
Vergaderjaar 2013–2014

33 750

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
17 september 2013

Inkomsten centrale overheid

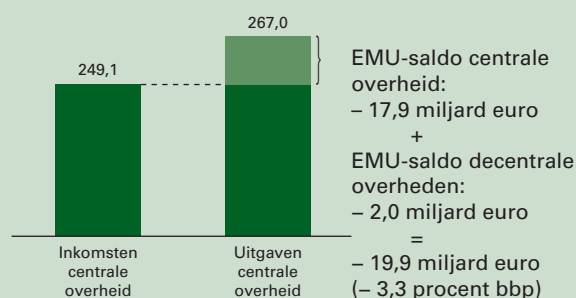
	2014	(in miljarden euro)
Indirecte belastingen (subtotaal)	74,1	
Omzetbelasting	44,1	
Accijnzen	11,7	
Overdrachts- en assurantiebelaasting	3,4	
Belastingen op een milieugrondslag	4,7	
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)	1,1	
Motorrijtuigenbelasting	3,8	
Invoerrechten	2,4	
Bankbelasting (inclusief resolutieheffing 2014)	1,5	
Verhuurderheffing	1,2	
Overig	0,3	
Directe belastingen (subtotaal)	62,8	
Loon- en inkomensbelasting	45,3	
Vennootschapsbelasting	12,9	
Dividendbelasting	2,4	
Schenk- en erfbelasting	1,6	
Overig	0,6	
Premies volksverzekeringen	44,7	
Premies werknemersverzekeringen	55,6	
Gasbaten*	11,9	
Totaal	249,1	

* De gasbaten zijn aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van deze Miljoenennota zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belasting-ontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 237,2 miljard euro (249,1 miljard euro minus 11,9 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 255,1 miljard euro (267,0 miljard euro minus 11,9 miljard euro).

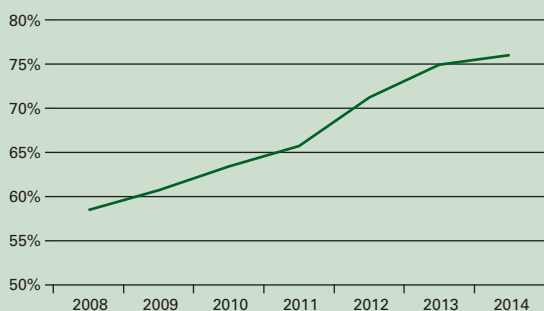
Overheidsfinanciën historisch (in miljarden euro)

Jaar	EMU-saldo centrale overheid	EMU-saldo decentrale overheden	Feitelijk EMU-saldo	EMU-schuld
2007	2,2	- 1,2	1,0	259
2008	5,8	- 2,7	3,1	348
2009	- 28,4	- 3,7	- 32,1	348
2010	- 25,3	- 4,8	- 30,1	372
2011	- 23,1	- 2,9	- 26,0	393
2012	- 21,8	- 2,5	- 24,3	427
2013	- 16,5	- 2,5	- 19,0	451
2014	- 17,9	- 2,0	- 19,9	466

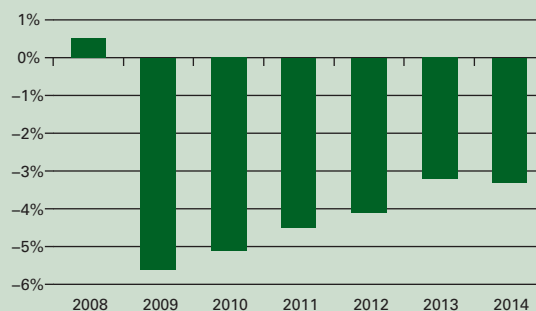
EMU-saldo 2014 (in miljarden euro)



EMU-schuld (in procenten bbp)



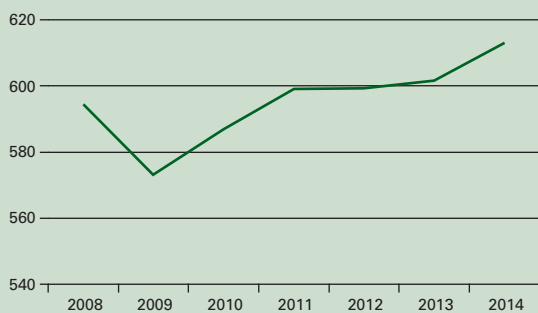
EMU-saldo (in procenten bbp)



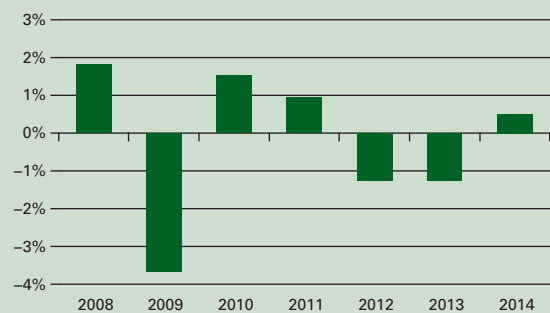
Uitgaven centrale overheid

	2014	(in miljarden euro)
Zorg	77,8	
Sociale zekerheid en Arbeidsmarkt	78,6	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	32,1	
Gemeente- en Provinciefonds	20,8	
Buitenlandse Zaken / Internationale Samenwerking	11,3	
Veiligheid en Justitie	10,4	
Infrastructuur en Milieu	10,2	
Rentelasten	8,9	
Defensie	7,2	
Economische Zaken	4,7	
Wonen en Rijksdienst	2,8	
Financiën	2,0	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0,6	
Overig	- 0,3	
Totaal	267,0	

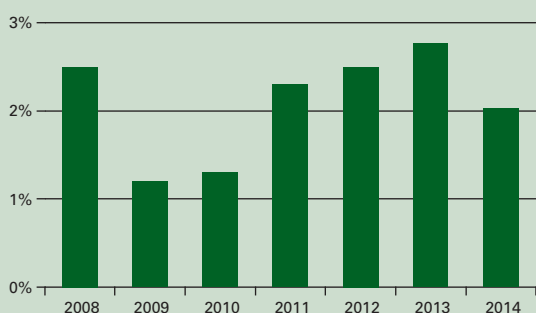
bbp (in miljarden euro)



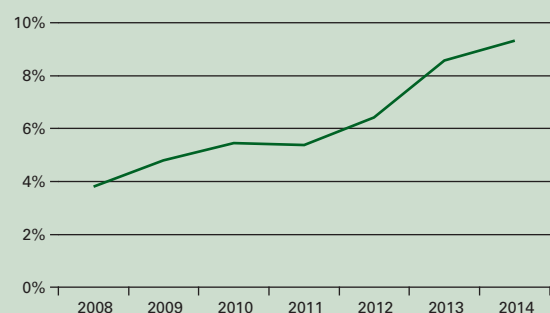
Economische groei (volumegroei bbp)



Inflatie (consumentenprijsindex)



Werkloosheid (niveau in procenten)



Inhoudsopgave Miljoenennota 2014

	Blz.
Voorwoord	7
1. Perspectief op duurzaam herstel	9
1.1 Nederland in een fase van balansherstel	14
1.2 Crisisbeleid en structurele hervormingen voor duurzame economische groei	20
1.3 Gezonde overheidsfinanciën: Nederland doet veel, maar een aanvullend beleidspakket is nodig	23
1.4 Tot slot	27
2. Minder schuld, meer groei	29
2.1 Nederland is fundamenteel sterk	30
2.2 De wereldeconomie biedt kansen voor Nederlandse groei	33
2.3 Versterken Europese muntunie belangrijk voor Nederland	38
2.4 Nederland: aanpakken binnenlandse onevenwichtigheden	48
2.5 Hoe de structurele groei te verhogen	64
3. Het budgettaire beeld	69
3.1 Inleiding en algemeen beeld	69
3.2 Maatregelen van het jaar 2014	70
3.3 Overheidsfinanciën in 2014	79
3.4 De overheidsfinanciën sinds het begin van de crisis	91
3.5 Inkomstenontwikkeling in 2013 en 2014	101
3.6 Kadertoetsingen	103
4. Integrale risicoanalyse	115
4.1 Inleiding	115
4.2 Garanties en achterborgstellingen	119
4.3 Leningen en financiële interventies	125
4.4 Impliciete risicogelateerde risico's	129
4.5 Risico's bij staatsdeelnemingen	131
4.6 Risico's bij decentrale overheden	132
4.7 Risico's bij instellingen die een publiek belang dienen	133
4.8 Onzekerheid in ramingen	136
4.9 Trendmatige ontwikkelingen	138
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	141
Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	148
Trefwoordenregister	150
Bijlagen bij de Miljoenennota	
De internetbijlagen worden gepubliceerd op overheid.nl	

Voorwoord

Nederland staat voor uitdagingen die vragen om een structurele aanpak. Enerzijds kampt Nederland nog met de gevolgen van de bankencrisis en eurocrisis. Anderzijds is er in onze eigen financiële huishouding een aantal structurele onevenwichtigheden dat aangepakt moet worden.

Al bij de start van het kabinet was duidelijk dat er geen gemakkelijk weg uit de crisis zou zijn. Met oog voor de welvaart en het welzijn van alle Nederlanders kiezen we ervoor om de problemen niet door te schuiven, maar aan te pakken. In deze eerste Miljoenennota van het kabinet Rutte-Asscher wordt verder invulling gegeven aan de afspraken uit het regeerakkoord.

Het financieel en sociaal-economisch beleid rust op drie pijlers: de schatkist op orde brengen, werken aan duurzame groei en een evenwichtige inkomensverdeling. De uitwerking van de afspraken uit het Regeerakkoord heeft inmiddels geleid tot een Sociaal Akkoord, een Woonakkoord, een Energieakkoord en een Zorgakkoord. Met een maatregelenpakket van zes miljard euro zetten we een noodzakelijke stap in het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Het kabinet heeft de fragiele economische groei hierbij zo veel mogelijk ontzien. Daarnaast nemen we een aantal gerichte maatregelen om de economie te stimuleren.

Nederland is gebaat bij structurele hervormingen die de basis leggen voor duurzame economische groei. Daarom kiezen we ervoor om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren en het pensioenstelsel te moderniseren. Ook nemen we maatregelen waardoor de zorg in de toekomst betaalbaar en toegankelijk blijft. Op de woningmarkt werken we aan het herstel van evenwicht. Dit doen we onder andere door te werken aan het geleidelijk afbouwen van schulden op lange termijn. Dit verbetert de financiële schokbestendigheid van huishoudens, banken, pensioenfondsen en de overheid.

De hervormingen raken ons allemaal. Het gaat immers om onze huizen, ons werk, onze gezondheid en onze ouderdomsvoorziening. Afhankelijk van ieders persoonlijke situatie krijgt iedere burger en elk bedrijf met deze veranderingen te maken. We geven ons hier rekenschap van en streven ernaar om de last die dit met zich meebrengt zo evenwichtig mogelijk te verdelen.

Met de maatregelen in deze Miljoenennota zetten we belangrijke stappen om ervoor te zorgen dat Nederland in de toekomst een welvarend land met duurzame economische groei en een sterk en sociaal fundament blijft.

Minister van Financiën,
Jeroen Dijsselbloem

1 Perspectief op duurzaam herstel

De langdurige recessie, en de naar verwachting bescheiden economische groei op de korte en middellange termijn vraagt veel van burgers en bedrijven. Het risico op werkloosheid is toegenomen, terwijl het voor bedrijven in een laagconjunctuur moeilijk ondernemen is. Ondanks deze moeilijke economische omstandigheden blijft Nederland een rijk en welvarend land. Internationaal scoort ons land hoog als het gaat om inkomen, productiviteit, export, internationale investeringen maar ook op voorzieningen als onderwijs en zorg, ons pensioenstelsel en inkomensverdeling. De kwaliteit van werknemers, de fysieke infrastructuur en de levensomstandigheden zijn hoog. Nederland heeft sterke instituties: de kwaliteit van het openbaar bestuur en de wetgeving, de beginselen van de rechtstaat, rechtszekerheid en veiligheid – de «harde» instituties. En goede «zachte» instituties: we zijn solidair, zijn oplossingsgericht en stellen orde op zaken wanneer dat nodig is. Dankzij deze combinatie van «hard» en «zacht» scoort Nederland nog steeds hoog op ranglijsten van «geluk» en landen van waar het prettig is om te leven, maar ook hoog op ranglijsten die iets zeggen over het investeringsklimaat.

De financiële crisis heeft evenwel forse kwetsbaarheden in onze economie blootgelegd. Internationale kwetsbaarheden in de financiële sector, Europese kwetsbaarheden in vormgeving van de muntunie, en specifieke problemen in de nationale economie. De hoge economische groei in de decennia voor de financiële crisis ging samen met een sterke opbouw van schulden van met name huishoudens en banken. Ook in ons pensioenstelsel werden kwetsbaarheden blootgelegd. En in korte tijd zijn overheidstekort en de staatsschuld sterk opgelopen. Balansen zijn verstoord. Het op orde brengen van balansen kost tijd en gaat niet zonder slag of stoot. Dit onvermijdelijke aanpassingsproces biedt Nederland – vanuit sterke fundamenten – perspectief op duurzaam herstel.

Deze Miljoenennota presenteert de eerste begroting van het kabinet Rutte-Asscher. Het financieel en sociaal-economisch beleid van dit kabinet kent drie onlosmakelijk met elkaar verbonden pijlers: werken aan duurzame groei, de schatkist op orde brengen, en een evenwichtige inkomensverdeling. Samen dragen ze onze welvaart en ons welzijn.

Met een omvangrijk pakket hervormingen op het gebied van de financiële sector, de woningmarkt, arbeidsmarkt, zorg en in de sfeer van pensioenen wordt gewerkt aan toekomstbestendige groei voor de Nederlandse economie. Deze hervormingen zijn op basis van het Regeerakkoord verder uitgewerkt in een reeks van afspraken met fracties en maatschappelijke organisaties, zoals het Woonakkoord, het Sociaal Akkoord, het Zorgakkoord en het Energieakkoord. Die afspraken staan.

Het werken aan duurzame economische groei is onlosmakelijk verbonden met het werken aan herstel van de overheidsfinanciën met een scherp oog voor economisch herstel en een evenwichtige inkomensverdeling. Ook bij de overheid moet de balans worden hersteld en het kabinet zet daartoe opnieuw een belangrijke stap. Onderstaande tabel 1.1. presenteert het pakket met een totale omvang van structureel 6 miljard aan besparingen (Paragraaf 3.2 in Hoofdstuk 3 van deze Miljoenennota bevat een uitgebreidere tabel inclusief een technische toelichting).

Tabel 1.1 Aanvullend beleidspakket

Maatregel	2013	2014	2015	2016	2017	struc
In miljoenen euro; – = saldoverbeterend						
Zorg		– 1.475	– 760	– 1.010	– 1.260	– 1.260
Zorgaming/zorgakkoord		– 250	– 500	– 750	– 1.000	– 1.000
Terugdraaien maatregel lage ziekte last			1.200	1.200	1.200	1.200
Zorgtoeslag op basis van gemiddelde premie incl. collectieve contracten		– 320	– 320	– 320	– 320	– 320
Geneesmiddelen		– 750	– 900	– 900	– 900	– 900
Overig (o.a. grensoverschrijdende zorg)		– 155	– 240	– 240	– 240	– 240
Sociale zekerheid		165	– 654	– 1.147	– 1.139	– 1.145
Gefaseerde invoering huishoudentoeslag		279	– 489	– 989	– 989	– 1.000
AO-tegemoetkoming		– 114	– 165	– 158	– 150	– 145
Rijksbegroting	125	– 1.450	– 1.615	– 1.472	– 1.350	– 1.544
Extra bijdrage revolverend fonds energiebesparing		35				
Pakket kredietverlening MKB	95					
Verhoging kredietplafond Qredits	30					
Korting loonruimte 2014 collectieve sector excl. zorg (loonsombernadering)		– 750	– 750	– 750	– 750	– 750
Prijsbijstelling 2013 (gecorrigeerd voor saldo generale mutaties)		– 579	– 709	– 566	– 444	– 638
Ramingsbijstellingen onderwijs (o.a. leerlingaantallen)		– 204	– 204	– 204	– 204	– 204
Investering kwaliteit onderwijs		204	204	204	204	204
Bijdrage departementale begrotingen (excl. SZW en VWS)		– 156	– 156	– 156	– 156	– 156
Belastingen en premies	1.574	– 2.700	– 2.236	– 2.211	– 2.161	– 1.666
<i>vv niet lastenrelevante inkomsten</i>		–	–	–	–	–
	195	1.499	495	495	495	0
Fiscale behandeling stamrechten		– 2.065	– 840	– 840	– 840	– 420
Bevriezen belastingschrijven en heffingskortingen		– 981	– 981	– 981	– 981	– 981
Inhouden lastenveloppen bedrijfsleven		– 640	– 640	– 640	– 640	– 640
Verlengen werkgeversheffing hoge inkomens (crisisheffing)		– 500				
Versnellen verhoging arbeidskorting		785				
Verzachten versobering zelfstandigenaftrek (winstbox)			200	200	200	200
Begunstiging lokaal opgewekte duurzame energie		10	10	10	10	10
Afschaffen integratieheffing BTW		95	95	95	95	95
Verruimen schenkbelasting	20	80				
Verruimen willekeurige afschrijving investeringen	252	146	– 75	– 75	– 75	0
Koopkrachtpakket		250	295	295	295	295
Lastenverlichting bedrijven	1.302	150	200	225	275	275
Niet doorgaan inkomensafhankelijk eigen risico en afbouwen algemene heffingskorting		– 30	– 500	– 500	– 500	– 500
Overig	25	– 548	– 755	– 170	– 108	– 554
Kasritme revolving fund OS, intensivering natuur en veiligheid		– 290	– 290	240	340	0
Ex ante doorwerking Gemeentefonds / Provinciefonds	25	– 258	– 465	– 410	– 448	– 554
Totaal		– 6.008	– 6.020	– 6.010	– 6.018	– 6.169

Bij de samenstelling van het pakket worden de gevolgen voor ondernemerschap en werkgelegenheid zo veel mogelijk beperkt, wordt het onderwijs ontzien en is ruimte gemaakt voor een aantal stimulerende maatregelen. Deze maatregelen zijn gericht op het beter benutten van bestaande vermogens om schulden te verminderen en nieuwe investeringen mogelijk te maken. Zo wordt

vermogen, dat zich nu (deels) buiten de actieve economie bevindt, gemobiliseerd. Hoofdstuk 3 beschrijft het resulterende budgettaire beeld en het volledige aanvullend beleidspakket in meer detail.

Deze besparingen richten zich in eerste instantie op de zorg, de sociale zekerheid en de collectieve sector. Via het Zorgakkoord wordt de trend van stijgende zorguitgaven verder omgebogen. In de sociale zekerheid wordt gefaseerd een huishoudentoeslag ingevoerd, waarin de huidige zorgtoeslag, kindgebondenbudget, huurtoeslag en een-ouderenscomponent worden geïntegreerd. Dit maakt het stelsel eenvoudiger, transparanter en vergroot de doelmatigheid van inkomensondersteuning. De uitgaven aan salarissen in de collectieve sector worden beperkt door werk boven inkomen te stellen, terwijl de soberheid van het overheidsapparaat verder wordt vergroot. Samen met een aantal belasting en premie-maatregelen zoals het niet indexeren van belastingschijven en een verlenging van de crisisheffing wordt de overheidsbegroting structureel weer meer in lijn gebracht met de nieuwe economische realiteit.

BOX 1.1 Hoofdpunten stimuleringsmaatregelen

Kapitaal voor balansherstel en de economie.

- *Verruimen willekeurige afschrijving investeringen* (400 miljoen euro). Vanaf juni 2013 tot en met 31 december 2013 wordt ondernemers de mogelijkheid van willekeurige afschrijving geboden (voor ten hoogste 50 procent van de af te schrijven aanschaffings- of voortbrengingskosten). Hiermee wordt de liquiditeits- en financieringspositie verbeterd van bedrijven die voor vervangings- of uitbreidingsinvesteringen staan.
- *Een Nederlandse investeringsinstelling (NII)*. Samen met pensioenfondsen, verzekeraars en banken wordt de Nederlandse Investeringsinstelling (NII) opgericht: een intermediair die door bundeling van kennis en expertise, de vorming van benodigde standaardisatie en schaalgrootte vraag naar en aanbod van (lange termijn) financiering bijeenbrengt. Het doel is verbreding van de financieringsmogelijkheden voor rendabele investeringen en ontwikkeling van proposities die door marktfalen niet uit zichzelf tot stand komen. De NII richt zich op de maatschappelijke opgaven van Nederland, onder andere op het gebied van de zorg, energie, infrastructuur, schoolgebouwen, wonen en duurzaamheid en regionale initiatieven. Op korte termijn wordt in gezamenlijk overleg een kwartiermaker aangesteld die vorm geeft aan een instelling die na een paar jaren op eigen benen kan staan. In dit kader beziet het kabinet tevens de mogelijkheden om de Nationale Hypotheekinstelling (NHI) op te richten, die op termijn in de NII geplaatst zou kunnen worden. Het idee hierbij is dat hypotheekverstrekkers hun NHG-hypothekeken via de NHI stabielier kunnen laten financieren door (internationale) institutionele beleggers. Dit kan de concurrentie op de hypotheekmarkt bevorderen en de hypotheekrente voor consumenten drukken. De praktische uitwerking van een NHI is een delicaat proces dat vraagt om een zorgvuldige aanpak. Daarbij is het van belang dat het NHI niet wordt gekwalificeerd als ongeoorloofde staatssteun en dat de materiële risico's voor het Rijk niet toenemen.
- *Uitbreiding bedrijfsfinanciering* (125 miljoen euro in 2013). Om ervoor te zorgen dat in de kern gezonde bedrijven kunnen blijven investeren neemt het kabinet verschillende (aanvullende) maatregelen om de kredietverlening aan (innovatieve) bedrijven

te ondersteunen, onder meer via een verruiming van het innovatiekrediet, de BMKB en de GO. Het plafond van Qredits (voor microfinanciering) wordt verhoogd. Verzekeraars zijn overeengekomen om 140 miljoen euro te investeren in een MKB-investeringsfonds en 30 miljoen euro bij te dragen aan Qredits. Ook pensioenfondsen overwegen bij te dragen. Het kabinet maakt geld vrij voor het stimuleren van *informal investors* en innovatieve bedrijven (vroege fase financiering), waarbij maximale aansluiting wordt gezocht bij het MKB-investeringsfonds van verzekeraars. Ook wordt op de begroting van EZ geld vrij gemaakt om alternatieve financieringsvormen, zoals *crowdfunding* en kredietunies, te ondersteunen. Tot slot is het kabinet, mede naar aanleiding van de adviezen van de topsector water, in gesprek met banken en exporteurs om te bezien of het aanbod van exportfinanciering kan worden verbeterd via een aanpassing van de exportkredietgarantie. Het idee hierbij is dat de bestaande exportkredietgarantie geschikt wordt gemaakt voor een grotere groep van investeerders en ook toepasbaar wordt voor kleinere exporttransacties. Het kabinet erkent aldus het belang van een goede concurrentiepositie voor Nederlandse exporteurs in een globaliserende wereld.

- *Verruimen schenkbelasting* (100 miljoen euro). Er komt een tijdelijke uitbreiding (van 1 oktober 2013 tot en met 31 december 2015) van de verhoogde vrijstelling in de schenkbelasting voor de eigen woning. Het huidige bedrag van de eenmalig verhoogde vrijstelling voor schenking ouders aan kinderen van circa 50.000 euro wordt verhoogd naar 100.000 euro en de beperking tot schenkingen van ouder aan kind vervalt. Dit betekent dat iemand van ieder willekeurige derde eenmalig een onbelaste schenking mag krijgen van maximaal 100.000 euro ten behoeve van de eigen woning.
- *Vrijval stamrechten*. Vanaf 1 januari 2014 wordt het voor bestaande stamrechten mogelijk gemaakt om de volledige aanspraak bij banken, verzekeraars of bij een stamrecht BV fiscaal vriendelijk in één keer op te nemen. De stamrechtvrijstelling voor nieuwe ontslagvergoedingen wordt per 1 januari 2014 afgeschaft.
- *Ondersteuning bouwactiviteiten en doorstroming woningmarkt*. De afschaffing van de integratieheffing maakt het aantrekkelijker het voor ondernemers om oude leegstaande kantoren om te bouwen en te verhuren als woningen en voor verkoop bestemde nieuwbouwwoningen in afwachting van de verkoop tussentijds te verhuren. Om de woningmarkt te stimuleren zijn in het Woonakkoord belangrijke afspraken gemaakt, onder meer door ruimte te bieden aan koopstarters en huiseigenaren met restschulden. Ook zijn extra middelen vrijgemaakt voor energiebesparing. In aanvulling hierop kunnen restschulden onder strikte voorwaarden worden meegefinancierd onder de beter gerichte en beter vormgegeven NHG-regeling.

Impuls voor energiebesparing en duurzaamheid.

Het kabinet heeft samen met werkgevers-, werknemers-, milieuorganisaties overeenstemming bereikt over een breed gedragen Energieakkoord dat bijdraagt aan duurzame economische groei. Zo is afgesproken om 14 procent duurzame energie te realiseren in 2020 en 16 procent in 2023, passend binnen het kabinetsstreven naar een volledig duurzame energievoorziening. Een onderdeel hiervan is dat het voor burgers fiscaal aantrekkelijker wordt om lokaal in coöperatief verband duurzame energie op te wekken. Ook zijn afspraken gemaakt over de sluiting van oude kolencentrales en beperking van

de bijstook van biomassa, en komt structureel 50 miljoen euro extra beschikbaar voor energie-innovatie. Een andere belangrijke pijler van het akkoord is een ambitieus energiebesparingsprogramma. Nog dit jaar wordt een revolverend fonds voor energiebesparing opgericht. Doel van het fonds is het verstrekken van leningen aan eigenaar-bewoners en verhuurders ten behoeve van energiebesparing. De totale bijdrage aan het fonds door de overheid bedraagt nu 185 miljoen euro, waaraan marktpartijen het drievoudige zullen toevoegen, waardoor het totale fonds een omvang kan hebben van driekwart miljard. Voor een subsidieregeling voor energiebesparing bij verhuurders van sociale huurwoningen komt daarnaast 400 miljoen euro beschikbaar. Tot slot reserveert het kabinet in deze kabinetsperiode circa 70 miljoen euro voor diverse ondersteunende maatregelen, zoals het oprichten van een expertisecentrum voor energiebesparing en een betere handhaving van de Wet milieu-beheer. Deze en alle andere afspraken uit het akkoord zullen de komende jaren zekerheid bieden aan investeerders, werkgelegenheid creëren (o.a. in de bouw) en innovaties uitlokken die bijdragen aan versterking van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven.

Een beter werkende arbeidsmarkt

Veel van bovenstaande maatregelen zullen de economie en de werkgelegenheid ondersteunen. In het Sociaal Akkoord is voor 2014 en 2015 ook jaarlijks 300 miljoen euro beschikbaar gesteld voor van-werk-naar-werk en intersectorale scholing. In aanvulling hierop wordt in dit aanvullende beleidspakket ingezet op het aantrekkelijker maken van werk door in 2014 al bijna 800 miljoen euro extra vrij te maken voor het verhogen van de arbeidskorting met 250 euro. Verder worden de arbeidskosten voor bedrijven gedrukt via een omvangrijke lastenverlichting van 1,3 miljard euro in 2013. Dit betreft een compensatie van de inhaalpremie bij de sectorfondsen voor de Werkloosheidswet (WW). De hogere lastendeckende premie die ontstaat als gevolg van stijgende uitgaven in het sectorfonds door de hogere werkloosheid wordt ook gedeeltelijk gecompenseerd.

Bij het op orde brengen van de overheidsfinanciën hoort een evenwichtige verdeling van de rekening. Makkelijke oplossingen zijn hierbij niet voorhanden. De offers die de komende jaren worden gevraagd zijn groot en komen bovenop eerder beleid. Wanneer met een ingrijpend pakket aan maatregelen het verder uit balans raken van de begroting wordt voorkomen, is altijd sprake van forse inkomenseffecten. De gevolgen voor de koopkracht aan de onderkant van het inkomensgebouw vergen extra aandacht. Het pakket bevat daarom een aantal gerichte maatregelen om een evenwichtig koopkrachtpakket te bewerkstelligen, zoals een eenmalige uitkering voor sociale minima. Als onderdeel hiervan wordt in deze Miljoenennota 250 miljoen euro ingezet voor ondersteuning van de koopkracht in 2014 en bijna 300 miljoen euro in de jaren daarna.

Werken aan duurzaam herstel van de economie, de begroting in een verstandig tempo op orde brengen en steeds het belang van een evenwichtige inkomensverdeling scherp voor ogen houden. Op die drie pijlers is deze Miljoenennota gebouwd. In de wetenschap dat het herstel nog een forse inspanning van eenieder zal vragen, werkt het kabinet aan een nieuw perspectief. Gegeven de omvang van de opdracht waar we voor staan, blijft het kabinet inzetten op brede steun. In het belang van Nederland.

1.1 Nederland in een fase van balansherstel

De huidige laagconjunctuur kent een lange aanloop. In de tweede helft van de jaren '90 groeide de Nederlandse economie met gemiddeld ongeveer 4 procent per jaar. Naast de uitvoer, groeiden de binnenlandse bestedingen in deze jaren sterk. Ten dele kwam dit door een sterke groei van de arbeidsparticipatie in deze jaren en de gerelateerde inkomensontwikkeling.¹ De groei van binnenlandse bestedingen kwam ook voor een aanzienlijk deel voort uit kredietverlening en vermogenswinsten, zoals huizenprijzen en aandelenvermogen.² Een forse groei van hypotheekleningen vertaalde zich in deze periode in consumptieve bestedingen (bijvoorbeeld woningverbeteringen als nieuwe badkamers en keukens) en voedde huizenprijzen. Na de eeuwwisseling nam de intensiteit van dit proces af, maar onevenwichtigheden bleven zich opbouwen.

Voorafgaand aan de crisis groeiden de consumptie en schulden van huishoudens in Nederland sterk. Figuur 1.1 toont links hoe tussen 1995 en 2008 woninghypotheken en huizenprijzen aanzienlijk sneller groeiden dan het bruto binnenlands product (bbp). Ook de consumptie van huishoudens en het bbp groeiden in de tweede helft van de jaren '90 onstuimig. Na de eeuwwisseling nam het groeitempo van de consumptie echter aanzienlijk af. Dit werd ingegeven door een minder snelle groei van vermogens, maar ook door stagnatie van het beschikbare gezinsinkomen.³ Tot en met 2008 bleef de groei van woninghypotheken hoog. De groei van huizenprijzen bleef zo een stimulerende werking op de consumptie houden. De rechter figuur laat zien dat de vrije besparingen van huishoudens sinds 2003 negatief zijn: de consumptie was groter dan het beschikbare gezinsinkomen. De vrije besparingen waren daarbij ook veel lager dan historisch gebruikelijk. Hoewel de netto vermogenspositie van huishoudens gemiddeld genomen sterk positief was en is, bleek de gelijktijdige oploop van huizenprijzen en hypotheekschulden een risico voor veel mensen die in de jaren voorafgaand aan de crisis een huis hadden gekocht.

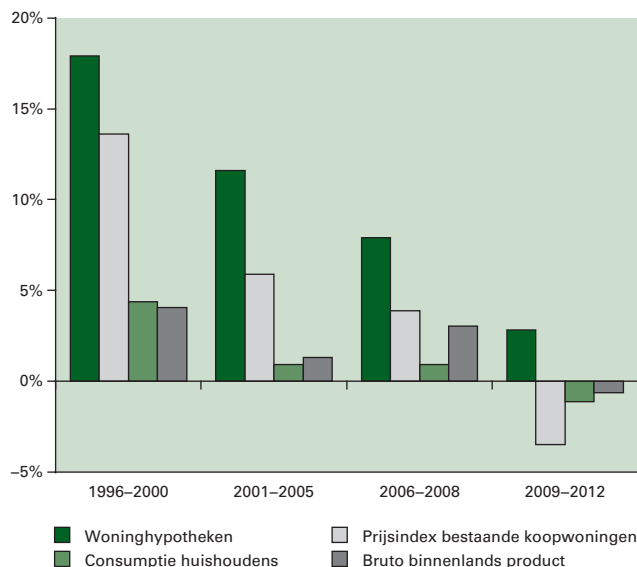
¹ Het aantal tweeverdienerhuishoudens groeide van 36 procent van de huishoudens onder 65 jaar in 1990 naar 47 procent in 2000 en 57 procent in 2009 (bron: CBS).

² In de periode 1990–2000 stegen de huizenprijzen met 160 procent en de AEX met 450 procent. Volgens berekeningen van DNB nam het vermogen van huishoudens hierdoor met naar schatting ongeveer 1 biljoen euro (1.000 miljard) toe, ofwel jaarlijks met gemiddeld 55 procent van het beschikbare gezinsinkomen (bron: DNB jaarverslag, p. 17).

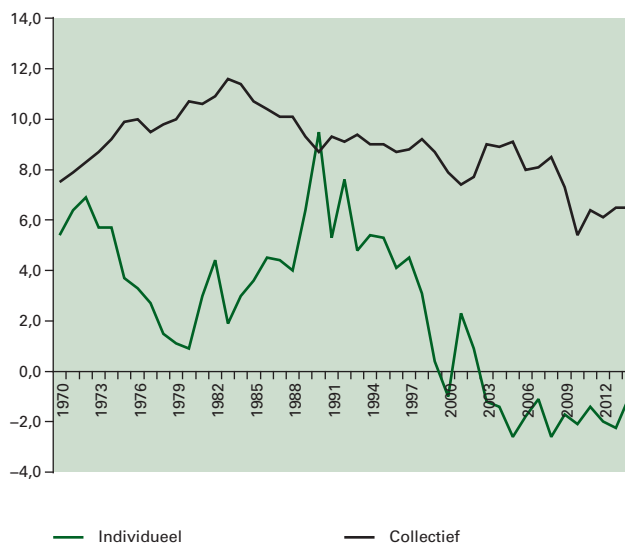
³ Zie DNB Bulletin, *Minder geld in de gezinsportemonnee*, 23 juli 2013. Uit de analyse van DNB blijkt dat het gezinsinkomen sinds 2000 is achtergebleven bij de groei van het bbp. Het bedrijfsleven heeft zijn inkomensaandeel weten te vergroten en een steeds groter deel van wat in Nederland wordt verdiend komt huishoudens op een andere manier ten goede, namelijk in de vorm van collectieve zorguitgaven en toekomstige pensioenaanspraken.

Figuur 1.1 Groei hypotheek en afnemende vrije besparingen

Gemiddelde jaarlijkse groei hypotheek, huizenprijzen, consumptie en bbp (bron: DNB en CBS)



Besparingen huishoudens als procenten beschikbaar gezinsinkomen (bron: CPB, bijlage 5 MEV)



In deze ontwikkelingen verschilt Nederland van de landen om ons heen. In Duitsland zijn de huizenprijzen en de consumptie in de afgelopen decennia bijvoorbeeld beduidend trager gestegen, waardoor daar nu sprake is van een andere woningmarktdynamiek. Dit geldt ook voor landen als Frankrijk en België. Hoofdstuk 2 laat zien dat de Nederlandse economie over een langere periode goed presteert: in 1997 lag onze welvaart (bbp per capita) vlak boven het gemiddelde van de eurozone. Momenteel heeft Nederland één van de hoogste bbp per capita cijfers van de Europese Unie.

De financiële crisis was een kantelpunt. Vijf jaar geleden, op 15 september 2008, vroeg de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers surseance van betaling («chapter 11») aan. De financiële crisis – die zich tot dat moment leek te concentreren op enkele specifieke vermogensmarkten – escaleerde. De wereldeconomie kreeg een forse klap van het opdrogen van geld- en kapitaalmarkten en de forse terugval van de mondiale handel in de laatste maanden van 2008. In Europa bleek in 2009 dat de verslechterde concurrentiepositie en fors toegenomen kredietverlening in sommige eurolanden niet langer houdbaar was. In de wereldwijde crisissomgeving waarbij investeerders kritischer kijken naar de risico's, konden Zuid-Europese banken en overheden zichzelf niet langer financieren, waardoor een acuut risico ontstond voor de Europese financiële stabiliteit. In deze crisissomgeving bleek dat de schokbestendigheid van balansen van banken, huishoudens en pensioenfondsen grenzen kende.

De schok van de crisis vertaalt zich in een fase van balansherstel en mogelijk langdurig lagere groei. De Nederlandse economie bevindt zich momenteel in een fase van balansherstel, waarbij huishoudens, banken, pensioenfondsen en overheden werken aan herstel van de vermogenspositie.⁴ Nederland kent een grote financiële sector

⁴ Voor een scherpe diagnose van de werking van een balansrecessie, zie Moons en Christoffels

(banken, verzekeraars en pensioenfondsen), terwijl de balans van huishoudens in de jaren voorafgaand aan de crisis snel is gegroeid: tegenover een toenemend huizenvermogen stonden nog sneller toenemende hypotheekschulden. De crisis heeft laten zien dat niet alleen banken, maar ook burgers kwetsbaar zijn voor waardedalingen van bezittingen. Vooral door de huizenprijsdalingen staan veel huizenbezitters met hun hypotheek «onder water» (de hypotheekschuld is dan groter dan de actuele waarde van het huis). Tussen 2008 en 2011 is het aandeel huishoudens met onderwaarde verdubbeld van 13 procent tot 25 procent, waarbij vooral de jongere huishoudens zijn getroffen.⁵ In de afgelopen jaren zijn huizenprijzen verder gedaald en is dit aantal gestegen. Balansherstel zet onoverkomelijk een rem op consumptie en nieuwe investeringen. Ervaringen uit het verleden laten hierbij zien dat het herstel vanuit een financiële crisis, met name wanneer sprake is van een verstoorde balansverhouding in de private sector, veel tijd vergt.⁶ Bovendien ligt de economische groei in zo'n periode van herstel langdurig lager dan men op basis van de voorgaande jaren gewend was.

De vergrijzing is daarbij nu daadwerkelijk ingetreden. Naast conjuncturele factoren zoals balansherstel en een financiële crisis, beïnvloeden ook structurele factoren het groeipotentieel van de Nederlandse economie in de komende periode. De naoorlogse babyboomgeneratie verlaat op dit moment de arbeidsmarkt. Met een minder snel groeiend en binnenkort krimpend arbeidsaanbod zal de economie in de toekomst minder sterk groeien dan in het verleden.⁷ Het Centraal Planbureau (CPB) rekent deze kabinetsperiode met een gemiddelde *potentiële* groei van 1,3 procent per jaar. In de periode 2008–2012 was dit nog 1,6 procent gemiddeld en bijvoorbeeld in de periode 1998–2002 nog 2,7 procent gemiddeld per jaar.

Balansherstel vraagt veel van burgers en bedrijven. Balansherstel betekent dat huishoudens meer gaan sparen (om bijvoorbeeld af te lossen op de hypotheek) en minder consumeren. Balansherstel in de financiële sector betekent dat banken nieuw kapitaal moeten aantrekken of hun balans moeten verkorten. Dit laatste kan op vele manieren, bijvoorbeeld door buitenlandse bezittingen te verkopen, maar kan er ook toe leiden dat banken minder geld uitlenen. Economische stagnatie uit zich in minder productie, minder werkgelegenheid en een oplopende werkloosheid. De productie en werkgelegenheid in de marksector zijn beide met ongeveer 5 procent gedaald ten opzichte van de piek vóór de crisis. Achter deze landelijke gemiddelden zitten grote sectorale verschillen. In sommige arbeidsintensieve sectoren, zoals bijvoorbeeld de nieuwbouw van koopwoningen, is de teruggevalen productie in zeer sterke mate voelbaar. Andere meer op het buitenland of op de publieke sector gerichte sectoren zoals internationale handelsbedrijven, delfstoffenwinning of zorg en onderwijs, zitten in minder zwaar weer. Maar ook hier is het effect van de crisis duidelijk merkbaar.

(2009). «Geen winstmaximalisatie, maar schuld minimalisatie». *Kwartaalschrift Economie* nr 2, pp. 211–218. Moons en Christoffels beschrijven hierin hoe lage rentes bij verstoorde balansverhoudingen zich niet vertalen in meer bestedingen en/of investeringen.

⁵ Begin 2011 waren er 4,2 miljoen huishoudens met een eigen woning. Bij ruim één miljoen was de waarde van deze woning op dat moment lager dan de fiscale hypotheekschuld. Bij bijna zes op de tien eigen woningen die onder water staan, is de eigenaar jonger dan 40 jaar (Bron: CBS webmagazine, 21 maart 2013).

⁶ Zie bijvoorbeeld Reinhart en Rogoff (2009). «*This time is different. Eight Centuries of Financial Folly*». Princeton University Press, Koo (2011). «The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics» *real-world economics review*, no 58, pp.19–37 of Jorda, Schularick en Taylor (2012). «When credit bites back: leverage, business cycles, and Crises» *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper series* (eerder uitgebracht als NBER working paper No 17621).

⁷ Zie CPB Policy Brief 2012/01 Juni-raming 2012, tabel 2.1, p.12.

De werkloosheid is ondertussen- gedreven door minder werkgelegenheid en een toegenomen arbeidsaanbod⁸ – opgelopen naar bijna 700 duizend mensen.⁹ Figuur 1.2 schetst de arbeidsmarktontwikkelingen. Het werkloosheidspercentage is met name het laatste jaar sterk gestegen. In absolute aantallen is de werkloosheid onder ouderen relatief sterker toegenomen dan de werkloosheid onder andere leeftijdscategorieën. In vergelijking met andere Europese landen is het niveau van de werkloosheid in Nederland nog altijd relatief laag, maar de oploep sinds 2011 sterk. Deze oploep hangt deels samen met een toegenomen arbeidsaanbod; de ontwikkeling van de werkgelegenheid is relatief bestendig.¹⁰ Maar ook nu geldt dat het aantal banen sinds 2011 afneemt, waarbij ook een verschuiving optreedt: sinds de werkgelegenheid (gemeten aan het aantal banen) piekte in het eerste kwartaal van 2009 op 9,3 miljoen banen, werken in het tweede kwartaal van 2013 circa 250 duizend mensen minder in loondienst en zijn er circa 100 duizend zelfstandigen bijgekomen op de arbeidsmarkt. Deze ontwikkelingen geven aan dat bij de structurele opgave om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, voldoende oog moet zijn voor de conjuncturele dynamiek van dit moment. Op korte termijn wordt het arbeidsmarktbeleid daarom gericht op behoud van werkgelegenheid door middel van een extra stimulans en een sectorale aanpak. Het kabinet werkt samen met sociale partners aan een nieuwe balans tussen vast en flexibel en hervormingen van de WW en het ontslagrecht worden later ingevoerd.

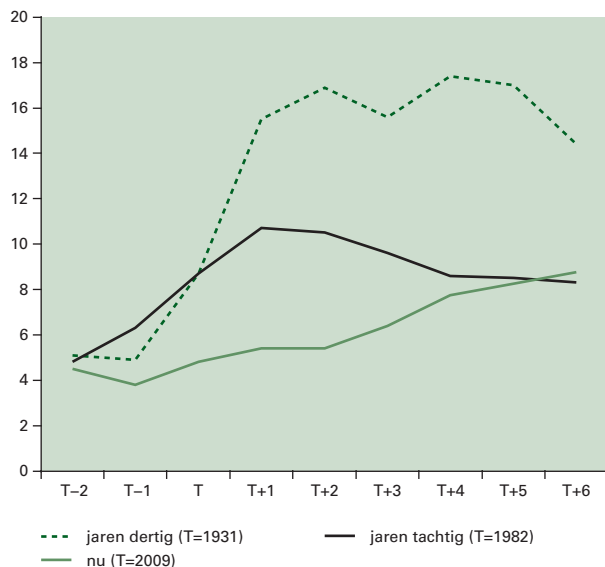
⁸ Gedurende de afgelopen jaren is het arbeidsaanbod blijven toenemen, vooral als gevolg van een toenemende arbeidsparticipatie van oudere werknemers en vrouwen.

⁹ CBS, nationale definitie, juli 2013

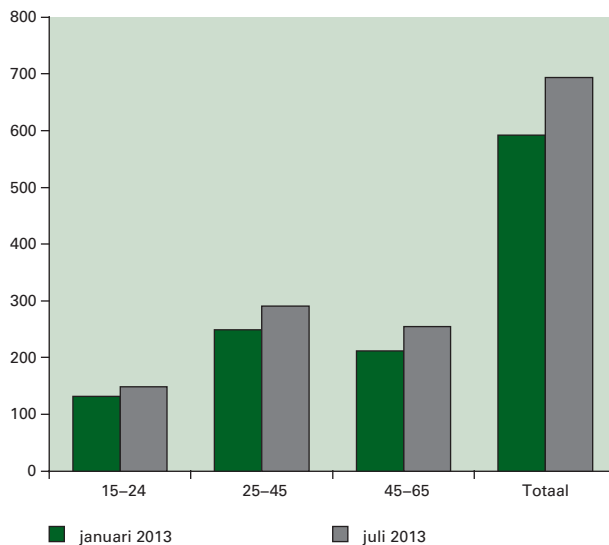
¹⁰ Sinds het uitbreken van de crisis is het aantal banen en het aantal werkzame personen veel minder gekrompen dan de binnenlandse productie. Dit is het gevolg van het grootschalige «hamsteren» van arbeid door bedrijven (*labour hoarding*). In de beginjaren van de crisis was dit in grote mate het geval, maar ook in het eerste kwartaal van 2013 kromp de binnenlandse productie jaar-op-jaar bijvoorbeeld meer dan dat de werkgelegenheid afnam.

Figuur 1.2 Arbeidsmarktontwikkelingen

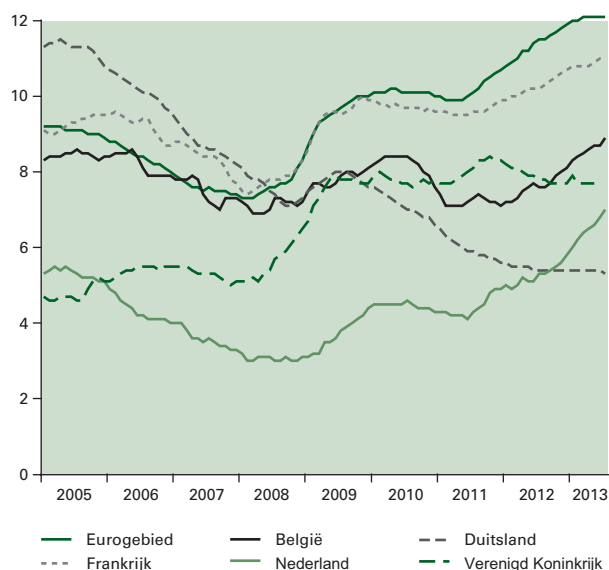
**Werkloosheidspercentage in drie crises vergeleken
(procenten beroepsbevolking, CBS, nationale definitie)**



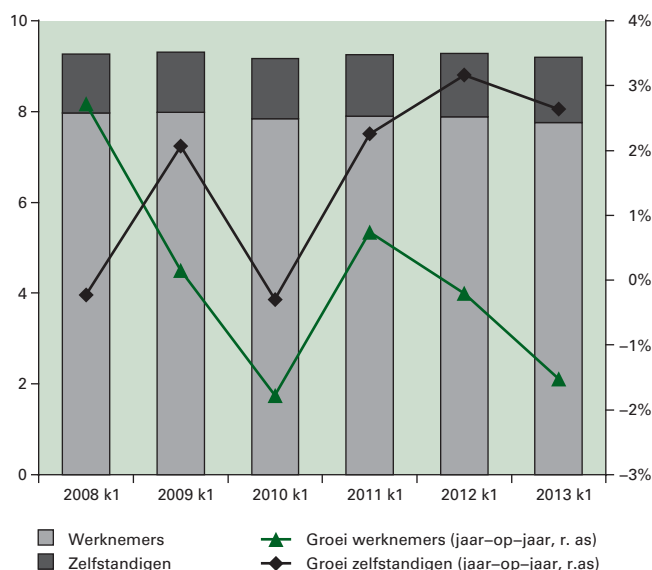
**Oploop werkloosheid in het afgelopen half jaar
(duizenden, CBS, nationale definitie)**



**Werkloosheidspercentage in een aantal Europese landen
(Eurostat, internationale ILO-definitie)**



Ontwikkeling arbeidsvolume (mln banen, CBS)



De koopkracht staat ook in 2014 onder druk. Daardoor neemt de koopkracht af voor het vijfde jaar op rij. Het CPB raamt voor 2014 een verdere daling van de koopkracht, met $- \frac{1}{2}$ procent in doorsnee.¹¹ Deze negatieve ontwikkeling van de koopkracht laat voor een belangrijk deel het offer zien dat van alle mensen wordt gevraagd. De cijfers en koopkrachtplaatjes zijn een gedeeltelijke en gestileerde weergave van de echte pijn die in veel huiskamers wordt ervaren. De daadwerkelijke pijn van niet-vrijwillige werkloosheid is natuurlijk veel groter dan wat ooit zou

¹¹ Mediaan alle huishoudens

kunnen blijken uit de cijfers. Om die reden is het van belang om verder te kijken dan de tabellen en figuren en oog te hebben voor de meest getroffen. Deze groep heeft de minste buffers om op terug te vallen en heeft potentieel het meest te verliezen bij bezuinigingen van de overheid op bijvoorbeeld de sociale zekerheid.

Ouderen worden vaak gezien als een kwetsbare groep: in sommige gevallen klopt dit beeld, in sommige gevallen ook niet meer. Het beeld is dat ouderen vaak arm, ziek en en hulpbehoevend zijn. Echter: armoede komt onder Nederlandse ouderen relatief zeer weinig voor – zowel ten opzichte van jongeren als ten opzichte van ouderen in andere landen. Ouderen hebben tegenwoordig juist vaak een goede inkomens en/of vermogenspositie. Bovendien is de inkomensondersteuning aan ouderen in de loop der jaren flink gegroeid. Tegelijkertijd zijn er ook groepen ouderen waarvoor dit algemene beeld niet geldt, en waar in potentie maatregelen stapelen. Deze groepen hebben bijzondere aandacht. We voorkomen dat zij door het ijs zakken. Dat is essentieel om te komen tot een evenwichtige aanpak.

De overheidsuitgaven zijn gebaseerd op een – achteraf gezien – te positief verondersteld groeipad. De collectieve uitgaven groeiden in de afgelopen jaren fors sneller dan de economie, terwijl de belastinginkomsten – net als de economische ontwikkeling – steeds achterbleven bij de meerjarige projecties. In 2014 wordt naar verwachting 306,7 miljard euro uitgegeven en bedragen de inkomsten 286,7 miljard euro ¹². Het begrotingstekort komt uit op bijna 20 miljard euro, ofwel 3,3 procent van het bbp. Per dag wordt bijna 55 miljoen euro meer uitgegeven dan binnenkomt. Sinds de crisis zijn de overheidsuitgaven in procenten van het bbp bijna 5 procentpunt opgelopen van 45,4 procent bbp in 2007 naar 50,4 procent bbp in 2014. De lastenquote in dezelfde periode is opgelopen van 38,7 naar 40,8 procent bbp. Ondanks de forse ombuigingsinspanningen van de verschillende kabinetten blijven ook in de huidige kabinetsperiode de collectieve uitgaven op peil: er wordt «minder meer» uitgegeven. De verschillende besparingspakketten hebben dus niet geleid tot een betekenisvolle *daling* van de overheidsuitgaven (paragraaf 3.4).

Voornamelijk als gevolg van de grote begrotingstekorten loopt de schuld op van 45 procent bbp in 2007 naar 61 procent bbp in 2014. ¹³ Dit betekent een oploop van de EMU-schuld van 259 miljard in 2007 naar 466 miljard in 2014. Grip op de overheidsfinanciën – de collectieve voorzieningen via de uitgaven- en de inkomstenzijde van de begroting – is belangrijk om de kredietwaardige reputatie van Nederland en Nederlandse bedrijven te behouden. ¹⁴ Zonder rekening te houden met macro-economische doorwerkingen betekent een 1 procentpunt hogere rente een extra rentelast van ongeveer 4,7 miljard euro op termijn; een bedrag dat overeenkomt met ongeveer de helft van de jaarlijkse begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ongeveer net zo veel als in een jaar aan wetenschappelijk onderwijs en onderzoek wordt uitge-

¹² Dit betreft de totale uitgaven van de gehele collectieve sector (rijk en lagere overheden).

¹³ Box 3.3.4 in Hoofdstuk 3 laat zien dat de oploop van de schuld voor bijna 150 miljard euro het gevolg is van begrotingstekorten tussen 2008 en 2012; de schuldoploop is voor 36 miljard euro het gevolg van interventies in de financiële sector.

¹⁴ Een verminderde kredietwaardigheid van de overheid kost ook burgers en bedrijven direct geld. Voor staatsbedrijven als Tennet, Gasunie, de Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank, van overheidsgaranties als de Nationale Hypotheekgarantie en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, en van de Nederlandse financiële sector is de kredietwaardigheid direct afhankelijk van die van de overheid. Hogere financieringslasten voor het bankwezen en semi-publieke instellingen betekenen hogere tarieven voor burgers en bedrijven.

geven. Extra rente is daarbij «zondegeld» dat enkel risico compenseert richting investeerders zonder dat er productieve overheidsuitgaven tegenover staan.

De langdurige opgebouwde problemen vragen om duurzame oplossingen. De risico's op herhaling van de crisis moeten worden teruggedrongen. Dat gebeurt niet met «quick fixes». Met slechts een oplossing voor de huidige conjuncturele dip komt Nederland er niet; de schuldopbouw in sommige sectoren van de Nederlandse economie moet worden teruggedrongen. De drie pijlers van het regeerakkoord – werken aan duurzame economische groei, toekomstbestendige overheidsfinanciën en een evenwichtige inkomensverdeling – blijven in dit proces onverminderd relevant.

1.2 Crisisbeleid en structurele hervormingen voor duurzame economische groei

Crisisbeleid heeft erger voorkomen. Op internationaal niveau zijn sinds 2009 belangrijke stappen gezet om de financiële stabiliteit van de wereldeconomie te versterken. Mede dankzij gecoördineerd monetair- en begrotingsbeleid is een depressie uitgebleven.¹⁵ Interventies in financiële instellingen en internationale steun aan Europese landen in crisis hebben de financiële stabiliteit en het voortbestaan van de muntunie geborgd. Door structurele hervormingen in de landen van de eurozone en de aankondiging van *Outright Monetary Transactions* (OMT) door de Europese Centrale Bank (ECB) is in het afgelopen jaar de rust op de Europese markten teruggekeerd. Daadkrachtig optreden was en blijft nodig om de onderliggende problematiek op te lossen.

In Europa zijn forse stappen gezet op het gebied van een strengere governance, structurele hervormingen, en een gezonde Europese financiële sector. In de Europese Unie zijn op het terrein van de overheidsfinanciën duidelijke afspraken gemaakt. Het niet-naleven van begrotingsregels heeft potentieel grote negatieve gevolgen voor andere landen in de muntunie. Zodra een niet-houdbare situatie ontstaat, worden de overheidsfinanciën van individuele lidstaten een gezamenlijke zorg. Het Stabiliteits- en Groeipact is om deze reden aangescherpt met strengere regels om begrotingsdiscipline af te dwingen, terwijl sancties meer automatisch worden doorgevoerd. Hiernaast voeren veel Europese lidstaten omvangrijke structurele hervormingen door om de concurrentiekracht te vergroten. Een zogeheten macro-economische onevenwichtigheidsprocedure is vormgegeven waarbij ongunstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld op kredietmarkten, de woningmarkt en/of de handelsbalans, eerder worden opgespoord. Dit maakt het mogelijk om in een vroeg stadium reële aanpassingen in de economie te bewerkstelligen en de kans op negatieve effecten voor andere lidstaten te beperken. De Nederlandse financiële sector is zeer verweven met het buitenland. In Europa is het vertrouwen in de bankensector nog niet voldoende teruggekeerd. Om het inzicht in de kwaliteit van bankbalansen te vergroten en zo de onzekerheid op financiële markten te verminderen wordt in Europa in 2014 een *Balance Sheet Assessment* (BSA) onder verantwoordelijkheid van de ECB opgezet. Deze BSA bestaat uit een doorlichting van de kwaliteit van de activa op de balans (*Asset Quality Review*) en een verplichte stresstest voor grote banken. Met de stappen richting een bankenunie¹⁶ wordt de verwevenheid tussen overheden en

¹⁵ Ook het positieve groeimomentum in opkomende economieën in Azië, Latijns Amerika en Afrika droeg hieraan bij.

¹⁶ Onder een bankenunie wordt verstaan: gemeenschappelijk Europees financieel toezicht, een

de binnenlandse financiële sector afgebouwd. Bovendien wordt het stelsel meer robuust door het versterken van de weerbaarheid van banken (in het bijzonder door hogere buffervereisten), het verbeteren van de afwikkelbaarheid van banken (door van te voren te regelen hoe in tijden van stress moet worden gereageerd) en het verbeteren van het instrumentarium om in te grijpen ingeval van crisis. Het uitgangspunt, nu en in de toekomst, is dat banken en hun vermogensverschaffers zelf verantwoordelijk worden voor het opvangen van financiële problemen, zodat de financiële sector weer verantwoord omgaat met risico's en dus met de banktegoeden van burgers en bedrijven. Hoofdstuk 2 gaat hier uitgebreid op in.

In Nederland werkt het kabinet aan een duurzame basis voor economische groei via structurele hervormingen. De huidige economische situatie is niet enkel een probleem op korte termijn. De SER wijst in zijn macro-economische verkenning *Nederlandse economie in stabielere vaarwater* op de lange balansen van huishoudens en de invloed van binnenlandse instituties zoals de woningmarkt op de economie. Daarom is het van belang dat Nederland maatregelen neemt die op de lange termijn bijdragen aan een betere werking van de economie en stabiele economische groei. Het kabinet onderneemt hiertoe belangrijke hervormingen op het gebied van de woningmarkt, arbeidsmarkt, in de sfeer van pensioenen en de zorg (zie box 1.2).

Box 1.2 Structurele hervormingen voor een betere werking van de economie

- *Nieuw evenwicht op de woningmarkt.* Op de koopwoningmarkt wordt gewerkt aan het versterken van de schokbestendigheid van huishoudens. De verhouding tussen hypotheekschuld en de waarde van de woning (Loan to value-ratio) wordt geleidelijk teruggebracht. Mensen krijgen voortaan alleen rente aftrek wanneer ten minste annuïtair wordt afgelost op de hypotheek. Daarnaast wordt vanaf 2014 het maximale aftrektarief waartegen mensen hun hypotheekrente kunnen aftrekken in 28 jaarlijkse stappen van een half procentpunt teruggebracht naar uiteindelijk 38 procent. Ook wordt de kostengrens van de NHG stapsgewijs verder afgebouwd tot 225 duizend euro per 1 juli 2016, en wordt het uitgangspunt in de toekomst deze te koppelen aan de gemiddelde woningprijs. Daarmee wordt de NHG-regeling verkleind (en dus de exposure voor het Rijk als achtervang) en de marktverstorende werking van het instrument beperkt. Om de mobiliteit op de woningmarkt te verhogen en de schuldopbouw te verlagen is de overdrachtsbelasting structureel verlaagd van 6 procent naar 2 procent. Ook voert het kabinet hervormingen op de huurmarkt door. Zo wordt de maximale jaarlijkse verhoging van de huur bovenop de inflatie afhankelijk van het inkomen van huishoudens en wordt de doorstroming van op de woningmarkt bevorderd.
- *Arbeidsmarkt en pensioenstelsel toekomstbestendiger.* Een goed werkende arbeidsmarkt is van groot belang voor economische groei. Met een intredende vergrijzing wordt ook de werking van de arbeidsmarkt voor ouderen steeds belangrijker. Het kabinet werkt over de breedte van de arbeidsmarkt aan een nieuwe balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Zo wordt per 2016 het ontslagrecht gemoderniseerd. De bescherming van werknemers staat niet ter discussie. Wel wordt het ontslagrecht activerender,

Europees resolutie mechanisme en als sluitstuk een Europees depositogarantiestelsel met ex-ante financiering.

eerlijker en eenvoudiger. Afhankelijk van de reden van ontslag komt er één ontslagroute. Er wordt sneller zekerheid geboden aan werknemers en werkgevers en de ontslagvergoeding gaat geleidelijk omlaag. Daarnaast zal het kabinet vanaf 1 januari 2015 verschillende wijzigingen in het arbeidsrecht doorvoeren om de positie van flexwerkers te versterken en schijnconstructies tegen te gaan. Ook de WW wordt hervormd. Door in te zetten op van-werk-naar-werkbegeleiding en de maximale duur van de (publiek gefinancierde) WW te beperken wordt de WW activerender. Een activerende WW kan bijdragen aan een zo snel mogelijke terugkeer op de arbeidsmarkt van de mensen die werkloos worden. Op deze manier worden mensen voor de arbeidsmarkt behouden en wordt de (langdurige) werkloosheid teruggedrongen. De AOW-leeftijd wordt sneller verhoogd naar 66 in 2018 en 67 in 2021 en vervolgens aan de levensverwachting gekoppeld. Tegelijkertijd wordt het fiscaal aantrekkelijk sparen voor het pensioen versoberd en beperkt tot een inkomen van 100 duizend euro. Tot slot wordt met een nieuw wettelijk kader de schokbestendigheid van het pensioenstelsel vergroot en worden de risico's evenwichtiger over de deelnemers verdeeld.

- *Verbeterde werking zorgstelsels.* Het gaat goed met de volksgezondheid. De Nederlandse gezondheidszorg scoort bijvoorbeeld sterk op het gebied van brede toegankelijkheid. De gezondheidszorg is de afgelopen jaren productiever geworden, waardoor meer zorg voor dezelfde euro premie wordt geleverd. Dit betekent niet dat het niet beter kan. In de curatieve zorg wordt de werking van het stelsel verder verbeterd, onder andere doordat zorgverzekeraars meer risico's zelf zijn gaan dragen. Betere informatievoorziening over kwaliteit en kosten stelt patiënten en zorgverzekeraars in staat om kritischer en bewuster keuzes te maken. Daarnaast hebben veldpartijen zich gecommitteerd aan een landelijk maximum groeipercentages waarmee de groei van de zorguitgaven wordt beheerst. Bij de langdurige zorg wordt het uitgangspunt dat mensen langer thuis blijven wonen en zorg en ondersteuning zoveel mogelijk in de eigen omgeving ontvangen. Daartoe wordt een deel van de zorg en ondersteuning gedecentraliseerd naar gemeenten. Door zorg en ondersteuning dicht bij de burger te organiseren kan meer maatwerk worden geleverd en kan beter worden ingespeeld op de rol van het sociale netwerk rond de burger. De langdurige intensieve zorg wordt weer meer gericht op de zware zorgbehoefte, waar deze oorspronkelijk ook voor bedoeld was.
- *Decentralisaties.* Het kabinet maakt de keuze om decentraal te doen wat kan en voert een historische taakverschuiving uit van rijk naar gemeenten op het gebied van langdurige zorg, jeugdzorg en sociale zekerheid. Het kabinet kiest daarmee voor maatwerk, dicht bij de burgers tegen lagere kosten.

Het kabinet heeft oog voor de moeilijke fase waarin de economie zich bevindt.

Hervormingen bieden toekomstperspectief, maar impliceren evenzeer een andere verdeling van de lusten en lasten van bepaalde collectieve arrangementen. Een modernisering van het ontslagrecht is bijvoorbeeld gunstig voor outsiders op de arbeidsmarkt, maar maakt de positie van insiders minder zeker. Hervormingen zijn nodig voor toekomstige economische groei. Tegelijkertijd is aandacht voor de effecten op de economische groei op korte termijn en sociale cohesie in ons land belangrijk. Het kabinet heeft daarom bewust en in overleg met de sociale partners gekozen voor een meer getemporeerde invoering van enkele

grote hervormingen en heeft daarnaast een groot aantal belangrijke flankerende maatregelen genomen.

- *Ondersteuning woningmarkt.* Op zowel de koop- als de huurmarkt neemt het kabinet diverse maatregelen om de transitie vanuit de huidige moeilijke situatie op de woningmarkt te ondersteunen. Om de woningmarkt te stimuleren is de rente op restschulden gedurende 10 jaar aftrekbaar gemaakt, is 50 miljoen euro beschikbaar voor startersleningen, en is tijdelijk ¹⁷ dubbele hypotheekrenteaftrek mogelijk als een belastingplichtige zijn oude woning nog niet heeft verkocht. Om de bouw te stimuleren is de btw op arbeidskosten bij onderhoud en renovatie voor een jaar verlaagd naar 6 procent en worden investeringen in energiebesparing extra gestimuleerd (via een revolverend fonds energiebesparing met een totale beoogde omvang van 740 miljoen euro). Om de investeringen van woningcorporaties op peil te houden is de verhuurderheffing in 2014 met 120 miljoen euro verlaagd. Hierbij is het uitgangspunt dat woningbouwcorporaties efficiënter gaan werken. Ook worden de regels voor verkoop van woningen door woningcorporaties versoepeld: dit biedt kansen voor andere marktpartijen en verruimt de liquide middelen voor corporaties.
- *Stimulans voor de arbeidsmarkt.* Op de arbeidsmarkt heeft het kabinet met de sociale partners een Sociaal Akkoord gesloten met aanvullende afspraken over de volle breedte van de arbeidsmarkt. Op korte termijn wordt het arbeidsmarktbeleid gericht op het behoud van werkgelegenheid met gerichte stimuleringsmaatregelen en een sectorale aanpak. Er is in 2014 en 2015 jaarlijks 300 miljoen euro beschikbaar voor van-werk-naar-werk en intersectorale scholing. Voor de ondersteuning van jongeren en ouderen is er eenmalig 117 miljoen euro extra beschikbaar. De hervormingen van het stelsel voor mensen met een arbeidsbeperking, de WW en ontslagrecht worden later ingevoerd om in tijd van crisis meer rust en vertrouwen te geven op de arbeidsmarkt. De hervormingen van het stelsel voor mensen met een arbeidsbeperking worden ingevoerd in 2015, de hervormingen van de WW en het ontslagrecht in 2016. Bovendien zal de hervorming van de WW geleidelijk plaatsvinden. Op lange termijn leiden deze hervormingen tot betere werking van de arbeidsmarkt.
- *Aanvullende stimuleringsmaatregelen.* In het aanvullend beleidspakket van per saldo 6 miljard euro is tot slot ook ruimte gemaakt voor een impuls van de economie, waarbij bestaande middelen worden vrijgemaakt ten bate van investeringen, de kredietverlening wordt gestimuleerd en werken aantrekkelijker wordt gemaakt.

1.3 Gezonde overheidsfinanciën: Nederland doet veel, maar een aanvullend beleidspakket is nodig

Niemand kan permanent op te grote voet leven. Ook de overheidsfinanciën moeten zich aanpassen aan de nieuwe realiteit. Ons bruto binnenlands product maakt een pas op de plaats: in 2014 produceren we in Nederland per saldo net zo veel als in 2007. Tegelijkertijd zijn de overheidsuitgaven in Nederland reëel zo'n 10 procent gestegen (met name als gevolg van groei van de collectieve zorguitgaven en de collectieve uitgaven aan sociale zekerheid). De inkomsten zijn – onder meer als gevolg van de macro-economische ontwikkelingen – aanzienlijk minder hard gestegen. In 2007 en 2008 was sprake van een begrotingsoverschot. In 2014 wordt naar verwachting 306,7 miljard euro uitgeven terwijl de collectieve inkomsten 286,7 miljard euro bedragen. De cumulatie van begrotingstekorten heeft grote gevolgen voor de ontwik-

¹⁷ In 2013 is deze periode gemaximeerd op 3 jaar; in 2014 maximaal 2 jaar.

keling van de overheidsschuld (EMU-schuld). Deze is in 2014 ruim 30 procentpunt bbp hoger dan voor de crisis. Bedroeg de EMU-schuld in 2007 nog 259 miljard euro, in 2014 loopt dit naar verwachting op naar 466 miljard euro. Per hoofd van de bevolking loopt de schuld op van 15,7 duizend euro in 2007 naar 27,8 duizend euro in 2014. Sinds 2010 hebben omvangrijke besparingsmaatregelen ervoor gezorgd dat de groei van de overheidsuitgaven is ingeperkt. Het is echter van belang te constateren dat de collectieve uitgaven – ondanks alle besparingspakketten – op niveau zijn gebleven. Ombuigen is dus «minder meer uitgeven». In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid ingegaan op het budgettaire beeld.

Tabel 1.2 EMU-saldo en EMU-schuld								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>In miljarden euro</i>								
EMU-saldo	1	3	– 32	– 30	– 26	– 24	– 19	– 20
EMU-schuld	259	348	348	372	394	427	451	466
<i>In procenten bbp</i>								
EMU-saldo	0,2	0,5	– 5,6	– 5,1	– 4,5	– 3,8	– 3,2	– 3,3
EMU-schuld	45,3	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3	75,0	76,1

Zonder ingrijpen blijft het begrotingstekort hoog. Naar verwachting zou het begrotingstekort zonder beleid in 2014 oplopen richting 3,9 procent van het bbp en pas aan het einde van de kabinetsperiode weer richting de 3 procent bbp bewegen, onder de voorwaarde dat de economische groei zich voltrekt zoals geraamd door het CPB. Zonder aanvullend beleid en zonder groeiherstel verliest Nederland grip op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën, terwijl met groeiherstel de overheidsfinanciën slechts langzaam zullen verbeteren.

Een groot begrotingstekort kent risico's. Een groot en oncontroleerbaar begrotingstekort heeft belangrijke onwenselijk effecten.

- *Generationele effecten:* de schuld loopt veel sneller op. Dit is een overdracht van de huidige generatie aan toekomstige generaties: er wordt een grotere rekening achtergelaten aan onze kinderen en kleinkinderen.
- *Zondegeld:* er blijft langer dan gewenst een groot tekort bestaan. (Steeds meer) rente uitgaven drukken andere productieve uitgaven weg.
- *Situatie op financiële markten:* de eurocrisis laat zien dat goede en slechte evenwichten bestaan. Hoewel Nederland op dit moment wordt gezien als een veilige haven is ook de Nederlandse begroting gevoelig voor financiële schokken. Nederland kent in vergelijking met andere Europese landen een relatief hoog primair tekort: los van de rente-uitgaven, schieten de inkomsten zelfs al tekort om de uitgaven te financieren.
- *Geen buffer voor onverwachte tegenslagen:* scherp aan de wind zeilen betekent dat de veiligheidsmarges om tegenvallers op te vangen beperkt zijn. Hierbij moet worden bedacht dat het aantal garanties en achterborgstellingen dat op de begroting rust in de afgelopen jaren is toegenomen naar respectievelijk 218,5 miljard in 2014 en 250,4 miljard euro in 2012. Hoofdstuk 4 bevat een integrale risicoanalyse en gaat hier uitgebreid op in; in de Miljoenennota 2015 zal worden gerapporteerd over een uit te voeren schokproef voor de overheidsfinanciën.
- *Voortdurende onduidelijkheid:* uitstel van maatregelen betekent dat het begrotingstekort verder oploopt en beleidsonzekerheid richting de toekomst wordt gecreëerd (aangezien dan op enig moment grotere maatregelen nodig zijn). Burgers en bedrijven reageren hierop: extra

investeringen of bestedingen worden uitgesteld, omdat minder zekerheid is over de ontwikkeling van het besteedbare inkomen.

Voor geloofwaardig herstel van overheidsfinanciën is een aanvullend pakket noodzakelijk. Om de stabiliteit van de muntunie zeker te stellen hecht Nederland sterk aan een adequate en zorgvuldige handhaving van de Europese afspraken. In het kader van de buitensporigtekortprocedure is Nederland meegegeven om voor de begroting van 2014 voor 1 procent bbp (6 miljard euro) aan aanvullende duurzame maatregelen te nemen. Hoewel volgens de huidige inzichten het buitensporig tekort niet volledig in 2014 gecorrigeerd zal zijn, is het kabinet in het licht van de huidige economische situatie van mening dat met het aanvullende beleidspakket van 6 miljard euro effectief invulling is gegeven aan de aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Het uiteindelijke oordeel hierover is aan de Europese Commissie.

Bij de samenstelling van het pakket is ingezet op het zoveel mogelijk ontzien van actieve ondernemingen en op «werken moet lonen». Tabel 1.1 aan het begin van dit hoofdstuk toont het volledige aanvullend beleidspakket. Dit pakket wordt uitgebreid besproken in Hoofdstuk 3 van deze Miljoenennota (paragraaf 3.2). Belangrijke ombuigingen zitten in de zorg, de sociale zekerheid en de collectieve sector. Samen met een aantal belasting- en premiemaatregelen wordt het begrotingstekort onder controle gehouden. Via uitbreidingen van het kredietinstrumentarium, het mogelijk maken van willekeurige afschrijvingen, een forse lastenverlichting ter compensatie van de ophoop van sectorfondspremies en een verhoging van de arbeidskorting worden actieve ondernemingen en de werkgelegenheid ontzien. Ook het onderwijs, de basis voor nieuwe kansen waar jaarlijks zo'n 35 miljard euro aan wordt uitgegeven, wordt opnieuw ontzien.

Aanvullend zijn middelen vrijgemaakt ter stimulering van de economie. Het kader in de inleiding van dit eerste hoofdstuk beschrijft een aantal omvangrijke stimuleringsmaatregelen waarmee kapitaal wordt gemobiliseerd en een impuls aan duurzaamheid en energiebesparing wordt gegeven. Ook op de begroting van een aantal vakdepartementen worden maatregelen ondernomen om de economie te versterken, bijvoorbeeld:

- Op de begroting van OCW worden begrotingsmeevallers ter grootte van € 204 miljoen ingezet voor kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs. Goed onderwijs speelt een belangrijke rol bij de persoonlijke ontplooiing en het maatschappelijke succes van mensen. Naast dit individuele rendement levert onderwijs ook sociale opbrengsten via een hoger nationaal productiviteitsniveau. Uit onderzoek blijkt dat een hogere onderwijskwaliteit zich uitbetaalt in een hogere arbeidsproductiviteit en een grotere welvaart.¹⁸
- Via economische diplomatie zet het kabinet zich actief in voor de belangen van Nederlandse bedrijven in het buitenland, met onder meer een focus op snel groeiende markten zoals China, India of Brazilië. Het kabinet onderneemt op dit terrein de volgende concrete maatregelen. Op de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wordt ruimte gemaakt voor de internationalisering van het MKB. Het stimuleringspakket zal bestaan uit ondersteuning van de eerste oriëntatie op internationalisering (5 miljoen euro) en stimulering van ketensamenwerking binnen clusters (5 miljoen euro),

¹⁸ Zie Van Elk, Lanser en Van Veldhuizen (2011). «Onderwijsbeleid in Nederland: kwantificering van effecten» CPB achtergronddocument en Coe, Helpman en Hoffmaister (2009). «International r&d spillovers and institutions», *European Economic Review*, Vol. 53, pp. 723–741.

gefinancierd uit het budget voor handelsbevordering. Daarbij wordt de zogenaamde ORIO-regeling gemoderniseerd zodat het Nederlandse bedrijfsleven eenvoudiger kan deelnemen aan ontwikkelingsrelevante infrastructuurprojecten in lage en middeninkomenslanden. In navolging van het succesvolle PPP fonds voor Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid, dat in 2013 leidde tot 29 nieuwe partnerschappen met het Nederlandse bedrijfsleven, wordt in 2014 versneld een nieuwe ronde van 40 miljoen euro beschikbaar gesteld.

Bezuinigingen hebben op korte termijn een negatief effect op de economische groei. In de wetenschappelijke literatuur bestaat een discussie over de timing en het effect van begrotingsconsolidatie op de economische groei, de zogenaamde multiplier-discussie. Deze discussie gaat vooral over de vraag hoe sterk het negatieve effect van bezuinigingen is tijdens de crisis. Een groot aantal economen wijst op grotere negatieve effecten bij besparingsmaatregelen in laagconjunctuur. Ook wijzen economen op lagere multipliers bij een snel oplopende publieke schuld, naast de op zichzelf staande nadelen hiervan (Box 2.4 in hoofdstuk 2). Hoewel besparingen ontegenzeggelijk gepaard gaan met negatieve directe bestedingseffecten op de economie, hangt de grootte van het effect uiteindelijk af van de vormgeving van het aanvullend beleidspakket. Het volledig uitstellen van maatregelen is geen serieuze optie. Burgers weten dat er maatregelen genomen moeten worden en zullen pas weer vertrouwen krijgen als ze zien dat de noodzakelijke aanpassingen zijn genomen.

Duurzame groei en evenwichtige inkomensverdeling gaan hand in hand. In de economische theorie bestaat een uitruil tussen gelijkheid (een platte inkomensverdeling) en doelmatigheid (lees: economische groei), omdat herverdeling de prikkel om hard te werken remt.¹⁹ Zo moeten de arbeidsaanbodeffecten bij belastingmaatregelen niet veronachtzaamd worden vanuit het belang van duurzame economische groei. Tegelijkertijd leren de ervaringen van de afgelopen decennia dat een hoge economische groei ook samen kan gaan met een relatief gelijke inkomensverdeling. Een goede werking van instituties, in het bijzonder op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt, beïnvloedt tegelijkertijd de economische groei en de sociale cohesie. Goed onderwijs vergroot de mogelijkheden voor opwaartse mobiliteit. Dit is goed voor de productiviteit van de Nederlandse economie en draagt bij aan een gelijkmatige inkomensverdeling. Deze inzichten worden al decennia in praktijk bewezen door landen met een zeer hoog welvaartsniveau en een relatief sterk gelijke inkomensverdeling, zoals Nederland en Finland. Het is daarom dat de drie pijlers van het kabinetsbeleid – werken aan duurzame groei, de schatkist op orde brengen, en eerlijk delen – in samenhang worden uitgewerkt. Deze samenhang is ook terug te vinden in het aanvullend beleidspakket.

Via gerichte maatregelen worden de inkomenseffecten meer in evenwicht gebracht. De maatregelen uit het zes miljard pakket hebben gevolgen voor de koopkracht in 2014 en de latere jaren van de kabinetsperiode. Deze gevolgen zijn in samenhang met het beeld van de augustuseraming van het Centraal Planbureau gezien, waarna besluitvorming heeft plaatsgevonden over het koopkrachtbeeld voor 2014. Het beeld voor 2014 is onder andere door een eenmalige extra uitkering in 2014 voor sociale minima meer in evenwicht gebracht. Onderstaande tabel toont het met het aanvullend beleidspakket resulterende standaardkoopkrachtbeeld voor 2014.

¹⁹ Okun (1975). «*Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*» Brookings Institution Press.

Tabel 1.3 standaardkoopkrachtbeeld¹

Actieven:	Raming 2014 (%)
Alleenverdiener met kinderen	
Modaal	- 1 ½
2 x modaal	- 1 ¾
Tweeverdieners	
modaal + ½ x modaal met kinderen	¾
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	- ¾
modaal + modaal zonder kinderen	¼
2 x modaal + modaal zonder kinderen	- ¾
Alleenstaande	
Minimumloon	1 ½
Modaal	¼
2 x modaal	- 1 ½
Alleenstaande ouder	
Minimumloon	- 1 ½
Modaal	- ½
Inactieven:	
Sociale minima	
paar met kinderen	- 1 ¼
Alleenstaande	- ¼
alleenstaande ouder	- ¾
AOW (alleenstaand)	
(alleen) AOW	- ¼
AOW + 10.000	- 1 ¾
AOW (paar)	
(alleen) AOW	- 1
AOW + 10.000	- 1 ¾

¹ In het standaardkoopkrachtbeeld is geen rekening gehouden met het afschaffen van de Wtcg-tegemoetkoming, CER-uitkering en aftrek specifieke zorgkosten. Huishoudens die momenteel gebruik maken van deze regelingen hebben een additioneel negatief gemiddeld inkomenseffect van - 2 procent. Dit effect is wel meegerekend in de mediane koopkracht. Hierbij is geen rekening gehouden met compenserend maatwerk dat gemeenten via de individuele bijzondere bijstand of de Wmo zullen bieden.

1.4 Tot slot

De huidige economische situatie is niet uit het niets ontstaan. Er is een langdurige opbouw van onevenwichtigheden aan vooraf gegaan. Daarom bestaan geen snelle of gemakkelijke oplossingen. Hoewel maatregelen als liquiditeitssteun en bestedingsstimuleringen op korte termijn effect kunnen hebben, kan Nederland de crisis alleen achter zich laten wanneer ook de noodzakelijke hervormingen worden doorgevoerd en balansen zich herstellen. In Europa en in Nederland worden hiertoe belangrijke maatregelen genomen. Het handelingsperspectief is hierbij de middel-lange termijn, maar ook de moeilijke situatie waarin de Nederlandse economie zich bevindt wordt in overweging genomen. De gezondheid van het Europese bankstelsel moet weer boven elke twijfel verheven zijn. De Nederlandse arbeidsmarktinstituties moeten weer een voorbeeld worden voor andere landen. Nederland is er nog niet, maar met de voorgestelde maatregelen is de juiste weg ingeslagen terug naar een gezonde, duurzame economie. Met dit beleid – gericht op duurzame economische groei, solide overheidsfinanciën en een evenwichtige verdeling van de rekening – is het kabinet van mening dat de Nederlandse economie snel aanhaakt wanneer de wereldeconomie aantrekt. Het patroon van groeiherstel zal hierbij niet anders zijn dan in het verleden, waarbij de uitvoer, investeringen, productie en binnenlandse bestedingen elkaars kielzog volgen.

2 Minder schuld, meer groei

In dit hoofdstuk worden de macro-economische ontwikkelingen van Nederland behandeld in internationaal perspectief om een antwoord te kunnen formuleren op de beleidsuitdagingen voor de lange termijn. Hoofdstuk 1 stond in het teken van het actuele economische beeld en de kabinetsplannen. Nu komen de structurele ontwikkelingen aan bod: de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen.

Nederland heeft sterke economische fundamenteën (paragraaf 2.1).

De kwaliteit van de beroepsbevolking, de infrastructuur en de instituties zorgen voor een hoog welvaartsniveau. Ondanks de financiële crisis is Nederland nog steeds een van de rijkste landen van de wereld én ons land heeft een goede uitgangspositie om te profiteren van exportmogelijkheden.

De wereldeconomie biedt veel groeikansen (paragraaf 2.2). De export levert traditioneel een belangrijke groeibijdrage aan de Nederlandse economie. Meer vrijhandel kan een extra impuls geven aan de wereldeconomie en daarmee aan de Nederlandse uitvoer. Op korte termijn is er onzekerheid over de kracht waarmee de Verenigde Staten en Japan uit de financiële crisis komen en de mate waarin de opkomende economieën, zoals China, het groeitempo van de afgelopen jaren weten vast te houden. Daarnaast kan ook protectionisme een bedreiging vormen voor verdere groei.

Een goed functionerend Europa is cruciaal voor Nederland (paragraaf 2.3). Europa vormt de belangrijkste exportmarkt en biedt nog volop toekomstperspectief. Zo is de interne markt nog niet af en bestaat er veel onbenut groeipotentieel. Omgekeerd is de Europese schuldencrisis een grote bedreiging voor de Europese welvaart. De vorming van een bankenunie, inclusief het gezond maken van de bankensector, is een belangrijke stap naar een structurele oplossing (zie 2.3.1). Hiermee wordt voorkomen dat banken en overheden elkaar in de toekomst nog in een wurggreep kunnen houden. Om te zorgen dat landen niet opnieuw in problemen komen, zal Europa vast moeten houden aan de ingezette weg van economische hervormingen (2.3.2) en het structureel op orde brengen van de overheidsfinanciën (2.3.3).

Een aanpak van de binnenlandse onevenwichtigheden is nodig om aantasting van de economische fundamenteën te voorkomen en om te kunnen aanhaken bij internationale groei (paragraaf 2.4). De financiële crisis heeft blootgelegd hoe kwetsbaar huishoudens, banken en de overheid worden door grote schulden. Veel huiseigenaren bleken vanwege hoge schulden gevoelig voor de huizenprijsdaling sinds 2008 (2.4.1). Hoewel Nederlanders veel sparen, zit het geld veelal vast, vooral in het pensioen, en kan het dus niet gebruikt worden om schulden af te lossen. Zowel de huizenmarkt als de pensioensector zullen geleidelijk minder gevoelig moeten worden voor financiële schokken. Bankens bleken door de hoge schulden ook veel kwetsbaarder dan gedacht (2.4.2). Hogere buffers moeten de

balans versterken, terwijl het kabinet ook maatregelen neemt om te voorkomen dat de belastingbetaler eventuele verliezen in de toekomst weer moet dragen. Tot slot is ook de financiële positie van de overheid door de crisis structureel aangetast (2.4.3). Minder groei betekent meer aandacht voor een efficiënte inning en besteding van belastinggeld. Realistische verwachtingen over toekomstige voorzieningen kunnen helpen het vertrouwen te herstellen.

Extra aandacht is nodig voor het beter benutten en vergroten van het Nederlandse groeipotentieel (paragraaf 2.5). Naast de bekende fundamenteën onderwijs, onderzoek en innovatie zijn bepaalde aspecten van de economische structuur, zoals aanpassingsvermogen, van belang voor het verhogen van de productiviteit. Ook liggen er nog kansen bij de benutting van niet-activieën op de arbeidsmarkt. In de internationale concurrentie wordt de ruimte voor eigen beleid beperkter, maar wat het beleid is en doet, wordt juist belangrijker. Om draagvlak voor beleid te behouden, is het van belang dat de lasten van de noodzakelijke aanpassingen evenwichtig verdeeld worden.

2.1 Nederland is fundamenteel sterk

De economie heeft in veel opzichten een goede uitgangspositie.

De kwalitatief goede beroepsbevolking, instituties en infrastructuur vormen sterke fundamenteën onder de Nederlandse welvaart.²⁰ Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, de arbeidsparticipatie²¹ en de productie per gewerkt uur²² zijn hoog. Internationaal gezien is de werkloosheid, ondanks de recente rappe stijging, nog steeds laag.²³ Nederland kent door deze factoren een hoge productie per hoofd van de bevolking en scoort een 9 op levensgeluk.²⁴

De Nederlandse instituties zijn op orde. Op de veel gebruikte *Global Competitiveness Index* noteren onze publieke instituties een achtste plaats en de private instituties een tiende plaats van de 148 onderzochte landen.²⁵ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de mate van onafhankelijkheid van de rechtstaat (derde positie). Onderzoek van de Wereldbank laat zien dat de kwaliteit van de regelgeving, de rechtstaat, de beheersing van corruptie, de effectiviteit en transparantie van de overheid en politieke stabiliteit in Nederland beter op orde zijn dan in de ons omringende landen.²⁶ Deze goede internationale positie komt ook naar voren in het grote vertrouwen dat Nederlanders hebben in hun nationale instituties (figuur 2.1).

²⁰ Rankings op internationale ranglijsten zijn consistent hoog. Zo noteert Nederland achtste in de *Global Competitiveness Index* van het *World Economic Forum* en vierde op de *Global Innovation Index* van de Cornell universiteit, INSEAD en de *World Intellectual Property Organization*.

²¹ In 2010 was 74,6 procent van alle mensen in de leeftijd van 15 tot 64 jaar actief op de arbeidsmarkt. Dit is ruim 10 procentpunt hoger dan het OESO-gemiddelde (bron: OESO).

²² Het op vier na hoogste van alle OESO-landen en vrijwel gelijk aan het niveau van de VS (bron: OESO).

²³ Met 7 procent ligt de Nederlandse werkloosheid beduidend lager dan het gemiddelde van de eurozone (12,1 procent), maar ook lager dan in België (8,9 procent) en het VK (7,7 procent). De werkloosheid in Duitsland is met 5,3 procent wel lager (Bron: Eurostat; cijfers juli 2013).

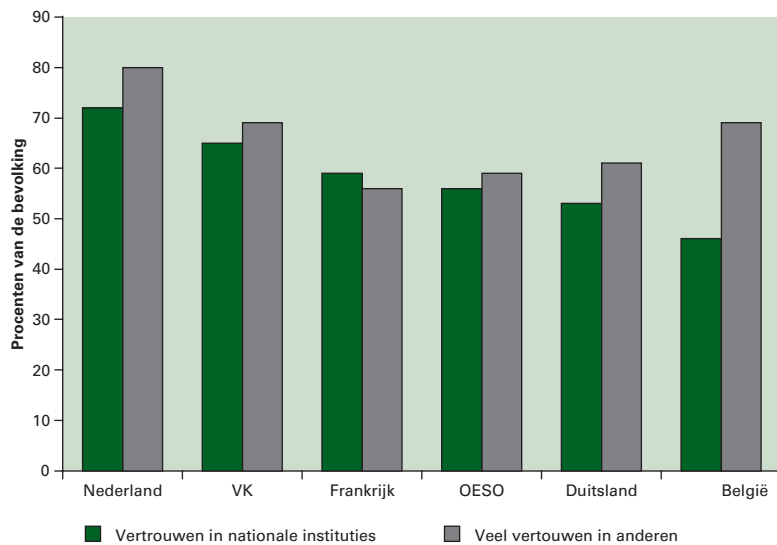
²⁴ Op een schaal van 10 (bron: OESO *Better Life Index*).

²⁵ Dit zijn geaggregeerde scores op verschillende onderdelen van publieke en private instituties zoals het publieke vertrouwen in instituties en effectiviteit van bestuur.

²⁶ Hoger dan België, Frankrijk, Duitsland en het VK (bron: Wereldbank, *Worldwide Governance Indicators*).

De kracht zit in de combinatie van de «harde» macro-economische instituties en de «zachte» instituties. Dit uit zich bijvoorbeeld in het onderlinge vertrouwen; 80 procent heeft veel vertrouwen in andere Nederlanders (figuur 2.1). Het hoge welvaartsniveau in Nederland wordt breed gedeeld. In vergelijking met andere landen is de inkomensverdeling relatief vlak ²⁷ en het risico op armoede laag. ²⁸ Deze factoren bevorderen de sociale cohesie en zijn gerelateerd aan het hoge gerapporteerde levensgeluk. Nederland staat internationaal dan ook te boek als een «*high trust society*». Onderling vertrouwen vormt een goede basis voor economische groei. Nederlanders hebben een kredietwaardige en goede sociale reputatie, zijn oplossingsgericht en stellen orde op zaken wanneer nodig. ²⁹ Met het vorig jaar gesloten Begrotingsakkoord en het Regeerakkoord, en met het aanvullend beleidspakket in deze Miljoenennota, laat Nederland zien juist in tijden van crisis belangrijke stappen te zetten om de economie en overheidsfinanciën structureel gezonder te maken.

Figuur 2.1 Nederlanders hebben vertrouwen in nationale instituties en in elkaar



Noot: Data zijn uit 2010 (over de instituties, waaronder wordt verstaan: het leger, de rechtstaat en de nationale overheid) en 2008 (over vertrouwen in elkaar).

Bron: OESO, *Society at a glance*

De exportprestaties tonen de Nederlandse kracht. De goede instituties en bijbehorende reputatie zorgen er mede voor dat de relatieve exportprestaties van Nederland op peil zijn gebleven. In combinatie met onze handelsgeest en gunstige geografische ligging als toegangspoort van Europa resulteert dit in een stabiel aandeel van zo'n 4,5 procent in de werelduitvoer sinds 1970, ondanks de opkomst van landen als Japan, China en India. ³⁰ Nederland profiteert van de groei van de opkomende

²⁷ Bijvoorbeeld gemeten door de S80/S20-indicator van Eurostat: in Nederland verdient de 20 procent hoogste inkomens gemiddeld 3,8 keer zo veel als de onderste 20 procent; het vergelijkbare verhoudingsgetal voor de EU-27 bedraagt 5,3 (bron: Eurostat, SILC).

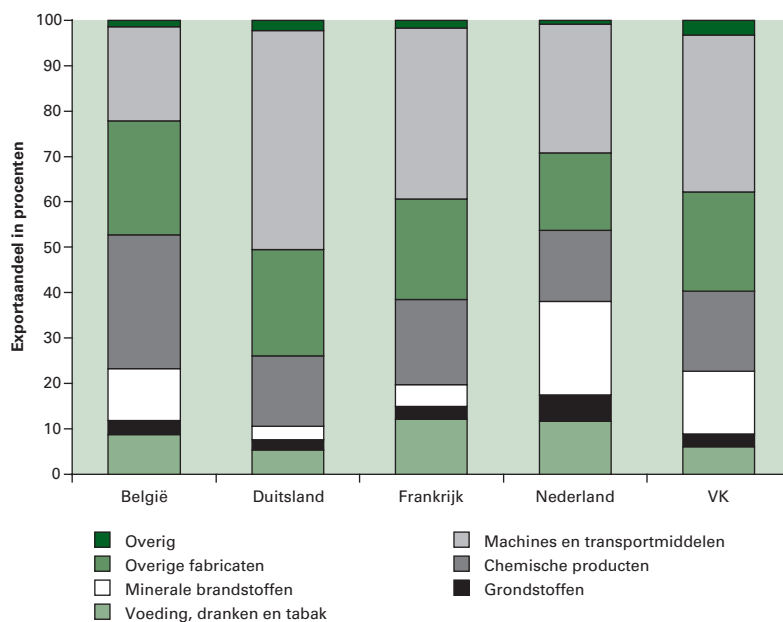
²⁸ In Nederland heeft 15 procent van de bevolking een risico op armoede of sociale uitsluiting. Dit is beduidend lager dan het EU-gemiddelde van 24,3 procent, maar ook lager dan dat van ons omringende landen België (21 procent), Duitsland (19,9 procent) en het VK (22,7 procent) (bron: Eurostat).

²⁹ Nederland kent hierin een lange traditie, zie bijvoorbeeld Van Zanden en van Riel (2000). *Nederland 1780–1914*, Amsterdam: Balans.

³⁰ Een groot deel van de Nederlandse export is wederuitvoer. De bijdrage van wederuitvoer aan de groei van het bbp is over de periode 1998–2009 gemiddeld 0,2 procent per jaar, ongeveer gelijk aan de bijdrage van investeringen; de bijdrage van de totale uitvoer is gemiddeld 1,1

economieën.³¹ De Nederlandse exportsector is bovendien gediversifieerd, wat deze sector minder kwetsbaar maakt voor schokken (figuur 2.2).

Figuur 2.2 Nederlands exportpakket gediversifieerd



Noten: Data uit 2012; exclusief uitvoer van diensten (20 procent van de totale uitvoer).
Bron: Eurostat

Nederland profiteert van het vertrouwen van investeerders.

Ondanks de turbulente tijden is de rente op de Nederlandse staatsschuld laag. Nederland heeft vooralsnog de status van «veilige haven» (*safe haven*). Naast de overheid profiteert ook het Nederlandse bedrijfsleven van lage rentes. De omvangrijke buitenlandse investeringen tonen ook aan dat Nederland voor buitenlandse investeerders een aantrekkelijk land is om zaken in te doen.³²

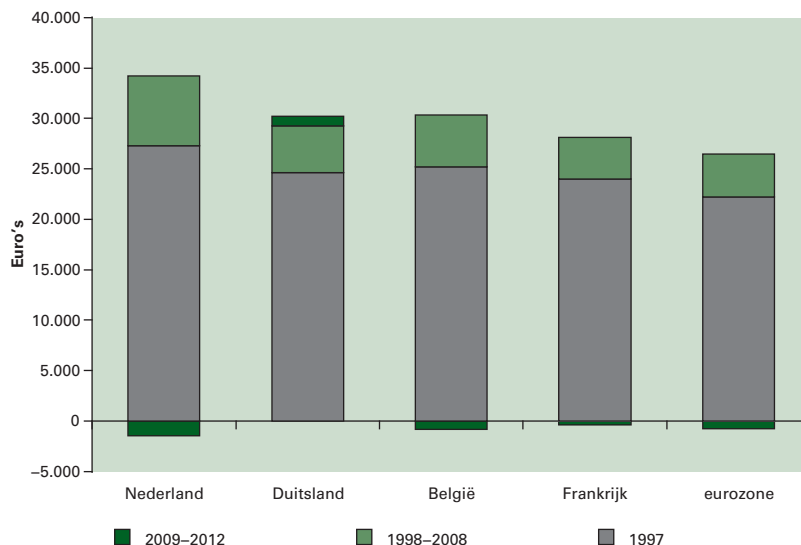
De sterke fundamenteën hebben grote welvaart gebracht. In 1997 lag het Nederlandse bbp per hoofd van de bevolking net boven dat van Duitsland, België, Frankrijk en het gemiddelde van de eurolanden. In de afgelopen vijftien jaar kende Nederland een grotere bbp-stijging dan onze buurlanden en zijn de verschillen toegenomen (figuur 2.3). De financiële crisis resulteerde in een lichte daling van het gemiddelde inkomen in Nederland. Op Duitsland na gebeurde dit ook in de andere landen. Het beeld blijft echter onveranderd: Nederland heeft momenteel een van de hoogste bbp-cijfers per hoofd van de bevolking in Europa, hoger dan in de buurlanden en ruim hoger dan het gemiddelde van alle eurolanden.

procent per jaar (bron: Kranendonk en Verbruggen (2011). «Het belang van uitvoer en binnenlandse bestedingen voor productie en werkgelegenheid in Nederland», Achtergronddocument bij CEP 2011).

³¹ Zie voor een analyse hiervan Miljoenennota 2013, pp. 49–51.

³² In 2012 stonden er voor 573 miljard dollar aan buitenlandse investeringen uit in Nederland, 74 procent van het bbp, tegenover een EU-gemiddelde van 44 procent (bron: OESO).

Figuur 2.3 Nederland nog steeds welvarend



Noten: «1997» geeft het bbp per hoofd van de bevolking in euro's weer in dat jaar; alle jaren zijn uitgedrukt in het prijsniveau van 2005.
Bron: Eurostat

2.2 De wereldeconomie biedt kansen voor Nederlandse groei

De Nederlandse welvaart wordt voor een belangrijk deel gedragen door de export. Dit blijkt onder andere uit de sterke samenhang tussen de wereldhandel en de economische groei van Nederland. Als stelregel geldt dat een toename van de wereldhandel met 1 procent tot grofweg 0,25 procent extra Nederlandse groei leidt.³³ In een conjuncturele cyclus begint het economisch herstel in Nederland normaal gesproken met een toename van de uitvoer, waarna de investeringen en de consumptie volgen. De internationalisering van productie- en handelsketens is een van de drijvende krachten achter toenemende wereldhandel. Dit biedt kansen op deelmarkten en niches in de keten met een hoge toegevoegde waarde. Daarnaast bieden mondiale maatschappelijke opgaven en opkomende markten als China en India verdienkansen voor de Nederlandse economie. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van Nederlandse bedrijven in New Orleans voor de bescherming tegen water, het gebruik van hoogwaardige planten en zaden in ontwikkelingslanden en de Nederlandse machines die wereldwijd in de halfgeleiderindustrie worden ingezet. De transitie naar de *biobased economy* is een ander voorbeeld waarin bedrijven en kennisinstellingen succesvol inspelen op internationale maatschappelijke opgaven voor klimaatverandering, energiezekerheid en grondstoffenschaarste. De inzet van economische diplomatie kan toetreding op deze markten ondersteunen, vooral in landen waar overheden een dominante rol spelen.

De wereldeconomie laat bemoedigende signalen zien. In de VS vormen de stijging van huizen- en aandelenprijzen en de voorzichtige verbetering van de arbeidsmarkt een indicatie voor aantrekkende economische groei. Dit kan deels worden verklaard uit de eerdere voortvarendheid waarmee de particuliere sector in de VS zijn schulden heeft verminderd en financiële instellingen hun buffers hebben

³³ CPB (2010). Saffier II, *CPB document*, 217.

aangevuld.³⁴ Daarnaast hebben de VS met grootschalige overheidsuitgaven en een ruim geldbeleid van het stelsel van de centrale banken, de Fed, de economie sterk gestimuleerd. Ook in Japan lijkt de groei vooral op te leven dankzij een omvangrijk pakket van budgettaire en monetaire maatregelen.³⁵ Het ruime beleid van de afgelopen jaren is echter niet zonder risico (zie box 2.1). Verschillende opkomende markten blijven fors groeien, al zijn de verwachte groeicijfers minder uitbundig dan in het recente verleden. Dit komt onder andere door de ommekeer van kapitaalstromen en dalende grondstofprijzen.³⁶ Bij de groeiverwachtingen van de VS en Japan blijft de eurozone aanzienlijk achter, al is de verwachting dat ook hier de groei in 2014 positief zal zijn (figuur 2.4). Per saldo tekent zich een beeld af van een opkrabbende wereldeconomie waarbij de handel en groei in 2014 aantrekken. De onzekerheden rond dit scenario zijn groot.

Figuur 2.4 Mondiale economische groei trekt langzaam aan

	2011	2012	2013	2014
Wereld	3,9	3,1	3,1	3,8
Hoog ontwikkelde economieën	1,7	1,2	1,2	2,1
waarvan VS	1,8	2,2	1,7	2,7
waarvan eurozone	1,5	-0,6	-0,6	0,9
waarvan Japan	-0,6	1,9	2,0	1,2
Opkomende markten en ontwikkelingslanden	6,2	4,9	5,0	5,4
waarvan China	9,3	7,8	7,8	7,7
waarvan India	6,3	3,2	5,6	6,3
waarvan Brazilië	2,7	0,9	2,5	3,2
PM Wereldhandel (goederen en diensten)	6,0	2,5	3,1	5,4

Noten: Betreft groeicijfers in procenten bbp; cijfers voor 2013 en 2014 betreffen ramingen.

Bron: IMF, *World Economic Outlook Update*, juli 2013

Box 2.1 Grenzen monetair en budgettair beleid wereldwijd in zicht

Monetair en budgettair beleid hebben de pijn van de financiële crisis verlicht. Hierdoor is de stabiliteit op de financiële markten ondersteund en is de wereldeconomie behoed voor een diepere val. Een periode van uitgesproken deflatie is voorkomen en de oploep van werkloosheid en inkomensverlies zijn deels beperkt. Hiertoe hebben de belangrijkste centrale banken hun beleidsinstrumentarium over de volle breedte moeten inzetten, zoals het verlagen van de beleidsrente naar historisch lage niveaus, het aankopen van (staats)obligaties en zeer ruime langdurige liquiditeitsverstrekking aan financiële instellingen (figuur 2.5 en 2.6). Overheden droegen in het begin van de crisis sterk bij aan de economische stabilisatie met het redden van banken en het op peil houden van de economische vraag met extra bestedingen. Hiermee heeft de mondiale economie tijd gewonnen om de onderliggende problemen aan te pakken.³⁷ Het resulteerde wel in hoge begrotingstekorten en sterk oplopende schulden van overheden (figuur 2.7).

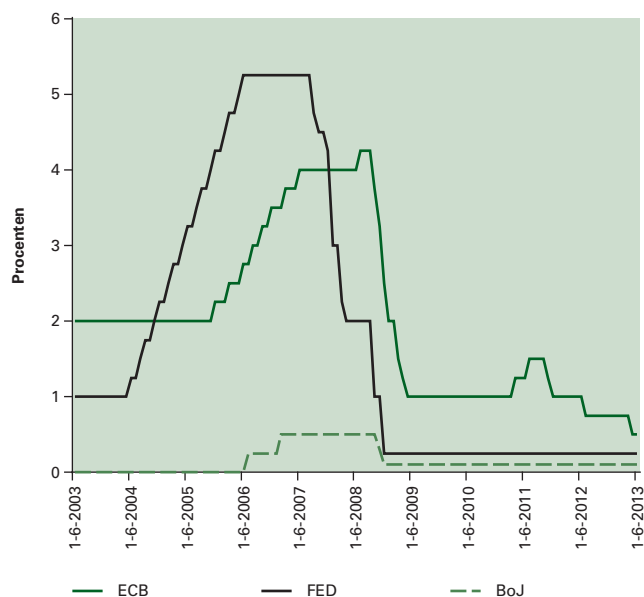
³⁴ DNB (2013). *Jaarverslag 2012*.

³⁵ OESO (2013). *Economic Outlook*, mei.

³⁶ Zie ook OESO (2013). *Economic Outlook*, mei en IMF (2013). *World Economic Outlook Update*, juli.

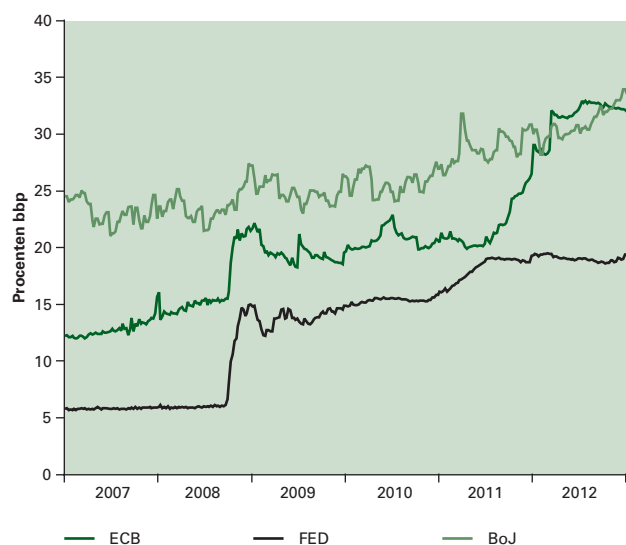
³⁷ Zie bijvoorbeeld Cechetti (2009). «Crisis and Responses: The Federal Reserve in the Early Stages of the Financial Crisis», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 23, no. 1, pp. 51–71.

Figuur 2.5 Beleidsrente centrale banken op historisch laag niveau



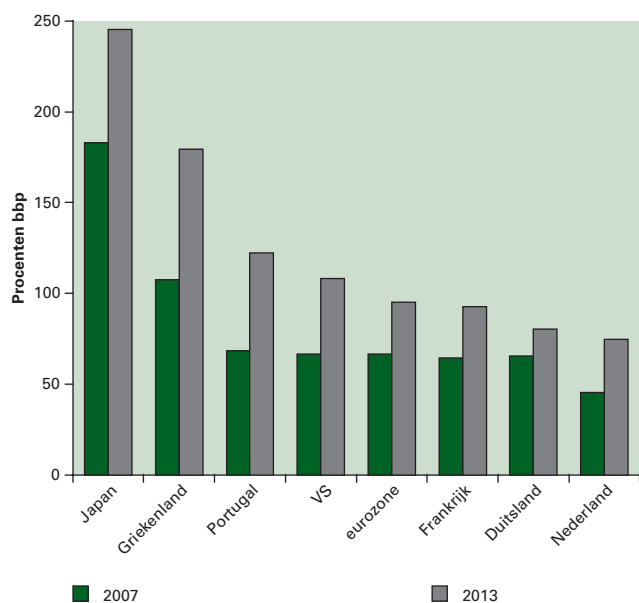
Noot: Belangrijkste rentetarieven van de centrale banken van de VS (Fed), Japan (BoJ) en de eurozone (ECB).
Bron: Datastream

Figuur 2.6 Omvang balansen centrale banken sterk gestegen



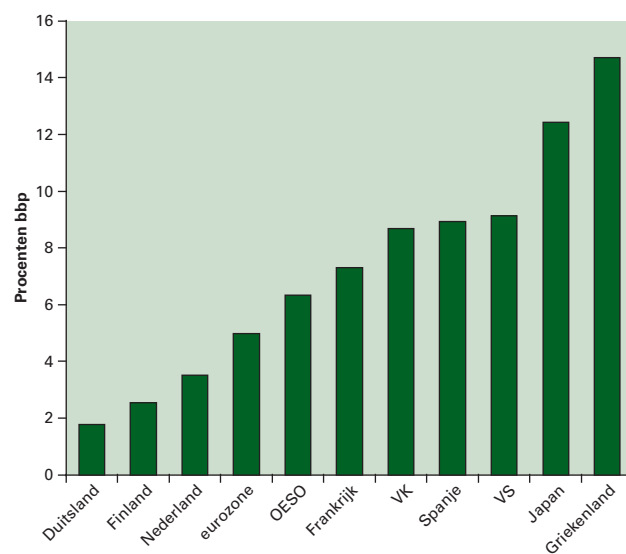
Noot: Omvang bankbalansen van de centrale banken van de VS (Fed), Japan (BoJ) en de eurozone (ECB).
Bron: Datastream

Figuur 2.7 Mondiaal nemen schulden van overheden sterk toe



Noot: Bruto overheidsschuld in procenten van het bbp.
Bron: Datastream

Figuur 2.8 Forse ingrepen nodig om schulden terug te brengen naar 60 procent bbp



Noot: Benodigde gemiddelde verandering in het onderliggende primaire saldo in procentpunt bbp, ten opzichte van 2010; zie OESO *Economic Outlook*, mei 2013, voor gebruikte technologie.
Bron: OESO

Het ruime macrobeleid sinds het begin van de crisis is niet zonder risico's.³⁸ Aan de monetaire kant verminderen de lage rentetarieven de prikkel bij bedrijven, financiële instellingen en overheden om hun schulden te verlagen doordat herfinanciering van de uitstaande schuld relatief goedkoop is. Financiële instellingen kunnen afhankelijk worden van de faciliteiten van de centrale bank waardoor niet-levensvatbare instellingen kunstmatig in leven worden gehouden. Daarnaast verleidt de lage rente investeerders om meer risico's aan te gaan in hun zoektocht naar voldoende rendement («*search for yield*»). Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een «*zeepbel*» op aandelenmarkten.

Voor het op orde brengen van de begroting zullen veel landen een aanzienlijke inspanning moeten leveren. Het optimale tempo is niet voor alle landen hetzelfde. In Europees verband zijn afspraken gemaakt om op middellange termijn de begrotingen weer in evenwicht te brengen. De VS en Japan zullen hun begrotingstekort sterk moeten verbeteren om de schuld terug te brengen naar een houdbaar niveau; figuur 2.8 laat zien hoe groot de aanpassing moet zijn, als hiervoor wordt uitgegaan van een schuldquote van 60 procent op de lange termijn. Een te snelle aanpak van de tekorten schaadt de groei op de korte termijn. Daar staat tegenover dat uitstel de economie ook schade kan berokkenen. Een hogere schuldenlast leidt tot meer rentebetalingen, waardoor productieve uitgaven (zoals aan onderwijs) worden verdrongen en/of de belastingen moeten worden verhoogd. Ook kunnen hogere publieke schuldniveaus leiden tot hogere rentevoeten voor de overheid, waardoor de rentebetalingen verder toenemen. De grote economische spelers als de VS en Japan, en enkele eurolanden profiteren op dit moment nog steeds van hun status als «veilige haven», waardoor hun rentes laag zijn. Deze zullen normaal gesproken wat stijgen als de stabiliteit in de wereldeconomie verder toeneemt. Dit kan – in sterkere mate – ook gebeuren als landen hun veilige status verliezen, bijvoorbeeld omdat de financiële markten de risico's op toekomstige wanbetaling substantieel hoger inschatten. Een hogere rente werkt door in de rest van de economie, waardoor ook de financiële lasten voor bedrijven en financiële instellingen stijgen.³⁹ Bovendien indiceert de economische literatuur dat een budgettaire stimulering minder effectief is bij hogere schuldniveaus.⁴⁰

Vrijhandel kan een structurele impuls geven aan de wereldeconomie. De wereldhandel, en daarmee de Nederlandse uitvoer, kan extra groeien als internationale goederen- en dienstenstromen minder worden gehinderd door importheffingen, uiteenlopende nationale regelgeving en administratieve lasten. Hoewel de onderhandelingen over handelsvrijmaking binnen de wereldhandelsorganisatie WTO de afgelopen jaren stroef verlopen, zet Nederland in op een deelakkoord op het gebied van handelsfacilitatie tijdens de volgende WTO ministeriële conferentie in december op Bali. Een akkoord op dit gebied zou zeer gunstig zijn voor

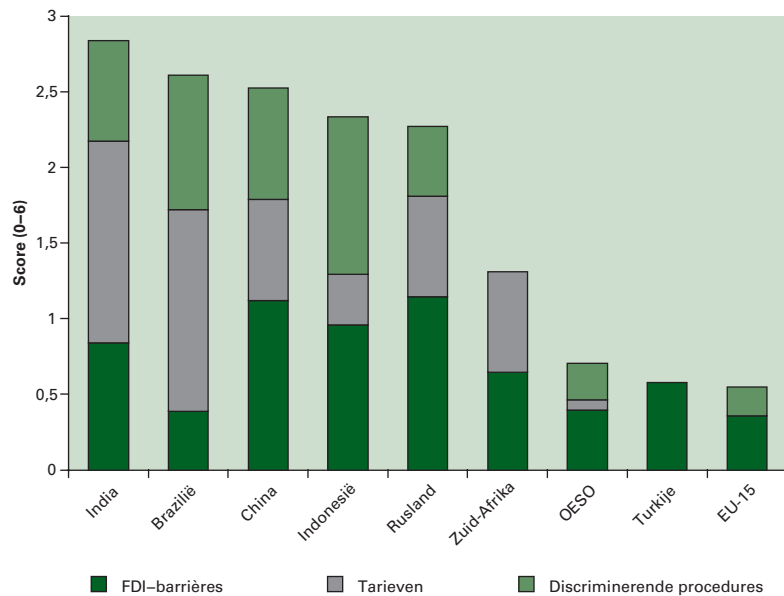
³⁸ Zie bijvoorbeeld OESO (2013). *Economic Outlook*, mei; IMF (2013). *Global Financial Stability Report*, april; BIS (2013). *83rd annual report*, juni en White (2012). «*Ultra Easy Monetary Policy and the Law of Unintended Consequences*», *Federal Reserve Bank of Dallas Working Paper*, nr. 126.

³⁹ Zie bijvoorbeeld Corsetti en Müller (2011). «*Sovereign risk, macroeconomic instability*», www.voxeu.org en Acharya et al. (2011). «*A Pyrrhic victory? Bank bail-outs and sovereign credit risk*», *NBER Working Paper*, nr. 17136.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Auerbach en Gorodnichenko (2012). «*Fiscal Multipliers in Recession and Expansion*», NBER Chapters, In: *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, pp. 63–98, National Bureau of Economic Research.

Nederland. Stagnatie van de WTO-onderhandelingen heeft er daarnaast toe geleid dat de Europese Unie (EU) de afgelopen jaren inzet op uitbouw van bilaterale handelsovereenkomsten. Zo onderhandelt de Europese Commissie namens de EU en de lidstaten over vrijhandelsakkoorden met de VS, Japan en Canada en wordt er gewerkt aan akkoorden met verschillende opkomende markten.⁴¹ Handels- en investeringsbarrières belemmeren nog steeds het economisch verkeer met een aantal opkomende markten (figuur 2.9). Mede met het oog op het groeiende belang van het internationale dienstenverkeer, ook voor Nederland, bekijkt de Commissie ook of een akkoord met een groot aantal WTO-landen over dienstenhandel mogelijk is.⁴² Niettemin vormt een mogelijke opleving van economisch protectionisme een blijvende bedreiging voor het mondiale herstel en voor de open Nederlandse economie in het bijzonder. Sinds het begin van de crisis nemen verschillende partijen een toename in protectionisme waar (figuur 2.10).⁴³

Figuur 2.9 Relatief hoge handels- en investeringsbarrières in opkomende markten



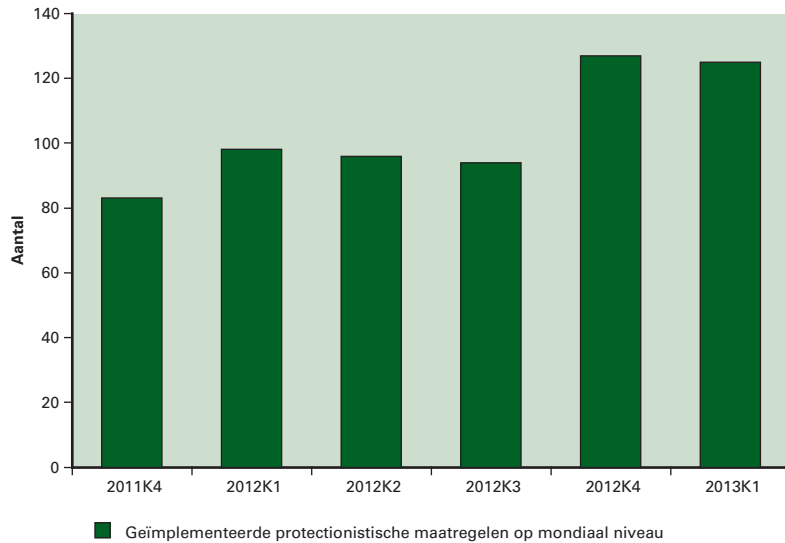
Noten: Expliciete handels- en investeringsbarrières (2008); index 0-6, hoe hoger de score des te meer regulering; FDI staat voor buitenlandse directe investeringen.
Bron: OESO

⁴¹ *Wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*. Kamerbrief (5 april 2013).

⁴² Zie bijvoorbeeld Piek en Gerritsen (2012). «Over liberalisering van de dienstenhandel». *ESB*, jaargang 97, 4648.

⁴³ Zie bijvoorbeeld Evenett (2013). *Protectionism's Quiet Return, GTA's Pre-G8 Summit Report*, Global Trade Alert en Centre for Economic Policy Research. Traditionele maatregelen, zoals het invoeren van tarieven, worden nog steeds genomen. Maar de recente groei zit vooral in maatregelen die minder makkelijk zijn aan te vechten binnen de WTO-afspraken. Hierbij valt te denken aan subsidies, beperkingen op migratie, maar bijvoorbeeld ook de *Buy American Act* in de VS. Ook de Europese Commissie meldt over de periode mei 2012 – mei 2013 een toename in het aantal maatregelen dat de handel kan belemmeren, vooral in opkomende economieën; zie European Commission Directorate-General for Trade (2013). *Tenth Report on Potentially Trade-Restrictive Measures*.

Figuur 2.10 Protectionistische maatregelen nemen toe



Bron: Evenett (2013)

2.3 Versterken Europese muntunie belangrijk voor Nederland

De Nederlandse economie is onlosmakelijk verbonden met die van Europa. Zo gaat nog steeds respectievelijk 74 en 58 procent van de Nederlandse goederen- en dienstenuitvoer naar EU-landen.⁴⁴ Van de goederen- en diensteninvoer komt respectievelijk 53 en 49 procent uit de EU, terwijl bij het leeuwendeel van de in- en uitgaande directe investeringen een partij uit de andere landen van de EU betrokken is (respectievelijk 63 en 55 procent van de uitstaande investeringen). Gezien onze geografische ligging zal Europa deze positie ook niet snel kwijtraken. De economische banden worden verder onderstreept door: de Europese vervlechting van verschillende financiële partijen, zoals banken; de interne markt met een vrij verkeer van kapitaal, goederen, diensten en arbeid; en niet in de laatste plaats het hebben van een gemeenschappelijke munt, de euro. Een sterke Europese economie is daarmee van groot belang voor een sterke Nederlandse economie.

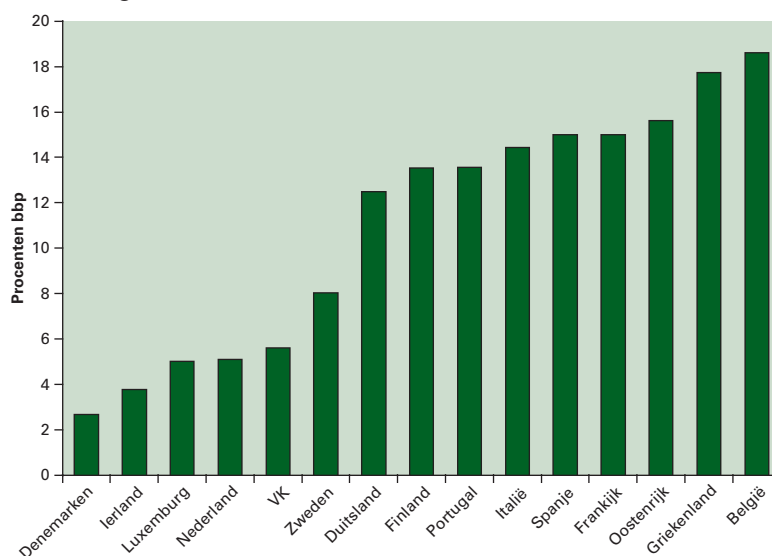
Extra groei van de Europese exportmarkt is mogelijk. De Europese interne markt leidt via schaalvoordelen en intensievere concurrentie tot betere en goedkopere producten: dit levert gemiddeld per Nederlander zo'n 2.000 euro per jaar op.⁴⁵ Grotere baten zijn mogelijk, omdat de Europese interne markt – zeker op dienstenterrein – nog steeds versnipperd is. Een voltooiing van de interne markt zou volgens de Europese Commissie zelfs 4 procentpunt extra bbp in de komende tien jaar kunnen betekenen, wat voor Nederland gelijk zou staan aan een impuls van 24 miljard euro, ofwel ruim 1.400 euro per Nederlander.⁴⁶ Het kabinet zet zich dan ook in voor verdere vermindering van belemmeringen voor de interne markt. Ten slotte bezitten veel Europese landen een fors groeipotentieel, wat een impuls zou geven aan het Europese bbp en daarmee aan de grensoverschrijdende handel (figuur 2.11).

⁴⁴ De uitvoer is minder geconcentreerd dan voorheen; in de jaren negentig ging 80 procent naar Europa (bron: CBS (1996). *De Nederlandse Economie 1995*).

⁴⁵ Straathof et al. (2008). «The Internal Market and the Dutch Economy», CPB document, t 168.

⁴⁶ Europese Commissie (2010). «Naar een *Single Market Act*, voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen», Mededeling COM, 608.

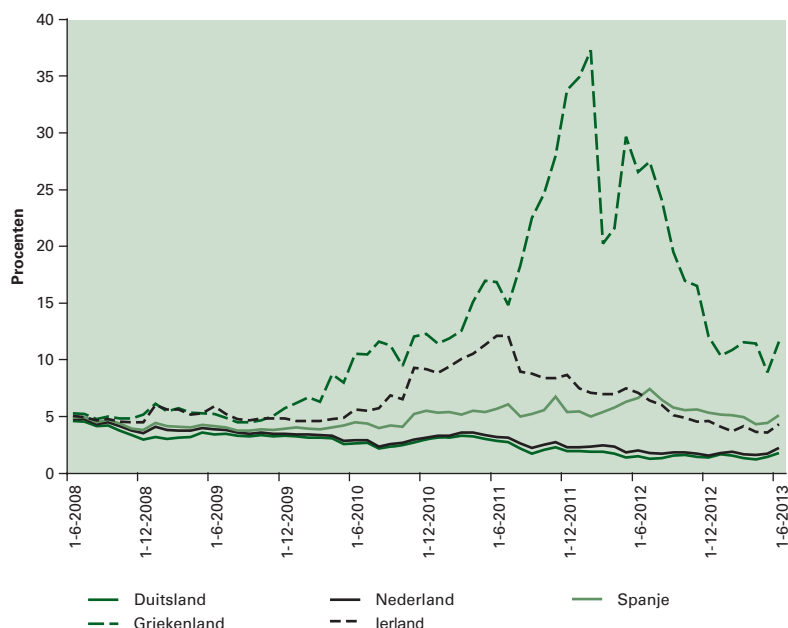
Figuur 2.11 Europa heeft nog substantieel groeipotentieel door structurele hervormingen



Noot: Extra bbp per hoofd van de bevolking over een horizon van 10 jaar, als instituties in product- en arbeidsmarkten hetzelfde zijn als het best presterende land.
Bron: Bouis en Duval (2011)

De Europese schulden crisis vormt een bedreiging voor de Europese welvaart en stabiliteit. Door een groot aantal maatregelen is verdere escalatie voorkomen. Bijvoorbeeld de oprichting van het permanente noodfonds ESM (*European Stability Mechanism*), het instellen van het OMT (*Outright Monetary Transactions*) programma door de ECB, het beleid gericht op het terugdringen van excessieve begrotingstekorten en de hervormingsprogramma's die in een aantal landen zijn ingezet. Deze maatregelen zijn niet alleen van belang om de eurocrisis te beteugelen, maar zijn ook gericht op handhaving van stabiliteit. Nederland is immers zeer gebaat bij politieke, economische en sociale stabiliteit. Wel illustreert de ervaring met Cyprus in maart van dit jaar dat de onrust snel kan terugkeren. Niettemin lijkt de eurozone in rustiger financieel vaarwater te zijn gekomen, wat bijvoorbeeld is terug te zien in de dalende rente op het schuld papier van verschillende lidstaten (figuur 2.12).

Figuur 2.12 Renteverschillen binnen Europa kleiner geworden



Noot: Rente op staatsobligaties (10 jaar).

Bron: Datastream

Het is noodzakelijk de onderliggende onevenwichtigheden te verminderen om de Europese economie schokbestendig, sterk en concurrerend te maken. Bij de start van de eurozone was de veronderstelling dat (financiële) markten een disciplinerende werking zouden hebben op overheden, financiële instellingen en de reële economie. Zodoende zou de eurozone steeds meer een optimaal valutagebied (*optimal currency area*) worden. De werkelijkheid bleek een andere. Daarom zijn langs drie sporen belangrijke stappen noodzakelijk. De financiële sector moet duurzaam op orde gebracht worden, lidstaten moeten met structurele hervormingen meer concurrerend worden en overheden moeten hun overheidsfinanciën op een houdbaar pad brengen. Het is daarbij belangrijk om vast te houden aan de ingeslagen weg, ook nu de twijfel over de houdbaarheid van de muntunie is verminderd door de crisismaatregelen en het ruime monetaire beleid van de ECB (zie ook box 2.1).

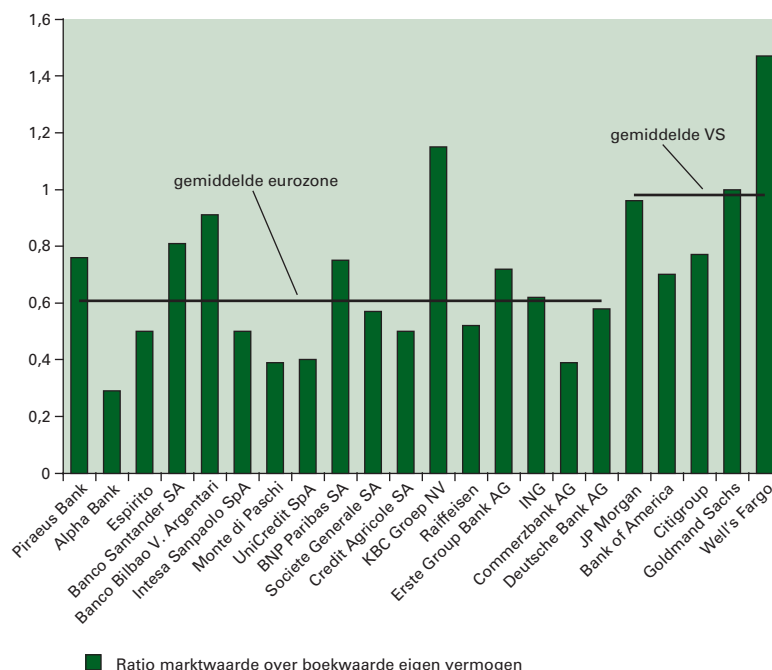
2.3.1 Spoor I: Europese bankwezen op orde

Herstel van de bankensector is een voorwaarde voor economisch herstel in Europa. Een gezond bankwezen zorgt ervoor dat voldoende krediet beschikbaar is voor bedrijfsinvesteringen en voor huishoudens. Wanneer het bankwezen is verzwakt, beperkt dit de kredietverstrekking en ontstaan verkeerde prikkels. Banken kunnen de neiging hebben geld te blijven steken in onrendabele projecten, om hierop niet af te hoeven schrijven of om extra risico te nemen en zo te gokken op een hoog rendement. Daarom is het belangrijk dat banken verliezen erkennen en goed gekapitaliseerd zijn.

Bufferopbouw Europese bankwezen loopt achter bij banken in de VS. Oorzaken hiervan zijn de Europese schuldencrisis en de zwakkere uitgangspositie van Europese banken bij het begin van de financiële crisis. Europese banken hebben doorgaans minder eigen vermogen dan banken in de VS, waar al voor de financiële crisis een extra restrictie op de

maximale hefboom van banken gold (*leverage ratio*). Ook heeft in de VS de overheid al in 2009 de buffers van de banken versterkt door nieuw kapitaal te verstrekken. Hoewel ook de Europese banken hun buffers hebben versterkt, verloopt dit proces langzamer, mede door de zwakkere economische groei. Dat de waarde van bankbezittingen in Europa onder druk staat, blijkt ook uit de verhouding tussen de marktwaarde en de boekwaarde van het eigen vermogen van banken. Bij Europese banken is deze verhouding duidelijk slechter dan bij banken in de VS (figuur 2.13). Dit wijst erop dat marktpartijen de bezittingen van banken lager waarderen dan waarvoor deze in de boeken staan. Oorzaak kan zijn dat nog verliezen genomen moeten worden die nog niet in de boekhouding tot uiting komen. De Nederlandsche Bank (DNB) en de *Bank for International Settlements* (BIS)⁴⁷ wijzen hierop en stellen dat banken transparant moeten zijn over hun verliezen.⁴⁸ Maar ook sombere winstvooruitzichten vanwege de trage Europese groei kunnen de activawaarden onder druk zetten. Om de groei te stimuleren is het zaak dat het bankwezen in Europa weer snel gezond wordt.

Figuur 2.13 Banken VS hogere marktwaarde dan in Europa



Noot: De geselecteerde banken voor Europa zijn de belangrijkste banken in de eurozone met een beursnotering, aangevuld met banken uit Europese programmalanden; voor de VS zijn de vijf grootste banken genomen.
Bron: Bloomberg

Europese banken werken aan balansherstel door winsten toe te voegen aan hun buffers en hun balans te verkorten. Balansvermindering gebeurt vooral door buitenlandse bezittingen af te stoten en buitenlandse activiteiten te beperken. Op die manier valt bufferkapitaal vrij. Op beperkte schaal geven banken ook weer nieuwe aandelen uit. Dit is een snelle manier om balansen te versterken en de kredietverlening op peil te houden. Het op orde krijgen van de bankensector is ook in de crisislanden (Griekenland, Ierland, Portugal en Cyprus) een belangrijk

⁴⁷ De BIS wordt ook wel de centrale bank van de centrale banken genoemd.

⁴⁸ Speech bankpresident Knot, 25 maart 2013, «ECB-beleid in de schulden crisis», bij het FD *financial diner*; BIS (2013). *Annual Report 83rd 2012/2013*.

onderdeel van de aanpassingsprogramma's die deze landen overeen zijn gekomen. In Spanje wordt gewerkt aan het opschonen van de lokale spaarbanken (Caja's), terwijl de internationaal opererende banken er daar redelijk goed voor staan. Dit neemt niet weg dat de komende tijd mogelijk nog maatregelen nodig zijn om de Europese banken gezond te maken.

Een Europese bankenunie helpt de financiële stabiliteit te versterken. De schulden crisis heeft duidelijk gemaakt dat risico's zich binnen het Europese bankstelsel snel grensoverschrijdend kunnen verspreiden. Door internationale integratie is de onderlinge verwevenheid toegenomen. Een groot probleem is de negatieve wisselwerking tussen probleembanken, zwakke overheidsfinanciën en de reële economie. Verschillende landen in de eurozone kwamen hierdoor in een crisis terecht. Vanwege onderlinge afhankelijkheden leidde dit ook tot kosten en risico's in andere lidstaten. Zo ontstonden bij marktpartijen zorgen over het Europees bankwezen en zelfs over de houdbaarheid van de muntunie. Een bankenunie is een belangrijke stap om deze negatieve dynamiek te doorbreken. Door toezicht, resolutie en vangnetten op Europees niveau te brengen, wordt de negatieve spiraalwerking tussen banken en overheden op nationaal niveau verkleind. Ook zorgt een bankenunie voor beter inzicht in de internationale activiteiten van banken, waardoor internationale besmetting kan worden beperkt. Een effectieve bankenunie vergroot daarmee de beheersbaarheid van de financiële stabiliteitsrisico's. Europees toezicht verkleint ook de prikkel bij nationale toezichthouders en overheden om pijnlijke maatregelen voor de nationale bankensector uit te stellen of de situatie te rooskleurig voor te stellen. Verder bevordert Europees toezicht de concurrentie tussen banken. Door te zorgen voor consistente toezichteisen ontstaat een gelijk speelveld. Daarmee sluit het toezicht beter aan bij de bestaande situatie waarin veel Europese banken grensoverschrijdend opereren. Tegelijkertijd maakt het toezicht toetreding van buitenlandse banken eenvoudiger.

Een goede vormgeving van de bankenunie is cruciaal. Dit betekent dat het toezicht van goede kwaliteit moet zijn. Toezichthouders moeten op tijd ingrijpen als een bank in problemen is en zorgen dat banken verliezen op tijd nemen. Daarnaast moet voorkomen worden dat Europese risicodeling leidt tot risicozoekend gedrag van banken en overheden, en tot overheveling van nationale risico's naar Europa zonder dat de problemen in de kern worden aangepakt. Concreet bestaat een bankenunie uit een aantal bouwstenen:

- 1) een gemeenschappelijk toezichtmechanisme met de ECB als centrale banktoezichthouder;
- 2) de mogelijkheid tot directe herkapitalisatie van banken vanuit het ESM;
- 3) een gemeenschappelijk resolutiemechanisme voor interventies bij banken;
- 4) op termijn, als sluitstuk van de bankenunie, een gemeenschappelijk depositogarantiestelsel;
- 5) geharmoniseerde regels die de basis vormen voor toezicht en resolutie.

Een eerste stap richting een bankenunie is de overdracht van het banktoezicht naar de ECB. Hiervoor zal binnen de ECB een aparte toezichtraad worden opgericht. Deze staat op afstand van het monetair beleid om belangentegenstellingen te voorkomen. Naar verwachting zal de ECB in het vierde kwartaal van 2014 direct toezicht gaan houden op alle grote banken binnen de EMU. Het gaat hierbij om een groep van circa 150 banken. Dit is ruim 2 procent van de ongeveer zesduizend banken in de eurozone, maar hun gezamenlijke bezittingen bedragen ruim 80 procent van het totaal van alle banken. Van de Nederlandse banken vallen in ieder

geval de vier grootbanken onder het directe toezicht van de ECB. De ECB wordt ook verantwoordelijk voor toezicht op kleinere banken maar de uitvoering blijft bij de huidige nationale toezichthouders. De ECB kan, waar nodig, besluiten om in individuele gevallen het toezicht op kleinere instellingen naar zich toetrekken. Inmiddels wordt de start van het bankentoezicht door de ECB voorbereid. Hiertoe worden alle banken die direct onder ECB-toezicht komen te vallen, in het voorjaar van 2014 onderworpen aan een strenge analyse van hun activa en een daaropvolgende stresstest (*balance sheet assessment*). Hieruit kan blijken dat bepaalde banken hun kapitaalbuffers moeten versterken.

Wanneer het bankentoezicht bij de ECB ligt, wordt als uiterste mogelijkheid directe herkapitalisatie van banken vanuit het Europees noodfonds ESM mogelijk. Dit beperkt de last die een zwakke bankensector legt op de overheidsfinanciën. Wanneer een land in financiële problemen verkeert, kan zo met Europese hulp een crisis worden voorkomen. Hieraan zijn echter wel strenge voorwaarden verbonden. Eerst moeten private middelen worden gebruikt om een bank te redden. Dan moet de nationale overheid bijspringen. En pas als blijkt dat deze beide maatregelen niet voldoende zijn, ontstaat de mogelijkheid om ESM-geld in te zetten, uiteraard onder strikte voorwaarden.⁴⁹ Hierdoor zal het beslag op de leencapaciteit van het noodfonds beperkt zijn.

Europese maatregelen maken het mogelijk om de kosten van een bankredding zo veel mogelijk bij private partijen neer te leggen. Zo is in juni 2013 door de Europese Raad van ministers een akkoord bereikt over een richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken. De richtlijn formuleert spelregels voor de gecontroleerde afwikkeling van (systeemrelevante) banken die in problemen verkeren. Uitgangspunt is dat niet de hele bank wordt gered, maar dat alleen de continuïteit van essentiële delen van een bank wordt verzekerd. De richtlijn maakt het mogelijk om naast aandeelhouders ook crediteuren aan te slaan bij zo'n gedeeltelijk redding, door bankschulden af te schrijven (*«bail-in»*). Zo komen de kosten van een bankredding in eerste instantie bij private investeerders te liggen. Hiermee moet het met publiek geld overeind houden van systeembanken in beginsel tot het verleden behoren, zodat het *«too-big-to-fail»* probleem sterk wordt verminderd.

De volgende stap richting een bankenunie is een gemeenschappelijk resolutiemechanisme. Dit bestaat uit een Europese resolutieautoriteit en een gemeenschappelijk resolutiefonds. De resolutieautoriteit moet een systeembank die in grote problemen verkeert, ordelijk kunnen afwickelen. Door hierbij gebruik te maken van de richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken, zullen verliezen primair privaat worden geleden. Tijdelijke financiering kan verstrekt worden uit het resolutiefonds, dat de Europese banken, ex ante, financieren. De Europese Commissie heeft in juli 2013 plannen gepresenteerd voor een dergelijk mechanisme.

Sluitstuk van de bankenunie is een Europees depositogarantiestelsel. Maar voordat deze verregaande vorm van risicodeling kan worden overwogen, moeten de andere delen van de bankenunie (toezicht en resolutie) goed functioneren en moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Zo moeten onder meer de spelregels voor banken verder geharmoniseerd zijn (*«single rulebook»*).

⁴⁹ Hiervoor is 60 miljard euro van de middelen beschikbaar gesteld; het Nederlandse aandeel is 5,7 procent.

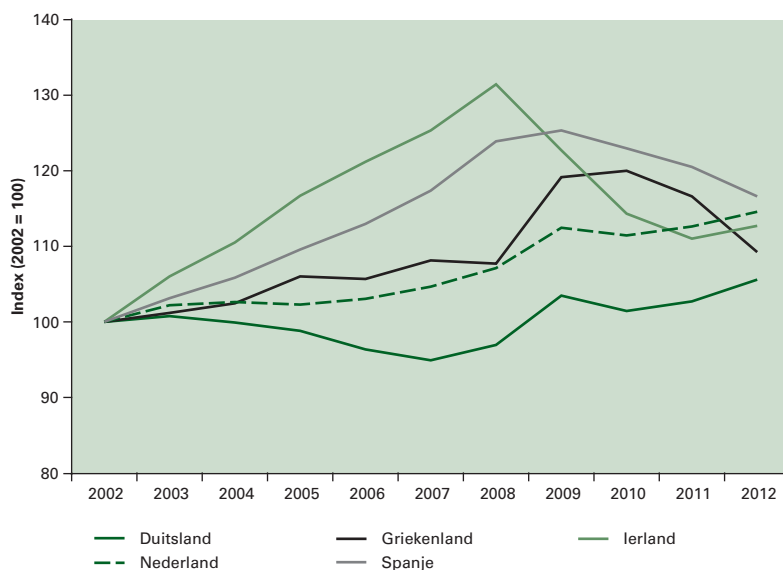
Geharmoniseerde regels voor banken vormen de basis voor een goed functionerende bankenunie. Belangrijke stappen hierin zijn de recente Europese afspraken over kapitaalseisen (CRD IV/CRR) en over herstel- en afwikkeling van probleembanken. Maar verdere versterking en harmonisatie van toezichtregels is nodig, onder meer om excessieve verpanding van activa en overmatig bezit van staatsobligaties tegen te gaan. Bij banken waarvan de activa in grote mate als onderpand dienen voor specifieke schuldeisers (zoals gedekte obligaties), bestaat minder ruimte voor private oplossingen bij problemen. Overmatig bezit van staatsobligaties leidt tot een sterke vervlechting tussen banken en overheden; een vervlechting die de bankenunie juist wil bestrijden.

De vorming van een bankenunie leidt tot een overdracht van bevoegdheden naar het Europese niveau. Bij de redding van SNS dit jaar traden DNB en het ministerie van Financiën samen op als resolutieautoriteit. In de toekomst zal dergelijke besluitvorming voor het merendeel van het Nederlandse bankwezen op Europees niveau plaatsvinden. Het kabinet kan zich goed vinden in het streven om niet alleen toezicht maar ook resolutie naar Europees niveau te brengen, mits goed vormgegeven. Het doel is dat met een Europees resolutiemechanisme niet alleen de symptomen, maar ook de kern van problemen wordt geadresseerd en de link tussen overheden en banken wordt doorbroken.

2.3.2 Spoor II: Structurele hervormingen Europa noodzakelijk

Economische hervormingen moeten de concurrentiekracht verbeteren en convergentie bevorderen. Verschillende lidstaten in de eurozone hebben inmiddels de harde les van het uitblijven van noodzakelijke aanpassingen ondervonden en zijn gestart met serieuze structurele hervormingen. Het meest zichtbaar is dit in de zogenoemde programmalanden: Griekenland, Portugal, Ierland en Cyprus. De diverse programma's zijn afgesloten onder bepaalde voorwaarden. Onderdeel hiervan zijn afspraken over structurele hervormingen. De maatregelen zijn veelal gericht op het flexibiliseren van de arbeidsmarkt en de loonvorming, het verbeteren van het onderwijssysteem, activering van de sociale zekerheid, het verbreden van belastinggrondslagen, het bestrijden van belastingontduiking en het wegnemen van regelgeving die ondernemerschap en de toegang tot bepaalde beroepsgroepen of markten belemmert. Zo heeft Griekenland onder meer belangrijke stappen gezet in de aanpak van belastingontduiking en heeft Portugal de ontslagbescherming aanzienlijk verlaagd. Het Ierse programma is voor een belangrijk deel gericht op hervorming van de financiële sector, maar ook is het minimumloon verlaagd en de sociale zekerheid activerender gemaakt. Dat het beleid in de programmalanden zijn vruchten begint af te werpen, blijkt bijvoorbeeld uit een geleidelijk verbeterende concurrentiepositie (figuur 2.14).

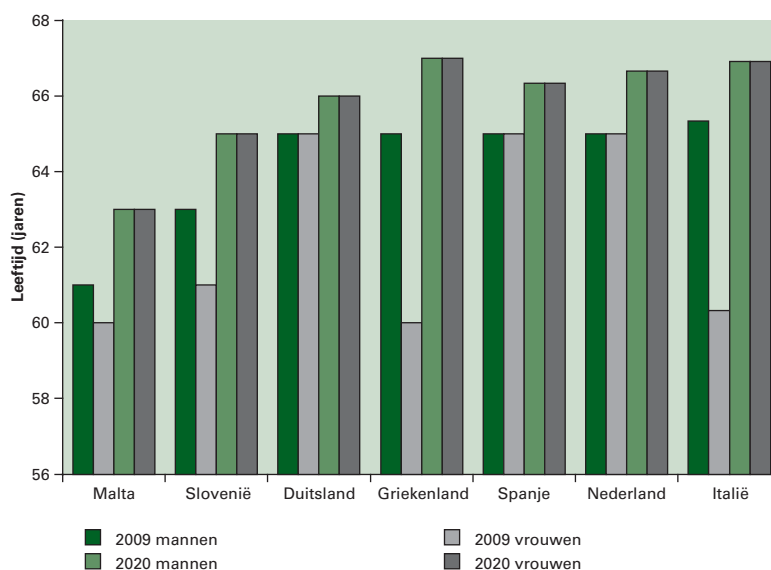
Figuur 2.14 Concurrentiepositie kwetsbare landen verbetert door lagere arbeidskosten



Noot: Ontwikkeling van de loonkosten per eenheid product.
Bron: AMECO database

Ook buiten de programmalanden worden stappen gezet. Zo wordt in veel landen de wettelijke pensioenleeftijd verhoogd (figuur 2.15). Dergelijke maatregelen zijn noodzakelijk om EU-breed de nationale economieën verder te moderniseren en de arbeidsparticipatie te verhogen. Gezien het belang van draagvlak op nationaal niveau zullen de Europese lidstaten dit zelf moeten doen. Hervormingen gaan immers vaak gepaard met ingrijpende gevolgen. Tegelijkertijd moet er ook draagvlak blijven voor de solidariteit binnen de eurozone. Daarom is het van belang dat de financiële steun die ook in 2014 nog zal worden gegeven aan landen als Portugal, Griekenland en Cyprus, wordt gegeven op voorwaarde van verdere structurele hervormingen. Het succes van de Duitse economie van de laatste jaren, dat voor een deel het resultaat is van succesvolle arbeidsmarkthervormingen bijna tien jaar geleden, laat zien hoe belangrijk het blijven hervormen is voor de toekomst.

Figuur 2.15 Verhoging pensioenleeftijd in Europa breed doorgevoerd



Noot: Verwachte ontwikkeling pensioengerechtigde leeftijd.

Bron: Europese Commissie

Verdere hervormingen blijven nodig. In het kader van het Europese Semester heeft de Europese Commissie het afgelopen voorjaar EU-breed landenspecifieke aanbevelingen voorgesteld voor de versterking van nationale economieën. Deze aanbevelingen zijn van belang om lidstaten te stimuleren om hun economisch en budgettair beleid te verbeteren.⁵⁰ De Europese Raad heeft de aanbevelingen uiteindelijk vastgesteld. Een systeem van «peer pressure» zorgt voor de afdwingbaarheid: lidstaten spreken elkaar aan op de gemaakte voortgang. De aanbevelingen zijn geen beleidsvoorschriften, lidstaten hebben de ruimte om de aanbevelingen op maatregelniveau verder in te vullen. Slechts in die situaties waarbij lidstaten onvoldoende actie ondernemen om hun uit de hand lopende overheidsfinanciën en/of ernstige macro-economische onevenwichtigheden te corrigeren kan dit uiteindelijk leiden tot sancties.⁵¹

2.3.3 Spoor III: Gezonde Europese overheidsfinanciën

Een verbetering van de overheidsfinanciën is een belangrijke voorwaarde voor structurele groei. Zonder gezonde overheidsfinanciën blijven de Europese economieën kwetsbaar, omdat hoge rentelasten productieve uitgaven verdringen waardoor de belastingen vroeg of laat verhoogd moeten worden. Voor veel Europese economieën is een tijdig en duurzaam herstel naar houdbare overheidsfinanciën een forse opgave. Daarbij is bovendien van belang dat de aanpassing gebeurt op een manier die de economische ontwikkeling zo min mogelijk schaadt en oog heeft voor sociale cohesie.

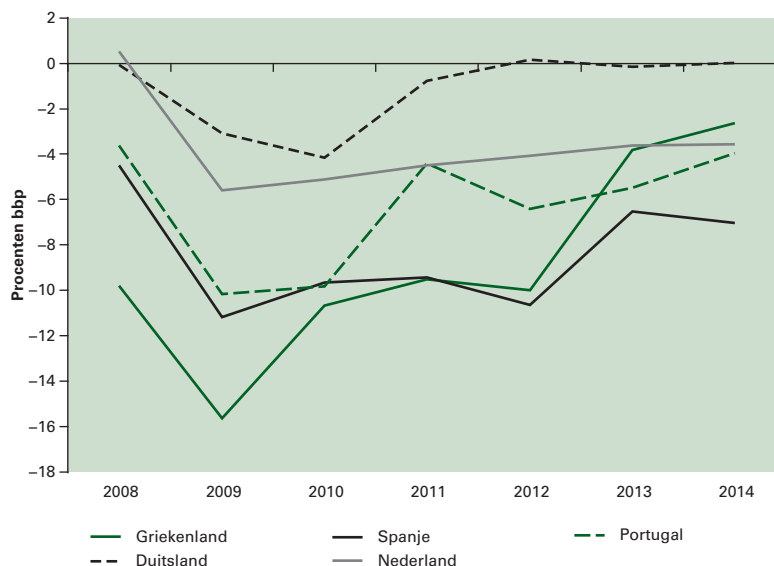
Het herstel van de overheidsfinanciën is ingezet. Dit is het zichtbaarst bij de programmalanden, waar een traject is afgesproken dat deze lidstaten moet leiden naar een duurzame toegang tot de financiële

⁵⁰ De departementale begrotingen zullen de aanbevelingen voor Nederland – op het terrein van de overheidsfinanciën, de huizenmarkt, het pensioensysteem en de arbeidsmarkt – toelichten.

⁵¹ Voor de overheidsfinanciën gebeurt dit via de buitensporigtekortprocedure van het Stabi-leiteits- en Groeipact (SGP); Voor de overige onevenwichtigheden van de Macro-Economische Onevenwichtighedenprocedure (MEOP)

markten. Dat heeft, met forse ingrepen, al geleid tot lagere begrotingstekorten (figuur 2.16). Ook in de andere landen in de eurozone is de weg naar herstel van de overheidsfinanciën ingezet. Een onderwerp dat in deze context het afgelopen jaar veel aandacht heeft gekregen, is de belastingafdracht van internationaal opererende bedrijven. Binnen de EU worden initiatieven ontplooid om belastingfraude en -ontwijking door internationale ondernemingen tegen te gaan (zie box 2.2).

Figuur 2.16 Begrotingstekorten worden geleidelijk teruggebracht



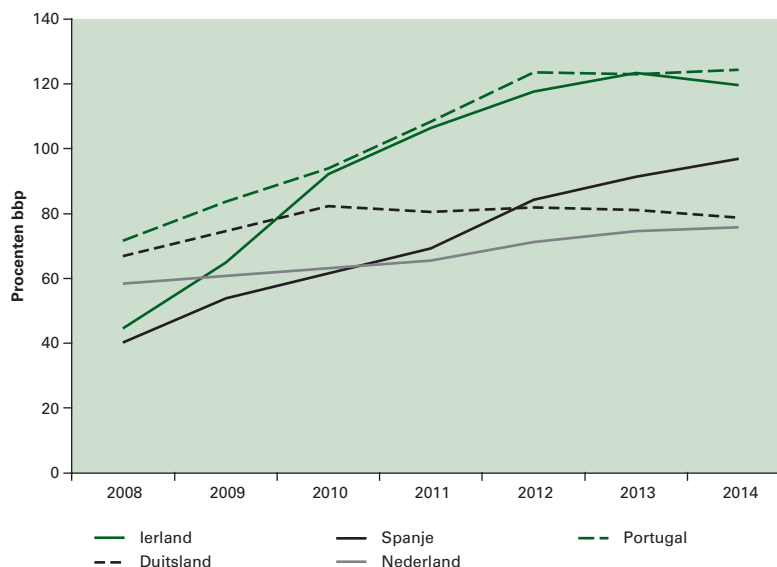
Noot: Cijfers voor 2013 en 2014 zijn ramingen.
Bron: AMECO database

Box 2.2 Belastingafdracht internationale ondernemingen

Er zijn signalen dat internationaal opererende bedrijven in staat zijn hun totale belastingdruk te beïnvloeden. Dit kan mede doordat zij gebruikmaken van het gebrek aan onderlinge samenhang tussen de verschillende nationale rechtssystemen. Dit leidt tot lagere belastinginkomsten en heeft dus een negatief effect op de overheidsfinanciën. Binnen de EU worden initiatieven ontplooid om belastingfraude en -ontwijking door internationale ondernemingen tegen te gaan. Er wordt daarbij vooral ingezet op het vergroten van transparantie. Dit kan bijvoorbeeld door automatisch gegevens uit te wisselen, door gegevens over spaartegoeden uit te wisselen tussen belastingdiensten en door de rapportageverplichting voor bedrijven uit te breiden. Nederland steunt deze maatregelen actief. Maar dat is niet genoeg. Er is sprake van een internationaal, zelfs mondiaal, vraagstuk dat vraagt om mondiale oplossingen. Daarom steunt Nederland ook de initiatieven die de OESO op verzoek van de G8 en de G20 heeft genomen, zoals het actieplan dat op 19 juli 2013 is gepresenteerd. Bij het zoeken naar een mondiale oplossing zet Nederland steeds in op oplossingen die bindend zijn voor alle staten, zodat een gelijk speelveld tussen staten en tussen ondernemingen kan worden gewaarborgd. In een kabinetsbrief van begin september is dieper ingegaan op deze vraagstukken.

Verder terugdringen van de begrotingstekorten blijft een prioriteit. Veel Europese lidstaten zitten nog in de buitensporigtekortprocedure. Op korte termijn zal de nadruk bij veel lidstaten liggen op het, op een verantwoorde manier, zo snel mogelijk corrigeren van de buitensporige tekorten. Bovendien laat de ontwikkeling van de overheidsschuld in de lidstaten zien dat, ondanks de begrotingsinspanningen, nog geen halt is toegeroepen aan de stijgende staatsschuld (figuur 2.17). De afgelopen jaren is het Europees toezicht op de overheidsfinanciën aangescherpt. Ook het zogenoemde «Six-Pack», het «Two-Pack» en het Verdrag inzake coördinatie, stabiliteit en bestuur (Stabiliteitsverdrag) hebben hieraan bijgedragen. Hierdoor is er meer aandacht gekomen voor de ontwikkeling van de schuldniveaus, zijn de begrotingsregels aangescherpt en kan er sneller worden overgegaan tot het instellen van sancties voor landen die zich niet houden aan de aanbevelingen in een buitensporigtekortprocedure. De komende jaren zal dit nieuwe governance-raamwerk zich moeten bewijzen.⁵² De voorwaarden die gelden voor nieuwe tranches, zijn een extra instrument om maatregelen af te dwingen bij programmalanden. In combinatie met de aanpak van de bankensector en de economische structuur bevorderen gezonde overheidsfinanciën dat de eurozone beter bestand zal zijn tegen schokken die eurolanden, individueel of collectief, treffen. Hierdoor wordt de muntunie sterker.

Figuur 2.17 Overheidsschulden blijven oplopen



Noot: Cijfers voor 2013 en 2014 zijn ramingen.
Bron: AMECO database

2.4 Nederland: aanpakken binnenlandse onevenwichtigheden

Noodzakelijk balansherstel bij huishoudens, de financiële sector en de overheid remt de consumptie en investeringen. Het gebruikelijke groeipatroon, waarbij eerst de export aantrekt en vervolgens de investeringen en consumptie, komt door de aard van de crisis moeizaam tot stand. Tijdens de crisis zijn de zwaktes blootgelegd van de balansen van huishoudens, de financiële sector en de overheid. Voorafgaand aan de crisis blijken we op te grote voet geleefd te hebben door veel schulden aan te gaan, wat Nederland gevoelig heeft gemaakt voor schokken in

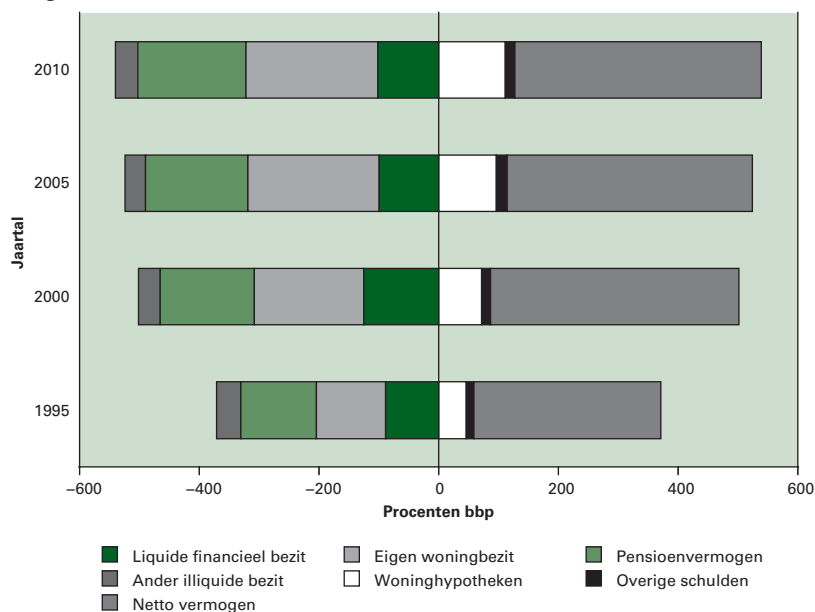
⁵² Zie voor een verder overzicht van dit nieuwe governance-raamwerk bijvoorbeeld Kamerstuk 33.319, nr. 6 van 16 januari 2013 (Nota naar aanleiding van het verslag).

bijvoorbeeld de huizenprijzen. Het op orde brengen van de balansen creëert, gegeven de sterke fundamenteën, de randvoorwaarden voor hernieuwde groei. Nederland kan dan weer profiteren van internationaal groeiherstel. Dit neemt niet weg dat dit proces gepaard gaat met een lagere economische groei; geld dat gebruikt moet worden om schulden af te lossen, kan niet worden uitgegeven.

2.4.1 Balansproblemen Nederlandse huishoudens

De balans van de huishoudens vormt een kwetsbaarheid van de Nederlandse economie. De omvang van de schulden van Nederlandse huishoudens is met 127 procent van het bbp fors: binnen de EU kennen alleen Deense huishoudens hogere schulden.⁵³ Maar tegenover deze schulden staan ook omvangrijke vermogens (figuur 2.18). De Nederlandse vermogens behoren tot de hoogste in de wereld, ook nu de huizenprijzen sterk zijn gedaald. De vermogens van gezinnen zitten echter veelal «vast» in huizen en pensioenen. Tussen 1995 en 2010 is het aandeel van zogenoemd illiquide vermogen van huishoudens (voornamelijk huizen en pensioenen) gestegen van 76 naar 81 procent van het totale vermogen. Deze stijging is onder meer het gevolg van de fiscale voordelen van een eigen woning kopen en pensioen opbouwen. Daarnaast zijn ook de schulden van huishoudens, voornamelijk in de vorm van hypotheek, sterk gestegen. Huishoudens zijn gevoeliger geworden voor schommelingen in de rente en waardedalingen van hun bezittingen en andere negatieve ontwikkelingen als ontslag of arbeidsongeschiktheid. Er is immers minder geld direct beschikbaar om dergelijke schokken op te vangen. Hierbij speelt mee dat huishoudens zich bewuster zijn geworden van de risico's die ze lopen. Een duidelijk beleid rondom het oplossen van deze onevenwichtigheden stimuleert het vertrouwen van consumenten.

Figuur 2.18 Bezittingen en schulden van huishoudens afgelopen decennia sterk toegenomen

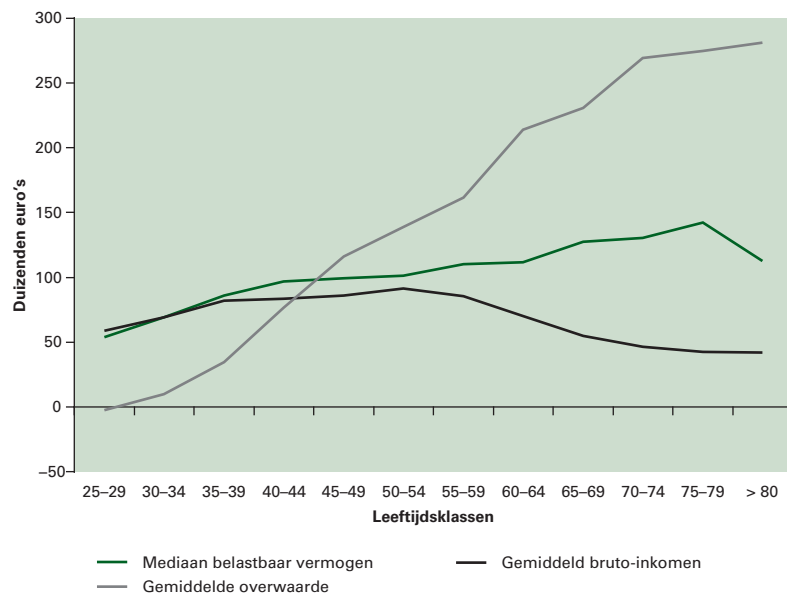


Noot: Bezittingen en schulden van Nederlandse huishoudens als percentage van het bbp.
Bron: CPB, CEP 2013

⁵³ Bron: Eurostat, data 2010.

Vermogens en schulden zijn ongelijk verdeeld. De balansproblemen doen zich in praktijk vooral voor bij bepaalde groepen. De macro-economische cijfers maskeren de grote verschillen tussen generaties (figuur 2.19). In spelend op fiscale mogelijkheden en verwachte huizenprijsstijgingen werden in het afgelopen decennium veelal hypotheekverstrekkingen verleend die hoger waren dan de aankoopwaarde van het huis. Dalende huizenprijzen sloegen vervolgens een groot gat tussen de waarde van het huis en de bijbehorende hypotheek. Voornamelijk starters en tweeverdieners met recent gekochte woningen staan «onder water». Bij een eventuele verkoop van de woning blijven deze huishoudens dus met een restschuld zitten. Zij zullen daardoor minder geneigd zijn te verhuizen wat de doorstroom op de woningmarkt en hiermee eventuele arbeidsmobiliteit belemmert. Huishoudens die langer geleden hun huis hebben gekocht, profiteren nog steeds van de sterke huizenprijsstijgingen en hebben bovendien meer vermogen op kunnen bouwen en schulden af kunnen lossen. De financiële crisis heeft niet alleen impact gehad op de vermogensopbouw van Nederlanders en de verschillen hiertussen naar voren gebracht, ook de inkomensontwikkeling is door de crisis beïnvloed. Tussen 2010 en 2011 is de armoede fors gestegen, met ruim 1 procentpunt; de verwachting is dat deze 2012 verder is opgelopen.⁵⁴ Meer mensen hebben moeite om rond te komen en komen in de problemen met betalingen. Tussen 2008 en 2011 is het aandeel huishoudens met een laag inkomen dat een betalingsachterstand heeft verdubbeld van 8 naar 16 procent.

Figuur 2.19 Huizenvermogens ongelijk verdeeld tussen leeftijdsgroepen



Bron: Taskforce Verzilveren «Eigen haard is zilver waard», data uit WoON2012

De crisis heeft de kwetsbaarheden blootgelegd. Op dit moment werken verschillende factoren door op de consumptie van huishoudens: dalende huizenprijzen, dalende reële lonen, het gewicht van schulden, stijgende pensioenpremies en kortingen op pensioenen. Vooral de huizenprijsontwikkeling lijkt de consumptie momenteel sterk te drukken. Het CPB raamt dat iets minder dan de helft van de dalende consumptie tussen 2008 en 2012 is toe te schrijven aan de dalende huizenprijzen. De sterke daling van de huizenprijzen kunnen we toeschrijven aan twee

⁵⁴ SCP en CBS (2012). *Armoedesignalement 2012*.

decennia met – achteraf gezien – niet-realistische groeicijfers. Ook de pensioenambities van de jaren negentig blijken niet houdbaar geweest te zijn (box 2.3).

Box 2.3 Huizenprijzen en pensioenpremies: eerst het zoet dan het zuur

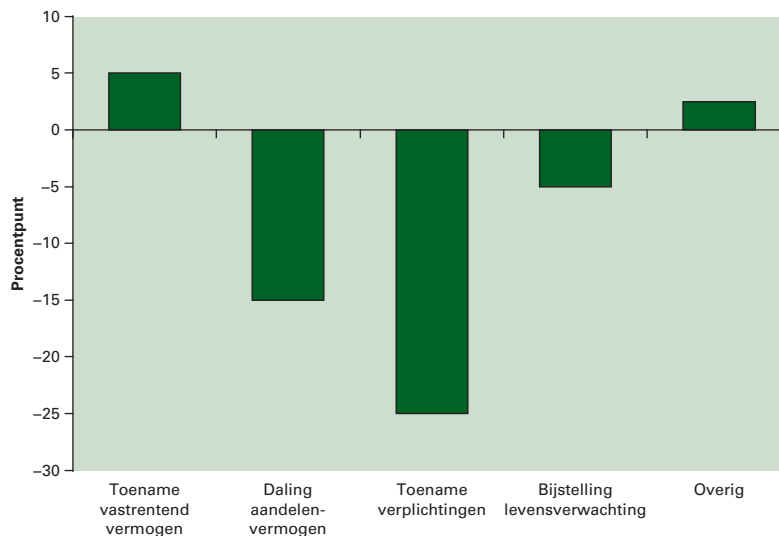
De huizenprijzen begonnen midden jaren negentig sterk op te lopen. Dit ging in eerste instantie gepaard met een stijgende welvaart. De stijging van de huizenprijzen overtrof de economische groei echter substantieel; huizen verdubbelden in waarde tussen 1995 en 2002. Naast de welvaartsgroei waren een dalende rente, een sterke stijging van het aantal tweeverdieners, versoepeling van de hypotheekvoorwaarden en een beperkte toename van het huizenaanbod bepalende factoren voor de huizenprijsgroei. De prijsstijging van woningen zelf joeg de economische groei ook aan. De consumptie van huishoudens werd direct gestimuleerd door de stijging van de waarde van hun huis. Van Ewijk en Ter Rele (2008) berekenen dat 1,2 procentpunt van de 3,5 procent gemiddelde groei van de particuliere consumptie tussen 1996 en 2002 te danken is aan de stijging van het huizenvermogen.

Toen de welvaartsgroei stagneerde aan het begin van deze eeuw, vertaalde zich dit echter niet in een stagnatie van de groei van de huizenprijzen. Deze groeiden uitbundig door dankzij een ruimere bancaire kredietverlening zonder meegroeïend huizenaanbod. De fiscale aantrekkelijkheid van hypotheekschulden en de mogelijkheid om meer te lenen dan de marktwaarde van het huis, heeft geleid tot hoge hypotheekschulden in Nederland. De veranderde vermogenspositie van huishoudens maakte deze veel gevoeliger voor negatieve schokken. Vanaf 2008 daalt de huizenprijs sterk. Deze ontwikkeling lijkt een correctie te zijn voor de relatief sterke stijging tussen 1996 en 2008 en daarnaast het gevolg van aanscherping van de kredietverlening. De grote hypotheekschuld van huishoudens heeft ervoor gezorgd dat deze prijsdaling extra hard aankwam. Met de huidige daling komen huishoudens sneller in financiële problemen, omdat ze meer hebben geleend dan hun huis waard is.

Ook de schokgevoeligheid van het pensioenstelsel draagt momenteel bij aan de balansproblemen van huishoudens. Nederland kent, zeker in internationaal perspectief, relatief hoge en zekere pensioenen. Het stelsel blijkt echter ook kwetsbaar voor schokken, iets waar in de jaren negentig geen rekening mee is gehouden. De dalende rente, tegenvallende rendementen en een stijgende levensverwachting hebben in de eerste jaren van de financiële crisis de financiële positie van pensioenfondsen sterk doen verslechteren (zie figuur 2.20). Pensioenen bleken duurder dan we dachten en om dit meer in balans te brengen, zijn premies verhoogd, aanspraken niet geïndexeerd en pensioenen in sommige gevallen zelfs verlaagd.

Het huidige stelsel van zowel hoge ambitie als grote zekerheid moet worden aangepast. Ook na de huidige crisis blijven risico's onvermijdelijk. Zowel de rente, aandelenkoersen als levensverwachting kunnen – onverwacht – veranderen in de toekomst. Het kabinet werkt daarom aan een nieuw wettelijk kader om de schokbestendigheid te vergroten en de risico's evenwichtiger over de deelnemers te verdelen. Ook start het kabinet in het najaar een discussie over de gewenste richting van de pensioenen in de toekomst.

Figuur 2.20 Nederlandse pensioenstelsel gevoelig voor schokken



Noot: Factoren achter de daling van de dekkingsgraad in de periode 2008–2011.
Bron: CPB

Maatregelen op de huizenmarkt verkorten de lange balans en verbeteren de schokbestendigheid van huishoudens. Het stapsgewijs afbouwen van de maximale *loan-to-value* (LTV)-ratio naar 100 procent beperkt de financiële risico's en kwetsbaarheid voor toekomstige schokken in de huizenprijzen. Met een lagere LTV-ratio komen kopers bij prijsdalingen minder snel «onder water» te staan. Het structureel verlagen van de overdrachtsbelasting van 6 naar 2 procent helpt om deze transitie te vergemakkelijken. Daarnaast is het annuïtair aflossen binnen dertig jaar als voorwaarde gesteld voor renteaftrek bij nieuwe hypotheek. Vanaf 2014 wordt het maximale aftrektarief bovendien – voor nieuwe en bestaande gevallen – stapsgewijs met een half procentpunt per jaar naar 38 procent gebracht.

Ook de veranderingen in het pensioenstelsel dragen bij aan het verkorten van de balans van Nederlandse huishoudens. Met de verlaging van het opbouwpercentage binnen het zogeheten Witteveen-kader stimuleert het kabinet een beperking van de pensioenpremies en een hoger beschikbaar inkomen.⁵⁵ Als er immers per jaar minder pensioen opgebouwd wordt, is er minder geld nodig om dit pensioen in de toekomst uit te betalen. Door extra jaren op te bouwen kunnen werknemers nog steeds dezelfde pensioenambities realiseren. Een lagere pensioenpremie betekent een hoger nettoloon, wat op korte termijn ten goede komt aan de vrije bestedingsruimte van huishoudens. Hierdoor krijgen ze ook meer ruimte om bijvoorbeeld eigen geld in te brengen bij de aankoop van een huis of om bestaande schulden af te lossen.

2.4.2 Nederlandse banken versterken balans

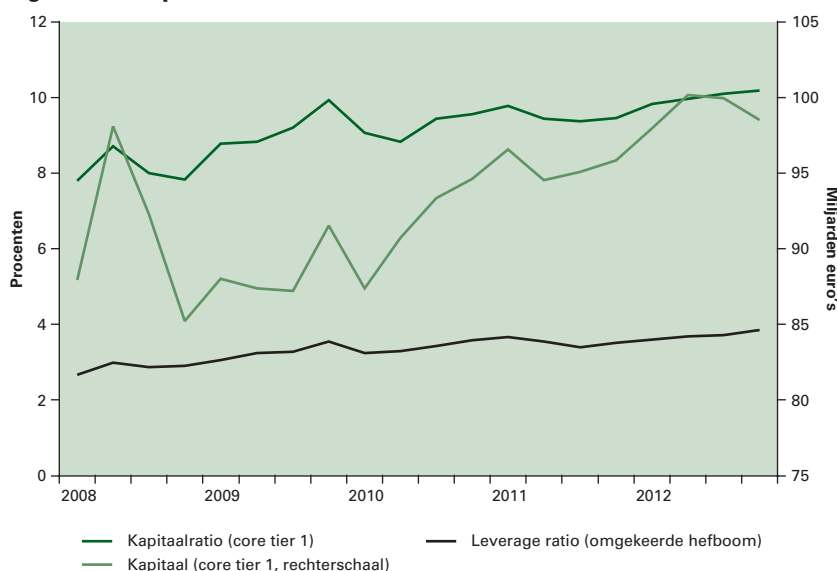
Banken vervullen een aantal kritische functies in de economie, zoals kredietverlening, het aanbieden van spaarrekeningen of het afwikkelen van betalingsverkeer. De crisis heeft laten zien hoe groot de schade is voor de economie en voor de overheidsbegroting als banken collectief in de problemen komen. Maar ook een bankensector die nog

⁵⁵ Het Witteveen-kader bepaalt hoeveel pensioen er jaarlijks belastingvrij mag worden opgebouwd.

niet volledig hersteld is, belemmert de economische groei. Daarom zijn maatregelen nodig die het herstel van de Nederlandse en Europese banken bevorderen en ervoor zorgen dat de sector steviger op eigen benen staat. Zoals eerder beschreven is de bankenunie hierin essentieel, maar los daarvan moet Nederland ook zelf orde op zaken stellen.

Een stevige financiële sector betekent in de eerste plaats dat banken hun buffers verder moeten versterken. Sinds 2008 zijn de risicogewogen kapitaalbuffers weliswaar toegenomen, maar in verhouding tot het balanstotaal is deze toename beperkt (figuur 2.21). Ook de hefboom, de verhouding tussen geleend en eigen vermogen, van Nederlandse banken is nog steeds relatief hoog. Dit maakt banken kwetsbaar voor verliezen en afhankelijk van de precieze risicoweging. De *leverage ratio* (omgekeerde hefboom) is in Bazil III voorlopig op 3 procent vastgesteld en zal in 2018 bindend van kracht worden. Gegeven de duidelijke voordelen van een *leverage ratio* is het wenselijk om een hogere *leverage ratio* van minimaal 4 procent na te streven, in elk geval voor de systeemrelevante instellingen. Dat is hoger dan de huidige Europese afspraken. De inzet van het kabinet zal zijn de *leverage ratio* in heel Europa verder te verhogen, omdat het belangrijk is om een gelijk speelveld te hebben. Mocht dat niet mogelijk blijken, dan zal het kabinet zich ervoor inzetten dat nationale overheden in elk geval de ruimte krijgen om de *leverage ratio* verder te verhogen.

Figuur 2.21 Beperkte toename in buffers banken



Noot: Core tier 1 ratio = Core tier 1 kapitaal / risicogewogen activa * 100. Leverage ratio (omgekeerde hefboom) = Core tier 1 kapitaal / balanstotaal.
Bron: DNB

Op korte termijn zullen banken hun buffers vooral versterken door winstinhouding. Daarnaast zijn ook kostenbesparingen en uitgaven van aandelen manieren om kapitaal op te bouwen. Tegelijkertijd worden banken geconfronteerd met een aantal nieuwe belastingen en heffingen, zoals de bankenbelasting, heffingen voor de opbouw van een depositogarantiefonds en voor de redding van SNS. Ook speelt in Europa een discussie over een financiële transactiebelasting (FTT). Deze belastingen en heffingen kunnen effecten hebben op onder andere de kredietverlening. Het kabinet is zich hiervan bewust en zal eventuele effecten van de maatregelen nauwgezet volgen.

Een sterke bankbalans betekent ook dat banken hun langlopende activa op stabiele wijze financieren. De Nederlandse bankensector is groot ten opzichte van de Nederlandse economie. Daarom kunnen de bankbalansen niet helemaal met deposito's worden gefinancierd. Daarnaast is marktfinanciering nodig, bijvoorbeeld via uitgifte van obligaties. In tijden van marktstress kan dit kanaal opdrogen. Een stabielere financiering ontstaat door de looptijd van de marktfinanciering te verlengen of door bankbalansen te verkleinen. Dit laatste kan bijvoorbeeld door verkoop van hypotheekleningen. Daarnaast beziet het kabinet of de overheid een rol kan spelen bij het ontwikkelen van een nieuw financieringskanaal voor NHG-hypotheekleningen (de Nationale Hypotheekinstelling). Uitgangspunt is dat dit niet leidt tot een toename van materiële risico's voor de overheid en dat dit in overeenstemming is met de Europese regels voor staatssteun.

De afbouw van impliciete garanties door de Nederlandse overheid verbetert de risicoprakkers voor grote banken. Impliciete garanties ontstaan als het faillissement van een (systeemrelevante) bank zulke grote gevolgen heeft voor de economie, dat de overheid dit niet laat gebeuren. Dit leidt tot een kostenvoordeel voor grote, complexe banken, die hierdoor goedkoper financiering kunnen aantrekken dan kleine banken.⁵⁶ Ook ontstaan zo verkeerde prakkers. Als bankbestuurders weten dat de bank gered zal worden, nemen zij meer risico. Het kabinet neemt daarom maatregelen om deze impliciete garanties af te bouwen, op nationaal niveau en in Europese context. Voor het kabinet staat voorop dat de kosten van het nemen van risico's moeten neerslaan bij de partijen die de risico's hebben genomen, namelijk de aandeelhouders en crediteuren van een bank. Een maatregel om risico's bij deze partijen neer te leggen, is «*bail-in*». Dit omvat het principe dat – na de afboeking van het eigen vermogen – in beginsel alle ongedekte crediteuren van een bank kunnen worden gedwongen om mee te betalen aan de afwikkeling van de bank door afschrijving van hun vordering, dan wel door (gedeeltelijke) conversie ervan in aandelen. Een vorm van *bail-in* is toegepast bij de redding van SNS Reaal, waarbij zowel aandeelhouders als achtergestelde crediteuren werden onteigend. Daarnaast maken zogenoemde «*living wills*» (afwikkelplannen) inzichtelijk hoe kan worden ingegrepen. Als banken in problemen komen, dragen de *living wills* eraan bij dat risico's bij marktpartijen terecht komen en niet bij de overheid. De Nederlandsche Bank (DNB) werkt in overleg met het ministerie van Financiën aan *living wills* voor de grootste banken.

Bancaire kredietverlening aan bedrijven blijft groeien, alleen het kleine mkb leent minder. Cijfers van DNB wijzen nog steeds op een (beperkte) toename van de nominale kredietverlening aan het bedrijfsleven als geheel. Wel neemt specifiek de kredietverlening aan het kleine mkb af. Het aantal leningen tot en met 250.000 euro bij drie Nederlandse grootbanken daalde in de jaren 2010–2012 in totaal met 11 procent.⁵⁷ Vraaguitval bij mkb'ers speelt hierbij een rol, omdat zij in tijden van recessie minder investeringsmogelijkheden zien. Daarnaast scherpen banken – de belangrijkste kredietverleners aan het mkb – de kredietvoorwaarden aan. Hieraan liggen verschillende redenen ten grondslag. Zo zijn de kredietverliezen op mkb-leningen opgelopen door het toenemend aantal faillissementen. Dit maakt banken voorzichtiger bij het verstrekken van nieuwe leningen. Daarnaast zijn banken, mede als gevolg van aangescherpte regelgeving, bezig om hun balans te herstellen. Hierdoor is

⁵⁶ Grote, systeemrelevante banken moeten weliswaar een hogere kapitaalbuffer aanhouden, de zogenoemde sifi-buffer, maar dit neemt de impliciete garantie niet weg.

⁵⁷ Stuurgroep Kredietverlening (2013). *Kredietverlening aan het MKB*.

er minder ruimte om kredieten te verstrekken, te meer omdat banken voor mkb-kredieten – vanwege het hogere kredietrisico – relatief veel kapitaal aan moeten houden. Het balansherstel van banken werkt zo door op de kredietverlening aan het mkb. Hoe groot dit effect is, is moeilijk te zeggen, omdat het niet goed te scheiden is van de strengere voorwaarden die samenhangen met toegenomen risico's. Vanwege de afhankelijkheid van bankkrediet is het in het belang van het mkb dat de bankensector versterkt wordt en dat daarnaast meer alternatieven beschikbaar komen voor bancaire financiering.

2.4.3 Nederlandse overheid moet ook balans herstellen

De crisis heeft de overheidsbalans aangetast. Vanaf 2008 zijn de overheidsfinanciën van Nederland snel verslechterd door de effecten van de crisis op het begrotingstekort. Ook ingrepen in de financiële sector en de Europese schulden crisis droegen hieraan bij, zij het in veel mindere mate. Daarnaast zijn de afgelopen jaren de risico's voor de begroting sterk toegenomen door de oplopende garanties, achterborgstellingen en leningen. Eind 2012 stond de overheid garant voor 258 miljard euro, ofwel ruim 40 procent van het bbp, een toename van bijna 200 miljard euro ten opzichte van 2008. Daarnaast stond de overheid borg voor 250 miljard euro aan garanties via achterborgstellingen en loopt zij risico op ruim 75 miljard euro aan leningen en ondersteuning van de financiële sector.⁵⁸

Vanaf 2011 voert de overheid een beleid om de overheidsfinanciën gezond te krijgen. Telkens tegenvallende groeiprestaties zorgen echter dat het begrotingstekort al vijf jaar boven de 3 procent ligt. De schuld is inmiddels fors opgelopen van 45 procent in 2007 tot naar verwachting 76 procent in 2014.⁵⁹ Gegeven de verwachte beperkte economische groei in de komende jaren zullen de uitgaven minder moeten groeien en/of de inkomsten (belastingen) moeten stijgen (box 2.4). Beide hebben onwenselijke neveneffecten die deels teniet kunnen worden gedaan door effectiever beleid te voeren.

Box 2.4 Economische effecten van bezuinigen

Een belangrijk vraagstuk bij de keuze voor meer of minder bezuinigen is het effect van lagere overheidsuitgaven op de economische groei op korte en lange termijn (het zogenoemde *multipliereffect*). Het CPB berekent dit effect volgens een macro-economische doorrekening met het economisch structuurmodel Saffier II voor de Nederlandse economie. In dit model hebben consolidatiemaatregelen initieel vrij grote effecten op het bbp. Na verloop van tijd neemt dit effect af: de extra ombuigingen lopen weg in lagere lonen en prijzen, waardoor investeringen, uitvoer en productie weer aantrekken. Belastingverhogingen hebben op korte termijn een lagere multiplier die naar verloop van tijd toeneemt als gevolg van de versturende werking van belastingen. Bij uitgavenbeperkingen is het effect op korte termijn juist groter.

Van oudsher waren structurele kenmerken zoals de openheid van de economie of de spaarintensiteit in beeld als de klassieke «weglekken» van overheidsimpulsen. In een open economie slaan extra ombuigingen relatief sterker neer in het buitenland dan in een gesloten economie. Daarnaast zullen extra bezuinigingen bij een

⁵⁸ Zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreide behandeling van de risico's voor de overheidsfinanciën.

⁵⁹ Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de schuldontwikkeling en andere aspecten van de begroting.

hoge spaarintensiteit minder de bestedingen afremmen dan bij een lage spaarintensiteit.

In de afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar het effect van begrotingsbeleid op de economische groei. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat dit effect sterk tijd- en plaatsgebonden is, waarbij ook wordt gewezen op niet-lineaire effecten.⁶⁰ In de eerste plaats vinden economen grotere multipliers in laagconjunctuur dan in hoogconjunctuur.⁶¹ Een tweede vinding betreft de relatie met de staatsschuld. Stimuleringsbeleid wordt bij een oplopende en hoge staatsschuld minder geloofwaardig en effectief.⁶² Bedrijven, banken en burgers rekenen op hogere belastingen, lagere publieke investeringen en meer onzekerheid over economisch beleid in de toekomst en passen hun gedrag hierop aan. Aanvullend geldt dat het sentiment op financiële markten kan veranderen: in een kort tijdsbestek kunnen landen van een goed evenwicht naar een slecht evenwicht afglijden. Als de overheid meer rente moet gaan betalen door een afnemende kredietwaardigheid, zal over het algemeen de rente stijgen voor bedrijven en banken (die dit doorrekenen in bankleningen aan mkb en consumenten).⁶³ Deze hogere rente zorgt ervoor dat minder wordt geïnvesteerd en geconsumeerd. Ter illustratie: als de rentes op leningen voor het (niet-bancaire) bedrijfsleven in Nederland met 1 procentpunt zouden stijgen, zou dit het bedrijfsleven op termijn zo'n 7 miljard euro per jaar kosten.⁶⁴

Daarnaast worden praktische argumenten aangedragen: beleid-smakers zijn niet in staat de conjunctuur te duiden, weten niet welke tegenvallers in het verschiep liggen en goed bedoeld conjunctuurbeleid pakt door de doorlooptijden qua timing vaak ongelukkig uit. Het is lastig in te schatten of er bijvoorbeeld jaren van stagnerende groei volgen en er geen reden is om te wachten met noodzakelijke aanpassingen. Reinhart en Rogoff (2009, 2010) laten zien dat de economie als gevolg van een financiële crisis langdurig op een lager groeipad terecht kan komen.⁶⁵ Gezien de ervaringen uit het verleden kunnen we dus niet verwachten dat de huidige neergang volledig conjunctureel is en dat we de verloren groei in de komende jaren weer inhalen. Conjunctureel begrotingsbeleid is dan minder effectief; het vertraagt waarschijnlijk aanpassingsprocessen, terwijl automatische stabilisatie het begrotingstekort verslechtert. De economie groeit dan niet «als vanzelf» uit de schuld.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld Suyker (2011). «Begrotingsmultipliers, overzicht van recente empirische publicaties», *CPB achtergronddocument*; Afman en van de Coevering (2012). «Begrotingsbeleid in Crisistijd», *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, Vol. 44 (2), pp. 68–80.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld Auerbach en Gorodnichenko (2012). «Fiscal Multipliers in Recession and Expansion», *Paper prepared for the NBER Conference Fiscal Policy after the Financial Crisis*. Zie ook CPB Macro-economische verkenning 2013, p.42, kader: Wat weten we van begrotingsmultipliers?

⁶² Zie bijvoorbeeld Rohn (2010). «New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence», *OECD Economics Department Working Papers*, nr. 762, 2012; Ilzetzki et al. (2012). «How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers?», *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60 (2), pp.239–254; CPB (2013). «Naar een prudent niveau van de overheidsschuld», *CPB Policy Brief*.

⁶³ Zie Corsetti et al. (2013). «Sovereign Risk, Fiscal Policy, and Macroeconomic Stability». *The Economic Journal*, Vol 124 (februari), pp.99–132.

⁶⁴ Niet-financiële vennootschappen hebben voor ruim 700 miljard leningen op de balans (bron: CBS, Nationale Rekeningen).

⁶⁵ Reinhart en Rogoff (2010). «Growth in a Time of Debt», *American Economic Review*, Vol. 100 (2), pp. 573–578. Herndon, Ash en Pollin (2013). «Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff.» Dit artikel stelt dat het gevonden effect aanzienlijk beperkter is dan in de oorspronkelijke studie van Reinhart en Rogoff. Toch ontstaat na een financiële crisis nog altijd op termijn een zeer groot verschil in welvaartsontwikkeling. Voor een bredere empirische achtergrond over de historie van financiële crises: Reinhart en Rogoff (2009). *This time is different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton Press.

In het huidige tijdsvak speelt hiernaast een discussie over hoe het proces van balansherstel de *multiplier* beïnvloedt. Verscheidene economen stellen dat overheidsbestedingen van groter belang worden, omdat het monetaire beleid in deze situatie minder effectief is. Of omdat huishoudens en bedrijven tijdens balansrecessies extra liquiditeitsbeperkingen kennen. Anderzijds is bij een verstoorde balans van huishoudens het spaarlek groter, waardoor de begrotingsmultiplier kleiner is. In een economie waar twijfel bestaat over de balans van banken en de overheid, kan een oplopend tekort ook negatieve bijeffecten hebben op de economische groei.⁶⁶

Bovenstaande elementen spelen geen rol in de modelberekeningen van het CPB. Aspecten als geloofwaardigheid van het beleid zijn simpelweg niet in modelvorm te benaderen. Gegeven wat we langjarig weten over de Nederlandse economie, geeft het CPB-model de meest waarschijnlijke uitkomsten. De onzekerheden rond de effecten van het pakket zijn echter groot.

Ten aanzien van de timing en fasering van budgettaire consolidatie geldt uiteindelijk de afweging tussen niet te snel en niet te langzaam. Te snel de overheidsfinanciën op orde brengen kan onnodig schadelijk zijn. Tegelijkertijd lopen bij een te trage aanpassing de rentekosten en de toekomstige aanpassingslast op, en het risico bestaat dat de economie in een slecht evenwicht raakt en de geloofwaardigheid van het beleid afneemt. Daarom is het zaak voorzichtig om te springen met de keuze voor al dan niet extra bezuinigen.

Efficiënter belasting heffen

Het verhogen van de belastingen leidt tot minder economische groei. Dit effect kan beperkt worden door de belastingheffing efficiënter te maken. De vele grondslagversmallers in de inkomstenbelasting, zoals aftrekposten, spelen daarbij een rol. Grondslagversmallers kunnen fiscale prikkels opleveren voor gedrag dat positieve effecten heeft op de samenleving (denk aan vergroening), maar maken het belastingstelsel ook minder efficiënt; voor eenzelfde opbrengst zijn hogere (marginale) tarieven nodig. Ook neemt de complexiteit van het stelsel toe, terwijl de soliditeit van de belastingontvangsten afneemt. De door het kabinet ingestelde commissie-Van Dijkhuizen adviseert daarom om een flink deel van de grondslagversmallers in de inkomstenbelasting te beperken of af te schaffen.⁶⁷

De maatregelen voor de woningmarkt en pensioenen hebben een positief effect op de economische efficiëntie en de soliditeit van de belastingontvangsten. Het kabinet pakt twee belangrijke grondslagversmallers aan: de hypotheekrenteaftrek en de aftrek van pensioenpremies. De laatste decennia is de eigenwoningsschuld sterk toegenomen door een combinatie van factoren (zoals de inkomensstijging, de toegenomen arbeidsdeelname, de versoepeling van de kredietverlening en de hypotheekrenteaftrek). Huiseigenaren met hoge schulden bleken erg kwetsbaar voor prijsdalingen. Door de hypotheekrenteaftrek te beperken, wordt de grondslag van de inkomstenbelasting verbreed. In

⁶⁶ Homar, van der Kwaak en van Wijnbergen (2013). «Herkapitalisatie schept ruimte voor stimulering». *ESB*, Vol. 98, pp. 422–425.

⁶⁷ Kijk voor een schema met de voorstellen over belastingfaciliteiten in bijlage 5 van het Eindrapport Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013). *Naar een activerender belastingstelsel*.

combinatie met het aanscherpen van de leenvoorwaarden wordt ook de kwetsbaarheid van huishoudens teruggebracht. Ook de aftrek van pensioenpremies wordt beperkt. Er zijn goede redenen voor het stimuleren van pensioensparen; het draagt bij aan het creëren van een goede oudedagsvoorziening waardoor ouderen financieel minder kwetsbaar zijn en minder snel een beroep zullen doen op de overheid. Tegelijkertijd leidt de (verplichte) opbouw van pensioenen ertoe dat mensen niet kunnen sparen voor andere doelen, zoals een huis. De kabinetsmaatregelen op de woningmarkt zijn erop gericht dat mensen minder schuld opbouwen voor hun huis. Dit wordt makkelijker als ze minder verplicht hoeven te sparen via hun pensioen.

Meer waar voor je belastinggeld

Ten tijde van minder vanzelfsprekende groei en budgettaire ruimte neemt de nadruk op de kwaliteit van de overheidsuitgaven toe. De kwaliteit hangt af van de samenstelling en doelmatigheid van de overheidsuitgaven.⁶⁸ Wat de samenstelling betreft, kan er een onderscheid gemaakt worden tussen meer en minder productieve uitgaven en sectoren. Het is echter niet eenvoudig om dit onderscheid te maken, aangezien veel uitgavencategorieën ook indirect aan groei gerelateerd kunnen worden. Daarnaast is de optimale samenstelling afhankelijk van tijd en plaats. Alleen de samenstelling is dan ook een te beperkte indicator voor de kwaliteit van de overheidsuitgaven. Interessanter is om te kijken of het geld dat we uitgeven, binnen de sectoren doelmatig besteed wordt. Dus de vraag of met de ingezette middelen de gewenste uitkomsten zo efficiënt mogelijk bereikt worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor investeringen in de infrastructuur: de overheid moet de beschikbare middelen daar investeren waar deze het grootste rendement opleveren, maar tegelijkertijd moeten er andere, slimme manieren worden gevonden om de bereikbaarheid verder te vergroten, zowel voor personen- als voor goederenvervoer.

Uitkomsten van overheidsbeleid zijn grofweg een functie van geld en kwaliteit van instituties. De instituties zijn daarbij misschien nog wel belangrijker dan het geld; zonder goed werkende instituties komt het geld niet goed terecht. Om goede keuzes te maken bij de besteding van publieke middelen, is kennis nodig van de effecten van het gevoerde beleid en van de te verwachte effecten van nieuw beleid. De rijksoverheid maakt veelvuldig gebruik van evaluaties om het (toekomstige) beleid te beoordelen (box 2.5).

Box 2.5 Inzicht in de werking van beleid: «doet de overheid de goede dingen en doet zij deze dingen goed?»

Goed onderbouwd beleid is van groot belang voor de doelmatigheid van de overheidsuitgaven; daartoe dient het evaluatiestelsel. Allereerst wordt bij de beleidsvoorbereiding gebruikgemaakt van beschikbaar onderzoek van derden zoals universiteiten; de analyses van het Centraal Planbureau (CPB) spelen een disciplinerende rol bij de beleidsvoorbereiding.

Alle departementen geven daarnaast opdracht tot evaluaties, of voeren deze zelf uit, om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en om het beleid te verbeteren. De Algemene

⁶⁸ Europese Commissie (2012). «The Quality of Public Expenditures in the EU», *European Economy Occasional Papers*, 215 (december).

Rekenkamer heeft in drie recente rapporten ⁶⁹ aandacht gevraagd voor het aantal evaluaties en de kwaliteit ervan. Dit heeft de aandacht van het kabinet. In bijlage 6 staat voor 2014 een overzicht van de beleidsdoorlichtingen van de departementen; volgend jaar vinden meer dan twintig beleidsdoorlichtingen plaats. In de ontwerp-begrotingen van de departementen treft u een meerjarige programmering aan, waaruit blijkt dat alle beleidsartikelen aan bod komen; de uitvoering van de beleidsdoorlichtingen in 2013 is in volle gang.

Om de kwaliteit van de evaluaties te vergroten, zijn de regels aangepast. Zo moet bijvoorbeeld inzicht worden gegeven in de evaluatiemethode. Verder moeten departementen al het beleid elke vier tot zeven jaar doorlichten en uitleggen waarom sommige beleidsonderdelen (nog) niet goed op effectiviteit onderzocht kunnen worden. ⁷⁰ De transparantie in de begrotingen en jaarverslagen over evaluaties die zijn gepland en afgerond, is vergroot; en een aantal departementen werkt aan een grotere beschikbaarheid van gegevens over beleid in de vorm van open data (zie website www.data.overheid.nl).

Voor een hoge beleidskwaliteit is het van belang niet alleen achteraf te evalueren, maar ook vooraf een kritische afweging te maken. Het Integraal Afwegingskader (IAK) is een instrument dat de onderbouwing van beleid verbetert. Daarnaast is het essentieel dat maatschappelijke kosten en baten van nieuw beleid vóór de besluitvorming in beeld worden gebracht. Dit kan bijvoorbeeld via een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Dit jaar publiceren het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gezamenlijk een algemene leidraad voor MKBA's. Deze wordt in de toekomst gevolgd bij de uitvoering van MKBA's in opdracht van de rijksoverheid, om de kwaliteit te borgen.

Tot slot geeft het kabinet jaarlijks opdracht tot interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's), gecoördineerd door het ministerie van Financiën. Deze onderzoeken bieden opties voor doelmatiger beleid en/of voor besparingen. Dit jaar zijn drie IBO-werkgroepen van start gegaan: wetenschappelijk onderzoek, grensoverschrijdende zorg en agro-, visserij- en voedselketens (zie de taakopdrachten in bijlage 6). Daarnaast zijn vier rapporten naar de Tweede Kamer gestuurd (Dienst Justitiële Inrichtingen; Staatsdeelnemingen; Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen; Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65-plussers) en volgt er in de loop van dit jaar nog een rapport (ODA en OESO/DAC-criteria).

De doelmatigheid van de overheidsuitgaven kan worden vergroot door de instituties te verbeteren. Hierbij worden zorg en onderwijs als voorbeeld genomen. Zorg is niet alleen de sector met de grootste uitgaven, maar kent ook de sterkste stijging van de uitgaven. Onderwijs wordt gezien als een belangrijke groeiondersteunende sector. Op het versterken van de institutionele vormgeving van de instellingen die op het snijvlak van de publieke en private sector opereren wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan. Om een samenhangend beleid over ordening, sturing en toezicht te doordenken heeft het kabinet bij zijn aantreden de ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen ingesteld.

⁶⁹ Algemene Rekenkamer (2013). *Effectiviteitsonderzoek bij de Rijksoverheid, vervolgonderzoek*; (2012) *Effectiviteitsonderzoek bij de Rijksoverheid*; (2011) *Leren van subsidie-evaluaties*.

⁷⁰ «Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek» (2012). *Staatscourant*, nr. 18352.

Gezondheidszorg

Nederland heeft hoge zorguitgaven en deze uitgaven zijn de afgelopen jaren snel gegroeid. In de curatieve zorg, onder andere ziekenhuiszorg, is met name de groei van de uitgaven opvallend: het groeipercentage was tussen 2000 en 2010 het hoogste van heel West-Europa en wereldwijd heeft alleen Australië hogere groei gekend. Het niveau van de uitgaven in de curatieve zorg is daarentegen gemiddeld ten opzichte van andere landen. In de langdurige zorg zijn zowel het niveau als de groei van de uitgaven hoog in vergelijking met andere landen. Belangrijke oorzaak hiervan is dat Nederland een grote intramurale zorg – dus binnen instellingen – kent (voor ouderen, gehandicapten en ggz) en dat in Nederland relatief veel mensen gebruikmaken van lichtere zorgvormen zoals huishoudelijke hulp en begeleiding. Het gebruik van informele zorg, bijvoorbeeld aangeboden door familie of vrienden, is juist relatief laag.

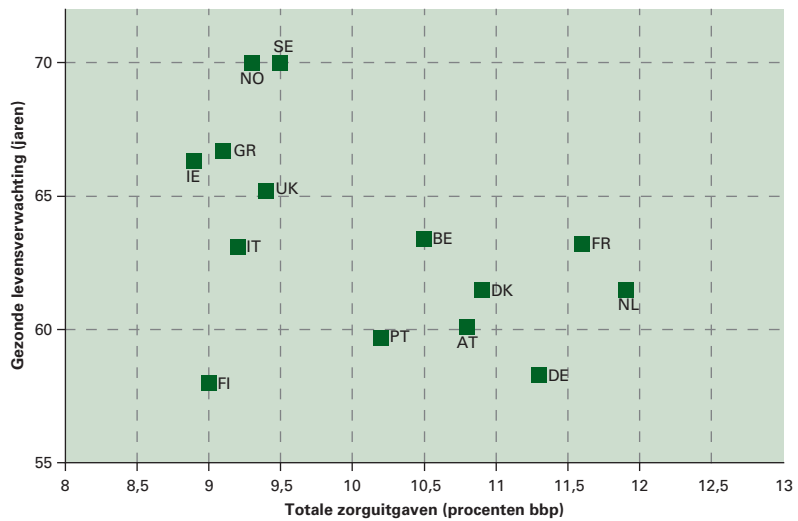
De kwaliteit van de zorg is goed, maar niet uitzonderlijk. De zorg is wel bijzonder toegankelijk voor alle lagen van de bevolking. Het is niet eenvoudig om de zorguitkomsten internationaal te vergelijken. Feitelijk bestaat er niet één indicator om de kwaliteit tot uitdrukking te brengen. Er zijn vele indicatoren denkbaar die pas in samenhang een goed beeld schetsen en daarnaast zijn uitkomsten niet alleen afhankelijk van de prestaties van zorgverleners, maar ook van andere factoren zoals de levensstijl van burgers en de bevolkingsopbouw. Niettemin is gezonde levensverwachting een veel gebruikte indicator om een algemene indruk te krijgen van de volksgezondheid. De gezonde levensverwachting is het gemiddelde aantal levensjaren dat mensen mogen verwachten in goede gezondheid door te brengen.⁷¹ Een Europese vergelijking die gezonde levensverwachting afzet tegen zorguitgaven laat zien dat Nederland gemiddeld scoort op gezonde levensverwachting, terwijl de uitgaven relatief hoog zijn. Dat laatste komt overigens vooral door de relatief hoge uitgaven aan de langdurige zorg, die niet primair gericht is op het verhogen van de levensverwachting. Landen als Zweden en Noorwegen geven minder uit, maar hebben een hogere score. Het CPB concludeert in het rapport *Toekomst voor de zorg*⁷² dat de curatieve zorg in Nederland gemiddeld scoort wat betreft kwaliteit en het zeer goed doet op het gebied van fysieke en financiële toegankelijkheid van zorg. Ook scoort Nederland bijzonder goed wat betreft patiënttevredenheid.⁷³ Desondanks blijft er ruimte voor verbetering.

⁷¹ Deze indicator is gebaseerd op vier gezondheidsmaten: levensverwachting in goede ervaren gezondheid, levensverwachting zonder beperkingen, levensverwachting zonder chronische ziekten (en levensverwachting in goede geestelijke gezondheid. Deze vier gezondheidsmaten worden gemeten door middel van enquêtes. Vervolgens wordt de maatstaven ingedeeld in drie niveaus van gezondheid: gezond, licht ongezond en ongezond.

⁷² Centraal Planbureau (2013). *Toekomst voor de zorg. Gezondheid loont: tussen keuze en solidariteit*, Den Haag.

⁷³ Nederland staat in de *European Health Consumer Index* sinds 2005 in de top 3 van beste curatieve zorgstelsels.

Figuur 2.22 Hoge zorguitgaven gaan samen met een gemiddelde score op gezonde levensverwachting



Noot: Nederland (NL) wordt vergeleken met 14 Europese landen: België (BE), Denemarken (DK), Duitsland (DU), Engeland (UK), Finland (FI), Frankrijk (FR), Ierland (IE), Italië (IT), Nederland (NL), Noorwegen (NO), Oostenrijk (AT), Portugal (PT), Spanje (ES) en Zweden (SE).

Bron: Eurostat; OECD Health Data 2013

Het kabinet neemt maatregelen die bijdragen aan zowel de financiële beheersbaarheid als aan inhoudelijke verbetering van het zorgstelsel. De beheersing van de zorgkosten vormt een grote uitdaging. Maar er zijn signalen dat het ingezette beleid zijn vruchten begint af te werpen. De meest recente cijfers wijzen op een afname van de groei. Het is zaak om dit beleid door te zetten en verder te ontwikkelen om zo een trendbreuk te realiseren in de kostengroei en verdere kwaliteitsverbeteringen te realiseren.

In de curatieve zorg richten de maatregelen zich op het beperken van de groei van uitgaven en het verhogen van de doelmatigheid en kwaliteit. Met de drie hoofdlijnenakkoorden die gesloten gaan worden, worden afspraken gemaakt tussen overheid, verzekeraars en aanbieders (de medisch specialistische zorg, geestelijke gezondheidszorg en huisartsenzorg). Bij de medisch specialistische en geestelijke gezondheidszorg is een landelijk gemiddeld groeipercentage afgesproken van 1,5 procent in 2014 en 1,0 procent per jaar voor 2015–2017. Voor huisartsen geldt dat ze daarbovenop 1 procent in 2014 en 1,5 procent in 2015–2017 krijgen (totaal dus een groei van 2,5 procent) als zij aantoonbaar zorg uit de tweede lijn opvangen en voorkomen dat mensen naar die duurdere tweede lijn worden doorverwezen.⁷⁴ Om de verlaagde uitgavengroei te realiseren, zet de zorgsector extra in op maatregelen die de doelmatigheid en de kwaliteit van de zorg verbeteren: meer zorg van de medische specialisten naar de huisarts, en van de huisarts naar zelfzorg. Daarnaast wordt complexe zorg meer geconcentreerd, komt er meer transparantie over de kwaliteit en kosten van de zorg en wordt de toegang tot de aanspraken van het verzekerde pakket aangescherpt. Ook worden medische richtlijnen strakker toegepast naar de maatstaven van de medische sector zelf. Verder zijn er verschillende initiatieven in het land die zich richten op innovatieve zorgconcepten en innovatieve manieren van bekostigen, met als doel de kwaliteit te verbeteren en de doelma-

⁷⁴ Deze groeipercentages zijn exclusief loon- en prijsbijstelling; de percentages zeggen dus iets over de maximale volumeontwikkeling.

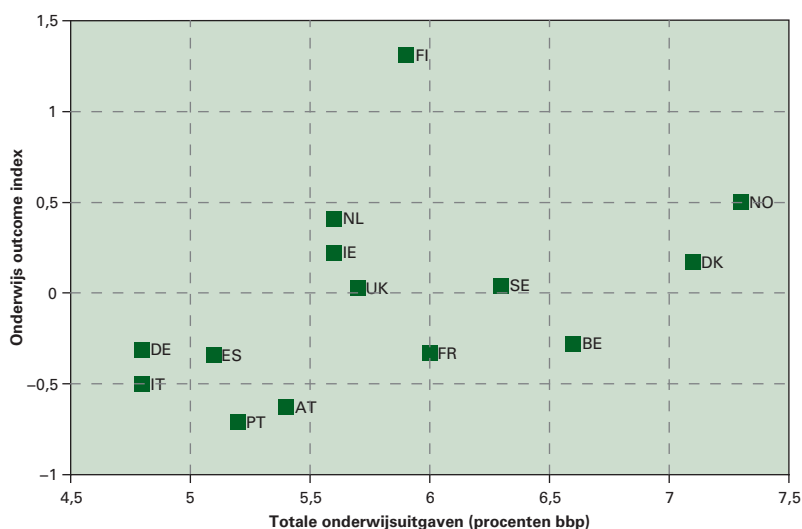
tigheid te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn initiatieven die zich richten op verbeteren van (integrale) zorgverlening rondom een bepaald ziektebeeld zoals dementie en Parkinson, en de proeftuinen en pilots «betere zorg met minder kosten». Hierin krijgen deelnemende partijen ruimte om via de bekostiging partijen tot meer doelmatigheid te stimuleren (bijvoorbeeld door uitkomsten te belonen).

Binnen de langdurige zorg worden ook maatregelen genomen die gericht zijn op het beperken van de uitgaven en het afremmen van de groei. Met de hervorming langdurige zorg werkt dit kabinet aan betere kwaliteit van ondersteuning en zorg, maar ook aan de betaalbaarheid en houdbaarheid. Er wordt ingezet op zogeheten extramuralisering, waarbij het uitgangspunt is dat mensen langer thuisblijven en zorg ontvangen in hun eigen omgeving. Gemeenten krijgen de ruimte om deze zorg en ondersteuning te leveren. Door zorg dichterbij de burger te organiseren en gelijke aanspraken voor iedereen te vervangen door meer maatwerk, kan beter worden ingespeeld op het sociale netwerk rond de burger. Hiermee komt het Nederlandse zorgstelsel meer in lijn met dat in andere Europese landen. De langdurige intensieve zorg via de AWBZ wordt weer meer gericht op de zware zorgbehoefte, waar deze oorspronkelijk ook voor bedoeld was.

Onderwijs

Nederland blijkt goed te scoren als de onderwijsuitgaven worden afgezet tegen de onderwijsuitkomsten. De totale uitgaven aan onderwijsinstellingen als percentage van het bbp (exclusief studiefinanciering) liggen in Nederland rond het OESO-gemiddelde. De gemiddelde uitgaven gaan samen met bovengemiddelde prestaties (figuur 2.23). Deze prestaties worden gemeten aan de hand van een *onderwijs outcome index* die is samengesteld uit vier onderdelen: prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs, verschillen in resultaten tussen leerlingen van hoge en lage sociale klassen, het percentage jongvolwassenen zonder een startkwalificatie en het percentage jongvolwassenen met een diploma in het hoger onderwijs. Alleen Finland behaalt met iets hogere uitgaven significant betere resultaten.

Figuur 2.23 Gemiddelde uitgaven aan onderwijs gaan samen met goede uitkomsten



Noot: Nederland (NL) wordt vergeleken met 14 Europese landen: België (BE), Denemarken (DK), Duitsland (DU), Engeland (UK), Finland (FI), Frankrijk (FR), Ierland (IE), Italië (IT), Nederland (NL), Noorwegen (NO), Oostenrijk (AT), Portugal (PT), Spanje (ES) en Zweden (SE).
Bron: SCP (cijfers betreffen 2008/2009)

De goede Nederlandse presentaties zijn in belangrijke mate het gevolg van de instituties: autonome scholen met centrale examinering. Onderzoek van Wößmann (2005) laat zien dat landen met autonome scholen in combinatie met centrale examineringen hoger scoren op het gebied van taal en rekenen in vergelijking met andere landen.⁷⁵ Nederland heeft het meest gedecentraliseerde onderwijsstelsel binnen de OESO. Van de relevante besluiten wordt 86 procent op schoolniveau genomen, tegenover een gemiddelde van 40 procent voor OESO-landen. Naar verwachting dragen de Nederlandse instituties in belangrijke mate bij aan de goede onderwijsprestaties.

Een punt van aandacht is dat de Nederlandse onderwijsprestaties lijken te stagneren. Internationaal gezien is Nederland de afgelopen jaren door verschillende landen ingehaald en op een aantal terreinen is zelfs een verslechtering van de prestaties zichtbaar. Met name de prestaties van de beste leerlingen in Nederland blijven achter bij die van de top in andere landen. Desondanks behoren we op de meeste domeinen nog wel tot de best presterende landen. De internationale vergelijking laat dus een positief beeld zien, maar geeft tegelijkertijd ook het signaal dat we niet achterover mogen leunen en het onderwijsstelsel verder moeten optimaliseren om de stap van goed naar excellent te kunnen maken.

Verbeteringen binnen het stelsel zijn goed mogelijk. Het optimaliseren gebeurt op verschillende manieren. Ten eerste wordt de kwaliteit van leerkrachten verhoogd door bij- en nascholing en door verbeteringen door te voeren in de lerarenopleiding. Ten tweede worden de mogelijkheden en kansen van leerlingen en studenten vergroot door het onderwijscurriculum te verbeteren en aandacht voor een betere aansluiting met de arbeidsmarkt (door bijvoorbeeld een nog betere samenwerking met

⁷⁵ Onderzoek kijkt naar de zogeheten PISA test scores; Wößmann (2005). «Ursachenkomplexe der PISA-Ergebnisse: Untersuchungen auf Basis der internationalen Mikrodaten», *Tertium Comparationis – Journal für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft*, 11(2), pp. 152–176.

het bedrijfsleven) en beter doorlopende leerlijnen (bijvoorbeeld aansluiting tussen vmbo en mbo). Ten derde wordt ambitie en excellentie meer bevorderd, zowel voor instellingen als voor leerlingen en studenten. Nu het aantal slecht presterende scholen in Nederland sterk is teruggedrongen, kan de aandacht meer gevestigd worden op het verbeteren van gemiddeld en goed presterende scholen. Ondanks vergelijkbare leerlingpopulaties presteren sommige scholen aanzienlijk beter dan andere. Maar ook binnen scholen bestaan er verschillen (tussen klassen). Dit toont aan dat er ruimte voor verbetering is en dat scholen en docenten van elkaar kunnen leren. De onderwijsinspectie ontwikkelt daarom een nieuwe categorie «excellent», die zij kan gebruiken bij haar oordeelvorming over scholen. Op het niveau van leerlingen en studenten wordt getracht om de toptalenten uit te dagen en te belonen. Tot slot zet het kabinet in op de introductie van het sociaal leenstelsel, om zo te kunnen investeren in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Dit leidt tot een doelmatiger inzet van middelen en het prikkelt studenten om een scherpere afweging te maken in hun studiekeuze en studie-inspanningen.

2.5 Hoe de structurele groei te verhogen

Ook als Nederland de crisis achter zich laat is de potentiële groei op langere termijn aanzienlijk lager dan in het verleden. De vergrijzing doet de (toename van) de beroepsbevolking dalen vanwege een oudere en een langer levende bevolking. Bovendien loopt de snelle toename in de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt ten einde. Er zijn belangrijke stappen gezet om dit verlies in potentiële groei op te vangen, bijvoorbeeld door het verhogen van de AOW-leeftijd. Dit neemt niet weg dat er verdere stappen nodig en mogelijk zijn om de potentiële groei in Nederland te verhogen.

Hogere productiviteit en participatie zorgen voor hogere structurele groei. Het staat buiten kijf dat een stijgende arbeidsproductiviteit voor Nederland van groot belang is voor toekomstige groei. Onderwijs, onderzoek en innovatie zijn daarmee belangrijke fundamenten voor verdere stijging van de welvaart. Het kabinet zet in op een slimme samenwerking tussen onderzoekers en ondernemers om de ontwikkeling van kennis en innovatie te bevorderen. Technologische vooruitgang versterkt het belang van bepaalde aspecten van de economische structuur, zoals aanpassingsvermogen, voor de productiviteit. Daarnaast liggen er echter ook nog steeds kansen bij de benutting van niet-actieven op de arbeidsmarkt.

Grootschalige vooruitgang op het gebied van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) veranderen de manier waarop we werken en waarmee we ons geld verdienen.⁷⁶ Deze veranderingen maken het inschatten van de toekomstige verschuivingen in de vraag naar arbeid en toekomstige economische sterktes van Nederland lastig. Verschuivingen zijn namelijk onvoorspelbaar, kunnen plotseling optreden en vinden plaats op het niveau van de werknemer en niet langer op het niveau van bedrijven of sectoren.⁷⁷ Sectorale vergelijkingen verbergen dus een deel van de huidige en toekomstige dynamiek. Goed inspelen op deze verschuivingen, met het oog op mogelijke productivi-

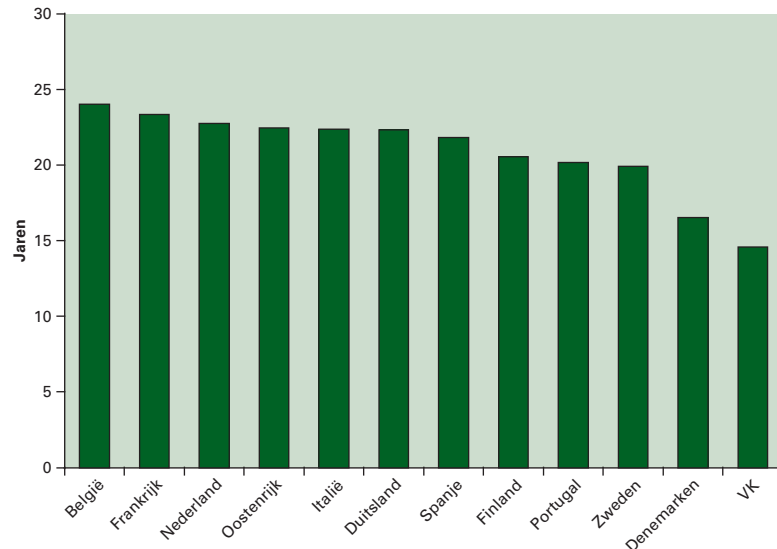
⁷⁶ In de VS is vooral de positie van de middengroepen onder druk komen te staan door de ICT-ontwikkelingen. Voor een uitgebreide beschrijving, zie Autor, Levine en Murnane (2003). «The skill content of recent technological change: An empirical exploration», *Quarterly Journal of Economics*, 118 (4), pp. 1279–1334.

⁷⁷ Baldwin (2011). «Integration of the North American economy and new paradigm Globalisation», *CEPR Discussion Paper*, nr. 7523.

teitsgroei, vergt aanpassingsvermogen van de economische structuur. Ten eerste vergt dit mensen met goede algemene scholing die in staat zijn om snel bij te leren om door te kunnen stromen naar de plekken waar ze nodig zijn en waar werken lonend is. Aanpassingsvermogen, bijscholingsmogelijkheden en mobiliteit van werknemers zijn hierbij cruciaal. Ten tweede is het van belang dat bedrijven kansen identificeren, risico's durven en kunnen aangaan om innovatie en ontwikkeling te bewerkstelligen. Dit vraagt om ruimte voor snelle groeiers en innovatie bij bedrijven en minder belemmerende productmarkten. Tot slot vergt dit alles een overheid die burgers en bedrijven beschermt waar nodig en ruimte geeft waar gewenst.⁷⁸

De Nederlandse arbeidsmarkt blijft internationaal gezien vooral achter met de mobiliteit en bijscholing onder oudere werknemers. Naarmate werknemers dichterbij het punt van pensionering komen, zijn nieuwe investeringen in scholing en mobiliteit minder renderend omdat de terugverdientijd van deze investeringen korter is. De mobiliteit van ouderen in Nederland ligt echter substantieel lager dan in de meeste andere Europese landen (figuur 2.24) en belemmert daarmee hun productiviteit. Bovendien werken ouderen relatief vaak in krimpende beroepen waardoor zij extra kwetsbaar zijn voor arbeidsmarktverschuivingen.⁷⁹ De modernisering van het ontslagrecht per 2016 zal de mobiliteit van toekomstige ouderen kunnen ondersteunen. Voor de kortere termijn zijn in het kader van het Sociaal Akkoord middelen beschikbaar gesteld voor werkgevers en werknemers om duurzame inzetbaarheid te bevorderen, bijvoorbeeld door goede afspraken te maken over (bij)scholing en mogelijkheden voor aanpassing of ontbinding van het arbeidscontract.

Figuur 2.24 Beperkte mobiliteit ouderen in Nederland



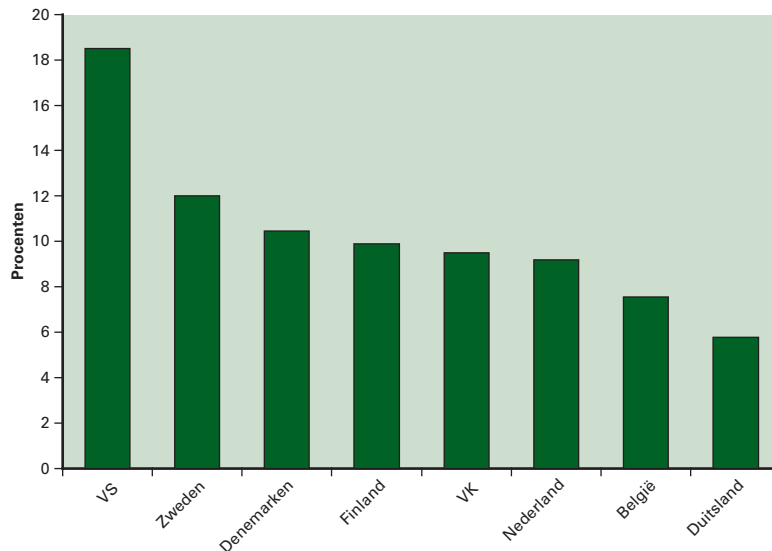
Noten: Gemiddelde duur van arbeidscontract, mannelijke werknemers tussen de 55 en 64 jaar.
Bron: OESO Economic Surveys: Netherlands 2012 (cijfers betreffen 2006–2009)

⁷⁸ Bartelsman, Gautier en de Wind (2010). «Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation.» *Tinbergen Institute discussion paper*.

⁷⁹ CPB Policy Brief, 2013/02.

Een verdere verbetering van het Nederlandse ondernemingsklimaat is een voedingsbodem voor nieuwe technologieën, producten en ideeën.⁸⁰ Dit biedt de mogelijkheid om tijdig in te spelen op potentiële verschuivingen en zorgt voor een goed investeringsklimaat voor Nederlandse en buitenlandse partijen. Het Nederlandse aanpassingsvermogen – uitgedrukt in het aantal snel groeiende bedrijven – is internationaal gezien redelijk, maar blijft ver achter bij de VS (figuur 2.25). Het verder terugdringen van bureaucratische rompslomp vormt hierbij een eerste uitdaging. Bij de *Global Competitiveness Index* staat Nederland op de 30^{ste} plaats wat betreft het aantal procedures. Het kabinet verbetert het Nederlandse ondernemingsklimaat door belemmeringen weg te nemen via ondermeer de Crisis- en Herstelwet en de vereenvoudiging van de Omgevingswet. Bovendien verkleint het de drempel om de Nederlandse markt te betreden via een betere dienstverlening, bijvoorbeeld via de digitale overheid en het Ondernemersplein. Ook bewaakt de overheid de toegang tot kredietverlening en stimuleert zij innovatief ondernemerschap via verschillende fiscale regelingen (Research- and Development-aftrek, de WBSO en de Innovatiebox).

Figuur 2.25 Dynamiek Nederlandse bedrijfsleven blijft achter bij VS



Noten: Snelgroeiende bedrijven als percentage van totaal aantal bedrijven; gemiddelde 2006–2010.

Bron: Meijaard (te verschijnen)

Om vernieuwing te faciliteren is ruimte nodig. Minder regels op de Nederlandse productmarkt biedt groeikansen. In veel ontwikkelde landen belemmert regeldruk de productiviteit en economische groei. Dit geldt met name voor sectoren die intermediaire goederen en diensten leveren voor de rest van de economie zoals energie en communicatie. De Nederlandse regelgeving belemmert productiviteit in deze sectoren slechts zeer beperkt en enkel Zweden en Denemarken presteren nog beter wat dit betreft.⁸¹ Een verbetering van de productmarkt, in de zin van het wegnemen van belemmeringen, levert ook voor Nederland echter alsnog een groei in de productiviteit van bijna 3 procentpunt op over een periode

⁸⁰ Zie ook Nationaal Hervormingsprogramma 2013.

⁸¹ Zie Bouis en Duval (2011). «Raising Potential Growth after the crisis: A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond», *OECD working paper*, nr. 835.

van vijf jaar.⁸² Bovendien blijkt dat de productiviteit in bepaalde sectoren zoals de bouw, zakelijke dienstverlening en detailhandel achterloopt en er een relatie bestaat tussen regeldruk en productiviteit in een sector.⁸³ Het kabinet werkt daarom aan het schrappen en stroomlijnen van complexe wetgeving en procedures. Dit vergt deels afspraken op Europees niveau.

Tot slot kan ook stijgende arbeidsparticipatie in Nederland bijdragen aan structurele groei. In Nederland staat bijna een miljoen mensen aan de kant die wel willen werken. Daarnaast is Nederland koploper wat betreft het aantal deeltijdwerknemers. Door dit hoge percentage deeltijdwerknemers werken Nederlanders gemiddeld het minst aantal uren per persoon van alle OESO-landen. Tegelijkertijd zorgt dit voor een hoge participatiegraad. Een toename van de arbeidsdeelname van werklozen, arbeidsgehandicapten, deeltijdwerknemers en ouderen zou een aanzienlijk deel van het drukkende effect van de vergrijzing wegnemen. Met het Sociaal Akkoord zetten werkgevers, werknemers en overheid zich gezamenlijk in om substantieel verandering te brengen in arbeidsdeelname van werklozen en arbeidsgehandicapten. Zo willen zij bijvoorbeeld via werkbedrijven in combinatie met een loonkostensubsidie een cultuuromslag te weeg brengen waarmee het normaal wordt dat bedrijven mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen.

⁸² Zie de berekingen in Bourles et al. (2010). «The Impact on Growth of Easing Regulations in Upstream Sectors». *CESifo DICE Report*, 3/2010.

⁸³ Zie Van de Ven (2013). «Onbenut groeipotentieel in grote delen van de economie», *ESB*, 8 februari 2013.

3 Het budgettaire beeld

3.1 Inleiding en algemeen beeld

Nederland staat voor de uitdaging de overheidsfinanciën verder te doen verbeteren. Het blijft daarom een belangrijke prioriteit van het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen, ook in 2014. Het kabinet neemt daarbij de maatregelen die structureel nodig zijn, maar heeft tegelijkertijd oog voor de huidige conjuncturele situatie en de sociale gevolgen.

Tabel 3.1.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro)¹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	220,5	225,8	237,2	245,4	251,2	257,2
Netto uitgaven onder het uitgavenkader	245,8	242,4	251,2	258,9	263,1	266,4
Rijksbegroting in enge zin	111,9	102,8	105,5	106,6	107,9	108,9
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt-beleid	69,9	74,1	77,8	83,3	84,3	84,6
Budgettair Kader Zorg	64,0	65,5	67,8	69,0	71,0	72,9
Overige netto uitgaven	- 3,4	- 0,1	3,9	2,0	3,3	5,7
Gasbaten	- 11,8	- 13,3	- 11,9	- 10,8	- 10,4	- 9,5
Rentelasten	0,5	9,2	8,9	9,1	10,0	11,1
Zorgtoeslag	4,6	4,8	4,1	4,5	4,3	4,6
Overig	3,4	- 0,9	2,8	- 0,8	- 0,7	- 0,6
Totale netto uitgaven	242,4	242,3	255,1	260,9	266,4	272,1
EMU-saldo centrale overheid	- 21,8	- 16,5	- 17,9	- 15,5	- 15,3	- 14,9
EMU-saldo decentrale overheden	- 2,5	- 2,5	- 2,0	- 1,9	- 1,6	- 1,3
Feitelijk EMU-saldo	- 24,3	- 19,0	- 19,9	- 17,4	- 16,9	- 16,2
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	- 4,1%	- 3,2%	- 3,3%	- 2,8%	- 2,6%	- 2,4%
EMU-schuld	427	451	466	480	493	505
EMU-schuld (in procenten bbp)	71,3%	75,0%	76,1%	76,5%	76,7%	76,6%
Bruto Binnenlands Product (bbp)	599	602	613	628	643	660

¹ Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

In tabel 3.1.1 staan de belangrijkste cijfers uit het budgettaire beeld van de overheid. In dit hoofdstuk worden deze kerncijfers verder uitgelegd en toegelicht. In paragraaf 3.2 wordt uitleg gegeven over het aanvullend pakket van 6 miljard euro dat deze zomer door het kabinet is overeengekomen en paragraaf 3.3 behandelt het totaalbeeld van de overheidsfinanciën voor het jaar 2014. Paragraaf 3.4 gaat vervolgens dieper in op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën sinds de crisis en in paragraaf 3.5 wordt de inkomstenontwikkeling behandeld voor 2013 en 2014. Dit hoofdstuk eindigt met de toetsing van de vastgestelde kaders in paragraaf 3.6.

De overheidsfinanciën zijn sterk afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen. Wanneer bijvoorbeeld de economische groei of de werkloosheid verandert, beïnvloedt dit veelal direct de verwachtingen

over saldo en schuld, bijvoorbeeld omdat de overheid bij een lagere economische groei minder belastingen ontvangt. De cijfers in de Miljoenennota zijn – zoals gebruikelijk – gebaseerd op de macro-economische ramingen van het Centraal Planbureau (CPB). In tabel 3.1.2 zijn de macro-economische veronderstellingen opgenomen die zijn gehanteerd in deze Miljoenennota.

Tabel 3.1.2 Macro-economische veronderstellingen		
	2013	2014
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	602	613
Volumegroei bbp (economische groei; in procenten bbp)	– 1 ¼	½
Inflatie (consumentenprijsindex)	2 ¾	2
Contractloon marktsector	1 ½	1 ½
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden personen, nationale definitie)	682	748
Lange rente	2	2 ½
Eurokoers (\$)	1,32	1,32
Olieprijs (\$ per vat)	105	103

Bron: Macro Economische Verkenning 2014 (CPB)

3.2 Maatregelen voor het jaar 2014

Het kabinet blijft ook voor 2014 inzetten op een verbetering van de overheidsfinanciën. Een groot tekort heeft immers negatieve gevolgen. Sinds het begin van de crisis is de schuld van Nederland toegenomen met ongeveer 150 miljard euro als direct gevolg van het begrotingstekort. Onze schuld loopt bij grote tekorten sneller op en zodoende wordt er een grotere rekening achter gelaten voor toekomstige generaties. De met de schuldoploop samenhangende extra rente-uitgaven drukken daarbij andere uitgaven weg. Ook voor de reputatie van Nederland (op bijvoorbeeld de financiële markten) is het van belang dat Nederland werkt aan een geloofwaardig herstel van de overheidsfinanciën. Daarom heeft het kabinet deze zomer besloten tot een pakket aanvullende maatregelen van 6 miljard euro. Zoals reeds in hoofdstuk 1 is aangegeven, onderschrijft het kabinet hiermee de concrete opgave die Nederland in het kader van de buitensporigtekortprocedure is meegegeven (1 procent bbp, resulterend in 6 miljard euro) in het licht van de economische situatie. Het kabinet is van mening dat met het aanvullend beleidspakket effectief invulling is gegeven aan de Europese aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure, hoewel het uiteindelijke oordeel hierover aan de Europese Commissie is. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de precieze samenstelling en ontwikkeling van het EMU-saldo.

De aanvullende maatregelen komen bovenop de drie eerdere tekortverbeterende pakketten: het pakket bij de start van het kabinet Rutte-Verhagen, de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 en de maatregelen uit het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher. De maatregelen uit deze pakketten samen lopen voor 2014 op tot meer dan 30 miljard euro, en voor 2017 tot meer dan 50 miljard euro. Desalniettemin is het van belang te onderstrepen dat de collectieve uitgaven – ondanks alle besparingspakketten – nog steeds niet significant dalen in de resterende jaren van de kabinetsperiode. Meer toelichting over de uitgavenontwikkeling is opgenomen in paragraaf 3.4. Een nadere toelichting bij de oploop en voortgang van de besparingspakketten is te vinden in paragraaf 3.6.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de maatregelen die in 2014 ingaan. Paragraaf 3.2.1. behandelt de maatregelen die beginnen in 2014, maar buiten het aanvullende pakket vallen (en zodoende komen uit eerdere besparingspakketten). Paragraaf 3.2.2. gaat vervolgens in op het aanvullende pakket van 6 miljard.

3.2.1. Maatregelen die starten in het jaar 2014

Het aanvullend pakket van 6 miljard euro zal in 2014 ingaan. Maar ook zal in 2014 een aantal belangrijke maatregelen uit eerdere pakketten ingaan of oplopen in termen van budgettaire opbrengst. Het gaat dan om het Regeerakkoord Rutte-Asscher, het Begrotingsakkoord 2013 en het Regeerakkoord Rutte-Verhagen. De maatregelen met het zwaarste budgettaire beslag (in termen van de additionele opbrengst in 2014 ten opzichte van 2013) zijn hieronder weergegeven.

Uit het Regeerakkoord Rutte-Asscher gaat het om de volgende maatregelen:

- Een korting op ontwikkelingshulp (additionele opbrengst 0,75 miljard euro) met daarbij gelijktijdig de oprichting van het revolving fund voor ontwikkelingssamenwerking (additionele kosten na verwerking van het aanvullend pakket 0,1 miljard euro).
- Op het terrein van de woningmarkt is de invoering van de verhuurdersheffing een belangrijke maatregel (na aanpassing van de maatregel in het Woonakkoord geeft dit een additionele opbrengst van 1,1 miljard euro in 2014).
- Binnen de zorg wordt hervormd door het afschaffen van de aanspraak op begeleiding plus het overhevelen van de aanspraak op persoonlijke verzorging naar gemeenten (opbrengst 0,3 miljard euro). Daarnaast wordt de regeling ter compensatie van het eigen risico afgeschaft. Een deel van de opbrengst van deze laatste maatregel komt beschikbaar voor gemeenten.
- Op het terrein van de sociale zekerheid wordt in het kader van de hervorming van de WW en het ontslagrecht, conform afspraken uit het sociaal akkoord, de WW-premie verhoogd (additionele opbrengst 1,3 miljard euro).
- De hervorming van de subsidies voor bedrijven krijgt in 2014 zijn beslag (additionele opbrengst 0,2 miljard euro).
- De verhoging van diverse accijnzen leidt tot een opbrengst van 0,4 miljard euro.
- Daarnaast wordt de arbeidskorting verhoogd door maatregelen uit het Regeerakkoord Rutte-Asscher en het aanvullend pakket. De totale verhoging kost 2,3 miljard euro.

Significante maatregelen uit het Regeerakkoord Rutte-Verhagen zijn de vermindering van de EU-afdrachten (additionele opbrengst 1 miljard euro), de besparingen richting een kleinere overheid (additionele opbrengst 0,4 miljard euro) en het gefaseerd bevriezen van de doelgroep van de zorgtoeslag (additionele opbrengst 0,4 miljard euro).

Uit het begrotingsakkoord worden een tweetal maatregelen doorgevoerd in 2014, te weten de terugsluis van de btw-verhoging en de terugsluis vergroening voor burgers. In het belastingplan wordt deze terugsluis concreet ingevuld.

3.2.2. Het Aanvullend beleidspakket

Tabel 3.2.1 bevat een overzicht van de maatregelen uit het aanvullend beleidspakket van 6 miljard euro. Per thema worden de maatregelen toegelicht.

Tabel 3.2.1 Aanvullend beleidspakket (bedragen in miljoenen euro)

Maatregel	2013	2014	2015	2016	2017	struc
Zorg¹		- 1.475	- 760	- 1.010	- 1.260	- 1.260
1 Zorgraming/zorgakkoord		- 250	- 500	- 750	- 1.000	- 1.000
2 Terugdraaien maatregel lage ziekte last			1.200	1.200	1.200	1.200
3 Zorgtoeslag op basis van gemiddelde premie incl. collectieve contracten		- 320	- 320	- 320	- 320	- 320
4 Geneesmiddelen		- 750	- 900	- 900	- 900	- 900
5 Overig (o.a. grensoverschrijdende zorg)		- 155	- 240	- 240	- 240	- 240
Sociale zekerheid		165	- 654	- 1.147	- 1.139	- 1.145
6 Gefaseerde invoering huishoudentoeslag		279	- 489	- 989	- 989	- 1.000
7 AO-tegemoetkoming		- 114	- 165	- 158	- 150	- 145
Rijksbegroting	125	- 1.450	- 1.615	- 1.472	- 1.350	- 1.544
8 Extra bijdrage revolverend fonds energiebesparing		35				
9 Pakket kredietverlening MKB	95					
10 Verhoging kredietplafond Qredits	30					
11 Korting loonruimte 2014 collectieve sector excl. zorg (loonsombenadering)		- 750	- 750	- 750	- 750	- 750
12 Prijsbijstelling 2013 (gecorrigeerd voor saldo generale mutaties)		- 579	- 709	- 566	- 444	- 638
13 Ramingsbijstellingen onderwijs (o.a. leerlingaantallen)		- 204	- 204	- 204	- 204	- 204
14 Investerings kwaliteits onderwijs		204	204	204	204	204
15 Bijdrage departementale begrotingen (excl. SZW en VWS)		- 156	- 156	- 156	- 156	- 156
Belastingen en premies	1.574	- 2.700	- 2.236	- 2.211	- 2.161	- 1.666
16 Stamrechten						
a. Fiscale stimulering vrijval stamrechten		- 1.235	- 10	- 10	- 10	- 20
b. Beëindigen fiscale facilitering voor nieuwe gevallen		- 830	- 830	- 830	- 830	- 400
17 Bevroren belastingschrijven en heffingskortingen		- 981	- 981	- 981	- 981	- 981
18 Inhouden lastenveloppen bedrijfsleven		- 640	- 640	- 640	- 640	- 640
19 Verlengen werkgeversheffing hoge inkomens (crisisheffing)		- 500				
20 Versnellen verhoging arbeidskorting		785				
21 Verzachten versobering zelfstandigen-aftrek (winstbox)			200	200	200	200
22 Begunstiging lokaal opgewekte duurzame energie		10	10	10	10	10
23 Afschaffen integratieheffing btw		95	95	95	95	95
24 Verruimen schenkbelasting	20	80				
25 Verruimen willekeurige afschrijving investeringen	252	146	- 75	- 75	- 75	0
26 Koopkrachtpakket		250	295	295	295	295
27 Lastenverlichting bedrijven	1.302	150	200	225	275	275
28 Niet doorgaan inkomensafhankelijk eigen risico en afbouwen algemene heffings-korting		- 30	- 500	- 500	- 500	- 500
Energieakkoord		0	0	0	0	0
29 SDE+ subsidie					- 200	- 600 ²
30 SDE+ heffing					200	600 ²
31 Innovatie, energiebesparing verhuurders, indicatieve labels		40	45	50	50	50
32 Afschaffen kolenbelasting, verhogen energiebelasting, verlagen EIA		- 40	- 45	- 50	- 50	- 50
Overig	25	- 548	- 755	- 170	- 108	- 554
33 Kasritme revolving fund OS		- 150	- 150	100	200	0
34 Kasritme intensivering natuur		- 100	- 100	100	100	0
35 Kasritme intensivering veiligheid		- 40	- 40	40	40	0
36 Ex ante doorwerking GF/PF	25	- 258	- 465	- 410	- 448	- 554
Totaal		- 6.008	- 6.020	- 6.010	- 6.018	- 6.169

Maatregel	2013	2014	2015	2016	2017	struc
<i>wv uitgaven (incl. zorgtoeslag)</i>		– 3.117	– 3.628	– 3.638	– 3.896	– 4.942
<i>wv lasten</i>		– 1.392	– 1.897	– 1.877	– 1.627	– 1.227
<i>wv niet-lastenrelevante inkomsten</i>		– 1.499	– 495	– 495	– 495	0
<i>Verhouding in %</i>						
<i>wv uitgaven (incl. zorgtoeslag)</i>		52%	60%	61%	65%	80%
<i>wv lasten</i>		23%	32%	31%	27%	20%
<i>wv niet-lastenrelevante inkomsten</i>		25%	8%	8%	8%	0%

¹ Lagere zorgpremies worden gecompenseerd door een verhoging van de belastingtarieven in de 1e schijf (burgers) en de Aof-premie (bedrijven).

² Het in de kolom structureel opgenomen bedrag heeft betrekking op de benodigde middelen voor 16 procent duurzame energie in 2023. Na 2023 zijn de benodigde middelen afhankelijk van de reeds aangegane verplichtingen en de dan geldende doelstelling.

Toelichting per maatregel

Zorg

1. Zorgaming/Zorgakkoord

In het nieuw afgesloten akkoord van 16 juli 2013 is afgesproken dat het groeipercentage van de zorguitgaven verder wordt teruggebracht. Bij de huisartsen wordt een additionele groei beschikbaar gesteld voor substitutie en vernieuwing van 1 procent in 2014 en 1,5 procent vanaf 2015. Met de huisartsen is eveneens overeengekomen dat hun bekostiging per 2015 wordt aangepast om ervoor te zorgen dat deze beter aansluit bij de gezamenlijke ambities, namelijk meer zorg in de buurt. Om de verlaagde uitgavengroei te realiseren zet de zorgsector extra in op maatregelen die de doelmatigheid, informatievoorziening en de kwaliteit van de zorg verbeteren. Deze gezamenlijke inspanningen leiden tot een besparing van 250 miljoen euro in 2014 oplopend tot 1 miljard vanaf 2017.

2. Terugdraaien maatregel lage ziekte last

Dankzij de breed gedragen onderhandelingsresultaten met partijen in de curatieve zorg en de gerealiseerde uitgavenverlagingen bij de geneesmiddelen is de eerder voorgenomen beperking van het basispakket in verband met het schrappen van de behandeling van aandoeningen met een lage ziekte last van de baan. Tegelijkertijd is afgesproken dat er meer aandacht wordt besteed aan gepast gebruik van zorg, waarbij naast de arts ook de patiënt zelf een belangrijke rol speelt.

3. Zorgtoeslag op basis van gemiddelde premie incl. collectieve contracten

Vanaf 2014 wordt 320 miljoen euro bespaard op de zorgtoeslag.

4. Geneesmiddelen

Door een samenhangend geheel van maatregelen worden besparingen gerealiseerd op de uitgaven aan geneesmiddelen (structureel circa 900 miljoen euro). De maatregelen betreffen onder andere het afsluiten van convenanten met het veld, het geven van de bevoegdheid tot het voeren van preferentiebeleid, vrij onderhandelbare tarieven voor apotheekehouders en het doelmatiger inkoopbeleid van zorgverzekeraars.

5. Overig (o.a. grensoverschrijdende zorg)

Het betreft voornamelijk een structurele besparing op de uitgaven aan grensoverschrijdende zorg.

Sociale zekerheid

6. Gefaseerde invoering huishoudentoeslag

Het kabinet gaat de huidige toeslagen stroomlijnen en vereenvoudigen door de invoering van de huishoudentoeslag. In de huishoudentoeslag zullen de huidige zorgtoeslag, kindgebonden budget, huurtoeslag en een ouderenscomponent worden geïntegreerd tot één toeslag per huishouden met één afbouwpercentage. Dit sluit beter aan bij de draagkracht van huishoudens, omdat het afbouwpercentage onafhankelijk is van het aantal toeslagen of het inkomen. Bij de huidige toeslagen heeft iedere toeslag afwijkende regels rond de afbouw. Dit is ingewikkeld, zeker bij mensen die verschillende toeslagen ontvangen waardoor het afbouwpercentage stapelt en de marginale druk hoog is. De huishoudentoeslag maakt dit eenvoudiger en transparanter.

De huishoudentoeslag wordt gefaseerd ingevoerd. In 2015 wordt de MKOB afgeschaft. In dat jaar wordt een ouderenscomponent voor huishoudentoeslag geïntroduceerd waarin het budget van de fiscale ouderenkortingen wordt opgenomen. In 2017 wordt het kindgebonden budget toegevoegd aan de huishoudentoeslag. Daarna zal ook de huurtoeslag in vereenvoudigde vorm deel gaan uitmaken van de huishoudentoeslag. Voor de zomer van 2014 wordt de wetgeving van de huishoudentoeslag naar de Kamer gestuurd waarmee de budgettaire taakstelling wordt ingevuld en waarin de toevoeging van het kindgebonden budget aan de huishoudentoeslag wordt geregeld. De invoering van de huishoudentoeslag levert een besparing op van 1 miljard euro.

Door het kabinet worden extra maatregelen genomen om misbruik en fraude bij toeslagen tegen te gaan. Deze maatregelen zijn eerder aangekondigd in de brief van 10 mei ⁸⁴ en worden door de Belastingdienst en het Ministerie van BZK geïmplementeerd.

7. AO-tegemoetkoming

De tegemoetkoming arbeidsongeschikten op grond van de wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (AO-tegemoetkoming) wordt verlaagd. Dit levert een besparing op van 114 miljoen euro in 2014 en structureel 145 miljoen euro. In 2014 gaat de AO-tegemoetkoming van 342 euro netto per jaar naar 247 euro.

Rijksbegroting

8. Extra bijdrage Revolverend Fonds Energiebesparing

Ter stimulering van energiebesparing in de gebouwde omgeving wordt in 2014 eenmalig 35 miljoen euro in het Revolverend Fonds Energiebesparing (RFE) gestort als extra rijksbijdrage bovenop de 150 miljoen euro uit het Woonakkoord. Doel van het RFE is het verstrekken van goedkope leningen aan eigenaar/bewoners en verhuurders ten behoeve van investeringen in energiebesparing. Net als de eerste 150 miljoen euro moet deze 35 miljoen euro aangevuld worden met drie delen private middelen ofwel 105 miljoen euro. Over de verdeling van de 140 miljoen euro over eigenaars/bewoners en verhuurders dient nog nadere besluitvorming plaats te vinden.

⁸⁴ Kamerstukken II 2012/13, 17 050, nr. 435.

9. Pakket kredietverlening MKB en 10. Verhoging kredietplafond Qredits
Overeengekomen is om eenmalig 125 miljoen euro in 2013 vrij te maken om de toegang tot financiering voor bedrijven te vergroten, zodat ondernemers kunnen blijven investeren in nieuwe activiteiten. De invulling van deze 125 miljoen euro wordt in onderstaande tabel samengevat en verder toegelicht. Daarbij is ook aandacht voor aanvullende maatregelen die niet staan opgenomen in onderstaande tabel, omdat het geen (directe) uitgave betreft.

Tabel 3.2.2 MKB Kredietpakket (bedragen in miljoenen euro)		
Maatregel		2013
1.	Qredits (microkredieten)	30
2.	Vroege fase financiering en investeringsfonds informal investors inclusief aansluiting bij het MKB fonds van verzekeraars (bijv. 20 mln).	75
3.	Bijdrage aan de opstart van een Nederlandse Investeringsinstelling	10
4.	BMKB-verruiming	5
5.	Financiële en organisatorische ondersteuning alternatieve financieringsvormen en vergroten financieringskennis MKB	5
Totaal		125

Voor microkrediet komt 30 miljoen euro beschikbaar via Qredits. Het kredietplafond voor stichting Qredits kan zo worden verhoogd tot 150.000 euro, waarmee zo'n 3.000 kleine bedrijven financiering kunnen krijgen die zij anders niet zouden verwerven. Ook verzekeraars zullen 30 miljoen euro ter beschikking stellen aan Qredits. Er komt een nieuwe faciliteit voor *informal investors* en een nieuwe faciliteit gericht op startende innovatieve bedrijven en bestaand innovatief MKB (vroege fase financiering). Hiervoor wordt 75 miljoen euro vrijgemaakt. Hierbij wordt maximale aansluiting gezocht bij het MKB-investeringsfonds van verzekeraars van 140 miljoen euro (bijvoorbeeld door een financiële bijdrage van het Rijk van 20 miljoen euro). De Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) wordt tot uiterlijk 31 december 2014 verruimd door het borgstellingspercentage te verhogen van 45 procent naar 67,5 procent met een maximum borgstelling van 200.000 euro en door het maximum bedrag waarvoor de overheid borg staat te verhogen van 1 miljoen euro naar 1,5 miljoen euro. Tot slot zal er om het MKB minder afhankelijk te maken van bankkrediet 5 miljoen euro beschikbaar komen voor financiële en organisatorische ondersteuning van nieuwe financieringsvormen en activiteiten ter bevordering van het financieringsbewustzijn van het mkb en de bekendheid van de overheidsregelingen en alternatieve financieringsvormen.

Aanvullende maatregelen (zonder directe budgettaire gevolgen)

In aanvulling op de pilot van de openstelling van de BMKB voor niet-bancaire financiers wordt de GO nu ook in eerste instantie als pilot opengesteld voor niet-banken. Daarnaast wordt de maximumgarantie van de GO op individuele leningen tot eind 2014 verhoogd van 25 miljoen euro naar 75 miljoen euro. Het Kabinet onderzoekt bovendien of en zo ja, onder welke voorwaarden het verlenen van een funding-garantie onder de GO aan niet-bancaire partijen wenselijk is. Om de innovatie te stimuleren wordt het Innovatiekrediet tot uiterlijk 31 december 2014 verruimd door het kredietpercentage voor kleine bedrijven te verhogen van 35 procent naar 50 procent. Tot slot worden de financiële middelen van de Regionale Ontwikkelmaatschappijen (ROM's) zodanig over de regio's verdeeld, dat het risicokapitaal ter beschikking komt voor innovatieve starters op die plekken waar de behoefte het grootste is.

11. Korting loonruimte 2014 collectieve sector excl. zorg (loonsombenadering)

Naast de in het Zorgakkoord afgesproken loonmatiging voor 2014 tot en met 2017 wordt in 2014 tevens de loonbijstelling voor kabinets- en onderwijssectoren (exclusief zorg) ingehouden voor zover het contract-loonontwikkeling betreft. Daarbij geldt de loonsombenadering. Dat wil zeggen dat als er loonruimte kan worden vrijgespeeld door bijvoorbeeld het versoberen van secundaire arbeidsvoorwaarden, deze kan worden ingezet voor stijging van het primair loon. Daarnaast zal het kabinet in 2015 de loonbijstelling wel uitkeren, in lijn met de normale referentiesystematiek.

12. Prijsbijstelling 2013 (gecorrigeerd voor saldo generale mutaties)

De meerjarige doorwerking van de tranche 2013 van de prijsbijstelling wordt ingehouden. De reeks is gecorrigeerd voor het saldo van de generale kaderrelevante mutaties sinds CEP, met uitzondering van de mutaties met een macro-economisch karakter sinds Voorjaarsnota.

13. Ramingsbijstellingen onderwijs (o.a. leerlingaantallen)

De referentieraming van leerlingen- en studentenaantallen 2013 en de raming voor studiefinanciering leiden tot lagere uitgaven voor de OCW-begroting. Daarnaast kennen de Regeerakkoordmaatregelen D20 «Afschaffen wettelijk verplichte maatschappelijke stages» en D21 «Afschaffen gratis schoolboeken» incidentele meeropbrengsten ten opzichte van de oorspronkelijk ingeboekte bedragen. De ramingsbijstelling onderwijs is ingezet ter dekking van de departementale bijdrage (zie maatregel 15). Het restant (204 miljoen euro), wordt geïnvesteerd in het onderwijs (zie maatregel 14).

14. Investerings kwaliteit onderwijs

Er wordt 204 miljoen euro geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs, onder meer door het toch kunnen uitkeren van de meerjarige doorwerking van de tranche 2013 van de prijsbijstelling voor de sectoren onderwijs en onderzoek (zie maatregel 12).

15. Bijdrage departementale begrotingen (excl. SZW en VWS)

De departementen leveren gezamenlijk 156 miljoen euro. De tabel hieronder geeft de uitsplitsing per departement.

Tabel 3.2.3 Verdeling departementale bijdrage (in miljoenen euro)

AZ	– 0,1
V&J	– 23,6
BZK (incl. KR)	– 1,4
OCW	– 66,2
FIN	– 7,1
DEF	– 15,0
I&M (incl. IF/DF)	– 18,3
EZ	– 9,4
W&R	– 6,6
HGIS	– 8,2
Totaal	– 156

Lasten

16. Stamrechten

a. Fiscale stimulering vrijval stamrechten

Vanaf 1 januari 2014 wordt het voor bestaande stamrechten mogelijk gemaakt om de volledige aanspraak bij banken, verzekeraars of bij een stamrecht BV in één keer op te nemen. Deze aanspraak wordt niet volledig, maar voor slechts 80 procent betrokken in de inkomstenbelasting.

b. Beëindigen fiscale facilitatie voor nieuwe gevallen

De stamrechtvrijstelling voor nieuwe ontslagvergoedingen wordt per 1 januari 2014 afgeschaft. Dit houdt in dat nieuwe ontslagvergoedingen in het jaar dat de belastingplichtige deze ontvangt van de werkgever volledig in de heffing wordt betrokken, tegen het reguliere tarief in de inkomstenbelasting.

17. Bevroren belastingschijven en heffingskortingen

De belastingschijven en heffingskortingen worden bevroren door de inflatiecorrectie in de inkomsten- en loonbelasting voor het jaar 2014 achterwege te laten.

18. Inhouden lastenveloppen bedrijfsleven

De in het Regeerakkoord beschikbare enveloppe voor lastenverlichting bij bedrijven ter compensatie van de SDE+ heffing wordt ingehouden. Ook de enveloppe uit het Begrotingsakkoord voor terugsluis aan het bedrijfsleven ter compensatie van een aantal vergroeningsmaatregelen wordt ingehouden. In totaal gaat het om een bedrag van 640 miljoen euro vanaf 2014.

19. Verlengen werkgeversheffing hoge inkomens (crisisheffing)

De pseudo-eindheffing voor hoog loon (ook wel de crisisheffing genoemd) is een heffing bij de werkgever van 16 procent over het loon van een werknemer voor zover dat loon een bedrag van 150.000 euro overstijgt. Deze heffing is voor het jaar 2013 ingevoerd. De pseudo-eindheffing voor hoog loon wordt eenmalig verlengd.

20. Versnellen verhoging arbeidskorting

In 2014 wordt de arbeidskorting met 127 euro verhoogd. Inclusief het Regeerakkoord komt de verhoging in 2014 uit op 254 euro. Hierdoor wordt het niveau van het maximum van de arbeidskorting dat beoogd was voor het jaar 2015 al in het jaar 2014 bereikt.

21. Verzachten versoering zelfstandigenaftrek (winstbox)

De versoering van de ondernemersfaciliteiten met 500 miljoen euro per 2015 wordt verzacht door de inperking met 200 miljoen euro te verlagen. Er resteert een versoering van de ondernemersfaciliteiten voor een bedrag van 300 miljoen euro per 2015. Dit wordt ingevuld door de zelfstandigenaftrek te beperken. Hierdoor komt er meer evenwicht in de belastingheffing tussen ondernemers en werknemers.

22. Begunstiging lokaal opgewekte duurzame energie

In het Regeerakkoord is opgenomen dat per 1 januari 2014 een verlaagd tarief in de eerste schijf in de energiebelasting op elektriciteit wordt ingevoerd ten behoeve van particuliere kleinverbruikers die in coöperatief verband lokaal duurzame elektriciteit opwekken. In het kader van het Energieakkoord is na overleg met de sector de korting vastgesteld op 7,5 cent per kWh (exclusief btw). Hiervoor wordt structureel 10 miljoen euro vrijgemaakt.

23. Afschaffen integratieheffing btw

De integratieheffing wordt door ondernemers als een drempel ervaren om te besluiten tot de ombouw van oude leegstaande kantoren in te verhuren nieuwe woningen en weerhoudt hen ook om voor de verkoop gebouwde nieuwbouwwoningen, in afwachting van de verkoop ervan, te verhuren. Om dit knelpunt op de woningmarkt weg te nemen, wordt de integratieheffing afgeschaft. Met de afschaffing van deze maatregel is een bedrag van 95 miljoen euro per jaar gemoeid.

24. Verruimen schenkbelasting

Er komt op twee onderdelen een tijdelijke uitbreiding (van 1 oktober 2013 tot 1 januari 2015) van de verhoogde vrijstelling in de schenkbelasting voor de eigen woning. Het huidige bedrag van de eenmalig verhoogde vrijstelling voor schenking ouders aan kinderen van circa 50.000 euro wordt verhoogd naar 100.000 euro. Daarbij vervalt de beperking tot schenkingen van ouder aan kind. Dit betekent dat iemand van ieder willekeurige derde eenmalig belastingvrij een schenking mag krijgen van maximaal 100.000 euro ten behoeve van de eigen woning. In het pakket wordt uitgegaan van het cumulatieve bedrag voor verruiming van de schenkbelasting. In het lastenkader wordt deze maatregel op transactie-basis geboekt en kost 1 miljoen euro per jaar.

25. Verruimen willekeurige afschrijving investeringen

Vanaf juni 2013 tot en met 31 december 2013 wordt ondernemers de mogelijkheid van willekeurige afschrijving geboden. Hiermee wordt de liquiditeits- en financieringspositie verbeterd van bedrijven die voor vervanging- of uitbreidingsinvesteringen staan. In de tweede helft van 2013 geldt dat eenmalig maximaal 50 procent van de af te schrijven aanschaffings- of voortbrengingskosten willekeurig kan worden afgeschreven.

26. Koopkrachtpakket

De tegenvallers op de huurtoeslag van 111 miljoen euro per jaar worden gecompenseerd uit de beschikbare koopkrachtenveloppe.

In 2014 wordt 70 miljoen euro van de koopkrachtenveloppe ingezet voor een eenmalige uitkering voor mensen met een inkomen tot 110 procent sociaal minimum. Dit wordt uitgevoerd door de gemeentes. Het resterende bedrag wordt gereserveerd in een koopkrachtenveloppe.

27. Lastenverlichting bedrijven

Bedrijven worden in 2013 met 1,3 miljard gecompenseerd voor de inhaalpremie bij de sectorfondsen. Het gaat om een incidentele stijging van de premies voor de komende jaren, omdat het vermogenstekort van 1,3 miljard in de sectorfondsen moet worden ingelopen. De compensatie vindt plaats in het vierde kwartaal van 2013 via een korting op de afdracht van de aof-premie.

Daarnaast is er een gedeeltelijke compensatie voor de (structurele) stijging van de lastendekkende premie, die ontstaat als gevolg van stijgende uitgaven in het sectorfonds door de hogere werkloosheid. Het gaat om een compensatie door verlaging van de awf-premie van 150 miljoen euro in 2014 oplopend naar 275 miljoen euro in 2017 en verder.

28. Niet doorgaan inkomensafhankelijk eigen risico en afbouwen algemene heffingskorting

Het inkomensafhankelijk eigen risico (dat gepland stond voor 2015) zal niet doorgaan. Om de koopkrachteffecten hiervan te compenseren, gaat de zorgtoeslag omhoog en wordt de algemene heffingskorting verder

afgebouwd. De verhoging van de zorgtoeslag is meegenomen in maatregel 6.

Energieakkoord

29. SDE+ subsidie en 30. SDE+ heffing

In het SER energieakkoord is afgesproken dat de doelstelling duurzame energie van 16 procent niet in 2020 zal worden gerealiseerd maar in 2023. Redenen voor het uitstel zijn het kostenefficiënter realiseren van de doelstelling en daarmee een gunstigere lastenontwikkeling. Het later realiseren van de doelstelling heeft tot gevolg dat vanaf 2017 de SDE+-uitgaven en SDE+ ontvangsten lager zijn dan geraamd. Dit scheelt naar verwachting cumulatief 2,25 miljard euro tot 2020.

31. Innovatie, energiebesparing verhuurders, indicatieve labels

Het Energieakkoord leidt tot een aantal intensiveringen. Voor energie-innovatie komt structureel 50 miljoen euro beschikbaar. Voor een subsidieregeling voor energiebesparingsinvesteringen door verhuurders in de sociale huursector komt in 2018 en 2019 in totaal 400 miljoen euro beschikbaar. Voor indicatieve energielabels en voor betere handhaving en ondersteuning van de wet milieubeheer komt in totaal 30 miljoen euro beschikbaar in 2014–2016. Verder wordt binnen de EZ-begroting in totaal 40 miljoen euro vrijgemaakt voor ondermeer uitvoeringskosten, voor zover EZ daarvoor verantwoordelijk is.

32. Afschaffen kolenbelasting, verhogen energiebelasting, verlagen EIA

Het Energieakkoord leidt tot een aantal lastenmaatregelen. Samenhangend met de sluiting van jaren tachtig kolencentrales wordt de kolenbelasting vanaf 2016 afgeschaft. De afschaffing van de kolenbelasting leidt tot een budgettaire derving van 189 miljoen euro. Tegenover deze derving staat een verhoging van de energiebelasting van dezelfde omvang. Verder wordt het EIA budget verlaagd en komt er een verlaagd energiebelastingtarief voor lokaal opgewekte duurzame energie (zie maatregel 22). Tot slot wordt in 2018 en 2019 de energiebelasting verhoogd met in totaal 400 miljoen euro.

Overig uitgaven

33, 34 en 35 Kasritme revolving fund OS, natuur en veiligheid

De gereserveerde middelen ten behoeve van het revolving fund ontwikkelingssamenwerking, natuur en veiligheid worden gefaseerd. Binnen de begroting van BH&OS vindt in 2016 en 2017 een aanvullende kasschuif plaats, waarmee het kasritme van het revolving fund ontwikkelingssamenwerking (DGGF) in lijn wordt gebracht met de doelstellingen van het fonds. De middelen voor natuurbeheer (100 miljoen euro) blijven beschikbaar in 2014 en 2015.

36. Doorwerking GF/PF

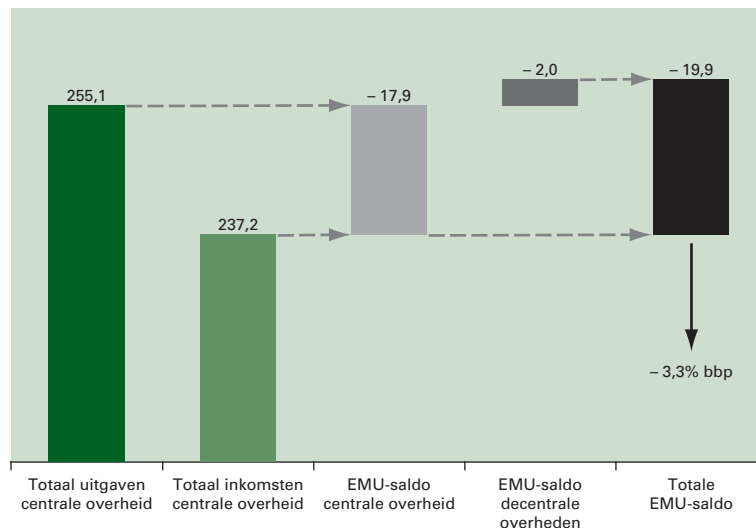
Dit betreft de ex-ante doorwerking van het pakket op de accressen van het Gemeentefonds en Provinciefonds.

3.3 Overheidsfinanciën in 2014

Het EMU-saldo komt in 2014 naar verwachting uit op – 19,9 miljard euro. Uitgedrukt in een percentage van de economie is dit – 3,3 van het procent bruto binnenlands product (bbp). De totale uitgaven bedragen in 2014 naar verwachting 255,1 miljard euro, waarvan ruim de helft wordt besteed aan sociale zekerheid en zorg. De totale inkomsten worden voor 2014 geraamd op 237,2 miljard euro, met als grootste categorieën de omzetbelasting en de loon- en inkomstenbelasting (in totaal ongeveer een derde

van de rijksinkomsten). Het verschil tussen deze uitgaven en de inkomsten maakt het tekort van de centrale overheid (in 2014 een tekort van 17,9 miljard euro). Behalve de centrale overheid, hebben ook de decentrale overheden een tekort op de begroting. Het tekort van de decentrale overheden wordt voor 2014 geraamd op 2,0 miljard euro. Het saldo van de centrale overheid plus het saldo van de decentrale overheden maakt het saldo van de gehele collectieve sector, oftewel het totale EMU-saldo van de sector overheid (zie figuur 3.3.1 voor de samenhang tussen uitgaven, inkomsten en EMU-saldo).

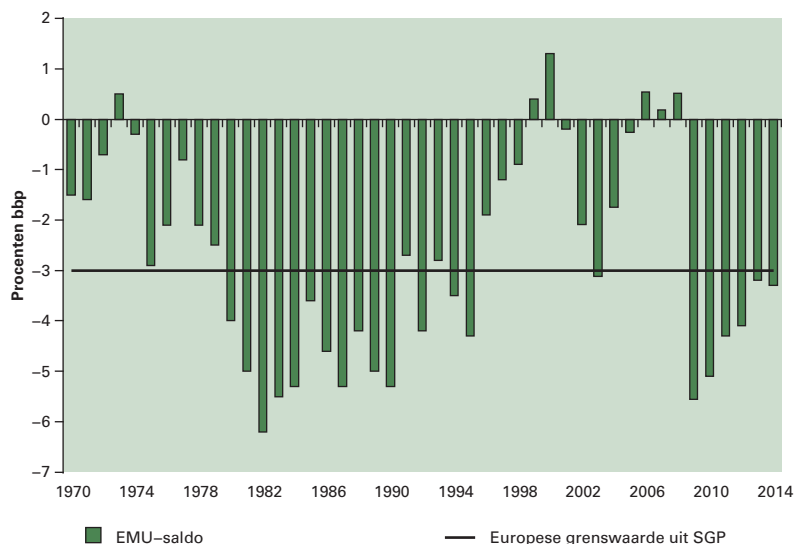
Figuur 3.3.1 Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2014 (in miljarden euro)



EMU-saldo

Het EMU-saldo komt in 2014 naar verwachting uit op - 3,3 procent bbp. Zie figuur 3.3.2 voor de ontwikkeling van het EMU-saldo sinds het jaar 1970.

Figuur 3.3.2 Ontwikkeling EMU-saldo sinds 1970 (in procenten bbp)



Box 3.3.1 - Verticale versus horizontale ontwikkeling

In de Miljoenennota – maar ook in andere budgettaire nota's – wordt doorgaans op twee manieren toelichting gegeven op bijvoorbeeld de ontwikkeling van het saldo of de ontwikkeling van de uitgaven. Het onderscheid tussen deze twee manieren van toelichten wordt het beste geïllustreerd doordat hier twee Internetbijlagen voor worden gebruikt: de horizontale toelichting op de uitgaven (Internetbijlage 1) en de verticale toelichting op de uitgaven (Internetbijlage 2). In deze box wordt het verschil uitgelegd tussen enerzijds de *horizontale* en anderzijds de *verticale* ontwikkeling.

	EMU-saldo 2012	EMU-saldo 2013	EMU-saldo 2014	EMU-saldo 2015
Startnota Rutte-Verhagen				
Miljoenennota 2012				
Miljoenennota 2013				
Startnota Rutte-Ascher				
Miljoenennota 2014				

De toelichting op het EMU-saldo voor het jaar 2014 wordt als voorbeeld genomen. Het is interessant om te bekijken hoe de raming van het saldo voor 2014 zich heeft ontwikkeld tussen de verschillende ramingsmomenten. Zo kan gekeken worden naar de verandering in het saldoramings voor het jaar 2014 tussen de Startnota (aan het begin van de kabinetsperiode) en de Miljoenennota 2014 (nu). De ontwikkeling van de raming van één jaar tussen verschillende ramingsmomenten wordt de *verticale* ontwikkeling genoemd. In tabel 3.3.1 wordt de verticale ontwikkeling van het saldo toege-licht.

Ook is het mogelijk te kijken naar het verschil tussen het geraamde saldo in opeenvolgende jaren, bijvoorbeeld naar waarom het geraamde saldo voor 2014 anders is dan het geraamde saldo voor 2013 (gegeven hetzelfde ramingsmoment). Het bekijken van ontwikkeling tussen verschillende, opeenvolgende jaarramingen op één ramingsmoment wordt de *horizontale* ontwikkeling genoemd. Tabel 3.3.2 bevat de toelichting op de horizontale ontwikkeling van het saldo.

De raming van het EMU-saldo is voor zowel 2013 als 2014 verslechterd ten opzichte van de raming aan het begin van de kabinetsperiode (zoals weergegeven in de Startnota). Voor zowel 2013 als 2014 bedraagt de verslechtering 0,6 procentpunt. Voor het overgrote deel heeft dit te maken met de (nasleep) van de verslechterende economie. De verandering van de saldoramings ten opzichte van de Startnota – de zogenaamde verticale ontwikkeling – wordt in tabel 3.3.1 toegelicht.

Tabel 3.3.1 Verticale toelichting EMU-saldo (in procenten bbp)		
	2013	2014
EMU-saldo Startnota	- 2,6%	- 2,7%
Belasting- en premie-inkomsten	- 1,9%	- 1,4%
Opbrengst 4G-veiling	0,6%	0,0%
Nationalisatie SNS / resolutieheffing	- 0,1%	0,2%
Dividend DNB	0,2%	0,1%
Aardgasbaten	0,3%	0,0%
Rentelasten	0,1%	0,2%
Uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen	- 0,1%	- 0,3%
Nominale ontwikkeling	0,2%	0,3%
Inhouden loon- en prijsbijstelling	0,1%	0,2%
Zorg	0,1%	0,3%
Noemereffect	- 0,1%	- 0,2%
Overig	0,0%	0,0%
EMU-saldo Miljoenennota 2014	- 3,2%	- 3,3%

De neerwaarts bijgestelde raming voor de belasting- en premie-inkomsten zorgt voor een aanzienlijke verslechtering van het EMU-saldo ten opzichte van de Startnota. Deze verslechtering hangt nauw samen met de neerwaarts bijgestelde verwachting van de economische groei.

De opbrengst van de frequentieveiling voor mobiele telefonie en mobiel internet (G4) leidt tot een eenmalige saldomeevaller van 3,8 miljard euro (0,6 procent bbp) in 2013. Ook de raming voor de aardgasbaten valt mee in 2013 als gevolg van een hoger dan verwachte olieprijs. Daarnaast heeft de winstafdracht van de Nederlandsche Bank in zowel 2013 als 2014 een saldoverbeterend effect.

De nationalisatie van SNS heeft in 2013 een saldooverslechterend effect van 0,1 procent bbp. Dit betreft 0,7 miljard euro ten behoeve van het isoleren van de vastgoedportefeuille in een vastgoedbeheerorganisatie. In 2014 verbetert het saldo als gevolg van de resolutieheffing van 1 miljard euro die wordt opgelegd aan de Nederlandse banken.

De hogere werkloosheidsraming vergeleken met de raming bij Startnota, leidt tot hogere uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen waardoor de raming van het EMU-saldo is verslechterd. Hier staat tegenover dat de loon- en prijsgerelateerde uitgaven van de overheidsbegroting lager uitkomen vanwege een lagere nominale ontwikkeling als gevolg van het bijgestelde economische beeld. Dit zelfde effect treedt op bij de rentelasten, omdat de prijs waartegen geleend wordt (= rentevoet) lager wordt ingeschat dan de verwachting ten tijde van Startnota.

De meerjarendoorwerking van de tranche 2013 van de prijsbijstelling wordt ingehouden. In 2014 wordt tevens de loonbijstelling voor kabinet- en onderwijssectoren (exclusief zorg) ingehouden voor zover het contractloonontwikkeling betreft. Daarbij geldt de loonsombenadering. De zorguitgaven hebben een saldoverbeterend effect in beide jaren. Tot slot doet zich in beide jaren een noemereffect voor dat saldo verslechterend werkt. Dit effect wordt veroorzaakt door de neerwaartse bijstelling van het bbp in beide jaren.

Naar verwachting verslechtert het EMU-saldo van 2013 op 2014 met 0,1 procentpunt bbp (van - 3,2 procent in 2013 naar - 3,3 procent bbp in 2014). Dit komt neer op een verandering van 0,9 miljard euro. Tabel 3.3.2 bevat de toelichting op de verandering van het saldo tussen 2013 en 2014 – de zogenaamde horizontale ontwikkeling.

Tabel 3.3.2 Horizontale toelichting EMU-saldo

	Miljarden euro	Procenten bbp
EMU-saldo 2013	- 19,0	- 3,2%
Noemereffect		0,1%
Belasting- en premie-inkomsten	11,5	1,9%
Gasbaten	- 2,2	- 0,4%
Zorguitgaven	- 1,3	- 0,2%
Uitgaven aan sociale zekerheid	- 3,7	- 0,6%
Lonen en prijzen	- 1,1	- 0,2%
4G veiling	- 3,8	- 0,6%
Overig	- 0,3	- 0,1%
EMU-saldo 2014	- 19,9	- 3,3%

De horizontale ontwikkeling van het EMU-saldo in tabel 3.3.2 staat weergegeven in miljarden euro's en in een percentage van het bbp. Het bbp verandert echter van jaar tot jaar. Het CPB raamt het bbp voor 2013 op 602 miljard euro; voor 2014 gaat het om 613 miljard euro. Een hoger bbp zorgt voor een beter EMU-saldo, uitgedrukt in percentage van dit bbp. Dit effect wordt het noemereffect genoemd. In tabel 2.6 is te zien dat het noemereffect zorgt voor verbetering van het EMU-saldo, uitgedrukt in percentage van het bbp van 0,1 procentpunt.

De belasting- en premie-inkomsten stijgen in 2014 met 11,5 miljard euro ten opzichte van 2013. Deze stijging zorgt voor een verbetering van het EMU-saldo in 2014 ten opzichte van de raming voor 2013. De gasbaten zorgen daarentegen voor een verslechtering vanwege de lagere olieprijs in 2014. Tegelijkertijd stijgen in 2014 de uitgaven aan de zorgsector en aan sociale zekerheid ten opzichte van 2013. Dit hangt nauw samen met de oploep in de vergrijzing en werkloosheid in 2014. Beide zorgen voor een verslechtering van het EMU-saldo.

Ten slotte vallen de incidentele opbrengsten uit de frequentieveiling voor mobiele telefonie en mobiel internet weg uit de EMU-saldoraming voor 2014. Per saldo verslechtert het EMU-saldo hierdoor van 2013 op 2014, ondanks het feit dat de groei in 2014 naar verwachting aan zal trekken.

Box 3.3.2 Financieel akkoord met decentrale overheden

Op 18 januari 2013 is een financieel akkoord gesloten tussen het Rijk en de decentrale overheden. In dit akkoord is overeenstemming bereikt over een aantal samenhangende financiële onderwerpen dat de decentrale overheden raakt. De belangrijkste afspraken hebben betrekking op het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën (Hof), het wetsvoorstel Schatkistbankieren en het BTW-compensatiefonds (BCF). Daarnaast spant het kabinet zich in om bovenop de trap-op-trap-af systematiek geen extra generieke kortingen door te voeren op het Gemeentefonds en Provinciefonds ten opzichte van het Regeerakkoord. Door verschillen van inzicht te overbruggen geven de decentrale overheden en het Rijk met dit akkoord een impuls aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het sterker maken van de Nederlandse economie. Het akkoord biedt de decentrale overheden zekerheid en er is een passend antwoord gevonden op zorgen van gemeenten, provincies en waterschappen over hun investeringsruimte.

Wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën

In het wetsvoorstel Hof, dat is aangenomen in de Tweede Kamer, is opgenomen dat het Rijk en de decentrale overheden gehouden zijn een gelijkwaardige inspanning te leveren in het respecteren van de Europese begrotingsdoelstellingen. In het financieel akkoord is hier nader invulling aan gegeven. In dit akkoord zijn voor de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden zowel een ambitie als een tekortnorm vastgesteld voor de jaren 2014 t/m 2017 (zie tabel 3.3.3). De ambitie voor het EMU-saldo komt overeen met de bij het Regeerakkoord door het CPB geraamde ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden. De daadwerkelijke norm voor het maximale tekort is ruimer gesteld dan de ambitie. Hierdoor worden investeringen van decentrale overheden niet onnodig beperkt en is ruimte gecreëerd, waardoor bij een eventuele afwijking van de ambitie, er niet direct een noodzaak is tot nadere maatregelen van decentrale overheden. De tekortnorm is voor de jaren 2014 en 2015 gesteld op maximaal 0,5 procent bbp conform de huidige norm. In 2015 volgt een evaluatie, aan de hand waarvan wordt bezien of de beoogde norm voor de jaren 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is.

Tabel 3.3.3 Ambitie norm EMU-saldo decentrale overheden¹

	2013	2014	2015	2016	2017
Ambitie voor EMU-saldo medeoverheden gezamenlijk, in procenten bbp	- 0,5	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode, cf wet Hof, in procenten bbp	- 0,5	- 0,5	- 0,5	(- 0,4)	(- 0,3)

¹ Zie Bijlage 3 voor de actuele raming van het EMU-saldo van decentrale overheden.

Wetsvoorstel schatkistbankieren

Het wetsvoorstel verplicht schatkistbankieren zorgt voor een efficiënte bundeling van middelen binnen de collectieve sector, waardoor de risico's ten aanzien van de uitzettingen van decentrale overheden worden beperkt en de EMU-schuld daalt. De beschikingsmacht over de middelen blijft bij de decentrale overheden.

BTW-compensatiefonds

Voor het BCF is in het financieel akkoord afgesproken dat het kabinet afziet van de voorgenomen afschaffing van het fonds. Hiermee is tegemoet gekomen aan de wens van de decentrale overheden het BCF te handhaven. De korting van 550 miljoen euro is gehandhaafd en met de afspraken in het financieel akkoord wordt de beheersbaarheid van het fonds gegarandeerd door het voor het BCF jaarlijks beschikbare budget te maximeren.

Structureel saldo

Het structureel EMU-saldo in 2014 komt naar verwachting uit op – 1,3 procent bbp (zie tabel 3.3.4). Zie box 3.3.3 voor een uitleg van (de berekening van) het structureel EMU-saldo.

Het structureel saldo speelt een rol in de voor Nederland geldende Europese saldodoelstellingen. Zo zijn de doelstellingen in de zogenoemde *Medium-Term Objective* (MTO) van het Stabiliteits- en Groeipact opgehangen aan het structureel saldo. Ook in de buitensporigtekortprocedure worden eisen gesteld aan (de verbetering van) het structureel saldo.

Het is hierbij van belang in ogenschouw te nemen dat de conjunctuurcorrectie vrij onzeker is en veelal achteraf wordt bijgesteld, de richting waarin het saldo zich ontwikkelt is echter wel redelijk betrouwbaar. Desalniettemin is het structureel saldo een minder harde variabele dan het ongeschoonde («feitelijke») EMU-saldo.

Tabel 3.3.4 Structureel EMU-saldo (in procenten bbp)¹

	2012	2013	2014
Feitelijk EMU-saldo	– 4,1%	– 3,2%	– 3,3%
Af: Conjuncturele component / incidentele componenten	– 1,5%	– 1,7%	– 2,0%
Structureel EMU-saldo Miljoenennota 2014	– 2,5%	– 1,5%	– 1,3%

¹ Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

Box 3.3.3 De berekening van het structureel EMU-saldo

De stand van de economie heeft invloed op de hoogte van het saldo van de overheid. Wanneer het goed gaat met de economie zijn de belastinginkomsten relatief hoog, en de uitgaven aan bijvoorbeeld werkloosheid lager. Het resultaat is dat het saldo doorgaans een (te) optimistisch beeld van de staat van de overheidsfinanciën schetst in economisch goede tijden. Wanneer het economisch slecht gaat werkt dit allemaal precies andersom. Om meer inzicht te krijgen in de onderliggende staat van de overheidsfinanciën moet het saldo geschoond worden voor de economische situatie, dus voor de stand van de conjunctuur. Deze correctiefactor als gevolg van de stand van de economie wordt de «conjuncturele component» van het saldo genoemd, en het saldo («feitelijke» EMU-saldo) geschoond van de conjuncturele component is het zogenaamd «structureel» EMU-saldo. Het structureel saldo is dus hoger (slechter) dan het feitelijk saldo wanneer de economie boven potentie presteert (en wanneer de economie onder potentie presteert is het andersom).

Maar hoe groot is de invloed van de stand van de economie op het saldo? Dus hoe groot is de conjuncturele component?

De basisaanname bij het structureel saldo is dat er geen conjuncturele correctie is wanneer de economie op haar trendmatige niveau presteert. Anders gezegd: wanneer een land haar «normale» productie bereikt, is er geen conjuncturele correctie op het begrotingssaldo (en zijn het feitelijk en structureel EMU-saldo gelijk aan elkaar, buiten de one-offs). De potentiële productie is afhankelijk van de beschikbare arbeid, kapitaal en technologie.

Om de conjuncturele component te berekenen spelen twee parameters een rol.

Ten eerste de zogenaamde *output gap*. De output gap geeft het verschil aan tussen de potentiële productie en de feitelijke productie. Daarmee wordt dus antwoord gegeven op de vraag «Wat is de huidige stand van de economie ten opzichte van de conjunctureel neutrale (of potentiële) stand van de economie?».

De tweede parameter is de *begrotingelasticiteit*. De begrotingselasticiteit geeft antwoord op de vraag «Wat is de gevoeligheid van het saldo voor schommelingen in het bbp?». Concreet geeft deze parameter aan met hoeveel procentpunt het begrotingssaldo verandert bij een bbp dat 1 procent hoger of lager uitvalt.

Wanneer de output gap wordt vermenigvuldigd met de begrotingselasticiteit wordt antwoord verkregen op de vraag «Welke invloed heeft de huidige stand van de economie op het saldo?».

Tenslotte wordt voor het structureel saldo gecorrigeerd voor incidentele tijdelijke effecten, de zogenaamde «one-offs». De redenering hierbij is dat de one-offs vanwege het incidentele karakter niets zeggen over de onderliggende structurele overheidsfinanciën van een land. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld eenmalige veilingopbrengsten.

Hieruit volgt dat voor het structureel saldo de volgende formule geldt:

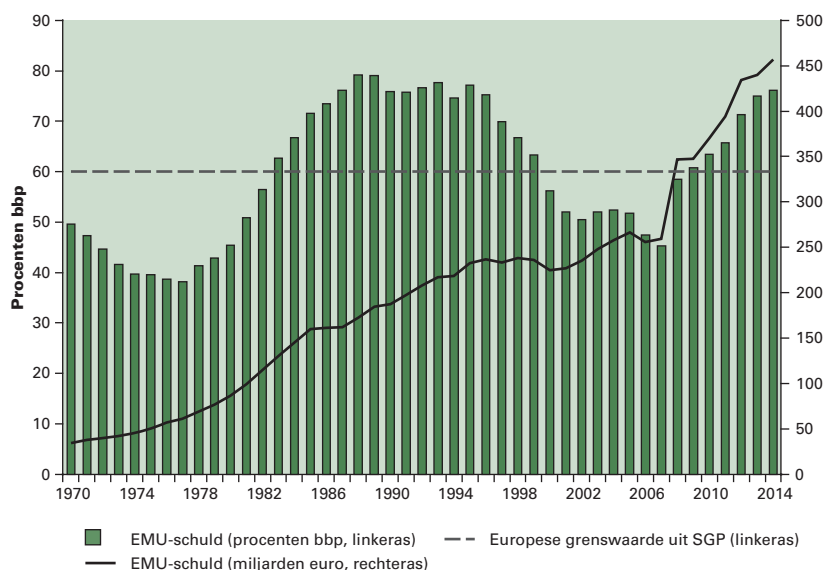
*Structureel EMU-saldo = (Feitelijk EMU-saldo) – (begrotingselasticiteit * outputgap) – (one-offs)*

In deze Miljoenennota wordt de conjuncturele component voor 2014 van – 2,0 procent berekend aan de hand van een output gap van – 3,5 en een begrotingselasticiteit van 0,57, en is geen sprake van eenmalige maatregelen. Het structureel saldo wordt berekend aan de hand van de methode van de Europese Commissie, inclusief hun begrotingselasticiteit.

EMU-schuld

De EMU-schuld komt in 2013 naar verwachting uit op 451 miljard euro (75,0 procent bbp). In 2014 groeit de schuld door naar een totaal van 466 miljard euro (76,1 procent bbp). De ontwikkeling van de schuld wordt geïllustreerd in figuur 3.3.3. Zoals ook in figuur 3.3.3 is te zien, blijft de Nederlandse EMU-schuld in 2014 boven de in Europa afgesproken grens van 60 procent bbp.

Figuur 3.3.3 Ontwikkeling EMU-schuld sinds 1970 (in procenten bbp)



De bruto schuld verandert doorgaans door twee factoren. Ten eerste door het EMU-saldo. Bij een tekort moet de overheid lenen om de gewenste uitgaven te kunnen doen en bij een overschot kan de overheid juist aflossen. Voor 2014 wordt een tekort voorzien. Door dit negatieve EMU-saldo stijgt volgend jaar de schuld. Daarnaast verandert de bruto schuld door zogenaamde «financiële transacties». Dit zijn bijvoorbeeld aan- of verkopen van aandelen die niet meetellen voor het saldo, maar wel meetellen in de schuld. Wanneer de schuld wordt uitgedrukt als percentage van het bbp, dan speelt ook de ontwikkeling van het bbp een grote rol in de kwantificering van de schuld (het «noemereffect»). Net als bij de toelichting op het EMU-saldo, kan ook de ontwikkeling van de EMU-schuld zowel verticaal als horizontaal worden toegelicht. Tabel 3.3.5 geeft de verticale toelichting op de schuld en tabel 3.3.6 bevat de horizontale ontwikkeling.

3.3.5 Verticale toelichting EMU-schuld

	2013	2014
EMU-schuld Startnota	70,3%	70,9%
Noemereffect	2,8%	3,6%
Doorwerking schuldraming t-1	- 0,2%	1,8%
EMU-tekort	0,5%	0,5%
EFSF	0,1%	- 0,1%
Nationalisatie SNS (schuldeffect)	1,5%	0,0%
Mutatie ING back-up faciliteit	- 0,1%	- 0,1%
Overige financiële transacties en ktv's	0,1%	- 0,5%
EMU-schuld Miljoenennota 2014	75,0%	76,1%

Ten opzichte van de raming van bij Startnota is de overheidsschuld in beide jaren verslechterd. Allereerst speelt het noemereffect een grote rol: de huidige raming van het bbp voor 2013 wijkt af van de raming van het bbp voor 2013 van een jaar eerder. Vorig jaar werd namelijk rekening gehouden met een bbp voor 2013 van 625 miljard euro en 644 miljard euro voor 2014. Nu is deze raming aanmerkelijk lager. Als gevolg van deze lagere raming van het bbp stijgt de schuld uitgedrukt in het percentage van het bbp; dit geldt voor beide jaren. Vervolgens is de hoogte van de schuld altijd afhankelijk van de ontwikkeling van de schuld in voorgaande jaren. In tabel 3.3.5 staan de veranderingen in de schuld ten opzichte van

de Startnota. De verandering die zich in 2012 (Nationale rekeningen) voor heeft gedaan, beïnvloedt de beginstand van de schuld in 2013 en daarmee ook de hoogte van de schuld in latere jaren. Voor 2013 is het totaal aan veranderingen in de schuld ten opzichte van de raming in de Startnota – 0,2 procent (met uitzondering van het noemereffect). Deze veranderingen verlagen de schuld in 2012 en daarmee ook de «startpositie» van de schuld voor 2013. Dit effect is te zien in tabel 3.3.5 bij «doorwerking schuld jaar t–1».

De verslechtering van het begrotingstekort ten opzichte van de raming ten tijde van Startnota zorgt voor een verslechtering van de raming van de overheidsschuld. Daarnaast zorgen de financiële transacties die gerelateerd zijn aan de financiële crisis voor een aanpassing van de schuldraming.

De nationalisatie van SNS begin dit jaar leidt tot een additionele schuldverslechtering van 1,5 procent bbp in 2013.

De toerekening aan het EFSF is in 2013 hoger dan waar in Startnota rekening mee werd gehouden. Dit heeft een schuldverhogend effect. In 2014 is dit net omgekeerd. Voorts zorgt de mutatie in de ING back-up faciliteit voor een verbetering van de Nederlandse schuldpositie. De omvang van deze in dollar luidende verplichting is onder andere afgenomen doordat de euro is geapprecieerd ten opzichte van de dollar.

3.3.6 Horizontale toelichting EMU-schuld ¹		
	Miljarden euro	Miljarden euro
EMU-schuld ultimo 2013	451,0	75,0%
Noemereffect		– 1,4%
EMU-tekort 2014	19,9	3,3%
Aflossing kapitaalsteun ING	– 1,1	– 0,2%
Schatkistbankieren	– 2,0	– 0,3%
ING back-up faciliteit	– 1,3	– 0,2%
Overig	– 0,2	0,0%
EMU-schuld ultimo 2014	466,3	76,1%

¹ Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

In tabel 3.3.6 staat de horizontale toelichting op de ontwikkeling van de overheidsschuld tussen 2013 en 2014. Ook hier is weer sprake van een noemereffect. In dit geval is sprake van een verlagend effect op de ontwikkeling van de schuld. Het bbp van 2014 is namelijk groter dan het bbp van 2013. Er zijn ook schuldverhogende effecten. Zo bedraagt in 2014 het EMU-saldo – 19,9 miljard euro, waarvoor moet worden geleend en waardoor dus de schuld toeneemt. Hiertegenover staat dat het schatkistbankieren door decentrale overheden tot een schuldafname van naar verwachting circa 2 miljard euro leidt tussen 2013 en 2014. Ook de ING back-up faciliteit verlaagt de schuld. Deze faciliteit wordt namelijk geleidelijk afgebouwd.

Box 3.3.4 Ontwikkeling van de EMU-schuld

Vlak voor de crisis leek Nederland nog af te stevenen op een EMU-schuld van onder de 40 procent bbp. In de Miljoenennota 2009 (in september 2008) werd nog de verwachting uitgesproken dat in 2011 sprake zou zijn van de laagste overheidsschuld sinds Napoleon. Deze woorden vormen een schril contrast met de werkelijkheid van vandaag de dag. Immers, voor 2014 wordt naar huidige inzichten een schuld van 76,1 procent bbp verwacht, dus ruim 30 procentpunt hoger dan verwacht werd voor de crisis. Figuur 3.3.4 geeft inzicht in de opbouw van het verschil.

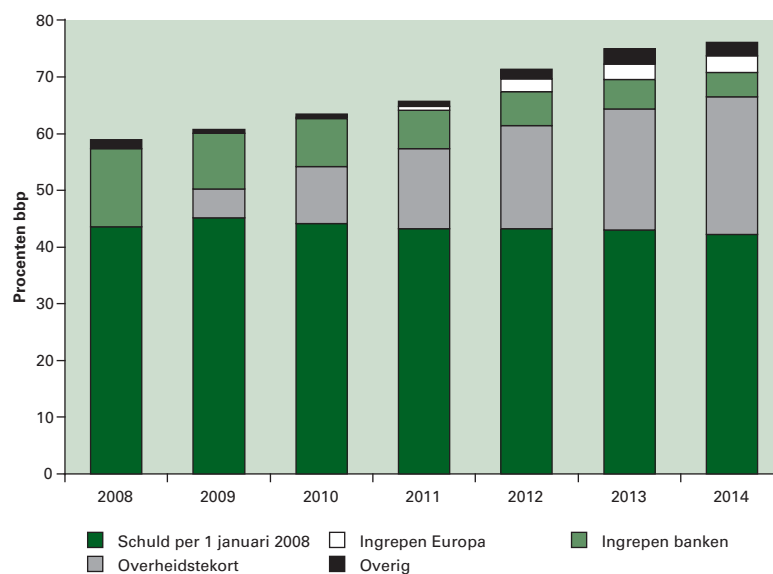
De crisis heeft een grote invloed gehad op de EMU-schuld. Aanvankelijk, in het najaar van 2008, is de schuld vooral gestegen door crisisingrepen in de financiële sector. De totale extra schuldbelasting volgend uit deze ingrepen was toen meer dan 80 miljard euro. Inmiddels is een groot deel van dit bedrag weer terugbetaald, waardoor de schuldcomponent uit hoofde van ingrepen in de financiële sector fors is afgenomen.

Ook de Europese schuldencrisis heeft effect gehad op de Nederlandse EMU-schuld, alhoewel minder dan de ingrepen voor de financiële sector. Het schuldeffect uit hoofde van Europese ingrepen bestaat bijvoorbeeld uit de bilaterale lening aan Griekenland of het aandeel van Nederland in de uitgezette noodprogramma's van het EFSF. In het «Budgettair overzicht interventies t.b.v. de financiële sector» (bijlage 7 bij deze Miljoenennota) staat meer informatie over de precieze schuldeffecten van de crisismaatregelen ten behoeve van zowel de financiële sector als Europa.

Het allergrootste effect op de EMU-schuld heeft echter het EMU-saldo van de overheid. Het is van belang te beseffen dat een negatief EMU-saldo een permanente invloed heeft op de schuld, dus onderdeel uit blijft maken van de schuld, ten minste totdat er met een overschot tot schuldaflossing kan worden overgegaan. In een aantal aaneengesloten jaren van forse tekorten kan de schuld flink oplopen. Voor Nederland is dit het geval, en het tekort heeft sinds het begin van de crisis gezorgd voor een schuldtoename ongeveer 150 miljard euro.

De schuld uitgedrukt als percentage van de economie (de schuldquote) wordt bepaald door twee factoren: door de ontwikkeling van de schuld in euro's (de teller), en door de ontwikkeling van de economie, dus van het bbp (de noemer). Voor het kabinet zijn beide factoren zeer belangrijk. Met structurele maatregelen wordt een blijvende verbetering van de overheidsfinanciën, en dus van de schuldontwikkeling bereikt. Daarnaast heeft het kabinet ook oog voor de huidige conjuncturele situatie.

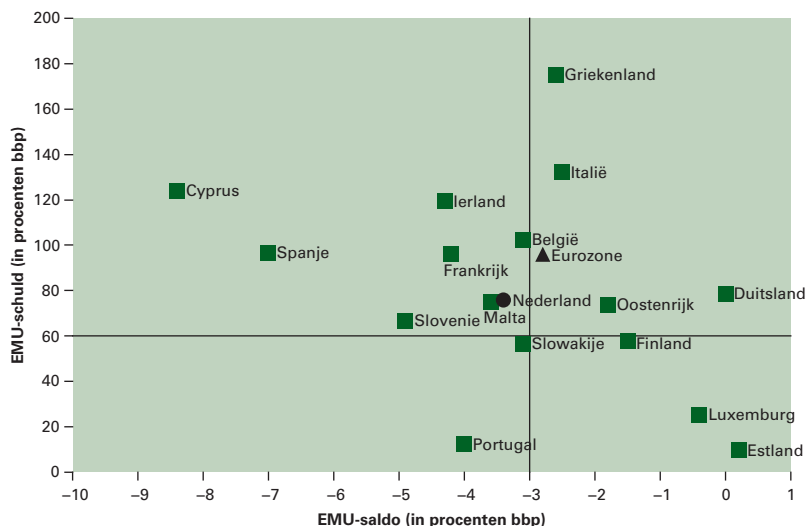
Figuur 3.3.4 Ontwikkeling EMU-schuld



EMU-saldo en EMU-schuld in Europees perspectief

Bijna alle Europese landen moeten de overheidsfinanciën verbeteren. Op basis van ramingen van de Europese Commissie is in figuur 3.3.5 voor alle eurolanden weergegeven welk EMU-saldo en welke EMU-schuld in 2014 wordt verwacht. Met de stippellijnen in figuur 3.3.5 zijn de grenzen uit het Stabiliteits- en Groeipact weergegeven: de verticale stippellijn geeft de 3 procentgrens voor het tekort weer, en de horizontale lijn geeft de 60 procentgrens voor de schuld weer.

Figuur 3.3.5 Overzicht EMU-saldo en EMU-schuld voor het jaar 2014 binnen het eurogebied



Noot: Voor een goede vergelijking van EMU-saldo en EMU-schuld tussen lidstaten is een gemeenschappelijke cijferbron nodig. Hiervoor worden rapportages van de Europese Commissie gebruikt. De laatste beschikbare rapportage is de rapportage van afgelopen voorjaar (*European Economic Forecast – Spring 2013*). Voor Nederland zijn de ramingen van EMU-saldo en EMU-schuld gebaseerd op de meest actuele inzichten, die beter zijn dan gepresenteerd tijdens het afgelopen voorjaar. Voor overige landen zijn nieuwe inzichten nog niet meegenomen. In het najaar verschijnt een nieuwe rapportage van de Europese Commissie met de meest actuele cijfers (*European Economic Forecast – Autumn 2013*).

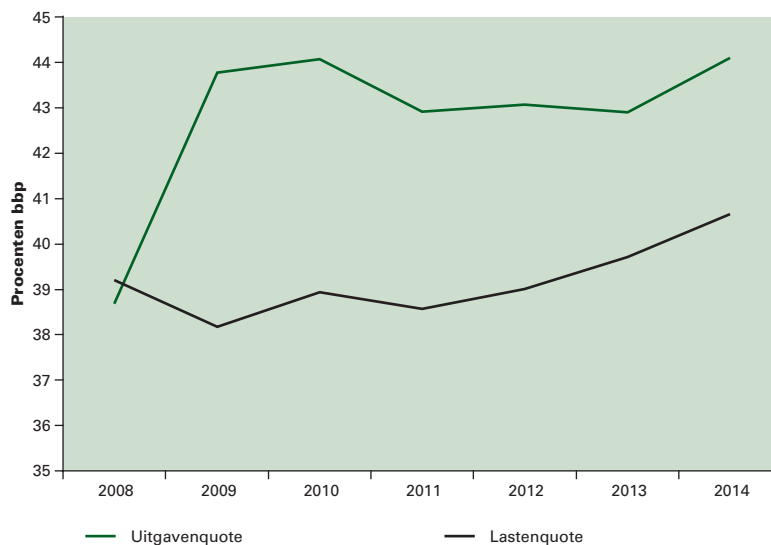
Bron: European Economic Forecast – Spring 2013 (Europese Commissie), met uitzondering voor Nederland, waarvoor de recentste raming is gebruikt

3.4 De overheidsfinanciën sinds het begin van de crisis

De overheidsfinanciën zitten sinds de start van de financiële crisis in roerig vaarwater. De uitgaven zijn harder gestegen dan de economie, terwijl de inkomsten zich min of meer gelijk hebben ontwikkeld met de economie. De stijging van de uitgaven betrof bijna 5 procentpunt van het bbp, terwijl de inkomstenstijging bijna 1 procentpunt van het bbp betrof.

In onderstaand figuur 3.4.1 is de ontwikkeling weergegeven van de uitgavenquote en inkomstenquote sinds het begin van de crisis. Het verschil tussen deze twee lijnen is steeds het EMU-saldo in het betreffende jaar. Zoals blijkt uit onderstaand figuur had Nederland in 2008 voor het laatst een overschot, en voor 2014 wordt een tekort van 3,3 procent bbp verwacht (zie ook paragraaf 3.3). Deze paragraaf geeft een nadere duiding van de ontwikkeling van de uitgaven- en inkomsten sinds het begin van de crisis.

Figuur 3.4.1 Ontwikkeling (netto) uitgavenquote en lastenquote



Noot: In figuur 3.4.1. wordt gebruik gemaakt van de netto uitgavenquote, hetgeen betekent dat de niet-belastingmiddelen in mindering zijn gebracht op de bruto uitgaven.

Bron: Macro Economische Verkenning 2014 (CPB)

3.4.1 Ontwikkelingen aan de uitgavenkant

In de voorgaande hoofdstukken is reeds beschreven dat Nederland zal moeten wennen aan een nieuwe economische realiteit. De economische groei zal structureel lager zijn dan voor de crisis het geval leek. Iedereen zal zich moeten aanpassen, dus ook de overheid. Dat betekent dat de overheidsfinanciën meer in lijn moeten komen met de teruggang van de economie. Dit is precies waarom het kabinet inzet op structurele hervormingen en bezuinigingen. De akkoorden en afspraken op het gebied van bijvoorbeeld de zorg, arbeidsmarkt en woningmarkt zullen op (middel)lange termijn – al aan het eind van deze kabinetsperiode – leiden tot positieve effecten op de Nederlandse overheidsfinanciën en versterken de economische ontwikkeling.

Na de ombuigingen dalen de uitgaven niet, maar groeien minder snel. Om de overheidsfinanciën op orde te brengen is de afgelopen jaren – en ook in dit jaar – besloten tot omvangrijke (aanvullende) besparingspakketten. Zoals al in paragraaf 3.2 is gemeld, lopen de totale maatregelen sinds kabinet Rutte-Verhagen op tot meer dan 50 miljard in 2017. Het is hierbij van belang te beseffen dat de maatregelen (nog steeds) niet hebben geleid tot een significante daling van de collectieve uitgaven. In wezen hebben de besparingspakketten de groei in de uitgaven verminderd, maar nog steeds stijgen de collectieve uitgaven door. Dit onderschrijft de noodzaak tot de structurele hervormingen waar het kabinet op heeft ingezet.

Het feit dat ondanks omvangrijke ombuigingspakketten de uitgaven doorstijgen is deels ook inherent aan de begrotingssystematiek die Nederland al jaren hanteert: voor ieder regeerakkoord wordt een vierjarige raming van uitgaven en inkomsten gemaakt, uitgaande van het bestaande beleid. In deze raming stijgen de uitgaven doorgaans (in de laatste raming was dat met circa 18 miljard euro ⁸⁵). De uitgavenstijging betreft hier bijvoorbeeld zorg, maar ook de koppeling van de uitkeringen

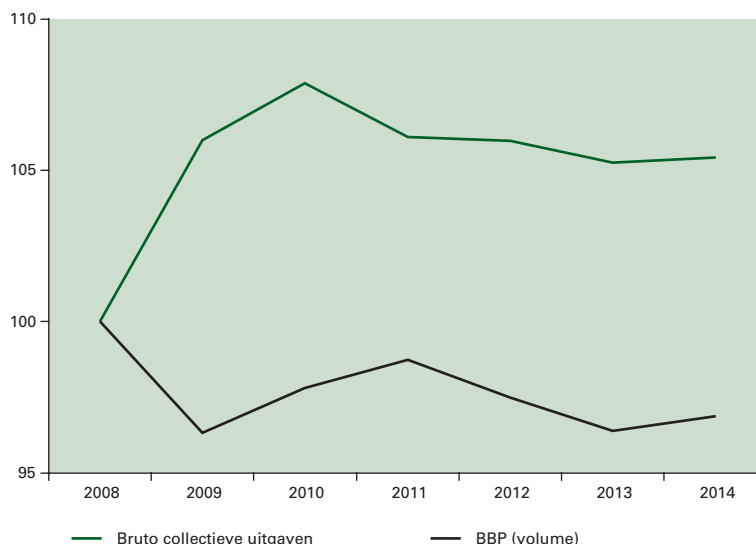
⁸⁵ Zie de juniraming 2012 van het CPB (d.d. 14 juni 2012) op www.cpb.nl

aan de loonontwikkeling in de markt leidt tot een stijging van de uitgaven. Wanneer het kabinet vervolgens een ombuigingspakket introduceert is dat ten opzichte van deze beleidsarme stijging van de uitgaven. Gegeven de beleidsarme raming (met een uitgavenstijging van 18 miljard euro) had dus pas een ombuiging van meer dan 18 miljard euro geleid tot een daadwerkelijke daling van de uitgaven.

Nederland zal in 2014 ruim 5 procent meer uitgeven dan vlak voor de crisis, maar is in diezelfde tijd 3 procent armer geworden.

Sinds het begin van de crisis zijn de collectieve uitgaven fors gestegen, dat geldt voor zowel de uitgaven in euro's als voor de uitgaven als percentage van de economie. Zoals blijkt uit grafiek 3.4.2 vond de grootste stijging van de uitgaven plaats direct na de crisis (als onderdeel van de internationaal gecoördineerde beleidsreactie op de financiële crisis). Het is daarna lastig gebleken de uitgaven op een dalend pad te krijgen. De oploep van de uitgaven kent verschillende factoren. Voor het grootste gedeelte is sprake van meer structurele factoren, bijvoorbeeld op het gebied van uitgaven voor de zorg, de AOW en arbeidsongeschiktheid. Voor een kleiner deel hangt de uitgavenstijging samen met de verslechterende economie, zoals bijvoorbeeld de oplopende uitgaven voor de werkloosheid. Zoals uit figuur 3.4.2 blijkt, is het nog niet gelukt de forse stijging in de uitgaven tussen 2008 en 2010 terug te dringen. Tegelijkertijd is wel duidelijk zichtbaar dat de uitgavengroei afvlakt.

Figuur 3.4.2 Ontwikkeling reële collectieve uitgaven en volume bbp (index, 2008=100)



Noot: In zowel figuur 3.4.2 als figuur 3.4.3 zijn de reële uitgaven berekend door de nominale uitgaven te defleren met de «prijs bruto binnenlands product» (pBBP). Voor pBBP is gekozen omdat de ontwikkeling van de uitgaven wordt afgezet tegen de ontwikkeling van de economie, dus tegen de reële ontwikkeling van het bbp (en ook bij het bbp wordt gedeïnfleerd met het pBBP). Het gevolg van de gehanteerde deflator is dat bijvoorbeeld de prijsstijgingen in de zorg welke de pBBP overstijgen nu tot uiting komen in een reële ontwikkeling. Gegeven het doel van deze paragraaf – de financierbaarheid van de overheidsuitgaven in het licht van de economische ontwikkeling – is het hanteren van pBBP de meest van toepassing zijnde methode.

Bron: Berekening van Financiën op basis van gegevens van het CPB

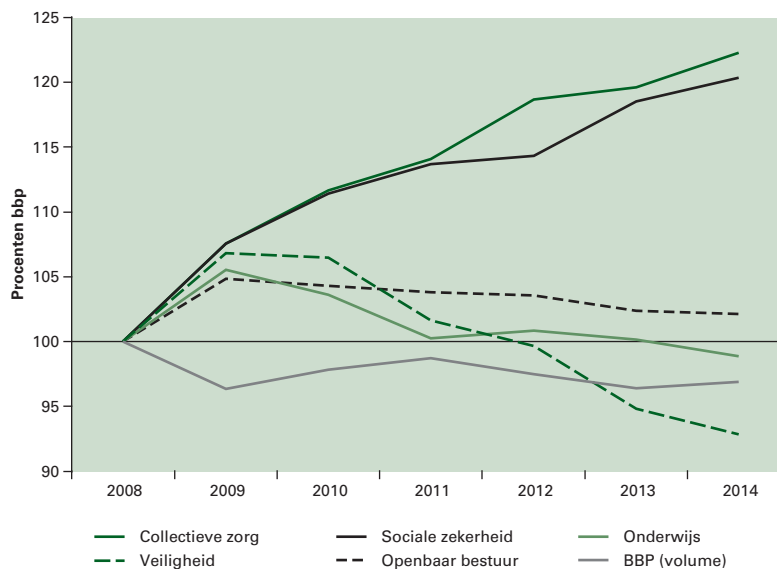
De grootste groeiers onder de uitgaven zijn de uitgaven aan zorg en aan sociale zekerheid. Niet alle uitgaven groeien door, maar zoals ook blijkt uit onderstaande figuur 3.4.3 zijn vooral de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid doorgestegen. Zoals gezegd is dit voor het grootste gedeelte het gevolg van meer structurele factoren, voor een kleiner deel hangt de uitgavenstijging samen met de verslechterende economie. De reële collectieve uitgaven aan zorg in Nederland zijn sinds 2008 met ruim 22 procent gestegen, terwijl het volume van het binnenlands product nog onder het niveau van voor de crisis ligt.⁸⁶ Voor de sociale zekerheid geldt een reële stijging van circa 20 procent, vooral door een toename van uitgaven voor AOW, toeslagen en werkloosheid. Onderwijs vormt met ongeveer 2 procent de derde groeier binnen de uitgaven, en de uitgaven aan veiligheid blijven ongeveer op het niveau van 2008. Figuur 3.4.3 bevat de top vijf van groeiers binnen de uitgavencategorieën, dus de overige uitgavencategorieën zijn allemaal teruggebracht tot onder het niveau van de economische ontwikkeling. Uit de figuur blijkt ook dat de overheid zichzelf de afgelopen jaren niet heeft ontzien en efficiënter is gaan werken: de uitgaven voor openbaar bestuur liggen op een reëel lager niveau dan in 2008 en zijn sterker teruggebracht dan de vermindering van het binnenlands product. Het veiligheidsdomein wordt de komende jaren niet ontzien. Er worden stevige maatregelen genomen, waardoor de reële uitgaven op het veiligheidsdomein de komende jaren zullen dalen.⁸⁷ De in de grafiek weergegeven reële ontwikkeling bevat zowel de volumeontwikkeling als het effect van de ongunstiger prijsverhouding ten opzichte van de rest van de economie (de zogenaamde «ruilvoet»). In het openbaar bestuur, onderwijs en veiligheid is de reële groei sinds 2010 lager uitgekomen door de bevrozing van de ambtenarenlonen. In de zorg heeft deze bevrozing niet plaatsgevonden, waardoor de zorg relatief duurder is geworden en de reële groei volgens met gehanteerde definitie extra hoog uitvalt. Achter de hoge reële groei van de zorg schuilt echter ook een hoge volumegroei, hetgeen ook direct blijkt uit de werkgelegenheidscijfers. De werkgelegenheid in de zorgsector is – gemeten in fulltime arbeidsjaren – gestegen van circa 840 duizend in 2008 naar circa 980 duizend in 2014; een stijging met bijna 17 procent.⁸⁸ Dit ondanks tal van ombuigingsmaatregelen sinds 2008.

⁸⁶ Zie begrotingshoofdstuk XVI met de begroting van VWS voor een uitgebreide analyse van de zorguitgaven (het Financieel Beeld Zorg). De volumeontwikkeling komt in die analyse lager uit, omdat daar de uitgaven gedefleerd worden met de prijsontwikkeling van de zorguitgaven in plaats van het bbp.

⁸⁷ Over deze maatregelen is de Kamer reeds geïnformeerd (Kamerstukken II 2013/14, 33 400-VI, nr. 106).

⁸⁸ De cijfers met betrekking tot de werkgelegenheid in de zorgsector zijn berekend op basis van gegevens van het CPB

Figuur 3.4.3 Ontwikkeling reële uitgaven (index, 2008=100)



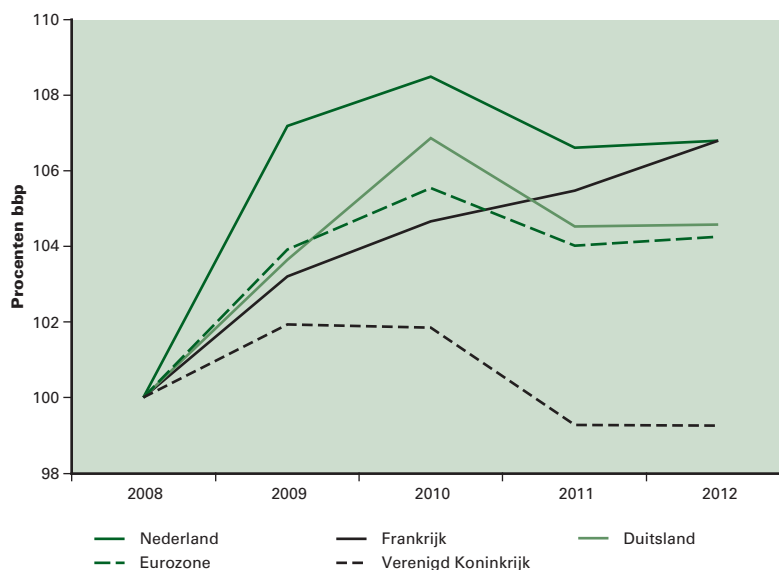
Noot: Zie noot bij figuur 3.4.2

Bron: Berekening van Financiën op basis van gegevens van het CPB

Ook in internationaal perspectief is de uitgavenstijging in Nederland groot.

In nagenoeg alle Europese landen zijn de uitgaven gestegen sinds het begin van de crisis. Vergeleken met andere landen is de uitgavenstijging in Nederland echter groter geweest. In figuur 3.4.4 is voor een verzameling Europese landen de ontwikkeling opgenomen van de reële uitgaven. De stijging van de Nederlandse uitgaven met bijna 7 procent ligt een stuk hoger dan die van het gemiddelde in de Eurozone (circa 4 procent). Ook de uitgavenstijging in bijvoorbeeld Duitsland of Frankrijk ligt hoger dan het Europese gemiddelde. In Duitsland is men erin geslaagd om de uitgaven (redelijk) in de buurt van het Europese gemiddelde te houden en daadwerkelijk te laten dalen na de oploep van de uitgaven tot 2010. Opvallend bij Frankrijk is dat de uitgaven direct na de crisis niet hard zijn opgelopen, maar dat de uitgaven wel relatief sterk door blijven stijgen. Het Verenigd Koninkrijk vertoont een daling ten opzichte van het niveau van vóór de crisis.

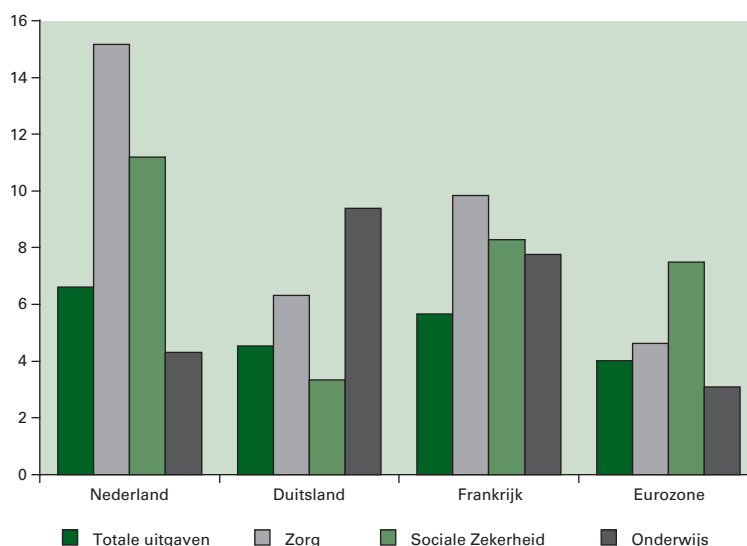
Figuur 3.4.4 Ontwikkeling reële uitgaven tussen 2008 en 2012 (index, 2008=100)



Bron: Berekening van Financiën op basis van gegevens van Eurostat

Ook vergeleken met andere landen is de Nederlandse stijging in de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid groot. In Nederland is de uitgavengroei en het feit dat het nog niet is gelukt de uitgaven daadwerkelijk op een dalend pad te krijgen met name veroorzaakt door een toename van de uitgaven aan zorg en aan sociale zekerheid. Ook vergeleken met andere landen is de stijging in Nederland op deze thema's groot. Figuur 3.4.5 geeft inzicht in de onderverdeling van de ontwikkelingen van de reële uitgaven voor Nederland, Frankrijk, Duitsland en de Eurozone. De uitgaven aan zorg en sociale zekerheid zijn harder gestegen (dan in bijvoorbeeld Duitsland), waardoor de Nederlandse uitgaven op totaalniveau een relatief forse stijging laten zien.

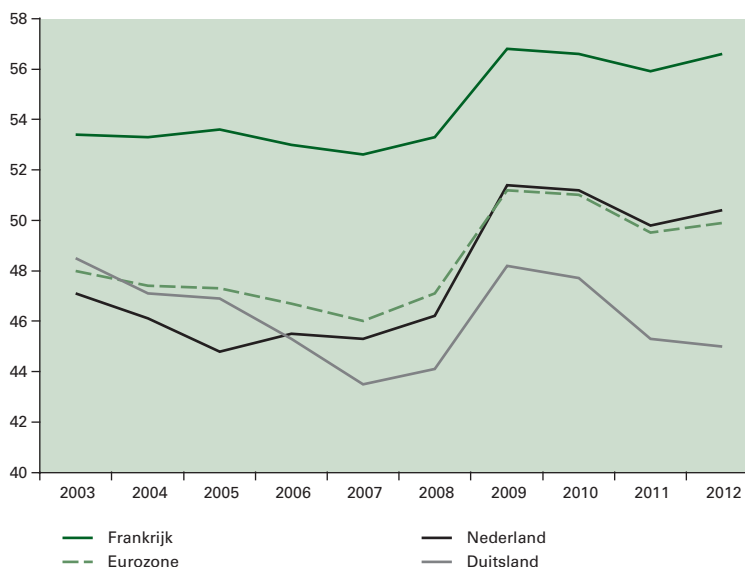
Figuur 3.4.5 Ontwikkeling uitgavencategorieën Nederland, Duitsland, Frankrijk en Eurozone (percentuele verandering in de reële uitgaven in de periode 2008–2011)



Bron: Berekening van Financiën op basis van gegevens van Eurostat

Door de stijging van de uitgaven zit Nederland inmiddels boven het gemiddelde niveau van de Eurozone. Om een totaalbegrip te krijgen van de uitgavenontwikkeling over de afgelopen periode in vergelijking tot andere landen, is het van belang de uitgavenontwikkeling in samenhang te bezien met het uitgavenniveau. Onderstaande figuur 3.4.6 geeft de ontwikkeling van de uitgavenquotes van verschillende landen. Uit de figuur blijkt dat de uitgavenquote van Nederland tot en met 2008 nog onder het gemiddelde van de Eurozone lag, maar daar sinds 2009 boven ligt. Ook laat figuur 3.4.6 zien dat de Duitse uitgaven tot 2006 nog boven het Nederlandse uitgavenniveau lagen, maar in 2012 al 5 procentpunt onder het Nederlandse uitgavenniveau. Uit de figuur blijkt dat Duitsland (steeds meer) onder het Europese gemiddelde ligt, en Frankrijk daarentegen een stuk hoger.

Figuur 3.4.6 Ontwikkeling uitgavenquotes



Noot: Omwille van de internationale vergelijkbaarheid zijn in figuur 3.4.6 de bruto uitgavenquotes gebruikt. Dit in tegenstelling tot figuur 3.4.1 alwaar gewerkt wordt met de netto uitgavenquote. Het verschil tussen de bruto en netto uitgavenquote zijn de zogenaamde «niet-belastingmiddelen» (waaronder bijvoorbeeld de gasbaten).
Bron: Eurostat

Gegeven het karakter van de Nederlandse uitgavenstijging zijn de terreinen zorg en sociale zekerheid logische aangrijpingspunten voor maatregelen. Dit kabinet heeft maatregelen (voor)genomen om de groei in de uitgaven van de zorg en van de sociale zekerheid af te remmen. Het kabinet heeft flinke stappen gezet om de zorg niet alleen kwalitatief goed, maar ook betaalbaar te houden. Zo zijn in de recentelijk afgesloten akkoorden in de curatieve zorg tussen overheid, verzekeraars en zorgaanbieders maatregelen getroffen om de zorguitgaven verder te beheersen en de groei af te vlakken. Dit draagt bij aan verbetering van de overheidsfinanciën. In de maatschappelijke ondersteuning en langdurige zorg levert de hervormingsagenda langdurige zorg (HLZ) een wezenlijke bijdrage aan het beheersen van de zorguitgaven, onder andere door meer ondersteuning op gemeentelijk niveau in het sociale domein te organiseren. Er kan beter worden ingespeeld op het sociale netwerk rond de burger door zorg en ondersteuning dicht bij de burger te organiseren en gelijke aanspraken voor iedereen te vervangen door meer maatwerk.

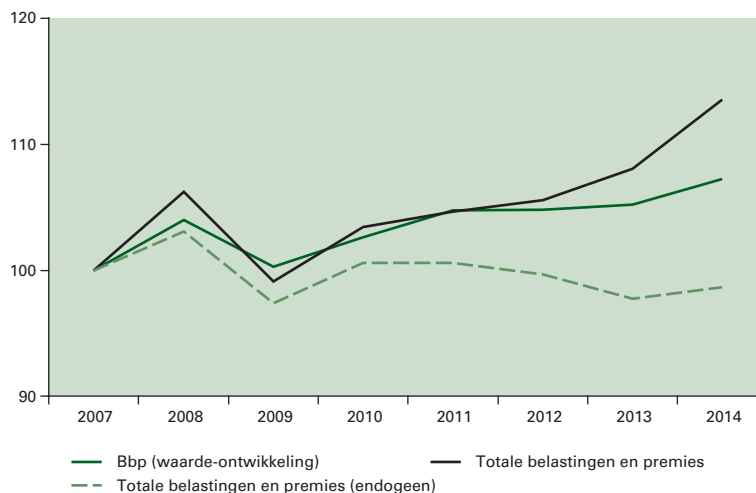
Ook op het gebied van de sociale zekerheid heeft het kabinet maatregelen genomen in de vorm van structurele hervormingen. Om de AOW op de lange termijn betaalbaar te houden wordt de AOW-leeftijd (sneller) verhoogd. Zoals al aangekondigd in het regeerakkoord zet dit kabinet er vol op in om samen met de sociale partners het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren en mensen duurzaam aan het werk te helpen. Met de sociale partners is een sociaal akkoord bereikt over de hiervoor noodzakelijke maatregelen. De Participatiewet stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van mensen om werk te vinden, neemt belemmeringen daarvoor weg en maakt hulp mogelijk voor degenen die dat ook echt nodig hebben. Het stelsel van flexrecht, ontslagrecht een WW wordt activerender gemaakt en de groeiende tweedeling tussen mensen met een vast en een flexibel contract wordt bestreden.

3.4.2 Ontwikkelingen aan de inkomstenkant

Sinds het begin van de crisis tot en met 2012 hebben de totale belasting- en premieontvangsten zich min of meer gelijk ontwikkeld als de waarde van het bbp.⁸⁹ Met andere woorden, de collectieve lastendruk is tussen 2007 en 2012 min of meer gelijkgebleven. Dit is ook te zien in figuur 3.4.7. Vanaf 2013 groeien de ontvangsten beduidend harder dan het bbp. Dit is het gevolg van met name beleidsmaatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013, het Regeerakkoord en het aanvullend beleidspakket.

Anders dan de totale ontwikkeling is de *endogene* ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten vanaf 2007 achtergebleven bij de economische groei. De endogene ontwikkeling is de ontwikkeling waarbij is gecorrigeerd voor het effect van beleidsmaatregelen. Dat betekent dat de collectieve lastendruk zou zijn afgenomen als er vanaf 2007 geen lastenverzwaringen zouden zijn doorgevoerd. In figuur 3.4.7 ziet u de totale en de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten.

Figuur 3.4.7 Ontwikkeling belasting- en premieontvangsten en bbp



Bron: CPB, Financiën

⁸⁹ Voor de analyse van de ontwikkeling van de belastingontvangsten is de waardeontwikkeling van het bbp (dus zowel prijs als volume) relevant en niet alleen de volumeontwikkeling. Bijvoorbeeld, BTW-ontvangsten zijn zowel afhankelijk van het aantal verkochte goederen en diensten als de prijs daarvan.

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

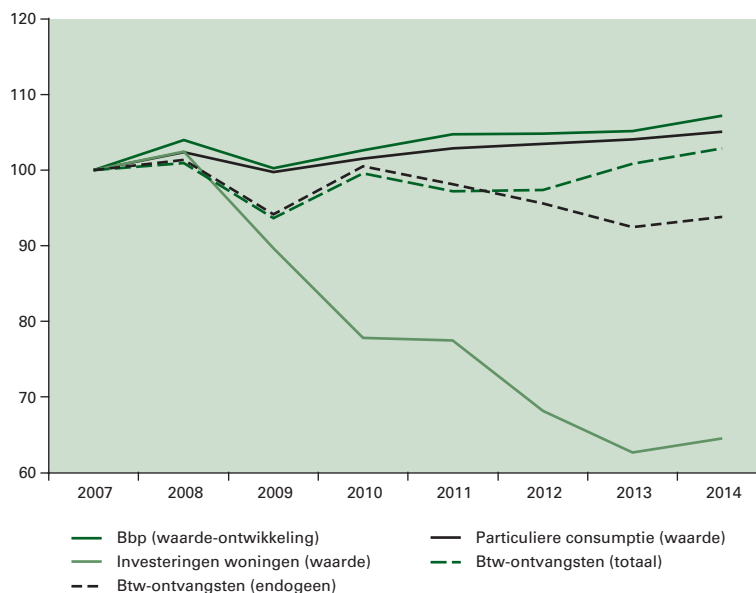
De economische groei is – gezien vanuit de bestedingenkant – een optelsom van de consumptieve bestedingen van gezinnen en overheid, investeringen en het saldo van uitvoer en invoer. Als de economische groei vooral is gebaseerd op de groei van de uitvoer terwijl de consumptieve bestedingen nauwelijks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

Bezien vanuit de productiekant is de economische groei de optelsom van de beloning van arbeid en kapitaal. Als de economische groei gepaard gaat met relatief meer inzet van arbeid dan van kapitaal, nemen de opbrengsten uit de loonheffing harder toe dan het bbp en de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting minder hard.

De verschillende belastinggrondslagen zijn dus niet een-op-een en op dezelfde manier gerelateerd aan de ontwikkeling van het totale bbp. De ontwikkeling van de ontvangsten kan per belastingsoort verschillen. Hierna wordt de ontwikkeling van de grootste belastingsoorten besproken: de omzetbelasting, de loonheffing en de vennootschapsbelasting.

De ontwikkeling van de particuliere consumptie is sinds 2007 achtergebleven bij die van het bbp. Daarnaast bleven de investeringen in nieuwe woningen nog veel sterker achter bij het bbp. Als gevolg hiervan bleven de btw-ontvangsten achter bij het bbp. Zoals figuur 3.4.8 laat zien heeft vooral de negatieve ontwikkeling van investeringen in woningen een forse impact op de endogene ontwikkeling van de btw-ontvangsten.

Figuur 3.4.8 Ontwikkeling btw-ontvangsten, particuliere consumptie, investeringen in woningen en bbp (index 2007=100)

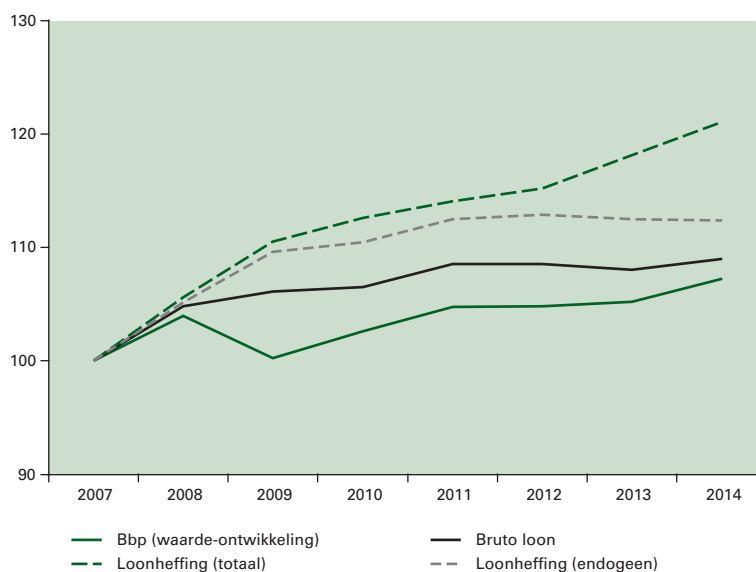


Bron: CPB, Financiën

De totale btw-ontvangsten – inclusief het effect van beleidsmaatregelen – nemen in 2013 harder toe dan de bbp-ontwikkeling. Dit is duidelijk te zien in figuur 3.4.8. Dit komt vooral doordat het algemene btw-tarief is verhoogd van 19 procent naar 21 procent.

Figuur 3.4.9 laat zien dat de belangrijkste grondslag van de loonheffing – het bruto loon – zich met name in 2009 veel gunstiger heeft ontwikkeld dan het bbp. De ontvangsten uit de loonheffing zijn gerelateerd aan het arbeidsvolume en de waardeontwikkeling van de lonen. In 2009 nam de werkloosheid weliswaar toe, maar bleef de werkgelegenheid nog op peil bij een dalende productie. Daarnaast stegen de contractuele lonen in 2009. Dit leverde per saldo een groei op van de ontvangsten uit de loonheffing bij een negatieve bbp-groei.

Figuur 3.4.9 Ontwikkeling ontvangsten loonheffing, brutoloon en bbp

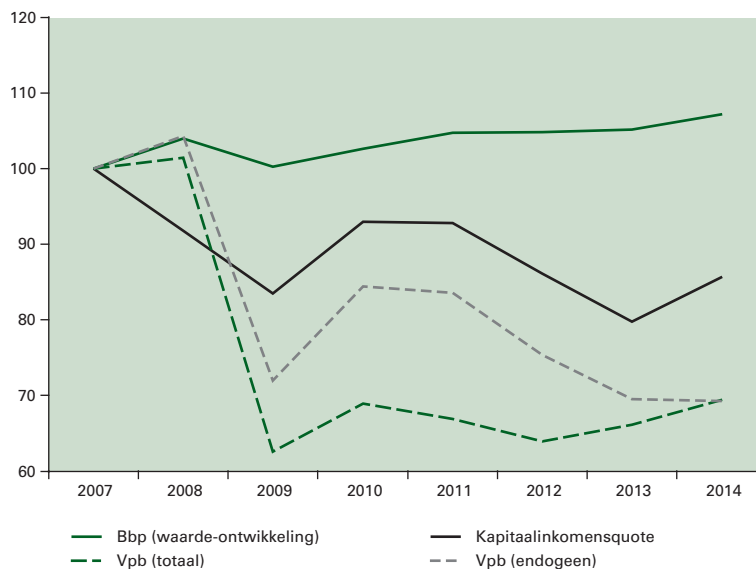


Bron: CPB, Financiën

Door de lagere productie sinds de crisis hebben bedrijven uiteindelijk wel moeten bezuinigen op personeel. De werkloosheid is inmiddels – sinds halverwege 2011 – dan ook flink toegenomen. Vanaf 2012 blijft de endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit loonheffing dan ook achter bij die van het bbp. Beleidsmaatregelen zorgen – met name vanaf 2013 – ervoor dat het aandeel van de ontvangsten uit de loonheffing in het bbp verder stijgt.

De economische crisis in 2009 had wel direct een fors effect op de winsten van bedrijven en daarmee op de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. De kapitaalinkomensquote nam in 2009 met bijna 20 procent af. Dit is te zien in figuur 3.4.10. In 2010 en 2011 kenden de winsten op macroniveau gezien een opleving, maar daarna liep de kapitaalinkomensquote weer terug naar het lage niveau van 2009.

Figuur 3.4.10 Ontwikkeling vpb-ontvangsten, exploitatieoverschot en bbp



Bron: CPB, Financiën

De vpb-ontvangsten zijn in 2009 nog harder gedaald dan de kapitaalinkomensquote, namelijk met meer dan 30 procent. Dit heeft verschillende oorzaken.

Vooral in het crisisjaar 2009 speelde het effect een grote rol van bijgestelde – fors neerwaartse – winstverwachtingen over de jaren vóór 2009. Voorlopige positieve aanslagen waarop bedrijven in 2008 en eerdere jaren al belasting hadden afgedragen, hebben in 2009 tot forse kasuitgaven geleid vanwege de verminderingen die in 2009 op de desbetreffende aanslagen zijn opgelegd.

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

Tot slot hebben tijdelijke stimuleringsmaatregelen in 2009, 2010 en 2011 ervoor gezorgd dat de vpb-ontvangsten in deze jaren nog lager zijn uitgekomen. Deze stimuleringsmaatregelen gingen vooral om een verruiming van de voornoemde verliesverrekening, waarbij het mogelijk was om verliezen te verrekenen met de winsten van de drie jaren daarvoor in plaats van slechts het jaar daarvoor.

3.5 Inkomstenontwikkeling 2013 en 2014

Ontwikkeling 2013 en 2014

Tabel 3.5.1 toont de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over de periode 2012–2014. In 2013 nemen de belasting- en premieontvangsten met 5,2 miljard euro toe. Dit is het saldo van het effect van beleidsmaatregelen en de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten.

Beleidsmaatregelen zorgen voor 9,6 miljard euro hogere ontvangsten in 2013. Hiervan is 10,7 miljard euro toe te rekenen aan beleid waartoe met name in het Regeerakkoord en in het Begrotingsakkoord 2013 is besloten, met maatregelen als de verhoging van het algemene btw-tarief van 19 procent naar 21 procent (3,1 miljard euro), het bevriezen van de belasting-schijven en heffingskortingen (1,1 miljard euro) en de tariefsverhoging van de assurantiebelaasting van 9,7 procent naar 21 procent (1,1 miljard). Beleidswijzigingen die na het regeerakkoord tot stand zijn gekomen zorgen voor per saldo 1,1 miljard euro lagere ontvangsten. Dit betreft de compensatie voor bedrijven in 2013 met 1,3 miljard euro voor de inhaalpremie bij de sectorfondsen in latere jaren, de tijdelijke verruiming van de willekeurige afschrijving van 1 juli t/m 31 december 2013 uit het aanvullend beleidspakket, de gewijzigde overgangsregeling voor de levensloopregeling en de tijdelijke btw-verlaging per 1 maart 2013 op renovatie, herstel en tuinonderhoud woningen uit het Woonakkoord van begin 2013.

De verwachte endogene ontwikkeling van de ontvangsten in 2013 bedraagt – 4,4 miljard euro, dat is een daling van 2,0 procent. De (beleidsarme) ontwikkeling van de inkomsten blijft daarmee ver achter bij de waardeontwikkeling van het bbp (0,4 procent). Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat de binnenlandse bestedingen de groei drukken. De negatieve ontwikkeling van respectievelijk de particuliere consumptie, investeringen in woningen en de overheidsinvesteringen leiden tot een endogene daling van de btw-ontvangsten van 5 procent. Verder zorgen een negatieve ontwikkeling van de winsten en de verrekening van verliezen uit eerdere jaren voor bijna 8 procent lagere vpb-ontvangsten in 2013. De ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing nemen met iets meer dan 1 procent af met name als gevolg van de daling in de werkgelegenheid in 2013.

Tabel 3.5.1 Ontwikkeling belasting- en premieontvangsten

	2012	2013	2014
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	167,9	173,4	181,7
wv. belastingen op EMU-basis	127,6	131,3	136,9
wv. premies volksverzekeringen op EMU-basis	40,3	42,1	44,7
Premies werknemersverzekeringen	52,7	52,3	55,6
Totaal	220,5	225,8	237,2
Mutatie	1,9	5,2	11,5
wv endogene groei	– 2,0	– 4,4	2,2
wv beleidsmaatregelen	3,9	9,6	9,3
Endogene mutatie (in %)	– 0,9%	– 2,0%	1,0%
Nominale groei BBP (in %)	0,0%	0,4%	1,9%

De belasting- en premieontvangsten nemen in 2014 naar verwachting met 11,5 miljard euro toe, waarvan 9,3 miljard als gevolg van beleidsmaatregelen. Het aanvullend beleidspakket zorgt daarbij voor 4,0 miljard hogere ontvangsten onder andere door het bevriezen van belastingsschijven en heffingskortingen, de tijdelijke werkgeversheffing voor hoge inkomens en het fiscaal stimuleren van de vrijval van bestaande stamrechten en de beëindiging van de stamrechtvrijstelling voor nieuwe ontslagvergoedingen. Overige maatregelen van zowel dit kabinet als vorige kabinetten leiden tot 5,3 miljard euro hogere ontvangsten. Zo leidt het aflopen van de tijdelijke liquiditeitsverruimende maatregelen voor bedrijven uit de jaren 2009, 2010 en 2011 tot hogere ontvangsten in 2014 (0,6 miljard). Andere

maatregelen met een grote budgettaire opbrengst in 2014 zijn de verhoging van de WW-premie (1,3 miljard euro) in het kader van de hervorming van de WW en het ontslagrecht, de eenmalige resolutieheffing vanwege de nationalisatie van SNS REAAL in (1,0 miljard euro), de verhuurderheffing (1,1 miljard euro) en diverse accijnsverhogingen (0,4 miljard euro).

De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 2,2 miljard (1,0 procent) in 2014. Hoewel wel weer sprake is van een positieve ontwikkeling, blijft de groei van de ontvangsten in 2014 nog wel achter bij die van het bbp in 2014 (1,9 procent). Als saldo van een dalende werkgelegenheid, een positieve loonontwikkeling bij met name bedrijven en een kleinere omvang van de hypotheekrenteaftrek nemen de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing in 2014 met 0,9 procent toe. De btw-ontvangsten nemen naar verwachting met 1,8 procent toe dankzij een positieve ontwikkeling van de consumptieve bestedingen en een bescheiden groei van de investeringen in woningen. De groei van de vpb-ontvangsten in 2014 is nihil : – 0,3 procent. Hoewel er in 2014 een bescheiden verbetering van de winstgevendheid van bedrijven wordt verwacht, drukken verrekenbare verliezen uit het verleden de vpb-ontvangsten.

3.6 Kadertoetsingen

Het uitgangspunt voor het begrotingsbeleid van het kabinet is een trendmatig begrotingsbeleid met uitgavenplafonds, een inkomstenkader en automatische stabilisatie. Het niveau van de uitgaven en inkomsten (in reële termen) onder de uitgavenplafonds en het inkomstenkader staat vast. Dat betekent dat afwijkingen van de budgettaire reeksen van maatregelen uit (regeer)akkoorden, zoals deze oorspronkelijk zijn verwerkt, steeds in de begroting moeten worden ingepast. Voor de uitgavenkaders betekent dit ook dat eventuele meer- en minderopbrengsten alternatief kunnen worden aangewend respectievelijk van dekking moeten worden voorzien. Dit heeft als gevolg dat het kabinet bij sluitende kaders op koers ligt met het realiseren van de ingeboekte besparingen en lastenmaatregelen. Sluitende kaders immers betekent dat het overeengekomen uitgavenniveau, waarin de geplande bezuinigingen reeds zijn meegenomen, in reële termen niet wordt overschreden.

Vanwege de overschrijding van de Brusselse normen voor wat betreft het EMU-saldo, is het houden van de huidige kaders niet voldoende. Het kabinet neemt daarom aanvullende maatregelen. Dit resulteert in een aanpassing van de kaders in 2014. Ook bij deze aanpassing van de kaders geldt dat het sluiten hiervan betekent dat het kabinet op koers ligt met de bezuinigingen.

Kadertoetsen worden gepresenteerd in alle budgettaire nota's (Miljoenennota, Voorjaarsnota, Najaarsnota, Financieel Jaarverslag Rijk). Hiernaast rapporteert het kabinet over de kwalitatieve voortgang door middel van het overzicht van financiële wetgevingsmaatregelen, dat twee keer per jaar wordt gepubliceerd (Prinsjesdag en Verantwoordingsdag).

In tabel 3.6.1 wordt de ex-ante verbetering van het EMU-saldo weergegeven van de afgelopen (regeer)akkoorden, teruggaand tot het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen. Tevens is aangegeven in hoeverre in de opeenvolgende akkoorden maatregelen uit een eerder (regeer)akkoord zijn teruggedraaid. Hiervoor zijn andere maatregelen in de plaats gekomen zodat de ex ante EMU-saldoverbetering gewaarborgd blijft. De gepresenteerde akkoorden zijn (inmiddels) verwerkt in het niveau van de

uitgaven- en lastenkaders. Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Tabel 3.6.1 Ex-ante verbetering EMU-saldo (in miljarden euro)					
(– is EMU-saldo verbetering)	2013	2014	2015	2016	2017
1. Rutte-Verhagen¹	– 10	– 15	– 18	– 19	– 19
2. Begrotingsakkoord 2013	– 12	– 10	– 8	– 10	– 10
<i>w.v. terugdraaien Rutte-Verhagen</i>	<i>0,9</i>	<i>1,6</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>
3. Rutte-Asscher (inclusief sociaal akkoord)	0	– 3	– 10	– 13	– 16
<i>w.v. terugdraaien Rutte-Verhagen</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
<i>w.v. terugdraaien Begrotingsakkoord</i>	<i>2,4</i>	<i>2,8</i>	<i>2,8</i>	<i>2,8</i>	<i>2,8</i>
4. Woningmarktpakket	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
<i>w.v. terugdraaien Rutte-Asscher</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>
5. Aanvullend pakket	2	– 6	– 6	– 6	– 6
<i>w.v. terugdraaien Rutte-Verhagen</i>		<i>0,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>
<i>w.v. terugdraaien Begrotingsakkoord</i>		<i>– 0,6</i>	<i>– 0,6</i>	<i>– 0,6</i>	<i>– 0,6</i>
<i>w.v. terugdraaien Rutte-Asscher</i>		<i>0,0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
6. Ex-ante EMU-saldoverbetering	– 21	– 34	– 42	– 47	– 51
<i>w.v. uitgaven (incl. zorgtoeslag)</i>	<i>– 12</i>	<i>– 19</i>	<i>– 27</i>	<i>– 31</i>	<i>– 35</i>
<i>w.v. lasten</i>	<i>– 9</i>	<i>– 12</i>	<i>– 13</i>	<i>– 12</i>	<i>– 12</i>
<i>w.v. niet lastenrelevante inkomsten</i>	<i>– 1</i>	<i>– 3</i>	<i>– 2</i>	<i>– 4</i>	<i>– 4</i>

¹ Let op: bij Rutte-Verhagen zijn de lasten in netto contante waarde en voor 2016 en 2017 geëxtrapoleerd op het niveau 2015 (uitgezonderd SDE + heffing)

De EMU-saldoverbeterende beleidsvoornemens uit het regeerakkoord Rutte-Verhagen en het begrotingsakkoord 2013 zijn nagenoeg allemaal parlementair afgerond dan wel alternatief ingevuld (in latere akkoorden). De tekort- en schuld cijfers in dit hoofdstuk gaan ervan uit dat de nog niet volledig gerealiseerde EMU-saldoverbeterende beleidsvoornemens worden verwezenlijkt. Tabel 3.6.2 bevat een overzicht van de nog niet volledig gerealiseerde EMU-saldoverbeterende beleidsvoornemens met een minimaal budgettair beslag van 250 miljoen euro in 2017. Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Naast onderstaande programmatische beleidsvoornemens bevatten de maatregelen van het kabinet Rutte-Verhagen ook een bezuiniging op het ambtenarenapparaat van het Rijk oplopend tot 1,8 miljard structureel (vanaf 2018) en het continueren van de huidige korting op de Nederlandse afdrachten aan de EU (1 miljard vanaf 2014). Ten aanzien van de bezuiniging op het ambtenarenapparaat is het algemene beeld dat de uitvoering hiervan op koers ligt. Dat neemt niet weg dat op onderdelen nadere keuzes kunnen of dienen te worden gemaakt dan wel bevestigd. Voor de korting op de Nederlandse afdrachten aan de EU geldt dat de onderhandelingen in Brussel over het zogenoemde meerjarig financieel kader gaande zijn.

Tabel 3.6.2 Nog niet gerealiseerde EMU-saldoverbeterende maatregelen				
(– is EMU-saldo verbetering)	2014	2015	2016	2017
Regeerakkoord Rutte-Verhagen	– 1,38	– 1,56	– 1,82	– 1,88
<i>Doorstroming huurmarkt (lasten)¹</i>	<i>– 0,8</i>	<i>– 0,8</i>	<i>– 0,8</i>	<i>– 0,8</i>
<i>Overhevelen jeugdzorg naar gemeenten</i>	<i>0</i>	<i>– 0,08</i>	<i>– 0,32</i>	<i>– 0,38</i>
<i>Leefomgeving en natuur</i>	<i>– 0,21</i>	<i>– 0,24</i>	<i>– 0,25</i>	<i>– 0,25</i>
<i>Overig¹</i>	<i>– 0,37</i>	<i>– 0,44</i>	<i>– 0,45</i>	<i>– 0,45</i>

¹ Inclusief aanpassing maatregel uit het begrotingsakkoord

Het saldo van de nog niet gerealiseerde beleidsvoornemens bedraagt 1,9 miljard euro in 2017.

De belangrijkste nog niet gerealiseerde maatregel aan de lastenkant betreft de maatregel ter bevordering van de doorstroming op de huurmarkt waarvoor op Prinsjesdag het wetsvoorstel aan de Kamer is aangeboden. Aan de uitgavenkant van de begroting gaat het om het overhevelen van de jeugdzorg naar gemeenten waarvoor de wetgeving inmiddels aan de Kamer verzonden is en de finalisering van de afspraken met provincies op het gebied van leefomgeving en natuur.

3.6.1. Het uitgavenkader

Het uitgavenkader bevat de jaarlijkse, maximale uitgaven gedurende de kabinetsperiode. Het totaal kader wordt onderverdeeld in drie deelen: Rijksbegroting in enge zin (RGB-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettaire Kader Zorg (BKZ).

Met het aanvullend beleidspakket worden maatregelen getroffen die bijdragen aan solide overheidsfinanciën. De maatregelen geven tevens invulling aan de Europese vereisten uit het Stabiliteits- en groeipact en de daaraan verbonden recente aanbevelingen voor Nederland van de Europese Commissie. In samenhang met de verwerking van de maatregelen en de macro-economische doorwerking conform de MEV worden de uitgavenkaders herijkt. De op deze wijze herijkte uitgavenkaders gelden tot en met het einde van deze kabinetsperiode.

In tabel 3.6.3 wordt de opbouw van de afzonderlijke deelen weergegeven. Voor alle jaren vormen de (kaderrelevante) meerjarencijfers, zoals gepresenteerd in de Startnota 2012, het uitgangspunt. Op deze stand zijn de maatregelen uit het aanvullend pakket en de daarmee samenhangende correctie als gevolg van de overheveling van de ouderkorting verwerkt. Daarnaast hebben zich in het afgelopen jaar macro-economische mutaties voorgedaan, vooral als gevolg van de oplopende werkloosheid en een aantal overige mutaties (zoals kasschuiven) die niet tot het aanvullend pakket behoren. Ook deze mutaties zijn ten opzichte van de stand Startnota verwerkt, onder de post overig. Al deze wijzigingen tezamen leiden tot de nieuwe stand Miljoenennota 2014. De stand Miljoenennota 2014 vormt het herijkte uitgavenkader voor de komende kabinetsperiode. Toekomstige overschrijdingen ten opzichte van deze stand moeten conform de begrotingsregels onder het kader worden ingepast. In de kadertoetsen van RGB-eng, SZA en het BKZ is de aanpassing van het kader weergegeven in de regel herijking kader.

3.6.3 Kadertoetsing ¹					
	2013	2014	2015	2016	2017
RBG-eng					
Stand Startnota	104.227	107.602	109.297	110.724	111.452
Maatregelen aanvullend beleidspakket	152	- 1.764	- 1.838	- 1.039	- 1.533
Overig	- 1.586	- 293	- 863	- 1.820	- 1.044
Stand Miljoenennota 2014	102.793	105.545	106.596	107.865	108.875
SZA					
Stand Startnota	73.306	76.940	80.222	80.912	80.892
Maatregelen aanvullend beleidspakket	0	- 264	- 1.189	- 1.143	- 706
Correctie ouderenkorting	0	0	3.110	3.230	3.350
Overig	810	1.165	1.136	1.282	1.079
Stand Miljoenennota 2014	74.116	77.842	83.278	84.281	84.614
BKZ					
Stand Startnota	66.181	69.667	69.973	72.366	74.556
Maatregelen aanvullend beleidspakket	0	- 768	- 529	- 885	- 1.084
Overig	- 667	- 1.073	- 426	- 521	- 554
Stand Miljoenennota 2014	65.514	67.826	69.018	70.960	72.917
Totaal					
Stand Startnota	243.715	254.210	259.492	264.003	266.900
Maatregelen aanvullend pakket	152	- 2.795	- 3.557	- 3.067	- 3.324
Correctie ouderenkorting	0	0	3.110	3.230	3.350
Overig	- 1.443	- 201	- 153	- 1.059	- 520
Stand Miljoenennota 2014	242.423	251.213	258.893	263.106	266.406

¹ Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

Rijksbegroting in enge zin

Tabel 3.6.4 geeft de kadertoets voor het deeltkader RBG-eng weer. In deze kadertoets is de ontwikkeling van de uitgaven onder dit deeltkader weergegeven ten opzichte van de raming bij Startnota. Bij Startnota is het uitgavenkader voor deze kabinetsperiode vastgesteld. Op dat moment waren de uitgaven onder het uitgavenkader gelijk aan de hoogte van het uitgavenkader. Zodoende is sprake van een sluitend uitgavenkader voor alle jaren van de kabinetsperiode. Sinds Startnota zijn de economische omstandigheden gewijzigd, waardoor een aantal macro-economische ramingen is geactualiseerd. Daarnaast zijn enkele beleidsmatige mutaties onder het uitgavenkader verwerkt. De afzonderlijke mutaties worden toegelicht.

3.6.4 Kadertoets RBG-eng (in miljoenen euro) ¹					
	2013	2014	2015	2016	2017
Startnota	0	0	0	0	0
Macromutaties	- 0,6	- 0,3	- 0,5	- 0,7	- 0,8
Ruilvoetontwikkeling	0,2	0,6	0,5	0,5	0,5
Dividenden staatsdeelnemingen	- 0,4	- 0,2	0,0	0,0	- 0,1
EU-afdrachten	0,3	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2
HGIS	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
GF/PF (inclusief accres)	- 0,5	- 0,4	- 0,6	- 0,8	- 0,8
Beleidsmatige mutaties	- 0,2	- 1,0	- 1,4	- 0,8	- 1,0
Woonpakket	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
HGIS beleid	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Rechtspraak, rechtsbijstand en DJI	0,2	0,2	0,1	0,0	- 0,1
Huurtoeslag	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
in=uit taakstelling	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Korting loonruimte ambtenaren 2014 (loonsom- nadering)	0,0	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7
Inhouden prijsbijstelling	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,6
Pakket kredietverlening MKB en Verhoging kredietplafond Qredits	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
SDE+ subsidie	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,2
Accommoderen hogere uitgaven huurtoeslag	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Kasschuiven	- 0,1	- 0,3	- 0,3	0,3	0,4
Overige mutaties	- 0,2	0,2	0,0	0,1	0,1
Technische mutaties					
Herijking kader (+ is verlaging van het kader)		1,0	1,6	1,2	1,5
Miljoenennota 2014	- 0,8	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

Macromutaties

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

De verandering in de dividenden staatsdeelnemingen wordt in 2013 veroorzaakt door hogere dan geraamde winstafdracht/dividenden van DNB, UCN, Gasunie en Schiphol. In 2014 wordt de mutatie veroorzaakt doordat het aandeel van de crisisgerelateerde winst van DNB is afgenomen, bij een ongeveer gelijkblijvende winstraming.

De EU-afdrachten en de middelen voor internationale samenwerking vallen vanaf 2014 lager uit. De lagere EU-afdrachten zijn het gevolg van verslechterde economische vooruitzichten, waardoor ook de BNI-afdrachten lager uitvallen dan eerder werd verwacht. De uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking van de HGIS zijn gekoppeld aan het bnp. Het bnp is neerwaarts bijgesteld; hierdoor valt het budget voor ontwikkelings-samenwerking lager uit.

De mutatie GF/PF vloeit voort uit de toepassing van de normeringssyste-
matiek van het Gemeente- en Provinciefonds. De neerwaartse bijstelling van het accres is met name het gevolg van de doorwerking van enkele

maatregelen uit het aanvullende beleidspakket op het accres. Ook is sprake van lager dan verwachte nominale ontwikkeling op de rijksbegroting, ook dit werkt door in het accres. Een uitgebreide toelichting op de accresontwikkeling is opgenomen in bijlage 9.

Beleidsmatige mutaties

In het Woonakkoord is afgesproken dat het Rijk de bijdrage aan startersleningen verhoogt. Daarnaast wordt een revolverend fonds ingesteld voor energiebesparende maatregelen. Dit zorgt voor een incidentele tegenvaller onder het uitgavenkader.

Doordat de toerekening aan ODA van schuldkwijtschelding aan ontwikkelingslanden lager uitvalt, is in 2013 sprake van een tegenvaller van 150 miljoen euro. Hier tegenover staat dat in 2013 100 miljoen euro wordt afgeroomd van de vrije ruimte binnen het non-ODA deel van de HGIS.

VenJ ziet zich geconfronteerd met problematiek, onder andere op het terrein van de Raad voor de Rechtspraak, de Rechtsbijstand en DJI. De komende jaren wordt een stijging van de instroom bij de rechtspraak voorzien. Daarnaast stijgt de behoefte aan rechtsbijstand. Ook vallen de ontvangsten bij boeten en transacties in 2013 tegen. Om de problematiek te dekken wordt bij de rechtspraak en bij de rechtsbijstand een breed pakket aan maatregelen genomen. Ook worden verschillende beleidsbudgetten gekort. Het Masterplan DJI voorziet de sluiting van een aanzienlijk aantal gevangenen hetgeen leidt tot een omvangrijke besparing in latere jaren. Vanaf 2013 wordt een reservering getroffen voor een deel van het boekwaardeverlies dat optreedt door het afstoten van gevangenen.

De uitgaven aan de huurtoeslag vallen tegen. Omdat een aanpassing van de huurtoeslag in het lopende jaar niet mogelijk is, wordt de tegenvaller van 0,2 miljard euro ingepast onder het kader.

Indien in enig jaar een vertraging optreedt in de uitvoering van een voor dat jaar begroot project, dan mag het desbetreffende departement het hiervoor begrote budget (binnen een gemaximeerd totaal) doorschuiven naar de begroting van het volgende jaar. In het volgende jaar wordt dit budget aan de departementale begroting toegevoegd; dit wordt de eindejaarsmarge genoemd. Het uitkeren van de eindejaarsmarge zorgt voor een hoger dan geraamd uitgaventotaal. De ramingstechnische veronderstelling in=uit is de tegenhanger van het uitkeren van de eindejaarsmarge, om te voorkomen dat het uitkeren van de eindejaarsmarge leidt tot een overschrijding van het uitgavenkader. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de onderuitputting die zich in het vorig jaar heeft voorgedaan, ook dit jaar zal optreden. De dit jaar optredende onderuitputting wordt vervolgens ingezet om de in=uit in te vullen. Als gevolg van de nu al ontstane onderuitputting onder het uitgavenkader is de in=uitaakstelling al voor 0,2 miljard euro ingevuld.

Naast de in het Zorgakkoord afgesproken loonmatiging voor 2014 tot en met 2017 wordt in 2014 tevens de loonbijstelling voor kabinet- en onderwijssectoren (exclusief zorg) ingehouden voor zover het contractloonontwikkeling betreft. Daarbij geldt de loonsombenadering. Dat wil zeggen dat als er loonruimte kan worden vrijgespeeld door bijvoorbeeld het versoberen van secundaire arbeidsvoorwaarden, deze kan worden ingezet voor stijging van het primair loon.

De meerjarige doorwerking van de tranche 2013 van de prijsbijstelling wordt ingehouden. De Staten-Generaal en Overige Hoge Colleges van Staat krijgen, op grond van de bijzondere staatsrechtelijke positie in de

Comptabiliteitswet, de prijsbijstelling tranche 2013 wel uitgekeerd. Ook is het BES-fonds geïndexeerd.

Overeengekomen is om eenmalig 125 miljoen euro in 2013 vrij te maken om de toegang tot financiering voor bedrijven te vergroten, zodat ondernemers kunnen blijven investeren in nieuwe activiteiten. De verdeling van de 125 miljoen worden toegelicht in paragraaf 3.2.2.

In het SER energieakkoord is afgesproken dat de doelstelling duurzame energie van 16 procent niet in 2020 zal worden gerealiseerd maar in 2023. Redenen voor het uitstel zijn het kostenefficiënter realiseren van de doelstelling en daarmee een gunstigere lastenontwikkeling. Het later realiseren van de doelstelling heeft tot gevolg dat vanaf 2017 de SDE+-uitgaven en SDE+ ontvangsten lager zijn dan geraamd. Dit scheelt naar verwachting cumulatief 2,25 miljard euro tot 2020.

De hogere uitgaven aan de huurtoeslag van 111 miljoen euro per jaar worden vanaf 2014 gecompenseerd uit de beschikbare koopkrachtenveloppe.

De post kasschuiven bestaat uit meerdere componenten. De post bevat de wijzigingen in het kasritme voor de intensivering voor natuur, de intensivering veiligheid en het revolving fund ontwikkelingssamenwerking uit het pakket. Daarnaast bevat deze post kasschuiven die dit jaar onder het kader zijn ingepast. Het gaat om optelling van meerdere kasschuiven, die zich voornamelijk voordoen op begrotingen van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Wonen en Rijksdienst.

De post overige mutaties bevat een aantal kleinere generale mutaties.

Box 3.6.1 Meerjarige ontwikkeling apparaatsuitgaven en -kosten

Op basis van de ontwerpbegrotingen is in tabel 3.6.5 de meerjarige ontwikkeling van de apparaatsuitgaven en -kosten voor kerndepartementen en batenlastendiensten opgenomen. De taakstelling Rijksdienst is budgettair verwerkt in de departementale begrotingen. Zoals toegezegd bij Verantwoordingsdag geeft ieder departement bij het centraal apparaatsartikel aan hoe zij de taakstelling hebben verdeeld. Bij de begroting van Wonen & Rijksdienst (W&R) is een integraal overzicht per departement opgenomen als bijlage.

Tabel 3.6.5 Ontwikkeling apparaatsuitgaven (in miljarden euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kerndepartement	13,0	12,4	12,0	11,6	11,2	11,1
Agent-schappen	6,6	6,5	6,3	6,2	6,0	5,9

Tabel 3.6.6 Kadertoets Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (in miljarden euro's)¹					
(in miljarden euro; – is saldoverbeterend)	2013	2014	2015	2016	2017
Kadertoets Startnota 2013	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Macro-economische mutaties					
Werkloosheidsuitgaven	1,0	2,4	2,5	2,3	2,0
Ruilvoet	0,1	– 0,2	– 0,3	– 0,3	– 0,3
Uitvoeringsmutaties					
Kinderopvangtoeslag	– 0,4	– 0,4	– 0,4	– 0,4	– 0,4
AOW	0,0	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,2
Kindgebonden budget	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Incidenteel MKOB en AO-tegemoetkoming	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Overig	– 0,1	0,0	0,1	0,1	0,2
Beleidsmatige mutaties					
Sociaal Akkoord	0,0	– 0,2	0,2	0,3	0,5
Omzetting fiscale ouderenkorting in kop op zorgtoeslag	0,0	0,3	3,4	3,5	3,6
MKOB	0,0	0,0	– 1,0	– 1,0	– 1,0
Overig	0,1	– 0,2	– 0,4	– 0,5	– 0,3
Technische mutatie					
Herijking kader (+ = verlaging uitgavenkader)		– 1,7	– 4,0	– 4,0	– 4,4
w.v. correctie ouderenkorting			– 3,1	– 3,2	– 3,4
w.v. overig			– 0,9	– 0,8	– 1,0
Kadertoets Miljoenennota 2014	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

De verslechterde economische omstandigheden ten opzichte van Startnota zorgen voor fors hogere werkloosheidsuitgaven. De ruilvoetmutatie zorgt voor een kleine meevaller: de neerwaartse bijstelling van de uitgaven onder het SZA-kader als gevolg van lagere contractloonontwikkeling is wat groter dan de bijstelling van het kader zelf naar aanleiding van de lagere prijs nationale bestedingen.

Op basis van uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst zijn de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag fors naar beneden bijgesteld. Het dalende gebruik in 2012, dat onder andere toegeschreven wordt aan sterkere gedragseffecten en de conjuncturele ontwikkeling, werkt meerjarig door. De raming van de uitgaven aan de AOW zijn neerwaarts bijgesteld naar aanleiding van de nieuwe bevolkings- en huishoudprognose van het CBS. De uitgaven aan het kindgebonden budget zijn opwaarts bijgesteld op basis van nieuwe inkomensgegevens van het CPB. Door de lagere economische groei en lagere inkomens hebben meer mensen recht op een (hoger) kindgebonden budget. Er is een incidenteel besparingsverlies op de MKOB en de AO-tegemoetkoming, omdat deze met terugwerkende kracht geëxporteerd worden (dat wil zeggen betaald aan mensen die in het buitenland wonen). Om toekomstige besparingsverliezen te dekken worden deze twee tegemoetkomingen per 1 juli 2013 (MKOB) en in 2014 (AO-tegemoetkoming) generiek verlaagd. Het akkoord dat tussen de sociale partners gesloten is, heeft gevolgen voor de uitgaven onder het SZA-kader. De uitgaven ten behoeve van het werkbedrijf, van werk naar werk en toekomstbestendig pensioen zorgen voor een stijging van de SZA-uitgaven. De overschrijding van het SZA-kader als gevolg van het Sociaal Akkoord is binnen het totale budgettaire kader ingepast. In het aanvullend pakket wordt vanaf 2015 gefaseerd een huishoudentoeslag ingevoerd. In 2015 wordt de MKOB afgeschaft. In dat jaar wordt een kop op de zorgtoeslag voor ouderen geïntroduceerd waarin het budget van de fiscale ouderenkorting wordt

opgenomen. De post overig bevat met name bijstellingen van de opbrengst van regeerakkoordmaatregelen.

Het SZA-kader is na verwerking van het aanvullend pakket en de macro-economische doorwerking op basis van de huidige ramingen (MEV) herijkt.

Budgettaire Kader Zorg

Ten opzichte van de Startnota is ondanks een ruilvoetgevaller sprake van een forse kaderonderschrijding in alle jaren. Deze onderschrijding is voornamelijk het gevolg van de maatregelen uit het aanvullend pakket. Vanwege dit pakket is het kader vanaf 2014 herijkt.

Tabel 3.6.7 Kadertoets Budgettaire Kader Zorg (in miljarden euro's) ¹					
(in miljarden euro; – is saldoverbeterend)	2013	2014	2015	2016	2017
Kadertoets BKZ startnota	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Macromutaties					
Ruilvoet	0,1	0,1	0,4	0,3	0,3
Beleidsmatige mutaties					
Actualisering zorguitgaven	– 0,3	– 0,3	– 0,3	– 0,3	– 0,3
Hoofdpijnenakkoorden msz/ggz/ha	0,0	– 0,3	– 0,5	– 0,8	– 1,0
Terugdraaien lage ziektelastmaatregel bruto	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2
Ramingsbijstelling geneesmiddelen	0,0	– 0,2	– 0,3	– 0,3	– 0,3
Incidentele loonontwikkeling op nul 2014 en 2015	0,0	– 0,1	– 0,5	– 0,6	– 0,5
Terugsluis opbrengst ilo- maatregel curatieve zorg	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3
Verzachten korting huishoudelijke verzorging	0,0	0,1	0,5	0,5	0,5
Geen beperking aanspraak dagbesteding / persoonlijke verzorging	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Verzachten extramuraliseren	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3
Korting contracteerruimte AWBZ en tarieven PGB	0,0	– 0,3	0,0	0,0	0,0
Beperken groeiruimte / contracteerruimte AWBZ	0,0	0,0	0,0	– 0,2	– 0,3
Tariefsmaatregel intramurale zorg AWBZ	0,0	– 0,2	– 0,2	– 0,2	– 0,3
Meeropbrengst intramurale eigen bijdrage AWBZ	0,0	– 0,3	– 0,3	– 0,3	– 0,3
Verzachten intramurale eigen bijdrage AWBZ	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Ontvangsten eigen risico	0,0	– 0,1	– 0,4	– 0,4	– 0,4
Overig	– 0,1	– 0,2	– 0,2	– 0,3	– 0,3
Technische mutatie					
Herijking kader (+ = verlaging uitgavenkader)		1,0	0,2	0,6	0,8
Kadertoets BKZ Miljoenennota 2014	– 0,3	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

Op basis van nieuwe gegevens van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zijn de zorguitgaven geactualiseerd. In deze actualisering zijn de medisch specialistische zorg en GGZ nog niet meegenomen aangezien voor deze sectoren nog geen betrouwbare cijfers beschikbaar zijn. Bij de grensoverschrijdende zorg en zorg in natura zijn de uitgaven toegenomen. Bij de geneesmiddelen is daarentegen sprake van een forse onderschrijding als gevolg van onder andere succesvol preferentiebeleid. De lagere uitgaven aan geneesmiddelen maken voor 2014 en verder onderdeel uit van het aanvullend pakket van 6 miljard euro.

In de nieuw afgesloten Hoofdpijnenakkoorden van 16 juli 2013 is afgesproken dat het groeipercentage van de zorguitgaven voor de medisch specialistische zorg en de GGZ verder wordt teruggebracht: naar 1,5 procent in 2014 en 1 procent per jaar van 2015 tot en met 2017. Bij de huisartsen wordt een additionele groei ten opzichte van de medisch specialistische zorg en de GGZ beschikbaar gesteld ten behoeve van substitutie en vernieuwing van 1 procent in 2014 en 1,5 procent vanaf

2015. De verlaging van de groei van de uitgaven, die door middel van de gezamenlijke inspanningen wordt bereikt, leidt tot een besparing van 250 miljoen euro in 2014 oplopend tot 1 miljard euro vanaf 2017. Deze besparing is onderdeel van het aanvullend pakket van 6 miljard euro. Deze opbrengst is in het aanvullend pakket ingezet om de lage ziektelast maatregel uit het Regeerakkoord Rutte I ongedaan te maken. Verder worden als gevolg van een samenhangend geheel van maatregelen besparingen gerealiseerd op de uitgaven aan geneesmiddelen.

In het voorjaar van 2013 zijn met diverse partijen uit het zorgveld afspraken gemaakt om een breed draagvlak voor de op handen zijnde hervormingen in de zorg te creëren. Onderdeel van dit akkoord is dat sectoren loonruimte inleveren (de incidentele loonontwikkeling wordt beperkt) en dat dit geld op een andere manier voor de sector beschikbaar komt. In de curatieve zorg komt zo onder andere geld beschikbaar voor een kwaliteitsimpuls voor personeel van algemene ziekenhuizen. De middelen uit de incidentele loonontwikkeling in de AWBZ worden aangewend voor het verzachten van diverse maatregelen uit het Regeerakkoord in het kader van de Hervorming Langdurige Zorg. Het gaat hierbij onder andere om verzachting van de korting huishoudelijke verzorging, het niet beperken van de aanspraak dagbesteding/persoonlijke verzorging in 2014 en verzachting van het extramuraliseren. Onderdeel van het met de sector gesloten zorgakkoord is ook een tariefmaatregel in de AWBZ bij intramurale zorg en extramurale verpleging en een korting van de contracteerruimte en tarieven PGB in 2014.

Tot slot levert de verhoging van de intramurale eigen bijdrage in de AWBZ conform Regeerakkoord fors meer op dan eerder verwacht. Deze extra opbrengst wordt grotendeels ingezet om de maatregel te verzachten. Extra opbrengsten bij het eigen risico ontstaan met name doordat de lage ziektelast maatregel (onderdeel aanvullend pakket) niet doorgaat. In het Financieel Beeld Zorg in de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een nadere toelichting op alle genomen maatregelen opgenomen.

3.6.2 Het inkomstenkader

Bij de start van de kabinetsperiode is naast het uitgavenkader ook het inkomstenkader vastgesteld. In het inkomstenkader worden alle beleidsmatige wijzigingen in tarieven en grondslagen van de belastingen en premies vastgelegd. Dit in tegenstelling tot zogenoemde endogene ontwikkelingen: lagere of hogere overheidsinkomsten als gevolg van met name de economische ontwikkelingen.

In de startnota was sprake van een totale beleidsmatige stijging van de lasten van cumulatief 15,6 miljard euro. Deze stand is weergegeven in de eerste regel van tabel 3.6.8. Na het vaststellen van het inkomstenkader aan het begin van de kabinetsperiode zijn diverse maatregelen genomen die effect hebben op het inkomstenkader. Deze wijzigingen zijn samengevat in de regel «aanpassingen na startnota». Over de kabinetsperiode heen is door de diverse wijzigingen sprake van een lastenstijging van 0,2 miljard euro. Het betreft wijzigingen als gevolg van de gesloten akkoorden en aanpassingen als gevolg van de macro-economische ontwikkelingen. Tot slot heeft het kabinet een aanvullend pakket aan maatregelen gepresenteerd om het tekort terug te dringen. Een deel van deze maatregelen slaat neer aan de lastenkant en leiden tot een cumulatieve lastenmutatie van 2,2 miljard euro. Met deze wijzigingen wordt het nieuwe inkomstenkader vastgesteld. De cumulatieve lastenontwikkeling komt na verwerking van bovengenoemde aanpassingen deze kabinetsperiode op 17,9 miljard euro uit.

Tabel 3.6.8. Inkomstenkader						
	2013	2014	2015	2016	2017	cumulatief 2013–2017
Stand Startnota	8,6	2,9	2,3	0,8	1,0	15,6
Aanpassingen na Startnota	– 0,3	0,9	0,0	0,0	– 0,3	0,2
Aanvullend pakket	– 1,3	3,1	0,2	0,5	– 0,3	2,2
Totaal	6,8	7,1	2,4	1,1	0,6	17,9
Correctie Ouderenkortingen	0,0	0,0	3,1	0,1	0,1	3,4

Aanpassingen na startnota

In het woonakkoord is besloten om – gelijktijdig met een matiging van de huurverhoging – de verhuurderheffing meer geleidelijk in te voeren. Ook is besloten tot een tijdelijke impuls voor de bouw via een verlaging van de BTW. Dit leidt tot een lastenverlichting van 290 miljoen cumulatief.

In het sociaal akkoord zijn twee maatregelen genomen die gevolgen hebben voor het inkomstenkader. Binnen het akkoord is ruimte gecreëerd om de Witteveen-maatregel uit het regeerakkoord aan te passen. Ook is besloten om de mobiliteitsbonus in te perken ter financiering van een vergelijkbare loonkostensubsidies aan de uitgavenkant.

Door lagere uitgaven aan de zorg vallen de zorgpremies lager uit dan waar aan het begin van deze kabinetsperiode vanuit is gegaan. Met name de nominale premie in 2013 is lager. Deze daling zorgt voor een lastenverlichting over de gehele kabinetsperiode. De zorgmaatregelen uit het aanvullend pakket zorgen voor een verdere daling van de zorgpremies. Deze premiedaling wordt binnen het pakket gecompenseerd met lastenmutaties voor burgers en bedrijven.

Als gevolg van de oplopende werkloosheid stijgen de sectorfondspremies ten opzichte van de startnota. Uit de sectorfondsen worden de eerste zes maanden WW gefinancierd. De premies worden lastendekkend vastgesteld. De lastenverzwaring als gevolg van de oplopende sectorfondspremies wordt binnen het aanvullend pakket op twee manieren deels gecompenseerd. De tekorten in de fondsen zorgen voor een inhaalpremie. Dit deel van de premiestijging wordt gecompenseerd via een eenmalige verlaging van de arbeidsongeschiktheidspremie in 2013. De hogere lastendekkende premie als gevolg van de hogere uitgaven van de fondsen wordt vanaf 2014 deels gecompenseerd door een structurele verlaging van de AWF-premie.

In het regeerakkoord is de boetetaakstelling voor marktwerking structureel verhoogd met 75 miljoen euro in 2014, oplopend tot 125 miljoen euro in 2017 en verder. Deze verhoging van de boeteontvangsten is op korte termijn niet haalbaar, onder andere omdat hiervoor wijzigingen in het boetebeleid nodig zijn. Vanaf 2017 wordt 10 miljoen euro van de taakstelling via hogere boeteontvangsten ingevuld. Het resterende deel wordt zoals bij regeerakkoord is afgesproken ingevuld binnen de post subsidies bedrijven.

Aanvullend pakket

In het aanvullende pakket worden diverse lastenmaatregelen genomen. In tabel 3.6.9 wordt de aansluiting gemaakt tussen de lasten van het aanvullend pakket en de verwerking van het pakket in het inkomstenkader.

Tabel 3.6.9. Aansluiting aanvullend pakket en inkomstenkader (bedragen in miljoenen euro's, – is lastenverlichting)

	2013	2014	2015	2016	2017
Lasten aanvullend pakket	– 1,4	1,4	1,9	1,9	1,6
Zorgtoeslag	0,0	0,3	0,1	0,6	0,6
Totaal inkomstenkader	– 1,4	1,8	2,0	2,4	2,2
Niet-kaderrelevant inkomsten	– 0,2	1,5	0,5	0,5	0,5

In paragraaf 3.2 is een overzicht gegeven van alle maatregelen uit het aanvullend pakket. Hier worden ook de afzonderlijke maatregelen toegelicht. De lasten als gevolg van het aanvullend pakket stijgen met 1,6 miljard euro. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het bevriezen van de belastingschijven en heffingskortingen, het inhouden van de lastenenveloppe voor het bedrijfsleven en het aanpassen van de fiscale regelingen rondom stamrechten. Daar staat tegenover dat de verhoging van de arbeidskorting wordt versneld en de bedrijven een lastenverlichting krijgen via verlaging van de werkgeverspremies en verzachting van de versobering zelfstandigenaftrek.

Voor verwerking van de lastenmaatregelen van het aanvullend pakket wordt uitgegaan van de definities voor het inkomstenkader. Dit betekent dat de ombuigingen van 0,6 miljard euro op de zorgtoeslag worden meegenomen. De zorgtoeslag is een uitgave van de overheid, maar wordt geboekt als onderdeel van het inkomstenkader omdat de hoogte van de zorgtoeslag één op één gekoppeld is aan de ontwikkeling van de zorgpremies. Bij een hogere nominale zorgpremie wordt de zorgtoeslag eveneens verhoogd. Omdat de zorgpremies onder het inkomstenkader vallen, is ook de zorgtoeslag hier ondergebracht. Bij de maatregelen voor aanpassing van fiscale regels voor stamrechten wordt voor het inkomstenkader uitgegaan van de netto contante waarde. Dit is conform de begrotingsregel voor maatregelen die betrekking hebben op de omkeerregel. Het verschil tussen het kaseffect het de netto contante waarde is weergegeven in de regel «niet lastenrelevant inkomsten».

Tot slot is in het aanvullend pakket is besloten om de ouderentoeslagen en de MKOB om te vormen tot één inkomensafhankelijke regeling voor ouderen. Het budget voor de ouderenkortingen wordt overgeheveld naar de uitgavenkant. In eerste instantie wordt deze ouderenregeling vormgegeven via een kop op de zorgtoeslag. Later wordt dit onderdeel van de huishoudentoeslag. Voor de lastenstijging als gevolg van deze stelselwijziging wordt een correctie toegepast aan zowel de lasten- als de uitgavenkant.

Box 3.6.2 Werking van het inkomstenkader

Ook aan de inkomstenkant geldt een kader. Het kabinet legt via het inkomstenkader aan het begin van de kabinetsperiode vast wat de lastenontwikkeling over de kabinetsperiode wordt. Hiermee zijn beleidsmatige wijzigingen in de EMU-saldo relevante collectieve lasten begrensd. Dit betekent dat mee- en tegenvallende inkomsten ten gunste of ten laste komen van het EMU-saldo. Hierdoor ademt het EMU-saldo mee met de economische ontwikkeling, hetgeen bijdraagt aan de automatische stabilisatie van de conjunctuur. De ontwikkelingen in het inkomstenkader worden weergegeven in mutaties, dat wil zeggen de verandering ten opzicht van het voorgaande jaar. Het lastenkader moet over de kabinetsperiode sluiten. Tijdelijke afwijkingen van het inkomstenkader dienen zoveel mogelijk te worden vermeden.

4 Integrale risicoanalyse

4.1 Inleiding

Twee keer per jaar presenteert het kabinet een integrale risicoanalyse waarin de risico's voor de overheidsfinanciën in beeld worden gebracht: in het Financieel Jaarverslag Rijk en in de Miljoenennota. Door de crisis zijn latente risico's zichtbaar geworden en heeft de overheid risico's op de balans genomen, die voorafgaand aan de crisis niet expliciet bij de overheid lagen. Het aantal garanties is toegenomen en bestaande garanties zijn uitgebreid. Garanties kunnen als instrument effectief zijn voor het behalen van bepaalde beleidsdoeleinden. Maar hier zijn ook risico's aan verbonden. Deze risico's brengen potentiële kosten voor de schatkist met zich mee. In dit hoofdstuk worden de risico's voor de overheidsfinanciën toegelicht en het beleid wordt beschreven waarmee deze risico's worden beheerst. Hiermee wordt ook voldaan aan het verzoek van het parlement⁹⁰, mede op basis van een advies van de Algemene Rekenkamer, om integraal en periodiek de ontwikkeling van de risico's in beeld te brengen.

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de belangrijkste impliciete en expliciete risico's voor de overheidsfinanciën. In 2011 is via de Schokproef Overheidsfinanciën de samenhang tussen verschillende risico's bekeken en zijn de effecten van economische en financiële schokken op de economie en de overheidsfinanciën in kaart gebracht. Het komend jaar zal er opnieuw gekeken worden naar de schokbestendigheid van de overheidsfinanciën, en in de Miljoenennota 2015 zal het kabinet een nieuwe Schokproef Overheidsfinanciën presenteren.

Sinds de integrale risicoanalyse in het Financieel Jaarverslag Rijk 2012 heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan waar in deze risicoanalyse aandacht aan besteed wordt. Zo zijn er enkele nieuwe garanties geïntroduceerd, zoals de garantie aan De Nederlandsche Bank (DNB) en SNS REAAL (paragraaf 4.2). Ook wordt het garantiëplafond van het EFSF verlaagd (paragraaf 4.2). Daarnaast heeft het kabinet naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Risicoregelingen (CRR) het garantiëkader geïntroduceerd om de risico's die voortvloeien uit risicoregelingen beheersbaar te houden en garanties af te bouwen (box 4.1.1). Verder is in de eurogroep een akkoord bereikt over directe steun uit het Europese noodfonds ESM aan noodlijdende banken (paragraaf 4.2 en 4.4). Hiermee wordt bijgedragen aan het verbreken van de vicieuze cirkel, door de link tussen kwetsbare overheden en kwetsbare banken af te zwakken. Tot slot zijn recentelijk de toekomstplannen en verkoopopties gepresenteerd voor de deelnemingen in ABN AMRO, ASR en SNS REAAL (paragraaf 4.3). Voordat het kabinet een definitief besluit kan nemen over het starten van de verkoop van ABN AMRO en ASR, wordt bezien of de financiële sector stabiel genoeg is voor een verkoop, of de instellingen er klaar voor zijn, en of er voldoende interesse in de markt is. Over een half jaar wordt

⁹⁰ Kamerstukken I 2012/13, 33 400, nr. F.

beoordeeld of ASR echt klaar is om verkocht te worden; over ongeveer een jaar wordt dit beoordeeld voor ABN AMRO.

Ondanks het streven naar een zo volledig mogelijke risicoanalyse, is het per definitie niet mogelijk om alle impliciete risico's te beschrijven en te kwantificeren. Dit komt doordat er in principe een oneindige hoeveelheid gebeurtenissen mogelijk is die kan leiden tot schade voor de overheidsfinanciën. Daarnaast kan het onwenselijk zijn om in detail aan te geven voor welke impliciete risico's de overheid zal bijspringen, omdat hiermee de politieke verwachting kan worden gecreëerd om dat dan ook daadwerkelijk te doen. Afhankelijk van de omstandigheden is het belangrijk dat de overheid voldoende bewegingsvrijheid heeft om al dan niet in te grijpen. Vooraf is immers niet altijd te overzien welke maatregelen passend zijn.

Omdat risico's zo verschillend van aard zijn, is de manier waarop risico's worden beheerst niet eenduidig. Dit blijkt ook uit de volgende paragrafen. Een aantal risico's komt direct tot uitdrukking in de begroting; andere indirect of helemaal niet. Omdat de risico's vaak zeer verschillend van aard zijn, ook wat betreft het mogelijke budgettaire effect, is het onmogelijk om ze één op één te vergelijken of bij elkaar op te tellen. In het algemeen geldt dat hoe gezonder de overheidsfinanciën zijn, hoe beter risico's gedragen kunnen worden. Het was dan ook belangrijk dat Nederland qua overheidsfinanciën een goede uitgangspositie had toen in 2008 de crisis uitbrak. Met een relatief lage overheidsschuld en met een begrotingsoverschot bleek Nederland in staat de klappen op te vangen. Inmiddels is er sprake van een fors begrotingstekort, ligt de schuld op een aanzienlijk hoger niveau en is de toename van de schuld nog niet gekeerd. Het is daarom belangrijk om zowel de overheidsfinanciën te verbeteren als de risico's goed te beheersen.

Box 4.1.1 Het garantiekader

Het kabinet introduceert ⁹¹ een garantiekader aan de hand waarvan de komende jaren het totaal aan uitstaande risico's teruggebracht gaat worden. Er wordt gekeken naar nieuwe en bestaande regelingen. Hiermee scherpt het kabinet, mede op basis van het advies van de Commissie Risicoregelingen ⁹², het beleid ten aanzien van risicoregelingen aan.

Het garantiekader houdt het volgende in:

1. **Voor garanties en leningen is het «nee, tenzij»-beleid van kracht.** In lijn met de begrotingsregels blijven nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen getoetst worden en het toetsingskader blijft onderdeel van de besluitvorming van de ministerraad.
2. **Het uitgangspunt is dat voor alle nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen een horizonbepaling wordt opgenomen.** Daarom zullen, analoog aan de regeling voor subsidies, alle nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen een horizonbepaling bevatten. Ook voor bestaande regelingen wordt in principe een horizonbepaling opgenomen, in lijn met de regel voor subsidies. In de eerstkomende begroting (2015) zal worden vastgelegd dat regelingen over vijf jaar aflopen, tenzij het departement aantoont dat een

⁹¹ Zie ook de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Risicoregelingen (BZ/2013/446 M).

⁹² De Commissie Risicoregelingen (CRR) is een ambtelijke commissie die bestaande risicoregelingen heeft getoetst, die bij de start van het kabinet Rutte-Verhagen al bestonden. De CRR heeft onlangs een rapport uitgebracht over de risicoregelingen van het Rijk.

- langere looptijd noodzakelijk is of dat een horizonbepaling schadelijk is voor de specifieke regeling.
3. **Het kabinet zal voor nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen het toetsingskader altijd naar het parlement sturen.**
 4. **Bij nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zal er een versoering van (andere) risicoregelingen moeten plaatsvinden.** Als bij nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen het garantieplafond wordt verhoogd, of de reële risico's of de benutting toenemen, moet er elders versoerd worden.
 5. **Er komt een regel voor de afbouw van niet-gebruikte plafonds.** In de departementale begrotingen zal ieder jaar aangegeven worden hoe het meerjarige gebruik (over de afgelopen vijf jaar) zich verhoudt tot het plafond van de regeling. Als de afwijking meer dan 10 procent is, zal het plafond neerwaarts worden bijgesteld. Slappende regelingen zullen worden stopgezet.
 6. **Versoering van regelingen wordt gezien.** Het kabinet zal het komende jaar in kaart brengen of en, zo ja, hoe bestaande regelingen substantieel versoerd kunnen worden. Daarnaast zal in de toekomst regelmatig, en in ieder geval bij eventuele verlenging van de horizonbepaling de risicopremie worden geactualiseerd.
 7. **Voor grote en complexe risico's zal een *second opinion* gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicobeheersing en premiestelling.**
 8. **Nederland zal nationaal de transparantie van rapportages over risico's vergroten en zal er in Europees verband aandringen op vergelijkbare rapportagemethodes.**

Bij het toetsen van de regelingen moet rekening gehouden worden met het feit dat een deel van de risicoregelingen niet alleen door Nederland wordt bepaald. Dit geldt zonder meer voor de garanties die verstrekt zijn aan internationale instellingen zoals het IMF en de Wereldbank, en voor de Europese garanties, zoals het EFSF en het ESM. Daarnaast heeft de overheid naar aanleiding van de crisis moeten ingrijpen in de financiële sector en heeft de overheid bilaterale leningen verstrekt aan andere Europese landen. Deze regelingen zijn in principe aflopend. Ook van de uitstaande garanties is een groot deel aflopend.

In de volgende paragrafen wordt, net als in de vorige integrale risicoanalyses, de ontwikkeling van de volgende risico's in beeld gebracht:

a) Garanties en achterborgstellingen (paragraaf 4.2)

Voor garanties en achterborgstellingen heeft de overheid vooraf aangegeven de kosten voor haar rekening te nemen als er een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt. Mede door de economische crisis heeft de overheid de afgelopen jaren veel extra garanties afgegeven. Een voorbeeld hiervan zijn de Europese noodfondsen.

b) Leningen en financiële interventies (paragraaf 4.3)

Sinds de economische crisis is uitgebroken in 2008, heeft de overheid steun moeten verlenen aan de Nederlandse financiële sector en heeft bilaterale leningen verstrekt. Door deze leningen en financiële interventies zijn de risico's voor de overheidsfinanciën toegenomen.

c) Impliciete crisisgerelateerde risico's (paragraaf 4.4)

Naast de expliciete risico's die de overheid loopt op de crisisgerelateerde garanties, leningen en financiële interventies, zijn er ook impliciete risico's die voortvloeien uit de economische crisis. Voor impliciete risico's heeft de overheid nooit aangegeven deze te gaan bekostigen. Maar mochten bepaalde situaties zich voordoen, dan kan het toch gebeuren dat de overheid uiteindelijk voor deze kosten aan de lat staat.

d) Risico's bij staatsdeelnemingen (paragraaf 4.5)

De Staat bezit aandelen in verschillende bedrijven, zoals Schiphol en de Nederlandse Spoorwegen. Ook via de staatsdeelnemingen kan de overheid te maken krijgen met tegenvallers.

e) Risico's bij decentrale overheden (paragraaf 4.6)

Onder andere door de verslechterde economische situatie kunnen decentrale overheden te maken krijgen met een verslechterde financiële situatie. Ook via de decentrale overheden kunnen er dus risico's voor de overheidsfinanciën zijn.

f) Risico's bij instellingen die een publiek belang dienen (paragraaf 4.7)

Er zijn talrijke instellingen die belangrijke maatschappelijke diensten leveren op het terrein van zorg, onderwijs, sociale woningbouw, energie en infrastructuur. Hoewel er veel goed gaat, zijn er de laatste jaren diverse voorbeelden geweest van instellingen waar het mis is gegaan. Dit kan leiden tot zowel impliciete als expliciete risico's voor de overheidsfinanciën.

g) Onzekerheid in ramingen (paragraaf 4.8)

Een ander risico is dat er tegenvallers ontstaan voor de overheidsfinanciën. Het is duidelijk dat de overheid kosten maakt als er tegenvallers zijn, zoals een hogere werkloosheid en het daarmee gepaard gaande grotere beroep op de werkloosheidsuitkeringen, of een hogere rente.

h) Trendmatige ontwikkelingen (paragraaf 4.9)

Verder zijn er bepaalde trendmatige ontwikkelingen waarvan zeker is dat deze zullen leiden tot kosten voor de overheid, maar waarbij de exacte omvang van deze kosten nog onduidelijk is. Voorbeelden zijn de vergrijzing en klimaatverandering.

Box 4.1.2 Soorten risico's

Er zijn verschillende soorten financiële risico's te onderscheiden. Veel van deze risico's zijn niet alleen relevant voor de financiële sector, maar kunnen ook de overheid raken. De belangrijkste risico's zijn de volgende:

Kredietrisico

Kredietrisico is het risico dat een tegenpartij in een financieel contract niet volledig aan zijn verplichtingen kan voldoen en bijvoorbeeld een lening niet (volledig en/of op tijd) terugbetaalt. Ook kan het zijn dat er extra kosten gemaakt moeten worden om de lening alsnog terug te vorderen, of kunnen er gedeelde rente-inkomsten zijn. Via bijvoorbeeld de bilaterale leningen aan Griekenland en IJsland en via de Europese noodfondsen loopt de Nederlandse overheid kredietrisico.

Marktrisico

Marktrisico is het risico dat er verlies wordt geleden op een financiële positie als gevolg van wijzigingen in marktprijzen, zoals de rente of de wisselkoers. De centrale overheid vervult een klein deel van zijn financieringsbehoefte door leningen uit te geven in vreemde

valuta's, zoals Amerikaanse dollars. In beginsel betekent dat dat de overheid een vorm van marktrisico (namelijk valutarisico) loopt over deze leningen. Wanneer de waarde van de euro zou dalen ten opzichte van de dollar zou de overheid de leningen immers tegen een hogere prijs (in euro's gezien) moeten aflossen. Om te voorkomen dat de overheid aan dit marktrisico blootstaat, gebruikt de overheid valutaswaps. Om het renterisico te beheersen sluit de overheid renteswaps af.

Liquiditeitsrisico

Liquiditeitsrisico houdt in dat een partij die in beginsel solvabel is, op korte termijn over onvoldoende liquide middelen kan beschikken. Dat kan bijvoorbeeld komen omdat de instelling op korte termijn zijn activa niet kan verkopen (niet kan «liquideren»), of omdat de instelling geen toegang heeft tot financiële leenkanalen (bijvoorbeeld een banklening of kredietlijn). Zo kunnen bijvoorbeeld (semi)-publieke instellingen te kampen hebben met liquiditeitsproblemen, door de verplichting om onderpand te storten bij banken als bepaalde derivatencontracten een negatieve marktwarde krijgen.

Systeemrisico

Systeemrisico is het risico dat een probleem bij een partij (bijvoorbeeld een land of een bank) overslaat naar andere partijen (andere landen of andere banken), waardoor het probleem het gehele systeem raakt. De afgelopen jaren heeft de overheid veel maatregelen moeten nemen om deze systeemrisico's aan te pakken. Zo heeft de overheid steun moeten verlenen aan banken om te voorkomen dat de problemen overslaan naar andere banken en het financiële systeem nog verder onder druk komt te staan. Ook participeert Nederland in de Europese noodfondsen EFSF en ESM om daarmee te voorkomen dat de problemen in sommige landen overslaan naar andere landen, waardoor de stabiliteit in de eurozone onder druk kan komen te staan en de economie kan worden geschaad. Ook worden maatregelen ingevoerd om systeemrisico's op structurele wijze te beperken (zoals nieuwe kapitaaleisen voor financiële instellingen).

Overige risico's

Naast de vier bovengenoemde risico's zijn er ook nog andere risico's, zoals reputatierisico (het risico op reputatieschade waardoor de bedrijfsvoering wordt geschaad) en operationeel risico (het risico dat de interne processen in een organisatie mislopen).

4.2 Garanties en achterborgstellingen

Het garantieoverzicht in bijlage 8 geeft een overzicht van alle garanties waarvoor het Rijk heeft aangegeven de kosten voor zijn rekening te zullen nemen als een bepaalde situatie zich voordoet. Daarnaast bevat deze bijlage ook een overzicht van alle achterborgstellingen. Dit zijn regelingen waarbij het Rijk *indirect* garant staat. Het Rijk staat in dat geval garant voor een garantie die een waarborgfonds afgeeft. Pas als dit waarborgfonds niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, kan er een beroep worden gedaan op het Rijk. De bedragen die worden genoemd in het garantieoverzicht en de tabellen 4.2.1 en 4.2.3 in deze paragraaf geven het maximale risico voor de overheidsfinanciën weer. Het is echter niet waarschijnlijk dat dit maximale risico zich zal materialiseren.

In tabel 4.2.1 hieronder is te zien wat er totaal aan garanties uitstaat en wat de grootste garantieregelingen zijn. Met name als gevolg van de crisis is de afgelopen jaren de hoeveelheid garanties sterk toegenomen.

Tabel 4.2.1 Garanties (in miljarden euro's)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal Garanties	63,5	152,7	152,2	238,2	258,0	217,5	218,5
onder andere:							
Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF)			25,9	97,8	97,8	49,6	49,6
DNB – deelneming in kapitaal IMF	9,9	23,4	28,8	47,3	46,5	46,5	46,5
Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)					35,4	35,4	35,4
Garantie DNB						5,7	5,7
Garantie SNS REAAL						5,0	5,0
Garantie interbancaire leningen		47,1	39,0	33,2	17,2	14,1	14,1
Exportkredietverzekering	2,7	12,3	13,4	14,5	17,4	17,4	17,4
Waarborgstelling kernongevallen (WAKO)	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0
Europese Investeringsbank (EIB)	7,0	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
Borgstelling mkb-kredieten (BMKB)	1,9	2,0	2,2	2,6	2,4	2,2	2,3

In 2014 zal de garantieregeling voor interbancaire leningen aflopen. Deze regeling is in 2008 opgericht om de kredietverlening tussen banken te stimuleren. Zonder deze regeling zouden banken ook minder kredieten kunnen verstrekken aan bedrijven, waardoor de economie nog verder geschaad zou worden. Vanaf 2011 is begonnen met het uitfasen van deze regeling door in eerste instantie de voorwaarden minder aantrekkelijk te maken waaronder de banken een dergelijke garantie van de overheid konden krijgen. Ook is in december 2010 het loket voor nieuwe leningen gesloten. Hierdoor is het risico voor de overheid snel gedaald: in 2009 garandeerde de overheid nog 47,1 miljard euro aan leningen, maar in 2014 loopt de laatste gegarandeerde lening af. Omdat de laatste regeling in november 2014 afloopt wordt de garantie pas in december van 2014 in de begroting en in het garantieoverzicht afgeboekt. Dit wordt zichtbaar in de begroting van 2015. Tot dusver heeft de overheid via deze regeling geen schade opgelopen.

De grootste garantie op dit moment is de garantie die de Nederlandse overheid heeft afgegeven aan het tijdelijk Europese noodfonds EFSF, met een plafond van 97,8 miljard euro. Dit plafond wordt in de begroting vanaf 2013 verlaagd naar 49,6 miljard euro. De reden hiervoor is dat sinds oktober 2012 het permanente noodfonds ESM in werking is getreden en daarmee het voornaamste noodfonds is geworden. Het EFSF gaat vanaf juli 2013 geen nieuwe leningenprogramma's meer aan, maar blijft wel bestaan totdat de laatste lening is terugbetaald. Het EFSF verstrekt momenteel financiële steun aan Ierland, Portugal en Griekenland in het kader van de macro-economische steunprogramma's. Het EFSF blijft deze steun verstrekken totdat de huidige programma's zijn afgerond: Ierland eind 2013, Portugal juni 2014 en Griekenland december 2014. Omdat het EFSF geen nieuwe leningen meer verstrekt, wordt het garantieplafond van het EFSF op de begroting verlaagd naar 49,6 miljard euro.⁹³

Het ESM-verdrag is in oktober 2012 in werking getreden. Het maatschappelijk kapitaal van het ESM bestaat uit een deel volgestort en een deel oproepbaar kapitaal. Het volgestort kapitaal zullen lidstaten in vijf termijnen storten. In 2014 zal Nederland, net als de andere eurolanden, de laatste kapitaalstorting doen zodat het volgestort kapitaal van het ESM op

⁹³ Dit garantieplafond bestaat uit de benodigde geraamde garanties voor de huidige programma's van Ierland, Portugal en Griekenland en de benodigde geraamde garantie voor het aanhouden van de kasreserve van het EFSF, waarmee tevens de garantie is gegeven voor het rente-uitstel van Griekenland op EFSF leningen (zie verslag van de eurogroep van 26 november, d.d. 28 november 2012, Kamerstukken II 2012/13, 21 501-07, nr. 972 en verslag van de Ecofin Raad en eurogroep van 12 en 13 december 2012, d.d. 20 december 2012, Kamerstukken II 2012/13, 21 501-07 nr. 981).

80 miljard euro uitkomt. Nederland zal in de tweede helft van 2013 en in 2014 nog twee stortingen doen van 915 miljoen euro, waardoor Nederland in totaal voor 4,6 miljard euro heeft bijgedragen aan het volgestort kapitaal van het ESM. Daarnaast kent het ESM een oproepbaar kapitaal van 620 miljard euro. Daartoe heeft Nederland, zoals in tabel 4.2.1 te zien is, voor 35,4 miljard euro aan garanties afgegeven. De Eurogroep heeft in juni 2013 een akkoord bereikt over de vormgeving van het ESM-instrument voor directe herkapitalisatie van banken in de eurozone. Met het instrument kunnen banken directe steun ontvangen vanuit het ESM in plaats van via de overheden van aanvragende lidstaten. Hiermee wordt bijgedragen aan het verbreken van de vicieuze cirkel, door de verwevenheid tussen kwetsbare overheden en kwetsbare banken af te zwakken.

Het feitelijke risico dat de overheid loopt op de Europese noodfondsen is lager dan de bedragen in de tabel en het garantieoverzicht, omdat deze fondsen nog niet voor het maximale bedrag leningen hebben verstrekt. Tabel 4.2.2 geeft een overzicht van de benutting van de totale uitleencapaciteit van de vier Europese instrumenten waarmee leningen verstrekt kunnen worden aan eurolanden (EFSF, ESM, EFSM) en aan andere EU-lidstaten (BOP-faciliteit of betalingsbalansfaciliteit). De tabel laat zien dat van het EFSF, het ESM en de betalingsbalansfaciliteit op dit moment ruim minder dan de helft van de uitleencapaciteit benut is. Van het EFSM is zo'n 80 procent van de capaciteit benut.

Tabel 4.2.2 Benutting van uitleencapaciteit (in miljarden euro)				
	EFSF	ESM	EFSM	BOP-faciliteit
Capaciteit instelling				
Totale uitleencapaciteit	440,0	500,0	60,0	50,0
Benutting instelling	188,4	109,0	48,5	16,0
waarvan:				
Uitstaande bedragen	168,5	44,4	43,8	13,4
Toegezegd, maar niet uitgekeerd	18,9	64,6	4,7	2,6

Een nieuwe regeling in het garantieoverzicht is de garantie van 5 miljard euro voor de vastgoedbeheerorganisatie die opgericht is bij de nationalisatie van SNS REAAL. Bij de nationalisatie van SNS REAAL is besloten om de vastgoedportefeuille van SNS REAAL onder te brengen in een aparte vastgoedbeheerorganisatie, die als doel heeft deze vastgoedportefeuille zo efficiënt mogelijk af te bouwen. Deze vastgoedbeheerorganisatie moet echter eerst eigenaar worden van deze vastgoedportefeuille door deze te kopen van SNS REAAL. Hiertoe zal de organisatie naar verwachting financiering aantrekken met behulp van een overheidsgarantie. Met de afbouw van de vastgoedportefeuille zal de uitstaande financiering afnemen, en daarmee ook het garantiebedrag. Opvallend is dat deze garantie al volledig in de schuld cijfers is verwerkt en de overheidsschuld is dus met 5 miljard euro toegenomen door deze garantie. Of een garantie moet worden verwerkt in de overheidsschuld bepaalt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Eurostat. Alleen bij de verstrekte EFSF-leningen is eerder bepaald dat deze garantie een effect moet hebben voor de schuld cijfers. Het Nederlandse aandeel in de leningen die het EFSF heeft verstrekt aan Ierland, Portugal, en Griekenland is dus ook al verwerkt in de schuld cijfers. Als deze landen hun schuld aan het EFSF weer aflossen, dan zal dit er ook toe leiden dat de Nederlandse overheidsschuld daalt.

Een andere nieuwe regeling in het garantieoverzicht is de garantie aan. De Nederlandsche Bank (DNB) van 5,7 miljard euro. In het kader van de uitvoering van het gemeenschappelijke monetaire beleid in het eurogebied, voeren de centrale banken van het Eurosysteem monetaire beleidstransacties met wederpartijen uit. Als gevolg van het onconventioneel monetair beleid is DNB's exposure toegenomen, en daarmee ook de door haar te lopen financiële risico's. De risico's die DNB op de zogeheten crisisgerelateerde activa loopt, worden afgedekt met een garantie. De activa die onder de garantie vallen zijn: (i) verhandelbare schuldbewijzen die in de periode tot en met mei 2012 door (Nationale Centrale Banken (NCB's) die deel uitmaken van) het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) zijn gekocht in het kader van het *Securities Market Programme* (SMP; zie ook paragraaf 4.4) en (ii) vorderingen van (NCB's die deel uitmaken van) het ESCB op bancaire instellingen en NCB's in landen die per 31 december 2012 een rating lager dan *Investment Grade* hadden bij twee of meer van de volgende *rating agencies*: Standard & Poor's, Moody's en Fitch. Dit zijn Cyprus, Griekenland en Portugal.^{94, 95} De garantie is tijdelijk en wordt in beginsel voor 5 jaar verstrekt, maar wordt verlengd wanneer DNB op de onder de garantie vallende activa nog een risico loopt en dit risico niet kan opvangen met het eigen vermogen (in welk geval sprake is van een buffertekort). Zonder de garantie was DNB genoodzaakt een voorziening te creëren hetgeen tot een navenant lagere winstuitkering aan de Staat zou hebben geleid. Bij het verstrekken van de garantie was het totale risico op de DNB balans 13,5 miljard euro. Op basis van de meest recente informatie blijkt dat het risico is gedaald naar 11,3 miljard euro. De daling van het risico komt voornamelijk door vroegtijdige aflossingen in de monetaire kredietverlening (*Open Market Operations, OMO*) en aflossingen onder het SMP.

In het aanvullend beleidspakket, zoals beschreven in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 3, zijn maatregelen aangekondigd om investeringen door het bedrijfsleven te stimuleren. De verruiming van de garantieregelingen Borgstelling MKB (BMKB) en de Garantiefaciliteit Ondernemingsfinanciering (GO) maken hier deel van uit.

De BMKB is bedoeld voor bedrijven die te weinig zekerheden (onderpand) kunnen bieden aan een bank. Via de BMKB staat de overheid borg voor het deel van de lening waar het bedrijf geen onderpand voor heeft. De bank kan voor dat deel dus terugvallen op de overheid. Om de kredietverlening aan het mkb te stimuleren worden de voorwaarden voor de BMKB tot eind 2014 verruimd. De maximale borgstelling wordt verhoogd van 1 miljoen euro naar 1,5 miljoen euro en het percentage waarvoor de overheid borg staat wordt verhoogd van 45 procent naar 67,5 procent (met een maximum borgstelling van 200.000 euro), zoals nu al voor starters geldt. Ter afdekking van de extra risico's als gevolg van de tijdelijke verruiming van de regeling zal een extra storting van 5 miljoen euro in de begrotingsreserve worden gedaan.

De Garantie Ondernemersfinanciering (GO) is bestemd voor ondernemers die krediet willen aantrekken bij banken en is gericht op (middel)grote ondernemingen. In het Regeerakkoord is deze regeling reeds structureel

⁹⁴ Zie ook de brieven aan de Eerste Kamer en beantwoording van vragen van de Tweede Kamer over de garantie aan De Nederlandsche Bank (Kamerstukken I 2012/13, 33 548, nr. A, Kamerstukken I 2012/13, 33 548, nr. E en Kamerstukken II 2012/13, 33 548, nr. 4).

⁹⁵ Onder deze vorderingen vallen ook de Eurosysteem Target2-vorderingen. Het gaat daarbij om vorderingen op de ECB en niet op andere centrale banken. DNB kan indirect geraakt worden door de risico's waaraan de ECB blootstaat. Dergelijke risico's kunnen zich voordoen wanneer een land met een negatief Target2-saldo het eurogebied verlaat en de centrale bank van het betreffende land haar verplichtingen niet kan nakomen.

gemaakt met een garantieplafond van 400 miljoen euro per jaar, en in het aanvullende pakket is aangekondigd dat de regeling nu ook tijdelijk opengesteld wordt voor niet-banken. De maximumgarantie wordt tot eind 2014 verhoogd van 25 miljoen euro naar 75 miljoen euro. Hierdoor ontstaat er extra bedrijfsfinanciering. Deze maatregel leidt niet tot een toename van de maximale garantieverplichtingen, omdat het extra gebruik van de regeling wordt opgevangen binnen het plafond van de regeling. Er is immers momenteel sprake van onderbenutting. Bovendien gaat het om een tijdelijke maatregel, bedoeld ter ondersteuning van de bedrijfsfinanciering, zodat bedrijven de middelen hebben om te kunnen ondernemen. De verruiming van de regeling leidt tot een tijdelijk hoger risico als gevolg van het extra gebruik van de regeling ten opzichte van de onderbenutting op dit moment. Omdat de GO een kostendekkende regeling is, nemen de premieontvangsten door het extra gebruik tijdelijk toe. Deze premieontvangsten worden opgespaard in een begrotingsreserve om eventuele schades te dekken.

Box 4.2.1 Hoe worden risico's afgedekt?

In de begrotingsregels staat dat de risico's voor de overheid die voortvloeien uit garanties en andere risicoregelingen, op kostendekkende wijze geprijsd moeten worden. Dit houdt in dat het betreffende vakdepartement in principe een kostendekkende premie moet vragen. Voor nieuwe regelingen moeten de premieontvangsten worden gereserveerd in een begrotingsreserve met het doel om mogelijke toekomstige schades op te vangen.

Garanties en risicoregelingen zijn voor rekening van het vakdepartement. Wanneer zich schade voordoet, dan moet dit in beginsel door het betreffende departement gedekt worden binnen de eigen begroting. Door een kostendekkende premie te vragen voor garanties en andere risicoregelingen kan het vakdepartement «sparen» voor het risico dat dergelijke regelingen met zich meebrengen. Dit spaargeld levert ruimte op onder het uitgavenkader, en om te voorkomen dat deze ruimte wordt uitgegeven aan andere doeleinden, worden de premieontvangsten gestort in een begrotingsreserve.

Garanties en andere risicoregelingen die samenhangen met de financiële crisis zijn niet relevant voor het uitgavenkader (begrotingsregel 24). De ontvangsten (premies) en uitgaven (schades) uit hoofde van deze regelingen zijn eveneens niet relevant voor het uitgavenkader. Premieontvangsten worden bij crisisgerelateerde regelingen dan ook niet in een begrotingsreserve gestort, maar worden ingezet voor tekortverbetering. Een begrotingsreserve is immers bedoeld om te voorkomen dat er door de premieontvangsten ruimte ontstaat onder het uitgavenkader. Dit probleem doet zich bij crisisgerelateerde regelingen niet voor, omdat deze niet relevant zijn voor het uitgavenkader. Analooq hieraan komen de schades direct ten laste van het saldo, en beïnvloeden het uitgavenkader niet. Door premieontvangsten te gebruiken om het tekort te reduceren, worden er buffers opgebouwd in het saldo om een verslechtering van het saldo als gevolg van schades op te vangen.

In tabel 4.2.3 zijn de achterborgstellingen opgenomen die het Rijk heeft afgegeven. De in de tabel genoemde achterborgstellingen voor het Waarborgfonds Eigen Woningen (Nationale Hypotheekgarantie, NHG) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) zijn niet alleen van het Rijk, maar zijn gezamenlijke achterborgstellingen van het Rijk en gemeenten. Het risico ligt voor 50 procent bij het Rijk en voor 50 procent bij die gemeenten, waarin de bij het WSW aangesloten corporaties

werkzaam zijn. Vanaf 1 januari 2011 geldt dat voor nieuwe contracten die met NHG worden afgesloten, de achtervang van gemeenten is komen te vervallen.

Tabel 4.2.3 Achterborgstellingen (in miljarden euro) ¹						
	2008	2009	2010	2011	2012	Buffer- kapitaal
Totaal Achterborgstellingen	177,7	192,7	220,2	231,2	250,4	1,5
waarvan:						
Stichting Waarborgfonds Zorg	7,7	8,1	8,4	8,7	8,9	0,2
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	71,7	75,8	85,3	86,3	87,4	0,5
Waarborgfonds Eigen Woningen (NHG)	98,3	108,9	126,4	136,2	154,1	0,8

¹ Voor de achterborgstellingen zijn alleen realisatiegegevens (tot en met 2012) beschikbaar.

De omvang van de achterborgstellingen is sterk toegenomen, en dit wordt met name verklaard door de tijdelijke verhoging van de NHG-grens van 265.000 naar 350.000 euro. Per 1 juli 2013 is de NHG-grens verlaagd naar 290.000 euro. Hierdoor zal de achterborgstelling voor het WEW minder hard stijgen. Per 1 juli 2014 zal de NHG-grens weer worden verlaagd naar het oorspronkelijke niveau van 265.000 euro. Vanaf 1 juli 2016 zal de NHG-grens verder worden verlaagd naar 225.000 euro.

De waarborgfondsen hebben een buffer die als eerste aangesproken moet worden om eventuele schades op te vangen, voordat het Rijk kan worden aangesproken. Daarnaast is er bij het WSW en Waarborgfonds Zorg (WfZ) sprake is van een obligoverplichting. Dit houdt in dat deelnemers in het fonds onderling voor elkaar garant staan, en daarmee voor het fonds. Er wordt pas een beroep gedaan op de obligoverplichting, als het opgebouwde buffervermogen onvoldoende is om verplichtingen na te komen. De gemeenten en het Rijk hoeven dus pas renteloze leningen te verstrekken aan deze waarborgfondsen, als het buffervermogen en de obligoverplichting samen niet genoeg zijn om aan de verplichtingen te voldoen.

Aanvullend hierop geldt bij het WSW dat woningcorporaties die in financiële problemen verkeren eerst een beroep kunnen doen op saneringssteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Indien het CFV onvoldoende in staat is woningcorporaties in problemen te saneren, kan het buffervermogen van het WSW worden aangesproken. Pas in allerlaatste instantie kan een beroep worden gedaan op de achterborgstelling van het Rijk en de gemeenten.

Voor deze drie waarborgfondsen geldt ook dat er sprake is van substantieel onderpand. Bij de NHG betaalt het WEW, onder bepaalde voorwaarden, de restschuld die overblijft na gedwongen verkoop van een huis met een door de NHG gegarandeerde hypotheek. In de tabel en het garantieoverzicht zijn echter de volledige hypotheekbedragen opgenomen. Dit bedrag komt echter pas voor rekening van het WEW als de huizenprijzen zouden dalen tot nul euro. Bij het WSW en WFZ is er onderpand in de vorm van woningen en ziekenhuizen. Ook voor het WSW en het WFZ is het dus zeer onwaarschijnlijk dat de volledige bedragen die genoemd worden in de tabel en het garantieoverzicht volledig voor rekening komen van de overheid.

Garanties en achterborgstellingen brengen risico's met zich mee voor de overheidsfinanciën, die grote budgettaire gevolgen kunnen hebben. Het is dan ook van groot belang om deze risico's goed te beheersen. Om die reden heeft het kabinet in de begrotingsregels (regel 25) opgenomen dat

het een «nee, tenzij»-beleid hanteert ten aanzien van nieuwe en aanpassingen in bestaande garanties en andere risicoregelingen. Er wordt terughoudendheid betracht bij het afgeven van nieuwe garanties en achterborgstellingen, en risico's moeten op kostendekkende wijze geprijsd worden. Toetsing van garantiëvoorstellen gebeurt aan de hand van een toetsingskader dat onder meer 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.

Doordat de overheid de afgelopen jaren maatregelen heeft moeten nemen tegen grote systeemrisico's, is de hoeveelheid garanties en achterborgstellingen sterk toegenomen; dit ondanks de terughoudendheid die betracht wordt ten aanzien van deze regelingen. Daarom heeft de Commissie Risicoregelingen een aantal aanbevelingen gedaan om het risicobeleid van het Rijk aan te scherpen. Het kabinet heeft, mede naar aanleiding van deze aanbevelingen en een advies van de Algemene Rekenkamer, een garantiekader ontwikkeld om de risico's beheersbaar te houden (zie box 4.1.1).

4.3 Leningen en financiële interventies

Ook de steun aan de Nederlandse financiële sector en bilaterale leningen staan in de begroting. Het is duidelijk dat de overheid hierover risico loopt. Hoewel deze leningen en financiële interventies in principe zullen worden terugbetaald, is het nooit uit te sluiten dat Nederland dit geld niet volledig of pas op een later moment terugkrijgt. Om dit risico zo veel mogelijk te beperken gaan leningen en kapitaalinjecties doorgaans gepaard met strikte voorwaarden en monitoring. Zo is de bilaterale lening aan Griekenland in tranches uitgekeerd. Ook de leningen van bijvoorbeeld het EFSF, het ESM en het IMF worden in tranches uitgekeerd. Landen krijgen alleen een nieuwe tranche als het IMF, de Europese Commissie, en de ECB hebben vastgesteld dat deze landen voldoen aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in het leningenprogramma, zoals het doorvoeren van bezuinigingen en hervormingen. Ook is de steun aan financiële instellingen zodanig vormgegeven dat zij een prikkel hebben om de steun zo snel mogelijk terug te betalen. Zowel de leningen aan de landen als de steun aan de financiële sector zijn tijdelijk. Deze worden dus zodra het mogelijk is afgebouwd. Alleen de deelneming in het noodfonds ESM is permanent.

De monitor financiële interventies in de Miljoenennota (bijlage 7) geeft een overzicht van de mogelijke budgettaire gevolgen van deze leningen en financiële interventies. Hierbij is van belang dat deze leningen en financiële interventies, in tegenstelling tot de meeste garanties en achterborgstellingen, al verwerkt zijn in de overheidsschuld. Om ABN AMRO/Fortis te kunnen kopen en leningen te kunnen verstrekken aan de financiële sector en Griekenland, heeft Nederland namelijk geld moeten lenen op de financiële markten. Hierdoor zijn deze leningen al volledig opgenomen in de huidige bruto schuld cijfers. Hoewel er een risico bestaat dat Nederland dit uitgeleende geld niet volledig terugkrijgt, zal het afschrijven op deze leningen dus niet leiden tot een hogere overheids-schuld. Wel zal de schuld in een dergelijke situatie minder dalen dan verwacht. Daarnaast zal de afschrijving tot uitdrukking komen in de overheidsbalans die het CBS één keer per jaar publiceert, omdat de bezittingen van de overheid (namelijk de vorderingen op deze partijen) in dat geval zullen dalen.

Naar aanleiding van de financiële crisis heeft de overheid verscheidene maatregelen moeten nemen, zoals te zien is in tabel 4.3.1. Zo is de overheid deelnemingen aangegaan door ABN AMRO, ASR en SNS REAAL te nationaliseren en kapitaal te storten in het permanente Europese noodfonds ESM. De overheid heeft leningen verstrekt aan het voormalige Fortis, IJsland en Griekenland. Sinds 2008 heeft de overheid ook kapitaalinjecties gedaan (core-tier-1-securities) in Aegon, SNS REAAL en ING, en heeft de overheid ING gesteund door het economische eigendom van de hypotheekportefeuille over te nemen (ING back up). Daarnaast verstrekt de overheid niet-crisisgerelateerde leningen, zoals de studiefinanciering. In tabel 4.3.1. hieronder zijn de risico's die de overheid loopt op deze leningen en financiële interventies weergegeven.

Tabel 4.3.1 Uitstaande leningen en financiële interventies (in miljarden euro's)¹							
Instrument	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal deelnemingen	23,3	26,9	28	28	29,8	34,4	35,3
waarvan:							
ABN AMRO, ASR, RFS	23,3	26,9	28	28	28	28	28
ESM					1,8	3,7	4,6
SNS REAAL						2,2	2,2
Vastgoedbeheerorganisatie						0,5	0,5
Totaal leningen en vorderingen	65,8	30,3	29,4	31,2	32,9	35,6	36,5
waarvan crisisgerelateerd:							
Fortis	44,3	7,8	4,6	3,8	3,8	3,8	3,6
IJsland	1,3	1,3	1,3	1	0,8	0,8	0,8
Griekenland			1,2	3,2	3,2	3,2	3,2
SNS REAAL						1,1	1,1
waarvan niet-crisisgerelateerd:							
Studiefinanciering	13,6	15,4	16,9	18,3	19,8	21,2	22,6
Overige niet-crisisgerelateerde leningen	6,6	5,8	5,4	4,9	5,3	5,5	5,2
Totaal core-tier-1-securities	13,8	7,6	7,1	3,6	2,3	1,5	0,8
waarvan:							
Aegon	3	2	1,5				
SNS REAAL	0,8	0,6	0,6	0,6			
ING	10	5	5	3	2,3	1,5	0,8
ING back up (vordering)		18,4	16,4	13,9	11,1	8,8	7,3

¹ bedragen exclusief financieringslasten

Ten opzichte van de vorige Miljoenennota staat er in de tabel één nieuwe deelneming. Dit is de nationalisatie van SNS REAAL die begin 2013 heeft plaatsgevonden. Te zien is dat de overheid voor 2,2 miljard euro aan nieuwe kapitaalinjecties heeft verschaft aan SNS REAAL en dat de overheid 0,5 miljard euro in de nieuwe vastgoedbeheerorganisatie zal steken. Daarnaast heeft de Staat voor 1,1 miljard euro aan overbruggingskrediet verstrekt aan SNS REAAL. De overheid zal ook een garantie van maximaal 5,0 miljard euro moeten afgeven aan de nieuwe vastgoedbeheerorganisatie.⁹⁶ Dit is niet zichtbaar in tabel 4.3.1, maar wel in de eerdere tabel 4.2.1 waarin de grootste garanties zijn weergegeven en in het garantieoverzicht (bijlage 8).

Wat betreft de deelnemingen in ABN AMRO, ASR en SNS REAAL heeft het kabinet onlangs een brief gestuurd naar de Tweede Kamer over de toekomstplannen en verkoopopties voor deze instellingen.⁹⁷ Deze financiële instellingen kunnen verkocht worden als aan de volgende

⁹⁶ Zie ook de brief aan de Tweede Kamer over de nationalisatie van SNS REAAL (Kamerstukken II 2012/13, 33 532, nr. 1).

⁹⁷ Zie ook motie van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 532, nr. 14) en de Kamerbrief over toekomstplannen en verkoopopties ABN Amro, ASR en SNS REAAL (FIN/2013/395).

criteria wordt voldaan: de financiële sector dient voldoende stabiel te zijn, de markt moet klaar zijn voor de beoogde transacties en de betrokken instellingen moeten klaar zijn voor de beoogde vorm van verkoop en afwikkeling. Daarnaast wordt ernaar gestreefd om zo veel als mogelijk van het kapitaal dat door de overheid in de financiële instellingen is gestoken terug te verdienen. Hierbij is het belangrijk te onderkennen dat er bij de keuze voor het moment of de momenten van daadwerkelijke verkoop een zekere uitruil is tussen opbrengst en risico. Hoe langer gewacht wordt met een verkoop, hoe hoger in potentie de opbrengst, maar ook hoe hoger het risico dat deze opbrengst niet wordt gerealiseerd. Er heerst nog onzekerheid in de markt, de instellingen moeten zich nog verder voorbereiden en de situatie van voldoende stabiliteit voor een verkoop is nog niet bereikt. Er wordt de komende tijd verder gewerkt om de onzekerheden weg te nemen en de stabiliteit te versterken en de instellingen voor te bereiden op een verkoop. Daarom zal, voordat een definitief besluit wordt genomen over het starten van de verkoop van ABN AMRO en ASR, worden gezien of de financiële sector voldoende stabiel is voor een verkoop, of de instellingen er klaar voor zijn en of er voldoende interesse in de markt is. Over een half jaar wordt beoordeeld of ASR daadwerkelijk klaar is voor verkoop; over ongeveer een jaar wordt dit beoordeeld voor ABN AMRO. De bankensector is door de financiële crisis grondig veranderd. Banken nemen minder risico's dan ten tijde van de aankoop en moeten meer kapitaal aanhouden voor de risico's die ze lopen. Dit heeft, zoals beoogd, geleid tot een grotere stabiliteit van de financiële sector. Daarom dient op basis van de huidige waarderingen van ABN AMRO en ASR er rekening mee te worden gehouden dat de kapitaaluitgaven niet worden terugverdiend. Wat betreft SNS REAAL wordt nog gezien hoe het beheer hiervan door NLFI ⁹⁸ is vorm te geven, opdat dit niet strijdig is met de mededingingsregels. Hierover vindt overleg plaats tussen NLFI en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De verkoopmogelijkheden voor SNS REAAL zijn afhankelijk van het besluit van de Europese Commissie over het ingediende herstructureringsplan. Daarom kan voor SNS REAAL nog geen keuze worden gemaakt over de wijze van verkoop.

Wat betreft de deelneming in het permanente noodfonds ESM is relevant dat, zoals ook gemeld in paragraaf 4.2, Nederland in de tweede helft van 2013 en in 2014 nog twee stortingen zal doen van 915 miljoen euro, waardoor Nederland in totaal voor 4,6 miljard euro heeft bijgedragen aan het volgestort kapitaal van het ESM. Er zijn geen verdere kapitaalstortingen voorzien.

De eerste lening in de tabel is de lening aan Fortis. Een groot deel van de verstrekte leningen aan Fortis is inmiddels afgelost. In 2014 zal 200 miljoen euro worden afgelost. De overige aflossingen vinden grotendeels plaats in de jaren tot en met 2017. Hierdoor komt de totale vordering eind 2014 uit op 3,6 miljard euro. Sinds de fusie van Fortis Nederland met ABN AMRO (juli 2010) heeft de Nederlandse overheid overigens een vordering op ABN AMRO.

De tweede lening in de tabel is de lening die de overheid heeft verstrekt aan IJsland toen Icesave in de problemen kwam en Nederlandse depositohouders hun geld dreigden te verliezen. Inmiddels is van de ruim 1,3 miljard euro die De Nederlandsche Bank namens de overheid aan de depositohouders heeft uitgekeerd circa 50 procent uit de failliete boedel van Landsbanki teruggekomen. IJsland en de curatoren van Landsbanki

⁹⁸ De zelfstandige beheersorganisatie die o.a. de aandelen in ABN AMRO en ASR beheert en is opgericht naar aanleiding van motie Weekers c.s. (Kamerstukken II, 2008–2009, [31 965](#), nr. 7).

hebben de verwachting uitgesproken dat de boedel voldoende middelen bevat om ook het resterende deel van de hoofdsom te voldoen.

De derde lening in de tabel is de bilaterale lening die de overheid aan Griekenland heeft verstrekt (onder de zogenoemde *Greek Loan Facility*). Het totale bedrag van de bilaterale leningen die Nederland heeft verstrekt aan Griekenland is 3,2 miljard euro. Naast deze bilaterale leningen krijgt Griekenland ook leningen van het tijdelijke Europese noodfonds EFSF en het IMF. Op verschillende manieren neemt Nederland dus deel aan leningenprogramma's aan andere landen.

Niet alle leningen die door de overheid worden verstrekt, zijn crisisgerelateerd. Immers, op het terrein van de leningen is het stelsel van de studiefinanciering veruit de grootste regeling met ongeveer 20 miljard euro aan studieleningen, waarvan circa 9 miljard euro aan voorwaardelijke leningen die omgezet zullen worden in een gift bij het behalen van het diploma. De overheid loopt het risico dat de student later zijn lening niet (volledig) terugbetaalt. Dit risico heeft betrekking op de leningen waarop wordt afgelost en waarvan de aflossing binnen twee jaar start en is door het CPB bepaald op circa 12 procent.⁹⁹ Het ministerie van OCW houdt hier rekening mee door binnen de begroting geld te reserveren om deze kosten te dekken. Er is dus enkel sprake van een ramingsrisico, omdat de mate van kwijschelding niet met zekerheid te voorspellen is. Mochten de kosten hoger zijn dan verwacht, dan dekt het ministerie van OCW deze alsnog binnen de eigen begroting.

Daarnaast heeft de overheid in 2008 kapitaalinjecties moeten verrichten ten behoeve van verschillende financiële instellingen. Aegon heeft deze kapitaalinjecties inmiddels volledig terugbetaald.

Wat betreft SNS REAAL is relevant dat de overheid bij de nationalisatie van SNS REAAL 0,8 miljard euro heeft moeten afschrijven op de eerder verleende kapitaalinjectie, bestaande uit 565 miljoen euro hoofdsom en 50 procent boeterente. In tegenstelling tot Aegon zal SNS REAAL dit bedrag dus niet terugbetalen.

ING heeft in 2008 een kapitaalinjectie van 10 miljard euro ontvangen. Conform het met ING afgesproken aflossingsschema wordt voorzien dat ING in 2014 1,125 miljard euro terugbetaalt (waarvan 750 miljoen euro hoofdsom en 375 miljoen euro aflospremie en couponnen). Met deze aflossing in 2014 daalt het nog uitstaande bedrag naar 750 miljoen euro. ING zal dit bedrag aflossen door een betaling van 1,125 miljard euro in 2015. Voor elke aflossing dient DNB nog wel goedkeuring te verlenen om te waarborgen dat de beoogde terugbetaling prudentieel verantwoord is. ING zal de aflossing versnellen indien financiële omstandigheden dit toelaten.¹⁰⁰

Tot slot heeft de overheid ING gesteund door het economische eigendom van een Amerikaanse gesecuritiseerde hypotheekportefeuille over te nemen (ING *illiquid asset* back-upfaciliteit). Hoewel de omvang van deze portefeuille inmiddels is teruggelopen, loopt de overheid nog het risico dat er verliezen uit deze portefeuille voortvloeien.

⁹⁹ CPB notitie, «Aflossing studieschuld bij sociaal leenstelsel», 7 juni 2013.

¹⁰⁰ Zie ook de brief aan de Tweede Kamer over het akkoord tussen de overheid, ING, en de Europese Commissie (Kamerstukken II 2012/13, 31 371, nr. 372).

4.4 Impliciete crisisgerelateerde risico's

De bovengenoemde garanties, leningen en financiële interventies laten zien dat er veel expliciete risico's voortvloeien uit de Europese schulden-crisis en de financiële sector. Echter, er zijn ook impliciete crisisgerelateerde risico's, die niet direct in de begrotingen tot uitdrukking komen.

Europa

De risico's die voortvloeien uit de Europese schulden-crisis, zijn zowel expliciet als impliciet. Expliciete risico's zijn bijvoorbeeld de door Nederland afgegeven garanties aan de Europese noodfondsen EFSF en ESM. Voordat deze noodfondsen waren opgericht, waren dit impliciete risico's. De afgelopen jaren is gebleken dat het steunen van andere landen in de eurozone soms noodzakelijk kan zijn, omdat anders de stabiliteit in de eurozone onder druk kan komen te staan en de economie kan worden geschaad.

Niet alleen de eurolanden hebben crisismaatregelen genomen, maar ook de Europese Centrale Bank (ECB). Belangrijke instrumenten van de ECB daarbij zijn de opkoopprogramma's voor staatsobligaties, het zogenoemde *Securities Market Programme* (SMP) en de opvolger daarvan die ongelimiteerd is, de *Outright Monetary Transactions* (OMT). De ECB heeft het OMT nog niet ingezet, maar het SMP wel. Zo heeft de ECB onder het SMP tussen mei 2010 en februari 2012 voor ruim 200 miljard euro aan staatsobligaties gekocht van Ierland, Griekenland, Spanje, Italië en Portugal. Sindsdien hebben er geen aankopen onder het SMP meer plaatsgevonden en neemt de SMP-portefeuille langzaam af, doordat aangekochte staatsobligaties aflopen. Het SMP is nu een afgesloten programma. De huidige stand van de SMP-portefeuille als geheel is 190,5 miljard euro.

Bij de uitvoering van het monetaire beleid verstrekt de ECB leningen aan banken via zogenoemde *main refinancing operations* (MRO) en *longer-term refinancing operations* (LTRO). In het kader van de crisis heeft de ECB het gebruik van deze instrumenten substantieel vergroot en het raamwerk voor onderpand verruimd. Ook op deze leningen loopt de ECB risico, al staat hier wel onderpand tegenover. De ECB heeft in december 2011 en februari 2012 voor in totaal 1.018 miljard euro aan 3-jaars LTRO leningen verstrekt. In 2013 zijn banken begonnen met het terugbetalen van de leningen in het kader van de 3-jaars LTRO. Inmiddels is ongeveer 331,1 miljard euro van deze leningen terugbetaald aan de ECB.

De risico's die de ECB loopt op deze maatregelen komen ook via de garantie aan DNB bij de Nederlandse overheid terecht naar rato van het Nederlandse aandeel in de ECB, zijnde 5,7 procent, zoals ook beschreven is in paragraaf 4.2. De activa die onder de garantie vallen zijn de staatsobligaties die aangekocht zijn onder het SMP en de leningen die verstrekt zijn aan bancaire instellingen in Griekenland, Cyprus en Portugal (met name LTRO-leningen). Het zijn overigens voornamelijk banken uit andere landen geweest die onlangs hun LTRO-leningen hebben afgelost.¹⁰¹

De afgelopen jaren zijn er veel maatregelen genomen om de impliciete en expliciete risico's in Europa te verminderen. Zo zijn de Europese begrotingsregels veel strenger gemaakt en is er een onevenwichtigheden-

¹⁰¹ Zie ook de brieven aan de Eerste Kamer en beantwoording van vragen van de Tweede Kamer over de garantie aan De Nederlandsche Bank (Kamerstukken I 2012/13, 33 548, nr. A, Kamerstukken I 2012/13, 33 548, nr. E en Kamerstukken II 2012/13, 33 548, nr. 4).

procedure opgericht. Deze procedures zijn bedoeld om te voorkomen dat landen grote economische problemen krijgen en hun overheidsfinanciën laten ontsporen. Ook zijn er maatregelen genomen om de Europese financiële sector te versterken. Dit wordt hieronder bij het onderdeel *Financiële sector* beschreven.

Door deze maatregelen neemt de kans af dat ingrijpen via de Europese noodfondsen en door de ECB nodig is. Echter, als de Europese schulden-crisis toch nog verder verergert, dan kan het nodig blijken om nog extra maatregelen te nemen. Er kunnen dan ook nog via andere kanalen verliezen bij de ECB ontstaan, zoals via het betalingssysteem Target2 ¹⁰². Naast de expliciete risico's die voortvloeien uit de Europese noodfondsen en de garantie aan DNB, zijn de Europese impliciete risico's voor de overheidsfinanciën dus nog niet verdwenen.

Financiële sector

Tijdens de financiële crisis is gebleken dat solvabiliteitsproblemen in de financiële sector een groter risico voor de overheidsbegroting kunnen vormen dan tot dan toe werd aangenomen. Enkele banken waren zo verweven met de rest van de financiële sector, dat een faillissement van een van deze zogenoemde systeemrelevante banken de stabiliteit van het financiële systeem in gevaar kon brengen. Elders bleek dat problemen bij overheden op banken kunnen overslaan. Dit komt doordat banken vaak veel geld hebben uitgeleend aan de eigen overheid. Ook kan het verlies van vertrouwen in de kredietwaardigheid van een land gepaard gaan met een verlies van vertrouwen in de financiële sector van dat land.

Bovendien werd duidelijk dat de instrumenten waarover de overheid tot dan toe beschikte om problemen in de financiële sector aan te pakken, op belangrijke punten ontoereikend waren. In het bijzonder waren er te weinig of geen instrumenten om een instelling die in de problemen komt via een begeleid faillissement te ontmantelen en waar nodig de continuïteit van essentiële functies te verzekeren, zonder dat hierdoor de financiële stabiliteit in het geding komt of de overheid banken met belastinggeld overeind moet houden. Hierdoor zag de Nederlandse overheid, net als de overheden in vele andere Europese landen, zich genoodzaakt op ongekende schaal te interveniëren in de financiële sector. Dit heeft de financiële positie van veel overheden flink verslechterd.

Mede om deze reden wordt er veel aan gedaan om de risico's uit de financiële sector voor de Staat in te perken. Gegeven het grensoverschrijdende karakter van de sector gebeurt dat op nationaal, Europees en internationaal niveau. Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen als de versterking van kapitaalbuffers van banken en additionele buffervereisten voor systeemrelevante banken, het opstellen van *living wills*, ex-antefinanciering van het depositogarantiestelsel, de *Recovery and Resolution Directive* (RRD-richtlijn, die onder meer *bail-in* introduceert) en het werk aan een bankenunie, waaronder gezamenlijk Europees toezicht op de financiële sector. Deze maatregelen worden in detail besproken in hoofdstuk 2. Daarnaast heeft de commissie Wijffels in juni aanbevelingen gedaan aan het kabinet om de financiële sector verder te versterken en hervormen. Het kabinet heeft recentelijk zijn reactie gegeven op het advies van de commissie Wijffels. ¹⁰³

¹⁰² Zie ook de brief aan de Tweede Kamer over Target2 (Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 905).

¹⁰³ Zie ook de brief aan de Tweede Kamer over de bankenvisie (FIN/2013/1511 M).

Versterking kapitaalbuffers

Hogere kapitaaleisen van banken zijn een belangrijk middel om de risico's van de financiële sector voor de overheid te verminderen. Door meer eigen vermogen aan te houden, worden banken weerbaarder tegen financiële schokken. Onlangs zijn in de EU de onderhandelingen over de nieuwe CRD IV-richtlijn afgerond, die het Basel III-akkoord over kapitaal-eisen in regelgeving omzet. De richtlijn schrijft de banken fors hogere kapitaalbuffers voor; systeemrelevante banken moeten nog aan aanvullende eisen voldoen. De richtlijn wordt op 1 januari 2014 van kracht.

Nederlandse banken zijn al enige tijd bezig om hun kapitaalbuffers te versterken. In 2012 steeg zowel het risicogewogen kernkapitaal (de zogenoemde *core-tier-1-ratio*) als de ongewogen kapitaalratio. De banken bereikten dit onder andere door winsten in te houden en met kapitaal uit de verkoop van buitenlandse activa.¹⁰⁴

Toezicht en de bankenunie

In de eurozone wordt gewerkt aan het opzetten van een bankenunie (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.1). De bankenunie draagt op verschillende manieren bij aan inperking van risico's in de bankensector en de daaruit voortvloeiende risico's voor de overheid. Ten eerste kunnen (grensoverschrijdende) systeemrisico's beter worden gemitigeerd en besmettingsrisico's worden verkleind, doordat toezicht en resolutie voortaan op Europees niveau en vanuit een grensoverschrijdend perspectief worden uitgevoerd. Ten tweede vereist de RRD-richtlijn, die de basis zal vormen van het Europese resolutiemechanisme dat verliezen bij de resolutie van een bank eerst en zoveel mogelijk door de private sector worden gedragen, in plaats van door de overheid (het zogeheten *bail-in* mechanisme). Ten derde zullen banken, nadat alle private en nationale publieke oplossingen zijn uitgeput, onder strikte voorwaarden directe steun kunnen ontvangen vanuit het ESM, in plaats van via nationale overheden. Dit zwakt de link tussen kwetsbare overheden en kwetsbare banken af en draagt daarmee bij aan het verbreken van de vicieuze cirkel tussen beiden.

4.5 Risico's bij staatsdeelnemingen

De overheid bezit aandelen in verschillende bedrijven, zoals Gasunie, NS, Schiphol en Tennet. De overheid participeert bij staatsdeelnemingen in het eigen vermogen van een bedrijf en loopt hierbij ondernemingsrisico. Het ondernemingsrisico valt uiteen in het bedrijfsrisico en het financiële risico. Bij bedrijfsrisico gaat het om de kans op schade die het vermogen van de onderneming beperkt om rendement te behalen. Bedrijfsrisico's zijn gerelateerd aan de operationele activiteiten van de onderneming en aan de marktomgeving waarin de onderneming opereert (bijvoorbeeld concurrentie, verslechterde economische conjunctuur, maar ook schade aan productiemiddelen of schadeclaims van derden). Financieel risico is een verzamelbegrip voor risico's die samenhangen met de financiering van de onderneming. Denk aan solvabiliteitsrisico, liquiditeitsrisico, wederpartijrisico.

Als deze ondernemingsrisico's zich materialiseren kan de waarde van het geïnvesteerd vermogen in de staatsdeelnemingen afnemen. Voor de rijksbegroting kunnen de dividenden in een begrotingsjaar daardoor tegenvallen, en als dividendtegenvallers zich voordoen, worden deze in principe via het generaal beeld verwerkt. Als de financieringscapaciteit van de staatsdeelneming niet toereikend is om het publiek belang te

¹⁰⁴ Zie De Nederlandsche Bank, «Overzicht Financiële Stabiliteit», 2013-1.

borgen dan kan de vraag aan de orde komen of er een kapitaalinjectie moet plaatsvinden. De omvang van de risico's kan lastig vooraf worden bepaald omdat macro-economische omstandigheden en marktomstandigheden vaak leidend zijn. In het algemeen zijn staatsdeelnemingen ondernemingen met een relatief beperkt risicoprofiel. Bijvoorbeeld omdat de winst gereguleerd is of omdat de vraag naar de producten/diensten van de staatsdeelneming doorgaans stabiel is.

De overheid ziet het als zijn taak om als aandeelhouder toe te zien op de risicobeheersing van haar deelnemingen. Staatsdeelnemingen hebben een maatschappelijke functie en tegelijkertijd hebben zij een ondernemende bedrijfsvoering. Daardoor worden staatsdeelnemingen (net als private ondernemingen) blootgesteld aan ondernemingsrisico's. Staatsdeelnemingen rapporteren net als andere ondernemingen over deze risico's en risicobeheersing in hun jaarverslag. Deelnemingen worden gestimuleerd om in (externe) verslaggeving transparant te rapporteren over de belangrijkste risico's. Dat betekent dat de deelneming de belangrijkste risico's voor zover mogelijk kwantificeert en de getroffen beheersmaatregelen toelicht.

Risicobeheersing is ingebed in de toezichtstructuur van de betreffende deelneming. De keuze van de overheid om publiek belang via een vennootschap te borgen betekent dat de overheid de raad van bestuur en de raad van commissarissen het mandaat geeft om het dagelijks bestuur van de onderneming te voeren. De verantwoordelijkheid om actief risico's te beheersen ligt daarmee primair bij de bestuurders en commissarissen. De overheid als aandeelhouder toetst de *governance* van de raad van bestuur en de raad van commissarissen over risicobeheersing, door het te agenderen tijdens formele en informele contactmomenten met de deelneming.

4.6 Risico's bij decentrale overheden

Ook problemen bij decentrale overheden kunnen impliciete en expliciete risico's met zich meebrengen voor de overheidsfinanciën. Door bijvoorbeeld de slechte situatie op de woning- en vastgoedmarkt en het aanhouden van de crisis loopt de overheid risico's op de eigen grond- en vastgoedposities. Bij de gemeentelijke overheid en de rijksoverheid, waaronder het Rijksvastgoedbedrijf, doen zich risico's voor, die waarschijnlijk leiden tot (aanvullende) verliezen op de vastgoedposities. Bij de gemeenten zijn de financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven over de jaren 2009–2011 in beeld gebracht.¹⁰⁵ Eind 2013 worden de resultaten gepubliceerd van een hernieuwd landelijk onderzoek naar de financiële resultaten op grondexploitaties bij gemeenten op basis van de jaarrekeninggegevens 2012.

Als een provincie of gemeente niet in staat is een wettelijk verplichte, reëel en structureel sluitende begroting vast te stellen (ter beoordeling van de toezichthouder), dan komt zij onder zogenoemd preventief financieel toezicht te staan. Dat preventief financieel toezicht (het Rijk op provincies, provincies op gemeenten) dient ertoe te leiden dat de begroting binnen redelijke termijn alsnog reëel en structureel sluitend is.

Als dit voor een gemeente desondanks niet mogelijk blijkt, dan kan deze gemeente een aanvullende uitkering aanvragen uit het gemeentefonds (de zogenoemde artikel-12-procedure). Deze aanvullende uitkering wordt

¹⁰⁵ Zie ook de brief aan de Tweede Kamer over de financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven (Kamerstukken II 2012/13 27 581, nr. 43).

aldus bekostigd en gedragen door de gemeenten zelf. De beoordeling van de toelating tot een dergelijke aanvulling, op basis van vooraf vastgestelde voorwaarden, en de vaststelling van de hoogte van de uitkering, geschiedt na onderzoek door de fondsbeheerders van het gemeentefonds, zijnde de ministers van BZK en Financiën. De minister van BZK informeert de Tweede Kamer elk voorjaar over het uitgeoefende financieel toezicht: zijn toezicht op de begrotingen van de provincies en het toezicht van de provinciale toezichthouders op de gemeenten.¹⁰⁶

Hoewel de gemeentelijke financiën vanuit meerdere invalshoeken gezien onder druk staan, heeft dat tot nu toe niet geresulteerd in een groter beroep op artikel 12. De ervaring leert dat gemeenten zich maximaal inspannen om te voorkomen dat zij een beroep moeten doen op het collectieve vangnet en het daarmee samenhangende verscherpte financieel toezicht. Voor 2013 ontvangen vier gemeenten een aanvullende artikel-12-uitkering, voor een totaal bedrag van 23 miljoen euro.¹⁰⁷ Dat komt overeen met het gemiddelde van de afgelopen tien jaar.

Een van de voordelen van dit stelsel van collectieve achtervang, is de bijdrage die het levert aan de kredietwaardigheid van gemeenten en daarmee hun financieringsmogelijkheden op de kapitaalmarkt. Voor provincies is er geen dergelijk collectieve achtervang wettelijk vastgelegd. Al geruime tijd leert de praktijk dat het niet nodig is om preventief financieel toezicht op een provincie in te stellen.

Net als het Rijk verstrekken decentrale overheden garanties. Zo zijn gemeenten medeverantwoordelijk voor de achterborgstellingen voor het WEW en WSW, en worden er ook andere garanties door decentrale overheden verstrekt. Het risico van deze garanties is relevant voor de overheidsfinanciën. De aangescherpte Europese begrotingsregels verplichten daarom landen om de garanties van decentrale overheden in kaart te gaan brengen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal daarom deze gegevens gaan bijhouden.

4.7 Risico's bij instellingen die een publiek belang dienen

Op het snijvlak van de publieke en private sector leveren talrijke instellingen belangrijke maatschappelijke diensten op het terrein van zorg, onderwijs, sociale woningbouw, energie en infrastructuur. Zij dragen zorg voor diverse publieke belangen, gefinancierd door de samenleving. De afgelopen jaren zijn verschillende misstanden aan het licht gekomen, die zowel impliciete als expliciete financiële risico's opleveren en het vertrouwen van burgers in deze diensten hebben aangetast.

Hoewel er veel goed gaat zijn er de laatste jaren diverse voorbeelden geweest van instellingen waar het mis is gegaan. Gebleken is dat onder andere de *governance* niet altijd voldoende was meegegroeid met veranderende omstandigheden als schaalvergroting. Ook bleek dat de tucht van de markt niet altijd een voldoende disciplinerende werking had. In de zorgsector zijn daarom maatregelen genomen om de disciplinerende werking te versterken. Voor het beter functioneren van deze instellingen is een goede ordening van de sectoren, goed contact van instellingen met

¹⁰⁶ Zie ook de brief aan de Tweede Kamer over het financieel toezicht op provincies en gemeenten (Kamerstukken II 2012/13, 33 400-B, nr. 17 en bijbehorende bijlagen).

¹⁰⁷ Eén van die gemeenten is de gemeente Lelystad, die in het kader van specifieke afspraken al geruime tijd een jaarlijkse zogenaamde ICL-bijdrage ontvangt. Op dit moment bedraagt dit jaarlijks 15,3 miljoen euro. In 2015 zal er een evaluatie van deze bijdrage starten.

hun omgeving en met hun maatschappelijke missie, en goed financieel beheer van groot belang.

De overheid is verantwoordelijk voor publieke belangen, en niet voor het in stand houden van een individuele instelling. Bij overheidsingrijpen staat de continuïteit van de levering en de kwaliteit van cruciale dienstverlening altijd voorop. Bij een dreigend faillissement van instellingen zal de overheid in principe daarom niet financieel bijspringen. De aanwezigheid van een garantie of een waarborgfonds van de overheid kan de prikkel wegnemen voor een goede ordening. Als private investeerders of vreemd vermogensverschaffers het idee hebben dat de overheid als redder optreedt op het moment dat een instelling om dreigt te vallen, dan zullen zij minder alert zijn in hun toezicht dan wanneer ze investeren in of lenen aan andere partijen. Daarom is het kabinet er voorstander van om sectoren zodanig te ordenen en de prikkels zo te leggen dat er voor de overheid geen noodzaak is om bij te springen in geval van faillissement.

Voor het beperken van deze risico's, maar ook voor het voorkomen van verspilling, zullen instellingen hun financieel beheer en verantwoording zodanig moeten inrichten dat zij *in control* zijn. Soberheid en doelmatigheid behoren ook tot de verantwoordelijkheid van de bedoelde organisaties. Het kabinet stelt daarom een gemeenschappelijk normenkader op voor goed financieel beheer en financieel toezicht. Dit normenkader wordt in box 4.7.1 nader toegelicht.

Box 4.7.1 Toelichting normenkader financieel beheer en financieel toezicht

Het kader omvat een aantal elementen met betrekking tot ordentelijk en sober financieel beheer, transparante en integrale verantwoording en een goed werkende *governance*-structuur. Meer specifiek bevat het kader elementen die kunnen bijdragen aan een betere borging van de financiële continuïteit, zoals:

- meerjarige begrotingen (inclusief investeringsplannen) en onderbouwingen daarvan;
- een koppeling van doelstellingen aan (financiële) streefwaarden;
- inzichtelijk maken van (toekomstige) risico's en beheersing daarvan;
- versterking van de financiële *checks and balances* binnen organisaties (bestuur en raad van toezicht). Dit is onderdeel van het verbeteren van de aanspreekbaarheid en het kritisch vermogen binnen de organisaties;
- versterking van de signalerende en toekomstgerichte rol van de externe accountant naast zijn controlerende rol.

Het bestaande financiële externe toezicht ¹⁰⁸ wordt versterkt zodat het financiële toezicht voldoende *countervailing power* heeft ten opzichte van het toezicht op de kwaliteit van de publieke taakuitvoering. Concreet wordt dit vormgegeven door onder andere:

- voldoende capaciteit in de vorm van fte's, kennis en expertise, instrumentatie en wettelijke waarborgen om taken en bevoegdheden waar te kunnen maken;

¹⁰⁸ In de zorgsector waarin geen toezicht is op het financieel beheer van instellingen, hebben naast de zorginstellingen zelf, ook andere partijen zoals verzekeraars, banken en overige financiers belang bij een goed financieel beheer. Zij verliezen immers geld als een aanbieder failliet gaat, en houden vanuit deze rol de zorginstellingen in de gaten. Daarnaast hebben verzekeraars een zorgplicht waarmee het risico voor de continuïteit van de publieke dienstverlening na faillissement klein is. De NZa ziet erop toe dat verzekeraars een plan-B gereed hebben waaruit blijkt dat zij aan hun zorgplicht kunnen voldoen wanneer een aanbieder in financiële moeilijkheden verkeert.

- functies en taken van respectievelijk het financiële toezicht en het kwaliteitstoezicht te scheiden en gelijkwaardig te beleggen. Vanwege de samenhang tussen beide vormen van toezicht worden deze wel onder verantwoordelijkheid van dezelfde minister belegd;
- het zelfstandig afwegingen kunnen maken, onderzoek kunnen initiëren, en interventies te kunnen plegen, zoals het opleggen van verscherpt financieel toezicht en/of sancties;
- een risico- en toekomstgerichte focus van het externe financiële toezicht in lijn met de verbeteringen van het financieel beheer;
- kennis en ervaringen, en mogelijk ook capaciteit, sectoroverstijgend te delen in de vorm van bindende samenwerking.

Een expliciet risico is bijvoorbeeld dat financiële problemen bij woningcorporaties leiden tot een beroep op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Via dit waarborgfonds staan het Rijk en de gemeenten ieder voor 50 procent borg voor leningen die woningcorporaties aantrekken voor de bouw van sociale huurwoningen. Bij Vestia is het niet nodig gebleken een beroep te doen op het waarborgfonds, doordat als eerste de steun is ingeroepen van het CFV. Voor scholen bestaat er geen garantieregeling of waarborgfonds van het Rijk. Desondanks kan er sprake zijn van impliciete risico's voor de overheid, zoals het ingrijpen van het Rijk bij Amaranis heeft laten zien.¹⁰⁹

Ook is er sprake van het gebruik van complexe financiële producten door (semi)publieke instellingen. Derivaten zijn hier een voorbeeld van en worden gebruikt om risico's te verminderen, zoals het renterisico van leningen met een variabele rente. Maar verkeerd gebruik van derivaten leidt juist tot meer risico. In het Regeerakkoord staat dan ook dat het voor organisaties die (mede) met publiek geld zijn gefinancierd verboden is om te speculeren met dit soort producten.

Om de risico's van het gebruik van derivaten te beheersen, wordt er op dit moment gewerkt aan strengere regels voor het gebruik van derivaten in de (semi)publieke sector om in toekomst problemen te voorkomen. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer¹¹⁰ is gemeld, is de kern van het overkoepelend beleid voor het gebruik van derivaten door (semi)publieke instellingen dat derivaten alleen ingezet mogen worden om – op de juiste wijze en in verantwoorde mate – renteschommelingen af te dekken. Op basis van het nieuwe overkoepelend beleid moeten (semi)publieke instellingen voortaan aantonen dat zij over voldoende expertise beschikken om verantwoord met derivaten om te gaan. De organisatiestructuur moet voldoende waarborgen bevatten en in jaarverslagen moeten instellingen transparant, compleet en inzichtelijk verantwoording afleggen over het gebruik van derivaten. Een ander element uit de nieuwe, aangescherpte aanpak is de introductie van een verplichte modelovereenkomst. Verder moeten bestaande contracten, die niet aan de nieuwe regels voldoen, worden afgebouwd.

Op dit moment bereiden de meest betrokken ministeries (Financiën, SZW, OCW, BZK en VWS) nadere regelgeving voor om deze afspraak uit het Regeerakkoord verder uit te werken. Voor de decentrale overheden, de centrale overheid, en scholen zijn de derivatenposities onlangs in kaart

¹⁰⁹ Zie ook de brieven aan de Tweede Kamer over Vestia (Kamerstukken II 2011/12, 29 453, nr. 253) en Amaranis (Kamerstukken II 2011/12, 31 524, nr. 131 en Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 1).

¹¹⁰ Zie ook de brief aan de Tweede Kamer over derivatenposities van (semi)publieke instellingen (Kamerstukken II 2012/13, 33 489, nr. 9).

gebracht.¹¹¹ Voor woningcorporaties bestaan al regels om het gebruik van derivaten te beheersen. Deze regels zijn recentelijk uitgebreid.¹¹²

4.8 Onzekerheid in ramingen

In Nederland maakt het Centraal Planbureau (CPB) de macro-economische ramingen die ten grondslag liggen aan de begroting. In andere landen, waar de ramingen meestal niet door een onafhankelijk instituut als het CPB worden gemaakt, blijken de ramingen vaak te optimistisch te zijn en wordt de begroting daardoor vaak gebaseerd op een te hoge verwachting van de economische groei. De ramingen van het CPB kennen niet een dergelijke systematische overschatting van de economische groei. Internationaal gezien staat het CPB dan ook bekend als *best practice*.

Toch zijn ramingen altijd omgeven met onzekerheid. Het kan dus zijn dat de werkelijke economische ontwikkelingen afwijken van de ramingen. Met name in tijden van crisis is het lastig goede voorspellingen van economische ontwikkelingen te maken. Dergelijke afwijkingen, zoals een lagere economische groei en hogere rentes, hebben grote invloed op de overheidsfinanciën. Bovendien zijn de overheidsfinanciën de afgelopen jaren nog gevoeliger geworden voor economische ontwikkelingen.¹¹³

Als bijvoorbeeld de economische groei lager uitvalt dan verwacht, dan kunnen er tegenvallers voor de begroting ontstaan. Bij een lagere groei vallen namelijk de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen hoger uit en blijven de belastingopbrengsten achter. De Nederlandse begrotingsregels zorgen ervoor dat tegenvallers aan de uitgavenkant beheerst worden door vaste uitgavenkaders. Uitgavenstijgingen bij open-einde regelingen zijn echter lastiger te beheersen dan gebudgetteerde regelingen. Bij open-einde regelingen ontbreekt er immers een «plafond» door wettelijke aanspraken. Als bijvoorbeeld de uitgaven aan bijstandsuitkeringen stijgen, dan moeten in de regel andere uitgaven worden verlaagd om deze stijging te compenseren. Aan de inkomstenkant is er sprake van automatische stabilisatie. Dit houdt in dat mee- of tegenvallers in de belastinginkomsten als gevolg van exogene ontwikkelingen niet worden gecompenseerd en daardoor leiden tot mutaties in het EMU-saldo en de EMU-schuld.

Schommelingen in de rente kunnen ook een groot effect hebben op de overheidsfinanciën. Ieder jaar moet immers niet alleen het begrotingstekort gefinancierd worden, maar moet ook een deel van de overheidschuld geherfinancierd worden tegen de rente die op dat moment geldt. Op lange termijn brengt een structurele renteverhoging van 1 procentpunt extra rentelasten met zich mee van jaarlijks 4,5 miljard euro (het directe effect uitgaande van een overheidschuld van 450 miljard euro). Een groot deel van de overheidsschuld betreft de staatsschuld, die gefinancierd wordt via leningen met verschillende looptijden. Het beleid van staatschuldfinanciering is er op gericht dat effectief de looptijd van nieuw afgesloten leningen ongeveer zeven jaar bedraagt. Het hanteren van een gemiddelde looptijd van zeven jaar draagt bij aan de risicobeheersing van de staatsschuld. De extra rentelasten nemen hierdoor namelijk geleidelijk toe, waardoor de overheid meer tijd heeft om maatregelen te nemen om

¹¹¹ Zie ook de brieven aan de Tweede Kamer over derivatenposities van (semi)publieke instellingen (Kamerstukken II 2012/13, 33 489, nr. 5 en nr. 6, Kamerstukken II 2012/13, 33 489, nr. 8, en Kamerstukken II 2012/13, 31 524, nr. 159).

¹¹² Zie ook de brief aan de Tweede Kamer de wijziging van de beleidsregels voor het gebruik van derivaten door woningcorporaties (Kamerstukken II 2012/13, 29 453, nr. 326 en bijbehorende bijlagen).

¹¹³ Zie ook het 14^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, «Stabiliteit en vertrouwen».

hier goed mee om te gaan, bijvoorbeeld door de schuld af te bouwen. Als de gemiddelde looptijd veel korter zou zijn, bijvoorbeeld maar één jaar, dan zou de rentegevoeligheid van de begroting vele malen groter zijn en zou er veel minder tijd zijn om de nodige maatregelen te nemen.¹¹⁴

Ook via de inkomstenkant heeft een renteverandering invloed op de overheidsfinanciën. De belastingen die de overheid ontvangt zijn namelijk ook afhankelijk van de rente. Als de rente stijgt, dan kunnen huizenbezitters immers meer hypotheekrente aftrekken. Door de recente wijzigingen in de hypotheekrenteaftrek, zoals de verplichte aflossing van hypotheeken, wordt ook indirect dit risico voor de overheidsfinanciën beperkt.

Box 4.8.1 Risico's van een stijgende schuld

Sinds het uitbreken van de economische crisis is de Nederlandse overheidsschuld flink gestegen. In 2007 was de overheidsschuld 45 procent van het bbp, en in 2013 bedraagt de schuld circa 72 procent van het bbp. Dit is deels te verklaren door de steun die de overheid heeft verleend aan de financiële sector (zie paragraaf 4.3). Deels is de schuld opgelopen door lagere belastinginkomsten en fors hogere werkloosheidsuitgaven. Daarnaast is er het zogenoemd noemer-effect; omdat de schuld wordt uitgedrukt in procent van het bbp, verslechtert de schuld wanneer het bbp afneemt.

Het CPB heeft de economische effecten van overheidsschuld geanalyseerd¹¹⁵ en komt tot de conclusie dat een zekere mate van overheidsschuld positieve effecten op de economie heeft, maar dat schuld boven een bepaald niveau een belemmering vormt voor economische groei.

Het CPB constateert dat een hogere schuld leidt tot een hogere kapitaalmarktrente. Een hogere rente heeft direct een negatieve effect op de overheidsfinanciën, in de vorm van hogere rentelasten op de staatsschuld. Een hogere rente heeft ook indirect negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën. Het kan bijvoorbeeld leiden tot minder investeringen door bedrijven en een lagere productie, waardoor de groei verder wordt afgeremd. Door een hoge schuld kunnen de overheidsfinanciën als het ware in een neerwaartse spiraal terecht komen: door het negatieve effect van schuld op de rente en economische groei loopt de schuld verder op.

Uit de analyse van het CPB blijkt dat er een toenemend negatieve relatie is tussen schuld en economische groei. Voor eurolanden wordt geschat dat de rente toeneemt en de groei wordt belemmerd bij schuldniveaus tussen 80 en 100 procent van het bbp. Rekening houdend met een buffer ten opzichte van deze schuldniveaus vanwege economische onzekerheden (ter illustratie: sinds de uitbraak van de financiële crisis is de schuld met ruim 30 procent gestegen), beschouwt het CPB schuldniveaus tussen 60 en 80 procent bbp als prudent. Het CPB houdt geen rekening met expliciete of impliciete garanties van de overheid.

¹¹⁴ Een uitgebreide toelichting op het renterisicomanagement is te vinden in het rapport «*Risicomanagement van de Staatsschuld*» op http://www.dsta.nl/Actueel/Publicaties/Overige_publicaties.

¹¹⁵ Zie CPB Policy Brief 2013/05, «*Naar een prudent niveau van de overheidsschuld*».

4.9 Trendmatige ontwikkelingen

Vergrijzing en demografie

De demografische opbouw van de Nederlandse bevolking verandert nu deze ontgroent en vergrijst. Dit zorgt ervoor dat bepaalde (collectieve) uitgaven aan bijvoorbeeld zorg in de toekomst sterk toenemen. Een steeds kleinere groep werkenden moet deze uitgaven betalen. De oplopende vergrijzingsgerelateerde uitgaven vormen een risico voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

De overheidsfinanciën zijn houdbaar als alle toekomstige inkomsten voldoende zijn om de toekomstige uitgaven bij constante arrangementen te betalen, inclusief de rentekosten op de bestaande overheidsschuld. Als dit niet het geval is, en er dus sprake is van een houdbaarheidstekort, loopt de overheidsschuld vroeg of laat uit de hand en zijn de overheidsfinanciën «onhoudbaar». Het houdbaarheidstekort geeft aan in hoeverre de overheidsfinanciën aangepast moeten worden om deze houdbaar te maken. Het CPB raamt de effecten van de vergrijzende bevolking op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën bij constante arrangementen, dat wil zeggen bij een gelijkblijvende kwaliteit van de zorg en AOW. Per inwoner wordt verondersteld dat bijvoorbeeld de geleverde zorg van dezelfde kwaliteit en omvang is als nu het geval is. In juni 2010 heeft het CPB het houdbaarheidstekort geraamd op 4,5 procent van het bbp. Door de maatregelen die door het kabinet Rutte-Verhagen en het kabinet Rutte-Asscher worden genomen, is volgens de doorrekening van het CPB het houdbaarheidstekort omgeslagen in een houdbaarheidsoverschot van 1,0 procent van het bbp. Het CPB gaf in de Juniraming aan dat het Sociaal Akkoord de overheidsfinanciën lichtelijk heeft verslechterd.¹¹⁶ De structurele hervormingen van het aanvullend beleidspakket verbeteren de overheidsfinanciën ten opzichte van juni. Het CPB komt voor de zomer van 2014 met een nieuwe studie van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, inclusief een doorrekening.

Het houdbaarheidssaldo is het resultaat van een scenarioanalyse en is omgeven met grote onzekerheid. Het staat of valt met een onverkorte uitvoering van de hervormingen en de overige ombuigingen uit het Regeerakkoord en de aanvullende akkoorden. Ook kunnen de feitelijke exogene ontwikkelingen afwijken van het gehanteerde scenario. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de levensverwachting meer toeneemt dan waar we nu op rekenen, en dat deze extra levensjaren gepaard gaan met gezondheidsproblemen en zorguitgaven.

Het afgelopen decennium was de groei in zorguitgaven substantieel hoger dan de economische groei, waardoor het aandeel van de zorguitgaven in het bbp sterk is gestegen. Dit kan de overheidsfinanciën op termijn onhoudbaar maken. Deze sterke stijging van de zorgkosten kwam echter niet alleen door de vergrijzing, maar kon vooral worden toegeschreven aan productieprikkelers in de bekostiging, medicalisering van (lichte) zorgvragen, en technologische ontwikkeling. Ook zijn er regionale verschillen in de kosten van vergrijzing. In krimp- en anticipeergebieden¹¹⁷ brengen de effecten van bevolkingsdaling, bovengemiddelde vergrijzing, ontgroening en daling van de beroepsbevolking extra grote

¹¹⁶ Zie ook CPB Policy Brief 2013/06, «Juniraming 2013; Economische vooruitzichten 2013 en 2014».

¹¹⁷ De anticipeergebieden zijn gebieden die nog niet met een substantiële en structurele bevolkings- en/of huishoudensdaling te maken hebben, maar die zich in toenemende mate in hun beleid moeten gaan instellen op deze demografische ontwikkeling.

risico's met zich mee voor de overheidsfinanciën (vooral van de medeoverheden). Dit in verband met transitiekosten op het gebied van bijvoorbeeld voorzieningen (onderwijs, zorg, sport en cultuur), wonen, economische vitaliteit (positie detailhandel) en een goedwerkende arbeidsmarkt. In de houdbaarheidssommen wordt rekening gehouden met de vergrijzing; met de overige factoren niet.

Het kabinet gaat voortvarend aan de slag met de uitdagingen die de vergrijzing met zich meebrengt. Met de hervormingen in de zorg en pensioenen (waar de AOW-leeftijd wordt gekoppeld aan de levensverwachting) worden de risico's van vergrijzing voor de begroting fors ingeperkt.

Klimaatverandering

Bij projecties van klimaatverandering wordt rekening gehouden met een bandbreedte van onzekerheid. Het is bijvoorbeeld niet exact te voorspellen hoe groot de stijging van de zeespiegel voor de Nederlandse kust zal zijn, terwijl wel een keus gemaakt moet worden om kosteneffectieve maatregelen te treffen. Voor de overheidsfinanciën betekent dit dat het onzeker is hoe hoog de kosten zullen zijn en wanneer deze kosten gemaakt zullen worden. Daarom wordt gewerkt met scenarioanalyses en worden de maatregelen zodanig vormgegeven dat deze bij toenemende kennis zonder kapitaalverlies in de toekomst kunnen worden opgeschaald of aangepast.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) maakt een inschatting van de effecten van klimaatverandering voor Nederland, bijvoorbeeld met de in juli 2012 uitgebrachte studie *Effecten van klimaatverandering in Nederland: 2012*. Uit dit rapport blijkt dat de gemiddelde temperatuur in Nederland in de afgelopen eeuw met 1,7 graden Celsius is gestegen en dat in diezelfde periode de hoeveelheid neerslag is toegenomen. Een dergelijke trend heeft zowel positieve als negatieve gevolgen. Positief kunnen bijvoorbeeld de effecten zijn voor de landbouwsector. Negatief is bijvoorbeeld een toename van wateroverlast. Het PBL verwacht voor de Nederlandse kust een zeespiegelstijging van 35 tot 85 centimeter in 2100 ten opzichte van 1990. In een extreem scenario stijgt de zeespiegel meer dan 100 centimeter. Met name op twee punten van onzekerheid wordt gewerkt met scenario's:

- onzekerheid over de exacte werking van processen die ons klimaat bepalen en hun precieze doorwerking;
- onzekerheid over de groei van de bevolking en de economie in Nederland en wereldwijd, en de uitstoot van broeikasgassen die deze groei met zich meebrengt.

Volgens het PBL zijn de effecten van klimaatverandering in Nederland bij het huidige tempo van verandering beheersbaar door op tijd de juiste maatregelen te treffen. Zo is er op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening in het Deltaprogramma al veel aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering. Omdat de zeespiegelstijging een langzaam proces is, kunnen ongunstige ontwikkelingen op tijd worden signaleerd en kan het beleid tijdig worden aangepast. Volgens een studie van DNB uit 2007, genaamd *Gevolgen van klimaatverandering voor de Nederlandse overheidsfinanciën*, zullen zelfs bij een zeespiegelstijging van anderhalve meter in 2100 de toekomstige jaarlijkse kosten van waterkeringen als percentage van het bbp vergelijkbaar zijn met die in 2007 (ongeveer 0,15 procent van het bbp).

Recent concludeerde de Algemene Rekenkamer echter dat de effecten van klimaatverandering op de gezondheid, energie- en transportnetwerken en recreatie/toerisme nog onvoldoende in kaart zijn gebracht. Vanwege de lange levensduur van infrastructuur en netwerken (zoals de riolering) is het belangrijk nu al rekening te houden met klimaatverandering om schade en hoge kosten in de toekomst te voorkomen. Dit signaal en de Europese klimaatadaptatiestrategie is voor het kabinet mede aanleiding om te komen tot een Klimaatagenda (Roadmap Klimaat). Hierin wordt zowel aandacht besteed aan het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie) als aan het tijdig aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie). Natuurlijk worden in de Klimaatagenda ook de maatregelen uit het Energieakkoord meegenomen, aangezien deze bijdragen aan de noodzakelijke transitie naar een duurzame energievoorziening en aan het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen. Ook aan bod komen de spanning tussen de kosteneffectiviteit op de korte en lange termijn (de kost gaat voor de baat uit) en de vraag hoe de inspanningen tussen landen en tussen sectoren moeten worden verdeeld. De Klimaatagenda zal in oktober 2013 naar de Kamer worden gestuurd.

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Achterborgstellingen

Een garantieverplichting die niet is afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. De overheid staat indirect garant en zal pas worden aangesproken worden, wanneer de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen.

Apparaatsuitgaven

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

Automatische stabilisatie

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

Bankenunie

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

Belastinguitgaven

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

Beleidsintensiveringen

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

Beleidsrente

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

Bruto binnenlands product (bbp)

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

Budgetdisciplinesector

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

Buitensporigtekortprocedure

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

Collectieve lastendruk

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

Collectieve uitgaven

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

Contractloon

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

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De economische en monetaire unie wordt gevormd door de lidstaten van de Europese Unie (EU) die voldoen aan de voorwaarden voor de invoering van de euro. In 2013 hebben 17 van de 28 EU-lidstaten de euro als munteenheid. In januari 2014 zal Letland de 18^e EMU-lidstaat worden en daarmee toetreden tot de eurozone. In de EMU is de Europese Centrale Bank (ECB) verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid met als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit.

Eindejaarsmarge

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

EMU-saldo

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is

niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

EMU-schuld(-quote)

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

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

European Financial Stability Facility (EFSF)

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

European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)

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

European Stability Mechanism (ESM)

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

Expliciete risico's

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

Financiële interventies

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

Financieringssaldo

Het saldo van de relevante uitgaven en ontvangsten, minus de mutatie van de derdenrekeningen.

Gemeentefonds

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

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

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

Impliciete risico's

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

Inkomstenindicator

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

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

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

Kas- transverschillen

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

Lastenverlichting (en -verzwaring)

Een verlaging (verhoging) van belastingtarieven dan wel verruiming (beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of een verlaging (verhoging) van de tarieven van de socialeverzekeringspremies.

Leen- en depositofaciliteit

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

Loonbijstelling

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

Macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP)

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

Najaarsnota

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

Nationale Rekeningen

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

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin

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

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid

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

Netto-uitgaven Zorgsector

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

Niet-belastingontvangsten

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

«No-bail-out» clause

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

Outright Monetary Transactions

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

Overheidsgaranties

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

Prijsbijstelling

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

Prijs Nationale Bestedingen (pNB)

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

Provinciefonds

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

Recessie

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

Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)

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

Risicoregelingen

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

Ruilvoetontwikkeling

Een zodanig verschil in ontwikkeling tussen het niveau van prijs nationale bestedingen (pNB) enerzijds en het loon- en prijsniveau in de collectieve sector anderzijds, dat er sprake is van een uitgavenmeevaller (respectievelijk uitgaventegenvaller) ten opzichte van het uitgavenkader.

Schokproef

Een analyse van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld een forse verslechtering van de economische situatie.

Sociale fondsen

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

Staatsdeelnemingen

Bedrijven waarvan de Staat aandelen bezit.

Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

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

Systeembank

Een systeembank is een bank die belangrijk is voor het goed functioneren van het financiële stelsel. Een Nederlandse systeembank is dus bijvoorbeeld cruciaal voor het goed functioneren van het betalingsverkeer in Nederland.

Transactiebegrip

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

Trendmatig begrotingsbeleid

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

Uitgavenkader

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

Vermoedelijke Uitkomsten

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

Verticale Toelichting

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

Voorjaarsnota

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

Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)

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

Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis

ABK	Aanvullend beleidsakkoord
ACM	Autoriteit Consument en Markt
AO	Arbeidsongeschikten
AOF	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Algemene Zaken
BBP	Bruto Binnenlands Product
BCF	BTW-compensatiefonds
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BIS	Bank for International Settlements
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BNP	Bruto Nationaal Product
BOP	Balance of Payment
BPM	Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen
BSA	Balance Sheet Assessment
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BuZa	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
CKB	Centraal Kasbeheer
CPB	Centraal Planbureau
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DAC	Development Co-operation Directorate
DNB	De Nederlandsche Bank
ECB	Europese Centrale Bank
EC	Europese Commissie
EFSD	Europese Financiële stabiliteitsfaciliteit
EFSD	Europees Financieel stabiliteitsmechanisme
EIA	Energy Investment Allowance
EKV	Exportkredietverzekering
EL&I	Economische Zaken, Landbouw & Innovatie
EIA	Energie-investeringsaftrek
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESM	European Stability Mechanism
EU	Europese Unie
FES	Fonds voor Economische structuurversterking
FTT	Financiële Transactiebelasting
GCI	Global Competitiveness index
GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheids- en verslavingszorg
GO	Garantiefaciliteit Ondernemingsfinanciering
HLZ	Hervormingsagenda Langdurige Zorg
HOF	Houdbare Overheidsfinanciën
I&M	Infrastructuur en Milieu
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ISV	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing
LTRO	Longer-term Refinancing Operations
MCN	Mandatory Convertible Note
MEV	Macro Economische Verkenning
MKB	Midden- en kleinbedrijf

Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis

MKBA	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
MKOB	Mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming ouderen
MLT	Middellange Termijn verkenning
MN	Miljoenennota
MR	Ministerraad
MRB	Motorrijtuigenbelasting
MRO	Main Refinancing Operations
MTO	Medium Term Objective
NBO	Niet-belastingontvangsten
NHG	Nationale Hypotheekgarantie
NHI	Nationale Hypotheekinstelling
NII	Nederlandse Investeringsinstelling
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwik- keling
OMO	Open Market Operations
OMT	Outright Monetary Transactions
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OV	Openbaar Vervoer
OVb	Overdrachtsbelasting
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
pNB	prijscapitaal van de Nationale Bestedingen
PF	Provinciefonds
RFE	Revolverend Fonds Energiebesparing
RGB-eng	Rijksbegroting in enge zin
ROM	Regionale Ontwikkelmaatschappij
RRD	Recovery and Resolution Directive
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
S&O	Speur- en Ontwikkelingswerk
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SGP	Stabiliteits- en groeipact
SMP	Securities Market Programme
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
V&J	Veiligheid & Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VPB	Vennootschapsbelasting
VS	Verenigde Staten
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong- gehandicapten
WAKO	Waarborginstelling Kernongevallen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
WfZ	Waarborgfonds Zorg
WSW	Waarborgfonds Sociale Werkvoorziening
WTCG	Wet Tegemoetkoming Chronisch zieken en Gehandicapten
WTO	World Trade Organisation
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

Trefwoordenlijst

Aanvullend beleidspakket	10, 71, 72
Achterborgstellingen	124, 141
AOW	22, 27, 64, 93, 94, 98, 110, 138, 139, 148
Apparaatsuitgaven	141
Arbeidsmarkt	18, 21, 69, 105, 110, 142, 145, 147, 149
Automatische stabilisatie	141
AWBZ	62, 111, 112, 145, 148
Balans	9, 31, 41, 49
Balansherstel	16
Bankenunie	141
Begrotingsakkoord	31, 70, 71, 77, 98, 102, 104
Begrotingstekort	47
Belastingen	10, 72, 102
Belastinguitgaven	141
Beleidsrente	141
Bezuinigingen	26
Budgettair Kader Zorg	69, 105, 111, 142, 145, 147, 148
Buitensporigtekortprocedure	142
Centraal Planbureau	16, 26, 58, 60, 70, 136, 146, 148
Crisis	5, 20, 34, 36, 56, 66
Decentralisatie	22
EFSF	87, 88, 89, 115, 117, 119, 120, 121, 125, 128, 129, 143, 148
EFSM	121, 143, 148
EMU-saldo	24, 69, 70, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 103, 104, 114, 136, 142, 144
EMU-schuld	19, 24, 69, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 136, 143
Energieakkoord	7, 9, 12, 72, 77, 79, 140
ESM	39, 42, 43, 115, 117, 119, 120, 121, 125, 126, 127, 129, 131, 143, 148
EU-afrachten	71, 107
Europa	15, 20, 27, 29, 31, 32, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 46, 53, 60, 86, 89, 129
Eurozone	95, 96, 97
Export	120, 148
Financieel akkoord met decentrale overheden	83
Garanties	5, 115, 117, 119, 120, 123, 124
Gemeentefonds	10, 79, 83, 143, 148
Gemeenten	19, 62, 149
Gezondheidszorg	60
Griekenland	41, 44, 45, 89, 118, 120, 121, 122, 125, 126, 128, 129
Herstel	40, 66
Hervormingen	22, 45
Huishoudens	27, 49, 50
Infrastructuur	19, 148

Trefwoordenlijst

Inkomstenkader	113
Inkomstenontwikkeling	5, 101
Innovatie	66, 72, 75, 79, 148
Interventies	20
Kadertoetsingen	5, 103
Kinderopvang	110
Klimaat	139, 140
Koopkracht	10, 72, 78
Kredietverlening	54
Lasten	77, 114
Lastenverlichting	10, 72, 78, 144
Leningen	5, 117, 125
Multiplier	36, 56
Nederlandse economie	9, 14, 15, 16, 20, 21, 26, 27, 29, 33, 37, 38, 49, 54, 55, 57, 83, 145
OMT	20, 39, 129, 149
Onderwijs	25, 59, 62, 64, 94, 109, 149
Onderzoek	30, 63, 144
Onevenwichtigheden	46
Overheidsschuld	48
Pensioenen	51
Provinciefonds	10, 79, 83, 107, 146, 149
Rechtspraak	107, 108
Regeerakkoord	7, 9, 31, 70, 71, 76, 77, 83, 84, 98, 102, 104, 112, 122, 135, 138
Rente	40
Rentelasten	69, 82
Rijksbegroting in enge zin	69, 105, 106, 142, 145, 147, 149
Sociaal Akkoord	7, 9, 13, 23, 65, 67, 110, 138
Sociale zekerheid	10, 72, 74
Staatsdeelnemingen	59, 132, 146
Startnota	81, 82, 87, 88, 105, 106, 107, 110, 111, 113
Uitgaven	82, 83, 136, 141
Uitgavenkader	147
Veiligheid	109, 149
Vergrijzing	138
Wajong	149
WAO	149
WAZ	149
Werkgelegenheid	109, 149
Werkloosheid	13, 110, 149
Woonakkoord	7, 9, 12, 71, 74, 102, 108
Wtcg	27
WW-premie	71, 103
ZBO	146, 147, 149
Zorg	7, 9, 10, 11, 59, 69, 72, 73, 76, 82, 83, 94, 108, 111, 112, 114, 124, 145, 148, 149
Zorgsector	145

