PM: Overheidsconsumptie (nominaal)	P.3	186,1	24,1	24,4	24,7	24,8	24,9

Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten*

	2018 Niveau (mld. €)	2018 % bbp	2019 % bbp	2020 % bbp	2021 % bbp	2022 % bbp
1. Totale inkomsten bij ongewijzigd beleid	337,6	43,8	44,3	43,9	43,3	43,2
2. Totale uitgaven bij ongewijzigd beleid	326,0	42,2	43,0	43,1	43,1	43,3

* cijfers voor 2018 zijn aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

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

	2018 Niveau (mld. €)	2018 %bbp	2019 %bbp	2020 %bbp	2021 %bb p	2022 %bbp
1. Uitgaven aan EU- programma's die volledig worden gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.a Waarvan investeringsuitgaven volledig gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Cyclische werkloosheidsuitgaven	-0,8	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,2
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen	-1,4	-0,2	0,4	-0,5	-0,4	0,2
4. Stijging van de inkomsten gemandateerd bij wetgeving	1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

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

in procenten bbp	COFOG Code	2018	2022
1. Openbaar bestuur	1	4,3%	4,4%
2. Defensie	2	1,1%	1,3%
3. Openbare orde en veiligheid	3	1,9%	1,7%
4. Economische zaken	4	3,8%	3,5%
5. Milieubescherming	5	1,4%	1,4%
6. Huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen	6	0,3%	0,3%
7. Zorg	7	7,6%	8,2%
8. Recreatie, cultuur en religie	8	1,2%	1,2%
9. Onderwijs	9	5,1%	5,1%
10. Sociale zekerheid	10	15,9%	16,0%
11. Totale uitgaven	TE	42,5%	43,3%

Tabel 4. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid

in procenten bbp	ESA-code	2018	2019	2020	2021	2022
1. Bruto schuld		52,4	49,1	47,1	45,7	44,6
2. Mutatie in bruto schuldquote		-4,6	-3,3	-2,0	-1,4	-1,2
Waarvan:						
3. Primair saldo		2,4	1,9	1,4	0,8	0,6
4. Rentelasten	EDP D.41	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
5. Stock/flow-aanpassing en overige		-3,1	-2,0	-1,3	-1,2	-1,2
-Waarvan: verschil tussen cash en accruals		0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1
-Waarvan: netto-accumulatie van financiële activa		-0,7	-0,1	0,1	0,2	0,0
- Waarvan: Opbrengsten uit privatiseringen		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
-Waarvan: waarderingseffecten en overige		-0,7	0,0	0,1	0,2	0,0
Impliciete rente op schuld (procenten)		1,6	1,3	1,3	1,3	1,3
6. Liquide financiële activa (procenten bbp)		-0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
7. Netto schuld (7=1-6)		47,3	45,4	43,4	43,8	41,0
8. Schuldaflossing (bestaande obligaties) sinds het einde van vorig jaar (mld. euro)		5,1	3,7	3,7	1,9	3,5
9. Percentage schuld in vreemde valuta		0,7	0,1	0,0	0,0	0,0
10. Gemiddelde looptijd		7,7	8,0	-	-	-

Cijfers voor regels 1 t/m 5 aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

Tabel 5. Conjuncturele ontwikkelingen

in procenten bbp	ESA-code	2018	2019	2020	2021	2022
1. Reële bbp-groei		2,7	1,5	1,5	1,2	1,0
2. EMU-saldo totale overheid	EDP B.9	1,5	1,2	0,8	0,2	0,0
3. Rentelasten	EDP D.41	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
4. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		0,1	0,3	-0,1	0,0	0,1
4.a Waarvan aan de inkomstenkant		0,1	0,3	-0,1	0,0	0,1
4.b Waarvan aan de uitgavenkant		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potentiële bbp-groei		1,8	1,7	1,8	1,5	1,3
<i>Bijdragen aan groei</i>						
- Arbeid		0,9	0,7	0,7	0,4	0,1
- Kapitaal		0,6	0,7	0,7	0,7	0,6
- Totale factorproductiviteit		0,3	0,4	0,4	0,5	0,5
6. Output gap (EC-methode)		0,8	0,6	0,5	0,1	-0,2
7. Conjuncturele begrotingscomponent		0,5	0,4	0,3	0,1	-0,1
8. Voor de conjunctuur gecorrigeerd saldo (2-7)		1	0,8	0,5	0,1	0,1
9. Voor de conjunctuur gecorrigeerd primair saldo (8+3)		1,9	1,5	1,1	0,7	0,7
10. Structureel saldo (8-4)		0,9	0,6	0,6	0,1	0,1

Tabel 6. Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2018

in procenten bbp	ESA-Code	2018	2019	2020
Reële bbp-groei				
Actualisatie april '18		3,2	2,7	1,5
Huidige actualisatie		2,7	1,5	1,5
Vershil		-0,5	-1,2	0
EMU-saldo	EDP B.9			
Actualisatie april '18		0,7	0,9	0,5
Huidige actualisatie		1,5	1,2	0,8
Vershil		0,8	0,3	0,3
EMU-schuld				
Actualisatie april '18		52,1	48,4	46,0
Huidige actualisatie		52,4	49,1	47,1
Vershil		0,3	0,7	1,1

* cijfers voor 2018 zijn aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

Tabel 7. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

% bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Totale uitgaven	48,2	43,3	45,1	47,9	48,6	48,7
<i>waarvan:</i>						
<i>leeftijdsgelateerde uitgaven</i>	20,8	21,4	23,0	25,9	26,1	25,8
Pensioenuitgaven	6,2	6,8	7,2	8,2	8,0	7,7
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7	11,8	12,2	13,2	13,0	12,7
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5	4,9	5,5	6,4	6,1	5,7
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7	1,9	1,7	1,8	1,9	2,0
Beroepspensioenen (overheid)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gezondheidszorg (cure)	5,9	6,9	7,6	8,4	8,4	8,3
Langdurige zorg (care)	3,5	2,8	3,4	4,2	4,7	4,9
Onderwijsuitgaven	5,1	4,9	4,7	5,1	5,0	4,9
Overige leeftijdsgelateerde uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rente-uitgaven	1,8	0,7	1,6	1,4	1,7	2,2
Totale inkomsten	43,2	42,6	46,1	46,9	46,6	46,4
waarvan: inkomen uit bezit	2,7	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Reserves pensioenfondsen	138,8	174,0	172,8	164,0	153,4	148,4
waarvan: geconsolideerde publieke pensioenfonds reserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Systematische pensioenhervormingen						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8	5,3	6,7	7,0	6,3	5,7
Aannames						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5	1,1	2,1	1,5	1,4	1,5
Reële bbp-groei	1,0	1,6	1,8	1,5	1,7	1,5
Participatiegraad (mannen) (15-64)	83,4	85,8	86,6	87,4	87,2	87,5
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,4	75,8	76,7	77,7	77,8	78,1
Totale participatiegraad (15-64)	77,9	80,8	81,6	82,5	82,5	82,8
Werkloosheidsgraad (20-64)	4,5	4,5	4,7	4,7	4,7	4,7
Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking	16,2	20,7	24,9	27,4	27,1	27,2

Tabel 7a. Voorwaardelijke verplichtingen

% bbp	2018	2019
Overheidsgaranties	23.0%	22.6%
Waarvan garanties financiële sector	19.0%	18.3%

Tabel 8. Externe aannames

	2018	2019	2020
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	-0,3	-0,3	-0,2
Langlopende rente (jaargemiddelde)	0,6	0,4	0,6
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,2	1,1	1,1
Nominale effectieve wisselkoers*	2,8	-0,3	0,2
Bbp-groei, Wereld exclusief EU	4,1	3,8	3,8
Bbp-groei, EU	1,8	1,2	1,4
Groei van relevante buitenlandse markten	2,8	1,8	2,5
Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU	4,2	2,3	3,4
Olieprijs (Brent, USD per vat)	70,9	61,0	61,0

* procentuele mutaties t.o.v. een mandje van concurrenten