

Vergaderjaar 2018–2019

35 000

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

H

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 november 2018

In haar vergadering van 2 oktober 2018 heeft de vaste commissie voor Financiën¹ besloten om in schriftelijk overleg te treden met de regering over de Miljoenennota 2019 (35 000) en onderliggende stukken, ter voorbereiding op de Algemene financiële beschouwingen, die op 20 november 2018 in de Eerste Kamer zullen plaatsvinden. In dat kader hebben de leden van de fracties van **D66**, de **PVV**, de **SP** en **GroenLinks** op 19 oktober 2018 een aantal vragen gesteld aan de Minister van Financiën.

De Minister heeft op 8 november 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD)(*voorzitter*), Backer (D66), Ester (CU), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Vac. (PVV), Van Apeldoorn (SP), N.J.J. van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA) (*vice-voorzitter*), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), Reuten (SP), Wever (VVD), Van Leeuwen (PvdD), Binnema (GL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 19 oktober 2018

In haar vergadering van 2 oktober 2018 heeft de vaste commissie voor Financiën besloten om in schriftelijk overleg te treden met de regering over de Miljoenennota 2019 (35 000) en onderliggende stukken, ter voorbereiding op de Algemene financiële beschouwingen, die op 20 november 2018 in de Eerste Kamer zullen plaatsvinden. In dat kader wensen de leden van de fracties van **D66**, de **PVV**, de **SP** en **GroenLinks** de volgende vragen aan u voor te leggen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Het economische en budgettaire beeld – overheidsfinanciën

De leden van de fractie van D66 zien uit naar de Algemene financiële beschouwingen. Ter voorbereiding daarop leggen zij u allereerst graag enige vragen voor over de betekenis van het structurele begrotingstekort. Het heeft breed de aandacht getrokken dat dit tekort zich, anders dan vele andere economische indicatoren, voor Nederland ongunstig heeft ontwikkeld.

Eerder dit jaar bevestigde u, naar aanleiding van schriftelijke vragen van de leden van de fractie van D66, juist het belang van anticyclisch begrotingsbeleid.² Deelt u de opvatting van de leden van deze fractie dat de hierboven aangeduide ontwikkeling in de begroting eerder wijst in de richting van procyclisch dan van anticyclisch beleid, zodat de eerdere zorgen van de leden van de D66-fractie worden bevestigd? Bent u het met deze leden eens dat de sinds de crisis structureel gedaalde outputcapaciteit van de Europese economieën die zorgen des te nijpender maken? Zo niet, hoe duidt u dan de betekenis van deze negatieve capaciteitsontwikkeling?

In eerdere reacties plaatste u vraagtekens bij de betekenis die aan het structurele begrotingstekort toegekend zou moeten worden.³ Graag zouden de leden van de D66-fractie nader aangeduid willen zien welke relevante ingrediënten in de huidige Brusselse definitie van het structurele begrotingstekort naar uw oordeel ontbreken, dan wel welke andere tekortkomingen dit begrip vertoont. Bij eerdere beschouwingen hebben de leden de aandacht van de toenmalige Minister van Financiën gevestigd op de huns inziens complexe en weinig toegankelijke definitie van het structurele begrotingstekort, en hem opgeroepen daarvoor aandacht te vragen in Brussel en verbetering te bepleiten.⁴ Deelt u deze eerdere zorgen van de leden van de D66-fractie inmiddels? Zou u de eerder gedane oproep alsnog willen honoreren door in Brussel aan te dringen op een verbeterde tekortdefinitie, en de reacties kunnen betrekken bij de schriftelijke dan wel plenaire behandeling van de AFB?

Hoe, ten slotte, beoordeelt de regering de slechte Nederlandse tekortscore in het licht van de door de regering bij vele gelegenheden bepleite

² Zie het verslag van een schriftelijk overleg: Kamerstukken I, 2017–2018, 34 775 IX, F.

³ Zie onder meer Kamerstukken I, 2017–2018, 34 775 IX, F en Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 46, p. 25.

⁴ Zie bijvoorbeeld Handelingen I, 2015–2016, nr. 7, item 3 en item 8, Handelingen I, 2017–2018, nr. 12, item 7 en toezegging T02184 op www.eerstekamer.nl.

Europese begrotingsdiscipline? Zou u een overzicht willen verschaffen van de structurele tekortprestaties van andere lidstaten en de ontwikkelingen daarin? Deelt u de opvatting van de leden van de D66-fractie dat verbetering van die prestaties door alle achterblijvers krachtig nagestreefd dient te worden? Welke verbetering binnen de huidige definitie en systematiek ter disciplineren staat u voor ogen en per wanneer?

Kansen voor de toekomst – Meerjarig Financieel Kader en Economische en Monetaire Unie (EMU)

Als tweede onderwerp zien de leden van de D66-fractie graag dat u een duiding geeft van de gevolgen voor de rijksbegroting op langere termijn bij een totstandkoming van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK). Hoe beoordeelt u de Europese voortgang op dit terrein, en hoe realistisch acht u het dat de korting van Nederland in stand blijft in het licht van de Brexit en andere elementen van de puzzel die gelegd zal moeten worden?

Ook zouden de leden van de D66-fractie graag nader worden geïnformeerd over de wijze waarop de regering zich voorbereidt op de diverse Brexit-scenario's. Kunt u aanduiden hoe u in aanvulling op de MEV-indicaties⁵ de gevolgen voor Nederland in het slechtste geval taxeert? In welke mate en op welke wijze zijn deze risico's in de Miljoenennota verwerkt?

Tot slot vragen de leden van de fractie van D66 wat u de meest urgente stap naar de versterking van het institutionele kader van de eurozone acht. Wat is uw inschatting van het directe dan wel indirecte economische effect voor ons land van een dergelijke stap?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

Het economische en budgettaire beeld – woningmarkt

De leden van de PVV-fractie lezen in de Miljoenennota dat de woningmarkt oververhit is geraakt. Tevens wordt geconstateerd dat de toegankelijkheid onder druk staat.⁶ De leden van de PVV-fractie vragen in dit verband hoeveel woningen in de sociale huursector de afgelopen 5 jaar aan statushouders zijn toegewezen. Met andere woorden: in welke mate is de overheid zelf schuldig aan de krapte op de woningmarkt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Miljoenennota 2019 en hebben ter voorbereiding van de Algemene financiële beschouwingen nog enige vragen.

Het economische en budgettaire beeld – overheidsfinanciën en economische situatie huishoudens

De eerste vragen van de leden van de fractie van de SP betreffen het beleid ten aanzien van de nationale schuld. In de Miljoenennota stelt de regering dat met een beheerste schuld de rekening niet doorgeschoven wordt naar onze (klein)kinderen.⁷ Welke rekening bedoelt de regering hier precies? Bij welk schuldniveau ligt volgens de regering de grens waaronder er geen sprake is van het doorschuiven van de rekening? Of ziet de regering elke nationale schuld als een (deels) doorschuiven van de

⁵ CPB, *Macro Economische Verkenning 2019*, onder meer p. 22, 23, 31, 36.

⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 3, 15, 55.

⁷ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 4.

rekening en is er slechts sprake van een aanvaardbaar en een onaanvaardbaar niveau van doorschuiven? Wat is de algemene (macro-)economische logica achter de idee dat het hebben of aangaan van (meer) nationale schuld een doorschuiven van de rekening naar de volgende generaties impliceert? De suggestie is dat onze kinderen en kleinkinderen dan alsnog de schuld moeten aflossen. Maar heeft de staat niet het eeuwige leven, *ergo*, in tegenstelling tot een private schuld hoeft de staatsschuld nooit in zijn geheel te worden afgelost maar kan deze altijd hernieuwd worden. De leden van de SP-fractie ontvangen graag een reactie hierop van de regering.

Voorts vragen zij hoe deze zienswijze van de regering zich verhoudt tot het feit dat tegenover de nationale schuld ook nationale bezittingen staan, niet alleen van hen die de overheidsschuld bezitten, maar ook de bezittingen van de overheid zelf. En hoe verhoudt zich dit tot het feit dat ook schuld gefinancierde investeringen voor onze kinderen en kleinkinderen en de samenleving als geheel belangrijke opbrengsten kunnen genereren?

Ten aanzien van de overheidsschuld vragen de leden van de SP-fractie ten slotte of de op dit moment historisch lage rentestand ook nog wordt betrokken in de overwegingen ten aanzien van het te voeren begrotingsbeleid? Immers, als eventuele additionele investeringen meer opleveren dan de hiervoor aangegane lening kost aan rentebetalingen, profiteren dan niet ook juist onze kinderen en kleinkinderen van deze als zodanig renderende overheidsinvestering?

Voorts hebben de aan het woord zijnde leden nog enkele vragen over het armoedebeleid. De leden van de SP-fractie lezen in de Miljoenennota dat «een groeiend aantal mensen zich zorgen maakt over armoede».⁸ Deelt de regering deze zorgen ook? Het valt deze leden op dat zij er verder niets over lezen in de Miljoenennota. Zou u een overzicht kunnen geven van alle voorgenomen maatregelen, inclusief het budgettaire beslag, voor het komende begrotingsjaar die direct gericht zijn op het verminderen van de armoede, en in het bijzonder de armoede onder kinderen?

Ontwikkeling uitgaven en inkomsten rijksoverheid – vestigingsklimaat

De leden van de SP-fractie hebben ook nog enige vragen ten aanzien van het besluit de dividendbelasting bij nader inzien toch niet af te schaffen. Uit de berichtgeving in de media hebben de leden vernomen dat de regering het volgens de begrotingsregels niet mogelijk acht de nu niet langer gedeerde inkomsten uit de dividendbelasting (nu de voorgenomen maatregel tot afschaffing daarvan is ingetrokken) aan iets anders te besteden dan aan een andere vorm van lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Klopt deze berichtgeving? Zo ja, welke begrotingsregels bepalen precies dat het geld ook binnen de enveloppe bedrijfsleven moet blijven? En zo ja, kan de regering de logica en ratio hiervan nog eens kort en bondig uitleggen?

En kan de regering uitleggen hoe deze logica zich verhoudt tot het feit dat de eerder voorgenomen afschaffing van de dividendbelasting, althans volgens het CPB, geen lastenverlichting voor het bedrijfsleven maar voor het buitenland was? Zou de 1,9 miljard euro volgens dezelfde logica niet beter aan het buitenland ten goede kunnen komen?

En indien de begrotingsregels stellen dat de nu niet gedeerde inkomsten aan de inkomstenkant gecompenseerd moeten worden, maar niet per se ten gunste van het bedrijfsleven, waarom is dan toch voor dit laatste

⁸ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 20.

gekozen? Kan de regering kort en bondig uitleggen wat de logica en ratio is van begrotingsregels die stipuleren dat als de regering afziet van een slechts voorgenomen verlaging van belastinginkomsten, de inkomsten die dan alsnog binnenkomen niet alsnog gebruikt mogen worden voor publieke uitgaven en investeringen?

De leden van de SP-fractie kunnen deze logica niet volgen. Immers, indien deze maatregel, die dus nog helemaal niet door de Tweede Kamer in behandeling was genomen, überhaupt nooit voorgesteld was, dan was er ook nooit sprake geweest van een dreigende inkomstenderving voor de overheid en was dat geld gewoon voor publieke uitgaven beschikbaar geweest. De begrotingsregels heten nodig te zijn voor een prudent begrotingsbeleid. Maar wat is niet prudent aan het uitgeven van belastinggeld dat je bij nader inzien – en onder grote politieke en maatschappelijke druk – besluit toch wel op te halen? Dit zou toch op geen enkele manier het begrotingsoverschot verkleinen?

Kunt u bevestigen dat deze begrotingsregels een zelfopgelegde beperking vormen en dus een politieke keuze behelst en het eveneens een politieke keuze is eraan vast te houden? Met andere woorden, is de regering het ermee eens dat ervoor gekozen zou kunnen worden om hier een uitzondering te maken, en zijn daar ook geen recente precedentes voor? Zou het dan niet eerlijker zijn, zo vragen de leden van de SP-fractie, om het besluit om de niet langer gedeerde inkomsten te compenseren binnen de enveloppe bedrijfsleven te motiveren als de politieke keuze die zij is, in plaats van zich te verschuilen achter zelf opgelegde regels?

Kansen voor de toekomst – woningmarkt

Tot slot lezen de leden van de fractie van de SP in de Miljoenennota dat de regering constateert dat de «woningmarkt oververhit» is geraakt.⁹ Tevens wordt geconstateerd dat de toegankelijkheid van de woningmarkt onder druk staat. Kan de regering aangeven in hoeverre zij het eens is met de veelgehoorde stelling dat een en ander mede het gevolg is van de toenemende rol van beleggers die op de woningmarkt opereren en huizen opkopen teneinde die te verhuren, waardoor de prijzen steeds verder opgedreven worden en starters geen toegang krijgen? Overweegt de regering beleid hier op te voeren en daarmee dit probleem aan te pakken? Zo ja, welk beleid?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van de Miljoenennota en diverse achterliggende stukken en rapporten ten behoeve van de Algemene financiële beschouwingen. Zij hebben hierbij de volgende vragen en opmerkingen.

Het economische en budgettaire beeld – Nederlandse economie en economische situatie huishoudens

De leden van de fractie van GroenLinks lezen dat er in Nederland 1,4 miljoen huishoudens met een problematische schuld zijn, waarvoor «met maatschappelijke partners een brede schuldenaanpak in gang [is] gezet».¹⁰ Kunt u deze leden inzicht geven in de opbrengst van deze aanpak in termen van het verminderen van problematische schulden, de

⁹ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 15.

¹⁰ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 22.

hoeveelheid geld die wordt ingezet in relatie tot de schulden die worden geïnd en de mate van (gedeeltelijke) kwijtschelding van schulden?

De leden van de fractie van GroenLinks lezen in de Miljoenennota dat de regering de economische groei van de laatste jaren «deels inhaalgroei na de financiële crisis» noemt.¹¹ Deze leden zien graag een nadere toelichting op deze uitspraak, met name omdat hierin het herstel van de woningmarkt als één van de factoren wordt aangevoerd en elders juist ook de hoge hypotheekschulden en het risico van een nieuwe zeepbel worden genoemd.¹² Welke consequenties heeft dit naar uw oordeel voor toekomstige economische groei en welke maatregelen ten aanzien van de woningmarkt vraagt dit?

De druk op de internationale handel is groot door het eenzijdige optreden van de Verenigde Staten, evenals door het risico van een Brexit zonder deal.¹³ Dit heeft grote consequenties voor een open economie als de Nederlandse. In de Miljoenennota geeft de regering dan ook aan dat Nederlandse huishoudens en bedrijven door hun «lange balansen kwetsbaar [zijn] voor zulke schokken.»¹⁴ De leden van de fractie van GroenLinks krijgen graag inzicht in de maatregelen die de regering neemt om deze kwetsbaarheid te verminderen.

Ontwikkeling uitgaven en inkomsten rijksoverheid – vestigingsklimaat

Een cruciaal argument van de regering voor de afschaffing van de dividendbelasting was dat deze zou bijdragen aan het vestigingsklimaat. Het *Blauwe Boekje* geeft aan dat het Nederland prima scoort op de *Global Competitiveness Index* en de *World Competitiveness Rankings*¹⁵ en ook de *Barometer Nederlands Vestigingsklimaat 2018* van Ernst & Young stelt dat internationale investeerders groot vertrouwen hebben in het Nederlandse vestigingsklimaat, met als belangrijke troeven «kwaliteit van leven, infrastructuur en het opleidingsniveau van werknemers.»¹⁶ Nu de regering de dividendbelasting handhaaft, geeft zij aan dat het inzet op andere (fiscale) maatregelen om het vestigingsklimaat te verbeteren.¹⁷ Om deze nieuwe maatregelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de vennootschapsbelasting, op waarde te kunnen schatten, vragen de leden van de fractie van GroenLinks u om een nadere onderbouwing en analyse van die aspecten van het vestigingsklimaat die verbetering zouden behoeven.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen vast dat de Innovatiebox één van de grotere subsidieregelingen voor het bedrijfsleven is. Kunt u deze leden inzicht verschaffen in welk type innovaties met name is aangedragen voor lagere vennootschapsbelasting in het kader van de Innovatiebox en in hoeverre de wijzigingen vanaf januari 2017 (onder andere het onderscheid kleinere en grote belastingplichtigen) hierin verschil hebben gemaakt? Hoe verhoudt de nieuw aangekondigde maatregel van 2% verhoging van de S&O-afdrachtvermindering zich hiertoe?

¹¹ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 16.

¹² Zie over de woningmarkt ook CPB, *Macro Economische Verkenning 2019*, p. 38, 39.

¹³ Zie ook CPB, *Macro Economische Verkenning 2019*, p. 7.

¹⁴ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 19.

¹⁵ Ministerie van Financiën, *Het Blauwe Boekje. De economie en overheidsfinanciën in grafieken en tabellen, 2018–2019* (september 2018), figuur 1.1.4, p. 6.

¹⁶ Ernst & Young, *Nederland blijft overtuigen als investeringsland. Barometer Nederlands vestigingsklimaat 2018*, p.5, te raadplegen via: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-barometer-nederlands-vestigingsklimaat-2018/\\$FILE/EY-barometer-nederlands-vestigingsklimaat-2018.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-barometer-nederlands-vestigingsklimaat-2018/$FILE/EY-barometer-nederlands-vestigingsklimaat-2018.pdf).

¹⁷ Kamerstukken I, 2018–2019, 35 028, A.

De leden van de fractie van GroenLinks lezen eveneens in de Miljoenennota dat de regering belastingontduiking en -ontwijking wil aanpakken en Nederland minder aantrekkelijk wil maken voor bedrijven die alleen de mazen in de wet gebruiken voor verlaging van de belastingdruk.¹⁸ Kunt u specifieker aangeven over wat voor soort maatregelen het dan gaat en of deze afdoende zijn en dan in het bijzonder het toezicht op de rol van trustkantoren bij dergelijke belastingconstructies?¹⁹

Ontwikkeling uitgaven en inkomsten rijksoverheid – koopkracht, investeringen en vergroening

De verlaging van de inkomstenbelasting door de nieuwe schijven en het verhogen van de algemene heffingskorting en de hogere ouderenkorting worden gefinancierd door verhoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9% en stijgende milieubelastingen, zo lezen de aan het woord zijnde leden in de Miljoenennota.²⁰ Kunt u inzicht geven in de koopkrachteffecten van deze maatregelen en dan in het bijzonder de koopkrachteffecten voor de lage inkomensgroepen die hierdoor relatief zwaarder lijken te worden getroffen?²¹

Inmiddels doen in debatten en media-uitingen diverse bedragen de ronde over hoeveel de regering investeert in de publieke sector, zo constateren de aan het woord zijnde leden. In 2019 lijkt het te gaan om extra investeringen van 1,9 miljard euro in onderwijs, onderzoek en innovatie, 1,2 miljard euro voor defensie en 0,5 miljard euro voor veiligheid. Dit telt op tot een totaal van 3,6 miljard euro.²² Kunt u duidelijkheid geven over welke (omvang van) investeringen de regering spreekt bij het investeren in de publieke sector? Welk deel van deze extra investeringen is bedoeld om extra personeel aan te trekken en werkdruk te verminderen en waaraan worden de overige middelen besteed? Hoe stuurt de regering hierop?

Terecht stelt de regering in de Miljoenennota dat de overheid zorgvuldig moet omgaan met belastinggeld en dat beleid een duidelijke maatschappelijke toegevoegde waarde moet hebben.²³ In dit kader vragen de leden van de GroenLinks-fractie wat de operatie Inzicht in Kwaliteit inhoudt en wat deze bijdraagt aan dit inzicht. Hoe verhoudt Inzicht in Kwaliteit zich tot de eisen die in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet zijn gesteld ten aanzien van onder andere doelmatigheid en doeltreffendheid?

De leden van de fractie van GroenLinks memoreren dat de regering diverse keren heeft aangegeven dat dit het «groenste kabinet ooit» zou zijn. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op deze stellingname op basis van de Miljoenennota 2019 en eventueel ook een doorkijk naar volgende jaren. Welke maatregelen staan hiervoor in de visie van de regering centraal en om welke financiële en fiscale prikkels gaat het met name? Welke financiële consequenties heeft de uitspraak van het Gerechtshof in de zaak van Urgenda?

Kansen voor de toekomst – hervormingen

In hoofdstuk 3 van de Miljoenennota, *Kansen voor de toekomst*, geeft de regering aan dat het een goed moment is om de economie te hervormen.

¹⁸ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 50.

¹⁹ Zie Kamerstukken I, 2018–2019, 34 910, C.

²⁰ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 33.

²¹ Zie ook CPB, *Macro Economische Verkenning 2019*, p. 11.

²² Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 31.

²³ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p.39.

Tegelijk wordt ook aangegeven dat hervormingen tijd vragen: om helderheid te krijgen over problemen en oplossingen enerzijds en om maatschappelijk en politiek draagvlak te verkrijgen anderzijds. Kunt u aangeven op welke van de genoemde terreinen – arbeidsmarkt, woningmarkt, financiële sector, klimaat – nog wordt verwacht in 2019 de fase van helderheid over problemen en oplossingen te kunnen afronden en daadwerkelijk hervormingen in gang te kunnen zetten?

Het houdbaarheidstekort bedraagt volgens de meest recente raming 0,4% van het bbp, dit is nog maar net binnen de afgesproken grens van 0,5% bbp.²⁴ Welke factoren zetten deze houdbaarheid naar de mening van de regering het meest onder druk? Welke maatregelen neemt de regering ter verbetering van het houdbaarheidssaldo en in hoeverre is daarbij al dan niet sprake van het verschuiven van de rekening naar toekomstige generaties? Dit ook in relatie tot de in de vorige vraag genoemde hervormingen.

De commissie ziet uit naar de beantwoording van bovenstaande vragen en verzoekt u deze, met het oog op een zorgvuldige voorbereiding van de Algemene financiële beschouwingen, uiterlijk vrijdag 9 november 2018, 16.00 uur, aan de Eerste Kamer aan te bieden.

Een afschrift van deze brief is verzonden naar de Staatssecretaris van Financiën.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
M.A.J. Knip

²⁴ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000, nr. 1, p. 25.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2018

Op 19 oktober heb ik van de voorzitter van de vaste commissie voor Financiën van uw Kamer een brief (met kenmerk 163679.04u) ontvangen met vragen, ter voorbereiding op de Algemene Financiële Beschouwingen.

Bij deze ontvangt u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, de antwoorden op de gestelde vragen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

1. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

1.1. Het economische en budgettaire beeld – overheidsfinanciën

De leden van de fractie van D66 stellen vragen over het structurele begrotingstekort. Dit heeft zich, anders dan vele andere economische indicatoren, voor Nederland ongunstig ontwikkeld. De leden van de fractie van D66 vragen of de ontwikkeling van het structureel saldo niet wijst op procyclisch beleid.

Een bekende indicator voor de mate van procyclisch of anticyclisch beleid is de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo. Als het structurele saldo verslechtert in tijden van hoogconjunctuur, zoals in Nederland nu het geval is, is dat een aanwijzing voor procyclisch beleid. De verslechtering van het structureel saldo is het gevolg van extra uitgaven en minder lasten waartoe door dit kabinet in het Regeerakkoord is besloten, en wijst daarmee in de huidige conjunctuur inderdaad eerder in de richting van procyclisch dan anticyclisch beleid. Het kabinet verlicht in het regeerakkoord de lasten voor burgers en bedrijven, en intensiveert in onder andere veiligheid en defensie, onderwijs en onderzoek en klimaat. Dat leidt weliswaar tot een minder gunstig structureel saldo, maar is het gevolg van een bewuste keuze van het kabinet om de lasten te beperken en te investeren in publieke prioriteiten.

Hoewel het structurele begrotingssaldo verslechtert, blijft het tegelijkertijd binnen de MTO (middellangetermijndoelstelling) van -0,5 procent van het bbp, maar met een beperkte marge, zoals ook de Raad van State aangeeft. Dat onderstreept het belang om vast te houden aan het trendmatig begrotingsbeleid en de afspraken die in het Regeerakkoord zijn gemaakt. Dit betekent dat er sprake is van automatische stabilisatie waarbij eventuele meevallers bij de belastingen, WW en bijstand niet worden uitgegeven, maar worden aangewend voor een verlaging van de schuld.

Tegelijkertijd verwacht het kabinet in 2018 een begrotingsoverschot van 0,8 procent en in 2019 van 1,0 procent. Dit zou ervoor zorgen dat 2019 het vierde opeenvolgende jaar met een overschot wordt. Dit is de afgelopen 45 jaar niet gebeurd.

De leden van de fractie van D66 hebben daarnaast gevraagd of de structureel gedaalde outputcapaciteit van de Europese economieën de zorgen niet nijpender maken en hoe deze negatieve capaciteitsontwikkeling moet worden geduid.

Overheidsschuld en begrotingstekort worden doorgaans uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product. Dat betekent dat een eventueel lagere outputcapaciteit in de schuld- en tekortcijfers tot uitdrukking komt. Een lagere outputcapaciteit maakt het in principe lastiger om het tekort en de schuld (als percentage van het bbp) omlaag te brengen. Hiervoor is een extra inspanning vereist. Overigens bevindt de outputcapaciteit van de EU zich inmiddels weer boven het niveau van voor de crisis.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd welke ingrediënten in het structurele begrotingstekort ontbreken, of hun zorgen omtrent de complexe en weinig toegankelijke definitie worden gedeeld en of er in Brussel kan worden aangedrongen op een verbeterde tekortdefinitie.

Het structurele EMU-saldo heeft een prominente rol in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Dat is enerzijds terecht, en economisch ook verstandig. Het structurele saldo houdt namelijk rekening

met conjunctuur, en incidentele inkomsten en uitgaven, en is daarmee een indicator die een genuanceerder beeld geeft van de begrotingspositie dan het feitelijke EMU-saldo. Tegelijkertijd is het structurele saldo complex in zijn berekening, omdat het saldo afhankelijk is van (onder andere) de output gap, die modelmatig wordt benaderd. Mede daardoor is het structurele saldo gevoelig voor revisies.

Het is lastig om in de begrotingsbeoordeling rekening te houden met de conjunctuur. Dit bezwaar is echter inherent aan het gebruik van deze indicator, en vragen niet zozeer om een aanpassing van de definitie. Wel doet dit af aan de geschiktheid van het structureel saldo als sturingsvariabele. Dit is ook de reden dat Nederland, in lijn met de toezegging aan de D66-fractie, al enige tijd pleit voor een grotere rol voor de uitgavenregel, die minder volatiel is en beter aansluit bij de Nederlandse begrotingssystematiek.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd hoe de regering de slechte Nederlandse tekortscore beoordeelt in het licht van de door de regering bij vele gelegenheden bepleite Europese begrotingsdiscipline.

Voorop gesteld moet worden dat het structureel saldo van Nederland ondanks een lichte verslechtering voldoet aan de middellangetermijndoelstelling (medium term objective – MTO) van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Deze is gesteld op maximaal -0,5 procent van het bbp. Terwijl Nederland andere lidstaten aanspreekt op hun begrotingsdiscipline of het ontbreken daarvan, voldoet het zelf dus aan de eisen.

De leden van de fractie van D66 hebben ook gevraagd een overzicht te verschaffen van de structurele tekortprestaties van andere lidstaten en de ontwikkelingen daarin.

Onderstaand een overzicht van de ontwikkeling van het structureel saldo van alle EU-lidstaten voor de periode 2010–2019, gebaseerd op cijfers van de Europese Commissie. De jaren 2018 en 2019 zijn (ex ante) ramingen en alle voorgaande jaren zijn gerealiseerde (ex post) cijfers. Zoals onderstaand overzicht laat zien, is het Nederlands structureel saldo zeer goed in vergelijking met zowel het EU-gemiddelde als het gemiddelde van de Eurozone.

Structureel saldo in % bbp

Land	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EU-gemiddelde	-4,5	-3,7	-2,6	-1,7	-1,6	-1,5	-1,2	-0,8	-1,0	-1,2
EU-gemiddelde (zonder VK)	-4,1	-3,4	-2,0	-1,3	-0,9	-0,8	-0,8	-0,5	-0,8	-1,1
Eurozone	-4,2	-3,5	-2,0	-1,3	-0,9	-0,8	-0,8	-0,6	-0,8	-1,1
België	-3,9	-4,0	-3,5	-3,1	-2,9	-2,2	-2,1	-1,3	-1,4	-1,7
Bulgarije	-2,7	-2,0	-0,2	-0,1	-1,7	-1,1	0,3	0,9	0,5	0,5
Tsjechië	-3,9	-2,5	-1,4	0,2	-0,7	-0,5	1,0	1,2	0,9	0,2
Denemarken	-0,8	-0,6	-0,2	-1,1	-0,7	-1,8	0,3	1,4	0,3	0,9
Duitsland	-1,9	-1,1	-0,1	0,3	1,1	1,1	1,1	1,5	1,2	1,0
Estland	0,2	0,1	0,0	-0,6	0,0	0,0	-0,4	-1,2	-1,3	-0,9
Ierland	-9,0	-8,1	-6,5	-4,4	-3,6	-1,5	-0,8	-0,1	-0,6	-0,4
Griekenland	-9,8	-5,8	0,5	2,6	2,4	2,2	4,4	4,0	2,5	1,6
Spanje	-7,0	-6,3	-3,1	-1,7	-1,5	-2,4	-3,3	-3,0	-3,3	-3,2
Frankrijk	-5,9	-5,0	-4,3	-3,4	-3,0	-2,7	-2,6	-2,1	-2,1	-3,1
Kroatië	-5,4	-6,8	-3,5	-3,2	-3,4	-2,4	-0,7	0,4	-0,3	-0,6
Italië	-3,3	-3,3	-1,3	-0,7	-0,8	-0,6	-1,4	-1,7	-1,7	-2,0
Cyprus	-4,8	-4,9	-3,9	-0,7	3,3	1,7	1,2	1,4	0,8	0,5
Letland	-2,3	-2,1	-0,4	-0,9	-1,1	-1,5	-0,3	-1,2	-1,9	-1,9
Litouwen	-3,1	-3,3	-2,3	-1,9	-1,4	-0,7	-0,3	-0,6	-0,7	-0,6
Luxemburg	0,5	1,6	2,6	2,8	1,9	1,6	1,8	1,8	0,8	0,3
Hongarije	-3,4	-4,2	-1,3	-1,4	-2,1	-2,0	-1,8	-3,1	-3,6	-3,3
Malta	-3,1	-1,9	-2,7	-1,7	-2,6	-2,5	0,5	3,5	0,6	1,1
Nederland	-3,5	-3,4	-2,0	-0,7	-0,4	-0,9	0,8	0,5	-0,1	-0,3
Oostenrijk	-3,2	-2,6	-1,9	-1,7	-0,7	-0,1	-0,9	-0,6	-0,8	-0,6

Land	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Polen	-8,0	-5,9	-3,9	-3,4	-2,8	-2,3	-2,0	-2,0	-2,2	-2,2
Portugal	-8,5	-6,7	-3,6	-3,1	-1,8	-2,3	-2,0	-1,1	-1,1	-1,1
Roemenië	-5,4	-2,9	-2,5	-0,9	-0,3	-0,2	-2,1	-3,3	-3,8	-4,2
Slovenië	-4,3	-4,5	-1,6	-1,2	-2,1	-1,3	-1,1	-0,6	-1,1	-1,5
Slowakije	-7,1	-4,2	-3,6	-1,6	-2,1	-2,2	-2,0	-1,0	-1,2	-0,8
Finland	-1,1	-0,8	-1,1	-1,1	-1,5	-0,9	-0,7	-0,1	-0,8	-0,9
Zweden	0,8	0,0	0,2	0,1	-0,3	0,3	0,9	1,2	0,7	1,0
Verenigd Koninkrijk	-7,1	-5,4	-6,4	-4,2	-5,0	-4,4	-3,3	-2,4	-2,4	-1,9

De leden van de fractie van D66 hebben ook gevraagd of verbetering van de prestaties door alle achterblijvers krachtig nagestreefd dient te worden.

Ik ben van mening dat alle lidstaten hun best moeten doen om aan hun MTO te voldoen. Tot slot merk ik naar aanleiding van de vraag van de fractie van D66 op dat verbetering van het begrotingsraamwerk mogelijk is door zowel een verandering van de begrotingsregels als van de manier waarop deze regels worden geïmplementeerd. In het algemeen ben ik voorstander van het versimpelen van het Pact, het verlagen van de flexibiliteit en uitzonderingclausules en een striktere handhaving. Voor een striktere handhaving pleit ik al bij de toepassing van de huidige begrotingsregels. Een voorstel tot aanpassing van het Pact wordt verwacht in 2020 onder een nieuwe Europese Commissie.

1.2. Kansen voor de toekomst – MFK en EMU

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar een duiding van de gevolgen van het nieuwe MFK voor de Rijksbegroting op langere termijn. Tevens vragen zij naar de voortgang op dit terrein en hoe realistisch instandhouding van de Nederlandse korting is, o.a. in het licht van de brexit.

Een eerste inschatting van de gevolgen voor de Rijksbegroting is gegeven in de kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel voor het MFK.²⁵ Hierin is aangegeven dat het Commissievoorstel tot een structurele (vanaf 2026) verhoging van de Nederlandse afdrachten van circa 2,5 tot 3 miljard euro leidt. Na de presentatie van de Commissievoorstellen in mei en juni van dit jaar hebben de lidstaten de gelegenheid gekregen om alle technische onduidelijkheden en vragen aan de Europese Commissie voor te leggen. Sinds september van dit jaar zijn de technische onderhandelingen van start gegaan. De politiekgevoelige onderwerpen worden op dit moment samengevoegd in één onderhandelingsdocument – de *negotiating box*. Naar verwachting starten de onderhandelingen op basis van deze *negotiating box* begin volgend jaar. Nederland zet in op het voorkomen van een stijging van de afdrachten als gevolg van de brexit. Daarnaast dient de Nederlandse netto betalingspositie in lijn te zijn met de positie van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau. Voor Nederland is een rechtvaardige verdeling van de lasten dus cruciaal. Indien dit niet het geval is, zal Nederland pleiten voor een correctie. Deze correctie kan bijvoorbeeld worden vormgegeven door middel van een korting op de jaarlijkse afdrachten.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd hoe de regering zich voorbereidt op de brexit. Tevens hebben zij gevraagd hoe de risico's voor Nederland in het slechtste geval worden getaxeerd en in welke mate en op welke wijze deze risico's in de Miljoenennota zijn verwerkt.

²⁵ Vergaderjaar 2017–2018. Kamerstuk 21501–20 nr. 1349.

De economische en budgettaire gevolgen van de brexit hangen af van de manier waarop het VK uit de EU vertrekt. Op dit moment wordt nog onderhandeld en zijn meerdere scenario's mogelijk, wat een kwantitatieve inschatting van de risico's bemoeilijkt. Het kabinet weet echter dat de brexit de overheidsfinanciën langs drie kanalen kan beïnvloeden.²⁶

1. De brexit heeft invloed op de kosten bij uitvoeringsorganisaties als de Douane en het NVWA. Hierop heeft het kabinet reeds actie ondernomen door bij de Miljoenennota 2019 92 miljoen euro uit te trekken voor meer capaciteit bij deze organisaties. Ook andere organisaties, als de Nationale Politie en de Immigratie en Naturalisatie Dienst bereiden zich voor op de brexit.
Naast de voorzienbare kosten bij uitvoeringsorganisaties zijn er twee andere kanalen waarmee de brexit indirect invloed kan hebben op de overheidsfinanciën.
2. De brexit kan de Nederlandse economie raken, bijvoorbeeld door hogere kosten bij toekomstige handel of een toegenomen onzekerheid bij huishoudens en bedrijven met een (tijdelijk) negatief effect op de economische ontwikkeling. In de Miljoenennota 2019 volgt het Ministerie van Financiën de economische ramingen van het CPB, dat in zijn basispad uitgaat van een ordelijke overgangperiode en een eindsituatie conform een vrijhandelsakkoord. Indien de brexit anders verloopt, kan de economische situatie slechter worden dan voorzien. Het trendmatige begrotingsbeleid van dit kabinet is erop gericht economische tegenvallers op te vangen via automatische stabilisatie. Hierdoor hoeft niet automatisch te worden bezuinigd als het economisch effect van brexit leidt tot hogere werkloosheidsuitgaven of lagere belastinginkomsten, zolang er voldoende marge tot de Europese begrotingsregels wordt gehouden. Wel zal in zo'n situatie het EMU-saldo lager uitvallen dan nu verwacht.
3. Een tweede indirect effect van de brexit op de overheidsfinanciën loopt via de EU-afdrachten van Nederland. De omvang van een eventueel effect is afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandelingen. Bij een ordelijke brexit met een uittredingsovereenkomst, inclusief de afgesproken financiële verrekening, zijn er in principe geen gevolgen voor de Nederlandse afdrachten in 2019 en 2020. Wel bestaat bij een ordelijke brexit nog de noodzaak tot bezuinigen op de Europese begroting onder het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) voor 2021–2027 om te compenseren voor het wegvallen van het VK als grote netto-betaler. Indien er geen uittredingsovereenkomst wordt gesloten (cliff edge-scenario) vervallen de afspraken over de financiële verrekening waardoor een risico op hogere afdrachten in 2019 en 2020 ontstaat. De Nederlandse positie is dat het VK internationaalrechtelijk gehouden blijft aan het nakomen van de financiële verplichtingen die zijn aangegaan in de periode dat het VK lid was van de EU. De afdrachten aan de EU vallen onder het uitgavenplafond. Hoger dan verwachte afdrachten vergen daardoor dekking onder het uitgavenplafond. Het kabinet zet in op het afronden van het terugtrekkingsakkoord met het VK, inclusief de overeengekomen afspraken over de financiële afwikkeling. Zoals eerder aan de Tweede Kamer meegedeeld²⁷, richt de Nederlandse inzet voor het volgende MFK zich op een modern, toekomstgericht en financieel houdbaar MFK. Nederland wil vermijden dat het moet betalen om te compenseren voor de Britse uittreding. Hierbij zoekt Nederland zo veel mogelijk de samenwerking met gelijkgestemde landen op.

²⁶ Kamerbrief Risico's voor de overheidsfinanciën van de brexit, TK 23 987, nr. 241.

²⁷ Kamerbrief schriftelijke appreciatie Commissie Mededeling over het Meerjarig Financieel Kader (MFK), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/29/kamerbrief-schriftelijke-appreciatie-commissie-mededeling-over-het-meerjarig-financieel-kader-mfk>.

De leden van de fractie van D66 hebben tot slot gevraagd wat ik de meest urgente stap naar de versterking van het institutionele kader van de eurozone acht, en wat mijn inschatting van de directe en indirecte effecten van een dergelijke stap zijn.

Volgens het kabinet vormen gezonde nationale economieën de basis voor een welvarende en stabiele Europese Economische en Monetaire Unie (EMU). Gezonde economieën, met een duurzaam groeipotentieel, houdbare overheidsfinanciën en een gezonde financieel sector, kunnen tegen een stootje. De sleutel voor een gezonde economie ligt bij beleid op nationaal niveau, bijvoorbeeld door middel van structurele hervormingen en het opbouwen van buffers in nationale begrotingen. Via de afspraken in het kader van het Europees Semester, het vergroten van een koppeling tussen de Europese bestedingen en structurele hervormingen en via een verdieping van de interne markt kunnen lidstaten een steuntje in de rug krijgen om hun nationale economieën op orde te krijgen.

Indien lidstaten of banken onverhoopt, in weerwil van bovengenoemde maatregelen, toch in de problemen komen moet de EMU over adequate instrumenten beschikken om ze uit de brand te helpen, onder de juiste voorwaarden. Met de oprichting van het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de Europese bankenunie zijn de belangrijkste stappen hiertoe gezet. Het is zaak om te kijken waar deze initiatieven kunnen worden versterkt.

Het kabinet is van mening dat het ESM slagvaardiger kan worden ingericht, onder meer door het een grote rol te geven bij de totstandkoming van programma's en het raamwerk voor herstructurering te versterken. Binnen de bankenunie kan risicoreductie, bijvoorbeeld door stappen te zetten op het gebied van de prudentiële behandeling van staatsobligaties, met daarop volgend mogelijk risicodeling in de vorm van een Europees Depositogarantiestelsel (EDIS) de weerbaarheid van de financiële sector vergroten. Bovengenoemde beleidsprioriteiten van het kabinet zijn uiteengezet in de kamerbrief over de toekomst van de monetaire unie van november 2017.²⁸ Dergelijke stappen dragen bij aan een versteviging van de fundamenteën van de euro. Een waardevaste euro heeft voor Nederland grote voordelen, zoals een versterking van de interne markt via het wegnemen van handelsbelemmeringen, een efficiëntere allocatie van kapitaal en stabiele prijzen.

Voor concrete stappen op korte termijn is de verklaring opgesteld door regeringsleiders in juni 2018 leidend.²⁹ Het verslag van de Europese Raad geeft een uitgebreid overzicht van de afspraken en de mate van consensus hierover.³⁰ Regeringsleiders zullen hier in december op terug komen. In deze verklaring staat onder meer dat er consensus is onder de lidstaten om het ESM de gemeenschappelijke achtervang (common backstop) van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (Single Resolution Fund; SRF) te maken en tegelijkertijd het ESM te versterken. Een brief van de Eurogroep-voorzitter benoemt een aantal elementen die kunnen bijdragen aan hervorming van het ESM, zoals de herziening van het instrumentarium, een sterkere rol in ontwerp van en monitoring van hulppro-

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/27/toekomst-van-de-economische-en-monetaire-unie>.

²⁹ <http://www.consilium.europa.eu/media/35999/29-euro-summit-statement-en.pdf>.

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2018/07/02/verslag-europese-raad-28-en-29-juni-2018>.

gramma's en schuldhoudbaarheidsissues.³¹ Het kabinet zet bij deze onderhandelingen in op bovengenoemde punten.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

1.3. Het economische en budgettaire beeld – woningmarkt

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel woningen in de sociale huursector de afgelopen vijf jaar aan statushouders zijn toegewezen en in welke mate de overheid zelf schuldig is aan de krapte op de woningmarkt.

Zoals de Minister van BZK al eerder in de beantwoording van Kamer-vragen heeft aangegeven bestaat er geen inzicht in hoeveel sociale huurwoningen worden bewoond door en toegewezen aan statushouders. Wel is het aannemelijk dat het merendeel van de statushouders instromen in de sociale huurwoningmarkt. Desalniettemin is gelet op de grootte van de sociale voorraad ten opzichte van de instroom deze relatie niet één op één te leggen. De mate van doorstroming, kansen hiertoe, verkoop en sloop van corporatiebezit en nieuwbouw zijn bijvoorbeeld allemaal van invloed op de beschikbaarheid van sociale huurwoningen.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

1.4. Het economische en budgettaire beeld – overheidsfinanciën en situatie huishoudens

De leden van de fractie van SP hebben een aantal vragen gesteld over het gewenste schuldniveau en wat de algemene (macro-)economische logica hierachter is.

De leden van de fractie van de SP merken terecht op dat de overheid het eeuwige leven heeft en daardoor niet op enig moment zijn gehele schuld hoeft af te lossen. Dit betekent echter niet dat er oneindig meer schuld kan worden aangegaan. Hierover moeten immers door de hogere schuld en slechtere financiële situatie steeds meer rentelasten door volgende generaties worden betaald. Uiteindelijk betalen de volgende generaties dan de rekening van onze overmatige uitgaven.

Tegelijkertijd is een stijgende schuld in miljarden niet per definitie een probleem. Uitgaande van positieve economische groei en inflatie daalt de schuld in reële termen en is een nominaal hogere schuld in de toekomst minder zwaar om te dragen dan in het heden. Daarom wordt er vaak gekeken naar de schuld als percentage van het bbp. Wat precies het schuldniveau is, waaronder geen sprake is van een doorschuivende rekening, is lastig te bepalen. Het houdbaarheidssaldo van het CPB geeft een beeld van de verdeling over generaties, maar is tegelijkertijd ook met onzekerheden omgeven. Volgens de meest recente berekening is er op dit moment een houdbaarheidstekort van 0,4 procent van het bbp.

Overigens is niet alleen het niet doorschuiven van schuld naar toekomstige generaties een reden om de overheidsschuld te beheersen. Een te hoog niveau van de overheidsschuld kan ook leiden tot financiële of economische instabiliteit, bijvoorbeeld omdat de overheid minder ruimte heeft voor trendmatig begrotingsbeleid om de economie tijdens een recessie te stabiliseren. Een (zeer) hoge schuld kan daarmee leiden tot een

³¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/35798/2018-06-25-letter-president-centeno-to-president-tusk.pdf>.

lagere economische groei.³² Ook hier geldt dat er geen eenduidig niveau is waarop de overheidsschuld veilig is, maar de Schokproef overheidsfinanciën uit de Miljoenennota 2019 toont aan dat de overheidsschuld in tijden van een grote economische crisis snel kan toenemen.

De leden van de fractie van SP vragen ook hoe deze zienswijze van de regering zich verhoudt tot het feit dat er bezittingen van de overheid tegenover de schuld staan en dat schuld gefinancierde investeringen belangrijke opbrengsten voor onze kinderen en kleinkinderen genereren.

Tegenover de (bruto)schuld staan inderdaad bezittingen van de overheid. Deze bezittingen genereren financiële opbrengsten (bijvoorbeeld dividend staatsdeelnemingen) of zorgen voor lagere kosten (bijvoorbeeld huur door bezit gebouwen). Bij het bepalen van de toekomstige inkomsten en uitgaven worden deze hogere opbrengsten en lagere kosten zo goed mogelijk meegenomen. Het is echter zeer lastig om de bezittingen van de overheid te kwantificeren. Daarom wordt, conform de internationale standaard, de staatsschuld doorgaans alleen in bruto termen uitgedrukt. Tot slot is het onwenselijk dat de overheid in een situatie van (grote) economische tegenvallers gedwongen zou worden om zijn bezittingen te verkopen, aangezien dit vaak bezittingen zijn met een substantieel maatschappelijk belang.

Sommige investeringen genereren inderdaad belangrijke opbrengsten voor onze kinderen en kleinkinderen. Dit is ook de reden dat het kabinet bij het regeerakkoord extra geld investeert in onder andere onderwijs, onderzoek en het tegengaan van klimaatverandering. De voordelen voor toekomstige generaties zijn echter zeer lastig te kwantificeren. Dit is de reden dat er naast de extra intensivering voor de toekomst ook wordt gestreefd naar een beheersbaar schuldniveau.

De leden van de fractie van de SP vragen of de op dit moment historisch lage rentestand ook nog wordt betrokken in de overwegingen ten aanzien van het te voeren begrotingsbeleid, omdat additionele investeringen dan sneller meer kunnen opleveren dan de kosten aan rentebetalingen.

De rente werkt zowel via de rentelasten als via de investeringsbeslissingen door op de begroting. Het totaal aan uitgaven mag niet groter zijn dan het uitgavenplafond. Doordat er onder het uitgavenplafond ook rentebetalingen zitten, zorgt een rentedaling voor meer ruimte op andere uitgaven, zonder de schuld extra te laten oplopen. Op deze manier wordt een lage rentestand in de overweging betrokken omtrent de hoeveelheid uitgaven. Dit is ook de reden dat rentebetalingen onder het uitgavenplafond zijn geplaatst.

Daarnaast werkt de rente door op de mate waarin overheidsinvesteringen renderen. Investeringsbeslissingen worden vaak doorgerekend met Maatschappelijke Kosten Batenanalyses (MKBA's). Bij deze MKBA's wordt er gerekend met een discontovoet, die toekomstige kosten en baten naar het heden waardeert. Doordat de discontovoet mede afhankelijk is van de rente, kan een structurele rentedaling zorgen voor een lagere discontovoet. Om de zoveel jaar worden de discontovoeten opnieuw vastgesteld. Dit gebeurde voor het laatst in 2015. Vanwege de gedaalde rente is de standaarddiscontovoet toen verlaagd van 5,5 naar 3 procent, waardoor investeringsbeslissingen eerder positief uitvallen. Overigens moet het totaal aan uitgaven, waaronder ook investeringen, wel nog steeds onder het uitgavenplafond blijven.

³² Lukkezen en Suyker, 2013, Naar een prudent niveau van de overheidsschuld, *CPB Policy Brief 2013/05*.

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd naar een reactie op de passage uit de Miljoenennota dat «een groeiend aantal mensen zich zorgen maakt over armoede». Tevens hebben de leden gevraagd naar een overzicht van alle voorgenomen maatregelen gericht op het verminderen van armoede, en in het bijzonder de armoede onder kinderen.

Het kabinet deelt de zorgen over armoede in Nederland en zet zich in voor de bestrijding van armoede, in het bijzonder onder kinderen. Om armoede tegen te gaan worden verschillende maatregelen genomen. Vanaf 2017 is er 100 miljoen euro per jaar extra beschikbaar gesteld, specifiek gericht op het laten meedoen van kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen. 85 procent van deze middelen gaat via een decentralisatie-uitkering naar gemeenten. Met de VNG is afgesproken dat de middelen additioneel ingezet worden voor voorzieningen voor kinderen in natura. 10 procent van de middelen is bestemd voor een incidentele subsidie voor 4 jaren voor de landelijke armoedepartijen Vereniging Leergeld Nederland, Nationaal Kinderfonds, Jeugdfonds Sport en Cultuur en Stichting Jarige Job om kinderen in armoede te kunnen laten participeren. Tot slot is 5 procent van de middelen beschikbaar gesteld voor de subsidieregeling «kansen voor alle kinderen». Op dit moment wordt de inzet van deze 100 miljoen euro tussentijds geëvalueerd. De Tweede Kamer wordt hierover voor het kerstreces van 2018 geïnformeerd.

In 2017 is in het regeerakkoord van kabinet Rutte-III 80 miljoen euro aan incidentele middelen toegekend voor de jaren 2018 tot en met 2020 voor het bestrijden van armoede en schulden, in het bijzonder bij gezinnen met kinderen. Het doel van deze middelen is de toegang tot en de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te verbeteren en de lokale regiefunctie van het armoedebeleid te versterken. 71 miljoen euro wordt verspreid over drie jaar, via een decentralisatie-uitkering en een bestuurlijke afspraak, beschikbaar gesteld aan gemeenten. 9 miljoen euro van deze middelen is bestemd voor de inrichting van een landelijke ondersteuningsstructuur voor kennisontwikkeling en kennisuitwisseling.

Tot slot is tijdens de afgelopen Algemene Politieke Beschouwingen in de Tweede Kamer een motie aangenomen waardoor in 2019 eenmalig 4 miljoen euro extra beschikbaar wordt gemaakt voor bestrijding van armoede onder kinderen.

Het kabinet zet echter niet alleen in op het compenseren van de gevolgen van armoede onder kinderen, maar ook op het tegengaan van de structurele oorzaken van armoede. In de kabinetsreactie op het SER-advies «Opgroeien zonder armoede» en het rapport van de Kinderombudsman «Alle kinderen kansrijk» (Kamerstukken II, 2017–2018, 24 515, nummer 430) is een uitgebreid overzicht geschetst van de Kabinetsbrede inzet op deze structurele oorzaken.

1.5. Ontwikkeling uitgaven en inkomsten rijksoverheid – vestigingsklimaat

De leden van de fractie van de SP vragen naar de heroverweging van de afschaffing van de dividendbelasting in relatie tot de begrotingsregels.

Dit kabinet voert een trendmatig begrotingsbeleid, waarbij de scheiding tussen inkomsten en uitgaven volgt uit het principe van vaste uitgavenplafonds en automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting. Deze scheiding voorkomt dat er in economisch goede tijden inkomstenmeevallers worden gebruikt voor extra uitgaven of lastenverlichting, terwijl in economisch minder goede tijden bezuinigd moet worden en de lasten verzaamd moeten worden. Hiermee wordt tegengestaan dat het begrotingsbeleid fluctuaties in de economie versterkt. Om

de lastendruk voor burgers en bedrijven te beheersen, wordt bij het Regeerakkoord een pad afgesproken voor de beleidsmatige lastenontwikkeling, die in de Startnota voor de duur van de kabinetsperiode in het inkomstenkader wordt vastgelegd.

Volgens de begrotingsregels moeten budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen gecompenseerd worden door andere inkomstenmaatregelen. Het behouden van de dividendbelasting zorgt voor een beleidsmatige lastenverzwaring ten opzichte van het in augustus gesloten lastenkader (en daarmee ook ten opzichte van de Startnota) van 1,9 miljard euro. Volgens de begrotingsregels moeten elders de lasten dus met 1,9 miljard euro worden verlaagd. Hiermee ontwikkelt de beleidsmatige lastendruk zich weer zoals beoogd bij Startnota. Overigens waren de kosten voor het afschaffen van de dividendbelasting ten tijde van Startnota geraamd op 1,5 miljard euro. Conform de begrotingsregels werd de maatregel in augustus, voordat deze bij wet werd ingediend, nog eenmaal opnieuw geraamd, waarbij het verschil met de oorspronkelijke raming lastenrelevant is. Na herijking werd de dividendbelasting 0,4 miljard hoger geraamd op 1,9 miljard. In de augustusbesluitvorming is hiervoor, conform de begrotingsregels, dekking gevonden. Ter dekking is toen het hoge vpb-tarief verhoogd ten opzichte van het in het regeerakkoord voorgestelde pad.

Aangezien het niet afschaffen van de dividendbelasting zorgt voor een lastenverzwaring in het domein van bedrijven, heeft het kabinet besloten dat de alternatieve maatregelen primair het bedrijfsleven ten goede komen. Daarnaast was deze maatregel specifiek genomen om het fiscale vestigingsklimaat te verbeteren en zijn de alternatieve maatregelen gericht op hetzelfde doel. Het kabinet maakt geen onderscheid tussen maatregelen die in het binnenland dan wel in het buitenland neerslaan.

1.6. Kansen voor de toekomst – woningmarkt

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering onderschrijft dat de woningmarkt onder druk staat door de toenemende rol van beleggers op de woningmarkt, en of beleid hier op wordt overwogen.

Het kabinet is zich ervan bewust dat starters en gezinnen moeite hebben om een betaalbare woning te vinden. Het is daarbij een feit dat particuliere beleggers actiever zijn geworden op de woningmarkt. Het is belangrijk om te blijven monitoren welk effect dit heeft. Tegelijk is een stijging van het aandeel particuliere beleggers niet per se slecht. Particuliere verhuurders zorgen voor een wenselijke verruiming van het aanbod van huurwoningen, met name wanneer die verruiming plaatsvindt in het nog relatief kleine middenhuursegment. Ook kan een toename van professionele partijen op de markt juist betekenen dat de markt beter gaat werken. Het is natuurlijk wel belangrijk dat excessen op de woningmarkt (zoals huissjesmelkerij) gericht worden aangepakt. Daar werkt dit kabinet aan samen met de sector via de aanpak Goed verhuurderschap, waar de Minister van BZK uw Kamer onlangs over heeft geïnformeerd.

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

1.7. Het economische en budgettaire beeld – economie en situatie huishoudens

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd of het kabinet inzicht kan bieden in de opbrengst van de brede schuldenaanpak.

Het Actieplan Brede Schuldenaanpak bevat een groot aantal maatregelen om de schuldenproblematiek terug te dringen. Het Ministerie van SZW monitort de uitvoering van deze maatregelen. De Staatssecretaris van SZW zal het parlement in het voorjaar van 2019 schriftelijk informeren over de voortgang daarvan.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet kan ingaan op de uitspraak in de Miljoenennota dat de huidige economische groei «deels inhaalgroei na de financiële crisis» is, en welke rol het snelle herstel van de woningmarkt daarin speelt.

Met inhaalgroei bedoelen economen het feit dat een economie na een periode van recessie of crisis sneller kan groeien, omdat in de crisis verminderd ingezette productiefactoren (kapitaal en arbeid) relatief snel weer kunnen worden ingezet voor het verhogen van de productie en de welvaart. De afgelopen jaren was deze inhaalgroei in Nederland zichtbaar, aangezien Nederland van een laagconjunctuur naar een hoogconjunctuur is gegaan.

De woningmarkt heeft zich ook snel hersteld na de crisis, wat onder andere zichtbaar is in een forse (inhaal)groei van de woninginvesteringen. Dit hangt zeker samen met de gestegen welvaart. Met hogere inkomens stijgt immers de bereidheid om te betalen voor een woning, en hierdoor stijgen de prijzen. Een andere factor in de stijgende prijzen afgelopen jaren was de sterk gedaalde hypotheekrente. Op dit moment worden de risico's van de gestegen prijzen gemitigeerd door de stappen van dit kabinet en vorige kabinetten om het aangaan van schulden minder aantrekkelijk te maken. LTV- en LTI-normen zijn door het vorige kabinet aangescherpt en de aflossingsverplichting voor nieuwe eigenwoning-schulden is met ingang van 2013 ingevoerd. Het maximale tarief waartegen aftrekbare kosten met betrekking tot een eigen woning in aanmerking worden genomen, wordt al sinds 2014 afgebouwd. Volgens de plannen van dit Kabinet zal deze afbouw met ingang van 2020 versneld worden. Na een jarenlange toename dalen huishoudschulden als percentage van het bbp nu al geruime tijd als gevolg van deze maatregelen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen inzicht in de maatregelen die de regering neemt om de kwetsbaarheden bij Nederlandse huishoudens en bedrijven te verminderen die het gevolg zijn van hun lange balansen.

Nederlandse huishoudens beschikken over grote vermogens, maar daar staan ook relatief hoge schulden tegenover. Hoewel het netto-vermogen van huishoudens internationaal gezien groot is, maakt hun lange balans huishoudens kwetsbaar voor rente- en vermogensschokken.

Het kabinet verkleint deze kwetsbaarheid onder meer door schuldfinanciering van de eigen woning te ontmoedigen. Zo is de maximaal toegestane *loan-to-value* ratio (de verhouding tussen hypotheekschuld en woningwaarde) afgebouwd tot 100 procent in 2018 en deze blijft voortaan op dit niveau. Ook wordt het maximale tarief waartegen huizenbezitters hypotheekrentelasten mogen aftrekken versneld afgebouwd. De afbouw gaat per 2020 van jaarlijks 0,5 procentpunt naar jaarlijks 3 procentpunt, totdat per 2023 het basistarief is bereikt. Overigens kunnen ook andere dan hypotheekschulden tot financiële problemen leiden. Daarom heeft het kabinet samen met maatschappelijke partners een brede schuldenaanpak in gang gezet.

Ook voor bedrijven wordt de prikkel verkleind om zich met vreemd vermogen te financieren. De renteaftrek voor bedrijven wordt beperkt via de earningsstrippingmaatregel. Deze maatregel volgt uit de implementatie van de Europese Anti Tax Avoidance richtlijn (ATAD) en houdt in dat het saldo van de verschuldigde en ontvangen rente niet aftrekbaar is, voor zover dat saldo hoger is dan (het hoogste van) de drempel van 1 miljoen euro of 30 procent van de fiscale EBITDA (grof gezegd het brutobedrijfsresultaat).

1.8. Ontwikkeling uitgaven en inkomsten rijksoverheid – vestigingsklimaat

De leden van de fractie van GroenLinks hebben het kabinet gevraagd om een nadere onderbouwing en analyse van de verschillende aspecten van het vestigingsklimaat, om nieuwe maatregelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de vennootschapsbelasting, op waarde te kunnen schatten.

Het vestigingsklimaat bestaat uit een breed scala aan factoren. Deze lopen van (digitale) infrastructuur tot kwaliteit van leven, van het opleidingsniveau van werknemers tot fiscaliteit. Het raakt dus aan een breed aantal beleidsterreinen. Alle factoren die raken aan het bedrijvenklimaat spelen in meer of mindere mate een rol. Zoals de in de vraag aangehaalde ranglijsten aangeven staat Nederland er internationaal goed voor. De kracht van ons vestigingsklimaat ligt met name in de breedte. Nederland scoort overal redelijk sterk. Deze goede voorwaarden zorgen ervoor dat zowel Nederlandse als buitenlandse ondernemers vanuit Nederland willen ondernemen, en dat ze de mogelijkheden hebben om door te groeien en internationaal te concurreren. In welke mate individuele factoren voor een onderneming meewegen in de keuze om vanuit Nederland te ondernemen is sterk afhankelijk van onder andere de strategie en activiteiten van de individuele ondernemingen. Het is dus lastig om aan te geven in welke mate de verschillende factoren het vestigingsklimaat bepalen. Wel is bekend dat fiscaliteit voor bedrijven een belangrijke factor van het vestigingsklimaat is. De positie van Nederland ten opzichte van het buitenland is hier een belangrijk gegeven. Gezien de internationale dynamiek op dit vlak is blijvende aandacht voor het fiscale aspect gewenst. Uit het in de vraag aangehaalde onderzoek, de Barometer Nederlands Vestigingsklimaat 2018 van Ernst & Young, blijkt dat het de goede kant op gaat met het vertrouwen in het vestigingsklimaat. Hieruit komt echter ook naar voren dat ruim een op de vijf ondervraagde investeerders het fiscale klimaat als een zwak punt noemt.

Gelet op de ontwikkeling van het vestigingsklimaat acht het kabinet de nieuwe maatregelen noodzakelijk. Deze sluiten ook aan bij de doelen van het kabinet om ervoor te zorgen dat Nederland een aantrekkelijke vestigingslocatie is voor reële economische activiteiten en innovatiegerichte investeringen. Dit nieuwe pakket versterkt het groeipotentieel en de internationale concurrentiepositie van alle bedrijven in Nederland, en draagt op deze manier ook bij aan het vestigingsklimaat. De Minister van Economische Zaken en Klimaat zal uw Kamer dit jaar middels een brief verder informeren over het vestigingsklimaat en acquisitiebeleid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om inzicht te verschaffen in welk type innovaties met name is aangedragen voor toepassing van de innovatiebox en in hoeverre de wijzigingen vanaf januari 2017 hierin verschil hebben gemaakt, ook in het licht van de aangekondigde maatregel van 2 procent verhoging van de S&O-afdrachtvermindering.

Er vindt geen afzonderlijke vastlegging plaats van de immateriële activa die in aanmerking komen voor toepassing van de innovatiebox. Wel

bestaan er voorwaarden voor de toepassing van de innovatiebox om het innovatieve karakter van de immateriële activa die in aanmerking komen voor de toepassing van de innovatiebox te borgen. Zo dienen belastingplichtigen onder meer ten aanzien van een door henzelf voortgebracht immaterieel activum, ongeacht hun omvang, te beschikken over een S&O-verklaring.³³ Voor grotere belastingplichtigen geldt als aanvullende voorwaarde om het innovatieve karakter van de werkzaamheden te waarborgen dat zij over een tweede (juridisch) toegangsticket dienen te beschikken.³⁴ Die laatstgenoemde voorwaarde vloeit voort uit afspraken die in het kader van het BEPS-project van de OESO zijn gemaakt en door de gedragscodegroep van de Europese Unie zijn bekrachtigd. Inzicht in hoeverre de wijzigingen die van toepassing zijn vanaf januari 2017 verschil hebben gemaakt in het type innovaties dat is aangedragen voor toepassing van de innovatiebox is er nog niet. Hiervoor is aan uw Kamer een evaluatie toegezegd in 2022.³⁵

Uit de laatste evaluatie blijkt dat de innovatiebox, naast het verbeteren van het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven, ook een bijdrage levert aan het bevorderen van onderzoeks- en ontwikkelingswerk in Nederland. Het instrument is een onderdeel van het innovatiebeleid waarin de overheid R&D stimuleert via een fiscale tegemoetkoming op de R&D-uitgaven via de S&O-afdrachtvermindering (loonkosten en investeringen) en via een lager Vpb-tarief op winst behaald uit R&D-activiteiten.³⁶

Het verhogen van het percentage van de tweede schijf in de S&O-afdrachtvermindering in 2020 naar 16 procent maakt onderdeel uit van het pakket heroverweging vestigingsklimaat. Het percentage van 16 procent gold vóór de verlaging (met 2 procentpunt) naar 14 procent aan het begin van 2018 vanwege een uitputting in het budget van de S&O-afdrachtvermindering. Het kabinet heeft ervoor gekozen om door middel van deze maatregel de verlaging terug te draaien, omdat het van mening is dat continuïteit in de voorwaarden voor R&D bijdraagt aan het vestigings- en investeringsklimaat voor innovatieve bedrijven. Het stabiel houden van de voorwaarden van de S&O-afdrachtvermindering is daarmee van belang.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat voor soort maatregelen het kabinet neemt om belastingontduiking en -ontwijking aan te pakken en of het kabinet denkt dat deze maatregelen afdoende zijn, ook op het punt van toezicht op de rol van trustkantoren.

Het klopt dat de aanpak van belastingontwijking en belastingontduiking een beleidsspeerpunt is van dit kabinet. Op 23 februari van dit jaar heeft de Staatssecretaris van Financiën aan beide Kamers een brief gestuurd met zijn aanpak van belastingontwijking en belastingontduiking. In deze brief wordt een groot aantal maatregelen aangekondigd om de belastinggrondslag van zowel Nederland als andere landen te beschermen en maatregelen om de transparantie en integriteit te vergroten. De eerste set aan maatregelen is inmiddels aan de Tweede Kamer aangeboden en zal naar verwachting binnenkort ook door uw Kamer in behandeling worden genomen. Het gaat daarbij om de implementatie van de eerste Europese richtlijn tegen belastingontwijking (ATAD 1) en de implementatie van het

³³ Zie voor voorbeelden van innovaties die op basis van een S&O-verklaring tot stand zijn gekomen ook de publicatie: *FOCUS op research & development. De WBSO in 2017.* <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/06/Focus%20op%20research%20and%20development%20-%20de%20WBSO%20in%202017.pdf>.

³⁴ Dit kan zijn: een octrooi of kwekersrecht, programmatuur, een biologisch gewasbeschermingsmiddel, een vergunning voor het in de handel brengen van een geneesmiddel, een aanvullend beschermingscertificaat, een gebruiksmodel of een immaterieel activum dat samenhangt met een immaterieel activum dat is voorzien van een tweede toegangsticket.

³⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 70, blz. 72.

³⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 111.

zogenoemde Multilateraal Verdrag. Ook aanscherping van het toezicht op trustkantoren maakt onderdeel uit van deze aanpak. Het betreffende wetsvoorstel is voor het zomerreces door de Tweede Kamer behandeld en staat geagendeerd als hamerstuk in uw Kamer. Op korte termijn ontvangt uw Kamer een brief van de Staatssecretaris van Financiën met een planningsoverzicht met alle maatregelen in deze aanpak.

1.9. Ontwikkeling uitgaven en inkomsten rijksoverheid – koopkracht, investeringen en vergroening

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de koopkrachteffecten van de verlaging van de inkomstenbelasting en de verhoging van het verlaagde btw-tarief en milieubelastingen, in het bijzonder voor de lage inkomensgroepen.

Zowel veranderingen in het verlaagde btw-tarief als veranderingen in de energielasten werken door in de inflatie en beïnvloeden op die manier de koopkrachtontwikkeling van verschillende inkomensgroepen op dezelfde manier. Onderzoek van het CPB op basis van CBS cijfers laat zien dat het percentage van de bestedingen dat onder het verlaagde btw-tarief valt voor verschillende inkomensgroepen grosso modo hetzelfde is.³⁷ Het meenemen in de inflatie is dus weliswaar een versimpeling maar wel een goede benadering van de werkelijkheid. Voor het energiebeleid geldt dat het CPB in het Centraal Economisch Plan (CEP) 2018 heeft berekend dat het negatieve koopkrachteffect voor lage inkomens circa 0,2 procentpunt groter is dan gemiddeld. Naast het verlaagde btw-tarief en energielasten zijn er overigens meer factoren die zoals gebruikelijk tot uitdrukking komen in het algemene inflatiecijfer, zo ook veranderingen in de huurprijzen. Al deze factoren kunnen in de praktijk voor specifieke huishoudens zowel lager als hoger uitvallen dan waarmee in de koopkrachtberekeningen rekening wordt gehouden. Het is echter niet mogelijk om voor ieder huishouden in Nederland alle veranderingen in de portemonnee in kaart te brengen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben het kabinet gevraagd duidelijkheid te geven over de (omvang van) investeringen in de publieke sector. Welk deel is bedoeld voor extra personeel en werkdrukvermindering, en welk deel is bedoeld voor overige intensivering?

Het kabinet investeert in 2021 ruim 6 miljard euro in de publieke sector. Vergeleken met eerdere regereerakkoorden is dit historisch hoog. Daarbij doelt het kabinet op de investeringen op de volgende thema's uit het regeerakkoord: veiligheid, defensie, onderwijs, onderzoek en innovatie, en verpleeghuiszorg. In de onderstaande tabel vindt u een uitsplitsing per thema. Van de 0,5 miljard euro investering in veiligheid is ca. 0,3 miljard euro bedoeld voor onder meer agenten in de wijk en werkgeverschap. Van de middelen aan defensie wordt in 2021 400 miljoen euro besteed aan ondersteuning krijgsmacht en 211 miljoen euro voor werkgeverschap en bedrijfsveiligheid. Op het terrein van onderwijs, onderzoek en innovatie is 0,7 miljard euro vrijgemaakt voor vermindering van werkdruk en de modernisering van de CAO in het primair onderwijs. Van de extra middelen voor de verpleeghuiszorg is minimaal 1,8 miljard euro bedoeld voor extra personeel.

RA-middelen publieke sector in 2021 (stand Miljoenennota 2019)

	2021
Veiligheid	0,5 mld.

³⁷ Zie hiervoor ook figuur 3.8 om de MEV 2019 van het CPB.

	2021
Defensie	1,8 mld.
Onderwijs, onderzoek en innovatie	1,9 mld.
Verpleeghuiszorg	2,3 mld.
Totaal	6,5 mld.

Voor 2019 noemen de leden van de fractie van GroenLinks een totale intensivering in de publieke sector van 3,6 miljard euro. Deze bestaat uit de thema's veiligheid (0,5 miljard euro), defensie (1,2 miljard euro) en onderwijs onderzoek en innovatie (1,9 miljard euro). Inclusief de investering in de verpleeghuiszorg van 1,2 miljard euro telt de totale investering in de publieke sector in 2019 op de genoemde thema's op tot 4,8 miljard euro (zie onderstaande tabel). Buiten het regeerakkoord wordt ook geld beschikbaar gesteld voor pensioenpremiestijgingen en het afsluiten van cao's. In het afgelopen jaar is een meerjarige cao's afgesloten bij het Rijk (7 procent loonsverhoging in 2,5 jaar). Ook het PO en VO hebben een cao afgesproken van respectievelijk 9,5 en 4,5 procent. Recent is een cao afgesproken bij de politie met onder meer 8 procent loonsverhoging. Tot slot wordt bij de rechterlijke macht nog gesproken over een cao.

RA-middelen publieke sector in 2019 (stand Miljoenennota 2019)

	2019
Veiligheid	0,5 mld.
Defensie	1,2 mld.
Onderwijs, onderzoek en innovatie	1,9 mld.
Verpleeghuiszorg	1,2 mld.
Totaal	4,8 mld.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd of het kabinet kan toelichten wat de Operatie Inzicht in Kwaliteit inhoudt, wat de operatie bijdraagt aan het inzicht in de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid en hoe de operatie zich verhoudt tot artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet?

De operatie Inzicht in Kwaliteit komt voort uit het advies van de studiegroep Begrotingsruimte. De studiegroep constateert dat meer inzicht in de doeltreffendheid van overheidsuitgaven mogelijk en noodzakelijk is en dat daaraan een impuls kan worden gegeven met een operatie Inzicht in Kwaliteit. De Tweede Kamer heeft deze oproep overgenomen met de motie van het lid Azarkan (*Kamerstukken II 2016/17 34 725, 15*). De operatie is onderdeel van het regeerakkoord (bijlage bij *Kamerstukken II 34700 34*). Voor de zomer is de Tweede Kamer geïnformeerd over de contouren van de operatie (*Kamerstukken II 2017/18 31 865, 118*) Recent zijn een aantal vragen van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer beantwoord (*Kamerstukken II 2018/19 31 865, 121*).

De operatie heeft tot doel om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daar naar te handelen. De operatie heeft daarmee een brede scope. De operatie gaat enerzijds om het creëren van meer inzicht in de resultaten van beleid, anderzijds om het daadwerkelijk verbeteren van deze resultaten. Het gaat om zowel concrete initiatieven voor meer inzicht, als om structurele verbeteringen van het stelsel. Het gaat niet alleen om nieuw beleid, maar ook om bestaand beleid. En het gaat zowel om goede beleidsvoorbereiding als om het evalueren van het gevoerde beleid. Het kabinet is er van overtuigd dat een flexibele en breed gedragen aanpak noodzakelijk is om deze doelstellingen te kunnen bereiken. Kernovertuigingen hierbij zijn een focus op «leren en verbeteren» in plaats van op

«afrekenen», gedeeld eigenaarschap tussen de vakdepartementen en Financiën en maatwerk per beleidsterrein.

Om bovenstaande doelen te bereiken bevat de operatie twee parallelle stromen. De eerste (boven)stroom is gericht op concrete activiteiten per departement met het oog op het vergroten van de maatschappelijke toegevoegde waarde van specifiek beleid. De tweede (onder)stroom is gericht op het identificeren en realiseren van overkoepelende verbeteringen in de beleids- en evaluatiecyclus. Deze twee stromen zijn integraal met elkaar verbonden: de lessen die we opdoen in de eerste stroom vormen belangrijke input voor activiteiten in de tweede stroom.

Voor de eerste stroom streeft het kabinet er naar dat binnen een jaar bij alle departementen initiatieven lopen die door nieuwe inzichten de maatschappelijke toegevoegde waarde kunnen vergroten. Ons doel is om uiterlijk binnen drie jaar binnen de departementen tot nieuwe inzichten te komen die aantoonbare grotere maatschappelijke toegevoegde waarde creëren. Om te komen tot een selectie van departementale activiteiten voor de eerste stroom worden momenteel gesprekken gevoerd tussen Financiën en alle vakdepartementen. We zoeken daarbij onderwerpen waarbij een gezamenlijke overtuiging is dat meer inzicht in de maatschappelijke toegevoegde waarde echt het verschil kan maken. Daarnaast zoeken we ook onderwerpen waar we als operatie van kunnen leren: wat verwachten wij dat dit traject aan inzichten biedt die breder toepasbaar zijn en welke bijdrage kan dit leveren aan structurele verbeteringen in het stelsel?

Voor de tweede stroom is het streven om het komende jaar te komen tot een verdiepende analyse van het bestaande stelsel, een overzicht van *best practices* en de implementatie van een aantal *quick wins*, bijvoorbeeld zoals geïdentificeerd door de studiegroep Begrotingsruimte. Na drie jaar is het doel om structurele verbeteringen in het evaluatiestelsel te realiseren, vast te leggen in onder andere een herziene Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

De operatie en artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet liggen in elkaars verlengde en streven naar hetzelfde: beleid dat zoveel mogelijk maatschappelijke toegevoegde waarde creëert. Artikel 3.1 verlangt bij alle voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting op doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen. Een heldere uiteenzetting van deze aspecten in de beleidsvoorbereiding is behulpzaam bij het beoordelen van de daadwerkelijke doeltreffendheid van doelmatigheid van beleid. De inbedding van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet in de beleidscyclus is onderdeel van de tweede stroom van de operatie. Bij de inbedding gaat het om het integreren van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving, en het monitoren van de wijze waarop departementen invulling geven aan artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.

1.10. Kansen voor de toekomst – hervormingen

De leden van de fractie van GroenLinks memoreren dat de regering diverse keren heeft aangegeven dat dit het «groenste kabinet ooit» zou zijn. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op deze stellingname op basis van de Miljoenennota 2019 en eventueel ook een doorkijk naar volgende jaren. Welke maatregelen staan hiervoor in de visie van de regering centraal en om welke financiële en fiscale prikkels gaat het met name? Welke financiële consequenties heeft de uitspraak van het Gerechtshof in de zaak van Urgenda?

Het kabinet is het groenste kabinet ooit. Dit blijkt zowel uit de additionele middelen die het kabinet voor klimaatbeleid vrijmaakt als uit de fiscale vergroening.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangegeven de SDE+-regeling te verlengen en te verbreden, een intensivering die oploopt tot 3,3 miljard in 2033. Bovendien stelt het kabinet jaarlijks 300 miljoen beschikbaar voor klimaatbeleid in de Klimaatenvlop over de periode 2018–2030.

Het wetsvoorstel Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019 bevat maatregelen die de prikkel vergroten om CO₂-uitstoot te beperken. Dit pakket bestaat uit de volgende maatregelen:

- Afschaffen teruggaafregeling in de Wet BPM voor taxi's en OV.
- Versterking milieudifferentiatie belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet).
- Een schuif in de energielasting waardoor de tarieven in verhouding tot de CO₂-uitstoot beter in balans worden gebracht. De eerste schijf voor aardgas wordt verhoogd met 3 cent/m³ en de eerste schijf voor elektriciteit wordt verlaagd met 0,72 cent/kWh.
- Het tarief voor het storten en verbranden van afvalstoffen wordt per 1 januari 2019 verhoogd van € 13,21 naar € 31,39 per ton afvalstoffen.
- Verlaging van de verhuurdersheffing om meer ruimte te bieden voor investeringen in energiebesparing door de corporaties. Deze verlaging bedraagt 25 miljoen in 2019 en loopt op tot 100 miljoen in 2022. Hier bovenop heeft het kabinet deze verlaging nog eens aangevuld met een extra korting van 100 miljoen per jaar voor woningcorporaties.
- Forfaitaire bijtelling ter beschikking gestelde tweewielers van de zaak. Het voorstel regelt vanaf 1 januari 2020 een forfaitaire vaststelling van de waarde van het privévoordeel van de fiets van de zaak. De voorgestelde waardering vormt een vereenvoudiging van de huidige waarderingmethode. Het privévoordeel van de fiets wordt gesteld op 7% van de waarde (consumentenadviesprijs) van de fiets.

Naast deze maatregelen worden er nog twee fiscale wetsvoorstellen voorbereid:

- Invoeren van een minimum-CO₂-prijs voor het opwekken van elektriciteit vanaf 2020.
- Invoeren van belasting op luchtvaart in 2021.

Het kabinet blijft gehouden aan het bereiken van 25% CO₂-reductie ten opzichte van 1990 door het Urgenda-vonnis. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, is de verwachting dat 25% haalbaar is als de doelen van het Energieakkoord volledig worden gerealiseerd. In de Uitvoeringsagenda Energieakkoord van 14 februari 2018 (Kamerstuk 30 196, nr. 573), is aangegeven welke maatregelen genomen zijn om deze doelen te realiseren. Begin 2019 zal het PBL een update van de NEV 2017 publiceren die inzicht zal bieden in het doelbereik van het Energieakkoord en de uitvoering van het Urgenda-vonnis. Mocht daaruit blijken dat de reductieopgave van 25% niet gerealiseerd wordt, dan zullen aanvullende maatregelen worden getroffen. Op dat moment kan ook meer gezegd worden over de eventuele financiële consequenties.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre het kabinet op een aantal beleidsterreinen in 2019 al stappen zet om hervormingen in gang te zetten.

De Miljoenennota 2019 noemt een aantal terreinen waarop het kabinet nu en in de komende jaren maatregelen neemt, onder andere de woningmarkt, arbeidsmarkt, klimaat en de financiële sector. Het Regeerakkoord bevat een groot aantal maatregelen op deze terreinen, die deels al in gang zijn of worden gezet:

- Wat betreft de woningmarkt, worden met het Belastingplan 2019 een aantal belangrijke maatregelen aangenomen. De afbouw van het maximale tarief van de aftrek eigen woning wordt met ingang van 2020 versneld en als compensatie wordt het eigenwoningforfait vanaf 2020 verlaagd. Woningcorporaties krijgen vanaf 2019 korting op de verhuurderheffing als zij verduurzamen. Verder is de verhuurderheffing via een tariefsverlaging verlaagd met 100 miljoen euro, met het oog op de gestegen fiscale lasten en de woningmarktambities van het kabinet.
- Het kabinet dient dit najaar het wetsvoorstel Arbeidsmarkt in balans in.
- Zoals in de Miljoenennota aangegeven kom ik later dit jaar met een agenda voor de toekomst van de financiële sector met verdere maatregelen ten behoeve van een stabiele, integere en innovatieve sector.
- Het kabinet is samen met maatschappelijke partners voortvarend aan de slag gegaan met het Klimaatakkoord. Daarnaast investeert het kabinet aanzienlijk in klimaatbeleid (zie ook het antwoord op de voorgaande vraag).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de ontwikkeling van de houdbaarheid, de invloed van maatregelen van het kabinet en het effect op de welvaart van toekomstige generaties.

Het houdbaarheidssaldo was in de meest recente doorrekening van het CPB, bij doorrekening van het Regeerakkoord, een tekort van 0,4 procent bbp. Daarmee is het saldo verslechterd ten opzichte van voorgaande ramingen, toen er nog een (beperkt) houdbaarheidsoverschot was. Deze verslechtering is niet terug te leiden tot specifieke factoren, aangezien het houdbaarheidssaldo een resultante is van alle (toekomstige) inkomsten en uitgaven van de overheid. Kanttekening hierbij is dat het Regeerakkoord leidt tot een verslechtering van de houdbaarheid, maar ook investeringen bevat in publieke voorzieningen, waar toekomstige generaties van profiteren. Overigens is het houdbaarheidssaldo omgeven met enige onzekerheid, aangezien het een schatting betreft over de (zeer) lange termijn, die van veel factoren afhankelijk is.

Bij het berekenen van het houdbaarheidssaldo hanteert het CPB het principe van constante arrangementen. Dat betekent dat toekomstige generaties van dezelfde collectieve voorzieningen kunnen profiteren als wij, zonder dat het nodig is dat het kabinet de uitgaven beperkt of de belastingen moet verhogen. Het bewaken van de houdbaarheid is dus van belang om de collectieve voorzieningen van toekomstige generaties te borgen. Daarom is het belangrijk dat het kabinet vasthoudt aan de begrotingsafspraken uit het Regeerakkoord en de Startnota.

Overigens is de grens van een tekort van 0,5 procent bbp, waar de leden van de fractie van GroenLinks in hun vraag naar verwijzen, de middellangetermijndoelstelling (MTO) uit de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact die voor Nederland geldt. De MTO is de norm voor het structurele begrotingssaldo van een land, en heeft geen (directe) relatie met het houdbaarheidssaldo.