

---

Vergaderjaar 2015–2016

---

**34 300**

**Nr. 1**

**NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN**  
15 september 2015

## Inkomsten centrale overheid

### Indirecte belastingen (subtotaal)

Invoerrechten	3,2
Omzetbelasting	46,7
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1,4
Accijnzen	11,3
Overdrachts- en assurantiebelasting	4,5
Motorrijtuigenbelasting	4,1
Belastingen op een milieugrondslag	4,7
Verhuurdersheffing	1,6
Bankbelasting	0,5
Overig	0,4

### Directe belastingen (subtotaal)

Loon- en inkomensbelasting	48,5
Vennootschapsbelasting	16,1
Dividendbelasting	3,1
Schenk- en erfbelasting	1,7
Overig	0,7

### Premies volksverzekeringen

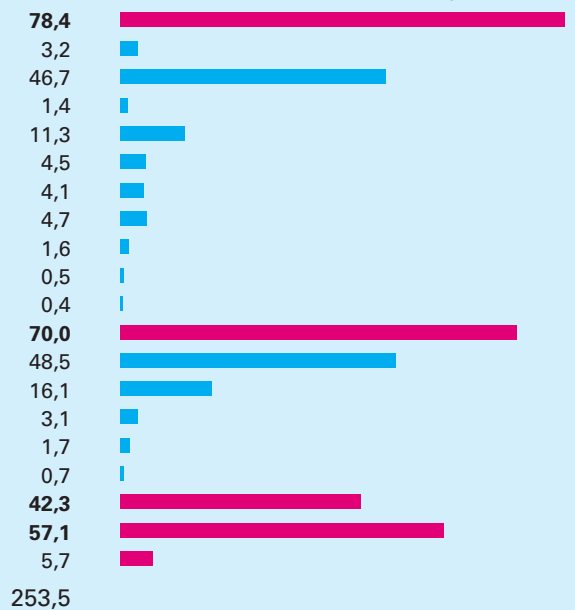
### Premies werknemersverzekeringen

### Gasbaten\*

### Totaal

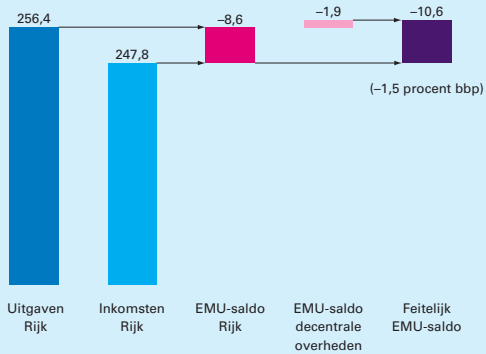
2016

(in miljarden euro)

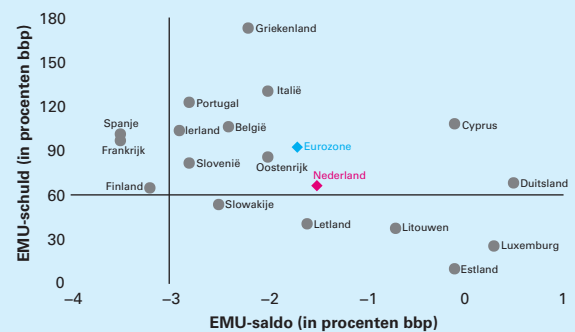


\* De gasbaten zijn aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van deze Miljoenennota zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belasting-ontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 247,8 miljard euro (253,5 miljard euro minus 5,7 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 256,4 miljard euro (262,1 miljard euro minus 5,7 miljard euro).

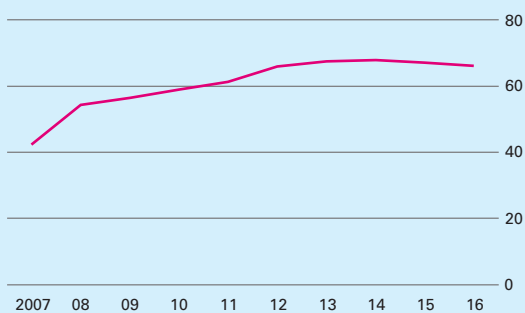
### Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2016



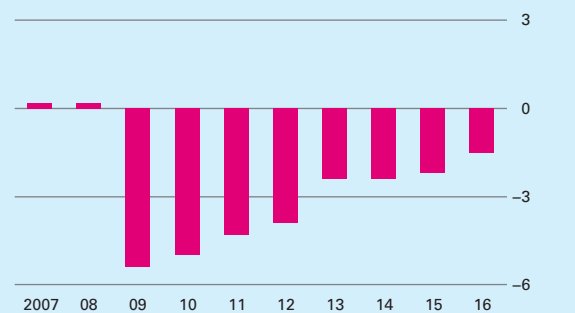
### EMU-saldo en EMU-schuld eurogebied



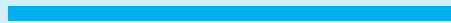
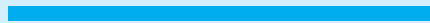
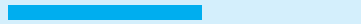
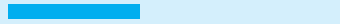









### EMU-schuld (in procenten bbp)



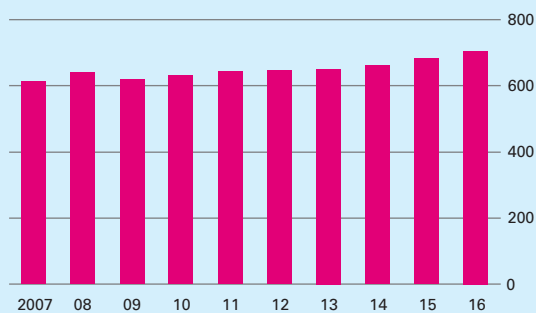
### EMU-saldo (in procenten bbp)



## Uitgaven centrale overheid

	2016	(in miljarden euro)
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	78,1	
Zorg	74,6	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	34,0	
Gemeente- en Provinciefonds en BTW-compensatiefonds	23,2	
Veiligheid en Justitie	9,9	
Buitenlandse Zaken / Internationale Samenwerking	9,9	
Infrastructuur en Milieu	8,1	
Rentelasten	7,8	
Defensie	7,5	
Economische Zaken	4,4	
Wonen en Rijksdienst	3,1	
Financiën	1,2	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0,8	
Overig	-0,4	
<b>Totaal</b>	<b>262,1</b>	

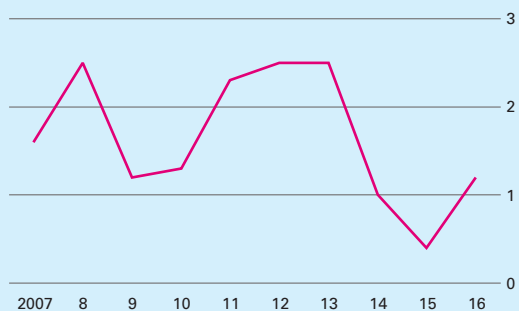
Waarde bbp (in miljarden euro)



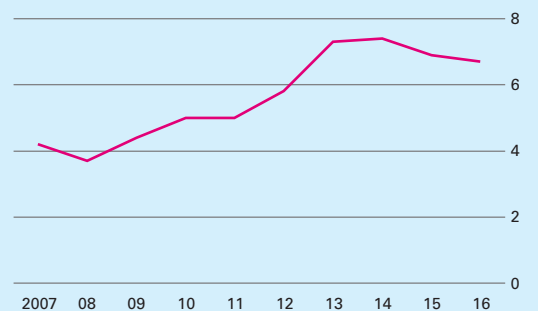
Volumegroei bbp (in procenten)



Inflatie (consumentenprijsindex, in procenten)



Werkloosheid (internationale definitie, niveau in procenten)





# Inhoudsopgave Miljoenennota 2016

	Blz.
<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1. Breed gedragen herstel</b>	<b>11</b>
1.1 Inleiding	11
1.2 Economische ontwikkelingen	14
1.3 Hoofdpunten van het fiscale beleid	20
1.4 Beleid ten aanzien van de eurozone	25
1.5 Overheidsfinanciën	30
<b>2. Hervormen als continue opdracht</b>	<b>35</b>
2.1 Inleiding	35
2.2 Een toekomstbestendig pensioenstelsel	36
2.3 Een vraaggerichte en efficiënte woningmarkt	39
2.4 Richting een solide en dienstbare bankensector	42
2.5 Het belang van goed fiscaal beleid voor het Nederlandse vestigingsklimaat	46
2.6 Gelijke kansen	48
<b>3. Het budgettair beleid</b>	<b>53</b>
3.1 Inleiding	53
3.2 Overheidsfinanciën in 2016	54
3.3 Eisen Stabiliteits- en Groeipact	61
3.4 Ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven	67
3.5 Kadertoetsen	77
<b>4. Risicoanalyse en -beleid</b>	<b>87</b>
4.1 Inleiding	87
4.2 Ontwikkeling van uitstaande garanties, achterborgstellingen en leningen	90
4.3 Cyberveiligheid	95
4.4 Risico's bij de belastingheffing	97
4.5 Financiering van de staatsschuld	100
<b>Lijst van gebruikte termen en hun betekenis</b>	<b>103</b>
<b>Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis</b>	<b>110</b>
<b>Trefwoordenregister</b>	<b>113</b>



# Voorwoord

## Voorwoord

Minister van Financiën Pieter Lief tinck wilde in 1946 de Rijksbegroting en Miljoenennota in stijl aan de Tweede Kamer aanbieden. Maar zoals het een minister van Financiën betaamt, wilde hij daarvoor niet te veel geld uitgeven. Daarom stuurde hij een ambtenaar op pad om een koffertje te kopen. Het werd uiteindelijk een koffer van een paar gulden bij leerhandel Van de Broek in Den Haag. Het opschrift werd er met gouden letters op aangebracht.

Het koffertje van Lief tinck bood sindsdien onderdak aan een groot aantal Miljoenennota's en was getuige van de wederopbouw. Het werd het symbool van verstandig begroten, maar ook van vernieuwde voorspoed. Ik vind het daarom een passend eerbetoon het originele koffertje van Lief tinck uit het museum te halen en de Miljoenennota hierin aan de Tweede Kamer aan te bieden. Nederland heeft zich ontworsteld aan de crisis. Na een moeilijke periode waarin Nederland langzamer uit een diep dal klom dan sommige buurlanden, groeit de economie nu harder dan verwacht. Het herstel is overal zichtbaar, bij de export, de investeringen en de consumentenbestedingen. Het vertrouwen lijkt terug.

Toch moeten we voorzichtig zijn. De werkloosheid is nog te hoog en daalt te langzaam. Daarnaast heeft de Nederlandse economie niet genoeg ruimte om te groeien. Het kabinet verlaagt daarom de belasting op arbeid en gaat door met de hervormingen. Zo stimuleert het kabinet de koopkracht, de werkgelegenheid en het groeipotentieel van de Nederlandse economie. Zo houden we vast aan het beleid dat het kabinet sinds 2012 heeft ingezet: eerlijk delen, hervormen om de economie te laten groeien en – in de geest van Lief tinck – de overheidsfinanciën op orde brengen.

Minister van Financiën,  
Jeroen Dijsselbloem





# Samenvatting

## **Beter dan verwacht, maar niet goed genoeg**

**Het gaat met de Nederlandse economie beter dan verwacht, maar niet goed genoeg. De groei geeft reden voor optimisme, maar Nederland heeft nog steeds een te hoge werkloosheid die te langzaam daalt en te weinig ruimte om te groeien. Het kabinet verlaagt daarom structureel de lasten op arbeid, brengt de koopkracht in balans en gaat door met de ingezette hervormingen.**

Dit jaar groeit de Nederlandse economie met 2,0 procent; in 2016 met 2,4 procent. Daarmee is het bruto binnenlands product (bbp) weer terug op het niveau van voor de crisis. Naast de export en de investeringen groeien de consumentenbestedingen dit jaar. Nederlanders hebben er vertrouwen in en geven weer geld uit. Dat is ook zichtbaar op de huizenmarkt, die aan een inhaalslag is begonnen.

Het economisch herstel heeft daarnaast een positief effect op de overheidsfinanciën. De belastinginkomsten gaan omhoog en het tekort neemt af. De hervormingen en besparingen die het kabinet heeft doorgevoerd, hebben hier ook aan bijgedragen. Dit jaar is het tekort 2,2 procent van het bbp. Volgend jaar 1,5 procent.

De afgelopen jaren heeft het kabinet veel noodzakelijke maatregelen genomen om de overheidsfinanciën op orde te brengen en de economie te versterken. Hierdoor staat Nederland er nu veel beter voor. De maatregelen hebben echter veel offers gevraagd van de mensen die ermee te maken kregen. Nu de economie verbetert, wil het kabinet dat Nederlanders dit ook merken. Daarom verlaagt het kabinet de lasten op arbeid met vijf miljard euro. Dat is goed voor werkenden en het wordt voor werkgevers goedkoper mensen aan te nemen. Daarnaast repareert het kabinet de koopkracht met specifieke maatregelen, zodat alle groepen kunnen profiteren van de verbeterende economie.

Daarnaast verbetert het verlichten van de lasten op arbeid, die in Nederland relatief hoog zijn, het functioneren van de arbeidsmarkt en krijgt de Nederlandse economie de ruimte om meer te groeien dan het gemiddelde van anderhalf procent dat het CPB voor de komende jaren heeft voorspeld.

Het kabinet houdt uiteraard rekening met risico's. De crisis in Griekenland en de afkoeling van de Chinese economie toonden dit jaar al dat omstandigheden plotsklaps kunnen veranderen. We zullen ook buffers moeten opbouwen voor slechtere tijden. Uit de Schokproef Overheidsfinanciën bleek vorig jaar dat het terugdringen van de staatsschuld verstandig is. De overheid kan zo ook in de toekomst tijdens slechte tijden zo nodig klappen opvangen. De verwachte daling van de EMU-schuld in 2016 tot 66,2 procent van het bbp is daarom een eerste stap.

## *Samenvatting*

Het kabinet heeft de afgelopen jaren veel hervormingen doorgevoerd. Deze waren gericht op het versterken van de economie en het behoud van de welvaartsstaat. Voor een groot deel zijn de hervormingsplannen door de Eerste en Tweede Kamer beoordeeld en tot wetten gemaakt. Regels voor werken, wonen en leren zijn aan de eisen van onze tijd aangepast. De wildgroei aan regels voor bouwen in de openbare ruimte is gesnoeid. De langdurige zorg is herzien om goede zorg in de toekomst mogelijk te houden. Het toezicht op de financiële sector is verscherpt en het kabinet heeft een akkoord gesloten het energiebeleid duurzamer te maken en de Nederlandse economie tegelijkertijd te versterken. En we hebben de eerste stappen gezet naar gemoderniseerde pensioenen. Maar hervormen is meer dan wetgeving. We zitten nu in de cruciale fase van de uitvoering. Om de beoogde resultaten op de lange termijn te boeken, moet ook de werkwijze worden aangepast. De instanties die het werk uitvoeren moeten omschakelen naar nieuwe taken. Daarnaast moeten mensen de kans krijgen zich aan te passen aan de nieuwe regels.

Tegelijkertijd mag het denken over het Nederland van de toekomst niet stilstaan. We moeten alert blijven zodat de Nederlandse economie in de toekomst ook de ruimte krijgt om te groeien. Ook de houdbaarheid van onze voorzieningen verdient blijvende aandacht. Dit voorkomt dat opnieuw achterstallig onderhoud ontstaat, wat in de toekomst tot pijnlijke ingrepen kan leiden. Zo blijft het kabinet zich inzetten voor duurzame groei, eerlijk delen en gezonde overheidsfinanciën.

# 1 Breed gedragen herstel

## 1.1 Inleiding

**De sterker dan tot nu toe verwachte economische groei geeft reden tot optimisme.** Het economische herstel dat vorig jaar is ingezet, zet met kracht door. Hierdoor bereikt het Nederlandse bbp in 2015 het niveau van voor de crisis. Gesteund door gunstige externe ontwikkelingen betalen de inspanningen, die Nederland de afgelopen jaren heeft geleverd om de economie en de begroting te versterken, zich uit. Belangrijk hierbij is dat de economische groei niet alleen meer wordt gedragen door de export; ook bedrijfsinvesteringen en consumentenbestedingen dragen bij. Dit is een teken dat het vertrouwen in de economie terugkeert. Het herstel is ook duidelijk zichtbaar in de eurozone, waarin de voornaamste handelspartners van Nederland zich bevinden. Een ander positief teken is de opleving van de huizenmarkt, waar transacties en prijzen toenemen. Dit geeft wat meer lucht aan huishoudens met een hypotheek die «onder water» staat. Door de economische groei nemen belastinginkomsten toe, waardoor de overheidsfinanciën verbeteren.

**Het kabinet kiest ervoor om een deel van de verbetering van het EMU-saldo in te zetten om de lasten op arbeid met 5 miljard euro gericht te verlagen.** Hiervoor heeft het kabinet twee redenen. Allereerst is op de korte termijn de werkloosheid nog steeds te hoog en daalt deze te langzaam. De aangekondigde lastenverlaging zal, samen met de verwachte loonstijgingen, op de korte termijn bijdragen aan een stijging van de koopkracht van werkenden. Dit bevordert het herstel van de consumentenbestedingen verder en geeft zo een extra impuls aan de economie en werkgelegenheid. Binnen het pakket heeft het kabinet de nodige aanpassingen gedaan om ervoor te zorgen dat alle groepen kunnen profiteren van de aantrekkende economie. Ten tweede draagt de lastenverlichting op de middellange termijn structureel bij aan meer werkgelegenheid. Zo is een deel van de lastenverlichting op arbeid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt om de arbeidsparticipatie structureel te laten stijgen. Hiermee beoogt het kabinet het groeipotentieel van de Nederlandse economie te verhogen. Daarnaast maakt het kabinet middelen vrij binnen de begroting voor enkele maatschappelijke prioriteiten, zoals versterking van de krijgsmacht, verpleeghuizen, opvang voor peuters, kraamverlof voor partners, de arbeidsvoorwaarden voor de publieke sector, de veiligheid rond gaswinning en migratie. Box 1.1.1 geeft de belangrijkste punten uit de begroting weer.

**Hervormingen blijven belangrijk om duurzame groei te bevorderen en de overheidsfinanciën blijvend op orde te brengen.** Het kabinet heeft hiertoe de afgelopen jaren al veel maatregelen genomen (zie voor een overzicht box 1.5.1). De parlementaire besluitvorming hierover is inmiddels voor een groot deel afgerond. Bij veel van deze hervormingen is de uitvoering pas net begonnen. Het kabinet ziet erop toe dat dit zorgvuldig gebeurt, met aandacht voor de gevolgen die burgers, bedrijven en instellingen van het nieuwe beleid ervaren. Waar dat nodig bleek, heeft het kabinet maatregelen genomen om negatieve gevolgen te verzachten. Het kabinet ziet hervormen als een continu proces van aanpassen aan

veranderende omstandigheden. Deze hervormingen versterken de concurrentiekracht van Nederland en waarborgen de houdbaarheid van sociale voorzieningen. Bovendien voorkomt het kabinet dat opnieuw achterstallig onderhoud ontstaat, dat kan leiden tot pijnlijke maatregelen in de toekomst. Om te zorgen dat het denken niet stil staat, gaat hoofdstuk 2 van deze Miljoenennota nader in op mogelijke toekomstige uitdagingen. Ook in Europees verband blijft het kabinet zich inzetten voor structurele hervormingen met als uiteindelijke doel het versterken van de gehele eurozone.

**Het kabinet is zich ervan bewust dat er, ondanks de positieve ontwikkelingen, punten van zorg blijven bestaan in de Nederlandse economie.** De economische groei is kwetsbaar vanwege de onzekere internationale ontwikkelingen, waar Nederland in sterke mate van afhankelijk is. Een deel van de groei komt bovendien voor rekening van factoren die mogelijk tijdelijk van aard zijn, zoals de lage rente, de lagere waarde van de euro en de gedaalde olieprijs. Ook blijft de schokbestendigheid van de economie en de overheidsfinanciën aandacht vragen. Zowel bij de overheid als bij huishoudens zijn de gevolgen van de crisis nog merkbaar; het herstellen van buffers is een proces van de lange adem.

### **Box 1.1.1 Belangrijkste punten begroting 2016**

#### *Verlaging van de lasten op arbeid*

Het kabinet verlaagt de lasten op arbeid met 5 miljard euro structureel. Deze lastenverlichting bestaat uit de volgende onderdelen:

- Een forse intensivering van de arbeidskorting voor inkomens tot ongeveer 50.000 euro met maximaal 700 euro (totaal budgettair beslag: 2,6 miljard euro).
- Een verlaging van de tarieven in de tweede en derde belasting-schijf met circa 2 procentpunt (budgettair beslag: 2,6 miljard euro).
- Een verhoging van het aangrijpingspunt van het toptarief (budgettair beslag: 0,8 miljard euro). Hierdoor gaan mensen vanaf een hoger inkomen het tarief van 52 procent betalen. Hiermee wordt het aangrijpingspunt van het toptarief meer vergelijkbaar met wat in andere landen gebruikelijk is.
- Een impuls in de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) van 0,3 miljard euro en een verhoging van de kinderopvangtoeslag van eveneens 0,3 miljard euro om de arbeidsparticipatie van werkende ouders met jonge kinderen te bevorderen.
- Een lage-inkomensvoordeel (LIV) om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken mensen met lage inkomens aan te nemen (budgettair beslag: 0,5 miljard euro).
- Medefinanciering van deze maatregelen door een volledige afbouw van de algemene heffingskorting (opbrengst van 2,1 miljard euro).

#### *Defensie*

Het kabinet investeert in het versterken van de basisgereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht. Daarmee kan Nederland op korte termijn bijvoorbeeld een tastbare bijdrage leveren aan het *Readiness Action Plan* van de NAVO en als onderdeel daarvan de snel inzetbare nieuwe flitsmacht van de NAVO (VJTF). Ook wordt extra geïnvesteerd in materieel ten gunste van de slagkracht en wordt de internationale samenwerking verder verdiept. In totaal maakt het kabinet voor deze prioriteiten structureel 345 miljoen euro vrij. Hiermee levert Nederland zijn aandeel aan geopolitieke stabiliteit.

*Missies*

De uitgaven aan crisisbeheersingsoperaties worden structureel met 60 miljoen euro verhoogd.

*Kwaliteit van leven in instellingen*

De kwaliteit van leven voor mensen in verpleeghuizen wordt verhoogd. In totaal is hier 210 miljoen euro structureel beschikbaar voor. Er komt tijd beschikbaar voor persoonlijke aandacht en dagactiviteiten zoals het maken van een wandeling of het doen van boodschappen. Verpleeghuizen krijgen daarnaast middelen om de kwaliteit te verhogen.

*Opvang voor alle peuters en kraamverlof*

Gemeenten krijgen meer ruimte om aan alle peuters in Nederland de mogelijkheid van opvang te bieden. Dit voorschoolse aanbod zorgt voor een gelijkere startpositie op de basisschool en gaat segregatie tegen. Daarnaast wordt het kraamverlof voor partners uitgebreid van twee naar vijf dagen. Dit zorgt voor betrokkenheid van beide ouders in de eerste dagen na de geboorte van hun kind. Voor deze prioriteiten is in totaal 135 miljoen euro structureel beschikbaar.

*Arbeidsvoorwaarden (cao's)*

Verder heeft de overheid een loonovereenkomst gesloten voor de publieke sector, waar onder meer rijksambtenaren, de politie, onderwijzers en de krijgsmacht onder vallen. Hierin is afgesproken dat de lonen – oplopend – in 2015 en 2016 maximaal structureel 5,05 procent stijgen, met daarbij een eenmalige uitkering van 500 euro in 2015. Hiertoe is in 2015 470 miljoen euro, oplopend naar 1,3 miljard euro, structureel beschikbaar gesteld. De partijen hebben hiermee bewust gekozen voor loonstijging nu en daarmee koopkrachtverbetering.

*Veiligheid rond gaswinning*

De veiligheid rond gaswinning is een grote zorg voor de bewoners in Groningen en voor het kabinet. Daarom is de gaswinning uit het Groningenveld verlaagd van 42,5 miljard m<sup>3</sup> in 2014 naar 30 miljard m<sup>3</sup> in 2015. Dit wordt aangevuld met 3 miljard m<sup>3</sup>, die eenmalig extra beschikbaar is uit de berging Norg, waarmee de totale gasverkoop op 33 miljard m<sup>3</sup> uitkomt. Oorspronkelijk was een gasverkoop van 39,4 miljard m<sup>3</sup> gepland. Tegen de nu geldende marktprijs betekent de verlaging van ruim 6 miljard m<sup>3</sup> een daling van de overheidsinkomsten van 1,1 miljard euro in 2015.

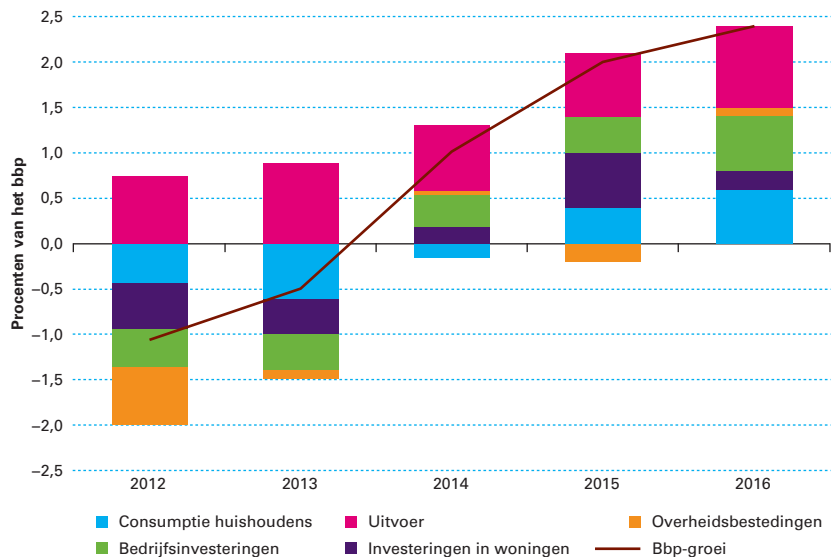
*Migratie*

Het huidige migratievraagstuk heeft ertoe geleid dat het kabinet een ministeriële commissie migratie heeft ingesteld, die kijkt naar de opvang in de regio, voorstellen inventariseert die bijdragen aan een evenwichtig EU-beleid en een snelle en zorgvuldige opvang in Nederland waarborgt. Om vluchtelingen bescherming te bieden in het eerste veilige land dat ze tegenkomen op hun vlucht stelt het kabinet 110 miljoen euro beschikbaar voor opvang in de regio. Binnen Europa wil Nederland de opvang in de regio bestendigen op langere termijn en op korte termijn meewerken aan de noodzakelijke opvang van de huidige vluchtelingenstroom conform de voorstellen van de Europese Commissie.

## 1.2 Economische ontwikkelingen

**De Nederlandse economie groeit sterker dan verwacht.** Voor 2015 raamt het CPB een groei van 2,0 procent, oplopend tot 2,4 procent in 2016. De groeicijfers zijn beter dan verwacht in de vorige Miljoenennota doordat de binnenlandse bestedingen sterker zijn toegenomen. De kracht van het herstel blijkt uit het feit dat alle onderdelen van de economie positief bijdragen aan de groeicijfers (zie figuur 1.2.1). De consumentenvertrouwendicator van het CBS steeg in juni tot het hoogste niveau in bijna acht jaar. Het toenemende vertrouwen hangt onder andere samen met de afname van de werkloosheid en de stijgende huizenprijzen. De huizenprijzen stegen 0,9 procent in 2014 en ook tot juni 2015 namen deze onafgebroken toe. Als gevolg van dit toenemende vertrouwen en het hogere beschikbare inkomen stijgen de consumentenbestedingen in 2015 verder. Hetzelfde beeld is te zien bij ondernemers in de industrie. Het producentenvertrouwen stond in juni op het hoogste punt in ruim vier jaar tijd. Dit uit zich in de investeringen, waarvan de groei van 2,7 procent in 2014 versnelt tot 6,5 procent in 2015.

**Figuur 1.2.1: Alle sectoren dragen bij aan economische groei**



Bron: CPB (2015). «Macro Economische Verkenning 2016».

**De export blijft een belangrijke drijvende kracht achter het herstel.** Stabiliteit en groei in de eurozone, waarin de belangrijkste handelspartners van Nederland zich bevinden, dragen hier in hoge mate aan bij (zie paragraaf 1.4). De uitvoer wordt verder ondersteund door de waardedaling van de euro. Hierdoor zijn Nederlandse exportproducten goedkoper geworden ten opzichte van producten van buiten de eurozone. De economische groei in de VS stimuleert bovendien de vraag naar Nederlandse (en Europese) producten. Een bijkomend voordeel is de daling van de olieprijs sinds eind vorig jaar. Dit verlaagt kosten voor de industrie en de logistiek en verbetert de koopkracht. De relevante wereldhandel<sup>1</sup> groeit met 2,8 procent in 2015. Dit is een lager tempo dan in 2014.<sup>2</sup> In 2016 versnelt de groei van de relevante wereldhandel naar verwachting weer tot 5,4 procent. Het sterker dan verwachte herstel in de

<sup>1</sup> De relevante wereldhandel wordt berekend als de naar exporttaandeel gewogen groei van de invoervolumes van de handelspartners van Nederland (CPB).

<sup>2</sup> CPB (2015). «Macro Economische Verkenning 2016».

eurozone en de economische groei in de VS compenseren de iets tegenvallende groei in de rest van de wereld. De ontwikkelingen uit de wereldeconomie gaan echter wel gepaard met neerwaartse risico's. Box 1.2.1 gaat verder in op de risico's waaraan Nederland blootstaat vanuit de wereldeconomie.

### **Box 1.2.1 Risico's vanuit de wereldeconomie**

#### *Afbouw van het ruime monetaire beleid in de VS*

De Federal Reserve (Fed, het stelsel van centrale banken in de VS) is voornemens de beleidsrente in de VS de komende maanden voor het eerst in negen jaar te verhogen. Nu de Amerikaanse economie stevig groeit en werkloosheid afneemt, is dit consistent met het beleid van de centrale bank. Een hogere beleidsrente dempt de groei van de economie en remt zo de opbouw van zeepbellen. De verwachting is dat dit leidt tot een hogere dollarkoers. Om onrust op markten te vermijden heeft de Fed de afgelopen twee jaar veel aandacht besteed aan heldere communicatie over het beleid op de middellange termijn. Toch is niet uit te sluiten dat de beleidswijziging onvoorspelbare effecten heeft. Een sneller dan verwachte stijging van de beleidsrentes kan leiden tot forse stijgingen in langetermijnrentes en een snelle daling van activaprijzen. Belangrijk is ook de vraag hoe opkomende economieën de verwachte rentestijging en de sterkere dollar zullen weerstaan. Aan de ene kant is een hogere beleidsrente een teken van een sterke Amerikaanse economie, wat extra exportmogelijkheden biedt. Aan de andere kant kan een hogere dollarkoers gepaard gaan met schulden crises als de schuld van een land in dollars genoteerd staat.

#### *Een lagere olieprijs: positieve maar onzekere effecten*

De olieprijs ligt circa 60 procent lager dan een jaar geleden. Een lagere olieprijs is in principe gunstig voor de wereldeconomie. Het IMF voorziet een positieve invloed van 0,5 procentpunt op de groei van de wereldeconomie in het komende jaar.<sup>3</sup> Er zijn echter grote onzekerheden over het uiteindelijke effect. Zo kan de daling van de olieprijs tijdelijk blijken te zijn. Ook kunnen olie-exporterende landen met beperkte buffers in de financiële problemen komen.<sup>4</sup> Dit kan vervolgens tot onrust op financiële markten leiden.

#### *Afkoeling in China*

Sinds enkele jaren valt de groei in China sterk terug. Waar twee decennia lang de gemiddelde groei bijna 10 procent was, raamt het IMF inmiddels voor 2016 nog 6,3 procent groei. De groei is de afgelopen jaren te veel gebaseerd geweest op kredietgedreven investeringen in vastgoed. De groeivertraging gaat gepaard met een flinke correctie op Chinese beurskoersen: de beurs van Shanghai was begin september met een kleine 40 procent gedaald ten opzichte van het hoogtepunt op 12 juni. Doordat China inmiddels de tweede economie van de wereld is, wordt een eventuele harde landing overal gevoeld. Een kleine open economie als Nederland kan meer dan gemiddeld last krijgen van een Chinese groeivertraging.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> IMF (2015). «World Economic Outlook: Uneven Growth: Short- and Long-Term Factors».

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Gebaseerd op onderzoek van OESO naar het effect van groeivertraging in opkomende economieën op economieën van OESO landen. Zie Ollivaud, Rusticelli en Schwellnus (2014). «Would a Growth Slowdown in Emerging Markets Spill Over to High-income Countries? A Quantitative Assessment», OECD Working Paper, 06/2014.



### *Geopolitieke ontwikkelingen*

In Oekraïne is het bestand tussen de strijdende partijen fragiel en kan het conflict opnieuw oplaaien. Maar ook de situatie in delen van Afrika en het Midden-Oosten is zorgelijk. Door de ontwikkelingen in deze regio's kunnen spanningen toenemen en het financiële verkeer en handelsverkeer worden onderbroken. Met name op energie- en grondstoffenmarkten zijn forse prijsbewegingen denkbaar. Directe financiële relaties zijn beperkt, maar spanningen kunnen ertoe leiden dat beleggers zich meer risicomijdend gaan gedragen. Risicovolle investeringen – zoals aandelen en beleggingen in opkomende economieën – nemen dan in waarde af. De economische effecten van de verslechterde relatie met Rusland zijn voor de eurozone als geheel vooralsnog beperkt gebleven. Daarentegen is de Russische economie als gevolg van sancties en lage olieprijsen flink gekrompen. OESO-berekeningen laten zien dat 10 procent minder import door Rusland slechts een marginaal effect heeft op groei in de eurozone, omdat export naar de regio beperkt is.<sup>6</sup> Naast de mogelijke financiële gevolgen en handelsgevolgen vergroot oplopende spanning tussen Rusland en het Westen de onzekerheid bij bedrijven en consumenten. Deze toenemende onzekerheid kan de gevolgen van een handelsboycot overtreffen, doordat de bestedingen van consumenten en bedrijven in westerse landen onder druk komen te staan.<sup>7</sup>

### *Positieve risico's*

Naast de genoemde risico's zijn er ook factoren die positief kunnen bijdragen aan de wereldeconomie. Een voorbeeld hiervan is het herstel in de eurozone, dat verder wordt toegelicht in paragraaf 1.4. Daarnaast bieden de betere relaties met Cuba en Iran een tegenwicht aan de geopolitieke spanningen elders in de wereld. Op termijn kunnen regionale handelsakkoorden die momenteel in onderhandeling zijn verder bijdragen aan regionale integratie en groei. Voorbeelden hiervan zijn TTIP, waarover de EU en de VS momenteel onderhandelen, en TPP, dat vrijhandel in het Pacifisch gebied moet bevorderen.

**De inflatie blijft laag, maar vertoont een stijgende lijn.** De inflatie<sup>8</sup> lag in 2014 op 0,3 procent en stijgt in 2015 naar verwachting naar 0,5 procent. De inflatie blijft wel op een lager niveau dan in het verleden gebruikelijk was. Dit wordt deels verklaard door de gedaalde olieprijs. De komende tijd neemt de inflatie door het economisch herstel naar verwachting verder toe tot 1,1 procent in 2016.<sup>9</sup>

**De werkloosheid daalt, maar is nog steeds te hoog.** Het werkloosheidspercentage neemt naar verwachting af van 7,4 procent in 2014 tot 6,9 procent in 2015 en 6,7 procent in 2016.<sup>10</sup> Deze daling is het gevolg van de toegenomen vraag naar arbeid door bedrijven. De arbeidsmarkt reageert – zoals gebruikelijk – vertraagd op de aantrekkende economie. Dit komt doordat bedrijven hun bestaande productiecapaciteit benutten voordat ze nieuwe mensen aannemen. Het aantal betaalde werkenden nam het afgelopen jaar niettemin met 109.000 personen toe.<sup>11</sup> Deze toename van werkgelegenheid vertaalt zich niet volledig in een lagere

<sup>6</sup> OECD (2015). «OECD Economic Outlook», 01/2015.

<sup>7</sup> Veenendaal, Grabska, Lanser, Ligthart en De Wind (2014). «Onzekerheidsvarianten bij verdere escalatie Oekraïne-conflict», CPB Achtergronddocument.

<sup>8</sup> Harmonised Index of Consumer Prices (HICP).

<sup>9</sup> CPB (2015). «Macro Economische Verkenning 2016».

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> CBS (2015). «Ruim 100 duizend werkenden meer dan jaar geleden», persbericht, juli 2015.

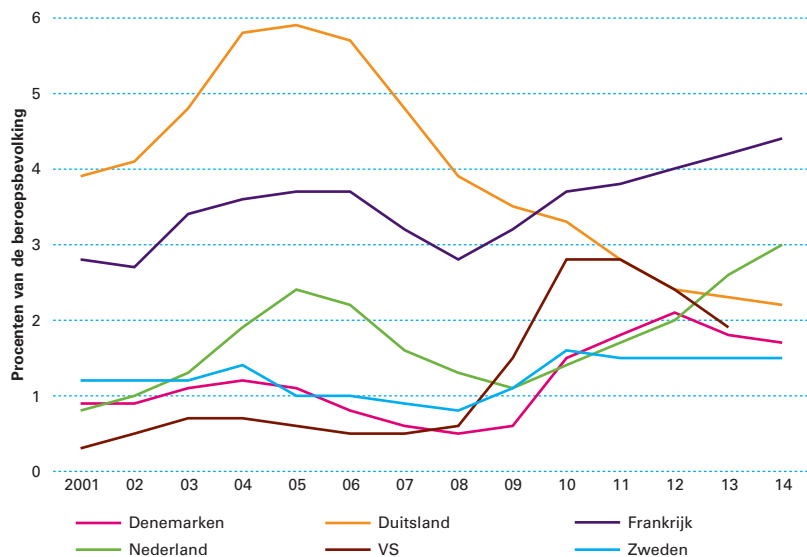


werkloosheid, doordat – nu de crisis voorbij is – meer mensen kansen zien en zich opnieuw aanbieden op de arbeidsmarkt. In 2014 is de werkgelegenheid in de zakelijke dienstverlening, waartoe ook de uitzendbranche behoort, gestegen met 35.000 banen.<sup>12</sup> Het aantal uitzenduren lag 6,6 procent hoger dan het voorgaande jaar.<sup>13</sup> Het aantal uitzenduren is normaliter een vooruitlopende indicator voor de economische activiteit en duidt dus op een aantrekkende economie.

**Mede als gevolg van de crisis telt Nederland 270.000 werkzoekenden, die langer dan een jaar onvrijwillig aan de kant staan.**<sup>14</sup>

Dit komt neer op meer dan 3 procent van de beroepsbevolking. De langdurige werkloosheid is in Nederland tijdens de crisis harder gestegen dan in bijvoorbeeld Duitsland, de VS en Scandinavische landen. Langdurige werkloosheid is ingrijpend voor de mensen die zich in deze situatie bevinden. Ook belemmert die hun inzetbaarheid en kansen op de arbeidsmarkt. Daarnaast vermindert hun sociale netwerk, waardoor zij zich minder gelukkig kunnen gaan voelen.<sup>15</sup> Bovendien voorzien langdurig werklozen niet in hun eigen inkomen. Daardoor dalen de belastingopbrengsten en stijgen de socialezekerheidsuitgaven. Met name kwetsbare groepen als laagopgeleiden en mensen met een arbeidsbeperking en ouderen lopen een verhoogd risico op langdurige werkloosheid. Na eerdere crises daalde de langdurige werkloosheid na verloop van tijd tot 1 procent. Als het economisch herstel verder doorzet dan is dit ook nu een reëel toekomstperspectief.<sup>16</sup> Daarbij worden de kansen van een deel van de langdurig werklozen vergroot door het kabinetsbeleid gericht op deze kwetsbare groepen – zoals de banenafspraken en de lastenverlichting aan de onderkant van de arbeidsmarkt (zie ook paragraaf 2.6).

**Figuur 1.2.2: Langdurige werkloosheid stijgt relatief sterk in Nederland**



Bron: De Graaf-Zijl, Van der Horst en Van Vuuren (2015). «Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen», CPB Policy Brief 11/2015.

<sup>12</sup> CBS (2015). «CBS Statline – Arbeidsrekeningen (arbeidsvolume)».

<sup>13</sup> CBS (2015). «CBS Statline – Uitzendbranche; ontwikkeling omzet en uitzenduren».

<sup>14</sup> CBS (2015). «CBS Statline – Werkloosheidsduur».

<sup>15</sup> Di Tella, MacCulloch, en Oswald (2013). «The Macroeconomics of Happiness», Review of Economics and Statistics, vol. 85: 809–827.

<sup>16</sup> De Graaf-Zijl, Van der Horst en Van Vuuren (2015). «Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen», CPB Policy Brief 11/2015.

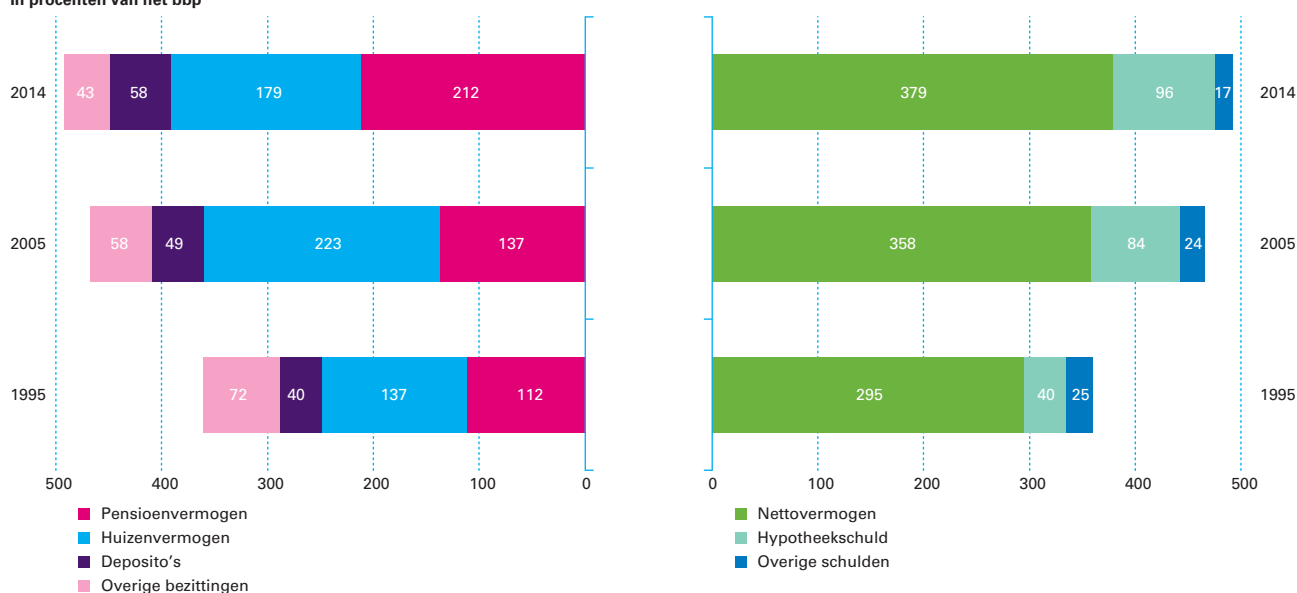
**Vooraf de koopkracht van werkenden neemt in 2016 toe.** Na vier jaar van koopkrachtdaling in de periode 2010–2013 neemt de koopkracht in 2016 voor het derde opeenvolgende jaar toe. Gemiddeld stijgt de koopkracht van alle huishoudens met 1,4 procent. Werkenden gaan er gemiddeld 2,6 procent op vooruit. Dat komt door de verlaging van de lasten op arbeid met structureel 5 miljard (zie paragraaf 1.3). Zonder deze lastenverlichting zou de koopkrachtontwikkeling licht negatief zijn geweest, onder meer door stijgende zorgpremies en eerder genomen maatregelen in de zorgtoeslag. Het 5-miljardpakket is met name positief voor de koopkracht van werkenden met lage en middeninkomens. De lastenverlichting voor werkenden heeft geen negatieve gevolgen voor niet-werkenden. Alle koopkrachtcijfers gaan ervan uit dat de situatie van mensen niet verandert. De beste manier om in koopkracht erop vooruit te gaan – het vinden van een baan – zit daarom niet in de plaatjes verwerkt.

**Huishoudens blijven kwetsbaar voor schokken door hun lange balansen.** In de loop der jaren is het nettovermogen van Nederlanders toegenomen tot bijna vier keer het bbp in 2014. Niet alleen het pensioenvermogen is fors gegroeid, maar ook het vermogen in onroerend goed is gestegen. Daar tegenover staat dat de hypotheekschuld in de afgelopen decennia eveneens is toegenomen. Hierdoor is de balans van huishoudens aanzienlijk langer geworden (zie figuur 1.2.3). Het vermogen van veel huishoudens is echter niet op korte termijn beschikbaar, doordat het vastzit in huizenbezit of pensioenvermogen. Daardoor kunnen veel huishoudens schokken in vermogensprijzen, zoals dalende huizenprijzen, niet goed opvangen.<sup>17</sup> Daarnaast zijn de nettovermogens op landelijk niveau weliswaar positief, maar is er ook een aanzienlijke groep huishoudens die kampt met een negatief vermogen in de eigen woning. Deze «onderwaterhypotheek» zijn veelal ontstaan doordat de waarde van het onroerend goed is gedaald. Ook speelt mee dat sommige hypotheek bij afsluiten al onder water stonden, omdat het op grond van de regels over het *loan-to-value*-percentage toegestaan is een hogere hypotheek te hebben dan de waarde van het huis.

<sup>17</sup> Lukkezen en Elbourne (2015). «De Nederlandse consumptie: Goede tijden, slechte tijden», CPB Policy Brief 03/2015 en DNB (2015). «De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?», DNB Occasional Studies 01/2015

**Figuur 1.2.3 Huishoudens zijn rijker, maar ook kwetsbaarder geworden**

In procenten van het bbp



Bron: DNB.

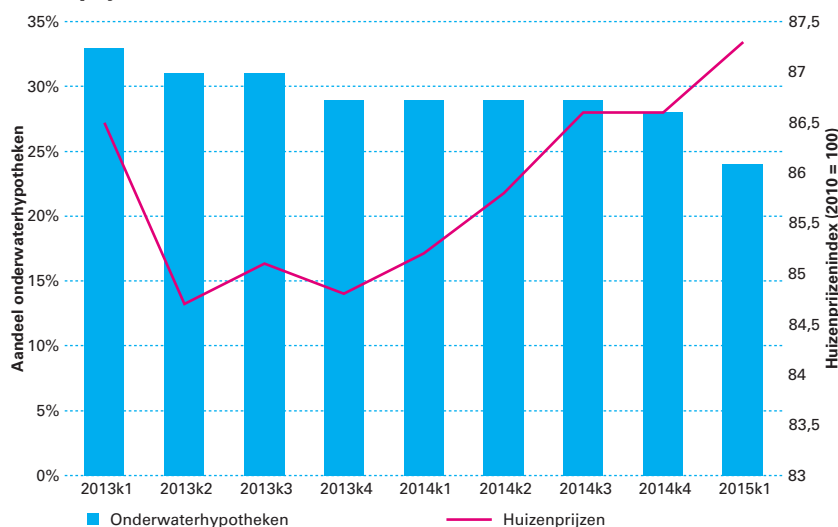
**Balansherstel is een proces van de lange adem, maar de eerste tekenen zijn positief.** Het kabinet heeft maatregelen getroffen om de opbouw van hypotheekschuld te verminderen (zie box 1.5.1). Daarnaast zijn de forse verplichte pensioenbesparingen teruggedrongen, doordat het zogeheten Witteveenkader<sup>18</sup> in lijn is gebracht met de hogere pensioenleeftijd. Dit stelt huishoudens in staat om vermogen liquide aan te houden, zodat ze beter bestand zijn tegen schokken. Belangrijk is verder dat de huizenmarkt herstelt. Doordat de huizenprijzen stijgen staan steeds minder hypotheek «onder water». Er is echter een langere periode van stijgingen nodig om de meeste huidige «onderwaterhypotheek» weer «boven water» te krijgen.<sup>19</sup> Ook op macroniveau is een positieve ontwikkeling te zien: van 2013 op 2014 daalde de totale hypotheekschuld van 97,6 procent bbp naar 95,7 procent bbp. Tegelijkertijd nam het vermogen in huizen juist iets toe van 177,2 procent bbp naar 178,8 procent bbp.<sup>20</sup> De daling van de hypotheekschuld ontstaat mede door de lage rente, omdat het voor huishoudens met spaartegoeden aantrekkelijker is om af te lossen.

<sup>18</sup> Het Witteveenkader bepaalt het maximale fiscaal gefaciliteerde opbouwpercentage. De verlaging van het opbouwpercentage heeft tot gevolg dat er minder pensioenpremie hoeft te worden ingelegd.

<sup>19</sup> DNB (2014). «Overzicht Financiële Stabiliteit Voorjaar 2014».

<sup>20</sup> DNB.

**Figuur 1.2.4 Het aantal «onderwaterhypotheken» neemt af door de stijgende huizenprijzen**



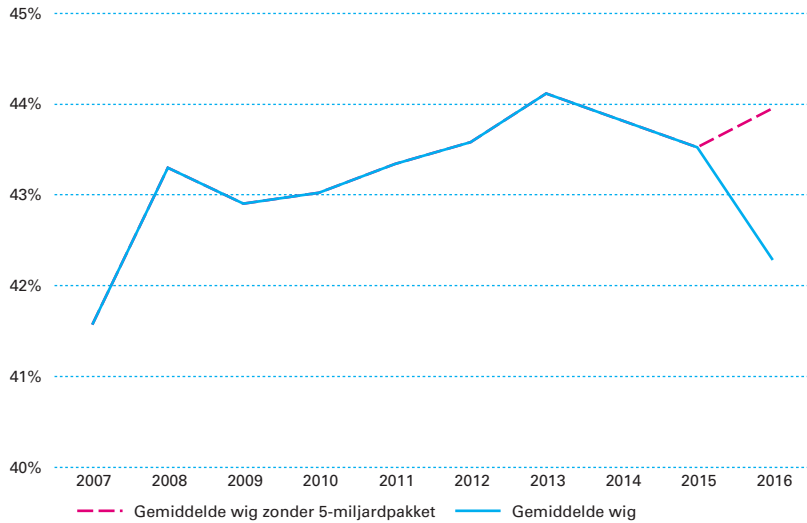
Bron: DNB en CBS. NB Het aantal «onderwaterhypotheken» is inclusief spaarhypotheken en kapitaalverzekeringen. Beleggingshypotheken zitten niet in het cijfer.

### 1.3 Hoofdpunten van het fiscale beleid

**Centraal in de begroting staat het verder versterken van de economische groei.** Het kabinet heeft 5 miljard euro kunnen vrij maken voor het verlagen van de lasten op arbeid. De belasting op arbeid is sterker verstoringend dan de meeste andere belastingen.<sup>21</sup> De oorzaak hiervan is dat mensen een prikkel krijgen om minder te werken. Met lagere lasten op arbeid is zowel een hogere economische groei als meer werkgelegenheid mogelijk. Daarom pleiten instanties als de Europese Commissie en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) voor verlaging van de lasten op arbeid. Door de lasten op arbeid structureel met 5 miljard euro te verlagen, daalt de gemiddelde wig met bijna 2 procentpunten. De wig is het verschil tussen de loonkosten die de werkgever draagt en het nettoloon dat de werknemer op zijn rekening gestort krijgt. Deze wig bestaat uit belastingen en premies die de werkgever en werknemer afdragen.

<sup>21</sup> OECD (2010). «Tax Policy Reform and Economic Growth», OECD Tax Policy Studies No. 20.

**Figuur 1.3.1: De gemiddelde wig daalt met bijna 2 procentpunten**



Bron: CPB.

**Lagere lasten op arbeid verkleinen de wig en leiden zo tot meer werkgelegenheid en economische groei.** De verlaging van de lasten op arbeid wordt zo ingezet dat beide kanten van de wig kleiner worden. Aan de ene kant wordt het aantrekkelijker voor werkgevers om mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan te nemen, doordat er een zogenoemd lage-inkomensvoordeel (LIV)<sup>22</sup> komt. Deze tegemoetkoming verlaagt de loonkosten, waardoor de kansen op werk toenemen zonder de inkomenspositie van deze mensen aan te tasten. Aan de andere kant wordt de wig verkleind doordat werknemers netto meer over houden van het brutoloon. De vormgeving van de lastenverlichting is vooral gericht op werkenden met lage en middeninkomens. Hierdoor wordt het lonender voor mensen met een uitkering om aan het werk te gaan. Dit levert de meeste banen op. Ook gaan werkende ouders met jonge kinderen er door de lastenverlichting op vooruit. Dat is goed voor de werkgelegenheid. Uit onderzoek van het CPB blijkt namelijk dat jonge moeders zeer gevoelig zijn voor financiële prikkels als het gaat om arbeidsparticipatie.<sup>23</sup> Lagere loonkosten voor werkgevers en hogere nettolonen voor werknemers maken een hervorming van het minimumloon mogelijk (zie box 1.3.1).

#### **Box 1.3.1 Het 5-miljardpakket en het wettelijk minimumloon**

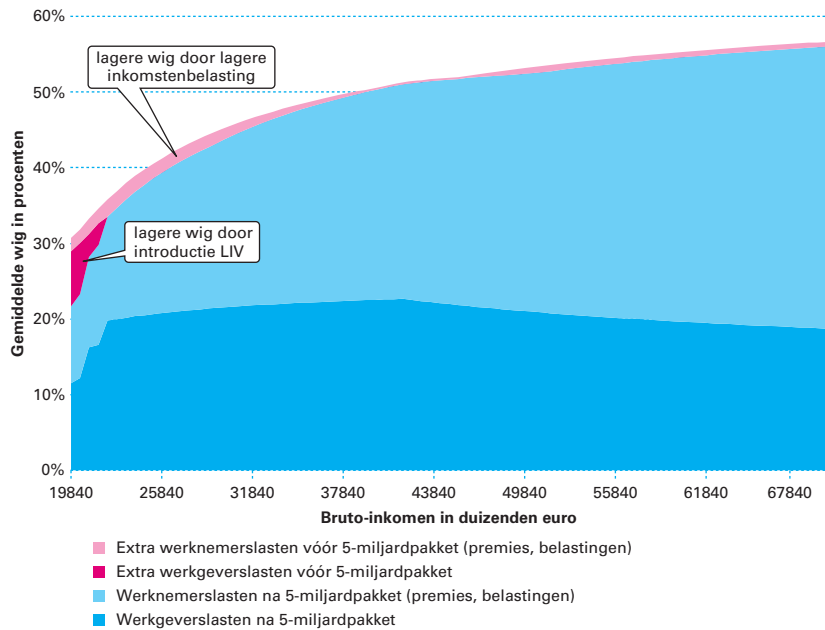
Het wettelijk minimumloon is opgesteld in een tijd dat de 40-urige werkweek voor het gros van de werknemers de standaard was. De arbeidsmarkt is ondertussen sterk veranderd: er wordt vaker in deeltijd en op losse klussen gewerkt en er is meer variatie in (cao-)arbeidsduur. Tegelijkertijd is Nederland een van de weinige landen die een minimumloon op dag-, week- of maandbasis kent, waardoor de hoogte van het minimumloon per uur afhankelijk is van de cao-arbeidsduur. Deze huidige vormgeving van het minimumloon sluit niet langer aan op de praktijk en bemoeilijkt bovendien de handhaving. De overstap naar een minimumuurloon lost dat op, maar een dergelijke overstap gaat per definitie gepaard met effecten op de inkomens van werknemers of de lasten van werkgevers. Het

<sup>22</sup> Het LIV wordt ingevoerd per 2017.

<sup>23</sup> Jongen, de Boer en Dekker (2015). «De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid», CPB Policy Brief 02/2015.

verlagen van de lasten op arbeid met 5 miljard euro biedt een kans om het minimumloon te hervormen. De gelijktijdige intensivering in de arbeidskorting van 2,6 miljard euro en de introductie van het LIV voor 0,5 miljard euro verzachten namelijk de effecten die deze omzetting heeft voor werknemers en werkgevers. Dit najaar stuurt het kabinet een verkennende notitie over het wettelijk minimumloon naar de Tweede Kamer. Hierin komen ook expliciet andere thema's aan de orde zoals het minimumjeugdloon, stukloon en de reikwijdte van het minimumloon.

**Figuur 1.3.2: Een combinatie van maatregelen leidt tot een lagere wig**



Bron: Ministerie van Financiën.

**Vereenvoudiging en een betere uitvoerbaarheid van het belastingstelsel hebben en houden de aandacht van het kabinet.**

Daarvoor zal het kabinet jaarlijks voorstellen opnemen in het pakket Belastingplan. In 2016 worden twee fiscale regelingen om innovatie bij bedrijven te stimuleren – de R&D-af trek (RDA) en de afdrachtvermindering voor speuren ontwikkelingswerk (WBSO) – samengevoegd. De lastig uit te voeren premiekortingen worden vervangen door een systeem van loonkostenvoordelen voor oudere werknemers en arbeidsgehandicapte werknemers. De verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken wordt vereenvoudigd en de afwijkende mogelijkheid tot jaarbetaling in de motorrijtuigenbelasting vervalft. Bovendien wordt een aantal andere vereenvoudigingsmaatregelen uitgewerkt voor latere belastingplannen. Verder werkt het kabinet aan een nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvangtoeslag, die moet leiden tot minder administratieve rompslomp voor de burger. Ook wordt de communicatie tussen Belastingdienst en burger gemakkelijker. De huidige reeks aan papieren beschikkingen die mensen op hun deurmat vinden maakt plaats voor een meer directe communicatie tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige via online communicatiemiddelen. Het voorgaande past bij het verbeterprogramma dat de Belastingdienst in mei heeft gepresenteerd.<sup>24</sup> Dit programma bevat concrete

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 32 043 nr. 263.

plannen voor nieuwe manieren van werken, waardoor de Belastingdienst beter kan presteren, goedkoper wordt en meer «in control» is.

**Autobelastingen worden betrouwbaarder, duurzamer en eenvoudiger.** De belastinginkomsten uit de autobelastingen zijn onvoldoende robuust, mede door het fiscale beleid van de afgelopen jaren dat gericht was op auto's met een lage CO<sub>2</sub>-uitstoot. Dat beleid was effectief: de consument kiest massaal voor de zuinigste modellen. Wat tegelijkertijd betekende dat het fiscale beleid een grote invloed op de automarkt had. Daarnaast is het beleid de laatste jaren minder efficiënt geworden. Dit komt door de aanscherping van het Europese beleid dat per producent minimumeisen stelt aan de gemiddelde milieukwaliteit van de in Europa verkochte auto's. Milieuprestaties in Nederland die beter zijn dan het vereiste gemiddelde kunnen dan gecompenseerd worden door verkoop van minder milieuvriendelijke auto's in het buitenland. Daardoor lekt duurbetaalde Nederlandse milieuwinst elders in Europa weer weg. Tot slot zijn de Nederlandse autobelastingen door de jaren heen steeds complexer geworden. Dat zorgt voor een aanzienlijk beslag op de capaciteit van de Belastingdienst en lokt ontwijking uit. Het kabinet komt daarom met een pakket aan maatregelen (zie box 1.3.2), dat een antwoord biedt op de genoemde problemen. Hierdoor wordt verduurzamen efficiënter gestimuleerd, worden de autobelastingen op termijn beter uitvoerbaar en de belastinginkomsten robuuster. Ook wordt de automarkt minder verstoord door fiscaal beleid.

#### Box 1.3.2 Aanpassing autobelastingen

- Het aantal bijtellingscategorieën gaat van vier naar twee en het algemene bijtellingspercentage gaat voor nieuwe auto's van 25 naar 22.
- De tarieven van de belasting van personenauto's en motorrijwiel (BPM) gaan tot 2020 geleidelijk omlaag met gemiddeld 12 procent. Tegelijkertijd gaat het vaste bedrag per verkochte auto – dat niet aan de CO<sub>2</sub>-uitstoot gekoppeld is – omhoog.
- De fiscale stimulering van nulemissievoertuigen blijft in stand en de fiscale stimulering van plug-in hybridevoertuigen wordt verminderd. Voor elektrische nulemissiepersoneervoertuigen gaat een aftopping in de bijtelling gelden.
- De motorrijtuigenbelasting (MRB) gaat per 2017 gemiddeld met 2 procent omlaag voor reguliere personeervoertuigen en stijgt voor de meest vervuilende dieselauto's per 2019.
- Het hele pakket is budgettair neutraal binnen het domein van de autobelastingen.

**Het kabinet hervormt de vermogensrendementsheffing in box 3 met ingang van 2017.** De huidige vermogensrendementsheffing, waarmee spaargeld in box 3 wordt belast, geeft veel Nederlanders het gevoel belasting af te dragen over een opbrengst die er nooit is geweest. In box 3 wordt sinds 2001 een verondersteld rendement uit vermogen van 4 procent belast tegen een vlak tarief van 30 procent. Hierdoor is de grondslaguitholling die zich voor 2001 voordeed gestopt en is de uitvoerbaarheid fors verbeterd.<sup>25</sup> Het percentage van 4 houdt echter geen rekening met de vermogensmix. Dit schuurt met het rechtvaardigheidsgevoel van velen, zeker nu de rente op spaargeld zeer laag is. Om te komen tot een heffing die door belastingbetalers als rechtvaardiger wordt ervaren en die tegelijkertijd goed uitvoerbaar is, kiest het kabinet ervoor

<sup>25</sup> Voor 2001 werden de werkelijke inkomsten uit spaar- en beleggingsvermogen progressief belast (de vermogenswinsten waren niet belast), in combinatie met een vermogensbelasting.

om de forfaitaire benadering te behouden, maar binnen die benadering beter aan te sluiten bij de in de voorafgaande jaren gemiddeld door belastingbetalers in de markt behaalde rendementen. Het kabinet wil dit bewerkstelligen door het forfaitaire rendement voortaan te baseren op de gemiddelde verdeling van het box 3-vermogen over spaargeld en beleggingen (de vermogensmix) in combinatie met een in het verleden in de markt gerealiseerd rendement op beide componenten. Zowel het rendement op het spaardeel als op het beleggingsdeel wordt jaarlijks aangepast aan de hand van de meest actueel beschikbare gegevens. De gemiddelde vermogensmix is gebaseerd op de belastingaangiften en wordt elke vijf jaar geëvalueerd. Het kabinet handhaaft het vlakke tarief van 30 procent, ongeacht de vermogenstitel of de omvang van het vermogen. Het kabinet verhoogt het heffingvrije vermogen met ingang van 2017 naar 25.000 euro per persoon. Het resultaat is dat de vermogensrendementsheffing beter gaat aansluiten bij de rendementen die door belastingbetalers in voorafgaande jaren gemiddeld zijn behaald, maar kan afwijken van het individuele rendement. De vermogensrendementsheffing behoudt immers zijn forfaitaire karakter, hetgeen voor de uitvoering zo belangrijk is. Door de verhoging van het heffingvrije vermogen neemt het aantal personen dat geen box 3-heffing is verschuldigd toe met 240.000 (150.000 huishoudens). De eenvoud voor de uitvoering blijft met dit voorstel behouden, maar het rechtvaardigheidsgevoel van box 3 wordt versterkt. Het kabinet wil periodiek, om te beginnen bij een eerste evaluatie van de werking van het nieuwe systeem drie jaar na inwerking-treding, opnieuw bezien of, in welke mate, op welke termijn en onder welke voorwaarden een heffing op werkelijk rendement tot de mogelijkheden behoort.

#### **Box 1.3.3 Aanpassing box 3**

- Er komen drie vermogensschijven in box 3, namelijk 0 tot 100.000 euro, 100.000 tot 1 miljoen euro en vermogens boven 1 miljoen euro.
- Het heffingvrije vermogen wordt verhoogd naar 25.000 euro per persoon en geeft iedereen een gelijk voordeel.
- Voor elke schijf wordt de gemiddelde verdeling van het vermogen over spaargeld en beleggingen bepaald.
- Voor spaargeld en beleggingen wordt een jaarlijks te herijken meerjarig gemiddeld rendement vastgesteld. Voor sparen bedraagt dit in 2017 naar verwachting 1,63 procent. Het gemiddelde langetermijnrendement op beleggingen komt naar verwachting in 2017 uit op 5,50 procent.
- In de voorgestelde systematiek zijn er geen vaste forfaitaire rendementen per schijf. Deze kunnen jaarlijks wijzigen als gevolg van de herijking. Ter illustratie: op basis van de huidige inschatting voor het rendement op sparen en beleggen bedraagt het rendement in de schijf van 0 tot 100.000 euro 2,9 procent, in de schijf van 100.000 tot 1 miljoen euro 4,7 procent en in de schijf voor vermogens boven 1 miljoen euro 5,5 procent.
- Het rendement per schijf wordt belast tegen een vlak tarief van 30 procent.

**Het kabinet repareert de koopkracht.** Hierdoor profiteren alle groepen van de aantrekkende economie. Zonder maatregelen zou de koopkrachtontwikkeling van uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden negatief zijn geweest. Omdat het kabinet staat voor evenwichtige inkomensverhoudingen, is besloten om de koopkracht voor deze groepen in 2016 te repareren, zodat ook zij er in 2016 op vooruit gaan. De financiering van het koopkrachtpakket kon binnen de bestaande kaders worden gevonden (zie box 1.3.4).



### Box 1.3.4 Koopkrachtpakket

#### Maatregelen

- Geen bezuiniging in 2016 op de huurtoeslag (214 miljoen euro).
- Eenmalige verlenging van de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag (252 miljoen euro).
- Eenmalige verhoging van het kindgebonden budget voor het tweede kind (16 miljoen euro).
- Eenmalige verhoging van de ouderenkorting (395 miljoen euro)

#### Financiering

- Vrijval LIV als gevolg van invoering in 2017 (500 miljoen euro).
- Uitstel klein deel van de verhoging van de arbeidskorting (67 miljoen euro).
- Uitstel van een klein deel van de verlaging van de belastingtarieven (80 miljoen euro).
- Eenmalige dekking binnen het uitgavenkader (230 miljoen euro). Zie hoofdstuk 3 voor nadere toelichting

Alle maatregelen gelden alleen voor 2016.

## 1.4 Beleid ten aanzien van de eurozone

**De eurozone heeft de wind weer in de rug.** De Europese Commissie voorspelt een groei van 1,5 procent in de eurozone, oplopend tot 1,9 procent in 2016. Deze cijfers zijn beter dan in eerdere ramingen, doordat kortetermijnfactoren de economie ondersteunen. Dit zijn bijvoorbeeld de lage olieprijs, de stabiele wereldhandel en de waardedaling van de euro die de export stimuleert. De Commissie constateert daarnaast dat landen die structurele hervormingen hebben doorgevoerd, daar nu de vruchten van plukken, met name door betere exportprestaties. De overheidsfinanciën hebben zich ook sterk verbeterd.<sup>26</sup> Het gemiddelde EMU-saldo verslechterde als gevolg van de crisis van – 0,4 procent van het bbp in 2007 tot het dieptepunt van – 6,0 procent in 2010.<sup>27</sup> De eurolanden hebben sindsdien veel maatregelen getroffen om dit tekort terug te dringen, zodat het gemiddelde EMU-saldo is verbeterd naar – 2,4 procent in 2014. De Commissie raamt een verdere verbetering naar – 2,0 procent van het bbp in 2015 en – 1,7 procent in 2016. De EMU-schuld in de eurozone piekte in 2014 op 94,2 procent van het bbp en neemt naar verwachting geleidelijk af naar 94,0 procent in 2015 en 92,5 procent in 2016.<sup>28</sup> Het risico op deflatie in de eurozone lijkt te zijn afgenomen; begin september bedroeg de langjarige inflatieverwachting in het eurogebied circa 1,7 procent.<sup>29</sup>

**De economische groei en begrotingsdiscipline in de eurozone bevorderen de financiële stabiliteit.** Dit is terug te zien in de spreads (de renteversillen tussen landen), die in recente jaren sterk zijn afgenomen. Hieruit blijkt dat markten zich minder zorgen maken dan voorheen over de kredietwaardigheid van eurolanden. Griekenland blijft een geval apart (zie hieronder). Het toegenomen vertrouwen is het gevolg van verschillende maatregelen, zoals de besparingen en hervormingen die eurolanden hebben gevoerd, de inrichting van noodfondsen voor landen in financiële problemen, het ondersteunende beleid van de ECB en

<sup>26</sup> European Commission (2015). «European Economic Forecast: spring 2015», European Economy 2/2015.

<sup>27</sup> Berekeningen op basis van Eurostatgegevens exclusief Griekenland.

<sup>28</sup> European Commission (2015). «European Economic Forecast: spring 2015», European Economy 2/2015.

<sup>29</sup> Verwachte gemiddelde jaarlijkse inflatie gedurende vijf jaar, vanaf over vijf jaar.

de positieve uitkomsten van de *comprehensive assessment* van de ECB<sup>30</sup>. Doordat nu ook het economisch herstel is ingetreden, ontstaat een zelfversterkend proces, waardoor de eurozone langzaam maar zeker verder beweegt richting robuuste economische groei.

**De financiële stabiliteit in Griekenland blijft aandacht vragen.** In het begin van dit jaar laaide de onrust rond Griekenland opnieuw op. Een faillissement van Griekenland – al dan niet gevolgd door een *exit* uit de eurozone – heeft ernstige gevolgen voor de financiële stabiliteit van Griekenland. Daarbij bestond het risico dat speculatie over de soliditeit van andere eurolidstaten de financiële stabiliteit van de rest van de eurozone zou schaden. De risico's voor besmetting zijn nu veel beperkter dan een aantal jaar geleden. De eurozone staat er in haar geheel namelijk sterker voor. Zo hebben de lidstaten van de eurozone de afgelopen jaren de begrotingen op orde gebracht, is het Stabiliteits- en Groeipact aangescherpt, is een permanent noodfonds opgericht en zijn risico's vanuit de financiële sector beperkt door de bankenunie. Daarnaast is de blootstelling van onder andere financiële instellingen aan Griekenland aanmerkelijk lager dan tijdens het begin van de crisis. Het missen van een aflossing aan het IMF en de uitslag van het referendum begin juli hebben de situatie in Griekenland niet makkelijker gemaakt. De inzet van het kabinet is echter altijd geweest om tot een effectieve oplossing voor Griekenland en de eurozone te komen. Het kabinet staat daarom achter het nieuwe steunpakket voor Griekenland. Door het nieuwe steunpakket en de bijbehorende voorwaarden voor hervorming van de Griekse overheid en economie heeft Griekenland opnieuw de kans gekregen te stabiliseren en het herstelpad, dat zich begin 2014 duidelijk aftekende, te hernemen (zie box 1.4.1).

#### **Box 1.4.1 Het verloop van de schuldencrisis in Griekenland**

Het is ruim vijf jaar geleden dat Griekenland een macro-economisch steunprogramma van de eurolanden en het IMF aanvraagde. De kern van het probleem in Griekenland lag in de grote onevenwichtigheden die in de jaren voorafgaand aan de crisis in de economie waren ontstaan. De concurrentiekracht was uitgehold door hoge inflatie en de overheid had een veel te hoge schuld opgebouwd. Het land hield zich niet aan de Europese begrotingsafspraken. Toen in 2009 duidelijk werd hoe slecht de Griekse overheidsfinanciën ervoor stonden, weigerden private investeerders de Griekse regering nog geld te lenen. Omwille van behoud van de financiële stabiliteit in de eurozone verstrekten de eurolanden en het IMF leningen, waaraan strikte voorwaarden verbonden waren. De slechte economische uitgangspositie in Griekenland maakte een stevig programma van hervormingen en bezuinigingen noodzakelijk.

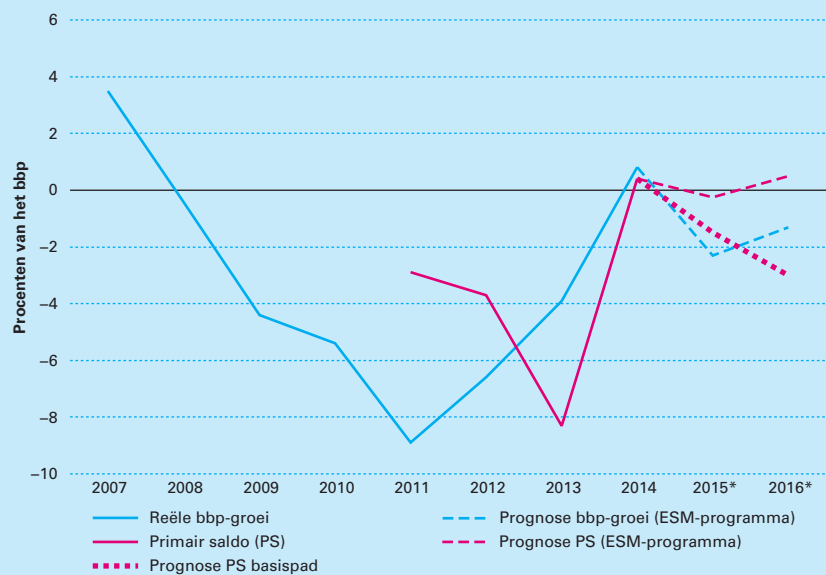
Als gevolg van het doorvoeren van dit herstelprogramma leek Griekenland geleidelijk uit een dal te klimmen. Eind 2014 voorspelde de Europese Commissie dat Griekenland dat jaar voor het eerst sinds 2009 positieve bbp-groei zou noteren, die in 2015 en 2016 zou versnellen. Ook het primair saldo – het EMU-saldo zonder rentebetalingen – zou positief uitvallen.

<sup>30</sup> De *comprehensive assessment* bestond uit een onderzoek van de financiële positie van Europese banken en uit een stresstest om vast te stellen of banken voldoende buffers hadden om verliezen op te vangen in een zware economische crisis.

De aanname bij de raming was wel dat aan de voorwaarden uit het leningenprogramma zou worden voldaan. Na de Griekse parlementsverkiezingen in januari jl. volgde echter een periode van politieke onzekerheid. Dit had als gevolg dat het voorzichtige economische herstel in Griekenland van 2014 omsloeg in een recessie. Samen met het uitblijven van de afronding van het tweede leningenprogramma leidde dit ertoe dat Griekenland niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kon voldoen. Het resultaat was dat Griekenland een aflossing aan het IMF miste en kapitaalcontroles moest instellen om te voorkomen dat de Griekse bankensector onder te grote druk kwam te staan. Deze ontwikkelingen hebben duidelijk gemaakt dat de voortgang die was geboekt nog fragiel was en dat de onomkeerbaarheid van de hervormingen nog niet is veiliggesteld. Het vertrouwen van consumenten en investeerders is hierdoor geschaad. Het is duidelijk dat Griekenland verdere stappen zal moeten zetten om de economische structuur van het land te verbeteren. Dit vergroot zowel de welvaart van de Griekse bevolking als het groeipotentieel van de Griekse economie.

Op 11 augustus jl. hebben de Griekse autoriteiten met de Europese instituties overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor financiële steun uit het noodfonds ESM. Op 19 augustus jl. heeft de Raad van gouverneurs van het ESM uiteindelijk ingestemd met een derde leningenprogramma van drie jaar met een totale omvang van maximaal 86 miljard euro voor Griekenland. Het IMF was ook betrokken bij de onderhandelingen. Na afronding van de eerste voortgangsmissie in het najaar zal het IMF besluiten over deelname aan het derde programma. Dit ESM-programma stelt Griekenland in de gelegenheid om de negatieve spiraal – in zowel de economische groei als de overheidsfinanciën – te doorbreken (zie figuur 1.4.1).

**Figuur 1.4.1 Beoogde effecten van het ESM-programma Griekenland**



Bron: Eurostat. NB Cijfers voor het primair saldo van voor 2010 zijn door Eurostat niet te verifiëren.

Een steunprogramma is erop gericht om lidstaten zo snel mogelijk weer op eigen benen te laten staan. De eurozone kan alleen steun verlenen aan Griekenland, ook met het oog op een betaalbare schuldenlast, als het bereid is op korte termijn de maatregelen te nemen die leiden tot volledige en duurzame toegang tot kapitaal-

markten. In tegenstelling tot andere landen die een steunprogramma van het IMF en de eurolanden hadden aangevraagd – Ierland en Portugal – is Griekenland hier nog niet in geslaagd. Het kabinet is van mening dat de uitvoering van het nieuwe programma een basis biedt voor geleidelijk verdergaand herstel van vertrouwen en daarmee een geloofwaardige basis voor de toekomst voor Griekenland.

**Ondanks de positieve ontwikkelingen zijn buffers nog verzwakt door de crisis.** Dit is met name zichtbaar in de gemiddelde schuld van de eurolanden. Deze is toegenomen van 64,2 procent van het bbp in 2007 tot 93,1 procent in 2014.<sup>31</sup> Hoewel de financiële markten meer tot rust zijn gekomen, is de onderliggende budgettaire situatie nog niet in alle landen op orde. Dit is ook terug te zien in de *credit ratings* van de Europese landen. Zo zijn de ratings van landen als Italië, Frankrijk, Spanje en Portugal nog steeds lager dan in 2012, ondanks dat de rentever verschillen sinds die tijd zijn afgenomen.<sup>32</sup> Het is daarom van belang om de schokbestendigheid van landen te blijven verbeteren. Dit geldt zowel voor overheden – door het op orde brengen van overheidsfinanciën – als voor de private sector – middels structurele hervormingen die het aanpassingsvermogen vergroten en schuldopbouw afremmen. Het kabinet blijft zich hiervoor inspannen.<sup>33</sup>

**Het rapport van de vijf presidenten<sup>34</sup> biedt kansen om de hervormingsagenda verder te brengen.** De voorstellen voor de korte termijn bieden verschillende aanknopingspunten voor structurele hervormingen op lidstaatsniveau, gericht op versterking van de concurrentiekracht en bevorderen van houdbare stelsels.<sup>35</sup> Het uitgangspunt hierbij zou niet het Europese gemiddelde moeten zijn, maar juist de beste standaard (convergentie naar *best practices*). Om dit te bewerkstelligen dient het Europees Semester – het Europese kader voor economische beleidscoördinatie – zich meer te richten op hoofdzaken en de naleving van beleidsaanbevelingen aan landen sterker te bevorderen. De macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) – die onevenwichtigheden in landen signaleert en waar nodig bijstuurt – zou strenger moeten zijn als de Commissie buitensporige onevenwichtigheden constateert. Verder stelt het rapport dat ieder euroland een onafhankelijk instituut zou moeten hebben om de effecten van beleid op concurrentiekracht te beoordelen. De elementen uit het rapport die gericht zijn op de korte termijn worden nog in de loop van 2015 en in 2016 nader uitgewerkt. Het rapport van de presidenten richt zich primair op de korte termijn, maar bevat ook denkrichtingen voor de langere termijn, die voorzien in verdere integratie en diepere samenwerking. Deze zijn afhankelijk van de vooruitgang die op korte termijn kan worden geboekt. Volgens het kabinet moet eerst worden bezien hoe de EMU binnen de huidige kaders kan worden versterkt. Daarna kunnen nut en noodzaak worden onderzocht van verdergaande stappen op lange termijn.

**Hervormingen gaan vaak in tegen gevestigde belangen, wat kan leiden tot terughoudendheid bij overheden.** Daarom verwelkomt het kabinet de zogenoemde hervormingsclausule in het Stabiliteits- en

<sup>31</sup> Exclusief Griekenland vanwege ontbreken van gegevens voor 2007 bij Eurostat. De EMU-schuld in de hele eurozone was 94,2 procent van het bbp in 2014.

<sup>32</sup> Gebaseerd op de rating van kredietbeoordelaars Moody's, S&P en Fitch op basis van de periode 2010–2014.

<sup>33</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 21 501-20, nr. 996

<sup>34</sup> Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi en Schulz (2015). «De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie.»

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 21 501-20, nr. 996.

Groeipact (SGP). Deze clause maakt het mogelijk om – tijdelijk – af te wijken van begrotingsdoelstellingen in de preventieve arm van het SGP in ruil voor concrete hervormingen die bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. Dit geldt alleen voor landen die hun begroting op orde hebben door aan de tekortnorm van 3 procent bbp te voldoen. Verder is het kabinet van mening dat politieke discussies over verschillende hervormingsterreinen kunnen bijdragen aan brede overeenstemming over de belangrijkste uitdagingen voor de eurozone. Ook vergroten zij de betrokkenheid van de lidstaten. De Eurogroep kan hierin een centrale rol vervullen. Daar is al een begin mee gemaakt door het regulier agenderen van grote hervormingsonderwerpen, zoals het ontwikkelen van standaarden voor het verlagen van de hoge belastingdruk op arbeid binnen de eurozone.

#### **Box 1.4.2 Nederlandse prioriteiten voor het komende EU-voorzitterschap**

In de eerste helft van 2016 is Nederland voorzitter van de Raad van de Europese Unie. Dit biedt de gelegenheid om onderwerpen die Nederland belangrijk vindt nader onder de aandacht te brengen. Het kabinet houdt hierbij oog voor de economische en maatschappelijke context waarin het Nederlands voorzitterschap plaatsvindt. Hoewel het economisch herstel aantrekt, is de werkloosheid in de meeste lidstaten nog steeds te hoog. Vergrijzing, globalisering en de digitale economie vereisen dat lidstaten zich constant aanpassen om te blijven concurreren. Tegelijkertijd laten recente ontwikkelingen zien dat een stabiele veiligheidssituatie in en rondom de EU – een belangrijke voorwaarde voor economische welvaart – geenszins een vanzelfsprekendheid is.

Als roulerend voorzitter van de Raad van de Europese Unie, heeft Nederland in grote mate een dienende rol. Dit betekent dat de voortgang op lopende dossiers en de wetgevingsinitiatieven van de Commissie in grote mate de agenda bepalen. Omdat deze ontwikkelingen lang niet altijd zijn te voorspellen, moet een voorzitterschap flexibel zijn en in spelen op de voorliggende problematiek.

Niettemin is het voor een roulerend voorzitter mogelijk om bepaalde accenten te leggen. Het kabinet heeft hierbij een aantal uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is een Unie die zich richt op hoofdzaken. Het kabinet zet daarom in op verbetering van Europese wet- en regelgeving op het gebied van eenvoud, kwaliteit en uitvoerbaarheid. Daarnaast wil het kabinet zich waar mogelijk en nodig richten op een vermindering van de administratieve lasten en kosten. Verbeterde regelgeving is wat het kabinet betreft noodzakelijk om groei en concurrentievermogen te verbeteren. Het tweede uitgangspunt is een innovatieve Unie, gericht op groei en banen en met oog voor «gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek». Innovatie moet de sleutel vormen voor duurzame groei en het verbeteren van het Europese concurrentievermogen. Innovatie kan bijvoorbeeld worden bevorderd door belemmeringen in de interne markt weg te nemen. Ook zouden innovatie-uitgaven een groter aandeel kunnen krijgen in de EU-begroting. Tot slot streeft het kabinet naar een sterker draagvlak voor Europese besluitvorming door burgers, nationale parlementen en maatschappelijke organisaties er actief bij te betrekken. Herkenbare inspraak en invloed op

het besluitvormingsproces zijn noodzakelijk om deze betrokkenheid te bevorderen.<sup>36</sup>

Overigens is wetgeving niet altijd noodzakelijk of wenselijk om concrete resultaten tot stand te brengen. Ook de uitoefening van *peer pressure* en de uitwisseling van kennis en *best practices* tussen lidstaten kan een positieve rol spelen. Een voorbeeld hiervan – op eurozoneniveau – is de discussie in de Eurogroep over de verlaging van de belastingdruk op arbeid.

## 1.5 Overheidsfinanciën

**Het kabinet maakt ruimte voor een gerichte verlichting van de lasten op arbeid.** De Nederlandse overheidsfinanciën hebben zwaar geleden onder de gevolgen van de crisis. Daarnaast kwam ook het economische herstel maar moeizaam op gang. Dankzij een combinatie van bezuinigingen en structuurversterkende hervormingen (zie box 1.5.1) staat Nederland er weer een stuk beter voor. De uitgebreide beleidsagenda heeft echter veel gevraagd van de mensen die ermee te maken krijgen. Deze gevolgen zijn ook in de komende jaren nog voelbaar. Nu de overheidsfinanciën verbeteren onder invloed van de aantrekkende economie, vindt het kabinet het gerechtvaardigd om een deel van de budgettaire ruimte terug te geven aan de burger door de lasten op arbeid te verlagen. Daarbij is de lastenverlichting zo vormgegeven dat deze het economisch herstel ondersteunt en de werking van de arbeidsmarkt verbetert. Zonder deze lastenverlichting zou de koopkrachtontwikkeling negatief zijn geweest. Gezien alle offers die van burgers zijn gevraagd in economisch slechte tijden, vond het kabinet dit een onacceptabele uitkomst.

**De Europese begrotingsregels bieden de nodige ruimte.** Door het uitgebreide pakket aan besparingen en hervormingen is Nederland een jaar eerder dan gepland ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure; het «strafbankje» van het SGP. Hierdoor heeft Nederland nu te maken met de regels van de zogeheten preventieve arm van het SGP. De Europese Commissie hanteert twee maatstaven om te zien of een lidstaat aan de eisen voldoet: het structureel saldo en de uitgavenregel. Het structureel saldo komt naar verwachting uit op – 1,3 procent bbp in 2016, waarmee Nederland binnen de toegestane marge blijft. Nederland voldoet tevens aan de uitgavenregel. Tot slot voldoet Nederland ook aan de eisen van de transitieperiode voor de schuldregel, die geldt voor lidstaten die recent ontslagen zijn uit de buitensporigtekortprocedure. Paragraaf 3.3 geeft een uitgebreide toelichting op de Europese begrotingsregels.

**De houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën is in recente jaren sterk verbeterd.** De houdbaarheidsindicator van het CPB geeft weer hoe de overheidsuitgaven en -inkomsten zich ontwikkelen tot en met 2060, als wordt uitgegaan van welvaartsvaste collectieve voorzieningen. Met andere woorden: kunnen toekomstige generaties van hetzelfde collectievevoorzieningenniveau profiteren als de huidige, bij gelijke effectieve belastingtarieven? Uit deze maatstaf blijkt dat bestaande instituties al voor de crisis op lange termijn onhoudbaar waren zonder verdere ingrepen.<sup>37</sup> Door de crisis verslechterde de houdbaarheid verder. Er zijn toen verschillende maatregelen genomen, met als voornaamste de verhoging van de AOW-leeftijd en de beperking van de kostenstijgingen in

<sup>36</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 34 139, nr. 1.

<sup>37</sup> Van Ewijk, Draper, Ter Rele en Westerhout (2006). «Ageing and the sustainability of Dutch public finances», CPB Bijzondere Publicatie 16.

de zorg. Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat de houdbaarheidsindicator nu positief is: de laatste berekening komt uit op een positief saldo van 0,4 procent van het bbp. Het kabinet blijft sturen op deze indicator, door een combinatie van maatregelen die de economische groei versterken en prudent begrotingsbeleid.

### Box 1.5.1 Stand van zaken hervormingsagenda

*Arbeidsmarkt.* De invoering van de Participatiewet in combinatie met de banenafpraak<sup>38</sup> bevordert een actieve deelname aan de arbeidsmarkt, door mensen met én zonder arbeidsbeperking. De Wet werk en zekerheid (Wwz) maakt het ontslagrecht eerlijker en activerender. Ook kort deze wet de WW-duur stapsgewijs in. Dit draagt bij aan een hogere arbeidsparticipatie en arbeidsmobiliteit. De Wwz versterkt daarnaast de positie van flexwerkers. De herziening van de kindregelingen<sup>39</sup> stimuleert daarnaast de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders, omdat het voor deze groep financieel aantrekkelijker wordt om te gaan werken.

*Woningmarkt.* Het kabinet werkt aan een beter functionerende woningmarkt met minder risico's en schulden. Het recht op hypotheekrenteafrek voor nieuwe leningen is daarom verbonden aan aflossingsvoorwaarden. Het maximale inkomstenbelastingtarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken, wordt stap voor stap afgebouwd tot 38 procent in 2041. Bovendien wordt de maximale lening als percentage van de waarde van het huis (*loan-to-value*-percentage) teruggebracht naar 100 procent in 2018. Ook is de overdrachtsbelasting blijvend verlaagd van 6 naar 2 procent. Op de huurmarkt moeten woningbouwcorporaties zich weer eenduidig richten op sociale huisvesting, waardoor huurders niet langer kunnen opdraaien voor de risico's van de commerciële activiteiten van corporaties. Verder heeft het kabinet maatregelen genomen om de toewijzing van sociale huurwoningen te verbeteren en de maximale huurprijs meer te koppelen aan de gewildheid van woningen.

*Pensioenen.* Met het oog op de overheidsfinanciën heeft het kabinet de verhoging van de AOW-leeftijd versneld. In lijn met de latere pensionering is het fiscaal gefaciliteerde opbouwpercentage<sup>40</sup> van het aanvullend pensioen verlaagd. Door modernisering van het Financieel Toetsingskader (FTK) voor pensioenfondsen worden de gevolgen van financiële schokken beter gespreid en eerlijker verdeeld tussen generaties. Tot slot heeft het kabinet in een hoofdlijnennotitie<sup>41</sup> zijn visie gegeven op de toekomst van het pensioenstelsel (zie paragraaf 2.2). Het kabinet heeft onder andere de ambitie om de zogenoemde doorsneesystematiek te vervangen door een actuarieel correctere systematiek van pensioenopbouw.

<sup>38</sup> In het sociaal akkoord (2013) hebben het kabinet en sociale partners (werkgevers en werknemers) afgesproken dat ze extra banen gaan creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. In totaal gaat het om 125.000 extra banen voor deze mensen die in 2026 gerealiseerd moeten zijn; 100.000 in de marktsector en 25.000 bij de overheid.

<sup>39</sup> Kindregelingen zorgen voor financiële ondersteuning van ouders. Vanaf 2015 is het aantal kindregelingen teruggebracht van elf naar vier. Kamerstukken II, 2012–2013, [33 716, nr. 3](#).

<sup>40</sup> Het Witteveenkader bepaalt het maximale fiscaal gefaciliteerde opbouwpercentage. De verlaging van het opbouwpercentage heeft tot gevolg dat er minder pensioenpremie hoeft te worden ingelegd.

<sup>41</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, [32 043 nr. 263](#).



*Langdurige zorg.* De langdurige zorg is herzien met als doel om meer maatwerk te leveren en tegelijkertijd de houdbaarheid van het stelsel te verbeteren. Delen van de extramurale zorg zijn ondergebracht in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Wijkverpleging en een deel van de langdurig geestelijke gezondheidszorg vallen per 2015 onder de verantwoordelijkheid van zorgverzekeraars. De rechten van de meest kwetsbare cliënten met een zorgvraag (ouderen, gehandicapten, cliënten met langdurige psychiatrische aandoeningen) zijn sinds 1 januari 2015 verankerd in de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Jeugdwet. Het resultaat is dat zorg dicht bij de patiënt kan worden georganiseerd, mensen langer thuis kunnen blijven wonen en er ruimte is om te experimenteren.

*Energie en klimaat.* In september 2013 heeft het kabinet met 47 partijen het Energieakkoord voor duurzame groei gesloten. Dit akkoord stimuleert een duurzamere energievoorziening en versterkt de Nederlandse economie. Sinds het afsluiten van het akkoord zijn veel maatregelen in gang gezet. Zo zijn voor het opwekken van windenergie op land een aantal grootschalige projecten gestart. Ook is voor nieuwe windparken op zee regelgeving opgesteld, zodat deze projecten de komende jaren snel en zorgvuldig uitgerold kunnen worden. Daarnaast zijn op het gebied van energiebesparing concrete stappen gezet om investeringen in energiebesparende maatregelen te stimuleren. Gegeven de complexiteit van het energievraagstuk hecht het kabinet sterk aan externe inbreng. Burgers, bedrijven, andere overheden en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd hun kennis en kunde in te brengen voor de energietransitie. Hieruit volgt in het najaar van 2016 een beleidsagenda. Tegelijkertijd zal de evaluatie van het Energieakkoord worden gepubliceerd. Bovendien wordt de kosteneffectiviteit van CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen onderzocht in het kader van het IBO CO<sub>2</sub>, speelt de uitvoering van het vonnis in de rechtszaak Urgenda en zal het geplande Energierapport de basis vormen voor het energiebeleid voor de korte en middellange termijn.

*Financiële sector.* De afgelopen jaren is in Europa veel voortgang geboekt bij de vormgeving van een bankenunie. Inmiddels is het gemeenschappelijke toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB) op 130 Europese banken operationeel. Het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, waarin Europese besluitvorming voor het afwikkelen van probleembanken is geregeld, treedt op 1 januari 2016 volledig in werking. Hieraan is de voorwaarde verbonden dat ook wordt gestart met de opbouw van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds. Bovendien wordt gewerkt aan een geharmoniseerde set van wet- en regelgeving voor alle banken in de EU. Banken hebben hun kapitaalbuffers de afgelopen jaren al verhoogd om tegemoet te komen aan de fors hogere kapitaalvereisten die eerder werden vastgesteld en zullen de komende jaren nog meer kapitaal aan moeten gaan houden. Het kabinet heeft op nationaal niveau verschillende maatregelen genomen om de klant centraal te stellen. Het provisieverbod is uitgebreid en verbreed naar beleggingsdiensten. Ook zijn de vakbekwaamheidseisen voor financieel dienstverleners verzaamd. Daarnaast is een algemene zorgplicht voor financiële dienstverleners geïntroduceerd, die hen verplicht de belangen van de klant in acht te nemen. Tot slot is in de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen een bonusplafond van 20 procent opgenomen voor personen die in de financiële sector werken.



*Studievoorschot.* Goed onderwijs is een investering in menselijk kapitaal en de motor achter welvaart en economische groei. De samenleving profiteert van een goed opgeleide beroepsbevolking, door de goederen en diensten die deze levert, en door de hogere belastinginkomsten. Het is volgens het kabinet redelijk om de kosten van het hoger onderwijs te delen. Het hervormt daarom het stelsel van studiefinanciering en investeert de vrijgekomen middelen in het hoger onderwijs en aan onderwijs gerelateerd onderzoek. Hierdoor verbetert de kwaliteit van het onderwijs. De basisbeurs is per september 2015 vervangen door de mogelijkheid te lenen tegen sociale voorwaarden (het studievoorschot). Voor studenten van wie de ouders minder dan modaal verdienen, wordt de aanvullende beurs verhoogd. Met het studievoorschot en de taskforce Beter benutten (hervorming studentenreisproduct) komt een bedrag vrij dat oploopt tot maximaal 1 miljard euro. Dit bedrag investeert het kabinet in de kwaliteit van het hoger onderwijs.

*Omgevingswet.* Het omgevingsrecht wordt eenvoudiger en doelmatiger ingericht. Momenteel bestaat het omgevingsrecht uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur, erfgoed en water. Deze gaan geheel of grotendeels op in de nieuwe Omgevingswet. Dit leidt tot minder en eenvoudigere regels voor ruimtelijke plannen, zodat het straks bijvoorbeeld makkelijker is om bouwprojecten te starten. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel Omgevingswet op 1 juli 2015 aangenomen. Nu moet de Eerste Kamer nog hierover oordelen. Verder werkt het kabinet aan vier Algemene Maatregelen van Bestuur, die onder de Omgevingswet komen te hangen. Samen met de bestuurlijke koepels werkt het kabinet aan de implementatie van de Omgevingswet en de ontwikkeling van het ondersteunend digitaal stelsel. Naar verwachting treedt de wet in 2018 in werking.



## 2 Hervormen als continue opdracht

### 2.1 Inleiding

**Nederland staat er veel beter voor dan enkele jaren geleden.** De financiële crisis heeft grote schade toegebracht aan zowel de Nederlandse economie als de overheidsfinanciën. Het CPB schat de permanente schade aan het Nederlandse bbp op 3 tot 8 procent.<sup>42</sup> Tegelijkertijd kwam het houdbaarheidssaldo in 2010 uit op – 4,5 procent bbp<sup>43</sup>, wat betekende dat de Nederlandse welvaartsstaat in zijn toenmalige vorm niet houdbaar was op de lange termijn. Dit was overigens niet alleen het gevolg van de crisis maar ook van achterstallig onderhoud. Ook voor 2007 was het houdbaarheidssaldo al negatief.<sup>44</sup> Hoofdstuk 1 heeft laten zien dat Nederland – mede door een uitgebreide hervormingsagenda – zich eindelijk heeft ontworsteld aan de crisis: de groei is terug en de overheidsfinanciën zijn weer houdbaar gemaakt.

**Het kabinet werkt verder aan de zorgvuldige uitvoering van ingezette hervormingen.** Hervormen is meer dan wetgeving. De uitvoering is essentieel om twee redenen. Ten eerste om de gewenste langetermijneffecten daadwerkelijk te realiseren. Systemen moeten worden aangepast en uitvoerders moeten goed op hun nieuwe taak berekend zijn. Ten tweede om mensen de kans te geven in te spelen op de veranderingen. Hervormingen kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de mensen die ermee te maken krijgen. Een goed voorbeeld is de hervorming van de langdurige zorg – waaronder de Jeugdwet, de Wmo en de Wlz. De uitvoering hiervan is op 1 januari 2015 gestart. Voor mensen die van deze regelingen gebruik maken, kan de overgang naar nieuw beleid een behoorlijke aanpassing vergen: zij moeten zich tot een ander loket richten – bijvoorbeeld de gemeente in plaats van het zorgkantoor – en krijgen op een andere manier zorg dan zij gewend waren. Deze transitie vereist voortdurende aandacht en zorgvuldigheid, zowel van het kabinet als van zorgaanbieders en uitvoerders. Onder andere door speciale voorzieningen voor de overgang en regelmatig toezien op de implementatie begeleidt het kabinet de overgang naar het nieuwe beleid zo goed mogelijk.

**Het kabinet neemt geen genoegen met de vooruitgang die is geboekt.** De economische ontwikkelingen op korte termijn geven alle reden tot optimisme. Met deze begroting ondersteunt het kabinet het verdere herstel van de arbeidsmarkt en de structurele groei met een gerichte verlaging van de lasten op arbeid. Ook voor de lange termijn blijft voortdurende aandacht nodig. Zo is de berekening van het houdbaarheidssaldo met veel onzekerheid omgeven, bijvoorbeeld vanwege de

<sup>42</sup> Gelauff, Lanser, Van der Horst en Elbourne (2014). «Roads to Recovery», CPB Boek 11, p. 61–62.

<sup>43</sup> Van der Horst, Bettendorf, Draper, Van Ewijk, De Mooij en Ter Rele (2010). «Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën», CPB Bijzondere Publicatie 86.

<sup>44</sup> Van Ewijk, Draper, Ter Rele en Westerhout (2006). «Ageing and the sustainability of Dutch public finances», CPB Bijzondere Publicatie 16.

rentestand en de ontwikkeling van de zorgkosten. Ook kan Nederland minder dan in het verleden rekenen op economische groei. Dit is onvermijdelijk: de groei van de afgelopen decennia was deels gebaseerd op onverantwoorde kredietverlening en daarnaast drukt de vergrijzing de economische groei. Eerlijk delen is hierbij een randvoorwaarde. Alleen als iedereen kan profiteren van de welvaart, blijft het draagvlak voor de Nederlandse verzorgingsstaat behouden. De drie speerpunten uit het regeerakkoord – gezonde overheidsfinanciën, een sterke economie en eerlijk delen – blijven daarom onverminderd van belang.

### **Daarom blijft het kabinet werken aan het Nederland van morgen.**

Tal van factoren zorgen ervoor dat de economie continu in beweging is. Bijvoorbeeld technologische vooruitgang, maar ook internationale ontwikkelingen. Het is de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven kunnen profiteren van de kansen die deze ontwikkelingen bieden. Instituties moeten daarom kunnen meebewegen met de steeds veranderende omgeving. Hiervoor is voortdurende analyse en flexibiliteit nodig. Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) zijn hier een effectief middel voor. Bijlage 6 biedt hier een overzicht van. Hoofdstuk 2 van deze Miljoenennota draagt bij door onderwerpen te analyseren die naar de mening van het kabinet aandacht verdienen in de komende jaren. De onderwerpen sluiten aan bij de pijlers van het regeerakkoord: houdbare stelsels, versterking van de economie en eerlijk delen. Op sommige onderwerpen – zoals de woningmarkt – geeft hoofdstuk 2 een aanzet tot verder nadenken, zonder concrete aanbevelingen te doen. Op andere thema's – zoals pensioenen – zal het kabinet de ingezette lijn in de komende tijd verder uitwerken en concretiseren. Onder de noemer houdbare stelsels gaat paragraaf 2.2 in op de maatschappelijke houdbaarheid van het Nederlandse pensioenstelsel. Versterking van de economie komt aan de orde in de daaropvolgende paragrafen. Paragraaf 2.3 benadrukt het belang van de vrije huursector, die tussen de gesubsidiëerde koop- en sociale huurmarkt in de verdringing is gekomen. Paragraaf 2.4 gaat in op de mogelijkheden om concurrentie in de bankensector te bevorderen, met als doel deze beter dienstbaar te maken aan de economie. Paragraaf 2.5 behandelt het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat, met bijzondere aandacht voor de stappen die in internationaal verband en in Nederland worden gezet om belastingontwijking door multinationale ondernemingen tegen te gaan. Het hoofdstuk sluit af met de pijler evenwichtige verdeling van lasten. Paragraaf 2.6 gaat over het creëren van gelijke kansen, zodat alle Nederlanders de mogelijkheid hebben om volop mee te doen in de maatschappij.

## **2.2 Een toekomstbestendig pensioenstelsel**

**In vergelijking met andere welvarende landen kent Nederland hoge pensioenen.** Door de financiële crisis, de lage rente (zie ook hoofdstuk 4) en de gestegen levensverwachting is de financiële positie van de Nederlandse pensioenfondsen echter onder druk komen te staan. Daarbij zijn de mogelijkheden om risico's op te vangen via een verhoging van de premie beperkt. Dit komt door de vergrijzing: er staan steeds minder premiebetalers tegenover steeds meer gepensioneerden. Ook zijn werkgevers minder vaak bereid de risico's te dragen van oplopende pensioenlasten. Daarnaast blijven demografische, economische, arbeidsmarktgerelateerde en sociaal-culturele ontwikkelingen nieuwe uitdagingen opwerpen bij het huidige aanvullende pensioenstelsel. Mensen worden ouder en de manier waarop mensen werken en leven verandert snel. Zo zijn vaste contracten op de arbeidsmarkt steeds minder de standaard en neemt het aandeel flexibele contracten en zzp'ers toe. Er is bovendien toenemende behoefte aan meer transparantie en betere

aansluiting van het aanvullend pensioen op individuele voorkeuren. Dit vraagt om een pensioenstelsel dat daarbij aansluit en klaar is voor de 21<sup>e</sup> eeuw.

**Het kabinet heeft een aantal stappen gezet om het pensioenstelsel te versterken.** Het nieuwe Financiële Toetsingskader (FTK) voor pensioenfondsen moet ervoor zorgen dat fondsen nu en in de toekomst voldoende geld in kas hebben voor de pensioenuitkeringen. Hierbij worden de belangen van oudere en jongere generaties evenwichtig behandeld. Verder bevordert de Wet versterking bestuur pensioenfondsen een betere besluitvorming in het pensioenfondsbestuur. Ook heeft het kabinet de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel verbeterd met de aanpassing van het fiscale kader voor aanvullende pensioenopbouw en is de AOW-gerechtigde leeftijd versneld verhoogd.

**Met deze maatregelen is voorzien in noodzakelijk onderhoud, maar voor een toekomstbestendig pensioenstelsel is meer nodig.** Er is behoefte aan een pensioenstelsel waarin duidelijk is waar mensen op kunnen rekenen en wat de risico's zijn. Daarnaast moet het pensioenstelsel beter aansluiten bij de wensen van de moderne samenleving en de dynamischere arbeidsmarkt. Hiervoor is een grotere verandering van het pensioenstelsel noodzakelijk. Het kabinet heeft hiertoe afgelopen juli richtinggevende hoofdlijnen voor een toekomstbestendig pensioenstelsel gepresenteerd.<sup>45</sup> De bevindingen van de Nationale Pensioendialoog – waarin burgers, wetenschappers, denktanks, werknemers- en werkgeversorganisaties, jongeren- en ouderenorganisaties, belangenorganisaties en pensioenuitvoerders zich hebben gebogen over de toekomst van het pensioenstelsel – zijn hierbij een belangrijk uitgangspunt geweest. Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) heeft een waardevol rapport over de toekomst van het pensioenstelsel uitgebracht.<sup>46</sup>

**Mensen moeten beter zicht krijgen op hun persoonlijke pensioenopbouw.** Dit maakt onder andere meer maatwerk in de pensioenopbouw mogelijk. Daarbij moeten de sterke elementen van het huidige stelsel wel behouden blijven, zoals de mogelijkheid om collectief, solidair en tegen relatief lage kosten pensioen op te bouwen. Om een persoonlijke pensioenopbouw en ruimte voor maatwerk samen te laten gaan met de voordelen van een collectief pensioen, is het vooral van belang om heldere afspraken te maken over welke risico's er binnen een pensioenfonds gedeeld worden en met wie. Er zijn vier belangrijke hoofdlijnen van het toekomstige pensioenstelsel die het kabinet samen met de belanghebbers de komende tijd gaat uitwerken.

**Ten eerste wil het kabinet dat alle werkenden een toereikend pensioen kunnen opbouwen, passend bij hun situatie.** Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben geleid tot een grote variatie in pensioenopbouw tussen aan de ene kant werknemers die verplicht voor hun pensioen sparen en aan de andere kant werkenden die niet onder een pensioenregeling vallen: flexwerkers en zelfstandigen. Een gedifferentieerde aanpak is nodig om alle werkenden te ondersteunen bij de opbouw van een adequaat aanvullend pensioen: niet te weinig én niet te veel. Het kabinet wil daartoe onder meer samenwerken met sociale partners en zelfstandigenorganisaties om de verdere mogelijkheden te verkennen.

<sup>45</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 32 043 nr. 263.

<sup>46</sup> SER (2015). «Toekomst Pensioenstelsel», februari 2015, advies nr. 1.

**Ten tweede heeft het kabinet de ambitie om de zogenoemde doorsneesystematiek af te schaffen.** Door deze te vervangen door een actuariel correctere systematiek van pensioenopbouw, komt een einde aan een bron van ondoorzichtige en moeilijk uitlegbare herverdeling in het pensioenstelsel. Zoals beschreven in de Miljoenennota 2015 leidt de doorsneesystematiek onder andere tot herverdeling van jong naar oud. Dit komt omdat alle deelnemers binnen een pensioenregeling dezelfde premie betalen voor dezelfde opbouw (ongeacht de leeftijd), terwijl de premie van jonge werknemers langer rendeert en meer waard is bij pensionering. Deze herverdeling tast het draagvlak voor het aanvullende pensioenstelsel aan. Daarnaast staat de doorsneesystematiek op gespannen voet met de veranderende arbeidsmarkt, waarin mensen steeds vaker wisselen tussen werkgevers en tussen werknemerschap en zelfstandigheid. Zo ontvangen werknemers, die halverwege hun carrière zelfstandig worden, al snel een derde minder pensioen dan waarvoor ze betaald hebben. Ook beperkt de doorsneesystematiek de ruimte voor meer eigen keuzes en maatwerk binnen de pensioenregelingen. Door over te stappen op een actuariel eerlijkere manier van pensioenopbouw worden deze knelpunten grotendeels weggenomen. Zo'n overgang naar een nieuwe systematiek is wel een complexe operatie. Daarbij is cruciaal dat de lasten van de transitie geleidelijk, transparant en evenwichtig worden gespreid over alle belanghebbenden. Ook is het kabinet van mening dat afschaffing van de doorsneesystematiek niet ten koste mag gaan van de overheidsfinanciën en geen onaanvaardbare budgettaire risico's voor de staat met zich mee mag brengen.

**Ten derde meent het kabinet dat een nieuwe pensioenovereenkomst wenselijk is.** Deze dient de sterke elementen van bestaande overeenkomsten te combineren. Om dit te bereiken ondersteunt het kabinet initiatieven waarbij werkgevers en werknemers samenwerken om moderne pensioenovereenkomsten tot stand te brengen. In grote lijnen zijn twee soorten pensioenovereenkomsten mogelijk. Ten eerste uitkeringsovereenkomsten, waarin afspraken worden gemaakt over de hoogte van het toekomstige pensioen. Dit is de meest voorkomende vorm in Nederland. Ten tweede premieovereenkomsten, waarin afspraken over de hoogte van de premie zijn vastgelegd. Beide overeenkomsten hebben de nodige voordelen, maar kennen ook belangrijke nadelen. Zo suggereren de huidige uitkeringsovereenkomsten meer zekerheid over de hoogte van het pensioen dan in de praktijk kan worden waargemaakt. Sommige risico's worden impliciet en ondoorzichtig gedeeld tussen gepensioneerden, werkenden en toekomstige deelnemers. Bij de huidige premieovereenkomsten geldt juist als belangrijk nadeel dat de mogelijkheden om collectief risico te delen beperkt zijn, net als de mogelijkheden om op latere leeftijd te blijven beleggen.<sup>47</sup> Hierdoor behalen premieovereenkomsten vaak minder rendement en een lagere pensioenuitkomst. In de pensioensector groeit dan ook de vraag naar een pensioenovereenkomst, waarin de sterke aspecten van de bestaande uitkering- en premieovereenkomst worden gecombineerd: een synthese. Zo'n pensioenovereenkomst zou gebaseerd moeten zijn op de opbouw van een persoonlijk pensioenvermogen (een centraal element van de huidige premieovereenkomst), met een zekere mate van risicodeling en een langere beleggingshorizon (een centraal element van de huidige uitkeringsovereenkomst).

<sup>47</sup> Het kabinet werkt momenteel aan een wetsvoorstel voor premie- en kapitaalovereenkomsten waarbij het nemen van risico in de uitkeringsfase mogelijk wordt gemaakt. Kamerstukken II, 2014–2015, 32 043, nr. 264.

**Ten vierde is het kabinet voorstander van meer maatwerk en keuzemogelijkheden.** Het kabinet wil hierbij ook gebruik maken van de ervaringen van andere landen waar al meer mogelijkheden tot keuzevrijheid zijn. Zo kan ter inspiratie worden gekeken naar de mogelijkheden voor automatische pensioenopbouw als standaardoptie met eventuele uitstapmogelijkheden (voor bijvoorbeeld zelfstandigen). Of naar mogelijkheden om de pensioeninleg en de pensioenuitkering af te stemmen op persoonlijke behoeften, zoals bij de aanschaf of de aflossing van een eigen woning of voor zorggerelateerde behoeften. Op deze manier zouden pensioenregelingen wellicht beter aansluiten op de kenmerken en voorkeuren van deelnemers. Het kabinet gaat de komende tijd verder verkennen welke mogelijkheden kunnen worden geboden voor maatwerk en keuzevrijheid op het gebied van beleggingsbeleid, de hoogte van de inleg en de vorm van de uitkering.

**Nederland is er steeds in geslaagd het pensioenstelsel aan te passen aan veranderende omstandigheden.** Ook nu vragen recente ontwikkelingen op zowel de financiële markten als binnen de maatschappij om modernisering van het stelsel. Het kabinet werkt het komend jaar langs de omschreven hoofdlijnen verder aan het pensioenstelsel van de toekomst.

### 2.3 Een vraaggerichte en efficiënte woningmarkt

**Het kabinet heeft maatregelen genomen om de werking van de woningmarkt structureel te verbeteren.** Deze maatregelen stimuleren de dynamiek en doorstroming in zowel de huur- als koopsector en hebben een einde gemaakt aan de beleidsonzekerheid die tijdens de crisis heerste op het gebied van de woningmarkt. In de koopsector is de hypotheekrenteaftrek ingeperkt en worden financiële risico's voor burgers verlaagd. Stapsgewijs wordt het maximale hypotheekrenteaftrektarief afgebouwd met 0,5 procentpunt per jaar naar 38 procent in 2041. Verder is de hypotheekrenteaftrek voorwaardelijk gemaakt aan volledige aflossing van de hypotheecaire lening. Ondertussen helpen de leennormen en de afbouw van het maximaal *loan-to-value*-percentage<sup>48</sup> naar 100 procent kopers te beschermen tegen financiële risico's. Daarnaast bevordert de verlaging van de overdrachtsbelasting de doorstroming op de koopmarkt. De maatregelen in de gereguleerde huursector zorgen ervoor dat deze markt beter functioneert en dat meer gereguleerde huurwoningen ter beschikking komen van mensen voor wie ze zijn bedoeld. Zo zijn huurverhogingen in het gereguleerde segment de afgelopen jaren afhankelijk gemaakt van het inkomen van de huurders om schiefwonen onaantrekkelijker te maken. Vanaf volgend jaar krijgen verhuurders in de gereguleerde sector meer ruimte om huren in lijn te brengen met de vraag naar de woning. Daarnaast moeten woningbouwcorporaties zich weer eenduidig richten op sociale huisvesting, waardoor huurders niet langer kunnen opdraaien voor de risico's van de commerciële activiteiten van corporaties. Het woningwaarderingstelsel gaat per 1 oktober dit jaar beter de vraag naar woningen reflecteren door de WOZ-waarde te betrekken in de woningwaardering.

**Het zal echter nog een tijd duren voordat de Nederlandse woningmarkt de flexibiliteit heeft die de 21<sup>e</sup> eeuw vraagt.** Het duurt namelijk een lange tijd voordat de genomen maatregelen hun volledige effect hebben. Dit komt doordat de woningmarkt een zogenoemde voorraadmarkt is, waarbij het aanbod langzaam reageert op

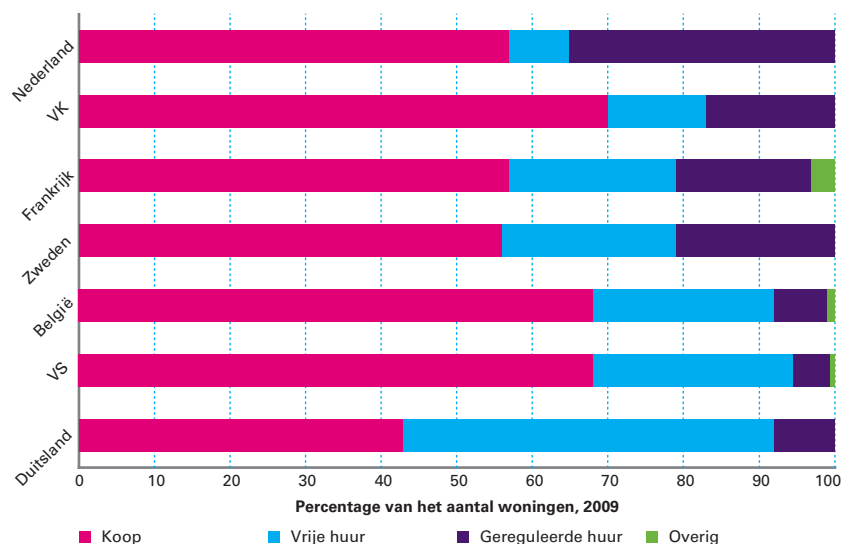
<sup>48</sup> De *loan-to-value*-ratio (LTV-ratio) geeft de maximale verhouding weer tussen het hypotheekbedrag en de waarde van het huis.

veranderingen. Daarnaast worden veel maatregelen stapsgewijs ingevoerd om te voorkomen dat grote waardeschommelingen ontstaan die de vermogensposities van huishoudens en de economie kunnen schaden. Tot slot moeten actoren zich aanpassen aan de nieuwe regels en verwachtingen. Private investeerders moeten de ruimte gebruiken die ontstaat doordat woningcorporaties nog maar beperkt commerciële en maatschappelijke activiteiten mogen ondernemen. Gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties moeten tot nieuwe afspraken komen over het huurbeleid en een betaalbare voorraad.

**Een dynamische economie vraagt om een flexibele woningmarkt.**

Een verhoogde flexibiliteit van de woningmarkt zorgt ervoor dat deze beter aansluit bij de flexibeler geworden arbeidsmarkt en economie. Met name onder jonge huishoudens neemt de vraag naar flexibelere woonvormen toe. Een goed ontwikkelde vrije huursector biedt keuzevrijheid en flexibiliteit, aangezien dit alle huishoudens in staat stelt te kiezen tussen huren en kopen op basis van hun persoonlijke situatie en voorkeuren. Hoewel de omvang van de Nederlandse koopsector internationaal niet uit de toon valt, is de vrije huursector in Nederland wel opvallend klein (zie figuur 2.3.1). Dit is het gevolg van een decennialange krimp van de sector.

**Figuur 2.3.1. Kopen en huren in OESO-landen: Nederlandse vrije huursector klein**



Bron: OECD (2011). «Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries», in OECD (2011). «Economic Policy Reforms: Going for Growth 2011».

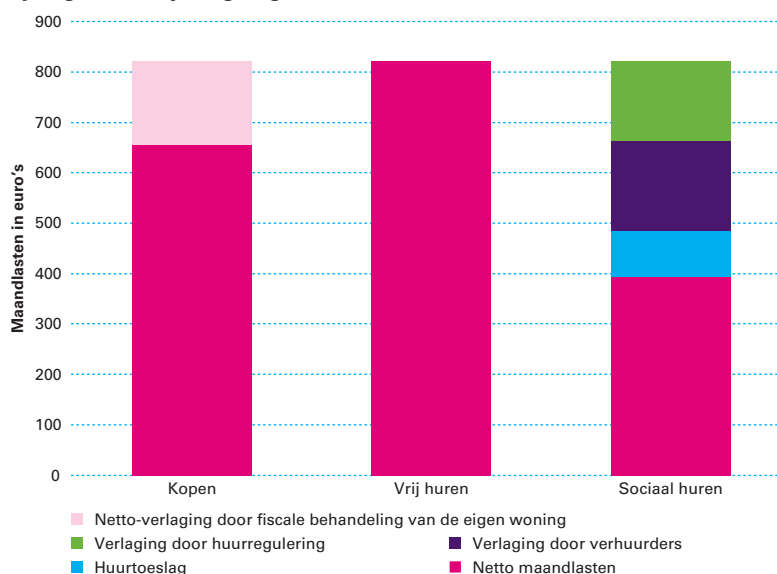
**Huishoudens kiezen minder vaak voor vrije huurwoningen omdat de maandlasten relatief hoog zijn.**

Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van overheidsbeleid. De fiscale behandeling van de eigen woning drukt de nettomaandlasten van woningbezitters, terwijl huurregulering, het beleid van verhuurders en huurtoeslag de nettomaandlasten van huurders in de gereguleerde sector laag houden (zie figuur 2.3.2). Huurders in de vrije sector kunnen niet rekenen op dergelijk overheidsbeleid, waardoor de maandlasten voor potentiële vrije huurders vaak aanzienlijk hoger uitvallen. Figuur 2.3.2 illustreert dit.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Figuur 2.3.2 laat de nettomaandlasten in 2011 zien voor een fictief, representatief gezin met een woning met een WOZ-waarde van 170.000 euro. De huurwaarde/markthuurlaag van de woning is bepaald op basis van de aannames van het CPB-woningmarktmodel en is hetzelfde



**Figuur 2.3.2: Illustratie van de hoge nettomaandlasten van vrije huur in vergelijking met koop en gereguleerde huur**



Bron: de figuur is gebaseerd op de aannames van het Woningmarkt model van het CPB en de gegevens van WoON (2012).

**Het bevoordelen van de gereguleerde huursector en de koopmarkt heeft een dubbel negatief effect op de vrije huurmarkt.** Ten eerste is het relatief onaantrekkelijk om te huren in de vrije sector, doordat overheidsregelingen de koop- en gereguleerde huursector goedkoper maken. Ten tweede leidt fiscale behandeling van de eigen woning in combinatie met een restrictief ruimtelijkordeningsbeleid tot een stijging van de prijzen in de gehele woningmarkt. Volgens het woningmarktmodel van het CPB liggen huizenprijzen structureel 8 procent hoger door de fiscale behandeling van de eigen woning. Deze hogere huizenprijzen leiden ook in de vrije huursector tot hogere maandlasten. Daarbij komt dat corporaties de afgelopen jaren vrijesectorwoningen van een hoge kwaliteit tegen een lage huurprijs aanboden. Dat maakt het voor beleggers onaantrekkelijk om te bouwen in dezelfde kwaliteitsklasse.

**Het kabinetsbeleid creëert meer ruimte voor de vrije huursector en maakt daarmee de Nederlandse woningmarkt flexibeler.** De geïntroduceerde hervormingen dragen bij aan een stabielere en evenwichtigere woningmarkt. Het lagere maximale percentage voor de hypotheekrenteaftrek en de introductie van een aflossingsvoorwaarde

voor de drie sectoren (5,8 procent van de WOZ-waarde). Daar worden maandlastenverlagende en -verhogende ingrepen van de overheid vanaf getrokken en bij opgeteld. Op basis van WoON 2012 zijn daarbij voor de koopwoning de volgende parameters gebruikt: hypotheekrente 5 procent, *loan-to-value*-percentage 70 procent, marginaal tarief inkomstenbelasting 42 procent, EWF-percentages (2011) 0,55 procent, OZB-tarief 0,1 procent, een box 3 vermogen hoger dan de vrijstelling. Het netto prijsverlagend effect van de fiscale behandeling van de eigen woning bestaat uit de voordelen uit de hypotheekrenteaftrek en het feit dat vermogen in de eigen woning niet in box 3 valt, verminderd met het eigenwoningforfait en OZB. De verlaging van de maandlasten door verhuurders is het verschil tussen de huur die zij wettelijk mogen vragen volgens het woningwaarderingsstelsel en de huur die zij daadwerkelijk vragen. Opvallend is dat WoON 2012 erop duidt dat dit ook in de vrije sector gebeurt. De markthuurler is echter de huur die een vrije huurwoning zou moeten opbrengen bij commerciële rendementseisen en is daarom opgenomen als nettomaandlasten in deze figuur. Het feit dat de huidige instituties (subsidieering koopsector, subsidieering sociale huursector en het werkteerrein van woningcorporaties) het vrijwel onmogelijk maken om die prijs te vragen, verklaart mede het lage aanbod in dit segment.

dragen hieraan bij in de koopmarkt. Dit geldt ook voor de modernisering van het woningwaarderingstelsel en de boveninflatoire huurverhogingen in de gereguleerde huursector. Het budget van de huurtoeslag is ondertussen beperkt verhoogd om de meest kwetsbare groepen te beschermen tegen de prijsstijgingen als gevolg van boveninflatoire huurverhogingen. Het totale pakket aan maatregelen leidt tot meer vraag naar woningen in de vrije huursector. Dit maakt het ook aantrekkelijker voor investeerders, zoals institutionele beleggers, om in de markt te stappen en het woningaanbod in de vrije huursector te vergroten. Met deze maatregelen zijn omvangrijke hervormingen doorgevoerd. In de komende periode is het kabinetsbeleid gericht op rust op de woningmarkt zodat de maatregelen hun effect kunnen sorteren. Daarnaast zal het kabinet met kleinere, maar betekenisvolle maatregelen de modernisering van de woningmarkt ondersteunen. Zo wordt momenteel in het kader van de motie-Monasch/Van der Linde onderzocht welke mogelijkheden er zijn om meer in flexibele woonvormen te investeren. Daarnaast komt het kabinet zoals aangekondigd met maatregelen op het gebied van tijdelijk huren om ook de gereguleerde huursector flexibeler te maken. Verder blijft het kabinet alert op de ontwikkeling van de woningmarkt.

## 2.4 Richting een solide en dienstbare bankensector

**Sinds het uitbreken van de financiële crisis zijn ingrijpende hervormingen in de bankensector doorgevoerd.** De crisis heeft aangetoond dat zwaktes in de bankensector grote economische schade kunnen aanrichten. Daarom zijn in Nederland, Europa en elders in de wereld belangrijke stappen gezet om banken meer solide te maken en de kans op toekomstige crises te verkleinen. Zo zijn voor alle banken de kapitaaleisen flink verhoogd en gelden voor systeemrelevante banken extra (kapitaal)eisen.

**De Nederlandse banken liggen goed op schema om op tijd te voldoen aan hogere kapitaaleisen.** De Nederlandse bankensector heeft zijn financiële gezondheid de afgelopen jaren verbeterd. Figuur 2.4.1 laat zien dat zowel de kernkapitaalratio – die de veiligste vorm van kapitaal omvat – als de totale kapitaalratio sinds 2011 substantieel is gestegen.<sup>50</sup> De banken hebben hun kapitaalratio's met name versterkt door winsten in te houden, nieuwe kapitaalinstrumenten uit te geven en (buitenlandse) activa te verkopen. Naar verwachting zullen de kapitaalratio's verder stijgen naarmate banken de komende jaren de nieuwe kapitaalregels (Bazel III en de Nederlandse *leverage ratio*-eis voor de vier grootste banken<sup>51</sup>) volledig zullen implementeren. Volgens DNB zullen de Nederlandse banken in staat zijn op tijd te voldoen aan de eisen die per 2019 volledig van kracht zullen zijn.<sup>52</sup> Eerder was duidelijk geworden dat de grote Nederlandse banken goed uit de *comprehensive assessment*, de doorlichting van de bankenbalansen door de ECB, waren gekomen. De *comprehensive assessment* bestond uit een onderzoek van de actuele financiële positie van Europese banken en uit een stresstest om vast te stellen of banken voldoende buffers hadden om verliezen op te vangen in

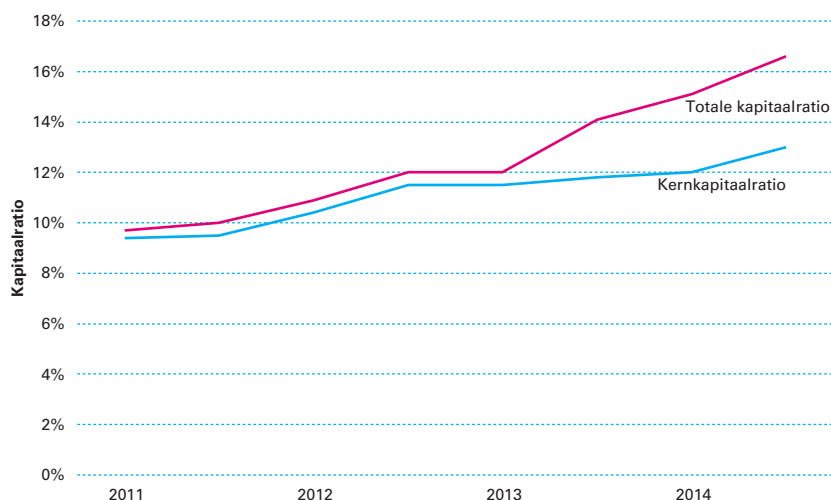
<sup>50</sup> De kapitaalratio van een bank wordt bepaald door de verhouding van het kapitaal ten opzichte van de naar risico gewogen activa die een bank aanhoudt. Kernkapitaal, ook wel tier-1-kernkapitaal genoemd, is het kapitaal van de hoogste kwaliteit bestaand uit bijvoorbeeld aandelenvermogen en ingehouden winsten. De totale kapitaalratio bestaat uit tier-1-kernkapitaal en aanvullend tier-1-kapitaal en tier-2-kapitaal (zoals achtergestelde leningen).

<sup>51</sup> De *leverage ratio* is een kapitaaleis uitgedrukt als percentage van het balanstotaal van een bank. In tegenstelling tot de reguliere kapitaalvereisten is de *leverage ratio* niet afhankelijk van hoe risicovol de activa op de bankenbalans zijn.

<sup>52</sup> Hebbink, Kruidhof en Slingenberg (2014). «Kredietverlening en bancaire kapitaal», DNB Occasional Studies, Vol.12, No. 3.

een zware economische crisis. De Nederlandse banken hadden voldoende kapitaal om deze gesimuleerde crisis te kunnen doorstaan.

**Figuur 2.4.1: Bankenbuffers zijn aanzienlijk hoger**



Bron: DNB. NB Berekening volgens de volledig ingevoerde definitie van Bazel III, waarin de strengste kapitaaldefinities wordt gehanteerd.

**Het afgelopen jaar is de Europese bankenunie van start gegaan.**

De eerste pijler hiervan, het gemeenschappelijke toezichtmechanisme voor banken (Single Supervisory Mechanism; SSM), is in november 2014 in werking getreden. De ECB heeft de verantwoordelijkheid voor de werking van het SSM en voor het directe prudentiële toezicht op de grootste banken in de eurozone op zich genomen. Met ingang van 1 januari 2016 treedt de tweede pijler volledig in werking: het gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme (Single Resolution Mechanism; SRM), waarin Europese besluitvorming over het afwickelen van probleembanken is geregeld. Uitgangspunt van het nieuwe regime is dat verliezen en de eventuele kosten van herkapitalisatie zo veel mogelijk worden gedragen door de aandeelhouders en crediteuren van een bank die in de problemen is gekomen. Met behulp van dit zogenoemde *bail-in* mechanisme worden de kosten van falende banken privaats gedragen en wordt niet langer automatisch naar de belastingbetaler gekeken. Onderdeel van het SRM is ook een door de banken gefinancierd gemeenschappelijk afwikkelingsfonds. Dit fonds is primair bedoeld voor die kosten die niet door middel van *bail-in* gefinancierd kunnen worden, zoals garanties op activa en passiva en het financieren van een *bad bank*. De derde pijler omvat het zogenoemde *single rulebook*, een geharmoniseerde set van wet- en regelgeving voor alle banken in de EU. Ondanks de belangrijke stappen die zijn gezet in de afgelopen jaren, is verdere harmonisatie en aanscherping van regelgeving op bepaalde punten gewenst.

**Een logische vervolgstap is om de besmetting van banken door overheden aan te pakken.**

De huidige vormgeving van de bankunie is erop gericht te voorkomen dat overheden besmet worden door zwaktes in de financiële sector. Het risico van omgekeerde besmetting, waarbij financiële problemen bij een overheid leiden tot problemen in de financiële sector, vergt nog aandacht. Dit probleem treedt voornamelijk op als banken veel overheidsobligaties aanhouden van een of meerdere landen. Als de kredietwaardigheid van een overheid verslechtert en de waarde van de obligaties fors daalt, wordt de balans van de bank hard geraakt. Dit kan een bron van (systeem)risico in de financiële sector vormen. Momenteel hebben banken in de EU niet te maken met kapitaal-

eisen of concentratielimieten voor obligaties die een EU-lidstaat uitgeeft in zijn eigen munteenheid. Deze staatsobligaties worden zo onterecht als risicovrij behandeld. Het kabinet zet zich ervoor in dat de Europese regelgeving op dit punt wordt aangepast, bij voorkeur met een combinatie van limieten op de hoeveelheid obligaties die banken kunnen aanhouden en kapitaal-eisen die daadwerkelijk rekening houden met de onderliggende risico's.

**Daarnaast mag de bankenunie er niet toe leiden dat banken ontstaan die op Europees niveau *too big to fail* zijn.** Door de totstandkoming van de bankenunie kan het aantrekkelijker worden voor banken om grensoverschrijdende fusies aan te gaan of grensoverschrijdende overnames te plegen. Dit resulteert over het algemeen in grotere, complexere banken die meer geïntegreerd zijn met andere onderdelen van het financiële systeem.<sup>53</sup> Dit kan positieve effecten hebben, zoals een meer divers bankenlandschap in individuele landen en het genereren van kostenvoordelen door grotere schaal. Een mogelijk nadeel is dat op Europees niveau banken kunnen ontstaan die te groot en moeilijk afwikkelaar zijn. Momenteel wordt pas een afwikkelplan opgesteld nadat een fusie of overname is voltooid. In het licht van een eventuele toekomstige consolidatieslag zet het kabinet in op een Europese toets op financiële stabiliteit én afwikkelaarheid voordat een voorgenomen fusie of overname plaatsvindt. Het kabinet wil dan ook dat de relevante Europese regelgeving wordt aangepast.<sup>54</sup> Als blijkt dat door een voorgenomen fusie of overname de nieuwe bank te groot of te complex wordt om ordelijk te kunnen afwikkelen, moet dat een reden zijn om de fusie of overname af te wijzen.

**Ook op nationaal niveau heeft de structuur van de bankensector grote invloed op stabiliteit en dienstverlening.** Een belangrijk kenmerk van de Nederlandse bankensector is de grote omvang. Daarnaast is de concentratie in de Nederlandse bancaire sector, die van oudsher al relatief hoog was, door de crisis verder toegenomen. Binnen Nederland is de afgelopen jaren sprake geweest van consolidatie<sup>55</sup> en buitenlandse banken hebben hun activiteiten in Nederland sinds de crisis afgebouwd. In vergelijking met andere Europese landen heeft Nederland nu een zeer sterk geconcentreerde bancaire sector (figuur 2.4.2). De kabinetsvisie Nederlandse bankensector uit 2013 wees al op het belang van gezonde marktwerking in een open en diverse sector.<sup>56</sup> Meer recent onderstreepte ook DNB het belang van het diverser en concurrerender worden van de Nederlandse bankensector.<sup>57</sup> Het kabinet bevordert daarom meer concurrentie en een lagere marktconcentratie ten gunste van kleinere partijen en nieuwe toetreders.

<sup>53</sup> Basel Committee on Banking Supervision (2011). «Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement», Basel, Switzerland.

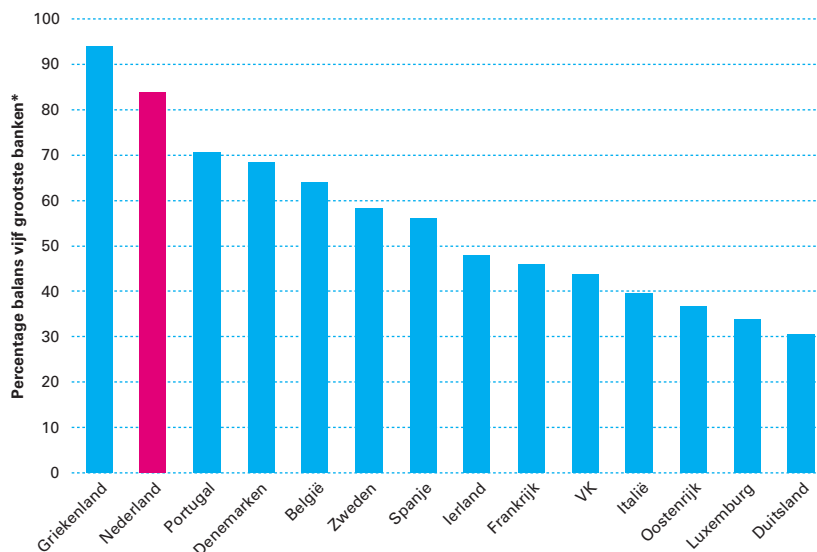
<sup>54</sup> De richtlijn gekwalificeerde deelnemingen (Qualifying Holdings Directive, QHD).

<sup>55</sup> Zo is bijvoorbeeld de Friesland Bank overgenomen door de Rabobank.

<sup>56</sup> Kamerstukken II, 2012–2013, 32 013 nr. 16.

<sup>57</sup> DNB (2015). «Visie op de structuur van de Nederlandse bankensector».

**Figuur 2.4.2: De Nederlandse bankensector is sterk geconcentreerd (2013)**



Bron: DNB. NB De y-as geeft het percentage van het balanstotaal van de sector.

**Concurrentie dient in principe plaats te vinden tussen private aanbieders van financiering.** De overheid en toezichthouders hebben echter een belangrijke taak om te zorgen voor een klimaat dat bevorderlijk is voor voldoende concurrentie. Op basis van een advies van Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, beziet het kabinet daarom welke financiële wet- en regelgeving een onnodige barrière vormt voor toetreding tot of groei in de Nederlandse bancaire retailsector. Daarnaast verwacht het kabinet dat Europees toezicht een impuls kan geven voor toetreding van buitenlandse banken tot de Nederlandse markt. Nu de ECB verantwoordelijk is voor het toezicht op de grootste Europese banken, worden toezichteisen geharmoniseerder toegepast. Dit maakt het voor Europese banken eenvoudiger om grensoverschrijdend te opereren en dus ook om toe te treden tot de Nederlandse markt.

**De aangekondigde beursgang van ABN AMRO zal ook bijdragen aan een terugkeer naar gezonde marktverhoudingen.** De staat heeft ABN AMRO genationaliseerd en geherkapitaliseerd om de stabiliteit van het financiële stelsel te borgen. Altijd heeft voorop gestaan dat de deelneming van de staat in ABN AMRO tijdelijk zou zijn. Over SNS Bank moet nog een besluit genomen worden. Het is hierbij van belang dat de bank eerst een sterke zelfstandige positie binnen het Nederlandse bankenlandschap verwerft.

**Ook blijft het kabinet initiatieven ondersteunen die het belang van aanvullende financieringskanalen – naast bankfinanciering – kunnen vergroten.** Zo is het kabinet voor verdere verbreding en verdieping van financieringsmogelijkheden voor projecten en ondernemers die nu nog in belangrijke mate afhankelijk zijn van bankfinanciering; dat kan bijdragen aan het versterken van economische groei. In dit licht draagt het kabinet actief bij aan het wegnemen van belemmeringen voor alternatieve vormen van financiering, zoals *crowdfunding* en kredietunies. Ook bieden de plannen van de Europese Commissie om te komen tot een kapitaalmarktunie kansen. Dit initiatief moet een verdere impuls geven aan het functioneren van Europese kapitaalmarkten en leiden tot een versterking van de financieringsmogelijkheden voor de reële economie. Dit najaar presenteert de Europese Commissie een actieplan met concrete maatregelen. Daarnaast neemt het kabinet

initiatieven om informatie-uitwisseling tussen mkb'ers en financiers te verbeteren. Zo start het Ministerie van Economische Zaken in september met een pilot waarbij mkb'ers via een website hun kredietaanvraag kunnen indienen en vervolgens in contact komen met financiers. Ten slotte draagt de overheid bij aan standaardisatie van gegevensbestanden (SBR-initiatief), waardoor ook het verstrekken van gegevens aan banken eenvoudiger wordt.

## **2.5 Het belang van goed fiscaal beleid voor het Nederlandse vestigingsklimaat**

**Nederland is al lange tijd een aantrekkelijke bestemming voor internationale bedrijven om zich te vestigen.** Berichtgeving in de media over multinationale ondernemingen heeft dikwijls een negatieve toonzetting: multinationals komen alleen naar Nederland vanwege het gunstige belastingklimaat, maar leveren voor ons land nauwelijks economische meerwaarde. Er is echter een breed scala aan factoren dat Nederland aantrekkelijk maakt voor buitenlandse bedrijven. Bovendien wijst het CBS erop dat de wetenschappelijke visie op multinationals juist overwegend positief is en dat zij een belangrijke bijdrage leveren aan onze economie. Buitenlandse bedrijven betalen belasting, maken gebruik van toeleveranciers en dragen bij aan kennisoverdracht. Bovendien creëren buitenlandse multinationals in Nederland veel werkgelegenheid: in totaal zo'n 900.000 banen.<sup>58</sup>

**Dat Nederland een aantrekkelijk vestigingsklimaat heeft, is aan verschillende factoren te danken.** Bedrijven vinden in Nederland een vlotte aansluiting op de internationale waardeketens waarin zij actief zijn. Zij profiteren van de strategische geografische locatie en snelle, betrouwbare logistieke infrastructuur. Nederland biedt ze toegang tot kennis die tot de top van de wereld behoort: toegang tot een goed opgeleide beroepsbevolking en de vruchten van baanbrekend onderzoek. Daarnaast maken een duidelijke en stabiele politieke, wetgevende en administratieve omgeving Nederland aantrekkelijk. De toegankelijke, efficiënte en onafhankelijke rechtspraak in Nederland biedt bedrijven de noodzakelijke rechtszekerheid om investeringen te verrichten en transacties aan te gaan.

**Een fiscaal stelsel dat internationale investeringen bevordert is ook een belangrijk onderdeel van het vestigingsklimaat.** Het Nederlandse belastingstelsel is gebaseerd op het centrale principe van een gelijk speelveld tussen nationale en grensoverschrijdende ondernemingen. Een aantal kenmerken van het Nederlandse stelsel draagt hieraan bij. Nederland hanteert een deelnemingsvrijstelling, waardoor een Nederlandse onderneming met een buitenlandse dochter niet dubbel aangeslagen wordt voor de winst die deze dochter in het buitenland maakt. Om te voorkomen dat buitenlandse bedrijven die in Nederland actief zijn dubbel belasting betalen, hanteert Nederland geen bronheffing op rente en royalty's. Nederland heeft daarnaast een sterk internationaal verdragennetwerk. Verdragen met andere landen voorkomen dat op bepaalde inkomens dubbele belasting wordt geheven en bieden rechtszekerheid voor internationaal opererende bedrijven. Ten slotte biedt Nederland internationale ondernemers zekerheid vooraf over de fiscale gevolgen van hun handelingen.

<sup>58</sup> CBS (2015). «Internationaliseringsmonitor 2015 – Derde kwartaal».

**Het kabinet is van mening dat deze elementen bijdragen aan goede en eerlijke handelsrelaties met andere landen.** Het zou goed zijn als alle landen deze principes zouden hanteren. Belastingstelsels van landen verschillen echter op veel vlakken. Deze verschillen hebben er mede voor gezorgd dat sommige internationaal opererende bedrijven mogelijkheden hebben gevonden belastinggrondslagen uit te hollen en winsten kunstmatig te verschuiven om hun belastingafdracht te minimaliseren. Deze belastingontwijking draagt niet bij aan een gelijk speelveld, maar verstoort juist de eerlijke concurrentie. Zo werpt het een schaduw over het Nederlandse fiscale stelsel, dat juist is ontworpen om eerlijk zakendoen te bevorderen. Nederland wil daarom tot de voorhoede van landen behoren die internationale belastingontwijking willen tegengaan (zie box 2.5.1). De genoemde sterke punten van het Nederlandse stelsel staan hierbij wat het kabinet betreft niet ter discussie.

#### **Box 2.5.1 Aanpak van internationale belastingontwijking**

Nederland werkt proactief mee aan het aanpakken van internationale belastingontwijking. Een internationale benadering is hierbij onontkoombaar. Ten eerste vloeien de problemen primair voort uit het feit dat de fiscale stelsels van verschillende landen niet op elkaar aansluiten. Daarnaast moet iedereen meedoen om de aanpak effectief te laten zijn. De OESO is de plek waar een belangrijk gedeelte van de coördinatie plaatsvindt. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat het eindrapport van het *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), dat dit najaar wordt verwacht, een belangrijke stap zal zijn in de aanpak van belastingontwijking. Ook in Europees verband zijn er de nodige initiatieven: op 17 juni heeft de Europese Commissie een actieplan gelanceerd als inbreng voor de discussie over dit thema binnen de Europese Unie.

Binnen het BEPS-project speelt Nederland op een aantal terreinen een voortrekkersrol. Zo loopt het kabinet voorop bij het promoten van transparantie en automatische uitwisseling van gegevens tussen belastingdiensten. Dit is een belangrijk wapen tegen belastingontwijking. De inzet op transparantie past ook goed in de Nederlandse cultuur van openheid. Daarnaast neemt Nederland in belastingverdragen met ontwikkelingslanden proactief anti-misbruikbepalingen op. Ook biedt Nederland technische ondersteuning aan belastingdiensten in ontwikkelingslanden.

Op andere terreinen is het van belang dat Nederland zich constructief opstelt, maar tegelijkertijd behoedzaam blijft. Het niet goed op elkaar aansluiten van nationale systemen heeft op verschillende manieren mogelijkheden geschapen voor agressieve belastingplanning door multinationals. Maatregelen zijn noodzakelijk, maar zij kunnen ook grote gevolgen hebben voor multinationals die helemaal niet aan agressieve belastingplanning doen. Bijvoorbeeld als de maatregelen onvoldoende aangrijpen bij punten waar misbruik dreigt en niet voldoende gecoördineerd worden ingevoerd. Hierdoor kan de aantrekkelijkheid van investeren in Nederland onnodig worden geschaad. Nederland werkt op verschillende terreinen binnen de OESO constructief mee aan gerichte oplossingen die de problemen aanpakken, maar het vestigingsklimaat niet onnodig schaden en het gelijke speelveld zoveel mogelijk intact laten. Voorbeelden van terreinen waarop Nederland meewerkt, zijn het tegengaan van verdragsmisbruik en het opstellen van kaders voor patentboxen, zoals de Nederlandse innovatiebox.



**Om zich in de toekomst sterk te kunnen blijven positioneren als vestigingsland moet Nederland zorgen voor een duurzaam concurrentievoordeel op verschillende terreinen.** De aantrekkelijkheid van een land als vestigingsklimaat is altijd relatief: maatregelen van andere landen om zichzelf aantrekkelijker te maken voor buitenlandse bedrijven kunnen de relatieve concurrentiepositie van Nederland schaden. Recentelijk zijn bijvoorbeeld elementen die het Nederlandse fiscale stelsel aantrekkelijk maakten, zoals belastingvoordelen voor innovatie, ook door andere landen ingevoerd. Het is belangrijk dergelijke ontwikkelingen te volgen en oog te hebben voor de gevolgen voor het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat. Daarnaast is het van belang om te blijven investeren op terreinen die niet eenvoudig door andere landen nagebootst kunnen worden, zoals een goed opgeleide bevolking, een betrouwbare, toekomstbestendige infrastructuur en een strategische positie binnen een goed functionerende Europese markt.

## 2.6 Gelijke kansen

**De discussie over ongelijkheid in Nederland gaat vooral over verschillen in inkomen en vermogen.** Internationale vergelijkingen wijzen uit dat Nederland wat betreft inkomensverdeling relatief egalitair is. Dit is voor een aanzienlijk deel te danken aan de grote mate van herverdeling, die de Nederlandse overheid van oudsher bewerkstelligt met een progressief belastingstelsel en het vangnet van de sociale zekerheid.<sup>59</sup> De vermogensongelijkheid is weliswaar iets groter, maar ook deze is volgens de meeste internationale vergelijkingen beperkt. Het kabinet volgt de ontwikkeling van ongelijkheid in Nederland nauwgezet. Het streven naar een evenwichtige inkomensverhouding is een van de drie pijlers onder het regeerakkoord van dit kabinet.

**Om ongelijkheid te beperken is het belangrijk dat mensen zoveel mogelijk gelijke kansen hebben om in de maatschappij vooruit te komen.** Het SCP stelt vast dat de kans om in Nederland vooruit te komen niet alleen wordt bepaald door het bezit van economisch kapitaal als inkomen en vermogen, maar ook door bezit van andere kapitaalsvormen zoals opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie, lichamelijke en geestelijke gezondheid, presentatie en kwaliteit van persoonlijke netwerken.<sup>60</sup> Er bestaan verbanden tussen deze afzonderlijke factoren. Onderzoek van de OESO wijst bijvoorbeeld uit dat inkomens- of vermogensongelijkheid ertoe kan leiden dat lagere inkomensgroepen minder goed in staat zijn om te investeren in scholing of geen toegang hebben tot goede gezondheidszorg.<sup>61</sup> Dan kan een negatieve spiraal ontstaan. In de Verenigde Staten dreigt hierdoor volgens de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam een kloof te ontstaan tussen groepen kansrijken en kansarmen.<sup>62</sup> Dit is een persoonlijk drama, omdat mensen hierdoor niet de kans krijgen hun menselijk kapitaal te benutten. Ook vanuit economisch oogpunt is dit onwenselijk.

**Er is in Nederland geen sprake van een duidelijke kloof tussen kansrijk en kansarm.** Voor kwetsbaardere groepen moet wel aandacht blijven. Ruim 70 procent van de bevolking is volgens het SCP relatief goed af. De gevestigde bovenlaag (15 procent) is het best af en bezit van alle

<sup>59</sup> Kremer, Bovens, Schrijvers en Went (2014). «Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid», WRR-Verkenning 28, Factsheet Economische ongelijkheid in 8 figuren.

<sup>60</sup> SCP (2014). «Verschil in Nederland. Sociaal Cultureel Rapport 2014», Vrooman, Gijsberts en Boelhouwer (red.).

<sup>61</sup> OECD (2015). «In It Together: Why Less Inequality Benefits All», OECD Publishing, Paris.

<sup>62</sup> Putnam (2015). «Our Kids: The American Dream in Crisis», Simon & Schuster, Londen.



kapitaalsvormen het meest. Daarna volgen drie groepen die van sommige vormen van kapitaal relatief meer bezitten en van andere vormen minder. De jongere kansrijken (13 procent) zijn hoog opgeleid en zeer gezond, maar hebben een relatief laag inkomen en weinig vermogen. De werkende middengroep (27 procent) heeft juist een bovengemiddeld inkomen en vermogen, maar een minder goede gezondheid en een minder goed netwerk dan de jongere kansrijken. De comfortabel gepensioneerden (17 procent) hebben een redelijk inkomen en een behoorlijk vermogen maar zijn gemiddeld laag opgeleid. Er zijn daarnaast volgens het SCP twee groepen met een kwetsbaardere positie. De onzekere werkenden (14 procent) zijn gemiddeld opgeleid, maar zij hebben een laag inkomen en vaak een onzekere arbeidsmarktpositie of tijdelijk geen werk en de achterblijvers (15 procent) bezitten van alle kapitaalsvormen het minst. Dit gaat niet alleen gepaard met financiële problemen, maar heeft ook duidelijk negatieve gevolgen voor het welbevinden in termen van geluksbeleving en gezondheid.<sup>63</sup> In deze groepen zijn – naast vrouwen en ouderen – ook niet-westerse allochtonen oververtegenwoordigd. Hun kansen kunnen specifiek verbeterd worden door in te zetten op integratie door het tegengaan van laaggeletterdheid en de aanpak van discriminatie. Om te voorkomen dat er een hardere tweedeling tussen kansrijken en kansarmen ontstaat, is het vooral van belang ook deze kwetsbare groepen perspectief te blijven bieden. De overheid kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren door te waarborgen dat zij toegang houden tot het onderwijs en de arbeidsmarkt.

**Onderwijs heeft een belangrijke emancipatiefunctie.** Door alle jonge mensen toegang te bieden tot goed onderwijs krijgt iedereen, ongeacht zijn of haar achtergrond, de kans om zijn of haar talenten te benutten en op te klimmen op de maatschappelijke ladder. Nederland behoort tot de landen waar het onderwijs zeer goed scoort op zowel de kwaliteit als de mate waarin kansen worden geboden (zie figuur 2.6.1). Omdat onderwijs in Nederland ook voor lagere sociaaleconomische klassen zeer toegankelijk is, zijn er – ondanks enige ongelijkheid in de samenleving – relatief gelijke kansen in het onderwijs. Het SCP signaleert wel dat onderwijs emancipatie zich de laatste tijd trager voltrekt. Een verklaring hiervoor is dat het gemiddelde opleidingsniveau is gestegen, waardoor de ruimte voor de bevolking om verder op te klimmen op de maatschappelijke ladder kleiner wordt.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> De Graaf-Zijl, Josten, Boeters, Eggink, Bolhaar, Ooms, Den Ouden en Woittiez (2015). «De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025», CPB en SCP.

<sup>64</sup> SCP (2014). «Verschil in Nederland. Sociaal Cultureel Rapport 2014», Vrooman, Gijsberts en Boelhouwer (red.).

**Figuur 2.6.1: Nederlands onderwijs scoort goed op kwaliteit en toegankelijkheid (2012)**



Bron: OECD (2015). «Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen».

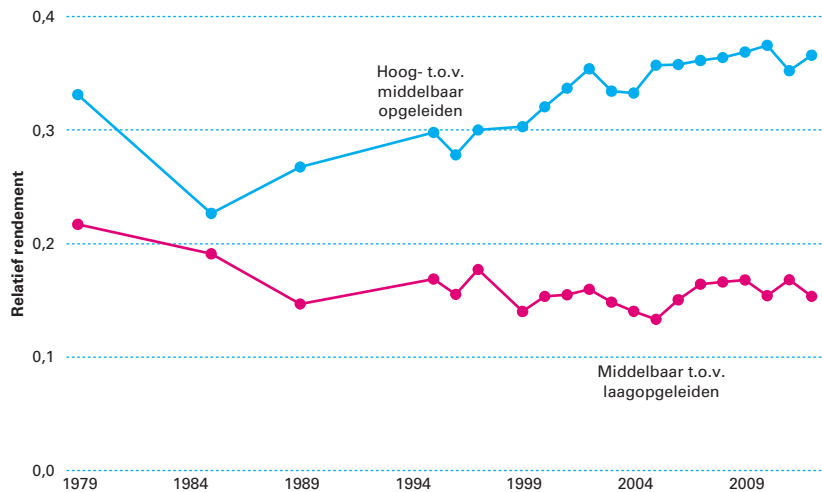
**Het kabinet wil de kwaliteit van onderwijs verder verbeteren en daarmee gelijke kansen in het onderwijs verder bevorderen.** Over de hele linie wordt ingezet op flexibiliteit, ruimte voor maatwerk en soepeler overgangen tussen onderwijstypen om zo uitval, zittenblijven en afstroom te voorkomen en doorstroom naar een hoger niveau makkelijker te maken. Kwetsbare leerlingen uit de lagere sociaaleconomische milieus hebben daar baat bij. Onderwijsstapeling vergt weliswaar een hogere maatschappelijke investering, maar biedt laatbloeiers of leerlingen met een onderwijsachterstand de mogelijkheid zich te ontplooiën. Hier heeft ook de maatschappij in brede zin baat bij. De overgangen tussen het vmbo, praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het mbo en de overgang van het mbo naar het hbo worden verder verbeterd. Scholen krijgen meer ruimte om maatwerk te bieden voor optimale talentontwikkeling. Zo wordt de wetgeving op het gebied van onderwijstijd in het voortgezet onderwijs verruimd en wordt de mogelijkheid geboden om buiten de reguliere schooltijden onderwijs aan te bieden, zoals in de landelijk opgezette zomerscholen. In het mbo krijgen kwetsbare leerlingen op niveau 1 en 2 een speciaal diploma als ze nog niet kunnen voldoen aan de eisen om door te stromen naar een hoger niveau, maar wel de beroepsgerichte vakken hebben gehaald. Daarmee krijgen ze de erkenning die ze verdienen; dit verbetert hun kansen op de arbeidsmarkt.

**Om leerlingen uit te dagen zich te blijven ontwikkelen zijn goede leraren cruciaal.** Zij moeten talenten herkennen, prestaties waarderen en kunnen inspelen op verschillen tussen leerlingen. Met de Lerare-

nagenda en het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA), en de uitwerking hiervan in de sectorakkoorden po, vo en mbo, geeft het kabinet een impuls aan de verdere professionalisering van leraren en wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs. Met de middelen die vrijkomen door de invoering van het studievoorschot wordt fors (oplopend tot maximaal 1 miljard euro) geïnvesteerd in de kwaliteit van het ho en het aan onderwijs gerelateerd onderzoek. Om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen wordt de aanvullende beurs verhoogd voor studenten met ouders met weinig draagkracht.

**Het opleidingsniveau is sterk bepalend voor de arbeidsmarktpositie van Nederlanders.** De werkgelegenheid groeit in Nederland vooral aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. Doordat de vraag naar hoogopgeleiden nog sterker groeit dan het aanbod, is en blijft de arbeidsmarktpositie van hoger opgeleiden relatief sterk. De kans op werkloosheid is voor hoger opgeleiden relatief laag en het rendement op wo- en hbo-opleidingen neemt nog steeds toe (zie figuur 2.6.2). De goede arbeidsmarktpositie van hoger opgeleiden wordt vaak toegewezen aan technologische ontwikkelingen en robotisering waar vooral hoger opgeleiden van profiteren: zij voeren interactieve en analytische taken uit die als gevolg van deze ontwikkelingen relatief belangrijker worden.<sup>65</sup>

**Figuur 2.6.2 De vraag naar hoger opgeleiden stijgt sneller dan het aanbod, dus het rendement neemt toe.**



Bron: Van den Berge en Ter Weel (2015). «Baanpolarisatie in Nederland», CPB Policy Brief 07/2015.

**Lager en middelbaar opgeleiden verliezen terrein ten opzichte van de hoger opgeleiden.** De loonontwikkeling van deze groepen blijft achter bij de loonontwikkeling van hoogopgeleiden. Een verklaring hiervoor is dat als gevolg van technologische ontwikkeling en robotisering de werkgelegenheid in het midden van de arbeidsmarkt afneemt. Dit leidt ertoe dat een deel van deze groep naar de onderkant van de arbeidsmarkt wordt geduwd en de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt onder druk komen te staan. Laag- en middelbaar opgeleiden hebben ook een grotere kans op werkloosheid en het percentage van hen dat werkt op basis van een flexibel arbeidscontract is over de periode 1996–2013 ruim 40 procentpunt sneller gegroeid dan het percentage hoogopgeleiden.<sup>66</sup> Als de vraag van werkgevers naar laag- en hoogopgeleiden zich blijft

<sup>65</sup> Van den Berge en Ter Weel (2015). «Baanpolarisatie in Nederland», CPB Policy Brief 07/2015.

<sup>66</sup> CBS (2015). «CBS Statline – Werknemers flexibele arbeidsrelatie».

ontwikkelen zoals nu, dan voorspellen het CPB en het SCP dat de kansen van laagopgeleiden op de arbeidsmarkt verslechteren. Hoewel alle groepen er gemiddeld in inkomen op vooruit zullen blijven gaan, zal de kloof met hoger opgeleiden in termen van uurloon, armoede en werkzekerheid verder toenemen. Daarom is het – met name in het mbo – belangrijk dat het onderwijsaanbod goed aansluit op de vraag op de arbeidsmarkt. Door goede loopbaanoriëntatie en voorlichting kunnen leerlingen beter kiezen voor een studierichting met een goed arbeidsprospectief. Omdat leerlingen met een mbo-4 opleiding betere kansen hebben op de arbeidsmarkt dan leerlingen met een lager mbo-diploma, moet doorleren worden gestimuleerd.

**Om de kansen van de groepen kwetsbare werkenden te verbeteren neemt het kabinet verschillende maatregelen.** Om de kans op werk te vergroten verlaagt het kabinet de lasten op arbeid, in het bijzonder voor werkenden met lagere en middeninkomens. Daarbij maakt de introductie van het lage-inkomensvoordeel het voor werkgevers aantrekkelijker om mensen met lagere inkomens in dienst te nemen. Op de langere termijn levert deze lastenverlichting op arbeid extra banen op, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Arbeidsgehandicapten en bijstandsgerechtigden worden met diverse instrumenten, zoals loonkostensubsidies en de banenafpraak, ondersteund bij het bemachtigen van een baan. Arbeidsmarktdiscriminatie wordt bestreden door nog sterker in te zetten op handhaving en door contracten te beëindigen met bedrijven die strafrechtelijk zijn veroordeeld voor discriminatie. Met de Wet werk en zekerheid verbetert het kabinet de positie van flexibele werkenden en wordt oneigenlijk gebruik van flexconstructies bestreden.

**Er zijn mogelijkheden om de kansen van kwetsbare werkzoekenden verder te vergroten.** Het CPB en het SCP stellen bijvoorbeeld dat de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten en andere kwetsbaren verbeterd kan worden door scholing te bevorderen of door vaardigheidstrainingen en *job carving* – het afsplitsen van laaggeschoolde taken uit hooggeschoold werk om zo banen voor laagopgeleiden te creëren. Met name arbeidsongeschikten zonder startkwalificatie kunnen hiervan profiteren. Tot slot kunnen werkgevers- en werknemersorganisaties een positieve rol spelen bij het verbeteren van de positie van kwetsbare groepen, bijvoorbeeld door in cao's af te zien van afspraken over bovenwettelijke loondoorbetaling bij ziekte of leeftijdsafhankelijke arrangementen in cao's. Zo worden oudere werknemers in de bouw weer aantrekkelijker voor werkgevers nu in hun cao ontsiemaatregelen voor ouderen worden afgebouwd. Met deze maatregelen nemen de loonkosten van kwetsbare groepen voor werkgevers af en worden hun kansen op werk groter.

## 3 Het Budgettaire Beleid

### 3.1 Inleiding

**Het brede economische herstel leidt via hogere belastinginkomsten tot verbetering van de overheidsfinanciën.** Daarnaast werpen de hervormingen van de afgelopen jaren hun eerste vruchten af. Deze positieve ontwikkelingen komen goed tot uitdrukking in het tekort van de overheid. Dat cijfer verbetert van een tekort van 2,2 procent van het bbp in 2015 tot 1,5 procent van het bbp in 2016. De overheid geeft wel meer uit dan er binnenkomt in de schatkist. De totale uitgaven van het Rijk bedragen volgend jaar 256,4 miljard euro en de inkomsten 247,8 miljard euro.

**Het feitelijk tekort van Nederland ligt sinds 2013 onder de Europese grens van – 3 procent van het bbp.** Als dit tekort gecorrigeerd wordt voor de economische werkelijkheid – de conjunctuur – resteert een structureel EMU-saldo van – 1,3 procent van het bbp. De voor de conjunctuur gecorrigeerde uitgaven stijgen minder hard dan de potentiële groei.

**De EMU-schuld laat een dalende trend zien.** De verwachte EMU-schuld in 2016 bedraagt 66,2 procent van het bbp, ten opzichte van 67,2 procent van het bbp dit jaar.

Tabel 3.1.1 Budgettaire kerngegevens (in miljard euro, tenzij anders aangegeven)

	2015	2016
<b>Inkomsten (belastingen en sociale premies)</b>	<b>240,0</b>	<b>247,8</b>
<b>Netto-uitgaven onder het uitgavenkader</b>	<b>248,0</b>	<b>253,5</b>
Rijksbegroting in enge zin	106,6	108,1
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	75,9	77,5
Budgettair Kader Zorg	65,5	67,8
<b>Overige netto-uitgaven</b>	<b>4,9</b>	<b>3,0</b>
Gasbaten	- 6,9	- 5,7
Rentelasten	7,9	7,8
Zorgtoeslag	4,0	4,4
Overig	- 0,2	- 3,5
<b>Totale netto-uitgaven</b>	<b>253,0</b>	<b>256,4</b>
<b>EMU-saldo centrale overheid</b>	<b>- 13,0</b>	<b>- 8,6</b>
<b>EMU-saldo decentrale overheden</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 1,9</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo</b>	<b>- 15,2</b>	<b>- 10,6</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)</b>	<b>- 2,2%</b>	<b>- 1,5%</b>
<b>EMU-schuld</b>	<b>458</b>	<b>466</b>
<b>EMU-schuld (in procenten bbp)</b>	<b>67,2%</b>	<b>66,2%</b>
<b>Bruto binnenlands product (bbp)</b>	<b>681</b>	<b>704</b>

**De overheidsfinanciën zijn in grote mate afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen.** Zo leidt een hogere inflatie tot meer uitgaven van departementen, maar via bijvoorbeeld de btw ook tot meer inkomsten voor de overheid. De cijfers in de Miljoenennota zijn gebaseerd op de macro-economische ramingen van het Centraal Planbureau (CPB). Tabel 3.1.2 geeft een overzicht van de gebruikte ramingen uit de Macro Economische Verkenning (MEV) 2016.

Tabel 3.1.2 Macro-economische veronderstellingen		
	2015	2016
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	681	704
Economische groei (volume-groei; in procenten bbb)	2,0	2,4
Inflatie (consumentenprijsindex; mutatie per jaar in procenten)	0,4	1,2
Contractloon marktsector (mutatie per jaar in procenten)	1,2	1,4
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden personen, internationale definitie)	620	605
Lange rente (niveau in procenten)	0,7	0,9
Eurokoers (dollar per euro)	1,10	1,09
Olieprijs (dollar per vat)	57	60

In dit hoofdstuk staan het budgettaire beleid van de overheid en de stand van de overheidsfinanciën centraal. In paragraaf 3.2 leest u over de vooruitzichten voor de overheidsfinanciën in 2016 en de belangrijkste budgettaire keuzes. Vervolgens plaatst het hoofdstuk in paragraaf 3.3 de begroting in het perspectief van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Paragraaf 3.4 belicht ten slotte de ontwikkeling van de inkomsten en de uitgaven. Kadertoetsen vindt u in paragraaf 3.5.

### Box 3.1.1 Oordeel Onafhankelijk Begrotingstoezicht (OBt)

De Raad van State voorziet de Miljoenennota van een advies sinds 1906, het jaar waarin de eerste Miljoenennota verscheen. De wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof) schrijft sinds eind 2013 voor dat de Afdeling advisering van de Raad van State als het Onafhankelijke Begrotingstoezicht (OBt) beoordeelt of de rijksbegroting voldoet aan de begrotingsafspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

Dit jaar komt het oordeel van de Raad van State over de Miljoenennota voor het eerst separaat naar buiten, naast het aloude advies bij de Miljoenennota waarop het kabinet reageert met een nader rapport. Vorig jaar combineerde de Raad van State dit oordeel en het advies nog in één document.<sup>67</sup>

Het parlement ontvangt op Prinsjesdag het oordeel over de Miljoenennota van de Raad van State inclusief de kabinetsreactie op het oordeel.

## 3.2 Overheidsfinanciën in 2016

**Het kabinet heeft de afgelopen jaren veel stappen gezet die de overheidsfinanciën ook op lange termijn verbeteren.** Trends als de vergrijzende bevolking en de opdrogende aardgasbaten maakten dat de collectieve arrangementen van voor de crisis op lange termijn niet houdbaar waren. Volgende generaties kunnen dan tegen dezelfde

<sup>67</sup> Zie Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 3.

effectieve belastingdruk niet genieten van dezelfde collectieve voorzieningen als de huidige generaties.

De hogere AOW-leeftijd en hervormingen in de zorg en de woningmarkt hebben eraan bijgedragen dat de Nederlandse overheidsfinanciën houdbaar zijn. Het CPB becijferde in 2014 een zogenoemd houdbaarheidsoverschot van 0,4 procent van het bbp<sup>68</sup> waardoor komende generaties wel van dezelfde collectieve voorzieningen kunnen genieten als huidige generaties.<sup>69</sup>

**Dat de economie sterker groeit dan eerder verwacht, heeft onmiskenbaar positieve invloed op het herstel van de overheidsfinanciën**, zoals hoofdstuk 1 eerder beschreef. Het EMU-tekort verbetert van 2,2 procent van het bbp in het lopende jaar tot 1,5 procent van het bbp in 2016. De totale netto-uitgaven bedragen in 2016 naar verwachting 256,4 miljard euro, zoals figuur 3.2.1 laat zien; de begroting gaat uit van 247,8 miljard euro aan geraamde inkomsten in 2016. Het Rijk heeft daarmee volgend jaar een tekort van 8,6 miljard euro. Voor het EMU-saldo is niet alleen het tekort van het Rijk van belang, maar ook het tekort dat decentrale overheden laten zien. Het gezamenlijke tekort van gemeenten, provincies, waterschappen en decentrale samenwerkingsverbanden wordt geraamd op 1,9 miljard euro. Deze tekorten samen tellen op tot een EMU-tekort van 10,5 miljard, oftewel 1,5 procent van het bbp. Dit past binnen de afspraken die hierover zijn gemaakt met de decentrale overheden.

### **Box 3.2.1 Budgettaire ruimte verlaging belasting op arbeid**

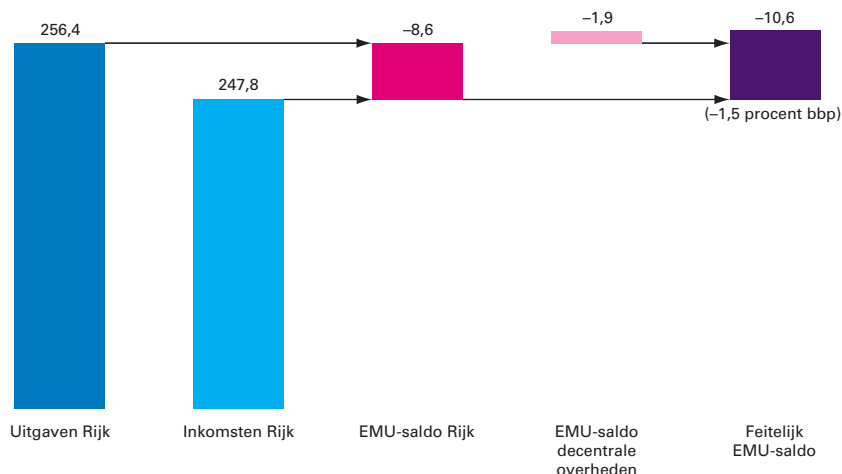
Het kabinet heeft binnen de begroting 5 miljard euro vrijgemaakt voor verlaging van de belasting op arbeid, gekoppeld aan vereenvoudigingen in de fiscaliteit. De hogere belastingkomsten die het gevolg zijn van de economische groei, verbeteren de overheidsfinanciën. Het kabinet gebruikt die verbetering deels om de wig (en dus belasting op arbeid) te verlagen en daardoor structureel de arbeidsmarkt te versterken. Daarnaast gebruikt het kabinet de verbetering deels om bij te dragen aan een evenwichtig koopkrachtbeeld. Zo komen de drie pijlers van het Regeerakkoord ook samen in de begroting voor 2016: de schatkist op orde brengen, eerlijk delen en werken aan duurzame groei.

**De afgelopen jaren vertoont het EMU-saldo een duidelijk verbeterende trend.** Het tekort dat in 2009 vanwege de financiële crisis explodeerde tot ruim 5 procent van het bbp is sindsdien stap voor stap teruggelopen tot het tekort van 1,5 procent van het bbp, dat volgend jaar verwacht wordt. Dit tekort is overigens geen reden om de uitgaven op te laten lopen. De tekortgrens van 3 procent van het bbp is de grens waarmee de buitensporigtekortprocedure wordt opgestart. Het doel is een begrotingsevenwicht op de middellange termijn. Als hieraan wordt voldaan, blijft de overheid weg bij de vangrail voor het feitelijk tekort, bouwt de overheid buffers op voor economisch slechtere tijden en wordt de schuld teruggedrongen tot onder de grens van 60 procent van het bbp.

<sup>68</sup> Smid et al (2014). «Minder zorg om vergrijzing», Centraal Planbureau.

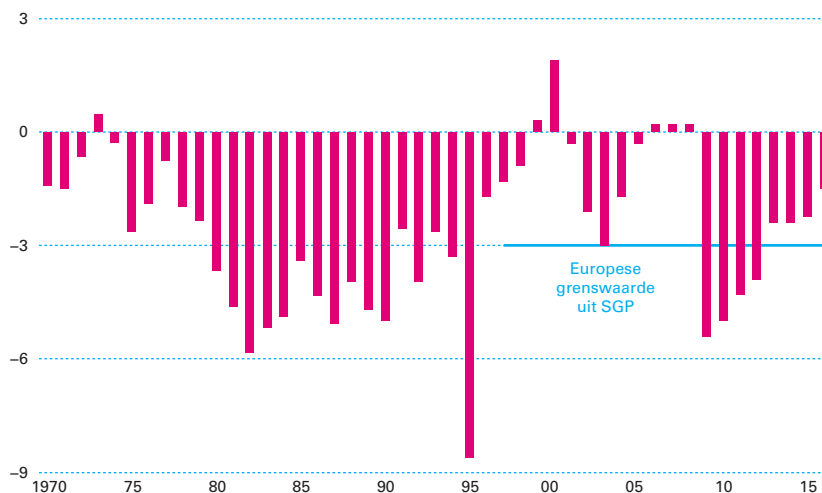
<sup>69</sup> Zie ook box 1.4.1 in de Miljoenennota 2015, Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 1

**Figuur 3.2.1 Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2016 (in miljarden euro)**



Bron: Ministerie van Financiën

**Figuur 3.2.2 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bbb)**



Bron: CBS, CPB, Ministerie van Financiën

De verwachte verbetering van het EMU-saldo in 2016 ten opzichte van 2015 van 0,7 procentpunt bbb, oftewel ruim 4 miljard euro zoals tabel 3.2.1 laat zien, is met name te verklaren door de stijgende belasting- en premie-inkomsten. De inkomsten van de overheid stijgen met 7,9 miljard euro. De mutaties in de belasting- en premie-inkomsten worden toegelicht in paragraaf 3.5.

De zorguitgaven en uitgaven aan sociale zekerheid stijgen ten opzichte van vorig jaar en verslechteren het EMU-saldo respectievelijk met 0,3 procent bbb en 0,2 procent van het bbb. Datzelfde geldt voor de indexatie van een deel van de overheidsuitgaven via de loon- en prijsbijstelling.

De ratificatie van het Eigenmiddelenbesluit in alle lidstaten wordt niet meer voorzien voor het einde van 2015. De jaarlijkse Nederlandse korting op de EU-afdrachten, die deel uitmaakt van het Eigenmiddelenbesluit, slaat daardoor in 2016 voor drie jaren neer (2014–2016). Dit leidt tot lagere netto-uitgaven in 2016 ten opzichte van 2015.



<b>Tabel 3.2.1 Horizontale toelichting EMU-saldo<sup>1</sup></b>		
	Miljarden euro	Procenten bbp
<b>EMU-saldo 2015</b>	<b>- 15,2</b>	<b>- 2,2%</b>
Noemereffect		0,1%
Belasting- en premie-inkomsten	7,9	1,1%
Zorguitgaven	- 2,0	- 0,3%
Uitgaven aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	- 1,6	- 0,2%
Lonen en prijzen	- 1,4	- 0,2%
EU-afdrachten	2,6	0,4%
GF/PF/BCF	- 1,9	- 0,3%
KTV's	1,0	0,1%
Aardgasbaten	- 1,0	- 0,1%
Rente staatsschuld	0,2	0,0%
Overig	0,9	0,1%
<b>EMU-saldo 2016</b>	<b>- 10,6</b>	<b>- 1,5%</b>

<sup>1</sup> Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal

In 2016 geeft het Rijk 1,9 miljard euro meer uit aan het Gemeente- en Provinciefonds (GF/PF) en het BTW-compensatiefonds (BCF). De kastransactiecorrecties (KTV's) bij met name de OV-jaarkaart verbeteren het EMU-saldo ten opzichte van 2015. Tenslotte leidt de lagere gasprijs tot dalende aardgasbaten.

Als niet de ontwikkeling van jaar op jaar bekeken wordt – de horizontale ontwikkeling – maar de ontwikkeling van het geraamde EMU-saldo ten opzichte van de raming in de Miljoenennota van vorig jaar – de verticale ontwikkeling – blijkt dat het saldo voor 2015 per saldo gelijk is gebleven en voor 2016 verbeterd is met 0,9 procent van het bbp. Tabel 3.2.2 geeft de uitsplitsing van deze bedragen. Maatregelen uit het 5-miljardpakket zijn in deze tabel gecorrigeerd op hun respectievelijke uitgaven- of inkomstenpost.

<b>Tabel 3.2.2 Verticale toelichting EMU-saldo<sup>1</sup></b>		
	2015	2016
<b>EMU-saldo Miljoenennota 2015</b>	<b>- 2,2%</b>	<b>- 2,4%</b>
Belasting- en premie-inkomsten (excl. inkomstenmaatregelen)		
5-miljardpakket)	0,3%	1,2%
GF/PF/BCF	0,0%	- 0,2%
HGIS	- 0,1%	0,0%
Aardgasbaten	- 0,4%	- 0,5%
Rentelasten	0,1%	0,3%
EU-afdrachten	- 0,3%	0,3%
Nominale ontwikkeling	0,2%	0,0%
Uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen	0,1%	0,1%
Zorg	0,1%	0,4%
Noemereffect	0,0%	0,1%
Overig	- 0,1%	0,0%
5-miljardpakket		- 0,7%
<b>EMU-saldo Miljoenennota 2016</b>	<b>- 2,2%</b>	<b>- 1,5%</b>

<sup>1</sup> Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal

De raming voor de belasting- en premie-inkomsten is zowel in 2015 als in 2016 opwaarts bijgesteld, wat leidt tot een forse verbetering van het EMU-saldo ten opzichte van Miljoenennota 2015. In deze opstelling zijn de belasting- en premie-inkomsten gecorrigeerd voor de inkomstenmaatregelen uit het 5-miljardpakket.

De uitgaven van het Provinciefonds stijgen onder andere doordat met ingang van 2016 de voor provincies bestemde middelen voor de Brede Doeluitkering Vervoer (BDU) worden toegevoegd aan het Provinciefonds.

Door de koppeling van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking aan het bruto nationaal inkomen (bni) stijgen de uitgaven in de categorie Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Tevens leidt het migratievraagstuk tot hogere uitgaven.

De aardgasbaten dalen door een verlaging van de aardgasproductie in het Groningenveld en de lagere marktprijs voor gas. Ook is de raming geactualiseerd voor de dollarkoers. Hierdoor verslechtert het EMU-saldo met 0,5 procentpunt bbp in 2016.

De lage rente leidt ook in deze Miljoenennota tot meevallers voor het EMU-saldo.

De vertraagde ratificatie van het Eigen Middelenbesluit leidt tot een tegenvaller van 1,8 miljard euro in 2015 en een meevaller van 1,8 miljard euro in 2016 bij de EU-afrachten. Deze mutaties hebben ook effect op het EMU-saldo. Zie paragraaf 3.5 voor verdere toelichting.

Sinds de vorige Miljoenennota zijn de lonen en prijzen gedaald. Dit vertaalt zich door in een lagere indexatie van de uitgaven op alle uitgavenkaders. Daardoor dalen de overheidsuitgaven en verbetert het EMU-saldo.

De dalende werkloosheid leidt tot lagere uitgaven aan met name WW-uitkeringen. Ook de zorguitgaven, de uitgaven aan zorgtoeslag en de zorgbemiddelingskosten dalen. Dit leidt tot een verbetering van het EMU-saldo.

De opwaartse bijstelling van het bbp als gevolg van de CBS-revisies heeft een saldoverbeterend effect op het EMU-saldo uitgedrukt in procenten van het bbp.

De maatregelen uit het 5-miljardpakket verslechteren het EMU-saldo met 0,7 procentpunt bbp.

### Box 3.2.2 Gasbaten

Om de veiligheid van bewoners in het gaswinningsgebied in Groningen te vergroten, heeft het kabinet besloten de gasverkoop te verlagen tot 33 miljard m<sup>3</sup> in 2015 in plaats van de geplande 39,4 miljard m<sup>3</sup>.

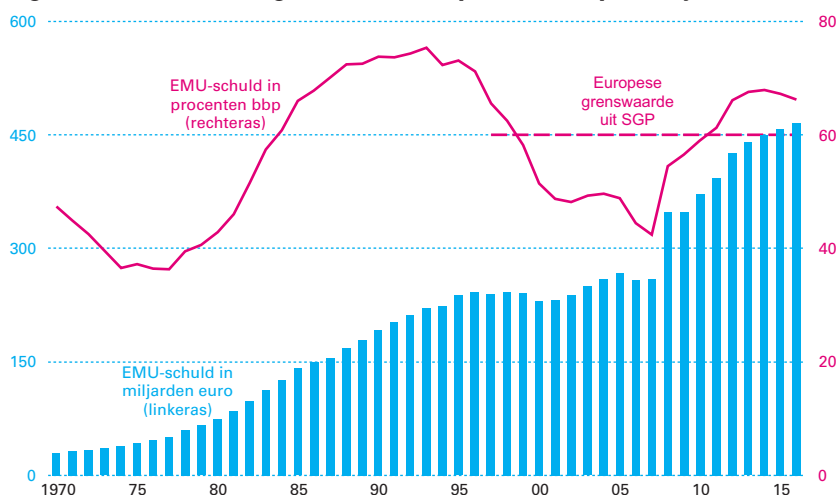
De budgettaire kant van dit besluit is dat de schatkist hierdoor inkomsten misloopt. De overheid ontvangt simpelweg minder aardgasbaten. Tegen de nu geldende marktprijs betekent deze verlaging van ruim 6 miljard m<sup>3</sup> een daling van de overheidsinkomsten van 1,1 miljard euro in 2015.<sup>70</sup>

**Hoewel het tekort zowel horizontaal als verticaal verbetert, stijgt de EMU-schuld in euro ook in 2016.** Het geraamde schuldniveau zal volgend jaar met 466,4 miljard ruim 8,5 miljard euro hoger liggen dan de geraamde eindstand van de EMU-schuld eind 2015. Dat niveau wordt

<sup>70</sup> Dit is de daling van de overheidsinkomsten op kasbasis, inclusief de opbrengst uit de vennootschapsbelasting.

geraamd op 457,7 miljard euro. Uitgedrukt in percentages van het bbp daalt de EMU-schuld in 2016 ten opzichte van 2015, zoals zichtbaar is in figuur 3.2.3. De verklaring zit verscholen in de groei van de economie. Als de economie – oftewel het bbp – stijgt, dan daalt de EMU-schuld als percentage van het bbp automatisch. Dit zogenoemde noemereffect zorgt ervoor dat ondanks de stijging van de schuld in absolute zin de EMU-schuld als percentage van het bbp daalt.<sup>71</sup>

**Figuur 3.2.3 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp en miljarden euro)**



Bron: CBS, CPB, Ministerie van Financiën

Het noemereffect laat de EMU-schuld met 2,0 procent dalen. Maar het noemereffect is niet de enige bron van mutaties in de EMU-schuld als percentage van het bbp zoals tabel 3.2.3 laat zien. De tabel geeft de uitsplitsing van de horizontale ontwikkeling van de EMU-schuld tussen de stand die eind dit jaar verwacht wordt en de geraamde stand eind volgend jaar.

**Tabel 3.2.3 Horizontale toelichting EMU-schuld (in miljarden euro, tenzij anders aangegeven)<sup>1</sup>**

<b>EMU-schuld ultimo 2015</b>	<b>457,7</b>	<b>67,2%</b>
Noemereffect		- 2,2%
EMU-tekort 2016	10,6	1,5%
Rentederivaten	- 1,6	- 0,2%
Schatkistbankieren	- 1,1	- 0,2%
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	0,0	0,0%
Aflossing ABN AMRO	- 1,0	- 0,1%
Studieleningen	1,4	0,2%
Diverse leningen	0,1	0,0%
Correctie op mutatie in ktv's	1,2	0,2%
Overige financiële transacties	- 0,9	- 0,1%
<b>EMU-schuld ultimo 2016</b>	<b>466,4</b>	<b>66,2%</b>

<sup>1</sup> Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Het EMU-saldo in 2016 wordt geraamd op een tekort van 10,6 miljard euro, waardoor de schuld stijgt met 1,5 procent van het bbp. Een onderdeel van het EMU-saldo in 2016 zijn de zogenoemde kastransactieverschillen (ktv's). Deze ktv's corrigeren het EMU-saldo voor verschillen tussen het kas- en transactiemoment van uitgaven en inkomsten, maar

<sup>71</sup> De risico's bij de financiering van de staatsschuld komen aan bod in paragraaf 4.6.

hebben geen daadwerkelijk kas- en daarmee schuldeffect. Daarom bevat tabel 3.2.3 een correctiepost voor ktv's.

De rente die wordt ontvangen op renteswaps telt niet mee in het EMU-saldo, maar heeft wel een verlagend effect op de EMU-schuld. Doordat de rente de afgelopen jaren is gedaald wordt er per saldo meer rente ontvangen op de portefeuille renteswaps. In 2016 bedragen deze geraamde ontvangsten 1,6 miljard euro.

In 2016 wordt een bedrag van 1,1 miljard euro aan instroom van middelen door decentrale overheden bij het schatkistbankieren geraamd.

Daarnaast leidt de aflossing van ABN AMRO op de kapitaalsteun van de overheid tot een lagere schuld. De toename van leningen, met name studieleningen, heeft een schuldverhogend effect. De post «Overige financiële transacties» bevat een aantal kleinere posten die per saldo een schuldverlagend effect hebben.

Als de schuldontwikkeling vergeleken wordt met de Miljoenennota 2014, zijn de verschillen groter. De Miljoenennota 2014, gepubliceerd op Prinsjesdag 2013, sprak nog de verwachting uit dat de EMU-schuld eind 2014 76,1 procent van het bbp zou bedragen. De huidige Miljoenennota gaat uit van een EMU-schuld eind 2014 van 67,9 procent van het bbp. Een bijzonder noemereffect verklaart deze daling grotendeels. Per september vorig jaar hebben alle lidstaten van de Europese Unie gecoördineerd de methode herzien die gebruikt wordt om statistisch de omvang vast te stellen van de economieën van de lidstaten. De omvang van de Nederlandse economie is in die revisie opwaarts bijgesteld met ruim 40 miljard euro. De EMU-schuld viel door dit statistische noemereffect tussen de 4 à 5 procent van het bbp lager uit.<sup>72</sup>

Ten opzichte van de Miljoenennota 2015 verbetert de EMU-schuld in 2015 met 2,7 procent van het bbp. Uit tabel 3.2.4 blijkt dat deze daling met name toegeschreven kan worden aan de hoger dan eerder verwachte economische groei, het zogenoemde noemereffect van 1,4 procent van het bbp. De schuld in 2016 verbetert met 4,0 procent van het bbp. Ook in 2016 is het noemereffect van 2,0 procent van het bbp aanzienlijk.

Tabel 3.2.4 Verticale toelichting EMU-schuld<sup>1</sup>

	2015	2016
<b>EMU-schuld Miljoenennota 2015</b>	<b>69,9%</b>	<b>70,2%</b>
Noemereffect	- 1,4%	- 2,0%
Doorwerking lagere schuld t-1	- 0,5%	- 1,3%
EMU-tekort	0,1%	- 0,9%
Rentederivaten	- 0,1%	0,0%
Voortijdige beëindiging derivaten	- 0,4%	0,0%
Schatkistbankieren	0,0%	0,0%
Aflossing ING	0,2%	0,0%
Aflossing ABN AMRO	- 0,2%	0,0%
EFSF	- 0,1%	0,0%
Diverse leningen	0,0%	0,0%
Correctie op mutatie in ktv's	- 0,3%	0,1%
Overige financiële transacties	0,1%	0,1%
<b>EMU-schuld Miljoenennota 2016</b>	<b>67,2%</b>	<b>66,2%</b>

<sup>1</sup> Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal

<sup>72</sup> Zie ook de Miljoenennota 2015, Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 1, pagina 91–93.

De EMU-schuld in enig jaar is altijd afhankelijk van de ontwikkeling van de schuld in voorgaande jaren. De verandering die zich heeft voorgedaan in 2014, beïnvloedt de beginstand van de schuld in 2015 en daarmee ook de hoogte van de schuld in latere jaren. Voor 2015 is de totale verandering in de schuld ten opzichte van de raming in de Miljoenennota 2015 – 0,5 procent van het bbp.

De verbetering van het begrotingstekort ten opzichte van de raming vorig jaar zorgt ervoor dat ook in 2016 de EMU-schuld als percentage van het bbp verbetert. ABN AMRO heeft in 2015 een lening met een omvang van 1,65 miljard euro vroegtijdig afgelost. Het gaat hierbij om een van de leningen aan ABN AMRO die de overheid tijdens de overname van Fortis heeft overgenomen.

In 2014 heeft de overheid de laatste aflossing van 1,025 miljard euro van ING ontvangen (Alt-A portefeuille). Deze terugbetaling stond ten tijde van de Miljoenennota 2015 voor 2015 geraamd. De vervroegde aflossing leidt tot elkaar opheffende mutaties in de verticale toelichting van de EMU-schuld 2015, namelijk onder de posten aflossing ING en doorwerking schuldraming t-1. In 2015 is een aantal derivatencontracten (*receiver swaps*) beëindigd. Daarbij wordt de actuele marktwaarde van de derivaten afgerekend met de tegenpartij. Omdat de beëindigde derivaten een positieve marktwaarde hadden is er sprake van een eenmalige ontvangst voor het Rijk en daardoor daalt de EMU-schuld.

In 2015 heeft het EFSF geen leningen meer uitgekeerd aan Griekenland. Hierdoor is er 1,8 miljard euro minder uitgekeerd uit het EFSF dan was voorzien. Daarnaast zijn – in lijn met de afspraak van de eurogroep van 20 februari 2015 – de EFSF-obligaties die al eerder waren uitgekeerd onder het programma, maar nog beschikbaar waren voor de herkapitalisatie van de Griekse banken, op 27 februari 2015 terug in beheer gebracht bij het EFSF. De Griekse autoriteiten hebben hier geen beroep meer op gedaan. Omdat op 30 juni 2015 het EFSF-programma is afgelopen, kunnen deze obligaties met een totale waarde van 10,9 miljard euro in mindering worden gebracht van de uitstaande schuld van Griekenland aan het EFSF. Het feit dat het EFSF minder leningen heeft uitgekeerd aan Griekenland, heeft daarmee ook effect op de Nederlandse schuld.

### 3.3 Eisen Stabiliteits- en Groeipact

**Lidstaten van de Europese Unie hebben in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) afspraken gemaakt waaraan nationale begrotingen moeten voldoen.** Deze afspraken moeten zorgen voor gezonde overheidsfinanciën, op zowel korte als lange termijn. Deze afspraken zijn opgesplitst in een zogenoemde «correctieve arm» en een «preventieve arm». Sinds het ontslag uit de buitensporigtekortprocedure in 2014 wordt Nederland beoordeeld op de vereisten van de preventieve arm. De normen ten aanzien van tekort en schuld blijven echter nog steeds gelden.

#### *Correctieve arm*

**De correctieve arm geldt voor lidstaten die een overheidstekort hebben van meer dan 3 procent van het bbp.** In dat geval doet de Europese Commissie een aanbeveling om het tekort terug te dringen. Nederland kent in 2016 een feitelijk tekort van naar verwachting 1,5 procent van het bbp. De correctieve arm kan ook geactiveerd worden op basis van de schuldenregel. Deze regel toetst of de schuld van een lidstaat in voldoende mate afneemt. Lidstaten met een schuld hoger dan 60 procent van het bbp moeten, op basis van de schuldenregel, het deel van de overheidsschuld boven de 60 procent van het bbp jaarlijks met gemiddeld een twintigste deel terugbrengen.

Bij de introductie van de schuldenregel is een driejarige transitieperiode afgesproken voor de landen die in 2011 in de buitensporigtekortprocedure zaten, waaronder Nederland. Na afloop van de transitieperiode moeten ook deze landen voldoen aan het reguliere schuld criterium. Gedurende de transitieperiode moet het structureel saldo verbeteren met wat de *minimum linear structural adjustment* (MLSA)<sup>73</sup> wordt genoemd. Als lidstaten in te grote mate afwijken van deze bindende MLSA kan de Europese Commissie opnieuw een buitensporigtekortprocedure openen. Voor Nederland geldt op basis van de MEV dat wordt voldaan aan de MLSA in 2015 en 2016.

#### *Preventieve arm*

**In de preventieve arm gelden als begrotingsregels de middellangetermijndoelstelling (Medium Term Objective, MTO) en de uitgavenregel.** De doelstellingen uit de preventieve arm zijn gericht op houdbare overheidsfinanciën, bevatten een veiligheidsmarge ten opzichte van het maximaal toegestane tekort van 3 procent van het bbp en geven ruimte aan anticyclisch begrotingsbeleid.

**De Europese Commissie stelt de middellangetermijndoelstelling iedere drie jaar vast in de vorm van een minimaal structureel saldo.** Voor Nederland geldt een minimaal structureel saldo van – 0,5 procent van het bbp. Het structureel saldo is het feitelijke overheidstekort geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en incidentele budgettaire baten en kosten, de zogenaamde *one-offs*. Indien de MTO nog niet is bereikt, dienen lidstaten voldoende verbetering van het structureel saldo te laten zien richting de MTO.

Het structureel saldo is op ieder moment afhankelijk van de onderliggende *output gap* die volatiel is, zie box 3.3.1. Hierdoor kan de vereiste ontwikkeling van het structureel saldo sterk verschillen tussen verschillende ramingen. Om lidstaten meer zekerheid te geven in de begrotingsvoorbereiding over de economische en budgettaire ramingen, waarop zij in de Europese begrotingsregels worden afgerekend, bevriest de Commissie bij de lenteraming de vereiste ontwikkeling van het structureel saldo voor het volgende jaar.

#### **Tabel 3.3.1 leert dat Nederland in 2016 een structureel overheidstekort kent van naar verwachting 1,3 procent van het bbp.**

Hiermee wijkt Nederland in 2016 dus af van de MTO. Op basis van de lenteraming had Nederland in 2015 echter een structureel saldo van – 0,3 procent van het bbp, wat ten opzichte van de norm van – 0,5 procent van het bbp voor de MTO impliceert dat het saldo met 0,2 procentpunt mag verslechteren in 2016. Dit wordt de «bevroren ruimte» voor 2016 genoemd. Het structureel saldo verslechtert van – 1,2 procent van het bbp in 2015 naar – 1,3 procent van het bbp in 2016 met ruim 0,1 procentpunt.<sup>74</sup> Ten opzichte van de bevroren ruimte is daarmee geen sprake van een afwijking.<sup>75</sup>

**Voorts kijkt de Commissie ook naar de cumulatieve afwijking van de ontwikkeling van het structurele saldo over 2015 en 2016. Ook voor 2015 is de opdracht bevroren.** Op basis van de lenteraming

<sup>73</sup> Zie Europese Commissie (2013). «Vade Mecum on the Stability and Growth Pact», Occasional Papers 151.

<sup>74</sup> Zie tabel op pagina 14 van de beoordeling van de Europese Commissie van het Stabiliteitsprogramma 2015 voor een voorbeeld van de toepassing van bevrozing. ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2015/19\\_nl\\_scp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/19_nl_scp_en.pdf))

<sup>75</sup> Een afwijking van de vereisten uit de preventieve arm wordt als significant gezien als deze groter is dan 0,5 procent van het bbp in een jaar, of in twee jaar cumulatief.

had Nederland in 2014 een structureel saldo van – 0,2 procent van het bbp, wat impliceert dat het saldo met 0,3 procentpunt mag verslechteren in 2015. Deze 0,3 procentpunt is de bevroren ruimte voor 2015.

**Het structureel saldo verslechtert van – 0,5 procent van het bbp in 2014 naar – 1,2 procent van het bbp in 2015, dus met 0,7 procentpunt.** Daarmee is de verslechtering 0,4 procentpunt groter dan de bevroren ruimte van 0,3 procentpunt voor 2015. Nadat het concept van bevrozing is toegepast voor 2015 en 2016 bedraagt de cumulatieve afwijking derhalve 0,3 procentpunt (0,4 procentpunt voor 2015 en – 0,1 procentpunt voor 2016). Dat is geen significante afwijking.

Tabel 3.3.1 Structurele EMU-saldo (in procenten bbp)

	2014	2015	2016
Feitelijk EMU-saldo	– 2,4	– 2,2	– 1,5
Af: Conjuncturele component / incidentele componenten	– 1,9	– 1,0	– 0,2
<b>Structurele EMU-saldo Miljoenennota 2016</b>	<b>– 0,5</b>	<b>– 1,2</b>	<b>– 1,3</b>

### Box 3.3.1 Bewegelijkheid van de output gap

De *output gap* is een economische indicator die de stand van de conjunctuur weergeeft. De *output gap* geeft het verschil weer tussen de feitelijke productie en de potentiële productie. De feitelijke productie is de geobserveerde economische productie en die is dus afhankelijk van de conjunctuur. De potentiële productie hangt af van aanbodfactoren (productiviteit, arbeidsaanbod en kapitaalgoederen-voorraad). Potentiële groei hangt niet af van de vraagkant, en is om die reden een maat voor structurele economische groei.

Het is moeilijk om de grootte van de *output gap* te bepalen, omdat de potentiële productie niet observeerbaar is. Veranderingen in de feitelijke economische groei moeten als het ware uitgesplitst worden in een structurele en een conjuncturele component. De methode van de Europese Commissie filtert de economische groei voor de stand van de conjunctuur om zo de potentiële groei te bepalen. In de praktijk is het ook met deze methode moeilijk om goed onderscheid tussen structurele en conjuncturele factoren te maken.

Dat maakt de *output gap* een volatiele economische indicator. De veranderingen in de *output gap* kunnen namelijk een groter effect hebben op het structurele EMU-saldo dan veranderingen in het begrotingsbeleid.<sup>76</sup> Anders gezegd, zonder veranderingen in de begroting van een lidstaat kan het structureel saldo alsnog veranderen, omdat de schatting van de *output gap* verandert.

**Naast het structureel saldo vormt de uitgavenregel het andere belangrijke criterium in de preventieve arm.** De uitgavenregel uit het preventieve deel van het SGP schrijft voor dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan de potentiële economische groei, waarbij ook rekening gehouden wordt met de afstand tot de MTO.<sup>77</sup> Conjuncturele inkomstenmeevallers mogen niet worden ingezet voor extra meerjarige uitgaven. Overigens tellen niet alle overheidsuitgaven mee voor de

<sup>76</sup> Zie ook CPB (2014), «Structural Budget Balance: a love at first sight turned sour».

<sup>77</sup> Zie Europese Commissie (2015). Assessment of the 2015 Stability Programme for The Netherlands, pagina 13.



uitgavenregel. Zo worden bijvoorbeeld rente- en conjunctureel gerelateerde werkloosheidsuitgaven niet meegeteld. Zodoende laat de uitgavenregel ruimte voor automatische stabilisatie. In economisch zware tijden hoeft de overheid dan niet te bezuinigen op extra werkloosheidsuitgaven. Dat voorkomt extra economische terugval. Ook lagere gasbaten hebben geen effect op de uitgavenregel.

**De toegestane uitgavengroei is voor Nederland naar schatting 1,2 procent in 2016.** Om de voorspelbaarheid van de beoordeling te vergroten wordt de maximale toegestane uitgavengroei net als de opdracht voor het structureel saldo bevroren. De overheidsuitgaven stijgen in 2016 naar schatting met 1,0 procent. Daarmee voldoet de begroting in 2016 volgens het CPB en berekeningen van het Ministerie van Financiën aan de uitgavenregel. Net als bij het structureel saldo kijkt de Europese Commissie ook naar de ontwikkeling over 2015 en 2016 tezamen. Ook dan voldoet Nederland aan deze norm.

*Beoordeling Europese Commissie*

**Indien een lidstaat op één van de indicatoren afwijkt maar deze afwijking niet significant is, valt de begroting binnen de toegestane marges van de preventieve arm.** Wel maakt de Commissie in dat geval een nadere analyse van de budgettaire situatie, de Commissie zal echter geen aanvullende maatregelen eisen. Het kabinet ziet deze analyse met vertrouwen tegemoet.

**De aantrekkende economie en de vele hervormingen hebben een positief effect op de overheidsfinanciën.** Doordat de economie zich sterker herstelt dan verwacht, nemen de belastinginkomsten toe, terwijl de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen beginnen te dalen. Het kabinet zet een deel van de feitelijksaldoverbetering in om de economie te versterken. In de afgelopen jaren heeft het kabinet veel maatregelen moeten nemen om de houdbaarheid van overheidsfinanciën te waarborgen. Nu de overheidsfinanciën verbeteren, vindt het kabinet het verdedigbaar om een deel van de budgettaire ruimte terug te geven aan de burger door de lasten op arbeid te verlagen.

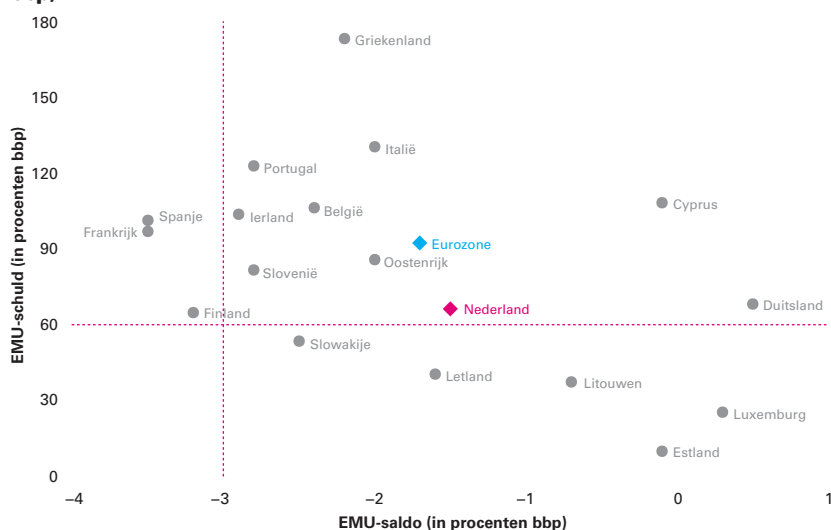
**Het structureel tekort wordt beïnvloed door de lastenverlichting van 5 miljard euro die het kabinet volgend jaar doorvoert.**

Belangrijk onderdeel van deze lastenverlichting is dat het kabinet de wig op de arbeidsmarkt verkleint. De lagere belasting op arbeid versterkt de structurele werking van de arbeidsmarkt en leidt zo tot meer werkgelegenheid en economische groei. De verlaging van de lasten op arbeid wordt zo ingezet dat beide kanten van de wig kleiner worden, zoals uiteengezet in paragraaf 1.3.

**Nederland kent met een schuld van 66,4 procent van het bbp een relatief lage overheidsschuld in vergelijking met veel andere eurolidstaten,** zoals figuur 3.3.1 toont. De Nederlandse schuld is dan ook beduidend lager dan het gemiddelde in de eurozone. Ondanks dat ligt de Nederlandse EMU-schuld nog boven de SGP-grens van 60 procent van het bbp, maar de schuld daalt in voldoende mate richting de grens van 60 procent van het bbp. Wat betreft het feitelijk EMU-saldo scoort Nederland ook relatief gunstig. Voor slechts een handjevol landen voorziet de Europese Commissie een lager overheidstekort voor 2016. Binnen de eurozone hebben Spanje, Frankrijk en Finland in 2016 naar verwachting een tekort dat groter is dan 3 procent van het bbp.



**Figuur 3.3.1 EMU-saldo en EMU-schuld in de eurozone in 2016 (in procenten bbp)**



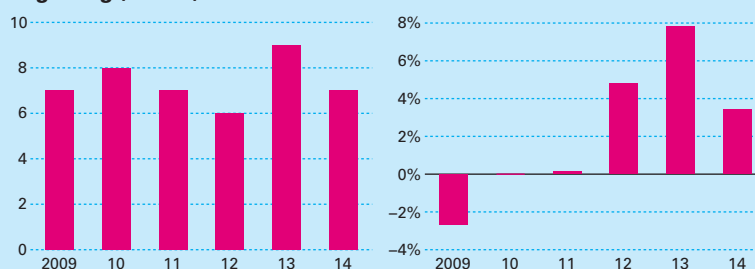
Bron: Europese Commissie en Ministerie van Financiën

**Box 3.3.2 Meer inzicht, voorspelbaarheid en uitlegbaarheid in de EU-begroting**

De Europese Unie werkt met meerjarige kaders, die zeven jaar beslaan. In het zogenoemde Meerjarig Financieel Kader (MFK) ligt de maximale omvang van de Europese uitgaven en verplichtingen vast voor de periode 2014–2020. Jaarlijks volgt een begroting binnen de budgettaire grenzen van dit MFK, met doorgaans een marge onder de verplichtingen- en uitgavenplafonds. De Raad en het Europees Parlement stellen gezamenlijk de begroting vast.

Tijdens het begrotingsjaar kan de Europese Commissie de vastgestelde begroting wijzigen met een aanvullende begroting. Aanvullende begrotingen kunnen gaan over wijzigingen in de verplichtingen, de uitgaven of de inkomsten; ook de grondslagen voor vaststelling van de nationale afdrachten kunnen via een aanvullende begroting worden gewijzigd. Een aantal van de aanvullende begrotingen komen jaarlijks terug, bijvoorbeeld vanwege een overschot in het vorige begrotingsjaar of na nieuwe macro-economische ramingen in het voorjaar. Ook vallen enkele specifieke uitgaven buiten de normale Europese begrotingsystematiek, zoals het Solidariteitsfonds voor natuurrampen. Een beroep hierop leidt daarom gewoonlijk tot een aanvullende begroting.

**Figuur 3.3.2 Het aantal aanvullende begrotingen (links) en de omvang van de aanvullende begrotingen ten opzichte van de totale Europese begroting (rechts)**



Bron: Europese Commissie

Sommige aanvullende begrotingen en hun effect op de Nederlandse ramingen zijn moeilijker te voorspellen dan anderen. Vooral de afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) kent veel variabelen, onder andere omdat de Nederlandse afdracht ook afhankelijk is van de bni's van andere lidstaten. Iedere lidstaat draagt zo naar vermogen zijn steentje bij aan Europa. Eurostat stelt de bni's van lidstaten vast na afloop van het kalenderjaar, en kan tot vier jaar na afsluiting van een begrotingsjaar de cijfers nog aanpassen. Dit resulteert dan in een nacalculatie.

Zoals de meeste lidstaten raamt Nederland de nationale afdracht vanuit voorzichtigheid op het uitgavenplafond in een bepaald jaar. Extra uitgaven van de Europese Unie die onder het uitgavenplafond blijven, leiden niet tot wijzigingen in de nationale ramingen. Maar een wijziging van het Nederlandse aandeel in het Europese bni leidt wel tot een wijziging van de nationale raming, omdat de Nederlandse «bni-sleutel» dan verandert. Dit gebeurt bijvoorbeeld omdat de economische groei in de lidstaten verschilt, of doordat nationale statistische bureaus hun bronnen aanpassen. Aanvullende begrotingen als gevolg van extra inkomsten van de Europese Unie, zoals meer boete-inkomsten, leiden ook tot een gewijzigde raming van de Nederlandse afdrachten.

Voor aanvullende begrotingen zijn weinig formele termijnen of vormvereisten afgesproken. De timing van de aanvullende begrotingen en het effect hiervan op de raming van de Nederlandse afdrachten vallen daarom beperkt samen met de Nederlandse begrotingsystematiek, die standaard maar twee vaste bijstelmomenten kent.<sup>78</sup> In de afgelopen vijf jaar heeft de Europese Commissie jaarlijks gemiddeld zeven aanvullende begrotingen gepresenteerd, die soms leiden tot aanzienlijke cumulatieve bijstellingen in de EU-begroting (zie figuur 3.3.2).

Het kabinet streeft naar meer inzicht in de Nederlandse afdrachten in de nationale begroting en naar meer voorspelbaarheid in de Europese begrotingsystematiek, zodat een transparante, voorspelbare en uitlegbare Europese begroting het resultaat is. De nationale presentatie van de EU-begroting kan verbeteren door de ramingveronderstellingen inzichtelijk te maken en de effecten van de afzonderlijke aanvullende begrotingen op de nationale afdrachten te tonen zodra de Commissie de aanvullende begroting publiceert.

<sup>78</sup> Het kabinet past de rijksbegroting die met Prinsjesdag verschijnt doorgaans alleen aan via de Voorjaarsnota en de Najaarsnota. Dit zijn de zogenoemde supplettoire begrotingsmomenten.

Hoewel voor grote veranderingen instemming van alle lidstaten nodig is, kunnen kleinere aanpassingen in de Europese begrotingssystematiek ook veel vooruitgang opleveren. Zo denkt het kabinet dat het mogelijk moet zijn om technische aanvullende begrotingen aan de inkomstenkant te bundelen. Ook juicht het kabinet harmonisatie toe van (bronnen)herzieningen die nationale statistische bureaus met enige regelmaat doorvoeren. Tot slot ziet het kabinet graag dat de effecten van nacalculaties niet in het najaar verwerkt worden maar in het daarop volgende voorjaar. Dan zijn de nacalculaties eenvoudiger in te passen in nationale begrotingen.

### 3.4 Ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven

Sinds het begin van de kabinetsperiode zijn omvangrijke beleidspakketten gepresenteerd, startend met het Regeerakkoord «Bruggen Slaan» tot aan het aanvullend pakket in 2013. De beleidspakketten leiden deze kabinetsperiode tot een verwachte verbetering van het EMU-saldo met 22 miljard euro in 2017.<sup>79</sup>

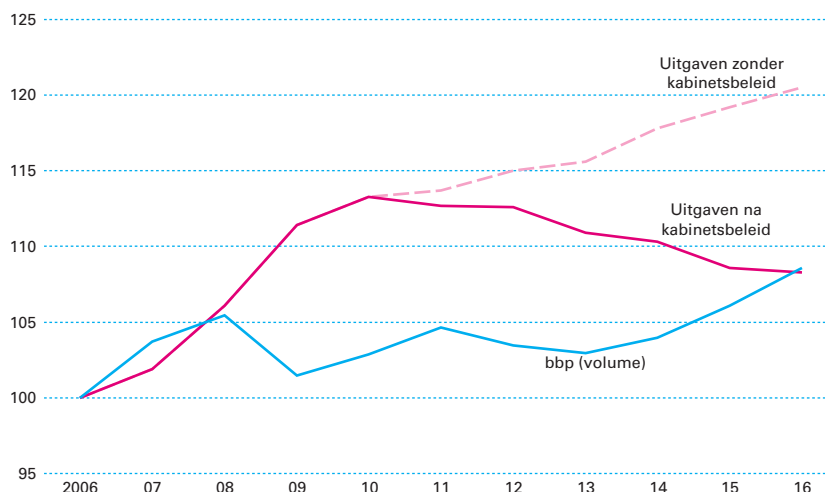
**De meeste maatregelen uit het Regeerakkoord Rutte-Asscher en de begrotingsafspraken uit 2014 zijn inmiddels in wetgeving verankerd.** In die gevallen gaat de aandacht volop naar de praktische uitvoering van de hervormingen. In slechts een klein aantal gevallen moeten de Staten-Generaal nog instemmen met de maatregelen. Het gaat dan om maatregelen die leiden tot een verwachte verbetering van het EMU-saldo van ongeveer 0,4 miljard euro in 2017.

**Een uitgebreide inhoudelijke toelichting op de maatregelen uit de verschillende akkoorden staat in de departementale begrotingen.**

Het rijksbrede Wetgevingsprogramma, dat tegelijkertijd met de Miljoenennota aan de Tweede en de Eerste Kamer is verstuurd, biedt inzicht in de fase waarin de onderliggende wetgeving zich bevindt.

<sup>79</sup> Sinds het aantreden van kabinet Rutte-Verhagen zijn beleidspakketten doorgevoerd voor in totaal 51 miljard euro in 2017. Het Regeerakkoord Rutte-Verhagen bevatte maatregelen voor in totaal 19 miljard euro, het Begrotingsakkoord 2013 10 miljard euro, het Regeerakkoord Rutte-Asscher 16 miljard euro en het aanvullend pakket inclusief de begrotingsafspraken uit 2014 6 miljard euro.

**Figuur 3.4.1 Effect van kabinetsbeleid op uitgavenontwikkeling (index, 2006=100)**

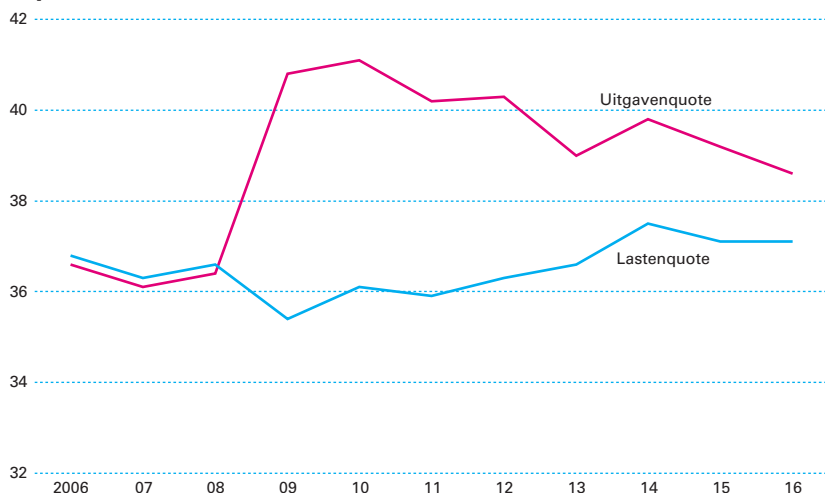


Bron: Ministerie van Financiën, CPB (Macro Economische Verkenning 2016)

**De noodzaak voor de opeenvolgende kabinetten om in te grijpen in de overheidsuitgaven blijkt uit figuur 3.4.1.** In de periode voor de crisis stegen de overheidsuitgaven mee met het bbp. De uitgaven van de overheid groeiden vanaf 2008 veel sneller dan de economie. Direct na het begin van de crisis besloot het toenmalige kabinet tot extra uitgaven om de economie te stimuleren, als onderdeel van de internationaal gecoördineerde beleidsreactie op de financiële crisis. In Nederland werd bijvoorbeeld de oploop in de uitgaven aan de werkloosheidsuitkeringen buiten de uitgavenkaders geplaatst.

De economische crisis heeft lang nageijld in de overheidsuitgaven. Het bleek lastig om de uitgavenontwikkeling weer in lijn te brengen met de ontwikkeling van het bbp. Zonder kabinetsbeleid zou sprake zijn geweest van een structurele groei van de overheidsuitgaven ten opzichte van de economie. Ombuiging van het pad van de overheidsuitgaven is niet pijnloos en vergt offers.

**Figuur 3.4.2 Ontwikkeling netto-uitgavenquote en lastenquote (in procenten bbp)**



Bron: CPB (Macro Economische Verkenning 2016)

**De uitgaven als percentage van het bbp (de uitgavenquote) stegen na 2008 met bijna 4,5 procent van het bbp**, terwijl de inkomsten van de overheid als percentage van het bbp (de inkomstenquote) met ruim 1 procent daalden. Gevolg was een overheidstekort van 5,5 procent van het bbp in 2009. De daling van de overheidsuitgaven sinds het begin van de crisis is in figuur 3.4.2 zichtbaar in de daling van de uitgavenquote.

**Mede dankzij de inspanningen van het kabinet is ook de schuld lager dan aan het begin van deze kabinetsperiode.** Maar de schuld is nog steeds een flink stuk hoger dan voor het uitbreken van de crisis. Een jaar voor de recessie bedroeg de schuld nog 42,4 procent van het bbp. De Miljoenennota van 2009 sprak nog de verwachting uit dat de EMU-schuld zou dalen tot het laagste niveau sinds 1814.<sup>80</sup> Nu, 7 jaar later, gaat de Miljoenennota ervan uit dat de schuld volgend jaar op 66,2 procent van het bbp uitkomt. De Schokproef Overheidsfinanciën in de Miljoenennota 2015 toonde dat bij een nieuwe grote macro-economische schok de overheidsschuld<sup>81</sup> wel weer snel kan oplopen.<sup>82</sup> Het is dus belangrijk om te blijven werken aan een structureel gezonde uitgangspositie van de overheidsfinanciën.<sup>83</sup> Niet alleen door het begrotingstekort te beperken, maar ook door risico's te reduceren en te beheersen. Hoofdstuk 4 van deze Miljoenennota gaat dieper in op de risico's voor de overheidsfinanciën en het bijbehorende beleid.

### 3.4.1 Inkomstenontwikkeling

**In de periode 2008 tot en met 2012 bleef de ontwikkeling van de totale belasting- en premieontvangsten achter bij de ontwikkeling van de waarde van het bbp.**<sup>84</sup> In 2012 is de collectieve lastendruk beduidend lager dan die in 2008. Dit is ook te zien in figuur 3.4.2. In 2013 en 2014 groeiden de totale ontvangsten beduidend harder dan het bbp en nam de collectieve lastendruk toe. Dit was het gevolg van met name beleidsmaatregelen die nodig waren om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. In 2015 en 2016 neemt de collectieve lastendruk naar verwachting weer af. In 2015 gebeurt dat mede dankzij (het aflopen van) tijdelijke beleidsmaatregelen en in 2016 vanwege het pakket aan lastenverlichtende maatregelen.

**De endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten loopt in 2016 gelijk op met de economische ontwikkeling.** Sinds 2007 bleef de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten, op 2010 na, steevast achter bij de economische groei. Ook in 2015 zal dat naar verwachting nog het geval zijn. Voor 2016 is de verwachting dat de groei van belastingontvangsten gelijk opgaat met die van het bbp. De endogene ontwikkeling van belastingontvangsten is de ontwikkeling waarbij is gecorrigeerd voor het (directe) effect van beleidsmaatregelen. In figuur 3.4.3 zijn de totale en de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten weergegeven.

<sup>80</sup> Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700, nr. 1

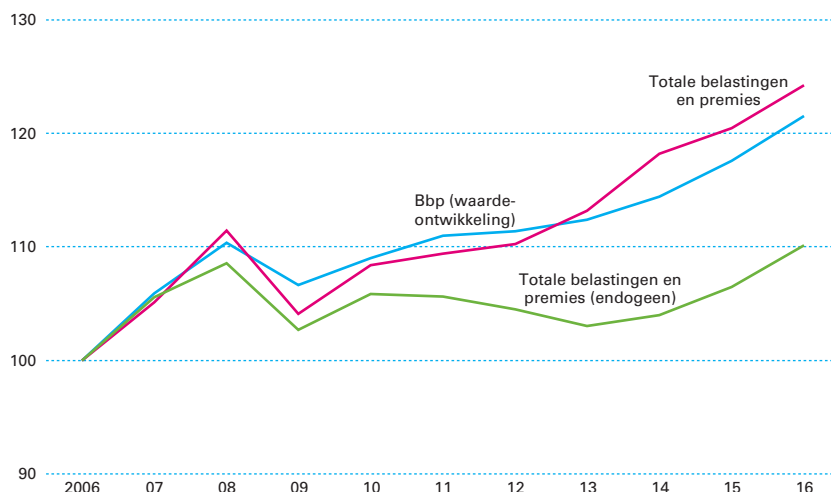
<sup>81</sup> De Schokproef Overheidsfinanciën rekende overigens nog met een bbp vóór revisie. Zie pagina 91–93 van de Miljoenennota 2015 voor een uitleg van deze revisie. Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 1

<sup>82</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 1, p. 123.

<sup>83</sup> Dell'Ariccia, Igan, Laeven en Tong (2012), «Policies for Macro-financial Stability: How to Deal with Credit Booms,» International Monetary Fund.

<sup>84</sup> Om te analyseren hoe de belastinguitgaven zich ontwikkelen is de waardeontwikkeling van het bbp relevant. Daarbij gaat het om zowel prijs als volume, dus niet alleen de volumeontwikkeling. Een voorbeeld: btw-ontvangsten zijn afhankelijk van zowel het aantal verkochte goederen en diensten als van de prijs daarvan.

**Figuur 3.4.3 Ontwikkeling belasting- en premieontvangsten en bbp (index 2006=100)**



Bron: CPB (Macro Economische Verkenningen), Ministerie van Financiën (ramingen 2015, 2016)

**Voor de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten is vooral van belang hoe de economische groei is samengesteld.** Elke belastingsoort kent immers een eigen grondslag. De economische groei is – gezien vanuit de bestedingenkant – de resultante van de consumptieve bestedingen van huishoudens en overheid, investeringen en het saldo van uitvoer min invoer. Als de economische groei vooral is gebaseerd op de groei van de uitvoer terwijl de consumptieve bestedingen nauwelijks groeien, dan stijgt het bbp dus harder dan de consumptieve bestedingen. In dat geval blijft de ontwikkeling van de btw-opbrengsten achter bij die van het bbp.

Bezien vanuit de productiekant is de economische groei de resultante van de beloning van arbeid en kapitaal (inclusief afschrijvingen). Als de economische groei gepaard gaat met relatief meer inzet van arbeid dan van kapitaal, nemen de opbrengsten uit de loonheffing harder toe dan het bbp en de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting minder hard. De verschillende belastinggrondslagen zijn dus niet een-op-een en op dezelfde manier gerelateerd aan de ontwikkeling van het totale bbp; per jaar kan de relatie tussen de ontwikkeling van het bbp en die van de belastingontvangsten verschillend uitpakken.

**De ontwikkeling van de ontvangsten verschilt per belastingsoort.**

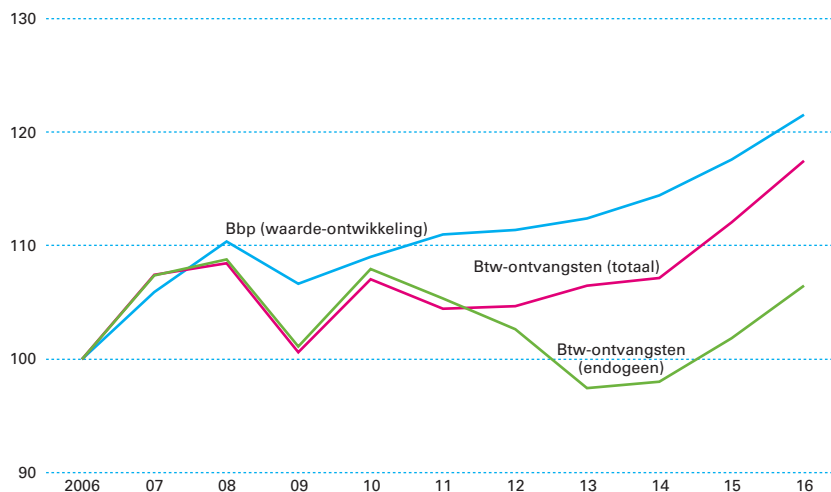
Daarom volgt hieronder een toelichting op de ontwikkeling van de drie grootste belastingsoorten: de omzetbelasting, de loonheffing en de vennootschapsbelasting.

**De endogene btw-ontvangsten groeien in 2015 en 2016 harder dan het bbp.**

Sinds 2007 bleef de endogene ontwikkeling van de btw-ontvangsten juist achter bij het bbp, met uitzondering van 2010. Vooral de negatieve ontwikkeling van investeringen in woningen heeft een forse impact gehad op deze endogene ontwikkeling van de btw-ontvangsten. Daarnaast bleef de ontwikkeling van de particuliere consumptie sinds 2007 steeds wat achter bij die van het bbp. De totale btw-ontvangsten – dat is inclusief het effect van beleidsmaatregelen – nemen in 2013 harder toe dan de waarde van het bbp door de beleidsmatige verhoging van het algemene btw-tarief van 19 procent naar 21

procent. In 2015 en 2016 zorgt een sterke groei van de investeringen in woningen ervoor dat de totale btw-ontvangsten harder groeien dan het bbp.

**Figuur 3.4.4 Ontwikkeling btw-ontvangsten en bbp (index 2006=100)**

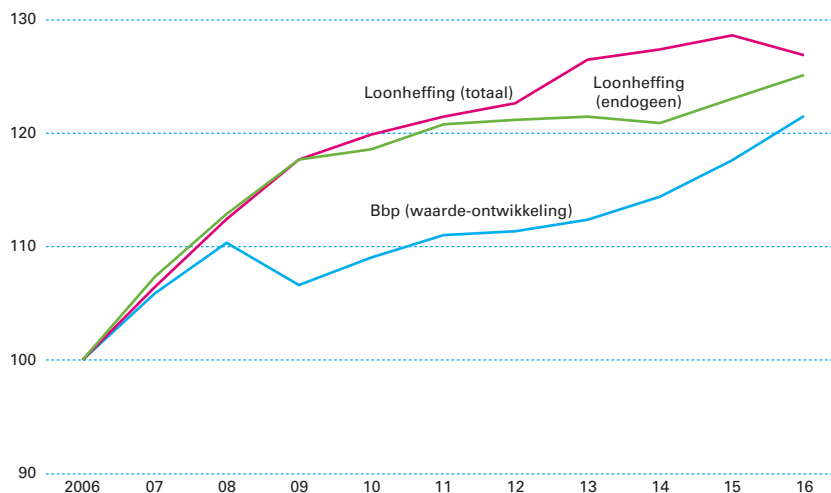


Bron: CPB (Macro Economische Verkenningen), Ministerie van Financiën (ramingen 2015, 2016)

**De ontvangsten uit de loonheffing nemen in 2016 in absolute zin af dankzij beleidsmaatregelen.** De endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de loonheffing is in 2016 positief, maar blijft wel achter bij die van het bbp. Lastenverlichtende maatregelen die in 2016 worden doorgevoerd zorgen ervoor dat per saldo de ontvangsten uit de loonheffing in 2016 lager uitkomen dan in 2015. In de periode 2009–2012 groeiden de ontvangsten uit de loonheffing juist veel harder dan het bbp. Figuur 3.4.5 laat dit zien.

**De endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de loonheffing zijn gerelateerd aan de ontwikkeling van het arbeidsvolume en de lonen.** In 2009 nam de werkloosheid weliswaar toe, maar bleef de werkgelegenheid nog op peil bij een dalende productie. Daarnaast stegen de contractuele lonen in 2009. Dit leverde per saldo een groei op van de ontvangsten uit de loonheffing bij een negatieve bbp-groei. Door de lagere productie sinds de crisis hebben bedrijven uiteindelijk wel moeten bezuinigen op personeel. De werkloosheid nam sinds halverwege 2011 flink toe. Vanaf 2012 blijft de endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de loonheffing dan ook achter bij die van het bbp. Beleidsmaatregelen zorgden er in 2013 en 2014 voor dat de totale ontvangsten uit de loonheffing toch harder stegen dan het bbp. Ook in 2015 en 2016 blijft de endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de loonheffing achter bij het bbp, maar is de groei wel groter dan de afgelopen jaren omdat de werkgelegenheid weer aantrekt en de lonen wat harder stijgen. Door de lastenverlichtende maatregelen die in 2016 worden doorgevoerd nemen de totale ontvangsten uit de loonheffing in absolute zin af. Het aandeel van de totale ontvangsten uit de loonheffing in het bbp is in 2016 dan ook flink lager dan in de jaren ervoor en komt weer in de buurt van die van 2008.

**Figuur 3.4.5 Ontwikkeling ontvangsten loonheffing en bbp (index 2006=100)**



Bron: CPB (Macro Economische Verkenningen), Ministerie van Financiën (raming 2015, 2016)

**De vpb-ontvangsten zitten sinds 2014 weer in de lift.** Dit na een periode waarbij de ontwikkeling fors achterbleef bij die van het bbp. De economische crisis heeft direct in 2009 een fors effect op de winsten van bedrijven gehad en daarmee op de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. De kapitaalinkomensquote nam in 2009 af met meer dan 10 procent. In 2010 en 2011 kenden de winsten op macroniveau gezien een opleving, maar daarna liep de kapitaalinkomensquote weer terug en kwam in 2013 zelfs onder het lage niveau van 2009 uit. De vpb-ontvangsten zijn in 2009 nog harder gedaald dan de kapitaalinkomensquote, namelijk met meer dan 30 procent. Dit had verschillende oorzaken.

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

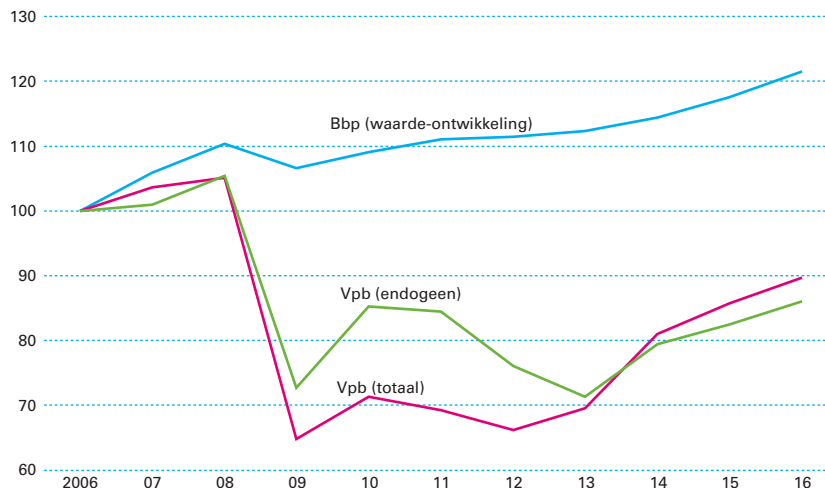
**Verder kent de vpb een verliesverrekening.** Dat betekent dat verliezen kunnen worden verrekend met winsten uit het jaar daarvoor (*carry back*) of met toekomstige winsten in de negen jaren daarna (*carry forward*). De verliesverrekening heeft sinds 2009 een extra dempend effect op de vpb-ontvangsten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

**Tot slot hebben tijdelijke stimuleringsmaatregelen in 2009, 2010 en 2011 ervoor gezorgd dat de vpb-ontvangsten in deze jaren nog lager zijn uitgekomen.** Deze stimuleringsmaatregelen gingen allereerst om een verruiming van de voornoemde verliesverrekening, waarbij het mogelijk was om verliezen te verrekenen met de winsten van de drie jaren daarvoor in plaats van slechts het jaar daarvoor. Daarnaast maakten de opeenvolgende maatregelen tot willekeurige afschrijving het mogelijk afschrijving van kapitaalgoederen op een zelfgekozen moment te boeken, waardoor de verschuldigde belasting in de tijd kan worden verplaatst. Dit verschafte bedrijven liquiditeit en rentewinst.



**Vanaf 2013 is het effect zichtbaar van het aflopen van de tijdelijke stimuleringsmaatregelen.** Vanaf 2014 is weer een positieve endogene ontwikkeling te zien bij de vpb-ontvangsten. In 2014 groeiden de vpb-ontvangsten daarbij fors harder dan het bbp dankzij hogere kasontvangsten over voorgaande jaren als gevolg van positief bijgestelde voorlopige aanslagen voor die jaren. Ook in 2015 en 2016 nemen de vpb-ontvangsten naar verwachting harder toe dan het bbp. Het aandeel van de totale vpb-ontvangsten in het bbp neemt sinds 2014 weer toe, maar ligt in 2016 nog ver onder het niveau van voor de crisis.

**Figuur 3.4.6 Ontwikkeling vpb-ontvangsten en bbp (index 2006=100)**



Bron: CPB (Macro Economische Verkenningen), Ministerie van Financiën (Raming 2015, 2016)

### 3.4.2 Inkomsten in 2015 en 2016

In de vorige paragraaf is meer in het algemeen de relatie tussen de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten en de economie beschreven en welke macro-economische indicatoren ervoor zorgen dat de ontwikkeling per belastingsoort kan verschillen. Deze paragraaf gaat gedetailleerder in op de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in 2015 en 2016. Tabel 3.4.1 toont de gerealiseerde belasting- en premieontvangsten in 2014 en de verwachte ontwikkeling van de ontvangsten in 2015 en 2016. In 2015 nemen de belasting- en premieontvangsten met 4,3 miljard euro toe. Dit is een saldo van de positieve endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten en beleidsmaatregelen die zorgen voor lagere ontvangsten.

**Beleidsmaatregelen zorgen voor 1,2 miljard euro lagere ontvangsten in 2015.** Dit betreft voor 0,5 miljard euro het saldo van vele maatregelen die eerder in wetgeving zijn doorgevoerd en zoals in de Miljoenennota 2015 gepresenteerd. Zo zorgt het aflopen van incidentele maatregelen uit 2014, zoals de resolutieheffing vanwege de nationalisatie van SNS REAAL, het fiscaal stimuleren van de vrijval van bestaande stamrechten en het verlagen van het box 2 tarief voor lagere ontvangsten in 2015. Datzelfde geldt voor een hogere arbeidskorting en algemene heffingskorting. Voor hogere ontvangsten zorgen onder meer het inperken van het Witteveen kader door het beperken van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies en het aftoppen van het inkomen op 100.000 euro waarover fiscaal gefaciliteerd pensioen kan worden opgebouwd. Beleidswijzigingen die na Miljoenennota 2015 tot stand zijn gekomen

zorgen voor per saldo 0,6 miljard euro lagere ontvangsten. Deze mutatie is vrijwel geheel het effect van een lagere gemiddelde zorgpremie dan bij Miljoenennota 2015 werd verwacht.

**In 2015 komt de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten uit op 2,3 procent.** De endogene groei van de inkomsten blijft daarmee achter bij de waardeontwikkeling van het bbp (2,8 procent), maar deze groei is wel flink sterker dan de afgelopen jaren. Onderliggend zijn er verschillen in de ontwikkeling van de verschillende belastingsoorten. Zo groeien de btw-ontvangsten met 4,0 procent harder dan het bbp, vooral als gevolg van een sterke groei van de investeringen in woningen. Ook de vpb-ontvangsten groeien met 3,9 procent harder dan het bbp dankzij de positieve ontwikkeling van de winsten. De endogene ontwikkeling van de loon- en inkomensheffing blijft met 2,4 procent iets achter bij de ontwikkeling van het bbp. Wel is deze groei dankzij een weer licht aantrekkende arbeidsmarkt en een hogere loonontwikkeling groter dan de laatste jaren het geval is geweest. Een sterke stijging van het aantal verkochte bestaande woningen en hogere verkoopprijzen zorgt voor een relatief sterke stijging van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting in 2015 van meer dan 15 procent.

Tabel 3.4.1 Ontwikkeling inkomsten in 2015 en 2016 (in miljarden euro, tenzij anders vermeld)			
	2014	2015	2016
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	182,4	186,7	190,7
waarvan belastingen op EMU-basis	139,2	146,4	148,4
waarvan premies volksverzekeringen op EMU-basis	43,2	40,2	42,3
Premies werknemersverzekeringen	53,2	53,3	57,1
<b>Totaal</b>	<b>235,6</b>	<b>240,0</b>	<b>247,8</b>
Jaar-op-jaar mutatie		4,3	7,9
waarvan endogene groei		5,5	7,9
waarvan beleidsmaatregelen		- 1,2	- 0,1
Endogene mutatie (in %)		2,3%	3,3%
Nominale groei BBP (in %)		2,8%	3,3%

**In 2016 nemen de totale belasting- en premieontvangsten met 7,9 miljard euro toe.** Dit is het saldo van een endogene toename van de inkomsten met 7,9 miljard euro en een afname in de inkomsten met 0,1 miljard euro als gevolg van beleidsmaatregelen.

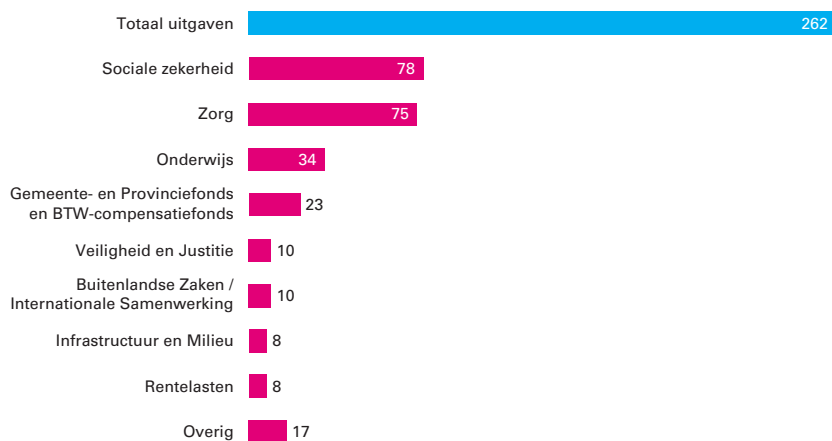
**Als gevolg van beleidsmaatregelen nemen de belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met 0,1 miljard euro af.** Deze mutatie is een saldo van vele maatregelen, waaronder de lastenverlichtende maatregelen op arbeid waartoe het kabinet dit jaar heeft besloten (het zogenoemde 5-miljardpakket, zie ook box 1.1.1 in hoofdstuk 1). Dit pakket zorgt, samen met de incidentele verhoging van de ouderenkorting, voornamelijk voor lagere ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing in 2016. Daar staan hogere ontvangsten tegenover, onder meer als gevolg van hogere zorgpremies en premies werknemersverzekeringen in 2016. Hoewel in 2016 sprake is van hogere zorgpremies is deze stijging minder groot dan eerder verwacht. De hogere premies werknemersverzekeringen compenseren de gevolgen voor de schatkist van de lagere dan eerder geraamde zorgpremies. Daarnaast zorgen het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 per 2016, het aflopen van het tijdelijke verlaagde btw tarief op onderhoud aan woningen halverwege 2015 en een hoger tarief van de verhuurderheffing in 2016 (wordt 0,491 procent en was in 2015 0,449 procent) voor hogere ontvangsten in 2016 ten opzichte van het jaar daarvoor.

**De endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 7,9 miljard euro (3,3 procent) in 2016.** Daarmee loopt de groei van de belasting- en premieontvangsten gelijk op met het bbp dat eveneens met 3,3 procent groeit in 2016. Evenals in 2015 groeien de btw-ontvangsten en de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting harder dan het bbp als gevolg van een toenemende particuliere consumptie, een verdere groei van de investeringen in woningen en toenemende winsten van bedrijven. De endogene ontwikkeling van de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing neemt met 3,3 procent in 2016 sterker toe dan in 2015. Dit komt door zowel een sterkere groei van het werkgelegenheid als een sterkere loonstijging in 2016. De ontvangsten uit de overdrachtsbelasting kennen in 2016 net als in het jaar ervoor een forse ontwikkeling dankzij een sterke toename van het aantal woningverkoop en verder stijgende verkoopprijzen.

### 3.4.3 Uitgavenontwikkeling

**De grootste uitgavenposten van de rijksbegroting zijn ook in 2016 de sociale zekerheid en de zorg.** Samen zijn deze twee categorieën met 153 miljard euro goed voor 58 procent van alle uitgaven het Rijk, zoals ook figuur 3.4.7 weergeeft. Uit deze som geld financiert het kabinet onder andere alle uitgaven aan ziekenhuizen, langdurige zorg, WW-uitkeringen en de AOW. De uitgaven aan onderwijs zijn de op twee na grootste uitgavenpost. In totaal besteedt het kabinet in 2016 naar verwachting 34 miljard euro aan scholen, leerkrachten en lesmateriaal. Het Gemeente- en Provinciefonds, goed voor 20 miljard euro, is de vierde grootste uitgavencategorie.<sup>85</sup>

**Figuur 3.4.7 Uitgaven centrale overheid in 2016 naar categorie (in miljoenen euro)<sup>1</sup>**



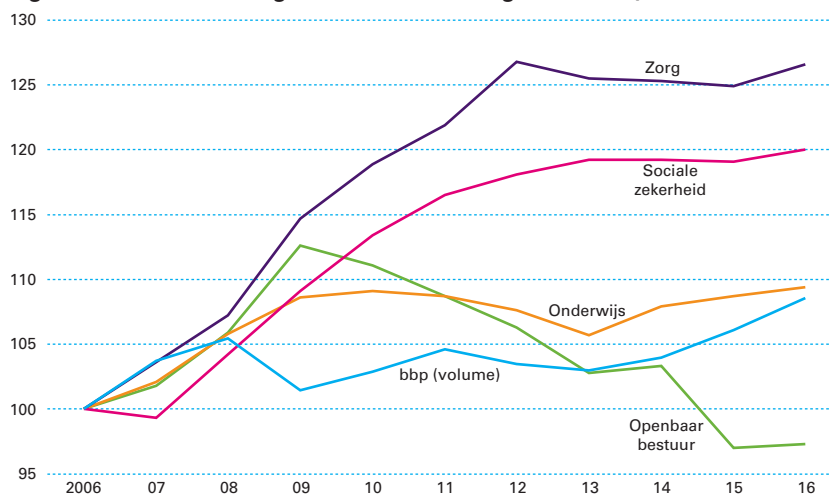
Bron: Ministerie van Financiën

<sup>1</sup> De categorie «Overig» bestaat onder andere uit de begrotingen van Defensie, Economische Zaken, Wonen en Rijksdienst, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>85</sup> In figuur 3.4.7 betreft het bedrag van het Gemeente- en Provinciefonds alleen de algemene uitkering. De gedecentraliseerde budgetten vanuit de AWBZ en de gedecentraliseerde budgetten vanuit de Participatiewet lopen mee in de categorieën Zorg respectievelijk Sociale Zekerheid.

**Voor de economische crisis groeiden de reële collectieve uitgaven<sup>86</sup> mee met het bbp** zoals ook figuur 3.4.1 al liet zien. Daarna stegen de overheidsuitgaven harder dan de economie groeide. Figuur 3.4.8 splitst de groei van de overheidsuitgaven uit naar de verschillende uitgavencategorieën. De uitgaven aan zorg en sociale zekerheid zijn sinds 2008 gegroeid. De laatste twee tot drie jaar is de groei gekeerd en ontwikkelen de uitgaven zich stabiel. Met name de reële uitgaven aan het openbaar bestuur heeft het kabinet de afgelopen tijd terug kunnen brengen, vooral door taakstellingen die oplopen tot 13 miljard euro in 2017 in lijn met de gesloten regeerakkoorden en begrotingsafspraken. Ten opzichte van de piek in de uitgaven in 2009 zijn de uitgaven aan openbaar bestuur volgend jaar naar verwachting ruim 12 procent lager.

**Figuur 3.4.8 Ontwikkeling reële collectieve uitgaven (index, 2006=100)**



Bron: CPB, bewerking Ministerie van Financiën

### Box 3.4.1 Meerjarige ontwikkeling apparaatsuitgaven en -kosten

De meerjarige ontwikkeling van de apparaatsuitgaven en -kosten voor kerndepartementen en agentschappen (waaronder *shared services* organisaties, SSO's) op basis van de ontwerpbegrotingen staat in tabel 3.4.2. De taakstelling rijksdienst is budgettair verwerkt in de departementale begrotingen. Een overzicht per departement is opgenomen in een tabel in het centrale apparaatsartikel van het desbetreffende departement.

<sup>86</sup> Reële uitgaven wil zeggen dat de uitgaven zijn gecorrigeerd voor inflatie. In figuur 3.4.4 zijn de reële uitgaven berekend door de nominale uitgaven te defleren met de «prijs bruto binnenlands product» (pbbp). Voor pbbp is gekozen omdat de ontwikkeling van de uitgaven wordt afgezet tegen de ontwikkeling van de economie, dus tegen de reële ontwikkeling van het bbp. Ook het bbp is gedeïfleerd met het pbbp. Het gevolg van de gehanteerde deflator is dat bijvoorbeeld de prijsstijgingen in de zorg die de pBBP overstijgen nu tot uiting komen in een reële ontwikkeling.

**Tabel 3.4.2 Ontwikkeling apparaatsuitgaven en -kosten (in miljarden euro)<sup>1</sup>**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kerndepartementen	13,0	12,4	11,9	11,6	11,5	11,4
Agentschappen waarvan SSO's	6,8	6,7	6,3	6,1	6,1	6,0
	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1

<sup>1</sup> Inclusief de apparaatsuitgaven van de rechtspraak en de krijgsmacht.

### 3.5 Kadertoetsen

Het kabinet stuurt in zijn begrotingsbeleid op reële uitgavenkaders die voor de hele kabinetsperiode worden vastgesteld. Voor het overgrote deel van de rijksuitgaven geldt een uitgavenplafond. Het totale uitgavenkader valt uiteen in drie de elkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Het kabinet toetst het verwachte uitgavenniveau aan het uitgavenkader dat het kabinet vooraf heeft afgesproken. Dat is de zogenoemde kadertoets. Als het uitgavenniveau hoger ligt dan het uitgavenkader, wordt het kader overschreden. Ligt het uitgavenniveau lager dan het uitgavenplafond, dan is sprake van een onderschrijding. Het uitgavenkader geeft de maximale ruimte weer voor uitgaven binnen de kabinetsperiode en hoeft dus niet maximaal benut te worden. Tabel 3.5.1 geeft voor het totaal kader en de verschillende de elkaders de overschrijdingen en onderschrijdingen ten opzichte van de Miljoenennota 2015.

**Tabel 3.5.1 Kadertoets<sup>1</sup>**

(in miljarden euro; – is saldoverbeterend)	2015	2016	2017
<b>Rijksbegroting in enge zin</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	105,9	106,8	107,6
Uitgavenniveau	106,6	108,1	109,1
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>
<b>Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	76,3	78,1	78,5
Uitgavenniveau	75,9	77,5	78,2
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,3</b>
<b>Budgettair Kader Zorg</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	65,7	68,6	70,4
Uitgavenniveau	65,5	67,8	69,2
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,3</b>
<b>Totaal uitgavenkader</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	248,0	253,4	256,5
Uitgavenniveau	248,0	253,5	256,5
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>-0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,0</b>

<sup>1</sup> Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

#### **Voor alle jaren tot en met 2017 sluit het totale uitgavenkader.**

Onderliggend laat het de elkader RBG-eng in enge zin voor alle jaren een overschrijding zien die oploopt tot 1,6 miljard euro in 2017. Deze overschrijding wordt gecompenseerd door een onderschrijding van zowel het kader SZA en het BKZ in alle jaren.

Tabel 3.5.2 Rijksbegroting in enge zin <sup>1</sup>			
(in miljarden euro; – is saldoverbeterend)	2015	2016	2017
<b>Kadertoets Miljoenennota 2015</b>	<b>- 0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>
<b>Macromutaties</b>			
Ruilvoet	0,3	0,6	0,7
HGIS	0,1	0,2	0,2
EU-afdrachten	0,0	- 0,1	- 0,1
Reservering gevolgen BNI revisie voor EU-afdrachten	0,0	0,1	- 0,2
GF/PF/BCF	- 0,5	0,0	- 0,2
Winst DNB	0,1	- 0,1	- 0,1
Dividend staatsdeelnemingen	- 0,3	0,0	0,0
<b>Beleidsmatige mutaties</b>			
EU-afdrachten – Vertraging ratificatie Eigen Middelenbesluit	1,8	- 1,8	0,0
EU-afdrachten – Terugontvangst naheffing	- 0,5	0,0	0,0
Rijksgebouwendienst	- 0,1	- 0,2	- 0,2
Studiefinanciering en leerlingenaantallen	0,2	0,0	0,0
Opvang in de regio	0,1	0,0	0,0
Asiel	0,4	0,0	0,0
Besparingsverliezen wetstrajecten en DJI	0,1	0,1	0,0
Huurtoeslag	0,2	0,1	- 0,1
Investeringsagenda Belastingdienst	0,0	0,2	0,2
Uitvoeringsproblematiek Financiën	0,1	0,1	0,0
Schikking SBM-offshore	- 0,1	- 0,1	0,0
Contraterrorisme	0,0	0,1	0,1
Maatschappelijke prioriteiten SZA en BKZ	0,0	0,2	0,2
Intensivering Defensie	0,0	0,2	0,2
Exportkredietverzekeringen	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Loonruimte publieke sector	0,0	0,4	0,4
Kasschuiven	- 0,8	0,4	- 0,1
Overig	0,1	0,0	- 0,2
<b>Kadertoets Miljoenennota 2016</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>

<sup>1</sup> Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

#### Macromutaties

De uitgavenkaders stellen een plafond aan het niveau van de overheidsuitgaven in reële termen, waardoor er geen sprake is van geldillusie<sup>87</sup>. Reële uitgavenkaders stellen een grens aan de loon- en prijsontwikkeling van de collectieve sector ten opzichte van de markt. Als de lonen en prijzen in de collectieve sector stijgen ten opzichte van de marktsector, dan zal dat moeten worden gecompenseerd door een lagere volumeontwikkeling. Dat voorkomt onbedoelde uitdijing, of bij dalende prijzen krimp, van de collectieve sector in reële termen. Een ander woord voor de relatieve prijsontwikkeling van de collectieve uitgaven is «ruilvoet». Ten opzichte van de raming bij de Miljoenennota 2015 stijgt de prijs van de markt minder sterk dan de lonen en prijzen van de collectieve sector. Hierdoor is een minder grote volumestijging van de collectieve uitgaven mogelijk dan waarmee bij het opstellen van Miljoenennota 2015 werd gerekend. Er is sprake van een ruilvoetverlies.

Het budget voor ontwikkelingssamenwerking HGIS is gekoppeld aan de ontwikkeling van het bni. In de meest recente MEV-raming van het CPB is het bni opwaarts bijgesteld in vergelijking met de MEV-raming van vorig jaar. Hierdoor wordt ook het budget voor HGIS opwaarts aangepast.

<sup>87</sup> Geldillusie is de neiging om over geld na te denken in nominale termen en niet in reële termen. Oftewel, het verschijnsel dat actoren zich rijker wanen na een nominale compensatie voor hogere prijzen, terwijl budgetten in reële termen – na correctie voor prijsveranderingen – gelijk zijn gebleven.

In de Voorjaarsraming van de Europese Commissie is de raming voor het bni geactualiseerd. Ook de raming voor de btw-afdracht en de traditionele eigen middelen zijn geactualiseerd. Daarnaast zijn enkele aanvullende begrotingen verwerkt. Per saldo leiden deze mutaties tot een neerwaartse bijstelling van de Nederlandse afdracht.

Bij Miljoenennota 2015 is een reservering aangemaakt voor de gevolgen van de bni-revisie op de EU-afdrachten. Het betreft een reservering voor de bronnenherziening en voor de invoering van ESA2010. Deze reservering is als eerste verlaagd naar aanleiding van de vorig jaar verschenen cijfers van Eurostat. Dit heeft het kabinet vermeld in de brief over de gevolgen van de macro-economische revisies voor de EU-afdrachten.<sup>88</sup> Vervolgens heeft de Europese Commissie de bronnenherziening verwerkt in de Voorjaarsraming. Hierdoor kan de reservering verder neerwaarts worden bijgesteld. Als laatste is een nieuwe reservering aangemaakt voor de effecten van de CBS-bijstellingen over de jaren 2011–2014; dit is toegelicht in eerdere brieven.<sup>89</sup>

De hoogte van de uitgaven van het Rijk werkt via de normeringssystematiek ook door in het Gemeente- en Provinciefonds en het BTW-compensatiefonds (accres). In 2015 is sprake van een lagere loon- en prijsbijstelling, meevallers bij de dividenden van staatsdeelnemingen, en verschillende kasschuiven. Daarnaast zijn er hogere uitgaven aan migratie. Per saldo wordt het accres in 2015 neerwaarts bijgesteld. In 2016 geeft het Rijk extra geld uit aan de bovensectorale cao en aan de kinderopvangtoeslag. Mede hierdoor stijgt het accres in 2016. In 2017 slaat het accres weer om, onder andere door kasschuiven.

De totale winstafdracht van de Nederlandsche Bank (DNB) bestaat in 2015 uit meer vermogenswinsten dan geraamd. Vermogenswinst is niet relevant voor het uitgavenkader, waardoor voor dat kader een tegenvaller het resultaat is. Daarnaast zijn de rekeningen-courant en de deposito's in omvang gestegen, waardoor de verwachte renteopbrengsten toenemen. Tot slot levert de aankoop van staatsobligaties in het kader van het kwantitatieve verruimingsprogramma (PSPP) van de ECB vanaf 2016 extra rente-inkomsten op.

Het dividend op de staatsdeelnemingen valt in 2015 mee. Dat komt doordat het dividend van Tennet, NS en Gasunie in 2014 hoger was dan verwacht.

#### *Beleidsmatige mutaties*

De ratificatie van het Eigenmiddelenbesluit in alle lidstaten wordt niet meer voorzien voor het einde van 2015. De jaarlijkse Nederlandse korting, die deel uitmaakt van het Eigenmiddelenbesluit, slaat daardoor in 2016 voor drie jaren neer (2014–2016). Per saldo leidt de vertraagde ratificatie van het Eigenmiddelenbesluit tot een tegenvaller van 1,8 miljard euro in 2015 en een meevaller van 1,8 miljard euro in 2016.

De terugbetaling van 460 miljoen euro als gevolg van de naheffing uit hoofde van de revisie van de Nationale Rekeningen wordt voor het einde van dit jaar geheel ontvangen in de kas.

Ten behoeve van het migratievraagstuk heeft het kabinet 110 miljoen euro beschikbaar gesteld voor opvang in de regio.

<sup>88</sup> Kamerstukken II, 21 501-03, 2014–2015, nr. 79

<sup>89</sup> Kamerstukken II, 34 000 IX, 2014–2015, nr. 26 en 34 000 IX, 2014–2015, nr. 29

De raming voor de asielinstroom is voor 2015 naar boven bijgesteld. Dit leidt tot hogere asielopvangkosten bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). De kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit ontwikkelingslanden worden toegerekend aan de officiële ontwikkelingshulp (ODA). Door de verhoogde raming van de asielinstroom neemt de toerekening aan ODA in 2015 ook toe. Dekking hiervoor is onder andere gevonden door het aanwenden van BNI-macromeevallers die via een kasschuif naar 2015 zijn gehaald.

Er zit ruimte in de tarieven die de Rijksgebouwendienst bij departementen in rekening brengt. De tarieven zijn verder verlaagd door gebruik te maken van langere afschrijvingstermijnen en de lagere rente. Deze ruimte wordt beschikbaar gesteld aan de departementen.

Uit de referentieraming voor leerlingen- en studentenaantallen blijkt dat het aantal leerlingen en studenten voor 2015 hoger is dan de in de begroting 2015 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) 2015 verwerkte aantallen. Vanaf 2016 komen de aantallen lager uit ten opzichte van de raming. Ook de raming studiefinanciering laat voor 2015 en 2016 een tegenvaller zien ten opzichte van de in de OCW-begroting verwerkte raming uit het voorjaar 2014. Vanaf 2017 slaat de raming om in een kleine meevaller.

Bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) treden verdragingsverliezen op als gevolg van vertraging van de invoering van de wetsvoorstellen «verhoging griffierechten», «stelselherziening rechtsbijstand» en «eigen bijdrage regelingen». De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) had ultimo 2014 een negatief eigen vermogen van 77 miljoen euro. Conform de regeling agentschappen zuivert het ministerie van VenJ het eigen vermogen van DJI aan.

De geraamde uitgaven aan huurtoeslag stijgen in 2015 en 2016. Dit komt door een groter dan geraamde toename van het aantal aanvragers, voornamelijk vanwege de slechte economische omstandigheden en een afname van het niet-gebruik. Vanaf 2017 zijn de uitgaven taakstellend naar beneden bijgesteld. Deze taakstelling is nog niet volledig beleidsmatig ingevuld. Hierover wordt in 2016 besloten, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de uitkomsten van het IBO naar de sociale huursector.

De Belastingdienst investeert de komende jaren in personeel en materieel om de dienst efficiënter en effectiever te maken. Dit vergt een initiële investering in de jaren 2015–2019 en levert vanaf 2020 structureel een besparing op.

Bij het Ministerie van Financiën is sprake van een tegenvaller door uitvoeringsproblematiek bij met name de Belastingdienst. Het gaat onder andere om extra uitvoeringskosten vanwege nieuwe wet- en regelgeving, de bijdrage aan de generieke digitale infrastructuur en de nog niet ingevulde taakstelling door een vertraagde vereenvoudiging van fiscale wetgeving (het zogenaamde spoor II).

Het Openbaar Ministerie heeft een schikking getroffen met SBM Offshore. Dit levert meerjarig een meevaller op.

Het kabinet heeft besloten de veiligheidsketen op een aantal punten substantieel te versterken. Hierdoor kunnen de betrokken diensten en organisaties, ook bij voortzetting van het huidige dreigingsbeeld, de komende jaren doen wat nodig is om de jihadistische dreiging tegen te gaan. Het gaat om een pakket van in totaal 129 miljoen euro structureel, dat vanaf 2015 in een oplopende reeks wordt gerealiseerd.



Vanaf 2016 stelt het kabinet een bedrag van 500 miljoen euro, oplopend naar 750 miljoen euro in 2020, beschikbaar voor maatschappelijke prioriteiten. Een deel van deze middelen, zoals de intensiveringen op de defensiebegroting, vallen onder het kader RBG-eng en is apart toegelicht. Deze reeks «Maatschappelijke prioriteiten SZA en BKZ» in tabel 3.5.2 betreft het bedrag dat is toegevoegd aan het uitgavenkader voor de zorg (BKZ) en het uitgavenkader voor sociale zekerheid (SZA). De intensivering in de zorguitgaven betreft een kwaliteitsimpuls voor verpleeghuizen en investeringen in dagactiviteiten. Bij de sociale zekerheid worden de middelen ingezet voor extra opvang voor peuters, uitbreiding van het betaald kraamverlof voor partners en beschut werk.

Een deel van de middelen voor maatschappelijke prioriteiten wordt toegevoegd aan de begroting van het ministerie van Defensie. De budgetten worden verhoogd om de inzetbaarheid, geoefendheid en slagkracht van de krijgsmacht te versterken.

De recuperatieramingen van de exportkredietverzekeringen zijn naar boven bijgesteld. Een belangrijke reden hiervoor is het in 2014 gesloten schuldenakkoord tussen Argentinië en de Club van Parijs.<sup>90</sup> Een substantieel deel van de opbrengsten komt toe aan de Nederlandse staat via de EKV-recuperaties.

Overheidswerkgevers en drie centrales van overheidspersoneel hebben een bovensectorale overeenkomst voor loonruimte in de publieke sector gesloten. Als onderdeel van deze afspraak stelt het kabinet 400 miljoen euro aanvullende arbeidsvoorwaardenruimte beschikbaar naast de reeds beschikbaar gestelde middelen en de extra 70 miljoen euro die departementen vrijmaken. De middelen tellen op tot een totaal van 1,3 miljard euro structureel. Samen met de aanpassing van de pensioenen is hierdoor een loonstijging mogelijk van 5,05 procent in 2016.

De post kasschuiven bestaat uit meerdere mutaties. Zo wordt voor een drietal projecten binnen het Infrastructuurfonds versneld een bijdrage van derden ontvangen. De projectuitgaven zijn pas in latere jaren voorzien. Het kasritme is aangepast om het budget meer in lijn te krijgen met de programmering. Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt een deel van de verplichtingen aan vervoersbedrijven vooruitbetaald. Ook op andere begrotingen vinden (kleine) kasschuiven plaats.

De post overig bevat een aantal kleinere generale mutaties.

---

<sup>90</sup> Zie ook Kamerbrief 2013–2014, [33 750 IX, nr. 29](#)

<b>Tabel 3.5.3 kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt<sup>1</sup></b>			
(in miljarden euro; – is saldoverbeterend)	2015	2016	2017
<b>Kadertoets Miljoenennota 2015</b>	<b>– 0,1</b>	<b>– 0,8</b>	<b>– 0,4</b>
<b>Macro-economische mutaties</b>			
Werkloosheidsuitgaven	– 0,5	– 0,7	– 0,9
Ruilvoet	0,6	1,0	1,1
<b>Uitvoeringsmutaties</b>			
Kinderopvangtoeslag	– 0,3	– 0,3	– 0,4
Arbeidsongeschiktheid	0,1	0,1	0,1
Kindgebonden budget	– 0,1	– 0,1	– 0,1
AOW	0,0	0,1	0,1
Overig	0,0	0,0	0,0
<b>Beleidsmatige mutaties</b>			
Intensivering kindgebonden budget	0,0	0,0	0,0
Uitstel kostendelersnorm AOW	0,0	0,0	0,1
Overig	– 0,2	0,1	0,0
<b>Kadertoets Miljoenennota 2016</b>	<b>– 0,4</b>	<b>– 0,6</b>	<b>– 0,3</b>
<i>Intensivering kinderopvangtoeslag</i>		<i>0,2</i>	<i>0,3</i>

<sup>1</sup> Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

De verbeterde economische omstandigheden ten opzichte van de Miljoenennota 2015 zorgen voor lagere werkloosheidsuitgaven. Hiertegenover staat een ruilvoettegenvaller: de «prijs Nationale Bestedingen» is sterk neerwaarts bijgesteld terwijl de indexatie van de uitgaven onder het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) licht naar beneden is bijgesteld.

Op basis van uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst is de raming van de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag naar beneden bijgesteld. De effecten van de eerdere bezuinigingen in de kinderopvang en de economische crisis blijken groter dan eerder gedacht. Uit uitvoeringsinformatie van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) blijkt dat het aantal mensen dat recht heeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering hoger is dan eerder gedacht. Daarnaast zijn meer mensen volledig duurzaam arbeidsongeschikt. Dit leidt tot een opwaartse bijstelling van de uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Op basis van uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst is de raming van de uitgaven aan het kindgebonden budget naar beneden bijgesteld. Er zijn minder alleenstaande ouders dan eerder gedacht. Verder zijn de uitgaven aan de AOW opwaarts bijgesteld. Het aantal mensen met een AOW-uitkering stijgt als gevolg van de gestegen levensverwachting.

Het kindgebonden budget wordt verhoogd voor derde en volgende kinderen vanaf 2016. Ook wordt in 2016 het kindgebonden budget voor het tweede kind eenmalig verhoogd. Daarnaast is de invoering van de kostendelersnorm AOW uitgesteld tot 1 januari 2018. Dit wordt volledig gedekt binnen het SZA-kader. De post overige bevat met name kasschuiven, bijstellingen van de opbrengst van eerder getroffen maatregelen en mutaties als gevolg van nieuwe uitvoeringsinformatie.

Verder is in het kader van het 5 mld. pakket om de lasten op arbeid te verlagen besloten de kinderopvangtoeslag te verhogen. De totale intensivering bedraagt 0,3 mld.

<b>Tabel 3.5.4 Budgettair Kader Zorg<sup>1</sup></b>			
(in miljarden euro; – is saldoverbeterend)	2015	2016	2017
<b>Kadertoets BKZ Miljoenennota 2015</b>	<b>– 0,1</b>	<b>– 0,6</b>	<b>– 1,1</b>
<i>Macromutaties</i>			
Ruilvoet	0,3	0,4	0,5
<i>Uitvoeringsmutaties</i>			
Actualisering zorguitgaven	– 0,4	– 0,4	– 0,4
Herverdelingseffecten HLZ	0,1	– 0,2	– 0,3
Eigen risico Zvw	0,0	0,2	0,2
Eigen bijdrage Wlz	– 0,1	– 0,1	– 0,1
<i>Beleidsmatige mutaties</i>			
Ruimte geneesmiddelen	– 0,1	– 0,3	– 0,3
Pgb-tekort Wlz wegens hogere toestroom	0,1	0,1	0,2
Dekking problematiek pgb's	– 0,1	– 0,1	– 0,2
Groeiruimte cure	– 0,2	– 0,2	– 0,2
Extramuraliseringseffecten	0,2	0,3	0,3
<i>Saldo overig</i>	0,1	0,2	0,1
<b>Kadertoets BKZ Miljoenennota 2016</b>	<b>– 0,2</b>	<b>– 0,7</b>	<b>– 1,3</b>

<sup>1</sup> Door afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

De onderschrijding van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) is toegenomen ten opzichte van de vorige Miljoenennota en bedraagt 1,5 miljard in 2017. De toename van de totale kaderonderschrijding is het saldo van een ruilvoettegenvaller, diverse uitvoeringsmutaties en beleidsmatige mutaties.

De totale ruilvoettegenvaller komt uit op 0,3 miljard euro in 2015 oplopend tot 0,5 miljard euro in 2017.

De uitvoeringsmutaties volgen uit nieuwe gegevens van het Zorginstituut Nederland (ZIN) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) (onderschrijding 0,4 miljard euro). Met name lagere uitgaven aan geneesmiddelen leidden tot onderschrijdingen. Verlopen patenten en het door zorgverzekeraars gevoerde preferentiebeleid drukten de gemiddelde prijzen van geneesmiddelen. Daarnaast groeide het aantal uitgegeven geneesmiddelen minder dan verwacht. Ook bij de hulpmiddelen, geriatrische revalidatiezorg en grensoverschrijdende zorg deden zich onderschrijdingen voor.

De opbrengst van het eigen risico in de Zvw is lager dan eerder geraamd. Dit wordt veroorzaakt door nominale ontwikkelingen en de doorwerking van de lagere Zvw-uitgaven.

Op basis van de realisatiecijfers over 2014 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) voor zowel de zorg in natura als het pgb vindt er een herverdeling plaats over de verschillende domeinen binnen de hervorming langdurige zorg. Per saldo levert dit een meevaller op.

Daarnaast was er een aantal beleidsmatige mutaties dat grotendeels in voorjaarsnota 2015 is verwerkt. Zo was de toestroom van budgethouders pgb hoger dan verwacht. Dit knelpunt is geredresseerd via ramingsbijstellingen (zoals een andere toedeling van de groeiruumte tussen pgb en ZIN alsmede veronderstellingen over gebruik). Er is ook ruimte ontstaan door het verschil tussen de oorspronkelijk beschikbaar gestelde middelen voor de curatieve zorg (groeiruimte) en de in de verschillende zorgakkoorden gemaakte afspraken over de toegestane groei in die sectoren. Het tempo van het zogenoemde extramuraliseren (langer thuis blijven wonen met

zorg aan huis) is lager dan verwacht en heeft geleid tot een vertraging van de eerder ingeboekte besparing.

Daarnaast zijn er diverse kleinere ruimteposten, tegenvallers en intensiveringen.

In het Financieel Beeld Zorg in de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een nadere toelichting op alle genomen maatregelen opgenomen.

### **Box 3.5.1: Manoevreerruimte overheid bij nieuwe schok**

Hoe weerbaar is een economie als deze geconfronteerd wordt met een negatieve schok? En in hoeverre kan de overheid een nieuwe schok opvangen? De Schokproef Overheidsfinanciën leerde vorig jaar al dat de overheidsschuld bij een nieuwe economische schok tot boven de 100 procent van het bbp uit kan stijgen.<sup>91</sup> The Economist concludeert dat ontwikkelde economieën bij een volgende crisis weinig wapens in hun arsenaal meer beschikbaar hebben.<sup>92</sup> De inzetbaarheid van beleidsinstrumenten wordt ingeperkt door de omvang van het overheidstekort, de staatsschuld inclusief de verstrekte garanties en de rentestand. Dit bepaalt de manoeuvreerruimte van de overheid of, zoals The Economist het noemt, de «*wriggle room*».

Bij een economische verslechtering lopen de belastingontvangsten terug, terwijl de uitgaven aan met name werkloosheidsuitkeringen stijgen. Als de economie weer aantrekt, gebeurt het omgekeerde en verbetert het saldo weer: de zogenoemde automatische stabilisatie. Als het EMU-saldo tegen de Europese grenzen aanloopt, beperkt dit de mogelijkheden voor automatische stabilisatie. Bij een sterke negatieve schok kan de overheid genoodzaakt zijn in te grijpen om nog grotere economische en financiële schade te voorkomen. De redding van banken tijdens de crisis is hier een uiterst voorbeeld van. Deze interventies laten de staatsschuld oplopen. De overheid kan ook indirect ingrijpen door garanties af te geven: zie paragraaf 4.2. Maar de mogelijkheden om de staatsschuld en garanties te laten stijgen zijn niet oneindig. Uiteindelijk hebben ze een negatief effect op de kredietwaardigheid van de overheid en kunnen daardoor de rente op de staatsschuld laten stijgen. Een beleidsmatige rentedaling door de centrale bank kan verlichting bieden. Lagere rente-uitgaven verbeteren immers het overheidstekort. Bovendien kan een lagere rente de kredietverlening bevorderen, en daarmee de economische groei. De Europese Centrale Bank is verantwoordelijk voor het monetaire beleid in de eurozone. De overheid kan alleen zorgdragen voor haar kredietwaardigheid, zodat de rentekosten niet stijgen.

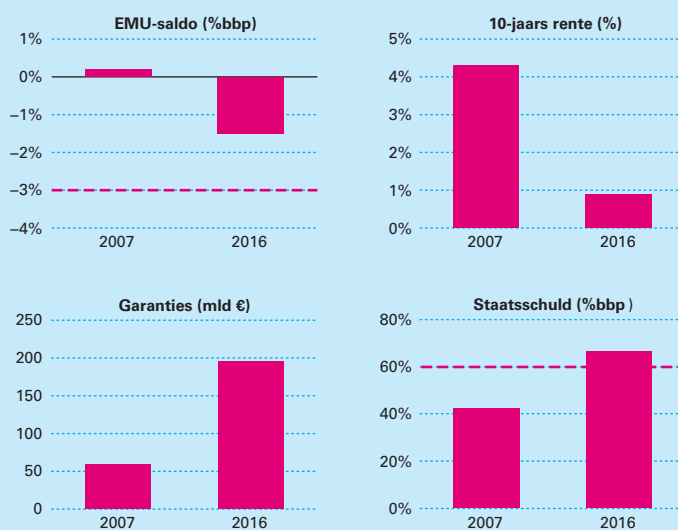
De crisis heeft de manoeuvreerruimte van de overheid zeer beperkt (zie figuur 3.5.1). Het EMU-saldo van – 1,5 procent van het bbp in 2016 geeft beperkte ruimte om de overheidsuitgaven te verhogen als zich een nieuwe schok voordoet, in tegenstelling tot de situatie in 2007, toen de overheid nog een overschot van 0,2 procent van het bbp kende. Ook de staatsschuld is verslechterd sinds 2007 en ligt met 66,2 procent van het bbp in 2016 boven de SGP-limiet van 60 procent van het bbp. Veel ruimte voor een renteverlaging, die de

<sup>91</sup> Zie Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 1.

<sup>92</sup> The Economist (2015). «A tight squeeze. Rich world governments will not have much wriggle room when the next crisis strikes.» [www.economist.com](http://www.economist.com), 13 juni 2015.

kredietverlening verder zou kunnen stimuleren, is er ook niet; de tienjaarsrente raamt het CPB voor volgend jaar op 0,9 procent tegen 4,3 procent in 2007. De manoeuvreerruimte van de overheid en de centrale bank is dus sinds 2007 onmiskenbaar afgenomen.

**Figuur 3.5.1: Indicatoren manoeuvreerruimte**



Bron: Ministerie van Financiën en ECB

**Tabel 3.5.5 Inkomstenkader**

	2013	2014	2015	2016	2017	Cum
Kaderstand MN15	6,7	4,6	2,3	3,6	1,0	18,2
Zorgpremies en lastencompensatie	-0,1	-0,3	-0,6	-0,4	1,3	0,0
Overig	0,0	0,1	-0,2	0,2	-0,1	0,0
<b>Kadertoets</b>	<b>6,6</b>	<b>4,4</b>	<b>1,5</b>	<b>3,4</b>	<b>2,2</b>	<b>18,2</b>
Lastenverlichting arbeid				-4,7	0,0	-4,7
<b>Kader MN16</b>	<b>6,6</b>	<b>4,4</b>	<b>1,5</b>	<b>-1,4</b>	<b>2,3</b>	<b>13,5</b>

In het inkomstenkader worden alle beleidsmatige wijzigingen in tarieven en grondslagen van de belastingen en premies vastgelegd. Dit in tegenstelling tot zogenoemde endogene ontwikkelingen; dit zijn met name lagere of hogere overheidsinkomsten als gevolg van de economische ontwikkelingen.

Over de gehele kabinetsperiode neemt de cumulatieve lastenmutatie af van 18,2 miljard euro naar 13,5 miljard euro. Deze daling wordt veroorzaakt door het pakket van 5 miljard euro aan lastenverlichting op arbeid.

In 2016 dalen de lasten ten opzichte van 2015 met 1,4 miljard euro. Afgelopen jaar werd nog uitgegaan van een lastenverzwaring van 3,6 miljard euro in 2016. Het verschil is grotendeels het gevolg van de lagere lasten op arbeid. Ook laten de zorgpremies een incidentele lastenverlichting zien in 2016. Dit zorgt voor een spiegelbeeldige lastenverzwaring in 2017. Tabel 3.5.5 geeft de stand van het inkomstenkader weer.

De nominale premie voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) stijgen minder dan waar in de Miljoenennota 2015 vanuit is gegaan. Dit zorgt voor een lastenverlichting. Conform de begrotingsregels wordt dit gecompenseerd met een lastenverzwaring. Voor werkgevers leidt dit tot een stijging van de Aof-premies. Bij burgers zorgt deze lastenverzwaring voor een beperking van de verlaging van het tarief tweede en derde schijf. De incidentele lastenverlichting als gevolg van de lager dan verwachte zorgpremies wordt conform de begrotingsregels niet gecompenseerd. Dit zorgt voor een incidentele lastenverlichting van ongeveer 1,3 miljard euro in 2016. Deze lastenverlichting komt ten goede aan burgers en bedrijven.

Vorig jaar is bij Miljoenennota een reservering opgenomen van 0,3 miljard euro voor lastenverlichting voor bedrijven. Deze reservering is bij augustusbesluitvorming dit jaar ingevuld met een aantal maatregelen. In 2016 wordt er onder meer extra budget toegevoegd aan de nieuwe geïntegreerde regeling van de afdrachtsvermindering spur- en ontwikkelingwerk (S&O) en de Research- en Developmentaftrek (RDA). Hiermee wordt de taakstelling als gevolg van de regeerakkoordafspraken 'boetes marktwerking' teruggedraaid.

De Milieu-investeringsaftrek (MIA) en willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) worden in 2016 en 2017 met 6 miljoen euro verhoogd en structureel met 8 miljoen euro. Hiermee kunnen bedrijven fiscaal voordelig investeren in milieuvriendelijke technieken. Per 2017 wordt 50 miljoen euro gereserveerd voor een faciliteit voor stimulering van start-ups en het midden- en kleinbedrijf (mkb). Komend jaar wordt concrete vormgeving uitgewerkt waarbij zal worden getoetst op effectiviteit, uitvoerbaarheid, en Europeesrechtelijke houdbaarheid.

Naast de enveloppe lastenverlichting bedrijfsleven is een aantal andere maatregelen verwerkt in het inkomstenkader. Dit zijn onder meer de maatregelen uit het Belastingplan, de fiscale verzamelwet en andere fiscale maatregelen. Onderdeel hiervan is de aanpassing van de schenkbelasting.

Het inkomstenkader wordt aangepast voor de maatregelen van 5 miljard euro voor de verlaging van de lasten op arbeid en in 2016 ook voor het koopkrachtpakket. Deze maatregelen voor lastenverlichting op arbeid worden toegelicht in box 1.1.1. Het koopkrachtpakket wordt nader toegelicht in box 1.3.4. Het inkomstenkader wordt aangepast met 4,7 miljard euro. Onderdeel van het 5-miljardpakket is een verhoging van de kinderopvangtoeslag met 0,3 miljard euro. Dit is een uitgavenmaatregel en wordt om die reden niet in het inkomstenkader verwerkt.

## 4 Risicoanalyse en -beleid

### 4.1 Inleiding

Een overzicht van de staat van de overheidsfinanciën is niet compleet zonder een overzicht van de risico's waaraan de overheidsbegroting blootstaat. De staat van de overheidsfinanciën hangt immers niet alleen af van het begrotingssaldo, maar ook van risico's gerelateerd aan expliciete en impliciete garanties, leningen en achterborgstellingen. En risico's kunnen niet alleen invloed hebben op de uitgaven, maar ook op de inkomsten van de overheid.

#### **Risico's voor de overheid zijn er in allerlei soorten en maten.**

Onverwachte gebeurtenissen van grote omvang als een natuurramp of een epidemie, kunnen grote schade en hoge kosten veroorzaken. De overheidsfinanciën moeten ook het hoofd bieden aan trendmatige ontwikkelingen zoals vergrijzing en klimaatverandering. Ramingen van trendmatige ontwikkelingen zijn onzeker, maar ook ramingen dichterbij in de tijd: van de uitgaven en inkomsten in het lopende jaar. Fluctuaties in bijvoorbeeld de werkloosheid hebben effect op de WW-uitgaven, maar ook op de loonbelasting die de overheid int. Indirecter beïnvloeden schommelingen in de economie het risico dat de overheid loopt via achterborgstellingen zoals bij de Nationale Hypotheekgarantie. Uiteraard probeert het kabinet zo goed mogelijk rekening te houden met dergelijke samenhang. Inschattingen en ramingen zijn echter per definitie onzeker.

**De risico's die de overheid loopt bij staatsdeelnemingen zoals de Staatsloterij, NS en Gasunie zijn anders.** Deze bedrijven, in overheidshanden ter behartiging van publieke belangen, acteren in een private markt met alle ondernemersrisico's die daarbij horen. Hieraan stelt de overheid zich via het (gedeeltelijk) aandeelhouderschap ook bloot. Denk aan onzekerheid over de financieringsbehoefte van de deelneming en de onzekerheid over de rendementen uit de participatie.

**De uitgangspositie van de overheidsfinanciën is bepalend voor de mate waarin de overheid risico's kan dragen en schokken kan opvangen.** Gelukkig kende Nederland voorafgaand aan de financiële crisis een begrotingsoverschot en een relatief lage overheidsschuld. Daarom kon de overheid de schok toen opvangen. De gevolgen van die schok ijlen nog altijd na. De schokbestendigheid van de overheidsfinanciën is duidelijk afgenomen ten opzichte van 2011, zoals de Schokproef Overheidsfinanciën vorig jaar ook toonde.<sup>93</sup>

**Deze wetenschap onderstreept het belang om zowel de overheidsfinanciën te verbeteren als de risico's nauwlettend te volgen en te beheersen.** De overheid kan dan beter de schade beperken van nieuwe schokken die Nederland vroeg of laat opnieuw zullen

<sup>93</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 1, pag. 107 – 125, en zie ook box 3.5.1 Manoeuvreruimte overheid bij nieuwe schok in deze Miljoenennota

treffen.<sup>94</sup> Dit hoofdstuk verschaft inzicht in de risico's voor de overheidsfinanciën. Het komt daarmee tegemoet aan de wens van het parlement, mede op advies van de Algemene Rekenkamer, om dat periodiek te doen.<sup>95</sup> Een opsomming van alle mogelijke risico's voor de overheidsfinanciën staat in Miljoenennota 2014.<sup>96</sup> Deze opsomming geldt nog steeds, waardoor eenzelfde uitleg op deze plaats weinig toevoegt.

**De beschrijving van de risico's in dit hoofdstuk is niet uitputtend.**

Het hoofdstuk doet geen uitspraken over de kansen waarmee de risico's kunnen optreden. De keuze voor de risico's die de revue passeren in dit hoofdstuk is gebaseerd op de actualiteit en nieuw beleid; andere risico's zijn in Miljoenennota's niet eerder uitgebreid beschreven. Ondanks dat kunnen deze risico's de overheidsfinanciën linksom of rechtsom raken en behoeven dus continu aandacht.

Paragraaf 4.2 zoomt in op risicoregelingen en het garantiekader. In paragraaf 4.3 leest u meer over cyberveiligheid. De risico's in de belastingheffing staan centraal in paragraaf 4.4. In paragraaf 4.5, ten slotte, komen de risico's rondom de financiering van de staatsschuld aan bod.

**Box 4.1.1 Risico Griekenland voor Nederland**

Griekenland heeft vanaf 2010 meerdere steunpakketten ontvangen. Onder het eerste leningenprogramma uit 2010 aan Griekenland hebben de lidstaten van de eurozone via bilaterale leningen steun verleend aan Griekenland. De Griekse overheid heeft momenteel 3,2 miljard euro van Nederland ontvangen via bilaterale leningen, zie ook paragraaf 4.2.

In februari 2012 is het tweede leningenprogramma aan Griekenland gestart. Dit bestond uit leningen van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) aan Griekenland. Nederland staat voor in totaal 49,6 miljard euro garant aan het EFSF. Met deze garantie kan het EFSF noodleningen verstrekken aan Ierland, Portugal en Griekenland. Een groot gedeelte van deze garanties aan het EFSF is gereserveerd voor Griekenland; 13,3 miljard euro voor zogenoemde hoofdsom- en «overgaranties»<sup>97</sup> en 17,2 miljard euro aan rentegaranties. Nederland raamt ook garanties voor het aanhouden van de kasreserve van het EFSF, waarmee ook de garantie voor het rente-uitstel van Griekenland op EFSF-leningen wordt gegeven van 6,4 miljard euro.

Het derde leningenprogramma bestaat uit leningen van het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM). Bij de oprichting heeft Nederland kapitaal gestort in en garanties verstrekt aan het ESM. Het daadwerkelijk verstrekken van leningen door het ESM heeft daarom geen direct effect meer op de Nederlandse begroting.

<sup>94</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000, nr. 1, pag. 125

<sup>95</sup> Kamerstukken I, 2012–2013, 33 400, nr. F

<sup>96</sup> Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750, nr. 1, pag. 115. Bij deze integrale opsomming past de kanttekening, zoals het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012 het verwoordde, dat «het per definitie niet mogelijk [is] om alle impliciete risico's te beschrijven en kwantificeren, omdat er in principe een oneindige hoeveelheid gebeurtenissen mogelijk zijn die kunnen leiden tot schades voor de overheidsfinanciën».

<sup>97</sup> De overgarantie is een gevolg van het feit dat alle lidstaten extra garanties hebben afgegeven aan het EFSF om de kredietwaardigheid van het fonds, momenteel AA, te garanderen.



Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft bijgedragen aan het eerste en tweede leningenprogramma voor Griekenland en heeft momenteel voor ongeveer 19,5 miljard euro aan leningen uitstaan. Daarnaast overweegt het IMF nieuwe financiële steun aan Griekenland te geven. Een besluit daarover volgt in het najaar. Aan IMF-leningen draagt Nederland niet direct bij, maar als IMF-lid heeft Nederland wel permanente en tijdelijke middelen ter beschikking gesteld, waarop het IMF een beroep kan doen.

Daarnaast zijn er kanalen waardoor de Nederlandse overheid risico's loopt die niet alleen met Griekenland samenhangen, maar die in de meest extreme scenario's voor Griekenland wel een rol spelen. Gedurende de crisis heeft de Europese Centrale Bank (ECB) vergaande maatregelen genomen, zoals het opkopen van staatsobligaties van eurolanden op de secundaire markt en het verstrekken van langlopende liquiditeit aan banken in het eurogebied om de markten te ondersteunen door de liquiditeit te vergroten en zodoende de monetaire transmissie te vergroten. Indien er uiteindelijk verliezen worden geleden op deze monetaire operaties van de ECB worden deze verdeeld op basis van de zogenoemde ECB-kapitaalsleutel. Het Nederlandse aandeel bedraagt 5,7 procent. Tot nu toe heeft de ECB over deze operaties geen verlies geleden. Maar dat kan theoretisch wel als een land uit het eurogebied treedt of bij wanbetaling door een overheid op de stukken die aangehouden worden in de zogenoemde *Securities Market Programme*-portefeuille (SMP-portefeuille).

Ten slotte heeft de Nederlandse overheid een garantie aan de Nederlandsche Bank (DNB) afgegeven om risico's af te dekken die DNB loopt op crisisgerelateerde activa.<sup>98</sup> Deze garantie bedraagt maximaal 5,7 miljard euro. Door deze garantie komen crisisgerelateerde opbrengsten van DNB, tussen 2013 en 2017 naar verwachting 3,2 miljard euro, direct ten goede aan het Nederlandse EMU-saldo. DNB kan de garantie pas invoeren als er sprake is van schade bij het systeem van Europese centrale banken als overheden of banken in Griekenland, Portugal of Cyprus failliet gaan, of als een van de nationale centrale banken van deze lidstaten uittreedt uit het systeem van Europese centrale banken. De hoogte van het beroep op de garantie hangt af van het scenario dat optreedt.

#### *Indirecte economische risico's*

Het aandeel van Griekenland in de totale Europese economie is 2 procent. De handelsstromen tussen Nederland en Griekenland zijn relatief klein en Nederland is als handelspartner belangrijker voor Griekenland dan andersom. Vorig jaar exporteerde Nederland voor in totaal 2,7 miljard euro naar Griekenland; de totale import bedroeg 1,0 miljard euro.<sup>99</sup> Daarmee was Nederland in 2014 het zestiende exportland voor Griekenland en het zevende importland. Voor

<sup>98</sup> Onder deze activa vallen: (1) verhandelbare schuldbewijzen die in de periode tot en met mei 2012 door (nationale centrale banken die deel uitmaken van) het systeem van Europese centrale banken zijn gekocht in het kader van het *Securities Market Programme* (SMP) van de Europese Centrale Bank en (2) vorderingen van (nationale centrale banken die deel uitmaken van) het systeem van Europese centrale banken op bancaire instellingen en nationale centrale banken in landen die per 31 december 2012 een rating lager dan BBB- hadden bij twee of meer van de drie grote *rating agencies* (Standard & Poor's, Moody's en Fitch). Dit betreft Griekenland, Cyprus en Portugal.

<sup>99</sup> Zie CBS (2015) «Statline - Internationale handel» (geraadpleegd, 4 augustus 2015).

Nederland is Griekenland het 33<sup>e</sup> exportland en het 67<sup>e</sup> importland.<sup>100</sup>

Nederlandse banken, verzekeraars en pensioenfondsen hebben gezamenlijk een belang van 2,0 miljard euro in Griekenland.<sup>101</sup> De waarborging van de financiële en economische stabiliteit in Griekenland kent een lange voorgeschiedenis, zie ook box 1.4.1, en blijft vragen om aandacht.

#### 4.2 Ontwikkeling van uitstaande garanties, achterborgstellingen en leningen

Een garantie is een toezegging van het Rijk om de kosten van een derde partij voor zijn rekening te nemen als een bepaald risico werkelijkheid wordt. Soms is dit een effectieve manier om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Een garantie lijkt op het eerste gezicht gratis geld. Maar de overheid zegt met zo'n garantie wel toe kosten te dragen in bepaalde situaties waarop zij zelf geen invloed heeft. Daarmee zijn garanties, of breder gesteld risicoregelingen<sup>102</sup>, een risico voor de overheidsfinanciën. Om die reden heeft het kabinet twee jaar geleden het beleid rondom risicoregelingen aangescherpt.

**Het al bestaande *nee, tenzij*-beleid is verder ingevuld om bewuster om te gaan met impliciete risico's.** Bij ieder besluit over een risicoregeling expliciteert het kabinet de risico's, formuleert het adequate beheersingsmaatregelen en betreft het kabinet het parlement. Dat het aangescherpte garantiebeleid zijn vruchten begint af te werpen was een belangrijke conclusie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014.<sup>103</sup> Er gaat een preventieve en signalerende werking uit van het garantiekader. Het kabinet zet het *nee, tenzij*-beleid rondom risicoregelingen daarom ook onverminderd voort.

##### *Garanties*

Het Rijk staat in 2016 in totaal garant voor een bedrag van 195,6 miljard euro. Dat is 1,3 miljard euro meer dan in 2015. Voor het grootste gedeelte zijn deze garanties het gevolg van internationale afspraken, zoals de garanties in het kader van de Europese schuldencrisis, regionale ontwikkelingsbanken en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). De internationale garanties beslaan 155,2 miljard euro van het uitstaande garantierisico. De overige 40,4 miljard euro zijn nationaal. In bijlage 7 van deze Miljoenennota staat een integraal overzicht van de risicoregelingen.

**Vorig voorjaar heeft het kabinet alle openstaande, binnenlandse risicoregelingen opnieuw uitgebreid tegen het licht gehouden.** Dat leidde tot versobering van enkele regelingen.<sup>104</sup> Dit jaar zag het kabinet weinig aanleiding om individuele regelingen ingrijpend te wijzigen. Wel zal het kabinet de begrotingsreserves voortaan apart presenteren onder de noemer risicovoorzieningen. Hierdoor worden risicovoorzieningen voor risicoregelingen transparant beschreven in de departementale begrotingen.

<sup>100</sup> CBS (2015): Belang eurozone als handelspartner Griekenland veert op, persbericht CBS 18 juni 2015.

<sup>101</sup> CPB Risicorapportage Financiële Markten 2015

<sup>102</sup> Onder de term «risicoregelingen» vallen naast garanties ook achterborgstellingen en leningen.

<sup>103</sup> Kamerstuknummer II, 2014–2015, 34 200, nr. 1.

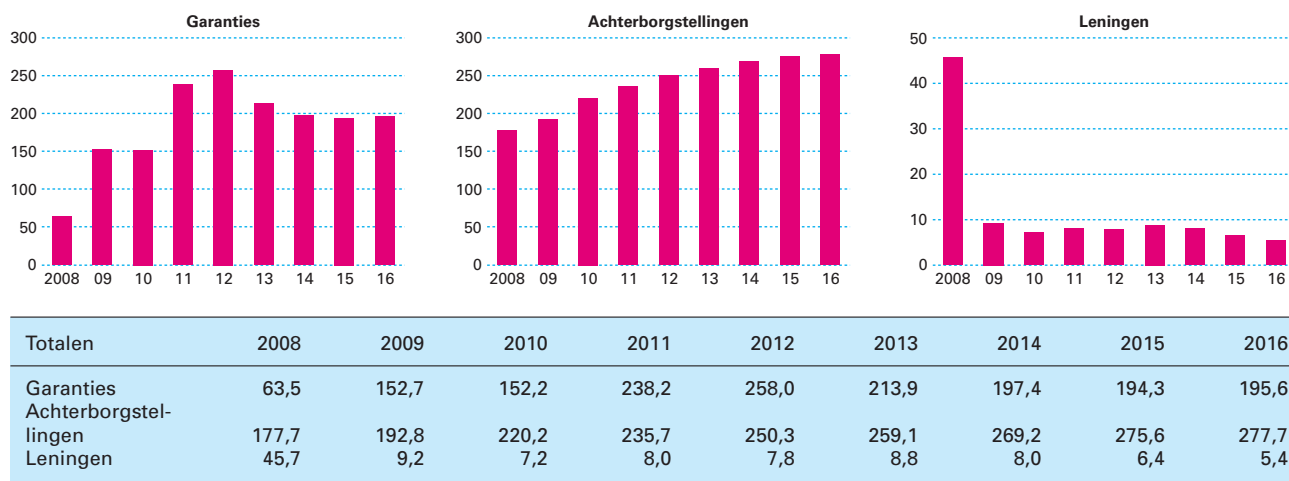
<sup>104</sup> Kamerstuknummer II, 2014–2015, 34 200, nr. 1, p. 105–106.

**Nieuw in het overzicht is het dit jaar opgerichte Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE).** Met dit programma steunt het kabinet infrastructurele projecten in ontwikkelingslanden. Om de financiering van zo'n project van de grond te krijgen kan een beroep worden gedaan op een garantie van de overheid. Het jaarlijkse garantiëplafond bedraagt 55 miljoen euro voor een periode van vijf jaar, waarna het kabinet de regeling evalueert.

**Het openstaande risico van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen (WAKO) is in 2015 gedaald met ongeveer 4 miljard euro.** Dit is het gevolg van een nieuwe inschatting van de daadwerkelijke risico's van de nucleaire installaties in Nederland.

**Ook heeft het kabinet besloten om founding member te worden van de Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB).**<sup>105</sup> Het kabinet draagt hiermee bij aan de economische ontwikkeling van Azië, door investeringen in infrastructuur in die regio mogelijk te maken. Met deelname is een garantie van 730 miljoen euro gemoeid. De Nederlandse bijdrage aan het *paid-in capital* van de AIIB bedraagt 182 miljoen euro. De Nederlandse bijdrage, zowel garantie als *paid-in capital*, bepaalt voor een groot deel het stemgewicht van Nederland. Het stemgewicht van Nederland zal 1,16 procent bedragen.

**Figuur 4.2.1 Totaalstand garanties, achterborgstellingen en leningen per jaar (in miljarden euro)**



Bron: Ministerie van Financiën

#### Achterborgstellingen

Achterborgstellingen bij waarborgfondsen vormen een voorwaardelijke verplichting voor de overheid en zijn daarmee ook een vorm van een risicoregeling. Waarborgfondsen verzekeren kredietverstrekkers tegen wanbetaling. Te grote risico's in de markt kunnen kredietverlening in de weg staan. Waarborgfondsen verlagen het risico voor kredietverstrekkers. Bovendien leidt het instrument tot lagere financieringskosten. Een waarborgfonds kent verschillende lagen van zekerheid. Die opbouw zorgt voor een andere mate van risico voor de overheid dan bij een directe garantie. De eerste laag is het eigen vermogen van het waarborgfonds. In het geval van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz) is de tweede laag de verplichting van deelnemers aan het fonds om elkaar bij te staan als het eigen vermogen van het fonds onder een bepaald niveau daalt. Deze

<sup>105</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 33 626, nr. 167

verplichting voor de deelnemers heet het in te roepen obligo. Het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) kent deze tweede zekerheidslaag niet. Als laatste zekerheidslaag komt bij alle waarborgfondsen de achtervang door de overheid in beeld. Die laatste laag is de zogenoemde achterborgstelling.<sup>106</sup>

**Zoals in de Miljoenennota 2015 aangekondigd heeft het kabinet het WSW en het Wfz getoetst op nut en noodzaak.** De verantwoordelijke vakdepartementen hebben de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van deze onderzoeken.<sup>107</sup> Het Wfz heeft met ingang van 2015 het disagio, de premie, verhoogd voor nieuwe borgstellingen vanuit het Wfz. Op die manier is het Wfz beter gewapend tegen de toegenomen risico's in de sector. Om het risico van de achterborgstelling terug te brengen heeft het kabinet verder afgesproken een risicovoorziening op te bouwen op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), gerelateerd aan nieuwe garanties die het Wfz aangaat. Deze voorziening fungeert als buffer voor het geval het obligo en het eigen vermogen van het waarborgfonds onvoldoende blijken te zijn. Volgens het garantiebeleid van het kabinet blijft ook het Wfz onder de aandacht en blijven aanpassingen in de toekomst mogelijk om daarmee risico's te beheersen.

**Het is de bedoeling dat het WSW per 1 januari 2017 een premie gaat betalen aan het Rijk en gemeenten voor de achterborgstelling.** De Kamer is hierover begin juni per brief geïnformeerd.<sup>108</sup> Deze ontwikkeling is in lijn met het garantiekader van het Rijk, dat voorschrijft dat ontvangers van een garantie of achterborgstelling in principe een kostendekkende premie betalen die een reële weergave van het risico vormt. Het kabinet bepaalt de komende tijd in overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) de hoogte van de premie.

**Daarnaast kondigt de brief diverse maatregelen aan die de governance rond het WSW versterken, risico's beter beheersen en zorgen voor betere prikkels in het corporatiestelsel.** In overleg met het WSW en de VNG vindt een analyse plaats om de voor- en nadelen van de gepresenteerde richtingen te kunnen afwegen. De invoering van een eigen risico voor geldverstrekkers is een van de richtingen die de prikkels in het stelsel kan verbeteren. Het eigen risico is in dat geval de vereiste dat een deel van de leningen zonder achterborgstelling gefinancierd wordt. Het beoogde effect is dat geldverstrekkers risico's met een kritische blik beoordelen en de voortgang monitoren om budgettaire schade te vermijden.

**Het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), verantwoordelijk voor de Nationale Hypotheekgarantie (NHG), betaalt sinds 2015 0,15 procent premie voor de achterborgstelling door het Rijk.** Zodoende kennen alle waarborgfondsen op rijksniveau een risicovoorziening voor situaties waarin de achterborgstelling wordt ingeroepen. De premiesystematiek van het WEW wordt tegen het licht gehouden. De maximale waarde van hypotheke leningen die in aanmerking komen voor de NHG is naar beneden bijgesteld. De tijdelijke crisismaatregel heeft de koopwoningmarkt in moeilijke tijden ondersteund. Nu de markt herstelt, schroeft het kabinet in stappen de maatregel terug tot 225.000 euro in 2016. Uiteindelijk moet de NHG-grens uit komen op de gemiddelde verkoopwaarde van woningen.

<sup>106</sup> Bij het WEW wordt de achterborgstelling gelijkelijk gedeeld tussen het Rijk en gemeenten.

<sup>107</sup> Kamerstukken II 2014–2015, 34 000, nr. 108

<sup>108</sup> Kamerstukken II 2014–2015, 29 453, nr. 389

### Leningen

Bij leningen bestaat altijd de kans dat de partij die geld heeft geleend niet aan zijn betalingsverplichting kan voldoen. Dit kredietrisico moet worden meegeteld in de rentevoorzwaarden. Met andere woorden: hoe groter het risico, hoe hoger de rente. Leningen vormen daarmee een risico voor de rijksbegroting. Voor het aangaan van nieuwe leningen geldt het *nee, tenzij*-beleid en is het kabinet dus terughoudend.

**Het verstrekken van leningen is ook juist beleid, bijvoorbeeld bij het studieleningenstelsel.** Het kabinet heeft expliciete afspraken met het parlement gemaakt over bijvoorbeeld terugbetaaltermijn, premiestelling en budgettaire dekking van oninbare leningen. Meer informatie hierover staat in de begroting van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

Tabel 4.2.1 bevat de met de financiële crisis samenhangende leningen aan de financiële instellingen – SNS REAAL Holding en ABN AMRO (voormalig overbruggingskrediet aan Fortis) – en Griekenland. ABN AMRO heeft de variabele lening van 1,65 miljard euro die nog uitstond in 2015 vervroegd afgelost. Van de nog uitstaande vastrentende leningen lost ABN AMRO in 2016 naar verwachting 950 miljoen euro af.

De andere belangrijke mutatie is de verplaatsing van SNS Bank. Als gevolg hiervan zal het totaal aan leningen dalen met 1,1 miljard euro. Dat is de lening die vervalt bij de aankoop van SNS Bank van SNS REAAL Holding. Hiertegenover staan ook nieuwe verplichtingen, zoals een vordering van SNS Bank op het Rijk. De Kamer is hierover per brief geïnformeerd.<sup>109</sup> Op dit moment loopt hierover een voorhangprocedure. Als deze procedure is afgerond verwerkt het kabinet de mutaties, op zijn vroegst in de Najaarsnota.<sup>110</sup>

#### Box 4.2.1 Achtergronden bij de lage rentestand

De Nederlandse rente bevindt zich momenteel op een historisch laag niveau. Nederland is daar niet uniek in. Figuur 4.2.2 toont dat de nominale rentes op staatsobligaties in de periode 1990–2002 gestaag zijn gedaald van ongeveer 9 procent naar 4 procent. Deze trend is ook te zien als wordt gekeken naar de gemiddelde reële rente in ontwikkelde economieën.<sup>111</sup> Verschillende structurele internationale trends dragen hieraan bij. Daarnaast speelt ook de conjunctuur een rol. Uiteindelijk is echter niet met zekerheid te voorspellen hoe lang de periode van lage rente aanhoudt.

<sup>109</sup> Kamerstuk II, 2014–2015, 33 532, B/nr. 47.

<sup>110</sup> In deze voorhangprocedure kan de Tweede Kamer binnen 30 dagen vragen om extra inlichtingen of om wettelijke goedkeuring. De verplaatsing van SNS Bank zal in de regel plaatsvinden nadat de termijn van dertig dagen voorbij is en eventuele vragen beantwoord zijn. In het geval er om een machtigingswet gevraagd wordt zal de verplaatsing van SNS Bank plaatsvinden nadat deze via wetgeving door zowel de Tweede als de Eerste Kamer is goedgekeurd.

<sup>111</sup> Zie Blanchard, Fercure en Pescatori (2014). «A prolonged period of low real interest rates?» In: CEPR (2014). «Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures», Teulings en Baldwin (red.).

**Figuur 4.2.2 De tienjaarsrente op staatsobligaties**



Bron: Bloomberg

Rente zorgt voor evenwicht tussen besparingen en investeringen. Toenemende besparingen hebben de afgelopen jaren een drukkend effect op de rente gehad. De oorzaak van de toenemende mondiale spaartegoeden ligt vooral in opkomende economieën.<sup>112</sup> Vooral in China zijn de besparingen als percentage van het bbp sinds 2000 sterk toegenomen.

Ook de gestegen vraag naar veilige obligaties in plaats van aandelen kan hebben geleid tot een lagere reële rente.<sup>113</sup> De opkomende economieën spelen ook hier een rol. Na de Azië-crisis eind jaren 90 besloten veel Aziatische landen om hun buitenlandse reserves te verhogen, in een poging zich te beschermen tegen een uitstroom van kapitaal. Deze reserves worden vooral gehouden in veilige obligaties; een hogere vraag naar deze obligaties drukt de rente. In het Westen kan de strengere financiële regelgeving de vraag naar veilige beleggingen hebben laten stijgen. De vergrijzende bevolking kan de gemiddelde risicoaversie laten stijgen en daarmee de vraag naar veilige obligaties. Het meeste risico – zoals algemeen wordt aangenomen – nemen mensen op jonge leeftijd.

Doordat de investeringen achterblijven bij de toegenomen besparingen daalt de rente. De totale investeringen als percentage van het bbp in ontwikkelde economieën zijn gedaald sinds 1980 en bijzonder sterk gedaald sinds 2000.<sup>114</sup> Ook hier kan de vergrijzing een verklarende rol spelen. Een lagere bevolkingsgroei leidt tot minder vraag naar kapitaal en zo tot lagere investeringen. Dit draagt bij aan een neerwaartse druk op de rente.<sup>115</sup> Een andere factor is de verschuiving van kapitaalgoederen naar technologische investeringsgoederen als computers. Prijzen van deze goederen zijn achtergebleven bij de algemene prijsontwikkeling, waardoor de

<sup>112</sup> IMF (2014). «World Economic Outlook – Recovery strengthens, Remains Uneven».

<sup>113</sup> Zie ook: Caballero en Farhi (2014). «On the role of safe asset shortages in secular stagnation?» In CEPR (2014). *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. Teulings en Baldwin (red.)

<sup>114</sup> IMF (2014). «World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties».

<sup>115</sup> Zie voor een vroege verwijzing: Hansen (1939). «Economic Progress and Declining Economic Growth», *American Economic Review* 29 (1), p. 1 – 15

investeringsquote daalt. Dit hangt ook samen met de recente opkomst van ICT-bedrijven, die minder vraag naar kapitaal hebben en zelfs grote hoeveelheden liquide middelen aanhouden.<sup>116</sup> Deze verklarende factoren spelen ook een rol voor investeringen in Nederland.<sup>117</sup>

Ten slotte is de rentestand afhankelijk van de conjunctuur. Een aantrekkende economie zorgt voor een opwaartse druk op de rentes, omdat beleggers obligaties vervuilen voor aandelen en omdat de investeringen herstellen. De Europese Centrale Bank (ECB) hanteert al een tijd een lage beleidsrente. Daarnaast kan kwantitatieve verruiming (QE, *quantitative easing*) voor een lagere rente zorgen. De ECB koopt onder de noemer QE sinds maart 2015 staatsobligaties van eurolanden op. Een toenemende vraag naar deze vermogens-titels leidt in theorie tot lagere rentes. Dat kan uiteindelijk de voorwaarden verbeteren waartegen bedrijven en huishoudens financiering kunnen krijgen.

### 4.3 Cyberveiligheid

Digitale veiligheid is ook financiële veiligheid. Nederlanders betalen digitaal, winkelen digitaal en beleggen digitaal. Internet en de Nederlandse economie zijn achter deze zichtbare digitalisering van het dagelijks leven echter nog veel meer met elkaar versmolten. Het verkeer en transport op de weg, over het water en door de lucht wordt via internet geregeld. Dataopslag is vrijwel volledig gedigitaliseerd. En de Amsterdam Internet Exchange is het grootste internetknooppunt ter wereld. Als het internet uitvalt, vertraagt dat op dat moment de hele economie. Daarom is het belangrijk dat we deze digitale steunpilaar van onze economie beveiligen.

**Uiteraard reikt de invloed van internet verder dan alleen de economie.** Alle cruciale processen en diensten – zowel privaat als publiek – zijn afhankelijk van ICT. Zo verloopt de dienstverlening van de overheid voor een groot deel via internet. De overheid communiceert via internet met burgers. Waterkeringen worden op afstand bestuurd. Het leger en de politie functioneren bij de gratie van snelle informatie. Nederlanders doen online hun belastingaangifte. Uitkeringen worden verstrekt op basis van grote databestanden en scholen ontvangen hun geld via een digitale overschrijving.

**In potentie bedreigen cyberaanvallen dus de nationale veiligheid, onze privacy en het functioneren – ook financieel – van de overheid.** De overheid wapent zichzelf dan ook tegen cyberdreigingen.<sup>118</sup> De maatschappij komt immers tot stilstand als computers het niet meer doen, zeker nu analoge alternatieven steeds meer verdwijnen.<sup>119</sup>

**Het kabinet streeft naar een open en veilig digitaal domein.** De Nationale Cyber Security Strategie (NCSS) beoogt de digitale weerbaarheid van Nederland te versterken. Dat gebeurt door de mogelijkheden voor detectie, opsporing en respons te vergroten. Door standaarden te zetten voor veilige ICT. Door cyberdiplomatie, onderwijs

<sup>116</sup> Summers (2014). «U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound», *Business Economics* 49 (2), p. 65 – 73

<sup>117</sup> CPB (2014). «Spaaroverschot niet-financiële bedrijven: ontwikkeling, oorzaken en gevolgen», CPB Achtergronddocument, 28 augustus 2014

<sup>118</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 31 066, nr. 236

<sup>119</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). Cybersecuritybeeld Nederland, CSBN 2015.



en innovatie. Door te investeren in bewustzijn over de bescherming van informatie bij alle overheden, van de gemeente tot het Rijk. De overheid werkt momenteel op alle niveaus aan een betere informatieveiligheid. Ook werkt het kabinet aan een wet die eisen stelt aan de bescherming van informatie.<sup>120</sup>

**Het Nederlandse beleid stopt niet bij de grens.** Nederland is niet alleen voor mensen, goederen en diensten de toegangspoort tot Europa. Nederland is ook de digitale ingang van ons werelddeel. Nederland heeft een uitstekende digitale infrastructuur, die internetcriminelen – ook uit het buitenland – graag gebruiken. Daarnaast is Nederland met 90 procent van de huishoudens Europees koploper met dekking van snel internet via 4G-netwerken. Daarmee lopen we voorop, maar het maakt ons ook kwetsbaar.

**Naast criminelen vormen ook overheden van andere landen een bedreiging.** Zo zijn Nederlandse instellingen binnen en buiten de overheid in toenemende mate het doelwit van digitale spionage.<sup>121</sup> Conflicten, aanslagen of politieke gevoeligheden zijn het afgelopen jaar veelvuldig aanleiding geweest voor digitale aanvallen. Ook buitenlandse inlichtingendiensten hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in digitale capaciteiten.<sup>122</sup> Daarnaast werken veel staten aan cyberwapens. Digitale aanvallen zijn namelijk een aantrekkelijk alternatief voor conventionele militaire middelen of ouderwets spionagewerk.

**Kwetsbaarheden in software blijven de achilleshiel in ICT.** Jaarlijks moeten duizenden softwareprogramma's worden geüpdatet om netwerken veilig te houden. Zo moest het Duitse parlement afgelopen zomer alle software met gevoelige informatie van volksvertegenwoordigers en hun medewerkers vervangen. In Nederland maakte een virus vele duizenden bestanden onleesbaar. Het ging daarbij om zogenoemde *ransomware*, waarbij criminelen in ruil voor losgeld de bestanden weer leesbaar beloven te maken.<sup>123</sup>

#### Box 4.3.1 Digitale dreigingen voor de overheid in cijfers

Het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) helpt overheden en organisaties in cruciale sectoren bij het voorkomen en afhandelen van incidenten op het gebied van internetveiligheid. Uit data van het NCSC blijkt dat er maandelijks gemiddeld vijftig van dit soort incidenten zijn bij de overheid en belangrijke organisaties.<sup>124</sup>

Beheerders van de computernetwerken van het Ministerie van Defensie ontdekten in 2013 bijvoorbeeld zo'n 22.000 gevallen van *malware*<sup>125</sup>, ruim 1 miljoen *spam*gerelateerde e-mailberichten en zij onderschepten maandelijks 1.000 e-mails met een virus.

Alleen al op het netwerk van de Belastingdienst waren gedurende een jaar 3.500 meldingen van virussen. Daarnaast ontvingen de beheerders van dit netwerk ruim 19.000 meldingen dat kwaadaardige software buiten de deur was gehouden.<sup>126</sup>

<sup>120</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 26 643, nr. 344

<sup>121</sup> AIVD (2015) p. 26. Jaarverslag 2014.

<sup>122</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, (2014). Cybersecuritybeeld Nederland, CSBN 4.

<sup>123</sup> «Losgeldvirus legt pc's Friese gemeenten stil», de Volkskrant 11 juni 2015.

<sup>124</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, (2014). Cybersecuritybeeld Nederland, CSBN 4.

<sup>125</sup> Onder *malware* vallen computerprogramma's die als doel hebben systemen te verstoren, ongeautoriseerd informatie te verzamelen of toegang tot systemen te krijgen.

<sup>126</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, (2014). Cybersecuritybeeld Nederland, CSBN 4.



**Nationale en internationale samenwerking is nodig om de digitale wereld veiliger te maken.** Daarvoor moeten mensen, bedrijven en overheden bewuster worden van digitale dreigingen. Bij de overheid richt de aandacht zich met name op betere samenwerking tussen veiligheidsorganisaties.<sup>127</sup> De top die in april dit jaar in Den Haag werd gehouden, de *Global Conference on Cyberspace*, is een voorbeeld van internationale samenwerking. Nederland zet zich internationaal in voor kennisdeling over digitale veiligheid en digitale dreigingen. Bijvoorbeeld door transparant te zijn over kwetsbaarheden in systemen en software. Waar nodig moeten internationale regels de veiligheid van het cyberdomein garanderen, maar waar mogelijk verdient zelfregulering de voorkeur. De nieuwe digitale werkelijkheid vraagt vernieuwend beleid. Zo werkt de NCTV in samenspraak met het Openbaar Ministerie, samen met goedwillende hackers, die binnen kaders veiligheidslekken in computerprogramma's en internetsites kunnen melden zonder te hoeven vrezen voor strafmaatregelen.

#### 4.4 Risico's bij de belastingheffing

Er zijn ook risico's aan de inkomstenkant van de begroting. De belastingontvangsten zijn afhankelijk van de economische conjunctuur. Een hogere of lagere economische groei of een veranderende samenstelling van de groei heeft grote invloed op de belastingontvangsten, zoals ook staat in paragraaf 3.5. Een lagere binnenlandse consumptie leidt tot lagere ontvangsten uit de omzetbelasting en – gecombineerd met een exportdaling – tot een lagere binnenlandse productie. Dat heeft vervolgens via de winstgevendheid van bedrijven weerslag op de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. Uiteraard geldt het omgekeerde ook: een aantrekkende economie waarvan in 2015 en ook in 2016 naar verwachting sprake is, leidt allereerst tot hogere winsten en daarmee hogere opbrengsten bij de vennootschapsbelasting.

**Ramingen van de economische ontwikkeling zijn met grote onzekerheid omgeven.** Dit zorgt ervoor dat ook de ramingen van belastingontvangsten, en daarmee ramingen van het overheidstekort, onzeker zijn. Het trendmatig begrotingsbeleid speelt in op deze schommelingen via automatische stabilisatie aan de inkomstenkant en door alleen de effecten van beleidswijzigingen vast te leggen in het inkomstenkader voor beleidswijzigingen.

**De inkomstenkant van de begroting staat daarnaast bloot aan trendmatige ontwikkelingen.** Veranderingen in de structuur van de economie hebben effect op de manier waarop de overheid belastingen heft. In een wereld waarin alleen hotels het aanbod vormen voor overnachtingen is het eenvoudiger voor gemeenten om toeristenbelasting te innen, dan in een wereld vol individuen die een kamer via websites als Airbnb aanbieden. Datzelfde geldt voor de opkomst van internetwinkels, waardoor consumenten veel vaker direct zaken doen met buitenlandse aanbieders. De laag van binnenlandse tussenhandelaren, die voor de Belastingdienst relatief eenvoudig te controleren is, valt daarmee deels weg. Dat vergt een andere aanpak van controle en fraudebestrijding van de Belastingdienst en de Douane.

<sup>127</sup> Specifieker gaat het hier om samenwerking tussen het Ministerie van Defensie, het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), het Openbaar Ministerie, de politie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn.

**Veranderende maatschappelijke patronen vergen veel van de Belastingdienst in de uitvoering.** De inkomsten van gezinnen komen uit meer bronnen dan een decennium geleden, en die gezinnen kennen in vergelijking met destijds een grote verscheidenheid qua samenstelling. Dergelijke ontwikkelingen laten ook fiscaal hun sporen na, want dat leidt tot complexiteit, zeker in combinatie met een groot aantal regelingen.

**Regelingen die afzonderlijk al moeilijk uitvoerbaar zijn, leiden gezamenlijk tot knelpunten in de uitvoering.** Als de trend van steeds meer en steeds complexer niet wordt gekeerd, nemen fraude en het aantal incidenten in de uitvoering toe. Het scherpe oog van de belastinginspecteur en de klassieke risicoselectie – de oude ankers van het toezicht – voldoen inmiddels niet meer.<sup>128</sup> Het kabinet zet daarom in op geavanceerde vormen van risicodetectie op basis van data-analyse.

**Nederland heeft via fiscale voordelen sterk ingezet op een transitie van het wagenpark naar zuinige en elektrische auto's.** Dat heeft de automarkt flink veranderd; fiscaal aantrekkelijke auto's werden verkooptoppers.<sup>129</sup> Elektrische auto's en laadpalen zijn inmiddels gemeengoed in het straatbeeld. Fiscaal stimuleren of ontmoedigen van gedrag kan op termijn belastinggrondslagen echter ondermijnen. Zeker als het fiscaal beleid succesvol is. Dit toont tegelijkertijd de noodzaak tot tijdelijkheid van fiscale subsidies en kortingen. Ingebouwde horizon- of evaluatiebepalingen zouden het gemakkelijker maken om dergelijke regelingen bij te sturen.

#### **Box 4.4.1 Begrotingsramingen en gedragseffecten**

Regelmatig wordt de vraag gesteld wat het kabinet doet met gedragseffecten van fiscale maatregelen in de begrotingsramingen. Deze box beschrijft de basisprincipes van de raming van de belasting- en premieontvangsten in relatie tot het trendmatig begrotingsbeleid.<sup>130</sup>

De belastingontvangsten zijn gerelateerd aan de economische conjunctuur en zijn dus met grote onzekerheid omgeven. Het trendmatige begrotingsbeleid speelt in op deze onzekerheid via automatische stabilisatie, dat ervoor zorgt dat de inkomsten en daarmee het EMU-saldo meedemen met de conjunctuur. Fiscale beleidswijzigingen daarentegen zijn wel ingekaderd in het zogenoemde inkomstenkader.

De basisregel om het relevante effect voor het inkomstenkader te bepalen, is dat bij een tariefswijziging de bestaande grondslag wordt vermenigvuldigd met de beleidsmatige tariefsmutatie. In geval van een grondslagmutatie wordt het bestaande tarief afgezet tegen de beleidsmatige mutatie van de grondslag. De uitkomst hiervan is het lastenrelevante effect, oftewel het effect op het inkomstenkader. Het lastenrelevante effect wordt gepresenteerd als effect van fiscale maatregelen in Regeerakkoorden, Belastingplannen en andere fiscale wetsvoorstellen.

<sup>128</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 31 066, nr. 236, p. 3.

<sup>129</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 32 800, nr. 27.

<sup>130</sup> Zie de toezegging van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer op 22 januari 2015, Handelingen II, 2014–2015, nr. 45, pagina. 45-4-7 tot 45-4-8.

Bij deze ex-ante benadering van het lastenrelevante effect van beleidsmaatregelen worden indirecte effecten – gedragseffecten en doorwerking van beleid op de economie – nadrukkelijk gezien als onderdeel van de automatische stabilisatie. De ex-ante opbrengst van nieuwe fiscale beleidswijzigingen kan gebruikt worden voor lastenverlichting en de ex-ante kosten van maatregelen moeten gedekt worden door lastenverzwaring. Indirecte mogen daarentegen niet worden gebruikt voor lastenverlichting, net zoals uitverdieneffecten niet hoeven te worden gedekt door lastenverzwaring.

In de begrotingsramingen van de belasting- en premieontvangsten wordt dus expliciet onderscheid gemaakt tussen ramingen van het beleidseffect van individuele fiscale maatregelen en de endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten:

*ontwikkeling belastinginkomsten<sub>t</sub> = autonome ontwikkeling<sub>t</sub> + endogene ontwikkeling<sub>t</sub>*

De autonome ontwikkeling is het directe budgettaire effect van fiscale beleidsmaatregelen in jaar t op de belastingontvangsten van jaar t. De endogene ontwikkeling in jaar t is het effect van de economische ontwikkeling, trends en eventuele andere relevante ontwikkelingen op de belastingontvangsten. Ook de indirecte effecten van beleidsmaatregelen behoren tot de endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten. Budgettaire nota's zoals deze Miljoenennota presenteren de raming van de inkomsten ook op deze manier.

Waarom wordt alleen het directe effect als het lastenrelevante effect beschouwd? Ten eerste omdat het directe effect recht doet aan de ervaring van de burger: een wijziging van het tarief of de grondslag. De indirecte (bijvoorbeeld meer werken of minder consumeren) worden op microniveau veel minder ervaren en zeker niet door iedereen. Verder geldt dat de meeste indirecte effecten van beleidswijzigingen tot uitdrukking komen in de hoogte van de verschillende macro-economische indicatoren op basis waarvan de endogene ontwikkeling van de belastingen wordt geraamd. Het Centraal Planbureau (CPB) houdt in de macro-economische ramingen rekening met alle indirecte effecten van fiscaal beleid net als met effecten van beleidswijzigingen op andere terreinen. Het macro-economisch beeld van het CPB is input voor de raming van de belastingontvangsten; de gevolgen van indirecte effecten van fiscale maatregelen worden op deze wijze dus in het totale budgettaire beeld verwerkt. Op deze manier wordt ook het indirecte effect van beleidswijzigingen op andere belastingsoorten meegenomen. Indirecte effecten niet meenemen bij het lastenrelevante effect van beleidsmaatregelen voorkomt dubbeltellingen.

Ten tweede geldt dat alleen het directe effect in de meeste gevallen vrij ondubbeltinnig is vast te stellen, in tegenstelling tot de indirecte effecten. Deze zijn meestal niet exact te kwantificeren en moeilijk ondubbeltinnig en objectief vast te stellen. Dit komt met name omdat gedrag van gezinnen en bedrijven nu eenmaal moeilijk te voorspellen is en daarmee de macro-economische ontwikkeling, zoals paragraaf 4.5 toelicht. Dit geldt dus ook bij de inschatting van het indirecte effect van beleidswijzigingen. Ook achteraf zijn deze effecten vaak lastig of helemaal niet vast te stellen.

Bij uitzondering wordt wel rekening gehouden met indirecte effecten bij het lastenrelevante effect. Bij geheel nieuwe fiscale maatregelen waaraan de deelname of het gebruik geheel vrijwillig is, is een inschatting van het gebruik en deelname (het pick-up-effect) noodzakelijk. Zonder een dergelijke inschatting zou het lastenrelevante effect immers nihil zijn. Ook in gevallen waarbij verwacht wordt dat het gedrag de directe effecten van de maatregel volledig domineert, tellen indirecte effecten mee in het lastenrelevante effect. Dat geldt voor maatregelen die gedrag toestaan dat zonder de maatregel niet mogelijk was, zoals de tijdelijke tariefsverlaging van box 2 van de inkomstenbelasting. Bij maatregelen waarvan het expliciete doel is om bepaald gedrag te stimuleren dan wel te ontmoedigen – denk aan type autogebruik – houdt het kabinet ook rekening met gedragseffecten. Indirecte effecten van dergelijke maatregelen komen ook niet tot uitdrukking in de macro-economische modellen van het CPB. Voor dergelijk beleid moeten dus sowieso aparte schattingen gemaakt worden.

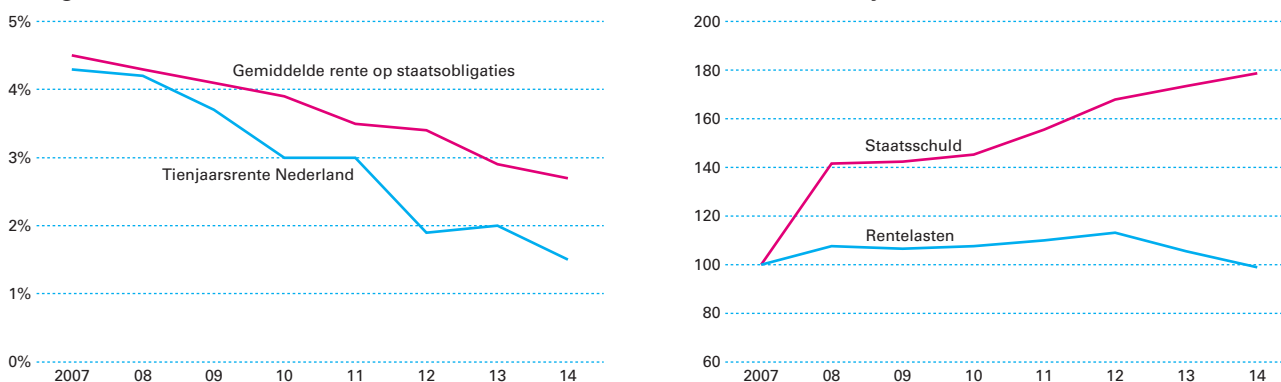
Dat indirecte effecten niet meetellen in het lastenrelevante directe effect, wil uiteraard niet zeggen dat ze onbelangrijk zijn voor de politieke afweging of een maatregel wenselijk is. Waar mogelijk dienen de indirecte effecten zoveel mogelijk kwantitatief, en ten minste kwalitatief beschreven worden.

#### 4.5 Financiering van de staatsschuld

Gezonde overheidsfinanciën dragen bij aan de kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid. Dit vertaalt zich in de belangstelling voor Nederlandse staatsobligaties, die leidt tot lagere rentepercentages. Het financieringsbeleid van de staatsschuld is onder andere erop gericht om het effect van renteschokken in de rijksfinanciën zo veel mogelijk te beperken en daarbij de totale rente-uitgaven zo laag mogelijk te houden. Onder normale omstandigheden betaalt de overheid meer rente over een langlopende lening dan over een kortlopende lening. Tegenover deze hogere kosten staat ook meer zekerheid over de te betalen rente. Een langlopende lening creëert daarmee stabiliteit voor de rijksbegroting.

**De Nederlandse overheid betaalt in 2015 naar verwachting 8,1 miljard euro rente.** Dat is bijna 1 miljard euro minder aan schuldeisers dan in 2007, terwijl de totale staatsschuld gedurende de crisis met bijna 175 miljard euro steeg. De oorzaak ligt in de sterk gedaalde rente op Nederlandse obligaties. Dit is een internationaal fenomeen, zie ook box 4.2.1, maar de Nederlandse rente daalde relatief sneller dan de rente voor veel andere landen. De financiële wereld ziet Nederland dus bij uitstek als een financieel betrouwbaar land. Tegelijkertijd toont de vergelijking met 2007 het risico voor de overheidsfinanciën. Een sterk oplopende rente zou de financieringskosten van de overheid fors opstuwten. Daarbij geldt dat hoe hoger de staatsschuld, hoe groter het effect van een stijgende rente op de rijksbegroting.

**Figuur 4.5.1 Gemiddelde rentekosten staatsobligaties versus gemiddeld lange rente (links, in procenten) en de ontwikkeling van de staatsschuld versus rentelasten voor de overheid (rechts, in indexcijfers, 2007 = 100)**



Bron: CPB en Ministerie van Financiën

**In het linkerpaneel wordt de door Nederland gemiddeld betaalde rente op Nederlandse staatsobligaties afgezet tegen de ontwikkeling van de lange rente.** Zichtbaar is dat de gemiddelde betaalde rentekosten met vertraging reageren op de renteontwikkeling op de kapitaalmarkt. Dit komt doordat de schuld is opgebouwd uit leningen met verschillende looptijden met als gevolg dat jaarlijks zo'n 15 à 20 procent van de schuld wordt geherfinancierd. Het rechterpaneel laat zien dat de dalende rentes geleid hebben tot een minder dan evenredige stijging van de rentelasten en na 2012 zelfs tot dalende rentelasten, ondanks de sterke toename van de staatsschuld.

**Elke vier jaar evalueert het kabinet de manier waarop de staatsschuld gefinancierd wordt en hoe de hiermee gepaard gaande risico's worden beheerst.** De beleidsdoorlichting laat zien dat de afgelopen jaren de staatsschuld is gefinancierd tegen de laagst mogelijke kosten tegen voor de rijksbegroting acceptabele risico's.<sup>131</sup>

**Gezien de veranderde omstandigheden zoals de dalende rente is de Minister van Financiën van plan om de komende jaren de financieringswijze op twee punten aan te passen.** Ten eerste door de gemiddelde looptijd van de staatsschuld te verlengen tot zo'n 5,5 à 6,5 jaar. Op die manier is het mogelijk om historisch lage rentes voor een langere tijd vast te zetten. Tegelijkertijd kunnen de kosten van een mogelijke rentestijging worden gedempt.

**Ten tweede vermindert het Agentschap, dat de financiering van de overheid uitvoert, de afhankelijkheid van renteswaps.**<sup>132</sup> Dat beperkt de negatieve neveneffecten van renteswaps die ook de beleidsdoorlichting belicht. Beide beleidswijzigingen zijn in lijn met de keuzes die veel andere landen op dit moment maken. Bij significante wijzigingen op de financiële markten, zoals sterk toenemende rentes, kan het kabinet tussentijds besluiten dit beleid opnieuw vorm te geven. De concrete vormgeving van het nieuwe beleid wordt momenteel nader uitgewerkt. Het kabinet informeert de Tweede Kamer hierover voor het einde van het jaar.

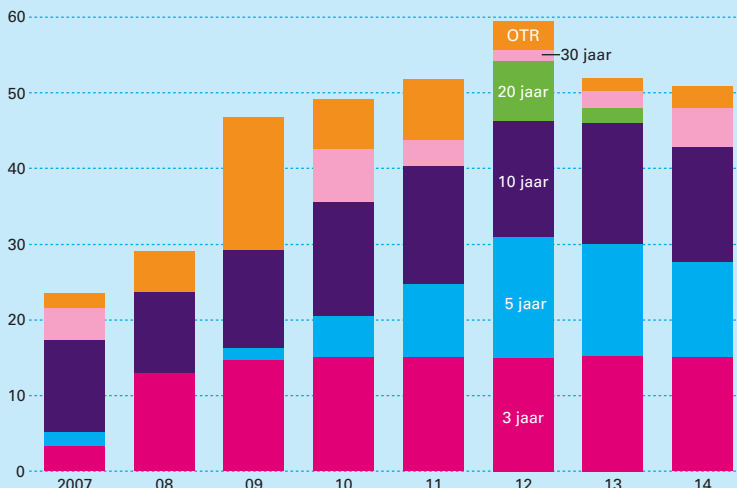
<sup>131</sup> Kamerstukken II, 2014–2015, 31 935, nr. 20

<sup>132</sup> Een renteswap is een ruiltransactie op een financiële markt. Partijen ruilen daarbij met elkaar rentebetalingen gedurende een vooraf afgesproken periode.

**Box 4.5.1 Jaarlijkse financieringsbehoefte staatsschuld**

Figuur 4.5.2 laat zien hoe het Agentschap de financieringsbehoefte van het Rijk de afgelopen jaren heeft ingevuld. Om de figuur overzichtelijk te houden, is de financiering van korter dan een jaar, via de geldmarkt, buiten beschouwing gelaten. De verschillende kleuren zijn de diverse leningen met verschillende looptijden. OTR staat voor *off-the-runs* en betekent het heropenen van oude leningen in diverse looptijden.

**Figuur 4.5.2 Opbouw financieringsbehoefte Rijk (in miljarden euro)**



Bron: Ministerie van Financiën

Het beroep op de kapitaalmarkt varieert tussen de 40 en 60 miljard euro en is dus ongeveer 15 à 20 procent van de totale staatsschuld. Omdat de schuld dus niet jaarlijks in zijn geheel opnieuw wordt gefinancierd werken renteontwikkelingen met vertraging door op de financieringskosten. Het feit dat rentes momenteel historisch laag zijn, betekent niet dat het logisch is om alleen nog maar leningen met zeer lange looptijden, zoals dertigjarige leningen, uit te geven. Dit is niet alleen praktisch onmogelijk maar ook niet verstandig.

Hierboven is al toegelicht dat het financieringsbeleid erop gericht is om het effect van renteschokken zoveel mogelijk te beperken tegen zo laag mogelijke kosten. En daarom is het verstandig om jaarlijks een deel van de schuld te herfinancieren. Om een gevarieerde groep van beleggers te bereiken, wordt schuld uitgegeven in verschillende looptijden. Verder is het voor een schuldmanager cruciaal om, ongeacht de stand van internationale rentes, een consequent en voorspelbaar uitgiftepatroon te hanteren. Het Agentschap is op de kapitaalmarkt zo consistent en transparant mogelijk om ervoor te zorgen dat investeerders weten waar ze aan toe zijn. Dit alles vertaalt zich naar een lagere rente op het schuld papier en dus minder kosten voor de Nederlandse belastingbetaler.

# Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

## **Achterborgstellingen**

Een garantieverplichting die niet is afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting, waarvoor de overheid indirect garant staat. Deze indirecte garantie wordt pas aangesproken wanneer de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen.

## **Apparaatsuitgaven**

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

## **Automatische stabilisatie**

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

## **Autonome ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten**

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

## **Belastinguitgaven**

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

## **Beleidsintensiveringen**

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

## **Beleidsrente**

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

## **Bruto binnenlands product (bbp)**

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



**Bruto nationaal product (bnp)**

Het bnp is de som van alle bruto toegevoegde waarde voortgebracht door alle sectoren in een land in een jaar tijd. Ook is rekening gehouden met het saldo van de primaire inkomens ontvangen en betaald aan het buitenland.

**Bruto nationaal inkomen (bni)**

Het bni is de som van de primaire inkomens die Nederlandse ingezetenen hebben ontvangen. Tot primaire inkomens vallen alle beloningen voor de deelname aan het productieproces en vergoedingen voor het beschikbaar stellen van financiële middelen of niet-financiële middelen als grond.

**Budgetdisciplinesector**

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

**Buitensporigtekortprocedure**

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

**Collectievelastendruk**

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

**Collectieve uitgaven**

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

**Contractloon**

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

**Economische en Monetaire Unie (EMU)**

De economische en monetaire unie wordt gevormd door de lidstaten van de Europese Unie (EU) die voldoen aan de voorwaarden voor de invoering van de euro. In 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**

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

**Endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten**

De beleidsarme ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit is het effect van de economische groei op de ontvangsten.

**Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF)**

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

**Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM)**

Het EFSM is een noodfonds voor alle landen in de Europese Unie (EU), waarvoor alle lidstaten via hun aandeel in de Europese begroting garant staan. Onder het EFSM mag de Europese Commissie namens de Europese Unie maximaal 60 miljard euro op de financiële markt aantrekken op grond van een impliciete garantie van de EU-begroting. Vervolgens leent de Europese Commissie uit aan lidstaten die financiële steun hebben gevraagd. Het EFSM kan vanaf juli 2013 geen nieuwe leningenprogramma's meer aangegaan, omdat het ESM het voornaamste noodfonds is.

**Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)**

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

**Expliciete risico's**

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

**Financiële interventies**

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

**Gemeentefonds**

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

**Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)**

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

**Impliciete risico's**

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

**Inkomstenindicator**

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

**Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)**

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

**Kas- transverschillen**

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

**Lastenverlichting (en -verzwaring)**

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

**Leen- en depositofaciliteit**

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

**Loonbijstelling**

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

**Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP)**

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

### **Najaarsnota**

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

### **Nationale Rekeningen**

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

### **Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin**

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

### **Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid**

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

### **Netto-uitgaven Zorgsector**

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

### **Niet-belastingontvangsten**

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

### **Overheidsgaranties**

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

### **Prijsbijstelling**

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

### **Prijs Nationale Bestedingen (pNB)**

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

**Provinciefonds**

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

**Recessie**

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

**Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)**

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

**Risicoregelingen**

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

**Ruilvoetontwikkeling**

De ruilvoet is de verhouding tussen de nominale ontwikkeling van de uitgaven onder het kader en de bijstelling van de hoogte van het uitgavenkader aan de hand van de prijs nationale bestedingen (pNB). Ruilvoetwinst (of -verlies) ontstaat wanneer de bijstelling van het uitgavenkader groter (of kleiner) is dan de nominale ontwikkeling van de uitgaven.

**Schokproef**

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

**Sociale fondsen**

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

**Staatsdeelnemingen**

Bedrijven waarvan de Staat aandelen bezit.

**Stabiliteits- en Groeipact (SGP)**

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

**Transactiebegrip**

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

**Trendmatig begrotingsbeleid**

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

**Onafhankelijk begrotingstoezicht (OBt)**

De wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof) schrijft sinds eind 2013 voor dat de afdeling Advisering van de Raad van State als het Onafhankelijke Begrotingstoezicht (OBt) beoordeelt of de rijksbegroting voldoet aan de begrotingsafspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

**Uitgavenkader**

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

**Uitgavenregel**

De uitgavenregel bepaalt dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan een meerjarig gemiddelde van de potentiële economische groei. Niet alle overheidsuitgaven tellen mee voor de uitgavenregel. Bijvoorbeeld rente- en conjunctuurgerelateerde werkloosheidsuitgaven. Wanneer lidstaten afwijken van de MTO, dan worden de uitgavenregel aanscherpt en gericht op het behalen van de MTO. Wanneer de uitgaven toch harder stijgen dan is toegestaan, dan kan dit gecompenseerd worden door inkomstenverhogende maatregelen.

**Vermoedelijke uitkomsten**

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

**Verticale Toelichting**

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

**Voorjaarsnota**

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

**Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)**

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

# Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AOW	Algemene Ouderdomswet
AP	Aanvullende posten
AZ	Algemene Zaken
bbp	bruto binnenlands product
BCF	btw-compensatiefonds
BDU	Brede Doeluitkering Vervoer
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BIS	Bank for International Settlements
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BMKB	Borgstelling mkb-kredieten
bni	bruto nationaal inkomen
bnp	bruto nationaal product
BOD-en	Bijzondere Opsporingsdiensten
bpm	belasting van personenauto's en motorrijwielen
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
btw	belasting toegevoegde waarde
BuZa	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economische Plan
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
CPB	Centraal Planbureau
CRR	Commissie Risicoregelingen
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DAC	Development Assistance Committee
DEF	Defensie
DNB	De Nederlandsche Bank
DRIVE	Development Related Infrastructure Investment Vehicle
DVI	Dutch Venture Initiative
EBA	European Banking Authority
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
EFSF	Europese financiële stabiliteitsfaciliteit
EFSM	Europees financieel stabilisatiemechanisme
EIA	Energie-investeringsaftrek
EKV	Exportkredietverzekering
EMU	Economische en Monetaire Unie
EIB	European Investment Bank
ESA	European System of Accounts
ESM	Europees stabiliteitsmechanisme
ETS	Emissions Trading System
EU	Europese Unie
EWV	Eigenwoningforfait
EZ	Economische Zaken
Fed	Federal Reserve
FIN	Financiën
FOR	fiscale oudedagsreserve
FTK	Financieel Toetsingskader

*Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis*

GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheids- en verslavingszorg
GO	Garantiefaciliteit Ondernemingsfinanciering
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HICP	Harmonised Index of Consumer Prices
HLZ	Hervorming Langdurige Zorg
Hof	Houdbare overheidsfinanciën
IABF	Illiquid Assets Back-up Facility
IACK	Inkomensafhankelijke combinatiekorting
IB	inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
lenM	Infrastructuur & Milieu
IGA	Intergovernmental Agreement
IMF	Internationaal Monetair Fonds
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
ktv	kas-transverschil
LCC	Life cycle costs
LIV	Lage Inkomens Voordeel
LTV	loan-to-value
LMO	Landelijke Meldkamerorganisatie
LTRO	Long Term Refinancing Operations
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MEV	Macro Economische Verkenning
MEOP	Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure
MIA	Milieu-investeringsaftrek
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
mkb	midden- en kleinbedrijf
MKOB	Mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming ouderen
MLSA	Minimal Linear Structural Adjustment
MLT	Middellangetermijnverkenning
MN	Miljoenennota
MR	Ministerraad
MRB	Motorrijtuigenbelasting
MTO	Medium Term Objective
NB	Nationale Bestedingen
NCSS	Nationale Cyber Security Strategie
NCSC	Nationaal Cyber Security Centrum
ngru	netto gecorrigeerde rijksuitgaven
NHG	Nationale Hypotheekgarantie
NHT	Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terroris- meschaden
NHI	Nationale Hypotheekinstelling
NII	Nederlandse Investeringsinstelling
NOA	Nationaal Onderwijsakkoord
NRF	Nationaal Restauratiefonds
OBt	Onafhankelijke Begrotingstoezicht
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwik- keling
OM	Openbaar Ministerie
OMT	Outright Monetary Transactions
OPL	lasten voor lokale overheden
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OV	Openbaar Vervoer
OVA	overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling
OZB	Onroerendezaakbelasting
pBBP	prijs bruto binnenlands product
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PBO's	publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties
PISA	Programme for International Student Assessment
po	primair onderwijs



*Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis*

pNB	prijsc component van de Nationale Bestedingen
PF	Provinciefonds
QE	Quantitative Easing
RBG-eng	Rijksbegroting in enge zin
R&D	Research & development
RDA	Research & Development Aftrek
ROM	Regionale Ontwikkelmaatschappij
ROP	Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
S&O	Speur- en Ontwikkelingswerk
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal-Economische Raad
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SMP	Securities Market Programme
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
SVEN	Supranationaal Voortgangstraject Europees Normenkader
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TTF-gas	Title Transfer Facility
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VAMIL	Vervroegde afschrijving milieu-investeringen
VenJ	Veiligheid & Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vo	voortgezet onderwijs
vpb	vennootschapsbelasting
VS	Verenigde Staten
VSO	Verbond Sectorwerkgevers overheid
VtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
VUT	Vervroegde uittreding
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong-gehandicapten
WAKO	Waarborginstelling Kernongevallen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
WenR	Wonen en Rijksdienst
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
Wfz	Waarborgfonds voor de Zorgsector
WGA	Werkhervatting Gedeelte Arbeidsgeschikten
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	Waardering onroerende zaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSF	Wet Studiefinanciering
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw
WTCG	Wet Tegemoetkoming Chronisch zieken en Gehandicapten
WVA	Wet vermindering afdracht
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
Wwz	Wet Werk en Zekerheid
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet
zpz	zelfstandige zonder personeel



# Trefwoordenlijst

ABN AMRO	45, 59, 60, 61, 93, 113
Accres	79, 106, 108, 113
Achterborgstellingen	5, 87, 90, 91, 103, 108, 113
AOW	30, 31, 37, 55, 75, 82, 110, 113
Apparaatsuitgaven	76, 77, 103, 113
Arbeidsmarkt	9, 11, 16, 17, 21, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 40, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 57, 64, 74, 77, 82, 104, 107, 109, 112, 113
Arbeidsparticipatie	11, 12, 21, 31, 113
Arbeidsproductiviteit	113
AWBZ	75, 83, 113
Balansherstel	19, 113
Bankenbuffers	43, 113
Bankenunie	26, 32, 43, 44, 113
Bedrijfsinvesteringen	11, 107, 113
Begrotingsramingen	98, 99, 113
Begrotingsregels	30, 62, 86, 113
Begrotingssaldo	87, 103, 113
Begrotingstekort	61, 69, 104, 113
Belastingen	20, 23, 53, 74, 85, 97, 99, 103, 107, 113
Belastingontvangsten	69, 70, 84, 97, 98, 99, 103, 104, 107, 109, 113
Belastingontwijking	36, 47, 113
Belastinguitgaven	69, 103, 113
Beleidsrente	15, 95, 103, 113
Besparingen	9, 19, 25, 30, 94, 106, 113
Bezuinigingen	26, 30, 82, 113
Btw	54, 69, 70, 71, 74, 75, 79, 110, 113
Budgettair Kader Zorg	53, 77, 83, 104, 107, 109, 110, 114
Buitensporigtekortprocedure	30, 55, 61, 62, 104, 114
Centralisatie	114
China	15, 94, 114
Collectieve sector	78, 105, 114
Collectieve voorzieningen	30, 55, 114
Concurrentiekracht	12, 26, 28, 114
Conjunctuur	53, 62, 63, 93, 95, 97, 98, 103, 108, 109, 114
Consolidatie	44, 114
Consumentenbestedingen	7, 9, 11, 14, 114
Consumentenvertrouwen	14, 114
Consumptie	18, 70, 75, 97, 107, 114
Convergentieprogramma	114
Cyberveiligheid	5, 88, 95, 114
Decentrale overheden	53, 55, 60, 114
Decentralisatie	114
Defensie	12, 75, 78, 81, 96, 97, 110, 114
Depositogarantiestelsel	114
Doorsneesystematiek	31, 38, 114

## Trefwoordenlijst

Economische groei	11, 12, 14, 15, 20, 21, 25, 26, 27, 31, 33, 36, 45, 54, 55, 60, 63, 64, 66, 69, 70, 84, 97, 105, 109, 114
EFSF	60, 61, 88, 105, 110, 114
EFSM	98, 105, 110, 114
EMU-saldo	11, 25, 26, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 65, 67, 84, 89, 98, 105, 106, 114
EMU-schuld	9, 25, 28, 53, 58, 59, 60, 61, 64, 65, 69, 105, 114
Energieakkoord	32, 114
ESM	26, 27, 43, 75, 83, 88, 105, 110, 114
EU-afdrachten	56, 57, 58, 78, 79, 114
EU-begroting	29, 65, 66, 105, 114
Europa	13, 23, 28, 32, 42, 62, 66, 96, 114
Europese Commissie	13, 20, 25, 26, 30, 45, 47, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 79, 105, 106, 110, 114
Eurozone	5, 11, 12, 14, 15, 16, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 43, 64, 65, 84, 88, 90, 105, 114, 115
EU-verdrag	115
EU-voorzitterschap	29, 115
Export	78, 110, 115
Financieel akkoord met decentrale overheden	115
Financieringstekort	115
Financiële interventies	105, 115
Financiële markten	15, 28, 39, 101, 115
Financiële sector	10, 26, 32, 43, 105, 115
Financiële stabiliteit	25, 26, 44, 110, 115
Fiscale Agenda	115
FTK	31, 37, 110, 115
Garantiekader	88, 90, 92, 115
Garanties	90, 91, 115
Gasbaten	53, 54, 57, 58, 64, 107, 115
Gaswinning	115
Gemeentefonds	106, 111, 115
Gemeenten	13, 40, 55, 92, 96, 97, 106, 112, 115
Gezondheidszorg	32, 48, 115
Globalisering	29, 115
Griekenland	9, 25, 26, 27, 28, 61, 88, 89, 90, 93, 105, 115
Groeipotentieel	7, 11, 27, 115
Hervormingen	7, 9, 10, 11, 12, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 35, 41, 42, 53, 55, 64, 67, 115
Houdbaarheid	10, 12, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 55, 64, 86, 115
Houdbaarheidssaldo	35, 115
Houdbare overheidsfinanciën	62, 111, 115
Huishoudens	11, 12, 18, 19, 24, 40, 70, 95, 96, 103, 115
Huizenmarkt	9, 11, 19, 115
Hypotheekrenteaf trek	31, 39, 41, 115
Hypotheekschuld	18, 19, 115
IMF	15, 26, 27, 28, 89, 90, 94, 111, 115, 116
Import	16, 44, 89, 90, 116
Inflatie	16, 25, 26, 54, 76, 116

## Trefwoordenlijst

Infrastructuur	33, 46, 48, 80, 81, 91, 96, 111, 116
Inkomensverdeling	48, 116
Inkomstenkader	85, 86, 97, 98, 116
Inkomstenontwikkeling	69, 109, 116
Innovatie	22, 29, 47, 48, 96, 116
Intensivering	81, 84, 103, 116
Interventies	84, 116
Investerings	7, 9, 14, 15, 16, 32, 46, 70, 71, 74, 75, 81, 86, 91, 94, 95, 106, 107, 112, 116
Jeugdwet	32, 35, 116
Kadertoetsingen	116
Kapitaalmarkt	27, 45, 101, 102, 116
Kinderopvang	12, 22, 79, 82, 86, 116
Klimaat	32, 45, 46, 87, 116
Koopkracht	7, 9, 11, 13, 14, 18, 24, 25, 30, 55, 86, 111, 116
Kredietverlening	42, 116
Lasten	9, 11, 12, 18, 20, 21, 22, 29, 30, 35, 36, 38, 40, 41, 52, 64, 68, 69, 71, 74, 82, 85, 86, 98, 99, 100, 104, 106, 107, 109, 111, 116
Lastenverlichting	11, 12, 17, 18, 21, 30, 52, 64, 85, 86, 99, 103, 106, 116
Lastenverzwaring	85, 86, 99, 116
Lenteakkoord	116
LIV	12, 15, 21, 22, 25, 111, 116
Loonkostensubsidies	52, 116
Loosomheffing	116
Macro-economische Veronderstellingen	116
MFK	65, 116
Middellangetermijndoelstelling (MTO)	116
Midden- en kleinbedrijf (MKB)	86, 116
Monetair beleid	103, 116
NCSC	96, 97, 111, 116, 117
Nederlandse Antillen	117
NHG	92, 111, 117
Normeringssystematiek	79, 117
OBt	54, 109, 111, 117
Oekraïne	16, 117
Olieprijs	12, 14, 15, 16, 25, 54, 117
Omgevingswet	33, 117
Omt	10, 12, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 28, 30, 31, 33, 36, 38, 39, 41, 42, 53, 54, 64, 69, 71, 74, 75, 78, 79, 80, 81, 83, 86, 88, 92, 95, 99, 101, 104, 106, 107, 111, 117
Ondernemerschap	117
Onderwijs	33, 49, 50, 51, 52, 75, 80, 81, 93, 95, 111, 112, 117
Overheidsfinanciën	5, 7, 9, 10, 11, 12, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 38, 53, 54, 55, 61, 64, 69, 84, 87, 88, 90, 100, 108, 109, 117
Overheidsschuld	61, 64, 69, 87, 104, 108, 117
Pensioenen	10, 31, 36, 81, 117
Pensioenfondsen	31, 36, 37, 90, 117
Pensioenpremies	73, 117
Pensioenstelsel	5, 31, 36, 37, 38, 39, 117
Preventieve arm	29, 30, 61, 62, 63, 64, 108, 117

## Trefwoordenlijst

Producentenvertrouwen	14, 117
Productiviteit	63, 117
Provinciefonds	57, 58, 75, 79, 108, 112, 117
Publieke sector	11, 13, 78, 81, 117
Ramingen	25, 54, 62, 65, 66, 70, 71, 81, 87, 97, 99, 117
RDA	7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 26, 39, 40, 41, 44, 51, 58, 60, 64, 66, 79, 86, 94, 95, 101, 112, 117
Regeerakkoord	36, 48, 55, 67, 76, 86, 98, 117
Regeldruk	45, 117
Regels budgetdiscipline	104, 117
Rente	12, 15, 16, 19, 23, 25, 26, 28, 31, 36, 41, 46, 54, 57, 58, 59, 60, 64, 72, 79, 80, 84, 85, 88, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 106, 109, 117
Rentelasten	53, 57, 101, 117
Rente-uitgaven	84, 100, 117, 118
Reële groei	117
Rijksbegroting in enge zin	53, 77, 78, 104, 107, 109, 112, 118
Rusland	16, 118
Schokproef	9, 69, 84, 87, 108, 118
Schuldencrisis	26, 90, 118
SGP	29, 30, 54, 61, 62, 63, 64, 84, 104, 108, 109, 112, 118
Signaalmarge	118
Signaalpad	118
Significanteafwijkingsprocedure	118
SNS Bank	45, 93, 118
Sociaal Akkoord	31, 118
Sociale zekerheid	48, 56, 57, 75, 76, 81, 107, 118
SRM	43, 112, 118
SSM	15, 26, 42, 43, 44, 63, 111, 112, 118
Staatsdeelnemingen	59, 78, 79, 87, 107, 108, 118
Startnota	118
Steunmaatregelen	118
Stimuleringsmaatregelen	72, 73, 118
Structureel saldo	30, 62, 63, 64, 108, 118
Structurele EMU-saldo	63, 118
Studievoorschot	33, 51, 118
Trendmatige begrotingsbeleid	98, 118
Uitgavenkader	25, 53, 58, 68, 77, 78, 79, 81, 107, 108, 109, 118
Uitgavenontwikkeling	68, 75, 118
Uitgavenplafonds	65, 118
Uitgavenregel	30, 62, 63, 64, 109, 118
Uitvoerbaarheid	22, 23, 29, 86, 118
Uitvoering	10, 11, 24, 28, 32, 35, 67, 78, 80, 82, 83, 98, 107, 109, 112, 118
Veiligheid	11, 13, 29, 58, 62, 80, 95, 96, 97, 110, 112, 118
Veiligheidsketen	80, 118
Vergrijzing	29, 35, 36, 55, 87, 94, 118, 119
Vermogensrendementsheffing	23, 24, 119
Vestigingsklimaat	5, 36, 46, 47, 48, 119
Vpb	72, 73, 74, 112, 119
Wajong	112, 119
WAO	112, 119

## Trefwoordenlijst

WAZ	112, 119
WBSO	22, 112, 119
Wereldeconomie	119
Wereldhandel	14, 25, 119
Werkgelegenheid	7, 11, 16, 17, 20, 21, 46, 51, 64, 71, 75, 112, 119
Werkloosheid	7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 29, 51, 57, 58, 64, 68, 71, 82, 84, 87, 103, 109, 112, 119
Wet- en regelgeving	29, 32, 43, 45, 80, 119
WEW	92, 112, 119
Wig	20, 21, 22, 55, 64, 119
Witteveenkader	19, 31, 73, 119
Wlz	32, 35, 83, 107, 112, 119
Wmo	32, 35, 112, 119
Woningmarkt	5, 31, 36, 39, 40, 41, 42, 55, 92, 119
Woningwaarderingstelsel	39, 41, 42, 119
Woonakkoord	119
WSW	91, 92, 112, 119
Wtcg	119
WW-premie	119
Wwz	31, 112, 119
ZBO	108, 109, 112, 119
Zelfstandigenaftrek	119
Zorg	10, 11, 12, 13, 16, 18, 23, 25, 31, 32, 35, 36, 37, 39, 40, 45, 47, 48, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 91, 92, 94, 95, 97, 98, 102, 107, 110, 111, 112, 119
Zorgkosten	36, 119
Zorgpremies	18, 74, 85, 86, 119
Zorgsector	91, 107, 112, 119, 120

