
Vergaderjaar 2019–2020

35 300

Nota over de toestand van 's rijks financiën

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
Ontvangen 17 september 2019

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
1 ONTWIKKELING VAN DE WELVAART IN NEDERLAND	10
1.1 De Nederlandse welvaart	10
1.2 Blik op de toekomst	15
1.3 De situatie van Nederlandse huishoudens	19
1.4 Stand van de begroting	21
2 ONTWIKKELING UITGAVEN EN INKOMSTEN RIJKSOVERHEID	29
2.1 Hoofdpunten van beleid en begroting 2020	29
2.2 Horizontale ontwikkeling uitgaven	33
2.3 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten	42
3 WERKEN AAN WELVAART	50
3.1 Inleiding	50
3.2 Menselijk kapitaal	51
3.3 Economisch kapitaal	54
3.4 Natuurlijk kapitaal	59
3.5 Sociaal kapitaal	62
LIJST VAN GEBRUIKTE TERMEN EN HUN BETEKENIS	66
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN HUN BETEKENIS	69

VOORWOORD

Voor u ligt de tweede begroting van het kabinet-Rutte III. We verwachten dat 2020 het zevende jaar op rij is met economische groei, al zien we groeipercentages die na jaren van hoogtij iets afvlakken. Met 1,8 procent dit jaar en 1,5 procent in 2020 zijn deze percentages normaal voor ons land.

De werkgelegenheid in Nederland is hoog. Veel mensen die eerder nog naar werk zochten, hebben nu een baan. Daarnaast staat de begroting er goed voor; de staatsschuld daalt naar verwachting tot onder de vijftig procent van het bbp. Daarmee zijn we nog niet op het niveau van voor de crisis, maar wel steeds beter in staat om eventuele economische tegenslag op te vangen.

De Nederlandse economie toont zich daarmee vooralsnog robuust. Tegelijkertijd leiden internationale handelsspanningen tot onzekerheid. De Brexit staat voor de deur. In landen om ons heen zakt de economische groei weg en dreigt zelfs krimp. Ook tekenen uitdagingen zich af die om stevige antwoorden vragen. We worden steeds ouder en verwachten een lagere arbeidsproductiviteit. Op termijn veranderen nieuwe technologieën onze manier van werken en de wijze waarop wij met elkaar ons geld verdienen.

Om Nederland op die toekomst voor te bereiden, zet het kabinet vandaag al stappen. Met deze begroting maken we drie miljard euro extra vrij om de lasten van huishoudens, en met name werkenden, te verlichten en beogen we een betere balans tussen werknemers en zelfstandigen. Ook trekken we extra geld uit voor meer betaalbare woningen, jeugdzorg, defensie en het versneld afbouwen van de gaswinning.

Het Klimaatakkoord en Pensioenakkoord worden verder uitgewerkt en dragen bij aan een duurzaam Nederland en toekomstbestendig pensioenstelsel. Daarnaast zullen we mogelijkheden onderzoeken om verder te investeren in onder meer innovatie, kennisontwikkeling en infrastructuur. We werken daarvoor contouren uit van een investeringsfonds dat voeding biedt aan verstandige investeringen ten bate van ons verdienvermogen op de lange termijn.

Belastinggeld is niet van de politiek, het is van alle Nederlanders. Door daar zorgvuldig mee om te gaan en te blijven investeren in onze toekomst, werken we niet alleen aan de welvaart van Nederland nu, maar ook aan die van volgende generaties.

De minister van Financiën,

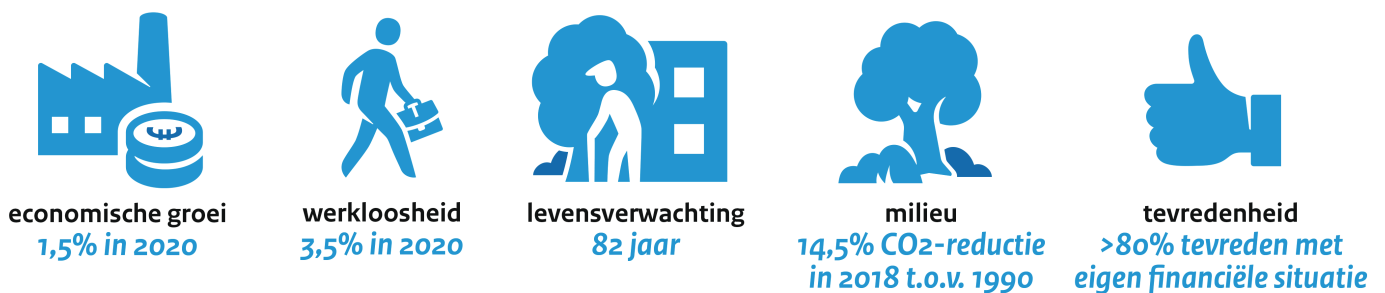
Wopke Hoekstra

Op veel gebieden staat Nederland er goed voor

Welvaart en welzijn zijn meer dan economische groei

In november 2017 startte het kabinet met een ambitieus programma en een duidelijke ambitie "Vertrouwen in de toekomst". Bijna twee jaar later is er veel bereikt en nog veel te doen. Vertrouwen in de toekomst gaat over welvaart in brede zin, en is dus meer dan het bruto binnenlands product (bbp). Als het goed gaat met de economie, dan hebben meer mensen een baan, is er meer geld beschikbaar voor goede zorg en andere publieke voorzieningen en stijgen de inkomens. Maar uiteindelijk zijn welvaart en welzijn iets persoonlijks. Persoonlijk welzijn hangt voor een belangrijk deel af van de

persoonlijke omstandigheden en keuzes op het gebied van onderwijs, werk, gezondheid, wonen en relaties. En de mate waarin de overheid de koopkracht kan beïnvloeden staat niet in verhouding tot de impact van het krijgen van een kind, het veranderen van baan of een besluit om samen te gaan wonen. De overheid kan deze omstandigheden en keuzes uiteraard niet bepalen voor mensen. De overheid kan echter wel de randvoorwaarden voor brede welvaart bieden en proberen deze zogenoemde welvaartsbronnen zoals scholing, economie, natuur, mobiliteit en gezondheid te verbeteren.



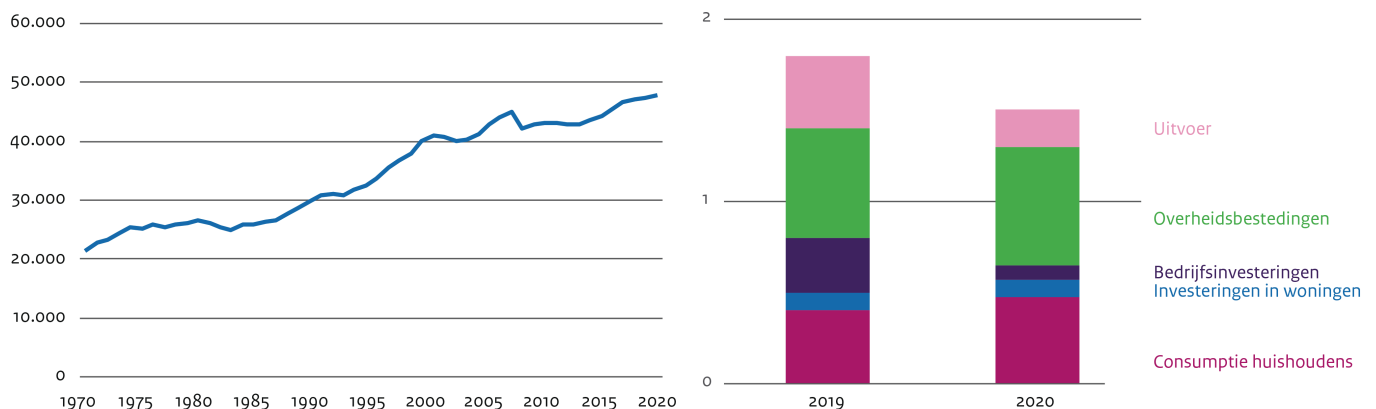
Wereldwijd zijn er risico's, maar de economische situatie in Nederland staat er nu goed voor

De wereldeconomie is volop in beweging. De langverwachte brexit lijkt nu echt voor de deur te staan, onze buurlanden worstelen met lage groeicijfers of met krimp. De handelsspanningen tussen de Verenigde Staten en China lopen op en ook zijn de geopolitieke spanningen de afgelopen jaren sterk toegenomen.

Ondanks dat groeit de Nederlandse economie in 2019 en 2020 door met 1,8 en 1,5 procent. Daarmee keert de economie terug

naar een normaal groeitempo. De groei komt voor een groot deel uit het binnenland, namelijk uit de consumptie van huishoudens en de overheidsbestedingen. Het aantal banen blijft toenemen, en de werkloosheid blijft laag, maar zal iets toenemen in 2020. De economische ontwikkeling kent wel een aantal risico's. Naast de risico's vanuit het buitenland, is ook in het binnenland het economisch vertrouwen afgenomen, en blijft de economie gevoelig voor financiële schokken.

Nederlands bbp per inwoner (links) en bbp-groei (rechts)

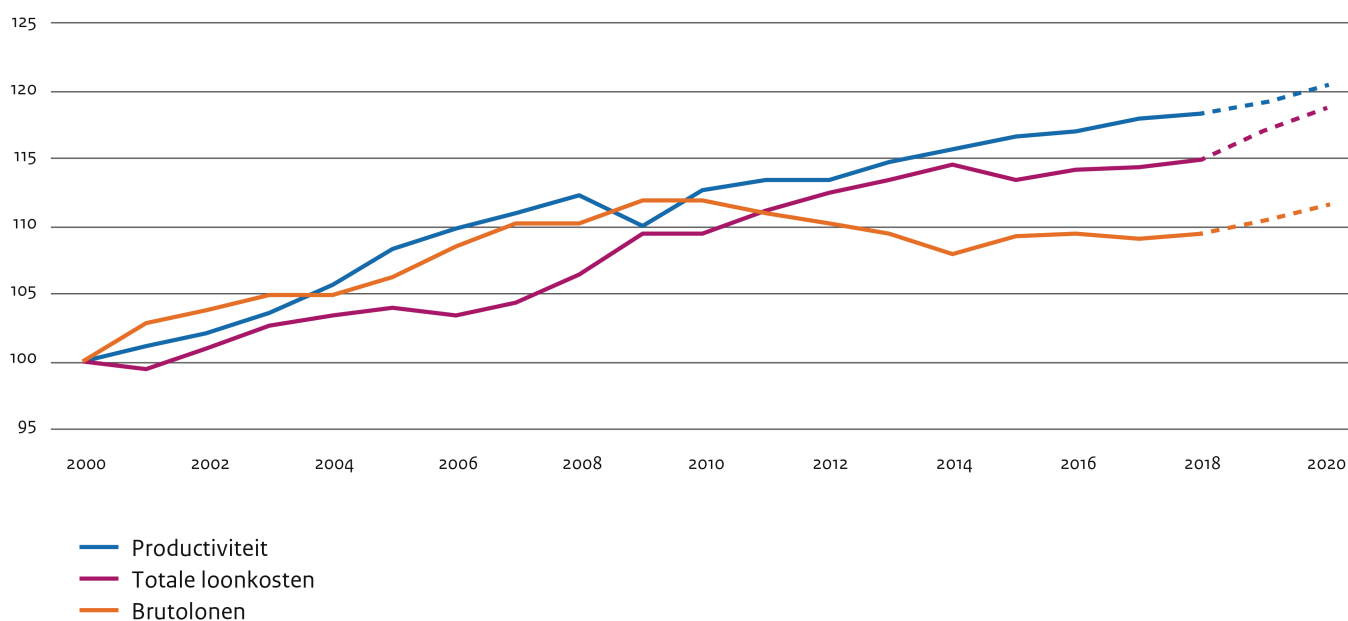


De lonen groeien beperkt, ondanks een krappe arbeidsmarkt

Naar verwachting groeien de cao-lonen in 2019 en 2020 met 2,5 procent. De lonen blijven daarmee achter bij de economische situatie, want als werkgevers moeilijk personeel kunnen vinden, ligt een hogere loongroei in de rede om aantrekkelijk te blijven voor werkzoekenden. De lonen blijven achter bij de groei van de productiviteit. Dat komt deels doordat de loonkosten

voor werkgevers zijn toegenomen, maar ook omdat de brutolonen bij bedrijven zelf sinds de crisis nauwelijks groeien. Waar ruimte voor hogere lonen is, is het dan ook goed dat deze wordt gebruikt voor hogere loonstijgingen. Daarnaast zijn de lasten voor huishoudens sinds de crisis gestegen, maar neemt het kabinet maatregelen om deze te verlichten.

Ontwikkeling productiviteit en reële brutolonen bedrijven



De overheidsfinanciën staan er nu goed voor

De begroting staat er de komende jaren vermoedelijk goed voor. Volgend jaar wordt een begrotingsoverschot verwacht, al is dat kleiner dan de afgelopen jaren. Niettemin is het bijzonder dat naar verwachting voor het vijfde jaar op rij een overschot wordt gerealiseerd. Dit komt deels ook door de goede economische omstandigheden van de afgelopen jaren. Daarnaast daalt de staatsschuld tot onder de 50 procent van het bbp. Het kabinet geeft hiermee invulling aan gezonde overheidsfinanciën als voorwaarde voor duurzame welvaart. De begroting is op deze manier weerbaar voor economische tegenslag.

Overheidssaldo

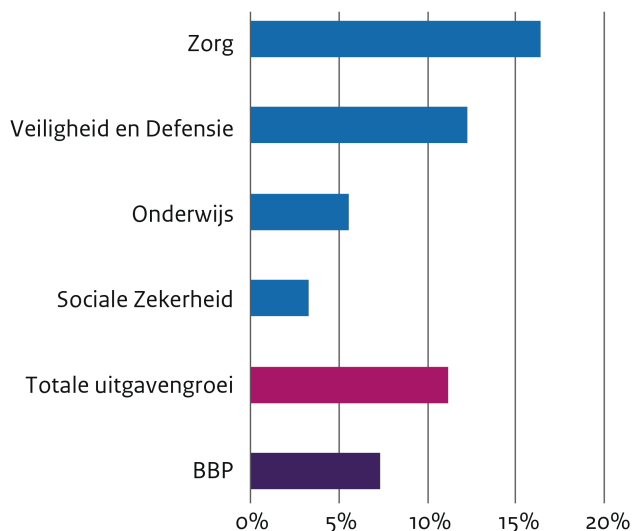


Het kabinet versterkt publieke voorzieningen

Hoewel Nederland er op veel terreinen goed voor staat, kent onze brede welvaart een aantal knelpunten en uitdagingen, ook in de toekomst. Dit geeft aanleiding om op verschillende terreinen stappen te zetten. Daarom investeert het kabinet in publieke voorzieningen, beperkt het de lasten en is er een Pensioenakkoord en Klimaatakkoord gesloten. De komende jaren ligt de prioriteit bij de uitwerking van deze akkoorden.

Met het regeerakkoord wordt fors geïnvesteerd in publieke voorzieningen, waaronder gezondheidszorg, onderwijs, politie en defensie. Een deel daarvan is al uitgevoerd en een deel wordt de komende jaren besteed. Daarnaast groeien de zorgkosten tussen 2017 en 2021 naar verwachting met ruim 15 procent. Stijgende zorgkosten leiden tot hogere premies. Tegenover deze hogere premies staat hoge kwaliteit van zorg die toegankelijk is voor elke Nederlander. Als gevolg van onder andere de vergrijzing zullen de vraag naar zorg en de zorgkosten blijven stijgen. De organiseerbaarheid en de betaalbaarheid van de zorg staan daarmee onder druk.

Uitgaven % volumegroei 2021 t.o.v. 2017



Het kabinet doet in 2020 nieuwe investeringen en beperkt de lasten

Bovenop het regeerakkoord wordt er structureel geïnvesteerd om knelpunten aan te pakken. Zo worden meer middelen ingezet voor de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO en in de asiel- en migratieketen. Ook komt er extra budget beschikbaar voor de jeugdzorg om gemeenten in staat te stellen om goede zorg te blijven leveren. Verder besluit het kabinet ook de gaswinning nog sneller af te bouwen. Daarmee komt de gaswinning zo snel mogelijk onder het niveau dat het Staatstoezicht op de Mijnen veilig acht. Naast de genoemde uitgaven neemt het kabinet ook aanvullende maatregelen om

de lasten voor huishoudens te verlagen met structureel 3 miljard euro. Met dit pakket wordt onder meer het verschil tussen zelfstandigen en werknemers verkleind, zonder dat zelfstandigen er deze kabinetsperiode op achteruitgaan. Zelfstandigen hebben namelijk ook voordeel van de hogere arbeidskorting en andere lasten verlichtende maatregelen van het kabinet. Daarnaast wordt de belasting op de energierekening verlaagd. Mede dankzij de maatregelen van het kabinet gaan huishoudens er naar verwachting in 2020 op vooruit.



defensie/NAVU
51 miljoen



jeugdhulp
300 miljoen



asiel en migratie
134 miljoen



**koopkracht
huishoudens**
+2,1%



woningmarkt
350 miljoen



rechtspraak
61 miljoen

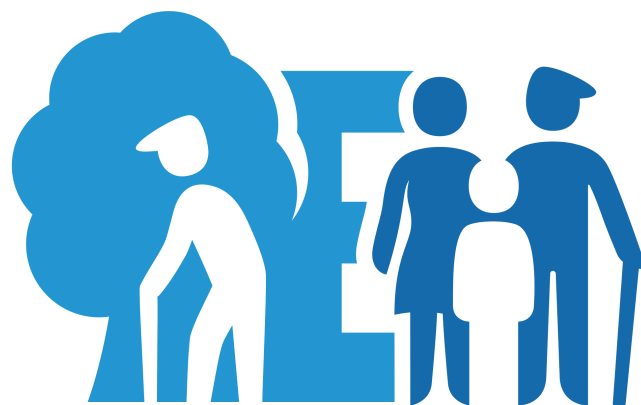
Het Klimaatakkoord zorgt voor een duurzaam Nederland

Het kabinet heeft in het regeerakkoord de ambitie uitgesproken te streven naar 49 procent broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990. Om deze ambitie waar te maken, is er het afgelopen jaar met meer dan honderd partijen gewerkt aan een pakket aan voorstellen op de terreinen gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, elektriciteit en landbouw. Met de invulling van het Klimaatakkoord voldoet het kabinet aan de reductieopgave, die zo betaalbaar mogelijk is en de lasten eerlijk verdeelt.



Het Pensioenakkoord maakt de Nederlandse pensioenen klaar voor de toekomst

In de afgelopen tien jaar zijn de kwetsbaarheden van het pensioenstelsel blootgelegd door de gestegen levensverwachting, de veranderende arbeidsmarkt en de financiële markten. In goede samenwerking zijn hervormingen afgesproken die het stelsel robuuster en persoonlijker maken. Tegelijkertijd behouden we de sterke elementen van ons pensioenstelsel. Naast de hervorming van de tweede pijler, heeft het kabinet in gezamenlijkheid met de betrokken partners afspraken gemaakt die ervoor moeten zorgen dat werkenden in Nederland gezond de eindstreep kunnen halen. Denk hierbij aan afspraken over duurzame inzetbaarheid, vervroegde uittrekking en een minder snel stijgende AOW-leeftijd.



Investeren met het oog op de toekomst

Door verschillende ontwikkelingen staat het Nederlandse verdienvermogen onder druk. Door onder andere de vergrijzing, lagere productiviteitsgroei en nieuwe technologieën, zullen de samenleving en economie er in de toekomst anders uitzien dan nu. Om Nederland voor te bereiden op deze ontwikkelingen, onderzoekt het kabinet mogelijkheden om verder te investeren in kennisontwikkeling, research & development en innovatie en infrastructuur. Daarmee werken we niet alleen aan de welvaart nu, maar ook aan die op de lange termijn.



Versterken toekomstige welvaartsbronnen

Opgaven en kansen voor Nederland

De toekomstige brede welvaart van Nederland hangt af van het menselijk, economisch, natuurlijk en sociaal kapitaal. Randvoorwaarde hierbij is dat onze vrede en veiligheid en democratische rechtsorde gewaarborgd zijn. Het kabinet neemt maatregelen om de toekomstige welvaart te versterken in de vorm van investeringen en hervormingen. En het kabinet

onderzoekt waar de grootste opgaven en kansen liggen en welke maatregelen daarvoor mogelijk zijn. Onze welvaartsbronnen zullen namelijk altijd onderhevig zijn aan veranderingen en uitdagingen. Hiertoe is onder andere de operatie Brede Maatschappelijke Heroverwegingen in gang gezet.

Sociaal kapitaal

Werken aan vertrouwen, gezondheid en gelijke kansen.



Menselijk

Goed onderwijs voor iedereen.



Recht en veiligheid

De rechtsstaat biedt burgers vrijheden en zekerheden.

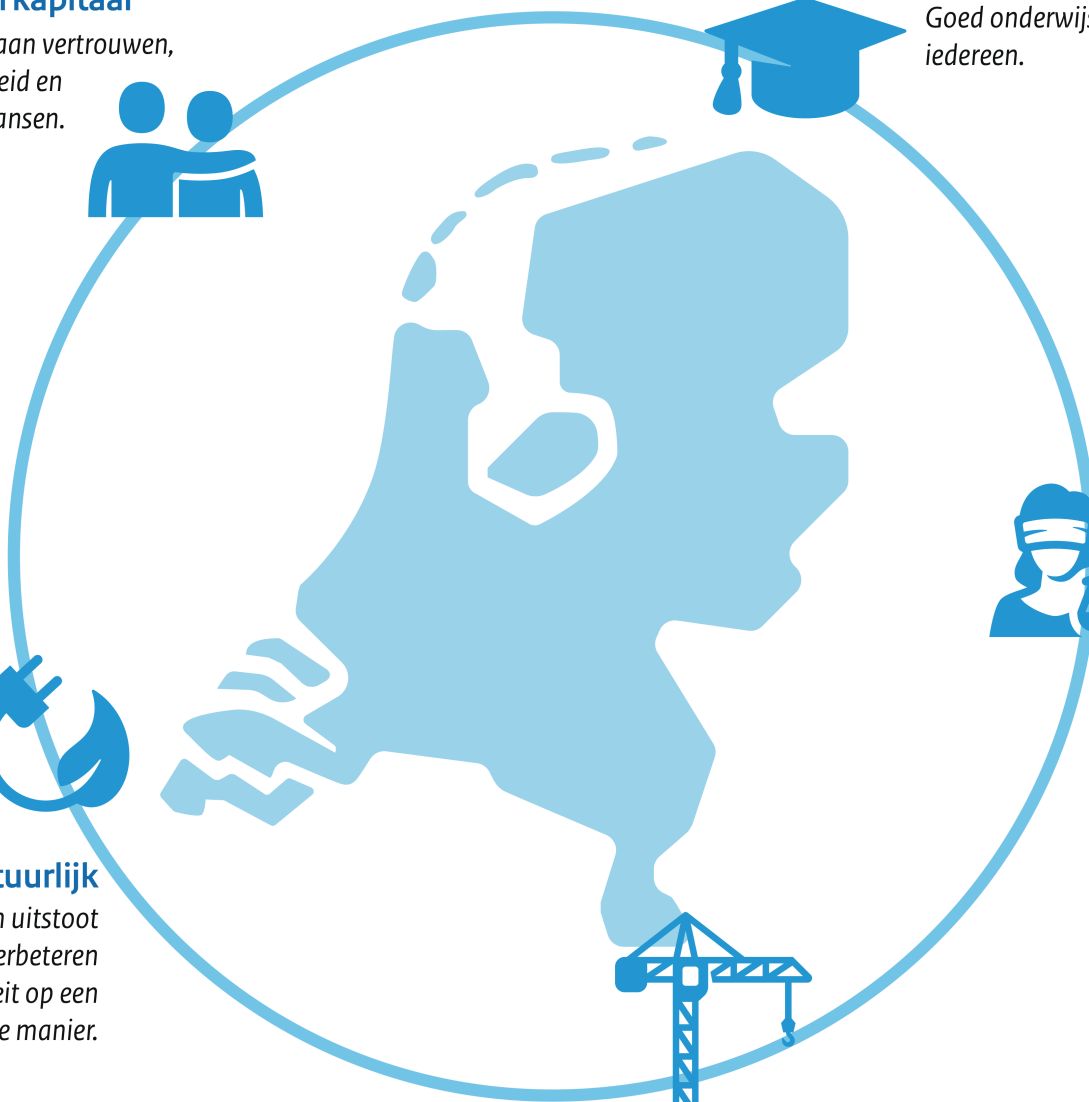
Natuurlijk

Verminderen uitstoot CO₂ en verbeteren luchtkwaliteit op een betaalbare manier.



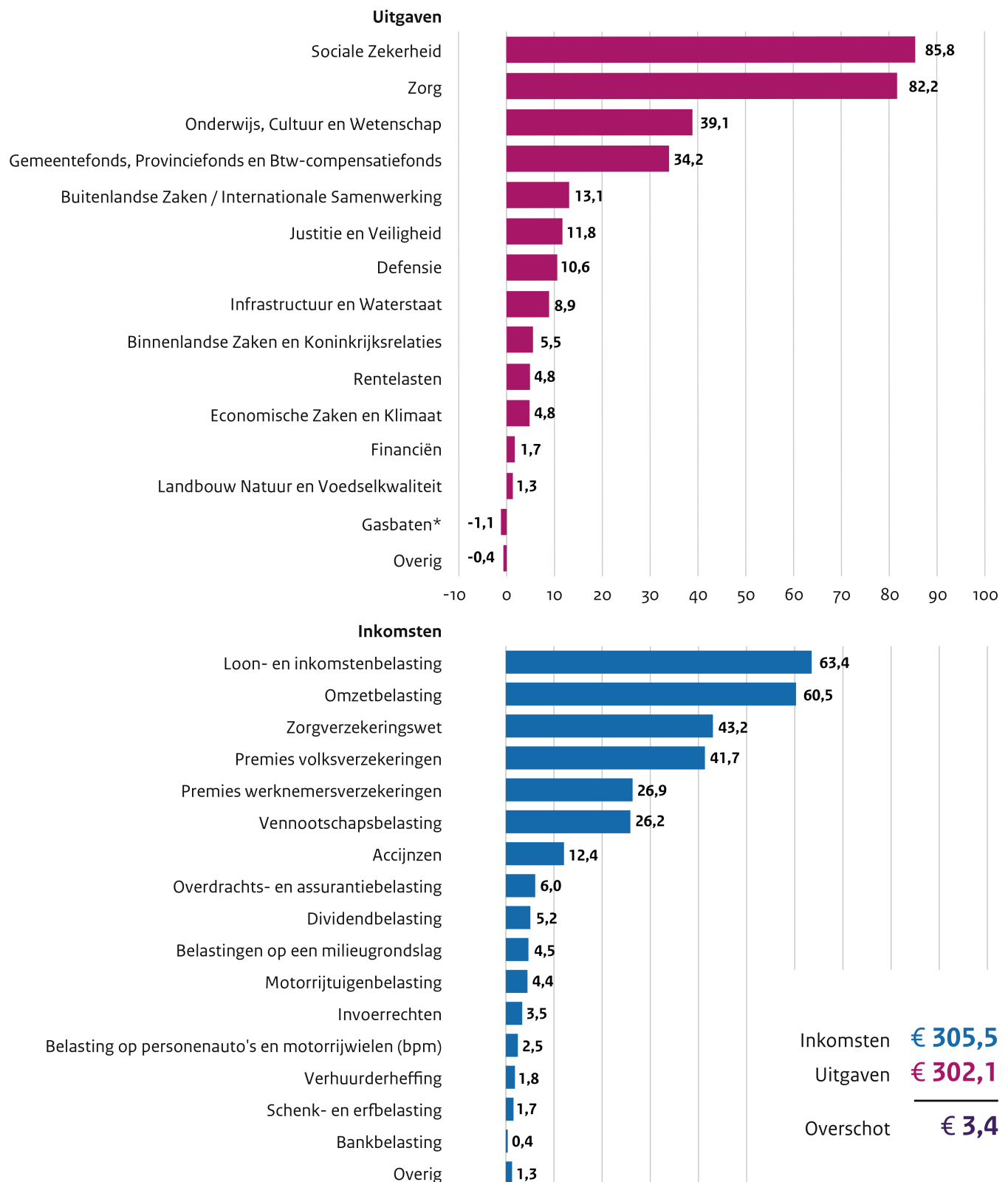
Economisch

Meer bouwen om toegang tot de woningmarkt te verbeteren.



Overzicht inkomsten en uitgaven van het Rijk 2020

Bedragen in miljarden euro



*Gasbaten zijn geen belasting- of premieontvangsten en staan daarom net als andere niet-belastingontvangsten aan de uitgavenkant.

1 ONTWIKKELING VAN DE WELVAART IN NEDERLAND

Het kabinet streeft naar het vergroten van de welvaart in brede zin, want een goed leven vraagt om meer dan economische groei en koopkracht. Op veel terreinen staat de brede welvaart er in Nederland goed voor, maar er zijn ook uitdagingen. Paragraaf 1.1 gaat in op de stand en ontwikkeling van de welvaart en paragraaf 1.2 op de ontwikkeling van het verdienvermogen op de langere termijn. De situatie van huishoudens wordt beschreven in paragraaf 1.3 en de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in paragraaf 1.4.

1.1 De Nederlandse welvaart

Het kabinet werkt aan de brede welvaart in Nederland. De kwaliteit van leven wordt namelijk niet alleen bepaald door macro-economische cijfers zoals het bruto binnenlands product (bbp), de koopkracht of de overheids-schuld. Deze wordt ook bepaald door de vraag of je toegang hebt tot goed onderwijs en goede zorg en of je in een schone leefomgeving woont. Daarnaast zijn vrijheid, democratie, veiligheid, respect voor de menselijke waardigheid en mensenrechten fundamentele waarden die binnen onze rechtsstaat en daarbuiten gestalte dienen te krijgen. Zij vormen een voorwaarde voor onze brede welvaart. De overheid schept de randvoorwaarden, maar welvaart en welzijn zijn uiteindelijk iets persoonlijks. Iedereen heeft namelijk andere wensen, dromen en voorkeuren; welzijn hangt af van persoonlijke keuzes en omstandigheden in het leven. De overheid kan en moet daarom niet op het niveau van het individu sturen, maar ervoor zorgen dat de bronnen van de Nederlandse welvaart er goed voor staan en onze vrede en veiligheid geborgd zijn. Nu en in de toekomst.

De brede welvaart is in Nederland relatief hoog, maar er zijn ook uitdagingen. Nederland heeft een goede uitgangspositie, maar er zijn terreinen waar meer werk te doen is. Zo staat de woningmarkt onder druk, moet de zorg organiseerbaar en betaalbaar blijven, staan we aan het begin van een energietransitie en blijft kansengelijkheid in het onderwijs een aandachtspunt. Deze ontwikkelingen verdienen aandacht in deze Miljoenennota. Het kader hierna geeft aan op welke manier brede welvaart in deze nota is verwerkt.

De Miljoenennota 2020 en brede welvaart

Brede welvaart gaat over verschillende aspecten van welvaart in het 'hier en nu', maar ook in de toekomst en in andere landen. Het begrip «brede welvaart» is niet nieuw, evenmin als maatschappelijke aandacht voor sociale of ecologische kwesties.¹ In Nederland heeft dit thema de afgelopen jaren een impuls gekregen door het werk van de Tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip uit 2016. Er is ook toene-mende aandacht, onder andere vanuit de Tweede Kamer, voor de manier waarop het kabinet brede welvaart toepast in het maken van beleid.

Deze Miljoenennota heeft op verschillende manieren aandacht voor brede welvaart. Zo laat hoofdstuk 1 zien hoe de brede welvaart in Nederland ervoor staat op een aantal gebieden en hoe deze zich ontwikkelt. Hoofdstuk 2 gaat in op de hoofdpunten van het

¹ Zie bijvoorbeeld Lintsen et al. (2018). *De kwetsbare welvaart van Nederland, 1850-2050*, Amsterdam: Prometheus.

kabinetsbeleid en de rijksbegroting, waarmee het kabinet streeft naar het vergroten van de brede welvaart. In hoofdstuk 3 staan tot slot toekomstige uitdagingen voor de Nederlandse kapitaalvoorraden.

De Miljoenennota kan echter geen compleet beeld geven van de (toekomstige) brede welvaart. In de kern is de Miljoenennota een financieel-economisch stuk, waarin de rijksbegroting een belangrijke rol heeft. Het reikt daarom te ver om gedetailleerd in te gaan op alle verschillende aspecten van brede welvaart. De Monitor Brede Welvaart van het CBS rapporteert jaarlijks op Verantwoordingsdag de stand van de brede welvaart aan de hand van een grote set aan indicatoren. Deze monitor biedt ook inzicht in de voortgang op de Sustainable Development Goals (SDGs); de internationaal afgesproken doelen op het gebied van brede welvaart. Het kabinet reageert bij verschijnen van de monitor op de ontwikkeling van de brede welvaart en de SDG-voortgang². Sinds 2019 maakt de overheid inzichtelijk hoe nieuwe beleidsvoorstellen en regelgeving bijdragen aan de SDG's, binnen Nederland en ook buiten onze landsgrenzen.

Het is nog maar beperkt mogelijk om vooruit te kijken naar de ontwikkeling van brede welvaart. Het is vervolgens nog complexer om het precieze effect van overheidsbeleid daarop in te schatten. De ontwikkeling van brede welvaart wordt namelijk niet alleen bepaald door kabinetsbeleid, maar ook door allerlei andere factoren, zoals de bijdrage van bedrijven en maatschappelijke organisaties. Daarom is het - zeker voor de korte of middellange termijn - lastig om meetbare doelstellingen voor brede welvaart te bepalen. Zulke doelstellingen gaan ook voorbij aan de samenhang tussen verschillende aspecten van brede welvaart: meer inzetten op één aspect kan ten koste gaan van andere aspecten. Tot slot geven de meeste cijfers in de Miljoenennota een gemiddelde weer voor heel Nederland of voor bepaalde groepen in de samenleving. Deze cijfers geven dus nooit een goed beeld van iemands persoonlijke welzijn.³

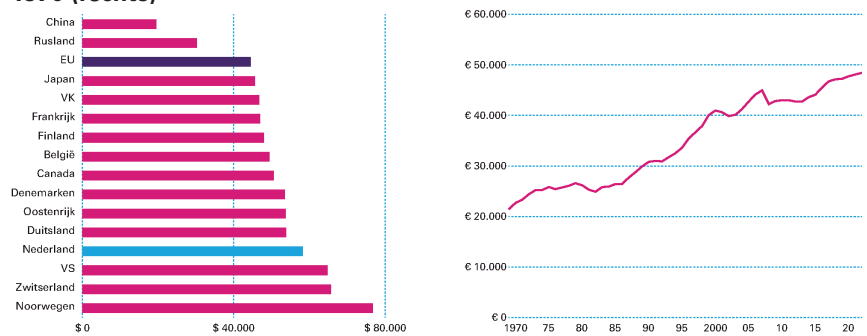
Materiële welvaart staat niet los van bredere aspecten van welvaart en welzijn. Al gaat brede welvaart nadrukkelijk over meer dan bbp-groei, nog steeds is enige economische groei noodzakelijk. Een hoger inkomen draagt voor veel mensen bij aan het persoonlijke welzijn. Economische stagnatie of krimp leidt tot een hogere werkloosheid, en werk hebben is goed voor het geluk en de gezondheid van mensen. Ook maakt welvaarts-groei het makkelijker om te investeren in publieke voorzieningen of om te zorgen voor een evenwichtige inkomensverdeling.

Nederlandse kent een hoge welvaart. Het bbp per inwoner in Nederland hoort bij de hoogste ter wereld. Figuur 1.1.1 links laat zien dat Nederland, vergeleken met andere westerse landen, goed scoort: binnen de EU hebben alleen Luxemburg en Ierland een hoger bbp per inwoner. Wereldwijd staat Nederland op de 14^e plaats in 2019. Die materiële welvaart is de afgelopen decennia sterk toegenomen, zoals figuur 1.1.1 rechts laat zien. Iemand die dit jaar 47 jaar wordt, heeft in zijn of haar leven een verdubbeling van het nationale inkomen per inwoner meegemaakt.

² Kamerstukken 34 298, nr. 27, 15 mei 2019.

³ Zie ook SCP, CPB en PBL (2019). Brief Planbureaus inzake Brede welvaart.

Figuur 1.1.1 Nederlands bbp per inwoner, internationaal (links) en sinds 1970 (rechts)



Bron: IMF en CPB, eigen berekening

De internationale economie staat er minder goed voor. Als open economie is Nederland sterk verweven met andere landen en daarmee ook gevoelig voor ontwikkelingen in de wereldeconomie. In veel landen is de economische situatie de afgelopen tijd verslechterd. De Europese economie en de wereldeconomie groeien minder hard dan voorheen, en dat is nog sterker zichtbaar bij belangrijke handelspartners van Nederland zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (VK). Ook veel andere cijfers laten een minder rooskleurig beeld zien. De wereldhandel groeit nog wel, maar in een lager tempo, en het sentiment van huishoudens en bedrijven is in veel landen negatief.

De komende periode is de economische ontwikkeling onzeker. Zo is er nog steeds onzekerheid over de brexit. De Europese regeringsleiders en het Verenigd Koninkrijk hebben besloten de terugtrekkingstermijn van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie te verlengen tot en met 31 oktober. Een ordelijk vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU is en blijft prioriteit voor het kabinet en de EU. Een no-dealscenario is echter een reële optie. Het kabinet bereidt zich zo goed als mogelijk voor op dit scenario. De economische relatie met het VK is voor Nederland belangrijk: Nederland verdient alleen meer met de export van goederen en diensten naar Duitsland⁴. Ook de wereldhandel staat onder druk. Protectionistische maatregelen zoals tarieven, het opknippen van mondiale waardeketens en het gedwongen repatriëren van banen raken de hele wereldeconomie. Het is belangrijk dat handelsconflicten worden opgelost binnen het bestaande multilaterale raamwerk van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Naast handelsspanningen beïnvloeden ook geopolitieke ontwikkelingen onze economie, stabiliteit en veiligheid. Van een ander karakter zijn de zorgen over economische veiligheid. Vrije handel en investeringen over grenzen heen hebben veel welvaart gebracht. Maar aan deze internationale activiteiten hangt ook het risico dat gevoelige informatie van bedrijven of huishoudens in verkeerde handen terechtkomt. Wereldwijd bekijken overheden hoe zij hun economieën daartegen kunnen beschermen, zonder de voordelen van internationale economische relaties kwijt te raken. Daarbij waken ze ervoor dat economische veiligheid niet wordt ingezet voor protectionistische doeleinden. Het kabinet investeert daarbij in vitale sectoren en cybersecurity.

Ook binnenlandse risico's kunnen leiden tot een lagere groei. De Nederlandse economie is gevoelig voor internationale ontwikkelingen, maar ook binnenlandse factoren kunnen zorgen voor een lagere groei of zelfs een

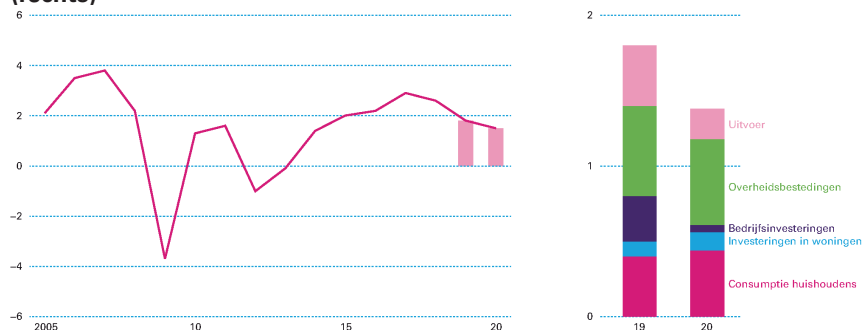
⁴ Kamerstukken 23 987, nr. 358, 13 mei 2019.

conjunctuuromslag. Als de loongroei bijvoorbeeld tegenvalt, hebben huishoudens minder te besteden dan eerder werd verwacht. Ook is het economische sentiment moeilijk te voorspellen; het consumentenvertrouwen is sinds eind 2018 verslechterd. Dat geeft aan dat huishoudens minder positief zijn over de economische verwachtingen en het is onduidelijk hoe dat zich ontwikkelt. In het verleden was een omslag in het sentiment vaak een teken dat de conjunctuur omsloeg. Tot slot is de woningmarkt een reden van onzekerheid. Het goede economische tij draagt bij aan hogere prijzen voor woningen, maar andersom heeft de woningmarkt ook een effect op de stand van de economie. De prijsstijging van de afgelopen jaren heeft geleid tot veel extra investeringen (denk aan het bouwen van nieuwe huizen en verbouwingen) en consumptie (bijvoorbeeld nieuwe meubels), maar ook indirect de economie gestimuleerd. Wanneer het vermogen van een huishouden toeneemt, kan dat leiden tot meer financieel vertrouwen. Als de huizenprijzen opeens zouden dalen, heeft dat een omgekeerd effect en daarmee zijn weerslag op de economische groei en het sentiment van huishoudens.

De Nederlandse economische vooruitzichten zijn vooralsnog positief.

Ondanks de minder gunstige internationale cijfers groeit de Nederlandse economie de komende periode verder, maar in een wat lager tempo dan voorheen. Het bbp neemt in 2019 toe met 1,8 en in 2020 met 1,5 procent per jaar. Figuur 1.1.2 links laat zien dat het groeitempo lager is dan de afgelopen jaren, maar de economische situatie blijft positief. Naar verwachting wordt 2020 alweer het zevende jaar op rij met economische groei. In tegenstelling tot eerdere jaren komt de groei vooral uit het binnenland, met name uit de consumptie van huishoudens en de overheidsbestedingen, zoals figuur 1.1.2 rechts laat zien. De export groeit juist minder hard dan voorheen, net als investeringen in woningen en door bedrijven.

Figuur 1.1.2 Ontwikkeling economische groei (links, in procent) en opbouw (rechts)

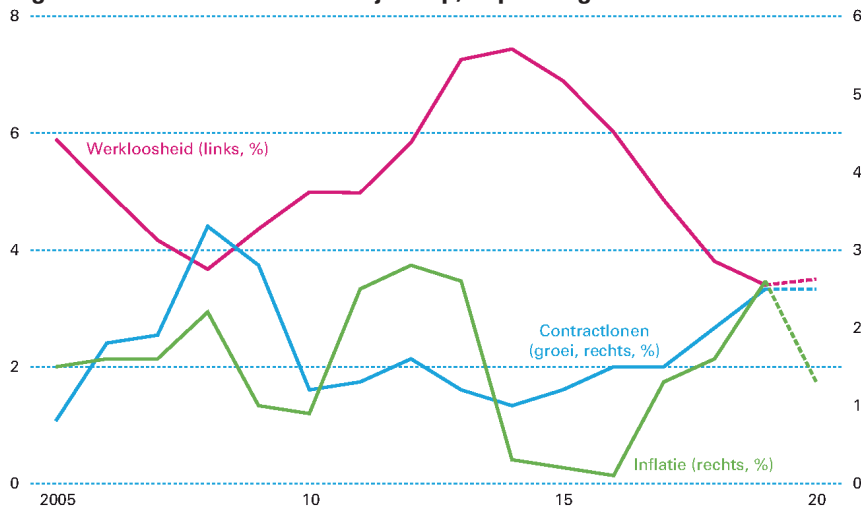


Bron: CPB

De arbeidsmarkt is nog steeds krap. Dat is op verschillende manieren zichtbaar. Zo is de werkloosheid momenteel erg laag, zoals figuur 1.1.3 laat zien. Naar verwachting neemt de werkloosheid iets toe, naar 3,5 procent in 2020, maar ook dat is historisch gezien een laag niveau. Het aantal vacatures bevond zich begin 2019 op een recordhoogte, en het aantal banen blijft groeien. Dat is positief voor iedereen die de afgelopen tijd werk heeft gevonden of op zoek is. Nog niet iedereen profiteert echter mee; er zijn nog steeds meer dan 100 duizend mensen langer dan een jaar werkloos. Hoewel Nederland in internationaal opzicht veel flexwerkers en zzp'ers kent, beïnvloedt de conjunctuur ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Steeds meer mensen krijgen een vaste in plaats van een flexibele baan. Daarnaast

is de loonontwikkeling momenteel niet hoog in verhouding tot de krapte op de arbeidsmarkt. De cao-lonen nemen in 2019 en 2020 met 2,5 procent toe. Dat is in 2019 zelfs iets minder dan de inflatie, die dit jaar hoger uitvalt door onder andere de verhoging van het lage btw-tarief. Volgend jaar daalt de inflatie. Paragraaf 1.3 gaat verder in op de groei van inkomens.

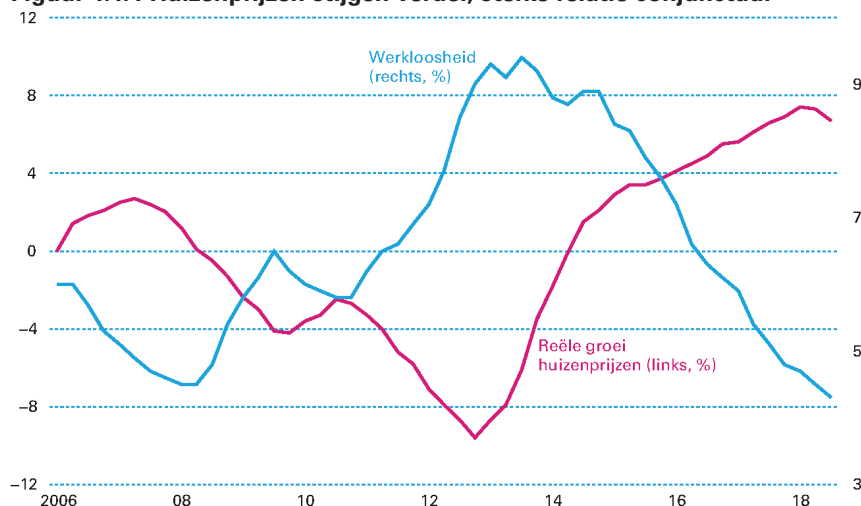
Figuur 1.1.3 De arbeidsmarkt blijft krap, beperkte groei reële lonen



Bron: CPB

De woningmarkt kent grote krapte. De vraag naar woningen is de afgelopen jaren sterk toegenomen door bevolkingsgroei, veranderende voorkeuren voor de grootte van huishoudens, de lage rente en gestegen inkomens. Tegelijkertijd is het aanbod van woningen met name tijdens de crisis sterk achtergebleven. De gevolgen zijn snel stijgende huizenprijzen (zie figuur 1.1.4) en een groot tekort aan vrijesectorhuurwoningen. Ook blijven de wachtlijsten voor sociale huurwoningen lang. Het kabinet zet vol in op meer woningbouw en het aanpakken van de excessen die gepaard gaan met de krapte; zie paragraaf 2.1 voor de nieuwe maatregelen die het kabinet hiervoor heeft genomen.

Figuur 1.1.4 Huizenprijzen stijgen verder, sterke relatie conjunctuur



Bron: CPB

De rente is momenteel laag, met brede gevolgen voor de economische ontwikkeling. Wereldwijd is de rente de afgelopen decennia gedaald, onder andere als gevolg van vergrijzing, een lager groeipotentieel en lagere inflatie. Ook het ruime monetaire beleid heeft de afgelopen jaren in enige mate bijgedragen aan de lage rente. Begin 2000 kreeg een investeerder voor een 10-jaarsobligatie van de Nederlandse staat nog 5,6 procent rente. Begin september 2019 is sprake van een negatieve rente en legt een vergelijkbare investeerder ongeveer 0,5 procent toe. De lage rente maakt het goedkoper om geld te lenen en minder aantrekkelijk om te sparen. Dit laatste geldt ook voor pensioenfondsen. Door de lage rente moeten zij meer geld opzij zetten om toekomstige pensioenen uit te kunnen keren. Hier tegenover staat dat de beleggingsrendementen de afgelopen jaren goed zijn geweest. Per saldo weegt het effect van de dalende rente echter zwaarder en is de dekkingsgraad van pensioenfondsen in de afgelopen jaren gedaald. Hierbij komt ook nog dat de beurzen sinds vorig jaar wisselvallige uitslagen laten zien waardoor de beleggingsrendementen tegenvallen. Een te lage dekkingsgraad kan op termijn leiden tot een verlaging van de pensioenen. Paragraaf 1.2 gaat verder in op de gevolgen van de lage rente voor de overheidsfinanciën, en paragraaf 3.3 gaat verder in op de Nederlandse private schulden en de schokbestendigheid van de economie.

De uitstoot van broeikasgassen is licht gedaald. In 2018 nam de uitstoot van broeikasgassen (gemeten in CO₂-equivalenten) af met 2 procent, terwijl de economie sterk groeide.⁵ Daarmee zet de trend van de afgelopen jaren door, en neemt de zogeheten emissie-intensiteit van Nederland gestaag af. Dat is goed nieuws, maar nog niet genoeg. Zeker op de lange termijn ligt er een grote opgave om de economie te verduurzamen. Daarom heeft het kabinet een Klimaatakkoord afgesloten om verdere stappen te zetten richting 2030. Hoofdstuk 2 en paragraaf 3.4 gaan daar verder op in. Een duurzame ontwikkeling vraagt echter meer dan het beperken van de uitstoot van CO₂. Voor de toekomstige brede welvaart zijn bijvoorbeeld ook het gebruik van grondstoffen, de biodiversiteit en de kwaliteit van water en lucht van belang. De afgelopen decennia is de luchtkwaliteit in Nederland sterk verbeterd, maar nog steeds is luchtverontreiniging zoals fijnstof (zie ook paragraaf 3.4) een belangrijke veroorzaker van gezondheidsklachten.

1.2 Blik op de toekomst

Het toekomstige Nederlandse verdienvermogen is niet gegarandeerd. Het gaat op korte termijn op veel punten goed met de Nederlandse economie. De economie groeit verder, de werkgelegenheid is hoog en de overheidsfinanciën staan er goed voor. Dat is echter geen reden om achterover te leunen. Het Nederlandse verdienvermogen, oftewel de capaciteit om ook op de lange termijn welvaart te genereren, staat namelijk voor grote uitdagingen. En robuuste economische groei maakt het mogelijk om ook in de toekomst hoogwaardige publieke voorzieningen, zoals zorg en pensioen, te blijven betalen en tevens de huishoudportemonnee op peil te houden. Er komen de komende decennia ontwikkelingen op ons af zoals vergrijzing, nieuwe technologieën en decarbonisatie van bedrijven, en er is niet alleen wereldwijd maar ook in Nederland sprake van een lagere productiviteitsgroei. Daarbij is het niet gegeven dat economische beleidskeuzes uit het verleden ook in het komende decennium nog volledig volstaan. Deze ontwikkelingen vragen om bezinning en om een actieve inzet van het kabinet, zowel met het oog op beleid als op publieke investeringen. Niet met

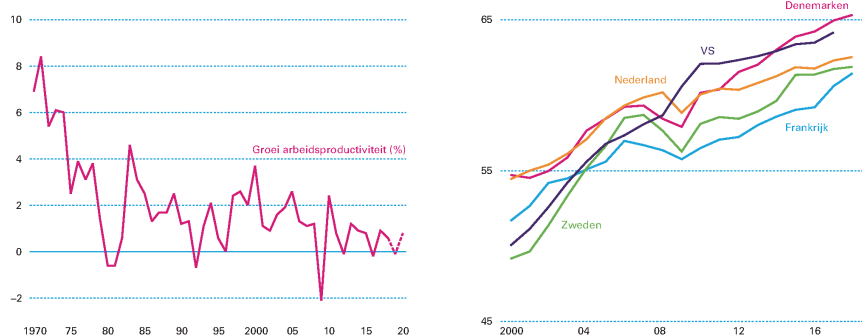
⁵ CBS (2019) Uitstoot broeikasgassen licht gedaald.

een blik op de korte termijn, maar juist gericht op het verdienvermogen op de zeer lange termijn: het Nederlandse verdienvermogen in 2050. Vanzelfsprekend moet de focus liggen op de economie van de toekomst, binnen de kaders van het klimaatakkoord van Parijs.

Arbeidsparticipatie zal de komende decennia minder bijdragen aan het Nederlandse verdienvermogen dan vroeger. De afgelopen decennia is het aantal Nederlanders dat werkt of werk zoekt spectaculair toegenomen, met name door de verdere toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt. Maar de groei van het aantal werkenden zal de komende decennia teruglopen, vooral als gevolg van vergrijzing. Nu is ongeveer een op de drie Nederlanders ouder dan 65 jaar; in 2040 is dat ongeveer een op de twee. Hoewel de pensioenleeftijd ook zal toenemen, moet de Nederlandse welvaart door een steeds kleinere groep werkenden worden verdiend. Omdat vrouwen al veel meer werken dan vroeger is het onwaarschijnlijk dat het aantal werkende vrouwen net zo hard zal toenemen als in het verleden: die trend is de afgelopen tijd al afgevlakt.

De arbeidsproductiviteit in Nederland is hoog, maar de groei loopt terug. Tegen de achtergrond van vergrijzing is productiviteitsgroei de belangrijkste drijver van economische groei voor Nederland. Wereldwijd is er sprake van een vertraging van de productiviteitsgroei in ontwikkelde economieën, zo ook in Nederland. Sinds de financiële crisis is het groeitempo bescheiden: tussen 1970 en 2007 nam de productiviteit jaarlijks toe met gemiddeld 2,4 procent en tussen 2012 en 2018 maar met 0,6 procent (figuur 1.2.1 links). Een deel van de verklaring is dat Nederland vroeger kon profiteren van inhaalgroei, door bijvoorbeeld nieuwe technologie in te zetten die in andere landen al werd toegepast. Inmiddels behoort Nederland zelf tot de koplopers qua productiviteit (figuur 1.2.1 rechts). Hierdoor is het moeilijker om verder te groeien door innovatieve toepassingen van elders over te nemen.

Figuur 1.2.1 Productiviteitsgroei loopt terug (links), meer dan elders (rechts)



Bron: CPB, OESO

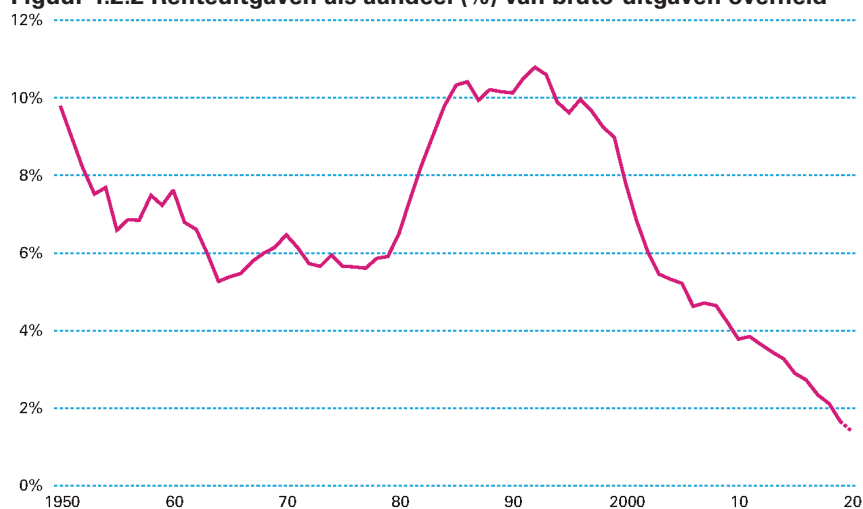
Productiviteitsgroei is nodig om een toename van de welvaart in brede zin te garanderen. Een vergrijzende bevolking zal de komende decennia een stijgend beroep doen op collectieve arrangementen, zoals de zorg. Daarnaast zijn er veel belangrijke wensen voor de toekomst, bijvoorbeeld ten aanzien van beter onderwijs en de aanpak van het klimaatprobleem. Productiviteitsgroei is ook een belangrijke pijler onder het toekomstig besteedbaar inkomen van huishoudens. Bij een lagere productiviteitsgroei wordt het lastiger om aan al deze wensen te voldoen.

Huidige succes is geen garantie voor de toekomst. Nederland scoort nu relatief goed op de drijvers van productiviteitsgroei. Zo kent Nederland een hoogwaardig onderwijsstelsel, een sterk innovatie-ecosysteem en een goed onderhouden infrastructuur. Juist om de relatief gunstige positie van Nederland te handhaven blijft inspanning nodig, zeker in het licht van de afname van productiviteitsgroei en andere uitdagingen.

Technologische veranderingen zullen doorwerken in de Nederlandse economie. Technologie is een belangrijke drijver van de economische groei, en dat geldt zeker voor doorbraaktechnologieën zoals in het verleden de stoommachine en ICT zijn geweest.⁶ Het effect van nieuwe technologieën op ons verdienvermogen is met onzekerheid omgeven, maar kan zowel disruptief zijn als kansen bieden. Denk aan ontwikkelingen op het gebied van robotica, kunstmatige intelligentie en *big data*. Niet voor niets is hier veel aandacht voor. Het werken aan het verdienvermogen betekent daarom dat moet worden bekeken welke veranderingen in overheidsinzet nodig zijn om deze ontwikkelingen te benutten.

De lage rente heeft gevolgen voor de Nederlandse overheidsfinanciën. Zoals in paragraaf 1.1 aangegeven, is de rente op Nederlandse staatsobligaties sterk gedaald. Hoewel de lage rente een internationaal fenomeen is, is de Nederlandse rente nog lager dan in veel andere landen, mede dankzij de relatief gunstige positie van de Nederlandse overheidsfinanciën. De toekomstige ontwikkeling van de rente is onzeker, maar een snelle terugkeer van de rente naar historische niveaus is onwaarschijnlijk. De rentelasten van de Nederlandse overheid zijn de afgelopen decennia sterk teruggelopen (zie figuur 1.2.2).

Figuur 1.2.2 Renteuitgaven als aandeel (%) van bruto-uitgaven overheid



Bron: CPB

Lage rente biedt kansen voor meer investeringen in het Nederlandse verdienvermogen, maar er is geen sprake van een «free lunch». Overheidsuitgaven die het verdienvermogen versterken zijn bij de huidige rentestanden eerder rendabel dan vroeger het geval was. Het kabinet kijkt nadrukkelijk ook naar opties om door middel van aanvullende investeringen het verdienvermogen van Nederland te vergroten. Het gaat hier dus niet om

⁶ CPB (2010). The Netherlands of 2040.

reguliere of structurele uitgaven. Investeren brengt altijd risico's met zich mee, ongeacht de financieringskosten. Dat de rente lager ligt dan de groei-voet van de economie wil nog niet zeggen dat iedere investering ook het groeivermogen van Nederland vergroot. Het gaat hier natuurlijk steeds om de toegevoegde waarde: het effect dat de extra uitgegeven euro heeft op het verdienvermogen van Nederland. Als investeringen onvoldoende bijdragen aan het groeivermogen kunnen deze afbreuk doen aan de huidige sterke financiële positie van Nederland en daarmee een risico vormen voor de kredietwaardigheid van Nederland tijdens een volgende crisis. Bovendien schrijven de Europese begrotingsregels, onder andere om deze reden, een schuldnorm voor van 60 procent van het bbp. En er bestaat geen harde garantie dat rentes laag zullen blijven. Anderzijds zullen succesvolle investeringen in het verdienvermogen van Nederland de kredietwaardigheid van de Nederlandse staat juist verder versterken.

Kiezen voor de lange termijn: groeibrief en investeringsfonds

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om het verdienvermogen van Nederland op de lange termijn te versterken en hoe een investeringsfonds kan worden opgericht. De minister van Economische Zaken en Klimaat komt dit jaar met een brede agenda om het duurzame verdienvermogen op de lange termijn te versterken. Daarvoor zullen zowel financiële als niet-financiële maatregelen worden overwogen, en zullen zowel publieke investeringen als het bevorderen van private investeringen worden gezien. Het kabinet onderzoekt ook hoe een investeringsfonds kan worden opgericht om het verdienvermogen te versterken, onder financiële verantwoording van het ministerie van Financiën en beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Heldere randvoorwaarden en begrenzing zijn noodzakelijk voor het succes van het investeringsfonds. Vooropstaat dat publieke investeringen ten goede moeten komen aan het verdienvermogen van Nederland over twintig tot dertig jaar, oftewel duurzame economische groei, en dus aan toekomstige welvaart. Daarmee geldt niet de korte termijn, maar het belang van huidige én toekomstige generaties als belangrijk afwegingskader voor deze publieke investeringen. Kennisontwikkeling, research & development (R&D) en innovatie en infrastructuur lijken de terreinen die het meest kunnen bijdragen aan productiviteitsgroei. Dit zal verder worden onderzocht, omdat strenge selectie van projecten moet plaatsvinden op de toegevoegde waarde voor het verdienvermogen. Voor goede selectie is goede *governance* en betrokkenheid van externe experts nodig. Het is van belang dat publieke investeringen additioneel zijn aan private initiatieven, om te voorkomen dat publieke middelen private investeringen verdringen. Daarnaast moet een fonds toegevoegde waarde hebben ten opzichte van bestaande publieke initiatieven, zoals het Infrastructuurfonds en InvestNL, en kunnen lessen worden getrokken uit het verleden.

De minister van Economische Zaken en Klimaat zal in het vierde kwartaal van 2019 met een brede agenda komen om het duurzame verdienvermogen op de lange termijn te versterken. De ministers van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën onderzoeken daarnaast hoe een investeringsfonds kan worden opgericht om het verdienvermogen te versterken en rapporteren hierover begin 2020 aan de Kamer.

1.3 De situatie van Nederlandse huishoudens

Veel Nederlanders zijn tevreden over hun leven, maar maken zich zorgen over de samenleving. Over het algemeen zijn veel Nederlanders gelukkig: 88 procent van de ondervraagde volwassenen vindt zichzelf gelukkig, en een bijna even grote groep is tevreden met zijn of haar leven. Dat is positief. Ook in internationaal perspectief lijkt Nederland relatief goed gestemd. Dat betekent niet dat dit voor iedereen geldt; er is ook een groep niet tevreden met zijn of haar leven, zeker onder lager opgeleiden.⁷ Het optimisme over de economie en financiën is iets minder groot en ook minder gunstig dan in 2018. Ongeveer 80 procent van de ondervraagde Nederlanders geeft de economie een voldoende en is tevreden over de eigen financiële situatie. Over Nederland als geheel is er minder tevredenheid; slechts een minderheid (ongeveer 35 procent) vindt dat het met Nederland de goede kant op gaat. Dat geeft aan dat er nog steeds zorgen zijn, bijvoorbeeld over inkomensverschillen en de manier van samenleven.⁸

Inkomensverschillen zijn behoorlijk stabiel, en de inkomensongelijkheid is relatief laag. Voor brede welvaart is niet alleen het *niveau* van welvaart van belang, maar ook hoe die welvaart in een land is verdeeld. Nederland kent een relatief gelijke inkomensverdeling. Nederland is in Europees opzicht een lage middenmoter, kijkend naar de Gini-coëfficiënt.⁹ De ongelijkheid van het besteedbaar inkomen, dus het inkomen na de heffing van premies en belasting en het ontvangen van uitkeringen en toelagen, is tussen 2011 en 2017 ook behoorlijk stabiel gebleven. Binnen sommige bedrijven is de kloof tussen het salaris van een gemiddelde werknemer en de top wel gegroeid.¹⁰ Sinds de crisis is het aantal armen afgenomen. In 2013 leefde 8 procent van de bevolking in armoede, en dat is gedaald tot minder dan 6 procent in 2017. Iets minder dan 4 procent had een inkomen dat niet voldoende is om aan alle basisbehoeften te voldoen.¹¹ Ongeveer een op de negen kinderen in Nederland groeit op in armoede. Het kabinet zet in op het verkleinen van dit aantal en vindt het van belang dat elk kind in Nederland in de maatschappij mee kan doen.¹²

Voor de meeste huishoudens wordt in 2020 een koopkrachtstijging verwacht. In 2019 stijgt de koopkracht naar verwachting met 1,2 procent en in 2020 met 2,1 procent. Met name werkenden gaan er volgend jaar sterk op vooruit. Hun koopkracht stijgt met 2,4 procent. Het kabinetsbeleid pakt in 2020 ook positief uit voor zelfstandigen. Tegenover de verlaging van de zelfstandigenaftrek staat namelijk een verhoging van de arbeidskorting. Daarnaast profiteren zelfstandigen net zoals andere huishoudens van het pakket lastenverlichtende maatregelen, dat wordt uitgelegd in paragraaf 2.1. Als gevolg hiervan stijgt hun koopkracht in 2020 met 2,0 procent.¹³ Het kabinet heeft namelijk, naast de maatregelen uit het Regeerakkoord, aanvullende maatregelen genomen om de koopkracht te bevorderen. Dat heeft geleid tot een hogere verwachte koopkrachtgroei in 2020. De ontwikkeling van de koopkracht hangt af van de lonen, de inflatie en het kabinetsbeleid. Stijgende lonen zijn positief voor de koopkracht, terwijl inflatie juist negatief is. De huidige koopkrachtgroei is deels het gevolg van lastenverlichtende

⁷ CBS (2019). Trends in geluk en tevredenheid.

⁸ SCP (2019). Continu onderzoek burgerperspectieven 2019-2.

⁹ Doorgaans een getal tussen 0 en 1, soms uitgedrukt als percentage, met name gebruikt in de economie om de ongelijkheid in inkomen of vermogen aan te duiden.

¹⁰ Volkskrant, 13 juli 2019.

¹¹ SCP (2019). Armoede in kaart 2019.

¹² Kamerstukken 24 515, nr. 484, 1 april 2019.

¹³ Aanname hierbij is dat de winst van zelfstandigen meestijgt met de contractloontwikkeling.

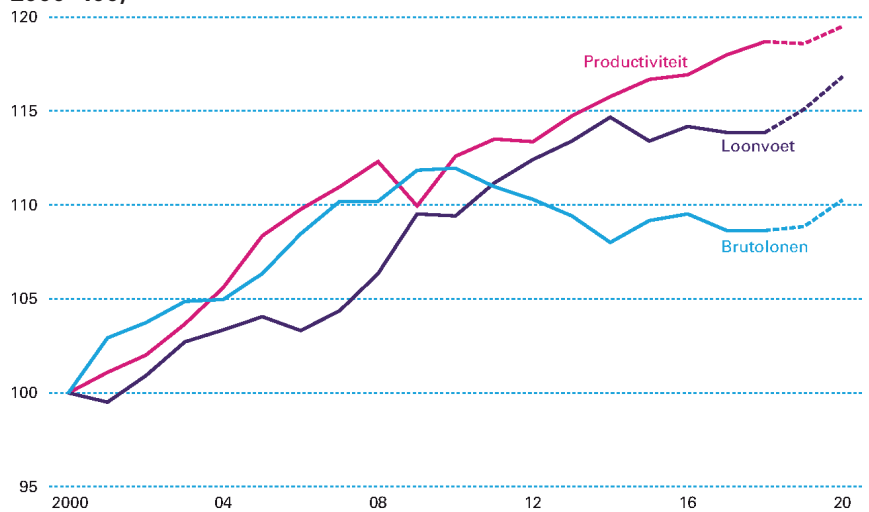
maatregelen van het kabinet, waaronder een verlaging van de lasten op arbeid. Deze verlaging wordt gefaseerd ingevoerd. Hier staat tegenover dat huishoudens meer kwijt zijn aan hun levensonderhoud doordat onder andere het lage btw-tarief is verhoogd.

Het kabinet kan de koopkracht niet garanderen. De koopkrachtcijfers zijn voornamelijk afhankelijk van de algemene ontwikkeling van de lonen en prijzen. Het kabinet heeft maar voor een deel invloed op deze ontwikkelingen. De overheid sluit cao's af voor ambtenaren, maar in de private sector worden de lonen afgesproken tussen werkgevers en werknemers. En weliswaar kunnen belastingmaatregelen doorwerken op de inflatie, maar de consumentenprijzen hangen ook af van bijvoorbeeld de marktprijzen voor voedsel en energie. De overheid draagt haar steentje bij door bijvoorbeeld de belasting op arbeid te verlagen, maar kan de koopkracht daarmee hoogstens bijsturen. En (nieuw) werk vinden, promotie maken, gaan samenwonen, verhuizen of een kind krijgen, heeft vaak een grotere invloed op de financiële situatie van een huishouden.¹⁴ Het is daarom moeilijk om met de koopkrachtcijfers in de hand te voorspellen wat er in de eigen portemonnee gebeurt. De koopkrachtcijfers zijn de best mogelijke inschatting op dit moment, maar gedurende het komende jaar wordt duidelijk hoe de lonen en inflatie zich daadwerkelijk ontwikkelen. Het is gedurende het jaar niet meer goed mogelijk om met beleid het koopkrachtbeeld nog wezenlijk te beïnvloeden.

De lonen zijn sinds de crisis beperkt gestegen. Nederlanders merken de positieve situatie op de arbeidsmarkt onder andere doordat het aantal banen sterk is toegenomen en de werkloosheid meer dan gehalveerd is. Dat is goed nieuws, want het hebben van werk is belangrijk voor het inkomen en de levenssituatie. Zoals paragraaf 1.1 aangeeft is de groei van de reële lonen (de loongroei minus inflatie) op dit moment beperkt. Een reden daarvoor is de lage productiviteitsgroei. Vanuit economisch perspectief moeten de lonen op termijn ongeveer in hetzelfde tempo groeien als de arbeidsproductiviteit en een lage productiviteitsgroei leidt dus tot een lagere loongroei. Figuur 1.3.1 laat echter zien dat dat niet de enige oorzaak is. De reële brutolonen (dus gecorrigeerd voor inflatie) zijn tussen 2000 en 2018 gegroeid, maar de groei was maar iets meer dan de helft van de productiviteitsstijging bij bedrijven. Van de 9 procentpunt die de lonen tussen 2000 en 2018 zijn achtergebleven, wordt ongeveer 5 procentpunt verklaard door een stijging van de sociale lasten en premies voor werkgevers. Sinds 2014 blijft de loonvoet (de totale loonkosten bij bedrijven) ook achter bij de productiviteit; dat verklaart de overige 4 procent. Ook huishoudens zijn sinds de crisis meer belastingen en premies gaan afdragen over hun inkomen, wat niet zichtbaar is in de grafiek. Dat was deels een gevolg van maatregelen die tijdens de crisis zijn genomen om de overheidsfinanciën op orde te brengen, maar ook vanwege een stijging in bijvoorbeeld de zorgpremies. In de komende jaren wordt verwacht dat de lonen gaan groeien en dat het verschil tussen de loonkosten en productiviteit kleiner wordt. Paragraaf 2.3 gaat verder in op deze lastenontwikkeling en op de maatregelen die het kabinet neemt om de lasten te beperken.

¹⁴ CPB (2018). Centraal Economisch Plan 2018.

Figuur 1.3.1 Ontwikkeling arbeidsproductiviteit en lonen bedrijven (index, 2000=100)



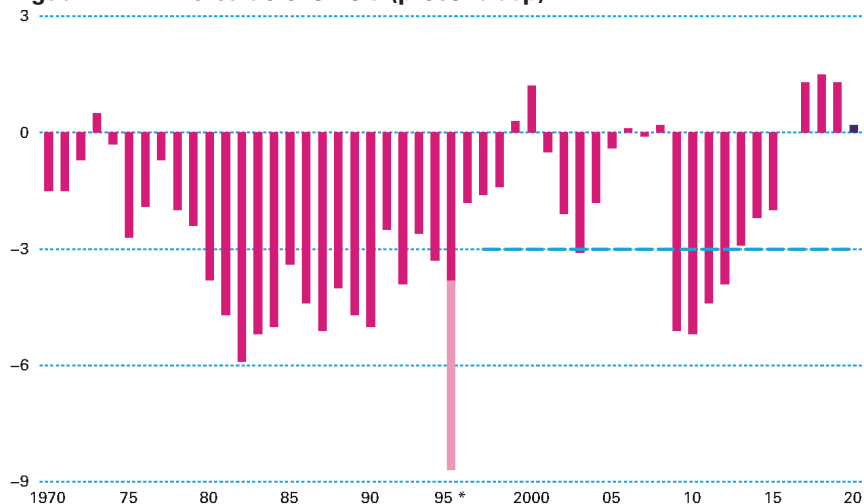
Bron: CPB (eigen bewerking)

Het niveau van belastingen en premies hangt samen met de omvang van de publieke voorzieningen. De toegenomen lasten voor huishoudens hebben een negatief effect op het beschikbaar inkomen, maar komen ten goede aan de Nederlandse publieke voorzieningen. Zo stijgen de zorgpremies, maar dat is een direct gevolg van extra overheidsmiddelen die beschikbaar komen voor zorg, waarvan huishoudens profiteren. Ook op andere terreinen stijgen de overheidsuitgaven (zie ook paragraaf 2.2) en nemen de uitgaven toe in verhouding tot de Nederlandse welvaart. Dit is een politieke keuze; als we een land willen zijn met goed onderwijs, een uitgebreide sociale zekerheid en goede en toegankelijke zorg, dan moet dat door belastingen worden gefinancierd. Het structureel en substantieel verlagen van de lasten is daarom alleen mogelijk als ook de overheidsuitgaven worden beperkt. In dat geval neemt het besteedbaar inkomen toe, maar leidt dat tot beperktere publieke diensten, een meer bescheiden sociale zekerheid of een grotere eigen bijdrage van huishoudens aan bijvoorbeeld zorg of onderwijs. Lagere uitgaven hoeven overigens niet tot een lagere kwaliteit te leiden, wanneer die uitgaven doelmatiger worden.

1.4 Stand van de begroting

Gezonde overheidsfinanciën zijn noodzakelijk voor duurzame welvaart. Ten eerste zorgt een gezonde begroting ervoor dat de overheid ruimte heeft om de uitgaven in slechte tijden op peil te houden. Zo voorkomt de overheid dat er in economische mindere tijden bezuinigingen of lastenverzwaringen nodig zijn. Dat is verstandig, want met zulk beleid is de economie stabiel en hebben huishoudens en bedrijven minder last van een recessie. Een gezonde begroting draagt ook bij aan de welvaart in de verdere toekomst. Hierdoor kunnen namelijk ook toekomstige generaties profiteren van goede publieke voorzieningen, zonder dat de belastingen daarvoor hoeven te worden verhoogd.

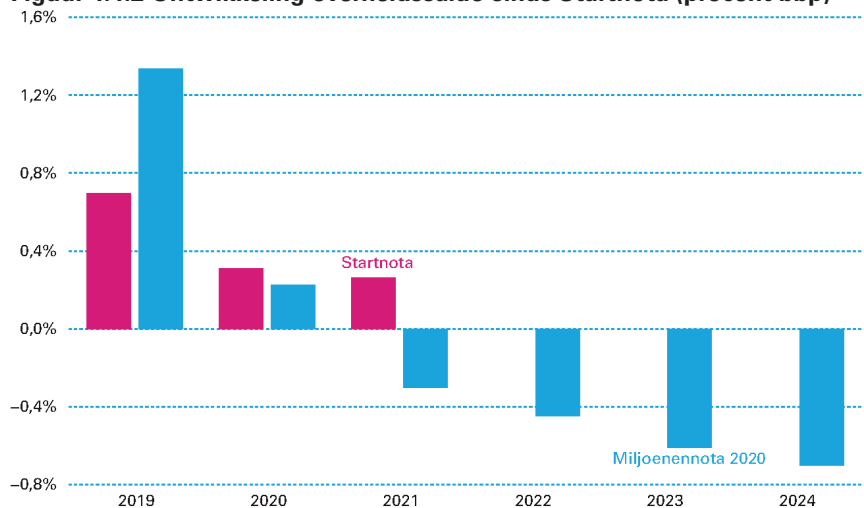
Figuur 1.4.1 EMU-saldo overheid (procent bbp)¹⁵



Bron: CBS en ministerie van Financiën

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er de komende jaren goed voor. Nederland verwacht voor 2019 voor het vierde jaar op rij een begrotingsoverschot. Dit bedraagt naar verwachting 1,3 procent bbp. Zo'n lange periode van overschotten is niet meer voorgekomen sinds de eerste helft van de jaren '50. Het overschot wordt de komende jaren echter kleiner, zoals figuur 1.4.2 laat zien. In 2020 wordt nog een overschot van 0,2 procent bbp verwacht, maar vanaf 2021 wordt er een begrotingstekort geraamd. In de Startnota van het kabinet werd er nog een klein overschot verwacht. Het saldo valt minder gunstig uit dan de eerdere raming. Dat komt doordat de belasting- en premie-inkomsten lager zijn dan verwacht en (in mindere mate) door het Klimaatakkoord en Pensioenakkoord.

Figuur 1.4.2 Ontwikkeling overheidssaldo sinds Startnota (procent bbp)

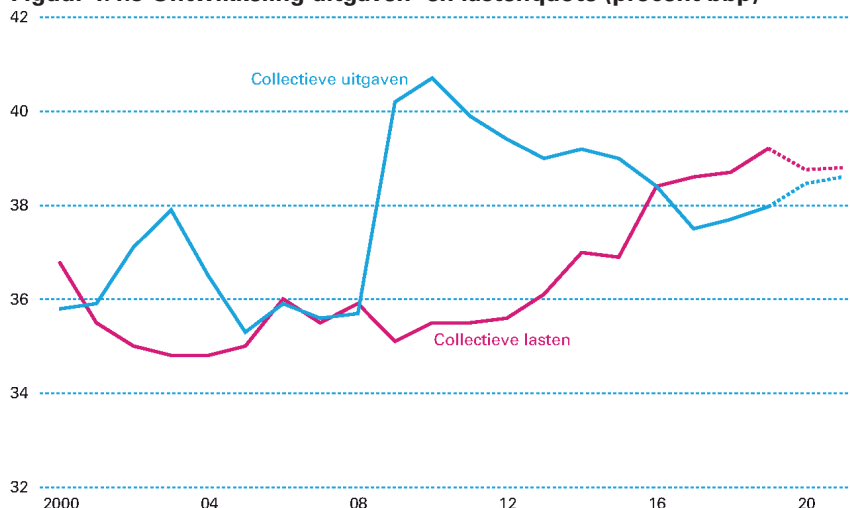


De overheidsuitgaven en belastingopbrengsten zijn toegenomen. Zoals figuur 1.4.3 laat zien, zijn de inkomsten van de overheid momenteel groter dan de uitgaven. Dat betekent dat er een begrotingsoverschot is. In de crisis

¹⁵ Het EMU-saldo 1995 wordt vertekend door een eenmalige saldobelasting van 4,9 procent van het bbp wegens de balansverkorting tussen het Rijk en woningbouwcorporaties in dat jaar.

is de uitgavenquote flink toegenomen, en daarna weer gedaald door zowel de aantrekkende economie als door bezuinigingen. Tijdens de huidige kabinetsperiode nemen de uitgaven met ongeveer 1 procentpunt van het bbp toe, onder meer als gevolg van de intensivering van het kabinet. De collectieve lasten zijn sinds de crisisjaren toegenomen, en bereiken in 2019 een piek van 39 procent van het bbp. Daarna zal deze lastenquote, mede als gevolg van maatregelen van het kabinet, weer wat afnemen. De uitgaven en lasten zijn in 2021 weer ongeveer in evenwicht.

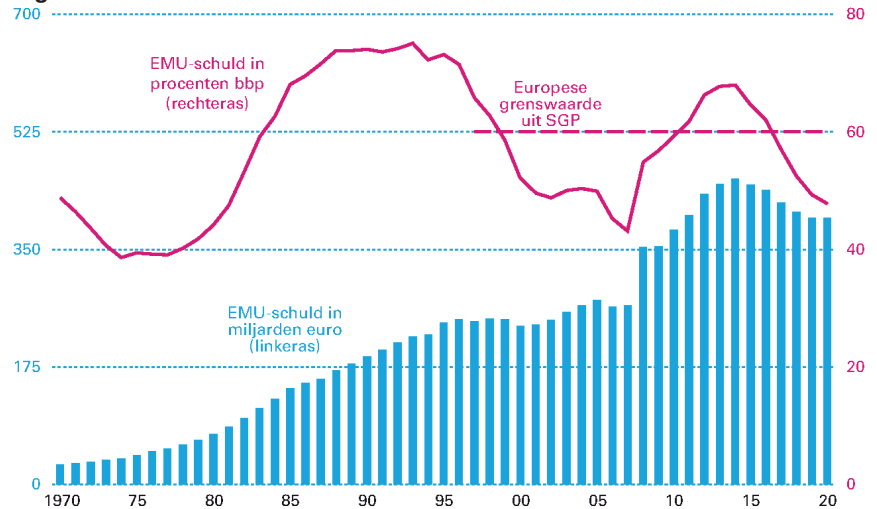
Figuur 1.4.3 Ontwikkeling uitgaven- en lastenquote (procent bbp)



Bron: CPB

De overheidsschuld daalt tot onder de 50 procent van het bbp. De Nederlandse overheidsschuld is de afgelopen jaren steeds gedaald. Dit is het gevolg van de goed draaiende economie, maatregelen die tijdens de crisis zijn genomen en het gevoerde begrotingsbeleid. De komende jaren daalt de Nederlandse schuld verder en in 2020 komt de schuld naar verwachting uit op 47,7 procent van het bbp, zoals figuur 1.4.4 laat zien. In paragraaf 1.2 wordt gesproken over extra investeringen ten behoeve van het verdienvermogen. Als hiervoor extra schuld wordt aangegaan, neemt de overheidsschuld toe ten opzichte van de gepresenteerde cijfers.

Figuur 1.4.4 EMU-schuld overheid



Bron: CBS en ministerie van Financiën

Het is verstandig om inkomstenmeevallers niet uit te geven en voldoende afstand te houden tot de Europese begrotingsregels. In het Regeerakkoord en de begrotingsregels is afgesproken om binnen de ruimte van de begrotingsnormen van het Stabiliteits- en Groeipact trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Deze ruimte is nodig voor als de economie verslechtert. Dan ontvangt de overheid namelijk minder belastingen dan eerder verwacht, én geeft zij meer geld uit aan de WW en bijstand. Daarvoor hoeft het kabinet dan niet te bezuinigen of de belastingen te verhogen. Vice versa betekent dit in beginsel dat extra belastinginkomsten als gevolg van een sneller groeiende economie niet kunnen worden gebruikt voor lastenverlichting of extra uitgaven. Dat is vanuit macro-economisch oogpunt verstandig, want het zorgt voor kortere en minder diepe recessies.

Het begrotingssaldo kan snel omslaan bij een economische verslechtering. Wel kent de begroting momenteel een behoorlijke marge ten opzichte van de Europese norm van een tekort van maximaal 3 procent. De Schokproef overheidsfinanciën uit de vorige Miljoenennota liet zien dat de schuld bij een crisis fors kan stijgen. Bovendien is de Nederlandse begroting relatief gevoelig voor de conjunctuur. Daarom is het verstandig om, zowel voor de schuld als het begrotingssaldo, voldoende afstand tot de Europese begrotingsregels te houden. Tot slot loopt de begroting naast de conjunctuur ook risico via de uitstaande risicoregelingen. In bijlage 12 staat een overzicht van deze risicoregelingen.

Onze publieke voorzieningen moeten ook voor jongere en toekomstige generaties toegankelijk zijn. De begroting is gevoelig voor de economische ontwikkeling, maar ook voor de bevolkingsopbouw. Nederlanders worden gemiddeld steeds ouder, mede doordat de (gezonde) levensverwachting is toegenomen. Dat is vooral goed nieuws, maar de vergrijzing heeft ook gevolgen voor de begroting; een oudere bevolking vraagt immers om meer uitgaven aan vooral pensioen (AOW) en zorg. Gezonde overheidsfinanciën zijn een randvoorwaarde voor duurzame welvaart. Het is daarom belangrijk om goed inzicht te hebben in de financiële gezondheid van de overheid nu en in de toekomst.

Nederland beschikt over goede indicatoren voor de staat van de overheidsfinanciën. Om de staat van de overheidsfinanciën inzichtelijk te maken, is het erg belangrijk dat deze goed gepresenteerd worden. In Nederland wordt veel belang gehecht aan het EMU-saldo, de EMU-schuld en het houdbaarheidssaldo. Ook wordt in deze Miljoenennota als pilot, naast de jaarlijkse overheidsbalans, een staatsbalans opgesteld. Het EMU-saldo is het verschil van inkomsten en uitgaven van de overheid en zegt iets over de financiën in een specifiek jaar. De EMU-schuld is de geconsolideerde overheidsschuld en komt voort uit het saldo van alle tekorten en overschotten uit het verleden. De EMU-schuld zegt dus iets over de financiële positie van de overheid op een specifiek moment als gevolg van ontwikkelingen in het verleden. De overheidsbalans heeft toegevoegde waarde, omdat deze het huidige vermogen van de Nederlandse overheid inzichtelijk maakt. Ook laat deze balans zien hoe het vermogen is opgebouwd. Daarnaast maakt de overheidsbalans (in tegenstelling tot het EMU-saldo) duidelijk dat er een verschil is tussen consumptie en investeringen. Bij de balansbenadering nemen in het geval van consumptie de bezittingen namelijk niet toe, bij investeringen in principe wel. Zo wordt beter, maar niet volledig, inzichtelijk in hoeverre een negatief EMU-saldo in de toekomst een probleem gaat worden. De staatsbalans is een deelverzameling van de overheidsbalans en schetst daarmee een minder volledig beeld. De staatsbalans beschrijft de bezittingen, schulden en het vermogen van de Nederlandse Staat. De staatsbalans geeft echter een onvolledig beeld van de financiële positie van de overheid. De rijksoverheid gaat bijvoorbeeld vaak schulden aan, maar de daaruit volgende bezittingen zijn voor een groot deel elders in de collectieve sector ondergebracht, zoals bij decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en scholen. In bijlage 8 staat een diepere analyse van de voor- en nadelen van deze verschillende indicatoren (inclusief pilot staatsbalans). Het kabinet werkt daarnaast komend jaar verder aan het verbeteren van het verslaggevingsstelsel, via onder andere pilots waarbij de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over aanvullende baten-lasteninformatie. Bijlage 14 geeft hierover meer informatie.

Het houdbaarheidssaldo geeft weer hoe toekomstbestendig het huidige beleid is. Wat de overheids- en staatsbalans, en het EMU-saldo en de EMU-schuld gemeen hebben, is dat ze allemaal vrijwel niets zeggen over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de toekomst. Om de verdeling over generaties op lange termijn te bepalen, berekent het CPB het houdbaarheidssaldo. Beleid is houdbaar wanneer toekomstige generaties net zoveel profijt van de overheid hebben als huidige generaties. Een (groot) houdbaarheidstekort is riskant voor de toekomstige welvaart, want dat betekent dat er op termijn maatregelen nodig zijn (lagere uitgaven of hogere lasten) om de begroting te stabiliseren. In de laatste schatting van dit houdbaarheidssaldo, bij doorrekening van het Regeerakkoord, had Nederland een houdbaarheidstekort van ongeveer 0,4 procent bbp (3 miljard). Die inschatting is echter niet meer actueel. Het CPB heeft recent aangegeven dat de arbeidsparticipatie hoger is dan eerder verwacht, wat een positief effect heeft op de houdbaarheid. Deze ruimte wordt voor een groot deel gebruikt om de AOW-leeftijd minder snel te laten stijgen, zoals afgesproken in het Pensioenakkoord (zie hoofdstuk 2). Het CPB geeft aan dat er ook andere mee- en tegenvallers voor de houdbaarheid kunnen zijn.¹⁶ Eind 2019 verschijnt een actuele inschatting van het houdbaarheidssaldo.

¹⁶ CPB, 2019, Aow-variant en arbeidsaanbodprognose.

Het kabinet past eenmalig het inkomstenkader en uitgavenplafond aan voor het Klimaatakkoord, het Pensioenakkoord, het woningmarktpakket en de investeringen. Dit voorjaar heeft het kabinet een Klimaatakkoord en een Pensioenakkoord gesloten (zie hoofdstuk 2). Daarvoor heeft het kabinet aan de uitgaven- en inkomstenkant aanpassingen gedaan. Het kabinet neemt met deze akkoorden namelijk op de korte en middellange termijn meer financiële ruimte, dan bij het opstellen van het Regeerakkoord was voorzien. Ook verschuift het kabinet voor deze akkoorden uitgaven en inkomsten.¹⁷ De aanpassingen zijn een weloverwogen keuze. Hoewel ze op korte termijn leiden tot extra uitgaven en minder lasten, is dit tijdelijk en staan er op langere termijn hogere inkomsten en lagere uitgaven tegenover. Bovendien zijn de akkoorden vanuit maatschappelijk oogpunt belangrijke stappen om Nederland duurzaam te maken en te zorgen voor een toekomstbestendig pensioenstelsel. Daarnaast zet het kabinet ook de ruimte die in 2019 ontstaat, in latere jaren in voor de woningbouw. Tot slot worden de uitgavenplafonds ook aangepast vanwege de ambitieuze investeringsagenda van het kabinet en de hoogconjunctuur. Bij zowel woningbouw als de investeringsuitgaven worden er uitgaven naar latere jaren verplaatst. De rest van de uitgaven (inclusief pensioentaakstelling) worden ingepast onder het plafond waardoor er verder geen onder- of overschrijding is. De aanpassingen in het uitgavenplafond staat in tabel 1.4.1 (zie ook bijlage 1). Een uitgebreidere uitleg over het Pensioen- en Klimaatakkoord en de investeringsagenda is te vinden in hoofdstuk 2.

Hier bovenop past het kabinet het inkomstenkader aan voor extra lastenverlichting. In het inkomstenkader is het pad van de beleidsmatige lastenontwikkeling tijdens de kabinetsperiode afgesproken. Sindsdien hebben nieuw beleid, herijkingen en nieuwe zorgpremieramingen geleid tot een tekort in het inkomstenkader (tabel 1.4.2). Dit tekort is gedekt met compenserende maatregelen. Naast de aanpassingen voor het Pensioen- en Klimaatakkoord, leidt ook het lastenverlichtingspakket huishoudens tot lagere beleidsmatige lasten. Er is bewust gekozen om voor de resulterende beleidsmatige lastenverlichting een kadercorrectie toe te passen.¹⁸ De beleidsmatige lastenontwikkeling komt daarmee lager uit dan bij de start van de kabinetsperiode is beoogd. De uitgebreidere uitleg over het inkomstenkader is te vinden in bijlage 3.

¹⁷ Deze vallen niet onder de standaardgronden van de begrotingsregels.

¹⁸ Bij het Klimaatakkoord en het Pensioenakkoord zijn er ook schuiven tussen inkomsten en uitgaven na de kabinetsperiode. Omdat het inkomstenkader alleen betrekking heeft op deze kabinetsperiode worden deze hier niet getoond.

Tabel 1.4.1 Ontwikkeling rijksbegroting

(in miljarden euro, - is onderschijding)	2019	2020	2021
1 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2019	293,0	304,3	313,4
2 Verwerking pensioenakkoord	0,0	0,5	1,1
3 Woningmarkt	- 0,7	0,2	0,2
4 Investeringsritme bereikbaarheid, defensie, en in=uitaakstelling	- 1,8	0,3	0,7
5 Aanpassing vanwege schuiven tussen inkomsten en uitgaven	0,0	- 0,7	- 0,1
6 Overige plafondaanpassingen	- 0,8	- 2,4	- 3,3
7 Uitgavenplafond bij Miljoenennota 2020	289,7	302,2	312,0
8 Actuele raming uitgaven	289,3	302,2	312,0
9 Over/onderschijding (9=8-7)	- 0,4	0,0	0,0
<i>w.v. deelplafond Rijksbegroting</i>	<i>1,3</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>
<i>w.v. deelplafond Sociale Zekerheid</i>	<i>- 0,7</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>
<i>w.v. deelplafond Zorg</i>	<i>- 1,0</i>	<i>- 1,3</i>	<i>- 1,2</i>

Tabel 1.4.2 Inkomstenkader Miljoenennota 2020

(in miljarden euro)	2018	2019	2020	2021	2018-2021 cumulatief
(1) Gevolgen Klimaatakkoord en Pensioenakkoord voor inkomstenkant (kadercorrectie)	0,0	0,0	0,0	- 0,7	- 0,6
(2) Zorgpremies (aanpassing tussen MN2019 en MN2020)	0,0	0,0	- 1,4	0,2	- 1,1
(3) Nieuwe maatregelen en herijkingen	0,0	0,0	0,3	- 0,2	0,1
(4) Additionele maatregelen om aan te sluiten bij verlaging EB uit KA	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,2
(5) Dekking tekort (2+3+4) door verhoging nieuwe tarief eerste schijf en aof-premie	0,0	0,0	1,0	0,3	1,2
(6) Lastenverlichtingspakket huishoudens augustus (kadercorrectie)	0,0	0,0	- 0,8	- 0,9	- 1,6
Stand inkomstenkader MN 2020	2,1	3,8	- 2,0	- 2,9	1,0

Nederland voldoet aan de Europese begrotingsregels. In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) hebben lidstaten van de Europese Unie vastgelegd aan welke eisen hun overheidsfinanciën moeten voldoen. Deze afspraken moeten zorgen voor gezonde overheidsfinanciën van de lidstaten, op zowel korte als lange termijn. De afspraken kennen een zogenoemde correctieve en preventieve arm. De regels in de correctieve arm zijn een overheids-schuld van maximaal 60 procent bbp en een feitelijk begrotingstekort (EMU-saldo) van maximaal 3 procent van het bbp. Zoals eerder gezegd voldoet Nederland hieraan. Voor lidstaten in de preventieve arm van het SGP, waaronder Nederland, zijn daarnaast de middellangetermijndoelstelling (*medium term objective*, MTO) en de uitgavenregel van belang. Nederland heeft de komende jaren een MTO van een structureel saldo van maximaal - 0,5 procent bbp. Het structurele EMU-saldo is het feitelijke overheidssaldo, gecorrigeerd voor de economische conjunctuur en eenmalige inkomsten en uitgaven. Het structurele EMU-saldo is in 2020 naar verwachting een tekort van 0,4 procent. Nederland heeft in 2020 en 2021 dus een beperkte marge tot de norm van - 0,5 procent. Nederland voldoet ook aan de uitgavenregel, die een maximum aangeeft voor de groei van de overheidsuitgaven. In november van dit jaar geeft de Europese Commissie haar oordeel over de Nederlandse begroting. Omdat Nederland momenteel in een gunstige

economische situatie zit, is het structurele overschot kleiner dan het «normale» begrotingsoverschot (het feitelijke EMU-saldo); zie tabel 1.4.3. De verslechtering van het structurele saldo laat zien dat het Nederlands begrotingsbeleid momenteel procyclisch uitpakt, oftewel in goede tijden geeft de overheid extra geld uit. Dit is het gevolg van de keuze van het kabinet om te investeren en de lasten te beperken.

Tabel 1.4.3 Structureel EMU-saldo

(in procenten bbp)	2018	2019	2020
Feitelijk EMU-saldo	1,5%	1,3%	0,2%
Conjuncturele component	– 0,5%	– 0,7%	– 0,6%
Incidentele correcties	0,0%	– 0,2%	0,0%
Structureel EMU-saldo	1,0%	0,5%	– 0,4%

Tabel 1.4.4 Budgettaire kerngegevens

(in miljard euro, tenzij anders aangegeven)	2019	2020	2021
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	301,7	305,5	311,3
Netto-uitgaven onder het uitgavenplafond	289,3	302,2	312,0
Rijksbegroting	138,2	143,5	147,0
Sociale zekerheid	80,9	85,2	87,8
Zorg	70,2	73,4	77,2
Overige saldo-relevante netto-uitgaven	0,1	0,0	0,4
Gasbaten	– 1,1	– 1,1	– 0,9
Zorgtoeslag	4,9	5,2	5,7
Werkgeversbijdrage kinderopvang	– 1,3	– 1,3	– 1,3
SDE+	– 1,7	– 2,4	– 2,6
Overig	– 0,7	– 0,5	– 0,5
Totale netto-uitgaven	289,4	302,1	312,4
EMU-saldo centrale overheid	12,3	3,4	– 1,1
EMU-saldo decentrale overheden	– 1,5	– 1,5	– 1,5
Feitelijk EMU-saldo	10,8	1,9	– 2,6
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	1,3%	0,2%	– 0,3%
EMU-schuld	397	397	402
EMU-schuld (in procenten bbp)	49,2%	47,7%	46,9%
Bruto binnenlands product (bbp)	808	833	857

2 ONTWIKKELING UITGAVEN EN INKOMSTEN RIJKSOVERHEID

De Rijksbegroting draagt bij aan de brede welvaart. In de begroting van 2020 zijn onder andere het Klimaatakkoord en Pensioenakkoord verwerkt, maar ook andere maatschappelijke investeringen en maatregelen om de koopkracht te versterken. Paragraaf 2.1 geeft aan wat de hoofdpunten van de begroting en beleid zijn. Vervolgens komt de ontwikkeling van de overheidsuitgaven (2.2) en inkomsten (2.3) aan bod.

2.1 Hoofdpunten van beleid en begroting 2020

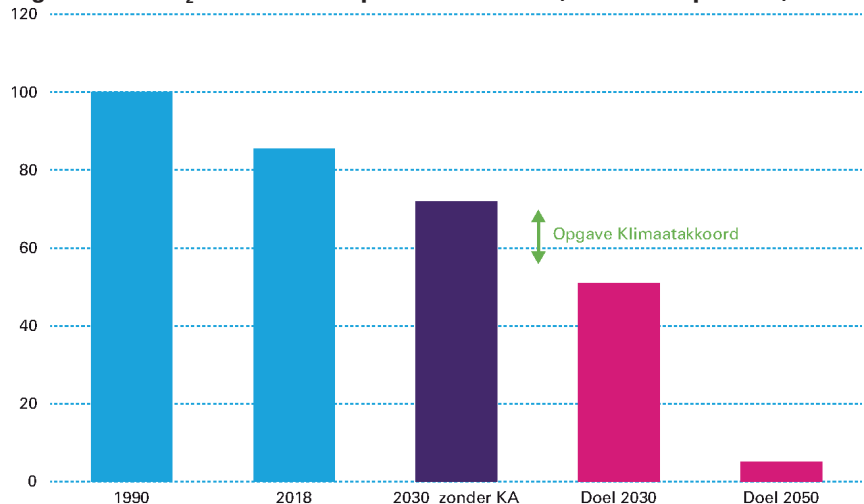
Het kabinet investeert met deze begroting verder in brede welvaart. Nederland heeft een goede uitgangspositie op veel terreinen, maar er zijn ook serieuze uitdagingen op het gebied van de brede welvaart. Met het Regeerakkoord en de vorige begroting heeft het kabinet met zowel investeringen als belastingmaatregelen al een aantal forse stappen gezet. Met de begroting voor 2020 doet het kabinet daar nog een schepje bovenop. Dat gebeurt zowel met het Klimaatakkoord en Pensioenakkoord, als met extra geld voor onder andere defensie, jeugdhulp, asiel en migratie en het sneller afbouwen van de gaswinning.

Het Klimaatakkoord zorgt voor een duurzaam Nederland. Hiermee draagt het kabinet bij aan de leefbaarheid van ons land voor toekomstige generaties. De grootste nadelen van de opwarming van de aarde komen immers voor rekening van toekomstige generaties. Daarnaast levert het Klimaatakkoord niet alleen winst voor het milieu, maar ook winst voor de leefomgeving. Denk aan schone lucht, voldoende drinkwater, duurzame landbouwproductie en duurzame energiebronnen. Tot slot wordt de transitie naar een klimaatneutrale economie duurder als deze wordt uitgesteld. Ook blijft er dan logischerwijs een kortere transitietijd over.

Nederland heeft in 2015 samen met 195 andere landen het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend. Daarmee hebben we ons gecommitteerd aan de doelstelling om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder de 2°C ten opzichte van het pre-industriële tijdperk en te streven naar een opwarming van maximaal 1,5°C. Om dit te bereiken heeft het kabinet zich tot doel gesteld om in 2030 49 procent minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990. Daarnaast zet Nederland zich ervoor in dat de EU voor 2050 klimaatneutraliteit omarmt en als doel 55 procent emissiereductie in 2030 hanteert. Om de klimaatdoelstelling van 49 procent te realiseren, heeft het kabinet in het Regeerakkoord al een aantal belangrijke maatregelen genomen. Zo wordt er een verbod ingesteld op het gebruik van kolen bij elektriciteitsproductie. Via het Klimaatakkoord heeft het kabinet bovendien samen met honderd partijen afspraken gemaakt en maatregelen genomen om de reductiedoelstelling in 2030 te halen. Het kabinet heeft daarnaast in het kader van het Urgendavonnis¹⁹ extra maatregelen getroffen om de CO₂-uitstoot in 2020 te verminderen. Met de Klimaatwet is tot slot het reductiedoel van 49 procent CO₂ in 2030 en het reductiedoel van 95 procent in 2050 wettelijk verankerd.

¹⁹ De Urgenda-uitspraak dateert uit juni 2015. Toen beval de rechter de Staat om de uitstoot van broeikasgassen met minimaal 25 procent te beperken ten opzichte van ijkjaar 1990.

Figuur 2.1.1 CO₂-reductie ten opzichte van 1990 (1990 = 100 procent)



Bron: CBS en eigen berekeningen

Nu is belangrijk dat de gemaakte afspraken uit het Klimaatakkoord worden uitgevoerd en gemonitord. De betrokken partijen staan voor de opgave om de maatregelen en afspraken uit het Klimaatakkoord uit te werken en uit te voeren. Alle klimaatmaatregelen worden uitgevoerd binnen de monito-rings- en borgingscyclus uit de Klimaatwet.²⁰ Een belangrijke stap hierin is het Klimaatplan dat eind 2019 wordt vastgesteld. De voortgang van dit Klimaatplan en daarmee van het Klimaatakkoord wordt vanaf 2020 elk jaar gemonitord in oktober via de jaarlijkse Klimaatnota.

Het Pensioenakkoord zorgt voor een toekomstbestendig pensioenstelsel. Het kabinet en sociale partners hebben gezamenlijk afspraken gemaakt over de vernieuwing van het pensioenstelsel. De afgelopen tien jaar werd duidelijk dat het stelsel kwetsbaarheden kent door de gestegen levensverwachting, de veranderende arbeidsmarkt en de ontwikkelingen op de financiële markten. Het pensioenstelsel is robuuster en persoonlijker geworden door over te stappen op een neutrale vorm van pensioenopbouw, niet meer te sturen op nominale zekerheid, over te stappen op premieregelingen en meer keuzemogelijkheden te introduceren. Tegelijkertijd blijven de sterke elementen van het pensioenstelsel behouden: verplichte pensioenopbouw, collectieve uitvoering en risicodeling. Naast de hervorming van de tweede pijler hebben kabinet en sociale partners afspraken gemaakt die ervoor moeten zorgen dat werkenden in Nederland gezond de eindstreep halen. Denk daarbij aan afspraken over duurzame inzetbaarheid, vervroegde uittreding en een minder snel stijgende AOW-leeftijd. Zie paragraaf 2.2 voor de effecten op de begroting.

Om ouderen in goede gezondheid de AOW-leeftijd te laten bereiken, wordt de AOW-leeftijdsgrens niet meer een-op-een gekoppeld aan de levensverwachting. De levensverwachting is sterk gestegen en neemt in de toekomst naar verwachting verder toe. Daarom is in 2012 besloten om de pensioen-leeftijd te verhogen. Door de hogere levensverwachting en vergrijzing komen er namelijk steeds meer gepensioneerden per werkende Neder-lander. Dat zet de financiering van de AOW onder druk. Zo zal de verhouding tussen mensen tussen de 20 en 65 jaar en het aantal 65-plussers -de

²⁰ Kamerstukken 34 534, nr. 14, 30 november 2018.

zogenoemde grijze druk- de komende tien jaar stijgen van 33 procent naar 42 procent. Deze opgave kan alleen worden opgepakt als ook ouderen participeren op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd moeten ouderen ook in goede gezondheid hun AOW-leeftijd kunnen bereiken. Om dit te waarborgen zal het kabinet niet langer een een-op-een koppeling hanteren, maar toe gaan naar een twee-op-drie koppeling.²¹ Voor elk jaar dat de levensverwachting toeneemt, stijgt de AOW-leeftijd dan met acht maanden, in plaats van met één jaar.

Het kabinet neemt aanvullende maatregelen om de lasten van huishoudens te verlichten. Om ervoor te zorgen dat huishoudens er meer op vooruitgaan, neemt het kabinet met deze Miljoenennota aanvullende maatregelen, boven op de eerdere plannen uit het Regeerakkoord. Ten eerste haalt het kabinet in 2020 1,7 miljard euro aan geplande lastenverlichtende maatregelen naar voren. Daarmee komt er al in 2020 een tweeschijvenstelsel in de inkomstenbelasting, met lagere marginale tarieven voor de middeninkomens en wordt de algemene heffingskorting extra verhoogd. Ook wordt in 2020 de zorgtoeslag verhoogd, om specifiek de koopkracht van lagere inkomens te verbeteren.

Er komt structureel 3 miljard euro aan extra middelen om de lasten van huishoudens te verlichten, vooral voor werkenden. Daarvan is 1,5 miljard euro afkomstig uit een schuif van lasten van burgers naar bedrijven. Met deze ruimte wordt onder andere de algemene heffingskorting structureel verder verhoogd met 750 miljoen euro en het tarief in de (nieuwe) eerste schijf met 350 miljoen euro verder verlaagd. Om specifiek de lasten op arbeid te verlichten, wordt de arbeidskorting vanaf 2020 in drie stappen verhoogd met 2,15 miljard euro extra. Het kabinet vindt het, in navolging van eerder genomen maatregelen, wenselijk om het verschil in de fiscale behandeling tussen zelfstandigen en werknemers te verkleinen. Daarom wordt de zelfstandigenaftrek geleidelijk verlaagd. Het kabinet zal de zelfstandigenaftrek vanaf 2020 met negen jaarlijkse stappen verlagen naar 5.000 euro in 2028. Dat is net wat minder dan 70 procent van het huidige niveau. In 2020, 2021 en 2022 worden zelfstandigen hiervoor gecompenseerd via de hogere arbeidskorting. De commissie Regulering van Werk schrijft een advies over de toekomst van de arbeidsmarkt, dat eind 2019 wordt verwacht. In aanloop naar dat advies reserveert het kabinet een deel van de opbrengst als gevolg van de lagere zelfstandigenaftrek. Daarmee kunnen verdere stappen worden gezet om de arbeidsmarkt rond zelfstandigen te hervormen.

Tegenover de lastenverlichting voor burgers staan maatregelen die de lasten van bedrijven verzwaren. Zo wordt in 2020 het hoge tarief van de vennootschapsbelasting (vpb) minder verlaagd, en ook structureel wordt het vpb-tarief met 1,2 procentpunt minder verlaagd dan eerder was voorzien. Daarnaast verbreedt het kabinet de grondslag van de vpb in 2021 door het effectieve tarief van de innovatiebox te verhogen naar 9 procent en de liquidatie- en stakingsverliesregeling aan te passen. Daarnaast wordt de betalingskorting voor de vennootschapsbelasting afgeschaft.

Er komt 2 miljard euro beschikbaar om de woningbouw te stimuleren. Om te zorgen dat starters en middeninkomens sneller een woning kunnen vinden, maakt het kabinet met deze Miljoenennota extra middelen vrij. Daarvan is 1 miljard euro een rijksbijdrage om betaalbare woningen te

²¹ Kamerstukken 32 043, nr. 457, 5 juni 2019.

bouwen in schaarstegebieden, inclusief de financiering van de daarvoor nodige infrastructuur, het opvangen van de potentiële gevolgen van de stikstofuitspraak voor de woningbouw en het zorgdragen voor een kwalitatief goede leefomgeving. Ook wordt in de verhuurderheffing een structurele heffingsvermindering van 100 miljoen euro per jaar opgenomen om woningen te bouwen in regio's waar de druk op de woningmarkt het grootst is. Daarmee ontstaat meer financiële ruimte om te investeren in de nieuwbouw van huurwoningen. De komende tien jaar gaat het om 1 miljard euro. Eerder zijn in de zogenoemde woondeals al afspraken gemaakt met de woningmarktregio's met de grootste krapte om de woningbouw aan te jagen.

Het effect van het Regeerakkoord op de uitgaven en lasten neemt verder toe. In het Regeerakkoord is afgesproken om fors te investeren in onder andere onderwijs en onderzoek, veiligheid en defensie en infrastructuur. Deze investeringen lopen op tot 8 miljard in 2021. Ook bevat het Regeerakkoord afspraken om de lasten te beperken en het belastingstelsel te hervormen. Deze investeringen zijn voor een deel al terechtgekomen bij huishoudens, bedrijven en organisaties in de publieke sector. De omvang van de middelen uit het Regeerakkoord loopt met deze begroting verder op. Dit zal ook in de komende jaren het geval zijn.

Hoofdpunten budgettaire uitgavenbesluitvorming 2020

- Voor het Pensioenakkoord wordt de verhoging van de AOW-leeftijd uitgesteld, wordt de heffing volgens de Regeling voor vervroegde uittreding (RVU) versoepeld en stelt het kabinet incidenteel 800 miljoen euro beschikbaar, zodat sociale partners afspraken kunnen maken om langer doorwerken te faciliteren. Dit wordt deels gedekt met middelen uit de Wet tegemoetkomingen loondomein. In de begroting is nog niet zichtbaar hoe de aanpassing van de koppeling aan de levensverwachting budgettair wordt uitgewerkt, omdat deze aanpassing pas later effect zal hebben.
- Er komt extra geld beschikbaar om maatregelen uit het Klimaatakkoord uit te voeren. Dit geld wordt besteed aan het warmtefonds, het noodfonds, de landbouw, de aanpak van stikstof, fiets parkeren, elektrisch vervoer en gemeenten. Deze middelen komen boven op de Klimaatenvolop die bij Regeerakkoord beschikbaar is gesteld.
- Om extra woningen te realiseren, wordt in de komende jaren cumulatief 1 miljard euro beschikbaar gesteld. De rijksbijdrage wordt als specifieke uitkering verstrekt aan gemeenten.
- In het Nederlands nationaal plan defensie-uitgaven NAVO bevestigt het kabinet zijn politieke intentie om structureel te investeren in een aantal prioritaire capaciteiten, die aansluiten bij de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO. In lijn met deze intentieverklaring, wordt extra ingezet voor deze capaciteitsdoelstellingen. Die inzet loopt op tot 461 miljoen euro in 2024. Structureel is dit 162 miljoen euro extra per jaar. Daarnaast komen er extra middelen beschikbaar voor de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de grensbewaking van de Marechaussee.
- De komende jaren komt er extra budget beschikbaar voor de knelpunten in de jeugdhulp. Gemeenten zijn nog volop bezig om het transformatiedoel van de decentralisaties te realiseren. Daardoor is het budget in veel gemeenten niet toereikend en komt het kabinet de gemeenten de komende jaren tegemoet met een extra budget van in totaal 420 miljoen euro in 2019, 300 miljoen euro in 2020 en 300 miljoen euro in 2021. Daarnaast wordt er met

gemeenten afgesproken dat er in het najaar van 2020 een nieuw onderzoek wordt afgerond over de volume- en uitgavenontwikkeling en beheersing.

- Voor een stabiele financiering van de asielketen wordt structureel circa 100 miljoen euro beschikbaar gesteld. Hierdoor kan het operationele proces beter worden ingericht en kunnen de doorlooptijden in de asielketen verder bekort worden. In 2020 komt het totaal aan extra middelen voor de asielketen uit op 134 miljoen euro, onder andere door de budgettaire verwerking van de asielramingen.
- Voor 2020 is het beschikbare budget voor de rechtspraak met 61 miljoen euro verhoogd. Met deze begroting worden niet alleen de financiële tekorten opgelost, maar wordt ook ruimte gecreëerd voor noodzakelijke investeringen.
- Het kabinet heeft besloten om de gaswinning versneld af te bouwen. Met deze versnelling onderstreept het kabinet de eerder genoemde doelstelling om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Naar aanleiding van de adviezen van GTS is er ruimte om de gaswinning sneller terug te schroeven dan werd verwacht in de Miljoenennota 2019. Het kabinet streeft ernaar om zo snel mogelijk op het niveau van 12 miljard kuub te zijn. De budgettaire gevolgen van besluiten over het volume van gaswinning worden conform de begrotingsregels ingepast onder het uitgavenplafond.
- De extra uitgaven worden onder andere gefinancierd met meevallers onder het uitgavenplafond. Het gaat vooral om meevallers en ramingsbijstellingen bij de zorguitgaven en lager uitvallende rentelasten. Hierover staat meer toegelicht in paragraaf 1.3 en paragraaf 2.2.

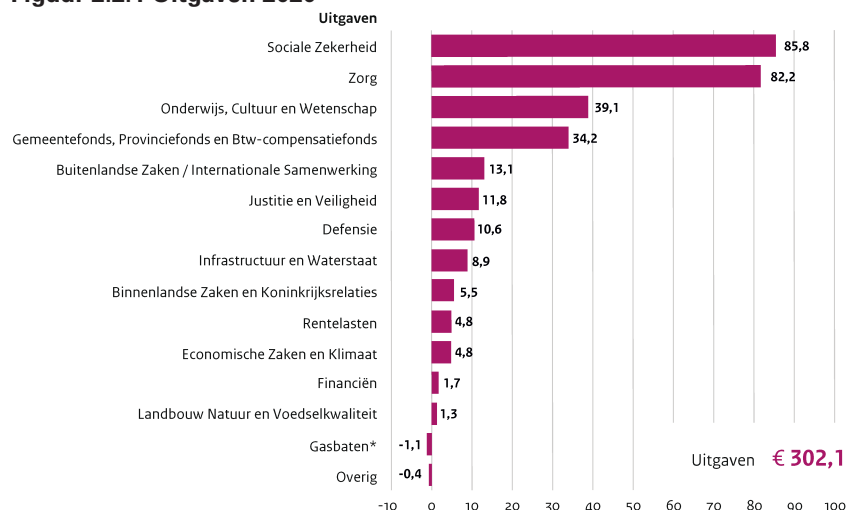
Tabel 2.1.1 Hoofdpunten budgettaire besluitvorming

(in miljoen euro)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pensioenakkoord	2	399	955	1.009	696	453
Klimaatakkoord	150	200	295	270	210	205
Woningmarkt		250	250	250	250	
Defensie	14	51	263	376	424	479
Jeugdhulp	420	300	300			
Asiel en Migratie	15	134	146	134	112	100
Rechtspraak	50	61	58	53	48	38
Volumebesluit gas	110	350	270	130	130	20
Zorg	- 872	- 1.133	- 1.072	- 1.111	- 1.066	- 993
Rente	- 196	- 831	- 898	- 689	- 689	- 689

2.2 Horizontale ontwikkeling uitgaven

De zorg, de sociale zekerheid en het onderwijs zijn de grootste uitgaven-categorieën. Het kabinet geeft in 2020 302,1 miljard euro uit, zoals figuur 2.2.1 laat zien. Daarvan gaat iets meer dan de helft naar zorg en sociale zekerheid, gevolgd door onderwijs en middelen voor gemeenten en provincies. De meeste rijksuitgaven gaan dus naar uitkeringen en salarissen van beroepsgroepen zoals leraren, dokters en verpleegkundigen. Deze uitgaven zorgen ervoor dat we in Nederland goede zorg, goed onderwijs, en een robuuste sociale zekerheid hebben. Bovendien kennen we een veilige omgeving en een hoogwaardige infrastructuur. Dit draagt bij aan de brede welvaart in Nederland. Ten opzichte van 2019 nemen de uitgaven toe van 289,4 miljard naar 302,1 miljard euro.

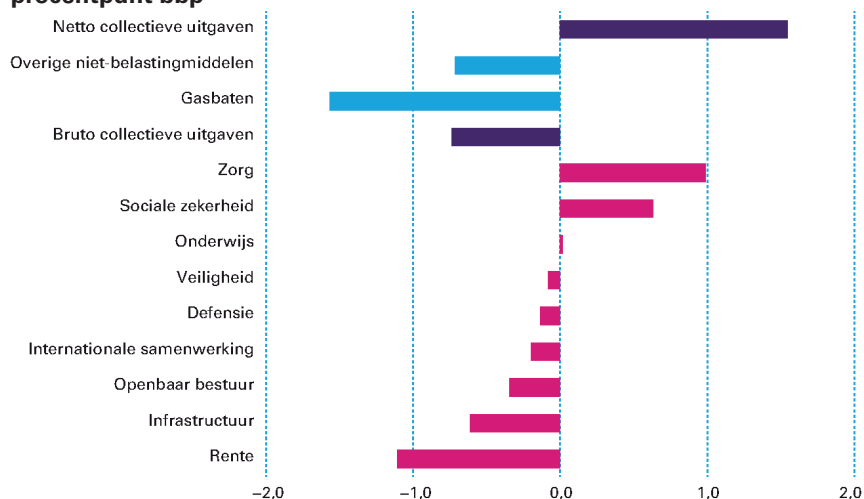
Figuur 2.2.1 Uitgaven 2020



*Gasbaten zijn geen belasting- of premieontvangsten en staan daarom niet als andere niet-belastingontvangsten aan de uitgavenkant.

De uitgaven aan zorg en sociale zekerheid zijn gestegen, de rentelasten en gasbaten zijn gedaald. In figuur 2.2.2 is te zien hoe de belangrijkste uitgavencategorieën tussen 2008 en 2018 zich hebben ontwikkeld, als aandeel van het Nederlandse bbp. Dat laat zien dat de overheidsuitgaven zijn gestegen ten opzichte van ons nationaal inkomen. De netto collectieve uitgaven zijn met ongeveer 1,5 procent bbp gestegen. Dat komt deels doordat de overheid ongeveer 2 procent minder inkomsten heeft, los van belastingen en premies. Deze niet-belastinginkomsten worden afgetrokken van de feitelijke uitgaven die de overheid doet (de *bruto* collectieve uitgaven) om tot de *netto* collectieve uitgaven te komen. Zo zijn de gasbaten met meer dan 1 procent bbp afgenomen, mede doordat de gaswinning wordt afgebouwd. Daarnaast zijn ook andere niet-belastinginkomsten gedaald. De bruto uitgaven zijn gedaald, vooral vanwege een sterke daling van de rente die de overheid jaarlijks betaalt. Daar tegenover staat een grotere stijging van de uitgaven aan de zorg en sociale zekerheid. Dat komt deels doordat de Nederlandse bevolking vergrijsd. Dit leidt tot meer vraag naar zorg en meer AOW-uitkeringen, maar is ook het gevolg van bewuste keuzes om bijvoorbeeld extra middelen beschikbaar te stellen voor de kwaliteit binnen de verpleeghuiszorg. Keerzijde is dat stijgende uitgaven aan zorg en sociale zekerheid de ruimte voor andere uitgaven beperken, of leiden tot de noodzaak om de lasten te verhogen, zoals sinds de crisis ook is gebeurd.

Figuur 2.2.2 Ontwikkeling uitgaven 2008 tot en met 2018, verandering in procentpunt bbp²²



Bron: CPB (eigen bewerking)

De zorguitgaven nemen toe, maar zijn lager dan verwacht bij Regeerakkoord. Bij de meeste budgetten wordt aan de hand van een zogeheten $p \cdot q$ -raming (prijs $\times$ aantal) bepaald hoeveel uitgaven er met het huidige beleid nodig zijn.²³ Bij zorg is een eenvoudige $p \cdot q$ -raming echter niet mogelijk, omdat er in de zorg sprake is van door de overheid bepaalde aanspraken op zorg in combinatie met een open pakket en kwaliteitsstandaarden. Verzekeraars en zorgkantoren moeten de zorg betalen die valt binnen het pakket, waarbij zij met aanbieders van zorg onderhandelen over de te betalen prijs. Hoeveel zorg er betaald wordt, is afhankelijk van de zorgbehoefte van patiënten en de diagnoses die zorgverleners stellen. De groei daarvan wordt bepaald door de ontwikkeling van de bevolking, maar ook door technologische ontwikkelingen in de zorg. Hierdoor kan er op rijksniveau niet bottom-up worden bepaald en/of ingeschat wat de toekomstige zorguitgaven zijn. Daarom wordt er gebruik gemaakt van de macroramingen van het CPB. Aan het begin van de kabinetsperiode wordt er voor de middellange termijn geraamd hoeveel de zorguitgaven in de komende jaren zullen groeien. De macroraming wordt berekend door enerzijds de gevolgen van demografie, inkomensontwikkeling, loon- en prijsontwikkeling en beleidswijzigingen te verwerken. Daarnaast wordt het deel van de groei in het verleden -dat met deze factoren niet viel te verklaren- doorgetrokken naar de komende jaren (hierbij gaat het onder andere om groei vanwege technologische ontwikkelingen).²⁴ Door de omvang van de zorguitgaven is een mee- of tegenvaller van grote invloed op het budgettaire beeld. Daarom heeft ook de Raad van State recent gevraagd om beter en eerder inzicht in de zorguitgaven.²⁵ In deze Miljoenennota blijkt dat de zorguitgaven lager zijn uitgevallen dan waar eerder rekening mee was gehouden. De ruimte die hierdoor ontstaat, is samen met een meevaller door lager dan verwachte rentelasten gebruikt voor uitgaven aan andere maatschappelijke prioriteiten (zie kader in paragraaf 2.1).

²² Bij de CPB-cijfers valt de zorgtoeslag onder de sociale zekerheidsuitgaven. Deze staat op de begroting van het ministerie van VWS.

²³ Zie het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018 voor een uitgebreidere toelichting over hoe ramingen tot stand komen.

²⁴ www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-achtergronddocument-30mrt2016-een-raming-van-de-zorguitgaven-2018-2021.pdf

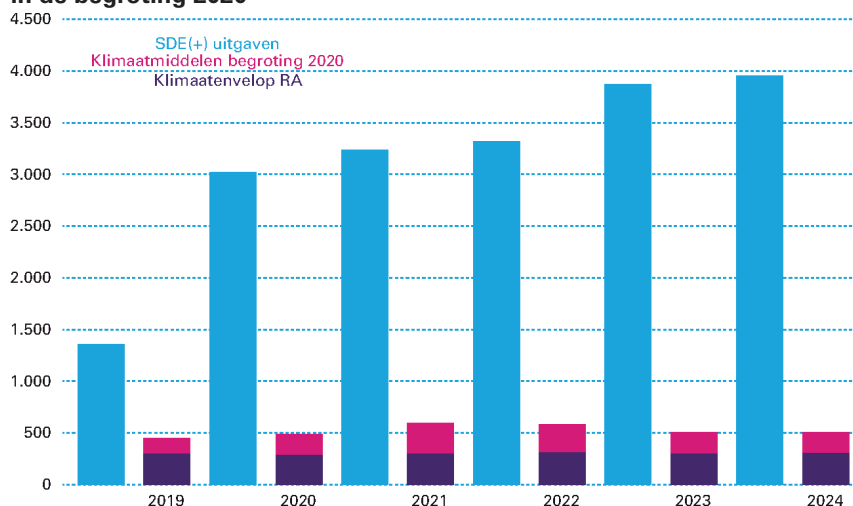
²⁵ Raad van State (2019) Voorjaarsrapportage begrotingstoezicht.

In de afgelopen jaren heeft het Rijk te maken gehad met relatief grote onderuitputting op de begroting. Dit betekent dat het Rijk in een jaar minder uitgeeft dan in het vorige jaar werd verwacht. Dit valt deels te verklaren door de ambitieuze investeringsagenda voor de eerste kabinetsjaren. Het kost immers tijd om extra mensen aan te nemen of materieel aan te schaffen. De hoogconjunctuur van de afgelopen jaren versterkt dit, want op een krappe arbeidsmarkt is het moeilijker om personeel te vinden. Het grootste deel van de middelen blijft beschikbaar voor latere jaren, zodat de plannen van het kabinet uitgevoerd kunnen worden. Zo is in 2018 2,2 miljard euro en in 2019 1,8 miljard euro van de onderuitputting bij investeringsuitgaven meegenomen naar latere jaren. Deze middelen hebben dan al een bestemming. Op dit moment is al twee derde van de Regeerakkoordmiddelen voor infrastructuur omgezet in concrete lopende projecten voor de periode tot en met 2025. Nu projecten concreet worden, blijkt echter dat de middelen in andere jaren worden uitgegeven dan bij Regeerakkoord gepland. Verder kunnen departementen via de eindejaarsmarge niet bestede middelen tot maximaal 1 procent van hun begrotingstotaal meenemen naar het volgende jaar en blijven investeringsmiddelen bij de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie volledig beschikbaar. Tot slot wordt onderuitputting betrokken bij de besluitvorming over de departementale begrotingen.

De SDE zorgt voor een efficiënte financiering van hernieuwbare energie en CO₂-reductie. De Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+) vergoedt het verschil in kosten tussen hernieuwbare energie en de marktwaarde van de geproduceerde energie. Hierdoor komen projecten van de grond, die zonder overheidsingrijpen niet rendabel zouden zijn. Doordat de SDE+ begint met het openstellen van de subsidie voor projecten met een lage kostprijs, hebben ondernemers een prikkel om het project tegen de laagste kosten aan te bieden. Wanneer ze namelijk wachten op een hogere kostprijs, is er het risico dat de subsidiepot leeg is. Dit gecombineerd met het gegeven dat de SDE+ op voorhand niet aan één sector wordt toebedeeld, zorgt ervoor dat er op zoveel mogelijk hernieuwbare energie wordt gefinancierd met zo weinig mogelijk overheidsgeld. Vanaf volgend jaar verbreedt de regering de SDE+²⁶. Naast hernieuwbare energie zullen dan ook andere technieken die leiden tot minder uitstoot van broeikasgassen, voor subsidie in aanmerking komen. In de nieuwe regeling, de SDE++, zullen technieken gerangschikt gaan worden op subsidiebehoefte per ton CO₂-reductie.

²⁶ Kamerstukken, 31 239 nr. 301, 26 april 2019.

Figuur 2.2.3 De SDE-middelen en de klimaatuitgaven bij Regeerakkoord en in de begroting 2020



De klimaatdoelen zijn niet mogelijk zonder de SDE-uitgaven. Zoals te zien is in figuur 2.2.3, vormen de middelen uit de SDE+ en SDE++ de grootste klimaatrelevante uitgavenposten. Het budget voor de SDE, de SDE+ en SDE++ loopt op tot bijna 4 miljard euro in 2024. De SDE middelen werken niet op kasbasis, maar op verplichtingenbasis. Dit betekent dat het Rijk verplichtingen kan aangaan voor zover hiervoor naar verwachting kasruimte beschikbaar is. Daarnaast blijven niet bestede middelen via de begrotingsreserve beschikbaar voor latere jaren. Vanuit de begrotingsreserve die in de afgelopen jaren is opgebouwd, wordt ook een deel van de toekomstige SDE-uitgaven gefinancierd.

Naast het SDE++-budget zijn er bij Regeerakkoord en in deze Miljoenennota extra middelen beschikbaar gesteld. Bij Regeerakkoord is er een klimaatenvolp van 300 miljoen euro per jaar vrijgemaakt. Dit budget wordt verdeeld over maatregelen voor de sectoren gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw, industrie en elektriciteit. Hier bovenop heeft het kabinet in deze begroting extra middelen beschikbaar gesteld voor onder andere het warmtefonds, het noodfonds, mobiliteit, landbouw en gemeenten. De uitgaven lopen tot en met 2030 en vervallen daarna. Zie tabel 2.2.1 voor de verdeling van de uitgaven uit de Klimaatenvolp van het Regeerakkoord en de begroting 2020.

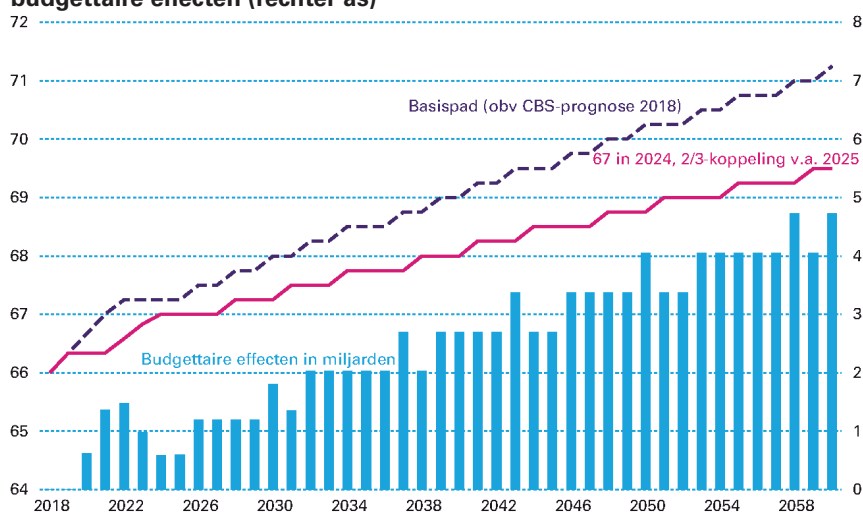
Tabel 2.2.1 Klimaataakkoordmiddelen Regeerakkoord en Miljoenennota 2020 ¹												
(in miljoenen euro)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Gebouwde omgeving	150	160	170	220	160	150	150	150	150	150	150	150
Mobiliteit		40	80	85	95	75	40	40	40	40	40	40
Landbouw		170	190	110	70	70	60	60	60	60	60	60
Industrie		60	95	105	125	150	100	100	100	100	100	100
Electriciteit		55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
Proceskosten		5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Totaal Klimaatmiddelen RA en Begroting 2020	450	490	595	580	510	505	410	410	410	410	410	410

1 Over de besteding van de Klimaatenvolp van 300 miljoen euro in 2019 is vorig jaar gecommuniceerd (zie hiervoor ook Kamerstukken, 32 813, nr. 221, 5 oktober 2018).

De aanpassing van de AOW-leeftijd heeft grote gevolgen voor de begroting. De komende jaren stijgt de AOW-leeftijd minder snel. Daardoor komt de AOW-leeftijd niet in 2021 op 67 jaar uit, maar pas in 2024. Daarnaast wordt

vanaf 2025 de ontwikkeling van de AOW-leeftijd minder sterk gekoppeld aan de ontwikkeling van de resterende levensverwachting (acht in plaats van twaalf maanden per extra jaar levensverwachting). Dit zorgt ervoor dat mensen in de toekomst eerder van hun pensioen kunnen genieten. Deze maatregel heeft op termijn grote effecten op de rijksbegroting, omdat een grotere groep mensen niet meer werkt maar een AOW-uitkering krijgt. Hierdoor verslechtert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën naar verwachting met 0,4 procent bbp (circa 3,2 miljard euro per jaar). Dit wordt deels gefinancierd doordat het CPB op basis van een partiële analyse inschat dat de stijgende arbeidsparticipatie zich ook in de toekomst doorzet, wat leidt tot een gunstigere inschatting van het houdbaarheidssaldo. Voor het aanpassen van de koppeling naar acht maanden heeft het kabinet besloten om een deel van deze meevaller bij de houdbaarheid nu alvast in te zetten. Het gaat daarbij om 0,3 procent van het bbp. Het restant, circa 800 miljoen euro in houdbaarheidstermen, past het kabinet binnen de bestaande budgettaire kaders in.

Figuur 2.2.4 AOW-leeftijd na Pensioenakkoord (linker as) en indicatieve budgettaire effecten (rechter as)²⁷



Bron: CBS en ministerie van Financiën

Behalve dat de AOW-leeftijd minder snel stijgt, zijn er nog aanvullende maatregelen afgesproken in het Pensioenakkoord. Voor alle maatregelen in het Pensioenakkoord trekt het kabinet flink wat geld uit. Zo kost de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar in 2024 in plaats van in 2021, de aankomende jaren cumulatief ongeveer vijf miljard euro. Ook wordt de fiscale facilitering om individueel te sparen voor het pensioen (de derde pijler) gelijkgetrokken met de fiscale facilitering die mensen die via hun werkgever sparen. Zo krijgen zelfstandigen meer mogelijkheden om pensioen op te bouwen. Dit kost structureel 100 miljoen euro per jaar. Ook wordt het mogelijk gemaakt om een gedeelte van de pensioenuitkering als bedrag ineens op te nemen, wat weer 20 miljoen euro per jaar oplevert.

²⁷ Voor de periode t/m 2024 gaat het om een raming die in de begroting is verwerkt (de meerjarencijfers lopen t/m 2024). Voor de periode vanaf 2025 betreft het een indicatieve inschatting. In deze figuur zijn alleen de directe ex-ante effecten weergegeven. Dit betreft het saldo van hogere uitgaven aan AOW, AIO, derving van AOW-premies en lagere uitgaven aan de overige regelingen in de sociale zekerheid (WW, WIA, P-wet etc.). Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met de effecten op de arbeidsparticipatie of met een (soortgelijke) aanpassing van de pensioenrichtleeftijd. Hiermee wordt wel rekening gehouden in de houdbaarheidsberekening.

Daarnaast stelt het kabinet incidenteel 800 miljoen euro beschikbaar. Dit bedrag wordt in overleg met de sociale partners ingezet voor maatwerk op sectoraal of cao-niveau. Deze middelen worden onder andere gebruikt om werknemers duurzaam inzetbaar te houden, langer doorwerken te faciliteren en knelpunten te verminderen bij het realiseren van regelingen die vrijgesteld zijn van RVU-heffing. De kosten voor de gedeeltelijke vrijstelling van de Regeling voor Vervroegde Uittreding (RVU)-heffing bedragen incidenteel 225 miljoen euro. Met de gedeeltelijke vrijstelling in de RVU kunnen werknemers eerder stoppen met werken doordat de werkgevers de periode tot aan de AOW-leeftijd kunnen helpen overbruggen. Tot slot is er een structureel budget van 10 miljoen euro per jaar voor duurzame inzetbaarheid.

Om te voorkomen dat er forse incidentele bijstellingen nodig zijn, komt de dekking uit latere jaren. Als bovengenoemde maatregelen binnen het betreffende uitgavenplafond en/of jaar zouden worden gedekt, zou hiervoor in de periode 2020 – 2024 fors incidenteel moeten worden omgebogen. Dit vindt het kabinet niet wenselijk. Daarom heeft het kabinet besloten om de maatregelen in te passen in de rijksbegroting (behalve die voor het aanpassen van de een-op-een koppeling) en een periode van vijftien jaar te hanteren. Hiertegenover staan ook een aantal dekkingsmaatregelen voor het (jeugd-)lage-inkomensvoordeel, lasten voor burgers en bedrijven en algemene middelen.²⁸ Dit alles betekent dat de uitgavenplafonds voor 2020 en 2021 worden aangepast.

Het kabinet heeft met het Regeerakkoord geïnvesteerd in defensie en maakt in deze begroting nog eens extra middelen vrij. Veiligheid is een noodzakelijke randvoorwaarde voor onze vrijheid en welvaart. De steeds groter wordende geopolitieke spanningen kunnen effect hebben op onze economische ontwikkeling. Onze veiligheid is aan verandering onderhevig en is tevens verknoot met de veiligheid van de buitenwereld. De bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied wordt daarmee steeds belangrijker. In 2020 is het ook 75 jaar dat Nederland in vrijheid leeft. De mensen van Defensie zetten zich in binnen- en buitenland in voor veiligheid, vaak in zware of gevaarlijke omstandigheden. Investeren in vrede en veiligheid met onze bondgenoten is daartoe noodzakelijk. Met het extra budget investeert het kabinet in mensen, middelen en manieren. In de Defensienota heeft het kabinet hiervoor een reeks maatregelen gepresenteerd.²⁹ Op basis van het Nationale Plan ten behoeve van de NAVO heeft het kabinet besloten om met deze begroting hier bovenop extra te investeren in Defensie. Het kabinet investeert in het personeel, de aanschaf van negen F-35's³⁰, ondersteuning van de special forces en in versterking van het cyber- en informatiedomein. Ook wordt de capaciteit van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) uitgebreid met 29 miljoen euro structureel. Bovendien is er voor grensbewaking in het kader van de brexit extra budget van structureel 3 miljoen euro beschikbaar. Ook is besloten tot het oprichten van het Defensie Materieel Begrotingsfonds. Het wetsvoorstel hiervoor zal binnenkort aan de Kamer worden gestuurd.

De krijgsmacht blijft veelzijdig inzetbaar en het kabinet werkt samen binnen het NAVO-bondgenootschap. Dit is belangrijk om het hoofd te bieden aan dreigingen die verschillend van aard en intensiteit zijn, en in te spelen op de continu veranderende veiligheidssituatie. De wapensystemen worden

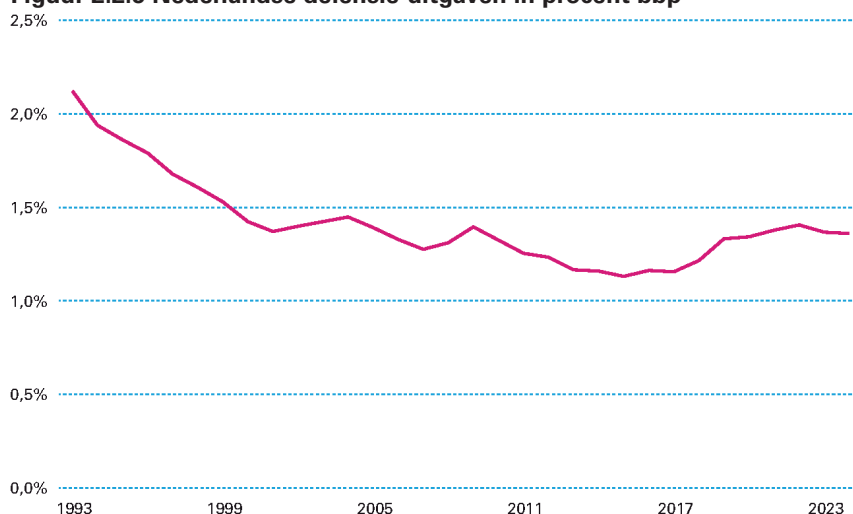
²⁸ Kamerstukken [32 043](#), nr. 457, 5 juni 2019.

²⁹ Kamerstukken [34 919](#), nr. 1, 28 maart 2018.

³⁰ Onder voorbehoud van o.a. de koers van de dollar.

gemoderniseerd, om te kunnen reageren op dreigingen die steeds meer gepaard gaan met meer wapens die van technologisch hoogwaardige kwaliteit zijn. Behalve aan de modernisering van de krijgsmacht geeft het kabinet prioriteit aan de gereedheid en versterking van de operationele ondersteuning. Het kabinet werkt er hard aan de balans te herstellen tussen de ondersteuning van gevechtseenheden en de vervanging van wapensystemen. Nederland is inmiddels al 70 jaar onderdeel van het NAVO-bondgenootschap. In 2014 hebben de regeringsleiders en staatshoofden in Wales met elkaar vastgesteld dat er meer mensen en middelen nodig zijn voor onze collectieve veiligheid. Hierbij is afgesproken om de defensie-uitgaven in tien jaar tijd (van 2014 tot 2024) te bewegen richting de NAVO-norm van 2 procent van het bbp. In figuur 2.2.5 zijn de defensie-uitgaven in percentage bbp zichtbaar.

Figuur 2.2.5 Nederlandse defensie-uitgaven in procent bbp



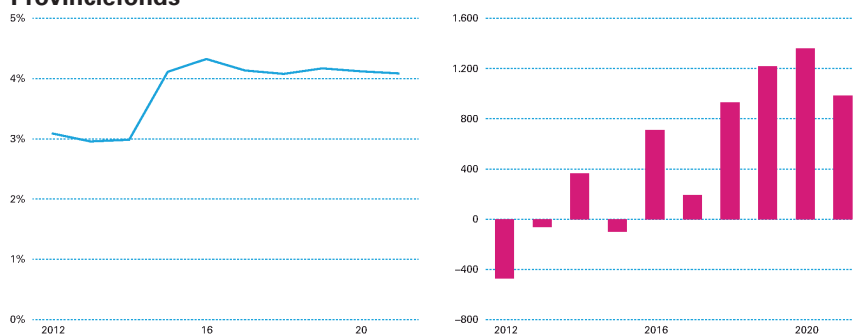
Bron: CBS en CPB (eigen bewerking)

Met ontwikkelingssamenwerking draagt het kabinet bij aan een betere, duurzamere, rechtvaardiger en veiligere wereld. Een op regels gebaseerde wereldorde is van fundamenteel belang voor de uitdagingen waarvoor deze wereld staat. Daarvoor is een functionerende internationale rechtsorde een groot en onontkoombaar goed. Nederland werkt samen met partners aan de ontwikkeling van normen hiertoe. Minstens zo belangrijk is de implementatie van internationaal overeengekomen verdragen en afspraken. Nederland draagt hieraan bij door de inzet van ons diplomatiek netwerk en ontwikkelingssamenwerking. Vertrekpunt voor een betere, duurzamere, rechtvaardiger en veiligere wereld daarbij zijn de Sustainable Development Goals (SDG's). Hierbij wordt het accent gelegd op verschillende zaken, namelijk het terugdringen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid en bieden van perspectief (met name aan jongeren en vrouwen), het bevorderen van duurzame inclusieve groei en klimaatactie en het voorkomen van conflict en instabiliteit. Het geografische zwaartepunt van dit beleid verschuift naar de regio's Sahel, Hoorn, Midden-Oosten en Noord-Afrika, waar op een aantal plaatsen armoede, ongelijkheid, bevolkingsgroei, klimaatverandering, irreguliere migratie en conflict ernstige en soms elkaar versterkende uitdagingen vormen. Met intensiveringen op het gebied van onder meer onderwijs en werkgelegenheid werkt Nederland aan een verbeterd lokaal perspectief voor de snelgroeiende groep jongeren in deze regio's.

Het Nederlands openbaar bestuur staat de komende tijd voor een aantal uitdagingen. Alle overheidslagen zijn betrokken bij de transitie naar duurzame energie en ontwikkelingen in het sociaal domein. Oplossingen voor deze maatschappelijke opgaven komen immers pas binnen bereik wanneer gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk samenwerken. Passende financiële verhoudingen zijn hierbij belangrijk. Bij het Regeerakkoord heeft het kabinet extra middelen vrijgemaakt voor gemeenten en provincies. Decentrale overheden zijn in deze kabinetsperiode gezamenlijk aan de slag gegaan met verschillende programma's, regio- en woondeals. Tegen de achtergrond van een aantal decentralisaties en de vervlechting tussen maatschappelijke opgaven zijn het Gemeentefonds en Provinciefonds in de afgelopen jaren in omvang toegenomen (zie figuur 2.2.6).

Het Gemeentefonds, Provinciefonds en Btw-compensatiefonds lopen mee in de trap-op-trap-af systematiek. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen voor decentrale overheden is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en Provinciefonds. De uitgaven aan gemeenten en provincies groeien en dalen mee met de rijksuitgaven. Doel van de huidige normeringssystematiek is dat de budgettaire lusten of lasten op rijksniveau via het accres nu worden doorvertaald naar de ontwikkeling van de fondsen voor decentrale overheden. Het jaarlijkse accres is deze kabinetsperiode beduidend hoger dan in de periode ervoor. Door de afgesproken systematiek wordt het accres gedurende een lopend begrotingsjaar bijgesteld (o.a. door over- of onderbesteding bij het Rijk). Dit zorgt ervoor dat decentrale overheden pas na het opstellen van hun begroting worden geconfronteerd met bijstellingen. Tegelijkertijd is het accres voor 2018 lager geweest dan eerder geraamd door de onderuitputting bij het Rijk. Vanuit inhoudelijk perspectief is het de vraag of het logisch is dat gemeenten en provincies profiteren of de dupe zijn van uitgavenmutaties van het Rijk aan specifieke dossiers, zoals het Pensioenakkoord of de infrastructuur. Hierdoor worden decentrale overheden pas geconfronteerd met bijstellingen nadat ze hun begroting hebben opgesteld. De komende periode wordt de normeringssystematiek in aanloop naar de Studiegroep Begrotingsruimte opnieuw geëvalueerd. Doel van de evaluatie is om te komen tot een variant van indexatie die voor alle betrokken partijen (Rijk, gemeenten en provincies) zo werkbaar mogelijk is. In bijlage 11 staat een gedetailleerde beschrijving van de werking van de normeringssystematiek.

Figuur 2.2.6 Omvang in procent bbp (links) en jaarlijkse toename in miljoenen euro's als gevolg accres (rechts) van Gemeentefonds en Provinciefonds



In de afgelopen jaren is de kwaliteit van uitvoeringsorganisaties veel aan de orde geweest. Het kabinet benadrukt dat de uitvoering en dienstverlening door de (Rijks)overheid de plek is waar de burger de overheid ontmoet. Hierdoor is het werk van de uitvoeringsorganisaties van grote waarde voor

het vertrouwen van de burger in de overheid en van essentieel belang voor het functioneren van de overheid. Veel uitvoeringsorganisaties staan momenteel voor een forse uitdaging: ze moeten fundamenteel vernieuwen om de dienstverlening toekomstbestendig te maken, maar moeten ook blijven zorgen voor de continuïteit van dienstverlening en tegelijkertijd nieuw beleid binnen redelijke termijnen doorvoeren. Daarbij heeft het kabinet veel waardering voor de mensen die zich in onze uitvoeringspraktijk iedere dag weer inzetten voor hun maatschappelijke taak, en zoekt daarbij naar nieuwe manieren om hen daartoe maximaal in staat te stellen. Mede hierom is extra aandacht nodig om zeker te stellen dat de uitvoering goede randvoorwaarden heeft en blijft houden om haar werk te doen.

In het voorjaar van 2019 is afgesproken om te starten met een probleem-analyse van vier grote uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB, Belastingdienst en DUO). Aan de hand hiervan worden verschillende scenario's opgesteld voor het fundamenteel verbeteren en toekomstbestendig en wendbaar maken van de uitvoering. Deze analyse dient in het voorjaar van 2020 gereed te zijn. Met de analyse en scenario's zal het kabinet bezien hoe de uitvoering (naast de vier uitvoeringsorganisaties) ook breder en op een innovatieve manier kan worden versterkt zodat burgers en bedrijven daadwerkelijk ervaren dat de overheid er voor hen is. Daarbij heeft het kabinet ook oog voor de professional op de werkvloer die ruimte nodig heeft om maatwerk aan burgers en bedrijven te kunnen leveren. Over de ruimte voor, en maatwerk door de professional zal de Kamer nog nader worden geïnformeerd.

De uitvoering staat voor grote uitdagingen. Het kabinet is zich ervan bewust dat dit een langdurend traject is. Er zijn geen quick fixes. De uitdagingen vragen een aanpak die de afzonderlijke domeinen overstijgt en waarbij uitvoering, de departementen en de politiek gezamenlijk optrekken.

2.3 Horizontale ontwikkeling inkomsten en lasten

In 2020 ontvangt het Rijk 305,5 miljard euro aan belastingen en premies. Daarvan zijn de loon- en inkomensheffing, de omzetbelasting (btw), zorgpremie, premies werknemersverzekeringen en de vennootschapsbelasting (vpb) (zie figuur 2.3.1) budgettair het belangrijkste.

Figuur 2.3.1 Inkomsten 2020 (in miljarden euro)



In 2019 nemen de inkomsten met 16,6 miljard euro toe ten opzichte van 2018. Dat komt vooral door de economische groei. Dit is te zien in tabel 2.3.1. De omvang van de economie neemt in 2019 met 4,4 procent toe³¹ en dat werkt ongeveer net zo sterk door in de belastinginkomsten. Beleidsmaatregelen leiden in 2019 tot 3,8 miljard euro hogere belasting- en premieontvangsten.

De belasting- en premieontvangsten groeien in 2020 met 3,9 miljard euro. Door de economische groei nemen de inkomsten in 2020 toe met 9,3 miljard euro. De groei van het aantal banen en hogere lonen leiden tot meer loon- en inkomensheffing. De groei van bedrijfswinsten zorgt voor hogere vpb-ontvangsten. Bovendien worden de btw-ontvangsten hoger, doordat de consumptie toeneemt. Beleidsmaatregelen zorgen in 2020 voor 5,4 miljard euro lagere belasting- en premieontvangsten op EMU-basis. Dat komt voornamelijk door een lagere loon- en inkomensheffing (-3,9 miljard euro), energiebelasting (-1,1 miljard euro) en de dividendbelasting (-0,9 miljard euro).

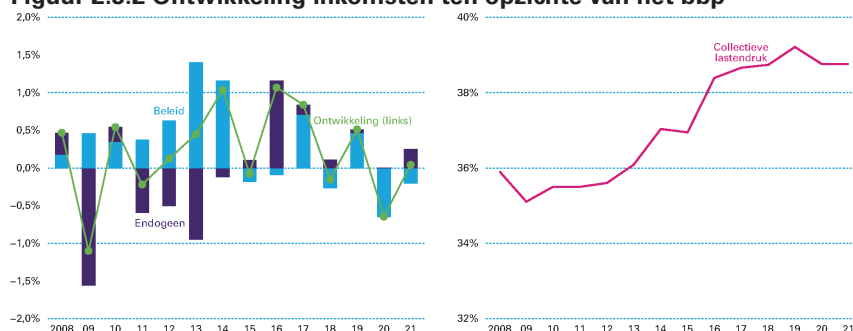
Tabel 2.3.1 Ontwikkeling inkomsten in 2018-2020

(in miljarden euro)	2018	2019	2020
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	221,2	233,3	235,5
waarvan belastingen	178,6	193,0	193,8
waarvan premies volksverzekeringen	42,7	40,2	41,7
Premies Werknemersverzekeringen	63,9	68,4	70,1
Totaal	285,1	301,7	305,5
Mutatie		16,6	3,9
waarvan endogene groei		12,9	9,3
waarvan beleidsmaatregelen		3,8	- 5,4
Endogene mutatie (in procenten)		4,5%	3,1%
Waardeontwikkeling BBP (in procenten)		4,4%	3,1%

³¹ Het gaat hier om de waardeontwikkeling van het bbp. Dit is een combinatie van het volume van het bbp en de prijsstijging van het bbp.

Vanaf 2020 daalt de collectieve lastendruk. Dat komt vooral door beleidsmaatregelen. Lastenverlichting zorgt ervoor dat de totale belasting- en premieontvangsten minder sterk toenemen dan de economie. Zowel in 2019 als in 2020 nemen de endogene belasting- en premieontvangsten, ofwel de ontvangsten bij ongewijzigd beleid, ongeveer net zo snel toe als de omvang van de economie. Dat is niet altijd het geval. Figuur 2.3.2 laat zien hoe de belasting- en premieontvangsten zich jaar-op-jaar ontwikkelen ten opzichte van het bbp. Tijdens de crisis bleven de endogene ontvangsten achter bij de groei van het bbp. Toch steeg de collectieve lastendruk. Dat was van 2010 tot en met 2014 vooral het gevolg van lastenverzwarende beleidsmaatregelen om de overheidsfinanciën op orde te krijgen; in 2016 met name door de economische groei. In 2019 zorgen beleidsmaatregelen voor een opwaarts effect (onder andere hogere zorgpremies en de btw-verhoging), ook al neemt het kabinet ook maatregelen die een neerwaarts effect hebben (zoals het verlagen van de lasten op arbeid). In 2020 en 2021 zal sprake zijn van een afname door beleidsmaatregelen. Daarmee neemt de collectieve lastendruk weer iets af.³²

Figuur 2.3.2 Ontwikkeling inkomsten ten opzichte van het bbp³³



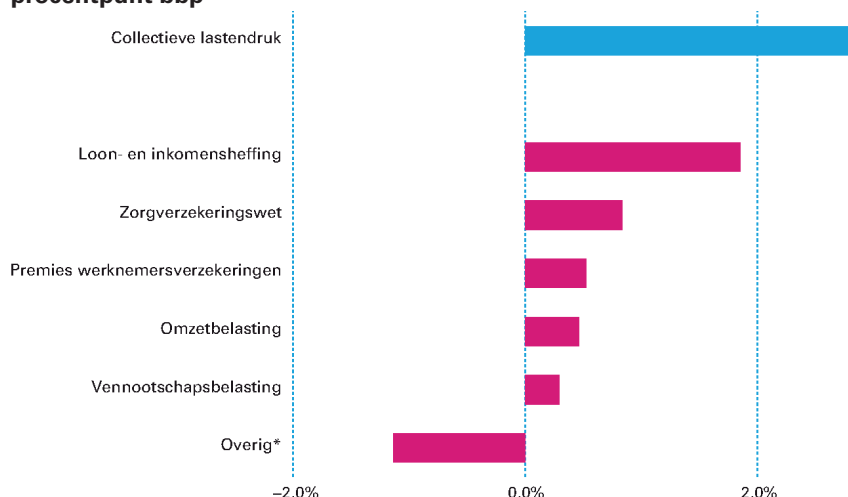
Bron: Ministerie van Financiën (links) en CPB (rechts)

In vergelijking met 2008 komen vooral de premies zorgverzekeringswet en de loon- en inkomensheffing hoger uit. Figuur 2.3.3 toont de ontwikkeling van de belangrijkste inkomstencategorieën ten opzichte van 2008. Door de stijging van de zorgkosten zijn de premies zorgverzekeringswet hoger geworden. Beleidsmaatregelen zorgen voor een aanzienlijk deel van het hogere aandeel van de loon- en inkomensheffing. Dat geldt ook voor de omzetbelasting, sinds 2008 zijn beide tarieven verhoogd.

³² Door de stijgende zorgkosten is in 2021 geen sprake van een verdere daling van de collectieve lastendruk, ondanks de beleidsmatige lastenverlichting.

³³ In de linkerfiguur gaat het om de mutaties van de belasting- en premiedruk zoals gerapporteerd in deze Miljoenennota. De rechterfiguur geeft de collectieve lastendruk weer conform de CBS-definitie, de jaar-op-jaar mutaties kunnen (iets) anders uitvallen.

Figuur 2.3.3 Ontwikkeling inkomsten 2008 tot en met 2018, verandering in procentpunt bbp

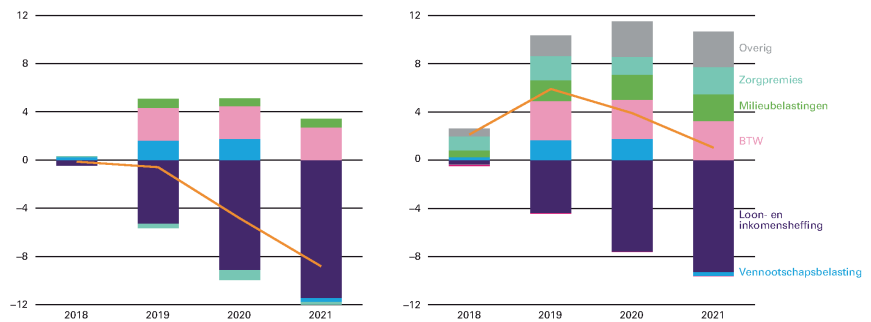


Bron: CPB en ministerie van Financiën

Het kabinet verlaagt de lastendruk met bijna 9 miljard euro ten opzichte van het basispad in de kabinetsperiode.³⁴ De maatregelen die hiervoor moeten zorgen, gaan gefaseerd in. De eerste stappen heeft het kabinet in 2018 en 2019 al gezet. Vanaf 2020 leidt het Regeerakkoord per saldo tot lagere lasten, door de lagere loon- en inkomensheffing. Dit is te zien in figuur 2.3.4. De beleidsmatige lastenontwikkeling in de periode 2018 tot en met 2021 wordt naast het beleid uit het Regeerakkoord bepaald door het basispad. Het basispad zorgt voor een lastenverzwaring van 9,0 miljard euro. Dit basispad bestaat uit maatregelen van vorige kabinetten en hogere zorgpremies door de stijgende zorgkosten. Daarnaast leidde de doorwerking van het Regeerakkoord op de zorgpremies en de compensatie hiervan tot een lastenverzwaring van 0,8 miljard euro. Het basispad en de doorwerking van het Regeerakkoord op de (compensatie) zorgpremies leiden samen met de lastenverlichting van het kabinet in totaal tot een beleidsmatige lastenverzwaring van 1,0 miljard euro deze kabinetsperiode.

³⁴ Het gaat hier in tegenstelling tot bij de andere figuren en teksten in deze paragraaf om het effect dat is verwerkt in het lastenkader. Dat is door een verschil in definities niet exact gelijk aan het effect zoals verwerkt in de begroting op EMU-basis. In bijlage 4 wordt de aansluiting tussen deze begrippen gemaakt. De definitie van de (beleidsmatige) lastenontwikkeling zoals hier getoond wijkt af van de door het CPB gehanteerde definitie. Om de begrijpelijkheid en consistentie te verhogen, zijn het CPB en het ministerie van Financiën daarom momenteel bezig om een nieuwe gezamenlijke definitie te ontwikkelen van de beleidsmatige lastenontwikkeling.

Figuur 2.3.4 Effect kabinetsbeleid op de lastenontwikkeling (links) en de totale lastenontwikkeling 2018-2021, uitgesplitst naar belastingsoorten (effect in miljarden euro)



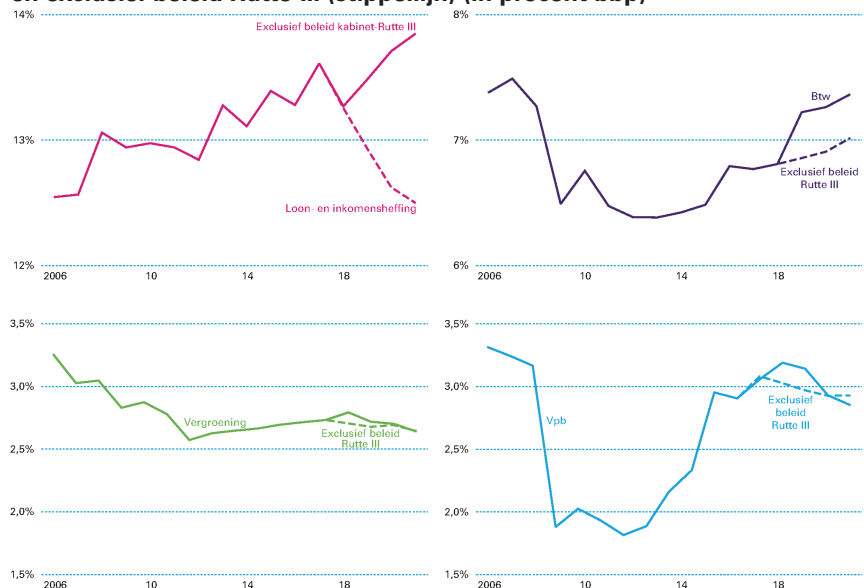
Meer banen en hogere lonen zorgen voor meer loon- en inkomensheffing. Hetzelfde geldt voor hogere winsten van zelfstandigen en minder hypotheekrenteaftrek door de gedaalde rente. De economische ontwikkeling zorgt zo in 2019 voor 6,1 procent en in 2020 voor een 4,4 procent hogere loon- en inkomensheffing. Vanaf 2008 zijn de lasten op arbeid gestegen. Zonder de plannen van dit kabinet zouden deze lasten verder stijgen.

Het kabinet verlaagt de lasten op arbeid, waardoor de loon- en inkomensheffing 3,9 miljard euro lager uitkomt in 2020. Zo wordt (meer) werken lonend(er), wat een positief effect heeft op zowel de koopkracht van werkenden als op de arbeidsparticipatie. Het kabinet bereikt dit onder meer door een tweeschijvenstelsel (met lagere tarieven) in te voeren in box 1 van de inkomstenbelasting en door een hogere algemene heffingskorting en arbeidskorting. Door de in het Regeerakkoord vastgelegde lastenverlichting voor 2021 naar voren te halen verlagen de maatregelen van het kabinet de ontvangsten uit de loonheffing in 2020 extra sterk, bovenop verlaging met 4,4 miljard euro in 2019. Daardoor daalt de komende jaren het aandeel van de loon- en inkomensheffing (als procent van het bbp). Dit laat figuur 2.3.5 zien.

De btw-opbrengst stijgt door de economische groei. Door de stijging van de particuliere consumptie en vooral de investeringen in woningen stijgen de btw-ontvangsten sterker dan het totale bbp. In 2019 nam het aandeel van de btw daarnaast toe door de verhoging van het verlaagde tarief naar 9 procent. Ondanks deze tariefsverhoging en de eerdere verhoging van het algemene tarief komen de btw-ontvangsten als percentage van het bbp ook in 2021 lager uit dan voor de crisis. Dat hangt samen met het achterblijven van de consumptie bij de economische groei.³⁵

³⁵ CBS (2019). Consumptie blijft achter bij economische groei.

Figuur 2.3.5 Belasting- en premieontvangsten inclusief (doorlopende lijn) en exclusief beleid Rutte-III (stippellijn) (in procent bbp)



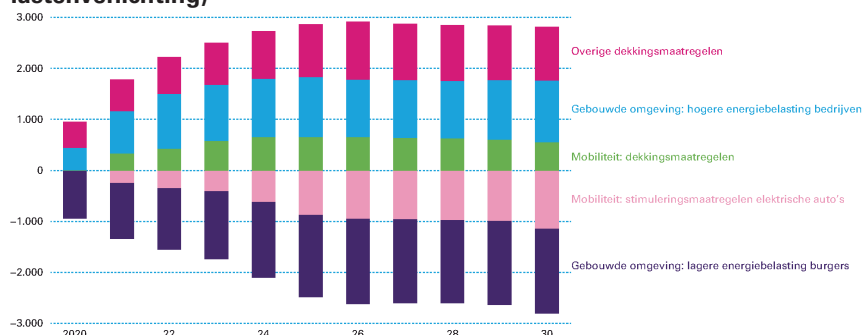
Door beleidsmaatregelen uit het Regeerakkoord stijgt het aandeel van milieu- en energiebelastingen.³⁶ Het kabinet wil dat milieuvervuilende keuzes duurder worden. Daarom heeft het kabinet in het Regeerakkoord de energiebelasting en de afvalstoffenheffing verhoogd. Daarnaast zet het kabinet in op Europese afspraken over belastingen op luchtvaart, met als terugvaloptie om per 2021 vliegbelasting in Nederland in te voeren. Het is immers logischer om belasting te heffen op wat we als samenleving niet willen dan op dat wat we wél willen. Zo stimuleert het kabinet consumenten en bedrijven om in hun keuzes meer rekening te houden met milieuvervuiling. Als vervuilende producten duurder zijn, maken zij eerder de keuze voor duurzamere goederen en diensten. Dat is belangrijk voor het heden, maar zeker ook voor de toekomst.

Ook het Klimaatakkoord bevat veel fiscale maatregelen. Die ondersteunen de transitie naar elektrisch vervoer, zorgen voor een verschuiving van de energiebelasting van burgers naar bedrijven via een hogere Opslag Duurzame Energie en dragen bij aan verduurzaming in de industrie door een CO₂-heffing. Elektrisch rijden wordt gestimuleerd met aanpassingen in de bpm (belasting van personenauto's en motorrijwielen), motorrijtuigenbelasting en bijtelling. Om overstimulering te voorkomen, zal worden gemonitord hoe het aantal elektrische auto's zich ontwikkelt. Als dat nodig is, kan de fiscale stimulering indien nodig worden beperkt. De energiebelasting wordt aangepast zodat een sterkere prikkel ontstaat om te verduurzamen doordat investeringen in verduurzaming zich sneller terugverdienen. Extra middelen die op deze manier worden opgehaald worden teruggegeven via de belastingvermindering en een lager energiebelastingtarief van de eerste schijf voor elektriciteit. Daar staan hogere tarieven voor bedrijven tegenover. Om de CO₂-reductie in de industrie te bewerkstelligen wordt met een CO₂-heffing een prikkel voor de industrie geïntroduceerd om te verduurzamen. Deze heffing kent een afnemende vrije voet waardoor de heffing

³⁶ Het Regeerakkoord zorgt voor een hoger aandeel milieu- en energiebelastingen. Ander beleid van het kabinet - waaronder het klimaatakkoord - zorgt voor een (tijdelijke) afname.

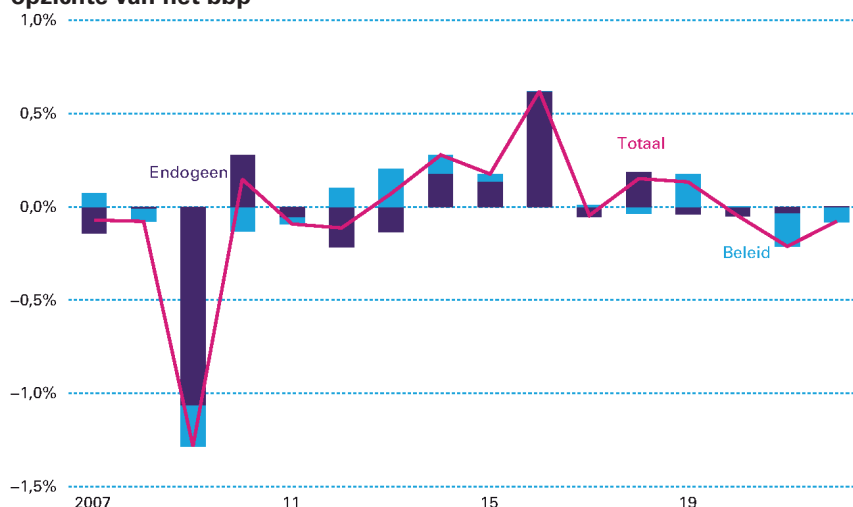
wordt geheven over de tonnen die de sector teveel uitstoot. De heffing loopt in combinatie met de ETS-prijs op tot een hoogte tussen de 125 en 150 euro per ton in 2030.

Figuur 2.3.6 Fiscale maatregelen Klimaatakkoord (in miljoenen euro, - is lastenverlichting)



De groei van de winsten -en daarmee ook van de inkomsten uit vennootschapsbelasting (vpb)- zwakt af. De vpb is een zeer conjunctuurgevoelige belastingsoort. Door de sterke groei van bedrijfswinsten en minder verrekenende verliezen uit het verleden is de vpb vanaf 2014 veel sterker toegenomen dan de omvang van de economie. Dat laat figuur 2.3.7 zien, die aantoont dat deze sterke groei in de jaren 2014-2018 vrijwel volledig veroorzaakt wordt door de economische groei.³⁷ In 2019 en 2020 nemen de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting minder sterk toe dan het bbp.

Figuur 2.3.7 Ontwikkeling (jaar-op-jaar) vennootschapsbelasting ten opzichte van het bbp



Vanaf 2021 neemt de vennootschapsbelasting af door beleidsmaatregelen. Het kabinet verlaagt de vpb-tarieven naar 15 en 21,7 procent in 2021. In combinatie hiermee wordt de belastinggrondslag verbreed. In 2019 heeft de grootste verbreding van de grondslag plaatsgevonden, waardoor bedrijven meer vpb gaan betalen en het aandeel in het bbp in 2019 toeneemt (zie figuur 2.3.7). In 2020 wordt de grondslag verder verbreed door een

³⁷ De sterke toename in 2016 is voor een fors deel het gevolg van een wijziging in de uitvoering bij de Belastingdienst, met een verschuiving van de kasontvangsten van 2017 naar 2016 als gevolg. Als daarvoor gecorrigeerd zou zijn, dan valt ook 2017 positief uit.

specifieke renteaftrekbepierking in de vorm van een minimumkapitaalregel. In aanvulling op de in 2019 geïmplementeerde earningsstrippingmaatregel zorgt deze maatregel voor een fiscaal minder ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen voor banken en verzekeraars. In 2021 volgt een verdere grondslagverbreding door een verhoging van het effectieve tarief van de innovatiebox naar 9 procent en aanpassing van de liquidatie- en stakingsverliesregeling, in lijn met het (concept-)initiatiefwetsvoorstel dat door het Tweede Kamerlid Snels (GroenLinks) c.s. op 16 april 2019 ter consultatie is aangeboden. Daarnaast wordt de betalingskorting voor de vennootschapsbelasting afgeschaft. Per saldo zorgt de tariefsverlaging vanaf 2021 voor lagere vpb-inkomsten en een afname van het aandeel van de vpb in het bbp. Daarnaast zet het kabinet in op de aanpak van belastingontwijking. In 2021 implementeert het kabinet een conditionele bronbelasting op rente en royalty's. Zo wil het kabinet een einde maken aan het gebruik van het Nederlands belastingstelsel voor doorstroomactiviteiten naar zogenoemde «laagbelastende landen».

De lastenontwikkeling voor bedrijven is tijdens deze kabinetsperiode gunstiger voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) dan voor grote ondernemingen. De tariefsverlaging in de vpb komt ten goede aan beide. De grondslagverbreding in de vpb wordt echter voor het overgrote deel opgebracht door grote ondernemingen, en maar beperkt door het mkb. Sinds Prinsjesdag 2018 heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen die voor het mkb ten opzichte van grote ondernemingen relatief gunstig uitpakken. Zo is bij het heroverwegingspakket dividendbelasting besloten om het lage vpb-tarief verder te verlagen, naar uiteindelijk 15 procent. Ook op de lange termijn pakken de maatregelen voor het mkb gunstiger uit dan voor grote ondernemingen. Maatregelen die na de kabinetsperiode een lastenverzwarend effect hebben (zoals de beperking van de verliesverrekening en de implementatie van de maatregelen uit de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD)) slaan namelijk vooral neer bij grote ondernemingen.

3 WERKEN AAN WELVAART

3.1 Inleiding

De welvaart in de toekomst vraagt om onderhoud. De Nederlandse welvaart staat er nu goed voor, maar een gunstige positie of verbetering in de toekomst is geen vanzelfsprekendheid. Om de toekomstige welvaart te borgen en versterken, onderneemt het kabinet actie. Het kabinet neemt verschillende maatregelen en zet daarnaast een aantal trajecten in werking, boven op de reguliere beleidsevaluaties die worden uitgevoerd. Met de operatie «Inzicht in Kwaliteit» kijkt het kabinet naar de effectiviteit van beleid en de versterking van het hele stelsel van evaluaties. Dit najaar volgt een Kamerbrief over de voortgang van deze operatie met een eerste aanzet om het stelsel te verbeteren.³⁸ Daarnaast geeft het kabinet opdracht tot het instellen van de operatie «Brede Maatschappelijke Heroverwegingen», die begin 2020 resulteert in een serie rapporten met opties voor hervormingen, intensiveringen en ombuigingen.³⁹ Ook verschijnt begin 2020 een serie onderzoeken die, samen met eerdere rapporten, bouwstenen vormen om het belastingstelsel verder te hervormen.⁴⁰ Tot slot stelt het kabinet een 16^e Studiegroep Begrotingsruimte in. Het kabinet werkt aan de welvaart, maar doet dat niet alleen. De overheid schept de randvoorwaarden voor welvaart, maar uiteindelijk bepalen alle Nederlanders, bedrijven en maatschappelijke organisaties hoe ons land er in de toekomst uit ziet.

Er komt steeds meer kennis beschikbaar over brede welvaart. Het denken over beleid en welvaart kent een rijke geschiedenis. Zo wordt in de wetenschap al meer dan een halve eeuw gewerkt aan beleidsvraagstukken waar brede welvaart centraal staat, bijvoorbeeld op het terrein van milieu. Het is dit jaar exact een halve eeuw geleden (1969) dat Jan Tinbergen de eerste Nobelprijs voor de economie won. Tinbergen heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het denken over welvaart en beleid. Onder andere door macro-economische modellen te ontwikkelen, maar ook met zijn werk over de inkomensverdeling. De afgelopen jaren is veel voortgang geboekt met het in kaart brengen van verschillende welvaartsindicatoren, bijvoorbeeld in de Monitor Brede Welvaart van het CBS. Wel is het nog een uitdaging om in te schatten welk effect het beleid heeft op specifieke indicatoren van brede welvaart. Het kabinet informeert de Tweede Kamer dit najaar nader over de relatie tussen de beleidscyclus en indicatoren van brede welvaart.

Het denken over brede welvaart en beleid staat niet stil. Het kabinet bekijkt, naast de maatregelen die het kabinet zelf neemt, wat er in de toekomst nog meer nodig is. Dit hoofdstuk gaat in vogelvlucht langs de Nederlandse welvaartsbronnen en presenteert een aantal uitdagingen voor het menselijk (paragraaf 3.2), economisch (3.3), natuurlijk (3.4) en sociaal (3.5) kapitaal van Nederland. Brede welvaart vraagt naast deze welvaartsbronnen echter ook om een goed functionerende rechtsstaat en vrede en vrijheid. Onze rechtsstaat biedt burgers en bedrijven vrijheden en zekerheden. Aan wetten en andere regels kan iedereen gelijke rechten ontleen. Indien nodig doet de onafhankelijke rechter uitspraak over de toepassing daarvan. Om dit te borgen, investeert het kabinet in de rechtspraak, zoals beschreven in paragraaf 2.1. De staat dient daarbij zowel de rechten als de veiligheid van zijn burgers te beschermen. Dat betekent bescherming bieden tegen uiteenlopende vormen van zichtbare criminaliteit, maar ook de bestrijding van

³⁸ Kamerstukken [31865](#), nr. 126, 4 februari 2019.

³⁹ Kamerstukken [32359](#), nr. 3, 11 juli 2019.

⁴⁰ Kamerstukken [32140](#), nr. 50, 15 april 2019.

minder zichtbare vormen van cybercriminaliteit of ondermijnende, zware criminaliteit. In onze steeds veranderende samenleving vraagt dit telkens goede afwegingen. Dit versterkt het vertrouwen in elkaar en zorgt voor veerkracht en stabiliteit in een maatschappij waarin de economie kan floreren.

3.2 Menselijk kapitaal

Nederland heeft veel en hoogwaardig menselijk kapitaal. Menselijk kapitaal is een maatstaf voor de hoeveelheid kennis en kunde die de bevolking van een land heeft en hoe die wordt ingezet. Op hoofdlijnen staat Nederland er op dat gebied goed voor. Zo is het opleidingsniveau in Nederland redelijk hoog, is het aantal vroegtijdige schoolverlaters laag en zijn veel mensen aan het werk. Nederland hoort bij de landen met de hoogste arbeidsparticipatie ter wereld. Tegelijkertijd is er een aantal uitdagingen: veel mensen in Nederland werken in deeltijd, de arbeidsmarkt is nog niet volledig toegerust op de toekomst en het onderwijs staat voor uitdagingen.

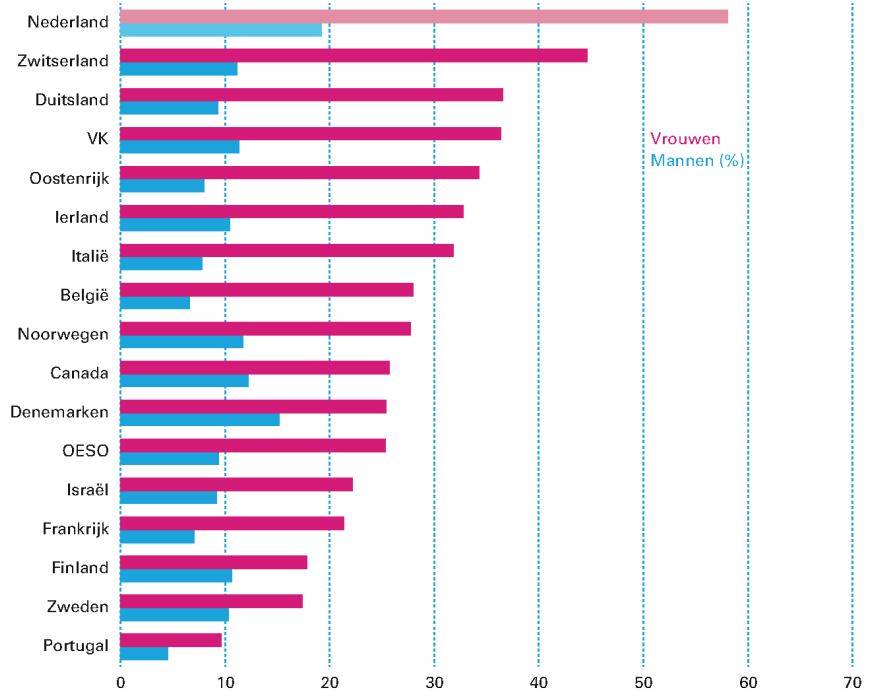
Nergens ter wereld werken zoveel mensen in deeltijd als in Nederland. Zoals uit figuur 3.2.1 blijkt, werken vooral Nederlandse vrouwen veel in deeltijd. Ook Nederlandse mannen werken gemiddeld weinig uren. Gemiddeld werkt een Nederlandse vrouw een volle dag per week minder dan het Europese gemiddelde en bij mannen is dat verschil maar iets kleiner. Het verschil tussen vrouwen en mannen ontstaat al aan het begin van de loopbaan. Bijna twee op de drie vrouwen die net de arbeidsmarkt zijn opgegaan - in de meeste gevallen dus nog voordat er kinderen in het spel zijn - werken in deeltijd.⁴¹ Iets minder dan 20 procent van hen werkt in een zogenoemde kleine deeltijdbaai (1-19 uur), circa 45 procent werkt in een grote deeltijdbaai (20-34 uur) en circa 37 procent van hen werkt voltijds. Voor mannen is dit beeld omgekeerd: 70 procent van de mannen werkt in een voltijdbaai, 20 procent in een grote en 10 procent in een kleine deeltijdbaai.⁴²

De mogelijkheid tot deeltijdwerk is waardevol, maar heeft ook nadelen. Enerzijds heeft deeltijdwerk veel positieve aspecten, en biedt het velen de gewenste balans tussen werk en privé. Nederlandse vrouwen blijken over het algemeen tevreden met hun deeltijdbaai. Anderzijds kan deeltijdwerk een gevolg zijn van belemmeringen om meer te werken, of worden beschouwd als onderbenutting van menselijk kapitaal en vrouwelijk talent, zeker als we bezien dat vrouwen in de toekomst hoger opgeleid zullen zijn dan mannen. En iemand die in deeltijd werkt is minder vaak economisch zelfstandig en daardoor meer kwetsbaar als het inkomen van een partner wegvalt. Diverse institutionele en maatschappelijke factoren begunstigen de deeltijdcultuur in Nederland, zoals de heersende sociale normen, het belasting- en toeslagenstelsel, verlofregelingen en de kinderopvang. Dit najaar verschijnt het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Deeltijd, samen met de kabinetsreactie op dit rapport. Het onderzoek zal ingaan op de stand van zaken, de oorzaken en de gevolgen van deeltijdwerk, en vervolgens beleidsvarianten presenteren waarmee de overheid de beperkingen kan wegnemen die worden ervaren bij het nemen van beslissingen over het aantal arbeidsuren. Het IBO zal voor verschillende visies aanbevelingen doen in de vorm van beleidspakketten.

⁴¹ SCP (2018). Werken aan de start.

⁴² Jongeren tussen 18 en 25 jaar, exclusief scholieren en studenten met een bijbaai. SCP (2018). Werken aan de start.

Figuur 3.2.1 Percentage werkenden in deeltijd (minder dan 30 uur per week)



Bron: OESO

De Nederlandse arbeidsmarkt kent veel flexwerkers. In internationaal opzicht werken in Nederland uitzonderlijk veel mensen in een flexibel dienstverband of als zelfstandige zonder personeel. Zij dragen bij aan de concurrentiekracht, dynamiek en flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt en economie. Toch zijn er ook zorgen. De heterogeniteit onder met name zzp'ers is groot en hoewel het met veel van hen goed gaat is er ook een groep (schijn)zelfstandigen ontstaan die grote onzekerheid ervaart over werk en inkomen. Die zzp'ers bevinden zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt waar ze zonder bodem concurreren op beloning en arbeidsvoorwaarden. Met elkaar, maar ook op een ongelijk institutioneel speelveld met werknemers. Dat leidt tot neerwaartse druk op het inkomen en de arbeidsvoorwaarden van zowel zzp'ers als van werknemers die met zzp'ers moeten concurreren. Zo is slechts 20 procent van de zzp'ers verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en kennen zelfstandigen een veel hoger armoederisico dan werknemers. Er zijn daarnaast aanwijzingen dat de toename van het aantal zzp'ers druk uitoefent op de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in Nederland. Het kabinet treft daarom een breed pakket aan maatregelen om ongewenste effecten van de toename van flexibele dienstverbanden en zelfstandigen tegen te gaan door de institutionele verschillen tussen groepen te verkleinen. Zo verkleint de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB), die begin 2019 werd aangenomen, de verschillen tussen vast en flexibel werkenden. Ook introduceert het kabinet vanaf 2021 een minimumtarief van 16 euro per uur voor zzp'ers. Voor die laatste groep geldt bovendien dat de zelfstandigenaftrek vanaf 2020 in jaarlijkse stappen van 250 euro wordt teruggebracht tot 5000 euro. Tegelijkertijd wordt de arbeidskorting in 2020, 2021 en 2022 stapsgewijs verhoogd, waardoor effectief de fiscale verschillen tussen zelfstandigen en werknemers worden verkleind, maar zelfstandigen er in de kabinetsperiode niet op achteruit gaan. Dit past, evenals het minimumtarief en de maatregelen die worden genomen met de WAB, in het bredere streven van het kabinet om toe te werken naar

een situatie waarin niet instituties en kosten bepalend zijn voor de vorm waarin arbeid wordt aangeboden, maar de aard van het werk dat gedaan moet worden en de behoeften/wensen van werkgevers en werkenden. Met deze maatregelen wordt een antwoord geboden op enkele urgente knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt, maar die is daarmee nog niet af. De Commissie Regulering van Werk onderzoekt welke meer fundamentele aanpassingen nodig zijn om het arbeidsmarktbeleid toekomstbestendig te maken. Naar verwachting verschijnt het advies van de commissie eind 2019.

Het Nederlandse onderwijs is van hoog niveau, maar kent uitdagingen.

Het Nederlandse onderwijsstelsel doet het op veel punten goed. Dit kabinet investeert veel in het onderwijs onder andere ten behoeve van salaris, werkdrukverlichting, het wegwerken van onderwijsachterstanden en het stimuleren van technisch onderwijs. De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is in vergelijking met andere landen, in veel gevallen goed. Ongeveer de helft van de jonge mensen die het onderwijs uitstromen heeft een hogeronderwijsdiploma. Jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond lopen hun achterstand in het onderwijs in.⁴³ Dit zijn positieve ontwikkelingen, maar er zijn ook uitdagingen.

De opgave is ook voor de komende jaren nog groot. Het funderend onderwijs staat onder druk in de context van een moeilijke arbeidsmarktsituatie in combinatie met de uitstroom van veel deskundig personeel ten gevolge van vergrijzing en de eisen die de maatschappij aan het onderwijs stelt. De Inspectie van het Onderwijs constateert dat het aantal hoogpresteerders op de basisschool is afgenomen en dat het aantal kinderen dat het minder goed doet juist is toegenomen. Ook zijn er grote verschillen in hoe goed scholen het doen. Het aantal goede of excellente basisscholen is in 2018 toegenomen, maar het aantal zeer zwakke scholen ook.⁴⁴ Dat is zorgelijk, omdat het bereikte onderwijsniveau sterk samenhangt met iemands persoonlijke welvaart en welzijn later in het leven. Bijvoorbeeld als het gaat om de kans op werk en inkomen, om levensduur en gezondheid.⁴⁵ In het mbo ligt er een uitdaging om een goede aansluiting op de arbeidsmarkt te borgen, vooral voor jongeren in een kwetsbare positie. Op het gebied van internationalisering zoekt het hoger onderwijs een nieuwe balans tussen enerzijds het belang van internationalisering en anderzijds de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten en het belang van de Nederlandse taal.

Kinderen met dezelfde capaciteiten krijgen niet altijd dezelfde kansen.

Sinds het schooljaar 2014 – 2015 is het toetsadvies dat volgt uit de eindtoets aanvullend op het schooladvies. Het dient daarmee als onafhankelijk tweede gegeven bij de toelating tot het voortgezet onderwijs. De toelating tot het voortgezet onderwijs is dus niet afhankelijk van de eindtoets; deze laatste wordt ook pas afgenomen nadat het schooladvies al is bepaald. Wel zijn scholen verplicht het schooladvies te heroverwegen wanneer het toetsadvies hoger is dan het schooladvies. Sinds het schooladvies een leidende positie heeft gekregen, zijn echter zorgen ontstaan over kansenongelijkheid. Leerlingen met hoger opgeleide ouders krijgen bij een gelijke toetsscore namelijk vaker hogere schooladviezen dan leerlingen met lager opgeleide ouders. Ook leerlingen in minder stedelijke gebieden krijgen vaker een lager schooladvies dan het toetsadvies en minder vaak een bijgesteld schooladvies.⁴⁶ Deze verschillen leiden tot ongelijke kansen tussen deze groepen en

⁴³ Kamerstukken [35000 VIII, nr. 176](#), 10 april 2019.

⁴⁴ Inspectie van het Onderwijs (2019). De Staat van het Onderwijs 2019.

⁴⁵ CBS (2019). Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals, 2019.

⁴⁶ Oomens, Scholten & Luyten (2019). Eindrapportage Evaluatie Wet Eindtoetsing PO.

mogelijk ook tot onbenut potentieel bij kinderen met laagopgeleide ouders en kinderen in minder stedelijke gebieden. Het kabinet heeft een aantal stappen gezet om deze ongelijkheid te beperken. Er wordt op dit moment gewerkt aan een wetsvoorstel met als inzet om vanaf het schooljaar 2021 – 2022 de eindtoets te vervroegen, zodat deze direct na het schooladvies plaatsvindt.⁴⁷ Ook is het voorstel om leerlingen pas met het definitieve schooladvies bij het voortgezet onderwijs in te laten schrijven. Daardoor kan het niet meer voorkomen dat er voor leerlingen met een bijgesteld advies geen plaats is op dat niveau in het voortgezet onderwijs.

Goed onderwijs op vroege leeftijd vormt een belangrijke basis voor je menselijke kapitaal. Wat kinderen op jonge leeftijd leren, zowel op het gebied van cognitieve als niet-cognitieve vaardigheden, is belangrijk; de hersenen van jonge kinderen kunnen zich nog gemakkelijker ontwikkelen. Wat je op jonge leeftijd leert, legt het fundament voor de vaardigheden en kennis die je later in het leven opdoet.⁴⁸ Investeren in (jonge) kinderen levert vaak positieve effecten op, ook op de lange termijn, al hangt dat af van hoe programma's voor vroeg- en voorschoolse educatie (vve) worden vormgegeven.⁴⁹ In Nederland kunnen peuters en kleuters met een risico op een taal- en/of ontwikkelachterstand in hun jonge jaren door middel van vve worden ondersteund. Hierdoor beginnen zij de basisschool niet met een (grote) achterstand. De programma's richten zich op het verder ontwikkelen van de Nederlandse taal, maar ook op het stimuleren van belangrijke vaardigheden, zoals beginnend rekenen en sociaal-emotionele vaardigheden. De situatie in Nederland is wel voor verbetering vatbaar: de kwaliteit kan worden verhoogd, het opleidingsniveau van vve-medewerkers kan omhoog en kinderen kunnen meer uren volgen. Daarnaast wordt niet altijd de doelgroep bereikt: niet alle gemeenten hebben hun doelgroep goed in beeld en in een kwart van de gemeenten zijn niet genoeg plaatsen voor alle kinderen met een risico op een achterstand.⁵⁰ In een aantal grote steden is het aantal aanmeldingen - juist bij kinderen met een risico op een achterstand - teruggelopen. Het kabinet benadrukt het belang van vve en heeft bij Regeerakkoord structureel 170 miljoen euro extra beschikbaar gesteld aan gemeenten en scholen, de partijen die verantwoordelijk zijn voor vve.⁵¹

3.3 Economisch kapitaal

Nederland is sterk uit de crisis gekomen. De Nederlandse economie heeft zich veerkrachtig getoond in de nasleep van de financiële crisis. Onder tussen staat de economie er weer sterk voor. Naast het menselijk kapitaal heeft Nederland ook op andere terreinen een solide fundament onder de economie, zoals een hoogwaardige infrastructuur en een goed functionerende rechtsstaat. Juist in goede tijden blijft het echter belangrijk om te blijven werken aan het economisch kapitaal. Zo hebben Nederlandse huishoudens relatief hoge schulden en zijn er relatief strenge regels voor faillissementen. Ook vraagt de krapte van de woningmarkt om extra inzet, zodat de toegankelijkheid van de woningmarkt wordt verbeterd. Daarnaast blijft vrijhandel en eerlijke concurrentie van groot belang voor de Nederlandse economie.

⁴⁷ Kamerstukken 31293, nr. 471, 21 juni 2019.

⁴⁸ Heckman, J.J. (2006) Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science*.

⁴⁹ CPB (2016). Kansrijk onderwijsbeleid, 2016.

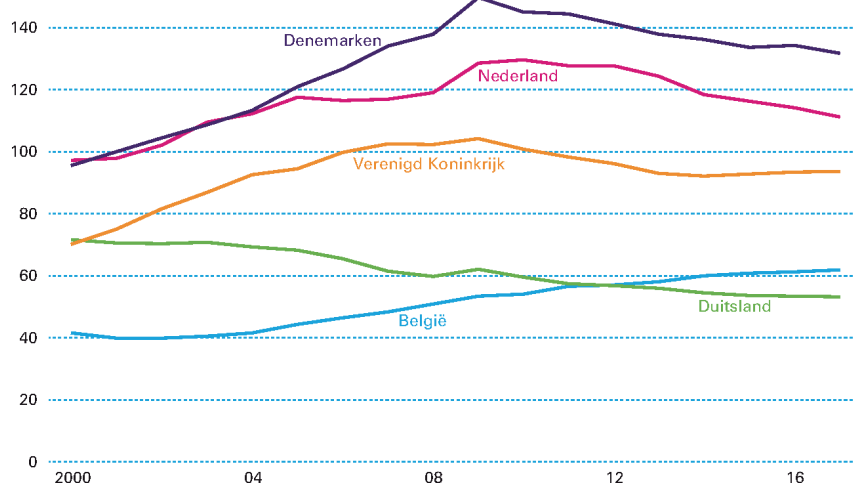
⁵⁰ Inspectie van het Onderwijs (2019). De Staat van het Onderwijs 2019.

⁵¹ Kamerstukken 27020, nr. 90, 29 november 2019.

Financiële schokken zijn slecht voor welvaart en welzijn. Een economische of financiële crisis brengt grote schade toe aan de welvaart, ook op persoonlijk niveau. Werkloos raken (en blijven) is immers nadelig voor het persoonlijke welzijn. Daarom is het belangrijk om economische schokken te voorkomen of beperken. Dat geldt zeker voor groepen die relatief kwetsbaar zijn voor conjunctuurslagen: denk aan flexwerkers en zzp'ers⁵², of lager opgeleiden en Nederlanders met een migratieachtergrond die vaker flexibel werk doen.⁵³ Om de nadelige effecten van economische tegenslag op de welvaart en het welzijn van mensen te voorkomen of te beperken, is het van belang dat de Nederlandse economie schokbestendig is.

De hoge schulden van Nederlandse huishoudens vormen een risico voor de economie. Figuur 3.3.1 laat zien dat de Nederlandse hypotheekschuld in termen van bbp is gedaald, maar nog steeds hoog is in vergelijking met andere landen. Daartegenover staan gemiddeld grotere bezittingen. Maar in slechte tijden worden bezittingen als huizen of aandelen vaak minder waard, terwijl schulden hun waarde behouden. Hierdoor kunnen huishoudens «onder water» komen te staan; de schulden zijn dan hoger dan de bezittingen. Zeker huishoudens die weinig financiële buffers hebben, met hoge schulden kampen of onder water staan, consumeren dan ook minder. Om de prikkel te beperken om schulden aan te gaan is er sinds de crisis een aantal maatregelen genomen: het maximale afrekepercentage van de hypotheekrenteafrek wordt bijvoorbeeld afgebouwd. Ook is het sinds 2013 bij het afsluiten van nieuwe hypotheekverplicht om af te lossen, om aanspraak te kunnen maken op de hypotheekrenteafrek. Daarnaast is de maximale schuld ten opzichte van de woningwaarde (*loan-to-value* of LTV) stapsgewijs verlaagd tot 100 procent. De risico's als gevolg van schulden zijn daarmee afgenomen, maar blijven bestaan.

Figuur 3.3.1 Nederlandse huishoudschulden dalen, maar zijn hoog (in procent bbp)



Bron: IMF

Beleid kan bijdragen aan de schokbestendigheid van de economie. Zo heeft Nederland een relatief geconcentreerd bankenlandschap, waardoor veel schuld op de balans staat van een klein aantal financiële instellingen. Het regelgevend kader geeft Europese banken een sterke prikkel om

⁵² CPB (2019). Centraal Economisch Plan 2019.

⁵³ CBS (2018). Jaarrapport Integratie 2018.

staatsobligaties op de balans te hebben, waardoor de kwetsbaarheid van banken en die van overheden elkaar kunnen versterken. Het kabinet zet daarom in Europees verband in op een goede risicoweging van staatsobligaties. Daarnaast is het Nederlandse faillissementsrecht relatief streng voor debiteuren (mensen met schulden). Dat heeft enerzijds voordelen, want investeerders zijn goed beschermd tegen wanbetaling en onverantwoord gedrag van debiteuren. De keerzijde daarvan is dat huishoudens in slechte tijden, ook bij problemen buiten hun eigen toedoen, moeilijk kunnen ontkomen aan het (volledig) betalen van hun schulden. Een te hoge schuldenlast kan bovendien op persoonlijk vlak nadelige gevolgen hebben. In Nederland heeft een op de vijf huishoudens problematische schulden. Problematische schulden hebben een enorme impact op iemands leven: mensen vragen vanwege schaamte of trots vaak geen hulp of doen dat te laat. Dit kan leiden tot stress, gezondheidsklachten en problemen met werk. Daardoor leiden problematische schulden, in combinatie met strenge regelgeving voor huishoudens met schulden, ook tot maatschappelijke kosten.⁵⁴ Het kabinet zet zich met de zogenoemde brede schuldenaanpak in om problematische schulden te voorkomen en terug te dringen. Onderdeel van deze aanpak is een campagne om het schuldentaboe te doorbreken.

De krapte op de woningmarkt blijft aanhouden. Vooral starters blijven het moeilijk hebben op de woningmarkt. In vergelijking met doorstromers hebben zij over het algemeen een lager inkomen en spaarvermogen, geen overwaarde op een eerdere woning en soms studieschulden opgebouwd. Hierdoor kunnen ze minder voor een woning lenen. Tegelijkertijd heeft twee derde van de starters bij aanvang van de hypotheek een LTV-ratio van meer dan 90 procent terwijl dit voor de gemiddelde doorstromer minder dan 50 procent is. Starters lopen dus ook meer risico. Al wordt dat risico verkleind doordat nieuwe hypotheekleningen tegenwoordig in 30 jaar minstens annuïtair moeten worden afgelost om aanspraak te kunnen maken op hypotheekrenteaftrek. Op de huurmarkt hebben de middeninkomens het lastig. De vrije huursector groeit, maar is nog steeds relatief klein, mede doordat de vrije huursector niet wordt gesubsidieerd (in tegenstelling tot de koop- en sociale huursector). Zeker in de grote steden is het aanbod van betaalbare middenhuurwoningen zeer beperkt: daar zijn de vraag en daarmee de prijzen het hoogst. Huishoudens met een middeninkomen verdienen vaak te veel om beroep te kunnen doen op een sociale huurwoning. Zo blijven er binnen de steden maar weinig opties voor deze groep over.

De prijzen van woningen stijgen nog steeds, maar wel minder hard. De vraag naar woningen is afgelopen jaren sterk toegenomen als gevolg van een lage rente en stijging in inkomens. Ook de bevolkingsgroei en toename van het aantal eenpersoonshuishoudens dragen bij aan de groeiende vraag naar woningen. Tegelijkertijd blijft het aanbod achter. Tijdens de crisis zijn er te weinig woningen gebouwd: daardoor is een inhaalslag nodig. De woningbouwproductie ligt inmiddels weer op een hoog niveau. De ambitie van de Nationale woonagenda is om jaarlijks 75.000 extra woningen te realiseren. In 2018 zijn 66.000 woningen nieuw gebouwd en zijn er daarnaast ongeveer 7.500 woningen toegevoegd door bestaande gebouwen te transformeren. Toch is het woningtekort flink opgelopen, doordat in de afgelopen jaren de woningbouw lang achterbleef bij de toegenomen vraag. De bouwproductie moet de komende jaren hoog blijven om dat tekort terug te dringen. De krapte op de Nederlandse woningmarkt zal naar verwachting op korte termijn dan ook aanhouden.⁵⁵ Het hoog houden van de

⁵⁴ Fransman (2019). Humaner schuldbeleid brengt welvaartswinst, *ESB*.

⁵⁵ DNB (2019). Overzicht Financiële Stabiliteit, voorjaar 2019.

bouwproductie is geen eenvoudige opgave. Aandachtspunten zijn onder andere de capaciteit in de bouwsector en bij gemeenten, de (financiële) haalbaarheid van bestaande plannen en de toevoer van voldoende nieuwe realiseerbare bouwplannen.⁵⁶ In de meest gespannen regio's waar de bouwopgave het grootst is, werkt het kabinet samen met gemeenten en provincies binnen de zogenoemde woondeals. De afspraken die zijn gemaakt binnen de woondeals omvatten de bouwproductie, de aanpak van de gevolgen van krapte op de korte termijn, en langjarige samenwerking rondom gebieden die cruciaal zijn voor de toekomst van de steden. Doordat de bouwproductie lang achterbleef bij de vraag, zijn de prijzen van woningen sinds het dieptepunt in 2013 flink gestegen. In de eerste maanden van 2019 stegen de prijzen van koopwoningen wel minder hard ten opzichte van 2018. Hogere woningprijzen beperken op korte termijn de toegankelijkheid van de woningmarkt.

De toegankelijkheid van de woningmarkt moet worden verbeterd. Het kabinet heeft al eerste stappen gezet om de toegankelijkheid van de koop- en huurmarkt te verbeteren. In het Sociaal Huurakkoord zijn onder meer afspraken gemaakt over aanpassen van de jaarlijkse maximale gemiddelde huurverhoging van woningcorporaties. Dit bevordert de betaalbaarheid van sociale huurwoningen. Deze afspraken worden nu wettelijk vastgelegd. Daarnaast wordt gekeken naar mogelijkheden om excessieve huurprijzen en huurprijsstijgingen tegen te gaan. Daarbij wordt ook gezocht naar de balans tussen instrumenten voor gemeenten om de woningvoorraad te beschermen en de mogelijkheden voor partijen in de markt om woningen te kunnen blijven bouwen. Het kabinet heeft daarnaast het voornemen om de DAEB-inkomensgrens voor toewijzing van sociale huurwoningen bij woningcorporaties te differentiëren naar huishoudsamenstelling. Ook is het voornemen om het mogelijk te maken de huur sneller te laten stijgen voor huishoudens met een hoog (midden)inkomen, zodat deze huishoudens een passende huur gaan betalen voor hun woning. Naar aanleiding van de evaluatie van de Woningwet wordt de regelgeving voor corporaties vereenvoudigd zodat zij hun maatschappelijke taken beter kunnen vervullen. Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, maakt het kabinet 2 miljard vrij om ervoor te zorgen dat starters en middeninkomens sneller een woning kunnen vinden.

Internationale handel vergroot de totale welvaart en Nederland profiteert hier als open economie sterk van. Lange tijd is vrijhandel vanzelfsprekend geweest, ook al is er een groeiend besef dat, zeker op de korte termijn, niet iedereen in dezelfde mate profiteert van globalisering. De afgelopen jaren lijkt er in sommige delen van de wereld toenemende steun te zijn voor protectionistische maatregelen. Dit is zorgelijk omdat hiermee de voordelen van vrijhandel onder druk komen te staan. Internationale handel is namelijk geen *zero sum game*: de winst van het ene land is niet het verlies van de ander. Vrijhandel leidt tot een toename van de totale welvaart in de wereld. Dankzij handel specialiseren landen zich in economische activiteiten waar zij een comparatief voordeel hebben. Door deze specialisatie ontstaat een efficiënte verdeling van productiefactoren en kan de productiviteit toenemen. Er kan immers meer worden geproduceerd met dezelfde hoeveelheid productiefactoren. Ook profiteren huishoudens, de consumenten, van handel, omdat zij over een groter aanbod van goederen kunnen beschikken tegen lagere prijzen. Huishoudens met lagere inkomens profiteren hier meer van, omdat zij relatief gezien een groter deel van hun

⁵⁶ CPB (2019). Het bouwproces van nieuw woningen, *CPB Boek*.

inkomen besteden aan goederen waarin relatief veel handel plaatsvindt, zoals voedsel en kleding. Nederland heeft veel baat bij vrijhandel. Voor Nederland als open economie is de export en import belangrijk: Nederland haalt ongeveer 30 procent van zijn toegevoegde waarde uit de export. En omdat goederen steeds meer worden geproduceerd in internationale waardeketens, zijn importtarieven extra schadelijk. Die leiden namelijk niet alleen tot hogere prijzen voor huishoudens, maar verhogen ook de inkoopprijzen van Nederlandse bedrijven die goederen exporteren. Dit heeft een negatief effect op onze welvaart. De overheid zal de welvaart beschermen door te blijven inzetten op vrije handel, waarbij publieke belangen op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, inclusiviteit en veiligheid zijn gewaarborgd. Dat doet het kabinet onder andere door afspraken te maken over internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) in internationale waardeketens en door duurzaamheids- en klimaatafspraken verder vast te leggen in het internationale handelssysteem.

De overheid speelt een rol in het borgen van publieke belangen. De overheid grijpt in wanneer er bijvoorbeeld sprake is van marktfalen waardoor de maatschappelijke welvaart daalt. De overheid kan ook ingrijpen om de inkomensverdeling te corrigeren. Daarvoor heeft de overheid verschillende instrumenten tot haar beschikking. De meestgebruikte zijn wet- en regelgeving en beprijzing. Ook kan de overheid wettelijke normen vastleggen, bijvoorbeeld op het terrein van voedsel en arbeid, en kan zij subsidies verstrekken en belastingen innen. Als de overheid meer zeggenschap nodig heeft om het publieke belang te borgen, kan zij ook een agentschap of zelfstandig bestuursorgaan instellen. Als de overheid de uitvoering wil onderbrengen in een vennootschap, kan de overheid een deelneming nemen. Er moeten wel aantoonbare dwingende redenen zijn om publieke middelen in een vennootschap te investeren. Hoe groter en verstorerder het overheidsingrijpen is, hoe meer waakzaamheid is geboden: er kan immers ook overheidsfalen optreden. Binnen de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen wordt onderzocht hoe de overheid publieke belangen het beste kan borgen, bijvoorbeeld op het gebied van economische veiligheid en met deelnemingenbeleid. Daarnaast verschijnt in 2020 een evaluatie van het deelnemingenbeleid; de lessen daaruit worden toegepast in een nieuwe Nota deelnemingenbeleid.

Nederland is gebaat bij eerlijke concurrentie. Oneerlijke concurrentieverhoudingen zijn ook een vorm van marktfalen. Misbruik van economische machtsposities of onwenselijke concentratie van bedrijven kunnen leiden tot hogere prijzen, ten nadele van de consument. Ook leidt teveel marktmacht tot minder investeringen, innovatie en productiviteit.⁵⁷ Er is toenemende discussie over concurrentieverhoudingen, onder andere als gevolg van technologische ontwikkelingen. Zo neemt wereldwijd de concentratie van grote bedrijven toe, met de techsector als bekend voorbeeld. Daarin beheerst een aantal grote «superstar firms» een groot deel van de markt. Ook geopolitieke ontwikkelingen kunnen druk zetten op een eerlijk speelveld voor bedrijven in verschillende landen. In Nederland is de trend van toenemende concentratie (nog) niet zichtbaar.⁵⁸ Om teveel marktmacht te voorkomen en effectieve concurrentie te bevorderen, hebben Nederland en de EU mededingingsregels. In Nederland worden deze gehandhaafd door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en in Europa door de Europese Commissie. Marktmacht is immers bij uitstek een internationaal fenomeen.

⁵⁷ IMF (2018). Global Market Power and its Macroeconomic Implications, *IMF Working Paper No. 18/137*.

⁵⁸ CPB (2019). Markups van bedrijven in Nederland, *CPB Notitie*.

Ook in de toekomst blijft eerlijke concurrentie tussen bedrijven, en daarmee een scherpe handhaving van mededingingsregels, van groot belang voor consumenten en voor de economie als geheel. Het kabinet zet verder in op een gelijk speelveld ten opzichte van derde landen, met het doel om zowel binnen de Europese interne markt als daarbuiten Europese en niet-Europese ondernemingen onder vergelijkbare voorwaarden met elkaar te laten concurreren, zoals aangegeven in het Regeerakkoord. Specifiek voor grote techbedrijven met een poortwachtersfunctie pleit Nederland in Europa voor een aanvullende bevoegdheid, waarbij een toezichthouder vooraf (ex-ante-) maatregelen kan opleggen.

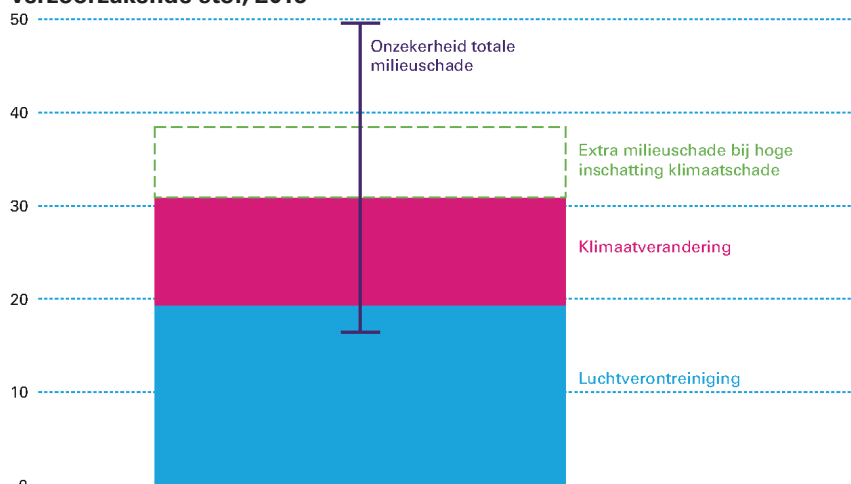
3.4 Natuurlijk kapitaal

Natuurlijk kapitaal is belangrijk voor welvaart en welzijn. Mens en economie zijn afhankelijk van de natuurlijke leefomgeving en de producten en diensten die deze levert. Iedereen profiteert van schoon water, schone lucht en een mooie natuur. Het is belangrijk om het natuurlijk kapitaal waarvan we afhankelijk zijn, voldoende beschikbaar te houden. Daarvoor is het met name van belang om ecosystemen intact te houden en de brede biodiversiteit (hier en elders) te herstellen. Ook voor de economische ontwikkeling is het belangrijk dat het goed gaat met ons natuurlijk kapitaal. We gebruiken natuurlijk kapitaal immers dagelijks in economische processen, zoals de grondstoffen die nodig zijn om goederen te produceren. En de schade als gevolg van de opwarming van de aarde kan leiden tot reële financiële effecten en verlies van (toekomstig) bbp. Zo zijn economie en natuurlijk kapitaal op verschillende manieren nauw met elkaar verbonden.

Schade aan ons natuurlijk kapitaal is niet (altijd) direct voelbaar in de portemonnee, toch is het welvaartsverlies reëel. Dit is te zien in een studie naar milieuschade van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL heeft hierin berekend wat het direct welvaartsverlies voor de huidige generatie is door milieuschade van emissies van schadelijke stoffen naar bodem, water en lucht. Deze schade drukt het PBL uit in geld op basis van milieuprijzen. Het gaat dan om allerlei vormen van schade, zoals verlies aan biodiversiteit, verlies aan productiviteit in de landbouw en gezondheidsschade voor de mens zoals ziektelast en vroegtijdige sterfte. Deze zogeheten monetarisering van milieuschade laat zien dat het welvaartsverlies 31 miljard euro bedraagt, zoals figuur 3.4.1 laat zien, en dat het voornamelijk wordt veroorzaakt door broeikasgassen en luchtverontreiniging. De schade loopt zelfs op tot 37 miljard euro als ook de milieuschade wordt meegenomen van Nederlandse consumenten en bedrijven in het buitenland, en als de schade wordt weggelaten die veroorzaakt wordt door buitenlanders in Nederland. Achter deze cijfers zitten echte, voelbare effecten. Luchtverontreiniging kan leiden tot bijvoorbeeld longklachten, hart- en vaatziekten en vroegtijdige sterfte. Zo heeft het RIVM berekend dat ongeveer 3,5 procent van de ziektelast veroorzaakt wordt door oorzaken uit het buitenmilieu.⁵⁹ Dat percentage correspondeert met ongeveer 11.900 vroegtijdige sterfgevallen en 800 miljoen euro aan directe zorgkosten per jaar.

⁵⁹ RIVM (2018). Volksgezondheid Toekomst Verkenning.

Figuur 3.4.1 Monetaire milieuschade in miljarden euro's per veroorzakende stof, 2015



Bron: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). *Monetaire Milieuschade in Nederland*

Het kabinet zet in op beperking van luchtverontreiniging met het Schone Lucht Akkoord. Met dit akkoord wil het kabinet in samenwerking met decentrale overheden in alle sectoren, een dalende trend bereiken van emissies naar de lucht. Het doel is om in 2030 50 procent gezondheidswinst te realiseren ten opzichte van 2016 (voor de gezondheidseffecten afkomstig van Nederlandse bronnen). Het kabinet heeft dit akkoord op hoofdlijnen gepresenteerd, waarbij gebruik is gemaakt van de analyses en bevindingen in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Luchtkwaliteit en de beleidsdoorlichting Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Om de gewenste doelen te bereiken, is het nodig dat de luchtkwaliteit in Nederland verbetert. Europees bronbeleid is daarvoor een belangrijke pijler; luchtkwaliteit houdt zich immers niet aan grenzen. Maar ook op nationaal, regionaal en stedelijk niveau kunnen maatregelen genomen worden. Deze moeten gericht zijn op het verbeteren van zowel de gemiddelde luchtkwaliteit in Nederland als het aanpakken van lokale knelpunten.

Klimaatbeleid en luchtkwaliteitsbeleid kunnen elkaar versterken. Met klimaatbeleid en luchtkwaliteitsbeleid zet het kabinet in op het beperken van milieuschade. Dat klimaatbeleid en luchtkwaliteitsbeleid elkaar ook kunnen versterken, blijkt uit het IBO Luchtkwaliteit. Klimaatbeleid heeft veel positieve neveneffecten op de luchtkwaliteit, omdat verminderde uitstoot van broeikasgassen vaak gepaard gaat met verminderde uitstoot van luchtverontreinigende stoffen zoals fijnstof en stikstofdioxide. Door het gebruik van fossiele brandstoffen te verminderen en door na te denken over de inrichting van de landbouw en veeteelt, kan naast een reductie van broeikasgas ook een schonere lucht worden bereikt.

De reductie van stikstofemissies is nodig. De Raad van State heeft het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ongeldig verklaard. Daardoor kunnen rijksprojecten, regionale projecten en private investeringen uitstel oplopen of niet doorgaan. De overheid werkt momenteel aan hervatting van vergunningverlening en een nieuwe aanpak stikstof.

Met het Klimaatakkoord wordt ingezet op een haalbare en betaalbare transitie. Het kabinet wil de directe kosten van klimaatbeleid voor de samenleving laag houden. Zo wordt de energietransitie haalbaar en betaalbaar. Het beleid is daarbij niet gericht op specifieke technieken ('picking winners'), maar op het doel: CO₂-reductie. Tussen en binnen sectoren zijn er kostenverschillen tussen de technieken waarop zij kunnen inzetten om CO₂ te reduceren. Het kabinet zet in op een kosteneffectief pad richting 2030. Dit is een belangrijk uitgangspunt geweest bij het bepalen van indicatieve opgaven voor de gesprekken over het Klimaatakkoord. In de doorrekening van het ontwerp van het Klimaatakkoord (OKA) brengt het PBL in beeld wat de nationale kosten zijn voor de verschillende sectoren. Hieruit blijkt dat, gegeven de reductieopgaven uit het OKA, de gemiddelde nationale kosten om de uitstoot te beperken het laagst zijn bij de sector mobiliteit, gevolgd door landbouw en landgebruik. Het PBL constateerde dat de jaarlijkse nationale meerkosten van de voorstellen van het OKA in 2030 1,6 tot 1,9 miljard euro bedragen, wat neerkomt op minder dan 0,5 procent van het bbp in 2030.

Tabel 3.4.1 Emissiereductie en nationale kosten op basis van ontwerp Klimaatakkoord (OKA)¹

	Bovengrens nationale kosten in miljoen euro	Gemiddelde nationale kosten per megaton emissiereductie in miljoen euro
Gebouwde omgeving	660	178
Mobiliteit	– 440	– 55
Landbouw en landgebruik	40	9
Industrie	430	31
Elektriciteit	1.190	57

¹ De bovenstaande tabel is gebaseerd op de bovengrens van de bandbreedte van de emissiereductie die het PBL inschat op basis van het ontwerp van het Klimaatakkoord (OKA). Het Klimaatakkoord wijkt af van het OKA en heeft zodoende ook invloed op de bovenstaande tabel.

Bron: eigen berekeningen op basis van doorrekening OKA van het PBL.

Beprijzen en normeren helpt om de kosten van de transitie beperkt te houden. Door de prijzen zo veel mogelijk in lijn te brengen met de maatschappelijke kosten en baten van producten, kunnen burgers en bedrijven worden gestimuleerd om te kiezen voor duurzame producten en productieprocessen. Het kabinet zet erop in dat de vervuiler meer gaat betalen. In de industrie wordt een CO₂-heffing ingevoerd die oploopt tot 125 – 150 euro per ton in 2030 en die gaat gelden over de te veel uitgestoten emissies. Ook gaat er een CO₂-minimumprijs gelden voor elektriciteitsproductie. In de energiebelasting vindt er een schuif plaats waardoor elektriciteit relatief goedkoper en gas relatief duurder wordt. Het kabinet neemt tegelijkertijd maatregelen die ervoor zorgen dat het belastingdeel van de energierekening voor een huishouden in 2020 daalt. Daarnaast wordt er een vliegbelasting geïntroduceerd. Hiermee wil het kabinet vliegen, dat zorgt voor veel CO₂-uitstoot, ontmoedigen. Tot slot dragen in het autodomain fiscale prikkels en Europese normen bij aan de reductie van emissies. Elektrisch rijden raakt steeds verder ingeburgerd. Mede daarom is op termijn een andere vormgeving van de autobelastingen noodzakelijk. Dit voorkomt dat een steeds kleinere groep de inkomsten opbrengt. Ook onder een nieuw stelsel moet iedereen die gebruikmaakt van infrastructuur in redelijkheid bijdragen aan de kosten. Betalen naar gebruik levert volgens het PBL potentieel een bijdrage aan minder files en uitstoot. Het kabinet zal daarom, voor de volgende kabinetsformatie, minstens drie varianten van betalen naar gebruik bij autorijden onderzoeken. Ook zal het daarbij voorbereidingen

schetsen en waar mogelijk of nodig deze voorbereidingen treffen. De invoering van het nieuwe stelsel wordt betrokken bij de al voorgenomen belastingherziening in 2025.

3.5 Sociaal kapitaal

Sociaal kapitaal is belangrijk voor het maatschappelijk welbevinden en de economische ontwikkeling. Sociaal kapitaal gaat onder andere over het maatschappelijk vertrouwen van mensen, en hun sociale relaties. Dat is belangrijk voor je levensgeluk; zo hangt een goed sociaal netwerk samen met meer tevredenheid en een grotere gezondheid.⁶⁰ In Nederland is het vertrouwen relatief hoog, maar zijn er ook nog veel mensen met weinig vertrouwen in maatschappelijke instituties. Voor vertrouwen is het van belang dat iedereen in Nederland kan meekomen.

Nederland kent relatief veel maatschappelijk vertrouwen, maar het kan beter. Maatschappelijk vertrouwen is op zichzelf van waarde. Het is aangenam om in een land te wonen waar je je medemens, de overheid en maatschappelijke organisaties kunt vertrouwen. Ook voor de welvaart is het belangrijk: landen met een hoge mate van maatschappelijk vertrouwen doen het economisch beter.⁶¹ Nederland lijkt op dat punt redelijk te scoren. Iets meer dan de helft van de ondervraagden heeft vertrouwen in het kabinet en Tweede Kamer, en twee derde is tevreden met het functioneren van de Nederlandse democratie. Ook vertrouwt ongeveer twee derde van de Nederlanders de rechtspraak en media. Enerzijds lijkt het beeld geruststellend; de trend lijkt redelijk stabiel, het vertrouwen in de politiek is de afgelopen jaren verbeterd⁶² en internationaal gezien hebben Nederlanders relatief veel vertrouwen in maatschappelijke instituties. Anderzijds laten de cijfers ook zien dat er een opgave ligt. Het gemiddelde rapportcijfer dat men aan de Haagse politiek geeft is namelijk niet hoog. Een grote groep is niet of minder positief. Dat geeft aan dat een deel van de bevolking zich onvoldoende gehoord voelt in de Nederlandse democratie.

Vertrouwen staat op gespannen voet met maatschappelijke scheidslijnen. Gemiddeld genomen gaat het op veel terreinen goed in Nederland. Veel mensen zijn tevreden met hun leven, de werkloosheid is laag, Nederland is veiliger geworden en het opleidingsniveau en de levensverwachting zijn (sterk) gestegen.⁶³ Ook de hoge kwaliteit van het Nederlandse zorgstelsel draagt bij aan het sociaal kapitaal. Onderliggend is er echter de terechte zorg over groeiende scheidslijnen tussen Nederlanders met wie het goed gaat, en groepen die meer moeite hebben om mee te komen in de maatschappij. Voor vertrouwen in de toekomst moet je ook vertrouwen hebben dat je de kans krijgt om volledig mee te doen in de samenleving en economie. Ongeacht je achtergrond en wat je van huis uit hebt meegekregen. Onder andere opleidingsniveau lijkt een belangrijke scheidslijn: mensen met een hogere opleiding kennen op veel aspecten een groter welzijn dan lager opgeleiden, zoals maatschappelijk vertrouwen, arbeid en inkomen, geluk en gezondheid.⁶⁴ Ook zien we dat demografische, economische en sociaal-culturele verschillen tussen gebieden in Nederland toenemen. Ruimtelijke scheidslijnen worden daardoor scherper.⁶⁵ Het is dus van belang dat iedereen in

⁶⁰ Putnam (2000). *Bowling Alone, the collapse and revival of American community*.

⁶¹ Bjørnskov (2012). *How Does Social Trust Affect Economic Growth?*, *Aarhus Economics Working Paper*.

⁶² SCP (2019). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 2019/2*.

⁶³ SCP (2018). *De sociale staat van Nederland 2018*.

⁶⁴ CBS (2019). *Monitor Brede Welvaart 2019*.

Nederland de kans heeft om mee te doen en praten in de maatschappij. Dit vraagt ook om een toekomstbestendig democratisch systeem. Het kabinet wil met een breed pakket aan maatregelen de modernisering van het parlementair stelsel ter hand nemen en de inhoudelijke vertegenwoordiging versterken.⁶⁶

Gelijke kansen zijn belangrijk, maar moeilijk te meten. Sociaal kapitaal en vertrouwen staan niet los van ongelijkheid. Te grote maatschappelijke verschillen kunnen ten koste gaan van de sociale cohesie en het vertrouwen in anderen. In discussies over ongelijkheid gaat het meestal over (on)gelijkheid van *uitkomsten*. Hoe zijn bijvoorbeeld inkomen en vermogen verdeeld? Dat is relevant, maar geeft geen goed beeld van de ongelijkheid van *kansen*. Want hebben alle Nederlanders een gelijke kans op maatschappelijk en economisch succes? Wanneer mensen met een minder welvarende achtergrond minder kans hebben op een goede opleiding of baan, heeft dat economische gevolgen. Menselijk kapitaal blijft onbenut als niet het talent of de motivatie van mensen bepaalt hoeveel succes ze hebben. Zo zijn er tekenen dat inkomensongelijkheid vooral een negatief effect heeft op economische groei in landen met een grote ongelijkheid van kansen⁶⁷. De uitdaging is echter dat kansen(on)gelijkheid moeilijk te meten is. Maatschappelijk succes hangt immers af van tal van factoren. En ook al zijn de kansen gelijk, er zullen altijd verschillen in uitkomsten blijven bestaan. Uitkomsten zijn immers ook afhankelijk van persoonlijke inzet en talent. Daarmee blijft er voor de overheid dus altijd een rol om maatschappelijke uitkomsten te beïnvloeden door middel van beleid.

Kansen(on)gelijkheid heeft veel verschillende oorzaken. Onderwijs is essentieel voor gelijke kansen. Wanneer kinderen van ouders met een lager opleidingsniveau of lager inkomen toegang hebben tot goed onderwijs, kunnen zij hun minder goede startpositie daarmee deels goedmaken. Zo kan onderwijs op jonge leeftijd (zie ook paragraaf 3.2) een goede basis bieden aan kinderen die risico lopen op onderwijsachterstanden. Maar onderwijs is niet alles. Je sociale kapitaal hangt ook sterk af van de opvoeding, het netwerk van je ouders en bijvoorbeeld de buurt waarin je opgroeit. Ook gezondheid doet ertoe: de gezondheid van lager opgeleiden is gemiddeld minder goed. Een slechte gezondheid kan een gevolg zijn van bijvoorbeeld minder kennis over gezond leven, maar heeft ook een effect op de mogelijkheden om mee te doen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Tot slot zorgt discriminatie op de arbeidsmarkt voor grotere verschillen. Wanneer de arbeidsmarkt minder toegankelijk is voor bepaalde groepen, kunnen zij zich minder goed ontwikkelen. Dat is een aandachtspunt: uit onderzoek blijkt dat veel Nederlanders discriminatie ervaren bij het zoeken van werk of op de werkvloer, bijvoorbeeld op grond van huidskleur, leeftijd of bij zwangerschap. Om ervoor te zorgen dat iedereen in Nederland een eerlijke kans heeft op de arbeidsmarkt, heeft het kabinet het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018 – 2021 in gang gezet.⁶⁸

De inkomensmobiliteit tussen generaties is licht gedaald. De inkomensmobiliteit tussen generaties laat zien in hoeverre de economische positie van kinderen afhangt van die van hun ouders. Het is daarmee een maatstaf van

⁶⁵ CBS & PBL (2016). Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen. PBL (2016). De verdeelde triomf: Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid. PBL (2017). Regionaal-economische groei in Nederland: een typologie van regio's.

⁶⁶ Kamerstukken 2019D27426, 26 juni 2019.

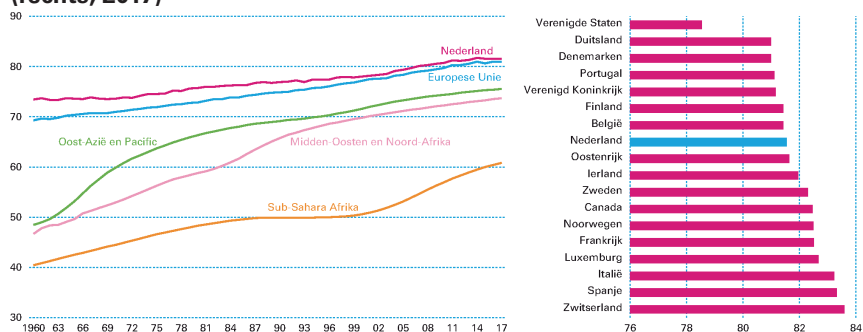
⁶⁷ IMF (2019). Inequality of Opportunity of Income and Economic Growth, *IMF Working Paper*.

⁶⁸ Kamerstukken 29544, nr. 834, 19 juni 2018.

gelijke kansen. Hoewel het moeilijk is om inkomensmobiliteit tussen generaties tussen landen te vergelijken, bleek uit eerder onderzoek dat deze in Nederland relatief hoog was.⁶⁹ In Nederland is over de periode 2005 – 2015 de absolute inkomensmobiliteit licht gedaald, al verdient nog steeds ongeveer de helft (49 procent) van de kinderen meer dan hun ouders. Over alle inkomensklassen is die (lichte) daling zichtbaar, maar kinderen van ouders met een laag inkomen maken nog steeds de grootste kans om meer te gaan verdienen dan hun ouders. Over het algemeen hangt de inkomenspositie van kinderen en ouders niet sterk samen. Tussen 2005 en 2015 weten echter minder kinderen uit de armste milieus de relatieve inkomenspositie van de ouders te overtreffen. Dat is te zien aan het aandeel kinderen van ouders uit de laagste 20 procent inkomens, dat zelf ook in de laagste inkomensgroep terecht komt: dit is gestegen van 27 naar 33 procent.⁷⁰ Een signaal dat de kansen juist aan de onderkant onder druk staan. Daarnaast blijkt dat kinderen van migranten gemiddeld minder goed terecht komen dan kinderen zonder migratieachtergrond, ook als je ze vergelijkt met ouders met hetzelfde inkomen of hetzelfde opleidingsniveau.⁷¹

De levensverwachting in Nederland is gestegen. Gezondheid is een groot goed: gezond zijn is van groot belang voor de kwaliteit van leven, en maakt het ook makkelijker om mee te doen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. De Nederlandse levensverwachting was historisch vrij hoog en is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Iemand die nu opgroeit, zal gemiddeld 82 jaar worden. Dat is ouder dan zijn of haar (groot)ouders. Hoewel de verschillen wereldwijd zijn afgenomen, worden Nederlanders gemiddeld nog steeds ouder dan veel andere wereldburgers. Zo blijkt uit figuur 3.5.1 dat de levensverwachting in Nederland en Europa ongeveer vijf jaar hoger ligt dan in Azië en Noord-Afrika. Vergeleken met andere westerse landen doet Nederland het echter iets minder dan gemiddeld. Hieruit blijkt dat er nog ruimte voor verbetering is.

Figuur 3.5.1 Levensverwachting door de tijd (links) en internationaal (rechts, 2017)



Bron: Wereldbank

Ook binnen Nederland zijn er grote verschillen in (gezonde)levensverwachting. Dat de levensverwachting in Nederland relatief hoog is, betekent niet dat dit voor iedereen geldt. Figuur 3.5.2 laat bijvoorbeeld zien dat vrouwen over het algemeen langer leven dan mannen. Het verschil tussen mannen en vrouwen neemt trouwens af, omdat de levensverwachting van mannen sneller stijgt dan die van vrouwen. De hoge levensverwachting van vrouwen

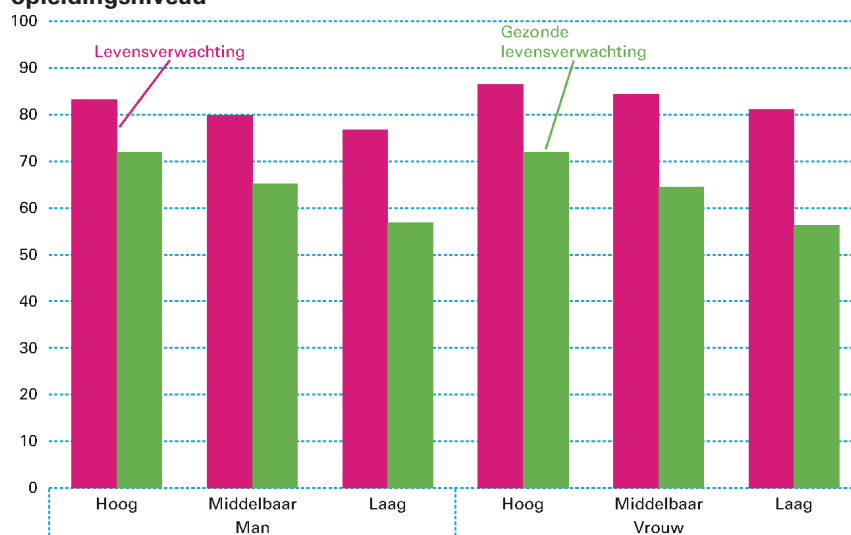
⁶⁹ CBS (2013). Sociaaleconomische trends, april 2013.

⁷⁰ Janssen, Schulenberg, Buitenhuis en Van Vuuren (2018). Kinderen overtreffen hun ouders minder vaak in inkomen, *ESB*.

⁷¹ CPB (2019). Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond, CPB Policy Brief.

is in de periode 1980-2000 teruggevallen, omdat met name in de jaren zeventig en tachtig veel meer vrouwen hebben gerookt. Dit heeft zelfs tientallen jaren later nog effect op de levensverwachting.⁷² Nog groter dan het verschil tussen man en vrouw is het verschil tussen laag- en hoogopgeleiden. Een hoogopgeleide leeft gemiddeld ongeveer vijf jaar langer dan een laagopgeleide. Als het gaat om gezond-ervaren jaren is het verschil zelfs bijna vijftien jaar. Dat is onder andere te verklaren door verschillen in leefstijl; laagopgeleiden roken gemiddeld vaker, eten minder gezond en kampen daardoor vaker met overgewicht. Roken, ongezond eten en overgewicht zijn de grootste oorzaken voor ziektelast in Nederland. Daarom heeft het kabinet een Nationaal Preventieakkoord⁷³ gesloten. Dit richt zich met name op het beïnvloeden van de levensstijl. Kinderen en jongeren moeten meer mogelijkheden krijgen om te bewegen, op jonge leeftijd niet in contact komen met roken en onder de achttien jaar geen alcohol drinken. Ook heeft het kabinet de tabaksaccijns verhoogd. Maar als de overheid grotere stappen wil nemen, is het onvermijdelijk om verdere prikkels in te bouwen om gedrag te veranderen. En daarmee dus gezonde keuzes aantrekkelijker te maken, of ongezonde keuzes minder aantrekkelijk te maken. Denk aan het duurder maken van ongezond eten, alcohol of tabak.

Figuur 3.5.2 Levensverwachting bij geboorte, naar geslacht en opleidingsniveau



Bron: CBS

⁷² CBS (2018). Levensverwachting stijgt minder hard in Nederland en EU.

⁷³ Nationaal Preventieakkoord (2019).

LIJST VAN GEBRUIKTE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Hieronder volgen verschillende termen met hun betekenis die zowel in de Miljoenennota 2019 of in die bijbehorende bijlagen worden gebruikt.

Beleidsmatige ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten

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

Brede Maatschappelijke Heroverwegingen

Een operatie die in opdracht van het kabinet is gegeven en begin 2020 zal resulteren in een serie rapporten met opties voor hervormingen, intensiveringen en ombuigingen.

Brede welvaart

Een manier om de welvaart te bepalen. Hierbij wordt naast bbp-gerelateerde indicatoren gebruik gemaakt van andere aspecten zoals gezondheid, onderwijs, milieu, veiligheid en vertrouwen.

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.

Collectieve lastendruk

Het percentage van het inkomen dat burgers moeten afstaan aan collectieve lasten.

Contractloon

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

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De economische en monetaire unie wordt gevormd door de lidstaten van de Europese Unie (EU) die de euro als officiële wisselkoers hanteren. In de EMU is de Europese Centrale Bank (ECB) verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid met als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit.

Eindejaarsmarge

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

EMU-saldo

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

EMU-schuld(-quote)

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheden, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip. Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product (bbp).

Financiële interventies

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

Gemeentefonds

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

Houdbaarheidssaldo

Een berekening van het CPB dat weergeeft hoe toekomstbestendig het huidige beleid van de overheid is. Beleid is houdbaar wanneer toekomstige generaties net zoveel profijt van de overheid hebben als huidige generaties.

Intensiveringen

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.

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

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

Lastenverlichting (en -verzwaring)

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

Onderuitputting

De situatie dat er in een kalenderjaar minder geld wordt uitgegeven dan daarvoor was begroot.

Provinciefonds

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

Recessie

Het Centraal Planbureau hanteert de definitie dat Nederland zich in een recessie bevindt als er twee of meer opeenvolgende kwartalen economische krimp is.

Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)

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

Risicoregelingen

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

Schokproef

Een analyse van de ontwikkeling van het begrotingsaldo en de overheids-schuld in extreme economische omstandigheden.

Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

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

Structureel saldo

Het structureel saldo is het feitelijke overheidstekort, geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en eenmalige budgettaire baten en kosten, de zogenoemde one-offs. In de preventieve arm van het SGP moet het structureel saldo voldoen aan de middellangetermijndoelstelling.

Trendmatig begrotingsbeleid

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

Uitgavenplafond

Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven minus de niet-belastingontvangsten) voor de gehele kabinetsperiode zijn vastgelegd. Het totaalplafond is onderverdeeld in drie deelplafonds: plafond Rijksbegroting, plafond Sociale Zekerheid en plafond Zorg.

Verticale Toelichting

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

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN HUN BETEKENIS

Afkortingen	
ACM	Autoriteit Consument & Markt
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AOW	Algemene Ouderdomswet
ATAD	Anti Tax Avoidance Directive
BBP	Bruto Binnenlands Product
BTW	Bruto Toegevoegde Waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EMU	Europese Monetaire Unie
ETS	Emissions Trading System
EU	Europese Unie
IB	Inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek Deeltijd
IMVO	Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
LTV	Loan-to-value
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MTO	Medium Term Objective
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OKA	Ontwerp Klimaatakkoord
PAS	Programma Aanpak Stikstof
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
R&D	Research & Development
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RVU	Regeling voor Vervroegde Uittredingen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDE	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie
SDG	Sustainable Development Goals
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UVW	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VK	Verenigd Koninkrijk
VPB	Vennootschapsbelasting
VVE	Vroeg- en voorschoolse educatie
WAB	Wet Arbeidsmarkt in Balans
WTO	Wereldhandelsorganisatie
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel