

---

Vergaderjaar 2011–2012

---

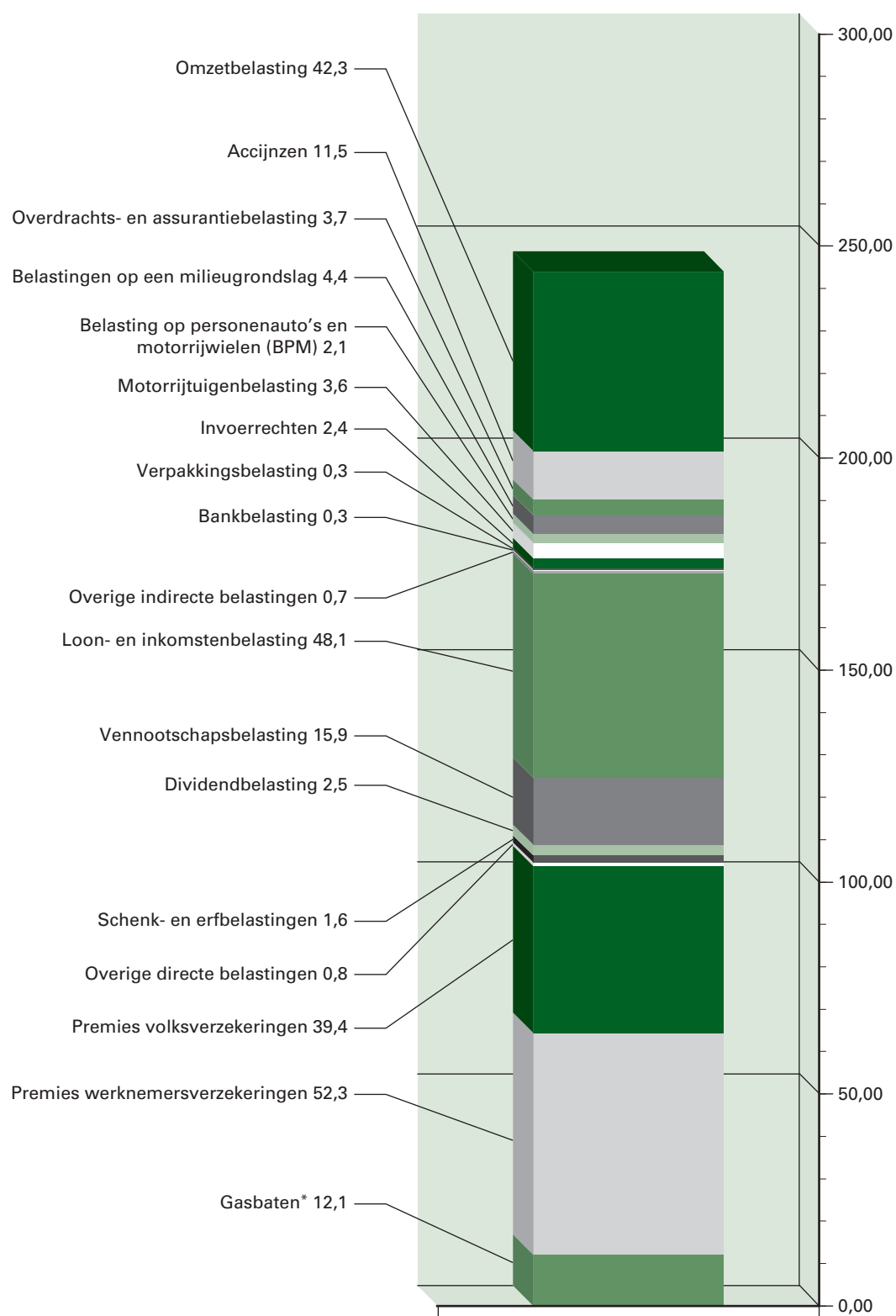
**33 000**

**Nr. 1**

**NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN**  
Aangeboden 20 september 2011

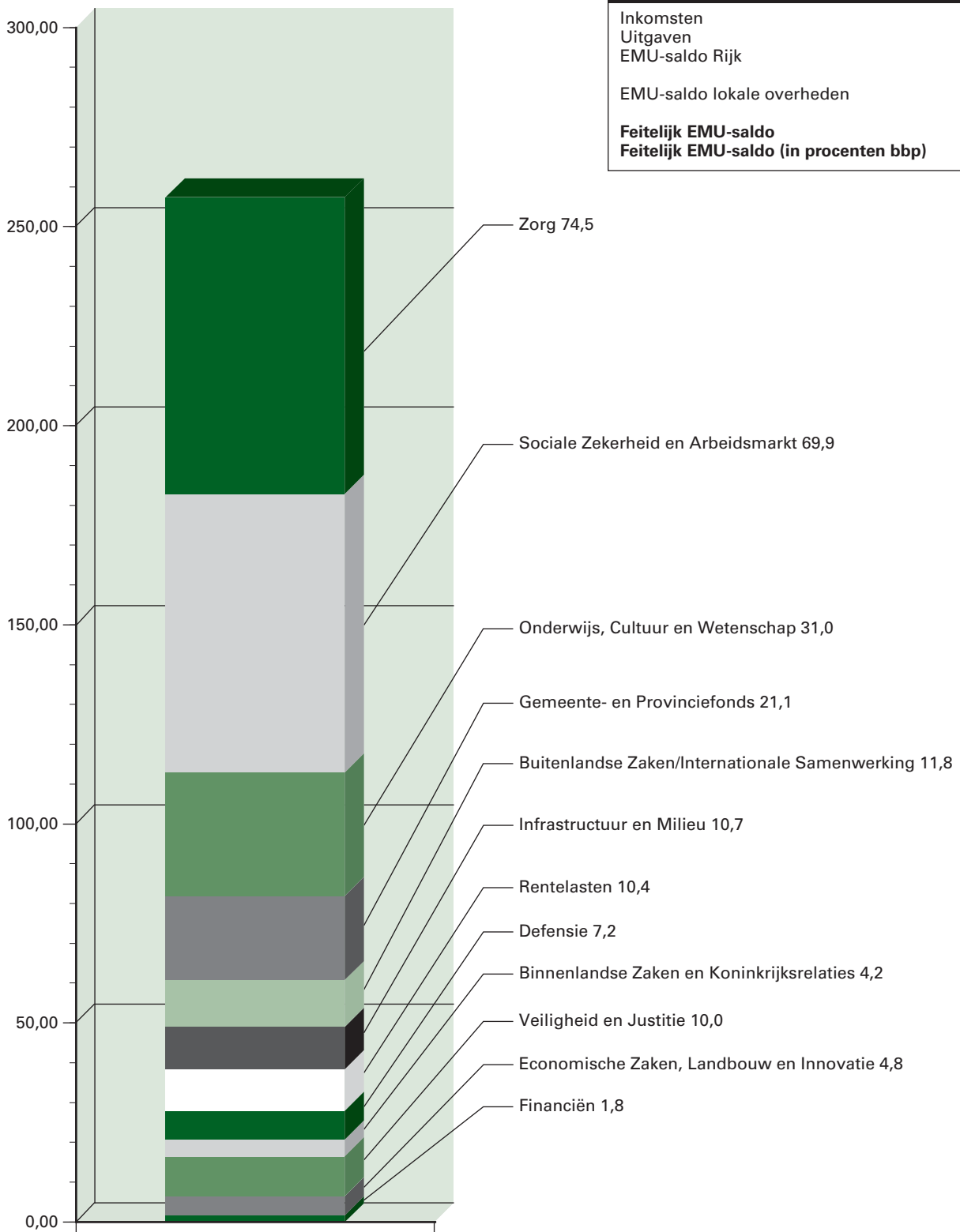
Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2012

### Inkomsten centrale overheid (244,0 miljard)



\* De gasbaten zijn in dit overzicht aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van deze Miljoenennota zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belastingontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 231,9 miljard euro (244,0 miljard euro minus 12,1 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 245,3 miljard euro (257,4 miljard euro minus 12,1 miljard euro).

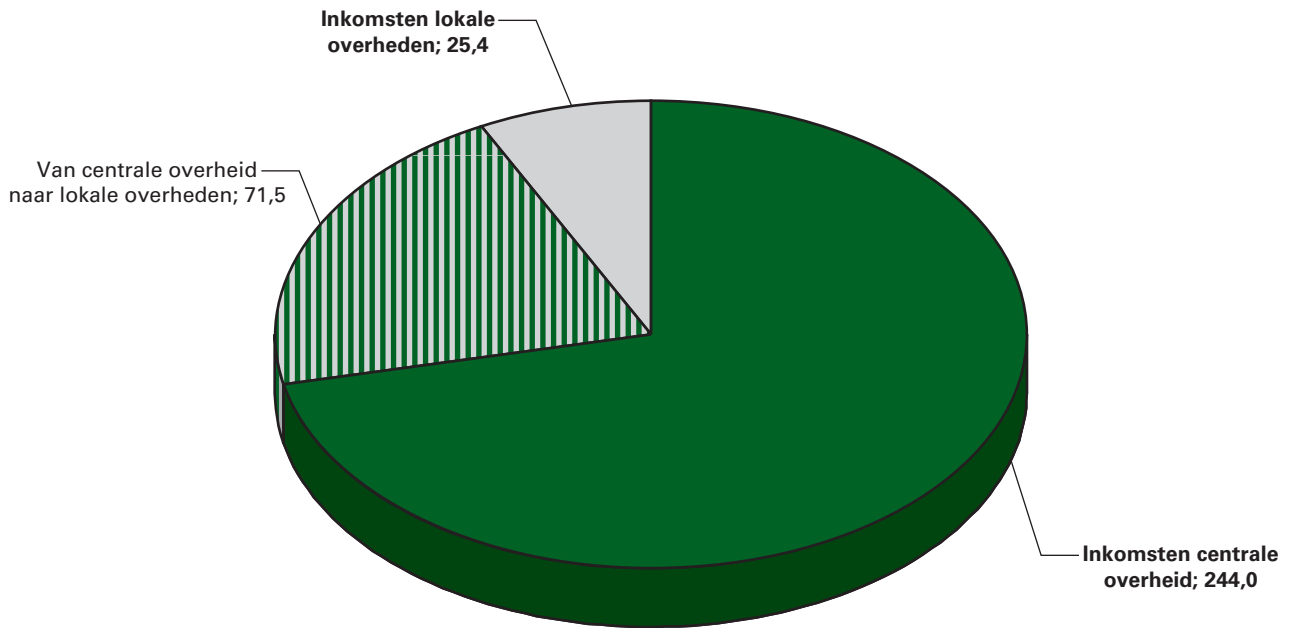
Uitgaven centrale overheid (257,4 miljard)



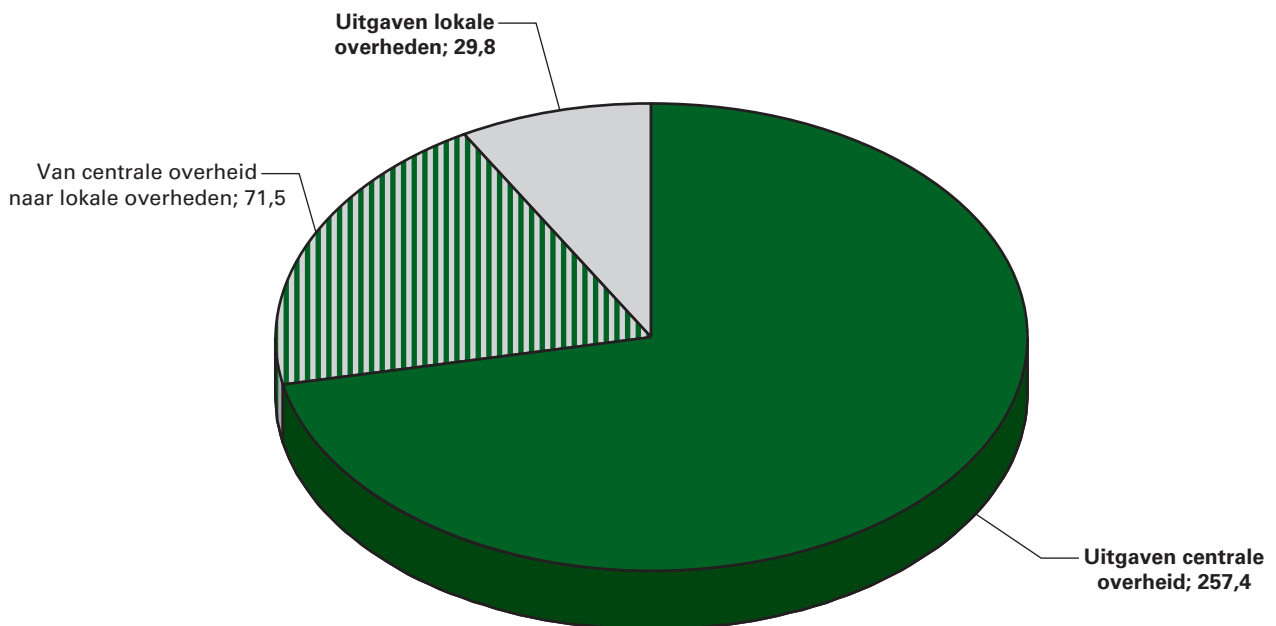
Opbouw EMU-saldo (in miljarden euro)		2012
Inkomsten		244,0
Uitgaven		257,4
EMU-saldo Rijk		-13,4
EMU-saldo lokale overheden		-4,4
<b>Feitelijk EMU-saldo</b>		<b>-17,8</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)</b>		<b>-2,9%</b>



**Totale inkomsten collectieve sector: 269,4 miljard euro**



**Totale uitgaven collectieve sector: 287,2 miljard euro**



**EMU-saldo collectieve sector: 17,8 miljard euro oftewel - 2,9% procent bbp**



# Inhoudsopgave

	<b>blz.</b>
<b>Hoofdstukken</b>	
<b>1 Koersvast in onzekere tijden</b>	<b>9</b>
1.1 Trends in de wereldeconomie	9
1.2 Ontwikkelingen in Europa	14
1.3 De prioriteiten in Nederland	24
<b>2 Waarop wordt gerekend</b>	<b>41</b>
2.1 Inleiding en algemeen beeld	41
2.2 Overheidsfinanciën in 2012	42
2.3 Uitgavenontwikkeling	50
2.4 Inkomstenontwikkeling	52
2.5 Overheidsfinanciën en het regeerakkoord	54
2.6 Overheidsfinanciën en Europa	56
2.7 Toets kaders	62
2.8 Organisatie van de financiële functie	73
<b>Trefwoordenregister</b>	<b>77</b>
<b>Gedrukte bijlagen</b>	
<b>Toelichting op de bijlagen</b>	<b>3</b>
<b>1 Uitgaven en niet-belastingontvangsten</b>	<b>4</b>
<b>2 De belasting- en premieontvangsten</b>	<b>11</b>
<b>3 EMU-saldo</b>	<b>19</b>
<b>4 EMU-schuld</b>	<b>22</b>
<b>5 Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven</b>	<b>23</b>
<b>6 Beleidsonderzoek</b>	<b>32</b>
<b>7 Budgettair overzicht interventies t.b.v. de financiële sector</b>	<b>37</b>
<b>8 Garantieoverzicht van het Rijk 2012</b>	<b>42</b>
<b>9 Onderbouwing accessen Gemeente- en Provinciefonds</b>	<b>46</b>
<b>Lijst van gebruikte termen en hun betekenis</b>	<b>48</b>
<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>	<b>55</b>
<b>Internetbijlagen (gepubliceerd op <a href="http://www.rijksbegroting.nl">www.rijksbegroting.nl</a>)</b>	
<b>1 Horizontale toelichting</b>	
<b>2 Verticale toelichting</b>	
<b>3 Toelichting op de belastingontvangsten</b>	
<b>4 Toelichting op de belastinguitgaven</b>	





# 1 Koersvast in onzekere tijden

Het kabinet werkt aan gezonde overheidsfinanciën en versterking van de economie. Het kabinet maakt daarbij een overtuigde keuze voor een compacte en meer doelmatige overheid en meer ruimte voor een krachtige private sector. Dat is cruciaal voor het behoud van onze toekomstige welvaart. Dat betekent echter niet dat de gevolgen van de consolidatie geen pijn zullen doen. Op het dieptepunt van de kredietcrisis, toen de economie met 3,5 procent kromp, voelden de Nederlanders daar weinig van.<sup>1</sup> Integendeel, de koopkracht steeg met bijna 2 procent! Dat gebeurde omdat de overheid de klap opving door extra geld te lenen. De rekening kan echter niet kosteloos blijven worden doorgeschoven naar toekomstige generaties. De komende jaren zal de koopkracht onder druk staan. De ingetreden vergrijzing en het meerjarige proces van schuldafbouw zullen een drukkend effect hebben op de economische groei. Het kabinet neemt daarom belangrijke maatregelen om het groeivermogen van de economie te versterken, zodat Nederland de gevolgen van de vergrijzing kan opvangen en welvarend kan blijven in een veranderende wereld. De aanhoudende onrust in de wereldeconomie en de daarmee gepaard gaande onzekerheden benadrukken daarbij het belang van de ambities van dit kabinet: financiële stabiliteit, een voortvarende consolidatie van de overheidsfinanciën, een sterke economie, en een kleine krachtige overheid.

## 1.1 Trends in de wereldeconomie

### 1.1.1. Gemeenschappelijke uitdagingen

De crisis heeft onderliggende trends in de wereldeconomie sterker aan de oppervlakte gebracht. Deze ontwikkelingen bepalen de gemeenschappelijke uitdagingen en prioriteiten in de rijke landen (ontwikkelde economieën) en in Nederland. Deze paragraaf gaat in op het toegenomen belang van de opkomende economieën, op de hogere schulden in de rijke landen en op de gevolgen van de vergrijzing.

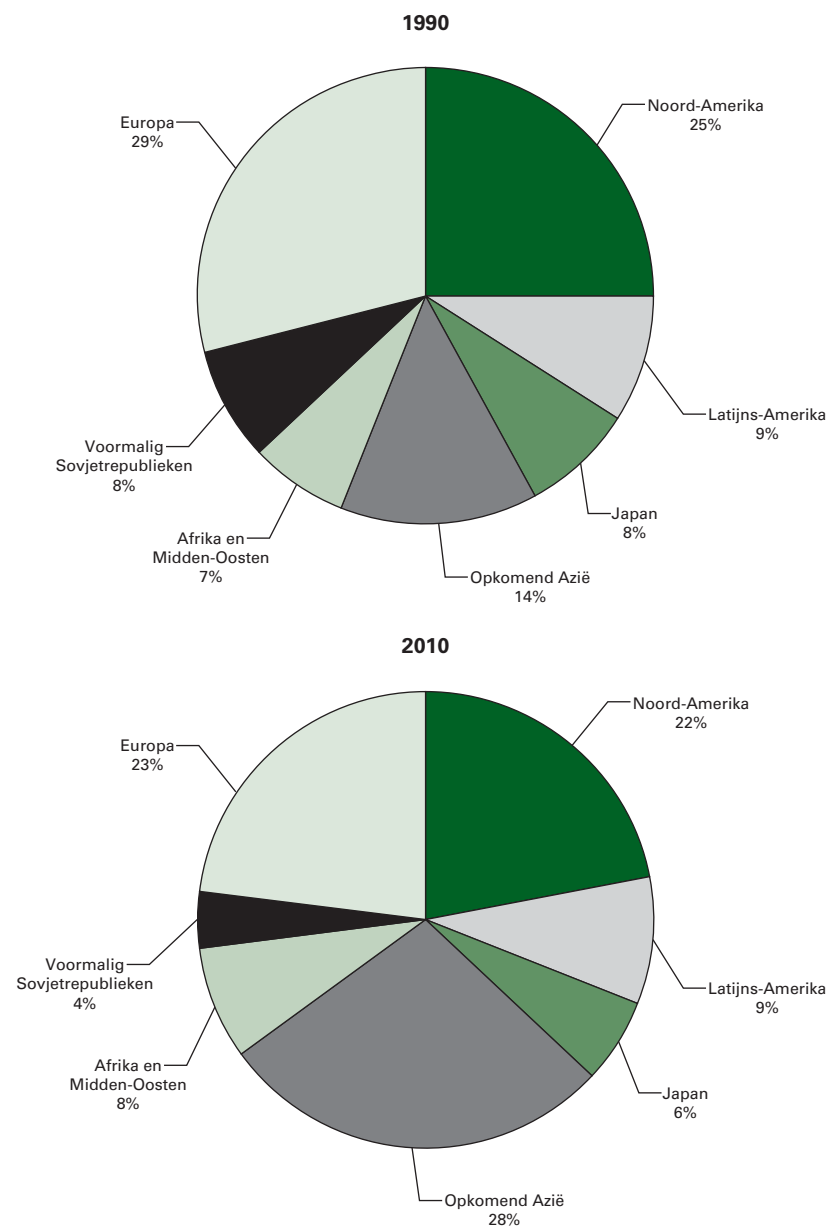
#### *Groei in opkomende economieën*

De wereldeconomie is bezig aan een gestage metamorfose. Opkomende economieën zoals China, India en Brazilië nemen een steeds groter deel van de wereldhandel voor hun rekening. China is sinds kort de tweede economie ter wereld. Deze ontwikkeling, die al een tijd aan de gang is (zie figuur 1.1), is het gevolg van een proces van *catching up*. De opkomende economieën groeien langzaam toe naar het (nog altijd fors hogere niveau van het) bbp per hoofd van de ontwikkelde economieën. Tijdens de crisis zijn de economieën van de rijke landen gekrompen, terwijl de opkomende economieën zijn doorgegroei. Ook in 2011 en 2012 zal de groei in de opkomende economieën naar verwachting aanzienlijk hoger liggen. Terwijl voor de opkomende economieën oververhitting van de economie

<sup>1</sup> Zie Financieel Dagblad, *Pijn van de recessie moet nog komen*, 13-07-2011.

dreigt, kampen de rijke landen met de gevolgen van de kredietcrisis en schuldproblemen.<sup>2</sup>

**Figuur 1.1 Bbp-aandelen wereldeconomie**



Bron: Buiter en Rahbari (2011): Buiter W. en E. Rahbari, Global growth generators: moving beyond «emerging markets» and «BRIC», Global Economics View, 2011. Onderliggende data IMF en Citi Research and Analysis, cijfers op basis van koopkracht (PPP).

Een sterke concurrentiekracht

Met hun snelle groei spelen de opkomende economieën momenteel een belangrijke rol in het onzekere mondiale herstel. De opkomst van landen als China en India biedt bovendien goede kansen voor het bedrijfsleven,

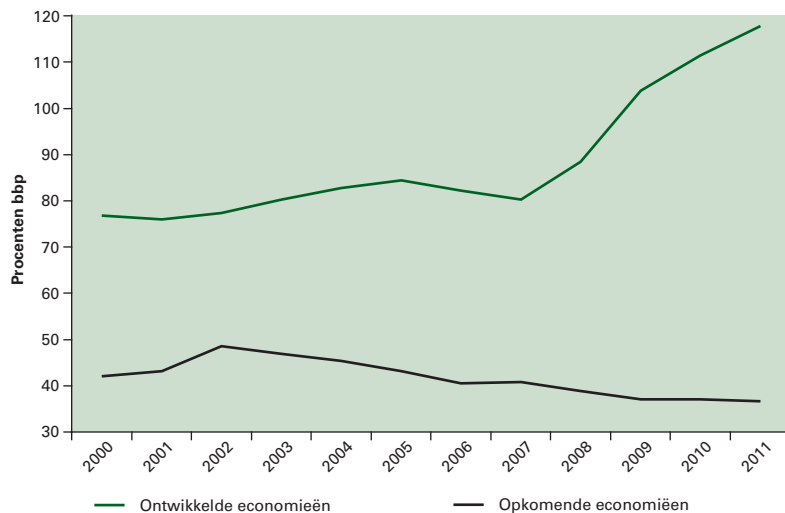
<sup>2</sup> Zie IMF, *Tensions from the Two Speed Recovery*, World Economic Outlook, 2011. In de Miljoenennota 2011 is betoogd dat als gevolg van de verschuivende economische krachtsverhoudingen westerse dominantie plaats lijkt te maken voor een multipolaire wereldorde.

in de vorm van nieuwe afzetmarkten en investeringsmogelijkheden.<sup>3</sup> De uitdaging is om de concurrentiekracht van Nederland te behouden in deze veranderende wereld. Vooralsnog lukt dat uitstekend. Ondanks de sterk toegenomen wereldhandel is Nederland opgeklimmen van de zevende exporteur ter wereld in 1970 tot de nummer vijf in 2008.<sup>4</sup> Op de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum (WEF), een graadmeter voor de concurrentiekracht van landen, scoort Nederland relatief goed met een zevende plaats. Het WEF noemt als sterke kanten van Nederland het hoge opleidingsniveau van de beroepsbevolking, de sterke instituties en de goede infrastructuur zoals de Rotterdamse haven en Schiphol.

#### Hoge schuld in ontwikkelde economieën

Tegelijk met de sterke groei in opkomende economieën ondervinden de rijke landen de nodige problemen. Diverse Europese landen, de Verenigde Staten en Japan hebben de afgelopen jaren omvangrijke publieke en private schulden opgebouwd. Deze hoge schulden vormen momenteel een belangrijk risico bij het herstel van de wereldeconomie.<sup>5</sup> Naast het versterken van de internationale concurrentiekracht is het daarmee voor veel rijke landen een prioriteit om de schulden af te bouwen. De ervaring uit eerdere financiële crises leert dat dit een langdurig proces is dat de groei gedurende meerdere jaren kan drukken.<sup>6</sup> De komende jaren zullen de besparingen van huishoudens in diverse landen omhoog moeten, de kapitaalbuffers in de financiële sector moeten worden hersteld, en de overheidsfinanciën moeten op orde worden gebracht. De schuldproblemen in de rijke landen vormen daarbij ook een risico voor de opkomende economieën. Zo is een kwart van de Amerikaanse staatschuld in handen van China.

**Figuur 1.2 Schuldquote ontwikkelde en opkomende economieën**



Bron: IMF

<sup>3</sup> In plaats van een opkomst kan ook worden gesproken van een terugkeer naar oude verhoudingen. Maddison toont aan dat voor de recente eeuwen van westerse dominantie het zwaartepunt van de wereldeconomie eeuwenlang in het oosten lag. Zie A. Maddison, *The World Economy, a Millennial Perspective*, Development Centre Studies, 2001.

<sup>4</sup> CBS, *Internationalisation monitor*, 2010.

<sup>5</sup> IMF, *Global Financial Stability Report Market Update*, juni 2011.

<sup>6</sup> Zie hoofdstuk 2 van de Miljoenennota 2011.

*De vergrijzing slaat toe*

In veel landen zal het afbouwen van de hoge (overheids)schulden worden bemoeilijkt door de vergrijzing. Vooral West-Europa en Japan voelen nu al de economische en budgettaire gevolgen van een vergrijzende bevolking. In de Verenigde Staten wordt de omvang van het probleem wat beperkt door de aanhoudende immigratie, terwijl voor China de vergrijzing in de toekomst steeds relevanter wordt. De vergrijzing leidt er in veel landen toe dat het arbeidsaanbod in personen minder snel toeneemt dan in het verleden of zelfs gaat dalen. De economische groei wordt dan bepaald door het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking en de stijging van de arbeidsproductiviteit. Dat benadrukt het belang van hervormingen om het structurele groeivermogen te bevorderen.

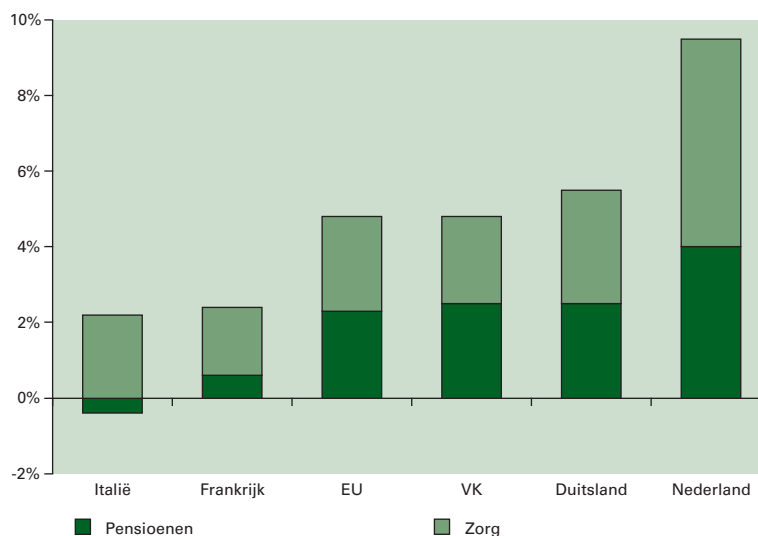
**Forse oploop vergrijzingskosten**

De vergrijzende bevolking zal bovendien een opwaartse druk geven op de collectieve lasten om de stijging van AOW-uitgaven en zorgkosten te dekken. Hierdoor komt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën stevig onder druk te staan. Figuur 1.3 laat zien dat een groot aantal Europese landen te maken krijgt met hoge vergrijzingskosten. Volgens de Europese Commissie stijgen de overheidsuitgaven aan AOW en zorg in Nederland met bijna 10 procent bbp.<sup>7</sup> Deze toename is fors in vergelijking met de andere EU-landen. Dit komt door het hoge uitgangsniveau (Nederland geeft nu al relatief veel uit aan zorg) in combinatie met een relatief sterke demografische vergrijzing. Vooral de ouderenzorg en de curatieve zorg (bijvoorbeeld ziekenhuiszorg) lopen sterk op als het beleid ongewijzigd blijft. Daar staat tegenover dat Nederland relatief veel gespaard heeft in de tweede pijler van het pensioensysteem. De omvangrijke aanvullende pensioenen leiden tot extra belastinginkomsten voor de overheid. Het kabinet hanteert de houdbaarheidssommen van het Centraal Planbureau (CPB) als uitgangspunt. Volgens het CPB was er in 2010 sprake van een houdbaarheidsgat in de Nederlandse overheidsfinanciën van 29 miljard, circa 4,5 procent bbp.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> European Commission, *Sustainability of Public Finances*, 2009. Zie ook IMF, *Article IV The Netherlands*, 2011.

<sup>8</sup> CPB, *Vergrijzing verdeeld; toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, 2010. In deze 29 miljard is nog geen rekening gehouden met het kabinetsbeleid. Het kabinetsbeleid vermindert het houdbaarheidsgat met circa 24 miljard euro.

**Figuur 1.3 Oploop in vergrijzingsgerelateerde uitgaven (2007-2060, in procent bbp)**



Bron: European Commission

### 1.1.2 Inspelen op de uitdagingen

De veranderende omgeving vraagt wereldwijd om aanpassingen in de economie en in het beleid. De uitdagingen van de rijke landen hebben een gemeenschappelijke deler. Zij zullen de komende jaren de financiële stabiliteit moeten herstellen, de schulden moeten afbouwen en het groeivermogen op een hoog inkomensniveau moeten borgen.

Nederland staat er daarbij, ondanks de omvangrijke vergrijzingsopgave, relatief goed voor. Aan de vooravond van de crisis waren de overheidsfinanciën redelijk op orde en de afgelopen decennia zijn belangrijke structurele hervormingen doorgevoerd. Nederland heeft in de jaren voor de crisis een reputatie van solide begrotingsbeleid opgebouwd. Acute schuldproblemen als in andere landen zijn niet opgetreden. Wel is ook in Nederland de goede begrotingspositie door de crisis behoorlijk beschadigd. Door voortvarend in te grijpen kan Nederland blijven profiteren van de stabiliteit die gezonde overheidsfinanciën brengen en buffers vormen om nieuwe klappen op te vangen. De grote onzekerheden in de wereldeconomie en het eurogebied benadrukken dit belang. De open economie, de Europese integratie en de grote financiële sector hebben Nederland veel welvaart gebracht, maar betekenen ook een kwetsbaarheid voor externe schokken. De maatregelen van het kabinet gericht op het op orde brengen van de overheidsfinanciën hebben een goede ontvangst gehad op de markten, waardoor Nederland nu goedkoop kan blijven lenen.

#### De prioriteiten

Voor de komende jaren zijn de prioriteiten financiële stabiliteit, het weer gezond maken van de overheidsfinanciën en het versterken van het groeivermogen van de economie. De doelstellingen hangen daarbij met elkaar samen. Gezonde overheidsfinanciën zijn immers moeilijk te realiseren met een stagnerende economie en instabiele financiële markten. De crisis in landen als Spanje en Ierland heeft laten zien dat onevenwichtigheden in de economie een solide begrotingsbeeld kunnen breken.

## 1.2 Ontwikkelingen in Europa

Deze paragraaf gaat in op de ontwikkelingen in Europa en de gemeenschappelijke uitdaging waarvoor de landen van het eurogebied op dit moment staan, en wat dit betekent voor de prioriteiten in het beleid.

### 1.2.1. Inleiding: de eurocrisis

De Europese interne markt en de euro hebben het Nederlandse bedrijfsleven en de bevolking veel voordelen gebracht. Een muntunie die bestaat uit landen met verschillende financiële en economische uitgangspunten, kent echter ook een zekere kwetsbaarheid. Bij de invoering van de euro waren de lidstaten zich bewust van die kwetsbaarheid. Er werd daarom een structuur gebouwd om de stabiliteit van het eurogebied te verzekeren: de begrotingsregels van het EU-verdrag en het Stabiliteits- en Groeipact, een lichte vorm van economische beleidscoördinatie, Europese richtlijnen voor de financiële sector, en een volledig onafhankelijke Europese Centrale Bank (ECB).

#### Onvoldoende discipline

Een belangrijk element van deze structuur voor stabiliteit was dat regels werden gecombineerd met marktdiscipline. De financiële markten zouden landen met riskante overheidsfinanciën een hogere rente vragen vanwege het hogere risico. Nadat de euro was ingevoerd, bleek de disciplinerende werking van de regels onvoldoende. Inmiddels hebben alle landen in het eurogebied het Stabiliteitspact geschonden. Toen enkele landen niet voldeden aan de Europese aanbevelingen om hun tekorten te reduceren, werden de vooraf afgesproken sancties niet toegepast. Ook de disciplinerende werking door de financiële markten bleek onvoldoende. Griekenland hoefde op de markt lange tijd nauwelijks meer rente te betalen dan Duitsland. Pas sinds kort maken de markten daadwerkelijk onderscheid naar het risicoprofiel van landen en dan gelijk in zeer sterke mate.

Anders dan verwacht bij de start van de euro heeft ook slechts beperkt economische convergentie plaatsgevonden in het eurogebied.<sup>9</sup> Landen die traditioneel concurrerend waren, bleven dat door de lonen te matigen en structurele hervormingen door te voeren. Landen die traditioneel slechts konden concurreren door hun munt af te waarderen, namen daarentegen weinig maatregelen. Zij werden dan ook steeds minder concurrerend nu de wisselkoers vast lag. Tegelijkertijd leidde de massale instroom van goedkoop kapitaal in deze landen niet tot investeringen die de productiviteit ten goede kwamen, maar tot hogere huizenprijzen en buitensporige publieke en private consumptie.<sup>10</sup> De financiële markten reageerden hier niet op. De economische beleidscoördinatie in Europa bood geen mogelijkheden om de landen te dwingen tot de noodzakelijke aanpassingen. Bij de totstandkoming van de euro is tot slot weinig aandacht geweest voor de verwevenheid in de financiële sector, die later een hoge vlucht zou nemen.<sup>11</sup> In het financiële en monetaire beleid werd bovendien geen onderscheid gemaakt naar het risicoprofiel van de eurolanden.

<sup>9</sup> De verwachting was dat de toegenomen concurrentie door de euro de noodzakelijke aanpassingen in de reële economie en beleid zou afdwingen. Mayens en Viren laten zien dat dit niet is gebeurd. D. Mayes en M. Viren, *Asymmetry and Aggregation in the EU*, 2011.

<sup>10</sup> Zie Hoofdstuk 2 van Miljoenennota 2011 voor een nadere analyse.

<sup>11</sup> Zie B. Eichengreen, *European Monetary Integration with Benefit of Hindsight*, CPB lecture 2011.

## De stabiliteit verankeren

Nu de regels en de marktdiscipline onvoldoende gewerkt hebben, staan de lidstaten voor de gemeenschappelijke uitdaging om de stabiliteit te herstellen en duurzaam te verankeren. Dit betekent ten eerste dat de landen in problemen de noodzakelijke maatregelen moeten nemen om hun begrotingen op orde te brengen en het groeivermogen te herstellen. Als gevolg zullen zij soms moeilijke keuzes moeten maken; overheden zullen kritisch moeten nadenken over wat zij nog wel doen en wat niet meer. Ten tweede zal Europa moeten werken aan het beteugelen van de onrust (crisisbestrijding), zodat het vertrouwen van de financiële markten wordt hersteld. Ten derde moeten maatregelen genomen worden om de kans te verkleinen op toekomstige herhaling van de problemen (crisispreventie). Dit betekent onder andere een strengere beleidsvoering (governance), zodat meer druk kan worden uitgeoefend op de lidstaten die noodzakelijke maatregelen niet nemen.

Een stabiel eurogebied is bij uitstek van belang voor Nederland vanwege de open economie en de grote financiële sector. Het kabinet zet zich dan ook hard in voor de Nederlandse belangen. Er is daarbij een duidelijke koppeling tussen crisisbestrijding en crisispreventie; Nederland doet alleen mee aan de crisisbestrijding als ook de crisispreventie wordt versterkt. Door de stabiliteitsstructuur te versterken, kan Nederland blijven profiteren van de voordelen die de euro brengt. Nederland kan daarbij effectief opereren in Europa door duidelijk te zijn over zijn voorwaarden en samen te werken met gelijkgezinde landen, bijvoorbeeld Duitsland en Oostenrijk maar ook Frankrijk.

### 1.2.2 Gemeenschappelijke uitdagingen in Europa

Binnen Europa is de gemeenschappelijke uitdaging de financiële stabiliteit te herstellen. De crisis in het eurogebied laat bij uitstek zien hoe belangrijk het is dat landen hun economische kracht en budgettaire stabiliteit bewaken. De landen die dit onvoldoende hebben gedaan, betalen daarvoor nu de rekening. Waar het eurogebied als geheel in 2010 een beeld van voorzichtig economisch herstel liet zien, krompen de economieën van Griekenland, Ierland en Spanje. De vooruitzichten voor 2011 zijn matig en met grote onzekerheden omgeven, met negatieve groei in Griekenland en ook Portugal. De landen in problemen hebben nog een relatief lange weg te gaan in de schuldafbouw. Voor Griekenland, Italië, en Portugal gaat het vooral om het afbouwen van de hoge overheids-schulden en het versterken van de concurrentiekracht. In Ierland zijn de problemen begonnen in de financiële sector en vervolgens overgeslagen naar de overheidsfinanciën.

## Problemen in Zuid-Europa en Ierland

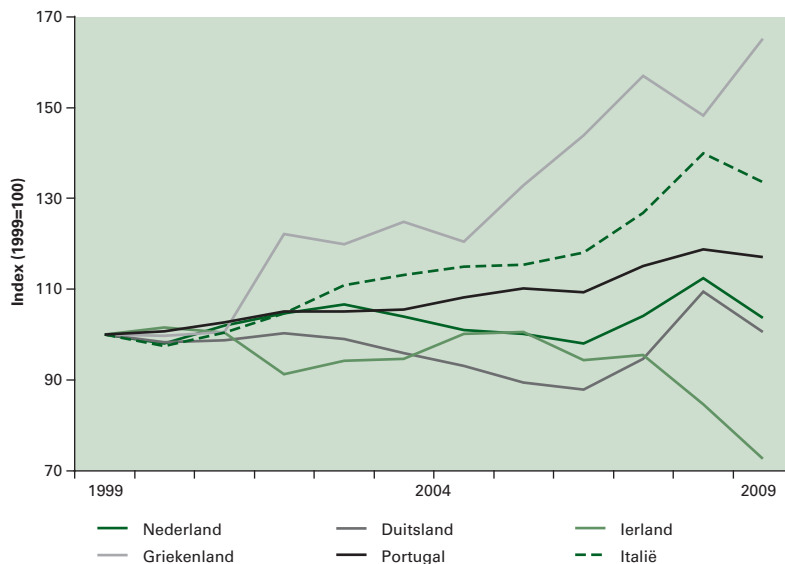
De hoge rente die de landen in problemen momenteel betalen, bemoeilijkt het proces van schuldafbouw en heeft als risico dat productieve overheidsuitgaven worden verdrongen. Terwijl de binnenlandse vraag wordt geremd door de schuldafbouw, kan het aantrekken van de buitenlandse vraag in de muntunie niet meer worden gerealiseerd via een afwaardering van de munt. Structuurversterkende maatregelen, zoals arbeidsmarkten meer flexibel maken, bieden dan een uitweg. Ook hebben enkele landen de ambtenarensalarissen fors verlaagd zodat de lonen en de productiviteit meer in lijn worden gebracht. Dat kan ook doorwerken naar de lonen in de marktsector.

#### Box 1.1 Arbeidskosten en onevenwichtigheden

Sinds de start van de Economische Monetaire Unie (EMU) zijn de arbeidskosten in veel landen harder gestegen dan de arbeidsproductiviteit. Voordat de EMU van start ging, konden landen hun munt afwaarderen zodat hun producten toch goedkoop bleven. Met de

euro is dat niet meer mogelijk en hebben diverse landen zich uit de markt geprijsd. Figuur 1.4 laat de ontwikkeling zien van de arbeidskosten per eenheid product van de verwerkende industrie (tradeables). In Nederland en Duitsland hebben deze zich gematigd ontwikkeld. Dit geldt ook voor Ierland, waar de arbeidskosten in de crisis sterk zijn gedaald. In Portugal, Italië en vooral Griekenland zijn de kosten echter aanzienlijk gestegen sinds 1999. De internationale concurrentiepositie van Nederland is dus nog goed. Om deze positie te behouden zijn een beheerste loonontwikkeling, innovatie en productiviteit van belang. Paragraaf 1.3 gaat hier verder op in.

**Figuur 1.4 Arbeidskosten per eenheid product, verwerkende industrie**

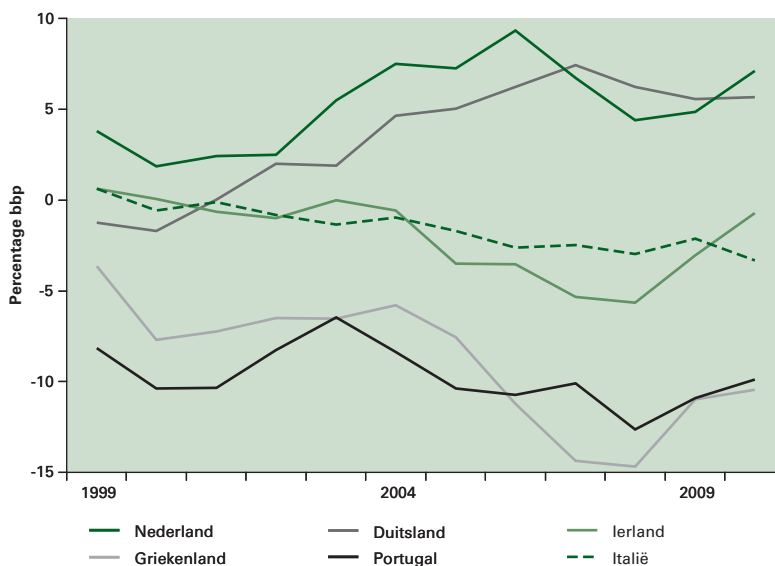


Bron: OECD

De concurrentiepositie beïnvloedt de handelsbalans (overigens hebben ook vele andere factoren invloed op de handelsbalans). De handelsbalans binnen het eurogebied is onevenwichtig. Overschotten in Noord-Europa staan tegenover tekorten in Zuid-Europa. De crisis heeft laten zien dat de tekorten in het zuiden ook voor het noorden een risico vormen. De Europese Unie werkt nu aan waarschuwingssignalen bij onevenwichtigheden op de lopende rekening, zodat als dat nodig is tijdig kan worden ingegrepen.



**Figuur 1.5 Saldo lopende rekening**



Bron: Eurostat

Grote tekorten of overschotten op de handelsbalans betekenen niet direct dat er sprake is van onevenwichtigheden. Een uitspraak daarover is pas mogelijk als wordt gekeken naar de onderliggende oorzaken. Zo hebben het Nederlandse overschot en het Italiaanse tekort mede te maken met verschillen in de demografische ontwikkeling. Nederland krijgt te maken met een relatief grote vergrijzingsgolf en spaart nu om straks te kunnen ontsparen. Italië vergrijst al twee decennia en leent nu. Ook moet gekeken worden naar de geografische spreiding van de goederenstromen. Nederland heeft een overschot met Zuid-Europa maar een tekort met de opkomende economieën in Azië. Het feit dat veel Zuid-Europese landen een tekort hebben met vrijwel alle handelspartners geeft een aanwijzing voor een structureel probleem in de concurrentiekracht.

**Onzeker herstel elders**

Landen als Duitsland, Nederland en Finland profiteren momenteel van hun relatief goede financiële uitgangspositie. Het proces van schuldafbouw beperkt zich vooral tot de financiële sector en de overheid. De financiële markten verplaatsen momenteel hun beleggingen van de risicolanden naar de veilige havens. Dat verhoogt de rente in Zuid-Europa en Ierland, maar verlaagt die in het noorden. De problemen in Zuid-Europa hebben bovendien een wat negatief effect op de koers van de euro. De exporteurs in het eurogebied profiteren hier direct van. Tegelijkertijd blijven de schuldproblemen in diverse landen nadrukkelijk een risico voor het herstel in het eurogebied als geheel.

**Naar convergentie in het eurogebied**

Het verschil in groeiprestaties tussen Noord-Europa en de landen in problemen is gedeeltelijk een correctie van de onevenwichtigheden in de eerste tien jaar van de euro. De groeicijfers in Zuid-Europa en Ierland werden toen opgeblazen door de instroom van goedkoop geleend geld. Bovendien weken loon- en prijsontwikkelingen af van de onderliggende productiviteit. Het Europese beleid en de internationale financiële markten maakten geen of weinig onderscheid naar risico tussen landen. Momenteel zien we op de markten een correctie die, mogelijk gevoed door het feit dat de financiële markten landenrisico's in eerste aanleg onderschat hebben, wellicht verder doorschiet dan de fundamenteel rechtvaardigen. Schuldafbouw, structurele hervormingen en loonmatiging

in de landen in problemen leggen echter de basis voor duurzame convergentie op termijn.

### 1.2.3 Inspelen op de uitdagingen: crisisbestrijding en crisispreventie

#### *Crisisbestrijding in het eurogebied*

De Europese landen hebben het afgelopen jaar uitzonderlijke maatregelen genomen om de stabiliteit van de euro te borgen. In mei vorig jaar kwam Griekenland door de sterk opgelopen rentekosten in acute betalingsproblemen. Het eurogebied reageerde hierop met een reddingspakket voor Griekenland. Tegelijkertijd werd besloten tot de oprichting van Europese steunfaciliteiten, het EFSF en het EFSM.<sup>12</sup> Inmiddels is gebleken dat deze faciliteiten niet voor niets zijn opgericht. In november 2010 was de Ierse regering gedwongen om financiering uit het EFSF aan te vragen. Portugal volgde in april 2011. Voor Griekenland bleek het aanvankelijke pakket niet afdoende. Aanvullende steun van het EFSF, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de private sector, en extra bezuinigingen, privatiseringen en hervormingen in Griekenland bleken noodzakelijk.

#### Het Nederlandse belang

Nederland profiteert als handelsland met een beperkte binnenlandse markt bij uitstrek van Europa. Volgens het CPB levert alleen de Europese interne markt de Nederlander al ongeveer 2000 euro per jaar op.<sup>13</sup> De Europese interne markt leidt via schaalvoordelen en intensievere concurrentie tot betere en goedkopere producten. In sectoren waar nog geen sprake is van één Europese interne markt, zoals de bouw en diverse dienstensectoren, ligt de productiviteit en innovatie aanzienlijk lager dan in de Verenigde Staten.<sup>14</sup> Volgens de Europese Commissie leidt voltooiing van de interne markt tot 4 procentpunt extra bbp-groei in de komende tien jaar.<sup>15</sup> Nederland, transportland met een grote haven en luchthaven, heeft een bijzonder belang bij het wegvallen van de grenzen. De interne markt heeft geleid tot een toename van de Nederlandse export met 18 procent in de loop der jaren.<sup>13</sup>

Ook de euro heeft een bijdrage geleverd aan deze toename van het handelsvolume.<sup>16</sup> Nederlandse ondernemers geven aan substantiële voordelen van de euro te hebben.<sup>17</sup> Bedrijven profiteren van het wegvallen van het wisselkoersrisico en transactiekosten. De concurrentie tussen de eurolanden is vergroot en prijsverschillen zijn direct inzichtelijk geworden. Dat resulteert in een betere prijs-kwaliteit verhouding van producten. Momenteel vindt ruim zestig procent van de Nederlandse handel plaats binnen het eurogebied. Duitsland is de grootste handelspartner, maar Nederland handelt ook veel met Italië, Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland: 12 procent van onze totale export gaat naar deze landen. Door de muntunie valt de mogelijkheid van een eigen wisselkoers- en monetair beleid weg. De nadelen hiervan zijn het meest zichtbaar in de minder concurrerende economieën.

<sup>12</sup> Het European Financial Stability Facility (EFSF) is bedoeld voor de eurolanden, het European Financial Stability Mechanisme (EFSM) voor alle lidstaten. Beide tijdelijke faciliteiten gaan in 2013 op in het permanente European Stability Mechanisme (ESM).

<sup>13</sup> CPB, *The Internal Market and the Dutch Economy*, 2008.

<sup>14</sup> Mc Kinsey Global Institute, *Beyond Austerity: a path to economic growth and renewal in Europe*, 2010.

<sup>15</sup> Zie Europese Commissie, *Naar een Single Market Act, voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen*, Mededeling COM(2010) 608, 2010.

<sup>16</sup> L. Fontagné, T. Mayer en G. Ottaviano, *Of Markets, Products, and Prices: The effects of the euro on European firms*, Breugel Blueprint VIII, 2009.

<sup>17</sup> DNB, *De baten van de euro bij Nederlandse bedrijven: een impressie*, Kwartaalbericht juni 2004.

## Beteugelen onrust

Er staat dus veel op het spel voor Nederland met de huidige onrust in het eurogebied. Niet alleen is er een risico dat de genoemde jaarlijkse economische voordelen van de muntunie gedeeltelijk verloren gaan, de directe kosten van de problemen kunnen aanzienlijk zijn.<sup>18</sup> Het Nederlandse bedrijfsleven en de financiële sector hebben in Zuid-Europa en Nederland omvangrijke bezittingen opgebouwd, waarvan de waarde nu onder druk staat. Daarbij bestaat een risico dat in de schuldencrisis een vergelijkbare of zelfs ernstigere kettingreactie ontstaat als in de kredietcrisis. Het terugbrengen van financiële stabiliteit is dus voor alle landen in het eurogebied van groot belang.

### Box 1.2 Het belang van Nederland in Europa

Door de jaren heen hebben de Nederlandse pensioenfondsen en banken staatspapier van Zuid-Europese overheden gekocht. Als de landen hierop niet terugbetalen, zouden de verliezen dus ook in Nederland neerslaan. Het alternatief zou zijn om de Nederlandse instellingen direct te steunen, maar de rekening kan dan aanzienlijk hoger uitpakken door de grote verwevenheid van het bankwezen. Als een land niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, kunnen namelijk ook de banken in dat land dit niet meer. Dat kan weer de banken elders in het eurogebied, die bezittingen hebben in Zuid-Europa, in de problemen brengen. Dat de rekening in zo'n geval hoog kan zijn, blijkt wel uit de kredietcrisis, die de Nederlandse overheidsschuld met ruim 20 procent bbp deed ophopen.

In de Europese schuldencrisis hebben we gezien dat er een sterke relatie bestaat tussen landen. Als bijvoorbeeld Griekenland niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, kan het marktsentiment ontstaan dat ook terugbetaling door andere eurolanden niet gegarandeerd is. De markten kunnen dan ook de andere probleemlanden een hogere rente vragen, wat tot gevolg kan hebben dat deze landen verder onder druk komen.<sup>19</sup> Dat heeft ook weer gevolgen voor de banken in deze landen en hun tegenpartijen, de banken elders in het eurogebied. Kortom, er kan een keten van negatieve spillovers in gang gezet worden; een domino-effect. Nederland met zijn open economie en grote financiële sector kan in zo'n scenario forse verliezen leiden.

De leningen stellen de landen in staat om aan hun verplichtingen aan andere landen te blijven voldoen. De voorwaarden van de lening zijn daar ook op aangepast. In ruil voor de leningen moeten de landen zeer ingrijpende hervormingen doorvoeren en de overheidsfinanciën op orde brengen. De overheidsuitgaven worden verlaagd, de belastingen gaan omhoog en belastingontduiking wordt tegengegaan.

## Crisisbestrijder IMF vecht mee

In ruil voor zijn deelname aan de Europese steun heeft Nederland harde voorwaarden gesteld. Een eerste cruciale eis van Nederland was dat het IMF betrokken zou worden bij de steun. Het IMF heeft uitgebreide ervaring met de aanpak van schuldencrisis, brengt een onafhankelijke blik, zorgt

<sup>18</sup> Zie ook Rabobank Kennis en Economisch Onderzoek, *Zonder de euro is de gulden geen daalder waard*, Themabericht 18, 2011

<sup>19</sup> Vertrouwen is daarbij belangrijk of een land in een goed of slecht evenwicht belandt. Zo was er voor Griekenland ondanks de hoge schuld jarenlang geen vuiltje aan de lucht. Voor een beschrijving van de mechanismen van verslechtering, zie onder andere: M. Obstfeld, *Rational and Self-Fulfilling Balance of Payments Crises*, American Economic Review 1986, 1986.

voor aanvullende financiering en schuwt een harde aanpak niet.<sup>20</sup> Als onafhankelijke partij kan het IMF goed in de gaten houden of de lenende landen zich daadwerkelijk aan de afspraken houden. Zo constateerde het Fonds in juni dat de tekortreductie in Griekenland achterbleef bij de gemaakte afspraken en werden de uitbetalingen uitgesteld. Betrokkenheid van het IMF was overigens verre van vanzelfsprekend. Diverse landen vonden dat het eurogebied geen inmenging van buiten moest toestaan.

#### De private sector betaalt mee

Een tweede cruciale voorwaarde van Nederland bij de uitbreiding van de steun aan Griekenland was dat de private sector zou mee betalen. Ook de private houders van Grieks staatspapier hebben immers belang bij het feit dat Griekenland aan zijn verplichtingen kan blijven voldoen (zie box 1.2). Het is vanuit dat perspectief niet meer dan redelijk dat zij ook meedoen aan het verlengen van de leningen om een acuut betalingsprobleem te voorkomen. En door participatie van de private sector op deze wijze zeker te stellen, wordt voorkomen dat als zich in de toekomst onverhoopt verliezen op de leningen voordoen, deze geheel voor rekening van de belastingbetaler komen.<sup>21</sup>

#### Structurele hervormingen noodzakelijk

De leningen aan de landen in problemen beperken hun afhankelijkheid van de financiële markten. Hierdoor krijgen ze tijd om orde op zaken te stellen. Deze kostbare tijd die is gekocht moeten de landen gebruiken om de nodige hervormingen door te voeren. Hierover zijn strikte afspraken gemaakt, waaraan moet worden voldaan voordat uitbetaling van de leningen in gedeeltes plaatsvindt. Geld lenen aan de landen in financiële problemen vormt namelijk geen duurzame oplossing voor schuldproblemen. Het saneren van hun begrotingen is cruciaal. Bovendien zijn structurele hervormingen noodzakelijk om de concurrentiekracht te herstellen. In die zin zijn de opgaven voor deze landen vergelijkbaar met die voor Nederland. De omvang van de benodigde aanpassingen en de urgentie waarmee zij doorgevoerd moeten worden, zijn echter aanzienlijk groter.

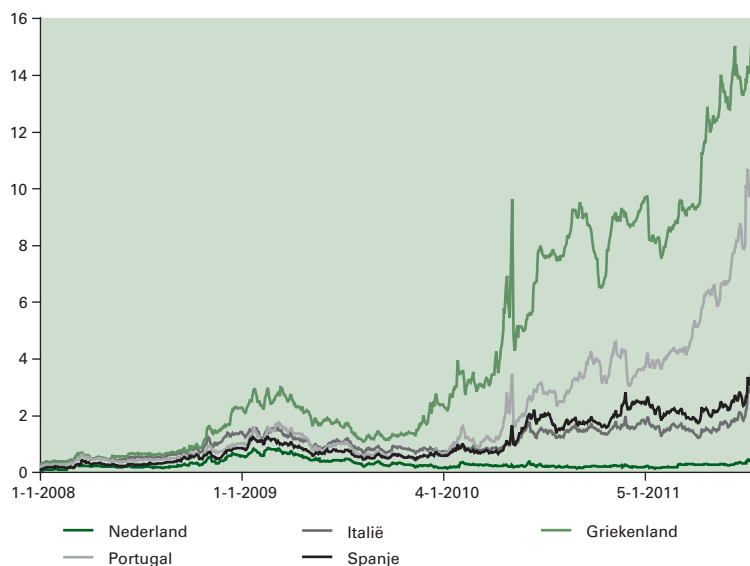
#### De begrotingen moeten op orde

Diverse eurolanden nemen omvangrijke maatregelen om de begrotingspositie op orde te brengen. Griekenland heeft bijvoorbeeld het tekort in 2010 met zo'n 5 procent bbp teruggebracht. Bij de noodleningen van het IMF en de Europese Unie is afgesproken dat Griekenland, Portugal en Ierland in de komende jaren zeer forse maatregelen van zo'n 10 procent bbp moeten nemen om hun begrotingstekorten te reduceren. Dat geeft aan hoe moeilijk het is om een eenmaal ontspoorde begrotingspositie te herstellen. In tijden van onrust reageren financiële markten op hoge schulden door een hoge rente te vragen (zie figuur 1.6). Dat leidt weer tot verdere schuldopbouw. Consolidatie is noodzakelijk om het vertrouwen op de financiële markten te herstellen, wat de kosten van het financieren van de staatsschuld beperkt. Zoals in de Miljoenennota 2011 al werd betoogd, kan een geloofwaardige consolidatiestrategie bovendien via positieve vertrouwenseffecten gunstige effecten hebben op de economische groei.

<sup>20</sup> Het IMF is zelden beschuldigd van het spelen van Sinterklaas, wel veelvuldig van het hard aanpakken van de landen met schuldproblemen ten behoeve van de partijen met bezittingen in die landen. Zie bijvoorbeeld, J. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Norton, 2002.

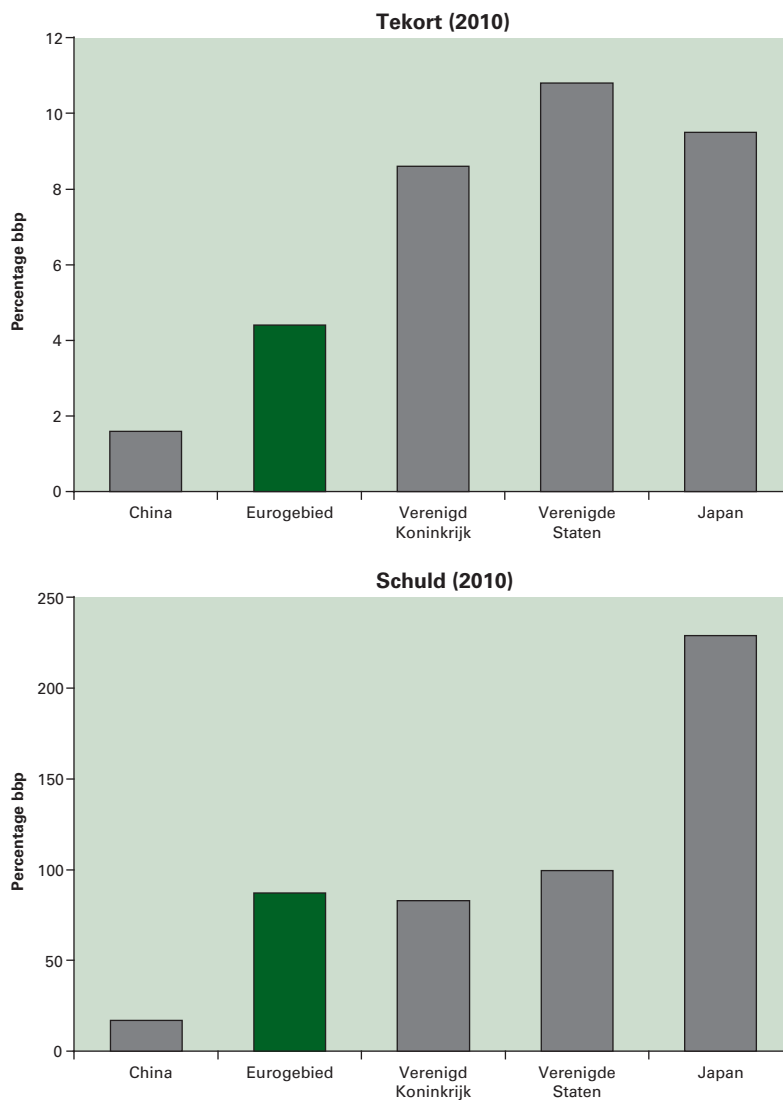
<sup>21</sup> CPB, *Nederland en de Europese schuldencrisis*, Policy Brief 2011/03.

**Figuur 1.6 Spreads Europa**



Ook elders in het eurogebied werken overheden hard aan gezondere overheidsfinanciën. In 2011 vermindert het gemiddelde tekort in het eurogebied naar verwachting tot 4,3 procent, terwijl de tekorten in de VS, Japan en het Verenigd Koninkrijk in 2011 nog respectievelijk 10,0, 9,7 en 8,4 procent bbp bedragen (zie figuur 1.7). In dat licht zijn ook de cijfers van Zuid-Europese lidstaten niet bijzonder slecht. Een illustratie hiervan is de tekortdoelstelling van Spanje van 6,1 procent bbp en een schuld van 60,1 procent bbp in 2011. Dat dit land toch onder druk staat van de financiële markten, is het gevolg van de inmiddels gebarsten bubbel in de vastgoedsector die heeft geleid tot hoge private schulden, in combinatie met problemen bij de spaarbanken en een haperende economie. Landen in het eurogebied kunnen in reactie op dit soort onevenwichtigheden geen eigen monetair beleid voeren. Ook beschikken zij niet over een eigen munt die in waarde kan dalen om het evenwicht te herstellen. Vanwege de beperkte mogelijkheden om onevenwichtigheden te corrigeren, hebben eurolanden dus extra redenen om grote schuldopbouw te vermijden. Dit geldt te meer omdat ook de andere eurolanden last krijgen van schuldproblemen, via de verwevenheid van de economieën en financiële sector in het eurogebied. Dit benadrukt het belang van maatregelen gericht op crisispreventie en de naleving van gemaakte afspraken.

**Figuur 1.7 Overheidsfinanciën eurogebied in mondiaal perspectief**

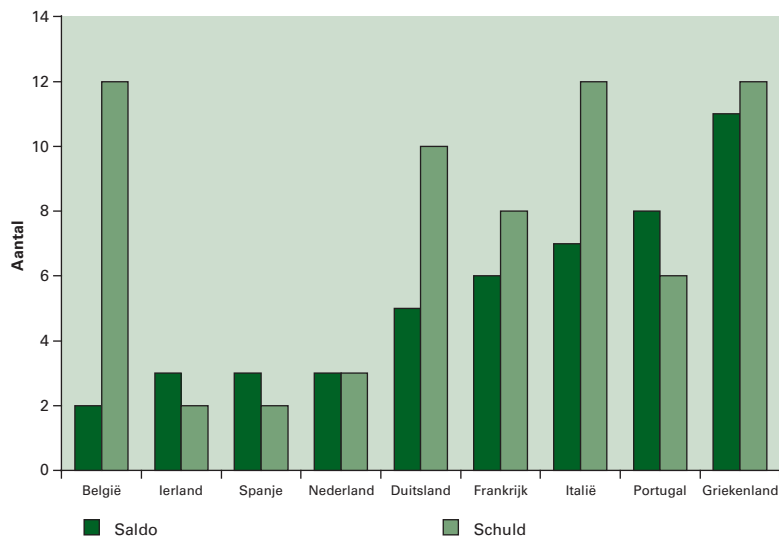


Bron: data IMF

### *Crisispreventie in het eurogebied*

De euro kan worden gezien als een gemeenschappelijk goed. Iedereen profiteert van de stabiliteit of lijdt onder instabiliteit. Bovendien heeft slecht financieel-economisch beleid in het ene land consequenties voor de ontwikkeling in het andere land (er zijn negatieve grensoverschrijdende spillovers). Dat pleit voor gemeenschappelijke regels om de stabiliteit te bewaken. Met de begrotingsregels die zijn vastgelegd in het EU-verdrag en het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is voorzien in dergelijke regels. Ondanks de inspanningen van Nederland, is de handhaving van deze regels echter onvoldoende geweest (zie figuur 1.8). Het kabinet zet zich daarom hard in om het SGP te versterken met meer automatische sancties en aan te vullen met sterkere nationale regels.

**Figuur 1.8 Aantal overtredingen van begrotingsregels SGP, 1999-2010**



Uit deze figuur blijkt ook duidelijk dat het handhaven van begrotingsdiscipline geen garantie is voor financiële stabiliteit. Ierland en Spanje hadden bij aanvang van de crisis bijvoorbeeld een goede staat van dienst op het terrein van de overheidsfinanciën. Zij hadden echter te maken met grote onevenwichtigheden in de economie zoals hoge schulden in de private sector. Een grote instroom van goedkoop geld leidde in deze landen onder andere tot snel stijgende huizenprijzen. Sinds de start van de EMU is bovendien de concurrentiekracht in een aantal landen verslechterd.

Nu de gevolgen van instabiliteit zo pijnlijk duidelijk geworden zijn, is de bereidheid onder de eurolanden toegenomen om betere afspraken te maken om de stabiliteit van het eurogebied te verankeren. Voor landen die uit zichzelf al een sterke economie en gezonde overheidsfinanciën weten te realiseren – waaronder Nederland – is dit een belangrijke stap voorwaarts. De regels verkleinen namelijk het risico dat de stabiele landen geraakt worden door instabiliteit elders.

### **Box 1.3 Versterkte beleidssamenwerking in Europa**

De Europese schuldencrisis toont aan dat betere spelregels en betere naleving daarvan noodzakelijk zijn om financiële stabiliteit in de toekomst te blijven garanderen. Nederland heeft zich hier hard voor ingezet. De lidstaten zijn momenteel in de laatste fase van onderhandelingen met het Europese Parlement over een pakket dat een sterke verbetering zal betekenen van beleidsafspraken in Europa.

- 1) Versterking preventieve werking SGP: lidstaten met grote risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën moeten meer doen om hun begrotingssaldo te verbeteren. Meer aandacht voor schuld en overheidsuitgaven.
- 2) Versterking correctieve werking SGP: naast het EMU-tekort wordt in de toekomst ook meer naar de hoogte van de schuld gekeken. Het wordt zodoende mogelijk om landen aan te pakken die een relatief klein tekort, maar wel een zeer hoge schuld hebben.
- 3) Nieuwe sancties in het SGP: de Commissie kan in een eerder stadium boetes voorstellen. Lidstaten krijgen minder mogelijkheden om besluiten te blokkeren. Doel is de naleving van het SGP te versterken met meer automatische sancties.

- 4) Introductie onevenwichtighedenprocedure: schadelijke macro-economische onevenwichtigheden, zoals een aanhoudend tekort op de lopende rekening of opgeblazen huizenprijzen, moeten worden voorkomen.
- 5) Sancties in onevenwichtighedenprocedure: lidstaten die de stabiliteit van het eurogebied ondermijnen, kunnen sancties krijgen opgelegd.
- 6) Richtlijn minimumeisen nationale begrotingsraamwerken: lidstaten zullen moeten voldoen aan een richtlijn met minimumeisen op het gebied van nationale begrotingsraamwerken.

### 1.3 De prioriteiten in Nederland

Naast het directe belang van het borgen van de stabiliteit van het eurogebied krijgt Nederland te maken met de eerder geschetste uitdagingen: het concurrerend blijven in een veranderende wereld, de afbouw van de schulden, en het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing. Het antwoord van het kabinet op deze uitdagingen kent twee sporen. In de eerste plaats brengt het kabinet de overheidsfinanciën op orde. Tegelijkertijd neemt het kabinet maatregelen om de economie te versterken. Het groeivermogen wordt centraal gesteld op de uiteenlopende beleids-terreinen. Dat betekent meer aandacht voor bewezen effectieve uitgaven, en een compacte en krachtige dienstbare overheid.

#### 1.3.1 De overheidsfinanciën op orde

#### EMU-saldo

Nederland heeft de crisis beter doorstaan dan een aantal andere Europese landen. Voor een deel hangt dit samen met de relatief goede uitgangspositie: met een overschot op de begroting stond Nederland er vlak voor de crisis relatief goed voor. Daardoor kon de overheid de klap van de crisis opvangen (zie box 1.4). De Nederlandse overheidsfinanciën zijn daardoor flink uit het lood geslagen. In 2008 liet de Nederlandse begroting een overschot zien van 0,5 procent bbp. In 2009 was sprake van een tekort van 5,6 procent bbp. Afbouw van het tekort is cruciaal voor de kredietwaardigheid van Nederland en de reputatie op financiële markten. Het op orde brengen van de overheidsfinanciën is eveneens van groot belang om in internationaal onzekere tijden voldoende bewegingsruimte te hebben om schokken op te kunnen vangen.

#### Box 1.4 Gezinnen, bedrijven en collectieve sector

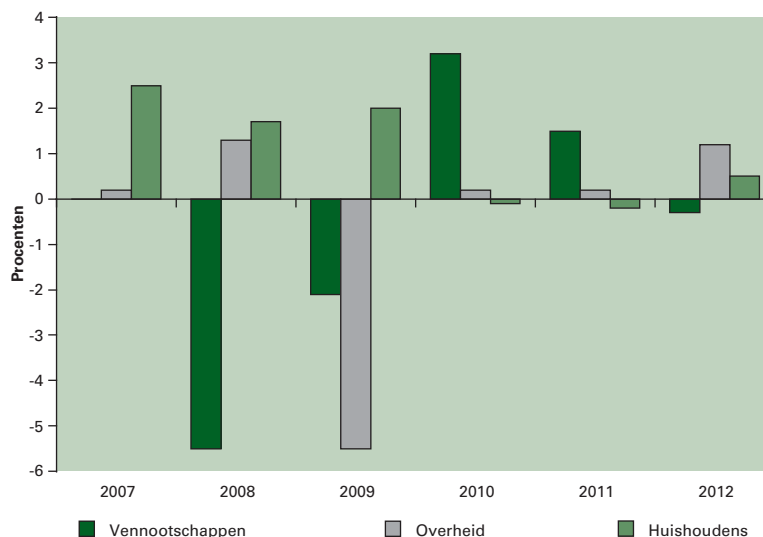
Bedrijven vingen in 2008 de eerste klappen van de crisis op. In 2009 stimuleerde het kabinet Balkenende IV de economie met verschillende maatregelen (Aanvullend beleidsakkoord).<sup>22</sup> Door in economische slechte tijden niet extra te bezuinigen in reactie op hogere overheidsuitgaven en lagere overheidsinkomsten, ving de overheid toen de klappen van de crisis op. Ondanks dat in 2009 de economie met 3,5 procent kromp, was er voor gezinnen nog sprake van een

<sup>22</sup> Voor een evaluatie van de stimuleringsmaatregelen die het vorige kabinet heeft genomen, wordt verwezen naar de aparte Kamerbrief hierover die gelijktijdig met deze Miljoenennota verschijnt.



verbetering van de (statische<sup>23</sup>) koopkracht met bijna 2 procent. Dit beeld komt ook naar voren als gekeken wordt naar hoe het netto nationale inkomen is verdeeld.<sup>24</sup> Gezinnen lijken in het algemeen de crisis relatief goed te hebben doorstaan, terwijl de overheid en bedrijven de grootste klappen van de crisis opvingen.

**Figuur 1.9 Verdeling groei nationaal inkomen gezinnen, bedrijven en overheid**

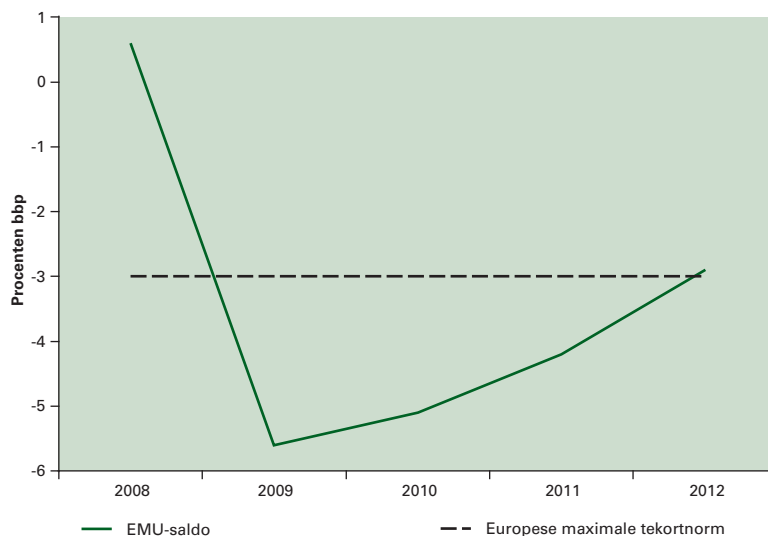


De rekening kan echter niet kosteloos worden doorgeschoven naar toekomstige generaties; de buffers zijn na de financiële crisis van 2008 en 2009 op. De komende jaren zullen de koopkracht van burgers en de bestedingen voor collectieve voorzieningen onder druk staan. Het kabinet neemt maatregelen om de negatieve koopkrachteffecten voor ouderen, lage inkomens en middeninkomens met kinderen te beperken.

<sup>23</sup> Koopkrachtcijfers gaan uit van een gelijkblijvende positie, dus bijvoorbeeld de koopkrachteffecten van het verlies of juist het verkrijgen van een baan worden niet meegenomen.

<sup>24</sup> Het netto nationale inkomen is grofweg gelijk aan het netto binnenlands product plus de inkomsten vanuit het buitenland, minus de inkomensoverdrachten aan het buitenland.

Figuur 1.10 EMU-Saldo in procenten bbp



Daar staat tegenover dat als gevolg van de naar beneden bijgestelde economische groei het EMU-tekort in 2011 en 2012 groter is dan geraamd werd in de eerste helft van 2011. Door de tegenvallende groei ontwikkelt het EMU-saldo zich inmiddels duidelijk slechter dan werd verwacht bij aanvang van de kabinetsperiode.

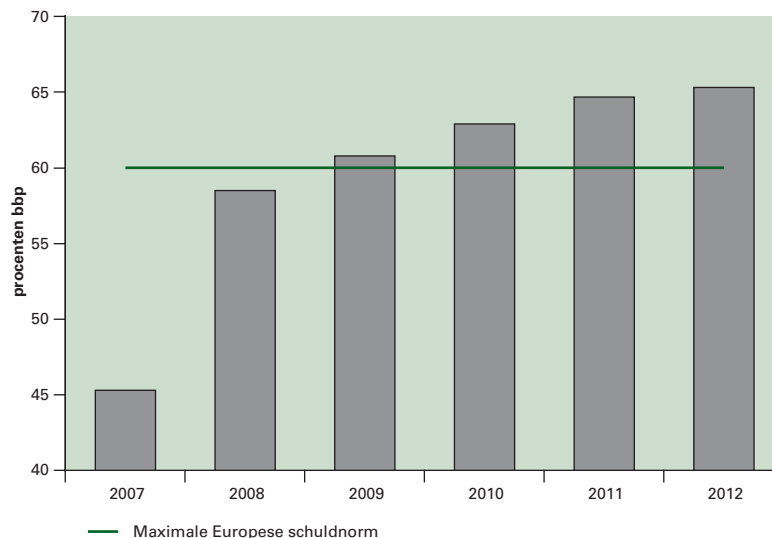
#### Het saldopad verankeren

De huidige situatie vraagt om duidelijkheid en standvastigheid. Daarom zal het kabinet het regeerakkoord onverkort uitvoeren en de begrotingsregels handhaven. Het kabinet bewaakt de kaders en zal de automatische stabilisatoren laten werken binnen de begrotingsregels. In tegenstelling tot in 2008 zijn er nu minder buffers om de automatische stabilisatoren onbeperkt te laten werken. Het opvangen van een nieuwe terugslag brengt saldo en schuld dan al snel richting de gevarezone. De crisis is nu juist mede ontstaan door het laten oplopen van het saldo en onvoldoende geloofwaardige consolidatie in diverse landen. Daarom is er nu geen ruimte voor extra stimuleren zoals ten tijde van het Aanvullend Beleidsakkoord.

Om zeker te stellen dat het saldo niet te ver wegzakt in slechte economische tijden heeft het kabinet op advies van de Studiegroep Begrotingsruimte een zogenoemde signaalmarge afgesproken. Dit betekent dat het kabinet ingrijpt als de ontwikkeling van het EMU-saldo meer dan één procent afwijkt van het pad dat werd voorzien in het regeerakkoord. Op dit moment is dat niet aan de orde. Aan het einde van deze kabinetsperiode komt het saldo met de huidige ramingen echter wel gevaarlijk dicht in de buurt van de grens.

Verder worden de vereisten voor de overheidsfinanciën zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact verankerd in de wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). In lijn met de wens van de Tweede Kamer worden in deze wet ook de uitgangspunten van het Nederlandse begrotingsbeleid opgenomen.

**Figuur 1.11 EMU-schuld in procenten bbp**



## EMU-schuld

De EMU-schuld komt in 2012 lager uit dan werd verwacht bij de start van dit kabinet. Dit is het gevolg van een lagere dan geraamde schuld bij de lokale overheden. De lagere realisatie werkt door in de schuldraming voor latere jaren. Desondanks blijft de schuld deze kabinetsperiode boven de Europese schuldengrens van 60 procent bbp liggen. Hoewel het EMU-saldo deze kabinetsperiode naar verwachting verbetert, neemt de schuld nog steeds toe. Daarom is het niet zeker dat de Europese buitensporigtekortprocedure wordt gestopt zodra het tekort beneden 3 procent bbp is gebracht. Het stopzetten van de procedure is namelijk afhankelijk van ontwikkelingen in het EMU-saldo, de EMU-schuld en het zogenoemde structurele saldo (het EMU-saldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur). Tot slot heeft de Nederlandse overheid omvangrijke garanties afgegeven als gevolg van de kredietcrisis en de Europese schuldencrisis. Deze garanties vormen een risico voor de overheidsfinanciën.

### Box 1.5 De risico's van garanties

Gedurende de crisis heeft de overheid omvangrijke interventies gedaan om de financiële stabiliteit te waarborgen. Tevens heeft de overheid garanties afgegeven om de kredietverlening in Nederland op gang te houden. Deze garanties zijn vaak niet zichtbaar in de schuld- of tekortcijfers. Dat betekent niet dat garanties risicoloos zijn. Bij negatieve ontwikkelingen kunnen ze worden ingeroepen en de overheidsfinanciën onder druk zetten. Ter illustratie kan gewezen worden op Ierland. Het land gaf een zeer uitgebreide garantie op zijn bankensysteem. Toen de garantie werd aangesproken vanwege de problemen bij de grote banken, schoot het al forse tekort omhoog tot 32 procent bbp. Toen was Ierland genoodzaakt bij het IMF en de Europese Unie aan te kloppen voor financiële steun.

Het kabinet heeft een schokproef van de Nederlandse overheidsfinanciën uitgevoerd om inzicht te krijgen in de impact van fictieve schokken op de overheidsfinanciën. Deze wordt op korte termijn naar de Tweede Kamer gestuurd. De analyse biedt inzicht in de schokbestendigheid van de Nederlandse overheidsfinanciën in uitzonderlijke omstandigheden. Daarbij wordt rekening gehouden met de mogelijke samenhang tussen verschillende risico's. Het rapport kijkt naar de directe budgettaire effecten van de econo-

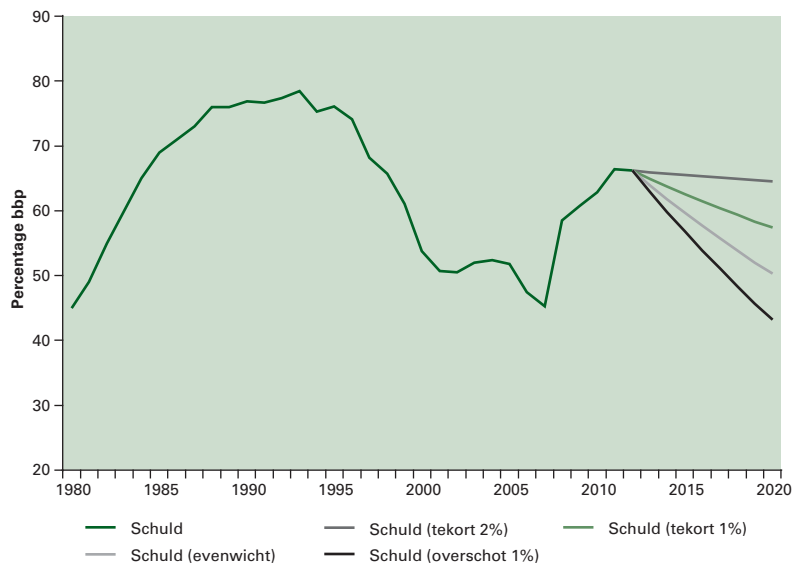
mische verslechtering, maar ook naar mogelijke interventies in de financiële sector of het invoeren van overheidsgaranties. De schokproef laat zien dat interventies en garanties een aanzienlijk effect op de overheidsfinanciën kunnen hebben. Maatregelen om de schuldpositie te verbeteren zijn dan ook belangrijk, zodat ruimte wordt gecreëerd om negatieve klappen op te vangen. Daarnaast is het belangrijk om de risico's van de garanties zelf te beheersen, bijvoorbeeld door een goede vormgeving, zodat de impact op de overheidsfinanciën wordt verkleind.

Gegeven de risico's van garanties heeft het kabinet het «nee-tenzij»-beleid aangescherpt. De overheid verstrekt alleen nog garanties, leningen of verzekeringen als er een publiek belang is en de risico's niet in de markt gedragen kunnen worden.

### Lange weg schuldquote

Ondanks de verbetering van het EMU-saldo in 2011 en 2012, is Nederland momenteel nog ver af van reparatie van de beschadigde overheidsfinanciën. De schuld bedroeg 45 procent bbp in 2007. Als gevolg van de crisis is de schuldquote opgelopen tot 65 procent. Terugkeer naar een lagere schuld is niet vanzelfsprekend. Bij een structurele groei van 1,5 procent en een inflatie van 2 procent, blijft de schuldquote oplopen zolang het EMU-tekort groter is dan 2,2 procent bbp. Bij begrotingsevenwicht duurt het nog altijd tot ver na 2020 voor de schuld weer terug is op het niveau van 2007. Bij een terugkeer naar overschotten op de begroting wordt de beschadiging van de overheidsfinanciën wel relatief snel gerepareerd. Dat is ook nodig om de noodzakelijke buffers op te bouwen voor de vergrijzing. Overigens streeft het kabinet ernaar de belangen in de financiële instellingen weer af te bouwen, wat ook een belangrijke bijdrage kan leveren aan een lagere overheidsschuld.

**Figuur 1.12 Schulddynamiek in verschillende varianten**



Bron: eigen berekeningen (excl mutaties in belangen financiële instellingen). Veronderstelling 1,5 procent groei, 2 procent inflatie.

### Kwetsbaarheid Nederland

Door de opgelopen schuldquote is de ruimte om nieuwe klappen op te vangen afgenomen. De Nederlandse schuld ligt nog wel beneden het gemiddelde van de rijke landen, maar dat is geen reden om tevreden achterover te leunen. Ten eerste kent Nederland in verhouding tot andere landen een grote toename van vergrijzingskosten. Ten tweede betekent het feit dat anderen een groot probleem hebben niet dat ons probleem minder groot is. Schuldproblemen in andere landen kunnen de Neder-

landse economie via de financiële markten en de export hard treffen. Ten derde is Nederland als zeer open economie met een grote financiële sector en gelegen in het eurogebied, kwetsbaar voor externe schokken van wat voor aard dan ook. Deze kwetsbaarheid onderstreept het belang van een prudent financieel-economisch beleid.

#### **Box 1.6 Grenzen aan de schuld**

De economische literatuur geeft geen optimale hoogte voor staatsschuld. Het ligt voor de hand om de schuld beperkt te houden om financierings- en houdbaarheidsproblemen te vermijden. Bij een hogere schuld moet de overheid over een groter bedrag aan rente betalen. Bovendien kunnen de financiële markten een hoger rentepercentage vragen. De hogere rentelasten kunnen de financierbaarheid van de overheidsschuld bemoeilijken en private investeringen ontmoedigen. Deze negatieve effecten kunnen binnen een monetaire unie via de rente, wisselkoers en financiële sector ook gevolgen hebben voor andere landen. Het Europese verdrag legt daarom een grens vast van 60 procent bbp, de gemiddelde schuldwaarde bij start van de EMU.<sup>25</sup>

Uit onderzoek blijkt dat de groei in landen met een hogere staatsschuld lager ligt, wat verlaging/stabilisatie van de schuldquote dus nog moeilijker zou maken. Analyse van het IMF toont aan dat een 10 procentpunt hogere schuld leidt tot een 0,15 procentpunt lagere groei.<sup>26</sup> Reinhart & Rogoff laten zien dat de groei significant lager ligt in landen met een staatsschuld boven 90 procent bbp.<sup>27</sup>

Als de rentelasten sterk oplopen, kan dit leiden tot onhoudbaarheid van de overheidsfinanciën als gevolg van een negatieve spiraal. Door de hogere rentelasten loopt de schuld op. Dat leidt weer tot hogere rentelasten, wat weer resulteert in een verdere stijging van de schuld, enzovoort. Waar precies het omslagpunt naar onhoudbaarheid ligt, is afhankelijk van diverse factoren zoals de wijze waarop de schuld is gefinancierd, de bezittingen van de overheid, de totale balanspositie van de economie, de potentiële groei en het sentiment op de financiële markten.

In de schokproef van de overheidsfinanciën wordt gekeken naar de mogelijke effecten van nieuwe schokken op de overheidsfinanciën. De schokproef laat zien dat de budgettaire en economische effecten van een nieuwe crisis aanzienlijk kunnen zijn. In de gepresenteerde simulaties krijgt de economische groei een behoorlijke klap en loopt de overheidsschuld flink op. De 60 procentgrens uit het EU-verdrag raakt in de simulaties ver uit zicht. Gegeven de mogelijkheid van een negatieve schok is het prudent om een zekerheidsmarge aan te houden. Dat is ook de les uit deze crisis. Nederland profiteerde van de goede schuldpositie bij aanvang van de crisis. Deze buffer maakte het mogelijk om de klap op te vangen door de automatische stabilisatoren te laten werken en met interventies de stabiliteit van het financiële systeem te borgen.

<sup>25</sup> Uit de 60-procentgrens voor de EMU-schuld volgt bij benadering de 3-procentgrens voor het EMU-tekort uitgaande van een inflatie van 2 procent en een economische groei van 3 procent. Omdat de structurele groei in Europa inmiddels ver beneden de 3 procent ligt, zullen de tekorten ruim beneden de 3-procentgrens moeten liggen om de schuld te kunnen verlagen.

<sup>26</sup> IMF, *Fiscal Monitor: navigating the challenges ahead*, 2010.

<sup>27</sup> C. Reinhart en K. Rogoff, *Debt and growth revisited*, voxeu, 2010.

## De vergrijzing adresseren

Het repareren van de beschadigde overheidsfinanciën is ook noodzakelijk vanwege de vergrijzing. De effecten van de vergrijzing op de beroepsbevolking worden al in de nabije toekomst merkbaar. Het CPB heeft in diverse studies de grote budgettaire gevolgen van de vergrijzing inzichtelijk gemaakt. Op basis van dit werk heeft de Studiegroep Begrotingsruimte becijferd dat in de komende kabinetsperiodes 29 miljard euro aan consolidatie nodig is om de overheidsfinanciën op een houdbaar pad te brengen. De Studiegroep stelt dat het prudent is om hiervan 18 miljard euro te realiseren in de huidige kabinetsperiode.<sup>28</sup> Het kabinet hecht zeer aan stabiele overheidsfinanciën en heeft deze suggestie overgenomen.

### Box 1.7 De waarde van begrotingsregels

Voor de reparatie van de overheidsfinanciën zijn de begrotingsregels van groot belang. In het begrotingsbeleid is namelijk sprake van een zogenoemde tijdsinconsistentie. Op korte termijn kunnen meer uitgaven of lagere belastingen goed zijn voor de economie. Als op termijn echter geen adequate dekking wordt gevonden, resulteert op langere termijn een hogere staatsschuld en hogere rentelasten. In 2004 wonnen Kydland en Prescott de Nobelprijs voor hun werk dat aantoont dat in het geval van tijdsinconsistentie regels en onafhankelijke instellingen het langetermijnbelang kunnen bewaken.<sup>29</sup> Dit werk was van toepassing op het monetaire beleid, waar in de jaren tachtig steeds meer landen de stap hadden gezet naar een onafhankelijke centrale bank met een wettelijke inflatiedoelstelling. Inmiddels zetten ook voor het budgettaire beleid veel landen een stap van discretie naar regels.<sup>30</sup>

In Nederland spelen de onafhankelijke instituten CPB en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) al sinds decennia een rol in het begrotingsproces. Met de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid in de jaren negentig zijn de begrotingsregels versterkt. Deze regels bleken inderdaad aanzienlijk succesvoller dan de eerdere discretie (sturen op tekortdoelstellingen). De cijfers voor de EMU-schuld bieden een indicatie van het succes: bij de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid in 1994 lag de schuld op bijna 80 procent bbp, vlak voor de crisis was de schuld gedaald richting 40 procent. Internationaal onderzoek bevestigt dat landen met sterke begrotingsregels en -instituten succesvoller zijn in het realiseren van hun tekortdoelstellingen.<sup>31</sup> Overigens is de causaliteit hier niet eenduidig: landen die de begroting op orde willen brengen, zijn mogelijk eerder geneigd begrotingsregels in te voeren. Feit is dat van ambitieuze consolidatieplannen minder blijkt te komen zonder sterke begrotingsregels.

Kortom, ambitieuze consolidatieplannen en versterking van de begrotingsregels gaan hand in hand. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen de begrotingsregels te versterken; hoofdstuk 2 gaat hier verder op in. Dankzij de sterke Nederlandse regels kunnen de financiële markten erop vertrouwen dat het pakket van 18 miljard

<sup>28</sup> Studiegroep Begrotingsruimte, *Risico's en Zekerheden*, 2010

<sup>29</sup> Zie F. Kydland en E. Prescott, *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, *Journal of Political Economy*, 1977.

<sup>30</sup> Zie IMF, *Fiscal Monitor*, november 2010 voor een overzicht van de internationale toename in begrotingsregels en onafhankelijke instituten. Essentieel voor een geloofwaardig beleid is het handhaven van de regels.

<sup>31</sup> Zie onder andere R. Beetsma, M. Giulliodori en P. Wierts, *Fiscal plans and Outcomes*, *Economic Policy*, 2009, en M. Kumar, D. Leigh, and A. Plekhanov, *Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences*, 2007.

euro ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd en de overheidsfinanciën weer op een houdbaar pad worden gebracht. Dat resulteert direct in lagere rentelasten.<sup>32</sup>

### Ruimte voor de private sector

Het pakket van 18 miljard draagt bij aan het behoud van het vertrouwen van de financiële markten in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dat resulteert in lagere rentelasten voor de overheid en biedt ruimte aan de private sector. Een terugtrekkende overheid doet een kleiner beroep op de kapitaalmarkt, zodat het bedrijfsleven makkelijker aan leningen kan komen. Verder zijn de kredietwaardigheid van het bedrijfsleven en de overheid van invloed op elkaar. Dit geldt zeker voor het bankwezen, waar de *credit ratings* van banken sterk samenhangen met de *rating* van het land. De hoge kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid versterkt de stabiliteit van het financiële systeem en de Nederlandse economie. Bovendien verlaagt het de financieringskosten van banken, zodat zij goedkoop kunnen uitlenen aan burgers en bedrijven.

#### *Werken aan financiële stabiliteit*

Gezonde overheidsfinanciën en het bestrijden van de schuldencrisis maken deel uit van een bredere agenda om de financiële stabiliteit in Nederland en het eurogebied te verankeren. Meer transparantie, beter toezicht en striktere regels zijn daarbij de kernbegrippen.

Het kabinet zet vol in op een transparante en schokbestendige financiële sector. Op het gebied van transparantie is met het openbaar maken van de Europese stresstesten van financiële instellingen een grote stap gezet. Alle Nederlandse banken die aan de test meededen, zijn positief uit de test gekomen.

### Betere regels

De afgelopen periode zijn diverse maatregelen genomen om de kans op financiële crises te beperken. Voorbeelden zijn de invoering van striktere kapitaal- en liquiditeitseisen onder Basel III, verbetering van het depositogarantiestelsel via risicogewogen bijdragen en een scherper toezicht op de beloningsstructuren. Verder wordt het nu beter mogelijk om bij een financiële crisis snel, effectief en tegen de voor de belastingbetaler laagst mogelijke kosten in te grijpen. De belangrijkste maatregel is hier het wetsvoorstel *Bijzondere maatregelen financiële ondernemingen* (Interventiewet). Dit wetsvoorstel heeft tot doel de interventiemogelijkheden bij financiële ondernemingen in problemen uit te breiden.

Ook op Europees niveau wordt gewerkt aan een kader om de schade van wanordelijke faillissementen in de financiële sector te voorkomen. Zo zullen financiële instellingen en overheden zogeheten *recovery and resolution plans* opstellen. In deze plannen wordt vastgelegd hoe de instelling zich in een eventuele crisissituatie kan herstructureren zonder hulp van de overheid. Het toezicht op de Europese financiële sector is versterkt met de oprichting van de European Systemic Risk Board (ESRB). Het doel van deze instelling is risico's in het Europese financiële systeem te signaleren, zodat voortijdig kan worden ingegrepen.

### Minder risico's

Ook elders gaat het kabinet onverantwoorde financiële risico's tegen. Zo zijn in 2011 de excessen in hypothecaire kredietverlening aangepakt met de aangescherpte Gedragscode Hypothecaire Financieringen (GHF). De invoering van de bankenbelasting draagt eveneens bij aan financiële

<sup>32</sup> Dit zien we ook in andere «geloofwaardige» landen. Zo is Duitsland nog een stap verder gegaan in de versterking van de begrotingsregels door een grondwettelijke verplichting tot begrotingsevenwicht te introduceren.

stabiliteit door de financiering met risicovol vreemd vermogen minder aantrekkelijk te maken.

In 2008 en 2009 zag de overheid zich genoodzaakt tot uitzonderlijke maatregelen om de financiële stabiliteit in Nederland te bewaren. Inmiddels is de overheidssteun aan de Nederlandse financiële instellingen voor een groot gedeelte terugbetaald. Zo heeft ING inmiddels 7 miljard euro terugbetaald van de oorspronkelijke 10 miljard euro. De staat heeft hierop een rendement gemaakt van 17 procent op jaarbasis. Aegon heeft in juni 2011 het laatste gedeelte afgelost van de oorspronkelijke financiering van 3 miljard euro. Het rendement hierop was 18 procent per jaar.

#### Financiële stabiliteit en houdbare overheidsfinanciën

Het op orde brengen van de overheidsfinanciën en financiële stabiliteit hangen direct samen met de doelstelling van een concurrerende, dynamische economie. Enerzijds zijn gezonde overheidsfinanciën op termijn niet mogelijk als er onevenwichtigheden zijn in de economie. De eurocrisis heeft dat laten zien. Anderzijds zijn stabiele overheidsfinanciën een voorwaarde voor een sterke economie. Landen die hun overheidsfinanciën niet op orde brengen, zetten hun toekomstige vermogen tot groeiversterkende uitgaven op het spel.<sup>33</sup> Juist vanwege de samenhang tussen financiële stabiliteit en economische groei zijn maatregelen om de overheidsfinanciën op orde te brengen het meest effectief als deze worden aangevuld met beleid dat de groei versterkt.<sup>34</sup>

#### 1.3.2 Economisch groeivermogen en een compacte overheid

Het tweede antwoord van het kabinet op de uitdagingen is dan ook het versterken van het groeivermogen van de economie. Het kabinet legt daarbij de nadruk op bevordering van het groeivermogen door de economische structuur te versterken. Bij een sterke economie past een compacte, krachtige overheid. Een overheid die geen onevenredig beslag legt op de draagkracht van de marktsector, een overheid die effectief opereert, zonder overbodige bestuurslagen, onnodige regels en ondoelmatige subsidies.

#### *Versterken economisch groeivermogen*

#### Bevorderen concurrentievermogen

De concurrentiekracht is het samenspel van instituties, beleid en productiefactoren (kapitaal en arbeid) dat de productiviteit in een land bepaalt.<sup>35</sup> Deze productiviteit bepaalt op zijn beurt het groeivermogen van een land. Dat is vooral belangrijk omdat economische groei mensen en bedrijven helpt om kansen te grijpen. Groei blijkt te leiden tot een hogere sociale mobiliteit en meer tolerantie en solidariteit in de samenleving.<sup>36</sup> Concurrentievermogen is daarmee van groot belang voor de toekomstige welvaart van een vergrijzend Nederland, in een omgeving van wereldwijde concurrentie. Een krachtige overheid legt de basis voor economische groei door de voorwaarden te scheppen voor goed onderwijs, een sterke rechtstaat, een gunstig fiscaal klimaat, goede prikkels voor het arbeidsaanbod en een goede infrastructuur.

<sup>33</sup> Zie Sala-i-Martin ea, *Looking beyond the global economic crisis*, Global Competitiveness Report, 2011.

<sup>34</sup> Zie O. Blanchard en C. Cottarelli, *Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies*, 2010.

<sup>35</sup> Zie Sala-i-Martin, *Looking beyond the global economic crisis*, 2011.

<sup>36</sup> Voor een overzicht wordt verwezen naar Friedman, B, *The Moral Consequences of Economic Growth*, 2005.



### Box 1.8 Groeivermogen economie

Welke factoren beïnvloeden het concurrentievermogen van een economie? Er is een uitgebreide theoretische en empirische literatuur die antwoord probeert te geven op deze vraag.<sup>37</sup> In de empirische literatuur worden veel verschillende variabelen gebruikt om groeiverschillen te verklaren (waaronder exotische, zoals het percentage boeddhisten in een land). De theoretische basis van de gebruikte variabelen in deze exercities is niet altijd evident. Vaak is er discussie mogelijk over de vraag hoe de causaliteit loopt en de resultaten van de studies zijn niet altijd even robuust.<sup>38</sup> Desondanks bieden de studies aanknopingspunten voor beleid.

Uit veel van de studies blijkt dat goede investeringen in fysiek en menselijk kapitaal (onderwijs) en in *Research & Development* positief bij dragen aan de economische groei. De uitkomsten suggereren dat de economische structuur versterkt kan worden door effectief en goed onderwijs, onderzoek en innovatie en een hoogwaardige fysieke infrastructuur. Ook openheid draagt bij aan de economische groei, wat het belang van een versterking van de interne markt nog eens onderstreept. Het kabinet werkt aan de versterking van het groeivermogen van Nederland, door de effectiviteit van het beleid op deze terreinen centraal te stellen. Uitgangspunt is dat de overheid niet stuurt met regels en subsidies, maar ondernemers en onderzoekers uitnodigt om voorstellen te doen die het Nederlandse groeivermogen versterken.

Vergroten rendement  
onderwijsuitgaven

In het onderwijs zet het kabinet in op het optimaal benutten van talent, ieder op zijn niveau. Om dit te bereiken moet de kwaliteit van het onderwijs omhoog. Het kabinet streeft naar een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en neemt maatregelen voor opbrengst gericht werken, meer excellentie, betere leraren en sneller ingrijpen bij zwakke scholen. In het mbo wil het kabinet meer onderwijskwaliteit door de onderwijsintensiteit te verhogen en de complexiteit van het opleidingsaanbod te reduceren. De instroom van voldoende nieuwe studenten bij de technische opleidingen is hier een belangrijk aandachtspunt. In het hoger onderwijs wordt eveneens de complexiteit verminderd en wordt de lat hoger gelegd. Het kabinet ontziet het onderwijs bij zijn maatregelen voor gezonde overheidsfinanciën. Bovendien streeft het kabinet ernaar dat middelen effectiever worden ingezet. Via prestatieafspraken over onder meer kwaliteit en benutting van kennis krijgen mbo's, hogescholen en universiteiten meer prikkels om te excelleren. Dit alles om Nederland uit te rusten voor een positie in de voorhoede van kenniseconomieën.

Stimuleren innovatie

Nederland is de zestiende economie ter wereld, heeft de achtste financiële sector en is de vijfde investeerder wereldwijd. Het kabinet wil de kracht van het bedrijfsleven verder benutten door gebruik te maken van de expertise van bedrijven en door bedrijven beter te ondersteunen met een nieuw bedrijfslevenbeleid. In negen topsectoren hebben bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid een samenhangende actieagenda ontwikkeld met acties op de volle breedte van het overheidsbeleid; van buitenlandbeleid tot infrastructuur en van regeldruk tot onderwijs en onderzoek.

<sup>37</sup> Voor een overzicht van de theoretische literatuur wordt verwezen naar D. Romer, *Advanced Macroeconomics*, 2001. Voor de empirische literatuur, zie onder andere Sala-i-martin, Barro en OECD.

<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld R. Levine en D. Renelt, *A Sensitivity Analysis of Cross Country Growth Regressions*, *American Economic Review*, 1992.

Onderzoek en innovatie leveren een belangrijke bijdrage aan de concurrentiekracht en daarmee onze welvaart. Nederlandse universiteiten en kennisinstellingen voeren op veel gebieden excellent onderzoek uit. De toepassing van dit onderzoek door het bedrijfsleven blijkt echter achter te blijven vergeleken met andere landen.<sup>39</sup> In de topsectoren worden de actieagenda's uitgewerkt tot zogenoemde innovatiecontracten, waarin de betrokken partijen aangeven hoe ze hun onderzoeksinspanningen beter op elkaar laten aansluiten. Zo kan het onderzoek van kennisinstellingen eerder worden benut door het Nederlandse bedrijfsleven. Dat is van belang voor het innovatieve vermogen van de Nederlandse economie.

Bedrijven investeren uit zichzelf minder in innovatie dan maatschappelijk gezien optimaal is. Zij nemen in hun afweging niet mee dat ook andere bedrijven en de economie als geheel meeprofiten van de toegenomen kennis. Volgens het CPB ligt het maatschappelijke rendement van extra uitgaven aan innovatie maar liefst 50 tot 100 procent boven het private rendement.<sup>40</sup> Daarom stimuleert het kabinet bedrijven om op zo effectief mogelijke wijze om te investeren in *Research & Development*. Het kabinet trekt 500 miljoen euro uit voor een nieuwe fiscale aftrek voor *Research & Development* (RDA), zodat het fiscaal aantrekkelijker wordt om te investeren in innovatie.

### Versterken infrastructuur

Voor een sterke economie is goede infrastructuur van groot belang. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) noemt congestie momenteel één van de grootste problemen van de Nederlandse economie.<sup>41</sup> Congestie leidt naast directe kosten zoals files, vertraging en reisongemak tot een minder goed functionerende arbeidsmarkt.<sup>42</sup> Het kabinet doet daarom investeringen in infrastructuur op de plekken waar de files het langst en treinen het volst zijn. Het permanent maken van de Crisis- en herstelwet levert eveneens een bijdrage aan het voortvarend aanpakken van knelpunten in de infrastructuur.

### Vrijheid en verantwoordelijkheid

Concurrentievermogen begint bij privaat initiatief. Het kabinet gelooft in de kracht van mensen en bedrijven om kansen te grijpen. Dat mensen zich eigenaar tonen van hun leven, verantwoordelijkheid nemen, en zich vrij voelen in hun ontplooiing. Door meer ruimte te scheppen voor privaat initiatief, wil het kabinet het groeivermogen van de economie versterken. Minder regels, minder administratieve drukte en een soepeler ruimtelijk orderingsbeleid helpen de private sector kansen te pakken. Doel is een overheid die ondersteunt, niet hindert. Het kabinet streeft daarom naar 10 procent administratieve lastenreductie tot en met 2012 en in de periode daarna 5 procent per jaar. Voorbeelden van concrete maatregelen zijn het vereenvoudigen van het loonstrookje, het limiteren van inspectiebezoeken aan bedrijven en het versoepelen van het omgevingsrecht.

Ook toekomstige wijzigingen in het belastingstelsel staan in het teken van het versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse economie en het op orde brengen van de overheidsfinanciën. De visie van het kabinet ten aanzien van het belastingstelsel is verwoord in de *Fiscale agenda* en steunt op drie uitgangspunten: soliditeit, eenvoud en fraudebestendigheid. Zo heeft het kabinet besloten tot afschaffing van 7 van de 22 rijksbelastingen. In de inkomstenbelastingen wordt de zelfstandigenaftrek omgevormd zodat ondernemers makkelijker kunnen doorgroeien. In het

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën, *De lessen uit de Nordics*, 2005.

<sup>40</sup> CPB, *Kansrijk kennisbeleid*, CPB document 124, 2006

<sup>41</sup> OECD, *Economic Surveys: Netherlands 2010*, 2011.

<sup>42</sup> Nederland kent de langste woon-werkreistijd van Europa: gemiddeld 50 minuten per dag (OECD, 2010).

Belastingplan 2012 wordt bovendien de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting geformaliseerd en wordt de autobelasting aangepast om de aanschaf van zuinige auto's meer te stimuleren.

*Een compacte en meer doelmatige overheid*

Een sterke economie gaat samen met een compacte en doelmatig werkende overheid. Een overheid die geen onevenredig financieel en personeel beslag legt op de economie, een overheid die keuzes maakt en effectief opereert, zonder overbodige bestuurslagen, onnodige regels en ondoelmatige subsidies.

**Uitgaven verlagen**

Net als in andere landen is in Nederland het beslag van de overheid op de economie de laatste jaren toegenomen. Mede door de economische krimp is de collectieve uitgavenquote toegenomen van 45 procent bbp in 2000 tot 50 procent in 2010. Bovendien heeft de overheid in de crisis risico's op zich moeten nemen die in de private sector thuishoren. Onderliggend leiden de vergrijzing en de deels daarmee samenhangende stijgende zorgkosten tot opwaartse druk op de collectieve lasten. Dat vormt een risico voor de economische dynamiek in de toekomst. Hogere lasten om hogere overheidsuitgaven te financieren leiden tot zwakkere prikkels voor mensen en bedrijven om te werken en te ondernemen en dat heeft een negatief effect op de economische groei. Vanuit dat perspectief concentreert dit kabinet zich op het verlagen van de overheidsuitgaven.<sup>43</sup> Lagere overheidsuitgaven kunnen in sommige gevallen private uitgaven uitlokken, bijvoorbeeld als lagere publieke uitgaven aan zorg leiden tot hogere private uitgaven aan zorg. Ook kunnen bezuinigingen de overheid dwingen efficiënter te werken en betere prioriteiten te stellen, waardoor de productiviteit van de overheidsuitgaven toeneemt. Tot slot is in Nederland tijdens de crisis de stijging van de uitgavenquote groter geweest dan de daling van de inkomstenquote. Dat is een aanvullend argument om de nadruk bij de consolidatie op de uitgavenkant te leggen.<sup>44</sup>

**Box 1.9 Zorgkosten**

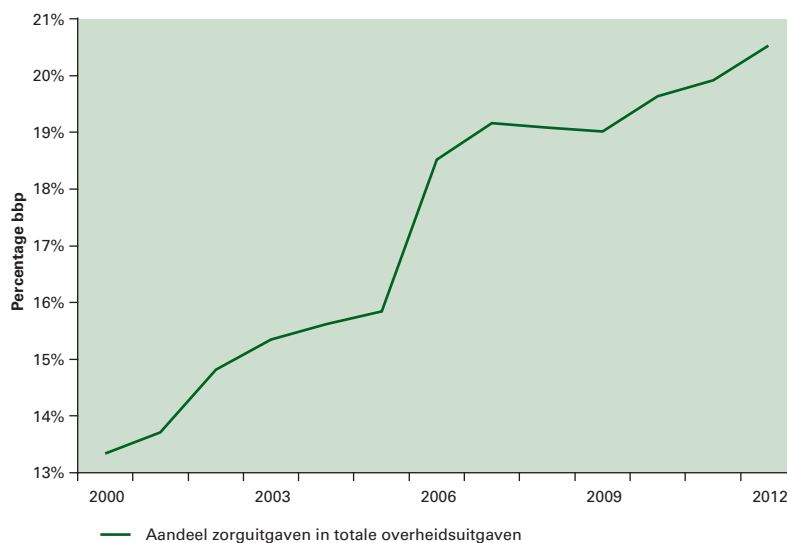
De stijging van de collectieve zorguitgaven is een grote bedreiging voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Tot de eeuwwisseling ging de stijging van de collectieve zorguitgaven gelijk op met de groei van de economie. Sinds de eeuwwisseling stijgen de zorguitgaven fors sneller. Zoals uit figuur 1.13 blijkt, vormen de zorguitgaven een steeds groter onderdeel van de collectieve uitgaven: de stijgende zorguitgaven worden (deels) opgevangen door de groei van andere collectieve uitgaven te beperken.<sup>45</sup> Het almaar stijgende aandeel van de zorguitgaven heeft daarmee voor de toekomst als risico dat uitgaven op andere beleidsterreinen worden verdrongen.

<sup>43</sup> Uit eerder genoemd onderzoek naar factoren die bijdragen aan groei komt naar voren dat de omvang van de overheidsuitgaven een negatief effect heeft (na controle voor de andere factoren die bijdragen aan groei), zie bijvoorbeeld OECD, *Economic Studies No 33*, 2001/II.

<sup>44</sup> Dat is ook het advies van het IMF. Zie IMF, *Fiscal Monitor: navigating the challenges ahead*, 2010.

<sup>45</sup> De forse stijging van de collectieve zorguitgaven in 2005 kan grotendeels worden verklaard door invoering van het nieuwe zorgstelsel: de private verzekering is toen gecollectiviseerd.

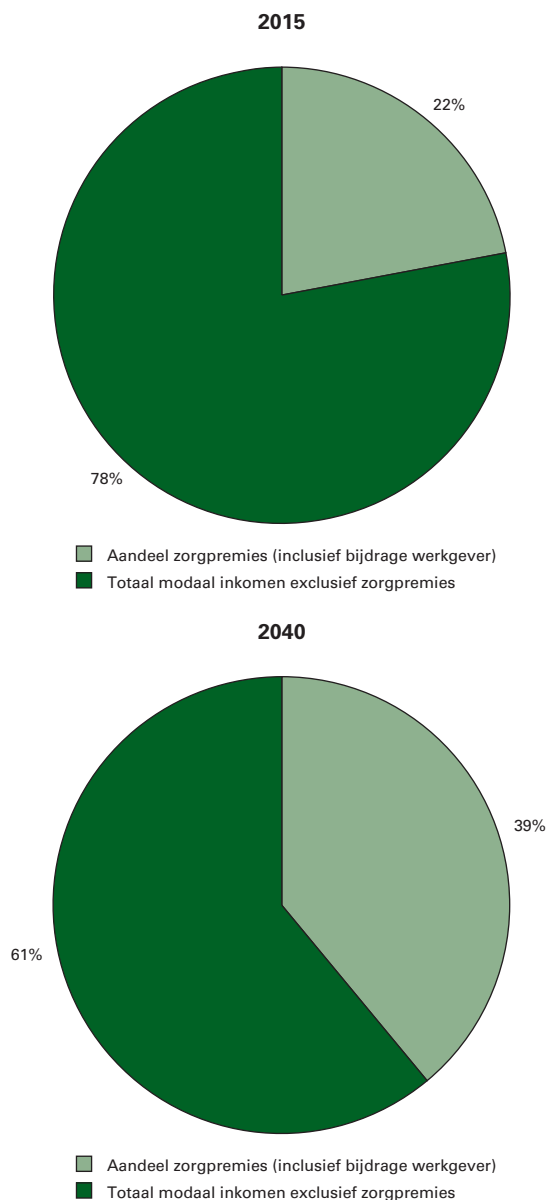
**Figuur 1.13 Zorgkosten als percentage van de collectieve uitgaven**



Het afgelopen decennium zijn de zorgkosten in reële termen met zo'n 4 procent per jaar gestegen. Als deze stijging zich voortzet zullen de zorguitgaven toenemen van 10 procent bbp nu naar circa 18 procent in 2040. Het lijkt onvermijdelijk dat als gevolg de collectieve lasten op termijn ook zullen oplopen. Diverse studies tonen aan dat dit de arbeidsparticipatie kan remmen en daarmee een belangrijk welvaartsverlies tot gevolg kan hebben.<sup>46</sup> De stijgende zorgkosten hebben ook een belangrijke invloed op het inkomen van huishoudens. Op dit moment geeft een modaal inkomen al meer dan een vijfde van zijn inkomen uit aan zorg. Zonder kostenbeheersende maatregelen loopt dit op tot bijna 40 procent in 2040. Voor een gedeelte is dit een inkomensafhankelijke premie die via de werkgever loopt en waar de werknemer belasting over betaalt. Een stijgende inkomensafhankelijke premie gaat ten koste van de loonruimte die de werkgever beschikbaar heeft.

<sup>46</sup> Skinner becijfert het cumulatieve welvaartsverlies voor de VS op 11 procent (K. Baicker en J. Skinner, *Healthcare Spending Growth and the Future of US Tax Rates*, NBER working paper 16 772, 2011).

**Figuur 1.14 Toename zorgpremies**



Om de negatieve gevolgen van de stijgende zorgkosten te beteugelen, heeft het kabinet maatregelen genomen gericht op een betere kostenbeheersing. Dit gebeurt onder andere met het verder doorzetten van de gereguleerde concurrentie in de curatieve zorg om zo de geleverde zorg per euro betaalde premie te verbeteren. Ook de decentralisatie van een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar gemeenten maakt betere kostenbeheersing mogelijk. Het kabinet beperkt de collectieve zorgkosten door behandelingen met een lage ziektelast vanaf 2015 niet langer in het basispakket op te nemen. Tegelijkertijd is duidelijk dat gegeven de verwachte aanhoudende kostenstijging in de toekomst aanvullende stappen noodzakelijk blijven om de zorgkosten ook op termijn beheersbaar te houden.

Kortom, de overheid mengt zich, deels gedwongen, in forse en toenevende mate in de economie. Om de financiële en economische stabiliteit in Nederland te borgen, heeft de overheid banken moeten steunen, is het beroep van de overheid op de kapitaalmarkt fors toegenomen en zijn omvangrijke garanties aan het bedrijfsleven afgeven. In aanvulling op de directe beschadiging van de overheidsfinanciën door de crisis, leiden de financiële en economische kosten van de vergrijzing tot opwaartse druk op de overheidsuitgaven.<sup>47</sup> Het kabinet neemt nu maatregelen om de overheidsuitgaven te verlagen.

#### Minder beslag op arbeidsmarkt

Het gaat overigens niet alleen om het financiële beslag van de overheid op de economie. Een gevolg van de inzet op een compacte overheid is dat de overheid ruimte scheidt op een krappe arbeidsmarkt. Dit is des te meer noodzakelijk omdat de overheid bij ongewijzigd beleid in de komende jaren een relatief fors beslag op de instroom van het arbeidsaanbod legt als gevolg van een relatief vergrijsd personeelsbestand en een hoge vervangingsvraag. Het afnemende beslag van de overheid op de beroepsbevolking helpt op termijn om het oplopende aantal vacatures in de marktsector te vervullen. In aanvulling daarop stimuleert het kabinet het arbeidsaanbod door het aantrekkelijker te maken om te gaan werken.

#### Keuzes maken

Een compacte en doelmatige overheid betekent ook kritisch nadenken over wat de overheid nog wel doet en wat niet meer. Door bijvoorbeeld het aantal subsidies te verminderen kan ook het aantal ambtenaren dat de subsidieregelingen uitvoert, worden teruggebracht. Het kabinet heeft besloten het aantal ministeries te verminderen en het ambtenarenbestand fors af te slanken. Daarnaast zijn de ambtenarensalarissen voor twee jaar bevroren. Het beslag van het overheidsapparaat op de economie neemt daardoor zowel in financiële als in personele zin af. Het kabinet stelt bovendien voor het aantal leden van de Eerste en Tweede Kamer te verminderen en komt met voorstellen om het aantal bestuurders bij de gemeenten, provincies en waterschappen te verlagen. Tot slot zijn ook medeoverheden van plan om het aantal ambtenaren fors te verminderen.<sup>48</sup>

#### Minder bestuurslagen, decentralisatie

Volgens de OESO kan een goede taakverdeling tussen de verschillende overheden in Nederland aanzienlijke besparingen opleveren.<sup>49</sup> Het kabinet kiest ervoor de verantwoordelijkheden neer te leggen bij één bestuurslaag, daar waar ze het meest passen. Daarnaast worden de komende jaren taken gedecentraliseerd naar provincies, gemeenten en waterschappen. Dit draagt bij aan een compacte, krachtige overheid die zich tot haar kerntaken beperkt en de taken zo dicht mogelijk bij de mensen legt. Decentralisatie gaat gepaard met een grote overheveling van budgetten: circa 8,5 miljard euro. De bestuursafspraken 2011–2015 tussen het Rijk en de lokale overheden zijn erop gericht om de decentralisatie de komende jaren in goede banen te leiden.

#### Ook in Europa

Volgens dezelfde filosofie is het kabinet van mening dat subsidiariteit cruciaal is in de taakverdeling tussen de Europese Unie en de lidstaten. Als er duidelijke spill-overs zijn tussen lidstaten, is het belangrijk om zaken op Europees niveau goed te regelen. Wat echter beter op het niveau van de lidstaten geregeld kan worden, hoeft niet in Brussel te worden besloten. Deregulering moet ook in de EU een doelstelling zijn. Het kabinet zet zich bovendien hard in voor een substantiële vermindering van

<sup>47</sup> Zie bijvoorbeeld ook CBS, *Groei AOW-uitkeringen in stroomversnelling door babyboomers*, april 2011

<sup>48</sup> Zie A+O fonds Gemeenten, *Personeelsmonitor 2010*, Den Haag, 2011

<sup>49</sup> Zie OECD, *Value for Money in Government, The Netherlands 2010*, 2011

de Nederlandse EU-aftochten. De EU moet niet tegenwerken, maar juist bijdragen aan de inspanningen van vele lidstaten om de begroting op orde te brengen en het groeivermogen te versterken. Dit geldt te meer omdat de samenstelling van de EU-begroting voornamelijk historisch bepaald is in plaats van gericht op groeibevordering in de EU.<sup>50</sup>

*Slot*

Het kabinet neemt belangrijke maatregelen om de overheidsfinanciën op orde te brengen en het groeivermogen te versterken. Dat is noodzakelijk om onze welvaart te verankeren in een veranderende wereld. Juist de huidige onrust in de wereldeconomie toont daarbij het belang van een voortvarende en koersvaste aanpak. Het kabinet houdt dan ook vast aan de prioriteiten: financiële stabiliteit, gezonde overheidsfinanciën, een sterke economie en een compacte, krachtige overheid.

---

<sup>50</sup> Zie onder meer F. Bolkestein, *De toekomst van de Europese Unie*, DNB Magazine, 2011





## 2 Waarop wordt gerekend

### 2.1 Inleiding en algemeen beeld

De overheidsfinanciën kruipten voorzichtig uit een diep dal. Naar verwachting verbeteren de overheidsfinanciën deze kabinetsperiode sterk door de besparingsmaatregelen van in totaal 18 miljard euro uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen.

De overheidsfinanciën zijn echter nog niet op orde. De overheid geeft – zelfs inclusief de kabinetsmaatregelen van 18 miljard euro – aan het eind van de kabinetsperiode nog steeds meer uit dan binnenkomt. Hierdoor vertoont het EMU-saldo in 2015 een tekort. Een overheidstekort heeft een opwaarts effect op de EMU-schuld. Immers, zolang de overheid moet lenen om de uitgaven te financieren, groeit de overheidsschuld. Bovendien worden de overheidsfinanciën nog steeds overschaduwd door aanzienlijke onzekerheden. Met de huidige saldooverwachting komt het signaalpad uit de startnota aan het einde van deze kabinetsperiode gevaarlijk dicht in de buurt (en wordt in 2014 zelfs geraakt). Bovendien is het totaal aan overheidsgaranties door de crisis flink gestegen, hetgeen een onzekere factor binnen de overheidsfinanciën vormt. Ook blijft de economische ontwikkeling onzeker en de internationale schuldencrisis een groot risico voor Nederland.

Tabel 2.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomsten (belastingen en sociale premies)</b>	<b>221,2</b>	<b>231,9</b>	<b>241,0</b>	<b>250,8</b>	<b>259,6</b>
<b>Netto uitgaven onder de kaders</b>	<b>245,7</b>	<b>249,5</b>	<b>257,6</b>	<b>267,6</b>	<b>274,0</b>
Rijksbegroting in enge zin	114,9	116,3	118,8	122,8	123,6
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	69,7	69,7	71,8	74,1	76,4
Budgettair Kader Zorg	61,2	63,5	67,0	70,7	74,0
<b>Overige netto uitgaven</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 4,2</b>	<b>- 3,8</b>	<b>- 4,1</b>
Zorgtoeslag	4,6	4,1	3,6	3,7	3,3
Gasbaten	- 11,6	- 12,1	- 10,8	- 9,3	- 8,9
Overig	3,6	3,8	3,1	1,7	1,4
<b>Totale netto uitgaven</b>	<b>242,3</b>	<b>245,3</b>	<b>253,4</b>	<b>263,8</b>	<b>269,9</b>
<b>EMU-saldo centrale overheid</b>	<b>- 21,1</b>	<b>- 13,4</b>	<b>- 12,5</b>	<b>- 13,0</b>	<b>- 10,3</b>
<b>EMU-saldo lokale overheden</b>	<b>- 4,4</b>	<b>- 4,4</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 1,7</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo</b>	<b>- 25,6</b>	<b>- 17,8</b>	<b>- 15,8</b>	<b>- 15,8</b>	<b>- 12,1</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)</b>	<b>- 4,2%</b>	<b>- 2,9%</b>	<b>- 2,5%</b>	<b>- 2,4%</b>	<b>- 1,8%</b>
<b>EMU-schuld</b>	<b>391,4</b>	<b>407,0</b>	<b>425,2</b>	<b>440,1</b>	<b>451,5</b>
<b>EMU-schuld (in procenten bbp)</b>	<b>64,7%</b>	<b>65,3%</b>	<b>66,1%</b>	<b>66,4%</b>	<b>66,2%</b>
<b>Bruto binnenlands product (bbp)</b>	<b>604,9</b>	<b>623,0</b>	<b>643,6</b>	<b>662,7</b>	<b>682,4</b>

#### Leeswijzer

Tabel 2.1 bevat de belangrijkste cijfers uit het budgettaire beeld van de overheid. In dit hoofdstuk worden deze kerncijfers verder uitgelegd en toegelicht. Paragraaf 2.2 zoomt in op het jaar 2012. Hierin wordt onder

meer uitgelegd hoe het saldo in 2012 verbetert ten opzichte van het jaar 2011 en waarom het EMU-saldo in deze Miljoenennota afwijkt van het EMU-saldo uit de financiële vertaling van het regeerakkoord.<sup>51</sup> Paragraaf 2.3 gaat vervolgens dieper in op de ontwikkeling van de rijksuitgaven en in paragraaf 2.4 wordt de inkomstenontwikkeling behandeld.

Paragraaf 2.5 beschrijft één van de belangrijkste ambities van het kabinetsbeleid: de overheidsfinanciën op orde brengen. In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe het kabinet de besparingsopgave van 18 miljard euro heeft verwerkt in het budgettaire beeld en hoe daar gedurende deze kabinetsperiode mee wordt omgegaan. De ontwikkelingen in Europa hebben een belangrijke invloed op het Nederlandse budgettaire beeld en het gevoerde begrotingsbeleid; deze worden beschreven in paragraaf 2.6. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de toetsing van de vastgestelde kaders (paragraaf 2.7); ook worden de ontwikkelingen binnen de financiële functie bij de overheid toegelicht (paragraaf 2.8).

### Macro-economische veronderstellingen

De overheidsfinanciën zijn in grote mate afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen. Wanneer bijvoorbeeld de economische groei of de werkloosheid verandert, beïnvloedt dit veelal direct de verwachtingen over saldo en schuld. In Nederland wordt in de budgettaire ramingen traditioneel gebruik gemaakt van de macro-economische veronderstellingen van het Centraal Planbureau (CPB). Met de onafhankelijke ramingen van het CPB wordt voorkomen dat opportunisme de boventoon voert en Nederland zich daardoor onterecht rijk rekent. De traditie van onafhankelijke cijfers vindt nu navolging in Europa. Ook op Europees niveau is afgesproken om met objectieve veronderstellingen te werken. In tabel 2.2 zijn de macro-economische veronderstellingen opgenomen die zijn gehanteerd in deze Miljoenennota.

Tabel 2.2 Macro-economische veronderstellingen Miljoenennota 2012

	2011	2012
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	605	623
Volume bbp	1½%	1%
Inflatie (consumentenprijsindex)	2%	2%
Contractloon marktsector	1¾%	2%
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden personen)	397	406
Lange rente	3¼%	3¼%
Eurokoers (\$)	1,42	1,43
Olieprijs (\$ per vat)	110	106

Bron: Macro Economische Verkenning 2012 (CPB)

## 2.2 Overheidsfinanciën in 2012

### Totale uitgaven centrale overheid in 2012: 245,3 miljard euro

In 2012 komt het begrotingstekort naar verwachting uit op 17,8 miljard euro (uitgedrukt in een percentage van de economie is dit 2,9 procent bbp). De totale uitgaven bedragen in 2012 naar verwachting 245,3 miljard euro, waarvan ruim de helft wordt besteed aan sociale zekerheid en zorg.

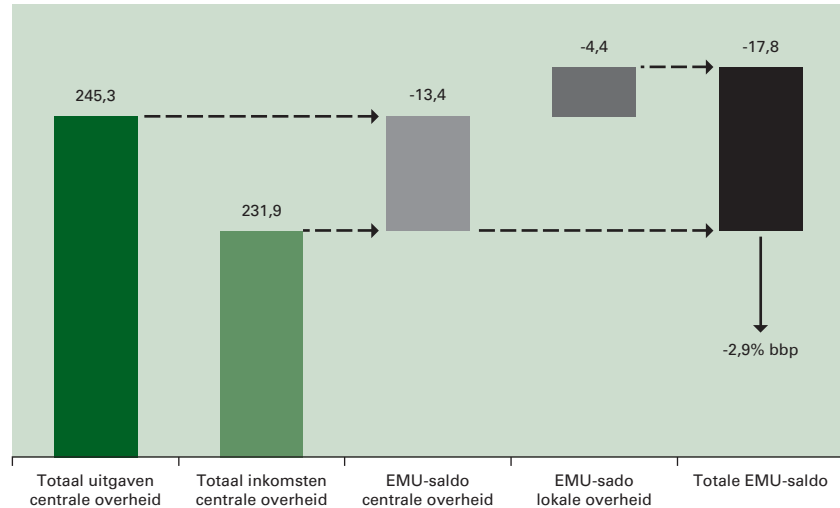
### Totale inkomsten centrale overheid in 2012: 231,9 miljard euro

De totale inkomsten worden voor 2012 geraamd op 231,9 miljard euro, met als grootste categorieën de omzetbelasting en de loon- en inkomstenbelasting (in totaal ongeveer een derde van de inkomsten). Het verschil tussen deze uitgaven en inkomsten maakt het begrotingstekort van de centrale overheid (in 2012 een tekort van 13,4 miljard euro). Behalve de

<sup>51</sup> De financiële vertaling van het regeerakkoord is opgenomen in de zogenoemde *startnota* (zie Kamerstukken II 2010/2011, 32 500, nr. 29).

centrale overheid, hebben ook de lokale overheden een tekort op de begroting. Het tekort van de lokale overheden wordt voor 2012 geraamd op 4,4 miljard euro. Het saldo van de centrale overheid plus het saldo van de lokale overheden maakt het saldo van de gehele collectieve sector, oftewel het totale EMU-saldo van de overheid (zie figuur 2.1 voor de samenhang tussen uitgaven, inkomsten en EMU-saldo).

**Figuur 2.1 Samenhang uitgaven, inkomsten en EMU-saldo 2012 (in miljarden euro)**



### Box 2.1 Het begrotingsbeleid van kabinet Rutte-Verhagen

Om de overheidsfinanciën te beheersen, hanteert het kabinet het zogenoemde *trendmatig begrotingsbeleid*. De spelregels van het begrotingsbeleid worden de *begrotingsregels* genoemd.<sup>52</sup> Het trendmatig begrotingsbeleid – ook bekend als de Zalmnorm – bestaat sinds 1994. De belangrijkste uitgangspunten hiervan zijn ongewijzigd:

- De uitgaven- en de inkomstenzijde van de begroting zijn strikt gescheiden. Dit betekent bijvoorbeeld dat extra uitgaven moeten worden gecompenseerd door te bezuinigen op andere uitgaven en niet door de belastingen te verhogen.
- De uitgavenzijde bevat alle uitgaven, verminderd met de zogenoemde niet-belastingontvangsten. Niet-belastingontvangsten zijn alle ontvangsten die geen belasting- of premieontvangst zijn, bijvoorbeeld de gasbaten, verkeersboetes en de dividenden uit staatsdeelnemingen. De uitgavenzijde van de begroting wordt onderverdeeld in drie sectoren: Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA), en Budgettair Kader Zorg (BKZ). Voor elke sector is een reëel uitgavenplafond (of *uitgavenkader*) opgesteld, optellend tot één totaal uitgavenkader. Eventuele overschrijdingen moeten in principe binnen het desbetreffende deerkader worden gecompenseerd. Compensatie tussen de afzonderlijke deerkaders kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden en indien de Ministerraad daartoe besluit. Het kabinet mag het totale uitgavenkader niet overschrijden. Zie voor de werking van het uitgavenkader verder box 2.6 *Werking van het uitgavenkader* in paragraaf 2.7.

<sup>52</sup> De volledige set begrotingsregels is opgenomen in bijlage 1 van de startnota (Kamerstukken 2010/2011, 32 500, nr. 29)

- De inkomstzijde bevat alle belasting- en premieontvangsten van het Rijk. Ook aan de inkomstzijde wordt een kader gehanteerd, het zogenoemde inkomstenkader. Aan de inkomstenkant moeten alle beleidswijzigingen worden gecompenseerd. Wanneer het kabinet bijvoorbeeld besluit een belasting beleidsmatig te verhogen, dan moet het een andere last verlagen. De inkomsten fluctueren overigens niet alleen door beleidswijzigingen, maar ook door de economische ontwikkeling. Als de economie namelijk verbetert, nemen in de regel ook de belastinginkomsten toe (de *endogene effecten*). Deze invloed op de inkomsten valt buiten het inkomstenkader, wordt niet gecompenseerd en loopt direct in het EMU-saldo. Op deze wijze ademt de inkomstzijde van de begroting (vanzelf) mee met de conjunctuur. Dit wordt *automatische stabilisatie* genoemd.

Dit kabinet heeft ervoor gekozen om het begrotingsbeleid op een beperkt aantal punten aan te scherpen ten opzichte van het beleid van het vorige kabinet. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- Door het gevoerde begrotingsbeleid fluctueert de rijksbegroting (en dus het EMU-saldo) met het ritme van de economie, maar dit conjuncturele effect is gemaximeerd. Om zeker te stellen dat het saldo niet helemaal wegzakt in slechte economische tijden heeft het kabinet een zogenoemde *signaalmarge* van één procentpunt van het bbp afgesproken. Dit betekent dat het kabinet extra moet bezuinigen wanneer het EMU-saldo meer dan één procentpunt van het bbp neerwaarts afwijkt ten opzichte van het saldopad uit de startnota.
- De signaalmarge speelt in op situaties waarin het slechter gaat met het saldo dan verwacht. Het kan ook beter gaan dan nu wordt geraamd. In het geval Nederland met het structurele saldo voldoet aan de doelstelling voor de middellange termijn (MTO) uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en daarbij het feitelijk EMU-saldo een meerjarig overschot laat zien, dan wordt de helft van het overschot gebruikt ter aflossing van de staatsschuld en de andere helft voor lastenverlaging.
- Het is belangrijk om de uitgaven te beheersen. Daarom worden de uitgaven die meetellen in het EMU-saldo zoveel mogelijk binnen het uitgavenkader genormeerd. De (conjunctuurgevoelige) uitgaven aan werkloosheids- en bijstandsuitkeringen en de ruilvoetontwikkelingen zijn daarom weer onder het uitgavenkader gebracht.
- De rentelasten vielen in de vorige kabinetsperiode niet onder het uitgavenkader, waardoor rentemeevallers en -tegenvallers direct werden verrekend met het EMU-saldo. Het kabinet heeft de rentelasten met ingang van deze kabinetsperiode weer onder het uitgavenkader gebracht. Wel is afgesproken dat meevallers op de rentelasten niet mogen leiden tot extra uitgavenruimte, maar dat rentetegenvallers wel moeten leiden tot minder uitgavenruimte.
- Het beleid ten aanzien van overheidsgaranties is aangescherpt. In de toekomst wordt nut en noodzaak van de overheidsgaranties strenger getoetst. Daarnaast vraagt de overheid een kostendekkende premie voor de garanties die zij aangaat.
- Uit ervaring blijkt dat met publiek private samenwerking (PPS) een efficiencywinst van 10 procent behaald kan worden. Daarom worden de toegestane uitgaven aan beschikbaarheidsvergoedingen in het Infrastructuurfonds verhoogd (van 10 naar 20 procent). Hierdoor kunnen meer PPS-projecten worden opgestart.
- Het kabinet heeft in het voorjaar van 2011 een beoordelingskader opgesteld voor de uitgaven van het Infrastructuurfonds voor

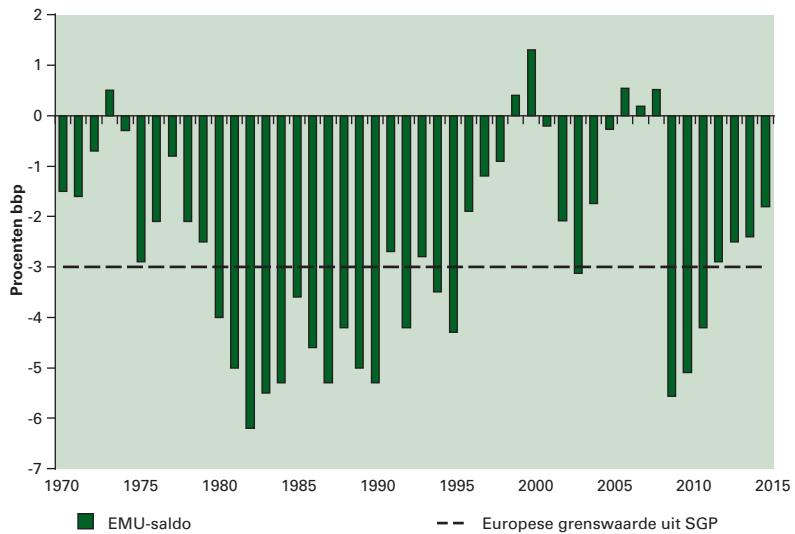
2021–2028. Aan de hand hiervan wordt bepaald hoe het kabinet de in deze periode beschikbare middelen gaat besteden. Hierbij is gezorgd dat voldoende middelen gereserveerd zijn voor onderhoud van onze infrastructuur.

**EMU-saldo**

EMU-saldo 2012: – 2,9 procent bbp

Het EMU-saldo komt in 2012 naar verwachting uit op – 2,9 procent bbp. Na de zwaar negatieve jaren 2009, 2010 en 2011 voldoet het saldo hiermee in 2012 weer aan de saldogrens die is afgesproken in Europa (zie figuur 2.2). Nederland geeft in 2012 echter nog steeds meer uit dan wordt ontvangen. Het blijft dus noodzakelijk om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

**Figuur 2.2 Ontwikkeling EMU-saldo sinds 1970 (in procenten bbp)**



Naar verwachting verbetert het EMU-saldo van 2011 op 2012 met 1,3 procentpunt bbp (van – 4,2 procent in 2011 naar – 2,9 procent bbp in 2012). Dit komt neer op een mutatie van 7,8 miljard euro (zie tabel 2.3 voor de aansluiting in miljarden euro tussen het jaar 2011 en 2012). De beperkte economische groei en daarmee samenhangende hogere inkomsten zorgen voor deze verbetering (zie ook tabel 2.4). De stijging van de uitgaven onder de kaders RBG-eng en BKZ en hogere bemiddelingskosten zorgverzekeraars hebben een negatief effect op het EMU-saldo. Door de lagere zorgtoeslag verbetert het EMU-saldo. Daarnaast zijn de gasbaten in 2012 hoger dan in 2011 en dat heeft een positief effect op het EMU-saldo.

**Tabel 2.3 Ontwikkeling EMU-saldo tussen 2011 en 2012 (in miljarden euro)**

<b>EMU-saldo 2011</b>	<b>– 25,6</b>
Inkomsten	10,7
RBG-eng	– 1,4
SZA	0,0
BKZ	– 2,4
Zorgtoeslag	0,5
Gasbaten	1,5
Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	– 0,8
Overig	– 0,4
<b>EMU-saldo 2012</b>	<b>– 17,8</b>

## Waarop wordt gerekend

In deze Miljoenennota wordt voor 2011 een EMU-saldo van – 4,2 procent bbp en voor 2012 van – 2,9 procent bbp voorspeld. Voor 2011 betekent dit dat de raming met 0,2 procentpunt neerwaarts wordt bijgesteld. Dit komt onder andere doordat de inkomsten lager zijn dan verwacht in de startnota. Deze tegenvaller volgt uit het slechtere economische beeld voor 2011 en de gerealiseerde ontvangsten over de eerste helft van 2011. Daarnaast is een meevaller zichtbaar op het gebied van de aardgasbaten en de rentelasten. Ook voor 2012 komt de voorspelling voor het EMU-saldo 0,2 procentpunt lager uit dan werd verwacht. Net als in 2011 vallen met name de inkomsten tegen door het slechtere economische beeld en de doorwerking van de lagere ontvangsten over 2011. Deze tegenvallers worden in 2012 gecompenseerd door meevallers bij de gasbaten en rentelasten.

**Tabel 2.4 Ontwikkeling EMU-saldo tussen startnota en Miljoenennota (in procenten bbp)**

	2011	2012
<b>EMU-saldo startnota</b>	<b>– 4,0%</b>	<b>– 2,7%</b>
Inkomsten	– 0,7%	– 0,5%
Uitgaven onder de kaders	0,0%	0,1%
<i>wv. zorguitgaven</i>	<i>– 0,2%</i>	<i>– 0,1%</i>
<i>wv. EU-afdrachten</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>
<i>wv. overige uitgaven onder de kaders</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>
Rentelasten	0,2%	0,2%
Aardgasbaten	0,2%	0,4%
Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	0,0%	– 0,2%
Netto opbrengsten financiële interventies	0,1%	– 0,1%
Overige uitgaven	0,0%	– 0,1%
<b>EMU-saldo Miljoenennota 2012</b>	<b>– 4,2%</b>	<b>– 2,9%</b>

### Structureel EMU-saldo

Structureel EMU-saldo 2012: – 2,3 procent bbp

Het structurele EMU-saldo (het saldo na correctie voor de conjunctuur) geeft een beeld van de structurele ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Het structurele EMU-saldo in 2012 komt naar verwachting uit op – 2,3 procent bbp (zie tabel 2.5). Het is niet verstandig om harde conclusies te verbinden aan de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo. De omvang van de conjunctuurcorrectie is altijd met veel onzekerheden omgeven en in de huidige omstandigheden is dit in extreme mate het geval.

Het structurele EMU-saldo speelt een rol in de voor Nederland geldende Europese saldodoelstellingen. Dit is weergegeven in de zogenoemde *Medium-Term Objective* (MTO) van het Stabiliteits- en Groeipact (zie box 2.4 *De criteria voor het EMU-saldo uit het Stabiliteits- en Groeipact* in paragraaf 2.6 met uitleg over het MTO).

**Tabel 2.5 Structureel EMU-saldo (in procenten bbp)**

	2011	2012
Feitelijk EMU-saldo	– 4,2%	– 2,9%
Af: Conjuncturele component / incidentele componenten	– 0,6%	– 0,5%
<b>Structureel EMU-saldo Miljoenennota 2012<sup>1)</sup></b>	<b>– 3,6%</b>	<b>– 2,3%</b>

<sup>1)</sup> Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

EMU-schuld

EMU-schuld 2012: 65,3 procent bbp

De EMU-schuld komt in 2011 naar verwachting uit op 391,4 miljard euro (64,7 procent bbp). In 2012 groeit de schuld door naar een totaal van 407,0 miljard euro (65,3 procent bbp).

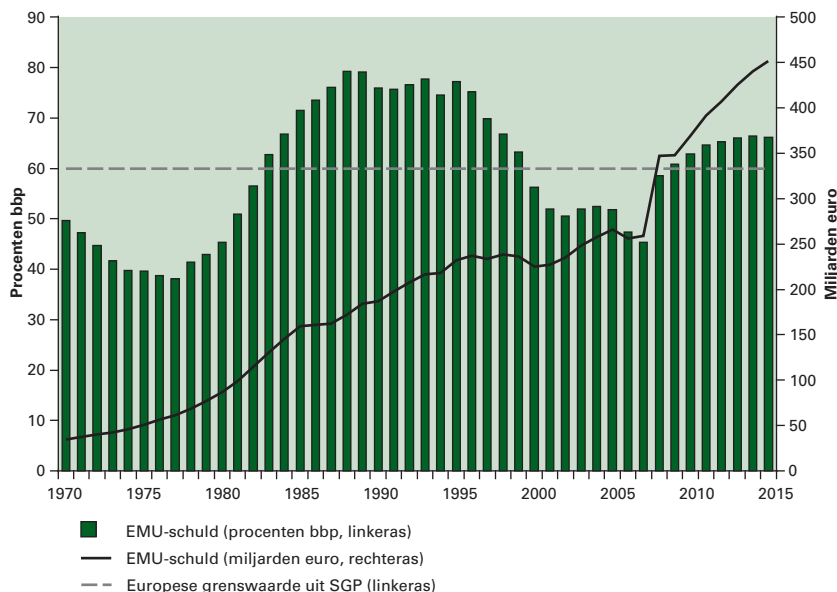
Tabel 2.6 Ontwikkeling EMU-schuld tussen 2011 en 2012			
EMU-schuld ultimo 2011	391,4	64,7%	604,9 (bbp 2011)
			<b>623,0 (bbp 2012)</b>
			Noemereffect
EMU-saldo 2012	17,8	2,9%	
ING back-up faciliteit	- 1,9	- 0,3%	
Aflossing kapitaalsteun ING	- 4,5	- 0,7%	
Lening Griekenland	1,1	0,2%	
EFSF	0,8	0,1%	
Kapitaaluitbreiding Tennet	0,3	0,0%	
Overige financiële transacties en ktv's	1,9	0,3%	
<b>EMU-schuld ultimo 2012</b>	<b>407,0</b>	<b>65,3%</b>	

De EMU-schuld verandert doorgaans door twee factoren. Ten eerste door het EMU-saldo. Bij een tekort moet de overheid lenen om de gewenste uitgaven te kunnen doen en bij een overschot kan de overheid juist aflossen. Voor 2012 wordt een tekort voorzien. Door dit negatieve EMU-saldo stijgt volgend jaar de schuld. Daarnaast verandert de EMU-schuld door zogenoemde «financiële transacties». Dit zijn bijvoorbeeld aankopen of verkopen van aandelen die niet meetellen voor het EMU-saldo, maar wel meetellen in de EMU-schuld. Wanneer de EMU-schuld wordt uitgedrukt als percentage van het bbp, dan speelt ook de ontwikkeling van het bbp een grote rol in de kwantificering van de EMU-schuld (het zogenoemde «noemereffect»).

Tabel 2.7 Ontwikkeling EMU-schuld tussen startnota en Miljoenennota (in procenten bbp)		
	2011	2012
<b>EMU-schuld startnota</b>	<b>66,1%</b>	<b>67,1%</b>
Noemereffect	0,6%	0,3%
Doorwerking schuldraming t-1	- 1,5%	- 1,4%
Mutatie EMU-saldo	0,2%	0,1%
Mutatie ING back-up faciliteit	- 0,2%	- 0,3%
Mutatie lening Griekenland	0,1%	0,0%
Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM)	0,0%	0,0%
EFSF	0,2%	0,1%
Aflossing ING	- 0,5%	0,7%
Aflossing AEGON	- 0,2%	0,0%
Overig	0,1%	- 0,1%
<b>EMU-schuld Miljoenennota 2012</b>	<b>64,7%</b>	<b>65,3%</b>

In figuur 2.3 is te zien dat de Nederlandse EMU-schuld de komende kabinetsperiode boven de in Europa afgesproken grens (van 60 procent bbp) blijft. De EMU-schuld uitgedrukt in miljarden euro groeit, omdat de overheid tot het einde van de kabinetsperiode meer uitgeeft dan wordt ontvangen. Door het kabinetsbeleid groeit de EMU-schuld echter minder hard dan zonder de maatregelen uit het regeerakkoord. Uitgedrukt in een percentage van het bbp daalt de EMU-schuld echter aan het eind van de kabinetsperiode. Dit komt doordat het bbp meer toeneemt dan de EMU-schuld.

**Figuur 2.3 Ontwikkeling EMU-schuld sinds 1970 (in procenten bbp)**



**Box 2.2 Garanties van de overheid**

Van oudsher stelt de overheid zich garant voor risico's van anderen. Dit kunnen bijvoorbeeld garanties zijn op kredieten van het midden- en kleinbedrijf (MKB), op het Nederlandse aandeel in de Wereldbank of het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Nog een voorbeeld hiervan is export verzekeren die niet verzekerd kan worden in de private markt. Sinds de financiële crisis in 2008 is ontstaan, heeft de overheid extra onzekerheden overgenomen van de markt, om de financiële stabiliteit te bewaren. Daardoor is het garantietotaal van de overheid fors opgelopen. Begin 2008 – voor de crisis – bedroeg het garantietotaal van de overheid nog 66,5 miljard euro (ongeveer 12 procent bbp). Naar verwachting zal het garantietotaal eind 2011 opgelopen zijn tot 187 miljard euro (ongeveer 31 procent bbp). Bijlage 8 bevat het *Garantieoverzicht van het Rijk*, waarin alle garanties zijn opgenomen en worden gekwantificeerd.

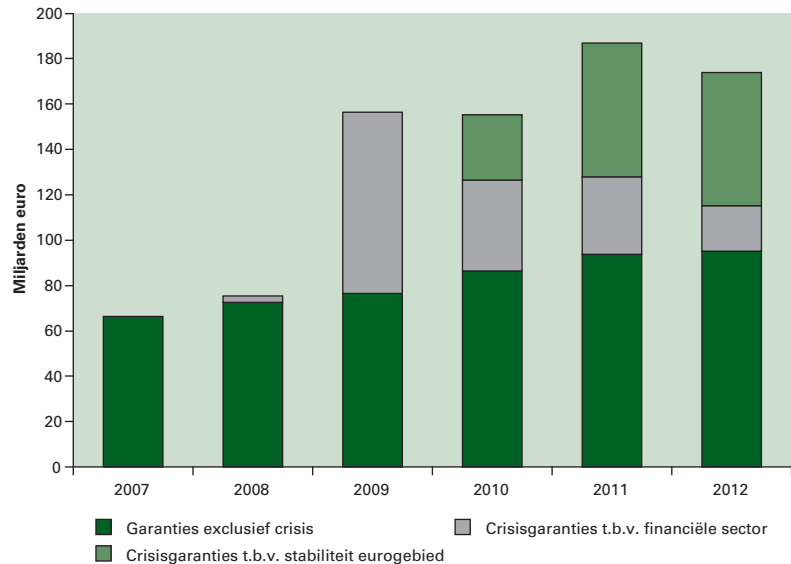
Na het ontstaan van de financiële crisis heeft de overheid in eerste instantie garanties verstrekt aan de Nederlandse financiële sector, bijvoorbeeld in de vorm van garanties op interbancaire leningen. In 2010 zijn de garanties voor de financiële sector voor een groot deel afgebouwd. Naar verwachting nemen deze garanties ook af in 2011 en daarna. Toch zal het garantietotaal niet afnemen. In 2010 is namelijk een nieuw element binnen de financiële crisis ontstaan: de Europese schulden crisis.<sup>53</sup> In figuur 2.4 is visueel weergegeven hoe

<sup>53</sup> De maatregelen uit hoofde van de Europese schulden crisis worden beschreven in paragraaf 2.6.



het garantietotaal zich ontwikkelt.<sup>54</sup> Hierbij is aangegeven welke invloed uitgaat van de crisisgaranties voor enerzijds de financiële sector en anderzijds Europa. In bijlage 7 is een overzicht opgenomen van alle maatregelen die de financiële crisis bestrijden (de zogenoemde *Monitor financiële interventies*). Tabel 7.4 in deze bijlage bevat alle crisisgaranties die zijn verstrekt aan Europa en aan de financiële sector. De garanties die niet samenhangen met de crisis (grijs gearceerd in onderstaande figuur) stijgen vooral door garanties die zijn verstrekt aan het IMF.

**Figuur 2.4 Ontwikkeling overheidsgaranties**



De overheid verstrekt garanties, wanneer dit maatschappelijke baten oplevert. Een garantie kan bijvoorbeeld de kredietverlening op peil houden, wanneer het wantrouwen in het financiële stelsel toeneemt. Daartegenover staan potentiële kosten voor de schatkist. De overheid draagt namelijk risico's die eerder privaat gedragen werden. Door steeds grotere budgettaire risico's kan de risicopremie die Nederland betaalt op de kapitaalmarkt toenemen. Het huidige kabinet wil deze risico's waar mogelijk weer daar leggen waar ze horen: in de markt. Daarom is het beleid ten aanzien van garanties aangescherpt. In de toekomst kijkt de overheid streng naar nut en noodzaak van de regeling, wanneer garanties worden verstrekt. Daarnaast vraagt de overheid in beginsel een kostendekkende premie, wanneer risico's worden overgenomen. Ook zal de overheid bestaande regelingen beter in de gaten houden. Wanneer nut en noodzaak van een regeling vervallen, wordt de overheidsverantwoordelijkheid snel afgebouwd.

<sup>54</sup> Bij de eurotop van 21 juli 2011 is een nieuw programma overeengekomen voor Griekenland. Op het moment van schrijven wordt de vormgeving van dit programma, inclusief het garantiebeslag, uitgewerkt in Brussel. De precieze gevolgen hiervan voor de begroting zijn op dit moment nog niet volledig te schetsen. Zie ook paragraaf 2.6. In de figuur (en in de begroting) wordt daarom uitgegaan van het plafond voor het EFSF (van 55,9 miljard euro) dat al is geautoriseerd.

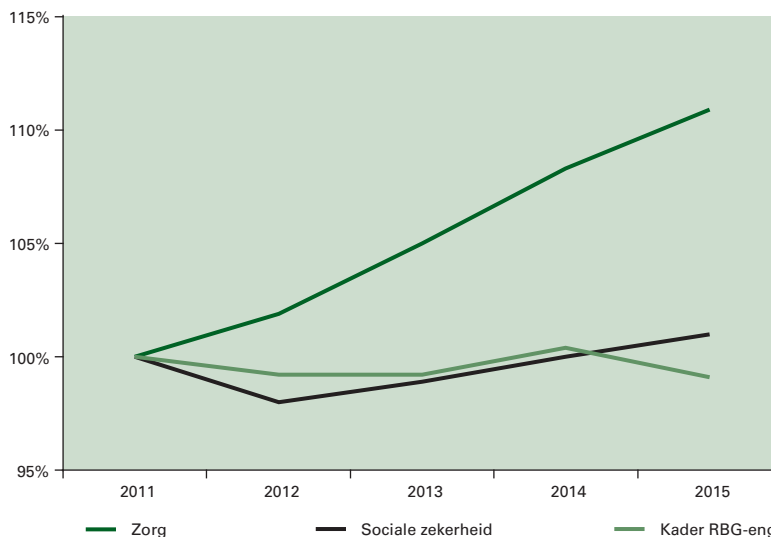
### 2.3 Uitgavenontwikkeling

Figuur 2.5 laat de reële ontwikkeling van de uitgaven zien. Deze is door het kabinet meerjarig vastgelegd in het uitgavenkader.<sup>55</sup> De zorguitgaven groeien aanzienlijk (zie ook de box 1.9 over de zorguitgaven in hoofdstuk 1). De groei van de zorguitgaven is in dit beeld enigszins vertekend, omdat de overschrijding van het budgettaire kader zorg in 2011 de meerjarige groei dempt. Wanneer het budgettaire kader zorg in 2011 niet zou zijn overschreden, zouden de indexcijfers voor de jaren 2012 tot en met 2015 nog hoger uitkomen. In absolute termen groeien de zorguitgaven deze kabinetsperiode (veruit) het meest van alle uitgavencategorieën.

Zorguitgaven groeien absoluut het meest

De zorguitgaven groeien in absolute termen van 61,2 miljard euro in 2011 naar 74,4 miljard euro in 2015 (een groei van 13,2 miljard euro).<sup>56</sup> De zorguitgaven blijven naar verwachting na deze kabinetsperiode doorgroeien (mede door vergrijzing en technologische ontwikkeling). De zorguitgaven zijn een belangrijk aandachtspunt bij het op orde brengen van de overheidsfinanciën voor de lange termijn.

**Figuur 2.5 Reële ontwikkeling uitgaven periode 2011-2015**  
(indexcijfers, 2011 = 100)



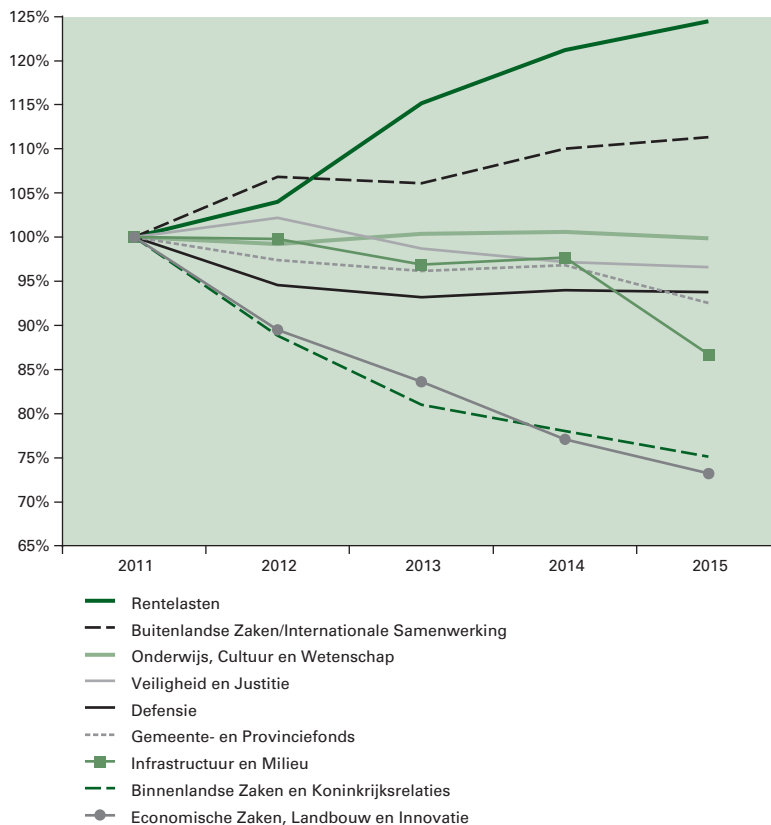
De sociale zekerheid laat over deze kabinetsperiode een relatief gematigde reële groei van de uitgaven zien. Dit wordt veroorzaakt door de vergrijzing en de daaraan gekoppelde stijging van de AOW-uitgaven. De uitgaven aan sociale zekerheid dalen aan het begin van deze kabinetsperiode onder andere als gevolg van maatregelen uit het regeerakkoord. Daarnaast wordt het beeld voor de sociale zekerheid enigszins vertekend door een intertemporele compensatie tussen 2011 en 2012. Het kader RBG-eng daalt in reële termen. Deze daling wordt grotendeels veroorzaakt door de tekortreducerende maatregelen van het kabinet (de 18 miljard euro). De daling wordt enigszins gemitigeerd, doordat de rentelasten stijgen en

<sup>55</sup> Het betreft een zogenoemde horizontale vergelijking waarbij de nominale groei van de verschillende uitgavencategorieën (dus inclusief loon- en prijsontwikkeling) reëel is gemaakt door te delen door de prijs Nationale Besteding (pNB). Om de uitgaven verder goed te kunnen vergelijken is gekozen om te werken met indexcijfers met als basisjaar 2011. In de toelichting van de grafiek zijn de bedragen in miljarden tussen haakjes weergegeven voor het eindjaar 2015 (in miljarden, lopende prijzen).

<sup>56</sup> In de startnota was voorzien in een toename van de zorguitgaven met ongeveer 15 miljard, gebaseerd op de begroting 2011 en de doorrekening van het regeerakkoord. Doordat de uitgaven in 2011 hoger zijn uitgevallen is een deel van die groei al in dit jaar gerealiseerd.

binnen het kader RBG-eng in 2011 sprake is van onderuitputting. Hierdoor neemt de relatieve reële groei toe voor de resterende jaren van de kabinetsperiode. Figuur 2.6 laat zien hoe de verschillende begrotingen onder het kader RBG-eng zich reëel ontwikkelen.

**Figuur 2.6 Reële ontwikkeling uitgaven begrotingen kader RBG-eng**  
(indexcijfers, 2011 = 100)



**Rentelasten groeien reëel het meest**

Het sterkst groeien de rentelasten (in reële termen). Deze groeien aan het begin van de kabinetsperiode door de relatief hoge begrotingstekorten. Hierdoor stijgt de schuld en daarmee de rentelasten. Figuur 2.6 toont daarmee de noodzaak om het tekort aan te pakken. De groei van de rentelasten vakt gedurende de kabinetsperiode af, doordat het begrotingstekort kleiner wordt. Een verbetering van het tekort leidt tot een lagere stijging van de schuld, waardoor de rentelasten verminderen. De uitgaven aan internationale samenwerking groeien de komende kabinetsperiode relatief fors. Deze reële groei komt vooral door hogere afdrachten aan de Europese Unie. De reële groei wordt enigszins vertekend door een eenmalige meevaller in 2011. Zoals bekend, streeft het kabinet naar een verdere substantiële verlaging van de afdracht aan de Europese Unie. De uitgaven aan onderwijs, cultuur en wetenschap blijven reëel ongeveer gelijk (schommelen rond de 100 procent). De uitgaven aan onderwijs stijgen (licht) in reële termen. De maatregelen ten aanzien van de publieke omroep en bij cultuur zorgen voor een daling van de reële groei. Ook de reële groei van uitgaven aan veiligheid en justitie daalt. Dit komt door een aantal maatregelen. Onder andere de hogere griffierechten zorgen voor een reële daling van de netto uitgaven. Door de maatregelen bij defensie daalt de reële groei van uitgaven ongeveer 5 procent in de jaren 2012 tot en met 2015. Ook de reële groei van het Gemeente- en Provinciefonds daalt. Deze daling valt onder andere te verklaren uit de normeringsystematiek (de zogenoemde «gelijk trap op, gelijk trap af»-systematiek): de

ombuigingen bij de relevante begrotingen zorgen voor een reële daling van het Gemeente- en Provinciefonds (zie voor de werking box 2.3 *Fluctuaties in het Gemeente- en Provinciefonds*). Tot slot laten de begrotingen van Infrastructuur en Milieu, Binnenlandse Zaken en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een relatief forse daling zien. Deze reële dalingen worden met name veroorzaakt door de maatregelen die dit kabinet neemt in het kader van de 18 miljard euro. Het gaat hierbij in het bijzonder om de taakstellingen ten aanzien van subsidies en het aantal ambtenaren.

### **Box 2.3 Fluctuaties in het Gemeente- en Provinciefonds: gelijk trap op, gelijk trap af**

Sinds 1995 is de jaarlijkse ontwikkeling van het Gemeente- en Provinciefonds (het zogenoemde *accres*) gekoppeld aan de jaarlijkse ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Deze *normeringssystematiek* zorgt dat, wanneer de relevante uitgaven stijgen, ook de financiën van lokale overheden meeprofiteren. Andersom geldt het zelfde: lagere netto gecorrigeerde rijksuitgaven leiden tot lagere – of minder hoge – fondsen. Anders gezegd: gelijk trap op, gelijk trap af. Omdat de NGRU extreme afwijkingen vertoonden tijdens de financiële en economische crisis, hebben het Rijk en de lokale overheden afgesproken de normeringssystematiek in de jaren 2009, 2010 en 2011 buiten werking te stellen.<sup>57</sup>

De normeringssystematiek wordt elke vier jaar geëvalueerd en de laatste evaluatie is op Prinsjesdag 2010 naar de Tweede Kamer verstuurd.<sup>58</sup> De conclusie in het evaluatierapport luidt dat de normeringssystematiek nog steeds een adequate invulling is van het uitgangspunt dat de fondsen zich evenredig moeten ontwikkelen met de uitgaven van de rijksoverheid. Daarom is in het regeerakkoord opgenomen dat de systematiek per 2012 weer in werking treedt. Wel is de werking van de systematiek iets aangepast. De rentelasten van het Rijk vallen bijvoorbeeld niet langer onder de NGRU. Dit maakt de raming stabiel en beter voorspelbaar. Daarnaast bevatte de evaluatie de aanbeveling om de *accres*berekening transparanter te maken. Daarom wordt vanaf heden een bijlage opgenomen in de Miljoenennota, waarin wordt onderbouwd hoe de NGRU en de *accessen* tot stand zijn gekomen.<sup>59</sup>

## **2.4 Inkomstenontwikkeling**

In tabel 2.8 is te zien hoe de belasting- en premieontvangsten zich ontwikkelen in 2011 en 2012. In 2011 nemen de belasting- en premieontvangsten met 5,2 miljard euro toe. Dit betreft het saldo van beleidsmaatregelen en groei van de belasting- en premieontvangsten door de economische ontwikkeling (endogene groei). Beleidsmaatregelen zorgen voor 2,0 miljard euro hogere ontvangsten in 2011. Hiervan is 2,2 miljard euro toe te rekenen aan beleid waartoe in de Miljoenennota 2011 en eerder is besloten. Hieronder vallen hogere zorgpremies, diverse lastenverlichtende maatregelen voor burgers en bedrijven en de accijnsverhoging op sigaretten en shag als onderdeel van de besparing van 3,2 miljard euro uit het Aanvullend Beleidsakkoord van het vorige kabinet zoals gepresenteerd in de Miljoenennota 2011. De lastenverhogende maatregelen uit het

<sup>57</sup> Zie bijlage 3 van de Voorjaarsnota 2009 (Kamerstukken II 2008/2009, 31 965, nr. 1).

<sup>58</sup> Zie Evaluatie Normeringssystematiek 2007–2010 (Bijlage bij Kamerstukken II 2010/2011, 32 500 B, nr. 7).

<sup>59</sup> Zie bijlage 9.

### Waarop wordt gerekend

regeerakkoord, de verlaging van de overdrachtsbelasting per 15 juni 2011 van 6 procent naar 2 procent, de uitstel van de invoering van het algemene btw-tarief op podiumkunsten en de verlenging van het verlaagd btw-tarief op renovatie van woningen zorgen per saldo voor 0,2 miljard euro lagere ontvangsten in 2011.

De verwachte endogene groei van de ontvangsten in 2011 bedraagt 3,2 miljard euro, dat is 1,5 procent. De nominale groei van het bbp komt naar verwachting uit op 2,8 procent. De ontvangsten ontwikkelen zich daarmee in 2011 minder dan de nominale economische groei. Dit wordt met name veroorzaakt door een achterblijvende ontwikkeling van de particuliere consumptie en een achterblijvende werkgelegenheidsontwikkeling.

	2011	2012
<b>Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis</b>	<b>171,5</b>	<b>179,6</b>
waarvan belastingen op EMU-basis	134,6	140,2
waarvan premies volksverzekeringen op EMU-basis	36,9	39,4
<b>Premies Werknemersverzekeringen</b>	<b>49,7</b>	<b>52,3</b>
<b>Totaal</b>	<b>221,2</b>	<b>231,9</b>
Mutatie	5,2	10,7
waarvan endogene groei	3,2	7,8
waarvan beleidsmaatregelen	2,0	2,9
Endogene mutatie (in procenten)	1,5%	3,5%
Nominale groei bbp (in procenten)	2,8%	3,0%

De belasting- en premieontvangsten nemen in 2012 met 10,7 miljard euro toe, waarvan 2,9 miljard euro als gevolg van beleidsmaatregelen. Dit betreft zowel maatregelen van vorige kabinetten als van het huidige kabinet. Zo leidt het aflopen van de maatregelen willekeurige afschrijving 2009 en 2010 waartoe door vorige kabinetten is besloten tot hogere belastingontvangsten in 2012 van circa 1,5 miljard euro. De fiscale maatregelen uit het regeerakkoord leiden tot 0,5 miljard euro hogere ontvangsten. De rest van de beleidsmatige toename van de ontvangsten 2012 betreft het saldo van hogere dan bij startnota verwachte zorgpremies en werkloosheidspremies en diverse lastenverlichtende maatregelen voor burgers en bedrijven. De beleidsmatige lastenontwikkeling in 2012 komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 2.7.2.

De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 3,5 procent (7,8 miljard euro) in 2012 en groeit daarmee harder dan de nominale bbp-ontwikkeling. Die komt naar verwachting uit op 3,0 procent. Net als in 2011 blijft de particuliere consumptieontwikkeling in 2012 wat achter, waardoor de endogene ontwikkeling van de btw-ontvangsten achterblijft bij de economische groei. De ontvangsten van de andere twee grote belastingsoorten, de loon- en inkomensheffing en de vennootschapsbelasting (vpb), daarentegen nemen sterker toe dan de economische groei. Deze ontwikkeling volgt met name uit de verwachte winstontwikkeling van bedrijven respectievelijk de nominale loonontwikkeling in 2012. Opgeteld ontwikkelen de ontvangsten van de drie belangrijkste belastingsoorten zich in 2012 iets beter dan de nominale economische groei.

## 2.5 Overheidsfinanciën en het regeerakkoord

Eén van de belangrijkste ambities van dit kabinet is het op orde brengen van het huishoudboekje van Nederland. De economische crisis en de vergrijzing dwingen de overheid tot forse bezuinigingen. Het is onverantwoord om de rekening naar toekomstige generaties door te schuiven. Consolidatie van de overheidsfinanciën is daarom noodzakelijk. Ook om in de toekomst mogelijke tegenslagen op te vangen.

### De 18 miljard euro

#### Tekortreducerende maatregelen uit het regeerakkoord

In het regeerakkoord is de prioriteit van consolidatie vormgegeven met een pakket aan maatregelen dat aan het einde van de kabinetsperiode leidt tot een besparing binnen de overheidsfinanciën ter grootte van 18 miljard euro. Hiermee zet dit kabinet een zeer belangrijke stap om de Nederlandse overheidsfinanciën gezond te maken. In de bijlage van het regeerakkoord is het financieel kader opgenomen, met daarin de onderbouwing van de «18 miljard». <sup>60</sup> Tabel 2.9 vat samen hoe de verschillende maatregelen uit het regeerakkoord en uit de Miljoenennota 2011 (het pakket ter grootte van 3,2 miljard euro) verdeeld zijn over de uitgaven- en de inkomstzijde van de begroting.

<b>Tabel 2.9 Overzicht consolidatie overheidsfinanciën uit regeerakkoord (in miljarden euro; – is saldoverbeterend)</b>					
	2011	2012	2013	2014	2015
Maatregelen aan de uitgavenzijde (pakket MN 2011 en RA)	- 2,2	- 5,8	- 9,3	- 13,3	- 17,8
Maatregelen aan de lastenzijde (pakket MN 2011 en RA)	- 0,6	- 1,0	- 1,7	- 2,4	- 1,5
Terugdraaien eigen betalingen zorg	0,0	0,3	0,6	1,0	1,3
<b>Totaal</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 6,5</b>	<b>- 10,4</b>	<b>- 14,8</b>	<b>- 18,0</b>

Het totaalpakket van 18 miljard euro in 2015 bestaat voornamelijk uit maatregelen aan de uitgavenzijde van de rijksbegroting (17,8 miljard euro). Daarnaast zijn maatregelen genomen aan de lastenzijde (1,5 miljard euro) en ontstaat een verslechtering door het terugdraaien van de eigen betalingen in de zorg (een verslechtering van 1,3 miljard euro). De maatregelen aan de uitgaven- en lastenzijde worden hieronder toegelicht.

### Maatregelen aan de uitgavenzijde

Het kabinet wil de overheidsfinanciën vooral verbeteren door het terugdringen van de overheidsuitgaven. Aan de uitgavenzijde van de begroting neemt het kabinet daarom maatregelen die zorgen voor een netto besparing, oplopend tot 17,8 miljard euro in 2015. De netto besparing bestaat uit het pakket aan maatregelen uit de Miljoenennota 2011 (3,0 miljard euro in 2015) <sup>61</sup> en de maatregelen genomen in het regeerakkoord. In het financieel kader bij het regeerakkoord zijn de ombuigingen en intensiveringen uitgesplitst. Dit is weergegeven in tabel

<sup>60</sup> Zie pagina 1 van het financieel kader, bijlage bij het regeerakkoord, onder andere terug te vinden via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>61</sup> Het demissionaire kabinet Balkenende IV heeft in de zomer van 2011 al een besparingspakket gepresenteerd van in totaal 3,2 miljard euro in 2015. Het kabinet Rutte-Verhagen heeft dit pakket overgenomen, en zodoende maakt de 3,2 miljard euro deel uit van het totaalpakket van 18 miljard euro. Van deze 3,2 miljard euro heeft 3,0 miljard euro betrekking op de uitgavenzijde.

2.10, waarin ook te zien is hoe de genomen maatregelen (netto) zijn verdeeld over de verschillende dealkaders.

<b>Tabel 2.10 Consolidatiemaatregelen aan de uitgavenzijde (in miljarden euro; – is saldoverbeterend)</b>					
	2011	2012	2013	2014	2015
Ombuigingen	- 2,8	- 7,9	- 12,0	- 16,3	- 21,4
Intensiveringen	0,6	2,0	2,7	3,0	3,6
<b>Maatregelen aan de uitgavenzijde</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 9,3</b>	<b>- 13,3</b>	<b>- 17,8</b>
<i>wv. Rijksbegroting in enge zin</i>	- 2,1	- 4,8	- 6,7	- 9,5	- 11,6
<i>wv. Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt</i>	- 0,1	- 1,0	- 1,5	- 2,1	- 2,5
<i>wv. Budgettaire Kader Zorg</i>	0,0	0,5	0,3	0,1	- 1,4
<i>wv. Overig</i>	0,0	- 0,6	- 1,5	- 1,9	- 2,3

Het effect van de besparingsmaatregelen is het grootst onder het uitgavenkader Rijksbegroting in enge zin. Hierbij snijdt de overheid in eerste instantie in eigen vlees: een compactere en vooral efficiëntere overheid. Daarnaast bespaart het kabinet onder andere op subsidies, internationale samenwerking en inkomensoverdrachten. In de departementale begrotingen is verder terug te zien hoe de verschillende maatregelen precies zijn verdeeld over de betreffende departementale begrotingen die deel uitmaken van de verschillende uitgavenkaders.

#### *Maatregelen aan de lastenzijde*

Aan de inkomstzijde van de begroting zijn enerzijds maatregelen getroffen die noodzakelijk zijn om de voorzieningen voor de oude dag op de lange termijn houdbaar te maken. Anderzijds zijn maatregelen getroffen die de economie moeten versterken. Het kabinet neemt bijvoorbeeld ook lastenverlichtende maatregelen. De lastenverlichting bij het bedrijfsleven komt in plaats van de subsidies die aan de uitgavenkant worden geschrapt. Daarnaast worden maatregelen genomen in de curatieve zorg. Gegeven de lastendekkende premies in de curatieve zorg leidt dit tot lagere lasten voor burgers en bedrijven.

#### *De «18 miljard» gedurende de kabinetsperiode*

Het budgettaire startpunt van het kabinet is weergegeven in de startnota.<sup>62</sup> Hierin wordt uitgelegd hoe de 18 miljard euro aan besparingsmaatregelen zijn verwerkt. Na de budgettaire inpassing van de verschillende maatregelen zijn het inkomstenkader en het uitgavenkader vastgesteld. De totstandkoming van de kaders is terug te vinden in de startnota. Hiermee maken de genomen maatregelen deel uit van de departementale begrotingen en eveneens van de reguliere, jaarlijkse besluitvorming, waarop de regels uit het begrotingsbeleid van toepassing zijn. Nederland heeft op deze manier alle uitgaven genormeerd die relevant zijn voor het EMU-saldo. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de beoogde bedragen daadwerkelijk gerealiseerd worden. Zoals al in box 2.1 *Het begrotingsbeleid van het kabinet Rutte-Verhagen* aan de orde is gekomen, vormt een uitgebreide set begrotingsregels een extra slot op de deur. Een belangrijk onderdeel van de begrotingsregels is dat uitgavenoverschrijdingen en beleidsmatige inkomstenverlagingen altijd gecompenseerd moeten worden onder het betreffende kader. Zo worden niet alleen door middel van een aangekondigd pakket de overheidsfi-

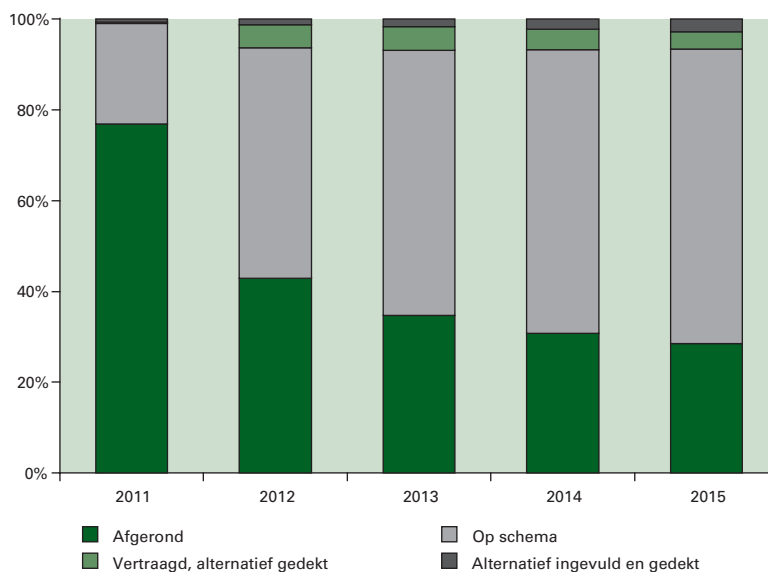
<sup>62</sup> Zie startnota, Kamerstukken II 2010/2011, 32 500, nr. 29.

nanciën op orde gebracht, maar kan ook tijdens de regeerperiode worden bijgestuurd, wanneer maatregelen niet het beoogde resultaat boeken.

## De 18 Miljard Monitor

Om de ontwikkeling van de genomen maatregelen gedurende de kabinetsperiode te kunnen volgen, verschijnt tegelijk met deze Miljoenennota de zogenoemde *18 Miljard Monitor*. In de *18 Miljard Monitor* wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken van de bezuinigingen en intensiveringen uit het regeerakkoord. Per maatregel wordt aangegeven of de implementatie gerealiseerd is, op schema ligt, vertraagd is of een alternatieve invulling kent. Daarnaast wordt in de *18 Miljard Monitor* ingegaan op maatregelen die het kabinet nog extra neemt om de uitgaven- en lastenontwikkeling binnen de budgettaire kaders te houden. Figuur 2.7 geeft in hoofdlijnen weer hoe de maatregelen uit het regeerakkoord zich ontwikkelen. In de *18 Miljard Monitor* worden deze gegevens meer in detail toegelicht.

**Figuur 2.7 Voortgang consolidatiemaatregelen kabinet Rutte-Verhagen**



## 2.6 Overheidsfinanciën en Europa

Europa is in hoofdstuk 1 al aan de orde gekomen. Daar is bijvoorbeeld besproken hoe de Europese schuldencrisis is ontstaan, welke risico's daarvoor voor Nederland uit voortvloeien en waarom Nederland meedoet aan de steunoperaties. In deze paragraaf wordt de begrotingstechnische kant behandeld. Allereerst wordt stilgestaan bij de verschillen in EMU-saldo en EMU-schuld binnen het eurogebied. Vervolgens wordt nader ingegaan op de budgettaire gevolgen van de verschillende steunmaatregelen.

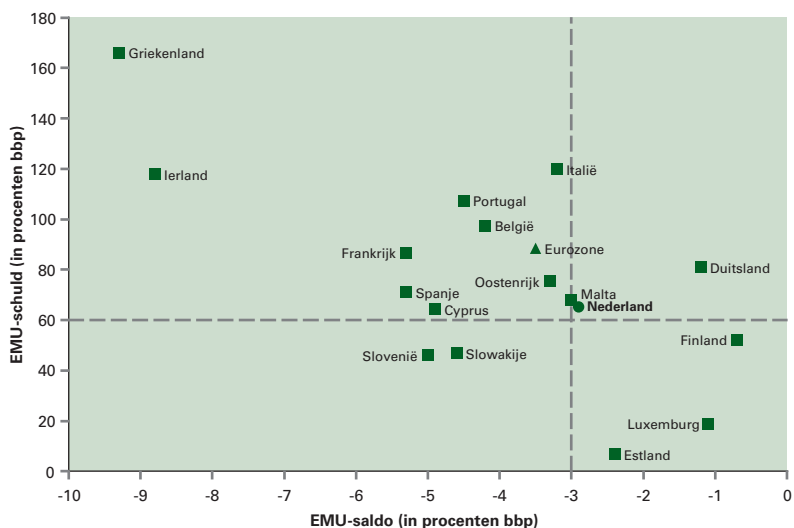


### 2.6.1 Het budgettaire beeld binnen Europa

EMU-saldo in 2012 voldoet aan Europese grenswaarde

In figuur 2.8<sup>63</sup> is weergegeven welk EMU-saldo en welke EMU-schuld in 2012 wordt verwacht voor de landen binnen het eurogebied (behalve voor Nederland bevat dit figuur nog niet de maatregelen die deze lidstaten presenteren in hun begroting voor 2012). Met de stippellijnen zijn de grenzen uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) weergegeven: de verticale stippellijn representeert de saldogrens van – 3,0 procent bbb, en de horizontale grens illustreert de schuldgrens van 60 procent bbb. Met een verwacht EMU-saldo van – 2,9 procent bbb en een verwachte EMU-schuld van 65,3 procent bbb voor het jaar 2012 behoort Nederland tot de landen die het minst slecht scoren. Qua saldo voldoet Nederland per 2012 aan de grens uit het SGP (zie ook box 2.4 *De criteria voor het EMU-saldo uit het Stabiliteits- en Groeipact*) maar met de huidige raming voor de schuld voldoet Nederland nog niet aan de criteria uit het SGP.

**Figuur 2.8** Overzicht EMU-saldo en EMU-schuld voor het jaar 2012 binnen het eurogebied



Bron: European Economic Forecast - Spring 2011 (Europese Commissie), met uitzondering voor Nederland, waarvoor de meest recente raming is gebruikt

#### Box 2.4 De criteria voor het EMU-saldo uit het Stabiliteits- en Groeipact

In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zijn criteria en doelstellingen opgenomen voor het EMU-saldo. Ten eerste is de geformuleerde saldogrens voor het feitelijk EMU-saldo – 3,0 procent bbb. Zodra een land onder deze grens komt, wordt de zogenoemde *buitensporigtekortprocedure* van kracht. Naast de grens van – 3,0 procent bbb wordt een doelstelling voor het structurele EMU-saldo gehanteerd, de zogenoemde *Medium Term Objective* (MTO).

<sup>63</sup> Voor een goede vergelijking van EMU-saldo en EMU-schuld tussen lidstaten is een gemeenschappelijke cijferbron nodig. Hiervoor worden rapportages van de Europese Commissie gebruikt. De laatste beschikbare rapportage is de rapportage van afgelopen voorjaar (European Economic Forecast – Spring 2011). Voor Nederland zijn EMU-saldo en EMU-schuld geactualiseerd naar de meest actuele cijfers die slechter zijn dan gepresenteerd tijdens het afgelopen voorjaar. Voor overige landen zijn nieuwe inzichten nog niet meegenomen. In het najaar verschijnt een nieuwe rapportage van de Europese Commissie met de meest actuele cijfers (European Economic Forecast – Autumn 2011).

*Buitensporigtekortprocedure*

Het Nederlandse EMU-saldo is door de financiële en economische crisis flink verslechterd, waardoor het EMU-saldo in 2009 door de grens van – 3,0 procent bbp zakte. Nederland heeft daarom op 2 december 2009 aanbevelingen gekregen in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Nederland moet onder andere uiterlijk in 2013 met het EMU-saldo weer voldoen aan de grens van – 3,0 procent bbp. Ook moet in de periode van 2011 tot en met 2013 het structurele tekort jaarlijks gemiddeld met driekwart procentpunt van het bbp verbeteren. Tot slot moet de stijging van de overheidsschuld een halt toegeroepen worden.

*Medium Term Objective (MTO)*

In het SGP is naast een saldogrens ook een saldo*doelstelling* voor de middellange termijn opgenomen. Deze doelstelling is per land verschillend en is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het betreffende land. Deze kenmerken zijn toekomstige vergrijzingslasten, het schuldniveau en de potentiële groei van lidstaten. Voor het berekenen van de MTO van een lidstaat zijn twee rekenwijzen beschikbaar gesteld. De Nederlandse MTO is een structureel saldo tussen de – 0,5 procent bbp en + 0,5 procent bbp, een marge die wordt begrensd door de uitkomsten van de twee rekenwijzen. Nederland kent een relatief ambitieuze MTO, aangezien Nederland ten opzichte van andere lidstaten hoge vergrijzingslasten kent. Wanneer een land niet voldoet aan de MTO, moet het structurele saldo zich gemiddeld met een half procentpunt per jaar dichterbij de opgelegde doelstelling komen. Aan deze eis moet Nederland voldoen vanaf het moment dat de buitensporigtekortprocedure voor Nederland wordt afgesloten (zoals hierboven wordt beschreven, moet gedurende deze procedure het structurele saldo met driekwart procentpunt verbeteren).

In het Nederlandse stabiliteitsprogramma<sup>64</sup>, dat gebaseerd is op het regeerakkoord, is aangegeven hoe de Europese saldodoelstellingen worden bereikt. Het stabiliteitsprogramma laat zien dat Nederland al in 2012 voldoet aan de saldogrenswaarde van – 3,0 procent bbp. In de analyse van het Nederlandse regeerakkoord, stabiliteitsprogramma en de Spring Forecast onderschrijven de Europese Commissie en de Raad dat de beschreven plannen in het stabiliteitsprogramma er inderdaad voor zorgen dat de aanbevelingen in de buitensporigtekortprocedure worden nageleefd. De Commissie en de Raad moedigen Nederland dan ook aan om de gepresenteerde plannen te implementeren.

### **2.6.2 De gevolgen voor de Nederlandse begroting van de Europese steunmaatregelen**

Hoewel de meeste eurolanden goed op weg zijn om de overheidstekorten terug te brengen, is het niet alle landen in voldoende mate gelukt om zekerheid te scheppen over de budgettaire toekomst en terugbetaalcapaciteit. Het vertrouwen van de financiële markten in deze landen is afgenomen. Hierdoor is de zogenoemde Europese schuldencrisis ontstaan en ontstond de noodzaak om steunmaatregelen te treffen. In eerste instantie betrof het alleen een leningenpakket aan Griekenland. Vervolgens is een tijdelijk noodfonds (European Financial Stability Facility (EFSF)) opgericht, met een permanente opvolger vanaf 2013 (het

<sup>64</sup> Kamerstukken II 2010/2011, 21 501-07, nr. 795

Europees Stabilisatiemechanisme (ESM)). Hieronder worden de gevolgen van de steunmaatregelen voor de Nederlandse begroting toegelicht.

### *Griekenland*

Het probleem rond de financiële stabiliteit in de eurozone begon in de eerste helft van 2010 met Griekenland. In mei 2010 is daarom een leningenprogramma gestart, met een omvang van in totaal 110 miljard euro. Nederland heeft een aandeel in dit programma van maximaal 4,7 miljard euro over de periode 2010 tot en met 2013.

De bilaterale leningen aan Griekenland zijn niet relevant voor het EMU-saldo, maar wel voor de EMU-schuld. De rentebaten en de rentelasten zijn wel relevant voor het EMU-saldo, maar vallen (volgens de afspraken over crisisgerelateerde maatregelen) niet onder het uitgavenkader. Mogelijk wordt het resterende deel van de bilaterale leningen aan Griekenland (ongeveer 25 miljard euro voor alle eurolanden gezamenlijk) uit het EFSF verstrekt. Hierover lopen momenteel besprekingen in Brussel.

### *European Financial Stability Facility (EFSF)*

Na het overeenkomen van het steunpakket aan Griekenland in mei 2010 bleek dat financiële markten in snel tempo het vertrouwen dreigden te verliezen in de financiële stabiliteit van het eurogebied. Daarop heeft de Eurogroep een tijdelijk crisismechanisme in het leven geroepen, dat samen met het IMF steun kan bieden. Dit crisismechanisme, het EFSF, had een beoogde leencapaciteit van 440 miljard euro. Begin 2011 bleek dat de effectieve leencapaciteit lager uitviel, omdat voor de AAA-rating en de rentelasten, buffers moesten worden aangehouden. Voor het herstel van de leencapaciteit van het EFSF naar het oorspronkelijk beoogde bedrag van 440 miljard euro is gewerkt aan een combinatie van hogere eerstelijns en aanvullende achtervanggaranties. De eerstelijnsгарanties dienen hierbij de directe dekking van de netto leningen van EFSF en de daaraan gekoppelde rentelasten. Aanvullende achtervanggaranties zijn nodig om de AAA-rating van het EFSF te garanderen. Voor Nederland gaat het dan voor de netto leningen en bijbehorende achtervanggaranties om ruim 44 miljard euro. Om te allen tijde de leencapaciteit van 440 miljard euro zeker te stellen, moeten ook de rentelasten worden gegarandeerd. Deze bewegen mee met de renteontwikkeling.

Uitgaande van de CPB-renteramingen in de Voorjaarsnota 2011 is op dit moment voor Nederland sprake van ruim 11 miljard euro aan garanties en achtervanggaranties voor de rentelasten van het EFSF. De totale garantie die Nederland heeft afgegeven voor het EFSF – dus de garantie voor de leningen, de achtervang en de rente – bedraagt 55,9 miljard euro. Naast een garantieverplichting in de begroting IXB van Financiën heeft het EFSF gevolgen voor de EMU-schuld. De EMU-schuld is niet afhankelijk van het afgegeven garantieplafond, maar van de leningen die worden uitgegeven door het EFSF. Een uitspraak van Eurostat heeft bepaald dat de leningen die het EFSF aangaat, proportioneel moeten worden toegerekend aan de EMU-schuld van de landen die garant staan. Nederland heeft op dit moment een aandeel van circa 6,2 procent in de garanties voor de verplichtingen van het EFSF.

Het EFSF van 440 miljard euro is onderdeel van een breder pakket aan maatregelen dat in mei 2010 is overeengekomen. Naast het EFSF is in mei 2010 door de Ecofin ook het European Financial Stability Mechanism (EFSM) opgericht: een faciliteit vanuit de Europese Commissie die leningen kan verstrekken tot een maximum van 60 miljard euro. Daarnaast heeft het IMF destijds aangegeven 250 miljard euro

### *Waarop wordt gerekend*

beschikbaar te hebben voor steun, waarmee het totale pakket op 750 miljard euro komt.

Momenteel ontvangen Portugal en Ierland noodleningen uit het EFSF en EFSM. Het Portugese programma omvat in totaal 78 miljard euro, gelijk verdeeld over EFSF, EFSM en IMF. Ierland heeft een programma ter waarde van 85 miljard euro, waarvan 17,5 miljard euro vanuit Ierland zelf en 67,5 miljard euro die is verdeeld over EFSF, EFSM en IMF (inclusief bilaterale leningen vanuit het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken).

Daarnaast is bij de eurotop van 21 juli 2011 een nieuw programma overeengekomen voor Griekenland. Dit programma voorziet in een totaal van 109 miljard euro aan publieke financiering en een bijdrage van 106 miljard euro van de private sector. Het publieke deel wordt verdeeld over het EFSF en het IMF; over de precieze verhouding wordt op korte termijn besloten. Het publieke deel bevat ook *credit enhancements*, oftewel garanties op de hoofdsom. Deze moeten betrokkenheid van de private sector mogelijk maken. Op het moment van schrijven van deze Miljoenennota wordt de vormgeving van het pakket, inclusief het garantiebeslag op het EFSF, uitgewerkt in Brussel. De precieze gevolgen hiervan voor de begroting zijn op dit moment nog niet volledig te schetsen. Hierbij speelt ook mee dat Griekenland 35 miljard euro zal lenen uit het EFSF om de hoofdsommen voor de betrokkenheid van de private sector te garanderen. Van de 35 miljard euro stellen de Europese Commissie en het IMF dat dit het benodigde bedrag is. Over 30 jaar gerekend wordt dit door de renteaangroei een veel hoger bedrag. Door de vele onzekerheden die gemoeid zijn met de exacte vormgeving, kan in dit stadium geen uitsluitsel gegeven worden over de mate waarop dit beslag legt op de garanties voor het EFSF.

De private sector draagt onder meer bij via een schuldomruil. Dit heeft tot gevolg dat op het moment van omruil Griekenland in default verkeert. Voor de duur van het default staan de eurolanden garant aan de ECB. Het is nog niet duidelijk of dit via het EFSF of op nationaal niveau gebeurt. Deze garantstelling is alleen van kracht tijdens de periode van default; naar verwachting is dit slechts van korte duur, namelijk de tijd die nodig is voor de omruil.

Tijdens de eurotop van 21 juli 2011 is ook besloten om de leningen aan Griekenland uit het EFSF aan te bieden tegen een looptijd van minimaal 15 en maximaal 30 jaar.<sup>65</sup> De EFSF leningenvoorwaarden die voor Griekenland gelden, zullen ook voor de EFSF leningen aan Ierland en Portugal gelden. Dit heeft uitsluitend gevolgen voor de (variabele) rentecomponent van de Nederlandse garantie en niet op de garantie op de hoofdsom. In dit stadium is slechts met zeer ruime marges aan te geven wat de gevolgen zijn voor het Nederlandse garantieplafond van het EFSF. Tentatief geldt dat uitgaande van een maximale looptijdverlenging tot 30 jaar voor de gehele leencapaciteit van het EFSF en een rente van 4 procent, de totale Nederlandse garantie voor het EFSF zal worden aangepast van de 55,9 miljard euro, zoals opgenomen in de Voorjaarsnota 2011, naar een plafond van 100 miljard euro als gevolg van de wijziging van de garantie voor de variabele rentelasten samenhangend met de overeen gekomen looptijdverlenging.

<sup>65</sup> Daarnaast is besloten dat de bilaterale leningen eveneens substantieel worden verlengd, maar de exacte verlenging is nog niet definitief vastgesteld.

### Europees Stabilisatiemechanisme (ESM)

Zowel het EFSF als het EFSM zijn tijdelijke mechanismen. Tijdens de Europese Raad van 24 en 25 maart 2011 is een akkoord bereikt over de opzet van het permanente noodmechanisme ESM (Europees Stabiliteitsmechanisme). Dit moet als sluitstuk van de versterkte economische beleidscoördinatie in noodgevallen steun kunnen bieden aan lidstaten. Het ESM volgt vanaf medio 2013 de tijdelijke noodmechanismen EFSF en EFSM op. Afgesproken is dat het ESM een maatschappelijk kapitaal krijgt van 700 miljard euro. Hiervan zal 80 miljard euro geplaatst kapitaal en 620 miljard euro opeisbaar kapitaal zijn. Het Nederlandse aandeel hierin bedraagt ongeveer 5,7 procent. Voor het geplaatste kapitaal stort Nederland in de jaren van 2013 tot en met 2017 circa 915 miljoen euro per jaar. Het Nederlandse aandeel in het opeisbaar kapitaal is 35,5 miljard euro.<sup>66</sup> Dit opeisbaar kapitaal is vergelijkbaar met een garantieverplichting en leidt niet direct tot kasuitgaven. Voor het oprichten van het ESM is een verdrag opgesteld. Dit verdrag wordt ter ratificatie voorgelegd aan het Nederlandse parlement. De kapitaalstorting van Nederland is wel relevant voor de EMU-schuld, maar niet voor het EMU-saldo.

### Obligatieaankopen ECB

Gelet op de uitzonderlijke omstandigheden in de eurozone heeft de ECB het wenselijk geacht om met ongewone ingrepen de financiële stabiliteit en daarmee de monetaire transmissie in de eurozone te bewaken. Onder het «Securities Markets Programme» (SMP) koopt de ECB, uitsluitend in hele uitzonderlijke situaties, op de secundaire markt staatsobligaties op.

Het Securities Markets Programme (SMP) is een instrument dat tijdelijk van aard is. Het wordt ingezet ten behoeve van het ECB mandaat voor het adequaat laten doorwerken van het monetaire beleid van de ECB op de reële economie. De ECB heeft onder dit programmatot nu toe in totaal 143 miljard euro aan staatsobligaties gekocht.<sup>67</sup>

De ECB loopt over deze opgekochte obligaties een kredietrisico. Mocht de ECB onverhoopt uit hoofde van het SMP verliezen lijden, dan worden deze naar rato verdeeld over de bij het eurosysteem aangesloten (nationale) centrale banken. Dit risico wordt beperkt door het feit dat de ECB de obligaties tegen marktwaarde opkoopt (wat een afslag op de hoofdsom impliceert).

#### **Box 2.5 Europees semester: Europese aanbevelingen over nationaal begrotingsbeleid**

Met de komst van het zogenoemde EU-semester is het voor de Europese Commissie en de Europese Raad makkelijker vroegtijdig eventuele budgettaire en economische problemen te identificeren. Wanneer dat nodig is, kan worden ingegrepen om deze problemen te voorkomen. Lidstaten moeten met ingang van 2011 ieder voorjaar het Stabiliteits- en Convergentieprogramma indienen. Hierin beschrijven lidstaten het begrotings- en economisch beleid. Zo wordt op hoofdlijnen in het voorjaar informatie verstrekt aan Europa over de komende begroting. Dit biedt de ruimte om, wanneer nodig, al vroeg in het proces op basis van eventuele aanbevelingen

<sup>66</sup> Deze garantieverplichting gaat in per 2013 en is al aan de orde gekomen in de Voorjaarsnota 2011 en 1<sup>ste</sup> suppletore begroting 2011 IXB.

<sup>67</sup> Op de website van de ECB staat de meest actuele informatie over het obligatie opkoopprogramma: [www.ecb.int](http://www.ecb.int). De weergegeven stand is per 9 september jongstleden.

beleidsaanpassingen te doen. Voorheen werden Stabiliteits- en Convergenceprogramma's ingediend na de besluitvorming over de begroting in de lidstaten. De ruimte voor aanpassingen was zodoende beperkt.

Naast de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's moeten de lidstaten de Nationale Hervormingsprogramma's in het voorjaar indienen bij de Europese Commissie en de Europese Raad. Hierin moeten lidstaten beschrijven hoe invulling wordt gegeven aan het Europese streven om de economie te versterken. Doordat de Commissie en Raad dit programma tegelijk beoordelen met de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's, kunnen de stukken in samenhang worden bekeken.

Het Nederlandse Stabiliteits- en Convergenceprogramma en het Nationale hervormingsprogramma zijn ook aangeboden aan de Tweede Kamer. In juni 2011 heeft Nederland voor het eerst in het kader van het Europees semester aanbevelingen ontvangen van de Europese Raad. De Europese Raad heeft geadviseerd de begrotingsstrategie voor 2012 en de jaren daarna uit te voeren zoals het kabinet dat gepland heeft. De Raad doet daarbij specifieke aanbevelingen. Het kabinet voert deze aanbevelingen zo goed mogelijk uit. Hoe de diverse aanbevelingen worden uitgevoerd, wordt in de verschillende departementale begrotingen toegelicht.<sup>68</sup>

## 2.7 Toets kaders

### 2.7.1. Het uitgavenkader

In de startnota van dit kabinet is het uitgavenkader vastgesteld. Het uitgavenkader bevat de jaarlijkse, maximale uitgaven gedurende de kabinetsperiode. In box 2.6 *Werking van het uitgavenkader* staat hoe het uitgavenkader werkt en hoe het tot stand is gekomen.

#### Box 2.6 Werking van het uitgavenkader

Een veel geprezen kenmerk van het Nederlandse begrotingsbeleid is het reële uitgavenkader dat een plafond vormt voor de uitgaven. Het uitgavenkader legt aan het begin van de kabinetsperiode vast hoe de uitgaven mogen ontwikkelen gedurende de kabinetsperiode.

Tabel 2.11 Reëel uitgavenkader (in miljarden euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Totaalkader</b>	<b>242,2</b>	<b>241,5</b>	<b>243,5</b>	<b>247,4</b>	<b>247,7</b>
<i>wv. Rijksbegroting in enge zin</i>	<i>115,7</i>	<i>113,6</i>	<i>112,7</i>	<i>113,2</i>	<i>111,3</i>
<i>wv. Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt</i>	<i>68,0</i>	<i>67,3</i>	<i>67,9</i>	<i>68,8</i>	<i>69,5</i>
<i>wv. Budgettair Kader Zorg</i>	<i>58,6</i>	<i>60,6</i>	<i>62,9</i>	<i>65,3</i>	<i>66,9</i>

Tabel 2.11 laat het totale uitgavenkader en de bijbehorende deelkaders voor de komende kabinetsperiode zien. Het totale uitgavenkader is vastgesteld in reële termen (prijsniveau 2010). Bij de toets of de feitelijke uitgaven het kader niet overschrijden, wordt ieder jaar het uitgavenkader aangepast aan de algemene prijsontwik-

<sup>68</sup> Op deze wijze wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Schouw c.s. (Kamerstukken II 2010/2011, 21 501-20, nr. 537).

keling. Er is bewust gekozen voor de algemene prijsontwikkelingen om géén rekening te houden met de loon- en prijsontwikkeling van de overheidssectoren zelf. Wanneer de collectieve sector bijvoorbeeld altijd één-op-één zou worden gecompenseerd voor de loon- en prijsontwikkeling, ontbreekt immers de prikkel om «goedkope» cao's af te sluiten of te letten op de prijzen van investeringen en consumptiegoederen.

De verhouding tussen de algemene prijsontwikkeling en die van de collectieve sector wordt de ruilvoet van de collectieve sector genoemd. Wanneer de algemene prijzen sterker stijgen dan die in de collectieve sector, ontstaat een ruilvoetmeevaller. In de omgekeerde situatie is sprake van een ruilvoettegenvaller. In dat geval moet bespaard worden op de collectieve uitgaven. De ruilvoetsystematiek biedt een mechanisme om de nominale uitgaven te beheersen. De ervaring leert dat de ruilvoetontwikkelingen en mutaties in de werkloosheidsuitgaven tegen elkaar inwerken en elkaar over langere tijd gezien compenseren.

Op basis van de plannen van het nieuwe kabinet uit het regeerakkoord wordt een uitgavenraming voor de kabinetsperiode gemaakt. Deze worden opgenomen in de startnota. Hierin is rekening gehouden met de effecten van het voorgestelde kabinetsbeleid die het CPB heeft doorgerekend. Op basis van de uitgavenramingen resulteert een uitgavenkader voor de drie budgetdisciplinesectoren Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ).

Het uitgangspunt is dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo, in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Dit maakt de neerwaartse risico's aan de uitgavenkant beter beheersbaar. Zo zijn bijvoorbeeld de rentelasten deze kabinetsperiode weer relevant gemaakt voor het uitgavenkader. Hierdoor zijn de rentelasten genormeerd (met uitzondering van de rente die samenhangt met de ingrepen ter versterking van de financiële stabiliteit). Zie voor een totaaloverzicht van het uitgavenkader bijlage 1 van deze Miljoenennota.

Tabel 2.12 geeft een overzicht van de toets van het uitgavenkader, uitgesplitst naar de verschillende deelkaders. Het huidige uitgavenniveau wordt daarbij getoetst aan het uitgavenkader in lopende prijzen. Zoals ook in bovenstaande box over de werking van het uitgavenkader is uitgelegd, wordt het reële uitgavenkader daterend van de startnota nominaal gemaakt door dit te indexeren met de nieuwe raming van de prijs Nationale Besteding (pNB). Uit deze toets blijkt de eventuele overschrijding al dan niet overschrijding van het uitgavenkader.

### Sluitend uitgavenkader in 2012

Tijdens de kabinetsperiode sluit het totale uitgavenkader. Bij de verschillende deelkaders is daarentegen in verschillende jaren sprake van overschrijding dan wel overschrijding van het uitgavenplafond. De onder- en overschrijding wordt per deelkader toegelicht.



<b>Tabel 2.12 Toets uitgavenkader (in miljarden euro; – is saldoverbeterend)</b>					
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Rijksbegroting in enge zin</b>					
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	116,7	116,7	118,9	122,3	123,3
Uitgavenniveau	114,9	116,3	118,8	122,8	123,6
<b>Over- / onderschrijding</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>
<b>Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt</b>					
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	69,2	69,7	71,9	74,4	76,7
Uitgavenniveau	69,7	69,7	71,8	74,1	76,4
<b>Over- / onderschrijding</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 0,3</b>	<b>- 0,2</b>
<b>Budgettair Kader Zorg</b>					
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	59,8	63,0	66,9	70,9	74,1
Uitgavenniveau	61,2	63,5	67,0	70,7	74,0
<b>Over- / onderschrijding</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 0,1</b>
<b>Totale uitgavenkader</b>					
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	245,7	249,4	257,6	267,6	274,1
Uitgavenniveau	245,7	249,5	257,6	267,6	274,0
<b>Over- / onderschrijding<sup>1)</sup></b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

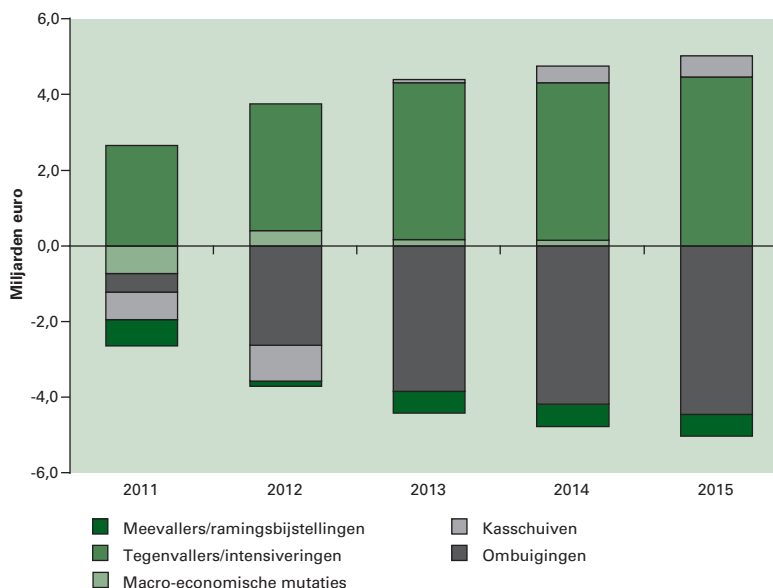
<sup>1)</sup> Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

In de *18 Miljard Monitor* wordt in een overzicht in miljoenen euro ook weergegeven welke maatregelen het kabinet – naast de maatregelen uit het regeerakkoord – nog extra neemt om het uitgavenkader te houden. De cijfers in dit overzicht komen grotendeels overeen met de cijfers in de toetsing van het uitgavenkader. Maar in de *18 Miljard Monitor* worden ook enkele zogenoemde specifieke mutaties meegenomen. Dit zijn mutaties die alleen binnen begrotingen zichtbaar zijn. Wanneer departementen budgettaire problematiek binnen de begroting oplossen, is dit niet te zien in de toetsing van het uitgavenkader, maar wel in de *18 Miljard Monitor*. Daarnaast wordt de toetsing van het uitgavenkader afgerond op tienden miljarden euro, terwijl de *18 Miljard Monitor* wordt gepresenteerd in miljoenen euro. Dit zorgt voor enige afwijking, aangezien niet alle mutaties worden gepresenteerd in de toetsing van het uitgavenkader. Figuur 2.9 laat de aanvullende maatregelen boven op de 18 miljard euro zien. Deze additionele maatregelen bedragen in 2015 4,5 miljard euro.<sup>69</sup> Een uitgebreide toelichting op deze aanvullende maatregelen staat in de *18 Miljard Monitor*.

<sup>69</sup> Zie tabel op p. 9 van de *18 Miljard Monitor*.



**Figuur 2.9 Aanvullende maatregelen kabinet Rutte-Verhagen**



### Rijksbegroting in enge zin

Tabel 2.13 laat de toets van het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng) zien.

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Kaderstand RBG-eng Startnota</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Macromutaties</i>					
Ruilvoet	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
HGIS	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
EU-afdrachten	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Dividenden staatsdeelnemingen	-0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Beleidsmatige mutaties</i>					
Apurement	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
OCW	-0,1	0,2	0,2	0,1	-0,1
Bijdrage aan zorg en overige tegenvallers	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Bijzondere bijstand	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Overige mutaties</i>					
Vooruitbetalingen/terug ontvangsten 2010	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Reserve voorjaar	-0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
Intertemporele compensatie diverse begrotingen	-0,1	-0,8	0,0	0,3	0,4
Afwikkeling FES	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Ramingsbijstelling studiefinanciering	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Overige mutaties	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Stand kadertoetsing Miljoenennota 2012<sup>1)</sup></b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>
Rentelasten	-1,0	-1,2	-0,8	-0,6	-0,1

<sup>1)</sup> Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

De jaren 2011 tot en met 2013 kenmerken zich door een onderschrijding van het deulkader. In de jaren 2014 en 2015 overschrijden de uitgaven het kader RBG-eng. Deze overschrijding wordt gecompenseerd door

### *Waarop wordt gerekend*

onderschrijdingen van de kaders Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettaire Kader Zorg. Hierdoor sluit het totaal kader gedurende de gehele kabinetsperiode. De verschillende mutaties worden hieronder toegelicht.

#### *Macromutaties*

Ten opzichte van de startnota zijn de prijzen gedaald. De neerwaartse aanpassing van het kader als gevolg van de daling in de prijs Nationale Bestedingen (pNB) is groter dan de daling in de nominale ontwikkeling onder het kader. Dit resulteert binnen het kader RBG-eng in de jaren 2011–2012 in een ruilvoetverlies. Voor de jaren 2013 tot en met 2015 is de neerwaartse aanpassing van het kader in evenwicht met de daling van de nominale uitgaven onder het kader.

Het budget voor ontwikkelingssamenwerking (ODA) is gekoppeld aan het bruto nationaal product. Als gevolg van een lagere raming voor het bruto nationaal product op basis van de meest recente macro-economische inzichten, dalen de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast wordt in 2013 de raming van de klimaatinstrumenten Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI) neerwaarts bijgesteld, als gevolg van het aflopen van deze instrumenten na 2012 en de verwachte onderuitputting die dan optreedt. Tot slot worden de non-ODA middelen op de begroting van Buitenlandse Zaken vanaf 2014 verlaagd.

De EU-afdrachten laten een incidentele meevaller zien. Dit wordt vooral veroorzaakt door het overschot van de begroting 2010 dat is ontstaan doordat op de EU-begroting minder is uitgegeven dan begroot.

In 2011 ontstaat een meevaller op de dividenden van verschillende staatsdeelnemingen en in 2012 een tegenvaller van 0,1 miljard euro vanwege de Gasunie. Recent is gebleken dat de NMa het reguleringsregime voor Gasunie fors zal aanscherpen, met negatieve gevolgen voor de financiële positie van Gasunie. Dit leidt op de balans van Gasunie naar verwachting tot een bijzondere waardevermindering van 1,7 miljard euro over boekjaar 2011. Hierdoor kan in 2012 geen dividend worden uitgekeerd. Voor de jaren 2013 tot en met 2015 is bij De Nederlandsche Bank (DNB) sprake van een neerwaartse aanpassing van de dividendraming. De dividendraming wordt neerwaarts bijgesteld vanwege verslechterde algemene economische omstandigheden en door toegenomen risico's als gevolg van regelgeving (onder meer Basel III) met mogelijke consequenties voor de kapitaalbehoefte of investeringsagenda van de deelnemingen.

#### *Beleidsmatige mutaties*

Het kabinet wil het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie graag de kans geven om een aantal (toekomstige) financiële correcties vanuit de EU op te kunnen vangen. Daarom is budget vrijgemaakt binnen de eigen begroting. Het betreft correcties op Nederlandse declaraties bij Europese fondsen voor die gevallen waarbij de uitvoering in de ogen van de Commissie niet volgens Europese regelgeving heeft plaatsgevonden. Dit staat bekend als *apurement-procedure*.

De Tweede Kamer is op 13 april 2011 per brief geïnformeerd over de fasering van de maatregelen uit het regeerakkoord ten aanzien van passend onderwijs en langstudeerders (verhoging collegegeld en

### *Waarop wordt gerekend*

efficiencykorting op instellingen).<sup>70</sup> In de brief zijn de budgettaire gevolgen van deze fasering en de bijbehorende dekking opgenomen. De budgettaire gevolgen zijn binnen de begroting van OCW gedekt. De prijsbijstelling tranche 2011 is gedeeltelijk ingezet ter dekking van de fasering van de maatregelen uit het regeerakkoord ten aanzien van langstudeerders en passend onderwijs.

Het kabinet is geconfronteerd met aanzienlijke tegenvallers in de zorg. De tegenvallers in de zorg worden vanaf 2014 volledig binnen de zorg opgelost; voor de jaren 2012 en 2013 leveren de begrotingen binnen de kaders RBG-eng en SZA een evenredige bijdrage om de hogere uitgaven in de zorg in die jaren te compenseren. De begrotingen binnen het kader RBG-eng dragen daarnaast structureel bij om tegenvallers binnen het kader op te lossen.

De koopkracht van minima wordt ondersteund door 0,1 miljard euro extra uitgaven ten behoeve van de bijzondere bijstand. Deze uitgaven lopen via het Gemeentefonds.

### *Overige mutaties*

Zoals gemeld in de Najaarsnota 2010, hebben in 2010 vooruitbetalingen plaatsgevonden voor de OV-studentenkaart en het basispakket Beheer en Onderhoud Hoofdwegennet. Daarnaast vindt in 2011 (de in de Najaarsnota gemelde) terugontvangst van te veel bevoorschotte inburgeringsmiddelen plaats. Een grotere post betreft de zogenoemde voorjaarsreserve. Bij startnota is geanticipeerd op hogere uitgaven in 2011 en daartegenover lagere uitgaven in 2012–2015. De totale uitgavenruimte is aldus herverdeeld over de kaderperiode; per saldo is hiermee geen extra ruimte gecreëerd. Verder zijn verschillende intertemporele compensaties toegestaan bij onder andere het Infrastructuurfonds, de HGIS en de begroting van OCW.

Bij Slotwet 2010 heeft het Fonds Economische Structuurversterking (FES) de laatste uitgaven verrekend. Voor sommige projecten is in 2010 minder uitgegeven dan begroot, voor andere projecten meer. Deze zijn toegelicht in het jaarverslag 2010 van het FES. De over- of onderschrijding van de begroting in 2010 is gesaldeerd met de geraamde uitgaven in 2011. Het saldo hiervan bedraagt 0,1 miljard euro negatief.

Voor studiefinanciering worden minder uitgaven verwacht ten opzichte van de eerdere raming. De lagere uitgaven komen voort uit minder omzettingen van prestatiebeurs in gift, lager gebruik van de aanvullende beurs en hoger dan geraamde renteontvangsten. Bij de uitgaven OV-studentenkaart doen zich tegenvallers voor. De raming is daarnaast bijgesteld op basis van realisatiecijfers 2011 en de verwachte doorwerking van eerdere meevallers.

Met ingang van de huidige kabinetsperiode is in de begrotingsregels opgenomen dat het uitgavenkader wordt gecorrigeerd (verlaagd) voor zover de rentelasten lager zijn dan in de startnota geraamd. Ten opzichte van startnota is de rentevoet gedaald. In 2011 en 2012 is het feitelijk financieringssaldo afgenomen, met name door de aflossing van de kapitaalversterkingen aan ING en AEGON. Vanaf 2013 daalt het

<sup>70</sup> Zie Kamerstukken II 2009/2010,32 618 VIII, nr. 32

EMU-saldo ten opzichte van de raming bij startnota. Per saldo ontstaat een structurele rentemeevaller die daarvoor in omvang afneemt vanaf 2012.

### Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

Kader SZA sluit op nul in 2012

<b>Tabel 2.14 Toets kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (in miljarden euro; – is saldoverbeterend)</b>					
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Kadertoets SZA startnota</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Macromutaties</i>					
Ruilvoet	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2
Werkloosheid	- 0,3	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,3
<i>Uitvoeringsmutaties</i>					
Kinderopvang	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
WAO/WIA	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3
AOW	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Overig	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Overige mutaties</i>					
Maatregelen Ziektewet	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2
Maatregelen Kinderopvang	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Geen indexatie Kinderbijslag	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
Nader in te vullen taakstelling MEV problematiek	0,0	0,0	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Bevoorschotting Wajong	0,4	- 0,4	0,0	0,0	0,0
Verhoging Kindgebonden budget	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Verlaging Kinderbijslag	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Overig	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
<b>Kadertoets SZA Miljoenennota 2012</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 0,3</b>	<b>- 0,2</b>

Binnen het SZA-kader doet zich met name door een neerwaartse bijstelling van de werkloosheidsraming van het CPB een meevaller voor bij de macromutaties. Hiertegenover staan uitvoeringstegenvallers. De uitgaven aan de kinderopvangtoeslag zijn naar boven bijgesteld. Dit komt met name doordat de raming is bijgesteld op een hogere deelnameontwikkeling, het aantal afgenomen uren en gedragseffecten. De tegenvaller bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt voornamelijk veroorzaakt doordat meer mensen instromen in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Verder zijn naar aanleiding van nieuwe prognoses van het CBS met betrekking tot de levensverwachting de volumes in de AOW opwaarts bijgesteld. Dit leidt tot een stijging van de AOW-uitgaven.

De tegenvallende uitvoeringsmutaties worden intertemporeel gecompenseerd door diverse maatregelen binnen de sociale zekerheid. Het betreft allereerst verschillende maatregelen bij de Ziektewet. De loongerelateerde periode wordt hier beperkt via een referte-eis. Premiedifferentiatie in de Ziektewet en WGA-vangnetlasten geeft werkgevers een extra prikkel om ziekteverzuim van vangnetters te beperken. Ten slotte wordt per 2013 de keuring op algemeen geaccepteerde arbeid, die momenteel bij de toegang tot de WIA plaatsvindt, vervroegd. Bij de kinderopvang vindt eenmalig geen indexatie plaats van de maximum uurprijs en worden maatregelen genomen om onbedoeld gebruik tegen te gaan. De kinderbijslag wordt vanaf 2013 tweemaal een half jaar niet geïndexeerd.

Bij de MEV heeft zich een macrotegenvaller voorgedaan binnen het SZA-kader. Om het kader te laten sluiten wordt in het voorjaar van 2012, op basis van deze problematiek, een taakstelling van circa 0,2 miljard euro per jaar vanaf 2013 belegd met nadere maatregelen. Om het uitgaven-

## Waarop wordt gerekend

beeld in 2012 te ontzien is een deel van de bevoorschotting van de Wajong een jaar naar voren gehaald.

De koopkracht van gezinnen met kinderen en een (beneden)modaal inkomen wordt ondersteund door een verschuiving van budget van de kinderbijslag naar het kindgebonden budget. Daarnaast wordt de koopkracht van minima ondersteund door 0,1 miljard euro extra uitgaven ten behoeve van de bijzondere bijstand. Deze uitgaven lopen via het Gemeentefonds.

Doordat in het totaalbeeld van het SZA-kader eveneens dekking is gevonden voor een taakstelling van 0,1 miljard euro in 2012 en 2013 ter dekking van budgettaire problemen in het kader Zorg, wordt in het SZA-kader over de periode 2011 tot en met 2015 een onderschrijding van 0,2 miljard euro zichtbaar.

## Budgettaire Kader Zorg

Overschrijding budgettaire kader zorg in 2012: 0,5 miljard euro

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Kadertoets BKZ startnota</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Macromutaties</i>					
Ruilvoet	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5
<i>Beleidsmatige mutaties</i>					
Tegenvallers zorg	1,3	1,6	1,9	1,9	2,3
Hoofdlijnenakkoord instellingen voor medisch specialistische zorg	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Tariefmaatregel huisartsen	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Ggz	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Pakketmaatregelen	0,0	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Farmaceutische hulp	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Persoonsgebonden budgetten	0,0	-0,1	-0,3	-0,8	-0,9
Inkomensafhankelijke Wtcg	0,0	0,0	-0,3	-0,3	-0,3
<i>Overige mutaties</i>					
Overig	-0,1	-0,4	-0,7	-0,5	-0,7
<b>Kadertoets BKZ Miljoenennota 2012<sup>1</sup></b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>

<sup>1</sup> Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

De kadertoetsing van het BKZ levert voor 2011 een sterk verslechterd beeld op. Dit komt vooral door forse tegenvallers binnen de zorg en een ruilvoetverslechtering. Vanaf 2012 wordt een aantal maatregelen genomen om deze overschrijding grotendeels te compenseren. Dit moet ervoor zorgen dat de begroting vanaf 2014 binnen het kader blijft.

De actualisering van de zorguitgaven op basis van nieuwe gegevens over 2009 en 2010 van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) bracht tegenvallers aan het licht als gevolg van hogere uitgaven door met name ziekenhuizen, zelfstandige behandelcentra, de medisch specialisten, de ggz en de zorg in AWBZ-instellingen. De overschrijding bij de medisch specialisten heeft alleen betrekking op 2011 aangezien per 2012 het beheersmodel medisch specialisten in werking treedt. Voor de meeste andere categorieën zien we de overschrijding ook in de uitgaven vanaf 2012 en verder.

Naast tegenvallers als gevolg van actuele cijfers zijn er ook tegenvallers doordat enkele maatregelen niet doorgaan, ramingen zijn bijgesteld en beleid is gewijzigd. Zo was het bijvoorbeeld niet mogelijk om een minimale eigen bijdrage in de AWBZ in te voeren. Daarnaast is de

invoering van eigen bijdragen in de ggz uitgesteld tot 2012. Verder zijn de verwachte uitgaven aan persoonsgebonden budgetten (pgb's) vanaf 2012 naar boven bijgesteld.

Om deze tegenvallers te compenseren worden maatregelen genomen. Deze maatregelen leiden veelal pas in 2012 tot opbrengsten. In de curatieve zorg is in het hoofdlijnenakkoord tussen de overheid, zorgverzekeraars en zorgaanbieders (van 4 juli 2011) afgesproken dat de sector een deel van de overschrijding zelf compenseert. Ook wordt het huisartsenkader gekort en wordt bespaard op de ggz (bijvoorbeeld met een tarief- en budgetkorting en door aanpassingsstoornissen uit het pakket te halen). Daarnaast worden beperkende maatregelen genomen met gevolgen voor het basispakket. Stoppen met roken, dieetadvisering, vijf extra behandelingen fysiotherapie, maagzuurremmers exclusief chronisch gebruik zitten niet langer in het basispakket. Ook wordt de beweegkuur niet opgenomen in het pakket. Verder is ruimte gecreëerd bij de farmaceutische hulp. Bij de langdurige zorg wordt de keuzemogelijkheid voor het pgb beperkt tot verblijfsgeïndiceerden. Ook worden maatregelen genomen om de kosten van de invoering van integrale tarieven te beperken. Tot slot wordt de Wtcg (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten) inkomensafhankelijk gemaakt.

Alle genomen maatregelen worden nader toegelicht in het Financieel Beeld Zorg in de begroting van VWS.

### 2.7.2 Het inkomstenkader

Bij de start van de kabinetsperiode is naast het uitgavenkader ook een inkomstenkader vastgesteld. In de startnota is vastgelegd dat de totale lasten deze kabinetsperiode met 8,2 miljard euro mogen stijgen. Het merendeel hiervan wordt veroorzaakt door lastendekkende zorgpremies die meegroeien met de zorguitgaven. Zie voor meer informatie onderstaande box en tabel 2.16.

#### **Box 2.7 Werking van het inkomstenkader**

Voor de kabinetsperiode is een inkomstenkader vastgesteld. Hiermee zijn beleidsmatige wijzigingen in de belasting- en premietarieven over de kabinetsperiode begrensd. De inkadering van de inkomstenkant van de begroting wordt gekenmerkt door het laten werken van de automatische stabilisatie. Dit betekent dat mee- en tegenvallende inkomsten als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen in beginsel ten gunste of ten laste komen van het EMU-saldo. De gedachte hierachter is dat de inkomstenkant van de begroting afhankelijk is van de conjunctuur. Door niet te reageren op wijzigingen in de belasting- en premieontvangsten als gevolg van de conjunctuur kan het EMU-saldo mee ademen met de economische ontwikkeling. Het begrotingsbeleid draagt daarmee vanzelf bij aan het dempen van de economische conjunctuur (automatische stabilisatie). Het kabinet legt via het inkomstenkader aan het begin van de kabinetsperiode vast wat de lastenontwikkeling over de kabinetsperiode wordt en wijkt hier over de kabinetsperiode niet van af. Er worden alleen nadere maatregelen getroffen wanneer het EMU-saldo zich niet in lijn ontwikkelt met de afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact of de signaalmarge (zie voor uitleg van de signaalmarge box 2.1 *Het begrotingsbeleid van kabinet Rutte-Verhagen*). Omgekeerd geldt dat wanneer Nederland voldoet aan de meerjarige Medium Term Objective-doelstelling van het SGP en het EMU-saldo een meerjarig overschot laat zien, een deel van dit overschot gebruikt mag worden voor lastenverlichting. Afgezien van

deze twee ontwikkelingen blijft de lastenontwikkeling zoals vastgesteld in de startnota de maatstaf.

In onderstaande tabel 2.16 is het inkomstenkader voor de huidige kabinetsperiode weergegeven. Uitgangspunt bij het inkomstenkader is – analoog aan dat van het uitgavenkader – dat alle collectieve lasten die meetellen voor het EMU-saldo meetellen in het inkomstenkader. Het inkomstenkader werkt in mutatietermen, dat wil zeggen dat de lastenontwikkeling wordt gemeten ten opzichte van een eerder jaar of periode. Het inkomstenkader wordt vastgesteld op basis van de meerjarenraming van het Centraal Planbureau waarin de maatregelen van het kabinet zijn doorgerekend.

Tabel 2.16 Inkomstenkader huidige kabinetsperiode (in miljarden euro)						
Jaar-op-jaar mutaties	2011	2012	2013	2014	2015	2011–2015
Basispad (excl. zorg)	- 2,6	1,0	0,8	0,0	0,0	- 0,7
Zorg	2,8	0,2	0,7	1,8	1,0	6,4
Regeerakkoord w.v. belastingen en premies	0,4	0,5	0,7	- 0,1	- 0,1	1,5
w.v. overige collectieve lasten	0,0	0,0	0,1	0,9	0,1	1,1
<b>Totaal</b>	<b>0,6</b>	<b>1,7</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>1,0</b>	<b>8,2</b>

### Kadertoets inkomsten

Tabel 2.17 geeft de kadertoets voor de inkomsten weer. Te zien is dat in 2011 ten opzichte van de startnota een lastenverlichting resteert. Dit komt door de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting in 2011 en 2012. In 2012 is sprake van hogere lasten dan gepresenteerd bij de startnota. Dit heeft er enerzijds mee te maken dat de dekking van de overdrachtsbelasting geschiedt door maatregelen die in 2012 ingaan en anderzijds met een fasering van het lastenbeeld waarmee ruimte voor compenserende lastenverlichting niet volledig in 2012 wordt teruggesluisd, maar wordt verspreid over de jaren 2013 en 2014. Cumulatief over de jaren 2011 tot en met 2015 sluit het inkomstenkader. Hiermee komt de lastenontwikkeling uit op de ontwikkeling zoals gepresenteerd in de startnota.

Tabel 2.17 Kadertoets inkomsten (+ = meer lastenverzwaring ten opzichte van startnota, in miljarden euro)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2011–2015
<b>Mutaties 2011/2012</b>	- 0,5	1,8	- 1,6	0,0	0,4	0,0

### Mutaties na startnota

Tabel 2.18 laat de mutaties na startnota zien. Het kabinet heeft zich vastgelegd op een over de kabinetsperiode sluitend lastenkader en neemt hiertoe via deze Miljoenennota en het Belastingplan 2012 een aantal belangrijke compenserende maatregelen om bedrijven en gezinnen voor deze lastenstijgingen te compenseren. Het kabinet heeft reeds besloten de overdrachtsbelasting tijdelijk te verlagen van 15 juni 2011 tot en met 1 juli 2012. In 2012 worden grondslagverbredende maatregelen genomen in de vennootschapsbelasting en wordt een bankenbelasting ingevoerd. De middelen van deze maatregelen zullen voor het jaar 2012 worden ingezet ten behoeve van de financiering van de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting. Vanaf 2013 worden deze middelen ingezet voor compenserende lastenverlichting bij het bedrijfsleven. Zoals aangekondigd in het regeerakkoord zullen de levenslooptreging en de



## Waarop wordt gerekend

spaarloonregeling opgaan in een nieuwe regeling. Het versneld afschaffen van het spaarloon wordt ter dekking van de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting versneld afgeschaft in 2012.

Door hogere zorguitgaven vallen de lastendekkende zorgpremies in 2012 en 2013 hoger uit dan bij het begin van deze kabinetsperiode voorzien. De lastendekkende sectorfondspremies – waaruit de eerste zes maanden van de werkloosheidsuitgaven worden betaald – vallen structureel hoger uit. Een deel van deze lastenverzwaringen op arbeid worden weer gecompenseerd door elders de lasten op arbeid te verlagen. In het kader hiervan wordt de arbeidsongeschiktheidspremie in de jaren 2012 tot en met 2015 verlaagd. Per saldo resteert echter een lastenverzwaring op het gebied van de sociale premies.

Tabel 2.18. Verticale aansluiting lastenontwikkeling (in miljarden euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2011–2015
<b>Stand startnota</b>	<b>0,6</b>	<b>1,7</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>1,0</b>	<b>8,2</b>
<b>Mutaties na regeerakkoord</b>						
wv. Tijdelijke verlaging OVB	-0,6	0,0	0,6	0,0	0,0	<b>0,0</b>
wv. Vpb-grondslagverbreding en bankenbelasting	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	<b>0,7<sup>1)</sup></b>
wv. Versneld afschaffen spaarloon	0,0	0,5	-0,5	0,0	0,0	<b>0,0</b>
wv. Zorgpremies	0,1	1,0	0,2	-1,1	0,0	<b>0,2</b>
wv. Sociale premies	0,0	0,5	-0,6	0,5	0,3	<b>0,6</b>
wv. Koopkrachtpakket	0,0	-0,9	0,0	0,5	0,0	<b>-0,3</b>
wv. Innovatie	0,0	-0,3	0,1	0,0	0,1	<b>-0,1</b>
wv. Afschaffen kleine belastingen	0,0	-0,2	-0,6	0,0	0,0	<b>-0,8</b>
wv. Overig	0,0	0,5	-0,7	0,0	0,0	<b>-0,2</b>
<b>Stand Miljoenennota 2012</b>	<b>0,1</b>	<b>3,5</b>	<b>0,7</b>	<b>2,6</b>	<b>1,4</b>	<b>8,2</b>

<sup>1)</sup> Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

### Meer geld voor innovatie

Er wordt meer geld voor innovatie vrijgemaakt. De in het regeerakkoord opgenomen lastenverlichting van 500 miljoen euro die ter compensatie dient voor het wegvallen van ondernemerschaps- en innovatiesubsidies, wordt via een nieuwe fiscale regeling gericht op het bevorderen van investeringen in R&D kapitaal. Om sneller het structurele niveau van deze regeling te bereiken wordt vanuit de beschikbare ruimte circa 130 miljoen euro extra ingezet in 2012. Hiermee bedraagt het budget van deze regeling 250 miljoen euro komend jaar. Naast de middelen in het regeerakkoord reserveert het kabinet additioneel nog eens 100 miljoen euro voor bevordering van innovatie. Tot slot wordt het budget in de WBSO<sup>71</sup> voor 2012 incidenteel opgehoogd met 149 miljoen euro, enerzijds om de overschrijdingen uit 2010 te compenseren en anderzijds om de parameters op het niveau van 2008 te houden en het verhoogd plafond van 14 miljoen euro te handhaven.

### Afschaffen kleine belastingen

Daarnaast worden bedrijven en burgers voor de oploop van de lasten – welke de lastenontwikkeling uit de startnota overstijgen – gecompenseerd via het afschaffen van een aantal kleinere belastingen. Zo worden de afvalstoffenbelasting en de grondwaterbelasting in 2012 afgeschaft en vijf

<sup>71</sup> De term WBSO wordt, ondanks dat de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk niet meer bestaat, nog vaak gebruikt als verzamelnaam voor de faciliteit afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (S&O) in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA) en de aftrek speur- en ontwikkelingswerk in de Wet IB 2001.



overige belastingen in 2013. Hiermee is een budget van ruim 200 miljoen euro in 2012 gemoeid, oplopend naar 850 miljoen euro in 2015.

### Compenserende koopkrachtmaatregelen

Omdat lagere inkomens het meest profiteren van overheidsuitgaven aan inkomensondersteuning, zullen zij relatief vaak de directe effecten van de noodzakelijke bezuinigingen ondervinden. Ook de maatregelen bij de zorgtoeslag, die vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremies in de macro-economische boekhouding van de overheid bij de collectieve lasten wordt gerekend, leiden bij lage en middeninkomens tot koopkrachtverlies. De lastenruimte voor burgers is daarom ingezet om het koopkrachtbeeld 2012 evenwichtiger te maken, waarbij het uitgangspunt wordt gehanteerd dat werken moet lonen. Naast maatregelen aan de uitgavenkant zijn daartoe ook aan de inkomstenkant compenserende maatregelen getroffen die met name de lagere en middeninkomens tegemoet komen. Drie maatregelen zijn hier met name van belang. Ten eerste wordt de grondslagverbreding in de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet versneld doorgevoerd.<sup>72</sup> Dit leidt tot meer inkomenssolidariteit in de zorg, omdat hogere inkomens zo relatief meer premie gaan betalen. Daarnaast wordt de algemene heffingskorting fors verhoogd, waar lagere inkomens relatief het meeste profijt van hebben. Om werkende ouders te compenseren wordt de inkomensafhankelijke combinatie korting met 230 euro verhoogd.

### De Fiscale Agenda

Naast bovenstaande maatregelen voert het kabinet in het Belastingplan ook een aantal overige wijzigingen door in het belastingstelsel. Deze wijzigingen staan in het teken van het versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse economie en het op orde brengen van de overheidsfinanciën. De visie van het kabinet ten aanzien van het belastingstelsel is verwoord in de Fiscale Agenda en steunt op drie uitgangspunten: soliditeit, eenvoud en fraudebestendigheid. Zo wordt in 2012 de grondslag van de vennootschapsbelasting verbreed, de zelfstandigenaftrek omgevormd naar een vast bedrag (om doorgroei van ondernemers in de inkomstenbelasting te stimuleren), de stimulans voor zuinige auto's toekomstbestendig gemaakt en een vitaliteitsregeling ingevoerd (in 2013). In de fiscale agenda wordt verder voorgesteld om de mogelijkheden van een loonsomheffing, een winstbox voor ondernemingen in de inkomstenbelasting en een verschuiving van belastingen op arbeid naar belastingen op consumptie te verkennen.

## 2.8 Organisatie van de financiële functie

### 2.8.1. Ontwikkelingen naar aanleiding van het regeerakkoord

Het regeerakkoord en de departementale herindeling hebben flinke gevolgen voor de financiële functie. De financiële functie is essentieel om de taakstellingen te realiseren. De financiële functie is zelf ook onderworpen aan deze taakstellingen en staat voor de opgave om met minder capaciteit het financiële beheer van de ministeries op orde te houden. Binnen de Rijksdienst zijn diverse rijksbrede en (inter)departementale ontwikkelingen in gang gezet om de effectiviteit en efficiency van het financieel management verder te vergroten en de bedrijfsvoering te verbeteren. Kernwoorden bij deze ontwikkelingen zijn uniformering, meer samenwerking en vereenvoudiging.

<sup>72</sup> De grondslagverbreding in de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet is onderdeel van de Wet Uniformering van het loonbegrip die in 2013 wordt ingevoerd en reeds door de Eerste en Tweede Kamer is aangenomen.

Twee ontwikkelingen die vanaf 2011 belangrijke gevolgen zullen hebben voor de financiële functie binnen de rijksoverheid zijn de introductie van «Verantwoord Begroten» en de centralisatie van de auditfunctie.

### Verantwoord Begroten

Met de voorstellen uit «Verantwoord Begroten»<sup>73</sup> wordt tegemoet gekomen aan de kritiek op de huidige begrotingspresentatie. Een belangrijk onderdeel van Verantwoord Begroten is dat er een duidelijke tweedeling wordt gemaakt tussen apparaatsuitgaven en de programma-uitgaven (een schot). Dit wordt in twee fasen ingevoerd.

### Eén centraal apparaatsartikel

Met ingang van de ontwerpbegroting 2012 (fase 1) wordt bij alle departementen een centraal apparaatsartikel ingevoerd. Dit biedt een meerjarig inzicht in de apparaatsuitgaven bij de kerndepartementen. In dat artikel wordt een overzicht gegeven van de apparaatskosten van baten-lastendiensten en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's en RWT's).<sup>74</sup>

Op basis van alle begrotingen is in tabel 2.19 de meerjarige ontwikkeling van de apparaatsuitgaven en -kosten voor kerndepartementen en baten-lastendiensten opgenomen. In deze ontwikkeling zijn onder andere de effecten van zowel oude als nieuwe taakstellingen meegenomen.

Tabel 2.19 Meerjarige ontwikkeling apparaatsuitgaven en -kosten (in miljarden euro)<sup>1</sup>

	2012	2013	2014	2015	2016
Apparaatsuitgaven Kerndepartementen	12,3	11,7	11,2	11,0	10,9
Apparaatskosten Batenlastendiensten	7,3	7,0	6,8	6,7	6,7

<sup>1</sup> Ook in 2016 nemen de apparaatskosten af; als gevolg van afronding op één cijfer achter de komma is dit niet zichtbaar.

Bij de programma-uitgaven worden de ministeriële verantwoordelijkheid en de beschikbare financiële instrumenten centraal gesteld. Financiële instrumenten zijn bijvoorbeeld subsidies, leningen, garanties, inkomens-overdrachten en specifieke uitkeringen. Dit betekent per beleidsartikel een opbouw met een algemene doelstelling waarin concreet wordt aangegeven *waartoe* het geld wordt uitgegeven. Het beleidsartikel biedt de ruimte om belangrijke wijzigingen als gevolg van beleidsevaluaties te vermelden. Door het opnemen van conclusies uit en verwijzingen naar beleidsdoorlichtingen en -evaluaties wordt de band tussen begrotings-cyclus en beleids-cyclus versterkt. Deze presentatie van de programma-uitgaven moet bij de ontwerpbegroting 2013 ingevoerd zijn. Toch stellen de departementen in meer of mindere mate de ontwerpbegroting 2012 al volgens de nieuwe voorschriften op.

De *beleidsdoorlichtingen* zijn een belangrijke bouwsteen voor betere en compactere begrotingen en jaarverslagen. Om die reden gaan beleids-doorlichtingen – meer dan tot dusver – feitelijk weergeven hoe het beleid werkt, hoe de uitgaven tot stand komen en wat bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

<sup>73</sup> Kamerstukken II 2010/2011, 31 865, nr. 26.

<sup>74</sup> Voor de ZBO's/RWT's zijn geen meerjarencijfers opgenomen gelet op hun bijzondere bestuurlijke positie.

### Centralisatie auditfunctie

In 2010 is gestart met de verdere centralisatie en herinrichting van de auditfunctie voor het Rijk, zoals opgenomen in het regeerakkoord. Het streven is om vanaf 1 april 2012 zo veel mogelijk deze gemeenschappelijke auditdienst voor het Rijk (ADR) in te richten. De ADR heeft tot doel vanuit haar expertise maximaal bij te dragen aan de kwaliteit van een zich steeds vernieuwende, compacte rijksdienst door zekerheid («assurance») toe te voegen en te adviseren over sturing en beheersing van de uitvoering en verantwoording. De vorming van de ADR sluit aan bij de algemene ambitie in het regeerakkoord om tot een kleinere en efficiëntere rijksdienst te komen. Daarbij worden voor het «concern» rijksdienst zo veel mogelijk «shared services» beoogd.

### 2.8.2. Het financieel management en het controlebestel bij de Nederlandse rijksoverheid

De kwaliteit van het financieel management bij het Rijk is al jaren op een goed niveau. Het financieel management waarborgt een goede beheersing van de uitgaven van de Nederlandse rijksoverheid. Door de inspanningen van de afgelopen jaren hebben zich geen nieuwe grote problemen voorgedaan in de financiële functie. Goedkeurende accountants- en controleverklaringen bij de financiële verantwoordingen van de ministeries zijn de afgelopen tien jaren regel geweest.

De controle op deze departementale financiële verantwoordingen vindt plaats op basis van zogenoemde foutentoleranties. Hierbij wordt opgemerkt dat in Nederland een tolerantie voor fouten van 1 procent wordt gehanteerd voor het begrotingshoofdstukniveau (met uitzondering van kleine begrotingshoofdstukken). Dit zijn strenge normen. Internationaal zijn hogere toleranties gebruikelijk en worden geen tolerantiegrenzen voor het begrotingsartikelniveau gehanteerd. Voor de Europese uitgaven geldt bijvoorbeeld een tolerantiegrens van 2 procent (alleen voor het begrotingshoofdstukniveau).

#### Strenge tolerantiegrenzen heroverwogen

Mede vanwege de strenge tolerantiegrenzen in Nederland wordt een groot deel van de capaciteit van de auditfunctie bij het Rijk en bij de Algemene Rekenkamer momenteel besteed aan de controle op de rechtmatige besteding van de overheidsuitgaven. Hierdoor kunnen de auditdiensten bij het Rijk minder capaciteit besteden aan onderzoeken naar de interne beheersing van de processen van de ministeries en het adviseren over de verbeteringen hiervan.

Aangezien het niveau van rechtmatigheid van de rijksuitgaven in Nederland al jarenlang op een zeer hoog niveau ligt, wordt in overleg met de Algemene Rekenkamer bezien of het controlebestel anders kan worden ingericht en de tolerantiegrenzen kunnen worden verruimd.



# Trefwoordenregister

Accres	7, 52
Administratieve lasten	34
AOW	12, 38, 50, 68
Apparaatsuitgaven	74
Arbidsaanbod	12, 32, 38
Arbeidsmarkt	15, 33, 34, 38, 41, 43, 55, 62, 63, 64, 66, 68
Arbeidsparticipatie	36
Arbeidsproductiviteit	12, 15
Auditfunctie	74, 75
Auto	22, 23, 26, 29, 35, 49, 69, 73
Automatische stabilisatie	44, 70
AWBZ	37, 69
Bbp	10
Bedrijfsleven	10, 14, 19, 31, 33, 34, 38, 55, 71
Begrotingsregels	14, 22, 23, 26, 30, 31, 43, 55, 67
Begrotingssaldo	23
Begrotingstekort	20, 42, 51
Belastingen	19, 30, 34, 41, 43, 53, 71, 72, 73
Belastingontvangsten	7, 43, 53
Belastinguitgaven	7
Beoordelingskader	44
Besparingen	11, 38
Btw	53
Budgettair Kader Zorg	41, 43, 55, 62, 63, 64, 66, 69
Buitensporigtekortprocedure	27, 57, 58
Centraal Planbureau	12, 42, 71
Centralisatie	37, 38, 74, 75
Collectieve sector	5, 24, 43, 63
Collectieve voorzieningen	25
Concurrentiekracht	10, 11, 15, 17, 20, 23, 32, 34, 73
Conjunctuur	27, 44, 46, 70
Consolidatie	9, 20, 26, 30, 35, 54, 55, 56
Controlebestel	75
Convergentieprogramma	61, 62
Crisis	9, 10, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 38, 41, 48, 49, 52, 54, 58, 59
Defensie	51
Economische groei	9, 12, 20, 26, 29, 32, 33, 35, 42, 45, 53
EFSF	18, 47, 49, 58, 59, 60, 61
EFSM	18, 59, 60, 61
EMU-saldo	5, 7, 24, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 63, 68, 70, 71
EMU-schuld	7, 27, 29, 30, 41, 47, 48, 56, 57, 59, 61
ESM	18, 47, 59, 61
EU-aftdrachten	39, 46, 65, 66

Trefwoordenregister

Europa	7, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 29, 34, 38, 42, 45, 47, 49, 56, 57, 61
Eurozone	59, 61
EU-verdrag	14, 22, 29
Excellentie	33
Export	11, 17, 18, 29, 48
Financiële markten	13, 14, 15, 17, 20, 21, 24, 29, 30, 31, 58, 59
Financiële stabiliteit	31
Financiële sector	7, 11, 13, 14, 15, 17, 19, 21, 28, 29, 31, 33, 48, 49
Financiële stabiliteit	9, 13, 15, 19, 23, 27, 31, 32, 39, 48, 59, 61, 63
Financiën	34, 59
Fiscale Agenda	73
Fonds Economische Structuurversterking (FES)	67
Fraudebestendigheid	34, 73
Garanties	27, 28, 31, 38, 41, 44, 48, 49, 59, 60, 74
Gemeentefonds	67, 69
Gemeenten	37, 38
Griekenland	14, 15, 16, 18, 19, 20, 47, 49, 58, 59, 60
Herstel	10, 11, 13, 15, 17, 20, 21, 34, 59
Hervormingen	12, 13, 14, 17, 18, 19, 20
Houdbaarheid	12, 23, 29, 31, 35
Houdbare overheidsfinanciën	32
Infrastructuur	11, 32, 33, 34, 44, 45, 52, 67
Inkomstenkader	44, 55, 70, 71
Inkomstenontwikkeling	7, 42, 52
Innovatie	16, 18, 33, 34, 52, 66, 72
Intensiveringen	54, 55, 56
Interventies	7, 27, 28, 29, 46, 49
Investerings	14, 29, 33, 34, 63, 72
Kapitaalmarkt	31, 38, 49
Kinderopvang	68
Klimaat	32, 66
Koopkracht	9, 10, 25, 67, 69, 72, 73
Kredietverlening	27, 31, 49
Lasten	12, 35, 36, 44, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 68, 70, 71, 72, 73, 74
Lastenverlichting	55, 70, 71, 72
Lastenverzwaring	71, 72
Loonsomheffing	73
Macro-economische veronderstellingen	42
Nederlandse economie	28, 31, 34, 73
Normeringssystematiek	52
Ondernemerschap	72
Onderwijs	32, 33, 51, 66, 67
Onderzoek	7, 19, 29, 30, 33, 34, 35, 75
Overheidsfinanciën	7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 50, 54, 55, 56, 73
Overheidsschuld	15, 19, 28, 29, 41, 58
Pensioenen	12
Pensioenfondsen	19
Preventie	15, 18, 21, 22, 23
Productiviteit	14, 15, 16, 17, 18, 32, 35

## Trefwoordenregister

Provincies	38
Regeerakkoord	7, 26, 41, 42, 47, 50, 52, 53, 54, 56, 58, 63, 64, 66, 67, 71, 72, 73, 75
Regeldruk	33
Rente	14, 15, 17, 18, 19, 20, 29, 42, 44, 53, 59, 60, 63, 67, 68
Rentelasten	29, 30, 31, 44, 46, 50, 51, 52, 59, 60, 63, 65, 67
Reële groei	50, 51
Rijksbegroting in enge zin	41, 43, 55, 62, 63, 64, 65
Schuld	9, 10, 11, 12, 13, 15, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 42, 44, 47, 51, 57, 58, 60
Schuldencrisis	19, 20, 23, 27, 31, 41, 48, 56, 58
Signaalmarge	26, 44, 70
Signaalpad	41
Sociale zekerheid	42, 50, 68
Startnota	41, 42, 43, 44, 46, 47, 50, 53, 55, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72
Steu maatregelen	56, 58, 59
Subsidies	32, 33, 35, 38, 52, 55, 72, 74
Technologische ontwikkeling	50
Trendmatige begrotingsbeleid	30
Uitgaven	5, 7, 12, 13, 15, 19, 23, 24, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75
Uitgavenkader	43, 44, 50, 55, 59, 62, 63, 64, 67, 70, 71
Uitgavenontwikkeling	7, 50
Veiligheid	51
Verantwoord Begroten	74
Vergrijzing	9, 12, 13, 17, 24, 28, 30, 35, 38, 50, 54, 58
Vpb	72
Wajong	68, 69
WAO	68
Werkloosheid	42, 44, 53, 63, 68, 72
Wtcg	69, 70
Zaltnorm	43
ZBO	74
Zelfstandigenaftrek	34, 73
Zorg	12, 19, 35, 36, 37, 41, 42, 45, 46, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 73
Zorgkosten	12, 35, 36, 37
Zorgpremies	37, 52, 53, 70, 72, 73

