



Stabiliteitsprogramma Nederland

April 2017

Ten geleide

Status programma

Een concept van het Stabiliteitsprogramma is voorgelegd aan beide kamers van het parlement. De Europese Commissie verlangt dat nationale parlementen goed betrokken worden bij het opstellen van de nationale stabiliteitsprogramma's. De Eerste en Tweede Kamer hebben de mogelijkheid gehad om schriftelijk te reageren op deze versie voor verzending naar de Europese Commissie.

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 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 24 maart 2017. De cijfers voor 2016 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 24 maart. Dit is bij de relevante tabellen aangegeven.

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 | 23 |
| Bijlage - Tabellen Stabiliteitsprogramma | 24 |

Samenvatting

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

De Nederlandse overheidsfinanciën zijn de afgelopen jaren steeds verbeterd, en staan er ook in 2017 weer beter voor. Tijdens de crisis heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen om de overheidsfinanciën op orde te brengen en de economie te versterken. Het aantrekken van de economie draagt momenteel bij aan de overheidsfinanciën, door de toegenomen economische activiteit nemen de belastinginkomsten toe.

Volgens de laatste inzichten verbetert het feitelijk EMU-saldo voor Nederland van een overschot van 0,4% bbp in 2016 tot 0,5% in 2017 en 0,8% in 2018. Het EMU-saldo verbetert dankzij de toegenomen belastinginkomsten en de lagere uitgaven aan werkloosheid. Het feitelijke EMU-saldo verbetert van 2016 op 2017 met 0,1%-punt en van 2017 op 2018 met 0,3%-punt. Nederland blijft met een ruime marge verwijderd van de 3%-grens voor een buitensporig tekort. Het structurele saldo bedraagt op basis van het CEP 0,5% bbp in 2016, 0,1% in 2017 en 0,3% in 2018. Daarmee ligt het structurele saldo boven de middellangetermijndoelstelling (MTO) van -0,5%.

De Nederlandse EMU-schuld daalt dit jaar naar verwachting verder. De schuld daalt van 62,3% in 2016 naar 58,5% in 2017 en 55,5% in 2018. Daarmee ligt de schuld vanaf 2017 onder het Europese referentieniveau van 60% bbp.

Nederland is volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken. Nederland zal de reguliere begrotingssystematiek toepassen, die is geënt op het handhaven van inkomsten- en uitgavenkaders. Hiermee voldoet Nederland met dit Stabiliteitsprogramma aan de Europese begrotingsregels onder de preventieve arm van het SGP.

Hoofdstuk 1: Algeheel beleidskader en doelstellingen

Dit Stabiliteitsprogramma (SP) presenteert een update van het Nederlandse begrotingsbeleid, 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. Daarnaast moeten lidstaten voldoen 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% bbp.

Tenslotte heeft Nederland net als alle lidstaten de verplichting om de EMU-schuld terug te brengen tot onder 60% van het bbp, conform de schuldregel van het SGP.

Het budgettaire beleid van het kabinet wordt ondersteund door maatregelen gericht op het versterken van de structurele economische groei. 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 gestaag verder. Volgens de nieuwste CPB-cijfers groeit de Nederlandse economie met 2,1% in 2017 en 1,8% in 2018. De groei wordt breed gedragen, en een belangrijk deel van de groei komt uit de consumptie van huishoudens en van investeringen. De werkloosheid daalt verder tot 4,7% in 2018, en ook de werkgelegenheid groeit.

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de macro-economische vooruitzichten voor Nederland in 2017 en 2018. 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 wereldeconomie met 3,9% in 2017 en 4,2% in 2018. De voor Nederland relevante wereldhandel trekt aan met 3,0% in 2017 en 3,6% in 2018. De externe ontwikkeling is omgeven met een aantal (beleids)onzekerheden, bijvoorbeeld over de groei van de wereldhandel. Op de korte termijn wordt uitgegaan van een olieprijs die stijgt van 43,25 dollar per vat in 2016 tot 56,05 dollar per vat in 2018. In de raming is aangenomen dat de wisselkoers van de euro ten opzichte van de dollar in 2017 daalt naar 1,07 en in 2018 ongewijzigd blijft.

Tabel 2.1 Externe aannames

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|
| Kortlopende rente (jaargemiddelde) | -0,3 | -0,3 | -0,2 |
| Langlopende rente (jaargemiddelde) | 0,3 | 0,7 | 0,7 |
| USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde) | 1,11 | 1,07 | 1,07 |
| Nominale effectieve wisselkoers* | 2,8 | -0,7 | 0,2 |
| Mondiale bbp-groei | 3,5 | 3,9 | 4,2 |
| Bbp-groei in de EU | 1,6 | 1,7 | 1,7 |
| Mondiale bbp-groei m.u.v. de EU | 3,1 | 3,5 | 3,7 |
| Relevante wereldhandel | 2,7 | 3,0 | 3,6 |
| Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU | 1,5 | 3,2 | 4,3 |
| Olieprijs (Brent, USD per vat) | 43,25 | 55,53 | 56,06 |

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

Economische vooruitzichten

De Nederlandse economie groeit met 2,1% in 2017 en 1,8% in 2018. Het bruto binnenlands product (bbp) groeit volgend jaar voor het 5^e jaar op rij. Terwijl het economisch herstel in de eerste jaren vooral kwam uit de uitvoer, is nu een belangrijk deel van de groei afkomstig uit de consumptie van huishoudens en uit investeringen. Daarnaast blijft ook de uitvoer bijdragen aan de economische groei.

Tabel 2.2 Macro-economische vooruitzichten

| | ESA-code | 2016 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-----------|--------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | Niveau (€ miljard) | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo |
| 1. Reëel bbp* | B1*g | 697,2 | 2,2 | 2,1 | 1,8 |
| 2. Nominaal bbp (€ miljard) | B1*g | | 3,1 | 3,3 | 3,3 |
| Componenten van het reële bbp | | | | | |
| 3. Particuliere consumptieve bestedingen | P.3 | 309,7 | 1,8 | 2,0 | 1,4 |
| 4. Consumptieve bestedingen van de overheid | P.3 | 174,4 | 0,7 | 0,8 | 1,0 |
| 5. Bruto investeringen in vaste activa | P.51 | 138,2 | 4,8 | 3,2 | 2,1 |
| 6. Voorraadmutaties (Δ) | P.52+P.53 | -1,0 | -0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 7. Uitvoer van goederen en diensten | P.6 | 563,2 | 3,7 | 3,5 | 3,9 |
| 8. Invoer van goederen en diensten | P.7 | 487,2 | 3,9 | 3,6 | 3,9 |
| Bijdragen aan reële bbp-groei | | | | | |
| 9. Finale binnenlandse vraag | | 622,3 | 1,9 | 1,7 | 1,2 |
| 10. Voorraadmutaties (Δ) | P.52+P.53 | -1,0 | -0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 11. Extern saldo van goederen en diensten | B.11 | 76,0 | 0,3 | 0,3 | 0,4 |

*Groeipercentage voor 2016 is aangepast aan de hand van CBS-realisatie.

De consumptie van huishoudens neemt toe met 2,0% in 2017 en 1,4% in 2018. De consumptie neemt met name toe door de inkomensgroei, die wordt gedreven door zowel groei van de werkgelegenheid als aantrekkende loonstijging. Ook een aantal maatregelen van de afgelopen jaren (zoals het 5-miljardpakket) werken nog door in de consumptie, net als de stijgen van de huizenprijzen. De reële inkomensgroei wordt gedempt door de hogere inflatie. De investeringen nemen toe met 3,2% in 2017 en 2,1% in 2018, zowel door woning- als bedrijfsinvesteringen. De bedrijfsinvesteringen nemen in 2017 en 2018 toe met 2,6% resp. 2,3% per jaar, wat ongeveer het langjarig gemiddelde is. De woninginvesteringen nemen minder toe dan de afgelopen jaren, maar groeien nog steeds met 6,6% en 2,9% in dit en volgend jaar.

Ook de uitvoer blijft toenemen, en groeit dit jaar met 3,5%. Volgend jaar is de groei met 3,9% nog iets hoger. De invoer groeit ongeveer in hetzelfde tempo. De Nederlandse export groeit in deze periode iets sterker dan de relevante wereldhandel.

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

Arbeidsmarkt

De groei van de economie vertaalt zich ook in de werkgelegenheid en de werkloosheid. De werkgelegenheid in personen groeit met 1,8% in 2017 en 0,9% in 2018. Ook de beroepsbevolking groeit door, maar minder hard waardoor de werkloosheid de komende jaren verder daalt, van 6,0% in 2016 tot 4,9% in 2017 en 4,7% in 2018. De groei van de arbeidsproductiviteit ligt nog op een laag niveau, maar trekt ook langzaam aan.

Tabel 2.3 Arbeidsmarktontwikkelingen

| | ESA-code | 2016 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|----------|---------|---------------|---------------|---------------|
| | | niveau | mutatie-tempo | mutatie-tempo | mutatie-tempo |
| 1. Werkgelegenheid, personen (x 1000) | | 8897,4 | 1,2 | 1,8 | 0,9 |
| 2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren | | 12719,0 | 1,7 | 1,5 | 0,7 |
| 3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking) | | 538,3 | 6,0 | 4,9 | 4,7 |
| 4. Arbeidsproductiviteit, personen | | 78,4 | 0,9 | 0,2 | 0,9 |
| 5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren | | 54,8 | 0,2 | 0,5 | 1,0 |
| 6. Loonsom van werknemers | D.1 | 344,6 | 3,9 | 4,0 | 3,3 |
| 7. Loonsom per werknemer (€) | | 38,7 | 2,0 | 2,5 | 2,6 |

Hoofdstuk 3: Begrotingssaldo en overheidsschuld

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er goed voor. Door solide economische groei en hervormingen van het kabinet is het begrotingstekort omgezet in een begrotingsoverschot van 0,4% bbp in 2016 en 0,5% bbp in 2017. De EMU-schuld zet de dalende trend door en neemt af tot 58,5% bbp in 2017.

Inleiding

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

Beleidsstrategie

Uitgavenkaders 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 overheidsfinanciën te borgen. Iedere minister is financieel verantwoordelijk voor de uitgaven van zijn beleidsterrein. Dit systeem wordt ervaren als duidelijk, geloofwaardig en voorspelbaar. Door het hanteren van een kader voor de beleidsmatige lastenontwikkeling, kunnen de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant vrijuit werken.

Budgettaire raming voor de korte en middellange termijn

Dit stabiliteitsprogramma van Nederland neemt de CPB-ramingen uit het Centraal Economisch Plan (CEP) 2017 als uitgangspunt. Het economische beeld uit de CEP-raming van het CPB vormt de basis voor de besluitvorming over de begroting van 2018. De CEP-raming gaat uit van ongewijzigd beleid. In Hoofdstuk 7 wordt nadere toelichting gegeven over de institutionele en wettelijke verankering van de Europese begrotingsregels in Nederland.

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:

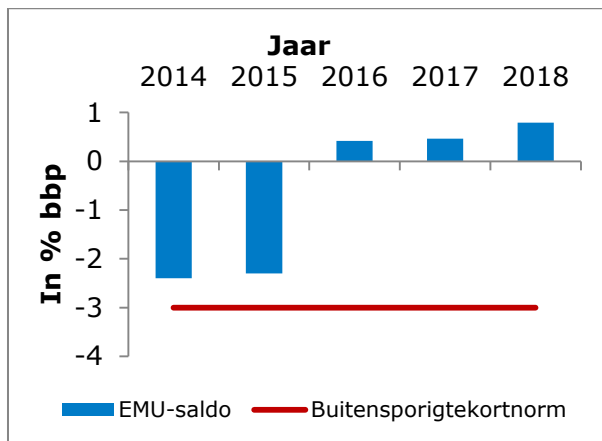
- Beheersing van de uitgaven via een reëel uitgavenkader gebaseerd op de meerjarenraming zoals vastgesteld ten tijde van het Regeerakkoord.
- Macro-economische stabilisatie van de economie via de inkomsten en beheersing van de lasten voor burgers en bedrijven via een inkomstenkader gebaseerd op de beleidsmatige lastenontwikkeling zoals vastgesteld ten tijde van het Regeerakkoord. Dit inkomstenkader is geen maximum, maar een tevoren vastgesteld niveau van de lastendruk. Dat betekent dat een verhoging van de lasten op een onderdeel – ten opzichte van het bij Regeerakkoord vastgelegde niveau moet worden gecompenseerd door een lastenverlaging elders en vice versa. Ontwikkelingen in de inkomsten zelf worden gezien als endogeen. Deze inkomstenschommelingen worden opgevangen in het saldo.
- Scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven. Deze scheiding is het gevolg van het beheersen van de uitgaven middels het uitgavenkader en automatische stabilisatie aan de inkomstenkant middels het inkomstenkader. Met deze scheiding wordt nog eens extra geëxpliciteerd dat extra uitgaven onder het uitgavenkader dienen te worden ingepast en lastenverlagingen of -verzwaringen worden gecompenseerd binnen het inkomstenkader.
- Een hoofdbesluitvormingsmoment over de uitgavenkant van de begroting in het voorjaar op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB en een besluitvormingsmoment over de inkomstenkant en de koopkracht in augustus op basis van de (concept) Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB.

Deze uitgangspunten staan beschreven in de begrotingsregels, die bij de start van het kabinet zijn afgesproken en die als bijlage bij het Regeerakkoord zijn gepubliceerd. Ook de regels budgetdiscipline maken deel uit van de begrotingsregels. De regels budgetdiscipline bestaan al geruime tijd en werden al gehanteerd ruim voor de start van het trendmatig begrotingsbeleid in 1994. 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.

Feitelijk EMU-saldo

Het Nederlandse EMU-saldo was in 2016 voor het eerst sinds 2008 weer positief. Ook voor de komende jaren wordt een begrotingsoverschot verwacht. In 2016 bedroeg het overschot 0,4% bbp. In 2017 komt het EMU-saldo naar verwachting uit op 0,5% bbp. Ten opzichte van 2015 verbeteren de inkomsten harder dan bbp door met name een sterke stijging van de vennootschapsbelasting. Het overschot in 2016 ten opzichte van de Miljoenennota 2016 werd met name veroorzaakt door hogere inkomsten uit loon- en inkomensheffing, BTW en vennootschapsbelasting.

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



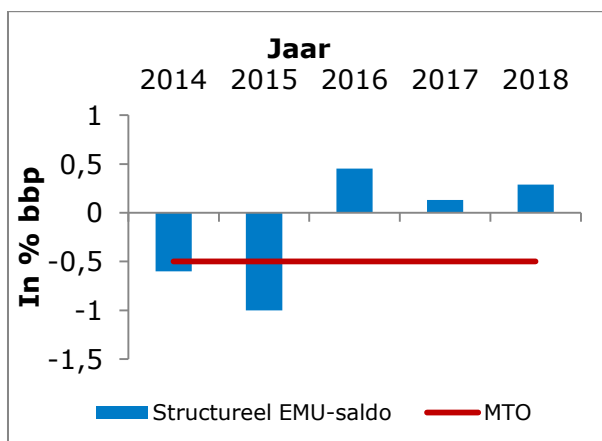
Ten opzichte van het Draft Budgetary Plan (DBP) van september 2016 is het verwachte tekort aanzienlijk verbeterd. Waar in september nog een tekort werd verwacht van 1,1% bbp voor 2016 is dat nu omgeslagen in een overschot van 0,4% bbp. Dit komt grotendeels door hoger dan verwachte belastinginkomsten. Ook de ramingen voor 2017 en verder zijn opwaarts bijgesteld.

Structureel saldo

Het hogere feitelijke EMU-saldo werkt door in een verbeterd structureel saldo. Het structurele saldo kwam in 2016 uit op een overschot van 0,5% bbp. De conjuncturele component bedroeg -0,4% bbp. Het structurele saldo viel in 2016 lager uit door een eenmalige correctie (one-off) van het Eigenmiddelenbesluit. Het structureel saldo bedraagt in 2017 naar verwachting 0,1% bbp en blijft volgens de ramingen ook daarna positief.

De middellangetermijndoelstelling (MTO) voor Nederland is een structureel EMU-saldo van minimaal -0,5% bbp. Nederland voldeed in 2016 aan zijn MTO en zal volgens de ramingen ook in de komende jaren blijven voldoen aan het MTO. Hiermee voldoet Nederland aan de vereisten van de preventieve arm.

Figuur 3.2 Ontwikkeling en raming structureel saldo (procent bbp)



Nederland voldoet aan zijn MTO, een beoordeling van de gecorrigeerde overheidsuitgaven is daardoor niet nodig.¹

¹ Zie: *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact* p.48 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip021_en_2.pdf)

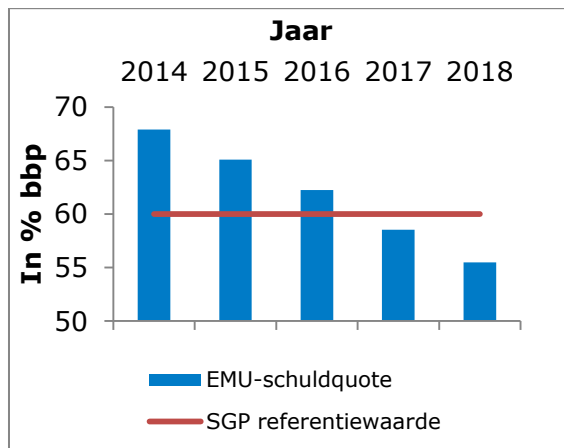
EMU-schuld

Tabel 3.2 geeft de hoogte en ontwikkeling van de overheidsschuld weer. De staatsschuld bedroeg eind 2016 434 miljard euro, wat overeenkomt met een schuldquote van 62,3% bbp. De staatsschuld gemeten in euro's daalde in 2016 voor het tweede jaar op rij. Zowel het begrotingsoverschot als de verdere privatiseringen van ABN AMRO 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 verder in 2017 naar 58,5% bbp. Hiermee komt de staatsschuld onder de 60%-grens.

Tabel 3.1 Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid

| in procenten bbp | ESA-code | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|----------|------|------|------|
| 1. Bruto schuld | | 62,3 | 58,5 | 55,5 |
| 2. Mutatie in bruto schuldquote | | -2,9 | -3,7 | -3,1 |
| Waarvan: | | | | |
| 3. Primair saldo | | -1,4 | -1,4 | -1,7 |
| 4. Rentelasten | EDP D.41 | 1,1 | 1,0 | 0,9 |
| - Noemereffect | | -1,9 | -1,9 | -1,8 |
| 5. Stock/flow-aanpassing en overige | | -0,7 | -1,3 | -0,4 |
| -Waarvan: Opbrengsten uit privatiseringen | | -0,3 | - | - |

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



Hoofdstuk 4: Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie

Vergeleken met het Stabiliteitsprogramma uit april 2016 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 2016 en het begrotingstekort slaat om in een begrotingsoverschot. 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, rekt 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 2016). Vervolgens wordt gekeken naar de gevolgen van twee onzekerheidsvarianten.

Vergelijking met Stabiliteitsprogramma april 2016

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 iets harder dan voorspeld in april 2016. Het EMU-saldo ontwikkelt zich zeer gunstig. In de huidige raming slaat het tekort al in 2016 om in een overschot, het vorige stabiliteitsprogramma voorspelde pas voor 2019 een overschot. De inkomsten van de overheid zijn fors hoger dan voorspeld in april 2016. Onder andere de vennootschapsbelasting, loon- en inkomensheffing en BTW leveren meer op dan eerder voorspeld. De uitgaven ontwikkelen zich in lijn met eerdere voorspellingen. De rentekosten dragen licht positief bij aan het verbeterde EMU-saldo. Tegelijkertijd vielen de gasbaten lager uit dan eerder geraamd.

De EMU-schuld ontwikkelt zich ook gunstiger dan de verwachting ten tijde van het vorige stabiliteitsprogramma door het verbeterde EMU-saldo. Een sterk verbeterd primair saldo 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 de positieve ontwikkelingen daalt de staatsschuld naar verwachting al in 2017 onder de 60 procent bbp.

Tabel 4.1 Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2016

| in procenten bbp | ESA-Code | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------|----------|------|------|------|
| Reële bbp-groei | | | | |
| Actualisatie april '16 | | 1,8 | 2,0 | 1,9 |
| Huidige actualisatie | | 2,2 | 2,1 | 1,8 |
| Verschil | | 0,4 | 0,1 | -0,1 |
| EMU-saldo | EDP B.9 | | | |
| Actualisatie april '16 | | -1,7 | -1,2 | -0,4 |
| Huidige actualisatie | | 0,4 | 0,5 | 0,8 |
| Verschil | | 2,1 | 1,7 | 1,2 |
| EMU-schuld | | | | |
| Actualisatie april '16 | | 65,4 | 64,1 | 61,6 |
| Huidige actualisatie | | 62,3 | 58,5 | 55,5 |
| Verschil | | -3,1 | -5,6 | -6,1 |

Alternatieve scenario's en risico's

Nederland is als kleine open economie gevoelig voor ontwikkelingen in de wereldeconomie. Schokken in de wereldeconomie hebben via de relevante wereldhandel en de uitvoer een effect op de Nederlandse economie. 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 2017 voordoet, en presenteert vervolgens de effecten daarvan voor 2017 en 2018. Het eerste scenario is ontleend aan een onzekerheidsvariant uit het Centraal Economisch Plan (CEP) 2017. Het tweede scenario is 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).² Een meer uitgebreide risico-analyse van de overheidsfinanciën is te vinden in de Schokproef Overheidsfinanciën 2015, gepresenteerd in de Miljoenennota 2015.³

Scenario 1: Hogere groei werkgelegenheid

De afgelopen 2 jaar is de werkgelegenheid snel toegenomen. Naar verwachting neemt de werkloosheid de komende jaren minder snel af, omdat de vraag naar arbeid zich meer in hetzelfde tempo ontwikkelt als het aanbod van arbeid. Het is echter mogelijk dat bedrijven de komende twee jaar toch veel extra vraag naar personeel hebben, en dat de werkgelegenheidsgroei in 2017 en 2018 gelijk is aan die in 2015 en 2016. Dat betekent voor 2017 en 2018 (in beide jaren) een 0,4%-punt hogere werkgelegenheidsgroei dan in de centrale raming. In het eerste jaar neemt de werkloosheid een stuk sterker af dan in de basisraming, en zijn de lonen iets hoger. Dit resulteert in een 0,1%-punt hogere particuliere consumptie. De keerzijde van de hogere lonen is een 0,1%-punt lagere groei van de bedrijfsinvesteringen. Het EMU-saldo verbetert met 0,1%-punt ten opzichte van het basispad. In het tweede jaar daalt de werkloosheid nog sterker, en neemt de loongroei verder toe ten opzichte van het basispad. Zowel de particuliere consumptie als nu ook de bedrijfsinvesteringen groeien iets sneller dan in het basispad (met 0,2%-punt resp. 0,1%-punt). Het totale bbp-volume ligt 0,1%-punt hoger, en het EMU-saldo verbetert met 0,2% ten opzichte van de oorspronkelijke raming.

Tabel 4.2 – Alternatief scenario 1: hogere groei werkgelegenheid (afwijkingen in %)

| | Afwijking van basisscenario in 2017 | Afwijking van basisscenario in 2018 |
|--|--|--|
| Volume bbp | 0,0 | 0,1 |
| Particuliere consumptie | 0,1 | 0,2 |
| Investeringen bedrijven, excl. woningen | -0,1 | 0,1 |
| Consumentenprijsindex | 0,0 | 0,1 |
| Contractloon marktsector | 0,1 | 0,2 |
| Werkgelegenheid marktsector in gewerkte uren | 0,4 | 0,4 |
| Arbeidsaanbod | 0,0 | 0,1 |
| Werkloosheid (als % van beroepsbevolking) | -0,3 | -0,5 |
| EMU-saldo (% bbp) | 0,1 | 0,2 |

Scenario 2: Terugval wereldhandel

De ontwikkeling van de wereldhandel heeft een direct effect op de Nederlandse uitvoer, en daarmee op de bbp-groei. Tabel 4.3 laat een scenario zien met een daling van 1% van de

² Zie ook: CPB (2011) Varianten SAFFIER II, achtergronddocument bij SAFFIER II, CPB document 217.

³ Zie: Miljoenennota 2015, pp. 107.

wereldhandel. In dit scenario vindt in 2017 een eenmalige schok plaats van 1% van het niveau van de wereldhandel, en heeft die schok een permanent effect. Op korte termijn (dus in 2017) leidt de schok tot een daling van 0,9% van de goederenuitvoer (exclusief energie) en tot een bbp-krimp van 0,2%. Ook de bedrijfsinvesteringen dalen met 1,1%, en de werkloosheid stijgt licht. Het EMU-saldo verslechtert met 0,1% bbp ten opzichte van het basispad. In 2018 werkt de schok door op de particuliere consumptie en er is enig herstel bij de uitvoer en investeringen. Het bbp-volume daalt met 0,1% en het EMU-saldo verslechtert met 0,1% bbp.

Tabel 4.3 – Alternatief scenario 2: wereldhandelsimpuls van -1%-punt (afwijkingen in %)

| | Afwijking van basisscenario in 2017 | Afwijking van basisscenario in 2018 |
|---|--|--|
| Volume bbp | -0,2 | -0,1 |
| Particuliere consumptie | 0,0 | -0,2 |
| Investeringen bedrijven, excl. woningen | -1,1 | 0,1 |
| Uitvoer goederen, excl. energie | -0,9 | 0,1 |
| Inflatie | 0,0 | -0,1 |
| Werkloosheid (als % van beroepsbevolking) | 0,1 | 0,1 |
| EMU-saldo (% bbp) | -0,1 | -0,1 |

Hoofdstuk 5: Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Nederland heeft de afgelopen kabinetsperiode maatregelen genomen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Het CPB heeft in het Centraal Economisch Plan een nieuw houdbaarheidssaldo berekend en gepubliceerd. Het actuele houdbaarheidssaldo van Nederland is een overschot van 0,5% 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 beide rapporten. 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 weer of de toekomstige belastingopbrengsten voldoende zijn om de toekomstige overheidsuitgaven (inclusief de uitgaven aan de rente op de uitstaande staatsschuld) te dekken. Bij niet-houdbare overheidsfinanciën geldt dat de staatsschuld blijft oplopen en op de lange termijn uit de hand loopt. Overigens vertelt het houdbaarheidssaldo op zichzelf niets over het schuldverloop over de tijd of op welk niveau de staatsschuld zich eventueel zal stabiliseren.

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.

Tabel 5.1 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

| % bbp | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Totale uitgaven | 48,2% | 42,9% | 44,1% | 46,2% | 46,2% | 45,8% |
| <i>waarvan:</i> | | | | | | |
| <i>leeftijdsgerelateerde uitgaven</i> | 20,8% | 21,8% | 22,8% | 25,7% | 25,9% | 25,5% |
| Pensioenuitgaven | 6,2% | 6,9% | 7,2% | 8,2% | 8,0% | 7,7% |
| Sociale-zekerheidsuitgaven | 11,7% | 11,8% | 12,0% | 13,1% | 12,9% | 12,6% |
| Ouderdoms- en vroegpensioen | 4,5% | 5,0% | 5,5% | 6,4% | 6,2% | 5,7% |
| Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden) | 1,7% | 1,9% | 1,7% | 1,8% | 1,8% | 1,9% |
| Beroepspensioenen (overheid) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Gezondheidszorg (cure) | 5,9% | 7,2% | 7,8% | 8,5% | 8,6% | 8,5% |
| Langdurige zorg (care) | 3,5% | 2,6% | 3,1% | 3,8% | 4,3% | 4,4% |
| Onderwijsuitgaven | 5,1% | 5,1% | 4,8% | 5,1% | 5,0% | 4,9% |
| Overige leeftijdsgerelateerde uitgaven | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| rente uitgaven | 1,8% | 0,7% | 1,0% | 0,1% | -0,1% | -0,2% |
| Totale inkomsten | 43,2% | 44,2% | 46,9% | 47,3% | 46,9% | 46,6% |
| waarvan: inkomen uit bezit | 2,7% | 1,0% | 0,8% | 0,7% | 0,7% | 0,7% |
| waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies) | 3,3% | 3,3% | 3,3% | 3,3% | 3,3% | 3,3% |
| Reserves pensioenfondsen | 138,8 % | 179,9 % | 177,9 % | 166,3 % | 153,8 % | 147,5 % |
| waarvan: geconsolideerde publieke pensioenfonds reserves | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Systematische pensioen hervormingen | | | | | | |
| 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% | 5,5% | 6,9% | 7,2% | 6,4% | 5,7% |
| Aannames | | | | | | |
| Groei van de arbeidsproductiviteit | 1,5% | 1,1% | 2,2% | 1,5% | 1,4% | 1,5% |
| Reële bbp-groei | 1,0% | 1,7% | 1,9% | 1,5% | 1,7% | 1,5% |
| Participatiegraad (mannen) (15-64) | 83,4% | 85,9% | 88,0% | 88,6% | 88,5% | 88,8% |
| Participatiegraad (vrouwen) (15-64) | 72,4% | 75,6% | 77,4% | 78,4% | 78,6% | 78,8% |
| Totale participatiegraad (15-64) | 77,9% | 80,8% | 82,7% | 83,5% | 83,5% | 83,8% |
| Werkloosheidsgraad (20-64) | 4,5% | 4,7% | 4,7% | 4,7% | 4,7% | 4,7% |
| Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking | 16,2% | 20,7% | 24,9% | 27,3% | 27,0% | 27,1% |

In de bijgewerkte houdbaarheidstudie van het CPB van maart 2017 bedraagt het houdbaarheidssaldo +0,5% bbp. Daarmee is het houdbaarheidssaldo met 0,1%-punt verbeterd ten

opzichte van het vorige Stabiliteitsprogramma. Dit lichte houdbaarheidsoverschot betekent dat de overheidsfinanciën houdbaar zijn, dat wil zeggen, onder de aanname van constante arrangementen zullen stabiliseren. Wel is het belangrijk te onderstrepen dat deze uitkomsten sterk afhankelijk zijn van aannames, zoals ook werd benadrukt in de gevoeligheidsanalyses in een eerdere CPB-vergrijzingsstudie.⁴ In een van deze gevoeligheidsscenario's groeien de zorgkosten 1%-punt sneller per jaar dan in het referentiescenario. Deze snellere zorguitgavengroei leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met 5,6% bbp. Dit toont het belang aan van de beheersing van de zorguitgavenontwikkeling voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het licht positieve houdbaarheidssaldo zoals berekend door het CPB verschilt significant van de uitkomst van de meest recente raming van de Europese Commissie uit december 2016. De Commissie raamt een houdbaarheidstekort van -3,1% bbp voor de lange termijn. De reden hiervoor is dat de Commissie minder nadruk legt op de oploop van de belastinginkomsten door de voorgenoemde 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. Evenwel onderstrepen de berekeningen van de Commissie de noodzaak voor continue aandacht voor de borging van de houdbaarheid van de sociale voorzieningen in lidstaten. Ook voor toekomstige generaties moeten sociale voorzieningen immers toegankelijk en betaalbaar zijn.

Voorwaardelijke verplichtingen

Het beleid ten aanzien van garanties is vastgelegd in de begrotingsregels en in het garantiekader. De regels omtrent garanties vallen als volgt samen te vatten⁵:

- 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.
- Bij nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zal er een versobering van (andere) risicoregelingen moeten plaatsvinden.
- Er komt een regel voor de afbouw van niet-gebruikte plafonds.
- Versobering van regelingen wordt bezien.
- Voor grote en complexe risico's zal een *second opinion* gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicobeheersing en premiestelling.

De controle aan de poort heeft concreet vorm gekregen in het Toetsingskader Risicoregelingen.⁶ 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.

⁴ CPB (2014) Minder zorg om vergrijzing, CPB Boek 12.

⁵ Voor een totaaloverzicht, zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/17/rapport-commissie-risicoregelingen-en-kabinetsreactie.html>

⁶ <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/7ec1a250-bb0b-4d72-929e-d270ddae2817/document/Toetsingskader%20Risicoregelingen.pdf>

In de periode 2008-2012 is de hoeveelheid en de omvang van de overheidsгарантиes sterk toegenomen. De belangrijkste verklaring hiervoor is de financiële crisis. Ondanks dat normaal gesproken terughoudendheid wordt betracht bij het aangaan van garanties, zag de overheid zich genoodzaakt om maatregelen te nemen tegen grote systeemrisico's, zowel binnenlands als in de eurozone. In het jaar 2013 was voor het eerst weer een daling te zien in het uitstaande risico van voorwaardelijke verplichtingen. Deze daling zet zich nog steeds voort. Waar de voorwaardelijke verplichtingen ultimo 2015 nog 196 miljard euro (28,9% bbp) bedroegen, zijn deze in 2016 gedaald naar 166 miljard euro (24,5% bbp).

Verdere daling van de voorwaardelijke verplichtingen is met name het gevolg van aflopende verplichtingen aan het EFSF. Anderzijds stegen de voorwaardelijke verplichtingen door de nieuwe garantie aan het Single Resolution Fund (SRF) en hogere voorwaardelijke verplichtingen op het gebied van exportkredietverzekeringen.

Tabel 5.2 geeft de stand van de voorwaardelijke verplichtingen ultimo 2016 weer. Alle garantieregelingen boven 1 miljard euro zijn apart weergegeven in de tabel. In de tabel is tevens een onderscheid gemaakt tussen garanties die zijn aangegaan in het kader van internationale afspraken en nationale garanties. Meer dan drie kwart van de voorwaardelijke verplichtingen zijn tot stand gekomen in het kader van internationale afspraken.

Tabel 5.2 Voorwaardelijke verplichtingen*

| in miljarden euro | 2016 |
|---|--------------|
| Totaal garanties | 165,6 |
| | |
| <i>Waarvan o.a.</i> | |
| Internationale garanties | 128,8 |
| ESM | 35,4 |
| EFSF | 34,2 |
| DNB - deelneming in kapitaal IMF | 31,2 |
| EIB | 9,9 |
| Wereldbank | 4,9 |
| Single Resolution Fund | 4,2 |
| EFSM | 2,8 |
| Kredieten EU-betalingsbalanssteun | 2,4 |
| Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken | 2,3 |
| | |
| Nationale garanties | 36,8 |
| Exportkredietverzekering | 15,8 |
| WAKO (kernongevallen) | 9,8 |
| DNB winstafdracht | 5,7 |
| BMKB | 1,8 |

*Alle garantieregelingen met een uitstaand risico groter dan 1 mld. euro zijn opgenomen. Dit overzicht is gemaakt door het ministerie van Financiën en presenteert de stand ultimo 2016.

Naast garanties kent Nederland ook zogenaamde achterborgstellingen. Het gaat om een totaalbedrag van ongeveer 283 miljard euro in 2016. 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. Daarna is er 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, waarmee de impact dus van tijdelijk aard is.

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.

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, die op vergelijkbare wijze op alle beleidsterreinen worden uitgevoerd. 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 beoordeeld op effectiviteit 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 17 nieuwe beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd. De onderwerpen bestrijken de breedte van het overheidsbeleid: er worden bijvoorbeeld beleidsdoorlichtingen uitgevoerd van beleid op terreinen als jonggehandicapten, curatieve zorg: toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg en burgerschap.

Sinds twee jaar wordt de opzet 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 2017 worden afgerond. Dit vergroot de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de beleidsdoorlichtingen. Tevens heeft de Tweede Kamer beleidsdoorlichtingen als focusonderwerp voor de Verantwoording van 2016 aangemerkt. Dit onderstreept het belang dat de Tweede Kamer hecht aan beleidsdoorlichtingen. Vergelijkbaar met de brede heroverwegingen zullen alle beleidsdoorlichtingen op basis van de analyse 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 2017 zullen er vijf IBO's worden opgeleverd. Een van deze IBO's richt zich op het innovatie in de zorg en hoe belemmeringen voor de implementatie van innovaties kunnen worden weggenomen. In 2017 zal ook een IBO worden uitgevoerd naar onderwijsachterstandenbeleid. Dit IBO richt zich op het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat gelijke kansen voor jongeren in achterstandsposities bevordert en onderwijsachterstanden voorkomt of bestrijdt.

Andere IBO's gaan over de inzet van het instrument subsidies, de wijze waarop gereedstelling van defensie is georganiseerd en hoe die verbeterd kan worden en naar de mogelijkheden om de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten met een werknemersverzekering te vergroten.

Net als de beleidsdoorlichtingen worden IBO's naar de Tweede Kamer gestuurd. Gezien het demissionaire karakter van het kabinet tijdens de verzending aan de Tweede Kamer zal het kabinet Rutte II geen kabinetsappreciatie meesturen.

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 verschijnen voor het sociaal domein opgesteld. Tevens is de opdracht gegeven door de ministeries van EZ en IenM om werkwijzers voor natuur en voor milieubeleid op te stellen.

De onderzoeksinstrumenten onder de loep

In 2016 is in het kader van de Studiegroep Begrotingsruimte een analyse gemaakt van de werking van de evaluatie-instrumenten zelf, en de bijdrage die instrumenten als IBO's en beleidsdoorlichtingen leveren aan het inzichtelijk maken van de werking van beleid. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft vorig jaar geadviseerd een operatie 'Inzicht in Kwaliteit' te starten met als doel het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te vergroten. Dit advies is gericht op de volgende kabinetsperiode. In de komende tijd zullen er al een aantal verbetermaatregelen worden doorgevoerd, zoals aangegeven in een brief aan de Tweede Kamer in december 2016 (Kamerstuk 31865. Nr. 90). Het betreft hier de pilot van VWS om door middel van een alternatieve aanpak evaluaties sterker te verbinden met het beleidsproces, het toevoegen van een verbeterparagraaf aan beleidsdoorlichtingen, het betrekken van directeurs 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 juli 2016 uitgekomen rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

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. Begin 2016 zijn twee staatsraden in buitengewone dienst toegevoegd aan de RvS, en in augustus 2016 is nog een derde staatsraad in buitengewone dienst aangenomen. Daarmee is de invulling van het onafhankelijk begrotingstoezicht bij de RvS verder versterkt.

Studiegroep Begrotingsruimte

In juli 2016 is het vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) uitgekomen. De SBR brengt traditiegetrouw voorafgaand aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer een advies uit over het begrotingsbeleid en de budgettaire doelstellingen voor de komende kabinetsperiode. De SBR staat onder leiding van de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. Verschillende departementen zijn vertegenwoordigd in de SBR, namelijk Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast zijn ook het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank vertegenwoordigd. Een nieuw kabinet is niet verplicht om het advies van de SBR over te nemen. Wel zijn in de loop van de tijd veel adviezen van de SBR overgenomen. Zo vloeit het huidige trendmatig begrotingsbeleid voort uit een advies van de SBR.

De SBR beveelt het komende kabinet aan om het bestaande uitgaven- en inkomstenpad te volgen zodat er een marge blijft bestaan tot de Europese kaders. Door zowel op saldo als op schuld afstand te behouden tot de Europese kaders kan het nationale begrotingsbeleid worden gevolgd. Hierdoor is Nederland beter in staat om automatische stabilisatie toe te passen. Verder zijn er in het rapport technische aanbevelingen gedaan om de werking van het Nederlandse begrotingsbeleid verder te verbeteren.

Bijlage – tabellen Stabiliteitsprogramma

Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten

| | ESA-code | 2016 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-----------|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | Niveau (€ miljard) | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo |
| 1. Reëel bbp | B1*g | 697,2 | 2,2 | 2,1 | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| 2. Nominaal bbp (€ miljard) | B1*g | | 3,1 | 3,3 | 3,3 | 3,4 | 3,4 |
| Componenten van het reële bbp | | | | | | | |
| 3. Particuliere consumptieve bestedingen | P.3 | 309,7 | 1,8 | 2,0 | 1,4 | 1,0 | 1,0 |
| 4. Consumptieve bestedingen van de overheid | P.3 | 174,4 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 1,4 | 1,6 |
| 5. Bruto investeringen in vaste activa | P.51 | 138,2 | 4,8 | 3,2 | 2,1 | 1,8 | 1,9 |
| 6. Voorraadmutaties (Δ) | P.52+P.53 | -1,0 | -0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 7. Uitvoer van goederen en diensten | P.6 | 563,2 | 3,7 | 3,5 | 3,9 | 4,1 | 4,2 |
| 8. Invoer van goederen en diensten | P.7 | 487,2 | 3,9 | 3,6 | 3,9 | 4,0 | 4,2 |
| Bijdragen aan reële bbp-groei | | | | | | | |
| 9. Finale binnenlandse vraag | | 622,3 | 1,9 | 1,7 | 1,2 | 1,1 | 1,2 |
| 10. Voorraadmutaties (Δ) | P.52+P.53 | -1,0 | -0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 11. Extern saldo van goederen en diensten | B.11 | 76,0 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |

De reële bbp-groei voor 2016 is aangepast aan de hand van de realisaties van het CBS.

Tabel 1b. Prijsontwikkelingen

| | ESA-code | 2016 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|----------|--------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | niveau | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo |
| 1. Bbp-deflator | | 100 | 1,0 | 1,2 | 1,4 | 1,7 | 1,6 |
| 2. Particuliere consumptiedeflator | | 100 | 0,8 | 1,7 | 1,5 | 1,8 | 1,8 |
| 3. HICP | | 100 | 0,1 | 1,6 | 1,4 | 1,6 | 1,6 |
| 4. Overheidsconsumptie-deflator | | 100 | 1,0 | 1,8 | 1,8 | 2,1 | 1,9 |
| 5. Investeringsdeflator | | 100 | 0,3 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,5 |
| 6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten) | | 100 | -2,6 | 3,1 | 1,0 | 0,7 | 0,7 |
| 7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten) | | 100 | -3,3 | 4,0 | 1,0 | 0,8 | 0,9 |

Tabel 1c. Arbeidsmarktontwikkelingen

| | ESA-code | 2016 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|----------|---------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | niveau | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo | mutatie- tempo |
| 1. Werkgelegenheid, personen (x 1000) | | 8897,4 | 1,2 | 1,8 | 0,9 | 0,7 | 0,7 |
| 2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren | | 12719,0 | 1,7 | 1,5 | 0,7 | 0,6 | 0,7 |
| 3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking) | | 538,3 | 6,0 | 4,9 | 4,7 | 4,7 | 4,7 |
| 4. Arbeidsproductiviteit, personen | | 78,4 | 0,9 | 0,2 | 0,9 | 1,0 | 1,1 |
| 5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren | | 54,8 | 0,2 | 0,5 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| 6. Loonsom van werknemers | D.1 | 344,6 | 3,9 | 4,0 | 3,3 | 3,6 | 3,1 |
| 7. Loonsom per werknemer (€) | | 38,7 | 2,0 | 2,5 | 2,6 | 2,9 | 2,5 |

Tabel 1d. Sectorale saldi

| % bbp | ESA-code | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|----------|------|------|------|------|------|
| 1. Netto kredietverlening/kredietneming ten opzichte van de rest van de wereld | B.9 | 8,7 | 8,2 | 8,2 | 8,4 | 8,5 |
| <i>waarvan:</i> | | | | | | |
| - Saldo goederen en diensten | | 10,9 | 10,5 | 10,6 | 10,7 | 10,8 |
| - Saldo primaire inkomens en overdrachten | | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -0,6 | -0,6 |
| - Kapitaalrekening | | -1,4 | -1,6 | -1,7 | -1,6 | -1,6 |
| 2. Spaarsaldo van de particuliere sector | B.9 | 8,6 | 7,6 | 7,3 | 7,2 | 7,2 |
| 3. EMU-saldo | EDP B.9 | 0,4 | 0,5 | 0,8 | 1,1 | 1,3 |
| 4. Statistische discrepantie | | | | | | |

Tabel 2a Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid

| | ESA-code | 2016 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|----------|-------------------|------|------|------|------|------|
| | | Niveau (mrd €) | %bbp | %bbp | %bbp | %bbp | %bbp |
| Netto financieringssaldo (EDP B.9) per overheidssector | | | | | | | |
| 1. Totale overheid | S.13 | 2,9 | 0,4 | 0,5 | 0,8 | 1,1 | 1,3 |
| 2. Centrale overheid | S.1311 | -4,6 | -0,7 | 0,0 | 0,1 | 0,4 | 0,8 |
| 3. Deelstaten | S.1312 | | | | | | |
| 4. Lokale overheid | S.1313 | 0,3 | 0,0 | -0,3 | -0,2 | -0,2 | -0,2 |
| 5. Sociale zekerheidsfondsen | S.1314 | 7,3 | 1,0 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 0,7 |
| Totale overheid (S13) | | | | | | | |
| 6. Totale inkomsten | TR | 307,0 | 44,0 | 44,3 | 44,2 | 44,4 | 44,3 |
| 7. Totale uitgaven | TE | 304,1 | 43,6 | 43,9 | 43,4 | 43,3 | 43,0 |
| 8. EMU-saldo | EDP B.9 | 2,9 | 0,4 | 0,5 | 0,8 | 1,1 | 1,3 |
| 9. Rentelasten | EDP D.41 | 7,6 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,7 |
| 10. Primair saldo | | 10,5 | 1,5 | 1,4 | 1,7 | 1,9 | 2,0 |
| 11. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen | | -1,9 | -0,3 | -0,3 | -0,1 | -0,1 | - |
| Enkele componenten van inkomsten | | | | | | | |
| 12. Totaal aan belastingen (=12a+12b+12c) | | 165,6 | 23,8 | 24,5 | 24,2 | 24,1 | 24,5 |
| 12a. Belastingen op productie en invoerheffingen | D.2 | 81,8 | 11,7 | 11,8 | 11,8 | 11,8 | 11,8 |
| 12b. Huidige belastingen op inkomen, vermogen, etc. | D.5 | 82,0 | 11,8 | 12,4 | 12,1 | 12,0 | 12,4 |
| 12c. Kapitaalheffingen | D.91 | 1,8 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| 13. Sociale lasten | D.61 | 104,3 | 15,0 | 14,9 | 15,2 | 15,6 | 15,2 |
| 14. Inkomen uit vermogen | D.4 | 7,5 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,0 |
| 15. Overige | | 29,6 | 4,3 | 3,8 | 3,7 | 3,6 | 3,6 |
| 16. Totale inkomsten (=6) | TR | 307,0 | 44,0 | 44,3 | 44,2 | 44,4 | 44,3 |
| Belastingdruk | | 272,2 | 39,0 | 39,3 | 39,3 | 39,6 | 39,6 |
| Enkele componenten van uitgaven | | | | | | | |
| 17. Loonsom van werknemers + intermediair verbruik | D.1+P.2 | 101,7 | 14,6 | 14,6 | 14,3 | 14,2 | 14,1 |
| 17a. Loonsom van werknemers | D.1 | 61,4 | 8,8 | 8,7 | 8,6 | 8,6 | 8,5 |
| 17b. Intermediair verbruik | P.2 | 40,3 | 5,8 | 5,8 | 5,7 | 5,7 | 5,6 |
| 18. Sociale uitkeringen | | 148,4 | 21,3 | 21,5 | 21,4 | 21,6 | 21,5 |
| waarvan werkloosheidsuitkeringen | | 13,6 | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,8 | 1,6 |
| 19. Rentelasten (=9) | EDP D.41 | 7,6 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,7 |
| 20. Subsidies | D.3 | 8,4 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,2 |
| 21. Bruto investeringen in vaste activa | P.51 | 23,8 | 3,4 | 3,3 | 3,3 | 3,2 | 3,2 |
| 22. Kapitaaloverdrachten | | 1,3 | 0,2 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| 23. Overige | | 12,9 | 1,9 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 |
| 24. Totale uitgaven (=7) | TE | 304,1 | 43,6 | 43,9 | 43,4 | 43,3 | 43,0 |

De cijfers voor 2016 zijn aangepast aan de hand van realisaties van het CBS.

Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten

| | 2016 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--------------------|------|------|------|------|------|
| | Niveau (mld. €) | %bbp | %bbp | %bbp | %bbp | %bbp |
| 1. Totale inkomsten bij ongewijzigd beleid | 307,0 | 44,0 | 44,3 | 44,2 | 44,4 | 44,3 |
| 2. Totale uitgaven bij ongewijzigd beleid | 304,1 | 43,6 | 43,9 | 43,4 | 43,3 | 43,0 |

De cijfers voor 2016 zijn aangepast aan de hand van realisaties van het CBS.

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

| | 2016 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--------------------|------|------|------|------|------|
| | Niveau (mld. €) | %bbp | %bbp | %bbp | %bbp | %bbp |
| 1. Uitgaven aan EU-programma's die volledig worden gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| 2a. Werkloosheidsuitgaven | 12,7 | 1,8 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| 2b. Cyclische werkloosheidsuitgaven | 0,8 | 0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 |
| 3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen | -1,0 | -0,1 | 0,5 | -0,1 | 0,2 | -0,2 |
| 4. Stijging van de inkomsten gemandateerd bij wetgeving | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |

De onderste twee regels van deze tabel zijn geraamd door het Ministerie van Financien.

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

| in procenten bbp | COFOG Code | 2015 | 2017 | 2020 |
|--|------------|--------|--------|--------|
| 1. Openbaar bestuur | 1 | 5,02% | 4,90% | 4,78% |
| 2. Defensie | 2 | 1,14% | 1,17% | 1,16% |
| 3. Openbare orde en veiligheid | 3 | 1,81% | 1,67% | 1,57% |
| 4. Economische zaken | 4 | 3,97% | 3,94% | 3,69% |
| 5. Milieubescherming | 5 | 1,43% | 1,39% | 1,36% |
| 6. Huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen | 6 | 0,32% | 0,31% | 0,31% |
| 7. Zorg | 7 | 7,99% | 7,80% | 8,14% |
| 8. Recreatie, cultuur en religie | 8 | 1,40% | 1,37% | 1,34% |
| 9. Onderwijs | 9 | 5,44% | 5,29% | 5,09% |
| 10. Sociale zekerheid | 10 | 16,60% | 16,03% | 15,52% |
| 11. Totale uitgaven | TE | 45,14% | 43,88% | 42,96% |

Tabel 4. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid

| in procenten bbp | ESA-code | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|----------|------|------|------|------|------|
| 1. Bruto schuld | | 62,3 | 58,5 | 55,5 | 52,2 | 49,3 |
| 2. Mutatie in bruto schuldquote | | -2,9 | -3,7 | -3,1 | -3,3 | -2,9 |
| Waarvan: | | | | | | |
| 3. Primair saldo | | -1,4 | -1,4 | -1,7 | -1,9 | -2,0 |
| 4. Rentelasten | EDP D.41 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,7 |
| - Noemereffect | | -1,9 | -1,9 | -1,8 | -1,8 | -1,7 |
| 5. Stock/flow-aanpassing en overige | | -0,7 | -1,3 | -0,4 | -0,4 | 0,0 |
| - Waarvan: Opbrengsten uit privatiseringen | | -0,3 | - | - | - | - |
| Impliciete rente op schuld (procenten) | | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| 6. Liquide financiële activa (procenten bbp) | | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| 7. Netto schuld (7=1-6) | | 61,9 | 58,3 | 55,3 | 52,0 | 49,1 |
| 8. Schuldaflossing (bestaande obligaties) sinds het einde van vorig jaar (mld. euro) | | 36,0 | 39,6 | 43,5 | 30,7 | 30,5 |
| 9. Percentage schuld in vreemde valuta | | 1,3 | 0,9 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 10. Gemiddelde looptijd | | 7,4 | 7,7 | - | - | - |

De cijfers voor 2016 zijn aangepast aan de hand van realisaties van het CBS.

Tabel 5. Conjuncturele ontwikkelingen

| in procenten bbp | ESA-code | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|----------|------|------|------|------|------|
| 1. Reële bbp-groei | | 2,2 | 2,1 | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| 2. EMU-saldo totale overheid | EDP B.9 | 0,4 | 0,5 | 0,8 | 1,1 | 1,3 |
| 3. Rentelasten | EDP D.41 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,7 |
| 4. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen | | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| 5. Potentiële bbp-groei | | 1,3 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| <i>Bijdragen aan groei</i> | | | | | | |
| - Arbeid | | 0,5 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| - Kapitaal | | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| - Totale factorproductiviteit | | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| 6. Output gap (EC-methode) | | -0,6 | 0,1 | 0,6 | 0,6 | 0,4 |
| 7. Conjuncturele begrotingscomponent | | -0,4 | 0,0 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| 8. Voor de conjunctuur gecorrigeerd saldo (2-7) | | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0,7 | 1,0 |
| 9. Voor de conjunctuur gecorrigeerd primair saldo (8+3) | | 1,8 | 1,4 | 1,3 | 1,5 | 1,7 |
| 10. Structureel saldo (8-4) | | 0,5 | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 1,0 |

De reële bbp-groei en het EMU-saldo voor 2016 zijn aangepast aan de hand van de realisaties van het CBS.

Tabel 6. Afwijking t.o.v. Stabiliteitsprogramma 2016

| in procenten bbp | ESA-Code | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------|----------|------|------|------|
| Reële bbp-groei | | | | |
| Actualisatie april '16 | | 1,8 | 2,0 | 1,9 |
| Huidige actualisatie | | 2,2 | 2,1 | 1,8 |
| Verschil | | 0,4 | 0,1 | -0,1 |
| EMU-saldo | EDP B.9 | | | |
| Actualisatie april '16 | | -1,7 | -1,2 | -0,4 |
| Huidige actualisatie | | 0,4 | 0,5 | 0,8 |
| Verschil | | 2,1 | 1,7 | 1,2 |
| EMU-schuld | | | | |
| Actualisatie april '16 | | 65,4 | 64,1 | 61,6 |
| Huidige actualisatie | | 62,3 | 58,5 | 55,5 |
| Verschil | | -3,1 | -5,6 | -6,1 |

Tabel 7. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

| % bbp | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Totale uitgaven | 48,2% | 42,9% | 44,1% | 46,2% | 46,2% | 45,8% |
| <i>waarvan:</i> | | | | | | |
| <i>leeftijdsgerelateerde uitgaven</i> | 20,8% | 21,8% | 22,8% | 25,7% | 25,9% | 25,5% |
| Pensioenuitgaven | 6,2% | 6,9% | 7,2% | 8,2% | 8,0% | 7,7% |
| Sociale-zekerheidsuitgaven | 11,7% | 11,8% | 12,0% | 13,1% | 12,9% | 12,6% |
| Ouderdoms- en vroegpensioen | 4,5% | 5,0% | 5,5% | 6,4% | 6,2% | 5,7% |
| Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden) | 1,7% | 1,9% | 1,7% | 1,8% | 1,8% | 1,9% |
| Beroepspensioenen (overheid) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Gezondheidszorg (cure) | 5,9% | 7,2% | 7,8% | 8,5% | 8,6% | 8,5% |
| Langdurige zorg (care) | 3,5% | 2,6% | 3,1% | 3,8% | 4,3% | 4,4% |
| Onderwijsuitgaven | 5,1% | 5,1% | 4,8% | 5,1% | 5,0% | 4,9% |
| Overige leeftijdsgerelateerde uitgaven | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Rente-uitgaven | 1,8% | 0,7% | 1,0% | 0,1% | -0,1% | -0,2% |
| Totale inkomsten | 43,2% | 44,2% | 46,9% | 47,3% | 46,9% | 46,6% |
| waarvan: inkomen uit bezit | 2,7% | 1,0% | 0,8% | 0,7% | 0,7% | 0,7% |
| waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies) | 3,3% | 3,3% | 3,3% | 3,3% | 3,3% | 3,3% |
| Reserves pensioenfondsen | 138,8 % | 179,9 % | 177,9 % | 166,3 % | 153,8 % | 147,5 % |
| 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% | 5,5% | 6,9% | 7,2% | 6,4% | 5,7% |
| Aannames | | | | | | |
| Groei van de arbeidsproductiviteit | 1,5% | 1,1% | 2,2% | 1,5% | 1,4% | 1,5% |
| Reële bbp-groei | 1,0% | 1,7% | 1,9% | 1,5% | 1,7% | 1,5% |
| Participatiegraad (mannen) (15-64) | 83,4% | 85,9% | 88,0% | 88,6% | 88,5% | 88,8% |
| Participatiegraad (vrouwen) (15-64) | 72,4% | 75,6% | 77,4% | 78,4% | 78,6% | 78,8% |
| Totale participatiegraad (15-64) | 77,9% | 80,8% | 82,7% | 83,5% | 83,5% | 83,8% |
| Werkloosheidsgraad (20-64) | 4,5% | 4,7% | 4,7% | 4,7% | 4,7% | 4,7% |
| Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking | 16,2% | 20,7% | 24,9% | 27,3% | 27,0% | 27,1% |

Tabel 8. Externe aannames

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Kortlopende rente (jaargemiddelde) | -0,3 | -0,3 | -0,2 | 0,0 | 0,2 |
| Langlopende rente (jaargemiddelde) | 0,3 | 0,7 | 0,7 | 0,9 | 1,3 |
| USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde) | 1,11 | 1,07 | 1,07 | 1,09 | 1,11 |
| Nominale effectieve wisselkoers* | 2,8 | -0,7 | 0,2 | 0,8 | 1,3 |
| Mondiale bbp-groei | 3,5 | 3,9 | 4,2 | 4,4 | 4,6 |
| Bbp-groei in de EU | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Mondiale bbp-groei m.u.v. de EU | 3,1 | 3,5 | 3,7 | 3,9 | 4,0 |
| Relevante wereldhandel | 2,7 | 3,0 | 3,6 | 4,2 | 4,7 |
| Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU | 1,5 | 3,2 | 4,3 | 4,9 | 4,8 |
| Olieprijs (Brent, USD per vat) | 43,25 | 55,53 | 56,06 | 55,72 | 55,88 |

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