



# **Ontwerpbegrotingsplan Nederland**

**Najaar 2019**

## Inhoudsopgave

	Hoofdstuk	Blz.
	Inleiding	3
1	Macro-economische prognose	4
2	Begrotingsdoelstellingen	6
3	Projecties van inkomsten en uitgaven bij een scenario van ongewijzigd beleid	8
4	Doelstellingen inzake inkomsten en uitgaven	9
5	Discretionaire budgettaire ontwikkelingen	10
6	Mogelijke verbanden tussen het ontwerpbegrotingsplan en de in de strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen vastgestelde streefdoelen	15
7	Verschil ten opzichte van het meest recente Stabiliteitsprogramma	20
8	Verdelingseffecten van de belangrijkste maatregelen op het gebied van inkomsten en uitgaven	21
	Bijlage I - Methodologische aspecten, met inbegrip van de geraamde effecten van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op de economische groei	22
	Bijlage II – Tabellen Ontwerpbegrotingsplan	23

## Inleiding

*In dit Ontwerpbegrotingsplan presenteert het kabinet de economische en budgettaire vooruitzichten. De Europese Commissie en Europese Raad gebruiken dit Ontwerpbegrotingsplan om te beoordelen of Nederland voldoet aan de vereisten uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), waarin de Europese begrotingsregels zijn vastgelegd.*

*Het kabinet-Rutte III heeft een pakket opgenomen aan investeringen, in onder andere onderwijs en veiligheid, en beperkt de lasten voor huishoudens. Tegelijkertijd bewaakt het kabinet de gezondheid van de overheidsfinanciën. Er is momenteel een begrotingsoverschot, de staatsschuld daalt verder, en het structurele saldo bevindt zich boven de middellangetermijndoelstelling (MTO). Het kabinet is gecommitteerd aan de Europese begrotingsregels, en voldoet met deze vooruitzichten aan de vereisten van de preventieve arm van het SGP.*

*De economische en budgettaire vooruitzichten zijn afkomstig uit de Macro-Economische Verkenning 2020 van het Centraal Planbureau (CPB) en de Miljoenennota 2020. Een uitgebreidere toelichting op de beleidsplannen van het kabinet is te vinden in de Miljoenennota 2020.*

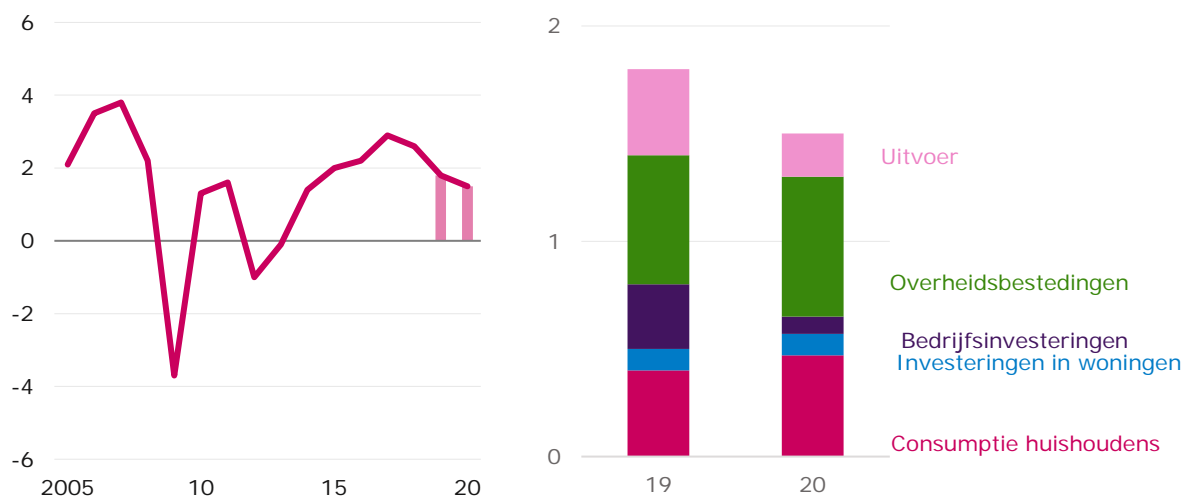
# 1. Macro-economische prognose

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

**De arbeidsmarkt is nog steeds krap.** Dat is op verschillende manieren zichtbaar. Zo is de werkloosheid momenteel erg laag. Naar verwachting neemt de werkloosheid iets toe, naar 3,5 procent in 2020, maar ook dat is historisch gezien een laag niveau. Het aantal vacatures bevond zich begin 2019 op een recordhoogte. Het aantal banen blijft groeien: in 2019 en 2020 gaan er in totaal 160 duizend mensen extra aan het werk. Dat is positief voor iedereen die de afgelopen tijd werk heeft gevonden of nog op zoek is. Al profiteert nog niet iedereen mee; er zijn nog steeds meer dan 100 duizend mensen langer dan een jaar werkloos. Hoewel Nederland in internationaal opzicht veel flexwerkers en zzp'ers kent, heeft de conjunctuur ook een gevolg op de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Steeds meer mensen krijgen een vaste in plaats van flexibele baan.

**De loonontwikkeling is momenteel bescheiden in verhouding tot de krapte op de arbeidsmarkt.** De cao-lonen nemen in 2019 en 2020 met 2,5 procent toe. Dat is in 2019 zelfs iets minder dan de inflatie, die dit jaar hoger uitvalt door onder andere de verhoging van het lage btw-tarief. Volgend jaar daalt de inflatie, maar blijven de reële lonen (de lonen gecorrigeerd voor inflatie) doorgroeien.

**Figuur 1.1 Binnenlands gedreven economische groei (in procent)**



Bron: CPB.

**Het hoogtepunt van de conjunctuur lijkt inmiddels voorbij.** De Nederlands economie bevindt zich technisch gezien nog steeds in hoogconjunctuur, met een positieve output gap. Het CPB raamt, op basis van de EC-methode, dat Nederland in 2020 een *output gap* heeft van +1,0%<sup>1</sup> van het potentiële bbp. Het hoogtepunt van de economische groei lijkt echter voorbij. Na jaren van betrekkelijk hoge groei keert de economie terug naar potentiële groei. Ondanks het rustiger groeitempo blijft de economische situatie gunstig: de werkloosheid blijft historisch gezien laag, de werkgelegenheid en de koopkracht stijgen verder.

**Hoewel Nederland er economisch goed voor staat, zijn er significante risico's.** Zo is er nog steeds onzekerheid over de brexit. Een ordelijk vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU is en blijft prioriteit voor het kabinet (en de EU). Een no-dealscenario is echter een reële optie. Het kabinet bereidt zich zo goed als mogelijk voor op dit scenario. De economische relatie met het VK is voor Nederland belangrijk: Nederland verdient alleen meer met de export van goederen en

<sup>1</sup> Dit cijfer kan afwijken van de output gap zoals het CPB die met zijn eigen methode schat.

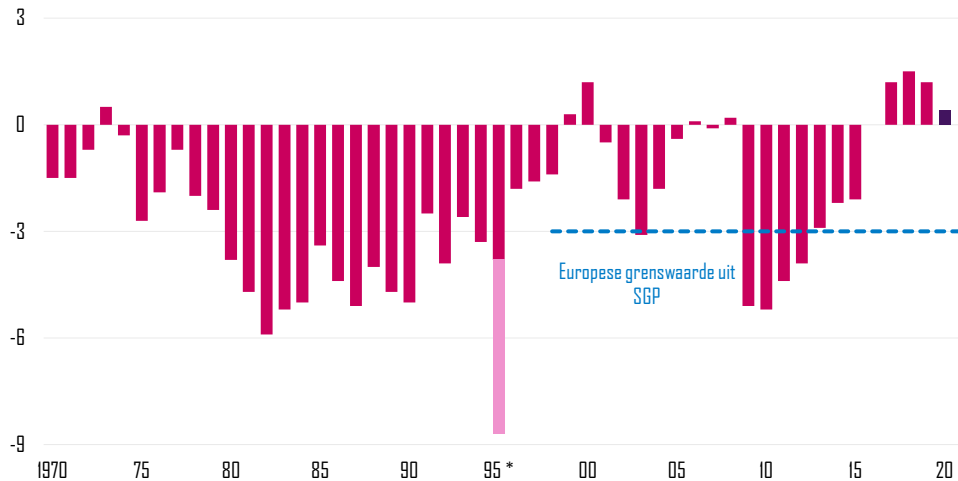
diensten naar Duitsland. Ook de wereldhandel staat onder druk. Protectionistische maatregelen zoals tarieven, het opknippen van mondiale waardeketens en het gedwongen repatriëren van banen raken de hele wereldeconomie. Naast handelsspanningen beïnvloeden ook geopolitieke ontwikkelingen de economie.

**Ook binnenlandse risico's kunnen leiden tot een lagere groei.** Als de loongroei bijvoorbeeld tegenvalt, hebben huishoudens minder te besteden dan eerder werd verwacht. Ook is het economische sentiment moeilijk te voorspellen; het consumentenvertrouwen is sinds eind 2018 verslechterd. Dat geeft aan dat huishoudens minder positief zijn over de economische verwachtingen en het is onduidelijk hoe dat zich ontwikkelt. In het verleden was een omslag in het sentiment vaak een teken dat de conjunctuur omsloeg. Tot slot is de woningmarkt een reden van onzekerheid. Als de huizenprijzen opeens zouden dalen, heeft dat zijn weerslag op de economische groei en het sentiment van huishoudens.

## 2. Begrotingsdoelstellingen

**De Nederlandse overheidsfinanciën staan er de komende jaren goed voor.** Nederland verwacht voor 2019 voor het vierde jaar op rij een begrotingsoverschot. Dit bedraagt naar verwachting 1,3 procent bbp. Zo'n lange periode van overschotten is niet meer voorgekomen sinds de eerste helft van de jaren '50. Het overschot neemt komend jaar echter af, zoals figuur 2.1 laat zien. In 2020 wordt nog een overschot van 0,2 procent bbp verwacht, maar vanaf 2021 wordt er een begrotingstekort geraamd. In de Startnota van het kabinet werd er hier nog een klein overschot verwacht. Het saldo valt minder gunstig uit dan de eerdere raming doordat de belasting- en premie-inkomsten lager zijn dan toen werd verwacht en (in mindere mate) door het Pensioen- en Klimaatakkoord.

**Figuur 2.1 EMU-saldo overheid (procent bbp)**

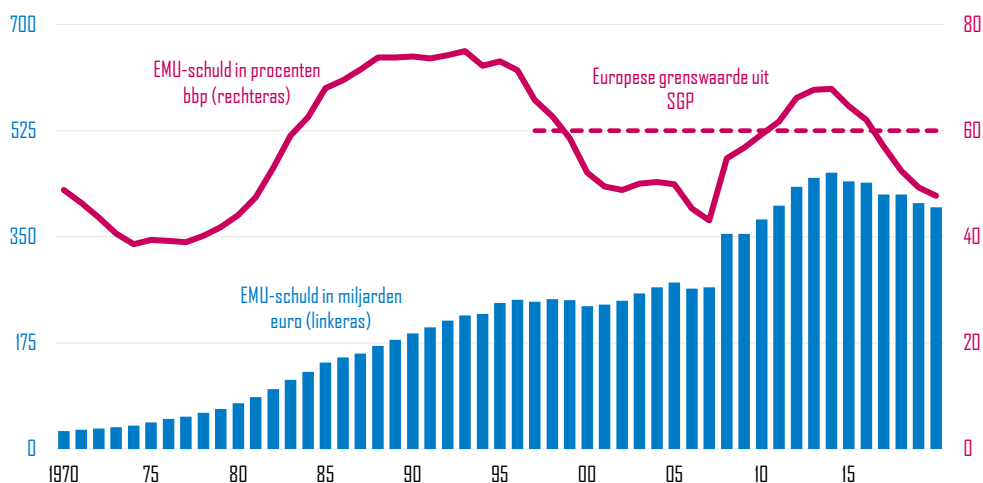


Bron: CBS, CPB, Ministerie van Financiën

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

**De overheidsschuld daalt tot onder 50 procent van het bbp.** De Nederlandse overheidsschuld is de afgelopen jaren steeds gedaald. Dit is het gevolg van de goed draaiende economie, maatregelen die tijdens de crisis zijn genomen en het gevoerde begrotingsbeleid. De komende jaren daalt de Nederlandse schuld verder en in 2020 komt de schuld naar verwachting uit op 47,7 procent van het bbp. De komende periode zal onderzoek worden gedaan naar mogelijke extra investeringen ten behoeve van het verdienvermogen. Als hiervoor extra schuld wordt aangegaan, neemt de overheidsschuld toe ten opzichte van de gepresenteerde cijfers.

**Figuur 2.2 EMU-schuld overheid**



**Nederland voldoet aan de Europese begrotingsregels.** In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) hebben lidstaten van de Europese Unie vastgelegd aan welke eisen hun overheidsfinanciën moeten voldoen. Deze afspraken moeten zorgen voor gezonde overheidsfinanciën van de lidstaten, op zowel korte als lange termijn. De afspraken kennen een zogenoemde correctieve en preventieve arm. De regels in de correctieve arm zijn een overheidsschuld van maximaal 60 procent bbb (of een overheidsschuld die in voldoende mate daalt) en een feitelijk begrotingstekort (EMU-saldo) van maximaal 3 procent van het bbb. Nederland voldoet hieraan.

Voor lidstaten in de preventieve arm van het SGP, waaronder Nederland, zijn daarnaast de middellangetermijndoelstelling (medium term objective, MTO) en de uitgavenregel (expenditure benchmark) van belang. Nederland heeft de komende jaren een MTO voor het structureel saldo van maximaal -0,5 procent bbb. Het structurele EMU-saldo is het feitelijke overheidssaldo, gecorrigeerd voor de economische conjunctuur en eenmalige inkomsten en uitgaven. Het structurele EMU-saldo komt in 2020 naar verwachting op een tekort van 0,4 procent bbb uit. Nederland heeft in 2020 dus een beperkte marge tot de norm van -0,5 procent bbb. De uitgavenregel, die aangeeft dat de netto overheidsuitgaven niet harder mogen groeien dan de potentiële economische groei op middellange termijn, wordt in principe alleen toegepast bij lidstaten die niet voldoen aan hun MTO. Desalniettemin voldoet Nederland aan deze uitgavenregel. In november van dit jaar geeft de Europese Commissie haar oordeel over de Nederlandse begroting. Omdat Nederland momenteel in een gunstige economische situatie zit, is het structurele saldo kleiner dan het "normale" begrotingssaldo (het feitelijke EMU-saldo); zie tabel 2.1. De verslechtering van het structurele saldo laat zien dat het Nederlands begrotingsbeleid momenteel procyclisch uitpakt, oftewel in goede tijden geeft de overheid extra geld uit. Dit is het gevolg van de keuze van het kabinet om te investeren en de lasten te beperken.

**Tabel 2.1 Structureel EMU-saldo**

(in procent bbb)	2018	2019	2020
Feitelijk EMU-saldo	1,5	1,3	0,2
<i>Conjuncturele component</i>	-0,5	-0,7	-0,6
<i>Incidentele maatregelen</i>	0,0	-0,2	0,0
<b>Structureel EMU-saldo</b>	<b>1,0</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,4</b>

**De omvang van de garanties blijft stabiel, maar de achterborgstellingen blijven stijgen.**

Een garantie is een toezegging van het Rijk om de kosten van een derde partij voor zijn rekening te nemen als een bepaald risico werkelijkheid wordt. Daarmee vormen garanties en de schades die daaruit kunnen volgen een risico voor de overheidsfinanciën. Daarom wordt hier door het kabinet terughoudend mee omgegaan via het 'nee, tenzij'-beleid. Bovendien moeten ontvangers van een garantie risicopremies betalen, waarmee het kabinet risicovoorzieningen vult. Hierdoor is de omvang van het aantal garanties de afgelopen jaren stabiel gebleven. Voor het grootste gedeelte zijn deze garanties het gevolg van internationale afspraken, zoals de garanties in het kader van de Europese schulden crisis, internationale ontwikkelingsbanken en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). De omvang van zogenoemde achterborgstellingen, waarbij de overheid achtervang is, groeide echter sterk. Deze groei wordt volledig veroorzaakt door de groei van het Waarborgfonds Eigen Woning (WEW), dat de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) uitvoert. De aantrekkende huizenmarkt zorgt ervoor dat er meer hypotheeklen met NHG worden verstrekt. Sinds de crisis heeft het WEW ingezet op betere risicobeheersing en met name de verbetering van de kapitaalratio van het WEW (de verhouding tussen het eigen vermogen en de gegarandeerde hypotheeklen). Daardoor heeft het WEW meer financiële buffers, zodat het minder snel een beroep moet doen op het Rijk als achtervang van het fonds.

**Het houdbaarheidssaldo geeft weer hoe toekomstbestendig het huidige beleid is.**

Om de houdbaarheid van het overheidsbeleid en de verdeling tussen generaties op de lange termijn te bepalen, berekent het CPB het houdbaarheidssaldo. Beleid is houdbaar wanneer de huidige voorzieningen van de overheid in stand kunnen worden gehouden, zonder dat in de toekomst belastingen of premies verhoogd moeten worden of uitgaven verlaagd. Een houdbaarheidstekort betekent dat er op termijn maatregelen nodig zijn (lagere uitgaven of hogere lasten) om te voorkomen dat de overheidsschuld op de lange termijn blijft oplopen. In de laatste schatting van dit houdbaarheidssaldo, bij doorrekening van het Regeerakkoord, had Nederland een houdbaarheidstekort van ongeveer 0,4 procent bbb. Die inschatting is echter niet meer actueel. Het CPB komt in december met een nieuwe doorrekening, waarbij ook het gebruikte model wordt herzien.

### 3. Projecties van inkomsten en uitgaven bij een scenario van ongewijzigd beleid

De onderstaande tabel toont de totale verwachte overheidsinkomsten en -uitgaven bij uitvoering van de Miljoenennota 2020.<sup>2</sup>

**Tabel 3. Projecties van overheidsuitgaven en -inkomsten in een scenario van ongewijzigd beleid, uitgesplitst naar belangrijkste onderdelen.**

Overheid (S.13)	ESA-Code	2019 % bbp	2020 % bbp
1. Totaal inkomsten in ongewijzigd beleid	TR	43,8	43,2
waarvan			
1.1. Belastingen op productie en invoer	D.2	12,0	12,1
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen enz.	D.5	12,9	12,3
1.3. Vermogensheffingen	D.91	0,2	0,2
1.4. Sociale premies	D.61	14,1	14,2
1.5. Inkomen uit vermogen	D.4	0,8	0,7
1.6. Andere		3,7	3,7
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		39,2	38,8
2. Totaal uitgaven in ongewijzigd beleid	TE	42,5	42,9
waarvan			
2.1. Beloning van werknemers	D.1	8,3	8,4
2.2. Intermediair verbruik	P.2	6,0	6,1
2.3. Sociale uitkeringen	D.62	20,6	20,8
<i>waarvan werkloosheidsuitkeringen</i>	D.632	1,4	1,3
2.4. Rente-uitgaven	D.41	0,7	0,6
2.5. Subsidies	D.3	1,2	1,3
2.6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	3,3	3,4
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.9	1,0	0,7
2.8. Andere		1,6	1,6

<sup>2</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op de MEV 2020. Omdat de cijfers in hoofdstuk 2 zijn gebaseerd op de Miljoenennota 2020, kan hier een lichte afwijking tussen bestaan.



## 4. Doelstellingen inzake inkomsten en uitgaven

De onderstaande tabellen geven een gedetailleerder inzicht in de verwachte overheidsinkomsten en –uitgaven in 2019 en 2020.<sup>3</sup>

**Tabel 4.a Doelstellingen inzake overheidsuitgaven en -inkomsten, uitgesplitst naar belangrijkste onderdelen**

Overheid (S.13)	ESA-Code	2019 % bbp	2020 % bbp
1. Totaal inkomsten in ongewijzigd beleid	TR	43,8	43,2
waarvan			
1.1. Belastingen op productie en invoer	D.2	12,0	12,1
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen enz.	D.5	12,9	12,3
1.3. Vermogensheffingen	D.91	0,2	0,2
1.4. Sociale premies	D.61	14,1	14,2
1.5. Inkomen uit vermogen	D.4	0,8	0,7
1.6. Andere		3,7	3,7
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		39,2	38,8
2. Totaal uitgaven in ongewijzigd beleid	TE	42,5	42,9
waarvan			
2.1. Beloning van werknemers	D.1	8,3	8,4
2.2. Intermediair verbruik	P.2	6,0	6,1
2.3. Sociale uitkeringen	D.62	20,6	20,8
<i>waarvan werkloosheidsuitkeringen</i>	D.632	1,4	1,3
2.4. Rente-uitgaven	D.41	0,7	0,6
2.5. Subsidies	D.3	1,2	1,3
2.6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	3,3	3,4
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.9	1,0	0,7
2.8. Andere		1,6	1,6

<sup>3</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op de MEV 2020. Omdat de cijfers in hoofdstuk 2 zijn gebaseerd op de Miljoenennota 2020, kan hier een lichte afwijking tussen bestaan.

## 5. Discretionaire budgettaire ontwikkelingen

**Het kabinet werkt aan de uitvoering van het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'.** Als addendum op het Ontwerpbegrotingsplan 2018 heeft het kabinet de Startnota van het kabinet gepubliceerd, waarin de budgettaire gevolgen van dit Regeerakkoord zijn verwerkt. In dit Ontwerpbegrotingsplan is ook de actuele besluitvorming verwerkt. Het effect van het Regeerakkoord op de uitgaven en lasten neemt verder toe. In het Regeerakkoord is afgesproken om fors te investeren in onder andere onderwijs en onderzoek, veiligheid en defensie en infrastructuur. Deze investeringen lopen op tot 8 miljard in 2021. Ook bevat het Regeerakkoord afspraken om de lasten te beperken en het belastingstelsel te hervormen. Deze investeringen zijn voor een deel al terechtgekomen bij huishoudens, bedrijven en organisaties in de publieke sector. De omvang van de middelen uit het Regeerakkoord loopt met deze begroting verder op. Dit zal ook in de komende jaren het geval zijn.

### ***Uitgaven***

- Voor het Pensioenakkoord wordt de verhoging van de AOW-leeftijd uitgesteld, wordt de heffing volgens de Regeling voor vervroegde uitkering (RVU) versoepeld en stelt het kabinet incidenteel 800 miljoen euro beschikbaar, zodat sociale partners afspraken kunnen maken om langer doorwerken te faciliteren. Dit wordt deels gedekt met middelen uit de Wet tegemoetkomingen loondomein. In de begroting is nog niet zichtbaar hoe de aanpassing van de koppeling aan de levensverwachting budgettair wordt uitgewerkt, omdat deze aanpassing pas later effect zal hebben.
- Er komt extra geld beschikbaar om maatregelen uit het Klimaatakkoord uit te voeren. Dit geld wordt besteed aan het warmtefonds, het noodfonds, de landbouw, de aanpak van stikstof, fiets parkeren, elektrisch vervoer en gemeenten. Deze middelen komen boven op de Klimaatvelop die bij Regeerakkoord beschikbaar is gesteld.
- Om extra woningen te realiseren, wordt in de komende jaren cumulatief 1 miljard euro beschikbaar gesteld. De rijksbijdrage wordt als specifieke uitkering verstrekt aan gemeenten.
- In het Nederlands nationaal plan defensie-uitgaven NAVO bevestigt het kabinet zijn politieke intentie om structureel te investeren in een aantal prioritaire capaciteiten, die aansluiten bij de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO. In lijn met deze intentieverklaring, wordt extra ingezet voor deze capaciteitsdoelstellingen. Die inzet loopt op tot 461 miljoen euro in 2024. Structureel is dit 162 miljoen euro extra per jaar. Daarnaast komen er extra middelen beschikbaar voor de Militaire Inlichtingen- en veiligheidsdienst (MIVD) en de grensbewaking van de Marechaussee.
- De komende jaren komt er extra budget beschikbaar voor de knelpunten in de jeugdhulp. Gemeenten zijn nog volop bezig om het transformatiedoel van de decentralisaties te realiseren. Daardoor is het budget in veel gemeenten niet toereikend en komt het kabinet de gemeenten de komende jaren tegemoet met een extra budget van in totaal 420 miljoen euro in 2019, 300 miljoen euro in 2020 en 300 miljoen euro in 2021. Daarnaast wordt er met gemeenten afgesproken dat er in het najaar van 2020 een nieuw onderzoek wordt afgerond over de volume- en uitgavenontwikkeling en beheersing.
- Voor een stabiele financiering van de asielketen wordt structureel circa 100 miljoen euro beschikbaar gesteld. Hierdoor kan het operationele proces beter worden ingericht en kunnen de doorlooptijden in de asielketen verder bekort worden. In 2020 komt het totaal aan extra middelen voor de asielketen uit op 134 miljoen euro, onder andere door de budgettaire verwerking van de asielramingen.
- Voor 2020 is het beschikbare budget voor de rechtspraak met 61 miljoen euro verhoogd. Met deze begroting worden niet alleen de financiële tekorten opgelost, maar wordt ook ruimte gecreëerd voor noodzakelijke investeringen.
- Het kabinet heeft besloten om de gaswinning versneld af te bouwen. Met deze versnelling onderstreept het kabinet de eerder genoemde doelstelling om de gaswinning in Groningen zo snel mogelijk te beëindigen. Naar aanleiding van de adviezen van GTS (Gasunie Transport Services) is er ruimte om de gaswinning sneller terug te schroeven dan werd verwacht in de Miljoenennota 2019. Het kabinet streeft ernaar om zo snel mogelijk op het niveau van 12 miljard kuub te zijn. De budgettaire gevolgen van besluiten over het volume van gaswinning worden conform de begrotingsregels ingepast onder het uitgavenplafond.

- De extra uitgaven worden onder andere gefinancierd met meevallers onder het uitgavenplafond. Het gaat vooral om meevallers en ramingsbijstellingen bij de zorguitgaven en lager uitvallende rentelasten.

Tabel 5.1	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pensioenakkoord	2	399	955	1.009	696	453
Klimaatakkoord	400	150	245	180	150	205
Woningmarkt		250	250	250	250	
Defensie	14	51	263	376	424	479
Jeugdhulp	420	300	300			
Asiel en Migratie	15	134	146	134	112	100
Rechtspraak	50	61	58	53	48	38
Volumebesluit gas	110	350	270	130	130	20

### Lasten

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

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

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

## Inkomsten<sup>4</sup>

Tabel 5.2: Inkomstenkader Miljoenennota 2020

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

Vorig jaar bij Miljoenennota 2019 sloot de beleidsmatige lastenontwikkeling voor deze kabinetsperiode aan bij het pad van de Startnota. Sindsdien zijn er verschillende afwijkingen in het inkomstenkader geweest. Tabel 5.2 geeft een overzicht van deze afwijkingen, onderverdeeld in zes pakketten. Bij het Klimaat- en Pensioenakkoord en bij het lastenverlichtingspakket huishoudens augustus is gekozen voor een kadercorrectie. Hierdoor stijgen de beleidsmatige lasten deze kabinetsperiode minder dan bij Startnota beoogd (€1 mld in plaats van €3,4 mld). Voor de overige pakketten is het inkomstenkader gesloten.

### *Gevolgen Klimaatakkoord en Pensioenakkoord voor inkomstenkant*

Op 28 juni heeft het kabinet het Klimaatakkoord gepresenteerd. Dit Klimaatakkoord bevatte veel maatregelen aan de lastenkant. De lastenmaatregelen uit het Klimaatakkoord worden gedekt door een verhoging van de 3e en 4e schijf van de ODE (Opslag Duurzame Energie, opbrengst €440 mln in 2020, €483 mln in 2021, oplopend tot €624 mln in 2030), een verhoging van de overdrachtsbelasting van niet-woningen van 6% naar 7% (€297 structureel vanaf 2021), het vervallen van de dekking CO<sub>2</sub>-minimumprijs (€236 mln structureel vanaf 2022) en incidenteel €305 mln dekking vanuit de uitgavezijde in 2020 (waar een kadercorrectie voor is toegepast).

Voor het resterende dekkingstekort aan de inkomstenkant deze kabinetsperiode is gezamenlijk met een dekkingstekort a.g.v. het dit jaar gesloten pensioenakkoord voor deze kabinetsperiode een kadercorrectie toegepast van €0,6 mld. Hier is voor gekozen omdat het gaat om structurele hervormingen en er daarnaast sprake is van additionele inkomsten na de kabinetsperiode.

### *Lagere zorgpremies*

De raming van de zorgpremies in de Zvw (Zorgverzekeringswet) in de periode 2018–2021 is neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de Miljoenennota 2019, voornamelijk als gevolg van lagere

<sup>4</sup> De hier genoemde bedragen zijn op lastenbasis, en kunnen daarom licht afwijken van elders in dit rapport genoemde bedragen op EMU-basis.

zorgkosten. De premies zijn immers kostendekkend. Dit zorgt voor een lastenverlichting voor burgers en bedrijven van € 1,1 mld deze kabinetsperiode, welke volgens de begrotingsregels gedekt moet worden met compenserende maatregelen.

#### *Nieuwe maatregelen en herijkingen*

Naast bovengenoemde pakketten zijn er sinds Miljoenennota 2019 tal van maatregelen genomen met gevolgen voor het inkomstenkader. Het gaat hier onder meer om de opbrengst van de accijnsverhoging uit het preventieakkoord (opbrengst €170 mln deze kabinetsperiode), en een herijking van de minimumkapitaalregeling ten opzichte van MN2019 (opbrengst €120 mln deze kabinetsperiode). Ook is afgesproken dat in het kader van het Pensioenakkoord €200 mln aan de inkomstenkant moest worden gedekt. Per saldo leiden al deze maatregelen tot meer lastenrelevante inkomsten van €0,1 mld deze kabinetsperiode.

#### *Additionele maatregelen om aan te sluiten bij verlaging energielasting uit Klimaatakkoord*

Na het herijken van de maatregelen uit het Klimaatakkoord bleek dat het belastingdeel van de energierekening van burgers minder hard daalde dan eerder door het kabinet is toegezegd. Om aan te sluiten bij de eerder gecommuniceerde verlaging van het belastingdeel van de energierekening zijn daarom aanvullende maatregelen noodzakelijk. De kosten hiervan bedragen €0,2 mld.

#### *Dekking bovenstaand tekort door verhoging tarief eerste schijf en aof-premie (Arbeidsongeschiktheidsfonds)*

Het tekort in het inkomstenkader als gevolg van de bovenstaande pakketten wordt gedekt door het tarief eerste schijf deze kabinetsperiode te verhogen met €0,5 mld en de aof-premie te verhogen met €0,7 mld. Er is besloten om op jaarbasis het inkomstenkader niet volledig te sluiten.

#### *Pakket lastenverlichting huishoudens augustus*

Het kabinet heeft besloten tot een additioneel lastenverlichtingspakket voor huishoudens. In onderstaande tabel staan deze maatregelen, daaronder een toelichting per maatregel. De lastenverlichting voor huishoudens is deels gedekt door een lastenverzwaring bij bedrijven. Voor het overige dekkingstekort van €1,6 mld deze kabinetsperiode en €2,2 mld structureel is ervoor gekozen om een kadercorrectie toe te passen. De lastenverlichting gaat namelijk gepaard met een hervorming: het verkleinen van het verschil in fiscale behandeling tussen vaste werknemers en zzp'ers.

#### **Investerings in verdienvermogen: groeibrief en investeringsfonds**

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om het verdienvermogen van Nederland op de lange termijn te versterken. De minister van Economische Zaken en Klimaat komt in het vierde kwartaal van 2019 met een brede agenda om het duurzame verdienvermogen op de lange termijn te versterken. Daarvoor zullen zowel financiële als niet-financiële maatregelen worden overwogen, en zullen zowel publieke investeringen als het bevorderen van private investeringen worden bezien.

Het kabinet onderzoekt ook hoe een investeringsfonds kan worden opgericht om het verdienvermogen te versterken, onder financiële verantwoording van het ministerie van Financiën en beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Hierover zal begin 2020 aan de Kamer worden gerapporteerd. Heldere randvoorwaarden en begrenzing zijn noodzakelijk voor het succes van het investeringsfonds. Vooropstaat dat publieke investeringen ten goede moeten komen aan het verdienvermogen van Nederland over twintig tot dertig jaar, oftewel duurzame economische groei, en dus aan toekomstige welvaart. Daarmee geldt niet de korte termijn, maar het belang van huidige én toekomstige generaties als belangrijk afwegingskader voor deze publieke investeringen. Kennisontwikkeling, research & development (R&D) en innovatie en infrastructuur lijken de terreinen die het meest kunnen bijdragen aan productiviteitsgroei. Dit zal verder worden onderzocht, omdat strenge selectie van projecten moet plaatsvinden op de toegevoegde waarde voor het verdienvermogen. Voor goede selectie is goede governance en betrokkenheid van externe experts nodig. Het is van belang dat publieke investeringen additioneel

zijn aan private initiatieven, om te voorkomen dat publieke middelen private investeringen verdringen. Daarnaast moet een fonds toegevoegde waarde hebben ten opzichte van bestaande publieke initiatieven, zoals het Infrastructuurfonds en InvestNL, en kunnen lessen worden getrokken uit het verleden.

## 6. Mogelijke verbanden tussen het ontwerpbegrotingsplan en de in de strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen vastgestelde streefdoelen

Tabel 6.a Landenspecifieke aanbevelingen (LSA's)

LSA-nummer	Maatregelen (concrete voortgang/nieuw ten opzichte van NHP 2019)	Beschrijving van direct belang
LSA 1		
<p>Met inachtneming van de middellangetermijndoelstelling, het budgettaire en het structuurbeleid gebruiken voor een verhoging van de publieke en private investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie.</p>	<p>Het kabinet heeft 26 april 2019 een 25-tal missies vastgesteld gericht op 4 maatschappelijke thema's (Landbouw, Water en Voedsel; Gezondheid en Zorg; Veiligheid; Energietransitie &amp; Duurzaamheid); en daarnaast een aanpak voor sleuteltechnologieën vastgesteld.</p> <p>Op basis van deze missies zijn de Topsectoren gevraagd om Kennis- &amp; Innovatieagenda's 2020-2023 (KIA's) op te stellen voor de vier thema's, sleuteltechnologieën en voor de 6e KIA (deze is topsectorspecifiek gericht op het verdienvermogen), in samenwerking met een breed veld van stakeholders (kennisinstellingen, departementen, regio's etc). En met extra aandacht voor valorisatie, marktcreatie, mkb en start ups/scale ups. Medio juli zijn de 6 KIA's (95%-versie) opgeleverd.</p> <p>EZK ontvangt daarnaast extra middelen (10 miljoen structureel vanaf 2021) om te investeren in meerjarige innovatieprogramma's, zoals ruimtevaart en sleuteltechnologieën.</p>	<p>De vaststelling van de KIA's is een belangrijke stap richting de uitvoering van het missiegedreven beleid. Met de KIA's wordt richting gegeven aan de voor Nederland relevante innovatieopgaven voor de komende jaren, gebaseerd op maatschappelijke uitdagingen en transities. Het beeld is dat de huidige KIA's (tov voorgaande versies) integraler zijn; en meer aandacht hebben voor implementatie en toepassing. De KIA's vormen tevens de basis voor gesprekken over programmering en uitwerking van het Kennis en Innovatieconvenant (KIC), waarin afspraken worden gemaakt over uitvoering en publiek-privaat commitment. Het KIC zal bestaan uit: een overkoepelende KIC en deel-KIC's (per thema en sleuteltechnologieën). Met daarin afspraken over o.a. middelen, samenwerking en focus. Ondertekening is voorzien op 11 november 2019.</p>
<p>Maatregelen nemen om de prikkels voor het aangaan van schulden door huishoudens en de resterende verstoringen op de woningmarkt terug te dringen, met name door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen.</p>	<p>In mei nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel maatregelen middenhuur aan. Deze wetswijziging omvat een vereenvoudiging van de markttoets en een verduidelijking van de Huisvestingswet. Dit biedt woningcorporaties en gemeenten meer armslag om aan de grote vraag naar huurwoningen voor middeninkomens tegemoet te komen.</p>	<p>De wet 'Maatregelen middenhuur', de budgettaire impuls en elementen in de woondeals dragen bij aan de werking van de huurmarkt en het vergroten van het aanbod van betaalbare huurwoningen.</p>

	<p>Er komen extra middelen beschikbaar om de woningbouw te stimuleren, waaronder een rijksbijdrage van 1 miljard euro om betaalbare woningen te bouwen in schaarstegebieden. Ook wordt in de verhuurdersheffing een structurele heffingsvermindering van 100 miljoen euro per jaar opgenomen om woningen te bouwen in regio's waar de druk op de woningmarkt het grootst is.</p> <p>De vijf woondeals – die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de krapste woongebieden sloot – besteden expliciet aandacht aan de verdere ontwikkeling van het middenhuursegment.</p> <p>Het kabinet houdt voor de hypotheekrenteaftrek vast aan het voorgenomen afbouwtraject. Dit betekent dat de verlaging van het maximale aftrektarief vanaf 1 januari 2020 versneld wordt. Uiteindelijk komt het maximale aftrektarief in 2023 uit op 37,05%.</p>	<p>De afbouw van de hypotheekrenteaftrek draag bij aan een stabielere woningmarkt met lagere schulden. Door het versnellen van de afbouw van deze aftrek, neemt de fiscale stimulering van de maatregel en de verstoring op de woningmarkt sneller af.</p>
LSA 2		
<p>De prikkels om gebruik te maken van tijdelijke contracten en zelfstandigen zonder personeel verminderen, terwijl adequate sociale bescherming voor zelfstandigen wordt bevorderd, en schijnzelfstandigheid aanpakken.</p> <p>Voorwaarden scheppen voor hogere loongroei, terwijl rekening wordt gehouden met de rol van de sociale partners.</p>	<p>De Wet Arbeidsmarkt in Balans is op 28 mei 2019 aangenomen door de Eerste Kamer. Inwerkingtreding is voorzien per 1 januari 2020. Deze wet bevat een pakket aan maatregelen om de verschillen op de arbeidsmarkt te verkleinen.</p> <p>De Commissie Regulering van Werk heeft op 20 juni 2019 een discussienotitie over de toekomst van werk gepresenteerd. De commissie is gevraagd om uiterlijk 1 november 2019 te rapporteren.</p> <p>Op 24 juni 2019 is de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de voortgang met de uitwerking van de maatregelen over 'werken als zelfstandige' (Kamerstuk 2019Z13039). Deze brief kondigt o.a. een minimumtarief voor zzp'ers aan.</p>	<p>Het kabinet wil de arbeidsmarkt klaarmaken voor de nieuwe uitdagingen, de tegenstellingen op de arbeidsmarkt verminderen en toewerken naar een arbeidsmarkt die kansen biedt aan iedereen. Deze brede doelstelling wil het kabinet samen met sociale partners bereiken.</p>



<p>Ervoor zorgen dat de tweede pijler van het pensioenstelsel, transparanter, intergeneratieel eerlijker en schokbestendiger wordt.</p>	<p>Om het verschil in de fiscale behandeling tussen zelfstandigen en werknemers te verkleinen wordt de zelfstandigenaftrek geleidelijk verlaagd. Het kabinet zal de zelfstandigenaftrek per 2020 met negen jaarlijkse stappen verlagen naar 5.000 euro in 2028. Dat is net wat minder dan 70 procent van het huidige niveau.</p> <p>Op 5 juni 2019 hebben sociale partners en kabinet - op basis van advies van de Sociaal-Economische Raad - een pensioenakkoord gesloten over een robuuster en persoonlijker tweede pijler pensioen dat beter past bij de veranderende arbeidsmarkt (Kamerstukken II, 2018-19, 32 043, nr. 457).</p> <p>Concrete afspraken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-De zogenoemde doorsneesystematiek wordt afgeschaft en vervangen door een neutralere vorm van pensioenopbouw.</li> <li>-Pensioencontracten sturen niet langer op nominale zekerheid, waardoor minder buffers nodig zijn en er eerder perspectief is op indexatie.</li> <li>-Het wordt mogelijk om op pensioendatum ten hoogste 10% van het pensioen ineens op te nemen.</li> <li>-In het licht van en vooruitlopend op deze vernieuwing worden de huidige kortingsregels tijdelijk versoepeld, waardoor de kans op en omvang van kortingen worden beperkt.</li> </ul> <p>De afspraken uit het pensioenakkoord wordt uitgewerkt onder leiding van een stuurgroep van kabinet en sociale partners. Per 2022 moet het wettelijk kader voor de pensioenvernieuwing gereed zijn.</p> <p>Daarnaast zal de AOW-leeftijd voor twee jaar worden bevroren en daarna minder snel stijgen dan eerder voorzien. Voor de lange termijn is afgesproken dat 1 jaar langer leven leidt tot 8 maanden langer werken.</p>	
---	---	--

	<p>Eveneens is er 800 mln. beschikbaar gesteld voor duurzame inzetbaarheid. Ook worden vanaf 2021 voor een periode van vijf jaar uitkeringen in de laatste drie jaar voor AOW-leeftijd tot een bedrag van ongeveer 19.000 euro vrijgesteld van de heffing op regelingen voor vervroegde uittreding (RVU-heffing).</p>	
--	---	--

**Tabel 6.b Streefdoelen van de Unie-strategie voor groei en werkgelegenheid**

Nationale 2020-hoofddoelen	Maatregelen (concrete voortgang/nieuw ten opzichte van NHP 2019)	Beschrijving van direct belang ten aanzien van het streefdoel
Nationale 2020-doelstelling werkgelegenheid [80%]	Bruto arbeidsparticipatie was 80,3% in 2018.	
Nationale 2020-doelstelling O&O [2,5%]	Zie tabel 6a.	
Doelstelling vermindering uitstoot van broeikasgassen - niet-ETS-sectoren [-16%] - ETS-sectoren [niet van toepassing]	Het kabinet heeft in juni het Klimaatakkoord gepresenteerd waarin maatregelen en doelen voor 2030 en 2050 zijn vastgelegd.	
Nationale doelstelling hernieuwbare energie [14%]	Het kabinet heeft in juni het Klimaatakkoord gepresenteerd waarin maatregelen en doelen voor 2030 en 2050 zijn vastgelegd.	
Nationale doelstelling energie-efficiëntie [1,5% per jaar]	Het kabinet heeft in juni een klimaatakkoord gepresenteerd waarin maatregelen en doelen voor 2030 en 2050 zijn vastgelegd.	
Nationale doelstelling vroegtijdige schoolverlating [<8%]	Dit percentage lag vorig jaar op 7,3 procent.	
Nationale doelstelling hoger onderwijs [>40%]	Nederland heeft vorig jaar een percentage van 49,4 procent bereikt.	
Nationale doelstelling armoede [100 duizend minder <i>jobless households</i> ]	<p>In mei heeft het kabinet een brief over de voortgang brede schuldenaanpak verstuurd.</p> <p>Dit voorjaar heeft het kabinet naar aanleiding van het advies van de SER om tot een reductiedoelstelling kinderarmoede te komen haar ambities kinderarmoede gepresenteerd.</p> <p>De minister heeft de Sociaaleconomische Raad gevraagd om een verkenning naar werkende armen.</p> <p>Via het programma perspectief op werk wordt eraan gewerkt dat werkgevers en werkzoekenden elkaar makkelijker en sneller vinden. We geven de arbeidsmarktregio's in 2020 opnieuw een extra impuls met 35 miljoen euro om werkzoekenden aan het werk te helpen.</p>	<p>Terugdringen van het aantal mensen met problematische schulden en mensen met schulden beter helpen.</p> <p>Specifieke investering in kinderen in armoede om sociale uitsluiting en toekomstige achterstand te voorkomen.</p> <p>Meer kennis over effectiviteit van financiële prikkels en arbeids- en re-integratieverplichtingen om uitstroom naar werk vanuit de Participatiewet te realiseren. En meer kennis over de achterliggende (institutionele) redenen van het in deeltijd werken van werknemers in armoede en het lage tarief van zelfstandigen in armoede.</p>

## 7. Verschil ten opzichte van het meest recente Stabiliteitsprogramma

Het kabinet verwacht momenteel voor 2020 een lager begrotingsoverschot dan in het Stabiliteitsprogramma 2019. In 2019 is het overschot naar verwachting iets groter. In 2019 komt dit met name door lagere uitgaven van het Rijk. In 2020 komt dit door lager dan verwachte inkomsten door de lastenverlichting zoals toegelicht in hoofdstuk 3, hogere uitgaven door onder andere de investeringsmiddelen voor bereikbaarheid en defensie en ook door lagere ontvangsten door het afbouwen van de aardgasbaten.

**Tabel 7. Verschil ten opzichte van het meest recente Stabiliteitsprogramma**

		2018	2019	2020
	ESA Code	% bbp	% bbp	% bbp
Overschot/-tekort van de overheid	B.9			
Stabiliteitsprogramma		1,5	1,2	0,8
Ontwerpbehoortingsplan		1,5	1,3	0,2
<i>Vershil</i>		0,1	0,1	0,5

## 8. Verdelingseffecten van de belangrijkste maatregelen op het gebied van inkomsten en uitgaven

**De koopkracht groeit in 2020 dankzij de aantrekkende lonen en de lagere lasten op arbeid.** De mediane statische koopkracht stijgt in 2020 naar verwachting met 2,1 procent. De koopkracht van werkenden groeit volgend jaar met 2,4 procent het sterkste, maar ook gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden kennen een sterke koopkrachtontwikkeling met een verwachte 1,2 procent koopkrachtplus voor beide groepen. Niet alleen de loonstijging zorgt voor extra besteedbaar inkomen, maar ook verlicht het kabinet de lasten waardoor de koopkracht een positieve stimulans krijgt. Dit betreft maatregelen die al in het Regeerakkoord voorzien waren, maar ook aanvullende koopkrachtmaatregelen die bij de augustusbesluitvorming zijn genomen. Door de lastenverlichting houden huishoudens in 2020 meer geld over van elke euro die ze verdienen. Naast de lastenverlichting, die vooral is gericht op het stimuleren van de inkomens van de werkende middenklasse, heeft het kabinet ook speciale aandacht voor de onderkant. Zo worden bijvoorbeeld de toeslagen en algemene heffingskorting verhoogd in 2020 om de lage inkomens tegemoet te komen. Onderstaande tabel geeft de totale koopkrachtsontwikkeling aan. Hierin is niet het effect van het kabinetsbeleid onderscheiden, omdat zowel het Regeerakkoord als actuele besluitvorming, als de economische verwachtingen een effect hebben op de koopkrachtontwikkeling.

**Tabel 8. Koopkrachtontwikkeling voor verschillende groepen huishoudens (%)**

	2020
<b>Inkomensgroep</b>	
1 <sup>e</sup> kwintiel (0-20%)	1,4
2 <sup>e</sup>	1,9
3 <sup>e</sup>	2,2
4 <sup>e</sup>	2,4
5 <sup>e</sup> kwintiel (81-100%)	2,4
<b>Inkomensbron</b>	
Werkenden	2,4
Uitkeringsgerechtigden	1,2
Gepensioneerden	1,2
<b>Huishoudtype</b>	
Tweeverdieners	2,3
Alleenstaanden	1,8
Alleenverdieners	2,2
<b>Gezinssamenstelling</b>	
Met kinderen	2,6
Zonder kinderen	2,2
<b>Alle huishoudens</b>	<b>2,1</b>

## Bijlage I. Methodologische aspecten, met inbegrip van de geraamde effecten van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op de economische groei

Tabel 9. Methodologische aspecten.

Technische raming	Stappen voor het budgettaire proces waarvoor het gebruikt is	Belangrijke kenmerken van gebruikt model/ techniek
SAFFIER II	macrovoorspelling voor de Nederlandse economie op korte en middellange termijn	macro-econometrisch model
MIMOSI	ramingen koopkracht, loonkosten, sociale zekerheid en loon- en inkomstenheffing	microsimulatiemodel
MICSIM	raming beleidseffecten op structureel arbeidsaanbod	algemeen evenwichtsmodel
ISIS	raming trendmatige structureel arbeidsaanbod	HP-filter
TAXUS	korte en middellange termijnramingen van belastingen (m.u.v. loon- en inkomstenbelasting)	detailraming belastingontvangsten
ZOEM	raming werkgelegenheid zorg en zorguitgaven	rekenkundig model voor werkgelegenheid zorg en voor zorguitgaven op korte en middellange termijn
Overheidsrekening	raming van werkgelegenheid overheid en collectieve uitgaven en inkomsten m.u.v. belastingen, zorg en sociale zekerheid	gedetailleerd rekenkundig model voor werkgelegenheid overheid en voor totale overheidsfinanciën op korte en middellange termijn
EVIIEWS in combinatie met software van de EC	raming output gaps	econometrisch model

Instrumenten voor modellering zijn gebruikt:

- bij het opstellen van macro-prognosen
- bij het ramen van inkomsten en uitgaven bij een scenario van ongewijzigd beleid
- bij het ramen van de verdelingseffecten van de belangrijkste maatregelen op het gebied van inkomsten en uitgaven
- bij het kwantificeren van de in de Ontwerpbegroting op te nemen maatregelen inzake inkomsten en uitgaven
- bij het onderzoek naar de doelgerichtheid van de hervormingen in het Ontwerpbegrotingsplan ten aanzien van de streefdoelen van de Unie-strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen.

## Bijlage II – Tabellen Ontwerpbegrotingsplan

**Tabel 0.i) Basisaannamen**

	2018	2019	2020
Kortetermijnrente (jaarlijks gemiddelde)	-0,3	-0,4	-0,5
Langetermijnrente (jaarlijks gemiddelde)	0,6	0,1	0,0
USD/EUR-wisselkoers (jaarlijks gemiddelde)	1,18	1,13	1,12
Nominale effectieve wisselkoers	2,8	-0,6	0,0
Wereld, exclusief EU 28, bbp-groei	4,0	3,6	3,7
Bbp-groei in EU 28	1,8	1,1	1,2
Groei van relevante buitenlandse markten	3,2	1,9	1,9
Wereldinvoervolumes, exclusief EU	4,8	1,6	2,6
Olieprijzen (Brent, USD/vat)	70,94	64,86	61,33

**Tabel 0.ii) Voornaamste aannamen.**

	2018	2019	2020
1. Externe context			
a. Prijzen van grondstoffen (rondstoffen exclusief energie (HWWI), euro's)	23,4	-6,6	-3,5
b. Spreads ten aanzien van Duitse obligaties	0,1	0,2	0,2
2. Begrotingsbeleid			
a. Financieringsoverschot/-tekort van de overheid	11,3	10,8	1,9
b. Bruto overheidsschuld	405,4	397,3	397,3
3. Monetair beleid/ Financiële sector/aannamen betreffende rentevoeten			
a. Rente:			
i. Euribor			
ii. Depositorente			
iii. Rente op leningen			
iv. Vervalrendement van overheidsobligaties van 10 jaar	0,6	0,1	0,0
b. Evolutie van deposito's			
c. Evolutie van leningen			
d. Trends in oninbare leningen (NPLs)			
4. Demografische trends			
a. Evolutie van actieve bevolking	1,2	1,4	1,0
b. Afhankelijkheidsgraad	70,5	71,1	71,5
5. Structuurbeleid			

**Tabel 1.a. Macro-economische vooruitzichten**

		2018	2018	2019	2020
	ESA-Code	niveau	groei		
1. Reëel bbp*	B1*g	774,0	2,6	1,8	1,5
1.1. waarvan toe te schrijven aan het geraamde effect van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op economische groei					
2. Potentieel bbp			1,8	1,9	1,7
Bijdragen:					
- arbeid			1,0	0,9	0,6
- kapitaal			0,6	0,7	0,7
- totale factorproductiviteit			0,2	0,3	0,3
3. Nominaal bbp	B1*g		4,9	4,4	3,1
<i>Componenten van reëel bbp</i>					
4. Consumptieve bestedingen	P.3	341,5	2,3	1,5	1,9
5. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	187,6	1,6	2,2	2,9
6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	157,5	3,2	5,9	2,5
7. Veranderingen in voorraden en saldo aan- en verkopen van kostbaarheden ( % van bbp)	P.52 +				
	P.53	2,4	-0,2	-0,2	0,0
8. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	652,7	3,7	2,3	1,9
9. Invoer van goederen en diensten	P.7	567,6	3,3	3,1	2,9
<i>Bijdragen tot groei van reëel bbp</i>					
10. Finale binnenlandse vraag		686,6	2,0	2,3	2,0
11. Veranderingen in voorraden en saldo aan- en verkopen van kostbaarheden	P.52 +				
	P.53	2,4	-0,2	-0,2	0,0
12. Saldo goederen- en dienstentransacties van het buitenland	B.11	85,1	0,7	-0,4	-0,5

\*Basisjaar is 2017

**Tabel 1.b. Prijsontwikkelingen**

	2018	2019	2020
	mutatie		
1. Bbp-deflator	2,2	2,5	1,5
2. Deflator van de particuliere consumptie	2,0	2,7	1,4
3. Geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (HICP)	1,6	2,6	1,3
4. Deflator van de publieke consumptie	2,9	2,6	1,9
5. Investeringsdeflator	2,7	2,4	1,8
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)	2,2	0,2	0,5
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)	2,5	0,0	0,6



**Tabel 1.c. Arbeidsmarktontwikkelingen**

		2018	2018	2019	2020
	ESA-Code	niveau			
1. Werkgelegenheid, personen		9366,9	2,5	1,8	0,9
2. Werkgelegenheid: gewerkte uren		13407,6	2,2	2,1	0,8
3. Werkloosheidscijfer (%)		350,0	3,8	3,4	3,5
4. Arbeidsproductiviteit, personen		82,6	0,1	0,0	0,7
5. Arbeidsproductiviteit, gewerkte uren		57,7	0,4	-0,2	0,7
6. Beloning van werknemers	D.1	369,4	4,7	5,6	3,9
7. Beloning per werknemer		39,4	2,0	3,1	3,0

**Tabel 1.d. Sectorale saldi**

		2018	2019	2020
	ESA-Code	% bbp	% bbp	% bbp
1. Vorderingenoverschot/-tekort t.a.v. het buitenland	B.9	11,2	9,6	8,7
waarvan:				
- Saldo goederen en diensten		11,0	10,3	9,5
- Saldo primaire inkomsten en overdrachten		1,0	0,0	0,0
- Kapitaalrekening		-0,8	-0,7	-0,8
2. Vorderingenoverschot/-tekort van de particuliere sector	B.9	9,7	8,3	8,4
3. Vorderingenoverschot/-tekort van de overheid	B.9	1,5	1,3	0,2
4. Statistische verschillen				

**Tabel 2.a Begrotingsdoelstellingen van de overheid uitgesplitst naar subsector**

		2019	2020
	ESA-Code	% bbp	% bbp
Vorderingenoverschot/-tekort naar subsector			
1. Overheid	S.13	1,3	0,2
2. Centrale overheid	S.1311	0,6	-0,3
3. Deelstaatoverheid	S.1312		
4. Lagere overheid	S.1313	-0,2	-0,2
5. Wettelijke socialeverzekeringsinstellingen	S.1314	1,0	0,7
6. Rente-uitgaven	D.41	0,7	0,6
7. Primair saldo		2,0	0,8
8. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		0,2	0,0
8a. <i>waarvan aan de inkomstenkant</i>		0,2	0,0
8b. <i>waarvan aan de uitgavenkant</i>		0,0	0,0
9. Groei van het reële bbp (%) (= 1 in tabel 1.a)		1,8	1,5
10. Groei van het potentiële bbp (%) (= 2 in tabel 1.a)		1,9	1,7
bijdragen:			
- arbeid		0,9	0,6
- kapitaal		0,7	0,7
- totale factorproductiviteit		0,3	0,3
11. Output gap (% van het potentiële bbp)		1,1	1,0
12. Cyclisch begrotingsonderdeel (% van het potentiële bbp)		0,7	0,6
13. Conjunctuurgezuiverd saldo (1-12) (% van het potentiële bbp)		0,6	-0,4
14. Conjunctuurgezuiverd primair saldo (13+6) (% van het potentiële bbp)		1,3	0,2
15. Structureel saldo (13-8) (% van het potentiële bbp)		0,5	-0,4

**Tabel 2.b Ontwikkelingen in de schuldspositie van de totale overheid**

		2019	2020
	ESA-Code	% bbp	% bbp
1. Brutoschuld		49,2	47,7
2. Variatie in brutoschuld		-3,3	-1,5
Bijdragen tot variatie in brutoschuld			
3. Primair saldo (=post 7 in tabel 2.a.i)		2,0	0,8
4. Rente-uitgaven (=post 6 in tabel 2.a.i)	D.41	0,7	0,6
5. Stock-flow adjustment		-1,9	-1,2
<i>waarvan:</i>			
-Verschillen tussen liquide middelen en transitorische posten		-0,3	-0,1
-Nettoaccumulatie van financiële activa		0,3	0,2
<i>waarvan:</i>			
-opbrengsten van privatiseringen		0,1	0,0
-waarderingseffecten en andere			
p.m.: impliciete rente op schuld		1,4	1,2
Andere relevante variabelen			
6. Liquide financiële activa		-0,1	0,2
7. Netto financiële schuld (7=1-6)		49,3	47,5
8. Schulddelging (bestaande obligaties) sinds het einde van het voorgaande jaar		3,7	3,6
9. Percentage van de schuld in vreemde valuta*		0,1	-
10. Gemiddelde looptijd		6,4	6,4

**Tabel 2.c Voorwaardelijke verplichtingen**

	2019	2020
	(% bbp)	(% bbp)
Overheidsgaranties	22,4	21,8
<i>Waarvan gerelateerd aan de financiële sector</i>	18,4	17,9

**Tabel 3. Projecties van overheidsuitgaven en -inkomsten in een scenario van ongewijzigd beleid, uitgesplitst naar belangrijkste onderdelen**

Overheid (S.13)	ESA-Code	2019 % bbp	2020 % bbp
1. Totaal inkomsten in ongewijzigd beleid	TR	43,8	43,2
waarvan			
1.1. Belastingen op productie en invoer	D.2	12,0	12,1
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen enz.	D.5	12,9	12,3
1.3. Vermogensheffingen	D.91	0,2	0,2
1.4. Sociale premies	D.61	14,1	14,2
1.5. Inkomen uit vermogen	D.4	0,8	0,7
1.6. Andere		3,7	3,7
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		39,2	38,8
2. Totaal uitgaven in ongewijzigd beleid	TE	42,5	42,9
waarvan			
2.1. Beloning van werknemers	D.1	8,3	8,4
2.2. Intermediair verbruik	P.2	6,0	6,1
2.3. Sociale uitkeringen	D.62	20,6	20,8
<i>waarvan werkloosheidsuitkeringen</i>	D.632	1,4	1,3
2.4. Rente-uitgaven	D.41	0,7	0,6
2.5. Subsidies	D.3	1,2	1,3
2.6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	3,3	3,4
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.9	1,0	0,7
2.8. Andere		1,6	1,6

**Tabel 4.a Doelstellingen inzake overheidsuitgaven en -inkomsten, uitgesplitst naar belangrijkste onderdelen**

Overheid (S.13)	ESA-Code	2018 % bbp	2019 % bbp
1. Totaal inkomsten in ongewijzigd beleid	TR	43,8	43,2
waarvan			
1.1. Belastingen op productie en invoer	D.2	12,0	12,1
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen enz.	D.5	12,9	12,3
1.3. Vermogensheffingen	D.91	0,2	0,2
1.4. Sociale premies	D.61	14,1	14,2
1.5. Inkomen uit vermogen	D.4	0,8	0,7
1.6. Andere		3,7	3,7
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		39,2	38,8
2. Totaal uitgaven in ongewijzigd beleid	TE	42,5	42,9
waarvan			
2.1. Beloning van werknemers	D.1	8,3	8,4
2.2. Intermediair verbruik	P.2	6,0	6,1
2.3. Sociale uitkeringen	D.62	20,6	20,8
<i>waarvan werkloosheidsuitkeringen</i>	D.632	1,4	1,3
2.4. Rente-uitgaven	D.41	0,7	0,6
2.5. Subsidies	D.3	1,2	1,3
2.6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	3,3	3,4
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.9	1,0	0,7
2.8. Andere		1,6	1,6

**Tabel 4.b Bedragen die van de uitgavenregel moeten worden uitgesloten**

	2018	2019	2020
ESA-Code	% bbp	% bbp	% bbp
1. Uitgaven voor EU-programma's die volledig door inkomsten van EU-fondsen worden gedekt	0,02	0,03	0,02
2. Cyclische uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen*	-	-0,2	-0,1
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen	-0,4	0,3	-0,6
4. Bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen	0,1	0,1	-0,1

\*Deze post bevat: WW, bijstand zelfstandigen, uitvoeringskosten UWV, uitkeringslasten IOW, mobiliteitsbonus oudere uitkeringsgerechtigde en arbeidsgehandicapten, BUIG en ontvangsten UFO

**4.c.i) Overheidsuitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid**

	2019		2020	
	% bbp	% overheids-uitgaven	% bbp	% overheids-uitgaven
Onderwijs	5,1	12,1	5,1	11,9
Gezondheidszorg	7,7	18,2	7,8	18,1
Werkgelegenheid*	0,4	0,8	0,3	0,8

\*Deze post bevat: participatiebudget en WSW (vanaf 2015 via sociaal deelfonds), re-integratietrajecten AO, arbeidsparticipatie 50+, sectorplannen, overgangsregeling levensloop, premiekorting jongeren, startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, aanpak jeugdwerkloosheid en lage-inkomensvoordeel.

**4.c.ii) Classificatie van overheidsfuncties**

Overheidsfuncties	2019	2020
COFOG-code	% bbp	% bbp
1. Algemene overheidsbestuur	4,4	4,4
2. Defensie	1,1	1,2
3. Openbare orde en veiligheid	1,7	1,6
4. Economische zaken	4,0	4,3
5. Milieubescherming	1,4	1,4
6. Huisvesting en gemeenschappelijke voorzieningen	0,3	0,3
7. Gezondheid	7,7	7,8
8. Recreatie, cultuur en godsdienst	1,2	1,2
9. Onderwijs	5,1	5,1
10. Sociale bescherming	15,6	15,5
11. Totale uitgaven (=post 2 in tabel 2.c.i)	42,6	43,0