



Rijksoverheid

Stabiliteit en Vertrouwen

Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte

Stabiliteit en Vertrouwen

Veertiende rapport Studiegroep
Begrotingsruimte

Stabiliteit en Vertrouwen

Veertiende rapport

Studiegroep Begrotingsruimte

Stabiliteit en Vertrouwen

Veertiende rapport

Studiegroep Begrotingsruimte

Inhoud

1	Samenvatting en advies	3
2	De economische situatie	7
	2.1 Inleiding	7
	2.2 Risico's en onzekerheden	8
	2.3 Langdurige en structurele opgaven	9
	2.4 De weerslag op de overheidsfinanciën	12
	2.5 Lagere inkomsten in de crisis	14
	2.6 De inkomsten blijven structureel achter	17
	2.7 De uitgaven nemen toe	19
3	De budgettaire opgave	22
	3.1 Inleiding	22
	3.2 MLT CPB 2012-2017	22
	3.3 Schulddynamiek	24
	3.4 Stijgende zorguitgaven	27
	3.5 Structurele opgaven	29
	3.6 Risico's voor de overheidsfinanciën	31
	3.7 De implicaties van de Europese afspraken	34
	3.8 De begrotingsopgave	35
4	Begrotingsbeleid	37
	4.1 Korte terugblik en weging trendmatig beleid	37
	4.2 Voldoende ambitie in het herstel van de overheidsfinanciën	38
	4.3 Disciplinerend gedurende de kabinetsperiode	39
	4.4 De beheersbaarheid van de zorguitgaven en terugsluis zorgpremies	42
	4.5 Medeoverheden	43
	4.6 Overige aanpassingen	43
	Bijlagen	46
	Bijlage 1: Brief van de minister van Financiën	46
	Bijlage 2: Brief van de Secretaris-Generaal	47
	Bijlage 3: Adviesaanvraag	48
	Bijlage 4: Samenstelling van de 14 ^e Studiegroep Begrotingsruimte	49
	Bijlage 5: De Europese afspraken	51
	Bijlage 6: Inventarisatie van mogelijke maatregelen t.b.v. het 'nee, tenzij' mechanisme	52
	Bijlage 7: Overige aanpassingen begrotingsregels	54

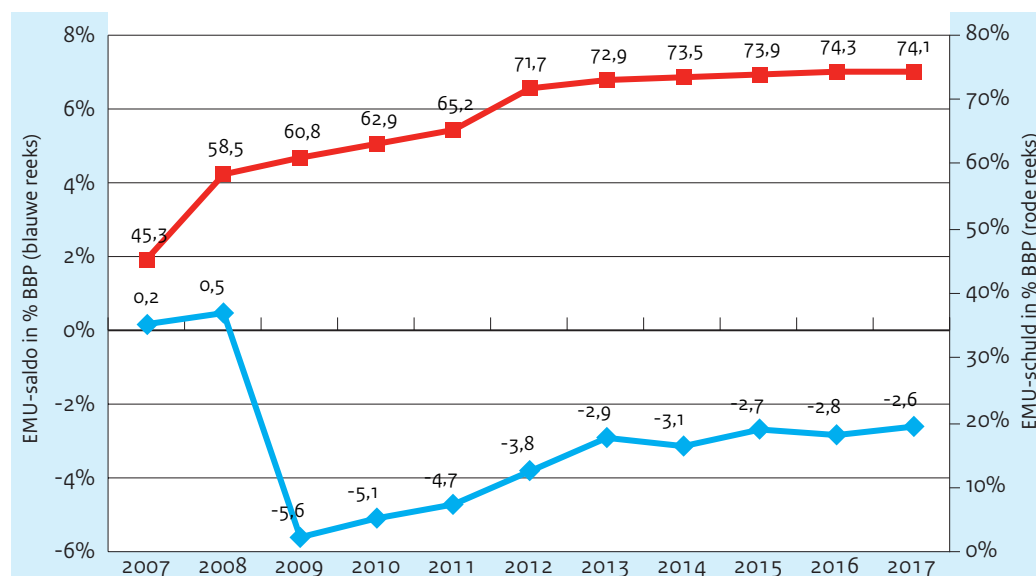
Samenvatting en advies

De Studiegroep presenteert haar advies in uitzonderlijk onzekere tijden. Ontwikkelingen in de eurozone hebben in potentie een grote impact op de Nederlandse overheidsfinanciën. Het advies van de Studiegroep probeert rekening te houden met de (bekende) risico's, maar is in zekere zin conditioneel op het achterwege blijven van majeure schokken. Het advies is er wel op gericht om de schokbestendigheid van de Nederlandse overheidsfinanciën te versterken, opdat vertrouwen en daarmee economische groei wordt ondersteund. Dat vergt een voldoende begrotingsdoelstelling voor de periode tot en met 2017.

De Nederlandse economie heeft te maken met grote uitdagingen. Het bruto binnenlands product (bbp) is nog niet terug op het niveau van voor de crisis en in 2012 zal de economie vermoedelijk krimpen. De financiële sector is nog kwetsbaar en de onrust in het eurogebied houdt aan. Tegelijkertijd zijn er langdurige en structurele uitdagingen. De overheid, de financiële sector en huishoudens zullen de komende jaren hun schuldposities proberen te verbeteren. Verder is de vergrijzing van de bevolking ingetreden en structureel van aard. De vergrijzing keert de groei van de beroepsbevolking en zet daarmee de economische groei onder druk.

De overheidsfinanciën staan er niet goed voor. Ondanks aanzienlijke inspanningen zijn de overheidsfinanciën nog niet op orde. De EMU-schuld stijgt door en het EMU-saldo blijft ver verwijderd van begrotingsevenwicht.

Figuur 1.1 Ontwikkeling EMU-saldo en -schuld



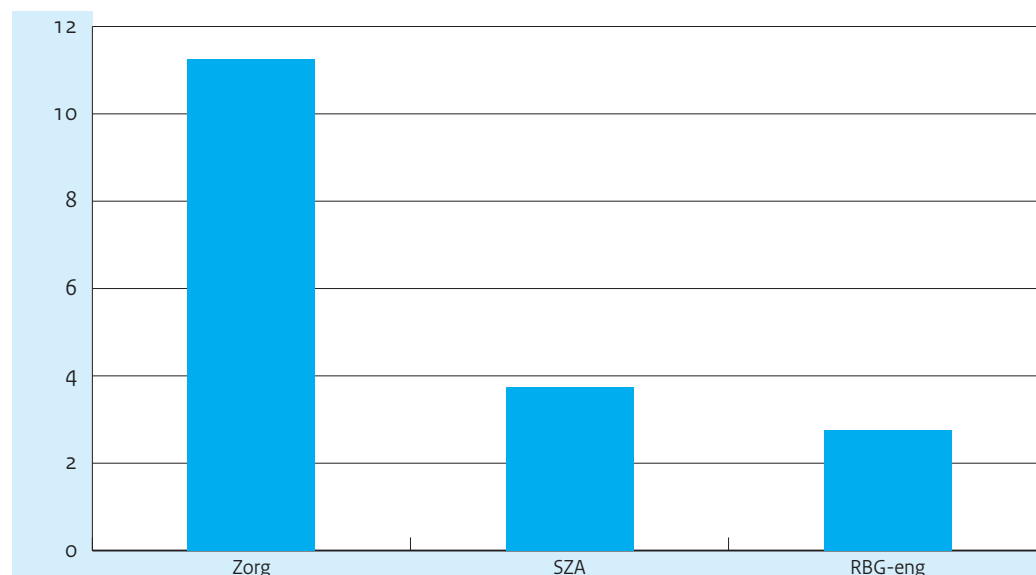
Bron: CBS, CPB

De overheidsinkomsten blijven zowel conjunctureel als structureel achter. Achteraf bezien is de relatie tussen groei, saldo en inkomsten te optimistisch ingeschat. Analytisch werk van de vorige Studiegroep biedt aanwijzingen voor een hoge conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse begroting. De crisis heeft dat beeld bevestigd. Daarnaast blijkt uit analyse van de Studiegroep dat de inkomsten achterblijven bij de economische groei. De Studiegroep doet de aanbeveling om in vervolg op de Studiecommissie Belastingstelsel te bezien hoe de 'weglek' van inkomsten in diverse belastingsoorten kan worden gerepareerd.

De collectieve uitgaven stijgen door. In de middellangetermijnraming (MLT) 2012-2017 wordt een gemiddelde jaarlijkse stijging van de uitgaven met 1½% voorzien. Dit komt met name door de

stijging in de zorguitgaven met ongeveer 3½% per jaar. De uitgaven groeien gedurende de kabinetsperiode conform de vastgestelde uitgavenkaders, ongeacht de economische ontwikkelingen.

Figuur 1.2 Stijging reële uitgaven 2012-2017 (miljarden euro's)
(Budgettaire kader Zorg, Sociale Zekerheid en de Rijksbegroting)



Bron: CPB

Als zeer open economie met een grote financiële sector en gelegen in het geïntegreerde eurogebied is Nederland kwetsbaar voor schokken. De begroting loopt onder andere risico via de vele uitstaande garanties. De verleden jaar uitgevoerde Schokproef overheidsfinanciën laat zien dat de budgettaire en economische effecten van een nieuwe crisis aanzienlijk kunnen zijn. In drie illustratieve simulaties – financiële crisis, Europese schuldencrisis, en mondiale economische crisis – loopt de overheidsschuld flink op en krijgt de economische groei een klap. De schokproef illustreert het belang van voldoende budgettaire ruimte, goed risicobeheer en een sterke economie om toekomstige klappen – welke die ook mogen zijn – te kunnen opvangen.

Zonder maatregelen blijft de schuld de komende jaren oplopen. De lagere economische groei als gevolg van balansherstel en vergrijzing maakt het moeilijker om de schuld af te bouwen. Pas bij een tekort kleiner dan 2% zal de Nederlandse schuld dalen. Bij evenwicht of een overschot op de begroting daalt de schuld sneller. Toch zal het bij een overschot van 1% nog tot 2025 duren voordat de schuld weer op pre-crisis niveau is. Door de lagere groei is het economisch gewicht van de schuld ook hoger dan vroeger.

Structurele hervormingen zijn cruciaal voor duurzame schuldreductie, lagere risico's en aanpak van de vergrijzing. Steeds meer sparen bovenop de al grote vermogens is niet de oplossing voor het vergrijzingsprobleem. Structurele hervormingen – zoals van pensioenstelsel, arbeidsmarkt en woningmarkt – zijn van belang voor versterking van het groeivermogen van de Nederlandse economie. Versterking van het groeivermogen draagt bij aan gezonde overheidsfinanciën. Zonder aanpassing van de arrangementen betekent een steeds langere levensverwachting dat een steeds kleinere groep mensen steeds hogere kosten voor een steeds grotere groep inactieven moeten opbrengen.

Beperking van de stijging van de collectieve zorguitgaven is van groot belang. De zorguitgaven stijgen bij ongewijzigd beleid veel sneller dan het bbp plus demografie. Dit maakt de stijging van de zorguitgaven onhoudbaar: de zorg verdringt andere overheidsuitgaven en verhoogt de collectieve lasten via een stijging van de zorgpremies. Aanzienlijke ingrepen in de zorg zijn daarmee volgens de Studiegroep onvermijdelijk. Het rapport van de Taskforce Beheersing Zorguitgaven

biedt hiertoe aanknopingspunten. Om de beheersbaarheid gedurende de kabinetsperiode te vergroten, adviseert de Studiegroep – in lijn met de Taskforce – een sluitregel (bijvoorbeeld verhogen van de eigen betalingen en het eigen risico) af te spreken om het Budgettair Kader Zorg te kunnen naleven.

De Studiegroep adviseert dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt voortgezet in combinatie met een voldoende saldodoelstelling. De Studiegroep hecht aan de voordelen van het trendmatige begrotingsbeleid (bestuurlijke rust en automatische stabilisatie). Om bestuurlijke rust te waarborgen, is het daarbij wel van belang om een voldoende doelstelling te hanteren. Met het oog op de beheersbaarheid van het EMU-saldo, blijft de kadersystematiek in ongewijzigde vorm gehandhaafd. Binnen grenzen kunnen de ontvangsten mee-ademen met de conjunctuur.

Het is noodzakelijk om een duidelijke grens te stellen waarbinnen het EMU-saldo mag fluctueren. De sterk opgelopen schuld, de lagere groeiverwachtingen, de vergrijzing en de druk van financiële markten maakt het stellen van grenzen noodzakelijk. Aangezien deze grenzen al gemeenschappelijk zijn gedefinieerd in de Europese Unie ligt het voor de hand om hierbij aan te sluiten. Uitgaan van de -3% als uiterste vangrail biedt transparantie over de uiterste grens waarbinnen automatische stabilisatie mag functioneren en voorkomt dubbele 'signaalwaardes'.

Invoering van een automatisch correctiemechanisme en wettelijke verankering van een 'nee, tenzij'-beleid. Om de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën bovenop de geldende kadersystematiek te vergroten, adviseert de Studiegroep om bij kabinetsformatie een deel van de automatische uitgavenstijging en lastenverlichting om te zetten in een 'nee, tenzij'-beleid. Dit zou wettelijk verankerd moeten worden. Indien gedurende de kabinetsperiode het EMU-saldo door de -3% gaat, zouden deze maatregelen automatisch niet doorgaan. Voor het geval dat het EMU-saldo niet de -3%-grens overschrijdt, adviseert de Studiegroep introductie van een weegmoment bij het hoofdbesluitvormingsmoment, waarbij expliciet wordt gewogen of de set aan maatregelen wordt doorgevoerd. Deze weging kan plaatsvinden op basis van een aantal criteria, zoals de ontwikkeling van het saldo, de schuld en de economische groei. In het rapport is een aantal mogelijke maatregelen genoemd die onderdeel zouden kunnen uitmaken van het pakket.

De Studiegroep doet de aanbeveling tot diverse andere (beperkte) aanpassingen van de begrotingsregels. Mede gegeven de zorgelijke staat van de overheidsfinanciën adviseert de Studiegroep de meevallerformule aan te scherpen door voorlopig alle inkomstenmeevallers ten gunste van het saldo en schuld aan te wenden, en de incidentele stijging van de premies zorgverzekeringswet niet terug te sluiten via incidentele lastenverlichting. Verder adviseert de Studiegroep afschaffing van het BTW compensatiefonds te overwegen en nader onderzoek te doen naar mogelijke uitbreiding van het decentrale belastinggebied.

De Studiegroep adviseert, voor overheidsfinanciën die bijdragen aan stabiliteit en vertrouwen, een pakket aan maatregelen te nemen van 20 miljard euro in de periode tot en met 2017.

Ter toelichting op deze opgave het volgende:

- Realiseren van een structureel overschot of ten minste evenwicht op de overheidsbegroting acht de Studiegroep noodzakelijk voor stabiele overheidsfinanciën, die vertrouwen wekken.
- De analyse van de Studiegroep heeft laten zien dat de Nederlandse economie en overheidsfinanciën zeer volatiel zijn. Om het trendmatige begrotingsbeleid te laten werken, is behoedzaamheid, vertaald in voldoende ambitie, van belang.
- De wereldwijde economische onzekerheid en de daarmee samenhangende risico's voor de overheidsfinanciën versterken de noodzaak daarvan. Deze risico's hangen onder meer samen met de grote Nederlandse financiële sector en de hoge expliciete en impliciete overheidsgaranties.

- Behoedzaamheid gegeven de volatiliteit van de begroting en economische onzekerheden betekent in lijn met eerder gehanteerde marges (verschil tussen realistisch en behoedzaam scenario van een ½% groei per jaar) een extra opgave van 4 miljard euro ten opzichte van de circa 16 miljard euro noodzakelijk voor begrotingsevenwicht.¹
- Met de geadviseerde opgave wordt naar huidige inzichten voldaan aan de houdbaarheidsopgave (vergrijzing), en tevens aan de Europese afspraken.
- Voor de langere termijn (na 2017) is een verder oplopende opgave belangrijk gegeven de ruime collectief gefinancierde arrangementen (zoals onder andere blijkt uit de snel stijgende zorguitgaven) en de noodzaak om de staatsschuld af te bouwen naar het niveau van voor de mondiale financiële crisis.

Door structurele maatregelen te nemen als onderdeel van het pakket treden aanvullende besparingen op na 2017. Dat moet op termijn bijdragen aan het realiseren van een overschot. Om deze ambitie te realiseren, zijn onder andere ingrepen in de stijging van de zorgkosten – een van de belangrijkste veroorzakers van de omvang van de opgave – noodzakelijk. Relatief snel duidelijkheid bieden over hervormingen kan bijdragen aan stabiliteit en herstel van het vertrouwen. De Studiegroep adviseert daarom dat een nieuw kabinet de maatregelen zo snel mogelijk, dat wil zeggen binnen een jaar na aantreden, aan het parlement voorlegt.

Door de maatregelen relatief snel te nemen, wordt ruimte ten opzichte van de -3%-grens gecreëerd. Omdat het feitelijke EMU-saldo in 2014 naar verwachting rond de -3% uitkomt, is het vanuit behoedzaamheid en de volatiliteit van het EMU-saldo noodzakelijk om al in dat jaar een aanzienlijke verbetering van het EMU-saldo te realiseren (frontloading). Dan kan ook de oploop van de schuldquote worden gekeerd. Het is verstandig om de effecten van de verdeling tussen uitgaven en lasten op de economische groei bij de invulling van een pakket aan maatregelen mee te wegen. De ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote en van de collectieve lastendruk ware in de beschouwing te betrekken.

¹ Evenwicht in structurele termen; met een opgave van 20 miljard euro vertoont het feitelijke EMU-saldo nog een tekort in 2017.

2.1 Inleiding

De Nederlandse economie staat er anders voor dan twee jaar geleden – bij het afsluiten van het vorige rapport van de Studiegroep – werd gedacht.

Sinds de financiële crisis is de economische groei in Nederland laag of negatief. In 2009, toen de relevante wereldhandel met 13% terugviel, kromp de Nederlandse economie met 3,5%. Een klap die we nog niet te boven zijn gekomen. Integendeel, met de aanhoudende onrust in het eurogebied wordt voor 2012 opnieuw een krimp van de economie verwacht. Sinds het uitbreken van de crisis is Nederland 6 jaar bbp-groei kwijtgeraakt. Pas in 2014 zal het bbp-volume weer terug zijn op het niveau van 2008. Dat zien we ook terug in de staat van de overheidsfinanciën: het tekort en de schuld liggen sinds 2009 op een hoog niveau. Naar alle verwachtingen is het bbp-verlies grotendeels permanent.

Nederland heeft ook sterke punten. Zo is het welvaartsniveau per hoofd van de bevolking hoog, de werkloosheid relatief laag, en is met de aanpak van de overheidsfinanciën het vertrouwen van de financiële markten behouden. Nederland verdient al jaren een goed belegde boterham in het buitenland en huisvest diverse grote bedrijven die internationaal actief zijn. Dit is te danken aan een gunstige geografische ligging, maar ook aan een concurrerende exportsector. Aanhoudende overschotten op de lopende rekening hebben geresulteerd in een positieve netto-vermogenspositie. Nederland heeft per saldo meer bezittingen dan schulden.

Bovendien is Nederland in het verleden in staat gebleken tot verstandig beleid dat herstel uit de crisis kan bevorderen. De sterke uitgangssituatie van Nederland aan de vooravond van de crisis is mede bereikt door gedegen financieel-economisch beleid in de afgelopen decennia. Nadat de Nederlandse economie en overheidsfinanciën in de jaren '70 sterk verslechterd waren, hebben uiteindelijk structurele hervormingen, loonmatiging en bezuinigingen in de jaren '80 de basis gelegd voor herstel.² Sinds de jaren '90 zijn de arbeidsmarkt en sociale zekerheid hervormd en is de overheidsschuld afgebouwd. Nederland profiteert hiervan tot op de dag vandaag. Ook ervaringen in andere landen laten zien dat verstandig beleid het herstel uit een crisis kan bevorderen.³

In de eurozone zijn afspraken gemaakt om de onevenwichtigheden aan te pakken. Deze afspraken betreffen een tijdelijk en een permanent noodfonds, versterkte begrotingsdiscipline, meer economische beleidscoördinatie en aanvullende structurele hervormingen in tal van lidstaten. In Zuid-Europa zijn forse maatregelen voorgenomen om de onevenwichtigheden aan te pakken. In Europees verband en wereldwijd zijn belangrijke stappen gezet om de financiële stabiliteit te versterken. Dat neemt niet weg dat op het moment van schrijven de ontwikkelingen in het eurogebied turbulent zijn.

De vooruitzichten voor de komende jaren zijn onzeker. Dat behoeft geen betoog gelet de moeizame economische ontwikkelingen in het eurogebied, VS en de 'America's', en China en Azië. Gegeven deze onzekerheid is het van belang dat de middellangetermijnraming (MLT) van het Centraal Planbureau (CPB) opwaartse en neerwaartse onzekerheidsmarges bevat bij de centrale meerjarengroeiraming.

Negatieve ontwikkelingen in de eurozone hebben in potentie een grote impact op de overheidsfinanciën. In 2011 is een schokproef van de overheidsfinanciën uitgevoerd.⁴ De schokproef illustreert dat de schuldquote flink kan oplopen bij een intensivering van de Europese schulden-

² Zie onder andere F.W. Rutten, *Verval, herstel, en groei - Lessen voor het economisch beleid gelet op het leergeld van twintig jaar*, 1998.

³ Zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën, *Lessen uit de Nordics*, 2005, en CPB, *Arbeidsmarkthervormingen ondersteunen Duits herstel*, CEP 2012.

⁴ Ministerie van Financiën, *Schokproef Overheidsfinanciën, een risicoanalyse van de Nederlandse begroting*, Kamerstuk 33000 IXB, 2011.

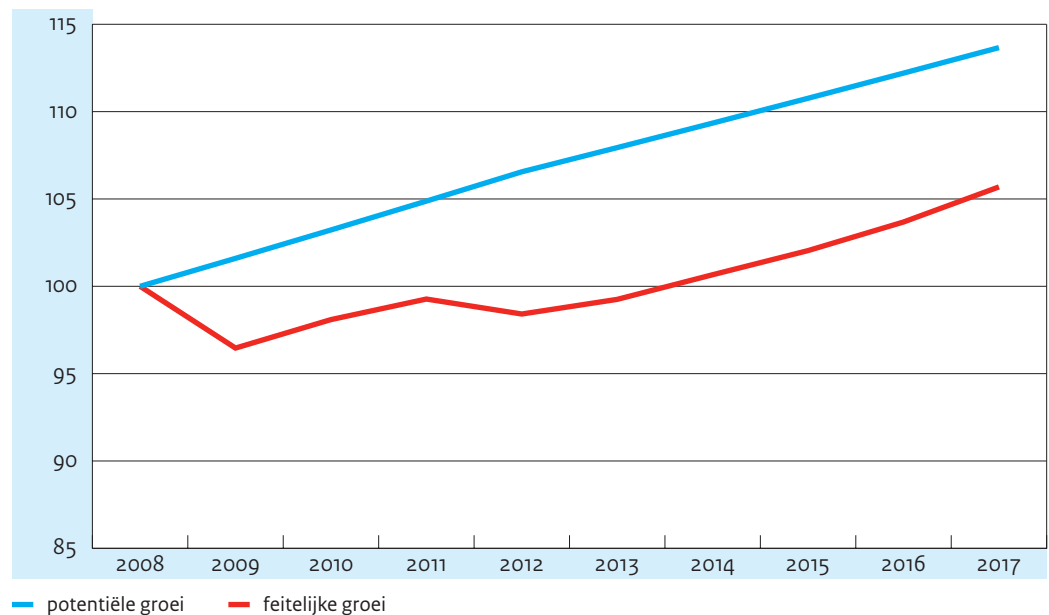
crisis. Het is van belang te realiseren dat dergelijke ‘staartrisico’s’ geen onderdeel uitmaken van de MLT van het CPB. Ook het advies van de Studiegroep kan niet voor alle denkbare en ondenkbare scenario’s afdoende zijn.

Voor een goed advies over de budgettaire opgave en het begrotingsbeleid in deze economisch uitzonderlijke tijden is een analyse van de economische situatie cruciaal. Dit hoofdstuk biedt een beknopte analyse van de economische situatie (paragraaf 2.1 en 2.2) en de daarmee verbonden budgettaire ontwikkelingen (paragraaf 2.3 t/m 2.6). In latere hoofdstukken zal het advies van de Studiegroep in lijn met haar opdracht de meeste aandacht schenken aan de bepaling van de budgettaire opgave en het begrotingsbeleid.

2.2 Risico's en onzekerheden

De Nederlandse economie heeft te maken met grote uitdagingen. Deze paragraaf gaat in op de directe invloed van de crisis, waarbij onduidelijk is hoe lang deze nog aanhoudt. Paragraaf 2.3 gaat in op de langdurige en structurele uitdagingen. In de komende jaren zullen de overheid, de financiële sector en huishoudens proberen hun schuldposities te verbeteren. Dat heeft gevolgen voor de economische groei. Verder is de vergrijzing van de bevolking ingetreden. De vergrijzing keert de groei van de beroepsbevolking en zet daarmee eveneens de groei onder druk.

Figuur 2.1 structureel groeiverlies



Bron: cijfers CPB

Het basispad van de middellangetermijnraming toont voor de komende jaren een onzeker herstel. Zoals aangegeven kan verstandig beleid, internationaal en nationaal, een belangrijke bijdrage leveren aan herstel. Nederland heeft geleidelijk een reputatie opgebouwd van verstandig economisch en budgettair beleid. Deze reputatie draagt eraan bij dat Nederland een lage risicopremie betaalt op de financiële markten. Financiële markten houden echter continu in de gaten of deze reputatie nog verdiend is. Zo dreigde Nederland de afgelopen maanden de aansluiting met de Europese kopgroep te verliezen. Direct nadat het kabinet Rutte-Verhagen demissionair werd, liep het renteverval met Duitsland en Finland sterk op. In hun beoordeling van landen letten de markten sterk op het politieke vermogen van landen om noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen.

De status van ‘veilige haven’ biedt belangrijke financieringsvoordelen in tijden van crisis. Het heeft dan ook een grote waarde om deze status te behouden. Een lage risicopremie voorkomt onnodige rentekosten. Dat is in het belang van de overheid, maar ook van het bedrijfsleven,

waarvan de renteniveaus gekoppeld zijn aan die van 'hun' *sovereign*.⁵ Daartegenover staat dat een lage rente de rendementen op het pensioenvermogen drukt. Verder blijft ondanks de lage rente de overheidsschuld vooralsnog op een stijgend pad vanwege hoge tekorten en groeitengvallers. Dat betekent dat de rente-uitgaven van de overheid minder dalen dan verwacht op basis van het lagere rentepercentage.

Sterke overheidsfinanciën kunnen een buffer vormen in onzekere tijden. Omdat de overheidsfinanciën er bij aanvang van de crisis in 2008 goed voorstonden, kon Nederland in eerste instantie het EMU-saldo laten oplopen en een reeks aan interventies doen om de financiële stabiliteit te borgen. Nog altijd is de Nederlandse schuld lager dan in veel andere landen. Tegelijkertijd is de ruimte om nieuwe klappen op te vangen wel afgenomen.

Belangrijke neerwaartse risico's in het eurogebied zijn nog niet uit zicht. In het geval dat kwetsbare landen niet meer aan hun verplichtingen zouden kunnen voldoen, zullen bijvoorbeeld Nederlandse garanties via het EFSF en ESM aangesproken worden. Bij een euro-exit van een land kunnen de budgettaire en economische gevolgen nog groter zijn. In dat geval kunnen ook indirecte effecten optreden. Het Nederlandse bedrijfsleven en in het bijzonder de financiële sector zouden substantiële verliezen lijden.

Samenhangend met de onrust in het eurogebied geldt dat de financiële sector nog niet op vaste benen staat. Sinds 2008 is een groot aantal maatregelen genomen om de stabiliteit van de financiële sector te versterken. Dit betekent helaas niet dat alle risico's nu al zijn gemitigeerd. De komende jaren moeten de sector en overheden hard werken aan de implementatie van de verschillende maatregelen. Zolang onrust op de financiële markten heerst vanwege onzekerheid over de stabiliteit van het Europese bankwezen, blijven neerwaartse risico's aan het economische basispad kleven. Het bankwezen in de Zuid-Europese landen is sterk afhankelijk van liquiditeitsverstrekking door de ECB en de Zuid-Europese centrale banken hebben daardoor grote tekorten opgebouwd in het Europese betalingssysteem.

Tot slot zijn er andere risico's voor de groei van de wereldeconomie. De opkomende economieën hebben de afgelopen jaren zeer goede groeiprestaties laten zien.⁶ Zij zijn echter niet immuun voor de onrust en aanpassingen in de rijke landen. Het enorme overschot op de lopende rekening van China loopt snel terug. Dat kan enerzijds onderdeel zijn van een welkome aanpassing van de handelsoevenwichtigheden in de wereldeconomie.⁷ Anderzijds valt een belangrijke motor van de Chinese groei terug. Japan is vanwege de bijzonder hoge staatsschuld kwetsbaar voor financieringsproblemen. Ook in de VS bevinden de overheidsfinanciën zich op een onhoudbaar pad. De financiële markten zijn daarbij ongerust over het vermogen om de noodzakelijke correctie door te voeren gegeven de politieke tegenstellingen.

2.3 Langdurige en structurele opgaven

De crisis die in 2008 begon is in 2012 verre van over. Dit geeft aan dat het niet om een kortstondig probleem gaat. Reinhart en Rogoff bekijken de gevolgen van de 15 grootste financiële crises op variabelen als bbp per capita, werkloosheid en overheidsfinanciën.⁸ Gemiddeld daalt na een financiële crisis het bbp per hoofd van de bevolking met 9%. Volgens het IMF ligt in financiële crises het bbp na zeven jaar nog 10% onder het niveau dat voor de crisis verwacht werd.⁹ Het inzakken van de kredietverlening heeft daarbij een neerwaarts effect op de productiviteit, innovatie en werkgelegenheid.¹⁰ De ervaring uit eerdere financiële crises is dan ook dat de groei langere tijd op een lager niveau blijft liggen.

5 Gezonde overheidsfinanciën worden ook positief meegewogen in de internationale beoordelingen van het Nederlandse concurrentievermogen.

6 Miljoenennota 2012.

7 Deze correctie zien we eveneens in de teruglopende overschotten van Japan en Duitsland, terwijl de tekorten op de lopende rekening afnemen in de Verenigde Staten en Zuid-Europa.

8 Reinhart en Rogoff, *This time is different*, 2009

9 IMF, *What's the damage? Medium-term output losses after financial crises*, World Economic Outlook, 2009.

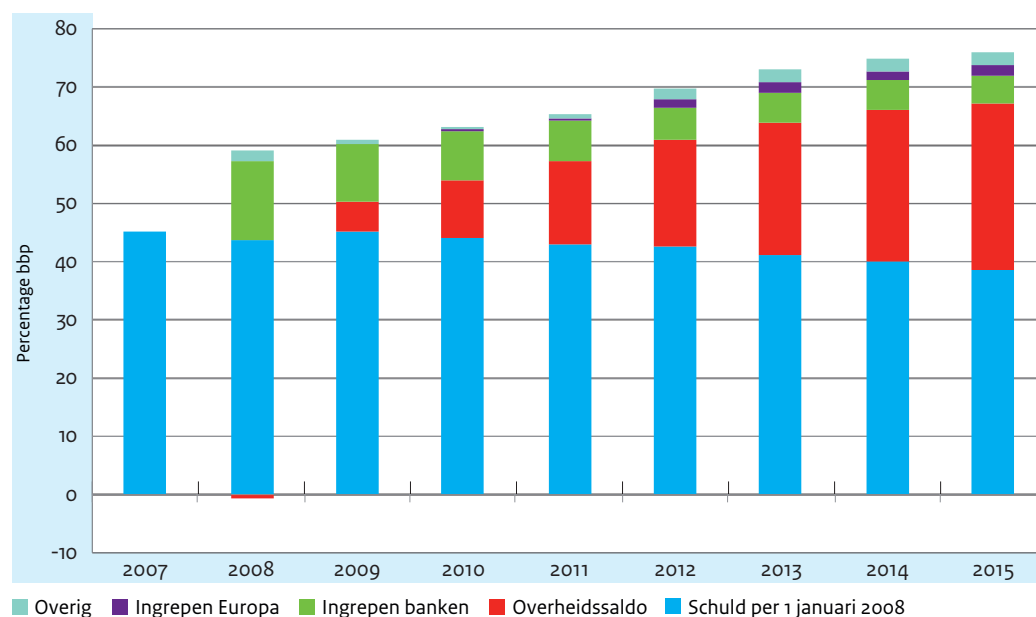
10 Idem, en OECD, *The effect of financial crises on potential output*, 2009.

Een kenmerk van financiële crises is dat hoge schulden moeten worden afgebouwd. Vele rijke landen hebben in de jaren voorafgaand aan de crisis hoge schulden opgebouwd.¹¹ Deze schulden bevonden zich met name in de financiële sector bij huishoudens en bij de overheden. De omvang van de problemen verschilt daarbij per land. Nederland kent met name hoge schulden in de financiële sector en bij huishoudens. Daartegenover staan ook hoge bezittingen. Dat maakt de hoge schulden echter niet risicool. De bezittingen zijn namelijk veelal niet liquide te maken of kunnen in waarde dalen. Daarnaast zijn de schulden en bezittingen niet evenredig verdeeld over de bevolking.

Net als in vorige crises zijn ook deze keer de hoge private schulden gedeeltelijk in publieke handen overgegaan. Dit gebeurt direct door interventies in de financiële sector. Denk aan de overname van ABN Amro/Fortis door de Nederlandse overheid. Tegenover de hogere schulden staan in dit geval overigens ook hogere bezittingen voor de overheid. Daarnaast heeft de overheid gedurende de crisis diverse garanties afgegeven, die bij negatieve ontwikkelingen kunnen leiden tot een hogere schuld (hoofdstuk 3 gaat nader in op de risico's van garanties).

Het indirecte effect van een crisis op de overheidsfinanciën is belangrijker. Indien de private sector door de hoge schulden in problemen komt, leidt dit tot lagere consumptie en investeringen, en daarmee tot lagere groei. Dat betekent voor de overheid lagere belastinginkomsten en hogere uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen. Dit verslechtert het EMU-saldo. Verder is het EMU-saldo in diverse landen verslechterd door het stimuleringsbeleid in 2009. In Nederland was het stimuleringspakket relatief beperkt (cumulatief 1% bbp). Per saldo is de verwachting dat de schuldratio's in de rijke landen met bijna 30% bbp toenemen over de periode 2009-2012. Ook in Nederland is dat het geval. Figuur 2.2 laat zien dat de verslechtering van het EMU-saldo in Nederland het grootste effect op de schuld heeft gehad.

Figuur 2.2 Bronnen verslechtering EMU-schuld in Nederland



¹¹ Zie onder andere McKinsey, 'Debt and deleveraging', 2010.

Box 2.1 De effecten van hoge schulden op de groei

De doorwerking van schulden op de groei kan via verschillende kanalen lopen. Zo kunnen beleggers bij een hogere schuldpositie een hogere risicopremie eisen, wat zich vertaalt in een hogere reële rente. Daarnaast kan een hoge schuldquote leiden tot hogere (verstoring) belastingen in de toekomst. Bovendien heeft de eurocrisis ons geleerd dat hoge publieke schulden landen kwetsbaarder maken voor economische crises en instabiliteit van de financiële sector. Oplopende schulden hebben dus niet exclusief via de rente invloed op de groei. In sommige gevallen gaat een hoge schuld gepaard met een lagere groei, terwijl de rente gelijk blijft of zelfs afneemt (het Japanse scenario).

Het groeiverlies door toenemende publieke schulden kan snel oplopen. Kumar en Woo (2010) vinden dat een toename van de schuld met 10%-punt bij ontwikkelde economieën gemiddeld genomen gepaard gaat met een daling van de jaarlijkse groei met 0,15%-punt.¹² Naast de schulden van de publieke sector remmen ook de schulden van de private sector de groei. Hoewel er nog veel onduidelijk is over de interactie tussen de schuld niveaus van de verschillende sectoren van de economie en het effect daarvan op de economische groei, vinden verschillende studies ook een negatief verband tussen hoge private schulden en de economische groei.¹³

De afbouw van de schulden kan de economisch groei langdurig drukken. In de jaren voor de crisis is de groei kunstmatig opgepompt met geleend geld. De kredietverlening door het bankwezen lag op een hoog niveau. Huishoudens verhoogden hun hypotheek voor extra uitgaven. Net als in de goede jaren de groei werd gestimuleerd door uitgaven gefinancierd met geleend geld, zal in de komende jaren de groei vermoedelijk lager liggen door de afbouw van de schulden. Dat betekent niet dat deze afbouw van de schulden ongewenst zou zijn. Integendeel, zoals blijkt in de huidige crisis gaat van hoge schulden onzekerheid uit en hebben zij mogelijk een negatief effect op de groei (zie box 2.1). De schuldenproblematiek is niet kortdurend van aard. Echter, met een juiste aanpak, die weliswaar de nodige jaren zal duren, behoeft het geen structureel probleem te blijven.

De vergrijzing van de bevolking in Nederland is begonnen en structureel van aard. Over de vergrijzing is lang gesproken als een toekomstprobleem. Echter, in de laatste jaren is de levensverwachting al verschillende malen opwaarts bijgesteld en de babyboomgeneratie gaat momenteel met pensioen. De groei van de beroepsbevolking neemt momenteel af en zal in de toekomst negatief worden. Dit heeft een negatief effect op de structurele groeivoet van de Nederlandse economie. Economische groei zal slechts voortkomen uit productiviteitsgroei en door de participatie anderszins te verhogen (bijvoorbeeld door latere pensionering, minder arbeidsongeschiktheid, meer werkuren, en een grotere participatie van met name vrouwen). Ook de productiviteitsgroei zelf bevindt zich op een dalend pad. In de jaren '90 bedroeg de jaarlijkse bbp-groei per gewerkt uur 1,6%. In het eerste decennium van deze eeuw is dat gedaald tot 1,2%.¹⁴ De lagere groei maakt het moeilijker om schulden uit het verleden te dragen. Anders dan voorheen zullen schulden niet meer eroderen door een snelle groei van het bbp (noemereffect). Het economische gewicht van de huidige overheidsschuld is dus groter dan in het verleden.

De overheidsarrangementen zullen moeten worden aangepast op een structureel lagere groei. Zonder aanpassingen stijgen de uitgaven snel en blijven de inkomsten achter. Ook gegeven de stijgende levensverwachting zullen de direct uit de vergrijzing volgende kosten moeten worden beheerst (zorg, AOW). Anders zal een steeds kleinere groep actieven steeds hogere kosten moeten voldoen voor een steeds grotere groep inactieven. En dat zou weer betekenen dat werken

¹² Kumar, Mohan, and Jaejoon Woo, *Public Debt and Growth*, IMF Working Paper WP/10/174, 2010.

¹³ Cecchetti, Stephan, M.S. Mohanty en Fabrizio Zampolli, *The real effects of Debt*, 2011. McKinsey Global Institute, *Debt & Deleveraging: An uneven progress to the path of growth*, 2011.

¹⁴ Van Ark, *De hardnekkigheid van het Nederlandse productiviteitsprobleem*, KVS, 2011.

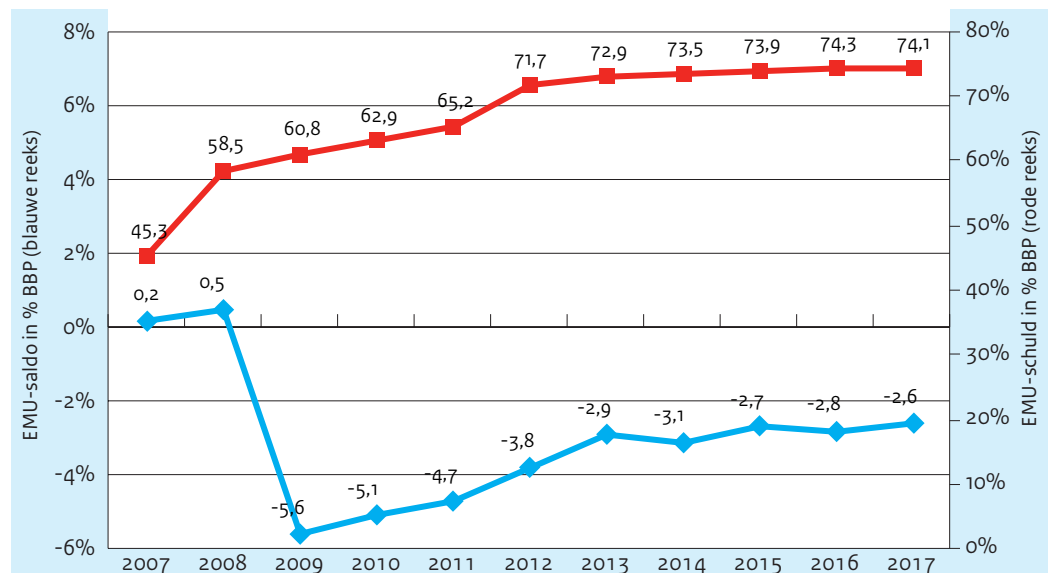
steeds minder aantrekkelijk wordt. Arbeid wordt dan duur voor werkgevers en minder lonend voor werknemers. Hogere bruto lonen voor het schaarse arbeidspotentieel maken het tegelijkertijd moeilijk om de sociale voorzieningen zoals pensioenen op peil te houden.

Publiek en privaat sparen voor de vergrijzing is gedeeltelijk gelukt. De Nederlandse overheids-schuld is nog altijd lager dan in veel andere landen. De vermogens in pensioenfondsen zijn hoger dan het bbp. Veel mensen hebben in de derde pijler nog aanvullend pensioenvermogen opgebouwd. Tegelijkertijd is Nederland minder voorbereid op de vergrijzing dan eerder wenselijk of zelfs noodzakelijk werd geacht. Het lukt niet om de uitgaven van de zorg te beheersen. De zorguitgaven stijgen jaarlijks sneller dan de groei van het bbp en de demografie tezamen. Het is niet gelukt om aanhoudende overschotten op de begroting te realiseren en de staatsschuld in voldoende mate af te lossen. Het lukt niet om stabiele pensioenpremies en indexatie van pensioenen te garanderen. De pensioenvermogens staan onder druk en het is goed om te realiseren dat de rente in een vergrijzende wereld langdurig laag kan blijven. De ervaringen in Japan bevestigen dat. Kortom, steeds meer sparen is niet de oplossing. Langer werken (later met pensioen) en minder genereuze vergrijzingsgerelateerde arrangementen (lager ambitieniveau pensioenen en zorg) kunnen dat wel zijn. Dat is ingrijpend, maar ook noodzakelijk als we de welvaartstaat op termijn in stand willen houden.

2.4 De weerslag op de overheidsfinanciën

De negatieve economische ontwikkelingen hebben direct hun weerslag op de overheidsfinanciën. Na enkele jaren van relatief lage tekorten (of lichte overschotten) is sinds 2009 sprake van forse overheidstekorten. Nederland blijft de komende jaren dicht in de buurt van de Europese tekortgrens van 3% en verwijderd van begrotingsevenwicht. De schuld bevond zich voor de crisis op een dalend pad, maar is de afgelopen jaren flink toegenomen. De schuldquote blijft naar huidige inzichten oplopen, tot 74% bbp in 2015, ruim boven de norm van 60% bbp.

Figuur 2.3 ontwikkeling EMU-saldo en EMU-schuld



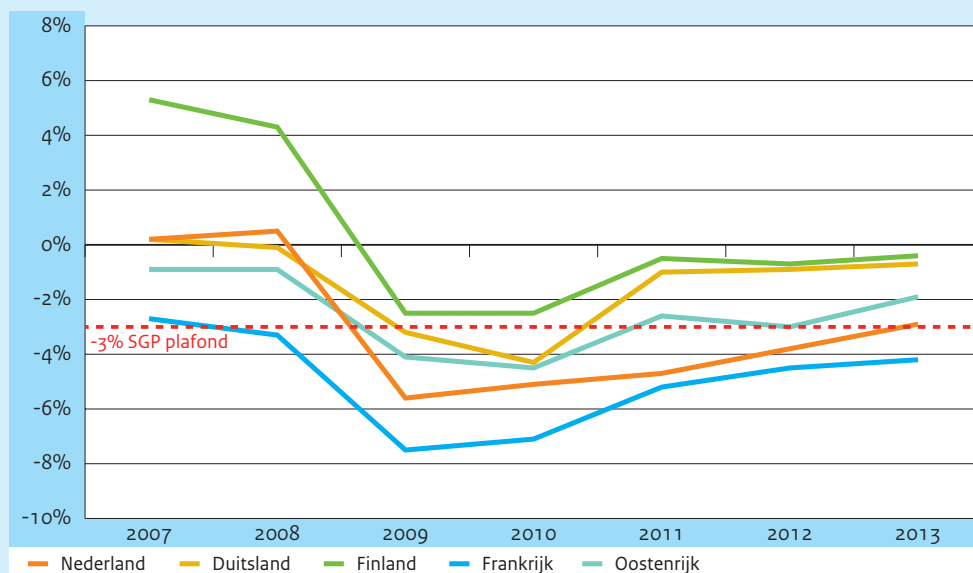
Bron: CBS, CPB

Nederland verricht wel grote inspanningen. In 2011 is gestart met het consolideren van de overheidsbegroting. Ondanks deze relatief omvangrijke inspanningen blijft het overheidstekort zich in een traag tempo herstellen. Ook in vergelijking tot andere Europese landen verloopt het herstel traag. Dit komt deels door tegenvallende inkomsten, maar ook doordat de uitgaven bij ongewijzigd beleid doorstijgen, in het bijzonder in de zorg. Ter illustratie hiervoor geldt dat enerzijds voor 18 miljard euro is omgebogen en de lasten zijn verzwaard door het kabinet Rutte-Verhagen, maar dat anderzijds de reële zorguitgaven met ruim 8 miljard euro zijn doorgestegen. In de MLT van het CPB stijgen de uitgaven zonder maatregelen door; er is sprake van 'minder meer'.

Box 2.2 Vergelijking herstel overheidsfinanciën

De uitgangspositie van Nederland voor de crisis was relatief goed. Tegelijkertijd blijkt dat sinds de terugslag in 2009 het herstel van het saldo relatief traag gaat. Het EMU-saldo in 2013 is slechter dan in de referentielanden. Als referentielanden worden genomen de landen in het eurogebied met een AAA-rating (Duitsland en Finland) en de landen die tot voor kort een AAA-rating hadden (Oostenrijk en Frankrijk). Inclusief het Begrotingsakkoord 2013 komt het Nederlandse EMU-saldo nog wat beter uit dan in Frankrijk.

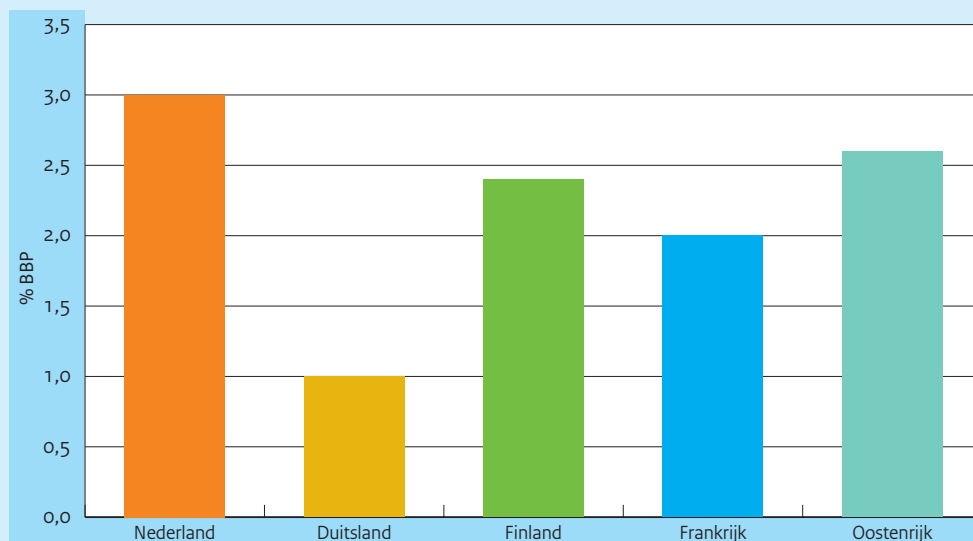
Figuur 2.4 ontwikkeling EMU-saldo Europese landen



Bron: Europese Commissie/CPB

De Nederlandse consolidatie-inspanning ligt relatief hoog vergeleken met andere landen. In deze vergelijking heeft alleen Oostenrijk een vergelijkbare consolidatie-inspanning gedaan. Dit roept de vraag op waarom het Nederlandse EMU-saldo zich zo moeizaam herstelt.

Figuur 2.5 bruto consolidatie-inspanningen Europese landen



Bron: ministerie van Financiën. Cijfers Nederland exclusief verwerking begrotingsakkoord en afloop stimuleringspakketten

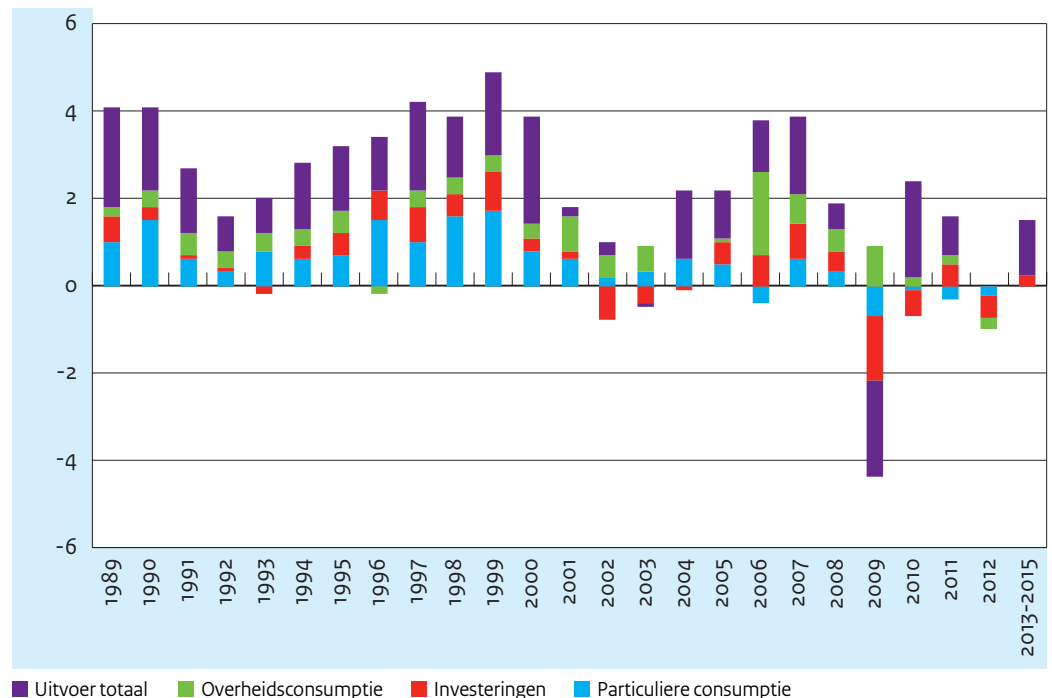
Zowel wat betreft de economische groei als het herstel van de overheidsfinanciën scoort Nederland de laatste jaren onder het Europese gemiddelde. Om de sterke verslechtering van de overheidsfinanciën en het achterblijvende herstel in Nederland te duiden, is een analyse van de ontwikkeling van het tekort noodzakelijk. De volgende paragrafen gaan hierop in.

2.5 Lagere inkomsten in de crisis

De Nederlandse economie is conjunctuurgevoelig. Als middelgrote, zeer open economie schommelt Nederland mee op de golven van de wereldeconomie. Studies van het IMF tonen aan dat de Nederlandse economie de laatste jaren conjunctuurgevoeliger is geworden.¹⁵ In de regel wordt de bbp-groei voor jaren met lage of zelfs negatieve groeicijfers overschat. De groei voor jaren met een relatief sterke toename van het bbp wordt doorgaans juist onderschat.¹⁶ Kortom, in slechte tijden gaat het vaak nog wat slechter dan van te voren gedacht.

De Nederlandse economie is momenteel vooral afhankelijk van de uitvoer. De uitvoer levert in de jaren 2010-2012 een groeibijdrage van cumulatief ruim 4% en is zo veruit de belangrijkste motor van economische groei (circa 90%).¹⁷ Ook voor de komende kabinetsperiode zal de vraag vanuit het buitenland zeer belangrijk zijn voor de ontwikkeling van de binnenlandse productie. Voor de ontwikkeling van de welvaart maakt het in beginsel niet uit of een product aan een Nederlandse consument of aan een buitenlandse klant wordt verkocht. Statistisch blijkt evenwel dat de ontwikkeling van de wereldhandel en de uitvoer veel meer volatiel is dan bijvoorbeeld de ontwikkeling van de binnenlandse consumptie.

Figuur 2.6 Decompositie van de Nederlandse groei



De Nederlandse overheidsfinanciën zijn relatief gevoelig voor de schommelingen in de economie en de wereldhandel. Het CPB werkt op basis van internationale analyse door de OESO met een begrotingssensitiviteit van 0,55. Dat wil grofweg zeggen dat bij een toename van de economische groei met 1%-punt het tekort afneemt met 0,55%-punt en omgekeerd. Volgens de 12^e Studiegroep Begrotingsruimte (2006) kan deze gevoeligheid wellicht hoger uitpakken, omdat bij-

¹⁵ IMF, *Volatility of Tax Revenues in the Netherlands*, IMF Country Report No. 06/284, 2006.

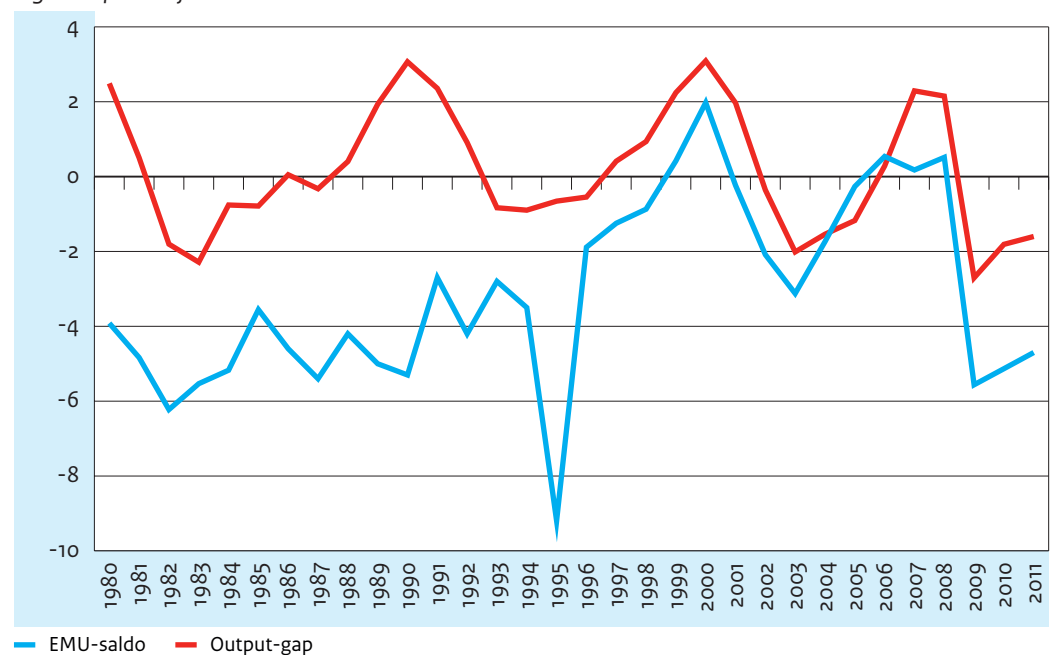
¹⁶ H.C. Kranendonk en J.P. Verbruggen, *Trefzekerheid van de CPB-prognoses voor de jaren 1971-2002*, CPB memorandum 82, 2003.

¹⁷ H.C. Kranendonk en J.P. Verbruggen, *Het belang van uitvoer en binnenlandse bestedingen voor productie en werkgelegenheid in Nederland*, Achtergronddocument bij CEP, 2011.

voorbeeld hogere aardgasbaten en het saldo van medeoverheden het EMU-saldo beïnvloeden, terwijl deze niet betrokken worden in de OESO-analyse.

Sinds begin jaren negentig lijkt de correlatie tussen conjunctuur en saldo te zijn toegenomen. De vorige, 13^e Studiegroep (2010) heeft aanvullend een uitgebreide analyse gedaan naar de gevoeligheid van de overheidsbegroting voor de economische groei. Uit de analyse is gebleken dat de correlatie van de Nederlandse overheidsbegroting met de conjunctuur over langere periode bezien ongeveer gelijk is aan de door de OESO bepaalde begrotingssensitiviteit. Voor de meer recente tijden vond de Studiegroep echter indicaties voor een sterkere correlatie. Dat kan samenhangen met de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid in het midden van de jaren '90, waardoor wordt toegestaan dat het saldo binnen bepaalde grenzen mee-ademt met de conjunctuur. De crisis heeft de sterke relatie tussen conjunctuur en saldo bevestigd. Grafiek 2 laat de vrijwel 1-op-1 relatie zien tussen de economie en het EMU-saldo in recente tijden.

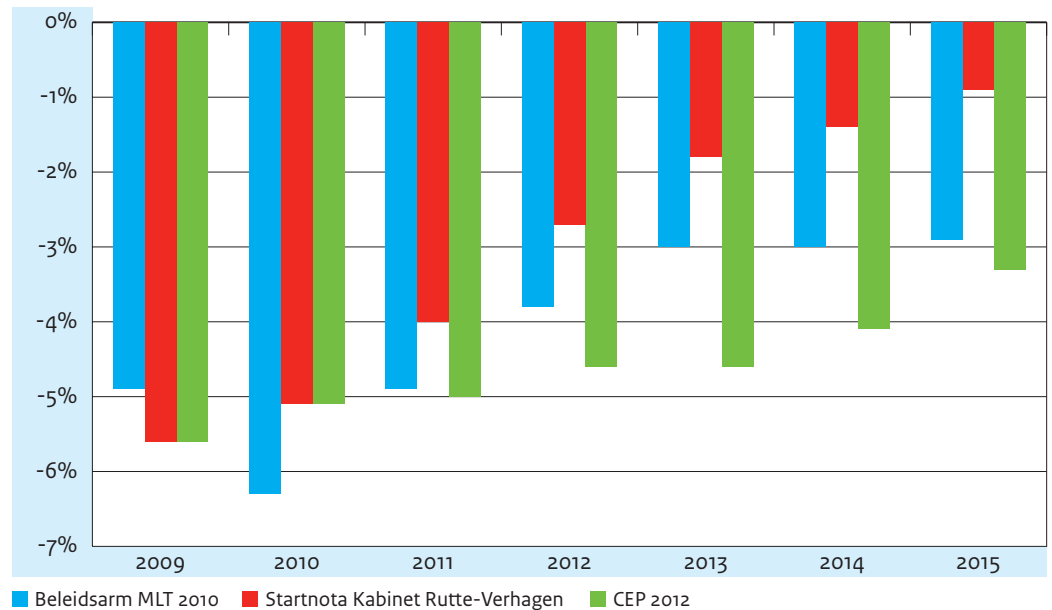
Figuur 2.7 Conjunctuur en saldo



Bron: CPB

In slechte tijden vallen de inkomsten meer tegen dan wordt verwacht. Het omgekeerde geldt voor de echt goede tijden. De vorige Studiegroep heeft gekeken of de hogere begrotingssensitiviteit het gevolg is van een sterkere automatische reactie van het saldo op de conjunctuur (de daadwerkelijke conjunctuurgevoeligheid van de begroting) of van beleid. De Studiegroep heeft hiertoe gekeken naar het verloop van de zogenoemde progressiefactor. De progressiefactor geeft de ontwikkeling in de belastingen en premies, geschoond voor de effecten van beleid. De gevonden resultaten indiceren conjunctuurgevoeligheid van de progressiefactor zelf. In uitzonderlijke tijden wijkt de progressiefactor af van het gemiddelde.

Figuur 2.8 het EMU-tekort bij verschillende ramingsmomenten



Bron: CPB, ministerie van Financiën

Achteraf gezien is de relatie tussen EMU-saldo, inkomsten en groei te optimistisch ingeschat. In het regeerakkoord van kabinet Rutte-Verhagen werd uitgegaan van een economische groei van 1¼%. Naar huidige inzichten zal de groei tussen 2011 en 2015 cumulatief 1%-punt lager uitkomen en de nominale groei cumulatief 2,4%-punt lager uitkomen. Zoals figuur 2.8 laat zien, zal het tekort naar verwachting met bijna 2,5%-punt verslechteren in 2015. De geraamde progressiefactor van de belasting- en premieontvangsten lag bij de start van het kabinet Rutte-Verhagen net boven 1. Bij het CEP 2012 ligt de progressiefactor in de periode 2012-2015 flink onder de 1 (0,7), wat betekent dat de belasting- en premieontvangsten achterblijven bij de waardeontwikkeling van het bbp.

Ten opzichte van de eerdere ramingen vallen met name de winstbelasting en de reële loonontwikkeling tegen. In 2011 en 2012 is de tekortverslechtering voor een groot gedeelte te wijten aan achterblijvende ontvangsten uit de winstbelasting. Daar komt vanaf 2012 bij dat de reële lonen thans naar verwachting jaarlijks gemiddeld met 1,1%-punt achterblijven bij het pad dat voorzien was bij de start van het kabinet Rutte-Verhagen. Een lagere reële loonontwikkeling heeft een groot effect op de ontvangsten uit de loon- en inkomstenheffing, qua omvang de belangrijkste belastingsoort. Tot slot leiden de afgenomen verkopen op de woningmarkt tot lagere BTW-opbrengsten (lagere verkoop nieuwbouw) en lagere ontvangsten uit de overdrachtsbelasting (lagere verkoop bestaande woningen).

Box 2.3 Onzekerheid in de ramingen

Het begrotingsbeleid wordt gebaseerd op de ramingen van het CPB, een onafhankelijk instituut met een vooraanstaande reputatie. Internationaal wordt dit als 'best practice' beschouwd. Het CPB beziet periodiek de eigen ramingen kritisch. In 2006 heeft het CPB een analyse gedaan naar de trefzekerheid van de MLT ramingen.¹⁸ Uit de analyse van negen MLT's blijkt dat de groeiraming gemiddeld met 0,2% is overschat. Bij een standaarddeviatie van 1% is dit niet significant. Op basis van deze gemiddelde voorspelfout is het daarom niet mogelijk om een uitspraak te doen over systematische overschatting van de groei. Een belangrijke verklaring voor afwijkingen tussen voorspelde bbp-groei en werkelijke bbp-groei ligt in voorspelfouten van de wereldhandel. Tegelijkertijd blijkt dat achter deze relatief kleine voorspelfout relatief grote voorspelfouten voor afzonderlijke perioden liggen. Bij de meeste MLT's bleek de absolute voorspelfout voor jaarlijkse bbp-groei 1%. Bij sommige MLT's was het een overschatting en bij anderen een onderschatting, wat per saldo resulteert in een overschatting van 0,2%.

Naast de ramingsonzekerheid van de groei is ook de relatie tussen de groei en het EMU-saldo onzeker. In het CEP 2012 heeft het CPB een analyse gedaan naar de verslechtering van de tekortraming tussen doorrekening van het Regeerakkoord Rutte-Verhagen en het Centraal Economisch Plan 2012.¹⁹ Uit de analyse blijkt dat de verslechtering van het tekort grotendeels veroorzaakt wordt door achterblijvende inkomsten, terwijl de uitgaven met de kaders mee blijven stijgen. Opvallende constatering is verder dat de inkomsten verder achterblijven dan verwacht mocht worden op basis van de lagere groeiverwachting. Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven heeft dat voor een groot deel te maken met een achterblijvende progressie van de belastinginkomsten.

Gegeven de vele risico's in het economisch beeld en de onzekere samenhang tussen de groei en de overheidsinkomsten, zal de komende jaren moeten worden opgepast voor te veel optimisme wat betreft het automatische herstel van de overheidsfinanciën.

Kortom, in deze tijden waarin de economische ontwikkelingen lastig te duiden zijn, is de onzekerheid over de inkomsten extra groot. Voor de afgelopen periode lijkt de samenhang tussen de ontwikkeling van de groei, de reële lonen en de werkgelegenheid in de MLT van 2010 te positief ingeschat. Mede hierdoor vallen de inkomsten nu extra tegen. Ook voor de komende jaren is de raming met grote onzekerheid omgeven. Zo geldt dat gegeven de grote onzekerheid van de raming van de ontvangsten uit de winstbelasting en gegeven het feit dat het om een grote belastingsoort gaat, een iets minder gunstige economische ontwikkeling kan leiden tot enkele miljarden lagere ontvangsten in de komende jaren.

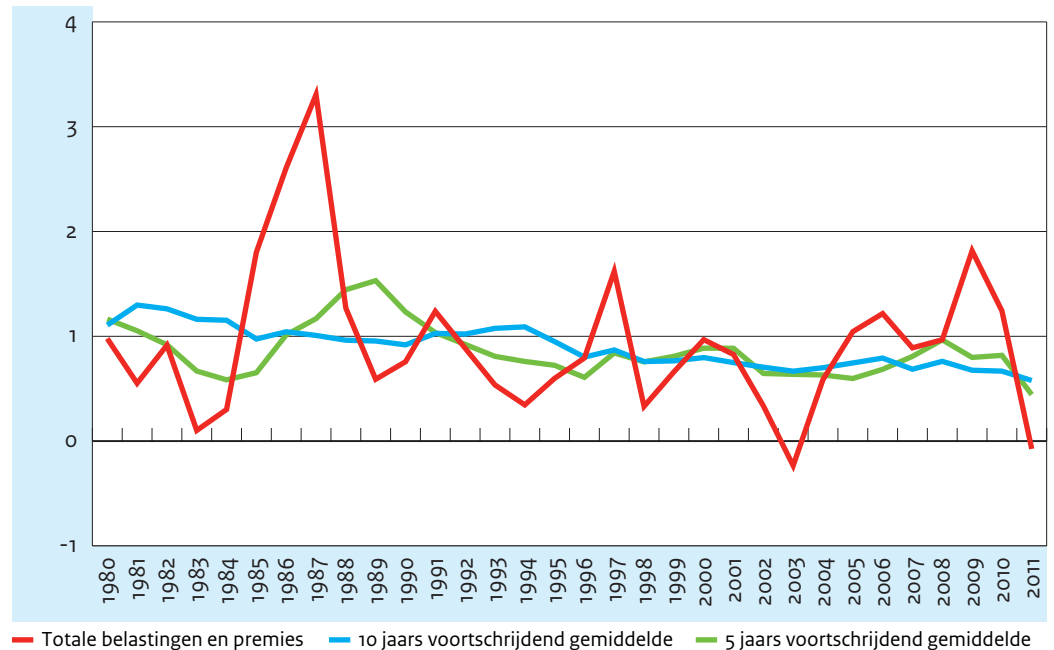
2.6 De inkomsten blijven structureel achter

Al sinds de jaren '90 blijft de groei van de belasting- en premie-inkomsten duidelijk achter bij het bbp. Naast een sterke conjunctuurgevoeligheid van de inkomsten blijven de inkomsten dus structureel achter. Figuur 2.9 laat zien dat het 5-jaars voortschrijdend gemiddelde van de progressiefactor al sinds begin jaren '90 beneden de 1 ligt. Een progressiefactor kleiner dan 1 geeft aan dat de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten (exclusief de ontwikkeling als gevolg van beleidswijzigingen) geen gelijke tred houdt met de ontwikkeling van het bbp. Het 10-jaars voortschrijdende gemiddelde ligt sinds halverwege jaren '90 onder de 1.

¹⁸ H.C. Kranendonk en J.P.Verbruggen, *Trefzekerheid van de korte termijn ramingen en de middellange termijn verkenningen*, CPB memorandum 131, 2006.

¹⁹ CPB, Centraal Economisch Plan 2012, pag 83 t/m 85

Figuur 2.9 Progressiefactor: totale belastinginkomsten en premies volksverzekeringen (gecorrigeerd voor beleid)²⁰



Bron: ministerie van Financiën

De Studiegroep heeft nader gekeken naar de ontwikkeling van de progressiefactor van de verschillende belastingsoorten.

- **De (10-jaars) gemiddelde progressiefactor van de vennootschapsbelasting (Vpb) vertoont een dalende trend en ligt sinds 2007 onder de 1.** Afgezien van de dalende trend geldt bovenal dat zoals eerder aangehaald de Vpb een zeer volatiele belastingsoort is.
- **De loonheffing (LH/IH) is gevoelig voor grondslagversmalling.** In de jaren '90 en begin deze eeuw is de grondslagerosie door de hypotheekrenteaftrek fors toegenomen. In 2003 en meer recente jaren zijn de pensioenpremies verhoogd, wat ook leidt tot uitholling van de LH/IH-opbrengsten. Tevens is in deze eeuw de ontwikkeling van de lonen en werkgelegenheid afgeveken van de ontwikkeling van het bbp.
- **Het 10-jaars gemiddelde van de progressiefactor van de BTW kwam tot aan 2008 vrijwel continu uit op 1.** Daarmee kwalificeerde de omzetbelasting zich als een solide belastingsoort. Sinds 2009 echter ligt het 10-jaarsgemiddelde van de progressiefactor onder de 1, vooral als gevolg van de ontwikkeling van de BTW-ontvangsten in het crisisjaar 2009 en in iets mindere mate negatieve ontwikkeling in 2011.
- **Het aandeel van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting (OVB) in het bbp is recent fors afgenomen.** De OVB-opbrengst is tussen 1995 en 2008 sterk gestegen onder invloed van de stijgende huizenprijzen en toenemende verhuismobiliteit. In 2009 is als gevolg van de economische crisis het aantal huizenverkopen fors afgenomen en is er tevens sprake van prijsdaling. Dit betekent dat – nog afgezien van de verlaging van het tarief in juni 2011 – het aandeel van de OVB-ontvangsten in het bbp fors is afgenomen.
- **Milieuvervuiling ontkoppelen van economische groei is een expliciet beleidsdoel.** Het wekt dan ook geen verbazing dat de grondslag van milieubelastingen geen gelijke tred houdt met het bbp. Zonder aanpassing van de tarieven geldt hetzelfde voor de opbrengst van de milieubelastingen. De autobelastingen (motorrijtuigenbelasting en BPM) zijn de afgelopen jaren, afgezien van beleidsmatige verhogingen, ver achtergebleven bij het bbp.

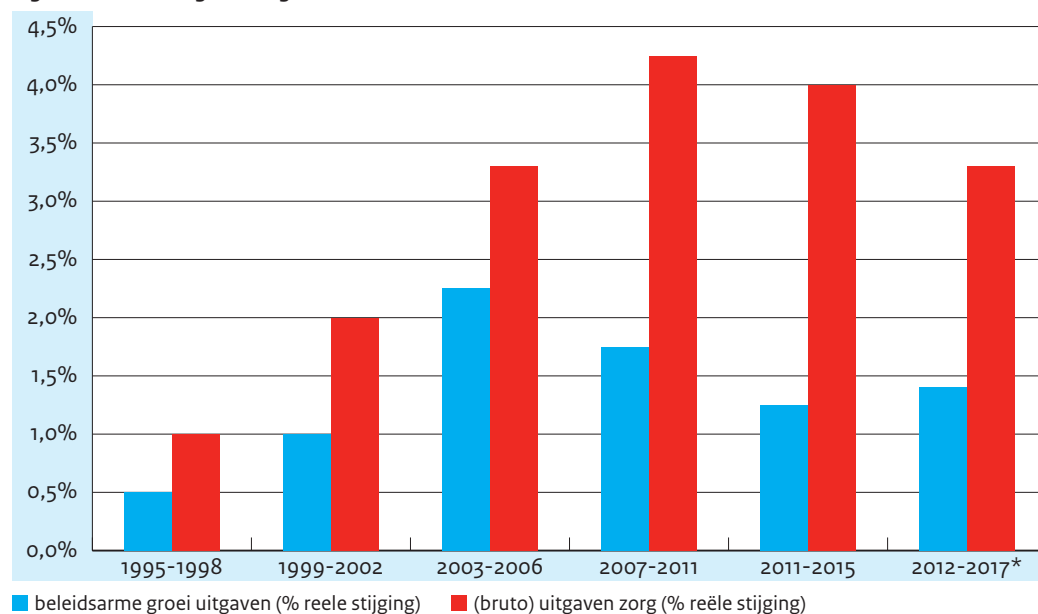
²⁰ In de gehele periode die in de analyse in beschouwing is genomen was sprake van een positieve nominale bbp-groei behalve in 2009. In 2009 vielen tevens de inkomsten sterk tegen, waardoor de progressiefactor in 2009 positief en ver boven de 1 uitkomt.

De achterblijvende opbrengsten vragen aandacht voor de vormgeving van diverse belastingsoorten. De Studiecommissie Belastingstelsel heeft nader gekeken naar dit vraagstuk en een aantal aanbevelingen gedaan die grondslagerosie tegengaan.²¹ Zo zijn voortdurend maatregelen nodig om het aandeel van de milieubelastingen gelijk te houden. Gedacht kan worden aan een correctie voor de verbetering van de efficiency (het zuiniger worden van woningen, wagenpark en apparaten). Dit kan helpen om zowel de milieudoelen te realiseren als om de soliditeit van het belastingstelsel te vergroten. Het indexeren van accijnzen is volgens de Commissie een andere manier om de inkomsten op peil te houden. Meer algemeen kunnen het beperken van aftrekposten en grondslagverbreding – zowel in de inkomstenbelasting als in de winstbelasting – en een efficiënte belastingmix de soliditeit van het stelsel bevorderen. Momenteel kijkt de Commissie-Van Dijkhuizen specifiek naar de vormgeving van de inkomstenbelasting en het stelsel van toeslagen.²²

2.7 De uitgaven nemen toe

Binnen het trendmatige begrotingsbeleid worden de uitgaven gebaseerd op de meerjarige verwachting van de economische groei. In de beleidsarme raming van april 2010 was sprake van een stijging van uitgaven onder de kaders van circa 1¼% per jaar. In historisch perspectief is dat een gemiddelde groei te noemen. De reële stijging van de zorguitgaven laat een stijgend verloop zien over de tijd.

Figuur 2.10 Reële groei uitgaven beleidsarme scenario's



Bron: boekhoudsommen CPB en rapporten Studiegroep Begrotingsruimte

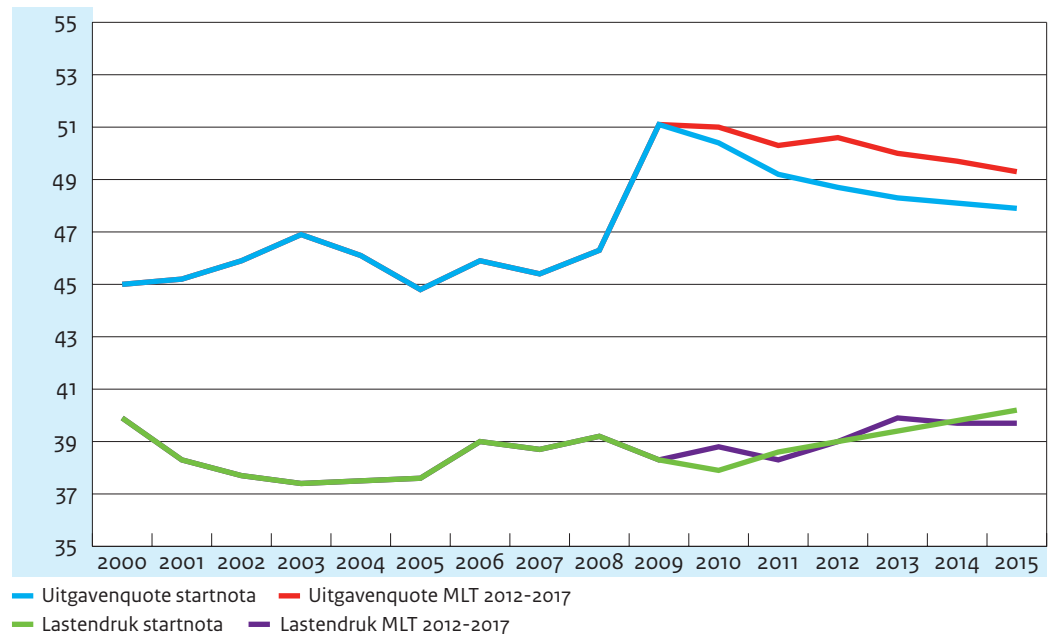
* De groei van de zorguitgaven is door maatregelen uit het begrotingsakkoord met 1% reëel verlaagd in de periode 2012-2017

Bij de start van het kabinet Rutte-Verhagen werd een gematigde uitgavenontwikkeling verwacht. Als gevolg van het pakket van 18 miljard euro aan besparingen werd de verwachte reële uitgavengroei teruggebracht tot ongeveer ¼% per jaar, ruimschoots onder de verwachte economische groei. Dit vertaalde zich ook in een dalende collectieve-uitgavenquote.

²¹ Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, 2010.

²² Brief van de Staatssecretaris van Financiën, *Fiscale agenda*, Kamerstukken II 2011-2012, 32 740, nr. 11.

Figuur 2.11 Ontwikkeling collectieve-uitgavenquote en collectieve lastendruk



Bron: CPB

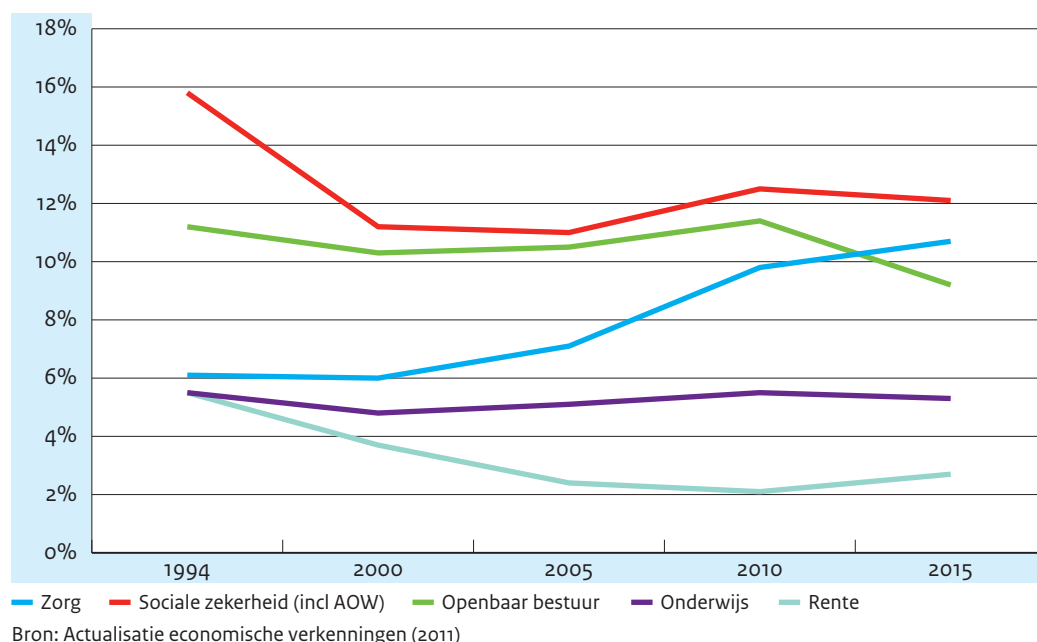
Als tussentijds de economie stagneert of krimpt, blijven de uitgaven conform de gestelde kaders doorstijgen. De uitgavenkaders leggen namelijk op voorhand de groei van de uitgaven gedurende de kabinetsperiode vast. Het gevolg is dat als de economie inzakt, de uitgaven als percentage van het bbp toenemen. Figuur 2.11 geeft de ontwikkeling van de collectieve-uitgavenquote weer. In het crisisjaar 2009 stegen de uitgaven tot boven de 50% bbp. De daling van de uitgavenquote was ingezet met het regeer- en gedoogakkoord. Met name door de economische groeiverslechtering is de daling van de uitgavenquote vertraagd (het noemereffect).

Als het groeiverlies niet in latere jaren wordt goedge maakt, bevindt de uitgavenquote zich – zonder maatregelen – langdurig op een hoog niveau. Eén van de argumenten voor het hanteren van het trendmatig begrotingsbeleid en daarmee samenhangende meerjarige kaders, is dat het gedurende de kabinetsperiode niet in te schatten is in hoeverre groeitegenvallers structureel of conjunctureel van aard zijn. Als echter achteraf blijkt dat groeiverlies als permanent moet worden beschouwd, zijn maatregelen in de nieuwe kabinetsperiode noodzakelijk om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen.

De groei van de zorguitgaven ligt langdurig ruim boven de economische groei. Dit in tegenstelling tot de overige overheidsuitgaven. De hoge stijging wordt vooral veroorzaakt door de verdergaande medicalisering en de impliciete uitbreiding van de zorganspraken binnen de curatieve en langdurige zorg. Dit alles in een omgeving waarin de prikkels meer gericht zijn op productie dan op kostenbeheersing. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in uitbreidingen van het verzekerde pakket en het toepassen van nieuwe medische technologie.

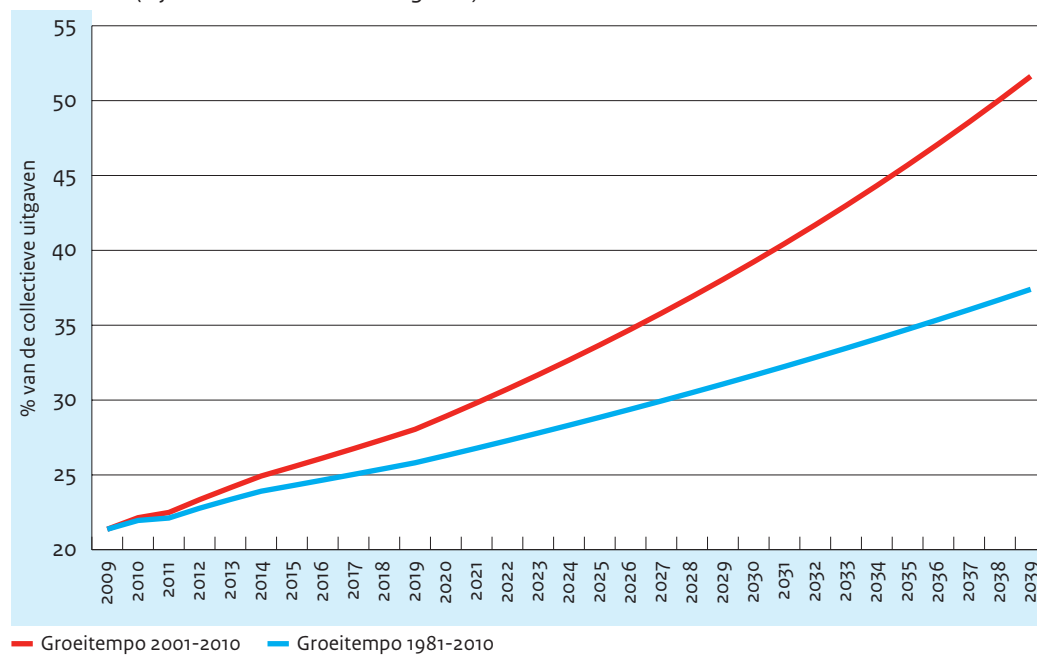
De zorguitgaven verdringen andere uitgaven. Tussen 2000 en 2015 stijgen de zorguitgaven naar verwachting reëel met 4% per jaar. Om een gelijkblijvende of dalende uitgavenquote te bereiken betekent dit dat de stijging van de zorguitgaven zal moeten worden omgebogen, of andere uitgaven categorieën minder hard zullen mogen groeien of zelfs moeten dalen. Zoals blijkt uit figuur 2.12 is er tot nu toe voor gekozen om vooral andere uitgaven gematigder te laten stijgen.

Figuur 2.12 Verdeling collectieve-uitgavenstijging (in % bbp)



Deze ontwikkelingen zijn niet houdbaar. Sinds de beëindiging van de budgettering in de zorg in 2000 liggen de zorguitgaven op een hoger groeipad. Figuur 2.13 maakt dit inzichtelijk. Het CPB heeft recentelijk een trendanalyse gepresenteerd waarin verschillende scenario's voor de stijging van de zorguitgaven worden neergelegd. In het meest optimistische scenario stijgen de reële uitgaven met 2,6% per jaar, in het meest negatieve scenario met ruim 4,2% per jaar. In alle gevallen leidt deze stijging tot een forse toename van het aandeel collectief gefinancierde zorguitgaven in het bbp. Het gevolg is dat deze collectieve financiering moet worden opgebracht door hogere belasting- of premietarieven, of lagere uitgaven aan ander beleid.

Figuur 2.13 Ontwikkeling collectieve zorguitgaven als aandeel in de totale uitgaven (bij constante collectieve uitgaven)



In hoofdstukken 3 en 4 wordt meer aandacht besteed hoe de groei van de zorguitgaven bij te buigen. Dit in lijn met het vrijwel gelijktijdig uit te komen rapport van de Taskforce Zorguitgaven.

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geschetst dat Nederland te maken heeft met de directe impact van de crisis. In de komende jaren zal de groei naar verwachting lager liggen als gevolg van schuldafbouw en de vergrijzing. Dit heeft gevolgen voor de begrotingsopgave. Het hoofdstuk start met de beschrijving van de MLT van het CPB (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt deze in context geplaatst door in te gaan op de schuldontwikkeling (paragraaf 3.3), de zorguitgaven (paragraaf 3.4) en de structurele uitdagingen (paragraaf 3.5). Paragraaf 3.6 gaat in op de risico's voor de overheidsfinanciën. Paragraaf 3.7 beschrijft vervolgens wat de Europese afspraken betekenen voor tekort- en schuldreductie. Tot slot worden in paragraaf 3.8 de verschillende aspecten gewogen en wordt gekomen tot een advies voor een budgettaire opgave.

3.2 MLT CPB 2012-2017

Na krimp van de economie in 2012, voorziet het CPB herstel uit de crisis. De economische groei trekt volgens de raming geleidelijk aan gedurende de kabinetsperiode en bedraagt gemiddeld 1,5% per jaar. De groei wordt vooral gedreven door de exporten. Nederland profiteert van het aantrekken van de wereldhandel, die gedurende de kabinetsperiode met gemiddeld bijna 6% per jaar toeneemt. De binnenlandse consumptie ontwikkelt zich gematigd: de consumptie van huishoudens groeit gemiddeld 0,25% per jaar en de overheidsbestedingen met 0,5%. De bruto investeringen van bedrijven groeien gemiddeld 3,5%. De werkloosheid daalt licht over de periode 2013-2017 en komt uit op 5,25%.

Tabel 3.1 Kerncijfers economische ontwikkeling, gemiddelde mutaties (% per jaar)

	2013-2017
BBP	1½%
Relevante wereldhandel	5¾%
Inflatie	2%
Contractlonen marktsector	2¼%
Werkloosheid	5¼%

Bron: CPB

Het EMU-saldo verbetert tussen 2013 en 2017 van -2,9% naar -2,6%. De MLT 2012-2017 biedt een basis voor het budgettaire beeld van een nieuwe kabinetsperiode. Door het beleidsarm doortrekken van bestaande arrangementen aan zowel inkomsten als uitgavenkant rolt er een ontwikkeling van het EMU-saldo uit. Dit wordt ook wel de ruimtesom genoemd. In deze MLT is het Begrotingsakkoord 2013 verwerkt. De 'verbetering' van het EMU-saldo is relatief beperkt tussen 2013 en 2017.

Tabel 3.2 Kerngegevens overheidsfinanciën

	2013	2014	2015	2016	2017
EMU-saldo	-2,9%	-3,1%	-2,7%	-2,8%	-2,6%
Structureel EMU-saldo (EC methode)	-1,4%	-1,9%	-1,7%	-2,2%	-2,5%
EMU-schuld	72,9%	73,5%	73,9%	74,3%	74,1%
Collectieve uitgaven quote	50,0%	49,7%	49,3%	49,4%	49,3%
Collectieve lasten Druk	39,9%	39,7%	39,7%	40,0%	40,1%
Niet-belastingmiddelen	7,2%	6,9%	6,9%	6,7%	6,6%

Bron: CPB

Het structurele EMU-saldo verslechtert. Tussen 2013 en 2017 is de verwachting dat het structurele EMU-saldo verslechtert van -1,4% naar -2,5% bbp. Belangrijkste oorzaak hiervoor is dat de groei meerjarig boven de structurele groei (zoals gemeten volgende methode van de Europese Commissie) ligt, terwijl het feitelijk EMU-saldo slechts in beperkte mate verbetert. De outputgap sluit nagenoeg in 2017.

Dankzij structurele maatregelen is het houdbaarheidstekort verbeterd. De huidige inschatting van het houdbaarheidstekort bedraagt 1,1% bbp (8 miljard euro in 2017). Dit is de structurele verbetering van het EMU-saldo die permanent nodig is om een houdbare schuld te realiseren en de huidige arrangementen in stand te houden. Een belangrijke notie hierbij is dat in deze som wordt uitgegaan van een ‘constant zorgarrangement’: de toekomstige ontwikkeling van de collectief gefinancierde zorguitgaven is welvaartsvast voor elk leeftijdscohort. Indien de zorguitgaven sneller groeien dan verslechtert de houdbaarheid.²³

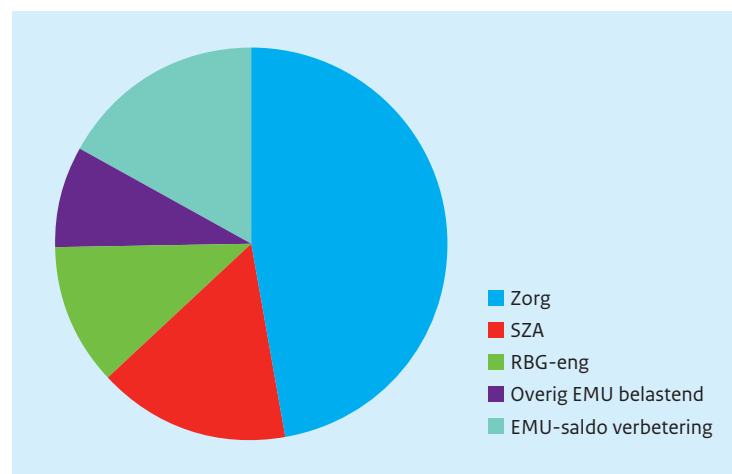
De collectieve lastendruk stijgt; de collectieve uitgaven dalen. Als gevolg van stijging van de belastinginkomsten neemt de collectieve lastendruk beperkt toe. Gelijkzeitig stijgen de uitgaven iets minder snel dan de economie groeit. Daarmee daalt de uitgavenquote in beperkte mate.

‘De ruimtesom’

De reële belasting- en premie-inkomsten stijgen met 24 miljard euro. Een groot deel van deze stijging van de opbrengst is het gevolg van de stijging van de zorgpremies en de verhoging van het BTW tarief. De beleidsarme ontwikkeling van de inkomsten blijft echter achter bij de bbp groei onder andere door de achterblijvende consumptie. Dit betekent dat de progressie onder de 1 ligt.

De uitgaven onder de kaders stijgen door, met name door de zorguitgaven. De uitgaven onder de kaders stijgen ook in deze MLT door, met in totaal 17¾ mld euro. Het overgrote deel hiervan wordt veroorzaakt door de zorguitgaven (11¼ mld euro). Zoals blijkt uit figuur 3.1 betekent dit dat de zorguitgaven ‘automatisch een beslag leggen op de helft van de budgettaire ruimte die ontstaat als gevolg van de stijgende belastinginkomsten. De stijging onder de kaders Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en Rijksbegroting-eng is veel beperkter (3¾ miljard euro respectievelijk 2¾ miljard euro). Tegelijkertijd raamt het CPB ook een verslechtering van het EMU-saldo als gevolg van niet-kaderrelevante uitgaven van 2 miljard euro onder andere als gevolg van afnemende aardgasbaten. Het saldo van de medeoverheden verbetert van -0,6% in 2013 naar -0,2% in 2017.

Figuur 3.1 De ruimtesom



Bron: CPB

²³ Wanneer wordt uitgegaan Europese wijze van het berekenen van het structurele saldo, dan komt het houdbaarheidstekort aanmerkelijk groter uit, namelijk op zo'n 15 miljard euro. Dit komt omdat het robuuste EMU-saldo in 2017 volgens EC methode 1,2% bbp slechter is dan volgens CPB methode.

3.3 Schulddynamiek

Door de crisis is de schuldpositie sterk verslechterd. Voor de crisis in 2007 bedroeg de overheidsschuld 45% bbp. De verwachting was dat de schuld tot onder 40% bbp zou dalen. Door de financiële crisis is het gunstige begrotingsbeeld in duigen gevallen. Bij het aantreden van het kabinet Rutte-Verhagen in 2010 bedroeg de schuld van 64% bbp. Ondanks het pakket van 18 miljard euro aan maatregelen bij de start van dat kabinet en het tussentijdse Begrotingsakkoord 2013 is het niet gelukt om de EMU-schuld op een dalend pad te brengen. Integendeel.

Zonder maatregelen blijft de overheidsschuld verder stijgen. Het CPB voorziet een stijging van de schuldquote tot ruim 74% in 2017. De ontwikkeling van de schuld is ten eerste afhankelijk van het EMU-saldo. Een belangrijk onderdeel van het saldo zijn daarbij de rente-uitgaven. Een hogere rente leidt tot snellere groei van de schuld. Daar tegenover staat dat inflatie de reële waarde van de schulden uitholt. Verder verkleint ook economische groei de waarde van de schuld als percentage van het bbp: groei versterkt het draagvlak voor het dragen van de schuld. Omgekeerd maakt lagere groei het beheersen van de schulden moeilijker vanwege lagere inkomsten en hogere uitgaven. Bij een lagere groei erodeert bovendien de schuldquote minder snel.

Box 3.1 De relatie tussen tekorten en schuld

De relatie tussen overheidstekorten en -schuld is voor het eerst onderbouwd door Domar (1944) en is sindsdien toegepast in de literatuur over schulddynamiek binnen de EMU (De Grauwe, 2003) en schuldhoudbaarheid (Arbeláez et al, 2003). Deze literatuur zet het schuldopdrijvende effect van lopende overheidsuitgaven plus de rentekosten van overheidsschuld af tegen het feit dat economische groei en inflatie de schuld als percentage van het bbp doen afnemen. Zolang de nominale groeivoet van het bbp groter is dan de rentevoet, kan de overheid zich een zeker begrotingstekort veroorloven zonder dat de schuldquote oploopt. We kunnen de relatie tussen de schuld en het tekort als volgt weer geven:

$$S_t = S_{t-1} + T_t \quad (1)$$

Hierin is S de schuld en T het tekort. Oftewel; in absolute termen (miljarden) neemt de schuld elk jaar toe met het overheidstekort op de begroting. Deze vergelijking kan worden herschreven als percentage van het bbp (Y):

$$\frac{S_t}{Y_t} = \frac{S_{t-1}}{Y_t} + \frac{T_t}{Y_t} \quad (2)$$

De schuldquote kan dan als volgt worden afgeleid uit de schuldquote in de vorige periode:

$$\frac{S_t}{Y_t} = \frac{S_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{1}{(1+g_t)} + \frac{T_t}{Y_t} \quad (3)$$

waarin g_t de nominale groeivoet van het bbp is.

De schuldquote zal naar een bepaalde constante waarde convergeren indien het schuld-opdrijvende effect van overheidstekorten wordt gecompenseerd door een exogene nominale bbp-groei. In deze evenwichtssituatie geldt dat de verandering in de schuldquote gelijk is aan nul, oftewel:

$$\frac{S_t}{Y_t} = \frac{S_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{S}{Y}:$$

$$\frac{S}{Y} = \frac{\frac{T}{Y}}{\frac{g}{1+g}} \quad (4)$$

Voor lage waarden van nominale groei kan de term $\frac{g}{1+g}$ benaderd worden met g .

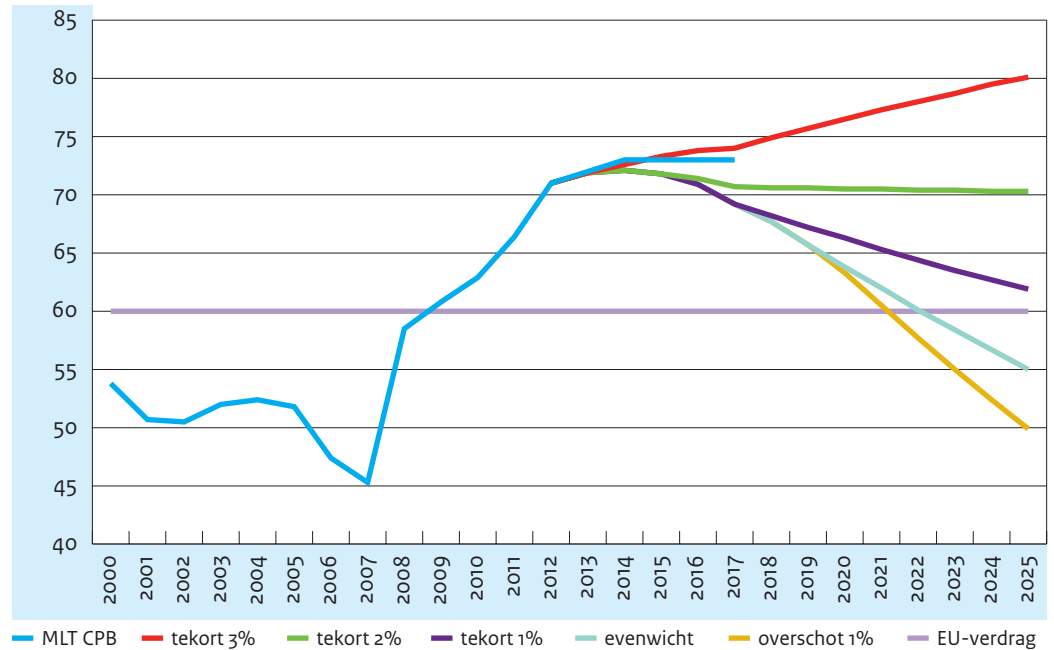
Bij een tekort van 3% bbp en een nominale groei van 5% convergeert de schuld dus bij benadering naar 60% bbp.

Voldoen aan de 3%-grens is niet langer voldoende voor een stabiele schuld. Bij de start van de monetaire unie lag de gemiddelde schuldquote op 60% bbp. Het werd niet wenselijk geacht dat de schulden in de monetaire unie zouden oplopen. Dit omdat in de unie hoge schulden in één land ook voor andere landen negatieve effecten kunnen hebben. De Griekse schulden crisis kan dit niet helderder illustreren. Toentertijd werd uitgegaan van een inflatie van 2% en een groei van 3% (een nominale groei van 5%). De gemiddelde schuld zal dan niet verder stijgen zolang de tekorten kleiner zijn dan 3% bbp. De huidige groeicijfers zijn echter veel lager, wat betekent dat ook het tekort lager moet zijn om de schuld niet te laten stijgen. Tegelijkertijd blijft de 3% zeer relevant als uiterste vangrail.

Zolang het tekort groter is dan 2% blijft de Nederlandse schuld stijgen. Uitgaande van een structurele groei in Nederland van net boven 1% en een inflatie net onder de 2%,²⁴ betekenen tekorten van 3% dat de schuld richting 100% bbp stijgt. Bij 1,5% structurele groei en 2% inflatie convergeert de schuld naar 85%. Pas bij tekorten kleiner dan 2% begint de schuld te dalen. Zelfs bij kleine tekorten zal het nog lang duren voordat de schuld weer onder de 60%-grens is. Figuur 3.1 laat zien hoe de schuldquote zich ontwikkelt bij tekorten van 3%, 2% en 1%, bij begrotingsevenwicht en bij een overschot van 1%. Daarbij wordt een half procent bbp tekortverbetering verondersteld in het pad naar deze begrotingssaldi. Bij een overschot van 1% is de schuld in 2025 weer bijna op het pre-crisis niveau.

²⁴ De primaire doelstelling van de ECB is prijsstabiliteit in het eurogebied, geoperationaliseerd als een inflatie 'below but close to 2% over the medium term'.

Figuur 3.2 Ontwikkeling EMU-schuld 2000-2025



Bron: ministerie van Financiën. Groeipad tot en met 2017 MLT CPB, daarna nominale groei 3%. Bij een groei van 3,5% daalt de schuldquote iets sneller. Ook schatkistbankieren en verkoop van financieel bezit kan tot lagere schuld leiden.

Meer dan in het verleden is een hoge schuld een probleem. Door de afname van de groei van de beroepsbevolking wordt het terugbetalen van de schulden lastiger. Het lagere groeipad van het bbp betekent dat schulden minder snel eroderen. De afgelopen periode heeft laten zien dat bij vraagtekens over de schuldhoudbaarheid de risicopremie snel kan oplopen. Dat heeft ook gevolgen voor de rente die semi-publieke instellingen, banken en het bedrijfsleven betalen.

Schatkistbankieren verlaagt de schuld. De voorziene invoering per 2013 van schatkistbankieren zonder leenfaciliteit voor gemeenten, provincies en waterschappen zal de EMU-schuld verlagen. Schatkistbankieren houdt in dat medeoverheden hun tegoeden aanhouden bij het Rijk. De belangrijkste reden is dat het de financiële risico's van de collectieve sector als geheel vermindert. Bovendien zijn er schaalvoordelen, wat leidt tot lagere kosten. Het schatkistbankieren leidt ook tot een (boekhoudkundige) verlaging van de EMU-schuld. Ook de verkoop van financiële bezittingen, zoals ABN Amro, verbetert de netto vermogenspositie van de overheid niet, maar leidt wel tot een lagere EMU-schuld.

Schuldreductie vergt het op orde brengen van het EMU-saldo. Het tekort zal snel verkleind moeten worden om de schuldoploop te keren. Gegeven de lagere groei zal ook bij een verdere verkleining van het tekort de schuld langzamer teruglopen dan in het verleden. Bij een begrotingsevenwicht daalt de schuld initieel met stapjes van zo'n 2% bbp per jaar; bij een begrotingsoverschot van 1% met zo'n 3% bbp. Structurele hervormingen kunnen bijdragen aan een beter groeivermogen en daarmee aan schuldreductie.

Schuldafbouw kan slechts duurzaam zijn als structurele problemen en vergrijzingsgerelateerde instituties worden aangepakt. De volgende paragraaf gaat daarom nader in op de stijgende zorguitgaven, waarna in paragraaf 3.5 in wordt gegaan op andere structurele uitdagingen. Schuldafbouw kan snel doorkruist worden als risico's van uitzonderlijke omvang zich voordoen, zoals de Europese schulden crisis. Dit is het onderwerp van paragraaf 3.6.

3.4 Stijgende zorguitgaven

De snel stijgende collectieve zorguitgaven zijn een groot probleem voor de openbare financiën en economie. Het feit dat de zorguitgaven snel door blijven stijgen, ook vergeleken met het buitenland, was aanleiding voor de minister en staatssecretaris van VWS en de minister van Financiën tot het instellen van een Taskforce Beheersing Zorguitgaven. Dit rapport komt vrijwel gelijktijdig uit met dit Studiegroeprapport en biedt aanknopingspunten voor het terugdringen van de stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven. In het Studiegroeprapport wordt vooral de relatie gelegd tussen de stijgende zorguitgaven en de invloed daarvan op de begrotingsambitie voor het nieuwe kabinet. De Taskforce Zorguitgaven biedt een uitgebreide analyse van de relevante ontwikkelingen in het zorgstelsel en mogelijke beheersingsmaatregelen.

Nederland geeft inmiddels internationaal gezien relatief veel geld uit aan zorg, zowel als percentage van het bbp als per inwoner. Tot 2000 was sprake van een groei van de zorguitgaven in lijn met de bbp-ontwikkeling. Rond 2001 vond een trendbreuk plaats en versnelde de groei van de zorgkosten. De toegankelijkheid werd verbeterd en de zorgverlening steeg. Door de opheffing van de strakke budgettering verdwenen de wachtlijsten. Het gevoerde beleid heeft inmiddels geleid tot een zeer goed toegankelijk zorgsysteem en een behoorlijk verbeterde kwaliteit. Echter, na deze bewuste inhaalslag is de stijging van de collectieve zorgkosten op een hoog groeipad gebleven. Dit duidt op structurele problemen in de beheersbaarheid van de zorguitgaven. Nederland zit inmiddels qua uitgaven in de kopgroep van de OESO. Voor de langdurige zorg is Nederland samen met Zweden zelfs koploper.

En bij de huidige uitgavengroei besteden huishoudens in 2040 50% van hun inkomen aan zorgpremies. De groei van de uitgaven is zowel voor de langdurige zorg als de curatieve zorg hoog. Dit heeft veel te maken met het gevoerde beleid. Als de huidige stijging zich voortzet, zullen de zorguitgaven toenemen van 10% bbp nu naar circa 25% in 2040. Op dit moment geeft een modaal inkomen al meer dan een vijfde van zijn inkomen uit aan zorg. Bij voortzetting van de huidige groei betaalt een gezin van tweeverdieners met een inkomen van anderhalf keer modaal in 2040 bijna de helft van het inkomen aan collectieve zorg.

De hoge uitgavengroei hangt samen met een aantal ontwikkelingen:

- **Het begrip 'zorg' wordt zowel in de langdurige als in de curatieve zorg steeds verder verruimd.** Er zijn onvoldoende tegenkrachten om deze trend te keren: niet vanuit instellingen of professionals (sterke volumeprikkels, weinig inzicht in eigen handelen en kosten), niet vanuit cliënten (nauwelijks kostenbewustzijn, beperkte eigen betalingen en vertrouwend op behandelaar) en niet vanuit zorginkopers (zorgplicht en de risico van reputatieschade). Dit alles stimuleert een continue indicatieverruiming die wordt gelegitimeerd door relatief open omschreven aanspraken in het verzekerde pakket.
- **De productiviteit in de zorg is weliswaar toegenomen, maar dit leidt niet tot lagere collectieve zorguitgaven.** Uit het rapport van de Taskforce blijkt dat de productiviteit met name vanaf de tweede helft van het afgelopen decennium steeds sterker is toegenomen. Dit geldt vooral voor de curatieve zorg. In de langdurige zorg neemt de productiviteit ook toe, maar is het totaalbeeld meer diffuus. In een omgeving van sterke volumeprikkels en toenemende medicalisering wordt deze productiviteitswinst slechts beperkt omgezet in lagere prijzen, zij accommodeert vooral meer zorg.
- **De gemiddelde ziektelast en zorgzwaarte nemen af.** Er wordt steeds meer duurdere zorg verleend aan relatief lichtere patiënten. Dit geldt zowel voor de curatieve als voor de langdurige zorg. Bovendien is sprake van een snellere stijging van zorg die relatief gevoelig is voor aanbodgeïndiceerde vraag (zorg die mede wordt beïnvloed door de aanbieder) en indicatieverruiming.

Om drie redenen is de huidige groei van de collectieve zorguitgaven onhoudbaar. Ten eerste verdringen stijgende zorguitgaven andere publieke uitgaven. Ten tweede komen de verplichte solidariteitsarrangementen onder druk door de steeds grotere verplichte overdrachten van gezond naar ziek en van hogere naar lagere inkomens (zowel risico- als inkomenssolidariteit). Ten

derde: voor zover stijgende zorguitgaven leiden tot hogere belastingen en zorgpremies wordt de economische groei aangetast.

Verlaging van het groeipad van de zorguitgaven naar de welvaarts groei plus demografie is een grote stap richting houdbare zorguitgaven. De vergrijzing van de bevolking rechtvaardigt dat de zorguitgaven iets harder groeien dan andere collectieve uitgaven. Een reëel groeipad gelijk aan de structurele welvaarts groei plus demografie zou voldoende moeten zijn om de zorgvraag te accommoderen. Concreet betekent dit een verlaging van de groei van de uitgaven van grosso modo 1½%. Zo'n lager groeipad is alleen haalbaar als alle mogelijke maatregelen in samenhang worden genomen, zodat ze elkaar onderling versterken. Dat betekent én de doelmatigheid van het stelsel verbeteren én het pakket tegen het licht houden én de eigen betalingen verhogen.

Hieruit volgen drie oplossingsrichtingen voor de toekomst:

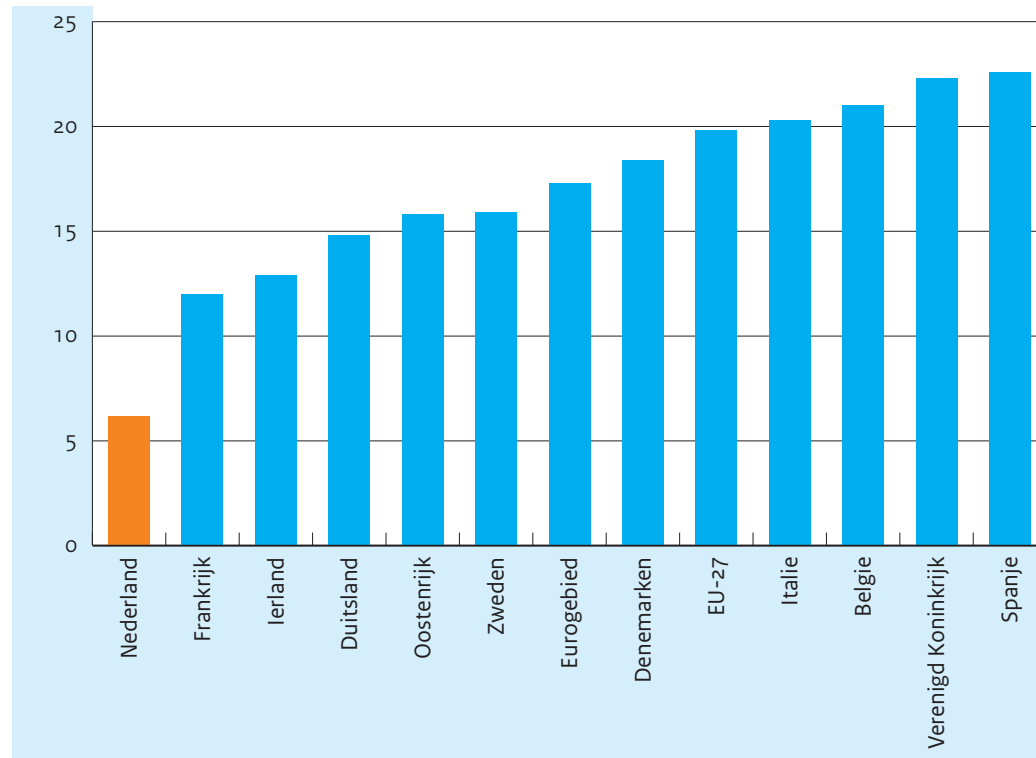
- **'Zorg' gaat terug naar de kern.** Dat wil zeggen dat alleen gepaste zorg die noodzakelijk is ten laste van het collectief komt. In de langdurige zorg dienen de aanspraken en voorzieningen meer in lijn te worden gebracht met de ons omringende landen. In de curatieve zorg dient er een striktere definiëring en toepassing van het wettelijk pakket van zorgaanspraken te komen, waarbij uitsluitend gepast gebruik van verzekerde zorg wordt vergoed. Door noodzakelijkheid te hanteren als voorliggend criterium vindt een heroverweging plaats van de collectieve aanspraken. Het beleid van uitstroom van behandelingen uit het verzekerde pakket krijgt meer nadruk bij pakketbeslissingen van het CVZ. Nieuwe zorgvormen – mits (kosten)effectief – kunnen instromen, maar toelating is voorwaardelijk.
- **'Zorg' wordt op de juiste plaats verleend.** Veel zorg wordt geleverd op de verkeerde plek, daar waar deze duurder is zonder dat deze ook beter is. Veel zorg kan goedkoper in de eerste lijn worden geleverd in plaats van in ziekenhuizen, of extramuraal in plaats van in AWBZ-instellingen. Ook moet zelfmanagement een vanzelfsprekende rol krijgen. Zorg daar leveren waar dat goedkoop en in goede samenhang kan, moet gepaard gaan met het gericht afbouwen van capaciteit elders. Dit gebeurt nu nog onvoldoende.
- **Alle partijen leveren een grotere bijdrage aan de beheersing van de zorguitgaven.** Premiebetalers, cliënten, aanbieders, inkopers, regulerende organen en overheid: ieders handelen moet nadrukkelijker in het teken staan van de beheersbaarheid van de uitgaven. Patiënten en cliënten zullen een groter deel van de zorgkosten zelf moeten dragen en hebben niet meer overal recht op. Maar om te voorkomen dat de rekening van de stijgende uitgaven eenzijdig bij de burger wordt gelegd moet de productiviteit en doelmatigheid binnen de zorg verder worden gestimuleerd en verzilverd. Aanbieders en inkopers kunnen dit doen door in hun contracten de huidige volume prikkel om te zetten in een prikkel voor gezondheidswinst. Ook de overheid en ZBO's, in het bijzonder het CVZ en de NZa, dienen de betaalbaarheid veel prominenter mee te wegen in hun beslissingen.

Met het doorvoeren van maatregelen langs de geschetste oplossingsrichtingen wordt een grote stap gezet richting een houdbaar pad. De totale overheidsfinanciën, inclusief bijvoorbeeld de uitgaven voor AOW, zijn dan overigens nog niet houdbaar: de zorg levert met dit groeipad immers nog geen bijdrage aan verkleining van het houdbaarheidsprobleem, omdat de zorguitgaven nog steeds sneller stijgen dan het bbp. Dit houdbaarheidsprobleem kan worden aangepakt door in de toekomst collectieve arrangementen te versoberen of de belastingen en premies te verhogen. Dit vereist een maatschappelijke afweging, waarbij ook de zorguitgaven weer kunnen worden betrokken.

3.5 Structurele opgaven

Nederland heeft een hoog welvaartsniveau. De AOW-uitkeringen groeien mee met de lonen, waar in veel Europese landen de uitkeringen worden geïndexeerd met prijzen of een combinatie van prijzen en lonen. Zoals in de vorige paragraaf reeds aangegeven is in Nederland ook de langdurige (ouderen)zorg in hoge mate collectief bekostigd. Deze arrangementen verlagen het risico op armoede. In Nederland is het risico op armoede onder ouderen dan ook relatief laag (zie figuur 3.3): met 6,2% in 2010 ligt dit ruim onder het gemiddelde van de EU van 19,8%. Ook beneden de 65 jaar scoort Nederland relatief goed in de armoedestatistieken dankzij de genereuze arrangementen.

Figuur 3.3 Kans op armoede bij ouderen (65+)

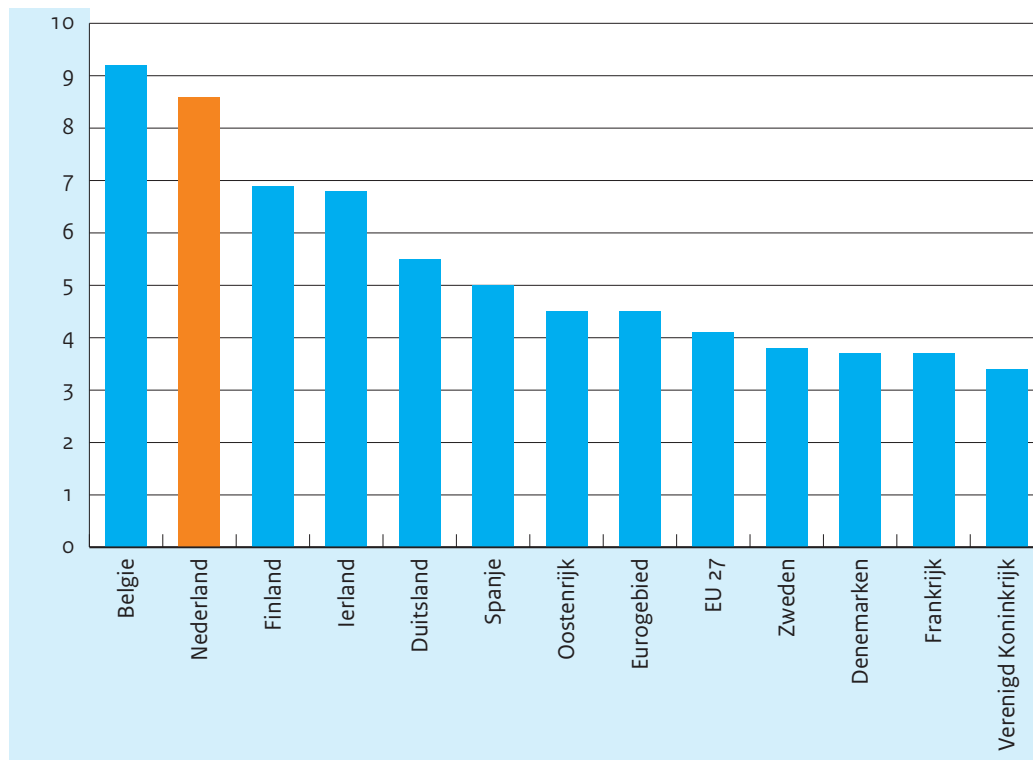


bron: Eurostat, 2012 (cijfers betreffen 2010)

Het hoge welvaartsniveau brengt een hoog niveau aan collectieve kosten met zich mee. Met een steeds kleiner wordende beroepsbevolking komen deze kosten voor rekening van steeds minder mensen. De kosten worden daarbij ook steeds hoger doordat de groep ouderen toeneemt. De vraag is daarmee in welke mate de arrangementen toekomstbestendig zijn. De Europese Commissie schat de oloploop van de aan demografie gerelateerde collectieve uitgaven in Nederland tussen 2010 en 2060 op 8,6%-punt bbp (zie figuur 3.4). Dit is ruim het dubbele van het EU-gemiddelde. Dit betekent dat Nederland voor een relatief grote vergrijzingopgave staat. Slechts een gedeelte daarvan wordt ingevuld door oplopende belastinginkomsten als gevolg van pensioenuitkeringen en een toenemende ratio van consumptie ten opzichte van het bbp.

Figuur 3.4 Oplloop leeftijdsafhankelijke uitgaven

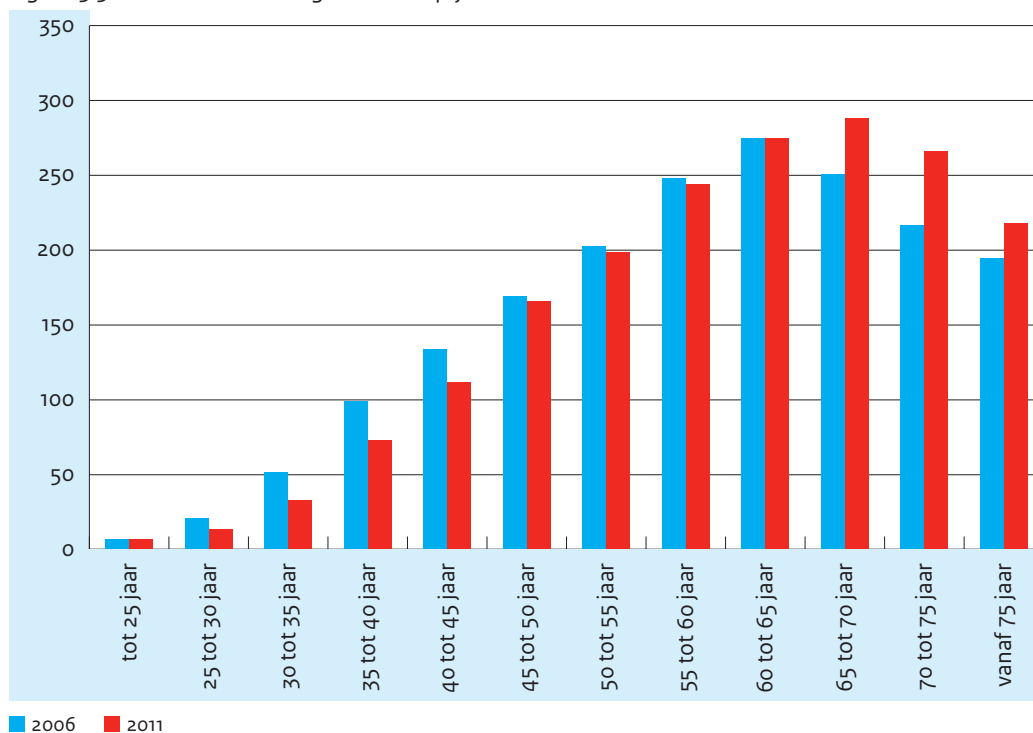
(totaal aan zorg, pensioenen, onderwijs, werkloosheidsuitkeringen in EU-landen, 2010-2060 in % bbp).



Bron: EU 2012 – Ageing Report

Voor een houdbaar systeem is aanpassing in de arrangementen nodig. Dat kan door het niveau aan te passen, langer door te werken en zo de afhankelijkheidsratio te verminderen, of ouderen meer te laten meebetalen, al dan niet naar profijt. Dit laatste mede op basis van de verbeterde vermogenspositie van ouderen, van wie de vermogens sinds 2006 sneller zijn gegroeid dan van jongeren (zie figuur 3.5).

Figuur 3.5 Gemiddeld vermogen naar leeftijd



■ 2006 ■ 2011

Bron: CBS Statline, 2011 (voorlopige cijfers)

Een goed functionerende arbeidsmarkt is van groot belang in een vergrijzende omgeving. De vergrijzing zorgt voor een forse toename van de collectieve uitgaven, die betaald moeten worden door een afnemend aantal werkenden. Om deze kosten op te kunnen brengen, is het van belang dat zoveel mogelijk mensen via betaald werk hun steentje bijdragen. Dat betekent dat het vergroten van de participatie de komende jaren een belangrijk thema is. Daarnaast kan een goed functionerende, flexibele arbeidsmarkt zorgen voor een betere allocatie van de schaarse arbeid.

De woningmarkt verdient een kritische blik gegeven het grote budgettaire beslag en de omvang van de economische verstoringen. In de huursector gaan zeer grote bedragen om. Bij de woningcorporaties bevinden zich grote vermogens. Daarbij zijn twijfels geuit over de doelmatige aanwending van overheidsgeld en de corporatievermogens.²⁵ Verder onderzoek hiernaar lijkt wenselijk. Ook op de koopmarkt bestaan belangrijke verstoringen, die samenhangen met de fiscale behandeling en ruime kredietverlening in het verleden. Een belangrijk neveneffect daarbij zijn risico's voor de overheidsfinanciën en de financiële stabiliteit. Zo staan momenteel veel huishoudens 'onder water'. De hoge Nederlandse hypotheekschulden worden genoemd als belangrijke rem op de economische groei en 'implicit liability' van de overheid.²⁶ Inmiddels hebben ook belangenorganisaties zelf voorstellen voor verdergaande hervormingen gepresenteerd.²⁷

3.6 Risico's voor de overheidsfinanciën

Naast een oplopende schuld en structurele uitdagingen heeft Nederland te maken met een aantal impliciete en expliciete verplichtingen. Deze verplichtingen zijn op dit moment niet in de schuld cijfers zichtbaar, maar kunnen de schuldpositie wel verslechteren in het geval van negatieve ontwikkelingen. De onzekere economische situatie vergroot het belang van een kritische blik op de impliciete en expliciete verplichtingen.

Zoals blijkt uit de crisis, vormen interventies in de financiële sector een risico voor de overheidsfinanciën. In de crisis hebben de westerse overheden verscheidene financiële instellingen gered. De overheid is hiertoe niet verplicht, maar de kosten van niets doen kunnen hoger zijn dan de kosten van een reddingsoperatie, ook in maatschappelijke termen (risico's voor het betalingsverkeer en tegoeden van burgers). Men spreekt in dit verband wel van de impliciete garantie van de overheid voor delen van de financiële sector. Bij interventies in de financiële sector kan tegenover de schuldtoename een toename van bezittingen van de overheid staan. De overheid loopt echter wel financierings- en ondernemingsrisico's op bezittingen die doorgaans niet als onderdeel van het publieke domein worden beschouwd. Inmiddels is de overheidssteun aan de Nederlandse financiële instellingen voor een groot gedeelte terugbetaald, met een aanzienlijk rendement voor de overheid. De impliciete garantie blijft echter een belangrijk risico voor de overheidsfinanciën.

Het is van belang de sterke verwevenheid tussen de financiële sector en overheidsfinanciën zoveel mogelijk te doorbreken. De afgelopen jaren zijn diverse maatregelen genomen om banken weerbaarder te maken en de impliciete overheids Garantie te doen afnemen. Zo zijn de kapitaalbuffers van banken flink verhoogd. Tevens zijn maatregelen genomen om de kosten voor de overheid te beperken als het onverhoopt toch mis gaat.²⁸ Op de lange termijn zou een Europees banktoezichtstelsel (gezamenlijk Europees toezicht, een Europees depositogarantiestelsel en Europese resolutiemechanismen inclusief burden sharing) onder strikte condities kunnen bevorderen dat de verwevenheid tussen banken en overheden verder afneemt. Kleine landen met een grote financiële sector staan dan bij een bankencrisis niet langer alleen aan de lat. Voor een goed uitgedachte bankenunie is echter tijd en verdergaande harmonisatie van regelgeving nodig. Daarnaast verschillen de uitgangspunten van bankensectoren op dit moment nog zo sterk dat een

²⁵ Zie bijvoorbeeld Rijksoverheid, *Brede heroverwegingen, Wonen*, 2010, en J. Conijn, *Woningcorporaties op een kruispunt*, Vastgoedlezing 2011.

²⁶ Zie bijvoorbeeld Moody's, *Netherlands Credit Analysis*, November 2011.

²⁷ Vereniging Eigen Huis, Aedes, Woonbond, NVM, VBO en Vastgoedpro, *Woningmarktplan Wonen 4.0*, 2012.

²⁸ Tweede Kamer, *Vervolgnota scheiden nuts- en zakenactiviteiten*, Rijksoverheid.nl.

banktoezichtsel op korte termijn een grote overdracht van risico's naar sterke banken en landen zou betekenen.

De overheid heeft sinds de crisis diverse garanties afgegeven. Als de garantie eenmaal is afgegeven, is de overheid juridisch gebonden om de kosten te dragen wanneer de garantie wordt ingeroepen (expliciete verplichting). Garanties zijn dus geen gratis geld. Ook de financiële markten letten op de omvang van garanties, wat gevolgen kan hebben voor de risicopremie die de overheid op de schuld betaalt. Sinds de kredietcrisis zijn de garanties aan de financiële sector afgenomen. De overheid heeft op de niet ingeroepen garanties een premie ontvangen. Momenteel staan nog belangrijke internationale garanties uit. Van de binnenlandse garanties zijn die op de woningmarkt het grootst. Het gaat daarbij om achterborgstellingen: schaden worden in eerste instantie voldaan door de stichtingen Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) en Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Tabel 3.3 geeft een overzicht van de in omvang belangrijkste garanties. Van belang is te realiseren dat de hoogte van de aangegane verplichting niet 1-op-1 te vertalen is in het risico voor de schatkist. Zo heeft het WSW een eigen buffervermogen en kan de stichting bij schaden eerst een beroep doen op de corporatiesector voordat de overheid wordt aangesproken.

Tabel 3.3 Overzicht risicoregelingen groter dan 10 miljard euro^[1]

Risico	Aangegane verplichting (max, miljard)	Mogelijke schok (trigger)
<i>Financiële markten risico's:</i>		
Garantiefaciliteit interbancaire leningen	33,2	Financiële crisis
<i>Europese risico's:</i>		
European Financial Stability Facility (EFSF) ^[2]	97,8	Europese schuldencrisis
<i>Wereldwijde risico's:</i>		
Garanties Internationale Financiële Instellingen	60,9	Mondiale of lokale economische crisis
Exportkredietverzekeringen	14,5	
<i>Overige Nederlandse risico's via achterborgstellingen:</i>		
Nationale Hypotheekgarantie (NHG)	136,2	Huizenmarkt, recessie – NL
Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	86,3	Huizenmarkt NL

[1] Het betreft het geëffectueerde risico 2011 (Zie Miljoenennota 2012, bijlage 8 Garantieoverzicht van het Rijk 2012) van risico's die getriggerd kunnen worden door financieel-economische schokken. Met uitzondering van de Alt-A portefeuille. De EKV heeft een jaarlijks garantiëplafond van 10 miljard euro, wat inhoudt dat jaarlijks maximaal voor 10 miljard euro aan nieuwe verplichtingen kan aangaan.

[2] EFSF is een tijdelijk noodmechanisme, dat vanaf medio 2013 structureel wordt vervangen door ESM. Zie voor nadere toelichting Garantieplichting bij artikel 4 in de eerste suppletioire 2011 van begroting IXB. Bij het EFSF is sprake van een overgarantie om te zorgen voor een effectieve leencapaciteit van 440 miljard euro. De hoofdsom en de overgaranties voor Nederland bedraagt circa 44 miljard euro. De rentegarantie over deze 44 miljard euro bedraagt circa 54 miljard euro. Gezamenlijk is dit circa 98 miljard euro.

Bron: ministerie van Financiën.

Negatieve economische ontwikkelingen, interventies en garanties kunnen een grote impact hebben op de schuldpositie. Dit komt mede omdat deze drie bronnen van mogelijke schuldverslechtering onderling samenhangen. De schokproef overheidsfinanciën probeert rekening te houden met de onderlinge samenhang van risico's en laat zien dat nieuwe negatieve ontwikkelingen een forse impact kunnen hebben.

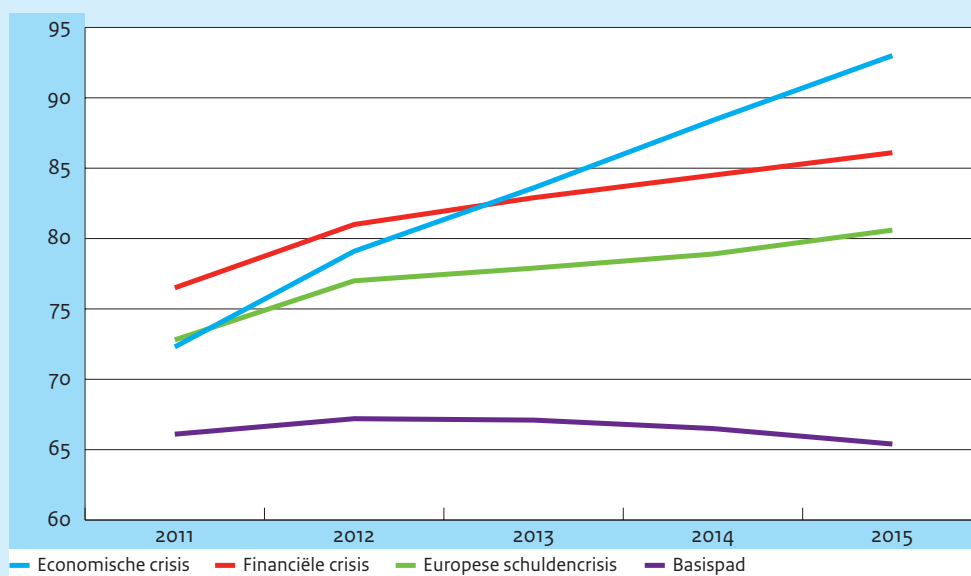
Box 3.2 Schokproef overheidsfinanciën

Nederland als open economie met een grote financiële sector en gelegen in het geïntegreerde eurogebied is inherent kwetsbaar voor schokken. De crisis heeft laten zien dat bij een negatieve schok de overheidsfinanciën snel kunnen verslechteren. Om nader inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in uitzonderlijke omstandigheden heeft het ministerie van Financiën in samenwerking met De Nederlandsche Bank en het CPB in 2011 een schokproef uitgevoerd.

In het rapport Schokproef overheidsfinanciën is gekeken naar de mogelijkheid van verslechtering van de overheidsfinanciën via drie mogelijke kanalen: (1) lagere economische groei; (2) de noodzaak van nieuwe interventies gericht op de financiële stabiliteit; en (3) de aanspraak op overheidsgaranties. Daarbij is rekening gehouden met de samenhang tussen risico's. Het blijkt dat met name het eerste kanaal een grote impact kan hebben op de Nederlandse overheidsfinanciën. Zo heeft een daling van de wereldhandel grote gevolgen voor de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën.

De schokproef laat zien dat de budgettaire en economische effecten van een nieuwe crisis aanzienlijk kunnen zijn. In drie illustratieve simulaties - financiële crisis, Europese schulden crisis, en mondiale economische crisis - loopt de overheidsschuld flink op en krijgt de economische groei een klap.²⁹ De 60%-grens (EMU-schuld) uit het EU-Verdrag raakt uit zicht en de grens van 90%, die wordt geassocieerd met lagere economische groei, wordt benaderd of overschreden. De schokproef illustreert het belang van voldoende budgettaire ruimte, goed risicobeheer en een sterke economie om toekomstige klappen - wat die ook mogen zijn - te kunnen opvangen.

Figuur 3.6 Ontwikkeling schuldquote (% bbp)



Bron: Schokproef overheidsfinanciën

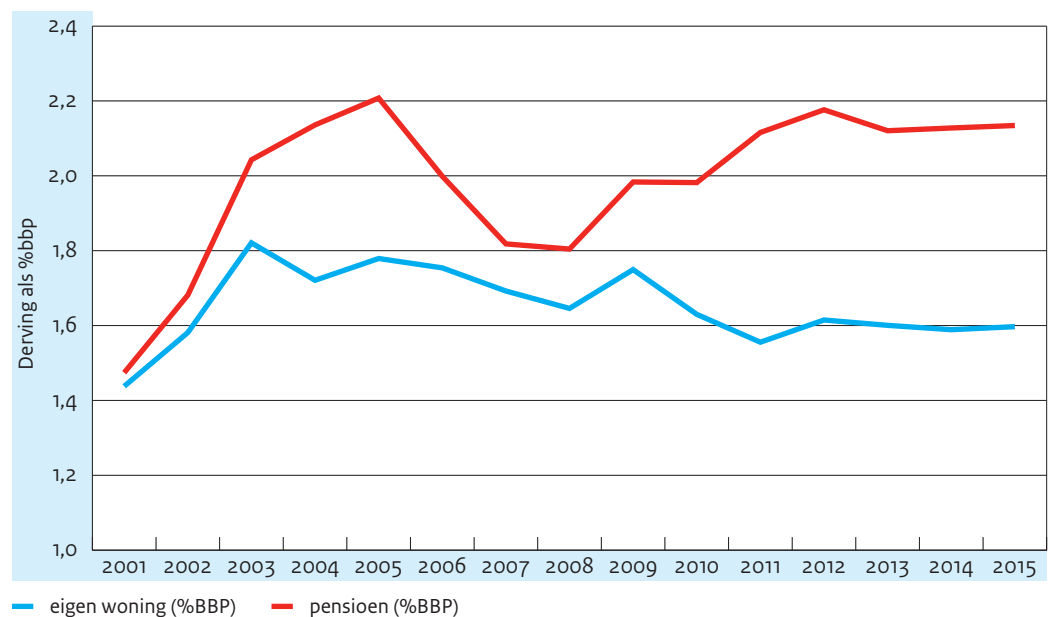
Ook een rentestijging vormt op zich een belangrijk risico voor de Nederlandse begroting. Een hogere rente leidt tot hogere rente-uitgaven voor de schatkist. Ter illustratie een 1% hogere rente leidt structureel tot 4 miljard euro hogere financieringslasten voor de Staat. Het effect treedt daarbij geleidelijk op omdat de staatsschuld een effectieve financieringsduur van 7 jaar kent.

²⁹ In een aantal opzichten zijn de ontwikkelingen sinds de zomer 2011 in lijn met de simulatie Europese schulden crisis (inclusief de daar meegenomen ontwikkelingen van lagere huizenprijzen, minder consumptie, hogere werkloosheid; wel houdt de wereldhandel zich beter).

Gegeven de onzekere situatie is daarbij voor de komende jaren de mogelijkheid van langere financiering open gehouden. Een hogere rente vormt ook een risico voor de woningmarkt, maar is positief voor de pensioenvermogens. Volgens het CPB is het totaaleffect van een verhoging van de lange rente met 1%-punt, een verslechtering van het EMU-saldo met 1,5%-punt en een 2,2% lager bbp.³⁰

Grondslagversmalleren betekenen een risico voor de overheidsfinanciën. In de afgelopen jaren hebben stijgende pensioenpremies geleid tot inkomstenderiving. In een vergrijzende omgeving waarin rendementen langdurig op laag niveau liggen, kan dat ook in de toekomst leiden tot een belangrijke derving in de inkomstenbelasting. Bij een stijging van de rente, zou juist de derving via de hypotheekrente kunnen oplopen. De ontwikkeling hiervan was de afgelopen jaren gematigd. Een hogere rente of herstel op de woningmarkt kan betekenen dat het beslag van de hypotheekrenteaftrek weer oploopt. De hervorming op de koopmarkt die is opgenomen in het Begrotingsakkoord 2013 verkleint dit risico enigszins op de langere termijn.

Grafiek 3.7 Budgettaire derving eigen woning en pensioen



3.7 De implicaties van de Europese afspraken

De Europese afspraken voor herstel overheidsfinanciën gelden als minimaal uitgangspunt. Zolang Nederland nog in de buitensporigtekortprocedure zit, dient Nederland het feitelijke EMU-saldo in 2013 duurzaam tot onder de -3% terug te brengen. Op het moment dat Nederland uit de procedure wordt ontslagen, geldt dat Nederland een verbetering van het structurele tekort met gemiddeld minimaal 0,5% per jaar dient te realiseren. In goede economische tijden wordt meer inspanning verwacht. Tevens wordt een grotere inspanning gevraagd van lidstaten met een schuld boven de 60% bbp, waaronder ook Nederland. Voor alle lidstaten geldt ook dat de inspanning lager kan liggen dan 0,5% in slechte economische tijden. De verbeteringen moeten ten minste leiden tot een structureel begrotingsevenwicht, de MTO, dat vervolgens gehandhaafd moet worden.

De verbetering van 0,5% per jaar is de minimale ambitie voor het tekortherstel. In termen van ambitie is een dergelijke verbetering van het structurele saldo in Europa afgesproken. Tegelijkertijd is herhaaldelijk gebleken dat de berekeningen van de structurele groei en het structurele

³⁰ CPB, Saffier II, 1 model voor de Nederlandse economie in 2 hoedanigheden voor 3 toepassingen, CPB document 217.

saldo met grote onzekerheden omgeven zijn. Nog jaren later kunnen bijstellingen in de cijfers plaatsvinden. Dat heeft belangrijke beleidsconsequenties. Zo waren de inzichten rond de eeuwwisseling dat Nederland een structureel overschot op de begroting had bereikt. Nederland voldeed daarmee aan een veilige marge ten opzichte van de 3%-grens uit het EU-Verdrag. Toen in 2003 het EMU-tekort door de -3%-grens schoot, bleek dat nooit sprake was geweest van een structureel overschot. Dat betekent dat monitoring in termen van het (feitelijke) EMU-tekort de voorkeur heeft. Vanzelfsprekend kan het structurele saldo wel dienen als belangrijk zijlicht bij het beoordelen van de inspanning en het bepalen van de ambitie, al is het maar omdat ook het MTO in structurele termen is gedefinieerd en daar op afzienbare termijn een sanctiemechanisme aan wordt gekoppeld.

Terugdringen van de schuldquote vormt een belangrijk anker. In het eurogebied is gemeenschappelijk afgesproken dat lidstaten hun schuldquote terugdringen tot onder de 60%-grens. Daarbij geldt een uitgangspunt dat de schuld zich jaarlijks verbetert met 1/20^{ste} van het verschil tussen het huidige schuldniveau en de 60%. De Studiegroep onderschrijft het belang van schuldreductie: het terugdringen van de schuldquote is van groot belang om de buffers voor de overheidsfinanciën te herstellen.

Bijlage 5 geeft een meer gedetailleerde toelichting op de achtergrond en aanscherpingen van de Europese afspraken.

3.8 De begrotingsopgave

De Studiegroep adviseert, voor overheidsfinanciën die bijdragen aan stabiliteit en vertrouwen, een pakket aan maatregelen te nemen van 20 miljard euro in de periode tot en met 2017.

Ter toelichting op deze opgave het volgende:

- Realiseren van een structureel overschot of ten minste evenwicht op de overheidsbegroting acht de Studiegroep noodzakelijk voor stabiele overheidsfinanciën, die vertrouwen wekken.
- De analyse van de Studiegroep heeft laten zien dat de Nederlandse economie en overheidsfinanciën zeer volatiel zijn. Om het trendmatige begrotingsbeleid te laten werken, is behoedzaamheid, vertaald in voldoende ambitie, van belang.
- De wereldwijde economische onzekerheid en de daarmee samenhangende risico's voor de overheidsfinanciën versterken de noodzaak daarvan. Deze risico's hangen onder meer samen met de grote Nederlandse financiële sector en de hoge expliciete en impliciete overheidsgaranties.
- Behoedzaamheid gegeven de volatiliteit van de begroting en economische onzekerheden betekent in lijn met eerder gehanteerde marges (verschil tussen realistisch en behoedzaam scenario van een ½% groei per jaar) een extra opgave van 4 miljard euro ten opzichte van de circa 16 miljard euro noodzakelijk voor begrotingsevenwicht.^{31 32}
- Met de geadviseerde opgave wordt naar huidige inzichten voldaan aan de houdbaarheidsopgave (vergrijzing), en tevens aan de Europese afspraken.

³¹ Evenwicht in structurele termen; met een opgave van 20 miljard euro vertoont het feitelijke EMU-saldo nog een tekort in 2017.

³² Binnen de grenzen van een opgave van 20 miljard euro geeft de directeur CPB de voorkeur aan een directe additionele budgettaire doelstelling van 15 miljard euro binnen de kabinetsperiode. Daarmee kan worden voldaan aan de vereisten van het SGP (jaarlijkse verbetering van het structurele saldo met 0,5% per jaar). In aanvulling daarop is het verstandig om een voorzichtigheidsmarge in te bouwen van 5 miljard euro, en deze in te vullen met structurele maatregelen waartoe in de komende kabinetsperiode wordt besloten, maar die pas in latere kabinetsperioden hun volle effect op het EMU-saldo hebben. Deze strategie, bestaande uit een combinatie van een budgettaire doelstelling en structurele hervormingen gericht op een betere werking van de economie de Nederlandse overheidsfinanciën in de jaren '80 van de vorige eeuw op orde heeft gebracht. Toen is al vanaf 1987 de werkgelegenheid gaan groeien en is pas later de staatsschuld gaan dalen. Het budgettaire effect van deze structurele maatregelen laat onvermijdelijk wat langer op zich wachten. Van een goed gekozen pakket van structurele maatregelen, dat leidt tot een beter functionerende woningmarkt, meer arbeidsaanbod en hogere productiviteitsgroei, wordt Nederland op termijn beter. Een dergelijk budgettair beleid vraagt dus om een langetermijnvisie, die zich uitstrekt tot voorbij het einde van de volgende kabinetsperiode. De consumptie zal ook in de komende jaren onder druk staan als gevolg van dalende huizenprijzen, lagere pensioenuitkeringen en hogere pensioenpremies. Een al te grote budgettaire opgave in de komende jaren zal de consumptie nog sterker drukken dan in de Economische Verkenning 2013-2017 al het geval is, en daarmee het economisch herstel remmen. Ook dit pleit voor het invullen van de voorzichtigheidsmarge door maatregelen die aangrijpen na de kabinetsperiode.

- Voor de langere termijn (na 2017) is een verder oplopende opgave belangrijk gegeven de ruime collectief gefinancierde arrangementen (zoals onder andere blijkt uit de snel stijgende zorguitgaven) en de noodzaak om de staatsschuld af te bouwen naar het niveau van voor de mondiale financiële crisis.

Door structurele maatregelen te nemen als onderdeel van het pakket treden aanvullende besparingen op na 2017. Dat moet op termijn bijdragen aan het realiseren van een overschot. Om deze ambitie te realiseren, zijn onder andere ingrepen in de stijging van de zorgkosten - een van de belangrijkste veroorzakers van de omvang van de opgave - noodzakelijk. Relatief snel duidelijkheid bieden over hervormingen kan bijdragen aan stabiliteit en herstel van het vertrouwen. De Studiegroep adviseert daarom dat een nieuw kabinet de maatregelen zo snel mogelijk, dat wil zeggen binnen een jaar na aantreden, aan het parlement voorlegt.

Door de maatregelen relatief snel te nemen, wordt ruimte ten opzichte van de -3%-grens gecreëerd. Omdat het feitelijke EMU-saldo in 2014 naar verwachting rond de -3% uitkomt, is het vanuit behoedzaamheid en de volatiliteit van het EMU-saldo noodzakelijk om al in dat jaar een aanzienlijke verbetering van het EMU-saldo te realiseren (frontloading). Dan kan ook de oploop van de schuldquote worden gekeerd. Het is verstandig om de effecten van de verdeling tussen uitgaven en lasten op de economische groei bij de invulling van een pakket aan maatregelen mee te wegen. De ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote en van de collectieve lastendruk ware in de beschouwing te betrekken.

4.1 Korte terugblik en weging trendmatig beleid

Het trendmatige begrotingsbeleid heeft zijn waarde sinds de invoering in 1994 bewezen. De basisprincipes van het beleid zijn vaste reële uitgavenkaders, scheiding tussen inkomsten en uitgaven, automatische stabilisatie aan de inkomstenkant en één hoofdbesluitvormingsmoment. Het beleid leidt tot bestuurlijke rust en een ordentelijk begrotingsproces. Het beleid heeft bijgedragen aan de relatief lage overheidsschuld in Nederland voorafgaand aan de financiële crisis in 2008. Tegelijkertijd is in deze periode de collectieve lastendruk verlaagd, wat groeibevorderend kan werken.

Het hanteren van de kaders binnen het trendmatig beleid staat de laatste jaren onder druk. Door de crisis is de overheidsschuld fors opgelopen. Het EMU-saldo herstelt zich in een traag tempo en de komende jaren blijft de overheidsschuld bij ongewijzigd beleid verder oplopen. In hoofdstuk 2 en 3 is een aantal overige redenen benoemd waarom de Nederlandse economie en daarmee samenhangend de overheidsfinanciën instabieler en volatieler zijn dan gedacht (en gehoopt). Daardoor is de focus meer komen te liggen op beheersing van EMU-saldo en -schuld, onder meer om te voldoen aan het EU-Verdrag. Hiermee is de facto in zekere mate tijdelijk overgeschakeld op saldosturing.³³ Met andere woorden, het niveau van saldo en schuld bleek in 'goede jaren' onvoldoende op een veilig niveau te zijn gekomen om in slechte tijden langjarig de inkomstentegenvallers op te kunnen vangen.

Het EMU-saldo als sturingsvariabele leidt tot bestuurlijke onrust en continue aanpassingen van het beleid. De afgelopen periode heeft dit nogmaals bevestigd. De aanzienlijke volatiliteit van het EMU-saldo over jaren en op de verschillende ramingsmomenten draagt daar aan bij. De vraag is welk systeem – trendmatig begrotingsbeleid of volledige saldosturing – uiteindelijk leidt tot de beste uitkomsten in termen van het behalen van de tekortdoelstellingen enerzijds en de wijze waarop deze uitkomsten worden gerealiseerd anderzijds.

Een trendmatige benadering heeft voordelen ten opzichte van volledige saldosturing. Zoals onder andere is gebleken uit de evaluatie van de begrotingssystematiek 2007-2010 draagt het hebben van uitgavenkaders bij aan het beheersen van de departementale begrotingen en het redresseren van uitvoeringsproblematiek. De automatische stabilisatie aan de inkomstenkant blijft van belang om te voorkomen dat het begrotingsbeleid procyclisch uitpakt. De combinatie van uitgavenbeheersing enerzijds en automatische stabilisatie anderzijds pleit voor een trendmatige benadering in het begrotingsbeleid. Voldoende ambitie bij de start van de kabinetsperiode, die aansluit bij de omvang van de onzekerheden waar het kabinet voor staat, is echter wel een voorwaarde om zoveel als mogelijk te voorkomen dat tussentijdse bijsturing nodig is.

De vorige Studiegroep concludeerde dat binnen het trendmatig begrotingsbeleid de beheersing moet worden versterkt. De vorige Studiegroep heeft nog geen twee jaar geleden de gehele begrotingssystematiek doorgelicht. De 14^e Studiegroep heeft gezien in hoeverre de conclusies van toen nog geldig zijn, mede in het licht van de turbulente economische ontwikkelingen sindsdien.

Tegen deze achtergrond beveelt de Studiegroep aan om het trendmatige begrotingsbeleid te continueren. Essentiële voorwaarden daarbij zijn voldoende ambitie ten aanzien van het herstel van de overheidsfinanciën bij de start van een nieuwe kabinetsperiode, in combinatie met een grote beheersbaarheid en disciplinerende gedurende de kabinetsperiode.

³³ Het trendmatig begrotingsbeleid heeft ook elementen van saldosturing in zich: bij de start van de kabinetsperiode wordt een saldropad vastgesteld en als het EMU-saldo door de Europese grens van -3% gaat, wordt ook overgestapt op tijdelijke saldosturing.

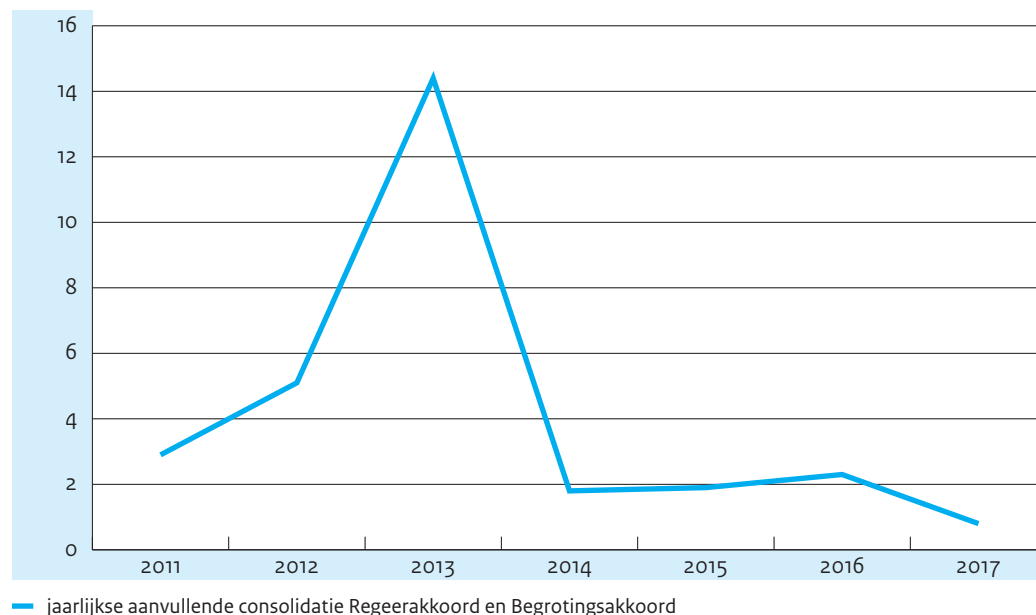
4.2 Voldoende ambitie in het herstel van de overheidsfinanciën

Om het trendmatig begrotingsbeleid te kunnen laten werken is afdoende marge van de geldende ondergrens nodig. Zoals is gebleken uit hoofdstuk 2 is de volatiliteit van de inkomsten groot, hetgeen zijn weerslag heeft op de uitslagen van het EMU-saldo. Daarnaast is de werking van het trendmatige begrotingsbeleid mede afhankelijk van de vraag of het groeiscenario en de daaraan gekoppelde tekortontwikkeling werkelijkheid wordt. Uitgavenkaders worden immers vastgesteld op basis van het groeiscenario.

Ambitie en frontloading is cruciaal. De vorige Studiegroep heeft de afweging gezien tussen consolideren en ‘niets doen’ en geconcludeerd dat het op orde brengen van de overheidsfinanciën de eerste prioriteit moet hebben. Hieraan kan worden toegevoegd dat het hebben van voldoende ambitie in het pad van herstel van overheidsfinanciën een belangrijk uitgangspunt is. Zonder ambitie en frontloading zijn namelijk de kansen groter dat gedurende de rit bijsturing noodzakelijk is. Dit zeker gezien de achtergrond van de economische onzekerheden en het feit dat het EMU-tekort zich in de buurt van de 3% bevindt. Grotere onzekerheden in de ramingen vragen om meer ambitie in de doelstelling om een voldoende buffer te hebben om schokken op te kunnen vangen.

Gelijktijdig dienen hervormingen die op lange termijn renderen voortvarend geïmplementeerd te worden. Dit geldt ook voor structurele hervormingsmaatregelen die op middellange termijn leiden tot budgettaire opbrengsten: het nu geloofwaardig aanpakken van lange termijn uitdagingen gekoppeld aan de relatief uitgebreide collectieve arrangementen, met name de zorg en de pensioenen, is van groot belang. Van belang is dat benodigde wetgeving door een kabinet uiterlijk in het eerste jaar van zijn periode wordt voorgelegd aan het parlement. Figuur 4.1 laat zien dat het overgrote deel van de extra consolidatie inspanning wordt gedaan in 2013 en vanaf 2014 afloopt.

Figuur 4.1 Ontwikkeling consolidatie inspanning tussen 2011-2017 (in miljarden euro's)



Hierbij gelden de Europese vereisten voor herstel van de overheidsfinanciën als minimale uitgangspunt. Zolang Nederland nog in de buitensporigtekortprocedure zit dient Nederland het feitelijke EMU-saldo in beginsel in 2013 en de jaren daaropvolgend tot onder de -3% terug te brengen. Gelijktijdig dient het structurele EMU-saldo zich te verbeteren met gemiddeld $\frac{3}{4}$ % zolang Nederland niet is ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure. Op het moment dat Nederland uit de buitensporigtekortprocedure wordt ontslagen, geldt dat Nederland een verbetering van het structurele tekort met gemiddeld minimaal 0,5% dient te realiseren. Gemiddeld betekent het dat Nederland in slechte tijden wat minder mag doen, maar in betere tijden meer inspanning moet

leveren. Deze verbetering moet leiden tot een structureel begrotingsevenwicht dat vervolgens gehandhaafd moet worden.

De beheersing van het EMU-saldo is een gemeenschappelijke opgave voor het Rijk en de medeoverheden. Daarbij moet het uitgangspunt zijn dat ook de medeoverheden een bijdrage leveren aan het op orde brengen van het EMU-saldo door hun EMU-saldo de komende jaren terug te brengen richting evenwicht. Om een te mechanische toepassing van de tekortnormering voor medeoverheden te voorkomen, kan in bestuurlijk overleg over de invulling van de bijdrage van medeoverheden rekening worden gehouden met specifieke omstandigheden. De Studiegroep merkt op dat – gezien het feit dat de andere boekhoudmethode in het verleden geen beletsel vormde voor evenwicht op de begroting in EMU-termen – een afwijkend boekhoudstelsel op zichzelf bezien geen reden kan zijn voor de medeoverheden gezamenlijk om op termijn niet tot begrotingsevenwicht in EMU-termen te komen.

4.3 Disciplineringsgedurende de kabinetsperiode

Zoals aangegeven, is het advies van de Studiegroep om het trendmatige begrotingsbeleid te continueren. Dit betekent dat gedurende de kabinetsperiode de systematiek van uitgavenkaders, automatische stabilisatie aan de inkomstenkant, en scheiding inkomsten en uitgaven gehandhaafd blijft. De Studiegroep heeft een aantal onderdelen van de systematiek nader geanalyseerd om te bezien of aanpassingen wenselijk zijn.

De nationale signaalmarge heeft weinig toegevoegde waarde gehad. Er zijn grenzen in termen van EMU-saldo ontwikkeling waarbinnen het trendmatige begrotingsbeleid mag functioneren. Als het EMU-tekort groter is dan een bepaalde norm wegen de baten van het trendmatige beleid (automatische stabilisatie en bestuurlijke rust) niet langer op tegen de baten van saldosturing (helder saldopad en signaal financiële markten). Op welk niveau dit punt ligt is analytisch niet eenduidig te onderbouwen. Wel lijkt het zo te zijn dat een marge van 1% ten opzichte van het bij regeerakkoord vastgestelde saldopad beperkt is, mede gegeven de grote volatiliteit van het EMU-saldo. Daardoor heeft de signaalmarge weinig toegevoegde waarde gehad: zodra de nationale signaalmarge werd overschreden, gold dat ook voor de Europese norm (de -3%). Die norm bleek bepalend te zijn om tot een begrotingsakkoord te komen.

Het is noodzakelijk om een duidelijke grens te stellen waarbinnen het EMU-saldo mag fluctueren. De sterk opgelopen schuld, de lagere groeiverwachtingen, de vergrijzing en de druk van financiële markten maken een duidelijke grens noodzakelijk waarbinnen het EMU-saldo mag fluctueren. Deze macro-economische omgeving kan de kosten rechtvaardigen van een tijdelijke (procyclische) afwijking van het trendmatig begrotingsbeleid.

De Europese afspraken gelden als uiterste vangrail. Aangezien deze grenzen al gemeenschappelijk zijn gedefinieerd in de Europese Unie ligt het voor de hand om hierbij aan te sluiten en geen dubbele eisen te stellen door hier bovenop met afwijkende grenzen te komen. De Europese regels bieden een helder kader waarbinnen het trendmatig begrotingsbeleid kan functioneren. Zoals eerder geformuleerd zijn er twee soorten grenzen: de 3% feitelijk tekort als absolute ondergrens en een middellange termijn doelstelling die in structurele saldoterminen moet leiden tot begrotingsevenwicht.

Significante afwijkingen van de middellange termijn doelstelling worden gekoppeld aan een Europees correctiemechanisme. De hoofdlijnen hiervan zijn vastgelegd in het Verdrag inzake Stabiliteit, Bestuur en Coördinatie in de EMU. Op dit moment vindt discussie plaats in Europees verband over hoe in de praktijk concreet omgegaan moet worden met afwijkingen van het pad van herstel tot de middellange termijn doelstelling, wat uiteindelijk moet leiden tot concrete uitgangspunten voor nationale correctiemechanismen. Dit mechanisme zal in Nederland vastgelegd worden in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert de definitief vast te stellen uitgangspunten voor dit correctiemechanisme in Europees verband af te wachten, waarbij consultatie met de lidstaten een belangrijke input vormt, alvorens over te gaan tot de vormgeving hiervan.

De vraag is hoe uitgaande van het trendmatig begrotingsbeleid tussentijds gereageerd zou kunnen worden op verslechtering van het EMU-saldo. Gegeven de onzekerheden in de economische ontwikkeling en de daarmee samenhangende onzekere ontwikkeling van de overheidsfinanciën is het de vraag of er tussentijds een bijstuurmoment moet zijn voor het EMU-saldo. In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat een (extra) signaal marge als zodanig weinig toegevoegde waarde heeft. Het uitgaan van frontloading en voldoende ambitie is de eerste belangrijke waarborg voor het voorkomen van tussentijdse bijsturingsmomenten. Daarnaast geldt dat eventuele additionele ingrepen bovenop de geldende kadersystematiek komen.

Om tussentijds te kunnen reageren op verslechtingen van het EMU-saldo adviseert de Studiegroep het volgende ‘nee, tenzij’-regime:

- **Het vergroten van de behoedzaamheid door een wettelijke verankering van een ‘nee, tenzij’-regime voor een set van ‘automatische’ uitgavenstijgingen en lastenverlichtingen.** Op dit moment worden bepaalde uitgavenstijgingen en lastenverlichtingen automatisch uitgekeerd, tenzij anders wordt besloten. Het omdraaien van dit principe leidt tot grotere behoedzaamheid. Dit dient, waar nodig, via wettelijke verankering te worden vastgelegd zodat dit principe ook daadwerkelijk met maatregelen wordt onderlegd. Hierover zouden bij kabinetsformatie afspraken gemaakt dienen te worden.
- **Aanvullende behoedzaamheid hierin is dat een set aan mogelijke intensiveringen, lastenverlichtingen en indexaties zo lang mogelijk wordt gereserveerd.** Deze worden op de aanvullende post en via lastenveloppen gereserveerd; er wordt op twee manieren besloten over de vraag hoe hiermee om te gaan:
 - **Bij een feitelijk EMU-saldo van -3% wordt de set aan reserveringen automatisch niet uitgekeerd.** De -3% is een heldere en eenvoudige uitlegbare grens. Als het feitelijke tekort door de -3% schiet, zijn aanvullende maatregelen nodig. Mede gelet op de toegenomen en nog steeds toenemende aandacht van de financiële markten voor tekortherstel zou het mechanisme in moeten gaan op ieder moment dat op basis van nieuwe macro-economische voorspellingen van het CPB het saldo in t of $t+1$ (na het houden van de kaders) door de -3% gaat. Hierbij geldt dat voor t het niet altijd haalbaar zal blijken om nog afdoende maatregelen te nemen, waarbij het uitgangspunt geldt dat deze extra worden ingezet in $t+1$.
 - **Maar ook een weegmoment bij hoofdbesluitvormingsmoment introduceren.** Omdat de -3% een uiterste vangrail is, adviseert de Studiegroep nog een aanvullend ‘weegmoment’ te introduceren. Jaarlijks vindt tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar een weging plaats of de reserves inderdaad worden uitgekeerd. Geadviseerd wordt de volgende elementen hierbij ten minste te betrekken: 1. de ontwikkeling van het saldo voor het lopende jaar en het komende jaar³⁴ en 2. daarmee samenhangend de ontwikkeling van de belastinginkomsten (terugkijkend en vooruitkijkend), 3. de schulddynamiek en 4. de ontwikkeling van de economische groei. De weging hangt dan af van de vraag of het kabinet gegeven bovenstaande elementen het verantwoord vindt om door te gaan op het ingeslagen pad of dat additionele maatregelen nodig zijn.
- **Het ‘nee, tenzij’-regime komt bovenop de geldende kadersystematiek.** Uitgangspunt bij het mechanisme is dat allereerst de kaders worden gehouden. Eventuele additionele problematiek wordt vervolgens gekoppeld aan de beschreven mechanismen.
- **Omvang van de set is ten minste 0,5% bbp (na uitverdieneffecten) per jaar.** Om het mechanisme enige impact te laten hebben is een omvang van ten minste netto 0,5% bbp aan te bevelen. Hiermee kan een eerste basis gecreëerd worden om eventuele verslechtingen van het EMU-saldo op te vangen; dit bedrag zou jaarlijks ingezet moeten kunnen worden.
- **De set zou brede basis kunnen hebben.** Naast het achter de hand houden van intensiveringen en lastenverlichting zou aansluiting bij indexatiemechanismen een aangrijpingspunt kunnen zijn. Juist het achterwege laten van indexatie over de hele linie beperkt de omvang van de collectieve sector en raakt zowel markt als overheid. Hierbij worden de maatregelen, nullijn voor de ambtenaren³⁵, ont koppeling van uitkeringen, het niet uitkeren van de prijsbijstelling,

³⁴ Zoals eerder gemeld komt de EU op later moment nog met nadere invulling van vereisten rondom het herstelpad van de overheidsfinanciën richting MTO.

³⁵ Om ook de zorg en de ZBO's te betrekken in de nullijn zijn additionele maatregelen nodig.

en het achterwege laten van indexatie van de tabelcorrectiefactor meegenomen. Daarnaast zou het eigen risico van de zorg ook betrokken kunnen worden in het pakket. Dit kan in relatie gezien worden met de stijging van de zorguitgaven in relatie tot het bbp en demografie gedurende de kabinetsperiode. Het eigen risico kan ook reeds ingezet worden als sluitregel voor het houden van het uitgavenkader.

- In bijlage 6 is een inventarisatie van mogelijke maatregelen opgenomen die ook als alternatieve invulling zouden kunnen gelden. Hierbij zijn de maatregelen in volgorde van 'snelheid' van implementatie opgenomen.

Eventuele alternatieven voor het voorstelde 'nee, tenzij'-mechanisme kunnen in relatie gezien worden met het mechanisme dat Europa gaat voorstellen gekoppeld aan de middellange termijn doelstelling.

Er zijn argumenten voor en tegen het binnen het totale uitgavenkader houden van macro-economische mee- en tegenvallers. Of macro-economische mee- en tegenvallers onder de uitgavenkaders moeten blijven, is een discussie die reeds meerdere malen in Studiegroepverband is gevoerd. Het buiten de kaders plaatsen van deze uitgaven maakt het begrotingsbeleid minder procyclisch. Het binnen de kaders houden vergroot de budgettaire beheersing. Bovendien is het in de praktijk niet altijd eenduidig welk deel van de uitgavenaanpassingen conjunctureel van aard zijn en welke structureel, hetgeen het buiten de kaders plaatsen van conjuncturele uitgaven bemoeilijkt.

De Studiegroep adviseert om de conjuncturele uitgaven te handhaven onder de uitgavenkaders en de huidige ruilvoetsystematiek te bestendigen. Dit mede gelet op de verslechterde overheidsfinanciën en daarmee het toegenomen belang van budgettaire beheersing. Net als de vorige Studiegroepen heeft ook de 14^e Studiegroep aandacht besteed aan de ruilvoetsystematiek. Belangrijke reden hiervoor was dat de ruilvoetsystematiek onder de uitgavenkaders als ingewikkeld en lastig uitlegbaar wordt ervaren. Discussie over de ruilvoetsystematiek impliceert ook discussie over de vraag hoe om te gaan met de overige conjunctuurgevoelige uitgaven. Tegelijkertijd heeft de huidige systematiek ook voordelen ten opzichte van mogelijke alternatieven. De belangrijkste zijn dat reële uitgavenkaders flexibiliteit combineren met budgettaire beheersbaarheid. De overheid wordt geprikkeld om de reële uitgaven onder controle te houden waarbij de kaders meebewegen met de conjunctuur. Daarnaast zijn de EMU-saldo relevante uitgaven zoveel als mogelijk ingekaderd. Overgaan op volledige nominale kaders zou de uitslagen onder de kaders vergroten en verhoogt het risico op snijden in volume van overheidsuitgaven ten gunste van hogere nominale uitgaven (en omgekeerd). Het buiten de besluitvorming plaatsen van de nominale ontwikkeling, hetgeen bij volumekaders het geval zou zijn, verkleint de budgettaire beheersbaarheid en vergroot de procyclische werking van het begrotingsbeleid. Het buiten de kaders plaatsen van zowel werkloosheidsuitgaven als de nominale ontwikkeling beperkt de beheersbaarheid van de uitgaven.

Hierbij wordt de systematiek van rente-uitgaven bestendig. De vorige Studiegroep heeft geadviseerd de rente-uitgaven 'asymmetrisch' te behandelen onder het kader. Dit betekent dat meevallende rente-uitgaven ten gunste komen van het EMU-saldo en niet leiden tot hogere uitgaven. Mochten de rente-uitgaven in latere periode toch tegenvallen, dan mogen deze tegenvallers eerst weggestreept worden tegen de meevallers, voordat omgebogen moet worden in andere uitgaven. De aangescherpte disciplinerende werking hiervan acht de Studiegroep nog steeds relevant, zeker gegeven de verder verslechterde staat van de overheidsfinanciën.

4.4. De beheersbaarheid van de zorguitgaven en terugsluis zorgpremies

Afgelopen jaren is gebleken dat de beheersbaarheid van de zorguitgaven onder druk staat. Zoals in hoofdstuk 2 en 3 al is aangegeven, is de stijging van de zorguitgaven een onderwerp dat veel aandacht verdient, ook omdat de beheersbaarheid van de zorguitgaven gedurende de kabinetsperiode onder druk staat. Overschrijdingen van de zorg ten opzichte van het gestelde kader doen zich vrijwel jaarlijks voor waarbij het terugdringen van deze overschrijdingen vooral gedurende het jaar problematisch blijkt.

Beheersbaarheid van de zorguitgaven is lastig door late informatieverstrekking. Informatie over de ontwikkeling van de zorguitgaven komt met vertraging beschikbaar. Dit draagt eraan bij dat pas relatief laat gereageerd kan worden op overschrijdingen in de zorg. De complexe informatievoorziening in het zorgstelsel komt vooral, omdat andere partijen binnen het stelsel de verantwoordelijkheid hebben gekregen om de feitelijke uitgaven te doen en door de gekozen wijze van bekostiging. Het stelsel is zo ingericht dat, de verzekeraar en het zorgkantoor zorg inkopen bij de aanbieders. De patiënt/cliënt vraagt vervolgens zorg bij de aanbieders, die geleverd wordt door de aanbieder. De aanbieder declareert deze bij verzekeraars/zorgkantoren, die de declaraties controleren en betalen. Pas daarna komt informatie over de zorguitgaven bij VWS beschikbaar.

Snellere beschikbaarheid van informatie is noodzakelijk om de beheersbaarheid te vergroten. De afgelopen jaren is een aantal stappen gezet om sneller inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de zorguitgaven. Er is met de gegevensleveranciers een versnelling afgesproken. Deze versnelling zorgt ook voor betere aansluiting op de begrotingscyclus. De Studiegroep acht deze ontwikkelingen van belang voor de versterking van de beheersbaarheid van de zorguitgaven.

In aanvulling op de te nemen maatregelen is het verstandig om een automatische sluitregel voor het BKZ af te spreken. Wanneer ondanks de brede inzet en uitbreiding van het hierboven en in hoofdstuk 3 genoemde instrumentarium toch nog budgetproblematiek resteert dan is het voorstel deze volgens een sluitregel op te lossen. De sluitregel luidt dat dan nog resterende problematiek door een verhoging van de eigen betalingen dient te worden opgelost waarmee het Budgettair Kader Zorg (intertemporeel) sluitend wordt gehouden. De sluitregel vermijdt afwenteling van de budgettaire restproblematiek naar andere beleidsdomeinen.

Terugsluis van premies Zorgverzekeringswet

Overschrijdingen in de zorgverzekeringswet leiden tot hogere zorgverzekeringspremies. De huidige systematiek van de zorgverzekeringswet zorgt ervoor dat stijgende uitgaven en achterblijvende inkomsten voor het zorgverzekeringsfonds leiden tot stijgende zorgverzekeringspremies. Dit is een elementair onderdeel van de huidige wet waarbinnen zorgverzekeraars met elkaar concurreren. Gelijktijdig geldt dat binnen de huidige begrotingssystematiek hoger dan bij vaststelling van de kaders geraamde zorgverzekeringspremies teruggesluisd worden via lastenverlichting. Per saldo worden dan immers de lasten niet verzwaaard ten opzichte van het basispad.

Discussies over terugsluis van zorgpremies leiden tot complexe besluitvorming. De afgelopen jaren zijn de zorgverzekeringspremies vaak harder gestegen dan hetgeen was opgenomen in het inkomstenkader. Hierdoor is de situatie ontstaan dat stijgende lasten op arbeid deels teruggesluisd werden met lastenverlichting elders. Dit betekent dat (in tijden van budgettaire krapte) actief gezocht moet worden naar de mogelijkheden tot terugsluis ('geld op zoek naar een bestemming') waarbij de effectiviteit van de aanwending niet altijd bewezen is. Zoals de evaluatie van de begrotingssystematiek 2007-2010 aangeeft, heeft dit de afgelopen jaren gezorgd voor een complexe besluitvorming over de lasten. Uit analyse van de Studiegroep blijkt dat het de afgelopen jaren vooral om incidentele problematiek gaat die zich echter wel jaarlijks voordoet.

De Studiegroep beveelt aan om incidentele stijging van de premies zorgverzekeringswet niet terug te geven via incidentele lastenverlichting. Het is naar de mening van de Studiegroep de vraag of het een ordelijke besluitvorming en efficiënte aanwending van overheidsmiddelen ten goede komt om jaarlijks incidenteel middelen terug te sluisen. Dit geldt des te meer gezien de huidige budgettaire situatie. Structurele stijgingen van de zorgverzekeringspremies dienen echter

wel teruggesluisd te worden om een structurele verhoging van de lasten, ten opzichte van wat het kabinet voor ogen had bij de start van de kabinetsperiode, tegen te gaan. De koppeling van de premiestijging aan de zorgtoeslag dient wel gehandhaafd te blijven. Eventuele lager dan verwachte premies dienen wel gecompenseerd te worden met hogere (incidentele) lasten elders.

4.5 Medeoverheden

De Studiegroep constateert dat de afgelopen jaren beleid gedecentraliseerd is naar gemeenten. De Studiegroep acht dit op zichzelf een goede ontwikkeling; de positie van gemeenten, dicht bij de burger, kan leiden tot een doelmatiger uitvoering van beleid. Tegelijkertijd ziet de Studiegroep een risico in de financieringssystematiek van gemeenten. De taakoverdracht naar gemeenten gaat gepaard met verantwoordelijkheden en daarmee ook risico's. Hoe groter de overdracht van taken en risico's bij de uitvoering daarvan, des te meer noodzaak er is voor eigen beheersinstrumenten als ventiefunctie. De Studiegroep acht het instrumentarium van gemeenten om deze risico's in hun begroting op te vangen beperkt. De Studiegroep constateert dat een steeds groter deel van de inkomsten van gemeenten door gemeenten zelf niet te beïnvloeden is omdat dat inkomensoverdrachten van het Rijk betreft. Inkomensoverdrachten die voor het grootste deel via algemene – objectieve – maatstaven worden verdeeld. Tegelijkertijd is de verwachting dat een deel van de eigen inkomsten – bijvoorbeeld de inkomsten uit grondexploitatie – op een structureel lager niveau terecht komen; met als gevolg dat gemeenten uiteindelijk moeten gaan interen op hun eigen vermogen om de exploitatie sluitend te krijgen. Dit heeft negatieve gevolgen voor hun vermogenspositie.

De Studiegroep adviseert de omvang en vormgeving van het lokaal belastinggebied nader te onderzoeken. Volgens de Studiegroep kan het huidige financieringssysteem van gemeenten houdbaar en doelmatiger worden gemaakt door inkomensoverdrachten van het Rijk te vervangen door uitbreiding van het lokaal belastinggebied en gemeenten meer zeggenschap over de ontwikkeling van het lokaal belastinggebied te geven. Dit zou gemeenten beter in staat kunnen stellen om de regierol die van hen wordt verwacht op het sociale domein adequaat in te vullen en tot een doelmatiger aanwending van publieke middelen kunnen leiden. Een uitbreiding van het lokaal belastinggebied zal naar het oordeel van de Studiegroep wel zodanig moeten worden ingekaderd dat deze geen risico vormt voor de noodzaak en wens van een verantwoord begrotingsbeleid van Rijk én medeoverheden waarbij de totale collectievelastendruk niet verder oploopt. Naast de ontwikkeling van de totale collectieve lasten zal ook aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de lasten op rijksniveau en het niveau van de medeoverheden.

De Studiegroep geeft in overweging het BTW compensatiefonds (BCF) af te schaffen. Het belangrijkste doel van het BCF is het wegnemen van de factor BTW in de afweging door decentrale overheden tussen het uitbesteden van werkzaamheden of het uitvoeren ervan door de eigen organisatie. Hoewel dit doel bereikt is, is uit de evaluatie van het BCF niet gebleken dat het fonds tot het achterliggende doel – doelmatigheidswinst door meer uitbesteding – heeft geleid. Politieke, strategische en beleidsmatige factoren hebben meer impact op de beslissing om al dan niet uit te besteden dan doelmatigheid. Tegelijkertijd heeft het BCF wel een aanzienlijke budgettaire groei laten zien (de omvang van het BCF bedraagt op dit moment zo'n 3 miljard euro). Het beroep op het BCF en de verantwoording van de bestede middelen leiden tot veel bestuurlijke discussies en onrust. Indien niet wordt besloten tot afschaffing van het fonds, dient de budgettaire beheersbaarheid van het fonds verbeterd te worden door te zoeken naar een effectieve manier om het fonds te voeden. Vooruitlopend daarop, adviseert de Studiegroep begrotingsregel 27 over de voeding van het fonds bij nieuwe taken voor gemeenten en provincies aan te passen.

4.6 Overige aanpassingen

Meevallerformule

De Studiegroep beveelt aan de meevallerformule aan te scherpen door voorlopig alle inkomstenmeevallers ten gunste van het saldo en de schuld aan te wenden. Ondanks beperkte overschotten in de jaren ervoor, werd zowel in deze crisis als in de voorgaande neergang (2003) de -3%-grens overschreden. Het 'weggeven' van meevallers zodra een overschot bereikt is, leidt al snel tot saldo problemen als het economisch weer omslaat. De volatiliteit van het EMU-tekort en

de onderliggende belastinginkomsten tonen aan dat het hebben van afdoende buffers een noodzaak is. Het hebben van een meevallerformule die ervoor zorg draagt dat meevallende inkomsten kunnen worden aangewend voor lastenverlichting beperkt deze buffer, terwijl deze buffer juist in goede tijden dient te worden opgebouwd. Daarnaast zal de schuldquote voorlopig boven de 60%-grens uit het EU-Verdrag liggen en leidt de vergrijzing tot steeds hogere kosten. In deze situatie is het moeilijk om al van 'meevallers' te praten. Zolang de overheidsschuld niet terug is op het niveau van voor de crisis is eerder sprake van 'correctie' en 'herstel uit de crisis'. Daarmee zou de huidige meevallerformule pas weer in beeld moeten komen als de overheidsschuld terug is op het pre crisis-niveau (ca 45%).

Disciplineren belastinguitgaven

Er op dit moment geen aanleiding om de disciplineren van de belastinguitgaven verder aan te scherpen. In de bijlage *Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010* bij het 13^e rapport Studiegroep Begrotingsruimte is een analyse opgenomen van de ontwikkeling van de belastinguitgaven. Cijfers over realisaties komen met sterke vertraging beschikbaar. Op dat moment waren realisaties beschikbaar tot 2007. De conclusie was dat in de periode 2001-2007 door beleidsmaatregelen een besparing van 1,9 miljard euro was opgetreden. De endogene ontwikkeling was in totaal 16%, bij een nominale ontwikkeling van het bbp van in die periode 27%. In de periode 2008-2011 zorgden beleidsmaatregelen voor een stijging van 525 miljoen euro en was de endogene ontwikkeling van de belastinguitgaven met 4,9% iets minder dan de stijging van het bbp (6,6%). De conclusie is dat de belastinguitgaven in totaliteit in de afgelopen jaren een beheerste ontwikkeling hebben laten zien.

Het budgettaire beslag van de belastinguitgaven in enge zin wordt afgezet tegen de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling. Bij substantiële opwaartse afwijkingen van de endogene ontwikkeling ten opzichte van de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling kan dit aanleiding geven tot maatregelen, waarbij deze maatregelen niet relevant zijn voor het inkomstenkader.

Met dit nieuw element is nu één jaar ervaring opgedaan. In de Miljoenennota 2012 is voor de eerste maal de ontwikkeling getoetst aan de benchmark van de startnota. In totaal lagen de belastinguitgaven in 2012 557 miljoen euro lager dan de raming in de startnota. Voor 2015 lagen de belastinguitgaven 658 miljoen euro lager. Hierbij geldt dat de ontwikkeling van de hypotheekrenteaftrek en pensioenpremieaftrek niet meeloopt in deze analyse (zie hoofdstuk 3).

Garanties en achterborgstellingen

Garanties en achterborgstellingen brengen risico's met zich mee. De omvang van de risicoregelingen van de staat was in 2011 ruim 450 miljard euro, ofwel ongeveer 75% bbp (zowel garanties/garantieplafonds als achterborgstellingen). Als deze risico's zich materialiseren, heeft dit dus omvangrijke gevolgen voor de budgettaire positie van de Staat. Hierbij is het relevant te onderkennen dat achterborgstellingen door de staat een minder direct financieel risico met zich meebrengen dan garantstellingen (zoals ook aangegeven in hoofdstuk 3).

Het toetsingskader is een nuttig hulpmiddel bij de beoordeling van risicoregelingen. Het blijft dan ook belangrijk om ook in de komende kabinetsperiode deze risico's goed in beeld te hebben en te beheersen. Afgelopen periode is een toetsingskader ontworpen met als kernvragen: 1) nut en noodzaak van de regeling, 2) risico en premiestelling, en 3) governance. Het blijft belangrijk dat de ingestelde Commissie Risicoregelingen met behulp van dit toetsingskader doorgaat met het beoordelen van de bestaande risicoregelingen. Ook blijft het wenselijk om eventuele voorstellen voor nieuwe risicoregelingen of significante aanpassingen van bestaande garanties kritisch te beoordelen, met het toetsingskader als belangrijk hulpmiddel.

Risicoregelingen blijven voor rekening van het verantwoordelijke departement.³⁶ De vorige Studiegroep heeft geadviseerd om te bezien of garanties ook als generale dossiers gezien kunnen worden. Dit vanuit de gedachte dat het materialiseren van garanties al snel kan leiden tot grote gevolgen voor de begroting van het betreffende departement. Deze beleidswijziging is nog niet in de praktijk gebracht. Bij nader inzien adviseert de Studiegroep, op advies van de Commissie Risicoregelingen, om de garanties in eerste aanleg de financiële verantwoordelijkheid te laten zijn van het verantwoordelijke departement. Dit past in de lijn van grotere financiële beheersbaarheid, betere prikkels voor het inrichten van de governance en is ook in lijn met de trend dat meer dossiers specifiek worden in plaats van generaal (budgettaire gevolgen kunnen worden uitgesmeerd over alle departementen).

Tot slot

In bijlage 7 is een aantal kleine voorstellen tot aanpassing van de begrotingsregels opgenomen. Dit alles in lijn met of beter uitlegbaarheid van de regels of het vergroten van budgettaire beheersing. Met betrekking tot alle niet in het rapport beschreven regels adviseert de Studiegroep bestendinging van de huidige regels.

³⁶ Tenzij er regelingsspecifieke redenen zijn om hiervan af te wijken.

Bijlage 1: Brief van de minister van Financiën

Aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2012

Hierbij stuur ik u het advies van de 14^e Studiegroep Begrotingsruimte, dat ik in antwoord op de adviesaanvraag van 29 mei jongstleden heb ontvangen.³⁷ De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert over zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsdoelstelling ten behoeve van de volgende kabinetsperiode.

Zoals te doen gebruikelijk legt het kabinet de overwegingen en aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte zonder nadere standpuntbepaling aan u voor.

De minister van Financiën,
J.C. de Jager

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000, nr. 65

Bijlage 2: Brief van de Secretaris-Generaal

Aan de minister van Financiën

Den Haag, 15 juni 2012

Hierbij stuur ik u het advies van de 14^e Studiegroep Begrotingsruimte over het te voeren begrotingsbeleid en de begrotingsdoelstelling in de nieuwe kabinetsperiode. Dit keer betreft het een versneld advies in verband met de voortijdige val van het kabinet Rutte-Verhagen.

R. van Zwol
Secretaris-generaal

Bijlage 3: Adviesaanvraag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2012

Hierbij informeer ik u dat de Ministerraad de Studiegroep Begrotingsruimte heeft verzocht om te doen gebruikelijk een advies uit te brengen over de begrotingsdoelstellingen en de begrotingssystematiek in de komende kabinetsperiode. Dit om het volgende kabinet te ondersteunen in het maken van een goede afweging over het te voeren begrotingsbeleid.

De Studiegroep is voornemens haar advies op 14 juni uit te brengen, dezelfde dag als het Centraal Planbureau een nieuwe middellangetermijnverkenning (MLT) publiceert. Dat stelt politieke partijen in staat om bij het afronden van hun verkiezingsprogramma's gebruik te maken van de inzichten die het rapport van de Studiegroep en de MLT bieden.

De minister van Financiën,
J.C. de Jager

Bijlage 4: Samenstelling van de 14^e Studiegroep Begrotingsruimte

Voorzitter

Richard van Zwol Secretaris-Generaal,
Ministerie van Financiën

Leden

Coen Teulings Directeur,
Centraal Planbureau

Job Swank Directeur,
De Nederlandse Bank

Kajsa Ollongren Secretaris-Generaal,
Ministerie van Algemene Zaken

Gert-Jan Buitendijk Directeur-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Guido Biessen Directeur Algemene Economische Politiek,
Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie

Chris Buijink Secretaris-Generaal,
Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie

Peter van den Berg Directeur Begrotingszaken,
Ministerie van Financiën

Laura van Geest Directeur-Generaal van de Rijksbegroting,
Ministerie van Financiën

Ernst van Koesveld Directeur Algemene Financiële en Economische Politiek,
Ministerie van Financiën

Johan de Leeuw Secretaris-Generaal,
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Mark Roscam Abbing Directeur Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden,
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Marcelis Boereboom Directeur-Generaal Langdurige zorg,
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Secretariaat

Joost Clerx Directie Begrotingszaken,
Ministerie van Financiën

Wouter Schilperoort Directie Algemene Financiële en Economische Politiek,
Ministerie van Financiën

Verder hebben aan de vergaderingen van de Studiegroep deelgenomen: Johannes Hers (Centraal Planbureau), Willem Heeringa (De Nederlandse Bank), Lucas Lombaers (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Dick Kabel (Ministerie van Financiën).

Dankwoord

De voorzitter en het secretariaat van de Studiegroep willen de contactpersonen bij de departementen, CPB en DNB en de medewerkers van Financiën die betrokken waren bij de totstandkoming van het rapport hartelijk danken:

Emiel Afman, Marcel van Beusekom, Jenny Boelens, Hans de Boer, Kees den Boogert, Bart Boon, Jos Boot, Renée Bos, Jurgen Broekhuis, Kyra Doek, Arno Faassen, Niels Gilbert, Jankees de Graaf, Lyda den Hartog, Emine Hanedar, Jonathan van der Heijden, Heleen Hofmans, Mark Jansema, Geert Jansen, Stan Kaatee, Martin Linssen, Niels Muselaers, Matthijs van Neerbos, Jannes Nieuwenhuijzen Kruseman, Joost van Nuland, Jante Parlevliet, Juanita Posseth, Wouter Pronk, Gert-Anne van Pruissen, Lia Rabbinge, Dirk Roelofsen, Patrick Schuerman, Marleen Smitskamp, Wim Suyker, Sylvia Teunissen, Manon Tokkie, Jolanda Timmerman, Wim van Tol, Tuncay Uyanik, Sander Veldhuizen, Gijs van der Vlugt, Rita van der Vreede, Marieke Willems, Sieuwert van der Zwaag.

Speciale dank gaat tot slot uit naar de volgende externe deskundigen die de voorzitter en secretariaat hebben geraadpleegd, de hoogleraren:

Roel Beetsma

Harry Garretsen

Lex Hoogduin

Bas Jacobs

Flip de Kam

Sweder van Wijnbergen

Bijlage 5: De Europese afspraken

Deze bijlage gaat in op de achtergrond en aanscherpingen van de Europese afspraken.

De begrotingsregels vanuit Europees verband zijn, mede op aandringen van Nederland, de afgelopen periode aangescherpt. Deze aanscherpingen hebben betrekking op additionele budgettaire vereisten, maar vooral ook op aangescherpte besluitvormingsprocessen.

- Qua besluitvormingsprocessen is de belangrijkste verandering geweest dat financiële sancties volgen bij het overtreden van de budgettaire spelregels, tenzij een gekwalificeerde meerderheid in de Raad tegenstemt. In het verleden was het omgekeerde het geval. Dit was ook een belangrijk element van het in maart 2012 ondertekende Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU.
- De belangrijkste eis van de correctieve arm is het terugbrengen van het feitelijke EMU saldo onder de -3%. Daarnaast dient het structurele saldo in Nederland gemiddeld jaarlijks met ¾% te verbeteren gedurende de jaren 2011-2013. Aanvullend hierop is een nieuwe afspraak dat het vooruitzicht van de schuldontwikkeling daarnaast zodanig dient te zijn dat het verschil tussen de feitelijke schuldpositie en de 60% grens met gemiddeld 1/20^{ste} per jaar verbetert in de jaren na 2013. Deze verbetering dient over een periode van drie jaar bereikt te worden en kan geschoond worden voor conjuncturele aspecten. Er is sprake van een transitieperiode om naar deze eisen te convergeren, die ingaat zodra lidstaten hun huidige buitensporige tekorten hebben gecorrigeerd.
- In de preventieve arm geldt dat landen het structurele tekort naar hun middellange termijn doelstelling (MTO) moeten brengen. Voor Nederland is dat structureel begrotingsevenwicht. Hierbij dient het structurele tekort gemiddeld met minimaal 0,5% per jaar te verbeteren, totdat de MTO is bereikt, zeker voor landen die een schuldquote boven de 60% hebben en/of lidstaten met grote risico's met betrekking tot de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarnaast is een uitgavenregel ingevoerd waarbij de reële uitgavengroei onder de structurele reële economische groei dienen te liggen zolang de MTO nog niet is bereikt. De gedachte hierachter is dat wanneer de 'structurele' uitgavengroei tenminste onder de structurele economische groei blijft, het saldo gemiddeld gesproken zal verbeteren in de richting van de middellange termijn doelstelling. Zodra deze doelstelling bereikt is, kan de structurele uitgavengroei weer gelijk liggen aan de structurele economische groei.
- Tot slot bestaat in de preventieve arm voor het eerst een sanctiemogelijkheid (het dienen te plaatsen van een rentedragend deposito bij de Commissie) wanneer significant wordt afgeweken van de hierboven beschreven afspraken. Dit gebeurt wanneer een lidstaat na deze significante afwijking weigert additionele maatregelen te nemen.

Bijlage 6: Inventarisatie van mogelijke maatregelen t.b.v. het 'nee, tenzij' mechanisme

Nb. De geïnventariseerde maatregelen zijn gerangschikt op de snelheid waarmee deze kunnen worden geïmplementeerd.

Uitgavenkant

Maatregel	Wat is nodig	Wanneer besluiten	Opbrengst en snelheid
Inhouding loonbijstelling (Bevriezen lonen collectieve sector (excl. Zorg en ZBO's))	Kabinetsbesluit	Kan op elk moment voor jaren waar nog loonbijstelling voor staat gereserveerd.	Snel, Substantieel: 1% = ca. 0,5 miljard euro.
Prijsbijstelling inhouden	Kabinetsbesluit	Kan elk moment voor jaren waar nog prijsbijstelling voor staat gereserveerd.	Snel, Substantieel (ca. 0,5 miljard euro).
Inhouden enveloppen voor intensiveringen	Kabinetsbesluit	Kan op elk moment als er nog geld gereserveerd staat.	Eenvoudig en snel.
A) Ontkoppelen (WAO, WIA, WW, ZW, AOW, Bijstand) B) Alleen koppelen als norm niet wordt overschreden	A) AMvB* B) Wetswijziging wet minimum loon (bedragen op de aanvullende post)	Kan per 1 januari of per 1 juli. Wetsvoorstel kost afhankelijk van de TK/EK weken/maanden.	Substantieel (1% = ca. 0,5 miljard euro). De besparing loopt mogelijk in de loop der jaren op door een jaarlijkse groei van de grondslag.
A) Niet indexeren Kindregelingen KOT/AKW/WKB B) Alleen indexeren als norm niet wordt gehaald	A) AMvB (KOT) of wetsvoorstel (WKB en AKW) B) Wetswijzigingen (bedragen op aanvullende post)	Besluit uiterlijk in voorjaar t-1 Afronding voor oktober i.v.m. implementatie Belastingdienst.	Beperkte opbrengst (ruim 0,1 miljard euro).
Inhouden loonbijstelling Bevriezen lonen collectieve sector incl. zorg	Additionele maatregelen dan bij bevriezen lonen collectieve sector	Afhankelijk van noodzakelijke maatregelen.	Afhankelijk van noodzakelijke maatregelen. Substantieel: 1% = ca. 0,85 miljard euro (wv 0,5 miljard euro collectieve sector en 0,35 miljard euro zorg). De besparing bij de zorg is in het eerste jaar relatief beperkt vanwege het werken met n-aalculatie over t in t+1.
Eigen risico verhogen zorg	Wetsvoorstel	Uiterlijk in het voorjaar van t-1 wetsvoorstel kost afhankelijk van de TK/EK enkele weken/maanden.	Noodzakelijke wetswijziging kost tijd, voor saldoverbetering is verhoging van belastingen nodig. Opbrengst kan substantieel zijn.

* Het is ook mogelijk om de wet preventief te wijzigen zodat deze maatregel ten alle tijden genomen kan worden.

** Bedragen zijn grove indicaties en er kunnen over de jaren fluctueren.

Lastenkant

Maatregel	Wat is nodig	Wanneer besluiten	Beoordeling
Verhoging verlaagd BTW-tarief en/of verhoging algemeen BTW-tarief	Wetsvoorstel	Tarieven BTW per kwartaal. Wetsvoorstel kost afhankelijk van de TK/EK enkele weken/maanden. Na besluitvorming door MR heeft de Belastingdienst ca. 6 maanden nodig voor uitvoering.	Makkelijk uitvoerbaar. In principe elke gewenste budgettaire opbrengst kan worden gerealiseerd.
Tarief van een of meerdere schijven in de inkomstenbelasting verhogen	Wetsvoorstel	Wetsvoorstel kost afhankelijk van de TK/EK enkele weken/maanden.	Makkelijk uitvoerbaar. In principe elke gewenste budgettaire opbrengst kan worden gerealiseerd.
Niet indexeren schijfgrenzen inkomstenbelasting	Wetsvoorstel	Kan per 1 januari, wetsvoorstel kost afhankelijk van de TK/EK enkele weken/maanden.	Makkelijk uitvoerbaar. Levert veel geld op (1,2 miljard euro structureel). Niet indexeren zal wellicht minder negatief worden gepercipieerd dan een verhoging van tarieven in de inkomstenbelasting of de BTW.
Beperking belastinguitgaven (kaasschaaf)	Afhankelijk van de belastinguitgave kabinetsbesluit/ wetsvoorstel	wetsvoorstel kost afhankelijk van de TK/EK enkele weken/maanden.	Grondslagverbreding belastingstelsel, grote opbrengst mogelijk.
Verhoging accijnzen Tabak, alcohol en/of brandstoffen	Wetsvoorstel	wetsvoorstel kost afhankelijk van de TK/EK enkele weken/maanden.	Mogelijkheden verhogen accijnzen zijn afhankelijk van tarieven in buurlanden.

Bijlage 7: Overige aanpassingen begrotingsregels

Regel 7 Sanctie beheersing EMU-saldo OPL

Begrotingsregel 7 vervalt bij inwerkingtreding Wet Hof

Toelichting: regel 7 wordt vanzelf overbodig bij het van kracht worden van de Wet Hof. Opnemen dat regel 7 dan vervalt.

Regel 8 Statistische correcties

De bestaande regel statistische correcties wordt regelmatig als onduidelijk en als rigide beschouwd. De Studiegroep doet het voorstel de regel als volgt te formuleren:

Statistische correcties blijven bij de toetsing van de desbetreffende kaders buiten beschouwing (zowel bij het inkomsten- als het uitgavenkader). De desbetreffende kaders worden in dat geval opgehoogd of verlaagd, zodat de mutatie geen invloed heeft op de budgettaire ruimte (onder het desbetreffende kader). Er zijn verschillende statistische correcties te onderscheiden. Om te bepalen of sprake is van een statistische correctie gelden de onderstaande voorwaarden. Voor alle statistische correcties geldt dat de mutaties per saldo (ten minste) EMU-saldoneutraal dienen te zijn.

- *Statistische correctie tussen inkomsten en uitgaven*
Bij de wijziging in financiële vormgeving van beleid (van inkomsten naar uitgaven en v.v.) moeten het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg gelijk blijven.
- *Statistische correctie bij enveloppe-middelen*
Met enveloppe-middelen die gecreëerd zijn in een regeerakkoord mag tussen de uitgaven- en inkomstenkant geschoven worden bij de specifieke uitwerking van het beoogde beleid.
- *Statistische correctie bij systeemwijzigingen.*
Hierbij gaat het om majeure hervormingen waarbij een collectief arrangement anders wordt vormgegeven met zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenzijde mutaties.

Regel 13 Niet-kaderrelevante uitgaven en niet-belastingontvangsten

Begrotingsregel 13 controleren bij regeerakkoord op niet meer bestaande regelingen

Toelichting: opnemen dat regel 13 puur voor de volledigheid actueel moet zijn geformuleerd.

Regel 23 Mutatie met een generale behandeling

Nieuwe tekst deel 23a is nodig vanwege misverstanden bij toepassing (verliezen op het vermogen zelf zijn namelijk specifiek) en het weglaten van pacht in verband met het specifiek verklaren van grondopbrengsten. Dit laatste is bedoeld om een effectieve afweging te maken tussen aanhouden en verkoop van vastgoed en voldoende beheersbaarheid met het oog op het EMU-saldo. Deel 23b is vooral verder verduidelijkt.

Tekst 23a

Dividenden, vastgoed³⁸ en rente (niet samenhangende met de staatsschuld), alsmede mutaties in de omvang van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking vanwege BNP-aanpassing, EU-afdrachten, loon- en prijscompensatie en de groei van het gemeente- en provinciefonds worden via het generale beeld verwerkt.

Tekst 23 b

Wanneer opbrengsten uit staatsvermogen zoals rente, dividend, gasbaten en veilingopbrengsten een subsidie-element bevatten in de zin dat er sprake is van mogelijke gedeerde opbrengsten als gevolg van beleid, dan dient het subsidie-element op zijn minst vooraf inzichtelijk gemaakt te worden ten behoeve van het hoofdbesluitvormingsmoment.

³⁸ Voor overname van overtollig vastgoed geldt als vastgesteld in de rijksvastgoedportefeuillestrategie een meerjarig generieke middelenafpraak met een budgettaire plafond - inpasbaar binnen EMU-schuld en het EMU-saldo - te bepalen bij regeerakkoord. De reeds bestaande middelenafspraken worden gehonoreerd. De incidenteel ontvangen gelden kunnen niet aangewend worden voor structurele uitgaven.

Regel 27 Specifieke uitkeringen

Aanpassing van de naamgeving van deze regel is nodig vanwege verwarring over de reikwijdte in de praktijk. Dit vergt eveneens aanpassing van de tekst van regel 27. Deze aanpassing loopt voort op het onderzoek dat de Studiegroep Begrotingsruimte adviseert te doen naar mogelijke afschaffing van het BCF.

Regel 27 Geldstromen voor gemeenten en provincies

Voor nieuwe specifieke uitkeringen geldt dat hierover expliciet besloten moet worden in de Ministerraad.

Bij het BCF kunnen gemeenten en provincies onder bepaalde voorwaarden de door hen betaalde BTW terugontvangen. Dit betekent dat nieuwe geldstromen voor nieuwe taken aan gemeenten en provincies exclusief de te declareren BTW-component verstrekt moeten worden aan de eindontvanger, om te voorkomen dat de BTW-component dubbel wordt vergoed (de eerste keer als onderdeel van de nieuwe geldstroom en de tweede keer door declaratie van de BTW bij het BCF).

Concreet betekent dit dat het vakdepartement in kwestie voor nieuwe geldstromen of voor intensiveringen van bestaande taken en daarmee samenhangende geldstromen zorgt voor een volledige dekking van de geldstroom inclusief de BTW-component. De BTW-component wordt vervolgens door het vakdepartement afgedragen aan de begroting van het BCF; de nieuwe geldstroom exclusief BTW wordt verstrekt aan de gemeente(n) of provincie(s) in kwestie.

Begrotingsregel 28 Publiek Private Samenwerking

Dit betreft het verwerken van een addendum op de huidige regels aangaande het dichtverplichten van toekomstige MIRT-projecten (zoals vastgelegd in bijlage van de Voorjaarsnota 2011). De Studiegroep acht het van belang dit addendum in de begrotingsregels vast te leggen, inclusief informatie over doelmatigheid van het project.

Nieuwe tekst toe te voegen na de huidige laatste zin van regel 28:

Om te voorkomen dat toekomstige beleidsruimte onnodig wordt beperkt, mogen de totale geraamde uitgaven (na aftrek van alle andere noodzakelijke uitgaven, waaronder beheer en onderhoud/instandhouding, apparaatskosten en verplichtingen voortvloeiend uit pps-contracten) van alle MIRT-projecten (incl. verkenningen) die uit het Infrastructuurfonds (IF) of het Deltafonds (DF) betaald worden niet groter zijn dan het totale aanlegbudget in het IF/DF van de komende 10 jaar. Bij de besluitvorming over deze projecten dient informatie over de doelmatigheid hiervan beschikbaar te zijn.



Stabiliteit en Vertrouwen

De Studiegroep presenteert haar advies in uitzonderlijke tijden. Wereldwijd zijn de economische ontwikkelingen onzeker. Het afbouwen van de publieke en private schulden en de vergrijzing van de bevolking zullen de economische groei in de komende jaren remmen. Er zijn risico's voor de begroting vanwege vele uitstaande garanties, tegenvallende inkomsten en doorstijgende uitgaven. Tegen deze achtergrond adviseert de Studiegroep een pakket aan maatregelen te nemen van 20 miljard euro in de periode tot en met 2017, voor overheidsfinanciën die bijdragen aan stabiliteit en vertrouwen.

Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte