

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 910

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2012

Mede namens de Minister-President zend ik u – conform het verzoek – het concept van het Nederlandse Stabiliteitsprogramma 2012, de jaarlijkse rapportageverplichting richting de Europese Commissie en de Raad over de stand van zaken met betrekking tot de overheidsfinanciën. De deadline voor het versturen van het Stabiliteitsprogramma is 30 april.

Landen die, zoals Nederland, in een buitensporigtekortprocedure zitten, moeten in het Stabiliteitsprogramma aangeven hoe aan de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure gehoor wordt gegeven. Eerder is afgesproken dat Nederland het buitensporige tekort in 2013 diende te hebben gecorrigeerd, met andere woorden, een tekort van niet hoger dan 3% van het bbp te hebben. Daarnaast geldt voor Nederland de aanbeveling in 2011 te beginnen met budgettaire consolidatie, en een gemiddelde correctie van $\frac{3}{4}$ procent bbp in het structurele tekort te realiseren gerekend over de jaren 2011, 2012 en 2013.

Er is op verzoek van uw Kamer de afgelopen dagen intensief overleg gevoerd door alle betrokken partijen om tot een gezamenlijk gedragen pakket aan aanvullende maatregelen te komen en te voldoen aan de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure. Dit overleg werd in een bijzondere politieke situatie gevoerd waarbij fracties zich bijzonder constructief hebben getoond.

De maatregelen verbeteren de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, versterken de economische groei en verbeteren de werking van zowel de woningmarkt als de arbeidsmarkt. Ook leveren de maatregelen een significante bijdrage aan de aanpak van problemen op het terrein van klimaat, duurzaamheid en energie, op een zodanige wijze dat het de economische groei bevordert.

Voor informatie over de precieze Europese afspraken over de buitensporigtekortprocedure wordt verwezen naar de brief die ik daarover op 25 april jl. aan de Tweede Kamer heb gestuurd.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

Stabiliteitsprogramma Nederland

CONCEPT april 2012

Consistentie met het Nationaal Hervormingsprogramma

In het kader van de stroomlijning van het Europese semesterproces worden het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma tegelijk bij de Europese Commissie ingediend. De inhoud van beide documenten overlapt elkaar hier en daar, bijvoorbeeld op het gebied van de macro-economische vooruitzichten. Het Stabiliteitsprogramma concentreert zich op macro-economische ontwikkelingen, begrotingsontwikkelingen en het begrotingsbeleid, terwijl het Nationaal Hervormingsprogramma de prioritaire beleidsmaatregelen omvat in het kader van de Europa-2020-strategie. Waar nodig verwijzen deze documenten naar elkaar.

| Inhoud | Pagina | |
|--------------------|---|----|
| Hoofdstuk 1 | Uitvoering van de aanbevelingen ten aanzien van de buitensporigtekortprocedure in Nederland | 4 |
| Hoofdstuk 2 | Algeheel beleidskader en doelstellingen | 6 |
| Hoofdstuk 3 | Economische vooruitzichten | 10 |
| Hoofdstuk 4 | Overheidssaldo en -schuld | 15 |
| Hoofdstuk 5 | Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie | 17 |
| Hoofdstuk 6 | Houdbaarheid van de overheidsfinanciën | 20 |
| Hoofdstuk 7 | Kwaliteit van de overheidsfinanciën | 24 |
| Hoofdstuk 8 | Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën | 27 |
| Bijlage | Tabellen | 29 |

Hoofdstuk 1 Uitvoering van de aanbevelingen ten aanzien van de buitensporigtekortprocedure in Nederland

In het Regeerakkoord werd voorzien dat Nederland in 2012 een tekort zou hebben van minder dan 3%. De economische omstandigheden zijn sindsdien echter aanzienlijk verslechterd. Als gevolg van lagere inkomsten komt de budgettaire positie van Nederland slechter uit dan werd verwacht ten tijde van het Regeerakkoord en ten tijde van het Stabiliteitsprogramma van vorig jaar.

De regering is volledig gecommitteerd te voldoen aan de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure. Hiertoe zal het kabinet in het parlement draagvlak zoeken voor aanvullende maatregelen waardoor het begrotingstekort in 2013 ten minste op de 3%-norm uitkomt. De aanvullende maatregelen zullen de economische groei versterken en de werking van de woning- en arbeidsmarkt verbeteren. Ook leveren de maatregelen een significante bijdrage aan de aanpak van problemen op het terrein van klimaat en energie, op een zodanige wijze dat het de economische groei bevordert.

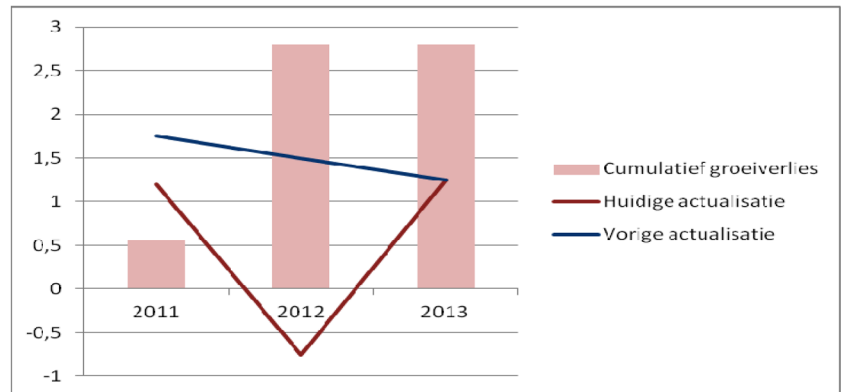
Dit hoofdstuk geeft een breed overzicht van de verslechterende economische en budgettaire vooruitzichten en gaat in op de voortgang met betrekking tot de aanbevelingen in de buitensporigtekortprocedure.

Ontwikkeling van de begrotingspositie 2011–2015

Vergeleken met de actualisatie van het Stabiliteitsprogramma 2011 zijn de economische groeivoorzichten voor Nederland aanzienlijk verslechterd (zie figuur 1.1). Door de onzekerheid over de schuldencrisis en de vertraging van de wereldhandel raakte de Nederlandse economie in de

tweede helft van 2011 opnieuw in recessie (de economische vooruitzichten worden verder besproken in hoofdstuk 3).

Figuur 1.1 Verslechterende groeiprestaties en -vooruitzichten (% bbp)



Het teleurstellende groeipercentage heeft zijn weerslag gehad op het overheidssaldo. Het begrotingstekort voor 2011 kwam beneden de verwachtingen van het Stabiliteitsprogramma 2011 uit, namelijk 4,7 procent in plaats van 3,7 procent.

Net als tijdens de vorige neergang blijkt het begrotingssaldo in Nederland zeer gevoelig te zijn voor conjuncturele ontwikkelingen. De automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting hebben geleid tot een slechter dan verwachte realisatie over 2011 met meerjarige doorwerking in 2012–2015. Terugvallende consumentenbestedingen, mede als gevolg van de ontwikkelingen op de huizenmarkt, en lagere winsten hebben geleid tot veel lagere belastingopbrengsten dan beoogd. De geraamde verslechtering van de begrotingspositie in 2012–2015 is bijna volledig toe te schrijven aan de lager dan verwachte inkomsten (zie hoofdstuk 5).

De buitensporigtekortprocedure

De regering is volledig gecommitted te voldoen aan de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure. Hiertoe zal het kabinet in het parlement draagvlak zoeken voor aanvullende maatregelen waardoor het begrotingstekort in 2013 ten minste op de 3%-norm uitkomt. De aanvullende maatregelen zullen de economische groei versterken en de werking van de woning- en arbeidsmarkt verbeteren. Ook leveren de maatregelen een significante bijdrage aan de aanpak van problemen op het terrein van klimaat en energie, op een zodanige wijze dat het de economische groei bevordert (zie hoofdstuk 2).

Tabel 1.2 Benodigde extra maatregelen¹

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------------|--------------|------------|
| 1. EMU-saldo volgens CEP-raming (CPB, Mrt 2012; % bbp) | - 5,0 | - 4,6 | - 4,6 |
| 2. Doorwerking voorlopige realisatie CBS 2011 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| 3. Ex post effect te nemen extra maatregelen op saldo (% bbp) | | 0,2 | 1,4 |
| Resultierend EMU-saldo (ex post; =1+2+3) | - 4,7 | - 4,2 | - 3 |

¹ Door afronding kan het totaal afwijken van de som.

Met een feitelijk tekort van ten minste – 3% in 2013 zal het structurele saldo naar verwachting verbeteren van – 3,9% bbp in 2010 naar – 1,3% bbp in 2013, oftewel een gemiddelde verbetering van 0,9% per jaar. De aanbeveling uit de buitensporigtekortprocedure om een gemiddelde structurele verbetering van het begrotingstekort van ¾% bbp over de periode 2011–2013 te realiseren wordt dan bereikt. De regering wil de begrotingspositie na 2013 verder verbeteren in de richting van de middellange-termijndoelstelling (MTO), met een gemiddelde jaarlijkse verbetering van het structurele tekort van ten minste 0,5% per jaar zoals vereist uit hoofde van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact.

Tabel 1.3 Samenvatting van de beleidsreactie op de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure

Reactie van Nederland op de 126(7)-aanbevelingen

| <i>Aanbeveling</i> | <i>Reactie</i> |
|--|--|
| Maak tegen 2013 een einde aan de buitensporigtekortsituatie. | Het kabinet is geïmmiteerd om aan de desbetreffende aanbeveling te voldoen. Hiertoe zal het kabinet in het parlement draagvlak zoeken voor aanvullende maatregelen waardoor het begrotingstekort in 2013 ten minste op 3%-norm uitkomt. |
| Realiseer een gemiddelde structurele verbetering van het begrotingstekort van ¾% bbp per jaar over de periode 2011–2013. | Het structurele tekort zal naar verwachting verbeteren van 4,0% bbp in 2010 naar 1,3% bbp in 2013, d.w.z. een gemiddelde jaarlijkse verbetering van meer dan 0,9% bbp. |
| Stop de snelle stijging van de schuldquote. | Aanvullende maatregelen zullen dragen bij aan de stabilisatie van de staatsschuld. |
| Specificeer de maatregelen die nodig zijn om het buitensporige tekort tegen 2013 gecorrigeerd te hebben. | De aanvullende maatregelen zullen de economische groei versterken en de werking van de woning- en arbeidsmarkt verbeteren. Ook leveren de maatregelen een significante bijdrage aan de aanpak van problemen op het terrein van klimaat en energie, op een zodanige wijze dat het de economische groei bevordert. |

Hoofdstuk 2 Algeheel beleidskader en doelstellingen

De huidige economische situatie stelt de Europese landen voor grote uitdagingen. Op EU-niveau blijft het herstellen van de stabiliteit in de eurozone de allerhoogste prioriteit. Op nationaal niveau is het zaak concurrerend te blijven in een voortdurend veranderende wereld, de particuliere en publieke schuld niveaus te verlagen, en te anticiperen op de stijging van de overheidsuitgaven aan gezondheidszorg en pensioenen als gevolg van de vergrijzing. Om aan deze uitdagingen het hoofd te bieden, volgt de overheid een tweeledige aanpak: 1) het waarborgen van gezonde en op de lange termijn houdbare overheidsfinanciën en 2) het doorvoeren van maatregelen ter versterking van de economische groei. Dit hoofdstuk

biedt een overzicht van de voortgang die tot dusver is geboekt met betrekking tot het Regeerakkoord, en toont bovendien additionele tekortverlagende en structurele hervormingsmaatregelen waarvoor het kabinet steun zal zoeken in het parlement.

Inleiding

Het kabinet werkt aan gezonde overheidsfinanciën en versterking van de economie, om sterker uit de economische crisis te komen. Naast begrotingsmaatregelen neemt Nederland daarom ook groeibevorderende maatregelen en voert het structurele hervormingen door. Meer details over de structurele hervormingen die Nederland voornemens is door te voeren in reactie op de aanbevelingen in het kader van de Europa-2020-strategie en het Euro-plus Pact, zijn te vinden in het Nationale Hervormingsprogramma.

Voortgang betreffende tekortverlagende maatregelen uit Regeerakkoord

Net als in het merendeel van de rest van de wereld, heeft de crisis van 2008 aanzienlijke gevolgen gehad voor de overheidsfinanciën van Nederland. De Nederlandse overheid heeft met succes de financiële sector weten te stabiliseren en de negatieve effecten van de financiële crisis op de reële economie weten te beperken, onder andere door het verstrekken van kapitaalinjecties. Daarnaast heeft de overheid stimuleringsmaatregelen doorgevoerd en de automatische stabilisatoren in staat gesteld hun werk te doen, in overeenstemming met het Europees Economisch Herstelplan. De Nederlandse overheidsfinanciën zijn daardoor flink uit het lood geslagen: het begrotingsoverschot van 0,5 procent in 2008 veranderde in een begrotingstekort van 5,6 procent in 2009.

De terugkeer naar gezonde overheidsfinanciën is sinds 2009 de hoofdprioriteit voor de regering geweest. Het Regeerakkoord van 2010 bevat een meerjarig pakket met tekortverlagende maatregelen om ervoor te zorgen dat het begrotingstekort in 2015 met in totaal € 18 miljard wordt verlaagd.

Aanvullende maatregelen

De regering is volledig gecommitteerd te voldoen aan de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure. Hiertoe zal het kabinet in het parlement draagvlak zoeken voor aanvullende maatregelen waardoor het begrotingstekort in 2013 ten minste op de 3%-norm uitkomt. De aanvullende maatregelen zullen de economische groei versterken en de werking van de woning- en arbeidsmarkt verbeteren. Ook leveren de maatregelen een significante bijdrage aan de aanpak van problemen op het terrein van klimaat en energie, op een zodanige wijze dat het de economische groei bevordert.

Pensioen

- Als onderdeel van de aanvullende maatregelen, en in overeenstemming met de verplichtingen krachtens het Europlus Pact, zal de pensioengerechtigde leeftijd worden verhoogd. Een eerste stap zal al in 2013 worden gezet, door de AOW-leeftijd in dat jaar met 1 maand te verhogen. In de jaren daarna zal de AOW-leeftijd – in stappen – verder worden verhoogd. Dit leidt ertoe dat uiterlijk in 2019 de pensioengerechtigde leeftijd van 66 wordt bereikt, en uiterlijk in 2024 een leeftijd van 67. Een overgangsregeling kan de omvang van de inkomensgevolgen beperken voor mensen die weinig mogelijkheden hebben om het verlies te compenseren.

- Daarna wordt de AOW-leeftijd aan de levensverwachting gekoppeld. In 2014 zal de pensioenleeftijd voor aanvullende pensioenen worden verhoogd naar 67 jaar. Met deze maatregel wordt uitsluitend nieuwe opbouw geraakt. In aanvulling op de verhoging op de richtleeftijd, worden de fiscaal maximale opbouwpercentages voor het aanvullend pensioen neerwaarts aangepast. Per saldo wordt structureel 0,7 mrd bespaard op de fiscale facilitering voor aanvullend pensioen (Witteveenkader).
- Het beschikbare budget voor de extra «doorwerkbonussen» wordt beëindigd. Tevens zal het beschikbare budget voor «mobiliteit» na 2013 niet verder toenemen (totale opbrengst 800 mln in 2013).

Arbeidsmarkt

- Werkgevers gaan de eerste zes maanden van de WW uitkering betalen. Daartegenover staat dat ontslagvergoedingen worden beperkt. Het resterende deel van de ontslagvergoeding wordt gebruikt voor (om)scholing en van werk-naar-werk trajecten. Ontslagregelingen worden op deze manier activerende ontslagregelingen die ingezet worden ten behoeve van scholing en toeleiding naar een andere baan. De duur en hoogte van de WW-uitkering blijven ongewijzigd.
- Omdat deze wijzigingen pas in 2014 effectief worden zal de WW-premie voor werkgevers in 2013 tijdelijk worden verhoogd. Dit zorgt in 2013 voor 500 miljoen extra inkomsten.

Woningmarkt

- Op de woningmarkt vinden belangrijke structurele hervormingen plaats. Het is essentieel om de hypotheekschulden te verminderen, zowel vanuit micro- als vanuit macro-perspectief. Tegelijkertijd is het van belang om het vertrouwen op de woningmarkt te bevorderen. De regering is daarom voornemens om de hypotheekrenteaf trek te handhaven. Vanaf januari 2013 moeten nieuwe hypotheeklen gedurende de looptijd in 30 jaar volledig en ten minste annuïtair worden afgelost om in aanmerking te komen voor de hypotheekrenteaf trek (structurele besparing 5,4 mld). Om de risico's van hoge hypotheekschulden verder te beperken, wordt de Loan-to-Value ratio geleidelijk beperkt tot 100%.
- Om de doorstroming op de woningmarkt te verbeteren, wordt de overdrachtsbelasting op woningen permanent verlaagd tot 2%. Dat draagt bij aan langdurige zekerheid op de woningmarkt en lagere financiële risico's. De maatregel wordt gefinancierd uit de afschaffing van de onbelaste reiskostenvergoeding, inclusief het onbelaste privégebruik van lease-auto's. Dit bevordert dat mensen dichterbij hun werk gaan wonen en vermindert de milieu- en filedruk.
- De huren voor huurders met een inkomen van 33 000–43 000 euro per jaar mogen worden verhoogd met de inflatie plus 1% (afgeroomd met de verhuursverheffing per 2013).

Gezondheidszorg

- In de gezondheidszorg worden maatregelen genomen om de stijgende AWBZ-kosten te beperken, zullen mensen meer gaan bijdragen aan de stijgende kosten (waarbij lage inkomens voor het eigen risico een compensatie ontvangen via de zorgtoeslag) en worden scherpe afspraken gemaakt met instellingen. Gezamenlijk leveren deze maatregelen 1,6 miljard op.
- Er wordt onderzoek gedaan hoe het norminkomen van medisch specialisten meer in lijn te brengen met hun collega's in andere landen.

Loonmatiging

- Ten aanzien van de lonen voor ambtenaren (excl. zorg) geldt voor 2 jaar een nullijn. De tranches voor de loonbijstelling voor 2012 en 2013 worden ingehouden voor de contractloonstijging. Dit levert een besparing van 900 mln. op in 2012 oplopend naar 1650 mln. in 2013 e.v.
- In overleg met de sector zal 75 miljoen extra worden uitgetrokken om de kwaliteit van leraren en schoolleiders te versterken.
- Loonmatiging in de marktsector zal worden bevorderd, onder meer door de tabelcorrectiefactor in de belastingen één jaar niet toe te passen, waardoor een loonstijging wordt belast tegen een hoger marginaal tarief.
- De maximumduur van de wachtgeldregeling voor politici wordt per 1 september 2012 gelijkgesteld aan de maximum WWV-duur.
- Ook hogere inkomens zullen in deze tijd een extra bijdrage moeten leveren aan het oplossen van de begrotingsproblematiek. Hogere inkomens (inclusief bonussen) worden in 2013 tijdelijk extra belast met een werkgeversheffing («eenmalige crisisheffing»: opbrengst van 500 mln). Daarnaast wordt de werkgeversheffing op excessieve vertrekbonussen verhoogd van 30 naar 75%.

Vergroening

- Het algemene BTW-tarief wordt in oktober 2012 met twee procentpunt verhoogd. Dit leidt tot extra belastinginkomsten van 4 mld in 2013. Dit wordt vanaf 2013 in toenemende mate gecompenseerd door een lagere inkomstenbelasting, in het bijzonder voor werkenden met een lager inkomen. Het samenspel van deze maatregelen leidt een aanzienlijke budgettaire besparing op korte termijn, en draagt bij aan een sterker belastingstelsel en een beter functionerende arbeidsmarkt op middellangetermijn.
- Een fiscaal vergroeningspakket zal worden voorgesteld, onder meer om het gebruik van fossiele brandstoffen te beperken door het zwaarder belasten van energieproducten. Het gaat dan om de aardgasheffing, kolenbelasting, rode diesel, leidingwater, eurovignet (totale opbrengst 890 mln). De accijnzen op alcohol, tabak en frisdrank worden verhoogd (625 mln).
- Er komt 200 miljoen euro extra geld vrij voor stimulering in verduurzaming van de economie, onder meer voor meer woningisolatie en duurzaam bouwen. Er komt ook een onderzoek naar het onderbrengen van zonnepanelen onder het lage BTW-tarief.

Bedrijfsleven

- Een aantal reserveringen voor lastenverlichting wordt ingehouden. Dit levert 430 mln aan opbrengsten. De aftrek van deelnemingsrente wordt beperkt (150 mln).
- De bankenbelasting wordt verdubbeld, waardoor de opbrengst toeneemt van 300 tot 600 mln. De grondslag van de belasting wordt gevormd door de ongedekte passiva van de bank. Zo streeft de regering naar lagere risico's en meer financiële stabiliteit.

Schatkistbankieren

- De regering stelt voor om in 2013 verplicht schatkistbankieren zonder leenfaciliteit in te voeren voor gemeenten, provincies en waterschappen. Dit heeft een positief effect op de omvang van de staatschuld. Depositotarieven en inleentarieven worden geharmoniseerd.

Overige maatregelen

- In de sectoren onderwijs en zorg wordt de efficiency vergroot door de administratieve regeldruk aan te pakken. Op de Rijksbegroting worden diverse taakstellingen doorgevoerd (875 mln structureel).
- Een deel van maatregelen in het pakket van 18 mld komt (deels) te vervallen voor een bedrag van 1 mld. Het gaat in het bijzonder om passend onderwijs (100 mln), griffierechten (240 mln), natuur (200 mln), PGB's (150 mln), openbaar vervoer (100 mln), eigen bijdragen GGZ (40 mln), huishoudinkomenstoets (54 mln), preventieve/palliatieve zorg (100 mln) en BTW podiumkunsten (48 mln). Nederland handhaaft de norm voor internationale samenwerking (0,7% BNP).

Het begrotingsbeleid van de overheid

Wat betreft het begrotingsbeleid heeft het kabinet vastgehouden aan de begrotingsregels die de vorige kabinetten ook goede diensten hebben bewezen, maar zijn sommige regels aangescherpt (zoals beschreven in het stabiliteitsprogramma voor 2011). Zoals overeengekomen in het nieuwe Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, zullen de lidstaten van de eurozone de EU-begrotingsregels zoals uiteengezet in het Stabiliteits- en Groeipact in nationale wetgeving omzetten. Meer details over deze ontwerpwetgeving en het Nederlandse begrotingsbeleid zijn te vinden in hoofdstuk 8. Meer informatie over de Nederlandse maatregelen in het kader van het Euro-plus Pact zijn te vinden in het Nationaal Hervormingsprogramma.

Hoofdstuk 3 Economische vooruitzichten

Uit de meest recente prognose van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt dat de economische vooruitzichten voor Nederland aanzienlijk zijn verslechterd. Naar verwachting zal de economische groei in 2012 uitkomen op -¾%, in 2013 op 1¼% en in zowel 2014 als 2015 op 1½%. Op basis van deze groeicijfers wordt voorzien dat het bbp pas in 2014 terug is op het niveau van voor de crisis; een netto verlies aan groei van 6 jaar. De gematigde groeivoorzichten zijn voornamelijk te wijten aan de dalende particuliere consumptie. De toename van de wereldhandel en de daarop volgende verbetering van de uitvoerprestaties zullen in 2013–2015 naar verwachting de belangrijkste katalysatoren van de groei zijn. Desalniettemin zijn de vooruitzichten onzeker en blijft er sprake van verhoogde neerwaartse risico's.

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de onderliggende macro-economische veronderstellingen die zijn gebruikt in deze actualisatie van het stabiliteitsprogramma. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de korte- tot middellange-termijnvoorzichten, d.w.z. de periode 2012–2015. De vooruitzichten op middellange termijn worden in meer detail beschreven in het nationale hervormingsprogramma. Het basisscenario voor de in dit hoofdstuk gepresenteerde economische vooruitzichten is gebaseerd op de meest recente vooruitzichten (2011–2015) die op 20 maart 2012 door het CPB zijn vrijgegeven (CEP).

De Nederlandse economie is in de tweede helft van 2011 in een recessie beland. De werkloosheid is gestegen en het is de verwachting dat deze in 2012 en 2013 verder zal toenemen. Volgens het CPB zal in 2012 een traag herstel intreden, maar er is sprake van neerwaartse risico's en de mondiale groeivoorzichten zijn minder rooskleurig geworden. In het vierde kwartaal van 2011 verhevigde de crisis in de eurozone, waardoor ook

elders financiële zwakheden naar voren kwamen. Het marktvertrouwen zal waarschijnlijk zwak blijven en de schulden crisis blijft het grootste risico vormen voor de toekomst. Andere ontwikkelingen, zoals de politieke spanningen in het Midden-Oosten en hun effect op de olieprijs, blijven eveneens zorgwekkend.

Internationale ontwikkelingen en technische aannames

Voorzien wordt dat het groeitempo van de wereldeconomie in de komende jaren tussen 3% en 4% zal liggen. Het groeitempo van de opkomende economieën zal in 2012 naar verwachting 5,4% bedragen. De VS en de eurozone blijven daarbij achter, met groeipercentages van respectievelijk 1,8% en – 0,5%. Met name de prestaties van de eurozone zijn zorgwekkend. De negatieve groeicijfers maken het onmogelijk om uit de huidige schulden crisis te groeien. In de hoogontwikkelde economieën hebben de gemiddelde schuld niveaus ongeëvenaarde hoogtes bereikt, terwijl het leeuwendeel aan leeftijdsgelateerde additionele uitgaven nog moet komen. De belangrijkste uitdagingen zijn het structureel verbeteren van de overheidsfinanciën en tegelijkertijd het versterken van de groei en het herstellen van het vertrouwen (zoals uiteengezet in de Annual Growth Survey).

Daarnaast blijft sprake van andere risico's. De groei in de ontwikkelings- en opkomende economieën zal naar verwachting vertragen als gevolg van de verslechtering van het externe klimaat en een verzwakking van de binnenlandse vraag. Hoewel de Chinese groei relatief hoog blijft, zal deze in 2012 naar verwachting tot 7,5% dalen, vergeleken met de dubbele groeicijfers in 2010. Verder hebben de politieke ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Iran de olieprijs doen dalen naar \$124 in februari. Zolang deze ontwikkelingen voortduren, kan de olieprijs hoog blijven. Tabel 3.1 toont de externe aannames die aan het Nederlandse basisscenario ten grondslag liggen.

Tabel 3.1 Externe aannames

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------|-------|------|------|------|
| Kortlopende rente (jaargemiddelde) | 1,4 | 0,9 | 0,8 | 1,2 | 1,7 |
| Langlopende rente (jaargemiddelde) | 2,9 | 2,3 | 2,7 | 3,0 | 3,3 |
| USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde) | 1,39 | 1,29 | 1,29 | 1,29 | 1,29 |
| Nominaal-effectieve wisselkoers | 0,7 | – 2,6 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Mondiale bbp-groei | 3,5 | 2 ¾ | 3 ¾ | 4 ½ | 4 ½ |
| Bbp-groei in de EU | 1,5 | – ½ | 1 | 1 ½ | 1 ½ |
| Mondiale bbp-groei m.u.v. de EU | 4,2 | 4,1 | 4,3 | 4,2 | 4,2 |
| Groei van relevante buitenlandse markten | 4,0 | – 1 ¾ | 4 ½ | 6 | 6 |
| Wereldinvooervolume m.u.v. de EU | 7,4 | 6,2 | 6,8 | 6,8 | 6,8 |
| Olieprijs (Brent, USD per vat) | 111,34 | 111 | 111 | 111 | 111 |

Conjuncturele ontwikkelingen en vooruitzichten volgens het basisscenario

De Nederlandse economie zal in 2012 naar verwachting met ¾% krimpen. Dit is voornamelijk het gevolg van de lage binnenlandse vraag en het feit dat de relevante wereldhandel met 1¾% afneemt. Uit de gerealiseerde bbp-cijfers blijkt dat de Nederlandse economie voor de tweede keer sinds 2008 van een herstel in een recessie is beland. De verwachting is dat de economische groei in de loop van 2012 positief wordt. Met economische

groecijfers van rond 1½% per jaar vanaf 2013, zal het herstel naar verwachting gematigd zijn. Dit is in overeenstemming met internationale onderzoeken die aangeven dat economisch herstel na een financiële crisis langer duurt en gematigder is.¹ De verwachting is dat het bbp in 2014 terug is op het niveau van vóór de crisis; een netto verlies aan groei van 6 jaar.

Tabel 3.2 Bijdragen aan de reële bbp-groei, 2010–2015¹

| | 2010 aandeel in % | 2011 | 2012 | 2013–2015 |
|---------------------------|----------------------|-------|------|-----------|
| Particuliere consumptie | 33 | – 0,3 | – ¼ | 0 |
| Investeringen in woningen | 4 | 0,2 | – ¼ | 0 |
| Kapitaalinvesteringen | 5 | 0,3 | – ¼ | ¼ |
| Overheidsbestedingen | 28 | 0,2 | – ¼ | 0 |
| Uitvoer | 30 | 0,9 | 0 | 1¼ |
| Totaal (reële bbp-groei) | | 1,2 | – ¼ | 1½ |

¹ Als gevolg van afronding kan het totaal afwijken van de som der delen.

Zoals blijkt uit tabel 3.2 hierboven, is de uitvoer (gecorrigeerd voor importcomponenten) goed voor ruwweg een derde van het bbp en zal naar verwachting in de periode 2011–2015 de grootste bijdrage aan de bbp-groei leveren. Daarom blijven de mondiale economische ontwikkelingen van groot belang voor de Nederlandse economie. Zoals blijkt uit tabel 3.1, zal de relevante wereldhandel naar verwachting in 2012 afnemen, met negatieve gevolgen voor het Nederlandse bbp. In 2013 groeit de relevante wereldhandel weer, zij het in een betrekkelijk gematigd tempo.

Vanuit lange-termijnperspectief wordt voorzien dat de groeibijdrage van de binnenlandse-vraagcategorieën de komende periode opvallend laag zal zijn. Tijdens de late jaren negentig droeg de particuliere consumptie elk jaar meer dan 1%-punt bij tot de bbp-groei. Dit was mede te danken aan een aanzienlijke stijging van de huizenprijzen en een toename van het reële inkomen van huishoudens. Na 2000 nam het effect van de particuliere consumptie op de bbp-groei af en liep de bijdrage ervan aan de groei terug tot nul in 2006. De groeibijdrage van de investeringen is in deze periode eveneens aanzienlijk teruggelopen. Dit kan deels worden verklaard uit het feit dat de Nederlandse particuliere sector begonnen is zijn schulden af te bouwen om de balanspositie te verbeteren (kader 3.1). De overheidsuitgaven vormde de enige binnenlandse vraagcategorie die van 2006–2010 een positieve invloed had op de groei. Deze positieve bijdrage had een prijs: het begrotingssaldo verslechterde van – 0,3% in 2005 naar – 5,1% in 2010.

De overheid moet de komende periode haar financiën weer op orde brengen. Bovendien zullen de gematigde vermogens- en inkomensontwikkelingen naar verwachting de particuliere consumptie temperen. Daarnaast is de verwachting dat huishoudens een deel van hun vermogensverliezen zullen aanzuiveren; voorzien wordt dat de spaarquote op de middellange termijn zal stijgen (zie kader 3.1). De prognose is derhalve dat de groeibijdrage van de overheidsuitgaven en de particuliere consumptie in 2012 negatief zal zijn en in 2013–2015 neutraal. Na een daling van bijna 1% in 2011, wordt voorzien dat de consumptie in 2012 met nog eens ½% zal afnemen. Voor 2013–2015 voorziet het CPB een gematigde groei op jaarbasis van ½%. De investeringen zullen, zo wordt voorzien, in 2012 met 3¼% dalen. Als gevolg van het verwachte aantrekken van de wereldhandel in 2013, zullen de investeringen naar verwachting herstellen met ongeveer 3½% groei voor 2013–2015. Hiermee dragen de investeringen in

¹ Zie bijvoorbeeld Reinhart, C. M. en Rogoff, K. (2009), «The Aftermath of Financial Crises», *American Economic Review* 99: 466–472.

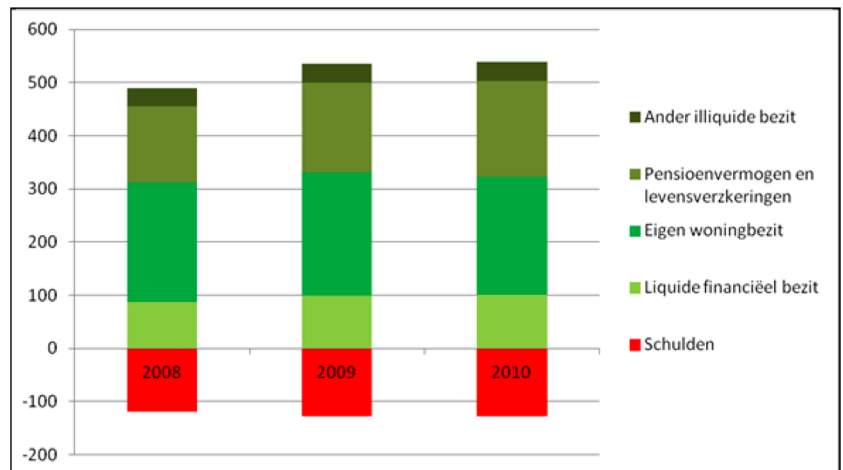
deze periode ¼% bij aan de groei. Zoals hierboven vermeld, wordt verwacht dat de groei echter voornamelijk afkomstig zal zijn uit de handel; meer dan drie kwart van de bbp-groei in de periode 2011–2015 (gemiddeld bijna 1%-punt per jaar) kan worden toegeschreven aan de uitvoer.

Box 3.1 Schuldafbouw in Nederland

In 2010 daalde de schuld van de particuliere sector (bestaande uit huishoudens en niet-financiële ondernemingen) met 2,7 procentpunt, van 226,1% bbp naar 223,4%. Niet-financiële ondernemingen verminderden hun schuld met ruwweg 2 procentpunt, terwijl de schuld van huishoudens met 0,6 procentpunt daalde. Dit is opmerkelijk, omdat de schuld van huishoudens meer dan twintig jaar lang is gestegen. Het CPB verwacht dat huishoudens de komende jaren hun schuld zullen blijven afbouwen. De individuele spaarquote van huishoudens zal naar verwachting in 2013 positief worden, voor de eerste keer sinds 2001. Niet-financiële ondernemingen vertonen een enigszins ander beeld. Hun schuld is gedaald en de afgelopen 5 jaar onder 100% bbp gebleven. Dientengevolge zijn niet-financiële ondernemingen nog steeds in staat te investeren, hetgeen bijdraagt aan een bescheiden kwartprocent aan groei over de periode 2013–2015.

Hoewel de schuld van de Nederlandse particuliere sector naar internationale normen relatief hoog is, is de solvabiliteit van zowel huishoudens als niet-financiële ondernemingen sterk. De solvabiliteit van niet-financiële ondernemingen is in 2010 op 48,6% uitgekomen, het hoogste cijfer sinds 1973. Daarnaast toont de grafiek hieronder de schuldpositie van Nederlandse huishoudens samen met de activa van deze huishoudens (alles als percentage bbp). Met de activa ruwweg vier keer zo groot als het totale bedrag aan schuld van de huishoudens, zijn Nederlandse huishoudens opmerkelijk solvabel.

Vermogenspositie van huishoudens (% bbp)



Tabel 3.3 Macro-economische vooruitzichten

| | ESR-code | 2011 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-----------|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | Niveau (mld €) | % groei | % groei | % groei | % groei | % groei |
| Reëel bbp | B1*g | 603,6 | 1,2 | -¾ | 1¼ | 1½ | 1½ |
| Nominaal bbp (€ mld) | B1*g | | 2,6 | 1 | 3 | 3¼ | 3¼ |
| <i>Componenten van het reële bbp</i> | | | | | | | |
| Particuliere consumptieve bestedingen | P.3 | 270,5 | -0,9 | -½ | ½ | ½ | ¼ |
| Consumptieve bestedingen van de overheid | P.3 | 170,5 | 0,2 | -¾ | ¼ | 0 | ¼ |
| Bruto investeringen in vaste activa | P.51 | 112,2 | 5,7 | -3¼ | 3¾ | 3¾ | 3¾ |
| Voorraadmutaties (Δ) | P.52+P.53 | 2,2 | 0,0 | -¼ | -0 | 0 | 0 |
| Uitvoer van goederen en diensten | P.6 | 499,0 | 3,8 | -¾ | 3 | 5 | 5¼ |
| Invoer van goederen en diensten | P.7 | 450,7 | 3,6 | -1½ | 2¾ | 4¾ | 5 |
| <i>Bijdragen aan reële bbp-groei</i> | | | | | | | |
| Finale binnenlandse vraag | | 555,4 | 0,7 | -1 | 1 | 1 | ¾ |
| Voorraadmutaties (Δ) | P.52+P.53 | 2,2 | 0,0 | -¼ | -0 | -0 | 0 |
| Externe saldo van goederen en diensten | B.11 | 48,3 | 0,5 | ½ | ½ | ¾ | ¾ |

Middellange-termijnsceario

De potentiële groei voor de periode 2011–2015 zal naar verwachting 1½% per jaar bedragen. De voorziene werkelijke groei is de som van de potentiële groei, het conjuncturele herstel en de korte-termijneffecten van overheidsbezuinigingen. De werkelijke groei zal, zo wordt voorzien, gemiddeld 1% bedragen gedurende de periode 2011–2015, terwijl in de vorige prognose een gemiddelde groei van 1¼% werd verwacht. Voor meer details over de vooruitzichten op de middellange termijn, zie hoofdstuk 3 van het nationale hervormingsprogramma.

Sectorbalansen

De groei van in Nederland geproduceerde exportgoederen (uitgezonderd energie) zal in 2012 naar verwachting afnemen (zie tabel 3.4). Dit is voornamelijk het gevolg van een daling van de relevante wereldhandel (zie tabel 3.1). De groei van de uitvoer in 2013 blijft eveneens gematigd.

Tabel 3.4 Nederlandse uitvoerresultaten

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|
| Binnenlands geproduceerde uitvoer van goederen (uitgezonderd energie) | 1,8 | -½ | 3½ |
| Prijzen van Nederlandse uitvoer | 1,7 | ½ | ¼ |
| Arbeidskosten per eenheid product ten opzichte van concurrenten (verwerkende industrie) | -2,9 | -½ | -½ |

De uitvoer van binnenlands geproduceerde goederen groeien in de periode 2011–2015 met gemiddeld 2,6%. Dit is iets hoger dan in de voorgaande tien jaar. Belangrijkste redenen hiervoor zijn de lichte depreciatie van de euro en wat slapte op de arbeidsmarkt, waardoor de arbeidskosten per eenheid product zich de komende jaren gunstig kunnen ontwikkelen. De versterking van het concurrentievermogen compenseert deels de lagere groei van de wereldhandel.

Arbeidsmarkt

De krimp van de economie, die in de tweede helft van 2011 een aanvang nam, zal naar verwachting leiden tot een stijging van de werkloosheid, van 4,5% in 2011 naar 6% in 2013. Dit is grotendeels het gevolg van een stijging van het arbeidsaanbod. Veel mensen die tijdens de economische crisis niet op de arbeidsmarkt intraden (het «ontmoedigde-werknemer-

effect») komen thans op de arbeidsmarkt. Daarnaast zou de inkomensonzekerheid meer personen per huishouden ertoe kunnen hebben aangezet naar werk te zoeken (het «toegevoegde-werknemer-effect»). De arbeidsparticipatie, ten slotte, van oudere mannen is aanzienlijk gestegen. Bezorgdheid omtrent het inkomen na uitreding zou in dit opzicht een rol kunnen hebben gespeeld. De werkgelegenheid zal, zo wordt voorzien, tot 2015 relatief constant blijven. Dit is een gevolg van de onverwachte krimp van de Nederlandse economie in 2012: in de projectie van vorig jaar was de verwachting dat de werkgelegenheid in 2011 en 2012 met ¾% zou groeien. Wanneer de groei in 2015 op een bescheiden 1½ % stabiliseert, zal het werkloosheidspeil naar verwachting dalen naar 5½%.

Tabel 3.5 Arbeidsmarktontwikkelingen

| | | 2011 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | ESR-code | Niveau | % groei | % groei | % groei | % groei | % groei |
| 1. Werkgelegenheid (x duizend personen) | | 8 671,5 | 0,3 | - ¼ | - 0 | ¼ | ¾ |
| 2. Werkgelegenheid (mld gewerkte uren) | | | 0,1 | - ½ | - ¼ | 0 | ¾ |
| 3. Werkloosheidscijfer (% van beroepsbevolking) | | 389,2 | 4,5 | 5 ½ | 6 | 6 | 5 ½ |
| 4. Arbeidsproductiviteit (per werknemer) | | | 0,9 | - ½ | 1¼ | 1¼ | ¾ |
| 5. Arbeidsproductiviteit, gewerkte uren | | | 1,0 | - ¼ | 1¼ | 1½ | 1 |
| 6. Loonsom van werknemers | D.1 | 307,0 | 2,2 | 2 ½ | 1¼ | 2¾ | 3 ½ |
| 7. Loon per werknemer | | 35,401 | 2,0 | 3 | 1½ | 2½ | 2 ¾ |

Hoofdstuk 4 Overheidssaldo en -schuld

Sinds Nederland in de buitensporigtekortprocedure is gekomen in december 2009 zijn veel maatregelen genomen om het buitensporige tekort aan te pakken. Echter, omdat de macro-economische omstandigheden zijn verslechterd en hierdoor vooral structurele tegenvallers zijn opgetreden aan de inkomstenkant van de begroting is het EMU saldo verslechterd. De regering is geïmmiteerd te voldoen aan de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure. Dit hoofdstuk gaat verder in op de saldo-ontwikkeling tussen het vorige en dit stabiliteitsprogramma. Hierbij wordt zowel naar het feitelijke als het structurele saldo gekeken. Tenslotte wordt stilgestaan bij de EMU-schuld. De cijfers uit dit hoofdstuk zijn beleidsarm en gebaseerd op het CEP 2012 en de CBS realisatie 2011 en wijken daarmee af van de cijfers in hoofdstuk 1 en 2.

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het begrotingssaldo en de overheidsschuld voor de periode 2011–2015. De eerste paragraaf beschrijft de beleidsstrategie en ambitie van dit kabinet. Vervolgens richt dit hoofdstuk zich op het begrotingssaldo en de schuld op de middellange en de langere termijn. Deze paragraaf behandelt ook de doelstelling van Nederland op de middellange termijn.

De gegevens in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de meest recente economische vooruitzichten van het CPB (CEP 2012) en de (doorwerking van de) CBS-realisatie van het EMU-saldo 2011.

Tabel 4.1 toont het consolidatiepad van het Regeerakkoord in 2010. De economische ontwikkelingen zijn in zowel 2011 als 2012 echter minder gunstig dan bij de start van dit kabinet voorzien werd. Hoewel de regering de uitgaven volgens plan heeft teruggebracht, hebben de conjuncturele ontwikkelingen geleid tot veel lagere inkomsten voor de overheid. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1, is de geraamde verslechtering van het

begrotingssaldo bijna volledig toe te schrijven aan lager dan verwachte inkomsten. Meer informatie over de exacte aard van de verslechtering van de begrotingsvooruitzichten vergeleken met de actualisatie van het Stabiliteitsprogramma voor 2011 is te vinden in hoofdstuk 5.

Tabel 4.1 Begrotingssaldo en overheidsschuld (% bbp)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Begrotingssaldo</i> | | | | | |
| Regeerakkoord (10/2010) | - 4,0 | - 2,7 | - 1,8 | - 1,4 | - 0,9 |
| Miljoenennota 2012 (09/2011) | - 4,2 | - 2,9 | - 2,5 | - 2,4 | - 1,8 |
| CPB CEP (03/2012) inclusief CBS doorwerking | - 4,7 | - 4,4 | - 4,4 | - 3,9 | - 3,1 |
| <i>Overheidsschuld</i> | | | | | |
| Regeerakkoord (10/2010) | 61,1 | 67,1 | 66,9 | 66,0 | 64,8 |
| Miljoenennota 2012 (09/2011) | 64,7 | 65,3 | 66,1 | 66,4 | 66,2 |
| CPB CEP (03/2012) | 65,6 | 70,2 | 73,0 | 75,0 | 76,0 |

Tabel 4.2 Middellange-termijndoelstelling (gebaseerd op geen beleidswijzigingen (CEP))

| <i>Structureel EMU-saldo</i> | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Structureel EMU-saldo</i> | | | | | |
| Regeerakkoord | - 4,2 | - 2,9 | - 1,8 | - 1,3 | - 1,1 |
| Structureel EMU-saldo CEP | - 3,8 | - 2,7 | - 3,0 | - 2,8 | - 2,3 |
| Verschil | 0,4 | 0,2 | - 1,2 | - 1,5 | - 1,2 |

Naast het terugdringen van het tekort op de korte termijn, streeft Nederland ook naar een geringer structureel tekort op de middellange termijn. Voor de jaren 2014 en 2015 streeft de overheid naar een verbetering van het structurele tekort van gemiddeld 0,5% per jaar.

Bovenstaande tabel laat zien dat het structurele EMU-saldo in 2011 en 2012 licht verbeterd is ten opzichte van de raming in het vorige stabiliteitsprogramma. Dit heeft te maken met de verslechterde economische situatie waardoor de output gap is toegenomen en hierdoor de conjunctuurcorrectie vergroot is. Deze toename is groter dan de verslechtering van het feitelijke EMU-saldo ten opzichte van het Regeerakkoord.

Voor 2013 tot en met 2015 is de raming voor het structurele saldo verslechterd terwijl de groeiraming nauwelijks of zelfs licht is verbeterd in deze jaren vergeleken met de vorige MLT-raming. Dat het structurele saldo dan toch is verslechterd, terwijl de bezuinigingsmaatregelen van het kabinet niet zijn gewijzigd, heeft te maken met het feit dat aan de inkomstenkant de tegenvallers een structurele doorwerking kennen. Deze tegenvallers zijn groter dan je op basis van het economisch beeld zou verwachten.¹

Schuld van de totale overheid

De tekorten zorgen ervoor dat de overheidsschuld de komende jaren nog blijft stijgen. Daarnaast hebben de stortingen in het EFSF en het ESM tot een schuldtoename geleid voor Nederland. Hier staat tegenover dat de schuld uit hoofde van de financiële interventies aan het afnemen is.

¹ Zie uitgebreide toelichting in het CEP 2012 (CPB) op pagina 83–84.

Tabel 4.3 Schuld overheid (gebaseerd op geen beleidswijziging (CEP))

| % bbp | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------|------|------|------|------|
| 1. Bruto schuld | 65,2 | 70,2 | 73,0 | 75,0 | 76,0 |
| 2. Mutatie in bruto schuldquote | 2,3 | 5,0 | 2,8 | 2,0 | 1,0 |
| Bijdragen aan mutaties in bruto schuld | | | | | |
| 3. Primair saldo | 3,0 | 2,5 | 2,4 | 1,9 | 1,0 |
| 4. Rentelasten | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,3 |
| 5. Stock/flow-aanpassing | -2,7 | 0,4 | -1,7 | -2,1 | -2,3 |
| Waarvan noemereffect | -1,4 | -0,8 | -2,1 | -1,8 | -2,2 |

Hoofdstuk 5 Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie

Vergeleken met het vorige Stabiliteitsprogramma is de economische groei in 2011 lager uitgevallen dan voorzien. Voor 2012 wordt een nog groter verschil verwacht. Ten gevolge van de lagere groeiprognose zijn het begrotingstekort en de schuld van de overheid opwaarts bijgesteld. In dit hoofdstuk wordt ten eerste een beschrijving gegeven van de belangrijkste verschillen ten opzichte van de vorige actualisatie van het Stabiliteitsprogramma. Daarna wordt in dit hoofdstuk een analyse gegeven van de effecten van alternatieve scenario's ten aanzien van macro-economische kernvariabelen. Gezien de relevantie ervan voor de huidige situatie (zoals beschreven in hoofdstuk 3), worden een scenario met lagere groei van de wereldhandel en een scenario met een scherpe daling van de huizenprijzen gepresenteerd.

Vergelijking met de vorige actualisatie

Na een betrekkelijk sterk begin in 2011 verloor de economische bedrijvigheid aan kracht en viel deze in de tweede helft van het jaar terug in een recessie. Dit was voornamelijk het gevolg van de onzekerheden ten aanzien van de overheidsschuldencrisis (die van grote invloed was op het consumentenvertrouwen en de uitgaven) en de afkoeling van de wereldhandel. Dientengevolge viel het groeicijfer voor 2011 lager uit dan in de vorige actualisatie werd verwacht, namelijk 1,2 procent in plaats van 1¾ procent. Voor 2012 is het verschil nog groter (-2¼%). Voor de jaren 2014 en 2015 zal, zo wordt voorzien, de groei iets hoger zijn dan in de vorige actualisatie, als gevolg van een verwachte inhaalgroei. Tabel 5.1 toont de verschillen met het vorige Stabiliteitsprogramma.

Tabel 5.1 Afwijking van vorige actualisatie¹

| | ESR Code | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|----------|--------|-------|-------|
| Groei reëel bbp (%) | | | | |
| Vorige actualisatie | | 1¼ | 1½ | 1¼ |
| Huidige actualisatie | | 1,2 | - ¾ | 1¼ |
| Vershil | | - 0,55 | - 2¼ | 0 |
| Begrotingstekort (% bbp) | | | | |
| | EDP B.9 | | | |
| Vorige actualisatie | | - 3,7 | - 2,2 | - 1,8 |
| Huidige actualisatie ² | | - 4,7 | - 4,2 | - 3 |
| Vershil | | - 1,1 | - 2,0 | - 1,2 |
| Overheidsschuld | | | | |
| Vorige actualisatie | | 64,5 | 64,9 | 64,7 |
| Huidige actualisatie | | 65,2 | 70,2 | 70,7 |
| Vershil | | 0,7 | 5,3 | 6,0 |

¹ De cijfers met betrekking tot de groei zijn gebaseerd op de laatste CEP-prognose van het CPB (gebaseerd op ongewijzigd beleid). De tekort- en schuld cijfers in de huidige actualisatie zijn voor 2013 gebaseerd op berekeningen van het ministerie van Financiën.

² Inclusief doorwerking CBS en te nemen maatregelen in 2012 en 2013.

De verslechterende groeioprognose is uiteraard van invloed op de overheidsfinanciën. Het begrotingstekort, zo wordt voorzien, zal veel hoger zijn dan in de vorige actualisatie. Zonder aanvullende beleidsmaatregelen zou het verschil tussen de actualisaties van de voorziene tekorten in 2013 en 2014 uitkomen op 2,7 procent, en in 2015 slechts licht dalen ten gevolge van het aantrekken van de economische groei. Deze verslechtering wordt vrijwel geheel veroorzaakt door tegenvallende ontvangsten, zoals in tabel 5.2 is te zien.

Analyse van begrotingsuitkomsten 2011 en verslechterende voorspelling 2012–2015

In 2011 waren de ontwikkelingen in de uitgaven vergeleken met de prognose in het vorige Stabiliteitsprogramma hetzelfde (zie tabel 5.2). Dankzij een gunstige rentestand waren de rentelasten lager dan verwacht. De gasbaten¹ vielen gunstig uit ten gevolge van de hoge olieprijs waaraan de gasbaten zijn gekoppeld. Desalniettemin zijn de uitgaven hetzelfde gebleven ten gevolge van een aantal kleine tegenvallers in een breed scala van kosten. Vanaf 2012 wordt aan de uitgavenzijde een vergelijkbare uitkomst verwacht. De gasbaten en de lage rentekosten zullen, zo wordt voorzien, tegenvallers in werkloosheidsuitkeringen en zorgkosten compenseren.

Zoals kan worden gezien hebben de ontwikkelingen in de ontvangsten echter grote negatieve gevolgen gehad. In 2011 vertaalden lagere winsten, een lagere consumptie en de ontwikkeling op de huizenmarkt zich in aanzienlijke inkomstentegenvallers bij onder meer de vennootschapsbelasting (- 0,3% bbp), de omzetbelasting (btw; - 0,2% bbp) en de overdrachtsbelasting (- 0,2% bbp). In de periode 2013–2015 kent de loon- en inkomensheffing de grootste tegenvaller.

¹ Gasbaten tellen binnen het Nederlandse begrotingsraamwerk als negatieve uitgaven.

Tabel 5.2 De invloed van de ontwikkelingen in de ontvangsten en uitgaven op het geraamde begrotingssaldo van het CPB (Maart 2012; % bbp)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1. Vorige actualisatie | - 3,7 | - 2,2 | - 1,8 | - 1,4 | - 0,9 |
| 2. Ontwikkelingen in ontvangsten | - 1,3 | - 2,2 | - 2,7 | - 2,7 | - 2,4 |
| <i>Waarvan:</i> | | | | | |
| Loon- en inkomensheffing | - 0,2 | - 0,8 | - 1,2 | - 1,1 | - 1,1 |
| Premies werknemersverzekering | - 0,1 | - 0,1 | - 0,2 | - 0,3 | - 0,2 |
| Omzetbelasting (btw) | - 0,2 | - 0,4 | - 0,2 | - 0,3 | - 0,2 |
| Vennootschapsbelasting | - 0,3 | - 0,3 | - 0,3 | - 0,3 | - 0,2 |
| Dividendbelasting | - 0,1 | - 0,1 | - 0,2 | - 0,1 | - 0,1 |
| Overdrachtsbelasting | - 0,2 | - 0,3 | - 0,2 | - 0,2 | - 0,2 |
| Overige belastingontvangsten | - 0,2 | - 0,2 | - 0,3 | - 0,4 | - 0,4 |
| 3. Ontwikkelingen in uitgaven | 0,0 | - 0,2 | - 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Waarvan:</i> | | | | | |
| Rentebetalingen | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Gasbaten | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| Sociale uitgaven | - 0,2 | - 0,2 | - 0,3 | - 0,3 | - 0,2 |
| Overig | - 0,5 | - 0,7 | - 0,6 | - 0,5 | - 0,5 |
| 4. CEP-prognose van het CPB (=1+2+3) | - 5,0 | - 4,6 | - 4,6 | - 4,1 | - 3,3 |

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 zal het kabinet in het parlement draagvlak zoeken voor aanvullende maatregelen waardoor het begrotingstekort in 2013 minimaal op de 3%-norm uitkomt. De aanvullende maatregelen zullen de economische groei versterken en de werking van de woning- en arbeidsmarkt verbeteren.

Alternatieve scenario's en risico's, waaronder de gevoeligheid van begrotingsvoorspellingen

Zoals vermeld in hoofdstuk 3, zijn de economische vooruitzichten zeer onzeker. Gezien de omvangrijke handels- en financiële betrekkingen van Nederland vloeien de voornaamste risico's ten aanzien van het basisscenario voort uit externe bronnen. Deze gevoeligheidsanalyse presenteert derhalve de mogelijke effecten van een vertraging in een van de meest invloedrijke externe aannames ten aanzien van de Nederlandse economische prestaties, namelijk de relevante wereldhandel. Daarnaast worden de effecten van een scherpe daling van de huizenprijzen met betrekking tot het basisscenario geanalyseerd. Beide scenario's gaan uit van een verandering van de variabelen begin 2012, en presenteren vervolgens de effecten daarvan over de periode 2012–2013. Beide scenario's zijn door het ministerie van Financiën opgestelde ramingen, op basis van de meest recente versie van SAFFIER (het door het CPB gehanteerde model voor korte-termijnprojecties, middellange-termijnsenario's en analyses van Regeerakkoorden en beleidsopties).

Scenario 1: Een vertraging van de wereldhandel, lagere Nederlandse uitvoer

Het herstel van de wereldeconomie zou op de korte termijn zwakker kunnen zijn ten gevolge van een langzamer herstel van het consumenten- en producentenvertrouwen. Dit zou hogere besparingen door consumenten met zich meebrengen en een veel lagere opbouw van voorraden door de bedrijfssector, en daarmee resulteren in een negatieve impuls voor de wereldhandel. Ten gevolge van een, vergeleken met de basis, lagere vraag, zowel internationaal als binnenlands, zou de werkgelegenheid in de projecties dalen. Lagere btw-opbrengsten, in combinatie met een stijging van de werkloosheidsuitkeringen, zouden in dit scenario leiden tot een verslechtering van het EMU-saldo. Tabel 5.3 toont de verwachte gevolgen over de periode 2012–2013 van een daling van de

relevante wereldhandel met 2 procentpunt in vergelijking met de basis in het scenario van het programma.

Tabel 5.3 Alternatief scenario 1: vertraging van de wereldhandel met 2 procent (afwijkingen in %)

| | Basisscenario 2012 | Basisscenario 2013 | Afwijking van basisscenario 2012 | Afwijking van basisscenario 2013 | Cumulatieve afwijking van basisscenario (2012–2013) |
|--|-----------------------|-----------------------|--|--|--|
| Volume bbp | – ¾ | 1¼ | – 0,4 | – 0,2 | – 0,6 |
| Consumentenprijsindex (CPI) | 2,3 | 1,7 | 0 | – 0,2 | – 0,2 |
| Lonen particuliere sector | 1¾ | 1½ | – 0,4 | – 0,2 | – 0,6 |
| Volume particuliere consumptie | – ½ | ½ | 0 | – 0,4 | – 0,4 |
| Volume particuliere beleggingen (m.u.v. beleggingen in woningen) | – 3¼ | 7½ | – 2,2 | 0,2 | – 2 |
| Volume goederenuitvoer (m.u.v. energie) | – 1¾ | 3¾ | – 1,8 | 0,2 | – 1,6 |
| Werkgelegenheid | ½ | – ¼ | – 0,2 | – 0,2 | – 0,4 |
| EMU-saldo (% bbp) | – 4,2 | – 3,0 | – 0,2 | – 0,2 | – 0,4 |

Scenario 2: Een daling van 10 procent in de huizenprijzen

Tabel 5.4 toont de verwachte effecten over de periode 2012–2013 van een daling van de huizenprijzen van 10 procent begin 2012. De prijsdaling zou de netto vermogenspositie van huishoudens aantasten, met een daaropvolgende negatieve invloed op de consumptie. In de CPB-modellen zou de lagere consumptie op haar beurt leiden tot lagere productie, die eveneens van negatieve invloed is op de particuliere beleggingen. Het volume van de uitvoer zou volgens het CPB daarentegen licht profiteren van lagere huizenprijzen, aangezien lagere lonen en prijzen zouden leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie. Zoals kan worden gezien, zijn de negatieve gevolgen van een daling van de huizenprijzen voor het bbp en het EMU-saldo naar verwachting betrekkelijk bescheiden.

Tabel 5.4 Alternatief scenario 2: 10% daling van de huizenprijzen (afwijkingen in %)

| | Basisscenario 2012 | Basisscenario 2013 | Afwijking van basisscenario 2012 | Afwijking van basisscenario 2013 | Cumulatieve afwijking van basisscenario (2012–2013) |
|--|-----------------------|-----------------------|--|--|--|
| Volume bbp | – ¾ | 1¼ | – 0,1 | 0 | – 0,1 |
| Consumentenprijsindex (CPI) | 2,3 | 1,7 | – 0,1 | – 0,3 | – 0,4 |
| Lonen particuliere sector | 1¾ | 1½ | – 0,2 | – 0,2 | – 0,4 |
| Volume particuliere consumptie | – ½ | ½ | – 0,3 | – 0,2 | – 0,5 |
| Volume particuliere beleggingen (m.u.v. beleggingen in woningen) | – 3¼ | 7½ | – 0,3 | 0 | – 0,3 |
| Volume goederenuitvoer (m.u.v. energie) | – 1¾ | 3¾ | 0 | 0,1 | 0,1 |
| Werkgelegenheid | ½ | – ¼ | 0 | – 0,1 | – 0,1 |
| EMU-saldo (% bbp) | – 4,2 | – 3,0 | – 0,1 | 0 | – 0,1 |

Hoofdstuk 6 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

In juni 2010 raamde het CPB het houdbaarheidsgat in 2015 op 4,5 van het bbp, ofwel € 29 miljard euro. Het netto effect van de maatregelen van het Regeerakkoord vertaalt zich in een vermindering van het houdbaarheidstekort met ongeveer € 24 miljard euro. Recente actualisaties door het CPB laten een verslechtering zien van het robuuste structureel saldo (het structureel saldo gecorrigeerd voor rentebetalingen en gasbaten) ten gevolge van de recente economische ontwikkelingen. De raming van het houdbaarheidstekort door het CPB in 2015 is 2,6 procent van het bbp ofwel € 17 miljard.

Het houdbaarheidstekort

Het terugdringen van het overheidstekort in de komende jaren is nodig om de overheidsfinanciën houdbaar te maken. Houdbare overheidsfi-

nanciën zijn een voorwaarde voor een verantwoordelijke intergenerationale inkomensverdeling. Wanneer de overheidsfinanciën niet houdbaar zijn, wordt een grote aanpassingslast bij volgende generaties neergelegd. De vergrijzing van de Nederlandse bevolking zet de houdbaarheid van de overheidsfinanciën onder druk. Demografische projecties laten zien dat bij de verhouding gepensioneerden/werkenden in de periode tot 2 040 zal verdubbelen. Hierdoor zullen de uitgaven en de inkomsten uit belasting en sociale premies verder uiteen gaan lopen, aangezien ouderdomgerelateerde uitgaven aan staatspensioen (AOW) en gezondheidszorg sneller zullen stijgen dan de ontvangsten. Voor de Nederlandse regering is verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een prioriteit, teneinde onder meer de negatieve budgettaire effecten van een vergrijzende bevolking terug te dringen. Het kabinet heeft daarom een ambitieus pakket aan maatregelen voorgesteld om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren.

In maart 2012 publiceerde het CPB nieuwe ramingen voor het Nederlandse houdbaarheidstekort, als onderdeel van de actualisatie van de middellange-termijnvoorspellingen tot 2015. Het Planbureau houdt hierbij rekening met het Pensioenakkoord en raamt het houdbaarheidstekort op 2,6 procent van het bbp (CEP, 2012). Het kabinet baseert haar houdbaarheidsbeleid voor de lange termijn op de cijfers van het CPB, aangezien daarin specifieke Nederlandse bijzonderheden en daarnaast de implicaties van indirecte belastingen op pensioenuitkeringen in aanmerking worden genomen. Voor internationale vergelijkingen zijn de cijfers van de Commissie echter meer geschikt.

In de vorige raming van het CPB, in maart 2010, werd het houdbaarheidsgat geraamd op 4,5% bbp. Het Regeerakkoord van oktober 2010 bevat een groot aantal maatregelen die in 2015 het houdbaarheidsgat terugdringen. Het CPB berekende in maart 2012 het totale effect van deze maatregelen op rond 3,4% bbp, en nam bij de actualisatie van de recente berekeningen als uitgangspunt een houdbaarheidsgat van 1,1% bbp in 2015. In de recente actualisatie van de economische projecties wordt, vergeleken met de laatste macro-economische projecties voor de middellange termijn, een lagere groei van de belastingontvangsten voorzien. De structurele overheidsuitgaven zijn eveneens opwaarts bijgesteld, zij het licht. Samen genomen leiden deze twee effecten tot een vermindering van het primaire overheidssaldo (het structureel saldo van de overheid met uitzondering van rentebetalingen en gasbaten) met rond 2,1% bbp. Anderzijds neemt het CPB nu het volledige terugverdieneffect van het pensioenakkoord in zijn raming van het houdbaarheidsgat op. Het pensioenakkoord bestaat uit de volgende elementen: (i) De pensioengerechtigde leeftijd voor het ontvangen van het AOW-pensioen is verhoogd en gekoppeld aan de levensverwachting; (ii) de pensioengerechtigde leeftijd voor aanvullend pensioen is eveneens gekoppeld aan de levensverwachting; (iii) De sociale partners hebben een aantal belangrijke veranderingen in de aard van aanvullend-pensioenovereenkomsten voorgesteld.

In februari 2012 heeft de Tweede Kamer een wet aangenomen waarin de eerste twee elementen zijn vastgelegd. Het derde element is nog onderwerp van gesprek.

Als onderdeel van de aanvullende maatregelen, en in overeenstemming met de verplichtingen krachtens het Euro-plus Pact, zal de pensioengerechtigde leeftijd worden verhoogd. Een eerste stap zal al in 2013 worden gezet, door de AOW-leeftijd in dat jaar met 1 maand te verhogen. In de jaren daarna zal de AOW-leeftijd – grotere stappen – verder worden verhoogd. Dit leidt ertoe dat uiterlijk in 2019 de pensioengerechtigde leeftijd van 66 wordt bereikt, en uiterlijk in 2024 een leeftijd van 67. Daarna wordt de AOW-leeftijd aan de levensverwachting gekoppeld. In 2014 zal

de pensioenleeftijd voor aanvullende pensioenen worden verhoogd naar 67 jaar. Met deze maatregel wordt uitsluitend nieuwe opbouw geraakt. In aanvulling op de verhoging op de richtleeftijd, worden de fiscaal maximale opbouwpercentages voor het aanvullend pensioen neerwaarts aangepast. Per saldo wordt 0,7 mrd bespaard op de fiscale facilitatie voor aanvullend pensioen (Witteveenkader). Ook wordt het beschikbare budget voor regelingen ouderenparticipatie/scholing en vitaliteitsparen beperkt (met 800 mln in 2013). Het CPB heeft deze maatregelen nog niet meegenomen in de CEP-berekeningen van het houdbaarheidsgat.

Lange-termijnramingen

Tabel 6.1 toont de huidige ramingen van de Vergrijzingswerkgroep van het EPC (Comité voor het Economisch Beleid). Met een verwachte publicatiedatum in mei 2012 zijn deze actueler dan de nationale projecties, die uit juni 2010 stammen. De nationale projecties worden slechts eenmaal in de vier jaar bijgesteld, en derhalve zijn in de actualisatie van het Stabiliteitsprogramma van dit jaar uitsluitend de projecties van de Vergrijzingswerkgroep opgenomen. Deze verschillen in twee belangrijke opzichten van de nationale projecties en de huidige raming van het houdbaarheidsgat. Ten eerste hanteert de Vergrijzingswerkgroep een cohortsimulatiemodel met een discretionaire benadering van pensioenhervormingen. Deze benadering leidt tot relatief conservatieve uitkomsten. In de nationale prognoses wordt een sneller stijgende participatie van oudere werknemers voorzien, ten gevolge van hervormingen in het verleden zoals de afschaffing van zeer aantrekkelijke (fiscaal gefaciliteerde) regelingen voor vervroegde uittreding in 2006 (Wet VPL). Een tweede belangrijk nadeel is het feit dat het Nederlandse pensioenakkoord van 2011 niet kon worden meegenomen in de huidige ramingen van de Vergrijzingswerkgroep, waarvan de afsluitingsdatum viel in september 2011. De tabel hieronder toont derhalve niet de effecten van het recente pensioenakkoord. Het pensioenakkoord zal worden verwerkt in de actualisatie van het zogeheten Sustainability report eind dit jaar.

Tabel 6.1 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën¹

| % bbp | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|--|------|------|------|------|------|
| Totaal uitgaven* | | | | | |
| <i>Waarvan:</i> | | | | | |
| Ouderdomgerelateerde uitgaven | | | | | |
| Pensioenuitgaven | 6,8 | 7,4 | 9,1 | 10,4 | 10,4 |
| Uitgaven sociale zekerheid | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Ouderdoms- en vervroegde pensioenen | 4,8 | 5,9 | 7,7 | 8,9 | 8,9 |
| Overige pensioenen (invaliditeit, nabestaanden) | 2,0 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,6 |
| Beroepspensioenen | 4,9 | 5,3 | 6,4 | 7,5 | 7,6 |
| Gezondheidszorg | 7,0 | 7,5 | 7,9 | 8,1 | 8,1 |
| Lange-termijnzorg | 3,8 | 4,4 | 5,4 | 6,7 | 7,6 |
| Onderwijsuitgaven | 5,3 | 5,0 | 5,1 | 5,3 | 5,2 |
| Overige ouderdom-gerelateerde uitgaven | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Waarvan: geconsolideerde staatspensioenfondssactiva</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aannames | | | | | |
| Groei arbeidsproductiviteit | 1,0 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Groei reëel bbp | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,4 | 1,4 |
| Participatiegraad mannen (leeftijd 15-64) | 83,7 | 83,5 | 82,6 | 82,8 | 82,4 |
| Participatiegraad vrouwen (leeftijd 15-64) | 72,6 | 75,6 | 76,5 | 77,8 | 77,3 |
| Totaal participatiegraad (leeftijd 15-64) | 78,2 | 79,6 | 79,6 | 80,3 | 79,9 |
| Werkloosheid (20-64) | 4,0 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 |
| Bevolking leeftijd 65+ t.o.v. totale bevolking (%) | 15,4 | 19,9 | 24,3 | 27,0 | 26,9 |

¹ De tabellen geven afgeronde cijfers. In enkele gevallen kunnen de totalen van regels dus ten gevolge van afronding afwijken van de individuele regels. Tenzij anders vermeld, zijn deze cijfers gebaseerd op de meest recente gegevens van de Vergrijzingswerkgroep (publicatiedatum mei 2012). NB: de Europese Commissie gebruikt een cohortsimulatiemodel voor lange-termijnramingen voor de arbeidsmarkt dat leidt tot nogal conservatieve uitkomsten in termen van participatie.

Voorwaardelijke verplichtingen

Tabel 6.3¹ toont de voorwaardelijke verplichtingen van de centrale overheid. In 2011 is het totale bedrag aan door de centrale overheid verstrekte garanties aanzienlijk gestegen, van € 156,64 miljard in 2010 tot € 241,35 miljard in 2011. Het grootste deel van de garanties houdt verband met de maatregelen ter waarborging van de (internationale) financiële stabiliteit (zo is de garantie van Nederland voor het EFSF bijna € 100 miljard). De verhoging van het kapitaal van het IMF in 2011 heeft eveneens geleid tot aanzienlijke aanvullende garanties van Nederland, namelijk € 47,31 miljard in 2011 in plaats van € 28,79 miljard in 2010.

Tabel 6.3 Voorwaardelijke verplichtingen van de centrale overheid

| In miljarden euro | 2010 | 2011 |
|---|--------|--------|
| Staatsgaranties | 156,64 | 241,35 |
| <i>Waarvan: in verband met de (internationale) financiële stabiliteit</i> | | |
| Staatsgarantiefaciliteit voor interbancaire leningen | 39 | 33,17 |
| Betalingsbalanssteun EU | 2,46 | 2,34 |
| EFSF | 25,87 | 97,78 |
| EFSM | 2,95 | 2,84 |
| Deelneming van de Nederlandsche Bank in het kapitaal van het IMF | 28,79 | 47,31 |
| Deelneming in ABN AMRO | 0,95 | 0,95 |

Met het doel de risico's te beperken heeft de regering de begrotingsregels ten aanzien van de verstrekking van garanties aangescherpt. Op elk nieuwe garantieregeling of op aanpassingen aan bestaande regelingen wordt een beoordelingskader toegepast. Belangrijke elementen van dit beoordelingskader zijn:

- Een grondige analyse van de noodzaak van het verstrekken van een garantie of lening door de overheid. Garanties en leningen worden uitsluitend verstrekt wanneer de regering het belang inziet van het dragen van risico's die niet in de markt kunnen worden gedragen, of wanneer aanzienlijke efficiëntievoordelen kunnen worden bereikt.
- De aan garanties en leningen verbonden risico's moeten worden vastgesteld. De vuistregel voor de prijsstelling van de risico's is dat de prijsstelling ten minste alle gerelateerde risico's omvat (waaronder uitvoeringskosten). De jaarlijkse premie moet worden vastgesteld op 3% van de maximale blootstelling die uit de voorgestelde regeling voortvloeit, tenzij een andere premie kan worden onderbouwd. De premie zal doorgaans aan de eindgebruiker in rekening worden gebracht. Indien de aan de eindgebruiker in rekening gebrachte premie lager is dan de gerelateerde kosten, dient het betrokken ministerie dit binnen zijn begroting te compenseren.
- Er dient adequate governance te zijn om de risico's waaraan de centrale overheid wordt blootgesteld te beperken.

Alle garantieregelingen worden onderworpen aan toezicht vooraf door het ministerie van Financiën. Nieuwe garanties en leningen/leningsregelingen, alsook aanpassingen in bestaande regelingen, vormen altijd onderdeel van de besluitvorming door de Ministerraad. Bovendien is een commissie opgezet die alle bestaande garantieregelingen op basis van het beoordelingskader zal heroverwegen. Alle garantieregelingen worden periodiek beoordeeld. De doelstellingen van deze beoordeling zijn de noodzaak en waarde van de regeling te heroverwegen (herbeoordeling) en de kwantificatie van de risico's en prijsstelling te actualiseren (herwaardering).

¹ Abusievelijk is bij het nummeren van de tabellen het nummer 6.2 overgeslagen.

Hoofdstuk 7 – Kwaliteit van de overheidsfinanciën

Het kabinet zal de kwaliteit van de overheidsfinanciën bevorderen aan zowel de uitgaven- als de inkomstzijde. Aan de uitgavenkant daalt de collectieve uitgavenquote hetgeen groeibevorderend kan werken. Aan de inkomstzijde zorgen hervormingen voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger belastingstelsel. Daarnaast heeft het kabinet een hervorming ingevoerd voor verdere verbetering van het resultaatgericht begroten.

Verantwoord begroten

In 2011 is bij een hervorming getiteld *Verantwoord Begroten* een nieuw pakket maatregelen ingevoerd dat beoogt het stelsel van resultaatgerichte programmabegrotingen verder te verbeteren. De invoer van de nieuwe begrotingsopstelling wordt afgerond in de begrotingsstukken voor 2013 waarin de volgende verbeteringen zichtbaar zullen zijn:

- Programma-uitgaven voor ieder beleidsartikel zullen worden uitgesplitst in 12 verplichte financiële instrumenten (zoals subsidie, overdrachten aan uitvoerende organen, overdrachten aan sociale fondsen, enz.);
- Alle apparaatskosten van een departement worden onder één artikel gerangschikt (gescheiden van beleidsuitgaven);
- Deze apparaatskosten worden uitgesplitst in de algemene posten personeel en materiële kosten. Daarbinnen worden uitgaven aan eigen personeel, inhuur en ICT apart vermeld.
- De beleidsinformatie zoals vermeld in de begrotingsstukken dient nauwkeuriger overeen te stemmen met de feitelijke taak en verantwoordelijkheid van het Ministerie binnen een bepaald begrotingsterrein.
- Behaalde of beoogde resultaten mogen alleen als zodanig worden gecommuniceerd wanneer de overheid een belangrijke en actieve rol speelt op een bepaald begrotingsterrein.
- Ingrijpende beleidswijzigingen en evaluatielessen dienen kort te worden vermeld als aparte posten in de begrotingsopstelling.

Invoering van deze hervorming vindt plaats in nauwe samenwerking met de Algemene Rekenkamer en moet resulteren in kortere, meer zakelijke begrotingsstukken en voorkomen dat beleidsinformatie wordt gebruikt voor de zelflegitimering van programma's.

Ontwikkelingen aan de uitgavenzijde

Tabel 7.1 overheidsuitgaven en ontvangsten in percentage bbp¹.

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Totale ontvangsten | 45,5 | 45,5 | 45,2 | 45,4 | 45,5 |
| <i>waarvan belastingen</i> | 23,2 | 23,2 | 22,8 | 22,9 | 23,3 |
| <i>waarvan sociale premies</i> | 15,5 | 16,0 | 16,2 | 16,4 | 16,3 |
| <i>waarvan inkomen uit vermogen</i> | 2,7 | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,5 |
| <i>waarvan andere ontvangsten</i> | 4,2 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,5 |
| Totale uitgaven | 50,1 | 50,0 | 49,8 | 49,5 | 48,9 |
| <i>waarvan zorg</i> | 10,4 | 10,7 | 10,9 | 11,2 | 11,4 |
| <i>waarvan sociale zekerheid</i> | 12,6 | 13,0 | 12,9 | 12,7 | 12,5 |
| <i>waarvan openbaar bestuur</i> | 10,9 | 10,8 | 10,4 | 9,9 | 9,6 |
| <i>waarvan onderwijs</i> | 5,4 | 5,5 | 5,4 | 5,3 | 5,3 |
| <i>waarvan rentelasten</i> | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,3 |
| <i>waarvan andere uitgaven</i> | 8,8 | 8,0 | 8,1 | 8,2 | 7,8 |

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| EMU-saldo CEP | - 4,7 ² | - 4,6 | - 4,6 | - 4,1 | - 3,3 |

¹ Gebaseerd op het CEP 2012.

² Inclusief CBS realisatie 2011.

De totale uitgavenquote daalt tussen 2011 en 2015 in het meest recente CEP-beeld van het CPB. Een daling van de collectieve uitgavenquote kan groeibevorderend werken. De daling van de uitgavenquote wordt vooral gerealiseerd door de afname van de collectieve uitgaven aan openbaar bestuur. Hiertegenover staat een oplopende uitgavenquote zorg. Ten opzichte van het vorige stabiliteitsprogramma zijn de rente-uitgaven lager uitgekomen, mede als gevolg van lagere rentepercentages die door de kapitaalmarkten worden gevraagd.

Ontwikkelingen aan de inkomstenzijde

Reeds gerealiseerd

Vennootschapsbelasting

In 2011 heeft het parlement een wet goedgekeurd waarmee twee onevenwichtigheden in de vennootschapsbelasting werden weggenomen, te weten de renteaftrekbeperking voor overnameholdings en de invoering van een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen.

IB-ondernemers

De zelfstandigenaftrek, die voorheen afliep bij oplopende winst, is omgezet in een vaste basisaftrek voor ondernemers. Dit stimuleert ondernemers tot doorgroei. Dit komt de Nederlandse economie ten goede.

Voorkomen belastingfraude

Het parlement heeft in 2011 ingestemd met diverse wetswijzigingen ter voorkoming van belastingfraude. Zo zal men nog maar één bankrekening mogen opgeven voor de ontvangst van belastingteruggaven en toeslagen. De maatregel beoogt onder meer te voorkomen dat fraudeurs andermans burgerservicenummer misbruiken om belastingteruggaven of toeslagen naar hun eigen rekening te laten overmaken. Naast deze wetswijzigingen heeft de Belastingdienst ook zelf een aantal maatregelen getroffen om fraude tegen te gaan.

Autobelastingen

De Nederlandse belastingwetgeving bevat faciliteiten die het gebruik van zeer zuinige auto's stimuleren. Het gaat om faciliteiten voor de motorrijtuigenbelasting, de BPM en de fiscale bijtelling van de auto van de zaak. In 2011 heeft het parlement een wet aangenomen waarbij de criteria waaraan een auto moet voldoen om als zeer zuinig te worden aangemerkt, zijn aangescherpt. De nieuwe criteria stimuleren fabrikanten om meer zeer zuinige auto's op de Nederlandse markt te brengen en stimuleren consumenten om de zuinigste auto's te kopen.

RDA

Sinds 1 januari 2012 is een nieuw fiscaal instrument van kracht dat investeringen in onderzoek en ontwikkeling stimuleert, de zogeheten Research & Development Aftrek (RDA). De RDA is vormgegeven als een extra aftrek van de belastbare ondernemingswinst voor kosten van R&D uitgezonderd loonkosten. In 2012 bedraagt de RDA 40% van zulke kosten, waarvoor een bedrag van € 250 miljoen beschikbaar is. Het percentage zal in 2013 en volgende jaren worden bepaald door het beschikbare budget en de ontwikkeling van het totale bedrag aan R&D-kosten (uitgezonderd loonkosten).

In voorbereiding

Voor de additionele belastingmaatregelen om het begrotingstekort terug te dringen wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

Daarnaast heeft de regering diverse onderzoeken en wetswijzigingen in voorbereiding. Bij de verdere uitwerking zal het kabinet rekening houden met de nieuw ontstane politieke situatie. Hierna wordt ingegaan op deze onderwerpen.

Vennootschapsbelasting

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat excessieve aftrek van deelnemingsaftrek in de vennootschapsbelasting tegengaat.

IB-ondernemers

Voor IB-ondernemers is een verkenning van de mogelijkheden van een «winstbox» gestart. Dit is een speciaal regime voor IB-ondernemers met een apart tarief en minder aftrekposten.

Bankenbelasting

Op 15 december 2011 is een wetsvoorstel inzake invoering van een bankenbelasting naar de Kamer gestuurd. De voornaamste reden voor invoering van een dergelijke belasting is dat de regering zich tijdens de financiële crisis in 2008–2009 gedwongen heeft gezien aanzienlijke bedragen te investeren in de stabiliteit van het Nederlandse bankwezen. De belasting zal worden geheven over het totaal aan ongedekte schulden van een bank. Deze ongedekte schulden zijn gelijk aan het totaal van de passiva op de balans minus het toetsingsvermogen, de feitelijk voor dekking in aanmerking komende tegoeden die onder een depositogarantiestelsel vallen en de vorderingen in verband met de verzekeringsactiviteiten van de betrokken bank. Kortlopende ongedekte schulden zullen onder een hoger tarief (0,022%) vallen dan langlopende (0,011%). Hiermee wordt beoogd risico's te mitigeren en de financiële stabiliteit te vergroten.

Commissie Van Dijkhuizen

In februari 2012 is de Commissie Van Dijkhuizen ingesteld. Deze commissie zal korte- en lange-termijnsenario's zal verkennen om de Nederlandse inkomstenbelasting en toeslagen eenvoudiger, meer solide en meer fraudebestendig te maken. Dit onderzoek richt zich mede op de mogelijkheden voor een wezenlijke verlaging van de inkomstenbelasting-tarieven (daaronder begrepen een verschuiving van loon/inkomstenbelasting naar de indirecte belastingen).

Kader 7.1 – Informatie over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in Nederland

Naast periodieke publicaties over het overheidstekort en de overheidsschuld van Nederland zijn er nog meer publicaties waarin de ontwikkeling van de openbare financiën tot uiting komt.

Het CBS publiceert jaarlijks de overheidsbalans. Deze overheidsbalans verschaft informatie over het netto vermogen van de overheid. De activa van de overheid bestaan voor 2/3^{de} uit niet-financiële activa zoals wegen, onroerend goed en delfstofvoorraden. Merk op dat toekomstige ontwikkelingen niet op de balans staan, zoals de belastingcapaciteit en de pensioenoverdrachten.

Sinds 2009 bevat iedere budgettaire nota een overzicht van de interventies in verband met de financiële crisis en de eurocrisis. Deze «Monitor Financiële interventies» omvat (1) een samenhangend overzicht van alle getroffen begrotingsmaatregelen en de lokalisering van elk daarvan op de begroting van elk individueel departement, (2) een balans, (3) een overzicht van alle (toerekenbare) uitgaven en ontvangsten en (4) de in verband daarmee afgegeven garanties.

Niet alle risico's voor de overheidsfinanciën – zoals voorwaardelijke verplichtingen – zijn in de begrotingen en balansen opgenomen. Informatie over overheidsgaranties wordt (sinds 1948) gepubliceerd in de Miljoenennota en/of het Financieel Jaarverslag Rijk. Belangrijk hierbij zijn de garanties in verband met de financiële crisis, de eurocrisis en garanties op exportkredieten.

Relevant voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn zijn de vergrijzingsnota's van het CPB, dat met enige regelmaat geactualiseerde versies publiceert, laatstelijk in maart 2012. Informatie over de houdbaarheid van overheidsfinanciën is opgenomen in hoofdstuk 6 van dit Stabiliteitsprogramma.

In 2011 heeft het Ministerie van Financiën de «Schokproef overheidsfinanciën» gepubliceerd. In deze publicatie worden de effecten van de financiële crisis, de Europese schuldencrisis en een mondiale economische crisis doorgerekend. De modelsimulaties bevatten rechtstreekse gevolgen voor de economie en overheidsfinanciën en indirecte effecten op bijv. garanties.

Hoofdstuk 8 Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën

Het geactualiseerde Stabiliteitsprogramma van vorig jaar beschreef de begrotingsregels van de overheid. De enige wijziging sindsdien is dat de overheid werkt aan een wet die de Europese begrotingsregels in nationale wetgeving vervat: de Wet Houdbare Overheidsfinanciën – Wet HOF. Dit is een van de toezeggingen van Nederland in het kader van het Euro-plus Pact. Het wetsvoorstel vormt ook een afspiegeling van de vereisten zoals vastgelegd in het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, en zal een bijdrage leveren aan de invoering van de Richtlijn van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor begrotingskaders van de lidstaten. Dit hoofdstuk richt zich daarom op deze nieuwe wet.

Belangrijkste onderdelen van de nieuwe wet

Het wetsvoorstel bevat twee hoofdcomponenten, te weten:

- 1) Regels om ervoor te zorgen dat Nederland voldoet aan de vereisten van het Stabiliteits-en Groeipact.
- 2) Regels om ervoor te zorgen dat alle overheidssectoren bijdragen aan naleving van de Europese begrotingsregels.

Het wetsontwerp verplicht Nederland om voldoende aanvullende maatregelen te nemen wanneer, op basis van de economische ramingen van het CPB, verwacht wordt dat de nationale en/of Europese begrotingsregels niet gehaald zullen worden. Hetzelfde geldt wanneer de Europese Commissie of Raad aangeeft dat het begrotingsbeleid van Nederland niet leidt tot adequate naleving van de Europese begrotingsregels.¹

Bovendien omvat het wetsvoorstel de belangrijkste uitgangspunten van het begrotingsbeleid dat Nederland al sinds 1994 voert. Tot nu toe waren deze uitgangspunten steeds gebaseerd op politieke overeenstemming aan het begin van een nieuwe regeerperiode. De afspraken waren van dien aard dat voor de uitvoering ervan strikt genomen geen wettelijke verankering nodig was. Het nu toch vastleggen van de kernpunten van de begrotingsregels in artikel 2 doet recht aan de lange termijn noodzakelijkheid om een degelijk begrotingsbeleid zeker te stellen.

De belangrijkste uitgangspunten van het huidige begrotingsbeleid

- De nieuwe regering stelt een meerjarig begrotingsraamwerk vast voor de gehele regeerperiode (vier jaar).
- Er is een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven. De uitgavenkant van de begroting wordt beheerst door middel van een vast uitgavenplafond gedurende de gehele regeerperiode. Dit houdt in dat overschrijdingen in de uitgaven moeten worden gecompenseerd binnen het vastgestelde uitgavenplafond. Gegeven de strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven, kunnen inkomstenmeevallers niet worden gebruikt om uitgaventegenvallers op te lossen.

Het wetsvoorstel omvat ook de huidige praktijk waarbij het onafhankelijke CPB alle economische ramingen maakt waarop de regering haar begrotingsbeleid baseert. Voor de evaluatie achteraf van het begrotingsbeleid worden de cijfers over het overheidssaldo aangeleverd door het eveneens onafhankelijke CBS.

Het wetsvoorstel bevat daarnaast de verplichting dat alle overheidssectoren bijdragen aan de naleving van de Europese begrotingsregels, met inbegrip van de middellange-termijndoelstelling. Dit is ook een van de verplichtingen uit de Richtlijn van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor begrotingskaders van de lidstaten. Het wetsvoorstel bevat daarom ook regels ten aanzien van de beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden en andere overheidssectoren. Niet-naleving kan leiden tot het opleggen van sancties.

¹ Dit onderdeel van het wetsvoorstel moet wellicht worden aangepast, zodra de Commissie de uitgangspunten publiceert voor het automatische correctiemechanisme dat in werking moet treden in geval van een afwijking van de middellange-termijndoelstelling of het aanpassingspad daarnaartoe.

Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten

| | | 2011 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-----------|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | ESA-code | Niveau (€ miljard) | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo |
| Reëel bbp | B1*g | 603,6 | 1,2 | -¾ | 1 ¼ | 1 ½ | 1 ½ |
| Nominaal bbp (€ miljard) | B1*g | | 2,6 | 1 | 3 | 3 ¼ | 3 ¼ |
| <i>Componenten van het reële bbp</i> | | | | | | | |
| Particuliere consumptieve bestedingen | P.3 | 270,5 | -0,9 | -½ | ½ | ½ | ¼ |
| Consumptieve bestedingen van de overheid | P.3 | 170,5 | 0,2 | -¾ | ¼ | 0 | ¼ |
| Bruto investeringen in vaste activa | P.51 | 112,2 | 5,7 | -3¼ | 3¾ | 3¾ | 3¼ |
| Voorraadmutaties (Δ) | P.52+P.53 | 2,2 | 0,0 | -¼ | -0 | 0 | 0 |
| Uitvoer van goederen en diensten | P.6 | 499,0 | 3,8 | -¾ | 3 | 5 | 5 ¼ |
| Invoer van goederen en diensten | P.7 | 450,7 | 3,6 | -1½ | 2¾ | 4¾ | 5 |
| <i>Bijdragen aan reële bbp-groei</i> | | | | | | | |
| Finale binnenlandse vraag | | 555,4 | 0,7 | -1 | 1 | 1 | ¾ |
| Voorraadmutaties (Δ) | P.52+P.53 | 2,2 | 0,0 | -¼ | -0 | -0 | 0 |
| Extern saldo van goederen en diensten | B.11 | 48,3 | 0,5 | ½ | ½ | ¾ | ¾ |

Tabel 1b. Prijsontwikkelingen

| | | 2011 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|----------|--------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | ESA-code | niveau | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo |
| 1. bbp-deflator | | 100 | 1,4 | 1 ¾ | 1 ½ | 1 ¾ | 1 ¾ |
| 2. Particuliere consumptiedeflator | | 100 | 2,3 | 2 ¼ | 1 ¾ | 1 ¾ | 2 |
| 3. HICP | | 100 | 2,5 | 2 ¼ | 1 ½ | 1 ¾ | 2 |
| 4. Overheidsconsumptie-deflator | | 100 | 1,5 | 2 ¼ | 1 ½ | 2 ¼ | 2 ¾ |
| 5. Investeringsdeflator | | 100 | -1,0 | 1 ¾ | 2 ¼ | 1 ¼ | 1 ¼ |
| 6. Uitvoerprijsdeflator | | 100 | 4,6 | 2 | ¾ | ¼ | 0 |
| 7. Invoerprijsdeflator | | 100 | 4,8 | 2 ½ | ¾ | ¼ | ¼ |

Tabel 1c. Arbeidsmarktontwikkelingen

| | | 2011 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|----------|---------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | ESA-code | niveau | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo |
| 1. Werkgelegenheid, personen (x 1 000) | | 8 671,5 | 0,3 | -¼ | -0 | ¼ | ¾ |
| 2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren | | | 0,1 | -½ | -¼ | 0 | ¾ |
| 3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking) | | 389,2 | 4,5 | 5 ½ | 6 | 6 | 5 ½ |
| 4. Arbeidsproductiviteit, personen | | | 0,9 | -½ | 1 ¼ | 1 ¼ | ¾ |
| 5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren | | | 1,0 | -¼ | 1 ¾ | 1 ½ | 1 |
| 6. Loonsom van werknemers | D.1 | 307,0 | 2,2 | 2 ½ | 1 ¼ | 2 ¾ | 3 ½ |
| 7. Loonsom per werknemer (€) | | 35 401 | 2,0 | 3 | 1 ½ | 2 ½ | 2 ¾ |

Tabel 1d. Sectorale saldi

| % bbp | ESA-code | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|----------|------|------|------|-----------------|------|
| 1. Netto kredietverlening/kredietneming ten opzichte van de rest van de wereld | B.9 | 7 | 6 ½ | 7 ½ | 8 ¼ | 8 ¾ |
| <i>waarvan:</i> | | | | | | |
| - Saldo van goederen en diensten | | 8 | 8 | 8 ¼ | 8 ¾ | 9 |
| - Saldo van primaire inkomsten en overdrachten | | 0,3 | 0 | ¾ | 1 | 1 ¼ |
| - Kapitaalrekening | | -1,4 | -1 ½ | -1 ½ | -1 ½ | -1 ½ |
| 2. Spaarsaldo van de particuliere sector | B.9 | 12 | 11 | 12 | 12 ¼ | 12 |
| <i>Benodigde aanvullende maatregelen (inclusief doorwerking CBS-realisatie 2011)</i> | | | | | | |
| 3. EMU-saldo | EDP B.9 | -4,7 | -4,2 | -3,0 | NA ¹ | NA |

| % bbp | ESA-code | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------|----------|------|------|------|------|------|
|-------|----------|------|------|------|------|------|

4. Statistische discrepantie

¹ Voor de jaren 2014 en 2015 streeft de Nederlandse overheid een structurele verbetering van het tekort na van gemiddeld 0,5% per jaar.

Tabel 2a. Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid¹

| | | 2011 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------------------------|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | ESA-code | Niveau (€ miljard) | % bbp | % bbp | % bbp | % bbp | % bbp |
| Netto financieringssaldo (EDP B.9) | | | | | | | |
| per overheidssector | | | | | | | |
| 1. Totale overheid | S.13 | - 27,711 | - 4,7 | - 4,2 | - 3,0 | NA | NA |
| 2. Centrale overheid | S.1311 | - 16,550 | - 2,7 | - 2,7 | - 2,3 | - 2,4 | - 1,6 |
| 3. Deelstaten | S.1312 | - 16,811 | - 2,8 | - 2,7 | - 2,3 | - 2,4 | - 1,6 |
| 4. Lokale overheid | S.1313 | - 4,007 | - 0,7 | - 0,8 | - 0,7 | - 0,5 | - 0,5 |
| 5. Sociale-zekerheidsfondsen | S.1314 | - 7,154 | - 1,2 | - 1,1 | - 1,6 | - 1,2 | - 1,3 |
| Totale overheid (S13) | | | | | | | |
| 6. Totale inkomsten | TR | 274,0 | 45,5 | 45,5 | 45,2 | 45,4 | 45,5 |
| 7. Totale uitgaven | TE ¹ | 301,8 | 50,1 | 50,0 | 49,8 | 49,5 | 48,9 |
| <i>Benodigde aanvullende maatregelen</i> | | | | | | | |
| <i>(inclusief doorwerking CBS-realisatie 2011)</i> | | | | | | | |
| 8. EMU-saldo | EDP B.9 | - 27,7 | - 4,7 | - 4,2 | - 3,0 | NA | NA |
| 9. Rentelasten | EDP D.41 | 12,3 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,3 |
| 10. Primair saldo² | | - 15,4 | - 2,6 | - 2,5 | - 2,4 | - 1,9 | - 1,0 |
| 11. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen³ | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Enkele componenten van inkomsten | | | | | | | |
| 12. Totaal aan belastingen (12=12a+12b+12c) | | 139,4 | 23,2 | 23,2 | 22,8 | 22,9 | 23,3 |
| 12a. Belastingen op productie en invoerheffingen | D.2 | 69,5 | 11,5 | 11,4 | 11,4 | 11,2 | 11,2 |
| 12b. Huidige belastingen op inkomen, vermogen, etc. | D.5 | 68,4 | 11,4 | 11,5 | 11,1 | 11,4 | 11,8 |
| 12c. Kapitaalheffingen | D.91 | 1,5 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| 13. Sociale lasten | D.61 | 93,3 | 15,5 | 16,0 | 16,2 | 16,4 | 16,3 |
| 14. Inkomen uit vermogen | D.4 | 16,0 | 2,7 | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,5 |
| 15. Overige⁴ | | 25,3 | 4,2 | 3,4 | 3,4 | 3,4 | 3,5 |
| 16=6. Totale inkomsten | TR | 274,0 | 45,5 | 45,5 | 45,2 | 45,4 | 45,5 |
| Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁵ | | 232,7 | 38,7 | 38,8 | 38,6 | 39,0 | 39,3 |
| Enkele componenten van uitgaven | | | | | | | |
| 17. Loonsom van werknemers + intermediair verbruik | D.1+P.2 | 105,3 | 17,5 | 17,4 | 16,9 | 16,4 | 16,0 |
| 17a. Loonsom van werknemers | D.1 | 58,9 | 9,8 | 9,6 | 9,3 | 9,1 | 8,9 |
| 17b. Intermediair verbruik | P.2 | 46,5 | 7,7 | 7,8 | 7,5 | 7,3 | 7,1 |
| 18. Sociale uitkeringen (18=18a+18b) | | 140,2 | 23,3 | 23,9 | 24,0 | 24,1 | 24,1 |
| 18a. Sociale overdrachten in natura geleverd via marktproducenten | D.6311, D.63121, D.63131 | 69,0 | 11,5 | 11,8 | 11,9 | 12,0 | 12,2 |
| 18b. Sociale overdrachten anders dan in natura | D.62 | 71,2 | 11,8 | 12,1 | 12,1 | 12,0 | 11,9 |
| 19=9. Rentelasten | EDP D.41 | 12,3 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,3 |
| 20. Subsidies | D.3 | 8,9 | 1,5 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| 21. Bruto investeringen in vaste activa | P.51 | 21,0 | 3,5 | 3,7 | 3,6 | 3,4 | 3,2 |
| 22. Overige⁶ | | 14,0 | 2,3 | 1,7 | 1,9 | 2,2 | 2,0 |
| 23=7. Totale uitgaven | TE ¹ | 301,8 | 50,1 | 50,0 | 49,8 | 49,5 | 48,9 |
| PM: Overheidsconsumptie (nominaal) | P.3 | 169,1 | 28,1 | 28,4 | 28,1 | 27,8 | 27,7 |

¹ EMU saldo is inclusief doorwerking CBS realisatie 2011. Voor de jaren 2014 en 2015 streeft de Nederlandse overheid een structurele verbetering van het tekort na van gemiddeld 0,5% per jaar.

Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten

| | Jaar 2011 | Jaar 2011 | Jaar 2012 | Jaar 2013 | Jaar 2014 | Jaar 2015 |
|---|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Niveau (mln euro) | % bbp | % bbp | % bbp | % bbp | % bbp |
| 1. Totale inkomsten bij ongewijzigd beleid | 216 490 | 0,1 | 0,3 | 0,8 | 1,2 | 1,4 |
| 2. Discretionaire inkomstenmaatregelen | 2 088 | 0,4 | 0,5 | 0,0 | 0,3 | 0,3 |

Tabel 2c. Uitgaven die moeten worden uitgesloten van het uitgavenplafond

| | 2011 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Niveau | % bbp | % bbp | % bbp | % bbp | % bbp |
| 1. Uitgaven aan EU-programma's die volledig worden gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen | 0,337 | 0,06 | 0,04 | 0,06 | 0,05 | 0,03 |
| 2. Uitgaven die volledig worden gecompenseerd door gemandateerde inkomstenstijgingen | 38,59 | 6,40 | 6,51 | 6,68 | 6,84 | 6,95 |
| <i>Waarvan uitgaven aan de zorg</i> | 34,99 | 5,81 | 5,77 | 5,91 | 6,05 | 6,18 |
| <i>Waarvan uitgaven aan sociale zaken</i> | 3,60 | 0,59 | 0,74 | 0,77 | 0,79 | 0,77 |
| 3. Niet-discretionaire mutaties in uitgaven aan werkloosheids-uitkeringen | 8,7 | - | 0,33 | 0,11 | 0,02 | 0,00 |

Tabel 3. Uitgaven van de totale overheid naar functie (op basis van ongewijzigd beleid)

| % bbp | COFOG-code | Jaar 2009 | Jaar 2015 |
|--|-----------------|-----------|-----------|
| 1. Algemene overheidsdiensten | 1 | 5,9 | 5,1 |
| 2. Defensie | 2 | 1,4 | 1,2 |
| 3. Openbare orde en veiligheid | 3 | 2,1 | 2,1 |
| 4. Economische zaken | 4 | 6 | 4,2 |
| 5. Milieubescherming | 5 | 1,8 | 1,6 |
| 6. Huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen | 6 | 0,7 | 0,6 |
| 7. Zorg | 7 | 8,3 | 9,6 |
| 8. Recreatie, cultuur en religie | 8 | 1,8 | 1,6 |
| 9. Onderwijs | 9 | 5,9 | 5,8 |
| 10. Sociale zekerheid | 10 | 17,3 | 17,2 |
| 11. Totale uitgaven (= post 7=23 in Tabel 2) | TE ¹ | 51,2 | 48,9 |

Tabel 4. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid¹

| % bbp | ESA-code | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|----------|------|------|------|------|------|
| 1. Bruto schuld | | 65,2 | 70,2 | 70,7 | NA | NA |
| 2. Mutatie in bruto schuldquote | | 2,3 | 5 | 2,8 | 2,0 | 1,0 |
| Bijdragen aan mutaties in bruto schuld | | | | | | |
| 3. Primair saldo | | 3,0 | 2,5 | 2,4 | 1,9 | 1,0 |
| 4. Rentelasten | EDP D.41 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,3 |
| 5. Stock/flow-aanpassing | | -2,7 | 0,4 | -1,7 | -2,1 | -2,3 |
| <i>waarvan:</i> | | | | | | |
| - Kastransverschillen | | 0,3 | 0,1 | 0,0 | -0,1 | 0,0 |
| - Netto toename van financiële activa | | -1,5 | 1,1 | 0,3 | -0,2 | -0,1 |
| <i>waarvan:</i> | | | | | | |
| - opbrengsten uit privatiseringen | | | | | | |
| - Waarderingseffecten en overige | | -1,4 | -0,8 | -2,1 | -1,8 | -2,2 |
| Impliciete rente op schuld | | 2,9 | 2,3 | 2,7 | 3,0 | 3,3 |
| Overige relevante variabelen | | | | | | |
| 6. Liquide financiële activa | | NA | NA | NA | NA | NA |
| 7. Netto financiële schuld (7=1-6) | | NA | NA | NA | NA | NA |
| 8. Schuldafschrijving (bestaande obligaties) sinds het einde van het vorige jaar | | 4,6 | 4,9 | 5,0 | 4,5 | 5,5 |
| 9. Percentage schuld luidende in vreemde valuta | | 2,2 | NA | NA | NA | NA |
| 10. Gemiddelde looptijd | | 7 | NA | NA | NA | NA |

¹ Voor 2011 en 2012 is het schuld cijfer gebaseerd op het CPB (CEP 2012). Het schuld cijfer voor 2013 resulteert uit de aanname voor de tekortdoelstelling 2013. Voor de jaren 2014 en 2015 streeft de Nederlandse overheid een structurele verbetering van het tekort na van gemiddeld 0,5% per jaar.

Tabel 5. Conjuncturele ontwikkelingen¹

| | ESA-code | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|----------|------|------|------|------|------|
| | | | | | | |
| 1. Reële bbp-groei | | 1,2 | -0,7 | 1,3 | 1,6 | 1,6 |
| 2. EMU-saldo totale overheid² | EDP B.9 | -4,7 | -4,2 | -3,0 | NA | NA |
| 3. Rentelasten | EDP D.41 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,3 |
| 4. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 5. Potentiële bbp-groei | | 1,2 | 0,5 | 0,8 | 1,0 | 1,1 |
| <i>Bijdragen aan groei:</i> | | | | | | |
| - Arbeid | | 0,2 | -0,4 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| - Kapitaal | | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| - Totale factorproductiviteit | | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 |
| 6. Output gap (EC-methode) | | -2,1 | -3,3 | -2,9 | -2,3 | -1,8 |
| 7. Conjuncturele begrotingscomponent | | -1,2 | -1,8 | -1,6 | -1,3 | -1,0 |
| 8. Voor de conjunctuur gecorrigeerd saldo (2-7) | | -3,6 | -2,5 | -1,3 | NA | NA |
| 9. Voor de conjunctuur gecorrigeerd primair saldo (8+3) | | -1,6 | -0,5 | 0,9 | NA | NA |
| 10. Structureel saldo (8 - 4) | | -3,6 | -2,5 | -1,3 | NA | NA |

¹ Voor de jaren 2014 en 2015 streeft de overheid een gemiddelde verbetering van het structurele tekort van ten minste 0,5% per jaar na.

² Inclusief verwerking te nemen maatregelen in 2012 en 2013.

Tabel 6. Afwijking ten opzichte van eerdere actualisatie

| | ESR Code | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------|----------|-------|------|------|------|------|
| Groei reëel bbp (%) | | | | | | |
| Vorige actualisatie | | 1¼ | 1½ | 1¼ | 1¼ | 1¼ |
| Huidige actualisatie | | 1,2 | -¾ | 1¼ | 1½ | 1½ |
| Verschild | | -0,55 | -2¼ | 0 | ¼ | ¼ |
| Begrotingstekort (% bbp) | | | | | | |
| Vorige actualisatie | EDP B.9 | -3,7 | -2,2 | -1,8 | -1,4 | -0,9 |
| Huidige actualisatie ¹ | | -4,7 | -4,2 | -3 | NA | NA |
| Verschild | | -1,1 | -2 | -1,2 | NA | NA |
| Overheidsschuld (% bbp) | | | | | | |
| Vorige actualisatie | | 64,5 | 64,9 | 64,7 | 64,1 | 63 |
| Huidige actualisatie | | 65,2 | 70,2 | 70,7 | NA | NA |
| Verschild | | 0,7 | 5,3 | 6 | NA | NA |

¹ Idem.

Tabel 7. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

| % bbp | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---|------|------|------|------|------|
| Totale uitgaven* | | | | | |
| <i>waarvan:</i> | | | | | |
| <i>leeftijdsgelateerde uitgaven</i> | | | | | |
| Pensioenuitgaven | 6,8 | 7,4 | 9,1 | 10,4 | 10,4 |
| Sociale-zekerheidsuitgaven | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Ouderdoms- en vroegpensioenvoorzieningen | 4,8 | 5,9 | 7,7 | 8,9 | 8,9 |
| Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden) | 2,0 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,6 |
| Arbeidsgelateerde pensioenen | 4,9 | 5,3 | 6,4 | 7,5 | 7,6 |
| Gezondheidszorg | 7,0 | 7,5 | 7,9 | 8,1 | 8,1 |
| Langdurige zorg | 3,8 | 4,4 | 5,4 | 6,7 | 7,6 |
| Onderwijsuitgaven | 5,3 | 5,0 | 5,1 | 5,3 | 5,2 |
| Overige leeftijdsgelateerde uitgaven | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>waarvan: geconsolideerde overheidspensioenfondsoverheidsactiva</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aannames | | | | | |
| Groei van de arbeidsproductiviteit | 1,0 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Reële bbp-groei | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,4 | 1,4 |
| Participatiegraad (mannen) (15-64 jaar) | 83,7 | 83,5 | 82,6 | 82,8 | 82,4 |
| Participatiegraad (vrouwen) (15-64 jaar) | 72,6 | 75,6 | 76,5 | 77,8 | 77,3 |
| Totale participatiegraad (15-64 jaar) | 78,2 | 79,6 | 79,6 | 80,3 | 79,9 |
| Werkloosheidsgraad (20-64) | 4,0 | 3,1 | 3,1 | 3,1 | 3,1 |
| Aantal 65+ers als % van de totale bevolking | 15,4 | 19,9 | 24,3 | 27,0 | 26,9 |

Tabel 8. Externe aannames

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|--------|-------|------|------|------|
| Kortlopende rente (jaargemiddelde) | 1,4 | 0,9 | 0,8 | 1,2 | 1,7 |
| Langlopende rente (jaargemiddelde) | 2,9 | 2,3 | 2,7 | 3,0 | 3,3 |
| USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde) | 1,39 | 1,29 | 1,29 | 1,29 | 1,29 |
| Nominale effectieve wisselkoers | 0,7 | -2,6 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Mondiale bbp-groei | 3,5 | 2 ¾ | 3 ¾ | 4 ½ | 4 ½ |
| Bbp-groei in de EU | 1,5 | - ½ | 1 | 1 ½ | 1 ½ |
| Mondiale bbp-groei m.u.v. de EU | 4,2 | 4,1 | 4,3 | 4,2 | 4,2 |
| Groei van relevante buitenlandse markten | 4,0 | - 1 ¾ | 4 ½ | 6 | 6 |
| Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU | 7,4 | 6,2 | 6,8 | 6,8 | 6,8 |
| Olieprijs (Brent, USD per vat) | 111,34 | 111 | 111 | 111 | 111 |