



Stabiliteitsprogramma Nederland

April 2018

Ten geleide

Status programma

Een concept van het Stabiliteitsprogramma is voorgelegd aan beide kamers van het parlement. Daarnaast is een concept van het Stabiliteitsprogramma voorgelegd aan de Raad van State, de instantie die in Nederland belast is met het toezicht op naleving van de Europese begrotingsregels. Deze rol vloeit voort uit artikel 5 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en EU Verordening 473/2013, en is vastgelegd in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof).

Verhouding tot 'two-pack'

Het Stabiliteitsprogramma dient tevens als Nationaal begrotingsplan voor de middellange termijn. Hiermee voldoet Nederland aan de verplichting zoals uiteengezet in artikel 4 van Verordening 473/2013.

Verhouding tot Nationaal Hervormingsprogramma

De inhoud van het Nationaal Hervormingsprogramma, dat begin april is gepubliceerd, en het Stabiliteitsprogramma vertoont enige overlap, bijvoorbeeld op het gebied van de macro-economische vooruitzichten. Het Stabiliteitsprogramma concentreert zich op macro-economische ontwikkelingen, de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en het geplande begrotingsbeleid. Het Nationaal Hervormingsprogramma richt zich met name op maatregelen en structurele hervormingen in het kader van de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland onder het Europees Semester en op de voortgang met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van de Europa-2020-strategie. Waar relevant, en om overlap te voorkomen, verwijzen deze documenten op punten naar elkaar.

Gebruikte cijfers

Tenzij anders aangegeven zijn de in deze rapportage gebruikte cijfers gebaseerd op de meest recente economische raming van het CPB, het Centraal Economisch Plan (CEP), zoals gepubliceerd op 22 maart 2018. De cijfers voor 2017 ten aanzien van de overheidsfinanciën waarover ook in de aprilnotificatie naar de Europese Commissie wordt gerapporteerd, zijn aangepast naar aanleiding van de realisatiecijfers van het CBS van 26 maart. Dit is bij de relevante tabellen in de bijlage aangegeven. Het kabinet heeft op 29 maart een brief gepubliceerd over de toekomst van de gaswinning in Groningen.¹ Aangezien dit onderdeel is van de voorjaarsbesluitvorming is dit niet meegenomen in de cijfers van dit Stabiliteitsprogramma.

¹ Brief regering, dd. 29 maart 2018, nr. 33529-457

Inhoudsopgave

Hoofdstuk	Pg
Samenvatting	4
1 Algeheel beleidskader en doelstellingen	5
2 Economische vooruitzichten	6
3 Begrotingssaldo en overheidsschuld	9
4 Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie	13
5 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën	16
6 Kwaliteit van de overheidsfinanciën	21
7 Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën	24
Bijlage - Tabellen Stabiliteitsprogramma	25

Samenvatting

Dit Stabiliteitsprogramma (SP) presenteert een update van de Nederlandse begrotingsvooruitzichten, conform de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

De Nederlandse overheidsfinanciën zijn de afgelopen jaren steeds verbeterd, en staan er ook in 2018 goed voor. De positieve economische situatie draagt via hogere belastinginkomsten en een lagere werkloosheid bij aan de goede positie van de overheidsfinanciën. Volgens de laatste inzichten had Nederland in 2017 een feitelijk EMU-saldo van 1,1 procent bbp, en houdt Nederland in 2018 een overschot van 0,7 procent en in 2019 van 0,9 procent. Nederland blijft daarmee ruim verwijderd van de 3 procent-grens voor een buitensporig tekort. Het structurele saldo bedraagt 0,7 procent bbp in 2017, 0,0 procent in 2018 en -0,4 procent in 2019. Hoewel het structurele saldo dus verslechtert, blijft Nederland binnen de grens van de middellangetermijndoelstelling (MTO) van -0,5 procent.

De Nederlandse EMU-schuld blijft verder dalen. De schuld daalt van 56,7 procent bbp in 2017 naar 52,1 procent in 2018 en 48,4 procent in 2019. De schuld bevindt zich daarmee onder het Europese referentieniveau van 60 procent bbp.

Nederland is volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken. Nederland past zijn reguliere begrotingssystematiek toe, die is geënt op het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid waarin het inkomstenkader en het uitgavenplafond worden gehandhaafd. Hiermee voldoet Nederland met dit Stabiliteitsprogramma aan de Europese begrotingsregels onder de preventieve arm van het SGP.

Hoofdstuk 1: Algemeel beleidskader en doelstellingen

Dit Stabiliteitsprogramma (SP) presenteert een update van de Nederlandse begrotingsvooruitzichten, conform de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

Voor Nederland gelden op dit moment de vereisten voortvloeiend uit de preventieve arm van het SGP. De preventieve arm vereist dat lidstaten voldoen aan de middellangetermijndoelstelling (medium-term objective, MTO), die een minimaal te realiseren structureel saldo voor de middellange termijn voorschrijft. Lidstaten die nog niet aan dit saldo voldoen, moeten jaarlijks voldoende verbetering in hun saldo laten zien richting de MTO. Lidstaten met een structureel saldo dat negatiever is dan de MTO moeten zich houden aan de uitgavenregel (expenditure benchmark), die voorschrijft dat de niet-conjuncturele uitgavengroei, voor zover die niet wordt gecompenseerd door een beleidsmatige toename van de inkomsten, achterblijft bij (in het geval de MTO nog niet is bereikt) of gelijk is aan (in het geval de MTO is bereikt) de potentiële groei van de economie.

Het minimale streefcijfer voor de MTO waar lidstaten naar toe moeten werken, wordt bepaald door berekeningen van de Commissie en afspraken die lidstaten daarover hebben gemaakt met het Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance in de EMU (het zogenoemde 'Fiscal Compact'). Voor de periode 2017-2019 is de MTO van Nederland vastgezet op een structureel saldo van -0,5 procent bbp.

Ten slotte heeft Nederland net als alle lidstaten de verplichting om een EMU-schuld te hebben onder 60 procent van het bbp, of een schuld die snel genoeg naar deze grens toe beweegt, conform de schuldregel van het SGP.

De Nederlandse begrotingssystematiek is gebaseerd op het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid. Het Regeerakkoord "*Vertrouwen in de toekomst*" van het kabinet-Rutte III leidt, binnen de grenzen uit het SGP, tot maatregelen die de lasten voor huishoudens en bedrijven verlagen en de structurele economische positie van Nederland versterken. Voor een overzicht van de voortgang van de hervormingsagenda van het kabinet wordt verwezen naar het Nationaal Hervormingsprogramma. Hierin staat een uitgebreide beschrijving van de wijze waarop het kabinet invulling geeft aan de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland in het kader van het Europees Semester, en waarin tevens wordt ingegaan op de voortgang met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van de Europa-2020-strategie.

Hoofdstuk 2: Economische vooruitzichten

De Nederlandse economie groeit in een hoog tempo. Volgens de nieuwste CPB-raming groeit de Nederlandse economie met 3,2 procent in 2018 en 2,7 procent in 2019. De groei wordt breed gedragen, en een belangrijk deel van de groei komt uit de binnenlandse bestedingen. De werkloosheid daalt verder tot 3,5 procent in 2019, en ook de werkgelegenheid groeit.

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de macro-economische vooruitzichten voor Nederland in 2018 en 2019. Omdat Nederland een kleine, open economie is, behandelen we eerst de internationale vooruitzichten. Vervolgens komen de vooruitzichten voor de Nederlandse economie en arbeidsmarkt aan bod.

Internationale ontwikkelingen en externe aannames

Nederland is als open economie in belangrijke mate afhankelijk van buitenlandse economische ontwikkelingen. In de raming groeit de Europese economie met meer dan 2 procent in 2018 en 2019. De voor Nederland relevante wereldhandel groeit in beide jaren zelfs met meer dan 4 procent. De externe ontwikkeling is omgeven met een aantal (beleids)onzekerheden, bijvoorbeeld over de groei van de wereldhandel en de onzekerheid rond de Brexit. Op de korte termijn wordt uitgegaan van een olieprijs die stijgt van 54 dollar per vat in 2017 tot 64 dollar per vat in 2019. In de raming is aangenomen dat de wisselkoers van de euro ten opzichte van de dollar in 2018 stijgt naar 1,2 en in 2019 ongewijzigd blijft.

Tabel 2.1 Externe aannames

	2017	2018	2019
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	-0,3	-0,3	-0,1
Langlopende rente (jaargemiddelde)	0,5	0,7	0,9
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,1	1,2	1,2
Nominale effectieve wisselkoers*	1,4	2,2	0,1
Bbp-groei, Wereld exclusief EU	4,0	4,2	4,3
Bbp-groei, EU	2,5	2,5	2,2
Groei van relevante buitenlandse markten	4,7	4,4	4,4
Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU	4,4	4,4	4,4
Olieprijs (Brent, USD per vat)	54,0	67,7	63,6

* procentuele mutaties t.o.v. een mandje van concurrenten

Economische vooruitzichten

De Nederlandse economie groeit met 3,2 procent in 2018 en 2,7 procent in 2019. Het bruto binnenlands product (bbp) groeit volgend jaar voor het 6^e jaar op rij. De groei is breed gedragen. Hoewel ook de uitvoer flink blijft groeien, leveren de binnenlandse consumptie en investeringen een steeds belangrijkere bijdrage aan de groei. Vanaf 2018 bevindt Nederland zich, na enkele jaren van bbp-groei boven de potentiële groei, in een hoogconjunctuur.

Tabel 2.2 Macro-economische vooruitzichten

	ESA-code	2017 Niveau (€ miljard)	2017 mutatie- tempo	2018 mutatie- tempo	2019 mutatie- tempo
1. Reëel bbp	B1*g	733,2	3,2	3,2	2,7
2. Nominaal bbp	B1*g		4,3	5,1	5,1
Componenten van het reële bbp					
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	321,9	1,9	2,1	2,5
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	177,8	1,2	3,0	2,4
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	148,9	5,6	5,8	4,1
6. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	-1,1	0,0	0,0	0,0
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	633,9	6,1	4,9	4,6
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	548,3	5,4	5,1	5,2
Bijdragen aan reële bbp-groei					
9. Finale binnenlandse vraag		648,6		2,7	2,4
10. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	-1,1		0,0	0,0
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	85,6		0,4	0,1

De consumptie van huishoudens neemt toe met 2,1 procent in 2018 en 2,5 procent in 2019. De consumptie neemt toe door gestegen inkomens, die wordt gedreven door zowel groei van de werkgelegenheid als hogere lonen. Ook het hoge consumentenvertrouwen en de stijgende huizenprijzen dragen bij aan de consumptie, en vanaf 2019 zullen ook de lastenmaatregelen uit het Regeerakkoord bijdragen aan de groei van het besteedbaar inkomen. De reële inkomensgroei wordt gedempt door de stijging van inflatie. De investeringen nemen toe met bijna 6 procent in 2018 en iets meer dan 4 procent in 2019. Dat wordt zowel gedreven door een toename van bedrijfsinvesteringen als van woninginvesteringen, al nemen die minder toe dan de afgelopen jaren.

Ook de uitvoer blijft toenemen, en groeit dit jaar met 4,9 procent. De uitvoergroei valt in 2019 iets terug, maar ligt dan nog steeds iets boven de groei van de relevante wereldhandel.

Samengevat groeit de Nederlandse economie de komende jaren stevig door, zowel door positieve binnenlandse ontwikkelingen als door de uitvoer.

Arbeidsmarkt

De positieve conjunctuur vertaalt zich ook in een verdere groei van de werkgelegenheid en een daling van de werkloosheid. De werkgelegenheid in personen groeit met 1,9 procent in 2018 en 1,3 procent in 2019. De werkloosheid komt dit jaar uit onder de 4 procent en daalt volgend jaar naar verwachting nog verder. De krappere arbeidsmarkt leidt tot een hogere loongroei, en de loonsom per werknemer groeit dit jaar met 2,9 procent en in 2019 met 3,9 procent.

Tabel 2.3 Arbeidsmarktontwikkelingen

	ESA- code	2017 niveau	2017 mutatie- tempo	2018 mutatie- tempo	2019 mutatie- tempo	2020 mutatie- tempo	2021 mutatie- tempo
1. Werkgelegenheid, personen (x 1000)		9099,0	2,1	1,9	1,3	0,3	0,1
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		13043,0	1,7	1,9	1,5	0,4	0,2
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		438,0	4,9	3,9	3,5	3,7	3,8
4. Arbeidsproductiviteit, personen		80,7	0,9	1,3	1,4	1,3	1,4
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		56,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,2
6. Loonsom van werknemers	D.1	352,7	3,8	5,2	5,6	4,1	3,6
7. Loonsom per werknemer (€)		38,8	1,8	2,9	3,9	3,8	3,4

Hoofdstuk 3: Begrotingssaldo en overheidsschuld

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er goed voor. Voor het derde jaar op rij is er sprake van een begrotingsoverschot van respectievelijk 1,1 procent bbp in 2017 en 0,7 procent bbp in 2018. De EMU-schuld blijft dalen en neemt af tot 52,1 procent bbp in 2018.

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsstrategie op het gebied van de overheidsfinanciën en geeft een overzicht van de ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld op de korte en middellange termijn.

Beleidsstrategie

Uitgavenplafonds zijn een belangrijk onderdeel van het Nederlandse begrotingsbeleid. Aan het begin van een kabinetsperiode wordt de maximale groei van de overheidsuitgaven vastgesteld. Sturing op de uitgaven bleek in het verleden een effectief middel om de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën te borgen. Iedere minister is financieel verantwoordelijk voor de uitgaven van zijn beleidsterrein. Dit systeem wordt ervaren als duidelijk, geloofwaardig en voorspelbaar.

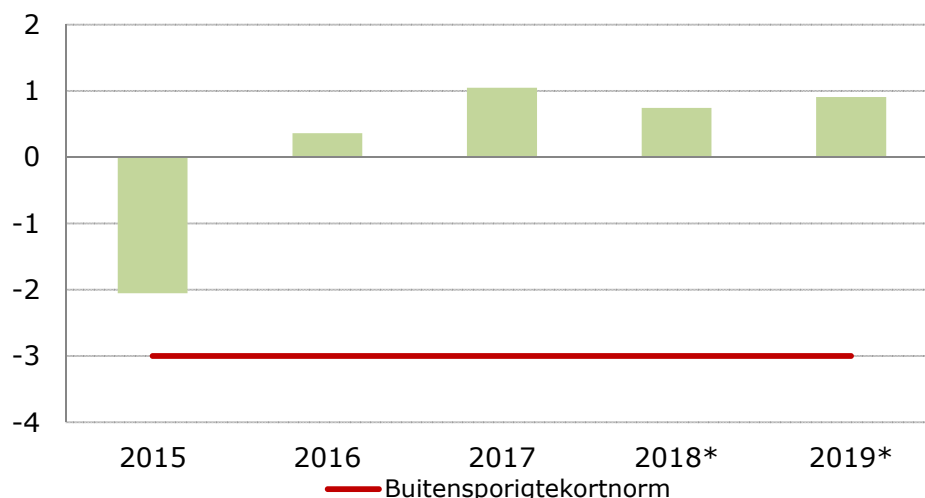
Budgettaire raming voor de korte en middellange termijn

Dit Stabiliteitsprogramma van Nederland neemt de CPB-ramingen uit het Centraal Economisch Plan (CEP) 2018 als uitgangspunt. Het economische beeld uit de CEP-raming van het CPB vormt de basis voor de besluitvorming over de begroting van 2019. In Hoofdstuk 7 wordt nadere toelichting gegeven over de institutionele en wettelijke verankering van de Europese begrotingsregels in Nederland.

Feitelijk EMU-saldo

In 2017 bedroeg het overschot 1,1 procent van het bbp. Ook voor de komende jaren wordt een begrotingsoverschot verwacht. In 2018 komt het EMU-saldo naar verwachting uit op 0,7 procent bbp.

Figuur 3.1 Ontwikkeling en raming* EMU-saldo (in procent bbp)



Ten opzichte van het Draft Budgetary Plan (DBP) van september 2017 is het budgettaire beeld verder verbeterd. Sinds september is het verwachte overschot in 2017 toegenomen van 0,6 procent bbp tot 1,1 procent bbp. Ook de CEP-ramingen voor 2018 en verder zijn opwaarts bijgesteld.

Box: De Nederlandse begrotingssystematiek

Het kabinet beoogt een trendmatig begrotingsbeleid te voeren, binnen de grenzen van de Europese begrotingsafspraken. De belangrijkste uitgangspunten van de Nederlandse begrotingssystematiek zijn:

- Beheersing van de uitgaven via een uitgavenplafond gebaseerd op de meerjarenraming zoals vastgesteld ten tijde van het Regeerakkoord.
- Macro-economische stabilisatie van de economie via de inkomstenkant en een deel van de uitgavenkant van de begroting. Voor de inkomstenkant van de begroting geldt het principe van automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo. Dit betekent dat hogere inkomsten – bijvoorbeeld meer belastingontvangsten als gevolg van een hogere economische groei – niet kunnen worden gebruikt voor extra uitgaven. Daar staat tegenover dat tegenvallers aan de inkomstenkant in principe niet tot een bezuiniging leiden. Beleidsmatige ontwikkelingen in de collectieve lasten (met name belastingen en premies) moeten aan de inkomstenkant gecompenseerd worden. Het kabinet-Rutte III heeft in het kader van automatische stabilisatie ook de conjuncturele WW- en bijstandsuitgaven buiten het uitgavenplafond geplaatst.
- Scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven. Deze scheiding is het gevolg van het beheersen van de uitgaven middels het uitgavenplafond en automatische stabilisatie aan de inkomstenkant middels het inkomstenkader. Met deze scheiding wordt nog eens extra geëxpliciteerd dat extra uitgaven onder het uitgavenplafond dienen te worden ingepast en lastenverlagingen of -verzwaringen worden gecompenseerd binnen het inkomstenkader.
- Een hoofdbesluitvormingsmoment over de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting in het voorjaar, op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB. In augustus vindt nadere besluitvorming plaats over de inkomstenkant en de koopkrachtontwikkeling, op basis van een nieuwe raming van het Centraal Planbureau (CPB).

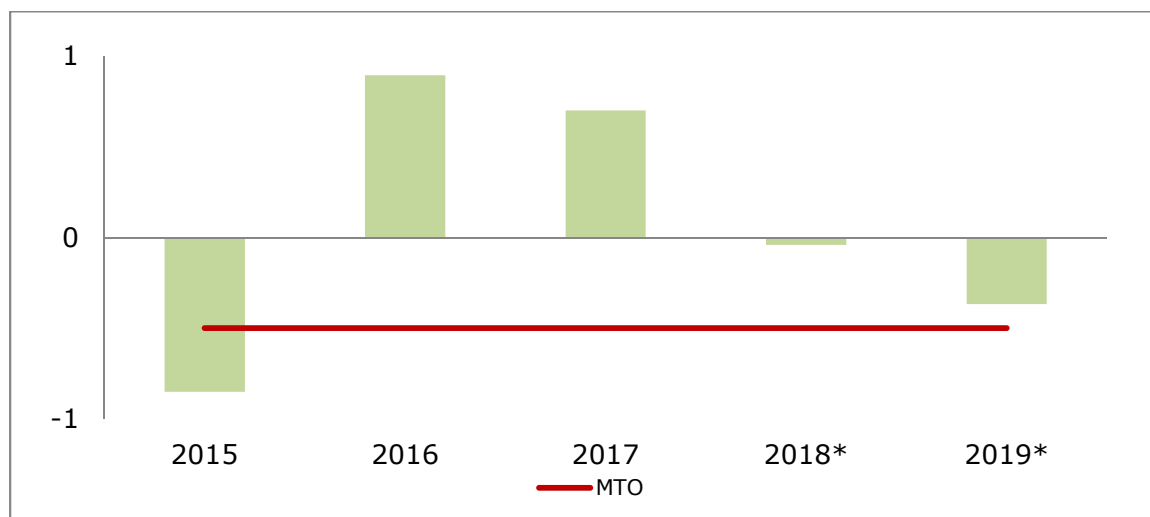
Deze uitgangspunten staan beschreven in de begrotingsregels, die bij de start van het kabinet-Rutte III zijn afgesproken en die als bijlage bij de Startnota zijn gepubliceerd². De begrotingsregels bestaan uit basisprincipes, budgettaire spelregels en technische uitwerking. De basisprincipes van het begrotingsbeleid verwoorden de belangrijkste uitgangspunten en de rationale daarachter. De budgettaire spelregels zorgen er voor dat in de praktijk recht wordt gedaan aan de basisprincipes. De meest bekende spelregels zijn dat iedere overschrijding van een begroting moet worden gecompenseerd en dat compensatie in principe plaats moet vinden op dezelfde begroting als waar de overschrijding zich voordoet. Meevallers mogen niet gebruikt worden voor nieuwe beleidsintensiveringen.

² Zie bijlage 1 bij Startnota – Begrotingsregels 2018-2022: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/03/bijlage-1-bij-startnota-%E2%80%93-begrotingsregels-2018-2022>

Structureel saldo

Het structurele EMU-saldo is het feitelijk EMU-saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en bijzondere eenmalige factoren. Het structurele EMU-saldo kwam in 2017 uit op een overschot van 0,7 procent bbp. Het structureel saldo slaat naar verwachting om naar een klein tekort in 2018. Nederland voldoet hiermee aan zijn middellangetermijndoelstelling (MTO) van minimaal -0,5 procent bbp. Volgens de ramingen blijft Nederland de komende jaren voldoen aan zijn MTO en hiermee aan de vereisten van de preventieve arm.

Figuur 3.2 Ontwikkeling en raming* structureel saldo (in procent bbp)



Een beoordeling van de gecorrigeerde overheidsuitgaven op basis van de uitgavenregel is hierdoor niet nodig³. De uitgavenregel is erop gericht de overheidsfinanciën op de middellange termijn houdbaar te maken en schrijft voor dat de procentuele toename van de gecorrigeerde overheidsuitgaven niet hoger zijn dan de potentiële groei van de economie, gecorrigeerd voor een vastgestelde budgettaire inspanning.

Tabel 3.1 Ontwikkeling van de uitgaven in relatie tot de uitgavenregel

In procenten bbp	2017	2018	2019
1. Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume, %)	0,3	4,3	1,8
2. Normgroei (maximale groei gecorrigeerde collectieve uitgaven)	3,5	2,7	3,6

³ Zie: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact p.47 (https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2017-edition_en)

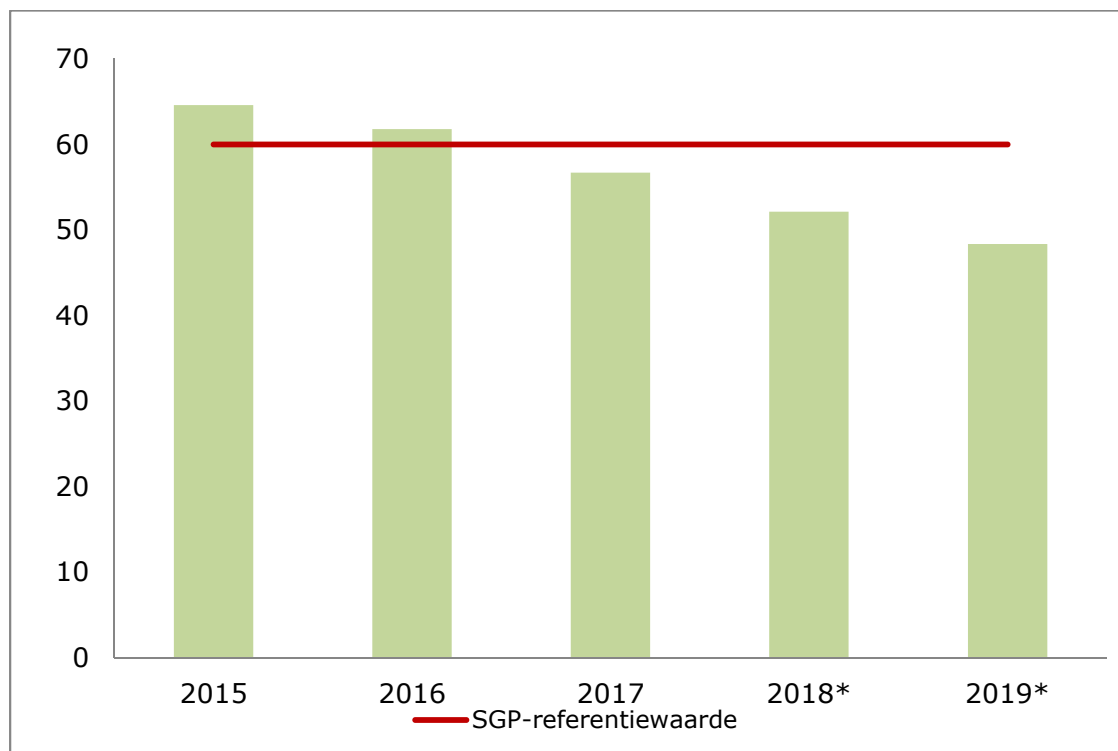
EMU-schuld

Tabel 3.1 geeft de hoogte en ontwikkeling van de overheidsschuld weer. De staatsschuld bedroeg eind 2017 56,7 procent bbp en kwam daarmee weer onder de 60 procent-grens. Zowel het begrotingsoverschot als de verdere privatiseringen van ABN AMRO, a.s.r. en Propertize droegen bij aan de daling van de staatsschuld. De hogere economische groei draagt bij aan de daling van de schuldquote via het noemereffect. Naar verwachting daalt de staatsschuld tot 52,1 procent bbp in 2018 en daalt deze verder in de komende jaren.

Tabel 3.2 Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid

In procenten bbp	ESA-code	2017	2018	2019
1. Bruto schuld		56,7	52,1	48,4
2. Mutatie in bruto schuldquote		-5,1	-4,6	-3,8
Waarvan:				
3. Primair saldo		-2,1	-1,5	-1,6
4. Rentelasten	EDP D.41	1,0	0,8	0,7
5. Stock/flow-aanpassing en overige		-4,0	-3,8	-2,9
Waarvan:				
- Noemereffect		-2,5	-2,7	-2,5
- Opbrengsten uit privatiseringen		0,8	0,0	0,0

Figuur 3.3 Ontwikkeling en raming* EMU-schuld (in procent bbp)



Hoofdstuk 4: Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie

Vergeleken met het Stabiliteitsprogramma uit april 2017 zijn de ramingen van enkele macro-economische kernvariabelen bijgesteld. De vooruitzichten voor de economische groei zijn momenteel iets gunstiger. De EMU-schuld loopt sneller terug dan verondersteld in april 2017 en het begrotingsoverschot voor 2017 is groter dan verwacht. De feitelijke ontwikkeling van deze variabelen is uiteraard gevoelig voor externe economische schokken, onder andere door ontwikkelingen van de wereldeconomie en de aandelenkoersen. Om de effecten daarvan voor de economie en de overheidsfinanciën inzichtelijk te maken, rekent dit hoofdstuk twee alternatieve scenario's door.

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de raming van de economische groei, het overheidssaldo en de staatsschuld verschilt ten opzichte van de vorige actualisatie van het Stabiliteitsprogramma (april 2017). Vervolgens wordt gekeken naar de gevolgen van twee onzekerheidsvarianten.

Vergelijking met Stabiliteitsprogramma april 2017

Tabel 4.1 laat zien hoe de huidige ramingen voor de bbp-groei, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn bijgesteld ten opzichte van de ramingen in het vorige Stabiliteitsprogramma. De Nederlandse economie groeit harder dan voorspeld in april 2017. Het EMU-saldo is in 2017 hoger dan vorig jaar geraamd. De hogere economische groei leidt tot extra belastinginkomsten en lagere uitgaven. In latere jaren verslechtert het EMU-saldo in vergelijking met april 2017 als gevolg van de voorgenomen intensiveringen en lastenverlichting van het nieuwe kabinet.

De EMU-schuld ontwikkelt zich gunstiger dan de verwachting ten tijde van het vorige stabiliteitsprogramma. Een sterk verbeterd primair saldo ten opzichte van april 2017 draagt bij aan een positievere ontwikkeling van de staatsschuld dan verwacht. Het noemereffect draagt ook bij aan een lagere schuld gemeten in percentage van het bbp. Door deze positieve ontwikkelingen is de staatsschuld in 2017 gedaald tot onder de 60 procent bbp. Volgens de meest recente ramingen zal de staatsschuld de komende jaren verder dalen.

Tabel 4.1 Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2017

in procenten bbp	ESA-Code	2017	2018	2019
Reële bbp-groei				
Actualisatie april '17		2,1	1,8	1,7
Huidige actualisatie		3,2	3,2	2,7
Vershil		1,1	1,4	1,0
EMU-saldo				
	EDP B.9			
Actualisatie april '17		0,5	0,8	1,1
Huidige actualisatie		1,1	0,7	0,9
Vershil		0,6	0,0	-0,2
EMU-schuld				
Actualisatie april '17		58,5	55,5	52,2
Huidige actualisatie		56,7	52,1	48,4
Vershil		-1,8	-3,4	-3,9

Alternatieve scenario's en risico's

Nederland is als kleine open economie gevoelig voor ontwikkelingen in de wereldeconomie, bijvoorbeeld via de handel en internationale financiële markten. Maar ook de binnenlandse dynamiek is onzeker: zo kunnen de vraag naar en het aanbod van arbeid zich anders ontwikkelen dan vooraf geraamd.

Onderstaande gevoeligheidsanalyses laten zien hoe de economie zich in twee alternatieve scenario's zou kunnen ontwikkelen ten opzichte van het basispad uit het CEP. Beide scenario's gaan ervan uit dat de economische schok zich aan het begin van 2018 voordoet, en presenteert vervolgens de effecten daarvan voor 2018 en 2019. Beide scenario's zijn door het ministerie van Financiën opgesteld, op basis van een 'spoorboekje' voor SAFFIER (het door het CPB gehanteerde model voor kortetermijnprojecties, middellangetermijnscenario's en analyses van Regeerakkoorden en beleidsoptie).⁴ Een meer uitgebreide risico-analyse van de overheidsfinanciën is te vinden in de Schokproef Overheidsfinanciën 2015, gepresenteerd in de Miljoenennota 2015.⁵

Scenario 1: hogere olieprijs (vraagscenario)

Dit scenario gaat ervanuit dat de olieprijs stijgt door een aantrekkende productie in de wereldeconomie en daarmee een aantrekkende vraag naar olie. In dit scenario vindt in 2018 een eenmalige olieprijsstijging van 20% plaats, en heeft die schok een permanent effect.

Op korte termijn (dus in 2018) leidt de schok tot een forse additionele groei van de export en investeringen, maar tot minder particuliere consumptie. Het bbp groeit in 2018 met 0,6 procentpunt extra en in 2019 met een additionele 0,1 procentpunt. De inflatie stijgt met 1,3 procentpunt in 2018 en 1,9 procentpunt in 2019. Het EMU-saldo verbetert in 2018 met 0,3 procentpunt bbp ten opzichte van het basispad.

⁴ Zie ook: CPB, 2011, *Varianten SAFFIER II*, Achtergronddocument bij SAFFIER II, CPB document 217.

⁵ Zie: Ministerie van Financiën, 2014, *Miljoenennota 2015*, pp. 107. Het kabinet rapporteert jaarlijks in de Miljoenennota over een aantal specifieke financiële risico's voor de begroting. Daarnaast rapporteren het CPB (Risicorapportage Financiële Markten) en DNB (Overzicht Financiële Stabiliteit) regulier over risico's voor de financiële stabiliteit en op financiële markten

Tabel 4.2 – Alternatief scenario 1: hogere olieprijs, vraagscenario (afwijkingen in %-punt)

	Afwijking van basisscenario in 2018	Afwijking van basisscenario in 2019
Volume bbp	0,6	0,1
Particuliere consumptie	-0,3	-0,1
Investerings bedrijven	2,4	-0,7
Investerings in woningen	-0,8	-2,4
Uitvoer goederen, excl. energie	3,3	1,0
Werkloosheid (niveau, %)	-0,2	-0,2
Inflatie (cpi)	1,3	1,8
EMU-saldo (% bbp)	0,3	0,4

Scenario 2: daling huizenprijzen

De Nederlandse huizenprijzen zijn de afgelopen jaren in hoog tempo gestegen. In dit scenario vindt in 2018 een eenmalige negatieve schok plaats van 10 procent op het niveau van de huizenprijzen, en heeft die schok een permanent effect.

Op korte termijn (dus in 2018) leidt de schok tot een daling van de consumptie en bedrijfsinvesteringen van 0,3 procentpunt en tot een bbp-krimp van 0,1 procentpunt. In 2019 leidt de schok tot een iets verdere daling van de consumptie en de woninginvesteringen, maar is er per saldo geen additioneel effect op de bbp-groei. De inflatie valt in beide jaren lager uit, en de werkloosheid loopt licht op. Het EMU-saldo verslechtert in 2018 met 0,1 procentpunt bbp ten opzichte van het basispad.

Tabel 4.3 – Alternatief scenario 2: daling huizenprijzen (afwijkingen in %-punt)

	Afwijking van basisscenario in 2018	Afwijking van basisscenario in 2019
Volume bbp	-0,1	0,0
Particuliere consumptie	-0,3	-0,2
Investerings bedrijven	-0,3	0,0
Investerings in woningen	0,0	-0,1
Uitvoer goederen, excl. energie	0,0	0,1
Werkloosheid (niveau, %)	0,0	0,1
Inflatie (cpi)	-0,1	-0,3
EMU-saldo (% bbp)	-0,1	0,0

Hoofdstuk 5: Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Het Nederlandse kabinet hecht niet alleen waarde aan de ontwikkeling van het saldo en schuld op de korte termijn, maar ook aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. Het actuele houdbaarheidssaldo van Nederland is een tekort van 0,4 procent bbp. Ook de Europese Commissie bestudeert regelmatig de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de EU-lidstaten, waaronder Nederland. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de uitkomsten van zowel het CPB als de EC. Ook geeft het hoofdstuk een overzicht van de voorwaardelijke verplichtingen van de Nederlandse overheid.

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een toelichting op de berekening van het houdbaarheidssaldo door het CPB en de Europese Commissie en op de ramingen van de overheidsuitgaven en – inkomsten tot 2060. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de voorwaardelijke verplichtingen van de Nederlandse overheid, uit hoofde van de Europese begrotingsregels.

Het houdbaarheidssaldo

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt beoordeeld aan de hand van het zogeheten houdbaarheidssaldo. Dit saldo geeft aan of de huidige overheidsarrangementen in de toekomst houdbaar zijn, zonder dat uitgaven verlaagd hoeven te worden of de belastingen verhoogd hoeven te worden. Voor de kwantificering van de houdbaarheid van overheidsfinanciën zullen voor toekomstige ontwikkelingen aannames gemaakt moeten worden. Bij de berekening van het houdbaarheidssaldo speelt de aanname van 'constante arrangementen' een belangrijke rol. Dit begrip houdt in dat de toekomstige generaties in dezelfde mate van collectieve voorzieningen kunnen profiteren bij een gelijkblijvende lastendruk (als percentage van het bbp) als de huidige generaties. 'Constance arrangementen' zijn dus iets anders dan ongewijzigd beleid. Zo zou ongewijzigd beleid betekenen dat, aannemende dat inkomens blijven stijgen, op de lange termijn iedereen in de hoogste belastingschijf valt en de lastendruk dus toeneemt. In het geval van 'constante arrangementen' blijft de lastendruk als percentage van het bbp daarentegen gelijk.

De ontwikkeling van de demografische opbouw heeft invloed op de ontwikkeling van de collectieve uitgaven en inkomsten. Tabel 5.1 illustreert dat het aandeel van 65-plussers in de totale bevolking in de toekomst zal toenemen. De collectieve pensioenuitgaven (AOW) en de zorguitgaven (zowel langdurige als curatieve zorg) zullen tussen 2010 en 2060 stijgen. Deze stijging doet zich voor ondanks de reeds doorgevoerde hervormingen op het gebied van zorg en pensioen. Maar tegelijkertijd stijgen de overheidsinkomsten in dezelfde periode door meer private consumptie en minder besparingen. Een vergrijzende bevolking ontspaart immers doordat meer pensioenen worden uitgekeerd dan door jongere generaties worden opgebouwd. Tabel 5.1 toont ook dat de arbeidsparticipatiegraad van 15-jarigen tot en met 64-jarigen zal stijgen. Van 55-plussers zal de arbeidsparticipatiegraad verder stijgen door de verdere oploop van de AOW-leeftijd en de afgebouwde vroegpensioenregelingen. Ook de arbeidsparticipatiegraad van 65-plussers zal stijgen vanwege de voortschrijdende stijging van de AOW-leeftijd.

Het meest recente houdbaarheidssaldo van het CPB, inclusief het Regeerakkoord, bedraagt -0,4 procent bbp (of een tekort van 3 miljard euro).⁶ Daarmee is het houdbaarheidssaldo verslechterd ten opzichte van het vorige Stabiliteitsprogramma, toen er nog een klein houdbaarheidsoverschot was. Dit houdbaarheidstekort wil zeggen dat, uitgaande van collectieve arrangementen, er in de toekomst maatregelen nodig zijn om de inkomsten te laten stijgen of de uitgaven te beperken. Deze uitkomsten zijn sterk afhankelijk van aannames, zoals ook werd benadrukt in de gevoeligheidsanalyses in een eerdere CPB-vergrijzingsstudie.⁷ Zo is het houdbaarheidssaldo gevoelig voor de aannames over de kostenstijging in de zorg, de levensverwachting en de arbeidsparticipatie.

Ook de Europese Commissie raamt de houdbaarheid van de lidstaten, inclusief Nederland⁸. De Commissie raamt twee verschillende houdbaarheidssaldi. Nederland heeft op de S1-indicator, die aangeeft hoeveel budgettaire ruimte een lidstaat heeft om in 2032 onder de 60 procent-schuldquote uit te komen, een overschot van 1,9 procent bbp. De S2-indicator geeft, net als het CPB-houdbaarheidssaldo, de houdbaarheid op de lange termijn aan. Nederland heeft op dit gebied een houdbaarheidstekort van 3,0 procent bbp.

Het Nederlandse houdbaarheidstekort is volgens de EC-berekening groter dan volgens de meest recente CPB-berekening. Er is een aantal redenen voor dit verschil. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Commissie minder nadruk legt op de oploop van de belastinginkomsten door de voornoemde vergrijzings-gerelateerde ontsparring. In vergelijking met andere landen heeft Nederland een omvangrijke pensioenspaarpot aangelegd. Zo zal deze toekomstige vergrijzingsgerelateerde ontsparring leiden tot meer consumptie en dus tot meer BTW-ontvangsten. De berekening van de Commissie houdt minder rekening met deze specifiek Nederlandse pensioenregeling dan het CPB. Ook bij de lasten op huishoudens, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van de aftrekbare pensioenpremies en Zvw-premies zit er een verschil met de Commissie, aangezien de EC deze lasten (als aandeel bbp) constant houdt. Ook bij de raming van de uitgaven en onderliggende aannames zitten een aantal (relatief kleinere) verschillen.

⁶ CPB, 2017, *Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord*

⁷ CPB, 2014, *Minder zorg om vergrijzing*, CPB Boek 12.

⁸ De meest recente raming is: Europese Commissie, 2017, *Debt Sustainability Monitor*.

Tabel 5.1 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

% bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Totale uitgaven	48,2	43,3	45,1	47,9	48,6	48,7
<i>waarvan:</i>						
<i>leeftijdsgelateerde uitgaven</i>	20,8	21,4	23,0	25,9	26,1	25,8
Pensioenuitgaven	6,2	6,8	7,2	8,2	8,0	7,7
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7	11,8	12,2	13,2	13,0	12,7
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5	4,9	5,5	6,4	6,1	5,7
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7	1,9	1,7	1,8	1,9	2,0
Beroepspensioenen (overheid)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gezondheidszorg (cure)	5,9	6,9	7,6	8,4	8,4	8,3
Langdurige zorg (care)	3,5	2,8	3,4	4,2	4,7	4,9
Onderwijsuitgaven	5,1	4,9	4,7	5,1	5,0	4,9
Overige leeftijdsgelateerde uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rente-uitgaven	1,8	0,7	1,6	1,4	1,7	2,2
Totale inkomsten	43,2	42,6	46,1	46,9	46,6	46,4
waarvan: inkomen uit bezit	2,7	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Reserves pensioenfondsen	138,8	174,0	172,8	164,0	153,4	148,4
waarvan: geconsolideerde publieke pensioenfondsen reserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Systematische pensioenhervormingen						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8	5,3	6,7	7,0	6,3	5,7
Aannames						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5	1,1	2,1	1,5	1,4	1,5
Reële bbp-groei	1,0	1,6	1,8	1,5	1,7	1,5
Participatiegraad (mannen) (15-64)	83,4	85,8	86,6	87,4	87,2	87,5
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,4	75,8	76,7	77,7	77,8	78,1
Totale participatiegraad (15-64)	77,9	80,8	81,6	82,5	82,5	82,8
Werkloosheidsgraad (20-64)	4,5	4,5	4,7	4,7	4,7	4,7
Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking	16,2	20,7	24,9	27,4	27,1	27,2

Voorwaardelijke verplichtingen

Het beleid ten aanzien van voorwaardelijke verplichtingen uit risicoregelingen is vastgelegd in de begrotingsregels. De regels omtrent garanties vallen als volgt samen te vatten⁹:

- Op basis van de begrotingsregels geldt een “nee-tenzij”-beleid ten aanzien van risicoregelingen. Hoewel nieuwe risicoregelingen soms noodzakelijk zijn, wil het Nederlandse kabinet zoveel mogelijk terughoudendheid betrachten. Het kabinet vindt het van belang om niet alleen naar nieuwe regelingen te kijken, maar ook ten aanzien van (verruiming in) bestaande regelingen terughoudend te zijn. Voor alle regelingen geldt in principe een horizonbepaling.
- Het toetsingskader risicoregelingen wordt altijd naar het parlement verzonden. Voor grote en complexe risico's zal een *second opinion* gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicobeheersing en premiestelling
- Bij nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zal er een versoering van (andere) risicoregelingen moeten plaatsvinden.

De controle aan de poort heeft concreet vorm gekregen in het Toetsingskader Risicoregelingen, dat eveneens is vastgelegd in de begrotingsregels.¹⁰ De drie kernelementen van het toetsingskader zijn:

- Reden overheidsingrijpen en instrumentkeuze, ofwel nut en noodzaak;
- Beheersing van risico's, zowel vooraf als achteraf (governance);
- Beprijzen van het risico en zowel uitvoeringskosten als kosten uit schades.

Bij het aangaan van een nieuwe garantieregeling wordt het toetsingskader naar het parlement gestuurd om daarmee transparant te zijn over de aangegane verplichtingen.

Tabel 5.2 laat de omvang zien van de voorwaardelijke verplichtingen. Ultimo 2017 was het totaal aan uitstaande verplichtingen 184 miljard euro (25,1 procent bbp). Naar verwachting daalt dit tot 181 miljard euro (23,4 procent bbp) in 2018. In de tabel zijn alle garanties die zijn verbonden met de financiële sector opgenomen met een uitstaand risico groter dan 1 mld euro. Meer dan driekwart van de voorwaardelijke verplichtingen zijn verbonden met de financiële sector. Het merendeel van deze verplichtingen komt voort uit internationale afspraken, waaronder garanties die zijn gerelateerd aan de Europese schulden crisis, internationale ontwikkelingsbanken en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

⁹ Voor een totaaloverzicht, zie bijlage 3 van de begrotingsregels:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/03/bijlage-1-bij-startnota-%E2%80%93-begrotingsregels-2018-2022>

¹⁰ <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/0ff0f42b-2a70-45b7-a9c9-3b4253b292e7/document/TOETSINGSKADER%20RISICOREGELINGEN%20RIJKSOVERHEID.pdf>

Tabel 5.2 Voorwaardelijke verplichtingen

	2017	2018
	% bbp	% bbp
Overheidsgaranties	25,1	23,4
Waaronder: verbonden met de financiële sector	20,5	19,2
DNB - deelneming in kapitaal IMF	5,8	5,8
DNB winstafdracht	0,8	-
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	0,4	0,4
European Financial Stability Facility (EFSF)	4,7	4,4
European Investment Bank (EIB)	1,3	1,3
European Stability Mechanism (ESM)	4,8	4,6
Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)	0,7	0,7
Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	0,3	0,3
Kredieten EU-betalingsbalanssteun	0,3	0,3
Single Resolution Fund (SRF)	0,6	0,5
Wereldbank	0,6	0,6

Naast garanties kent Nederland ook drie zogenaamde achterborgstellingen. Het gaat om een totaalbedrag van ongeveer 286 miljard euro in 2017. Het risico dat de overheid loopt bij achterborgstellingen verschilt echter wezenlijk van het risico dat de overheid loopt bij directe garanties. Hiervoor zijn meerdere redenen. Ten eerste wordt in het geval van een achterborgstelling de garantieverplichting niet afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen waarborgfonds en staat de overheid dus indirect garant. Ten tweede bestaat de zekerheid van achterborgstellingen uit meerdere lagen die het risico voor de overheid significant beperken. Het vermogen van het fonds zelf vormt daarin de eerste laag. Daarnaast geldt voor twee van de drie achterborgstellingen de verplichting voor deelnemers om het fonds financieel bij te staan als het vermogen onder een bepaald niveau daalt, het obligo. Pas in een uiterst geval kan het fonds een beroep op de overheid. Een fonds krijgt dan een renteloze lening van de rijksoverheid, soms samen met decentrale overheden. Deze lening dient weer te worden terugbetaald.

Hoofdstuk 6: Kwaliteit van de overheidsfinanciën

Het borgen van de kwaliteit van de overheidsfinanciën is essentieel om te komen tot een effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. De Nederlandse overheid maakt gebruik van verschillende instrumenten om de kwaliteit van de overheidsuitgaven te bevorderen. Door evaluaties en ander effectonderzoek uit te voeren ontstaat inzicht in de werking van beleid. Deze inzichten worden vervolgens gebruikt bij vormgeving van nieuw beleid en bij aanpassing van bestaand beleid. Met het aantreden van het kabinet-Rutte III wordt gekeken naar de mogelijkheden om het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsbeleid te vergroten in de vorm van de 'Operatie Inzicht in kwaliteit'.

Inleiding

Nederland kent verschillende soorten onderzoek. Departementen organiseren evaluaties en monitors van individuele beleidsprogramma's. Daarnaast bestaat er in Nederland een stelsel van beleidsdoorlichtingen en IBO's. Voor aanvang van bepaalde grote projecten worden daarnaast maatschappelijke kosten-baten-analyses uitgevoerd.

Dit hoofdstuk vangt aan met een overzicht van de belangrijkste centrale evaluatie-instrumenten in Nederland: beleidsdoorlichtingen, Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) en maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's).

Beleidsdoorlichtingen

In een beleidsdoorlichting wordt een bepaald beleidsterrein door het beleidsverantwoordelijke departement onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid. Een belangrijk kenmerk van een beleidsdoorlichting is dat het een syntheseonderzoek is: in het onderzoek wordt de werking van verschillende beleidsinstrumenten in samenhang beoordeeld. Vaak gebeurt dit op basis van onderliggend evaluatieonderzoek, aangevuld met andere informatiebronnen.

De beleidsdoorlichting oordeelt over het behalen van de beleidsdoelstellingen zoals die zijn geformuleerd in het beleidsartikel van de departementale begrotingen. Ieder beleidsterrein wordt ten minste eens in de zeven jaar op deze manier doorgelicht. Over de uitkomsten van de beleidsdoorlichting wordt aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Op deze manier wordt de Kamer periodiek op een gestructureerde wijze op de hoogte gesteld van de resultaten van beleid, zodat zij de beleidsverantwoordelijke minister kan controleren en, indien gewenst, bij kan sturen.

In het komende jaar zullen er 15 nieuwe beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd. De onderwerpen bestrijken de breedte van het overheidsbeleid: er worden bijvoorbeeld beleidsdoorlichtingen uitgevoerd van beleid op terreinen als openbaar bestuur en democratie, vorming joint Defensie Helikopter Commando en tegemoetkoming ouders.

Sinds twee jaar wordt de opzet, vraagstelling en afbakening van de afzonderlijke beleidsdoorlichtingen vooraf, voor Prinsjesdag, met het parlement gedeeld. Het parlement kan vooraf vragen stellen en opmerkingen maken over doorlichtingen die in 2018 worden afgerond. Dit vergroot de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de beleidsdoorlichtingen. Vergelijkbaar met de brede heroverwegingen zullen alle beleidsdoorlichtingen ook in beeld brengen welke maatregelen er genomen zouden kunnen worden als er significant minder middelen voor het beleidsterrein beschikbaar

zouden zijn. Dit vergroot de aansluiting van de beleidsdoorlichtingen bij het besluitvormingsproces.

IBO's

Ieder jaar wordt op een aantal beleidsterreinen een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd. In IBO's werken beleidsdepartementen, het ministerie van Financiën en andere deskundigen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter samen aan beleidsvarianten voor een gepercipieerd budgettair, politiek of ander maatschappelijk probleem.

In 2018 zullen er drie IBO's worden opgeleverd. Een van deze IBO's richt zich op (licht) verstandelijk beperkten. In 2018 zal ook een IBO worden uitgevoerd naar de grondvergoeding energievoorzieningen. Tevens zal er ook een IBO jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt worden uitgevoerd.

Net als de beleidsdoorlichtingen worden IBO's naar de Tweede Kamer gestuurd met daarbij een kabinetsappreciatie.

MKBA's

Maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) worden uitgevoerd ter voorbereiding van een beslissing over een beleidsvoorstel. Een MKBA geeft antwoord op de vraag of bepaalde beleidsvoorstellen die beogen een maatschappelijk probleem op te lossen naar verwachting al dan niet welvaartsverhogend zijn. Hiertoe worden alle (maatschappelijke) kosten en baten van een beleidsmaatregel en mogelijke alternatieven in kaart gebracht. Een beleidsmaatregel is welvaartsverhogend als het saldo van maatschappelijke kosten en baten positief is.

In de infrastructuur en ruimtelijke economie is het instrument al sinds jaren een gebruikelijke stap in de voorbereiding van de besluitvorming. Het uitvoeren van een MKBA is sinds 2000 verplicht voor grote infrastructuurprojecten. MKBA's kunnen – naast de go of no go-beslissing - ook van invloed zijn op de kwaliteit en fasering van de projecten. Om de bruikbaarheid van de MKBA in de besluitvorming te verbeteren heeft het Kabinet in 2015 een algemene leidraad laten ontwikkelen door het CPB en het PBL. De leidraad vormt een set van minimale voorwaarden voor een goede methodologische kwaliteit en voor een inzichtelijke presentatie. Methodologische standaarden vergroten de vergelijkbaarheid van MKBA's.

Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken om het MKBA-instrument ook op andere terreinen dan infrastructuur en het ruimtelijke domein toe te passen. Het voornemen is dat voor elk beleidsterrein een werkwijzer wordt opgesteld die uitvoerders van een MKBA ondersteunt bij het uitvoeren van een MKBA. In 2016 is in opdracht van de ministeries van VWS, OCW, SZW en BZK een werkwijzer verschenen voor het sociaal domein. Tevens is opdracht gegeven door de ministeries van EZK en IenM om werkwijzers voor natuur en voor milieubeleid op te stellen.

Operatie Inzicht in Kwaliteit

Het kabinet heeft besloten - onder andere naar aanleiding van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte - de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' te starten met als doel het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te vergroten. Hieraan voorafgaand zijn er al een aantal verbetermaatregelen doorgevoerd, zoals aangegeven in

een brief aan de Tweede Kamer in december 2016 (Kamerstuk 31865. Nr. 90). Het betreft hier de pilot 'lerend evalueren' van VWS, om te komen tot een aanpak waarbij evaluaties beter verbonden zijn met het beleidsproces. Verder gaat het om het toevoegen van een verbeterparagraaf aan beleidsdoorlichtingen, het betrekken van directeuren van andere departementen bij beleidsdoorlichtingen en het starten van een maatwerkopleiding om beleidsmedewerkers beter te equiperen een beleidsdoorlichting uit te voeren.

Hoofdstuk 7: Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën

Een belangrijk doel van het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (VSCB) is het versterken van begrotingsdiscipline, onder andere door op lidstaatniveau het 'eigenaarschap' van de Europese afspraken te vergroten. In de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof) zijn daarom in Nederland, conform Europese afspraken, de Europese begrotingsdoelstellingen op nationaal niveau wettelijk verankerd. Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de inhoud van de wet Hof en de invulling van het onafhankelijke begrotingstoezicht in Nederland. Daarbij spelen het Centraal Planbureau (CPB) en de Raad van State (RvS) een belangrijke rol. Verder wordt aandacht besteed aan het in oktober 2017 aangetreden kabinet-Rutte III.

Wet Hof

De kern van de wet Hof is de wettelijke verankering van Europese begrotingsafspraken en de bepaling dat het Rijk en de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) een gelijkwaardige inspanning moeten leveren aan het voldoen aan deze afspraken. Voor het Rijk geldt aanvullend dat de belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid een wettelijke verankering hebben gekregen met deze wet.

Versterking begrotingsdiscipline door onafhankelijk toezicht

Het Nederlandse begrotingsbeleid kent een lange traditie met onafhankelijke ramingen en analyses van het CPB. Naast het CPB als onafhankelijk ramingsinstituut is in de wet Hof een belangrijke rol voorzien voor de afdeling advisering van de RvS. In het voorjaar toetst de RvS op basis van de cijfers in het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB of de voorziene budgettaire ontwikkeling in Nederland aan de Europese afspraken voldoet. De toets van de RvS in het voorjaar is beschikbaar voordat de begrotingsbesluitvorming van het kabinet plaatsvindt, en kan daardoor in een eerdere fase van de begrotingscyclus impact hebben. Daarnaast toetst de RvS ook ten tijde van de Miljoenennota of de ontwerpbegroting voldoet aan de Europese begrotingsafspraken.

Begrotingsbeleid van kabinet-Rutte III

In oktober 2017 trad het kabinet-Rutte III aan. Het kabinet bestendigt de huidige begrotingsregels en het trendmatige begrotingsbeleid. Het kabinet streeft hierbij naar een marge tot de Europese regels. Door zowel op saldo als op schuld afstand te behouden tot de Europese regels kan het nationale begrotingsbeleid worden gevolgd. Hierdoor is Nederland beter in staat om automatische stabilisatie toe te passen, ook wanneer er budgettaire tegenvallers zijn.

Het kabinet versterkt de stabiliserende werking van de begroting verder door het conjuncturele deel van de uitgaven aan WW en bijstand uit het uitgavenplafond te halen. Hierdoor leiden lagere uitgaven aan WW en bijstand in tijden van hoogconjunctuur niet tot extra ruimte onder het uitgavenplafond en omgekeerd leiden hogere WW- en bijstandsuitgaven in tijden van laagconjunctuur niet automatisch tot de noodzaak tot ombuigingen. Daarnaast wordt het uitgavenplafond niet langer geïndexeerd met de prijs nationale bestedingen (pNB), maar met de loon- en prijsontwikkelingen van de uitgaven. Hierdoor is geen sprake meer van mee- of tegenvallers op dit gebied, de zogeheten ruilvoetproblematiek.

Bijlage – tabellen Stabiliteitsprogramma

Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten*

	ESA-code	2017 Niveau (€ miljard)	2017 mutatie- tempo	2018 mutatie- tempo	2019 mutatie- tempo
1. Reëel bbp	B1*g	733,2	3,2	3,2	2,7
2. Nominaal bbp	B1*g		4,3	5,1	5,1
Componenten van het reële bbp					
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	321,9	1,9	2,1	2,5
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	177,8	1,2	3,0	2,4
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	148,9	5,6	5,8	4,1
6. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	-1,1	0,0	0,0	0,0
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	633,9	6,1	4,9	4,6
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	548,3	5,4	5,1	5,2
Bijdragen aan reële bbp-groei					
9. Finale binnenlandse vraag		648,6		2,7	2,4
10. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	-1,1		0,0	0,0
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	85,6		0,4	0,1

*cijfers voor 2017 zijn aangepast aan de hand van de CBS-realisaties.

Tabel 1b. Prijsontwikkelingen

	ESA-code	2017 niveau	2017 mutatie- tempo	2018 mutatie- tempo	2019 mutatie- tempo	2020 mutatie- tempo	2021 mutatie- tempo
1. Bbp-deflator		100	1,3	1,8	2,4	2,0	1,8
2. Particuliere consumptiedeflator		100	1,6	1,7	2,5	1,8	1,8
3. HICP		100	1,3	1,6	2,3	1,7	1,6
4. Overheidsconsumptie-deflator		100	1,9	2,2	2,4	2,4	2,3
5. Investeringsdeflator		100	0,7	1,8	2,0	1,8	1,7
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)		100	3,1	1,0	0,8	0,7	0,8
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)		100	3,6	1,0	0,6	0,6	0,8

Tabel 1c. Arbeidsmarktontwikkelingen

	ESA- code	2017 niveau	2017 mutatie- tempo	2018 mutatie- tempo	2019 mutatie- tempo	2020 mutatie- tempo	2021 mutatie- tempo
1. Werkgelegenheid, personen (x 1000)		9099,0*	2,1	1,9	1,3	0,3	0,1
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		13043,0*	1,7	1,9	1,5	0,4	0,2
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		438,0	4,9	3,9	3,5	3,7	3,8
4. Arbeidsproductiviteit, personen		80,7	0,9	1,3	1,4	1,3	1,4
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		56,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,2
6. Loonsom van werknemers	D.1	352,7	3,8	5,2	5,6	4,1	3,6
7. Loonsom per werknemer (€)		38,8	1,8	2,9	3,9	3,8	3,4

* aangepast aan de hand van de CBS-realiserings

Tabel 1d. Sectorale saldi

% bbp	ESA- code	2017	2018	2019	2020	2021
1. Netto kredietverlening/kredietneming ten opzichte van de rest van de wereld	B.9	9,5	9,4	9,2	8,7	8,6
<i>waarvan:</i>						
- Saldo goederen en diensten		11,5	11,5	11,3	11,1	10,9
- Saldo primaire inkomens en overdrachten		-0,7	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6
- Kapitaalrekening		-1,3	-1,4	-1,4	-1,8	-1,7
2. Spaarsaldo van de particuliere sector	B.9	8,3	8,5	8,2	8,1	8,2
3. EMU-saldo	EDP B.9	1,1	0,7	0,9	0,5	0,3
4. Statistische discrepantie						

Tabel 2a Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid*

	ESA- code	2017 Niveau (mrd €)	2017 %bbp	2018 %bbp	2019 %bbp	2020 %bbp	2021 %bbp
Netto financieringssaldo (EDP B.9) per overheidssector							
1. Totale overheid		8,0	1,1	0,7	0,9	0,5	0,3
	S.13						
2. Centrale overheid		6,6	0,9	0,0	0,4	0,2	0,2
	S.1311						
3. Deelstaten		-	-	-	-	-	-
	S.1312						
4. Lokale overheid		-1,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	S.1313						
5. Sociale zekerheidsfondsen	S.1314	2,5	0,3	0,9	0,7	0,5	0,3
Totale overheid (S13)							
6. Totale inkomsten		320,0	43,6	43,5	43,6	43,3	43,0
	TR						
7. Totale uitgaven		312,0	42,6	42,8	42,7	42,8	42,7
	TE						
8. EMU-saldo		8,0	1,1	0,7	0,9	0,5	0,3
	EDP B.9						
9. Rentelasten	EDP D.41	7,0	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6
10. Primair saldo		15,0	2,0	1,5	1,6	1,1	0,9
11. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		-3,3	-0,5	-0,1	-0,1	-	-
Enkele componenten van inkomsten							
12. Totaal aan belastingen (= 12a+12b+12c)		180,1	24,5	24,2	24,7	24,5	24,4
12a. Belastingen op productie en invoerheffingen	D.2	84,5	11,5	11,5	12,0	12,1	12,2
12b. Huidige belastingen op inkomen, vermogen, etc.	D.5	94,2	12,8	12,4	12,4	12,1	12,0
12c. Kapitaalheffingen	D.91	1,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
13. Sociale lasten	D.61	105,5	14,4	14,8	14,5	14,5	14,3
14. Inkomen uit vermogen	D.4	7,5	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8
15. Overige		27,5	3,7	3,6	3,5	3,5	3,5
16. Totale inkomsten (=6)		320,6	43,7	43,5	43,6	43,3	43,0
Belastingdruk	TR	285,5	38,9	38,9	39,1	38,9	38,7

* cijfers voor 2017 zijn voor regel 1 t/m 11 aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

	ESA- code	2017	2017	2018	2019	2020	2021
Enkele componenten van uitgaven		Mrd €	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
17. Loonsom van werknemers + intermediair verbruik	D.1+P.2	104,9	14,3	14,3	14,1	14,1	14,0
17a. Loonsom van werknemers	D.1	63,2	8,6	8,6	8,5	8,5	8,4
17b. Intermediair verbruik	P.2	41,7	5,7	5,7	5,6	5,6	5,6
18. Sociale uitkeringen		153,9	21,0	20,5	20,5	20,8	21,1
<i>waarvan werkloosheidsuitkeringen</i>		13,1	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5
18a. Sociale uitkeringen in natura via marktproductie	D.6311, D.6312 1, D.6313 1	74,3	10,1	10,1	10,3	10,5	10,8
18b. Sociale uitkeringen niet in natura	D.62	79,6	10,8	10,4	10,2	10,3	10,3
19. Rentelasten (=9)	EDP D.41	7,0	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6
20. Subsidies	D.3	9,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
21. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	25,3	3,4	3,6	3,5	3,5	3,4
22. Kapitaaloverdrachten		1,4	0,2	0,8	1,0	1,0	1,0
23. Overige		11,2	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5
24. Totale uitgaven (=7)	TE	312,9	42,7	42,8	42,7	42,8	42,7
PM: Overheidsconsumptie (nominaal)	P.3	178,8	24,3	24,4	24,3	24,5	24,7

Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten*

	2017 Niveau (mld. €)	2017 % bbp	2018 % bbp	2019 % bbp	2020 % bbp	2021 % bbp
1. Totale inkomsten bij ongewijzigd beleid	320,0	43,6	43,5	43,6	43,3	43,0
2. Totale uitgaven bij ongewijzigd beleid	312,0	42,6	42,8	42,7	42,8	42,7

* cijfers voor 2017 zijn aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

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

	2017 Niveau (mld. €)	2017 %bbp	2018 %bbp	2019 %bbp	2020 %bbp	2021 %bbp
1. Uitgaven aan EU- programma's die volledig worden gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen	1,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
1.a Waarvan investeringsuitgaven volledig gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Cyclische werkloosheidsuitgaven	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,0	0,1
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen	3,2	0,4	-0,1	0,1	-0,4	-0,3
4. Stijging van de inkomsten gemandateerd bij wetgeving	0,9	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1

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

in procenten bbp	COFOG Code	2016	2021
		4,3	4,3
1. Openbaar bestuur	1		
2. Defensie	2	1,2	1,4
		1,9	1,7
3. Openbare orde en veiligheid	3		
		3,9	3,6
4. Economische zaken	4		
		1,4	1,4
5. Milieubescherming	5		
6. Huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen	6	0,3	0,3
		7,7	8,3
7. Zorg	7		
		1,3	1,3
8. Recreatie, cultuur en religie	8		
		5,3	5,1
9. Onderwijs	9		
		16,2	15,4
10. Sociale zekerheid	10		
11. Totale uitgaven	TE	43,4	42,7

Tabel 4. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid

in procenten bbp	ESA-code	2017	2018	2019	2020	2021
1. Bruto schuld		56,7*	52,1	48,4	46,0	44,0
2. Mutatie in bruto schuldquote		-5,1*	-4,6*	-3,8	-2,4	-2,0
Waarvan:						
3. Primair saldo		2,1*	1,5	1,6	1,1	0,9
4. Rentelasten	EDP D.41	1,0*	0,8	0,9	0,7	0,6
5. Stock/flow-aanpassing en overige		-4,0*	-3,8*	-2,9	-1,9	-1,7
-Waarvan: verschil tussen cash en accruals		-0,5	0,1	0,3	0,2	0,2
-Waarvan: netto-accumulatie van financiële activa		-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
- Waarvan: Opbrengsten uit privatiseringen		0,8	-0,0	-0,0	-	-
-Waarvan: waarderingseffecten en overige		-0,8	0,0	0,0	-0,0	-0,0
Impliciete rente op schuld (procenten)		1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
6. Liquide financiële activa (procenten bbp)		0,5	0,2	0,2	0,2	0,2
7. Netto schuld (7=1-6)		55,3	51,8	48,1	45,7	43,8
8. Schuldaflossing (bestaande obligaties) sinds het einde van vorig jaar (mld. euro)		43,4	40,2	30,7	30,5	16,5
9. Percentage schuld in vreemde valuta		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
10. Gemiddelde looptijd		7,6	7,7			

*cijfers aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

Tabel 5. Conjuncturele ontwikkelingen

in procenten bbp	ESA-code	2017	2018	2019	2020	2021
1. Reële bbp-groei		3,2	3,2	2,7	1,5	1,5
2. EMU-saldo totale overheid	EDP B.9	1,1	0,7	0,9	0,5	0,3
3. Rentelasten	EDP D.41	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6
4. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		0,5	0,1	0,1	0,0	0,0
4.a Waarvan aan de inkomstenkant		0,5	0,1	0,1	0,0	0,0
4.b Waarvan aan de uitgavenkant		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Potentiële bbp-groei		2,0	2,2	2,2	2,0	1,9
<i>Bijdragen aan groei</i>						
- Arbeid		0,9	0,9	0,7	0,6	0,4
- Kapitaal		0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
- Totale factorproductiviteit		0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
6. Output gap (EC-methode)		-0,1	1,0	1,8	1,2	0,6
7. Conjuncturele begrotingscomponent		-0,1	0,7	1,2	0,8	0,4
8. Voor de conjunctuur gecorrigeerd saldo (2-7)		1,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,1
9. Voor de conjunctuur gecorrigeerd primair saldo (8+3)		2,2	0,8	0,4	0,4	0,5
10. Structureel saldo (8-4)		0,7	0,0	-0,4	-0,3	-0,1

Tabel 6. Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2017*

in procenten bbp	ESA-Code	2017	2018	2019
Reële bbp-groei				
Actualisatie april '17		2,1	1,8	1,7
Huidige actualisatie		3,2	3,2	2,7
Vershil		1,1	1,4	1,0
EMU-saldo	EDP B.9			
Actualisatie april '17		0,5	0,8	1,1
Huidige actualisatie		1,1	0,7	0,9
Vershil		0,6	0,0	-0,2
EMU-schuld				
Actualisatie april '17		58,5	55,5	52,2
Huidige actualisatie		56,0	52,1	48,4
Vershil		-2,6	-3,4	-3,9

* cijfers voor 2017 zijn aangepast aan de hand van de CBS-realisaties

Tabel 7. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

% bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Totale uitgaven	48,2	43,3	45,1	47,9	48,6	48,7
<i>waarvan:</i>						
<i>leeftijdsgelateerde uitgaven</i>	20,8	21,4	23,0	25,9	26,1	25,8
Pensioenuitgaven	6,2	6,8	7,2	8,2	8,0	7,7
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7	11,8	12,2	13,2	13,0	12,7
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5	4,9	5,5	6,4	6,1	5,7
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7	1,9	1,7	1,8	1,9	2,0
Beroepspensioenen (overheid)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gezondheidszorg (cure)	5,9	6,9	7,6	8,4	8,4	8,3
Langdurige zorg (care)	3,5	2,8	3,4	4,2	4,7	4,9
Onderwijsuitgaven	5,1	4,9	4,7	5,1	5,0	4,9
Overige leeftijdsgelateerde uitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rente-uitgaven	1,8	0,7	1,6	1,4	1,7	2,2
Totale inkomsten	43,2	42,6	46,1	46,9	46,6	46,4
waarvan: inkomen uit bezit	2,7	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Reserves pensioenfondsen	138,8	174,0	172,8	164,0	153,4	148,4
waarvan: geconsolideerde publieke pensioenfonds reserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Systematische pensioenhervormingen						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8	5,3	6,7	7,0	6,3	5,7
Aannames						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5	1,1	2,1	1,5	1,4	1,5
Reële bbp-groei	1,0	1,6	1,8	1,5	1,7	1,5
Participatiegraad (mannen) (15-64)	83,4	85,8	86,6	87,4	87,2	87,5
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,4	75,8	76,7	77,7	77,8	78,1
Totale participatiegraad (15-64)	77,9	80,8	81,6	82,5	82,5	82,8
Werkloosheidsgraad (20-64)	4,5	4,5	4,7	4,7	4,7	4,7
Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking	16,2	20,7	24,9	27,4	27,1	27,2

Tabel 8. Externe aannames

	2017	2018	2019	2020	2021
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	-0,3	-0,3	-0,1	0,3	0,7
Langlopende rente (jaargemiddelde)	0,5	0,7	0,9	1,1	1,3
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,13	1,22	1,22	1,23	1,25
Nominale effectieve wisselkoers*	1,4	2,2	0,1	0,7	0,9
Bbp-groei in de EU	2,5	2,5	2,2	1,6	1,6
Mondiale bbp-groei m.u.v. de EU	4,0	4,2	4,3	4,2	4,1
Relevante wereldhandel	4,7	3,0	3,6	4,2	4,7
Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU	4,4	3,2	4,3	4,9	4,8
Olieprijs (Brent, USD per vat)	53,97	55,53	56,06	55,72	55,88

* procentuele mutaties t.o.v. een mandje van concurrenten