



Rijksoverheid

# Miljoenennota 2013

---

Vergaderjaar 2012–2013

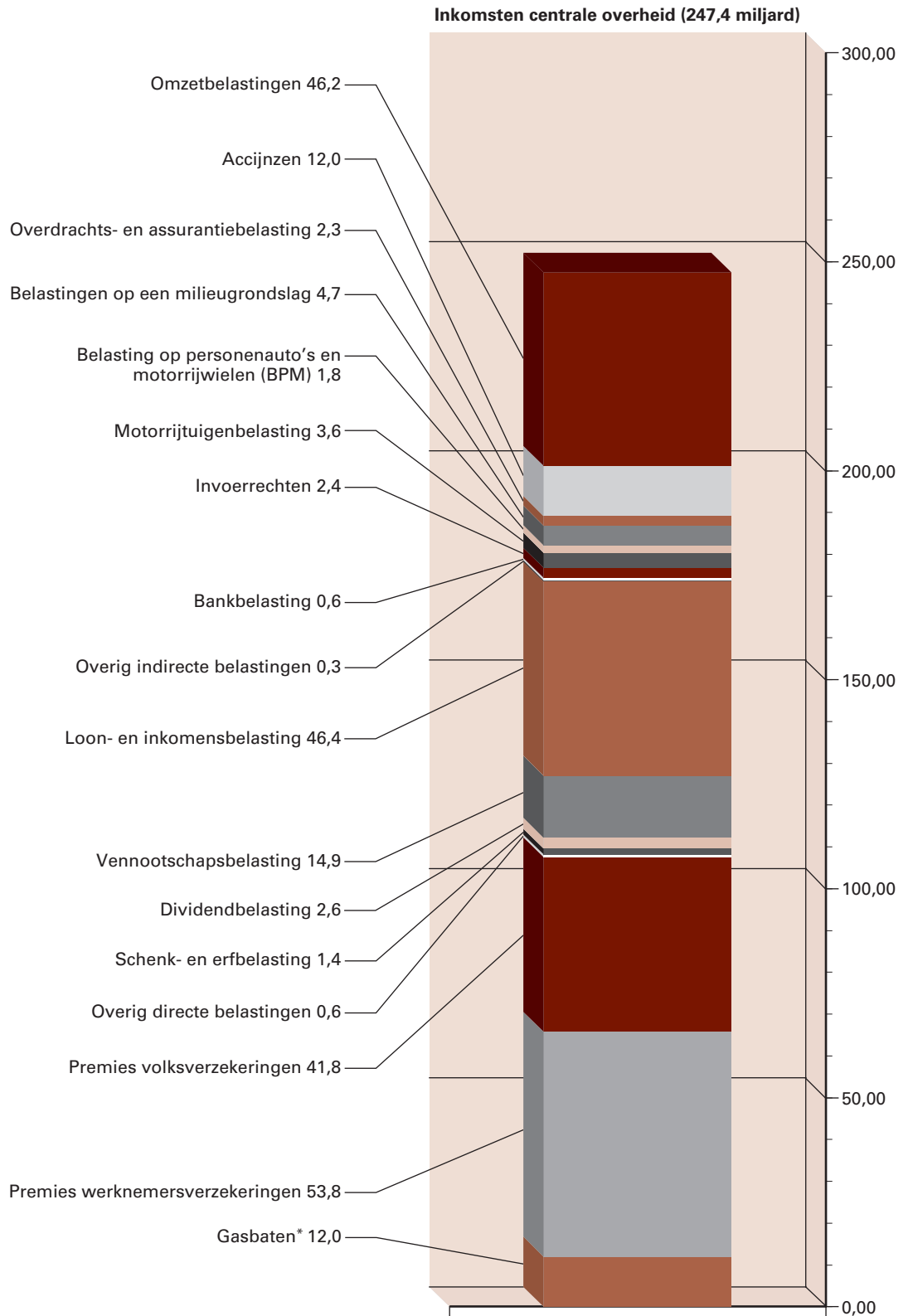
---

**33 400**

**Nr. 1**

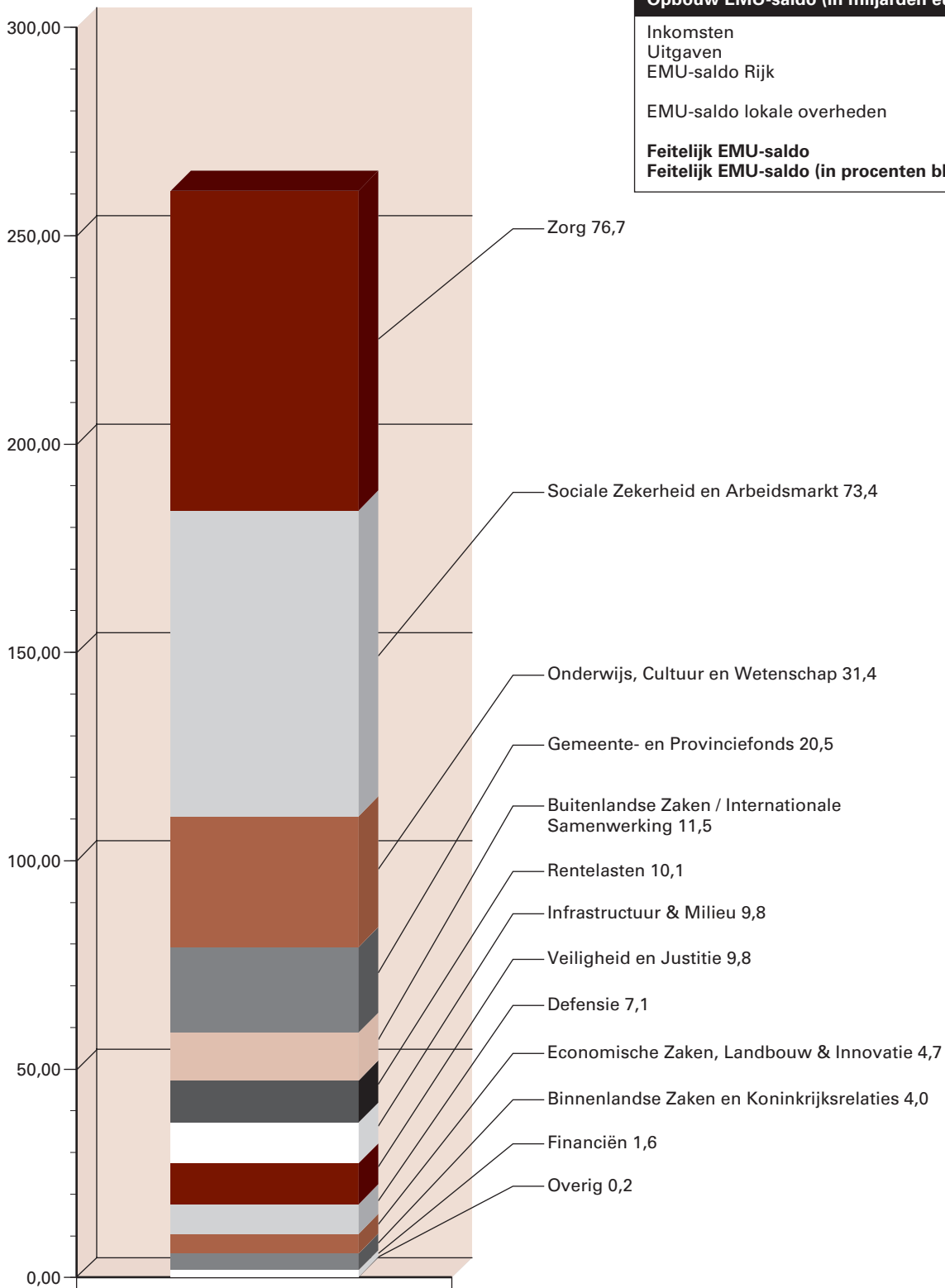
**NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN**  
Aangeboden 18 september 2012

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2013



\* De gasbaten zijn in dit overzicht aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van deze Miljoenennota zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belastingontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 235,4 miljard euro (247,4 miljard euro minus 12,0 miljard euro) en de uitgaven centrale overheid uit op 248,9 miljard euro (260,9 miljard euro minus 12,0 miljard euro).

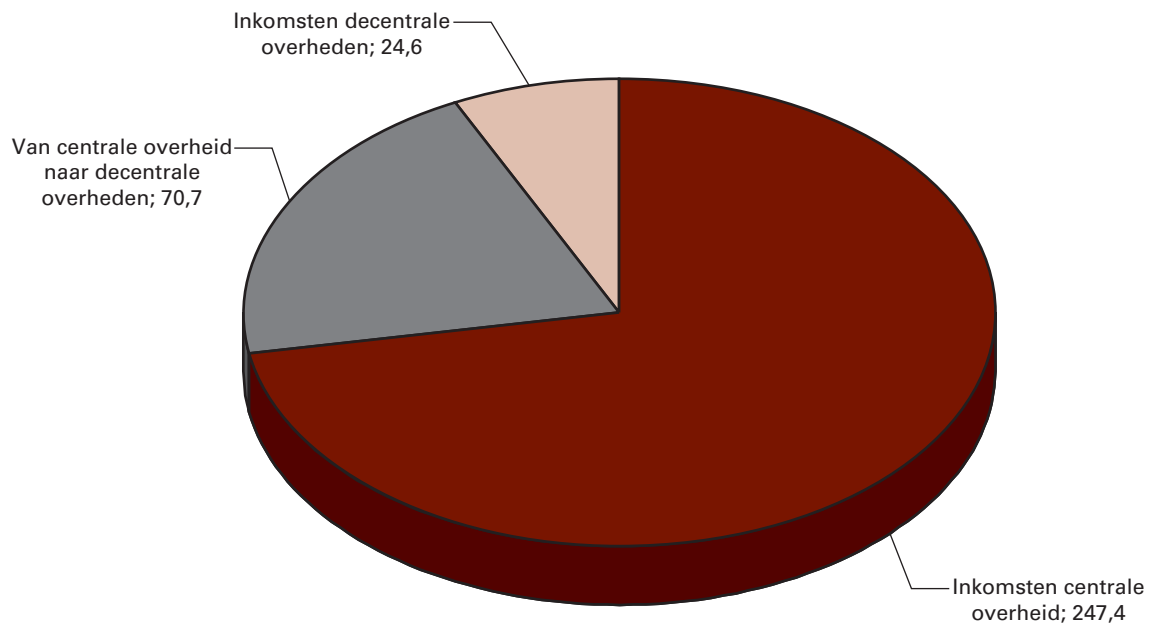
**Uitgaven centrale overheid (260,9 miljard)**



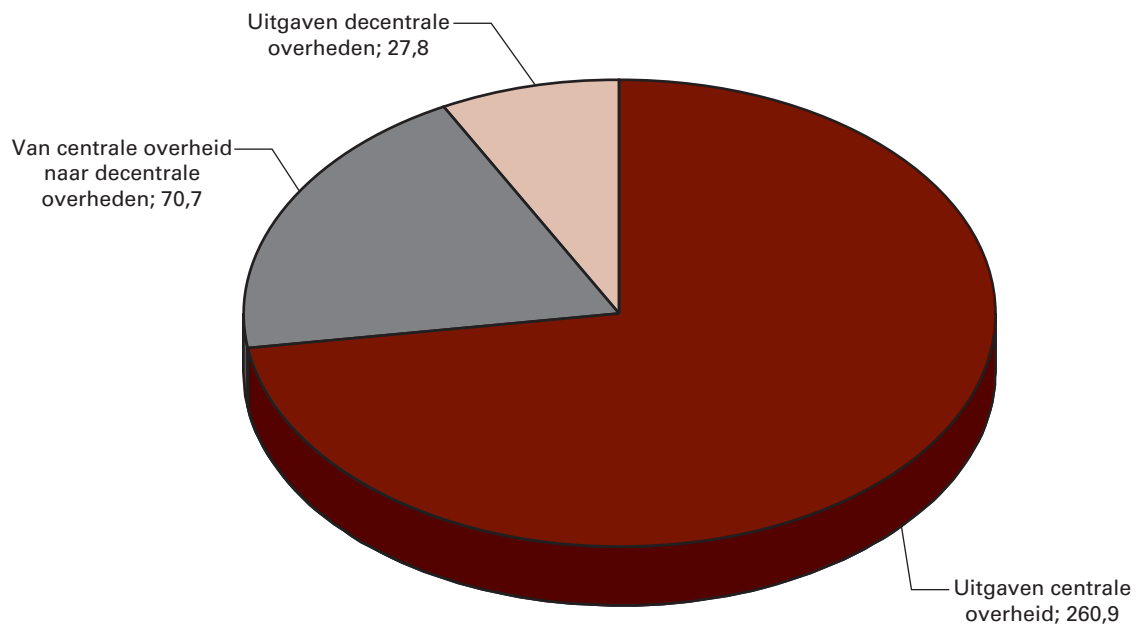
Opbouw EMU-saldo (in miljarden euro)	2013
Inkomsten	247,4
Uitgaven	260,9
EMU-saldo Rijk	-13,5
EMU-saldo lokale overheden	-3,2
<b>Feitelijk EMU-saldo</b>	<b>-16,7</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)</b>	<b>-2,7%</b>



**Totale inkomsten collectieve sector: 272,0 miljard euro**



**Totale uitgaven collectieve sector: 288,7 miljard euro**



**EMU-saldo collectieve sector -16,7 miljard euro oftewel -2,7 procent van het bbp.**



# Inhoudsopgave

	<b>Blz.</b>
<b>Hoofdstukken</b>	
<b>1 Naar een schokbestendige en veerkrachtige economie</b>	<b>11</b>
1.1 Nederland welvarend, maar gevoelig voor schokken	11
1.2 Overheidsfinanciën Europa	14
1.3 Overheidsfinanciën Nederland	22
1.4 Financiële sector	31
1.5 Huishoudens	39
1.6 Bedrijven	46
<b>2 Naar een schokbestendige begroting</b>	<b>57</b>
2.1 Inleiding en algemeen beeld	57
2.2 Wat is het beleid voor het komende jaar?	59
2.3 Overheidsfinanciën in 2013	64
2.4 Uitgaven- en inkomstenontwikkeling	73
2.5 Kadertoetsen	76
2.6 Decentrale overheden	84
2.7 Integrale risicoanalyse	90
2.8 Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds	101
<b>Trefwoordenregister</b>	<b>103</b>
<b>Gedrukte bijlagen</b>	
<b>Toelichting op de bijlagen</b>	<b>3</b>
<b>1 Uitgaven en niet-belastingontvangsten</b>	<b>4</b>
<b>2 De belasting- en premieontvangsten</b>	<b>11</b>
<b>3 EMU-saldo</b>	<b>19</b>
<b>4 EMU-schuld</b>	<b>22</b>
<b>5 Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven</b>	<b>24</b>
<b>6 Beleidsonderzoek</b>	<b>32</b>
<b>7 Budgettair overzicht interventies t.b.v. de financiële sector</b>	<b>45</b>
<b>8 Garantieoverzicht van het Rijk 2013</b>	<b>49</b>
<b>9 Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds</b>	<b>55</b>
<b>Lijst van gebruikte termen en hun betekenis</b>	<b>58</b>
<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>	<b>65</b>
<b>Internetbijlagen (gepubliceerd op <a href="http://www.rijksbegroting.nl">www.rijksbegroting.nl</a>)</b>	
<b>1 Horizontale toelichting</b>	
<b>2 Verticale toelichting</b>	
<b>3 Toelichting op de belastingontvangsten</b>	
<b>4 Toelichting op de belastinguitgaven</b>	





# Miljoenennota 2013

Nederland beleeft een economisch zware tijd, al is de welvaart vergeleken met de meeste landen in de wereld nog altijd hoog. De verwachtingen voor de komende jaren zijn gematigd. De internationale economie en het internationale financiële stelsel zijn met onzekerheid omgeven en kunnen nieuwe schokken veroorzaken. Nederland moet bovendien, mede als gevolg van de vergrijzing, rekening houden met structureel lagere economische groei dan in de jaren vóór 2008, toen de financiële crisis uitbrak.

De crisis heeft de economie en de overheidsfinanciën geraakt, zoals aanhoudend hoogwater de dijken aantast. Het demissionaire kabinet doet in deze Miljoenennota niet alleen voorstellen voor reparatie, maar ook voor versterking. Nederland zal zich moeten aanpassen aan een nieuwe tijd waarin economische groei niet langer vanzelfsprekend is, en de kans op financiële tegenvallers groter is dan die op meevallers.

Om beter bestand te zijn tegen een eventuele schok in de economie moet het begrotingstekort omlaag en zijn er hervormingen nodig die de veerkracht van de economie juist vergroten. Neemt de economische weerbaarheid toe, dan ligt er minder druk op de overheid om financieel bij te springen bij aanwakkerende wind. Dat is niet alleen een gunstige situatie voor het bedrijfsleven of de overheid, maar in de eerste plaats in het voordeel van alle belastingbetalers. Immers, met gezonde overheidsfinanciën blijven publieke voorzieningen als zorg en onderwijs ook in de toekomst betaalbaar.

Beide aspecten – gezonde overheidsfinanciën en een schokbestendige en veerkrachtige economie – zijn het uitgangspunt van het Begrotingsakkoord 2013, dat nodig werd nadat Nederland in 2011 voor de tweede keer in korte tijd in een recessie belandde. VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie hebben in de lente een politieke keten gevormd om een dijkdoorbraak te voorkomen. Het akkoord van die vijf samenwerkende partijen omvat onder meer wezenlijke maatregelen om de arbeidsmarkt te moderniseren, de pensioenleeftijd te verhogen en de woningmarkt te hervormen; bij elkaar een pakket maatregelen ter waarde van ruim 12 miljard euro. Nederland brengt daarmee het tekort terug tot 2,7 procent van het bruto binnenlands product, en dus onder de grens van drie procent. Dat is echter geen eindstation. De overheidschuld bedraagt begin 2013 per Nederlander ruim 25 000 euro. En het totaalbedrag van meer dan 430 miljard euro loopt volgend jaar elke dag nog verder op met bijna 40 miljoen euro.

Het eerste hoofdstuk van deze Miljoenennota gaat vooral over de vraag hoe de schokbestendigheid en veerkracht van de Nederlandse economie kan worden vergroot. In paragraaf 1.2 tot en met 1.6 worden achtereenvolgens de Europese en Nederlandse overheidsfinanciën, de financiële sector, huishoudens en het bedrijfsleven behandeld. Elke paragraaf begint met een schets van de kwetsbaarheden, gevolgd door al genomen maatregelen en een afsluitende paragraaf die bespreekt welke uitdagingen er liggen. In hoofdstuk 2 komt de ontwikkeling van de Nederlandse

### *Miljoenennota 2013*

overheidsfinanciën aan de orde. Hierbij wordt dieper ingegaan op de diverse budgettaire risico's en de stappen die het kabinet in 2013 zet om de begroting beter te wapenen tegen schokken.

Deze Miljoenennota, die kort na de Tweede Kamerverkiezingen verschijnt, geeft inzicht in de uitdagingen en mogelijke oplossingsrichtingen, maar laat ook ruimte aan een volgend kabinet voor de invulling van concrete maatregelen.

# 1 Naar een schokbestendige en veerkrachtige economie

## 1.1 Nederland welvarend, maar gevoelig voor schokken

Nederland welvarend ...

Nederland is een ontwikkeld en welvarend land. Op basis van de *Human Development Index* van de Verenigde Naties, die landen rangschikt op gezondheid, onderwijsniveau en inkomen, staat Nederland mondiaal in de top 3.<sup>1</sup> Ook puur economische indicatoren laten een gunstig beeld zien. Nederland is de vijfde exporteur en de zevende buitenlandse investeerder wereldwijd.<sup>2</sup> De laatste drie jaar is Nederland gestegen van de tiende naar de vijfde plaats op de bekende *Global Competitiveness Index* die de concurrentiekracht van landen meet.

Deze succesfactoren bieden Nederlanders werk en inkomen: binnen de Europese Unie (EU) kent Nederland na Oostenrijk de laagste werkloosheid en de Nederlander heeft na de Luxemburger gemiddeld het hoogste inkomen.<sup>3</sup> Dit inkomen is internationaal gezien relatief gelijk verdeeld, wat betekent dat de welvaart breed wordt gedragen.<sup>4</sup>

De Nederlandse welvaart, economische groei en werkgelegenheid komen in belangrijke mate voort uit de openheid van de Nederlandse economie en de daarmee samenhangende handel van goederen en diensten. De export draagt sterk bij aan de groei van de Nederlandse economie, als gekeken wordt naar de toename van het bruto binnenlands product (bbp). De afgelopen twintig jaar groeide de Nederlandse economie gemiddeld met 2,2 procent per jaar; de helft daarvan kwam voor rekening van de export.<sup>5</sup>

... maar geraakt door financiële crisis

Nederland heeft de afgelopen jaren behoorlijke klappen gekregen. De financiële sector kwam in de problemen als gevolg van de wereldwijde financiële crisis die escaleerde in het najaar van 2008. De overheid moest forse financiële steun en garanties verlenen om de financiële stabiliteit te waarborgen. Dalende huizenprijzen leggen de kwetsbaarheid bloot van huishoudens die de voorgaande jaren hoge schulden zijn aangegaan.<sup>6</sup> Sinds de piek in huizenprijzen in 2008 zijn de prijzen met 15 procent gedaald.<sup>7</sup> De werkloosheid is internationaal gezien laag, maar wel sterk toegenomen van 4 procent in 2008 tot ruim 6 procent in 2012.<sup>8</sup> Het bedrijfsleven heeft de crisis tot nu toe redelijk goed doorstaan, maar laat fors lagere investeringen en een teruglopende werkgelegenheid zien. De overheidsfinanciën stonden er voor de crisis in internationaal en

<sup>1</sup> Na Noorwegen en Australië.

<sup>2</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Internationalisatiemonitor 2010.

<sup>3</sup> *World Economic Outlook Database*-April 2012, Internationaal Monetair Fonds (IMF).

<sup>4</sup> Gemeten op basis van de zogeheten GINI-coëfficiënt, zoals bijvoorbeeld gepubliceerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

<sup>5</sup> Centraal Planbureau (CPB), Centraal Economisch Plan (CEP) 2012.

<sup>6</sup> Ter illustratie: de hypotheekschulden van Nederlandse huishoudens zijn tussen 1995 en 2010 als percentage van het bbp meer dan verdubbeld: van 59 naar 127 procent; bron: CPB.

<sup>7</sup> CBS.

<sup>8</sup> Nationale definitie CBS; volgens de internationaal gangbare definitie ligt de werkloosheid 1 procentpunt lager.

historisch opzicht relatief goed voor, maar zijn door de economische terugval de afgelopen jaren snel verslechterd. De schokbestendigheid van de Nederlandse economie is hierdoor afgenomen. Dit is des te verontrustender omdat de economische ramingen nog geen sterk herstel laten zien en er nog grote onzekerheden zijn.

*Beperkte economische groei en onzekere vooruitzichten*

**Wereldwijd lage groei**

In de loop van 2011 werd duidelijk dat het in 2010 ingezette herstel van de wereldeconomie niet doorzette. De groei in de opkomende economieën zoals China en India bleef redelijk op peil. Maar in de ontwikkelde landen halveerde de gemiddelde bbp-groei van 3,2 procent naar 1,6 procent. Dit kwam deels doordat een aantal landen een begin maakten om de sterk opgelopen begrotingstekorten terug te dringen. Japan liet, als gevolg van de tsunami, zelfs een krimp van de economie zien.

De verwachting is dat de wereldwijde economische groei dit jaar nog wat verder afneemt. Volgens de recentste raming van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) groeit het bbp van de ontwikkelde landen in 2012 met 1,4 procent (zie figuur 1.1).<sup>9</sup> De werkloosheid blijft min of meer stabiel rond 8 procent. Onder invloed van de hoge werkloosheid en lagere groei daalt de inflatie. Ook in de opkomende economieën groeit het bbp dit jaar naar verwachting minder sterk.

**Figuur 1.1 Wereldeconomie laat groeivertraging zien**

Land	Bbp-groei			Inflatie (CPI)			Werkloosheid		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
<b>Ontwikkelde economieën</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2,7</b>	<b>2,0</b>	<b>1,6</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>	<b>7,8</b>
VS	1,7	2,1	2,4	3,1	2,1	1,9	9,0	8,2	7,9
eurozone	1,4	-0,3	0,9	2,7	2,0	1,6	10,1	10,9	10,8
Japan	-0,7	2,0	1,7	-0,3	0,0	0,0	4,5	4,4	4,4
<b>Opkomende economieën</b>	<b>6,2</b>	<b>5,6</b>	<b>5,9</b>	<b>7,2</b>	<b>6,3</b>	<b>5,6</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>	<b>n/a</b>
China	9,2	8,0	8,5	5,4	3,3	3,0	4,0	4,0	4,0
Brazilië	2,7	2,5	4,6	6,6	5,2	5,0	6,0	6,0	6,5
India	7,1	6,1	6,5	8,6	8,2	7,3	n/a	n/a	n/a

Noten: Bbp-groei en inflatie in procenten; werkloosheid in procenten van de beroepsbevolking; 2012 en 2013 betreffen ramingen  
Bron: IMF; waar mogelijk is de World Economic Outlook (WEO) update juli 2012 gebruikt; overige cijfers uit de WEO april 2012

**In eurozone scherpe groeivertraging**

In de eurozone liep de bbp-groei in de tweede helft van 2011 snel terug. De jaargroei was maar een fractie lager dan in de Verenigde Staten (VS), maar de vertraging scherper. Mede onder invloed van de schuldencrisis kwam een groot deel van de monetaire unie in een recessie terecht (zie figuur 1.2). De hoge werkloosheid loopt in 2012 nog wat verder op, hoewel de verschillen tussen de landen groot zijn. Onder invloed van de gematigde groei loopt de inflatie in de eurozone in 2012 naar verwachting terug tot 2 procent.

**Verwachte krimp Nederland in 2012**

Net als veel andere landen in de eurozone heeft Nederland te maken met afnemende groei, oplopende werkloosheid en een dalende inflatie. De tweede helft van 2011 verkeerde Nederland officieel in een recessie en dit jaar krimpt de economie naar verwachting met ½ procent. Dat de economie krimpt, komt doordat de binnenlandse vraag terugloopt: naar verwachting nemen de binnenlandse consumptie, de investeringen én de overheidsbestedingen af in 2012. Daarnaast groeit ook de export minder, onder andere als gevolg van de schuldencrisis.

<sup>9</sup> IMF *World Economic Outlook Update*, juli 2012.

**Figuur 1.2 Lagere groei eurolanden**

Land	Bbp-groei			Inflatie (CPI)			Werkloosheid		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Duitsland	3,0	0,7	1,7	2,5	2,3	1,8	5,9	5,5	5,3
Finland	2,9	0,8	1,6	3,3	3,0	2,5	7,8	7,9	7,7
Nederland	1,3	– ½	¾	2,3	¼	2,0	4,4	¼	5¾
Italië	0,4	– 0,8	0,3	2,9	3,2	2,3	8,4	9,5	9,7
Spanje	0,7	– 1,8	– 0,3	3,1	1,9	1,1	21,7	24,4	25,1
Griekenland	– 6,9	– 4,7	0,0	3,1	– 0,5	– 0,3	17,7	19,7	19,6

Noot: Bbp-groei en inflatie in procenten; werkloosheid in procenten van de beroepsbevolking (voor de vergelijkbaarheid is ook voor Nederland de internationale definitie gebruikt); 2012 en 2013 betreffen ramingen

Bron: Voor Nederland CPB; overig spring forecast 2012 Europese Commissie

### Toekomst biedt grote onzekerheid en lage groei

De wereldwijde economische groei blijft de komende jaren naar verwachting beperkt en nieuwe schokken vormen een reëel gevaar voor Nederland. In 2013 neemt de geraamde groei over de hele linie iets toe. Maar dit zal over het algemeen niet genoeg zijn om de werkloosheid te laten dalen. Het noodzakelijke proces van wereldwijde schuldafbouw, vooral van overheden en de financiële sector, zal de groei in de komende jaren blijven dempen. Ook op wat langere termijn zullen de ontwikkelde economieën niet terugkeren naar de groeicijfers die voor de financiële crisis gebruikelijk waren. Onder andere doordat de bevolking vergrijst, zal de potentiële economische groei in de toekomst lager zijn. Dit heeft gevolgen voor de overheidsfinanciën. Veel collectieve arrangementen in Nederland, zoals de zorg, zijn nog gebaseerd op de groeigemiddelden van eind vorige eeuw. De lagere groeiniveaus in de komende decennia leiden tot minder financiële ruimte en maken structurele aanpassingen noodzakelijk.

#### *Schokbestendigheid en veerkracht vergroten*

### Aanpassingen noodzakelijk

De financiële crisis benadrukt het belang van een schokbestendige en veerkrachtige economie. Zowel nationaal als internationaal moet de uitdaging aangegaan worden om de kans op toekomstige schokken te verkleinen. Nederland kan buitenlandse schokken echter nauwelijks beïnvloeden en gezien de openheid van onze economie kunnen wij ons hier niet voor afsluiten. Daarom is het van belang flexibel in te kunnen springen op nieuwe ontwikkelingen en tegelijkertijd buffers te hebben om schokken te kunnen absorberen. Dat biedt een gezonde basis voor de terugkeer van vertrouwen bij burgers en bedrijven, met een positief effect op de economische groei.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de schokbestendigheid en veerkracht van de Nederlandse economie vergroot kan worden. In paragraaf 1.2 tot en met 1.6 worden achtereenvolgens de Europese en Nederlandse overheidsfinanciën, de financiële sector, huishoudens en het bedrijfsleven behandeld. In elke paragraaf wordt begonnen met een schets van de kwetsbaarheden, gevolgd door maatregelen die al zijn genomen om de kwetsbaarheden te adresseren. De paragrafen sluiten af met een bespreking van de resterende uitdagingen.

## **1.2 Overheidsfinanciën Europa**

### **1.2.1 De kwetsbaarheden**

#### *Wereldwijde toename schulden*

Hoge overheidsschulden drukken groei

Mondiaal blijven de schulden van overheden toenemen, vooral in de ontwikkelde economieën. De ervaring leert dat eenmaal opgebouwde schulden hardnekkig kunnen zijn. Dit wordt onderbouwd door recent onderzoek van de economen Reinhart, Reinhart en Rogoff.<sup>10</sup> Als landen te maken krijgen met een overheidsschuld groter dan 90 procent van het bbp, duurt het gemiddeld 23 jaar voordat deze weer tot onder 90 procent is gedaald. Gedurende een dergelijke periode ligt de economische groei per jaar gemiddeld 1,2 procentpunt lager dan in periodes met lagere schulden. In de meeste gevallen ging een hoge schuld gepaard met hoge rentes. In enkele gevallen bleven de rentes relatief laag, maar ook dan deden zich negatieve groei-effecten voor.

#### *Aanhoudende onrust over houdbaarheid schulden Europa*

Grote verschillen schuldpositie landen eurozone

Begrotingstekorten in de eurozone dalen over het algemeen geleidelijk, maar dit is nog niet voldoende om de overheidsschulden te stabiliseren. Sinds het begin van de crisis zijn de schulden gemiddeld met ruim 20 procentpunt opgelopen tot bijna 90 procent van het bbp (zie figuren 1.3 en 1.4). Hierachter gaan echter grote verschillen schuil. Zo zijn de schulden in landen als Ierland, Griekenland en Portugal veel sterker opgelopen dan in bijvoorbeeld Duitsland of Finland.

Daarnaast verkeren enkele landen in financiële problemen. Griekenland, Ierland en Portugal ontvangen al enige tijd steun via het IMF en de Europese noodfondsen *European Financial Stability Facility* (EFSF) en *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM). In juli 2012 kende de Eurogroep<sup>11</sup> Spanje een lening toe van maximaal 100 miljard euro om banken te ondersteunen. In juni 2012 kwam Cyprus al met een officieel verzoek voor steun.

<sup>10</sup> Reinhart, Reinhart, Rogoff (2012), «Debt overhangs: past and present», NBER Working paper 18015.

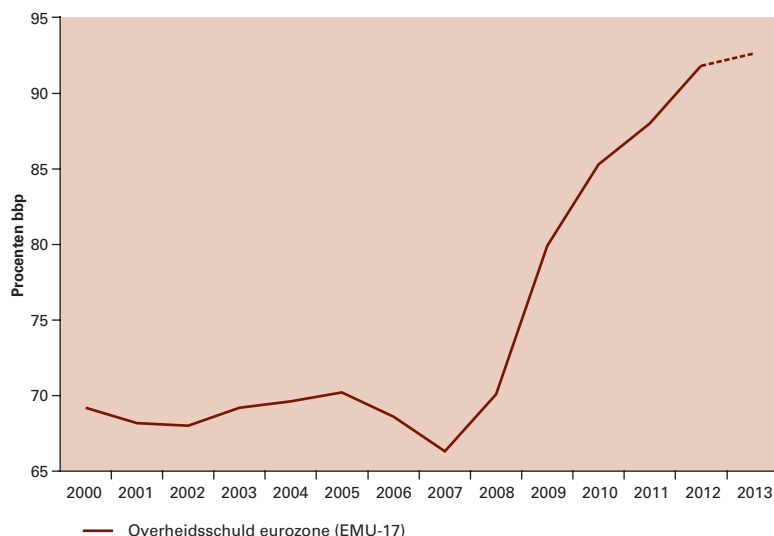
<sup>11</sup> De Eurogroep bestaat uit de ministers van Financiën van de eurolanden.

**Figuur 1.3 Begrotingstekort eurozone verbeterd**



Bron: Europese Commissie; cijfers voor 2012 en 2013 zijn ramingen Spring Forecast 2012

**Figuur 1.4 Overheidsschuld eurozone blijft oplopen**



Bron: Europese Commissie; cijfers voor 2012 en 2013 zijn ramingen Spring Forecast 2012

*Oorzaken schulden crisis*

Onverstandig beleid...

De twee belangrijkste oorzaken van de schulden crisis in Europa zijn het economische beleid sinds de invoering van de euro en het uitbreken van de financiële crisis. In de aanloop naar de muntunie hadden de economieën van de toekomstige eurolanden hun economische beleid op elkaar afgestemd. De veronderstelling was dat de landen met deze uitgangspositie na invoering van de euro vanzelf naar elkaar toe zouden groeien qua concurrentiekracht en inkomen. Dit bleek niet het geval. Zo hebben niet alle landen het verstandige begrotingsbeleid doorgezet, dat nodig was om tot de muntunie toe te kunnen treden.

...en niet naleven afspraken basis schulden crisis

Toen de euro werd ingevoerd, liepen de renteversillen wel snel terug en deze bleven lange tijd heel klein. Markten gingen er, achteraf onterecht, van uit dat eurolanden hun schulden altijd zouden terugbetalen. Voor een



aantal economieën daalden de kapitaalkosten sterk door de dalende rentes. Maar goedkoop geld werd niet altijd gebruikt voor productieve bestedingen die de economie versterken. Het leidde in sommige landen tot oplopende private schulden, vastgoedbubbels of een te ruim bestedingspatroon van overheden. Ook werden de Europese regels over begrotingstekort en overheidsschuld onvoldoende nageleefd. De benodigde structurele hervormingen, bijvoorbeeld om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren, werden in deze landen uitgesteld en lonen stegen sneller dan de productiviteit. Hierdoor verslechterde de concurrentiepositie, wat leidde tot mindere exportprestaties en lagere economische groei.

#### Financiële crisis toont zwakheden

De financiële crisis legde de zwakheden in het groeiemodel van een aantal eurolanden bloot. Door de terugvallende groei liepen begrotingstekorten snel op en daarmee ook de overheidsschulden. Hierdoor ontstond op financiële markten twijfel of alle landen hun schulden in de toekomst wel terug konden betalen. Onder invloed van vertrouwensverlies liepen de rentes op staatsleningen in deze landen op en daalde de marktwaarde van deze leningen, wat tot problemen leidde in sommige financiële instellingen. In landen met leeglopende vastgoedbubbels ontstonden extra problemen in de bankensector aangezien de lokale banken de belangrijkste financiers waren van het vastgoed dat nu snel in waarde daalde.

#### *Negatieve dynamiek probleembanken en zwakke overheidsfinanciën*

#### Rol banken verergert schulden crisis

Het verloop van de crisis laat zien hoe zwakke overheidsfinanciën en problemen bij banken elkaar negatief kunnen beïnvloeden. Toen de crisis uitbrak, waren de overheden van IJsland en Ierland al snel niet meer in staat de last van hun omvangrijke en failliete bankensector te dragen. Beide landen moesten internationale steun aanvragen. De afgelopen jaren laten vooral Zuid-Europese landen een negatieve dynamiek zien tussen banken en overheid. Als een dreigend bankfaillissement de financiële stabiliteit in een land op het spel zet, dan moet de overheid ingrijpen. Zo kan zij voorkomen dat het financiële stelsel als geheel gevaar loopt. Als hiervoor grootschalige financiële steun vereist is, bijvoorbeeld een kapitaalinjectie of overname van een bank, dan moet de overheid hiervoor geld lenen op de kapitaalmarkt. Maar als de overheid zelf moeite heeft geld te lenen op de kapitaalmarkt, kan er twijfel ontstaan of de overheid wel in staat is de bankensector te steunen.

Zo ontstaat dus het risico dat de achtervang van de overheid wegvalt. Dit schaadt de kredietwaardigheid van banken en vergroot zo de kans op een financiële crisis. Vervolgens kan dit ertoe leiden dat de rente op staatsleningen verder oploopt. De waarde van bestaande leningen, met een lagere rente, daalt hierdoor. Omdat banken vaak veel van deze staatsleningen in handen hebben, nemen hierdoor de problemen bij banken verder toe. Hierbij komt dat de zwakke positie van banken de economische groei verder afremt, onder meer doordat de banken minder kredieten verlenen en hogere rentes in rekening brengen. Dit verslechtert vervolgens weer de overheidsfinanciën. Deze negatieve spiraal tussen banken en overheid is moeilijk te doorbreken en kan de situatie in een land snel doen verslechteren.

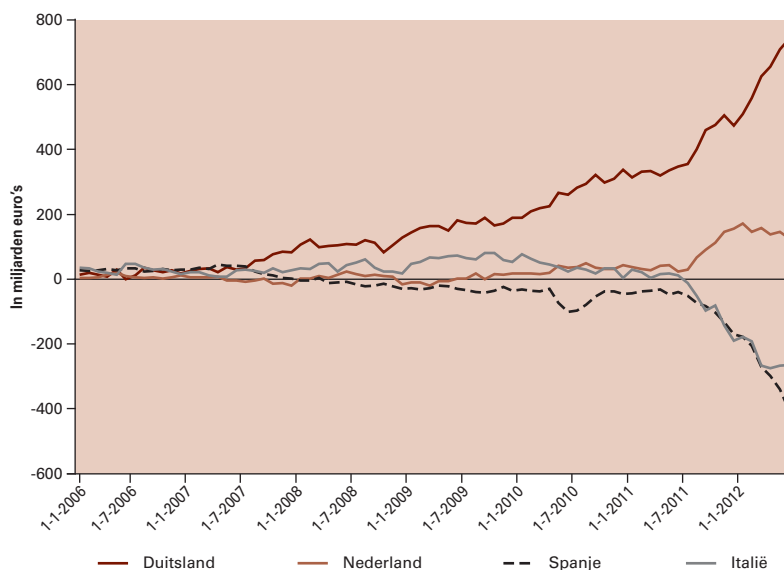
#### Geldstroom uit Zuid-Europa naar Noord-Europa

Zuid-Europese banken worden daarnaast geconfronteerd met een geldstroom naar het noorden. Dit heeft verschillende oorzaken: Noord-Europese banken financieren hen niet langer, beleggers uit Noord-Europese landen haken af, en lokale bedrijven en particulieren zetten hun geld weg bij Noord-Europese banken. Deze tendens vergroot de liquiditeitsbehoefte bij Zuid-Europese banken. Zij verpanden daarom een steeds

groter deel van hun activa aan de Europese Centrale Bank (ECB) en de lokale centrale bank om zo extra liquide middelen te verkrijgen.

De geldstroom naar Noord-Europa leidt bij sommige banken in het noorden juist tot overliquiditeit. Zij stallen dit liever veilig bij de ECB dan het uit te lenen aan banken met een liquiditeitstekort. De geldstroom van zuid naar noord wordt weerspiegeld in het TARGET2-betaalsysteem van de Europese centrale banken. Met dit systeem verrichten de commerciële banken in de eurozone onderling betalingen. Als een land een positief saldo heeft in dit systeem, dan komt er meer geld binnen dan er uitstroomt. Vice versa krijgt een land een negatief saldo bij netto uitstroom. Inmiddels hebben Duitsland, Nederland, Luxemburg en Finland grote vorderingen op de overige banken. Zo is per saldo ruim 700 miljard euro naar Duitse en circa 150 miljard euro naar Nederlandse banken overgemaakt (zie figuur 1.5).

**Figuur 1.5 Geldstroom van zuid naar noord**



Noot: TARGET-2 saldi  
Bron: Eigen schattingen op basis van IMF-data

### 1.2.2 Genomen maatregelen

#### Steun voor acute problemen

#### Verstevigen vangnetten

De bestaande vangnetten zijn het afgelopen jaar verder verstevigd. Op 30 maart 2012 kwamen de ministers van Financiën van de eurozone overeen dat de gemeenschappelijke leencapaciteit van het tijdelijke noodfonds EFSF en het permanente noodfonds *European Stabilisation Mechanism* (ESM) wordt opgehoogd tot 700 miljard euro. Ook is afgesproken het ESM versneld op te bouwen. Daarnaast werd bij de G20-top in juni 2012 besloten om de middelen van het IMF te versterken met in totaal 456 miljard dollar. De eurolanden hadden in een eerder stadium al hun deel (150 miljard euro) toegezegd.

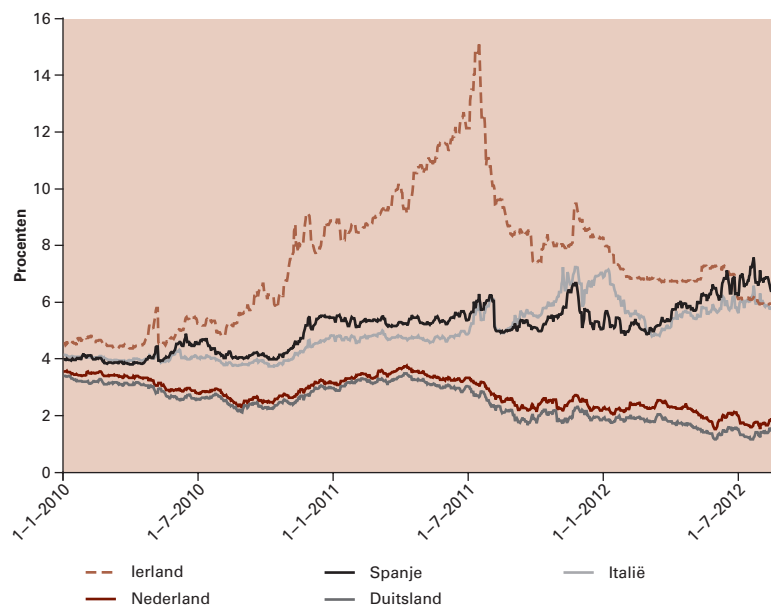
#### ECB neemt crisismaatregelen

Parallel aan de inspanningen van de eurolanden stelde de ECB een aantal crisismaatregelen in. Door het opkopen van overheidsobligaties op de secundaire markt – dus niet direct van overheden – probeerde de ECB te voorkomen dat de rentes voor Spanje en Italië te snel opliepen. Als deze liquiditeitssteun echter niet gekoppeld is aan hervormingsmaatregelen die de oorzaak van de rentestijging aanpakken, leidt het slechts tot een

tijdelijk lagere rente. Mede daarom besloot de ECB in september 2012 om het oorspronkelijke opkoopprogramma (*Securities Markets Programme*) te vervangen door een nieuw programma. De ECB kondigde aan staatsobligaties met een korte looptijd (1-3 jaar) aan te kopen onder voorwaarde dat de landen in kwestie ook een Europees steunprogramma aanvragen. Op die manier kunnen via het Europese programma condities worden verbonden aan de liquiditeitssteun van de ECB.

Daarnaast kregen banken meer ruimte, doordat de ECB in december 2011 en februari 2012 onbeperkt goedkope driejaarsleningen aanbood op basis van onderpand (*Long Term Refinancing Operation, LTRO*). Hiermee konden banken zich voor langere termijn verzekeren van voldoende liquiditeit. Met deze uitzonderlijke crisismaatregel wilde de ECB voorkomen dat banken vanwege liquiditeitsproblemen hun kredietverlening aan bedrijven en gezinnen onverantwoord scherp moeten afbouwen. In twee rondes, in december 2011 en februari 2012, is in totaal voor circa 1 000 miljard euro aan liquiditeit aan banken verstrekt. Dit verlichtte de liquiditeitskrapte van vooral Zuid-Europese banken, die ook een deel van dit geld gebruikten om lokale staatsleningen te kopen. De hierdoor gedaalde rente gaf Zuid-Europese overheden weer enige tijd lucht (zie figuur 1.6), maar leidde er wel toe dat banken en overheden verder met elkaar verstrengeld raakten.

**Figuur 1.6 Liquiditeitsinjectie ECB brengt tijdelijk rust**



Noot: Rentes op 10-jarige staatsobligaties; voor Ierland de 9-jarige obligatie  
Bron: Bloomberg

### Herstructurering Spaanse banken noodzakelijk

Het is belangrijk dat wordt voorkomen dat de problemen in Spanje snel groter worden en ook andere landen worden besmet. Daarom hebben de eurolanden gezamenlijk aan een oplossing gewerkt. De situatie in Spanje wordt voor een belangrijk deel gedreven door problemen in de Spaanse financiële sector die te maken hebben met grote verliezen in de vastgoedsector. Daarom voorziet de overeengekomen bankensteun in een herstructurering van zwakke Spaanse banken, waarna de Spaanse overheid de banken herkapitaliseert met internationale steun uit het noodfonds EFSF, dit totdat de ESM in werking is getreden. Nederland draagt bij aan de noodfondsen en heeft erop toegezien dat strenge voorwaarden verbonden zijn aan deze steun. Zo komen bij herstructurering van banken eerste verliezen ten laste van de aandeel- en obligatie-

houders. Hierdoor blijft de benodigde kapitaalinjectie beperkt. Ook zijn er afspraken gemaakt dat er in het geval van staatssteun beperkingen worden gesteld aan de beloning van bestuurders en commissarissen. Ook moet de Spaanse overheid de steun uiteindelijk terugbetalen.

*Hulp gekoppeld aan noodzakelijke hervormingen*

**Rol IMF belangrijk**

Financiële steun aan landen alleen is echter geen oplossing voor de onderliggende problemen. Voor een duurzame oplossing moeten de overheden hun financiën op orde brengen en hervormingen doorvoeren die de economische structuur van hun land versterkt. Op die manier neemt de schokbestendigheid en ook het groeipotentieel toe. In Ierland werpt het hervormingsprogramma inmiddels de eerste vruchten af. Sinds halverwege 2012 lukt het om mondjesmaat zelfstandig geld aan te trekken op de kapitaalmarkt. Verdere hervormingen blijven echter nodig, vooral gericht op het gezond maken van overheidsfinanciën en de financiële sector. Er blijven daarom strikte voorwaarden verbonden aan de steun. Het kabinet heeft zich hier steeds voor ingezet. In dit kader heeft Nederland ook steeds gepleit voor een sterke rol van het IMF bij het bestrijden van de crisis. Het Fonds heeft een grote staat van dienst op dit gebied. Naast de expertise vindt het kabinet een substantiële financiële bijdrage van het IMF belangrijk. Dit maakt de hervormingsprogramma's geloofwaardiger. Nederland ziet ook bij mogelijke toekomstige programma's een belangrijke rol weggelegd voor het IMF.

*Strengere begrotingsregels en onafhankelijk toezicht*

**Europese spelregels aangescherpt**

Voorkomen is echter beter dan genezen. Om een beroep op de noodfondsen te voorkomen, is het van groot belang om de overheidsfinanciën, economie en financiële sector in alle eurolanden gezond te houden of te versterken waar dat nodig is. In de afgelopen jaren is vooruitgang geboekt op het gebied van economische en financiële regels in Europa. Zo is het Stabiliteits- en Groeipact aangescherpt. Hierin zijn de regels over begrotingstekort en schuld vastgelegd. Er is vooral meer automatisme gekomen in de handhaving van de begrotingsregels. Verder is de zogeheten macro-economische onevenwichtigheidsprocedure opgezet. Deze bestaat uit een waarschuwingssysteem en een correctiemechanisme. Deze procedure moet zo veel mogelijk helpen voorkomen dat grote economische onevenwichtigheden ontstaan in de economieën van lidstaten.

**Onafhankelijk toezicht versterkt**

Het kabinet presenteerde in september 2011 een toekomstvisie op de Economische en Monetaire Unie (EMU) met daarin een sterke nadruk op handhaving van de Europese begrotingsregels en streng en onafhankelijk toezicht. Het kabinet heeft deze visie consequent ingebracht bij de verschillende Europese toppen en heeft op verschillende terreinen resultaat geboekt. De rol van de eurocommissaris voor Economische en Monetaire Zaken is versterkt: deze kreeg de post van vicepresident met specifieke verantwoordelijkheid voor de euro. Dit betekent dat deze eurocommissaris krachtiger en onafhankelijker kan optreden dan voorheen. De Europese Commissie kan beter toezien op handhaving van de regels en ook ingrijpen als de regels en afspraken worden overtreden. Daarnaast hebben eurolanden afgesproken om het principe van structureel begrotingsevenwicht in nationale wetgeving vast te leggen. Deze wetgeving moet ook een automatisch correctiemechanisme bevatten, dat aangeeft wat er gebeurt, als lidstaten te ver afwijken van begrotingsevenwicht of het gewenste tempo daar naartoe.

### Structureel begrotingsevenwicht in wetgeving

De afspraak om het principe van structureel begrotingsevenwicht in wetgeving vast te leggen is ook opgenomen in het zogeheten Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU. Dit verdrag is in maart 2012 ondertekend door de regeringsleiders en staatshoofden van 25 van de 27 lidstaten, waaronder alle eurolanden. Het verdrag zorgt voor meer automatisme in de handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact, wat de onafhankelijke rol van de Europese Commissie ten opzichte van de Europese Raad verder versterkt. In Nederland ligt dit verdrag op dit moment ter goedkeuring aan de Kamer voor. Daarnaast bereikte de Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofin<sup>12</sup>) van februari 2012 een akkoord over twee verordeningen (het «two-pack»). Deze verordeningen vergroten de mogelijkheden voor toezicht vanuit vooral de Europese Commissie op ontwerp-begrotingen van lidstaten en op lidstaten met grote problemen op het gebied van financiële stabiliteit. Over deze verordeningen wordt op dit moment met het Europees Parlement onderhandeld, met het oog op de spoedige inwerkingtreding ervan.

### EU-toezicht op financiële sector

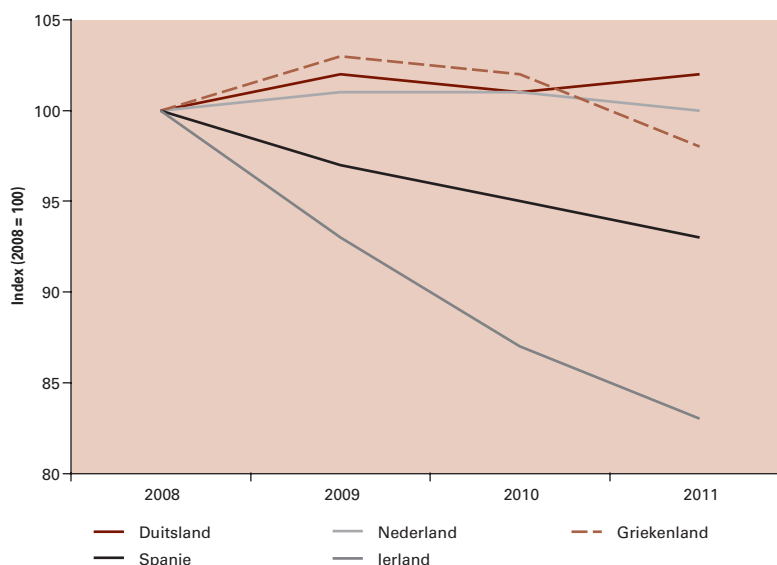
Bij de eurozone top van 28-29 juni 2012 hebben de regeringsleiders van de eurolanden, in lijn met eerdergenoemde visie, een stap gezet om de vicieuze cirkel tussen banken en overheden te doorbreken. De afspraak is om voor het einde van 2012 een besluit te nemen over voorstellen voor het instellen van Europees toezicht op de financiële sector. Als er effectief Europees toezicht is, kan in onderlinge overeenstemming worden besloten het permanente noodfonds ESM de mogelijkheid te geven directe steun te geven aan banken in plaats van via overheden. Dit uiteraard onder strenge voorwaarden. Hiermee rusten interventies in de bancaire sector niet langer op de kredietwaardigheid van één enkele overheid. Toezicht op Europees niveau past ook bij het grensoverschrijdende karakter van de financiële sector en de interne markt voor financiële diensten.

### Tekenen van verbetering

Er zijn tekenen dat de economische onevenwichtigheden binnen de eurozone aan het verminderen zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het verloop van de nominale arbeidskosten per eenheid product; een belangrijke indicator voor de concurrentiekracht van landen. In een aantal landen met een relatief sterke uitgangspositie, zoals Duitsland en Finland, nemen de arbeidskosten sinds 2008 licht toe (zie figuur 1.7). Tegelijkertijd lopen de arbeidskosten terug in een aantal landen met relatief hoge lonen. Deze ontwikkelingen zijn positief. De verschillen in de aanpassingssnelheid zijn echter nog groot. Zo passen Spanje en Ierland zich relatief snel aan, terwijl er in Italië en Portugal nauwelijks sprake is van een aanpassingsproces. Met uitzondering van Ierland hebben de meeste landen nog een lange weg te gaan.

<sup>12</sup> De Ecofin bestaat uit de ministers (of staatssecretarissen) van economische zaken en/of financiën van de lidstaten van de Europese Unie en vergadert formeel één keer per maand.

**Figuur 1.7 Lagere arbeidskosten verbeteren concurrentiekracht kwetsbare landen**



Noot: Ontwikkeling arbeidskosten per eenheid product  
Bron: Europese Commissie

### 1.2.3 Uitdagingen

Volgende stap afspraken nakomen...

Door het versterken van het vangnet en de crisismaatregelen van de ECB heeft de eurozone tijd gewonnen om orde op zaken te stellen. De aandacht moet nu uitgaan naar de toepassing van de gemaakte afspraken om de overheidsfinanciën in de eurozone weer gezond te maken en het groeivermogen te bevorderen. Het verleden heeft geleerd dat het cruciaal is dat alle lidstaten de regels naleven en dat de Europese Commissie hier strikt op handhaaft. Alleen dan kunnen de doelstellingen worden behaald. De eerste stappen hiertoe zijn gezet door aanbevelingen vast te stellen in het kader van het Europees semester. De volgende stap is de gemaakte beleidsafspraken nakomen. Hiervoor moeten landen de aanbevelingen gaan verwerken in hun stabiliteitsprogramma's en nationale hervormingsprogramma's. De Commissie vervult hierin de rol van onafhankelijke scheidsrechter.

Het is echter uiteindelijk aan de Europese Raad om een oordeel te vellen over de inspanningen van landen. Als deze onvoldoende zijn, dan moeten lidstaten niet bang zijn om elkaar de maat te nemen, met financiële sancties als ultiem middel. Als Europa erin slaagt om met aangescherpte beleidsafspraken structureel te hervormen, dan is een grote stap gezet in het versterken van de Europese economieën. Het versterken van groeipotentieel met structurele hervormingen is echter een proces dat tijd nodig heeft. Voorkomen moet worden dat Europa, onder druk, landen zodanig steunt dat dit prikkels voor hervormingen wegneemt.

...en hervormingen doorvoeren

In Europa is structurele economische groei alleen mogelijk als alle lidstaten hun arbeids- en productmarkten hervormen. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) benadrukt in het landenrapport 2012 over de eurozone dan ook de positieve effecten van hervormingen.<sup>13</sup> Dit proces wordt ondersteund door acties op EU-niveau om groei te versterken. Zo is bij de Europese top van 29 juni afgesproken

<sup>13</sup> OECD Economic Surveys Netherlands, juni 2012

dat de Europese Commissie voorstellen die de interne markt versterken, met voorrang behandelt. Op de top zelf werd al een akkoord bereikt over een unitair octrooi, waarmee intellectueel eigendom in de hele EU geregeld wordt. Dit wordt gekoppeld aan een investeringsagenda van ongeveer 120 miljard euro. Hiermee kan de Europese Investeringsbank het leenvolume uitbreiden, kunnen structuurfondsen projecten stimuleren die een direct effect hebben op groei en banen en wordt een proef met projectobligaties gefinancierd die investeringen in infrastructuur bevordert. Als deze middelen nuttig worden ingezet, dan kunnen ze publieke en private investeringen ondersteunen in landen die door een stevig aanpassingsproces moeten.

### 1.3 Overheidsfinanciën Nederland

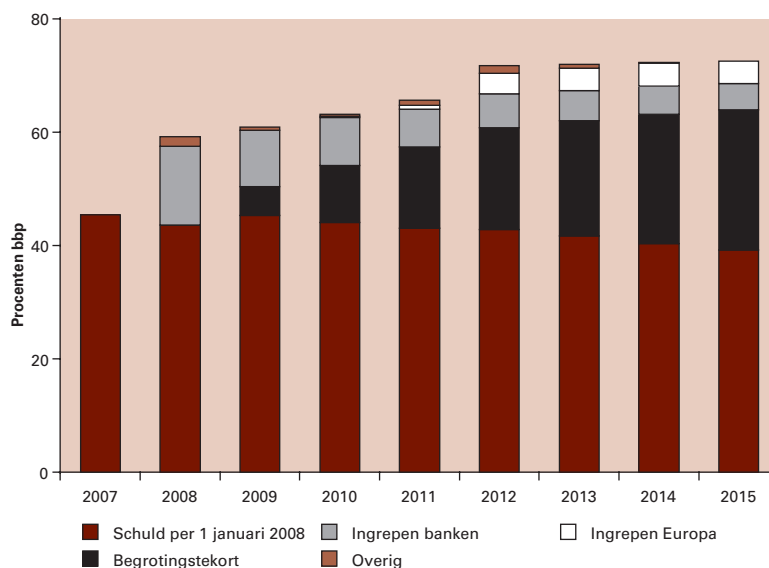
#### 1.3.1 Kwetsbaarheden

##### Overheidsfinanciën door de crisis ook uit balans

Scherpe stijging schuld

De Nederlandse overheidsfinanciën zijn sinds 2007 snel verslechterd. Op het hoogtepunt van de financiële crisis moest de overheid een aantal keer interveniëren in de financiële sector om het Nederlandse financiële systeem veilig te stellen. Hierdoor liep de schuld in 2008 sterk op, maar in de jaren erna is een omvangrijk deel van de kapitaalinjecties door de financiële instellingen terugbetaald (zie figuur 1.8). Veel belangrijker voor de ophoping van de schuld zijn de negatieve effecten van de financiële crisis op de economie en daarmee op het begrotingstekort.

**Figuur 1.8 Overheidsschuld loopt sterk op door financiële crisis**



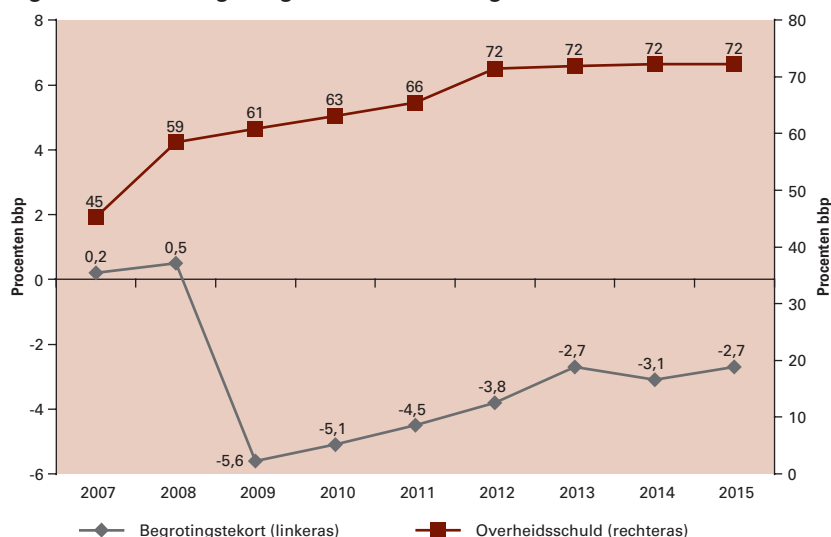
Noot: Data voor 2012 en 2013 betreffen ramingen  
Bron: Eigen berekeningen op basis van CPB-data

Begrotingstekorten blijven

In 2012 zal Nederland voor het vierde achtereenvolgende jaar een begrotingstekort hebben dat hoger is dan de in Europa afgesproken norm van 3 procent van het bbp (zie figuur 1.9). Door de economische neergang zijn de inkomsten sterk teruggelopen, nog sterker dan op basis van de economische ontwikkeling verwacht mocht worden. Daarnaast heeft het toenmalige kabinet – evenals andere landen – vlak na het begin van de financiële crisis een bewuste keuze gemaakt om de ongekende economische klap in 2009 te verzachten. Hierdoor bleven de gevolgen van de crisis voor de burger in eerste instantie nog beperkt. Ter illustratie: in

2009, toen de Nederlandse economie met 3,5 procent kromp, ging het gemiddelde huishouden er in koopkracht 1,7 procent op vooruit, maar verslechterde het begrotingssaldo met bijna 6 procentpunt tot -5,6 procent van het bbp. Vanaf 2011 is het beleid ingezet om het begrotingstekort weer fors te verbeteren.

**Figuur 1.9 Grote begrotingstekorten sinds begin crisis**



Noot: Cijfers voor 2012–2015 betreffen ramingen  
Bron: CPB, CBS

*Economische groei lager als gevolg van financiële crisis*

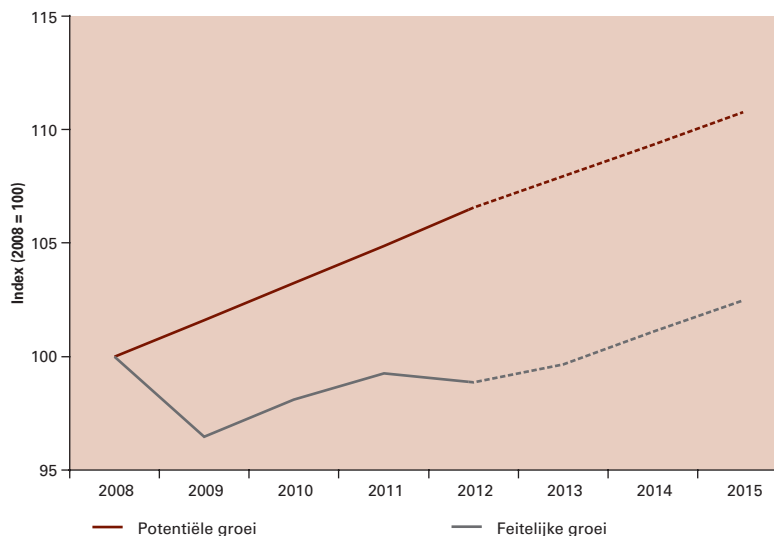
Groeiverlies pas in 2017 ingehaald

Door de crisis is de Nederlandse economie gekrompen en voor de komende jaren wordt beperkte groei verwacht. Normaal gesproken wordt een periode van lage groei in een recessie gevolgd door een periode van hogere (inhaal)groei. Dit effect heeft zich tot nu toe niet voorgedaan, wat in lijn is met veel onderzoek waaruit blijkt dat de groei na een financiële crisis langer op een laag niveau blijft dan na een gewone recessie.<sup>14</sup> Een veilige aanname is dan ook dat het groeiverlies in de crisis voor een belangrijk deel niet ingehaald (zie figuur 1.10). Het Centraal Planbureau (CPB) raamt dat het bbp per hoofd van de bevolking pas in 2017 weer terug is op het niveau van 2008.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld Reinhart, C.M., Rogoff, K.S. (2009), *This time is different*; IMF (2009), *What's the damage? Medium-term output losses after financial crises*, World Economic Outlook; Teulings, C., Zubanov, N. (2009), «Is economic recovery a myth?», *CPB Discussion Paper 131*.  
<sup>15</sup> CPB Policy Brief 2012/01, juniraming 2012, p14.



**Figuur 1.10 Permanent bbp-verlies door crisis**



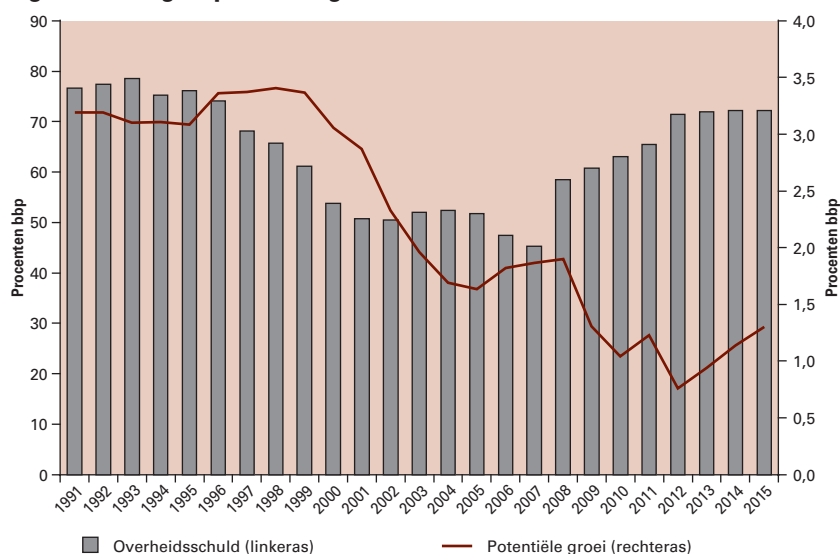
Noot: Cijfers voor 2012–2015 betreffen ramingen  
Bron: CPB

### Lagere potentiële groei in komende jaren

Een bijkomend probleem is dat de verwachte potentiële groei in de komende jaren een stuk lager zal liggen dan in het verleden (zie figuur 1.11). Dit komt vooral doordat de beroepsbevolking steeds minder groeit als gevolg van dalende geboortecijfers in de afgelopen decennia, in combinatie met een langere levensverwachting. De lagere groei van het arbeidsaanbod is deels te ondervangen als de langere levensverwachting ook gebruikt wordt om langer te werken. Daarnaast laat ook de arbeidsproductiviteitsgroei al decennia een dalende trend zien.<sup>16</sup> Het hoge productiviteitsniveau in Nederland maakt het moeilijker om hoge groei te blijven realiseren; landen met lagere productiviteitsniveaus kunnen eenvoudiger «leren» van landen waar de productiviteit hoog is (*catch-up*). De lagere economische groei hangt dus samen met ons hoge welvaartsniveau.

<sup>16</sup> Van Ark, B., «De hardnekkigheid van het Nederlandse productiviteitsprobleem», *Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Preadviezen 2011*.

**Figuur 1.11 Lagere potentiële groei dan in het verleden**



Noot: Cijfers voor 2012–2015 betreffen ramingen  
Bron: CPB, Europese Commissie

Tekorten grotere bedreiging bij lagere groei

De lagere potentiële groei zorgt ervoor dat aanhoudende tekorten een grotere bedreiging vormen voor de stabiliteit van de overheidsfinanciën. Anders dan voorheen is «uit de schuld groeien» geen reële optie. Een rekensom ter illustratie: bij een tekort van 3 procent van het bbp, een jaarlijkse economische groei van 3 procent (ongeveer gelijk aan de potentiële groei in de jaren 90) en een inflatie van 2 procent (gelijk aan de definitie van prijsstabiliteit die de ECB hanteert), komt de overheidsschuld na een aantal jaar uit op 60 procent van het bbp; bij dezelfde cijfers, maar een groei van 1,5 in plaats van 3 procent stijgt de schuld naar 90 procent van het bbp.

### 1.3.2 Genomen maatregelen

*Vertrouwen financiële markten behouden door tijdig ingrijpen*

Nederland «veilige haven»

Ondanks de oplopende schuld heeft Nederland tot nu toe geen problemen om deze te financieren. Ook heeft Nederland geen last gehad van oplopende rentes. Ons land wordt op dit moment door investeerders gezien als een «veilige haven», waardoor Nederland een lagere rente betaalt op zijn staatsleningen dan de meeste eurolanden. De sterke financiële reputatie van Nederland is te danken aan het decennialang gevoerde begrotingsbeleid, waarin het heeft aangetoond de overheidsfinanciën op orde te krijgen wanneer dit nodig is. Dit beleid is de afgelopen jaren doorgezet. Maar de crisis heeft ook laten zien dat het langzaam opgebouwde vertrouwen van de financiële markten snel kan verdwijnen. In hun beoordeling letten de markten op het politieke vermogen van landen om noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen. Nederland heeft haar financiële reputatie gedurende de crisis mede weten te behouden vanwege het pakket van 18 miljard euro aan maatregelen dat het kabinet in gang heeft gezet om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. De tweede recessie in korte tijd sloeg echter een nieuw gat in de Nederlandse begroting.

*Begrotingsakkoord 2013 neemt noodzakelijke maatregelen*

Begrotingstekort onder 3 procent in 2013, maar meer nodig

Er zijn extra maatregelen nodig om het effect van de tegenvallende economie op de overheidsfinanciën te beperken. Hierover hebben VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie in april 2012 – onder moeilijke politieke omstandigheden en onder grote tijdsdruk – een akkoord bereikt: het Begrotingsakkoord 2013 (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2). Hierdoor zal het begrotingstekort in 2013 naar verwachting uitkomen op 2,7 procent van het bbp. Er is echter meer nodig om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Zonder aanvullende maatregelen zal het begrotingstekort in de jaren na 2013 nauwelijks verder verbeteren en blijft de schuld de komende jaren toenemen. Illustratief is in dit opzicht een vergelijking van het begrotingstekort met dat in landen waar Nederland zich graag aan spiegelt. Het Nederlandse tekort van 4,7 procent in 2011 was in sterk contrast met bijvoorbeeld Duitsland (1 procent) en Finland (0,5 procent). In de aanloop naar dit akkoord was er in Nederland veel discussie over het tempo waarin de overheidsfinanciën op orde gebracht moeten worden (zie box 1.1).

**Box 1.1 Discussie over bezuinigingstempo**

Er is een levendige discussie over het tempo waarin de Nederlandse overheidsfinanciën weer op orde moeten komen. Hierbij spelen verschillende aspecten een rol.

Het is onmiskenbaar dat bezuinigingen op korte termijn leiden tot lagere economische groei; dit zijn de zogeheten uitverdieneffecten. De CPB-doorrekening van het Begrotingsakkoord 2013 geeft dit ook aan.<sup>17</sup> In een economische neergang, zoals we nu meemaken, kunnen de effecten van bezuinigingen slechter zijn voor de economie dan in normale tijden. Dit komt doordat er productiecapaciteit over is. Als de overheid nu minder besteedt (of hogere lasten oplegt), heeft dit een groter effect heeft op de economie.<sup>18</sup> Dit kan een reden zijn om nu minder maatregelen te nemen, en om vervolgens in normale tijden, als de effecten kleiner zijn, de begroting op orde te brengen.

De effecten van bezuinigingen in een kleine open economie als de Nederlandse zijn echter kleiner dan in een grote, meer gesloten, economie als de VS. De reden hiervoor is dat veel producten in Nederland geïmporteerd worden. Als er minder wordt uitgegeven, zorgt dit dus ook voor minder import; dit raakt de groei in Nederland minder hard. Daarnaast laten modelberekeningen van De Nederlandsche Bank (DNB) zien dat dit effect in een economische recessie nog wordt versterkt: als er minder wordt uitgegeven heeft dit in een recessie een groter effect op de importen dan op binnenlandse bestedingen (het zogeheten Zijlstra-effect). Dit drukt ook het effect van eventuele bezuinigingen tijdens een recessie.<sup>19</sup>

De groeiverwachtingen zijn laag en niet voldoende om «uit de schuld» te groeien. Hervormingen zijn noodzakelijk, maar hebben veelal pas op termijn een effect op de overheidsfinanciën. Voor de

<sup>17</sup> CPB (2012), *Juniraming 2012, De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld Auerbach, A.J., Gorodnichenko, Y. (2011), «Fiscal Multipliers in Recession and Expansion», *NBER working paper 17447*.

<sup>19</sup> Berben, R.P., Verbruggen, J. (2012), «Invloed van Zijlstra-effect op uitverdieneffecten», *Economische Statistische Berichten, jaargang 97 (4641)*.

overheidsfinanciën is het daarom noodzakelijk dat hervormingen een stevige budgettaire opbrengst hebben, maar bovenal dat de collectieve arrangementen in brede zin worden aangepast aan zowel een lager inkomen als lagere groei.

Ook spelen het niveau en de ontwikkeling van de overheidsschuld een rol. Onderzoek wijst uit dat een hoge schuld de effecten van meer overheidsuitgaven teniet kan doen, ongeacht de stand van de conjunctuur.<sup>20</sup> Bij een hoge schuld is het waarschijnlijker dat de overheid de extra uitgaven op (korte) termijn moet terugdraaien, of de belastingen fors moet verhogen. Ook reageren de rentes op de overheidsschuld sterker op een verslechterende budgettaire positie.

Financiële markten nemen overheden steeds meer de maat. Bij hoge schulden kunnen de vertrouwenseffecten de bestedingseffecten gaan domineren. Dat betekent dat de positieve effecten van extra uitgaven méér dan tenietgedaan worden door minder investeringen en private bestedingen als gevolg van het besef dat belastingen omhoog zullen gaan of later alsnog forse bezuinigingen gedaan moeten worden. Ook de hogere rente op bedrijfsleningen als gevolg van hogere rente die de overheid bij een hogere schuld moet betalen heeft een negatief effect op investeringen. De Europese schulden-crisis illustreert dit. Bij verdere schuldopbouw loopt Nederland het risico vertrouwen van burgers, bedrijven en financiële markten kwijt te raken, wat aanzienlijke economische gevolgen kan hebben.

### 1.3.3 Uitdagingen

#### *Groei overheidsuitgaven beperken*

Structurele aanpassingen  
noodzakelijk

Veel van de Nederlandse collectieve arrangementen, zoals zorg en sociale zekerheid, zijn nog gebaseerd op de groeigemiddelden die eind van de vorige eeuw gebruikelijk waren. Deze moeten nu aangepast worden aan de lagere groeiniveaus voor de komende decennia, anders dreigt verdere verdringing van andere uitgaven of wordt de economie geremd door noodzakelijke lastenverzwaring. Dit komt als een belangrijk thema naar voren uit de veertiende Studiegroep Begrotingsruimte.<sup>21</sup> Lang is gedacht dat extra besparingen een adequaat middel konden zijn om groeiende uitgaven in de toekomst te financieren. Maar het AOW-stelsel, waarin huidige werknemers betalen voor de huidige gepensioneerden, was niet houdbaar door als overheid meer te sparen; dit maakte structurele aanpassingen noodzakelijk. Voor de zorg geldt hetzelfde: ook hier stijgen de kosten te snel om deze volledig via extra besparingen – individueel of collectief – op te vangen (zie box 1.2).

#### **Box 1.2 Beperking groei zorguitgaven**

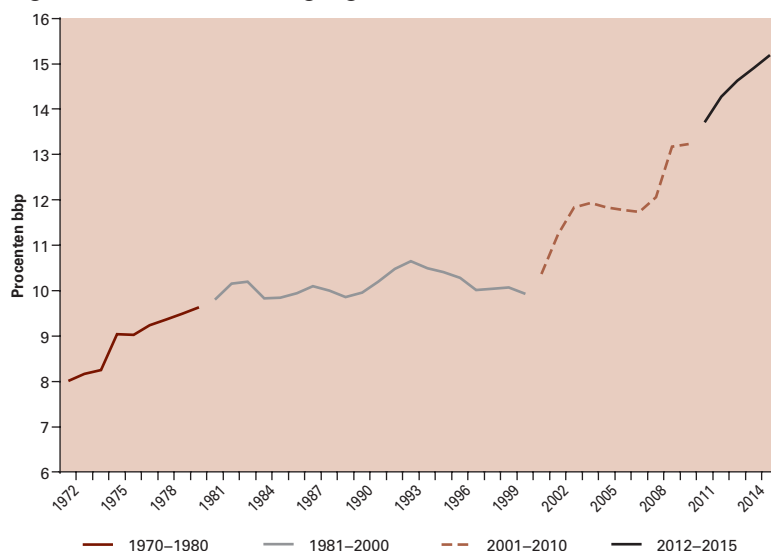
Nederland geeft relatief veel geld uit aan zorg. Aan langdurige zorg zelfs meer dan bijna elk ander land. Voor tweeverdieners met een totaalinkomen van anderhalf keer modaal zijn de verplichte afdrachten aan de collectieve zorg momenteel bijna een kwart van het bruto-inkomen. Naast een hoog niveau van zorguitgaven groeien de uitgaven sinds 2000 ook fors sneller dan het bbp (zie figuur 1.12).

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld Ilzetzki, E., Mendoza, E.G., Végh, C.A. (2012), «How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?», Working paper.

<sup>21</sup> *Stabiliteit en Vertrouwen*, (2012) Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte (SBR). De SBR is een ambtelijke adviescommissie die voorafgaand aan verkiezingen en formatie advies uitbrengt over het toekomstige begrotingsbeleid en de begrotingsdoelstelling.

Dit was van 1980 tot 2000 heel anders. Door strak te budgetteren stegen de uitgaven destijds niet harder dan de welvaart. De gevolgen hiervan – zoals wachtlijsten en de achterblijvende kwaliteit van de zorg – werden een groot maatschappelijk probleem. Sinds 2000 is er daarom voor gekozen om meer geld beschikbaar te stellen voor de kwaliteit van de zorg. De betaalbaarheid van de zorg raakte als thema op de achtergrond.

**Figuur 1.12 Groei totale zorguitgaven versnelt**



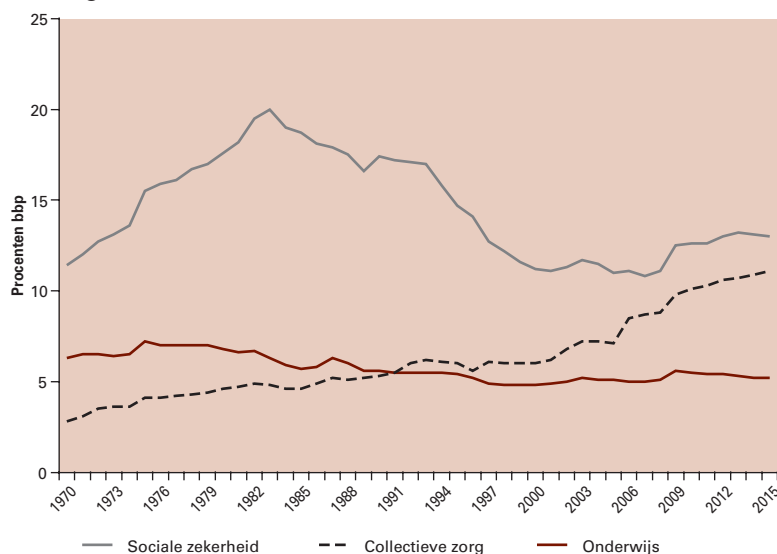
Noot: Cijfers voor 2012–2015 betreffen ramingen  
 Bron: CPB omgevingsscenario's voor gezondheid en zorg, 2011; eigen bewerking

Het is aannemelijk dat de groei van de zorguitgaven sinds 2000 gedeeltelijk een inhaalslag is. De aanvankelijke snellere stijging van de levensverwachting en het inlopen van de wachtlijsten ondersteunen deze aanname. De wachtlijsten zijn inmiddels al een tijd goeddeels verdwenen, maar de uitgaven blijven sterker groeien dan verwacht. Dit duidt op structurele problemen. Als de huidige stijging zich voortzet zal, bij ongewijzigd beleid, een gezin van tweeverdieners met een inkomen van anderhalf keer modaal in 2040 de helft van het inkomen aan collectieve zorgpremies afdragen. Het is zeer de vraag of overdrachten van deze omvang de maatschappelijke wensen weerspiegelen.

Niet alleen de stijging van de zorguitgaven zijn een probleem, maar ook de moeilijke beheersbaarheid ervan. Ondanks de aanzienlijke ruimte voor groei lukt het niet goed om de zorguitgaven binnen de gestelde kaders te houden. Het uitgavenplafond wordt vrijwel ieder jaar overschreden, waardoor er ook ieder jaar extra bezuinigd moet worden.

Doordat de zorguitgaven sterk groeien, neemt de druk op arbeid toe. De verplichte premieafdrachten remmen de economische groei. Als de huidige groei aanhoudt, verdringt de zorg bovendien de financiering van andere collectieve sectoren zoals onderwijs en sociale zekerheid (zie figuur 1.13).

**Figuur 1.13 Collectieve zorguitgaven dreigen andere uitgaven te verdringen**



Noot: Cijfers voor 2012–2015 betreffen ramingen  
Bron: CPB

Uit een analyse van de stijgende zorguitgaven in het kader van de Taskforce Beheersing Zorguitgaven blijkt ook dat de aard van de zorg verandert. De aanbieders worden productiever, maar de prijsstijging wordt hierdoor onvoldoende afgeremd en het zorgvolume blijft toenemen. Daarnaast maakt nieuwe technologie steeds meer mogelijk en wordt (nieuwe) zorg bij een steeds bredere groep patiënten toegepast. Dit resulteert onder meer in steeds meer zorg voor lichtere gevallen. De indicaties worden onder druk van het aanbod en de maatschappelijke trend van medicalisering en nieuwe technologie opgerekt. De tegenkrachten om deze groei te dempen, moeten verbeteren.

De Taskforce schetst de volgende drie elkaar versterkende lijnen die de zorg beter betaalbaar en de zorguitgaven beter beheersbaar maken:

- *«Zorg» terug naar de kern.* Dat wil zeggen dat het collectief alleen betaalt voor gepaste zorg die noodzakelijk is. In de langdurige zorg, bijvoorbeeld de ouderenzorg, moeten aanspraken en voorzieningen meer in lijn komen met de ons omringende landen. In de curatieve zorg, bijvoorbeeld de ziekenhuiszorg, wordt het pakket scherper afgebakend. Dit scherper afgewogen pakket van zorgaanspraken moet vervolgens ook strikter worden toegepast. Professionals zullen zich beter aan scherpere richtlijnen moeten houden.
- *«Zorg» op de juiste plaats verleend.* Veel zorg wordt nu geleverd op de verkeerde plek: daar waar deze duurder is zonder dat deze ook beter is. Waar zorg sterk overlapt met de taken in andere domeinen, kan deze worden overgeheveld. In de langdurige zorg kan een groot deel van de zorg thuis in plaats van in instellingen worden geleverd. Patiënten blijven zo ook langer in de eigen omgeving. In de curatieve zorg kan bijvoorbeeld meer zorg verschuiven van ziekenhuizen naar de huisarts in de eerste lijn.
- *Betaalbaarheid als verantwoordelijkheid van alle partijen.* Patiënten en cliënten krijgen een grotere eigen verantwoordelijkheid. Om te voorkomen dat de rekening eenzijdig bij de burger

wordt gelegd moet de doelmatigheid meer worden verzilverd. Dit kan door aanbieders te betalen voor gezondheidswinst in plaats van per verrichting. De betaalbaarheid moet veel prominenter meewegen in de vormgeving van beleid.

Het doel van deze drieledige strategie van de Taskforce is de groei van de zorguitgaven structureel verlagen tot de groei van de welvaart (het bbp) plus demografie. De vergrijzing van de bevolking kan volgens de Taskforce rechtvaardigen dat de zorguitgaven iets harder groeien dan andere collectieve uitgaven. Overigens betekent het voorgestelde groeipad dat andere overheidssectoren minder hard dan de economie zullen moeten groeien. Of dat premies en belastingen moeten worden verhoogd om tot houdbare overheidsfinanciën te komen. In de toekomst kan de steeds betere inkomenspositie van ouderen aanleiding zijn om de gewenste overdrachten in de zorg te heroverwegen.

#### *Economische groei bevorderen*

#### Benutten aanwezig groeipotentieel

Naast maatregelen om de begroting op orde te krijgen, bijvoorbeeld door de groei in de zorgkosten te beperken, liggen er ook uitdagingen om het groeipotentieel te versterken. Internationale vergelijkingen laten bijvoorbeeld zien dat de zakelijke dienstverlening, bouw en detailhandel nog veel productiviteitsgroei kunnen behalen. De aanbevelingen die de Europese Commissie doet in het kader van het Europese Semester geven een goede indicatie van de Nederlandse beleidsuitdagingen. De Commissie doet aanbevelingen op het terrein van de overheidsfinanciën, vergrijzing, arbeidsparticipatie, innovatie en de woningmarkt (zie box 1.3). Er zijn meer hervormingen denkbaar die het groeipotentieel verder kunnen versterken. De OESO heeft berekend dat hervormingen het Nederlandse groeipotentieel de komende tien jaar met ongeveer een ½ procentpunt per jaar kunnen verhogen.<sup>22</sup> De lagere verwachte potentiële groei maakt het des te belangrijker om het aanwezige potentieel zo veel mogelijk te verzilveren.

#### **Box 1.3 Raadsaanbevelingen Nederland in het kader van het Europees semester**

De aanbevelingen van de Europese Commissie zijn ten eerste gericht op het op orde brengen van de overheidsfinanciën in lijn met de Europese regels. De Commissie beveelt onder andere aan om het begrotingstekort terug te brengen naar 3 procent van het bbp in 2013 en hierbij uitgaven die direct relevant zijn voor groei, zoals onderzoek, innovatie, en onderwijs zoveel mogelijk te beschermen. Daarnaast zijn de aanbevelingen gericht op de vergrijzing (onder andere de pensioenleeftijd en de langdurige zorg) en het verbeteren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. Verder beveelt de Commissie aan om de arbeidsparticipatie te verhogen en de arbeidsmobiliteit te bevorderen. Ten slotte pleit de Commissie voor het versterken van de innovatie en hervorming van woningmarkt.

<sup>22</sup> Bouis, R., Duval, R. (2011), «Raising potential growth after the crisis: a quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond», *OECD Economics Department Working Paper*, nr 835.

Op deze gebieden heeft het kabinet, vooral door het gesloten Begrotingsakkoord 2013, al grote stappen gezet.<sup>23</sup> Zo zijn er afspraken gemaakt die het begrotingstekort van de overheid verlagen tot minder dan 3 procent van het bbp in 2013. Daarnaast wordt de AOW-leeftijd stapsgewijs verhoogd naar 67 jaar in 2024, om vervolgens te worden gekoppeld aan de levensverwachting. Op deze manier reageert Nederland op de intredende vergrijzing. Ook zijn er maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie te vergroten. Zo wordt de dubbele heffingskorting voor kostwinnersgezinnen geleidelijk afgebouwd om een baan aantrekkelijker te maken voor niet-werkende partners. Daarnaast voorziet het Begrotingsakkoord in de hervorming van de WW en het ontslagrecht, waarmee de arbeidsmobiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt bevorderd. Verder wordt de innovatie in Nederland versterkt door het bedrijvenbeleid, onder andere door een extra generieke lastenverlichting voor innovatieve activiteiten (*Research & Development Aftrek*: gericht op niet-loonkosten van *R&D*). Ten slotte zijn er op het gebied van de woningmarkt ook grote stappen gezet. Er is afgesproken dat voor nieuwe hypotheeklen vanaf 2013 alleen het recht op renteaftrek bestaat, als de hypotheek volledig in 30 jaar (annuïtair) wordt afgelost. Bovendien wordt het maximale leenbedrag geleidelijk beperkt tot 100 procent van de woningwaarde en wordt de overdrachtsbelasting permanent verlaagd van 6 naar 2 procent.

## **1.4 Financiële sector**

### **1.4.1 Kwetsbaarheden**

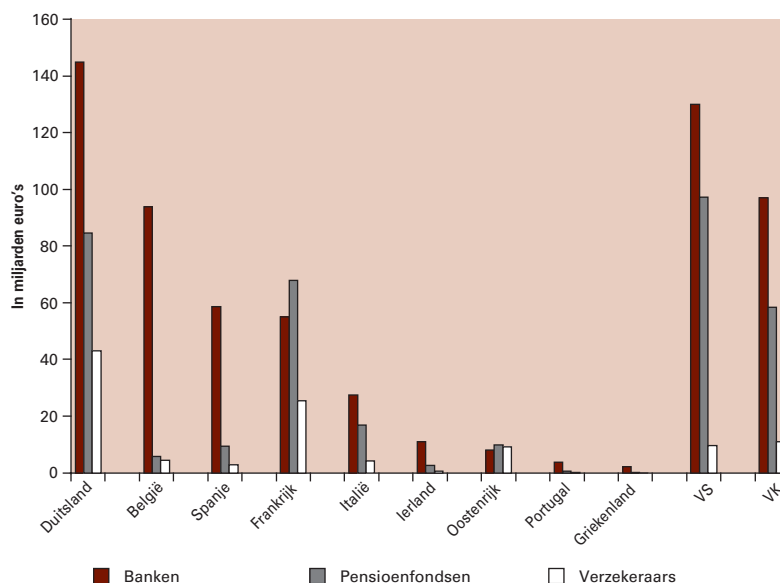
#### *De Europese schuldencrisis raakt Nederlandse financiële sector*

Ook de Nederlandse financiële sector is geraakt door de Europese schuldencrisis. Het meest direct wordt de sector getroffen door de waardedaling van, en afschrijvingen op, beleggingen in Zuid-Europa. Hoewel Nederlandse banken vooral grote belangen hebben in de VS, het Verenigd Koninkrijk (VK) en Duitsland, is de bankensector ook gevoelig voor verliezen in Spanje. Pensioenfondsen hebben binnen hun beperkte Zuid-Europese portefeuille relatief meer in Italië belegd (zie figuur 1.14). Om risico's te beperken vermindert de Nederlandse financiële sector de uitzettingen op Zuid-Europese landen.

<sup>23</sup> Hoe de diverse aanbevelingen worden ingevuld, wordt conform de motie Schouw c.s. (Kamerstukken II 2010–2011, 21 501–20, nr. 537), ook in de verschillende departementale begrotingen nader toegelicht.



**Figuur 1.14 Financiële sector kwetsbaar door internationale uitzettingen**



Noot: Stand eerste kwartaal 2012, in miljarden euro's  
Bron: De Nederlandsche Bank (DNB)

**Sector hard geraakt door crisis**

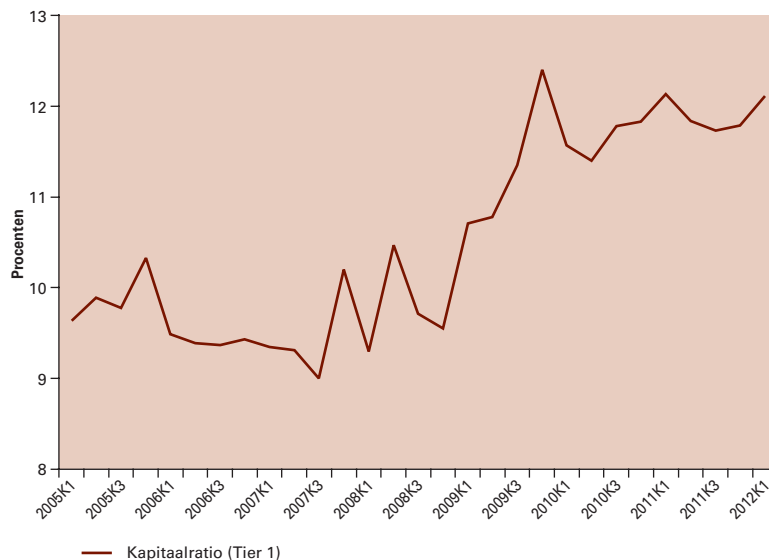
Daarnaast wordt de Nederlandse financiële sector geraakt doordat de groei is vertraagd in de eurozone en daarmee ook in Nederland. Dit heeft een negatief effect op de winstgevendheid van banken. In 2011 kwam de nettowinst van de Nederlandse bankensector uit op 7,8 miljard euro en was daarmee 1,1 miljard euro (13 procent) lager dan in 2010.<sup>24</sup> Dit resultaat is beter dan tijdens de jaren 2008 en 2009, maar ligt onder het niveau van vóór de crisis.

Deze lagere winst vertraagt de bufferopbouw van Nederlandse banken. De banken zullen de komende jaren hun kapitaalbuffers verder moeten verhogen, zodat ze beter in staat zijn verliezen op te vangen. Alleen dan kunnen zij voldoen aan de nieuwe kapitaaleisen die zijn vastgelegd in het Basel III-akkoord, én aan de hogere eisen die marktpartijen stellen. De bufferopbouw was de afgelopen twee jaar echter beperkt (zie figuur 1.15). De kapitaalratio ligt op een hoger niveau dan voor de crisis, maar is de afgelopen twee jaar vrijwel constant gebleven.<sup>25</sup> Naast winsthouding kunnen banken buffers ook verhogen door nieuw aandelenkapitaal uit te geven. Vanwege de moeilijke situatie op financiële markten is dit momenteel niet goed mogelijk, maar als markten normaliseren kan aandelenuitgifte de bufferopbouw versnellen.

<sup>24</sup> DNB.

<sup>25</sup> Het betreft hier de ratio van het zogeheten Tier 1-vermogen ten opzichte van naar risicograad gewogen activa.

**Figuur 1.15 Bufferopbouw Nederlandse banken vertraagt**



Bron: DNB

#### *Financieringsmodel banken onder druk*

Afhankelijkheid van internationale kapitaalmarkten maakt kwetsbaar

Daarnaast staat door de onrust op internationale kapitaalmarkten het financieringsmodel van Nederlandse banken onder druk. De Nederlandse bankensector is de afgelopen decennia sterk gegroeid tot circa 4,5 maal de omvang van het bbp. Vooral hypothecair krediet en leningen aan het bedrijfsleven zijn omvangrijk. De Nederlandse spaargelden die mensen in de vorm van deposito's bij banken aanhouden, zijn te klein om al deze kredieten te financieren. Daarom zijn Nederlandse banken aangewezen op internationale kapitaalmarkten voor hun financiering. Banken profiteren zo van vrij internationaal kapitaalverkeer, waardoor de sector niet gebonden is aan Nederlandse besparingen. Tegelijkertijd stroomt geld Nederland uit doordat beleggers zoals pensioenfondsen dit internationaal beleggen om risico's te spreiden.

Hoewel internationale kapitaalstromen dus voordelen opleveren, zijn Nederlandse banken kwetsbaar voor het opdrogen van internationale financiële markten. Deze kwetsbaarheid wordt verkleind, als banken hun financieringstermijn verlengen door langlopend schuld papier uit te geven of een groter deel van hun balans te verkopen aan beleggers, bijvoorbeeld via het verkopen (securitiseren) van hypotheekleningen. Ook is minder financiering nodig als bankbalansen kleiner worden, doordat leningen worden afgelost. In die zin kan het verminderen van de hypotheekschuld banken enigszins helpen hun afhankelijkheid van internationale geldschietters te verkleinen.

#### *Ook pensioenfondsen en verzekeraars geraakt*

Lage rente probleem pensioenfondsen en verzekeraars

De crisis raakt ook de beleggingsresultaten van pensioenfondsen en verzekeraars. Bovendien leiden de lage groei en onrust op financiële markten ertoe dat langetermijnrentes zeer laag zijn. Deze lage rentes treffen de pensioenfondsen. Toekomstige pensioenverplichtingen wegen hierdoor zwaarder, waardoor de dekkingsgraad daalt. Ook nemen pensioenverplichtingen toe door de stijgende levensverwachting. Veel pensioenfondsen zitten momenteel onder de wettelijk vereiste dekkingsgraad en moeten maatregelen nemen. Dat betekent dat ze de pensioenen

niet meer indexeren of die zelfs nominaal moeten verlagen. Daarmee is het stelsel van aanvullende pensioenen kwetsbaar gebleken.

Ook levensverzekeraars hebben het moeilijk door diverse ontwikkelingen. Net als bij pensioenfondsen staan beleggingsresultaten onder druk door de crisis en drijft de lage rente de verplichtingen op. Daarnaast worden verzekeraars geconfronteerd met structurele veranderingen in de markt, zoals de ontwikkeling van bankspaarproducten. De vraag naar (fiscaal voordelige) verzekeringsproducten voor vermogensopbouw is daarmee flink afgenomen. Inmiddels gaat de helft van de jaarlijkse premieomzet in de vorm van banksparen in plaats van verzekeringen. Een aantal verzekeraars heeft hierop ingespeeld door bancaire dochterondernemingen op te richten.

#### *Financiële sector belangrijk voor economie*

#### **Banken essentieel voor betalingen en kredieten**

Het beleid dat de kwetsbaarheden in de Nederlandse financiële sector aanpakt, is van groot belang voor de economie als geheel. Banken vervullen essentiële functies: zij verzorgen het betalingsverkeer en beheren geld van bedrijven en particulieren. Ook draagt kredietverlening door een sterke sector bij aan de economische groei. Economisch onderzoek laat zien dat het voor economische groei vooral belangrijk is dat er krediet beschikbaar is voor het bedrijfsleven.<sup>26</sup> Kredietverlening aan particulieren, bijvoorbeeld via een hypotheek is minder belangrijk voor groei. Daarnaast helpt een internationaal opererende sector bedrijven om nieuwe exportmarkten aan te boren.<sup>27</sup> Het bedrijfsleven heeft banken ook nodig om op de kapitaalmarkt aandelen of obligaties uit te geven of om via derivaten bepaalde risico's af te dekken. Deze kapitaalmarktdienstverlening is tijdens de crisis echter vaak gezien als bron van risico's. Nederland kent echter een grote bancaire sector die zich vooral richt op traditionele bankactiviteiten zoals kredietverlening. Ook herstel van de dekkingsgraad van pensioenfondsen is noodzakelijk. Duidelijkheid over de te verwachten pensioenuitkering is niet alleen belangrijk voor pensioenge-rechtigden, maar is ook een vereiste voor jongeren om een goede financiële planning over de rest van het leven te kunnen maken. Voor het veiligstellen van toekomstige verzekeringsuitkeringen, is kapitaalherstel bij levensverzekeraars noodzakelijk.

#### **1.4.2 Genomen maatregelen**

##### *Europa: banken nog steeds afhankelijk van ECB voor liquiditeit*

#### **ECB steunt banken**

Door de oplaaiende Europese schuldencrisis blijven veel banken aangewezen op liquiditeitssteun van de ECB. Traditioneel lenen banken hun kortetermijnoverschotten uit aan banken met een tijdelijk liquiditeits-tekort. Deze Europese geldmarkt is echter drooggevallen. Banken durven niet meer aan elkaar geld uit te lenen. Daarom heeft de ECB de facto de rol van de geldmarkt over moeten nemen. Al vanaf eind 2008 verstrekt de ECB extra liquiditeit aan banken, mits banken over voldoende geschikt onderpand beschikken. Zo worden de liquiditeitstenders waar banken op in kunnen schrijven, volledig toegewezen. Banken die niet op de interbancaire markt terecht kunnen, hebben hierdoor toch toegang tot liquide middelen. Tegelijkertijd zetten banken met een liquiditeitsoverschot dit

<sup>26</sup> Beck, T., B. Büyükkarabacak, F. Rioja en N. Valev, (2009) «Who get the credit? And does it matter?, Household vs. firm lending across countries», *Worldbank policy research working paper*, nr. 4661.

<sup>27</sup> Poelhekke, S., (2011) «Home bank intermediation of foreign direct investment», *DNB working paper*, nr. 299.

liever veilig weg bij de ECB dan het uit te lenen. Deze liquiditeitssteun van de ECB voorkomt dat banken op korte termijn geconfronteerd worden met betalingsproblemen. Op de langere termijn dienen Europese banken echter weer zo gezond te worden dat de geldmarkt weer goed gaat functioneren.

*Internationaal en nationaal maatregelen om banken sterker te maken en begroting te beschermen*

**Nieuwe regels voor banken**

Na de wereldwijde kredietcrisis zijn op internationaal niveau afspraken gemaakt om de financiële sector te versterken. Zo is in het zogeheten Basel III-akkoord afgesproken de schokbestendigheid van banken te vergroten door hen te verplichten hogere solvabiliteits- en liquiditeitsbuffers aan te houden. Bovendien stelt het akkoord hogere eisen aan de kwaliteit van het kapitaal. Ook is in de wereldwijd opererende *Financial Stability Board* afgesproken dat internationaal actieve systeemrelevante instellingen een extra kapitaalbuffer moeten aanhouden. Hiermee worden systeemrisico's beter afgedekt. De Nederlandse overheid zorgt ervoor dat internationale afspraken op nationaal niveau uitgevoerd worden, maar stelt op verschillende terreinen ook aanvullende eisen en loopt soms zelfs vooruit op afspraken, zodat dat de Nederlandse sector aan de hoogste standaarden voldoet.

De Nederlandse overheid heeft in de afgelopen periode een groot aantal maatregelen genomen die de Nederlandse financiële sector moeten versterken. Deze maatregelen zijn samengevat in een 40 puntenplan.<sup>28</sup> Doelstelling hierbij is de schokbestendigheid vergroten, zodat banken beter in staat zijn tegenvallers zelf op te vangen zonder steun van de overheid. Een ander belangrijk doel is de risico's in de financiële sector beperken door verkeerde prikkels in het bonus- en provisiebeleid aan te pakken. Ten slotte is een van de kernpunten van de aanpak de positie van de consument verbeteren. De klant moet weer centraal komen te staan. Op deze wijze moet het vertrouwen in de financiële sector weer worden hersteld.

**Nederlandse kapitaaleisen behoren tot strengste Europa**

De Nederlandse overheid legt ook een extra kapitaalbuffer op aan systeemrelevante banken in Nederland. Daarmee behoren de Nederlandse kapitaaleisen tot de strengste in Europa. Internationaal is afgesproken dat banken tot 2019 de tijd krijgen om toe te groeien naar deze nieuwe kapitaaleisen. Hoewel een snelle bufferopbouw wenselijk is, is het voor banken momenteel moeilijk om hun kapitaalpositie te versterken door nieuwe aandelen uit te geven. Voorlopig moeten de banken buffers opbouwen door winst in te houden. Zeker nu de winsten onder druk staan, is dat een traag proces.

**Scherper toezicht beloningen**

Niet alleen hogere buffers maar ook het verminderen van prikkels om risico's te nemen maken een bank schokbestendiger. In dit kader is belangrijk dat het beloningsbeleid niet aanzet tot risicovol gedrag. Per 1 januari 2011 hebben De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) de expliciete bevoegdheid om het beloningsbeleid van financiële instellingen te toetsen. DNB zal erop toezien dat beloningen niet prikkelen tot het nemen van grote prudentiële risico's. De AFM ziet er onder meer op toe dat beloningen niet tot perverse prikkels leiden bij het adviseren van financiële producten. Ook hebben bestuurders van banken die staatsteun hebben ontvangen, geen recht meer op

<sup>28</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hervorming-financieel-stelsel/documenten-en-publicaties/circulaires/2012/04/13/aanpak-financiele-sector.html>

bonussen. Verder wordt het mogelijk om buitensporige bonussen aan te passen of terug te vorderen.

#### Faillissementen beter afwikkelen

Er zijn verschillende maatregelen genomen die het beter mogelijk moeten maken om een bankfaillissement ordelijk af te wikkelen. Zo verkleint de overheid de kans dat zij in de toekomst wederom probleembanken moet steunen. In mei 2012 is bijvoorbeeld de Interventiewet aangenomen die DNB de bevoegdheid geeft delen van een probleembank over te dragen aan een andere instelling of onder te brengen in een tijdelijke brugbank van de overheid. Ook geeft de wet de minister van Financiën de mogelijkheid om, als de financiële stabiliteit in gevaar is, over te gaan tot onteigening. Daarnaast wordt zowel in Nederland als in internationaal verband gewerkt aan zogenoemde herstel- en resolutieplannen. Deze plannen specificeren vooraf en per instelling welke stappen gezet worden, als de instelling in problemen komt en hoe een bank ordelijk kan worden ontbonden. Doel van de plannen is een einde te maken aan de huidige situatie, waarin de overheid wel moet bijspringen als grote, complexe financiële instellingen in de problemen komen. Op dit moment is de economische schade namelijk veel te groot, als ze in het geheel omvallen. In dit kader is ook een actieplan voorgelegd aan de Tweede Kamer. Volgens dit plan moeten banken hun nuts- en zakenbankfuncties zo inrichten dat deze bij een crisis gescheiden kunnen worden.

#### Invoeren bankenbelasting

Banken gaan door het instellen van een bankenbelasting een vergoeding betalen voor de risico's die de samenleving loopt. De sector zal jaarlijks voor circa 600 miljoen euro extra belast worden. Ook geeft de belasting banken een prikkel om zich minder met kortlopend vreemd vermogen te financieren. Daarnaast moeten banken voortaan vooraf bijdragen aan het depositogarantiestelsel (DGS). Dit geld wordt opzij gezet in een fonds dat de in aanmerking komende tegoeden tot een maximum van 100 000 euro per depositohouder vergoedt. Banken die een risicovoller beleid voeren, moeten hieraan een hogere bijdrage leveren. Door al vooraf een bijdrage te vragen, wordt ook verzekerd dat alle banken meebetalen, inclusief de bank waarvoor het DGS nodig is.

#### Beschermen consument

Daarnaast neemt de overheid maatregelen om de positie van de consument te beschermen. Deze worden nader toegelicht in paragraaf 1.5. Het belang van deze maatregelen gaat verder dan alleen die van de consument. Grootschalige misverkopen kunnen ook leiden tot prudentiële risico's, zoals bij de Legio Lease-affaire.<sup>29</sup> Of zelfs tot risico's voor de financiële stabiliteit, zoals de wanbetalingen op risicovolle Amerikaanse hypotheeklen lieten zien. Banken en verzekeraars zijn er dus ook bij gebaat te voorkomen dat ze het consumentenbelang schaden. Tot slot is binnen de financiële sector een cultuurverandering nodig om het vertrouwen in de sector te herwinnen. Wet- en regelgeving alleen is niet voldoende. De sector draagt een grote verantwoordelijkheid om zelf de noodzakelijke cultuurverandering door te voeren die het vertrouwen herstelt. Vertrouwensherstel is noodzakelijk voor een productieve financiële sector die een centrale rol speelt in de economie. Een bankierseed kan helpen om financiële dienstverleners bewust te maken van het maatschappelijk belang van hun functie. De overheid stelt deze per 1 januari 2013 verplicht.

<sup>29</sup> Legio Lease was de grootste verkoper van zogeheten aandelenleasecontracten in Nederland. Aandelenlease is een beleggingsconstructie waarmee beleggers naast hun eigen inleg met geleend geld beleggen. Ten tijde van de beurs-hausse rond 2000 werden er veel aandelenlease constructies aangeboden onder wervende namen als winstverdriedubbelaar. Deze constructies werden vaak verkocht zonder duidelijk te vermelden dat met geleend geld werd belegd. Toen een jaar later de beurs instortte, kwamen veel leasebeleggers daardoor onverwacht met een restschuld te zitten.

*Ook maatregelen om pensioenfondsen en verzekeraars schokbestendiger te maken*

**Pensioencontracten flexibeler**

De overheid neemt ook verschillende maatregelen om de pensioensector schokbestendiger te maken. Zo wordt ruimte geboden voor pensioencontracten waarin pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen geleidelijk meebewegen met de ontwikkelingen van de levensverwachting en die op de financiële markten. Dit voorkomt een voortdurende en automatische stijging van de pensioenkosten door een stijgende levensverwachting. Een nieuw financieel toetsingskader voor pensioenfondsen zal meer ruimte laten om in nieuwe pensioencontracten de indexering aan te passen. Het financiële toetsingskader voor pensioenfondsen wordt verbeterd, onder meer door de omvang van het vereiste vermogen te herijken. Dit moet ervoor zorgen dat de wettelijke zekerheidsmaatstaf in voldoende mate wordt waargemaakt.

**Minder volatiele dekkingsgraden pensioenfondsen**

Om de afhankelijkheid van dagkoersen te verminderen en ter ondersteuning van duurzame bestuursbesluiten wordt onder meer een 12-maandsmiddeling van de dekkingsgraad toegestaan. In aansluiting op de regels die gaan gelden in het kader van *Solvency II* (de Europese regelgeving voor verzekeraars) wordt gezien of en hoe ook pensioenfondsen bij de verdiscontering van verplichtingen met lange looptijden al op korte termijn gebruik mogen maken van een rente die gebaseerd is op een zogeheten *ultimate forward rate*. Daarnaast is een meer expliciete toedeling van de risico's noodzakelijk voor vertrouwensherstel. Pensioenfondsen zullen naar deelnemers toe helder moeten communiceren. Dit stelt deelnemers ook beter in staat beslissingen te nemen op basis van hun verwachte pensioen en de onzekerheden daarin. Het nieuwe toetsingskader moet in samenhang met goede communicatie ertoe leiden dat deelnemers realistische verwachtingen hebben over de hoogte van het pensioen.

**Hogere rekenrente verplichtingen verzekeraars**

Het komende jaar zal voor verzekeraars in het teken staan van de voorbereiding op *Solvency II*, de verzekeringsrichtlijn die 1 januari 2014 in werking treedt. Deze richtlijn koppelt via introductie van risicogewogen toezicht hogere kapitaal-eisen aan relatief risicovolle activa van verzekeraars. Verder bevat de richtlijn de basis voor een rekenrente waarmee verzekeraars langlopende verplichtingen kunnen verdisconteren. In anticipatie hierop en gelet op de uitzonderlijke marktomstandigheden heeft DNB al in de tweede helft van 2012 het gebruik van deze rekenrente mogelijk gemaakt. De verwachting is dat verzekeraars hiermee hun vermogensposities deels herstellen.

### **1.4.3 Uitdagingen**

*Op weg naar Europees banktoezicht*

**Sterk toezicht voorwaarde bankensteun**

In Europa worden stappen gezet richting Europees banktoezicht. Effectief Europees banktoezicht is als voorwaarde gesteld om directe steun vanuit het ESM aan Europese banken mogelijk te maken. Ook worden er in Europa langetermijnideeën uitgewerkt voor een geïntegreerd financieel kader dat bestaat uit drie onderdelen: Europees banktoezicht, een Europees depositogarantiestelsel (waarin banken garant staan voor elkaars spaarders) en een Europese resolutieautoriteit, inclusief resolutiefonds (voor de afwikkeling van banken die niet langer levensvatbaar zijn).

Directe bankensteun vanuit het ESM vermindert het risico dat overheden en banken elkaar in de wurggreep houden zoals nu het geval is. Dit impliceert echter internationale risicodeling. Daarom moeten hier duidelijke en strikte voorwaarden aan worden gekoppeld. Voor Nederland

kan het delen van risico's op Europees niveau voordelen bieden, omdat Nederland een grote bancaire sector heeft. Maar omdat het om potentieel zeer grote bedragen gaat en omdat de uitgangspositie van banken sterk verschilt, is een zorgvuldige, stapsgewijze invoering van groot belang. Het Europees banktoezicht moet ten eerste effectief zijn. Dit vereist onafhankelijk toezicht gebaseerd op verdere harmonisatie en versterking van regels. Een sterk uniform toezicht beperkt de risico's voor banken in het algemeen en zorgt voor controle op banken waarvan de risico's op Europees niveau worden gedeeld. Daarnaast moet directe bankensteun vanuit het ESM niet leiden tot strategisch gedrag (*moral hazard*) van private partijen en nationale overheden. Deze partijen moeten daarom ook een deel van de rekening nemen en voelen wanneer steun vanuit het ESM wordt verleend. Pas als strategisch gedrag is uitgesloten door Europese regelgeving en toezicht, kan sprake zijn van risico- en lastendeling. Steun vanuit het ESM mag niet worden gezien als alternatief voor de structurele hervormingen en budgettaire consolidatie die in Europa zijn ingezet.

*Nederland: nadruk op implementatie maar ogen open voor nieuwe inzichten*

Implementatie maatregelen heeft tijd nodig

De Nederlandse overheid heeft een groot aantal maatregelen genomen om de Nederlandse financiële sector te versterken. De komende periode zal de aandacht vooral moeten liggen op implementatie. Veel maatregelen kunnen direct ingevoerd worden, maar andere, zoals de opbouw van buffers, hebben zeker in het huidige economische klimaat tijd nodig.

Europese voorstel voor begeleid faillissement

Daarnaast zijn er ook voor Nederland nog andere relevante ontwikkelingen. Recent heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een richtlijn die de ordelijke afwikkeling van banken regelt. Doelstelling van deze richtlijn is om banken die in problemen zijn gekomen, via een zogenoemd begeleid faillissement te kunnen ontmantelen, zonder dat hierdoor de financiële stabiliteit in geding komt. Op deze manier wordt voorkomen dat overheden systeembanken met belastinggeld overeind moeten houden. Daarmee valt een impliciete overheidsgarantie weg waar grote, systeemrelevante banken momenteel nog van profiteren. Het is waarschijnlijk dat door het wegvallen van deze impliciete overheidssubsidie de financieringskosten van deze banken iets omhoog gaan. Het betekent echter ook dat banken sterker geprikkeld worden om risico's te beperken. Voor een ordelijke afwikkeling moet de toezichthouder in staat zijn banken gedeeltelijk failliet te laten gaan, zodat alleen de essentiële bankdelen overleven.

De voorgestelde richtlijn komt in grote lijnen overeen met de al in Nederland genomen stappen, zoals de Interventiewet. Daarnaast pleit de richtlijn voor het invoeren van zogenoemde *bail-in* obligaties, die gedeeltelijk worden afgeschreven als een bank in problemen komt. Dit verlaagt de kosten van een bankfaillissement voor de overheid. Ook wordt door *bail-in* obligaties het risico van een bankfaillissement duidelijk ook neergelegd bij vreemdvermogensverschaffers. Tijdens de financiële crisis is deze groep crediteuren veelal buiten schot gebleven, met als gevolg dat zij slechts een beperkte prikkel hebben om de risico's die een bank neemt, in de gaten te houden. Omdat houders van *bail-in* schuld wel aan de lat staan als het mis gaat, zullen banken, naast het versterkte officiële toezicht, ook te maken krijgen met een versterkt toezicht vanuit de vreemdvermogenverstrekkers.

Onderzoek inrichting bankenlandschap

Ook komt naar verwachting in november 2012 de commissie-Liikanen met de uitkomsten van een breed onderzoek naar de inrichting van het Europese bankenlandschap. Op het moment van verschijnen van deze Miljoenennota heeft de minister van Financiën, op verzoek van de Tweede



Kamer, een commissie ingesteld. Deze commissie gaat onderzoek doen naar een goede methode om Nederlandse banken die in problemen verkeren, af te wikkelen zonder dat de overheid grootschalig moet bijspringen. Daarnaast wordt onderzocht of er nog andere maatregelen nodig zijn voor de financiële stabiliteit.

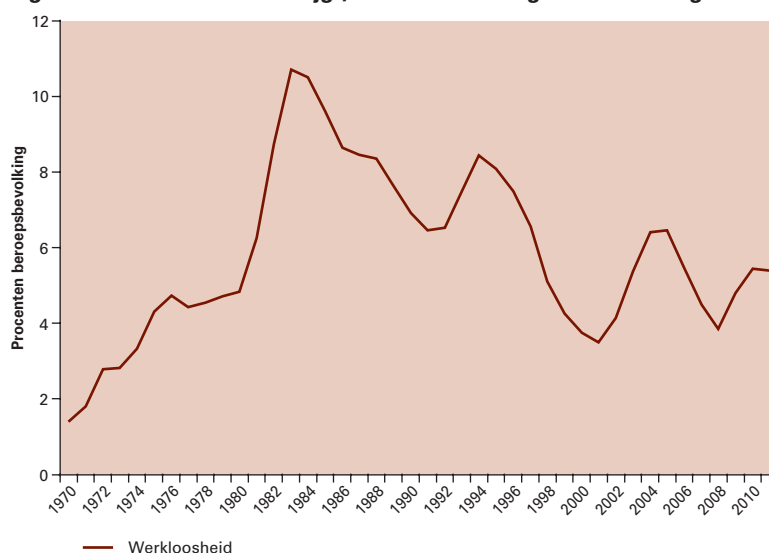
## 1.5 Huishoudens

### 1.5.1 Kwetsbaarheden

#### Effecten financiële crisis voelbaar

Ook de Nederlandse huishoudens zijn geraakt door de crisis. De lonen en uitkeringen zijn minder gestegen dan in goede jaren, de koopkracht daalt sinds 2010, de werkloosheid is toegenomen, de huizenmarkt staat onder druk en pensioenfondsen moeten premies verhogen, stoppen met indexeren of zelfs pensioenen verlagen. Deze ontwikkelingen kunnen voor individuele gezinnen zeer ingrijpende gevolgen hebben. Hier staat tegenover dat de werkloosheid weliswaar behoorlijk is toegenomen, maar internationaal gezien nog steeds laag en ook historisch gezien niet heel hoog ligt (zie figuur 1.16). Het aantal huishoudens dat onder de lage-inkomensgrens leeft, blijft onder het niveau van 2006.<sup>30</sup> De betalingsachterstanden op hypotheek zijn opgelopen, maar in internationaal perspectief nog steeds zeer laag<sup>31</sup>. Dit is consistent met het aantal faillissementen van «natuurlijke personen», dat op dit moment historisch op een gemiddeld niveau ligt (zie figuur 1.17).<sup>32</sup>

**Figuur 1.16 Werkloosheid stijgt, maar historisch gezien niet hoog**



Noot: Nederlandse definitie  
Bron: CPB

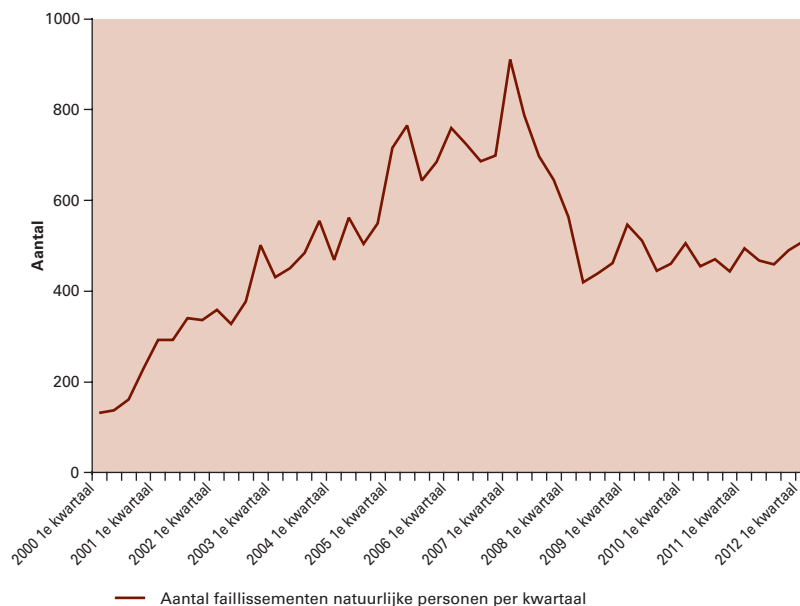
<sup>30</sup> CBS. De lage-inkomensgrens is vastgesteld op 9 249 euro in prijzen van het jaar 2000. Dit bedrag komt in koopkracht ongeveer overeen met de koopkracht van een bijstandsuitkering voor een alleenstaande in 1979, toen deze op zijn hoogst was. Met behulp van equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden.

<sup>31</sup> Moody's.

<sup>32</sup> CBS, Armoedesignalement 2011. Het gaat hier om mensen die geen zaak zonder afgescheiden vermogen bezitten of een venoot zijn. Zoals het CBS stelt, gaat het hier grotendeels om «de gewone man of vrouw».



**Figuur 1.17 Faillissementen huishoudens op gemiddeld niveau**



Bron: CBS

**Onzekerheid komende jaren**

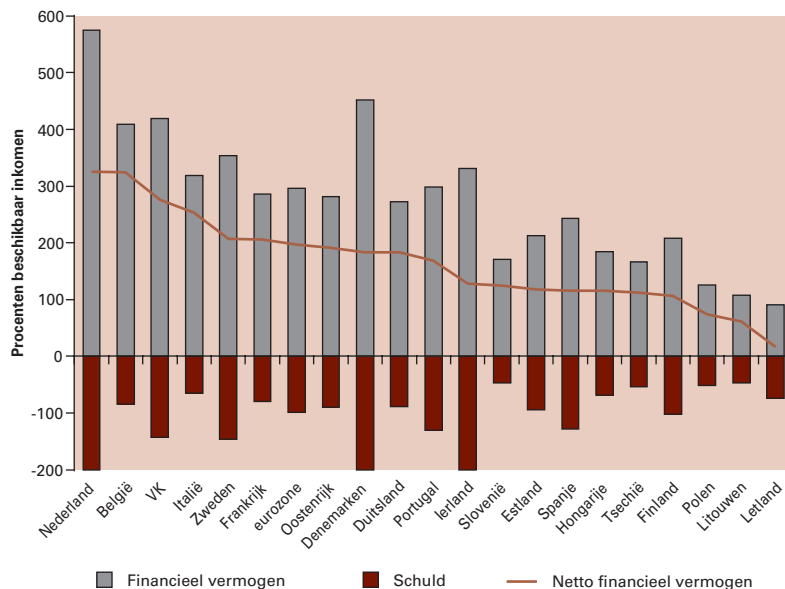
Er is reden tot zorg voor de komende jaren. De Europese schuldencrisis kan een groter negatief effect hebben op de groei van inkomens en werkloosheid dan tot nu toe wordt aangenomen. Als de crisis verergert, zullen de tegenvallende beleggingen pensioenfondsen opnieuw minder waard maken. Bovendien kent de huizenmarkt kwetsbaarheden. In het Begrotingsakkoord 2013 is helderheid gegeven over de huizenmarkt en zijn maatregelen genomen om deze weer te stimuleren (zoals de permanente verlaging van de overdrachtsbelasting). Het blijft echter mogelijk dat de huizenmarkt verder onder druk komt te staan.

**Nederlandse huishoudens grootste buffers EU**

Veel Nederlanders hebben grote buffers door bezittingen zoals spaargeld of beleggingen. Het netto vermogen van huishoudens (het totale vermogen minus alle schulden) is, als eigen woning en ander onroerend goed niet wordt meegerekend, het grootste in de EU (zie figuur 1.18).<sup>33</sup> Als het eigenwoningbezit wel wordt meegerekend, komt het netto vermogen zelfs uit op 412 procent van het bbp, ofwel 810 procent van het beschikbare inkomen. Dit percentage is tussen 2000 en 2010 stabiel gebleven (zie figuur 1.19).

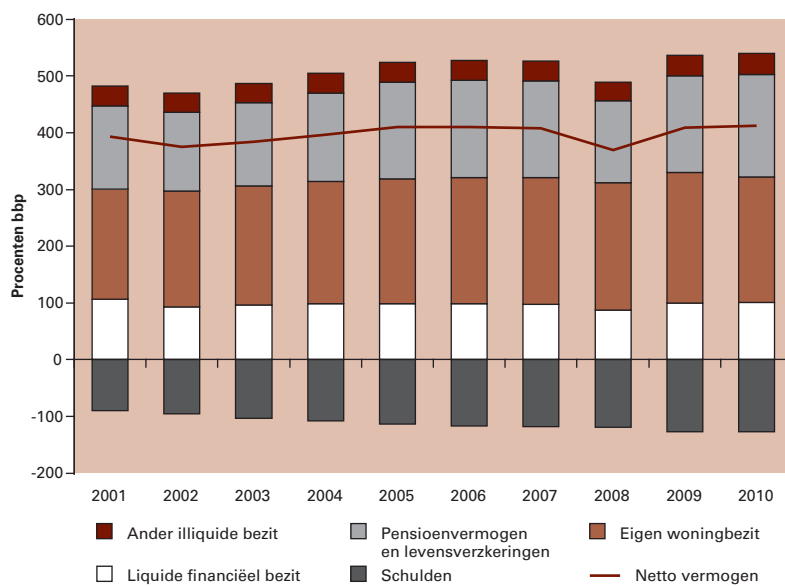
<sup>33</sup> Omdat het lastig is om een inschatting te maken van de woningvoorraad en de waarde hiervan, worden onroerende goederen over het algemeen buiten beschouwing gelaten bij het maken van internationale vergelijkingen van vermogensposities.

**Figuur 1.18 Vermogen in vergelijking met inkomen hoogste in EU**



Noot: Exclusief eigen woning; geen cijfers beschikbaar van Bulgarije, Griekenland, Cyprus, Luxemburg, Malta, Roemenië, Slowakije  
Bron: Eurostat 2012 (cijfers betreffen 2010)

**Figuur 1.19 Totale vermogen stabiel**



Noot: Inclusief eigen woning  
Bron: CPB, 2012 (cijfers betreffen 2010)

**Schokbestendigheid onder druk**

Maar ook hoge schulden en bezittingen niet liquide

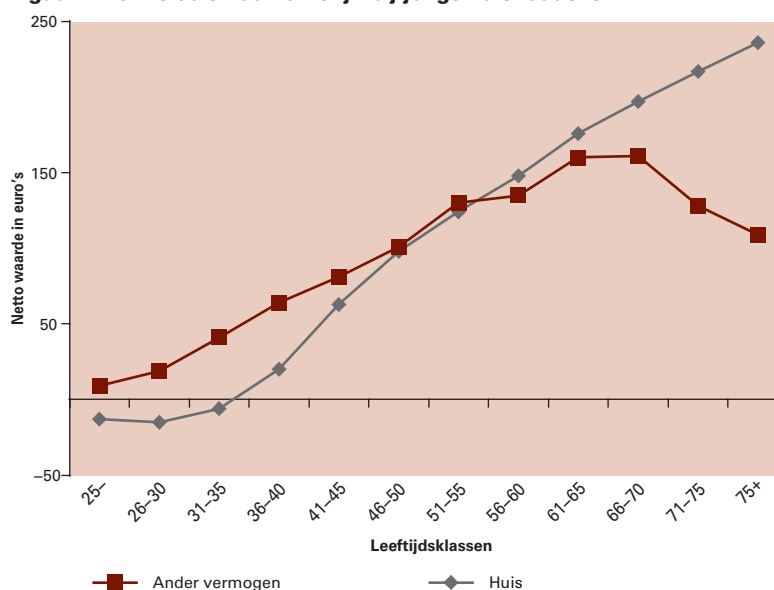
De financiële crisis heeft echter drie aanvullende kwetsbaarheden blootgelegd. Ten eerste heeft de Nederlander weliswaar grote (netto) bezittingen, maar hier staan hoge schulden tegenover. Juist in slechte tijden kunnen de bezittingen snel in waarde dalen, terwijl de waarde van de schulden min of meer gelijk blijft. Hierdoor kan de netto vermogenspositie in praktijk snel verslechteren. Aangezien de hypothecaire schuld in verhouding tot de waarde van de woning in Nederland bij aanvang

relatief hoog is, lopen Nederlandse huishoudens een verhoogd risico om met een negatieve overwaarde geconfronteerd te worden. Hiermee verbonden is het tweede probleem: een groot deel van ons vermogen is moeilijk beschikbaar, want het is belegd in huizen en pensioenen, die beiden fiscaal gefaciliteerd worden. De schulden bestaan voornamelijk uit hypotheek en deze hoeven de meeste mensen pas in de redelijk verre toekomst af te lossen. Toch vergroot een toename van deze schulden de kans dat huishoudens bij een onverwachte gebeurtenis, zoals toegenomen zorgbehoefte, ontslag of echtscheiding, in betalingsproblemen komen.

### Risicogroepen kwetsbaar

Een derde kwetsbaarheid is dat de vermogens en schulden ongelijk zijn verdeeld over alle huishoudens. Oudere mensen hebben over het algemeen meer vermogen en lagere schulden, omdat ze in de loop van de tijd hun hypotheek (gedeeltelijk) hebben afgelost, of hiervoor hebben gespaard. Daarnaast hebben ze geprofiteerd van huizenprijsstijgingen. Jonge mensen en starters hebben juist vaak grote schulden door het aangaan van een hypotheek, want veel hypotheek waren de afgelopen jaren hoger dan de aankoopwaarde van het huis. Jonge kopers hebben naast de waarde van hun huis nog weinig bezittingen. Dit hoeft geen probleem te zijn, zo lang de woning haar waarde behoudt. De prijzen van verkochte bestaande koopwoningen zijn sinds augustus 2008 echter met 15 procent gedaald. Huishoudens kunnen daardoor te maken krijgen met een hypotheekschuld die groter is dan de waarde van het huis. Bij een eventuele (noodgedwongen) verkoop blijven deze gezinnen met een restschuld achter. Dit risico bestaat voornamelijk bij jonge mensen (zie figuur 1.20).<sup>34</sup> Naast de restschuld zelf kunnen negatieve overwaardes ook onwenselijke effecten hebben voor het functioneren van de woningmarkt. Zo kan het voor huishoudens met hoge schulden moeilijk zijn om te verhuizen. Dit belemmert de doorstroming.

**Figuur 1.20 Risico's voornamelijk bij jonge huishoudens**



Bron: CBS

<sup>34</sup> Deze figuur is overgenomen uit: *Het pensioen staat als een huis*, (2012) Vereniging eigen huis (opgesteld door P.J.G. Tang).

### 1.5.2 Genomen maatregelen

De schokbestendigheid van huishoudens kan langs verschillende wegen versterkt worden. Hierbij bestaat een belangrijke verantwoordelijkheid voor individuen. Zij moeten zorgen dat zij flexibel in kunnen spelen op schokken die zich voordoen en via besparingen buffers opbouwen om schokken waar nodig te kunnen absorberen. Voor de overheid is een belangrijke taak weggelegd om individuen hierbij te ondersteunen en verzekeringen of voorzieningen te bieden als dit nodig is. De mogelijkheden hiertoe zijn de komende jaren echter beperkt door de noodzaak om zelf de buffers te vergroten door de overheidsfinanciën op orde te brengen. Hieronder worden vijf manieren geschetst waarop de schokbestendigheid en veerkracht van huishoudens wordt vergroot.

Moderniseren arbeidsmarkt vermindert kans langdurige werkloosheid

Het bevorderen van werkgelegenheid en een goed onderwijsstelsel vergroten de kans op een inkomen voor huishoudens. Worden mensen werkloos, dan ondersteunt de WW mensen om de inkomensachteruitgang op te vangen. Het resterende inkomensverlies is tijdelijk op te vangen door het aanspreken van spaargeld en steun van anderen, maar wordt op langere duur problematisch. Goede scholing en een soepel werkende arbeidsmarkt vergroten de kans dat mensen snel weer een baan kunnen vinden. De modernisering van het ontslagrecht, zoals afgesproken in het Begrotingsakkoord 2013, dynamiseert de arbeidsmarkt, spoort werknemers en werkgevers aan om in te zetten op duurzame inzetbaarheid en verdeelt de kans op werkloosheid meer gelijkmatig. Ook de vormgeving van de inkomstenbelasting en de toeslagen kan in meer of mindere mate activerend zijn. Momenteel kijkt de commissie-Van Dijkhuizen in breder verband specifiek naar de vormgeving van de inkomstenbelasting en het stelsel van toeslagen.

Overheid vangt schokken op

Daarnaast beschermt de overheid huishoudens tegen de gevolgen van financiële schokken. Hiervoor hebben we bijvoorbeeld de sociale zekerheid, de collectieve ziektekostenverzekering en de Nationale Hypotheekgarantie (NHG). De mogelijkheden zijn echter niet onbeperkt, er zal moeten worden gekozen. Zo wordt de NHG-grens in stappen weer verlaagd naar het niveau van vóór het uitbreken van de financiële crisis. Bij onbegrensde ondersteuning lopen huishoudens het risico dat de overheid op papier veel zekerheid biedt, maar dat er achteraf – als de crisis voortduurt – niet altijd (volledig) aan de verwachtingen kan worden voldaan. Bovendien werken te veel garanties *moral hazard* (roekeloos gedrag) in de hand.

Verhogen pensioenleeftijd maakt stelsel schokbestendiger

Een derde maatregel is dat werkgevers en werknemers samen collectieve arrangementen betalen, zoals de pensioenen. Hiermee worden schokken gespreid tussen individuele deelnemers (mensen die langer leven dan verwacht, komen niet in de problemen omdat zij meer pensioen krijgen uitgekeerd) en tussen generaties (als beleggingenresultaten tegenvallen, hoeven niet direct de pensioenen omlaag, maar kan ook de premie omhoog). Ook hieraan zijn echter grenzen. Bij de AOW is te zien dat het aantal gepensioneerden ten opzichte van het aantal werkenden fors verschuift: van 1 op 7 in 1950, naar 1 op 4 in 2010 naar 1 op 2 straks in 2040. Ook pensioenfondsen hebben met deze vergrijzingsgolf te maken. Deze ontwikkeling beperkt de mogelijkheden tot risicodeling tussen generaties. Door het verhogen van de pensioenleeftijd en deze ook te gaan koppelen aan de levensverwachting, zoals in het Begrotingsakkoord 2013 is besloten, verbetert deze ratio weer.

Vergroten vertrouwen financiële adviseurs

Ten vierde verzekeren huishoudens zichzelf via private partijen. Hierbij is essentieel dat huishoudens de mogelijkheid hebben om goed geïnformeerd tot keuzes te komen. Helaas heeft het hier in het verleden wel eens

aan ontbroken. Sinds 1 juni 2011 gelden er nieuwe wettelijke regels voor duidelijke informatie aan de consument en zijn er voorwaarden gesteld aan reclames voor financiële producten. Om er zeker van te zijn dat adviseurs en tussenpersonen volledig in het belang van de klant handelen (en niet worden beïnvloed door de provisie die zij krijgen), worden provisies met ingang van 1 januari 2013 helemaal verboden. Iedere financiële adviseur moet bovendien een diploma halen, ongeacht bij welke onderneming hij werkt. Zo is een consument er zeker van dat hij altijd vakbekwaam wordt geadviseerd. Om te voorkomen dat onduidelijke producten worden ontwikkeld, waarbij het belang van de klant te weinig wordt gediend, krijgt de AFM de bevoegdheid om toezicht te houden op de ontwikkeling van de producten.

#### Afremmen schuldopbouw voor woning of consumptie

Tot slot maakt het spaargedrag de huishoudens schokbestendig. Dit gebeurt in Nederland al op zeer grote schaal, vooral via (verplichte) pensioenbesparingen. Wel kan bekeken worden of er bepaalde groepen zijn waarvoor het opbouwen van meer (liquide) vermogen, deels via het afremmen van meer schulden, zinnig kan zijn. Een belangrijke risicogroep vormen de huishoudens die als gevolg van de prijsdaling op de woningmarkt «onder water» komen te staan. Om dit in de toekomst te vermijden is besloten dat huizenkopers op termijn niet meer dan 100 procent van de waarde van hun huis kunnen lenen. Daarnaast is de mogelijkheid om hypotheekrente te kunnen aftrekken voor nieuwe hypotheekleningen beperkt tot leningen die in 30 jaar helemaal (annuïtair) worden afgelost. Om te voorkomen dat huishoudens andere schulden aangaan die ze niet kunnen betalen, is bij het verlenen van een lening of krediet een kredietwaardigheidstoets verplicht gesteld. De aanbieder moet toetsen of het krediet of de lening past bij de financiële positie van de consument. Daarnaast geldt dat er vooraf transparante informatie wordt gegeven over onder meer de jaarlijkse kosten.

#### 1.5.3 Uitdagingen

#### Investeren inzetbaarheid werkenden

De schokbestendigheid en veerkracht van huishoudens kan ook in de komende jaren nog meer worden versterkt. Er is ruimte om de arbeidsmarkt nog beter te laten functioneren. De verhoging van de pensioenleeftijd zorgt ervoor dat mensen in de toekomst tot op latere leeftijd moeten werken, in lijn met een hogere levensverwachting. Om tot op latere leeftijd productief te kunnen zijn zullen werknemers en hun werkgevers meer moeten investeren in de instandhouding en ontwikkeling van werknemers (menselijk kapitaal).

#### Effectiever inzetten vermogen

De overheid kan ook faciliteren dat burgers hun financieel vermogen effectiever inzetten. Veel vermogen zit, mede door fiscale prikkels, relatief vast in huis en pensioen. Dit is vaak niet beschikbaar, als mensen geconfronteerd worden met een grote financieringsbehoefte. Denk aan een investering in de eigen verdien capaciteit (scholing of bedrijf), aankoop van een woning, inkomensverlies door werkloosheid of zorgkosten. De uitdaging ligt er in om huishoudens te ondersteunen in een evenwichtige opbouw van zowel menselijk als financieel kapitaal. Menselijk kapitaal helpt individuen om een gezond en productief werkzaam leven te hebben, waarbij de kans op langdurige werkloosheid klein is. Financieel kapitaal kan helpen om zelf een bedrijf op te zetten of om tegenvallers op te vangen en tegelijkertijd te kunnen sparen voor voldoende financiële zekerheid na pensionering. Hierbij is het ook van belang de rol van het belastingstelsel in ogenschouw te nemen. Op dit moment is het stelsel nog niet neutraal ten aanzien van investeringen in fysiek kapitaal, pensioenkapitaal of menselijk kapitaal. Het is belangrijk de discussie te starten over hoe vrije besparingen kunnen worden bevorderd

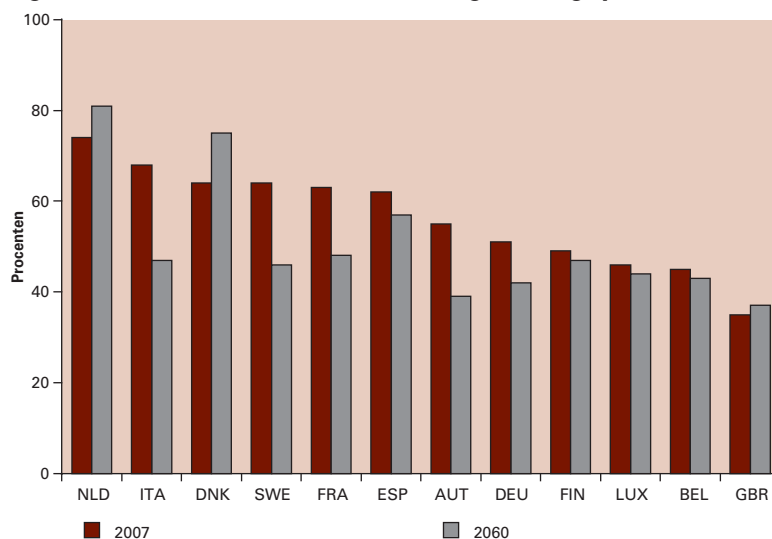
waardoor huishoudens beter in staat zijn schokken op te vangen en lasten beter over hun leven te spreiden.

### Flexibeler pensioenstelsel

De liquiditeit van huishoudvermogens kan toenemen, als de overheid de mogelijkheid creëert om pensioengeld flexibeler in te zetten en daarmee geld vrij te spelen. Een internationale vergelijking leert dat Nederlanders gemiddeld een hoog pensioen hebben en dat dit in de toekomst naar verwachting relatief hoog blijft (zie figuur 1.21). Er bestaan twee brede opties voor flexibele inzet: mensen kunnen een beroep doen op de al opgebouwde pensioenaanspraken of ze kunnen minder verplicht sparen, zodat individuen (boven een bepaalde grens) zelf kunnen bepalen voor hoeveel pensioen ze sparen.

Aan de optie om opgebouwd pensioenvermogen eerder aan te spreken kleven wel bezwaren. Zo tast het de risicodeling binnen een pensioenfonds aan, omdat mensen er vooral voor zullen kiezen om geld op te nemen, als het voor hen financieel aantrekkelijk is. Ander aandachtspunt is dat de pensioenaanspraken vooral in de laatste werkjaren sterk toenemen.<sup>35</sup> De opbrengsten van het vervroegd uitkeren zijn voor mensen van middelbare en jongere leeftijd dus beperkt. In de tweede optie wordt de risicodeling van tevoren teruggeschroefd; er wordt immers minder collectief pensioen gespaard. Hierdoor is van tevoren duidelijk voor deelnemers dat zij de risico's niet langer delen en kunnen zij niet de dupe worden van strategisch gedrag van anderen. Door de vormgeving van het stelsel is de opbrengst van zelf sparen op jonge leeftijd groter dan sparen via een pensioenfonds. Het terugbrengen van verplichte pensioenbesparingen levert daardoor voor jongeren meer op dan het uitkeren van in een pensioenfonds opgebouwde rechten.

**Figuur 1.21 Nederland heeft internationaal gezien hoge pensioenen**



Noot: Gemiddelde totale pensioen als percentage van het gemiddelde loon  
Bron: Europese Commissie (2009)

<sup>35</sup> Hoe langer de premie-inleg nog kan renderen, hoe groter de beleggingsresultaten zijn en hoe meer pensioen er met die premie kan worden opgebouwd. Dat betekent dat jongeren, wiens premie nog lang kan renderen, voor dezelfde premie-inleg meer pensioenaanspraken zouden kunnen opbouwen dan ouderen. Kenmerk van het doorsneestelsel is echter dat alle deelnemers ongeacht hun leeftijd dezelfde gemiddelde premie betalen en daarvoor dezelfde pensioenaanspraak opbouwen. Oudere deelnemers hebben hier voordeel van; het meeste voordeel is voor mensen die vlak voor hun pensionering staan.

## Flexibeler inzetten vermogen in woning

Ook eigenwoningbezit kan op verschillende manieren liquide worden gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld door de woning te verkopen om vervolgens over te stappen naar een huurhuis. Hiermee wordt in één keer het hele vermogen liquide gemaakt, terwijl de behoefte misschien veel beperkter is. Bovendien zijn veel mensen gehecht aan de eigen woning en willen ze liever niet verhuizen. In dat geval kan een zogeheten omgekeerde hypotheek uitkomst bieden. Bij een omgekeerde hypotheek wordt op een (gedeeltelijk) afgelost huis een hypotheek genomen. De lening wordt afbetaald uit de verkoopsom van het huis op moment van verkoop van de woning of overlijden van de eigenaar. In Nederland zijn dergelijke producten beschikbaar, maar de markt is klein. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn de relatief hoge pensioenen en het uitgebreide zorgstelsel in Nederland. Hierdoor hebben veel oudere mensen minder behoefte aan extra liquide middelen. Huishoudens met een lager pensioen hebben wellicht meer behoefte aan extra inkomsten, maar deze groep heeft vaker een huurhuis. Met het oog op de stijgende zorguitgaven en de toenemende druk op ons pensioenstelsel kan er in de toekomst meer vraag ontstaan naar producten die het mogelijk maken om het vermogen uit de eigen woning vrij te maken. Hierbij moet wel in het oog worden gehouden dat aanbieders deze producten op een verantwoorde (en zo simpel mogelijke) wijze vormgeven en aanbieden. De Taskforce Verzilveren, een initiatief van de Vereniging Eigen Huis waarin ook de Rijksoverheid participeert, gaat onderzoeken waarom de markt in Nederland nu klein is en welke mogelijkheden er nog zijn op dit gebied. Dit initiatief start in oktober 2012.

Het kabinet heeft de Sociaal Economische Raad (SER) kort geleden gevraagd te onderzoeken of er effectieve verbindingen zijn te leggen tussen de grote-uitgavencategorieën van pensioenopbouw, woning en zorg.<sup>36</sup> Daarnaast is de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met het ministerie van BZK een verkennende studie gestart over de mogelijkheden tot een samenhangende benadering van pensioenen, wonen en zorg. Eind 2012 is de studie naar verwachting klaar.

## 1.6 Bedrijven

### 1.6.1 Kwetsbaarheden

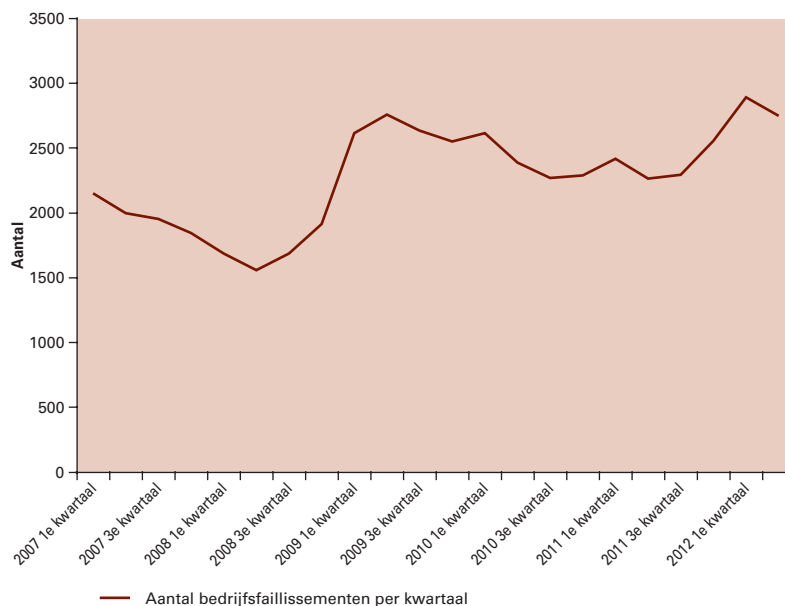
*Bedrijfsleven heeft crisis tot nu toe redelijk doorstaan*

## Faillissementen nemen toe...

Als alleen gekeken wordt naar het aantal faillissementen in het bedrijfsleven, is het beeld somber (zie figuur 1.22). Sinds 2007 is het aantal faillissementen flink toegenomen. In het tweede kwartaal van 2012 gingen er 2009 ondernemingen failliet. Dit is een stijging van 24 procent ten opzichte van het tweede kwartaal van 2011, maar een daling ten opzichte van het eerste kwartaal. Voor de gezondheid van het bedrijfsleven als geheel is het aantal faillissementen echter niet de belangrijkste graadmeter. Het is macro-economisch gezien minder problematisch dat er bedrijven ten onder gaan, zolang er ook weer voldoende bedrijvigheid voor terugkomt. Dit neemt niet weg dat een faillissement voor ondernemers vaak ingrijpend is en met persoonlijk leed gepaard gaat.

<sup>36</sup> Adviesaanvraag betaalbare zorg voor toekomstige generaties, juli 2011.

**Figuur 1.22 Faillissementen nemen toe**

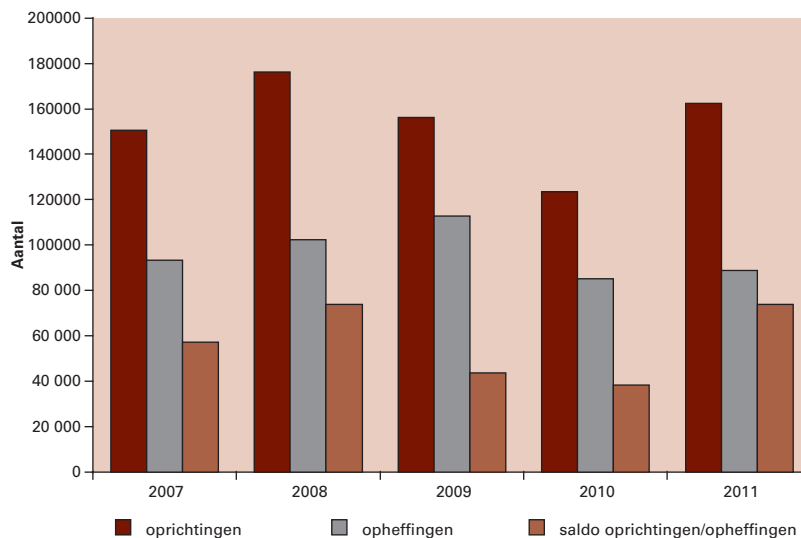


Noot: Bedrijfsfaillissementen per kwartaal  
Bron: CBS

...maar aantal bedrijven groeit

Ondanks de faillissementen neemt het totale aantal bedrijven toe sinds 2007 (zie figuur 1.23). Het aantal bedrijven is in alle jaren sinds de crisis groter dan het aantal opheffingen (het aantal faillissementen plus de bedrijven die stoppen zonder failliet te gaan). Dit wordt deels verklaard doordat het aantal zzp'ers sinds 2007 is toegenomen met bijna 100 duizend tot 728 duizend in 2011.

**Figuur 1.23 Aantal bedrijven neemt ook toe**



Bron: CBS

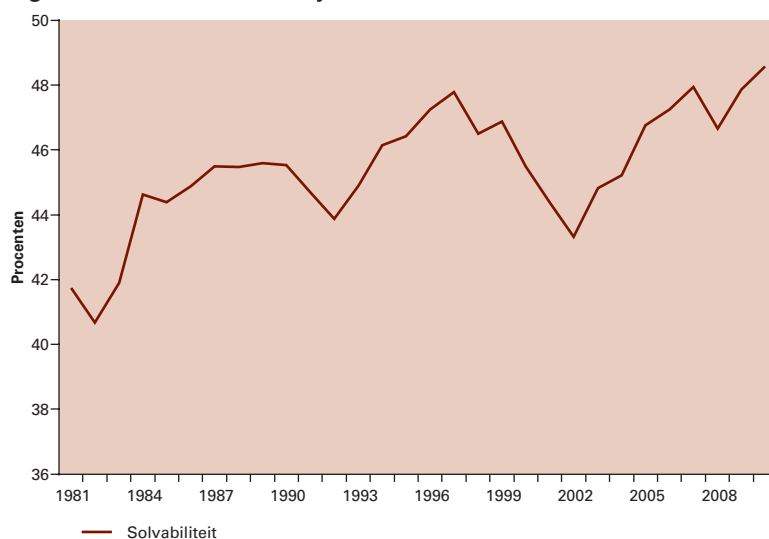
Bedrijfsleven heeft buffers

Bovendien blijkt dat het Nederlandse bedrijfsleven gemiddeld gezien haar solvabiliteit goed op peil heeft (zie figuur 1.24): op langere termijn gezien kan het voldoen aan zijn verplichtingen. Na een lichte terugval na de start van de kredietcrisis is de solvabiliteit weer opgekrabbeld en ligt deze nu op een historisch gezien hoog niveau. Bovendien blijkt dat de gemiddelde



solvabiliteit niet sterk verschilt naar bedrijfsgrootte; zowel het Nederlandse grootbedrijf als het midden- en kleinbedrijf (mkb) zijn solvabel.<sup>37</sup> Uiteraard gaan hieronder wel grote verschillen schuil tussen individuele bedrijven.

**Figuur 1.24 Nederlands bedrijfsleven heeft buffers**



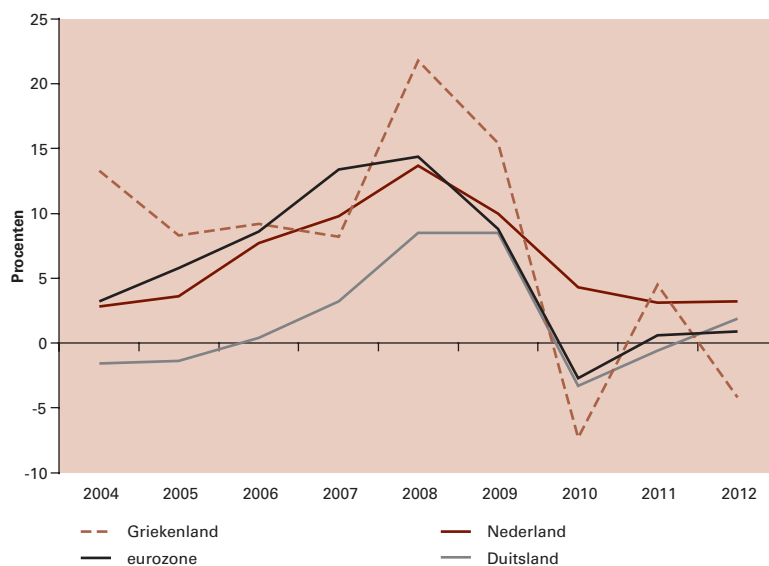
Bron: CBS

### Kredietverlening op peil

Ten slotte blijkt de zakelijke kredietverlening van Nederlandse banken aan bedrijven gedurende de financiële crisis bestendig. Sinds 2010 hebben respectievelijk de Taskforce Kredietverlening, de commissie-De Swaan en de Stuurgroep Kredietverlening de ontwikkeling van de kredietverlening aan bedrijven onderzocht. Hoofdconclusie is dat in het licht van de slechte economische omstandigheden de kredietverlening van de Nederlandse banken aan het bedrijfsleven, ook Europees vergeleken, over het algemeen vrij goed op peil is gebleven (zie figuur 1.25).

<sup>37</sup> Financieringsmonitor EIM, 2011.

**Figuur 1.25 Kredietverlening aan Nederlandse bedrijven op peil gebleven**



Noot: Jaar-op-jaar groei  
Bron: ECB

#### Aansluiting op groeiende exportmarkten

#### Export Nederlandse bedrijfsleven divers

Nederland is een exportland. De totale waarde van de uitvoer van goederen en diensten bedraagt ongeveer 70 procent van het Nederlandse bbp. Omdat de exportsector ook veel ingevoerde producten gebruikt in het productieproces, is de toegevoegde waarde van de uitvoer in Nederland lager, gemiddeld ongeveer 30 procent van het bbp. In de huidige conjunctuur draagt de uitvoer de groei van de Nederlandse economie.

Het grote belang van de uitvoer voor de Nederlandse economie roept de vraag op hoe het is gesteld met bijvoorbeeld de geografische spreiding van de uitvoer: is deze in staat om aan te sluiten bij mondiale economische groei, die in toenemende mate wordt gedragen door opkomende economieën? Het blijkt dat de Nederlandse uitvoer naar de zogeheten BRICS-landen (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) het afgelopen decennium relatief snel is toegenomen. Ten opzichte van het bbp exporteert Nederland aanzienlijk meer dan het EU-gemiddelde, maar minder dan Duitsland, naar BRICS-landen<sup>38</sup> (zie box 1.4). Ook het aandeel van de uitvoer naar de zogenoemde *Next Eleven*<sup>39</sup> nam ten opzichte van het bbp in de afgelopen tien jaar snel toe, wat het potentieel van deze landen voor de Nederlandse export onderstreept.

#### Box 1.4 Kan de Nederlandse uitvoer aanhaken bij mondiale economische groei?

In deze box wordt dieper ingegaan op de Nederlandse uitvoer naar de BRICS-landen (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika), in aansluiting op eerdere analyses.<sup>40</sup>

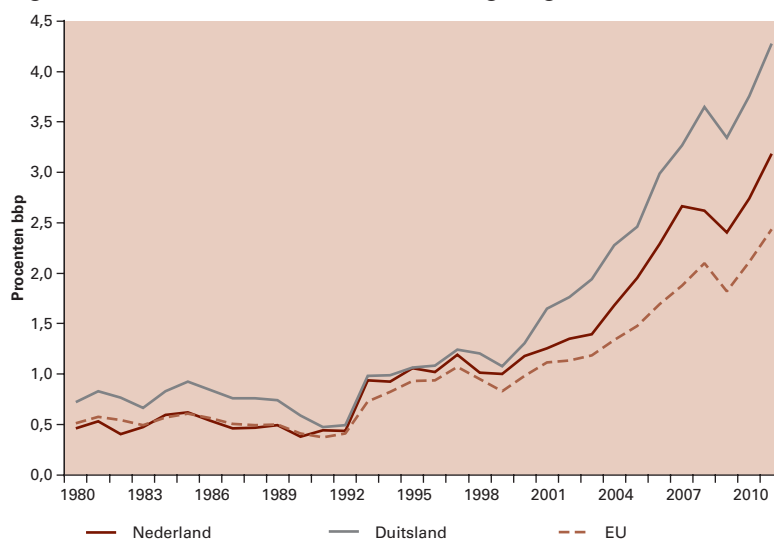
<sup>38</sup> Zie ook Suyker en De Groot (2006), *China and the Dutch Economy*, CPB document 127.

<sup>39</sup> Met de term *Next Eleven* worden de elf landen aangeduid die volgens de bank Goldman Sachs de potentie hebben om uit te groeien tot wereldspelers. Dit zijn Bangladesh, Egypte, de Filippijnen, Indonesië, Iran, Mexico, Nigeria, Pakistan, Turkije, Vietnam en Zuid-Korea.

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld Groot, Lejour en Gerritsen (2011), *Uitvoer naar opkomende economieën*,

Hoewel een geleidelijke verschuiving optreedt, is het aandeel van uitvoer naar de BRICS-landen in de totale uitvoer in Nederland relatief beperkt in vergelijking met andere Europese landen. Een belangrijke oorzaak hiervoor is de sterke groei van de zogenoemde wederuitvoer<sup>41</sup> in de totale uitvoer. De wederuitvoer vanuit Nederland is gegroeid van 14 miljard euro in 1980 tot 182 miljard euro in 2010 en bedraagt ondertussen ongeveer 50 procent van de totale export. De wederuitvoer gaat daarbij voor ongeveer 85 procent naar het Europese achterland.<sup>42</sup> Dit dempt het BRICS-uitvoeraandeel in de totale uitvoer. Het aandeel van de uitvoer naar BRICS-landen als percentage van het bbp geeft een betere indicatie hoe de uitvoer naar snelgroeiende landen in relatie staat tot de nationale economie. Met het gebruik van het bbp in plaats van totale uitvoer wordt rekening gehouden met het feit dat Nederland in vergelijking met andere (grote) Europese economieën een kleine, open economie is. Voor zowel de EU als Duitsland als Nederland is het belang van BRICS-landen als exportbestemming vooral in het afgelopen decennium sterk toegenomen (zie figuur 1.26). Duitsland laat de snelste toename zien. In Nederland was de toename kleiner dan in Duitsland, maar groter dan gemiddeld in de EU.<sup>43</sup>

**Figuur 1.26 Uitvoer naar BRICS-landen sterk gestegen**



Bron: Eigen bewerking op IMF-data (DOTS en WEO)

De Nederlandse economie blijkt dus, net als de Europese en de Duitse economie, goede aansluiting met de BRICS-landen te hebben gevonden. De uitvoer naar deze landen steeg sinds 2000 aanmerkelijk sneller dan de binnenlandse productie. Kortom, de groei van opkomende economieën biedt nieuwe kansen voor Nederlandse producenten en exporteurs weten deze steeds meer te verzilveren.

*Economische Statistische Berichten*, OESO (2012), *Economic Survey Netherlands* of ING (2011), *Dutch Trade: more European than Global*.

<sup>41</sup> Geïmporteerde goederen die nauwelijks bewerkt worden voordat ze weer uitgevoerd worden. Het gaat hier onder andere om goederen die door Nederlandse distributiecentra worden ingeklaard en uitgeleverd aan andere (Europese) landen.

<sup>42</sup> Kuypers, Lejour, Lemmers, Ramaekers (2012), Kenmerken van wederuitvoerbedrijven, *CBS document*.

<sup>43</sup> Een belangrijke verklaring voor het verschil met Duitsland schuilt overigens in de ontwikkeling van (de waarde van) het bbp; dat nam in Nederland over deze periode meer toe dan in Duitsland.

Ten opzichte van het verleden is sprake van meer geografische risicospreiding. Wel is het niveau van de export naar BRICS-landen nog steeds vrij laag in vergelijking met de uitvoer naar nabijgelegen Europese landen; Nederland verdient zijn boterham dus overwegend in Europa.

De heroriëntatie naar BRICS-landen treedt ook op bij de uitvoer van diensten. Qua hoeveelheid houdt deze gelijke tred met de totale uitvoer, inclusief het snel groeiende wederuitvoeraandeel. Er is minder import nodig om diensten uit te voeren, waardoor diensten belangrijker worden voor het Nederlandse saldo op de lopende rekening. De uitvoer van diensten is in termen van toegevoegde waarde groot: 1 euro dienstenuitvoer levert ruim 75 cent op voor de Nederlandse economie.

Goederen worden voor ongeveer 80 procent uitgevoerd naar Europa. Voor diensten is dit aandeel echter beperkter: hiervan belandt 68 procent binnen Europa. Het belang van BRICS-landen is voor de uitvoer van diensten (5,7 procent van totale uitvoer van diensten) groter dan voor de uitvoer van goederen (4,3 procent van totale uitvoer goederen).<sup>44</sup> Wel geldt dat diensten relatief arbeidsintensief zijn. Waar de arbeidsproductiviteit van de productie van binnenlands geproduceerde uitvoer en van de productie van wederuitvoer de afgelopen jaren is toegenomen, blijft de arbeidsproductiviteit in de dienstensector relatief constant.<sup>45</sup> Hiermee zorgt de uitvoer van diensten wel voor veel werkgelegenheid in Nederland.

De uitvoer in Nederland gaat dus in toenemende mate naar landen buiten Europa en hierbij is de uitvoer van diensten relevant. Dit betekent echter niet dat wederuitvoer onbelangrijk is. Hoewel de toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie per euro wederuitvoer beperkt is, zorgt het grote volume voor veel inkomen. Van belang is ook dat de kosten van wederuitvoer in termen van productiecapaciteit relatief beperkt zijn. Uit een analyse van het CPB blijkt dat het aandeel van de wederuitvoer in de productie en werkgelegenheid slechts circa 2,5 procent bedraagt.<sup>46</sup> De arbeidsproductiviteit in de wederuitvoer, die overigens grotendeels plaatsvindt in de groothandel, is daarmee relatief hoog. Het blijkt dus dat met relatief weinig inzet van binnenlandse productiemiddelen, een relatieve grote omzet wordt gerealiseerd. Dit uit zich in een bijdrage aan de economische groei van Nederland die ongeveer net zo groot is als de bijdrage van investeringen.<sup>47</sup>

### Gezonde overheidsfinanciën van belang voor rente bedrijven

Er lijkt dus reden voor voorzichtig optimisme over de staat van het Nederlandse bedrijfsleven: er is veel dynamiek, de kredietvolumes zijn op peil gebleven en bedrijven zijn solvabel. Maar het Nederlandse bedrijfsleven kent ook kwetsbare punten. Ten eerste is het voor het bedrijfsleven van essentieel belang dat de overheid zijn zaken op orde heeft. Bedrijven in Europa krijgen te maken met hogere financieringskosten door hoge schulden van hun overheid. In landen waar de kredietwaardigheid van de overheid in twijfel wordt getrokken (zoals Griekenland en later ook Spanje

<sup>44</sup> Brazilië, Rusland, India, China (incl. Hong Kong) en Zuid-Afrika. Bron: CBS Statline, uitvoerwaarden 2010.

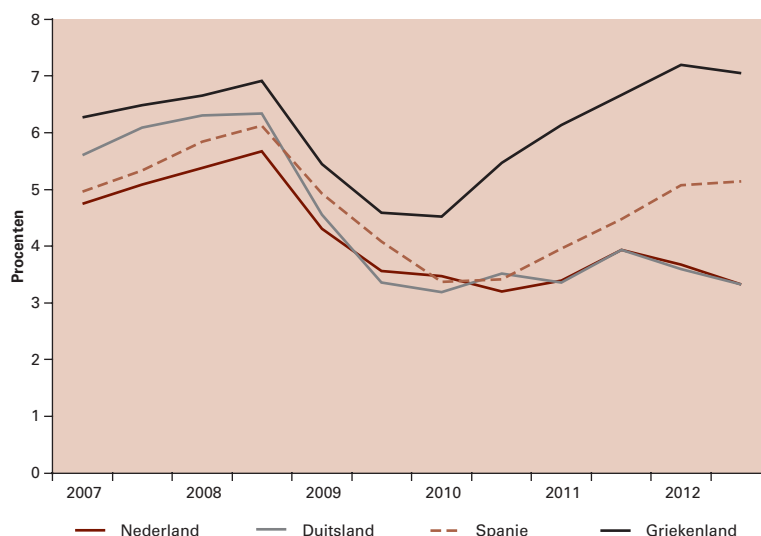
<sup>45</sup> Kranendonk en Verbruggen (2011), *Het belang van uitvoer en binnenlandse bestedingen voor productie en werkgelegenheid in Nederland*, Achtergronddocument bij CEP 2011

<sup>46</sup> Kranendonk en Verbruggen (2011), *Het belang van uitvoer en binnenlandse bestedingen voor productie en werkgelegenheid in Nederland*, Achtergronddocument bij CEP 2011.

<sup>47</sup> Gemiddeld 0,2 procent over de periode 1989–2009. Bron: Kranendonk en Verbruggen (2011), *ibid.*

en Italië), lopen ook de rentes voor bedrijven fors op (zie figuur 1.27).<sup>48</sup>

**Figuur 1.27 Hoge rentes landen leiden tot hogere rentes lokale bedrijfsleven**



Noot: Rente op leningen t/m 1 miljoen euro, variabele rente of t/m 1 jaar rentevast  
Bron: DNB

### Afhankelijkheid van bancaire financiering in Nederland groot

Ten tweede is het Nederlandse bedrijfsleven (in het bijzonder het mkb) sterk afhankelijk van bankfinanciering. Deze sterke afhankelijkheid van banken past in het Europese financiële systeem. Traditioneel zijn bedrijven op het Europees continent sterker afhankelijk van bankleningen (*bank-based system*), terwijl Angelsaksische bedrijven sterker leunen op marktfinanciering via directe uitgave van obligaties of aandelen (*market-based system*).<sup>49</sup> Volgens de internationale literatuur zijn er geen significante verschillen tussen deze twee systemen, als je kijkt naar economische groei of het verkrijgen van krediet.<sup>50</sup> Toch blijkt uit onderzoek van het IMF dat economisch herstel na financiële crises langzamer verloopt in landen waar de bedrijfsfinanciering sterk leunt op banken.<sup>51</sup> Bovendien impliceert deze afhankelijkheid dat Europese bedrijven kwetsbaarder zijn voor aanbodveranderingen van bankleningen.

In Europa is vanwege de verslechterde economische vooruitzichten het aantal bankleningen voor bedrijven sinds 2009 sterk afgenomen. Europese bedrijven hebben deze aanbodschommelingen van bancaire financiering deels weten op te vangen door zich te wenden tot de kapitaalmarkt, door de uitgave van aandelen en langlopende schuld (zie figuur 1.28). De mogelijkheden om obligaties of aandelen uit te geven zijn voor het mkb echter beperkter dan voor het Europese grootbedrijf. Het mkb ondervindt daarom de meeste hinder van de terughoudendheid van banken om krediet te verlenen.

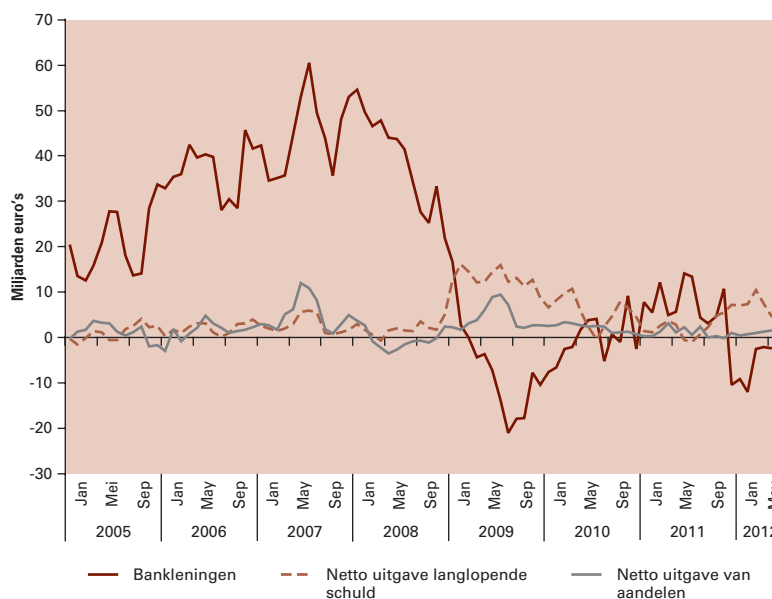
<sup>48</sup> Zie ook Corsetti: <http://www.voxeu.org/article/sovereign-risk-macroeconomic-instability>.

<sup>49</sup> Zie ECB (2009), «The external financing of Household and non-financial corporations: a comparison of the euro area and the United States», *Monthly Bulletin* (April).

<sup>50</sup> Zie bijvoorbeeld Levine (2000) en Demirguc-Kunt en Maksimovic (2002).

<sup>51</sup> Allard en Balvy (2011), «Market Phoenixes and Banking Ducks; Are Recoveries Faster in Market-Based Economies», *IMF Working Paper*.

**Figuur 1.28 Financiering niet-financiële bedrijfsleven eurozone**



Bron: ECB

### 1.6.2 Genomen maatregelen

De verbetering van de overheidsfinanciën draagt indirect bij aan lagere financieringslasten voor het bedrijfsleven. Ook profiteert het bedrijfsleven van een stabiel bancair stelsel. Om te voorkomen dat door de financiële crisis en de verhoogde toezichteisen (zoals kapitaalbuffers) aan het bankwezen de kredietverlening onder druk komt, worden de nieuwe eisen via een geleidelijk pad ingevoerd. Ook monitort DNB wat de effecten van de nieuwe eisen aan banken zijn op de kredietverlening; zo kan indien nodig worden ingegrepen. Naast deze maatregelen is het bedrijfsleven schokbestendiger gemaakt doordat de overheid financiering gericht ondersteunt en de arbeidsmarkt flexibiliseert. De extra investeringsimpuls van dit kabinet in infrastructuur draagt bij aan het versterken van de Nederlandse economie door randvoorwaarden te scheppen voor verdere groei van de economie. Op de korte termijn heeft dit ertoe geleid dat de sector Weg- en Waterbouw nog altijd relatief goed presteert en vitale kennis hier voor de toekomst behouden wordt.

#### *Gerichte ondersteuning financiering*

#### Garanties en borgstellingen door overheid helpen

De overheid ondersteunt de kredietverlening via regelingen als de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) en de Export Kredietverzekering (EKV). Daarnaast zijn tijdens de financiële crisis extra maatregelen genomen. Zo is de toegang tot de BMKB verruimd en is het plafond van de regeling verhoogd. Er zijn ook nieuwe regelingen ingesteld, zoals de Garantie Ondernemingsfaciliteit (GO) en de Exportkredietgarantie (EKG). Ook ondersteunt de overheid Qredits, dat kredieten tot 50 000 euro verstrekt. Hiermee worden mogelijk toenemende knelpunten bij de kredietverstrekking aan het bedrijfsleven geadresseerd. Verder wordt er een pilot gestart waarin de BMKB wordt opengesteld voor niet-banken (zoals kredietunies) die zich kwalificeren als professionele kredietverlener. Daarnaast heeft het kabinet aangegeven de opstartkosten van een aantal kredietunies te willen subsidiëren. Op die manier worden alternatieve financieringsbronnen gestimuleerd en wordt het mkb minder afhankelijk van bancair krediet.

Maar ook private initiatieven noodzakelijk

Inmiddels is ook een groot aantal private initiatieven in ontwikkeling of tot stand gekomen, die mogelijke lacunes in de financieringsmarkt kunnen opvullen. Deze initiatieven lopen uiteen van mkb-fondsen die vreemd vermogen of risicokapitaal aanbieden, *crowdfunding*, kredietunies, tot onderhandse leningen. Ook zijn er mogelijkheden voor het mkb in de vorm van obligatieplatformen. Kleine en middelgrote bedrijven die kapitaal willen aantrekken, geven dan obligaties uit die vervolgens vrij verhandelbaar zijn op speciaal daarvoor gecreëerde mkb-platformen. Er zijn momenteel verschillende initiatieven in Nederland gaande om dergelijke platformen op te zetten. De overheid zet zich hiervoor in door waar mogelijk onnodige belemmeringen voor deze nieuwe vormen van financiering weg te nemen. Op die manier kan de schokbestendigheid van het Nederlandse bedrijfsleven verder worden vergroot.

### 1.6.3 Uitdagingen

Het is voor het bedrijfsleven essentieel dat de overheidsfinanciën op orde komen. Daarnaast zal blijvend moeten worden ingezet op het open houden van de voor Nederlandse bedrijven zo belangrijke Europese exportmarkt, inclusief de zorg voor een blijvend hoogwaardige infrastructuur. Ten slotte kan worden ingezet op het verder uitbreiden van de financieringsmogelijkheden van het bedrijfsleven.

#### *Verder verbreden financieringsmogelijkheden*

Beperkte overheidsgaranties blijven nuttig

Het is vooral voor het mkb van groot belang om minder afhankelijk te worden van bankkrediet. Grotere bedrijven zijn namelijk makkelijker in staat om financiering aan te trekken door direct de markt te benaderen (door obligaties uit te geven bijvoorbeeld). Het gevaar van krediet-schaarste werd deels opgevangen door nieuwe garantieregelingen en verruiming van bestaande regelingen. Maar er moet ook aandacht zijn voor het feit dat deze instrumenten risico's met zich meebrengen. Als het mogelijk is om deze financiering via de markt tot stand te brengen, moet de overheid terugtreden.

Alternatieven bankfinanciering verder ontwikkelen

Op dit moment worden al veel stappen gezet op het gebied van alternatieve financieringsbronnen, bijvoorbeeld via mkb-obligatieplatformen en kredietunies. Ook is het in dit verband denkbaar dat pensioenfondsen een grotere rol gaan spelen in de financiering van het Nederlandse bedrijfsleven. Dit is nu al mogelijk. Een van de redenen waarom het beperkt gebeurt, is dat pensioenfondsen omwille van risicospreiding een brede internationale portefeuille aanhouden. In verhouding tot de omvang van de Nederlandse economie beleggen ze al relatief veel in Nederland. Dit is consistent met onderzoek dat aantoont dat pensioenfondsen over het algemeen in staat zijn om binnenlands betere resultaten te behalen dan andere beleggers.<sup>52</sup> Internationaal onderzoek laat echter ook zien dat als overheden pensioenfondsen verplichten om in de nationale economie te investeren, dit leidt tot sterk verminderde prestaties in termen van risico en rendement.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Baik, B., Kang, J.K., Kim, J.M. (2009), *Local Institutional Investors, Information Asymmetries, and Equity Returns*.

<sup>53</sup> Antolin, P. (2008), «Pension Fund Performance», *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 20, Paris; Davis, E.P. (2002), «Prudent Person Rules or Quantitative Restrictions? The Regulation of Long-term Institutional Investors» *Portfolios*, *Journal of Pensions Economics and Finance*, 1.

Betrokkenheid pensioenfondsen  
welkom

Niettemin is betrokkenheid vanuit pensioenfondsen bij de financiering van het bedrijfsleven welkom, vooral omdat Nederlandse banken in de huidige omstandigheden kwetsbaar zijn voor het opdrogen van financiële markten. Dit kan bijvoorbeeld als banken bedrijfsleningen met gelijke looptijd, rente en aflossingsprofiel samenvoegen en verkopen aan pensioenfondsen (securitisatie). Dit gebeurt nu al bij hypotheekleningen. Op deze manier kunnen banken financiële ruimte creëren voor nieuwe projecten.

Het verkopen (securitiseren) van bedrijfsleningen kan door de markt zelf worden gedaan. Dan moeten de bedrijfsleningen echter wel een homogeen karakter hebben, een constante stroom aan inkomsten genereren en in voldoende schaal aanwezig zijn. Om tot een transparantere markt te komen, en daarmee betrokkenheid van pensioenfondsen te faciliteren, zijn er nu initiatieven in ontwikkeling. De Nederlandse accountantsbranche ziet bijvoorbeeld kansen om kleinere bedrijven te voorzien van een kredietrating, zoals dat ook in Duitsland en Oostenrijk gebeurt. Verder is op initiatief van de overheid, in nauwe samenwerking met marktpartijen, het *Standard Business Reporting* (SBR) programma gestart. Met SBR maken ondernemers gebruik van één set gegevens die gebruikt kunnen worden om rapportages te versturen naar banken, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Met SBR zijn ondernemers minder tijd en geld kwijt aan het opstellen van verplichte bedrijfsinformatie. Daarnaast wordt door het standaardiseren van informatievoorziening een aanvraag voor een banklening ook eenvoudiger en goedkoper te beoordelen door banken. Doordat de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van bedrijfsinformatie op die manier verbetert, wordt het voor pensioenfondsen ook eenvoudiger een goede risico-inschatting te maken.

De overheid wil een vruchtbaar klimaat creëren waarin pensioenfondsen en andere institutionele beleggers meer investeren in de Nederlandse economie. De overheid zet in op het waar mogelijk wegnemen van onnodige belemmeringen voor pensioenfondsen om in Nederland te investeren. De noodzaak dat de overheid financieel betrokken is, is niet evident en het is de vraag of het kosteneffectief is. En of de overheid dan niet méér, in plaats van minder, risico's gaat dragen. Wel kan de overheid faciliterend optreden, zoals dat nu ook gebeurt bij nieuwe financieringsvormen voor het mkb. Het kabinet blijft met marktpartijen in gesprek om deze rol vorm te geven.





## 2 Naar een schokbestendige begroting

### 2.1 Inleiding en algemeen beeld

Begrotingstekort in 2012 2,7 procent van het bbp

Het verbeteren van de overheidsfinanciën is een prioriteit van het kabinet. De begroting staat dit jaar dan ook in het teken van het terugdringen van het begrotingstekort. Mede door de extra maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013, waarover VVD, CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie dit voorjaar overeenstemming bereikten, daalt naar verwachting het begrotingstekort volgend jaar naar 2,7 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Het Begrotingsakkoord zorgt ervoor dat de overheid voor ruim 12 miljard euro aan extra maatregelen neemt, door zowel de uitgaven te beperken als de belastingen en premies te verhogen. Zonder het Begrotingsakkoord zou het tekort op 4,4 procent van het bbp zijn uitgekomen.

Overheidsschuld in 2012 meer dan 70 procent van het bbp

De komende jaren is het noodzakelijk de overheidsfinanciën verder te verbeteren. Een tekort van 2,7 procent van het bbp betekent namelijk dat de overheid in 2013 ongeveer 17 miljard euro, ofwel ruim 1 000 euro per Nederlander, meer uitgeeft dan de overheid aan belastingen en premies ontvangt. Daarnaast heeft Nederland een overheidsschuld van meer dan 70 procent van het bbp, ofwel ruim 25 000 euro per Nederlander. Bovendien wordt voorzien dat de overheid door de vergrijzing de komende jaren veel extra uitgaven zal moeten doen, bijvoorbeeld aan de AOW en de zorg.

De maatregelen om het begrotingstekort terug te dringen, dragen ertoe bij dat een hoog voorzieningenniveau op het gebied van zorg, onderwijs, infrastructuur en veiligheid in de toekomst mogelijk zal blijven. Met een begrotingstekort van 2,7 procent van het bbp voldoet Nederland in 2013 weer aan de Europese grens die aangeeft dat het tekort niet hoger mag zijn dan 3 procent van het bbp. Daarbij is het van belang om te bedenken dat de 3 procentgrens een uiterste limiet betekent en geen doel op zich is. De schuld loopt namelijk steeds verder op zolang er sprake is van een begrotingstekort. Bezuinigen moet dan ook niet primair omdat de Europese regels dat voorschrijven, maar omdat het niet mogelijk is om eindeloos de overheidsschuld te laten oplopen.

Ook in het licht van de risico's waaraan de overheidsfinanciën blootstaan, is het nodig de overheidsfinanciën op orde te brengen. De Europese schuldencrisis gaat gepaard met onzekerheid voor zowel de economie als de overheidsfinanciën. Daarnaast heeft de overheid een groot aantal garanties en achterborgstellingen afgegeven, met als gevolg grotere risico's op verslechtering van de overheidsfinanciën.

Het is een gezamenlijke taak van de centrale overheid (het Rijk en de sociale fondsen) en de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) om de overheidsfinanciën te verbeteren. Van de 12 miljard euro aan maatregelen die zijn afgesproken in het Begrotingsakkoord, komt dan ook een kleine 0,4 miljard euro voor rekening van de decentrale overheden. Bovendien zullen de decentrale overheden

bijdragen aan de verlaging van de overheidsschuld doordat zij verplicht zullen worden om hun tegoeden aan te houden in de schatkist.

Tabel 2.1 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro's)					
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Inkomsten (belastingen en sociale premies)</b>	<b>218,6</b>	<b>223,1</b>	<b>235,4</b>	<b>240,0</b>	<b>246,8</b>
<b>Netto uitgaven onder de kaders</b>	<b>245,8</b>	<b>248,4</b>	<b>252,5</b>	<b>262,1</b>	<b>267,1</b>
Rijksbegroting in enge zin	114,9	113,7	113,6	117,8	117,9
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	69,1	70,5	73,1	75,1	76,7
Budgettair Kader Zorg	61,8	64,2	65,8	69,3	72,5
<b>Overige netto uitgaven</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 4,2</b>	<b>- 4,2</b>
Zorgtoeslag	4,1	4,6	4,9	4,7	4,7
Gasbaten	- 11,2	- 12,0	- 12,0	- 11,8	- 11,9
Overig	3,8	2,4	3,6	2,8	2,9
<b>Totale netto uitgaven</b>	<b>242,6</b>	<b>243,4</b>	<b>248,9</b>	<b>257,9</b>	<b>262,9</b>
<b>EMU-saldo centrale overheid</b>	<b>- 24,0</b>	<b>- 20,4</b>	<b>- 13,5</b>	<b>- 17,9</b>	<b>- 16,1</b>
<b>EMU-saldo decentrale overheden</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 1,8</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo</b>	<b>- 27,0</b>	<b>- 23,3</b>	<b>- 16,7</b>	<b>- 20,2</b>	<b>- 18,0</b>
<b>Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)</b>	<b>- 4,5%</b>	<b>- 3,8%</b>	<b>- 2,7%</b>	<b>- 3,1%</b>	<b>- 2,7%</b>
<b>EMU-schuld</b>	<b>394</b>	<b>434</b>	<b>447</b>	<b>464</b>	<b>478</b>
<b>EMU-schuld (in procenten bbp)</b>	<b>65,5%</b>	<b>71,5%</b>	<b>71,9%</b>	<b>72,2%</b>	<b>72,2%</b>
<b>Bruto Binnenlands Product (bbp)</b>	<b>602</b>	<b>607</b>	<b>622</b>	<b>642</b>	<b>662</b>

### Macro-economische veronderstellingen

Tabel 2.1 bevat een raming van de belangrijkste budgettaire cijfers van de overheid. In deze tabel komt het feitelijke EMU-saldo overeen met het begrotingstekort en de EMU-schuld met de overheidsschuld.

De overheidsfinanciën zijn in grote mate afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen. Verandert bijvoorbeeld de economische groei of de werkloosheid? Dan beïnvloedt dit veelal direct de verwachtingen over saldo en schuld, bijvoorbeeld omdat de overheid bij een lagere economische groei minder belastingen ontvangt. De cijfers in de Miljoenennota zijn – zoals gebruikelijk – gebaseerd op de macro-economische ramingen van het Centraal Planbureau (CPB). Tabel 2.2 geeft een overzicht van de gehanteerde CPB-ramingen uit de Macro Economische Verkenning 2013.

Tabel 2.2 Macro-economische veronderstellingen Miljoenennota 2013		
	2012	2013
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	607	622
Volumegroei bbp (= economische groei)	- ½	¾
Inflatie (consumentenprijsindex)	2¼	2
Contractloon marktsector	1¾	2¼
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden personen, nationale definitie)	500	555
Lange rente	2	2½
Eurokoers (\$)	1,27	1,25
Olieprijs (\$ per vat)	104	95

Bron: Macro Economische Verkenning 2013 (CPB)

### Leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de budgettaire cijfers verder toegelicht. In paragraaf 2.2 staat meer informatie over de afgesproken maatregelen en in paragraaf 2.3 meer informatie over de effecten van deze maatregelen op de overheidsfinanciën. In paragraaf 2.4 komen vervolgens de ontwikkeling van de uitgaven en de ontwikkeling van de ontvangsten uit

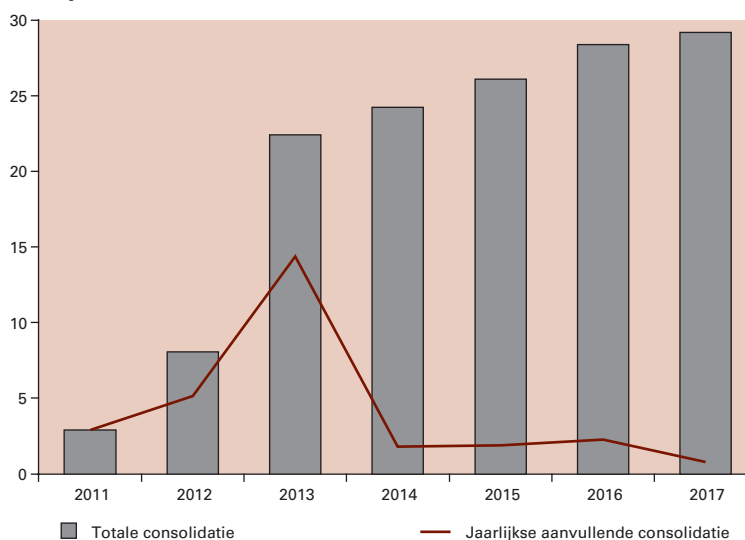
belastingen en premies nader aan bod. In paragraaf 2.5 staat in meer detail of het kabinet zich heeft gehouden aan het uitgaven- en inkomstenkader en volgt een overzicht van de maatregelen die het kabinet hiervoor heeft moeten nemen. De bijdrage van de decentrale overheden aan de bezuinigingen komt aan bod in paragraaf 2.6. Paragraaf 2.7 geeft een integraal overzicht van de risico's voor de overheidsfinanciën. Tot slot staat in paragraaf 2.8 een korte toelichting op Verantwoord Begroten: de nieuwe presentatievorm van de departementale begrotingen.

## 2.2 Wat is het beleid voor het komende jaar?

Zoals blijkt uit figuur 2.1, wordt 2013 een jaar van forse bezuinigingen en inkomstenverhogende maatregelen. Het kabinet begon al in 2011 met het verbeteren van de overheidsfinanciën door in het Regeerakkoord een omvangrijk pakket met maatregelen af te spreken. Een nieuwe tegenslag voor de overheidsfinanciën dreigde doordat Nederland in 2011 voor de tweede keer in korte tijd in een recessie belandde. Met de maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 is die dreiging afgewend.

Gezien de oplopende overheidsschuld en de onrust op de financiële markten is het van groot belang om snel de overheidsfinanciën te verbeteren. Daarom gaat een groot aantal maatregelen al in 2013 in. Met het pakket aan maatregelen heeft het kabinet, in samenwerking met de Tweede Kamer, ervoor gezorgd dat Nederland voldoet aan de 3 procentgrens. Hiermee toont Nederland aan dat het een geloofwaardig en prudent budgettair beleid voert. Tegelijkertijd blijkt uit de relatief trage verbetering van het begrotingstekort dat voor de jaren na 2013 aanvullende maatregelen onvermijdelijk zijn. De relatief beperkte hoeveelheid nieuwe maatregelen in 2014 en 2015 biedt daar ook ruimte toe.

**Figuur 2.1: Omvang maatregelen om het begrotingstekort te verbeteren (bruto in miljarden euro's)**



Het Begrotingsakkoord 2013 bevat per saldo voor 12,4 miljard euro aan maatregelen

Zoals uit tabel 2.3 blijkt, neemt de overheid in het Begrotingsakkoord 2013 voor per saldo 12,4 miljard euro aan maatregelen. Het gaat hierbij om zowel uitgavenverlagingen als lastenverzwaringen. In deze sectie volgt per thema een toelichting op enkele maatregelen. Een uitputtende beschrijving van alle maatregelen is te vinden in de Voorjaarsnota 2012.

Tabel 2.3 Begrotingsakkoord (in miljoenen euro;- = saldoverbeterend) <sup>1</sup>		
	2013	structureel
<b>Sociale zekerheid</b>	<b>- 1 371</b>	<b>- 1 000</b>
Beperken vitaliteitspakket (onderdeel hervorming pensioen AOW)	- 815	- 1 604
Hervorming WW/ontslag	- 500	- 1 000
Geen doorgang van het Wetsvoorstel werken naar vermogen (per saldo)	34	1 550
Overig	- 90	54
<b>Zorg</b>	<b>- 1 402</b>	<b>- 1 652</b>
Preventieve en palliatieve zorg	100	100
Verhogen eigen risico tot 350 euro met compensatie onderkant	- 800	- 800
Extramuraliseren zorgzwaartepakketten 1-3	- 20	- 400
Ongedaan maken verhoging zorgzwaartepakkettarief GHZ	- 215	- 215
Verlagen groeirimte tot niveau demografie	- 150	- 150
Verlaging vergoeding vervoerskosten instellingen	- 150	- 150
Verhogen vermogensinkomensbijtelling AWBZ	- 120	- 120
Toekomstbestendiger maken persoonsgebonden budgetten	150	150
Terugdraaien IQ-maatregel	60	250
Terugdraaien overheveling begeleiding naar de Wmo	80	140
Overig	- 337	- 457
<b>Woningmarkt</b>	<b>1 222</b>	<b>- 3 786</b>
Woningmarkt; annuïtair aflossen 30 jaar, KEW, LTV in stappen naar 100	- 5	- 5 400
Overdrachtsbelasting woningen 2%	1 200	1 500
Huurtoeslag	32	154
Overig	- 5	- 40
<b>Onderwijs</b>	<b>95</b>	<b>355</b>
Terugdraaien prestatiebeloning onderwijs	- 10	- 250
Meevaller leerlingenraming	- 100	- 100
Terugdraaien bezuiniging passend onderwijs	100	300
Niet invoeren MBO leeftijdsgrens 30 jaar voor bekostiging	80	170
Studeren is investeren	0	120
Overig	25	115
<b>Vergroening</b>	<b>- 1 887</b>	<b>- 1 200</b>
Intensivering duurzame economie	200	200
Intensivering natuur	200	200
Terugsluis vergroeningsmaatregelen	0	890
Mobiliteit	- 1 375	- 1 600
Energie en water	- 890	- 890
Overig	- 22	0
<b>Veiligheid en Justitie</b>	<b>186</b>	<b>130</b>
Terugdraaien Wetsvoorstel griffierechten	240	240
Overig	- 54	- 110
<b>Collectieve sector</b>	<b>- 4 495</b>	<b>- 3 885</b>
Additionele nullijn ambtenaren (incl. politici en Hoge Colleges van Staat; excl. zorg en uitkeringsgerechtigden) vanaf 2012	- 1 680	- 1 680
Bevriezen belastingschijven en heffingskortingen	- 1 230	- 1 230
Departementale taakstelling	- 875	- 875
Korting infrastructuur	- 200	- 200
Openbaar vervoer en intensivering regionaal spoor	100	100
Overig	- 610	0
<b>Overige belastingen en premies<sup>2</sup></b>	<b>- 4 776</b>	<b>- 1 366</b>
Verdubbeling bankenbelasting	- 600	- 600
Algemeen btw-tarief van 19% naar 21% per 1/10/ 2012	- 4 060	- 4 060
Pakket terugsluis btw-verhoging door lastenverlichting via IB en zorgtoeslag	1 500	4 060
Beperking aftrek deelnemingsrente	- 150	- 150
Alcohol/tabak/frisdranken	- 626	- 626
Overig	- 840	10
<b>Subtotaal</b>	<b>- 12.4 miljard euro</b>	<b>- 12.4 miljard euro</b>

<sup>1</sup> De cijfers in deze tabel komen uit de Voorjaarsnota 2012. In de departementale begrotingen staan de meest actuele bedragen.

<sup>2</sup> Inclusief compensatie via tarief 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> schijf en AOF-premie voor lagere zorgpremies.

#### *Sociale Zekerheid*

De overheid geeft in 2013 in totaal 1,3 miljard minder uit aan de sociale zekerheid. Structureel bedraagt de bezuiniging 1,0 miljard euro. Ten eerste verhoogt het kabinet de AOW-leeftijd geleidelijk vanaf 2013. Hierbij versoepelt een viertal overgangsmaatregelen de overbrugging voor mensen met weinig voorbereidingstijd. Daarnaast wordt in 2014 de fiscale ruimte voor pensioenopbouw ingeperkt (het Witteveenkader). Dit wordt gerealiseerd door vanaf 2014 in het Witteveenkader uit te gaan van een pensioenleeftijd van 67 jaar en de maximale jaarlijkse pensioenopbouw met 0,1 procent te verlagen. Ten derde beperkt het kabinet het vitaliteitspakket en hervormt het de werkloosheidswet en het ontslagrecht. Ten slotte draait het kabinet de Wet werken naar vermogen terug en voert het een eenmalige werkgeversheffing in voor lonen hoger dan 150 000 euro.

#### *Zorg*

Binnen de zorg neemt het kabinet maatregelen op het gebied van zowel de curatieve als de langdurige zorg. In totaal bedraagt de bezuiniging in 2013 1,4 miljard euro. Dit bedrag loopt op naar 1,6 miljard euro structureel. Het kabinet bereikt het grootste budgettaire effect door het eigen risico naar 350 euro te verhogen (met daarbij compensatie voor personen met een laag inkomen) en door lichte zorg, die nu nog in instellingen plaatsvindt, te laten plaatsvinden in de eigen omgeving.

#### *Woningmarkt*

Op de woningmarkt voert het kabinet zowel bij de koop- als huurmarkt hervormingen door. In totaal vindt in 2013 voor 1,2 miljard euro aan lastenverlichting plaats. Daarna volgt een structurele lastenverzwaring van 3,8 miljard euro. Het kabinet wijzigt de vormgeving van de hypotheek-renteaftrek, houdt de overdrachtsbelasting voor woningen structureel op 2 procent, voert de verhuurderheffing eerder in en verhoogt deze, en pakt de huurtoeslagproblematiek aan.

#### *Onderwijs en media*

Voor onderwijs trekt het kabinet in het Begrotingsakkoord 2013 extra budget uit. Het gaat om 0,1 miljard euro in 2013, wat oploopt naar 0,4 miljard euro structureel. Wat budgettair het meest in het oog springt, is dat het kabinet de bezuiniging op passend onderwijs terugdraait, net als de prestatiebeloning voor leraren.

#### *Vergroening*

Wat betreft vergroening maakt het kabinet onder andere budget vrij voor natuur en verduurzaming van de economie. Verder voert het onder andere een kolenbelasting in, verhoogt het de energiebelasting op aardgas en schaft het rode diesel af. Het kabinet schaft ook de onbelaste reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer af. Het kabinet bezuinigt en verzwaaert lasten voor in totaal 1,9 miljard euro in 2013, wat afloopt naar 1,2 miljard euro structureel.

#### *Veiligheid en Justitie*

Op het gebied van veiligheid en justitie draait het kabinet de voorgenomen verhoging van de griffierechten terug. Het kabinet geeft in 2013 in totaal 0,2 miljard euro extra uit aan veiligheid en justitie. Structureel gaat het om een intensivering van 0,1 miljard euro.

#### *Collectieve sector*

Het kabinet bezuinigt in 2013 voor 4,5 miljard euro op de collectieve sector. Structureel bedraagt de bezuiniging 3,9 miljard euro. Het voortzetten van de nullijn voor ambtenaren na 2012 levert 1,7 miljard euro op. Daarnaast bevriest het kabinet de belastingtarieven- en schijven. Dit levert 1,2 miljard euro op.

*Overige maatregelen*

De belangrijkste maatregelen aan de lastenkant zijn de btw-verhoging van 19 procent naar 21 procent, en de bijbehorende verlaging van de inkomstenbelasting en aanpassing van de zorgtoeslag. Per saldo worden deze lasten verzwaard met 4,8 miljard euro in 2013 aflopend naar 1,4 miljard euro structureel.

Parlementaire behandeling

*Nog niet gerealiseerde besparingen in de tekortcijfers*

Nog niet voor alle beleidsvoornemens is de parlementaire behandeling afgerond. De tekort- en schuld cijfers in dit hoofdstuk gaan ervan uit dat nog niet volledig gerealiseerde beleidsvoornemens uit het Regeerakkoord van het demissionaire kabinet (voor zover niet aangepast in het Begrotingsakkoord 2013) en het begrotingsakkoord 2013 alsnog worden verwezenlijkt.

De tabel hieronder bevat een overzicht van de nog niet volledig gerealiseerde beleidsvoornemens die wel zijn verwerkt in de in deze Miljoenennota genoemde tekort- en schuld cijfers, onderverdeeld in uitgavenverlagingen en lasten. Beleidsvoornemens met een structurele opbrengst van minimaal 200 miljoen euro zijn expliciet zichtbaar gemaakt. Wegens afronding wijkt de som der delen soms af van het totaal. Naast bovenstaande programmatische beleidsvoornemens bevatten de tekortcijfers in dit hoofdstuk ook een bezuiniging op het ambtenarenapparaat van het Rijk. Deze bezuiniging loopt op tot 1,5 miljard euro in 2015 (taakstelling A1 uit het Regeerakkoord). De cijfers geven ook weer dat de huidige korting op de Nederlandse afdrachten aan de EU wordt voortgezet. Hierbij gaat het om een bedrag van 1 miljard euro vanaf 2014.

Ten aanzien van de taakstelling op het ambtenarenapparaat is het algemene beeld dat de uitvoering hiervan op koers ligt. Dat neemt niet weg dat op onderdelen nadere keuzes kunnen of dienen te worden gemaakt dan wel bevestigd. Voor de korting op de Nederlandse afdrachten aan de EU geldt dat de onderhandelingen in Brussel over het zogenoemde meerjarig financieel kader gaande zijn.

Tabel 2.4 Nog niet gerealiseerde besparingen in het basispad (actuele kasbedragen in miljarden euro's)				
	2013	2014	2015	Structureel
<b>Regeerakkoord</b>	<b>- 1,02</b>	<b>- 2,31</b>	<b>- 3,93</b>	<b>- 5,69</b>
Uitgavenverlagingen	- 0,92	- 1,31	- 2,83	- 3,49
- Lage ziektebelasting	0,00	0,00	- 0,90	- 0,90
- Overhevelen jeugdzorg naar gemeenten	0,00	0,00	- 0,08	- 0,41
- Leefomgeving en natuur	- 0,17	- 0,21	- 0,24	- 0,25
- Takenpakket publieke omroep	- 0,05	- 0,10	- 0,20	- 0,20
- Vermogensinkomensbijtelling AWBZ <sup>1</sup>	- 0,20	- 0,20	- 0,20	- 0,20
- Overig	- 0,50	- 0,80	- 1,21	- 1,53
Lasten	- 0,11	- 1,00	- 1,10	- 2,20
- Invoering SDE+	- 0,10	- 0,20	- 0,30	- 1,40
- Doorstroming huurmarkt <sup>2</sup>	- 0,01	- 0,80	- 0,80	- 0,80
<b>Begrotingsakkoord</b>	<b>- 2,11</b>	<b>- 0,30</b>	<b>0,61</b>	<b>- 4,84</b>
Uitgavenverlagingen	- 0,73	- 1,01	- 1,28	- 1,29
- Hervorming WW/ontslag <sup>3</sup>	- 0,50	- 0,75	- 1,00	- 1,00
- Verlaging infrastructuur	- 0,20	- 0,20	- 0,20	- 0,20
- Overig	- 0,03	- 0,06	- 0,08	- 0,09
Lasten	- 1,38	0,71	1,89	- 3,55
- Woningmarkt	- 0,01	- 0,02	- 0,03	- 5,40
- Mobiliteit	- 1,38	- 1,45	- 1,53	- 1,60
- Terugsluis vergroeningsmaatregelen	0,00	0,89	0,89	0,89
- Oploop terugsluis BTW	0,00	1,28	2,56	2,56
<b>Totaal</b>	<b>- 3,13</b>	<b>- 2,61</b>	<b>- 3,32</b>	<b>- 10,53</b>

<sup>1</sup> Inclusief aanpassing maatregel uit het begrotingsakkoord.

<sup>2</sup> Inclusief aanpassing maatregel uit het begrotingsakkoord.

<sup>3</sup> Inclusief incidentele WW-premieverhoging in 2013.

(- is nog te realiseren saldoverbetering)

Het saldo van deze nog niet gerealiseerde beleidsvoornemens bedraagt 3,32 miljard euro in 2015. De belangrijkste nog niet gerealiseerde uitgavenverlagingen uit het Regeerakkoord betreffen:

- de maatregel lage ziektebelasting waarvoor in aanloop naar 2015 aanpassingen in het verzekerd pakket zullen worden doorgevoerd,
- het overhevelen van de jeugdzorg naar gemeenten waarvoor wetgeving in voorbereiding is,
- formalisering van de decentralisatieafspraken met provincies op het gebied van leefomgeving en natuur,
- de modernisering van het publieke omroepbestel dat fusies van omroepen mogelijk moet maken waarvoor het wetsvoorstel ter advies bij de Raad van State ligt,
- de verhoging van de vermogensinkomensbijtelling in de AWBZ waarvoor het wetsvoorstel voorhangt bij de Tweede Kamer,

Aan de lastenkant gaat het om de maatregel ter bevordering van de doorstroming op de huurmarkt (inclusief de aanpassing van die maatregel in het Begrotingsakkoord) waarvoor op Prinsjesdag wetgeving is ingediend bij de Tweede Kamer en de invoering van de heffing ter financiering van de SDE+ waarvoor nog mondelinge behandeling van de wetgeving in de Tweede Kamer dient plaats te vinden.

De voornaamste nog niet gerealiseerde uitgavenverlagingen uit het Begrotingsakkoord betreffen de hervorming van de werkloosheidswet en het ontslagrecht waarvoor wetgeving in voorbereiding is en de verlaging van de uitgaven aan infrastructuur. De voornaamste lastenverhogingen die nog gerealiseerd moeten worden zijn de aanpassing van de onbelaste reiskostenvergoeding en de hypotheekrenteaftrek. Hiervoor heeft het kabinet op Prinsjesdag wetgeving aan de Tweede Kamer aangeboden. Ten



slotte resteren nog twee niet gerealiseerde lastenverlichtingen. Allereerst de oploop van de terugsluis van de btw-verhoging en ten tweede de gehele terugsluis van de aardgasheffing, kolenbelasting, rode diesel, leidingwaterbelasting en het eurovignet. Over de invulling hiervan zal het kabinet niet meer besluiten.

De genoemde maatregelen worden uitgebreider toegelicht in de 30 Miljardmonitor.

#### *Wetsvoorstel houdbare overheidsfinanciën*

De Europese regeringsleiders hebben afgesproken dat de aangescherpte Europese eisen ten aanzien van de overheidsfinanciën in nationale wetgeving moeten worden verankerd. Dit moet zodanig gebeuren dat begrotingsdiscipline voor alle lagen van de overheid, centraal en decentraal, zo is gewaarborgd dat zij gecommiteerd zijn aan het behalen van de Europese doelstellingen ten aanzien van de overheidsfinanciën. Om de gezondheid van de overheidsfinanciën van een land te kunnen beoordelen, zijn namelijk alle lagen van de overheid relevant.

#### **Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof)**

In Nederland worden de begrotingseisen opgenomen in de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). Naast de Europese eisen worden ook de uitgangspunten van het Nederlands trendmatig begrotingsbeleid in de Wet Hof vastgelegd. Hiermee geeft het kabinet invulling aan het verzoek van de Tweede Kamer om de begrotingsregels wettelijk te verankeren.<sup>54</sup> Het gaat daarbij onder andere om het hanteren van uitgavenkaders, het principe van automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting, en het baseren van het begrotingsbeleid op de meerjarencijfers en de macro-economische ramingen van het CPB.

Ten behoeve van houdbare overheidsfinanciën schrijven de Europese regels voor dat, op de middellange termijn, landen niet structureel meer mogen uitgeven dan zij ontvangen (zie box 2.1 voor een uitgebreidere toelichting op de Europese regels). Dit impliceert dat het Rijk en de decentrale overheden gezamenlijk het begrotingstekort moeten verbeteren richting begrotingsevenwicht (in EMU-termen).

Omdat ook gemeenten, provincies en waterschappen bijdragen aan het Nederlandse begrotingstekort, voorziet het wetsvoorstel in een procedure die er op gericht is dat de decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning leveren aan de doelstellingen van het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact. Het wetsvoorstel voorziet in bestuurlijk overleg met de decentrale overheden alvorens hun gelijkwaardige inspanningsplicht wordt vastgesteld.

### **2.3 Overheidsfinanciën in 2013**

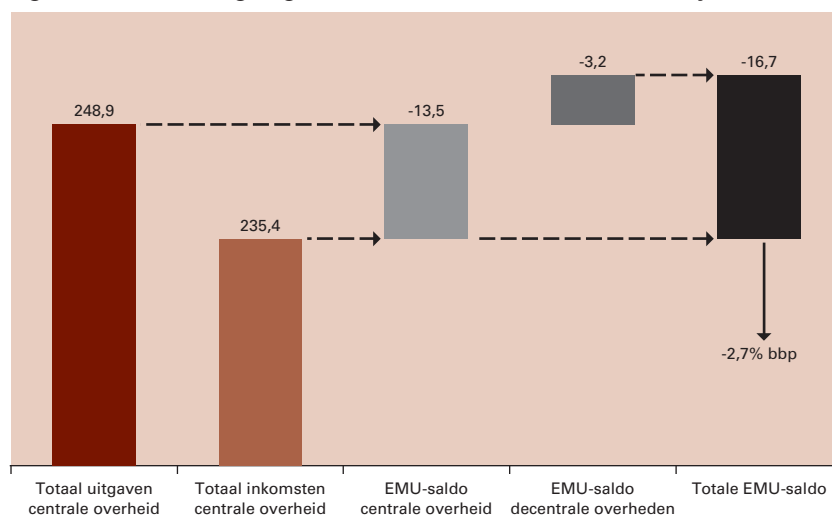
In 2013 komt het begrotingstekort naar verwachting uit op 16,7 miljard euro (uitgedrukt in een percentage van de economie is dit 2,7 procent van het bbp). De totale uitgaven bedragen in 2013 naar verwachting 248,9 miljard euro, waarvan ruim de helft wordt besteed aan sociale zekerheid en zorg. De totale inkomsten voor 2013 worden geraamd op 235,4 miljard euro, met als grootste categorieën de omzetbelasting en de loon- en inkomstenbelasting (in totaal ongeveer een derde van de rijksinkomsten). Het begrotingstekort van de centrale overheid komt neer op het verschil tussen deze uitgaven en de inkomsten (in 2013 een tekort van 13,5 miljard euro).

<sup>54</sup> Kamerstukken II, 2010/11, 32 565, nr. 4

Begrotingstekort in 2013 16,7 miljard euro

Behalve de centrale overheid, hebben ook gemeentes, provincies en waterschappen een tekort op de begroting. Het gezamenlijke tekort van deze decentrale overheden wordt voor 2013 geraamd op 3,2 miljard euro. Het tekort van de centrale overheid plus het tekort van de decentrale overheden vormen samen het begrotingstekort van de gehele collectieve sector, ofwel het totale EMU-saldo van de overheid. Zie figuur 2.2 voor de samenhang tussen uitgaven, inkomsten en begrotingstekort.

**Figuur 2.2 Samenhang uitgaven, inkomsten en saldo 2013 (in miljarden euro's)**

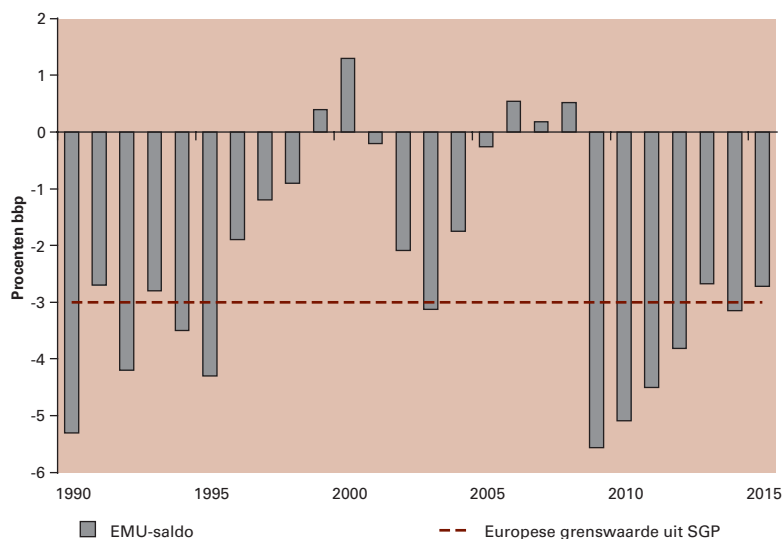


In 2013 voldoet Nederland weer aan de 3 procentgrens. In 2014 ligt bij ongewijzigd beleid het begrotingstekort weer boven de 3 procentgrens

*Het begrotingstekort*

Met het geraamde begrotingstekort van 2,7 procent bbp voldoet Nederland in 2013 weer aan de saldogrens die is afgesproken binnen Europa (zie figuur 2.2). Nederland is hiermee nog niet klaar. Zoals figuur 2.3 laat zien, zal het tekort in 2014 bij ongewijzigd beleid verslechteren en boven de 3 procentgrens uitkomen.

**Figuur 2.3 Ontwikkeling EMU-saldo sinds 1990 (in procenten bbp)**



Zonder het Begrotingsakkoord zou het tekort in 2013 niet op 2,7 procent van het bbp uitkomen, maar op 4,4 procent. Door de maatregelen van het Begrotingsakkoord verbeterd het tekort tussen 2012 en 2013 naar verwachting met 1,1 procent van het bbp, namelijk van 3,8 procent in 2012 naar 2,7 procent in 2013.

### Box 2.1 Wat zijn de Europese eisen?

In Europa zijn regels afgesproken op het gebied van de overheidsfinanciën. Naar aanleiding van de schuldencrisis zijn deze regels – mede op aandringen van Nederland – flink strenger gemaakt, waarbij het ook makkelijker is geworden om sancties op te leggen aan landen die zich niet aan deze regels houden.

De Europese begrotingsregels zijn met name vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De drie uitgangspunten van het SGP zijn:

- Het begrotingstekort mag niet groter zijn dan 3 procent van het bbp.
- De overheidsschuld moet lager zijn dan 60 procent van het bbp of in voldoende mate afnemen. Hierbij wordt rekening gehouden met het schuldverhogende effect van de deelname aan Europese crisismaatregelen.
- Op de middellange termijn mogen landen niet structureel meer uitgeven dan dat zij ontvangen. Deze eis is weergegeven in de *Medium-Term Objective* (MTO). Dit is een structureel saldo (het saldo na correctie voor de conjunctuur) dat lidstaten moeten nastreven. De MTO verschilt voor iedere lidstaat, omdat bij de berekening ervan rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden zoals de vergrijzingsgerelateerde kosten die op een land afkomen.

Omdat Nederland sinds 2009 een tekort boven de 3 procentgrens heeft, is de Europese Commissie een zogenoemde buitensporigtekortprocedure tegen Nederland gestart. Landen die in een dergelijke procedure zitten, krijgen aanbevelingen om de overheidsfinanciën te verbeteren en een deadline waarbinnen dit moet zijn gebeurd. De belangrijkste aanbevelingen voor Nederland zijn:

- Het buitensporige tekort moet uiterlijk in 2013 gecorrigeerd zijn. Met andere woorden vanaf 2013 moet het begrotingstekort weer voldoen aan de 3 procentgrens.
- Over de periode 2011–2013 moet jaarlijks het structurele saldo met gemiddeld  $\frac{3}{4}$  procentpunt van het bbp verbeteren.

Vanaf het moment dat de buitensporigtekortprocedure wordt stopgezet, zal Nederland richting de MTO moeten bewegen. Bovendien moet Nederland, omdat de overheidsschuld boven de 60 procentgrens ligt, zorgen dat deze schuld in voldoende mate gaat afnemen. Concreet betekent dat vanaf dat moment de volgende eisen gelden voor Nederland:

- Een in voldoende mate afnemende schuld is een schuld waarbij het overschot boven de 60 procentgrens gemiddeld met  $\frac{1}{20}$  deel per jaar vermindert (de zogenoemde schuldbenchmark). Als de schuld van Nederland uitkomt op ongeveer 70 procent van het bbp, dan moet deze dus jaarlijks met gemiddeld 0,5 procentpunt afnemen (=  $(70-60)/20$  procentpunt). Omdat deze eis nieuw is, is er een overgangperiode afgesproken. Pas drie jaar nadat de buitensporigtekortprocedure is stopgezet, hoeft Nederland hieraan te voldoen. In de tussentijd is het voldoende als de schuld zich richting de schuldbenchmark beweegt.
- Landen met een schuld boven de 60 procentgrens moeten per jaar hun structurele saldo verbeteren met gemiddeld meer dan 0,5 procentpunt van het bbp totdat ze de MTO hebben bereikt. In 2009 is voor Nederland de MTO vastgesteld op een structureel saldo tussen de – 0,5 procent van het bbp en 0,5 procent van het

bbp. In het najaar zal de MTO echter opnieuw worden vastgesteld op basis van recentere cijfers.

- Omdat het lastig is om het structurele saldo precies vast te stellen, zal er ook gekeken worden naar de reële uitgavengroei. Zolang de MTO nog niet is bereikt, moet de reële uitgavengroei lager zijn dan de structurele economische groei, tenzij belastingverhogende maatregelen genomen worden om de reële uitgavengroei te compenseren.

In deze Miljoenennota wordt voor 2012 een begrotingstekort geraamd van 3,8 procent van het bbp. Dit betekent een neerwaartse bijstelling van de raming voor 2012 met 0,9 procentpunt ten opzichte van de Miljoenennota een jaar geleden. De verwachting voor het begrotingstekort in 2013 (2,7 procent van het bbp) wijkt met 0,2 procentpunt af van de raming in de vorige Miljoenennota (2,5 procent van het bbp). Deze verslechtering ten opzichte van de raming in de vorige Miljoenennota – de zogenoemde verticale ontwikkeling – wordt in tabel 2.5 toegelicht.

Tabel 2.5 Verticale toelichting EMU-saldo		
	2012	2013
<b>EMU-saldo Miljoenennota 2012</b>	<b>- 2,9%</b>	<b>- 2,5%</b>
Belasting- en premie-inkomsten	- 1,5%	- 0,9%
Gasbaten	0,0%	0,2%
Rente-uitgaven	0,2%	0,3%
Zorguitgaven	- 0,1%	0,0%
Uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen	- 0,2%	- 0,4%
Nominale ontwikkeling	0,0%	0,2%
Verlenging nullijn	0,1%	0,3%
EU-afdrachten	0,1%	0,0%
EMU-saldo lokale overheden	0,2%	0,0%
Overig	0,1%	0,1%
<b>EMU-saldo Miljoenennota 2013</b>	<b>- 3,8%</b>	<b>- 2,7%</b>

De neerwaarts bijgestelde raming voor de belasting- en premie-inkomsten zorgt voor een aanzienlijke verslechtering van het begrotingstekort ten opzichte van de Miljoenennota een jaar geleden. Deze verslechtering hangt nauw samen met de neerwaarts bijgestelde verwachting van de economische groei. De ramingen voor de zorguitgaven en de uitgaven aan de werkloosheidsuitkeringen zijn gestegen ten opzichte van de vorige Miljoenennota en verslechteren zodoende ook de raming van het begrotingstekort. Dit geldt met name voor de uitgaven aan de werkloosheidsuitkeringen, die als gevolg van een verslechterende economische ontwikkeling zijn gestegen ten opzichte van de raming van een jaar eerder.

De ramingen voor de gasbaten (de gasprijs is deels gekoppeld aan de naar verwachting hogere olieprijs) en de rente-uitgaven (vanwege lagere rentevoeten ten opzichte van een jaar geleden) hebben daarentegen een tekortverbeterend effect. Ook de nominale ontwikkeling zorgt voor een verbetering van het tekort. Dit hangt samen met de lagere loon- en prijsontwikkeling ten opzichte van de verwachting een jaar geleden. Aanvullend leidt de verlenging van de nullijn voor ambtenaren – waartoe besloten is in het Begrotingsakkoord – voor een verbetering van het tekort. Verder zijn de EU-afdrachten neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de raming een jaar geleden. Het tekort van de decentrale overheden maakt deel uit van het begrotingstekort. De raming van het tekort van de decentrale overheden is voor 2012 verbeterd vergeleken met de raming in de vorige Miljoenennota.

Het is ook nuttig om te kijken hoe het begrotingstekort zich door de jaren heen ontwikkelt door de huidige raming voor 2012 af te zetten tegen de huidige raming voor 2013. Dit wordt de horizontale ontwikkeling van het saldo genoemd. In tabel 2.6 is de ontwikkeling van het saldo tussen 2012 en 2013 te zien.

<b>EMU-saldo 2012</b>	<b>- 23,1</b>	<b>- 3,8%</b>
Noemereffect		0,1%
Belasting- en premie-inkomsten	12,4	2,0%
Gasbaten	- 0,9	- 0,2%
Zorguitgaven	- 1,6	- 0,3%
Uitgaven aan sociale zekerheid	- 2,6	- 0,4%
Overige uitgaven	- 0,6	- 0,1%
<b>EMU-saldo 2013</b>	<b>- 16,7</b>	<b>- 2,7%</b>

De horizontale ontwikkeling staat weergegeven in miljarden euro's en in een percentage van het bbp. Het bbp verandert echter van jaar tot jaar. Het CPB raamt het bbp voor 2012 op 607 miljard euro; voor 2013 gaat het om 622 miljard euro. Een hoger bbp zorgt voor een beter begrotingsstekort, uitgedrukt in percentage van dit bbp. Dit effect wordt het noemereffect genoemd. In tabel 2.6 is te zien dat het noemereffect zorgt voor verbetering van het saldo, uitgedrukt in een percentage van het bbp is dat 0,1 procentpunt.

De belasting- en premie-inkomsten stijgen in 2013 met 12,4 miljard euro ten opzichte van 2012. Deze stijging zorgt voor een verbetering van het begrotingstekort in 2013 ten opzichte van de raming voor 2012. De gasbaten zorgen daarentegen voor een verslechtering vanwege de lagere olieprijs in 2013. Tegelijkertijd stijgen in 2013 de uitgaven aan de zorgsector en aan sociale zekerheid ten opzichte van 2012. Dit zorgt voor een verslechtering van het tekort.

#### Structureel saldo

Het structurele saldo geeft een beeld van de structurele ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Dit saldo komt in 2013 naar verwachting uit op - 1,2 procent van het bbp (zie tabel 2.7). Het structurele saldo speelt een rol in de voor Nederland geldende Europese saldodoelstellingen (zie box 2.1). Zolang Nederland in de buitensporigtekortprocedure zit, moet het structurele saldo met ongeveer gemiddeld  $\frac{3}{4}$  procentpunt per jaar verbeteren. Het structurele saldo verbetert tussen 2011 en 2013 met 2,2 procentpunt, waardoor Nederland voldoet aan deze eis. Vanaf 2013 moet het structurele saldo met meer dan 0,5 procentpunt per jaar verbeteren.

Structureel begrotingstekort in 2013 1,2 procent van het bbp

	2011	2012	2013
Feitelijk EMU-saldo	- 4,5%	- 3,8%	- 2,7%
Af: Conjuncturele component / incidentele componenten	- 1,1%	- 1,6%	- 1,5%
<b>Structureel EMU-saldo Miljoenennota 2013</b>	<b>- 3,4%</b>	<b>- 2,3%</b>	<b>- 1,2%</b>

#### Overheidsschuld

De overheidsschuld komt in 2012 naar verwachting uit op 434 miljard euro (71,5 procent van het bbp) en in 2013 op 447 miljard euro (71,9 procent van het bbp). De schuld verandert doorgaans door twee factoren. Ten eerste door het begrotingstekort. Bij een tekort moet de overheid lenen om de gewenste uitgaven te kunnen financieren en bij een overschot kan

Overheidsschuld in 2013 447 miljard euro

de overheid juist de schuld aflossen. Voor 2013 wordt een tekort voorzien. Door dit begrotingstekort stijgt volgend jaar de schuld. Daarnaast verandert de schuld door zogenoemde «financiële transacties». Dit zijn bijvoorbeeld het aangaan of aflossen van leningen en aan- of verkopen van aandelen die niet meetellen voor het saldo, maar wel meetellen in de schuld. Wanneer de schuld wordt uitgedrukt als percentage van het bbp, dan speelt ook de ontwikkeling van het bbp een grote rol in de kwantificering van de schuld (het noemereffect). Net als bij de toelichting op het begrotingstekort, kan ook de verandering in de overheidsschuld verticaal en horizontaal worden toegelicht. Tabel 2.8 geeft de verticale toelichting weer.

Tabel 2.8 Verticale toelichting EMU-schuld		
	2012	2013
<b>EMU-schuld Miljoenennota 2012</b>	<b>65,3%</b>	<b>66,1%</b>
Noemereffect	1,7%	2,3%
Doorwerking schuldraming t-1	0,5%	4,4%
EMU-saldo	0,9%	0,1%
EFSF	2,1%	0,3%
Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM)	0,3%	0,1%
Schatkistbankieren	0,0%	- 1,0%
Aflossing kapitaalsteun ING	0,6%	- 0,2%
ING back-up faciliteit	0,1%	- 0,1%
Overig	0,1%	- 0,1%
<b>EMU-schuld Miljoenennota 2013</b>	<b>71,5%</b>	<b>71,9%</b>

#### Noemereffect

Ten opzichte van de raming van een jaar eerder is de overheidsschuld in beide jaren verslechterd. Allereerst speelt het noemereffect een rol: de huidige raming van het bbp voor 2012 wijkt af van de raming van het bbp voor 2012 van een jaar eerder. Vorig jaar werd namelijk rekening gehouden met een bbp voor 2012 van 623 miljard euro en 644 miljard euro voor 2013. Nu is deze raming aanmerkelijk lager. Als gevolg van deze lagere raming stijgt de schuld uitgedrukt in het percentage van het bbp; dit geldt voor beide jaren. Vervolgens is de hoogte van de schuld altijd afhankelijk van de ontwikkeling van de schuld in voorgaande jaren. In tabel 2.8 staan de veranderingen in de schuld ten opzichte van de vorige Miljoenennota. De verandering die zich in 2011 (Nationale rekeningen) voor heeft gedaan, beïnvloedt de beginstand van de schuld in 2012 en daarmee ook de hoogte van de schuld in latere jaren. Voor 2012 is het totaal aan veranderingen in de schuld ten opzichte van de raming in de vorige Miljoenennota 4,4 procent (met uitzondering van het noemereffect). Deze veranderingen verhogen de schuld in 2012 en daarmee ook de «startpositie» van de schuld voor 2013. Dit effect is te zien in tabel 2.8 bij «doorwerking schuld jaar t-1».

#### Financiële transacties

De verslechtering van het begrotingstekort ten opzichte van de raming in de vorige Miljoenennota zorgt ook voor een verslechtering van de raming van de overheidsschuld. Daarnaast zorgen de financiële transacties die gerelateerd zijn aan de financiële crisis voor een aanpassing van de schuldraming. Zo wordt het Nederlandse aandeel in leningen van het tijdelijke noodfonds EFSF conform de Eurostatregels aan de Nederlandse overheidsschuld toegerekend. In 2012 neemt de schuld met 13 miljard euro toe doordat het EFSF leningen verstrekt aan Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje. In 2013 leiden de EFSF-leningen tot een toename van de overheidsschuld met een kleine 2 miljard euro. Daarnaast zorgt de versnelde kapitaalstorting in het permanente noodfonds ESM tot een schuldtoename van 1,8 miljard euro in 2012 en 2013. Hiervan was de helft in 2013 reeds verwerkt in de vorige Miljoenennota.

In lijn met publieke uitlatingen van ING is de inschatting dat ING dit jaar een gedeelte van de nog uitstaande steun zal terugbetalen, maar niet de in de vorige Miljoenennota begrote 4,5 miljard euro. ING heeft aangegeven het terugbetalen van de staatssteun als topprioriteit te zien en dit zo snel mogelijk te willen doen. Op basis hiervan is in deze Miljoenennota een voorzichtige inschatting gemaakt van mogelijke tranches waarin terugbetaald zou kunnen worden. ING behoudt haar contractuele rechten. Een eventuele terugbetaling dit jaar en komende jaren dient te worden goedgekeurd door De Nederlandsche Bank. De Staat en ING voeren momenteel gesprekken met de Europese Commissie over de terugbetaling en de aanpassing van het herstructureringsplan. De gewijzigde eurodollarkoers leidt tot aanpassingen in de ING back up faciliteit. De bijbehorende meerjarenverplichting is conform de Eurostatregels in de overheidsschuld opgenomen.

#### Schatkistbankieren

In het Begrotingsakkoord is afgesproken dat in 2013 decentrale overheden verplicht zullen gaan schatkistbankieren. Doordat de decentrale overheden hun tegoeden onderbrengen in de schatkist van het Rijk hoeft de Nederlandse Staat minder geld te lenen op de financiële markten, waardoor de overheidsschuld daalt (zie ook box 2.2). Op basis van technische aannames is de verwachting dat schatkistbankieren tot een schuldafname van circa 6 miljard euro zal leiden in 2013. Dit leidt daarmee tot een verbetering van de schuldraming ten opzichte van de vorige Miljoenennota.

In tabel 2.9 staat de horizontale toelichting van de ontwikkeling van de overheidsschuld tussen 2012 en 2013. Ook hier is weer sprake van een noemereffect. In dit geval is sprake van een verlagend effect op de ontwikkeling van de schuld. Het bbp van 2013 is namelijk groter dan het bbp van 2012. Er zijn ook schuldverhogende effecten. Zo bedraagt in 2013 het begrotingstekort bijna 17 miljard euro, waarvoor moet worden geleend en waardoor dus de schuld toeneemt. Ook de leningen uit hoofde van het EFSF verhogen de overheidsschuld tussen 2012 en 2013, namelijk naar verwachting met 1,9 miljard euro ofwel 0,3 procent van het bbp. Daarnaast leidt de kapitaalstorting in de Europese Investeringsbank (EIB) tot 0,4 miljard euro schuldtoename in 2013. Hiertegenover staat dat het schatkistbankieren door decentrale overheden tot een schuldafname van naar verwachting circa 6 miljard euro leidt tussen 2012 en 2013. Ook de ING back-up faciliteit verlaagt de schuld. Deze faciliteit wordt namelijk geleidelijk afgebouwd.

Tabel 2.9 Horizontale toelichting EMU-schuld

	in mld euro	in procenten bbp
<b>EMU-schuld ultimo 2012</b>	<b>434,4</b>	<b>71,5%</b>
EMU-tekort 2013	16,7	- 1,7%
EFSF	1,9	2,7%
Kapitaaluitbreiding EIB	0,4	0,3%
Schatkistbankieren	- 6,0	0,1%
ING back-up faciliteit	- 1,5	- 1,0%
Overige financiële transacties en ktv's	1,3	- 0,2%
<b>EMU-schuld ultimo 2013</b>	<b>447,2</b>	<b>71,9%</b>

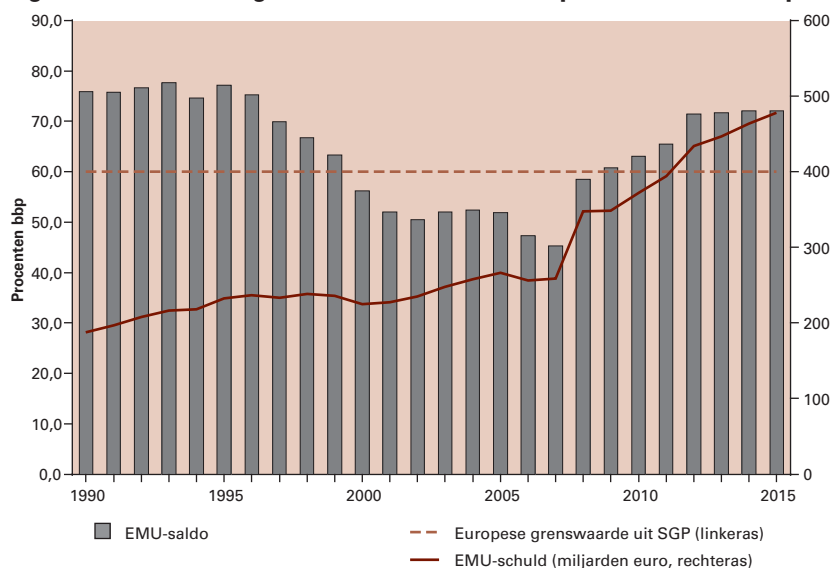
#### De overheidsschuld de komende jaren boven de 60 procentgrens

In figuur 2.4 is te zien dat de Nederlandse overheidsschuld de komende jaren boven de in Europa afgesproken grens blijft van 60 procent van het bbp. Ook als rekening wordt gehouden met het schuldverhogende effect van de deelname aan de Europese crisismaatregelen, ligt de schuld nog ruim boven de 60 procentgrens. Daarom moet Nederland zorgen dat de schuld de komende jaren op een dalend pad wordt gebracht. Hiervoor zijn



extra maatregelen nodig, omdat de overheid zonder deze extra maatregelen de komende jaren meer blijft uitgeven dan er aan belastingen en premies binnenkomt.

**Figuur 2.4 Ontwikkeling EMU-schuld sinds 1990 (in procenten van het bbp)**



**Box 2.2 Waaruit bestaat de overheidsschuld?**

De overheidsschuld is de uitstaande schuld van de gehele overheid aan partijen buiten de overheid. Dit betekent dat de onderlinge schuldverhouding tussen overheidslagen tegen elkaar weggestreept wordt bij de berekening van de overheidsschuld.

De overheidsschuld is een brutoschuldbegrip. Dit betekent dat (financiële) bezittingen van de overheid – bijvoorbeeld de staatsdeelnemingen in Schiphol of de Nederlandse Spoorwegen – niet in mindering worden gebracht op de uitstaande schulden. Een ander voorbeeld is de uitzettingen van decentrale overheden bij banken: ook deze bezittingen worden niet in mindering gebracht op de uitstaande schuld van de overheid. De achterliggende reden voor het hanteren van een brutoschuldbegrip is dat het arbitrair is welke bezittingen wel en welke niet moeten worden meegeteld. Waarom zou bijvoorbeeld een investering in een financiële instelling wel mogen worden afgetrokken van de schuld, maar een investering in wegen niet? Ook is het moeilijk om de exacte waarde van bezittingen op een eenduidige manier vast te stellen en zijn veel bezittingen niet liquide te maken. Het brutoschuldbegrip is dan ook de internationale standaard. Financiële marktpartijen en kredietbeoordelaars maken internationale vergelijkingen op basis van de bruto schuld. Ook het IMF, de OESO en landen buiten de EU werken met het brutoschuldbegrip.

Bezittingen van de overheid zijn dus niet zichtbaar in de overheidsschuld. Informatie over zowel de bezittingen als de schulden van de overheid staat op de overheidsbalans en de staatsbalans. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert jaarlijks de overheidsbalans in de Nationale Rekeningen. De overheidsbalans geeft een overzicht van de bezittingen en schulden van de hele overheid. Voor het aandeel van de Staat is de staatsbalans beschikbaar in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Het gaat

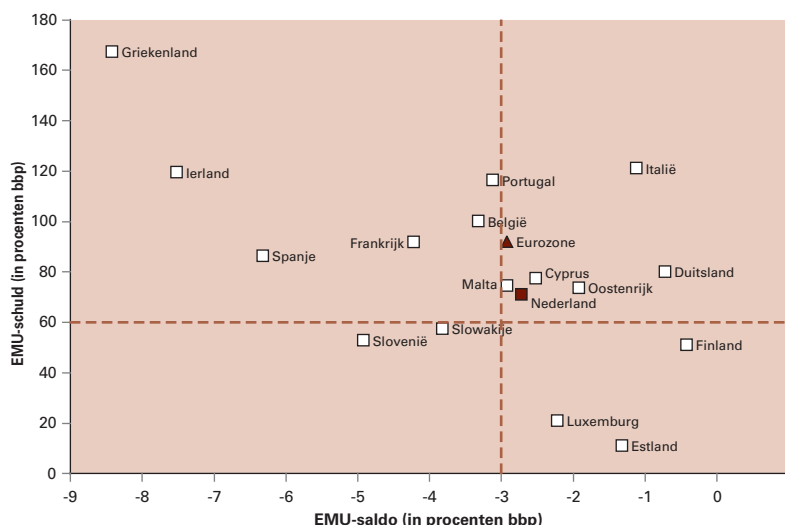


hierbij zowel om financiële activa (vorderingen) en passiva (schulden) als om niet-financiële activa als gebouwen, wegen en de gasvoorraad.

*Hoe doet Nederland het ten opzichte van andere Europese landen?*

Bijna alle Europese landen moeten de overheidsfinanciën verbeteren. Op basis van ramingen van de Europese Commissie is in figuur 2.5 voor alle eurolanden weergegeven welk begrotingstekort en welke overheidsschuld in 2013 wordt verwacht. Met de stippellijnen zijn de grenzen uit het Stabiliteits- en Groeipact weergegeven: de verticale stippellijn geeft de 3 procentgrens voor het tekort weer, en de horizontale lijn geeft de 60 procentgrens voor de schuld weer.

**Figuur 2.5** Overzicht EMU-saldo en EMU-schuld voor het jaar 2013 binnen het eurogebied



Bron: European Economic Forecast – Spring 2012 (Europese Commissie), met uitzondering voor Nederland, waarvoor de meest recente raming is gebruikt

Alleen Finland, Luxemburg, en Estland hebben de afgelopen jaren nog nooit een tekort boven 3 procentgrens of een overheidsschuld boven de 60 procentgrens gehad. In 2011 is het tekort van Duitsland, Oostenrijk, Malta weer onder de 3 procentgrens uitgekomen, maar de overheidsschuld in deze landen ligt nog wel boven de 60 procentgrens. Volgens de buitensporigtekortprocedure moeten Italië en België in 2012 het tekort onder de 3 procentgrens brengen. De ramingen van de Europese Commissie geven aan dat dit naar verwachting gaat lukken. Wel hebben beide landen een schuld die ruim boven de 60 procentgrens ligt.

Naast Nederland moeten ook Frankrijk, Portugal, Slowakije en Slovenië in 2013 het begrotingstekort terugbrengen tot onder de 3 procentgrens. Hoewel dit nog niet uit de figuur blijkt, hebben deze landen aangegeven in 2013 aan deze eis te zullen voldoen. Alle Europese landen brengen in het najaar de begroting voor 2013 uit. Eventuele nieuwe maatregelen die aangekondigd worden in deze begrotingen zijn logischerwijs nog niet meegenomen in figuur 2.5. Later dit jaar verschijnen nieuwe ramingen van de Europese Commissie met daarin de meest actuele cijfers waarin dus ook de maatregelen uit de komende begrotingen zijn meegenomen (*European Economic Forecast – Autumn 2012*). De overige landen hoeven pas na 2013 weer onder de 3 procentgrens uit te komen.

Hoewel er dus grote verschillen zijn qua tekort en schuld, werken alle Europese landen aan het verbeteren van hun overheidsfinanciën.

## 2.4 Uitgaven- en inkomstenontwikkeling

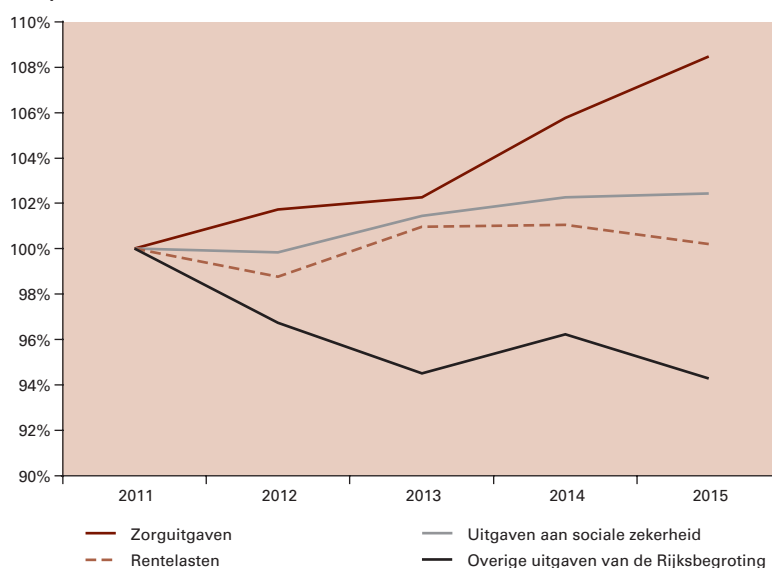
In deze paragraaf komt de ontwikkeling van de uitgaven en de belastingen en premies aan de orde.

### 2.4.1 Uitgavenontwikkeling

De zorguitgaven laten de grootste groei zien

Figuur 2.6 laat de horizontale uitgavenontwikkeling zien van de zorg, de sociale zekerheid, de rente en de overige uitgaven.<sup>55</sup> De zorguitgaven laten hierbij de grootste groei zien. Daarnaast is sprake van groei binnen de sociale zekerheid. De stijging van de zorguitgaven en de uitgaven aan sociale zekerheid worden gedeeltelijk gecompenseerd door de daling in de overige uitgaven.

**Figuur 2.6 Reële ontwikkeling uitgaven periode 2011–2015 (indexcijfers, 2011 = 100)**



#### Zorg

Zoals figuur 2.6 laat zien, zullen de zorguitgaven de komende jaren snel blijven stijgen. De uitgavenstijging doet zich zowel voor bij de Zorgverzekeringswet als bij de AWBZ. De iets lagere groei in 2013 komt onder andere door de maatregelen die getroffen zijn in het Begrotingsakkoord. Bij ongewijzigd beleid zet de stijging van de zorguitgaven naar verwachting ook na 2015 door.

#### Sociale Zekerheid

De sociale zekerheid laat in de jaren tot 2015 een relatief gematigde reële groei van de uitgaven zien. De stijging van de uitgaven aan sociale zekerheid komt vooral door de vergrijzing en de daaraan gekoppelde stijging van de AOW-uitgaven. Ook de oplopende werkloosheid speelt een rol in de stijging van de uitgaven aan sociale zekerheid. De in het Begrotingsakkoord afgesproken verhoging van de AOW-leeftijd heeft een dempende werking op de uitgaven.

Ook de uitgaven aan de sociale zekerheid stijgen

<sup>55</sup> De grafiek is gebaseerd op nominale uitgavenstanden, gedeïndeerd tegen de prijs nationale bestedingen (pNB), en vervolgens geïndexeerd met 2011 is 100.

Hoewel de schuld ieder jaar toeneemt zijn de rentelasten maar beperkt toegenomen

#### *Rente*

Het rentepercentage dat Nederland betaalt over de overheidsschuld is momenteel historisch laag. Hoewel de schuld ieder jaar toeneemt, zijn de rentelasten die Nederland betaalt over de overheidsschuld hierdoor maar beperkt gestegen.

De overige uitgaven dalen de komende jaren

#### *Overige uitgaven van de Rijksbegroting*

De overige uitgaven dalen de komende jaren, zoals bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De daling komt vooral door de maatregelen uit het Regeerakkoord en het Begrotingsakkoord. Het gaat in het bijzonder om taakstellingen op het gebied van subsidies en het aantal ambtenaren. Ook het Gemeente- en Provinciefonds laten een daling zien. Dit hangt samen met de normeringssystematiek («gelijk trap op, gelijk trap af»), waarbij ook de financiën van gemeenten en provincies afnemen als het Rijk besparingsmaatregelen treft (zie ook paragraaf 2.6). Een toelichting bij de ontwikkeling van de begrotingstanden per departement staat in de horizontale toelichting (zie internetbijlage 1).<sup>56</sup>

#### *2.4.2 Inkomstenontwikkeling*

Tabel 2.10 toont de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over de periode 2011–2013. In 2012 stijgen de belasting- en premieontvangsten met 4,5 miljard euro. Dit betreft het saldo van beleidsmaatregelen en groei van de belasting- en premieontvangsten door de economische ontwikkeling (endogene groei). Beleidsmaatregelen zorgen voor 3,9 miljard euro aan hogere ontvangsten in 2012. Hiervan betreft 2,9 miljard euro beleid waartoe in de Miljoenennota 2012 en eerder is besloten. Het Begrotingsakkoord en de hoger dan verwachte zorgpremies zorgen per saldo voor 1,0 miljard euro aan hogere ontvangsten in 2012. Maatregelen uit het Begrotingsakkoord die de ontvangsten in 2012 beïnvloeden, zijn onder andere de structurele verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting naar 2 procent vanaf 1 juli 2012, de verhoging van het algemene btw-tarief met 2 procent per 1 oktober 2012 en de verdubbeling van de bankenbelasting.

De verwachte endogene groei van de ontvangsten in 2012 bedraagt 0,6 miljard euro, dat is een groei van 0,3 procent. De (beleidsarme) ontwikkeling van de inkomsten is daarmee lager dan de nominale groei van het bbp (0,9 procent van het bbp). Vrijwel alle belastingsoorten dragen daar aan bij. Belangrijke oorzaken hiervan zijn de negatieve winstontwikkeling, de aanhoudend zwakke woningmarkt, minder consumptie van duurzame goederen en lage autoverkopen. Een lager aandeel van duurzame goederen in de particuliere consumptie zorgt voor een achterblijvende ontwikkeling van de btw-ontvangsten in 2012. Een negatieve winstontwikkeling zorgt voor lagere ontvangsten uit de winstbelastingen (de vennootschapsbelasting en het winstdeel van de inkomstenbelasting). De stand van zaken op de woningmarkt – zowel een daling van de prijzen als een lager volume verkochte woningen – ligt aan de basis van een negatieve ontwikkeling van de overdrachtsbelasting. Minder autoverkopen leiden ten slotte tot een daling van de ontvangsten uit de belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm).

<sup>56</sup> Zie Internetbijlage 1 (bijvoorbeeld op [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)).

Tabel 2.10 Belasting- en premieontvangsten 2011–2013 op EMU-basis (in miljarden euro's)			
	2011	2012	2013
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	169,0	171,0	181,6
waarvan belastingen op EMU-basis	132,0	133,2	139,8
waarvan premies volksverzekeringen op EMU-basis	37,1	37,8	41,8
Premies Werknemersverzekeringen	49,5	52,1	53,8
<b>Totaal</b>	<b>218,6</b>	<b>223,1</b>	<b>235,4</b>
Mutatie	2,5	4,5	12,4
waarvan endogene groei	0,5	0,6	2,7
waarvan beleidsmaatregelen	2,0	3,9	9,6
Endogene mutatie (in %)	0,2%	0,3%	1,2%
Nominale groei BBP (in %)	2,2%	0,9%	2,5%

**Belasting- en premieontvangsten nemen in 2013 met 12,4 miljard euro toe, voor een groot deel als gevolg van de maatregelen uit het Begrotingsakkoord**

De belasting- en premieontvangsten nemen in 2013 met 12,4 miljard euro toe, waarvan 9,6 miljard euro als gevolg van beleidsmaatregelen. Het grootste gedeelte hiervan – 8,3 miljard euro – is het gevolg van het Begrotingsakkoord. De maatregelen genomen tot en met de Miljoenennota 2012 leiden tot 1,4 miljard euro hogere ontvangsten. Dit betreft het saldo van een groot aantal maatregelen van zowel vorige kabinetten als het huidige kabinet. Zo zorgt het aflopen van de liquiditeitsverruimende crisismaatregelen voor bedrijven voor fors hogere ontvangsten in 2013.<sup>57</sup> Daar staan onder andere lagere ontvangsten tegenover door de introductie van de vitaliteitspaarregeling en het afschaffen van de verpakkingenbelasting per 1 januari 2013. Zoals gemeld leiden de maatregelen uit het Begrotingsakkoord tot 8,3 miljard euro hogere belasting- en premieontvangsten in 2013. Daartoe behoren onder andere de verhoging van het algemene btw-tarief met 2 procent, de verhoging van de tabaks- en alcoholaccijnzen, de verhoging van de energiebelasting, het eenmalig bevroren van belastingschijven en heffingskortingen, de tijdelijke werkgeversheffing voor hoge inkomens, de introductie van de verhuurderheffing, het afschaffen van de vrijstelling voor woon-werkverkeer en het versoberen van het vitaliteitspakket.<sup>58</sup> De overige maatregelen genomen na de Miljoenennota 2012 hebben per saldo geen effect op de ontvangsten. De beleidsmatige lastenontwikkeling in 2013 komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 2.5.2.

De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 1,2 procent (2,7 miljard) in 2013. De ontwikkeling van de inkomsten blijft daarmee ook in 2013 achter bij de nominale groei van het bbp, die naar verwachting uitkomt op 2,5 procent. Door een afnemende werkgelegenheid en een gematigde loonontwikkeling blijven de ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing achter bij de economische groei. Hetzelfde geldt voor de btw-ontvangsten. Voor de btw relevante economische indicatoren als de (duurzame) particuliere consumptie, investeringen in woningen en overheidsinvesteringen blijven ofwel achter bij de nominale economische groei of laten zelfs een negatieve ontwikkeling zien. De vennootschapsbelasting groeit naar verwachting wel wat harder dan het nominale bbp.

<sup>57</sup> Het betreft onder andere de maatregelen willekeurige afschrijving 2010 en 2011. Bedrijven hadden hierdoor in voorgaande jaren een voordeel door de mogelijkheid om afschrijvingen naar voren te halen, wat leidde tot een verschuiving van de te betalen belasting naar achteren.

<sup>58</sup> In tabel 2.3 Begrotingsakkoord in paragraaf 2.1 wordt getoond welke budgettaire effecten de verschillende maatregelen uit het Begrotingsakkoord hebben.

## 2.5 Kadertoetsen

In Nederland stelt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode zowel een uitgaven- als een inkomstenkader vast. Het uitgavenkader maakt duidelijk hoeveel het kabinet tijdens de kabinetsperiode jaarlijks mag uitgeven. Het inkomstenkader maakt duidelijk hoeveel maatregelen het kabinet tijdens de kabinetsperiode mag nemen ten aanzien van ruimschoots houdt aan de kaders. Dat is belangrijk, omdat het begrotings-tekort anders te veel zou verslechteren. Nederland zou het tekort dan niet onder de 3 procentgrens kunnen brengen.

### 2.5.1 Uitgavenkader

#### Drie categorieën uitgaven binnen het uitgavenkader

Binnen het uitgavenkader vallen verschillende categorieën uitgaven, de zogeheten dekkaders. Er zijn drie dekkaders voor de uitgaven, namelijk het kader voor de Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader voor de Sociale Zekerheid en het Arbeidsmarktbeleid (SZA), en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Voor elke categorie geldt een reëel uitgavenplafond (of dekkader). De uitgaven moeten onder deze plafonds blijven. Als er een tegenvaller is, moet het kabinet andere uitgaven onder het desbetreffende plafond korten om deze tegenvaller te compenseren. Zie bijlage 1 voor een verdere toelichting op de vaststelling van de hoogte van het kader en de voorwaarden waaronder compensatie tussen dekkaders is toegestaan.

Tabel 2.11 geeft de kadertoets weer per dekkader. Deze toets maakt duidelijk of de huidige raming van de uitgaven (het uitgavenniveau) binnen het daarvoor gestelde uitgavenplafond blijft, of dat sprake is van overschrijding van het plafond. De laatste drie regels in de tabel geven deze toets voor de drie dekkaders tezamen. In 2012 is het uitgavenkader sluitend; het huidige uitgavenniveau komt dus overeen met de hoogte van het uitgavenkader. Voor de jaren 2013–2015 blijven de uitgaven ruimschoots onder het daarvoor gestelde plafond.

Tabel 2.11 Kadertoets (in miljarden euro, – = overschrijding <sup>1</sup> )					
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Rijksbegroting in enge zin</b>					
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	116,6	115,5	116,9	119,3	119,6
Uitgavenniveau	114,9	113,7	113,6	117,8	117,9
<b>Over-/overschrijding</b>	<b>- 1,7</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 1,8</b>
<b>Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt</b>					
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	69,2	69,8	71,9	74,3	76,7
Uitgavenniveau	69,1	70,5	73,1	75,1	76,7
<b>Over-/overschrijding</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>
<b>Budgettair Kader Zorg</b>					
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	59,8	63,1	66,8	70,6	73,8
Uitgavenniveau	61,8	64,2	65,8	69,3	72,5
<b>Over-/overschrijding</b>	<b>2,0</b>	<b>1,2</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 1,4</b>	<b>- 1,3</b>
<b>Totaal uitgavenkader</b>					
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	245,6	248,4	255,6	264,3	270,1
Uitgavenniveau	245,8	248,4	252,5	262,1	267,1
<b>Over-/overschrijding</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 3,0</b>

<sup>1</sup> Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

De overschrijding van het uitgavenkader in de jaren 2013–2015 is het gevolg van de maatregelen uit het Begrotingsakkoord. Het is geen optie om deze overschrijding te benutten om bijvoorbeeld tegenvallers op te

vangen – dat zou onmiddellijk leiden tot verslechtering van het begrotingstekort.

Alle jaren overschrijding Kader RBG-eng

### Kader Rijksbegroting in enge zin

Tabel 2.12 geeft de kadertoets voor het deelkader RBG-eng weer. In deze kadertoets is de ontwikkeling van de uitgaven onder dit deelkader te zien ten opzichte van de raming uit de vorige Miljoenennota. Voor 2012 werd in de vorige Miljoenennota een overschrijding van het kader geraamd van 0,5 miljard euro. De huidige raming van de uitgaven voor 2012 onder dit deelkader leidt tot een overschrijding van het plafond met 1,8 miljard euro. Ook in de jaren 2013–2015 overschrijden de uitgaven het uitgavenplafond.

	2012	2013	2014	2015
<b>Miljoenennota 2012</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>
<i>Macromutaties</i>				
Ruilvoet RBG-eng	- 0,5	- 0,2	- 0,2	- 0,5
Dividenden staatsdeelnemingen	0,2	- 0,1	0,1	- 0,1
EU-aftrekken	- 0,4	- 0,2	- 0,2	- 0,1
HGIS	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
GF/PF (inclusief accres)	- 0,2	- 0,6	- 0,3	- 0,2
<i>Beleidsmatige mutaties</i>				
Verlenging nullijn	- 0,8	- 1,5	- 1,5	- 1,5
Maatregelen begrotingsakkoord	0,0	- 0,5	- 0,1	0,1
Seno-gom	- 0,2	0,0	0,0	0,0
Kasschuif A15 Maasvlakte	- 0,2	- 0,2	0,0	0,2
Overige kasschuiven	- 0,3	0,0	0,1	- 0,1
Veteranen	0,1	0,0	0,0	0,0
Huurtoeslag	0,0	0,1	0,1	0,1
Tegenboeken in=uitaakstelling	0,8	0,0	0,0	0,0
Overige mutaties	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Miljoenennota 2013</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 1,8</b>
(Rentelasten)	(- 1,1)	(- 2,1)	(- 2,9)	(- 3,5)
(Winstafdracht DNB)	(- 0,5)	(0,0)	(0,0)	(0,0)

<sup>1</sup> Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

### Macromutaties

De ruilvoet laat een meevaller zien onder het kader RBG-eng. De ruilvoet is de verhouding tussen de nominale ontwikkeling van de uitgaven onder het kader en de nominale bijstelling van de hoogte van het uitgavenkader. De nominale ontwikkeling van uitgaven onder het kader valt mee door met name een lagere loonontwikkeling. Dit zorgt voor lagere uitgaven onder het uitgavenkader. De nominale bijstelling van het uitgavenkader is afhankelijk van de prijs nationale bestedingen. Door een lagere prijs nationale bestedingen (met uitzondering van 2012) wordt ook het uitgavenkader neerwaarts bijgesteld; deze neerwaartse bijstelling resulteert in een lager uitgavenplafond. De daling van uitgaven onder het kader is echter groter dan de neerwaartse bijstelling van het kader; zodoende resteert een meevaller in de ruilvoet.

De veranderingen in de dividenden staatsdeelnemingen worden voornamelijk veroorzaakt door de winstafdracht van De Nederlandsche Bank (DNB). DNB volgt voor haar jaarrekening de grondslagen zoals vastgesteld door de Raad van Bestuur van de ECB. Deze grondslagen zijn vastgelegd in de accountingregelgeving van de ECB. Op dit moment loopt in de ECB een procedure om de accountingregelgeving uit te breiden met een bepaling voor het vormen van een algemene voorziening voor wisselkoers-, rente-, krediet-, en goudprijsrisico's. Besluitvorming door de Raad van Bestuur van de ECB is eind november / begin december 2012 voorzien. Een eventuele dotatie aan een voorziening gaat ten koste van

het begrotingssaldo. Mede met het oog op de risico's die DNB loopt, is vanuit behoedzaamheidsoverwegingen besloten om vooralsnog geen rekening te houden met de mogelijkheid dat DNB over 2012 een interimdividend uitkeert; dit wordt vooralsnog aan het slotdividend toegevoegd waardoor de dividenden staatdeelnemingen in 2013 hoger zijn dan eerder voorzien. Voor de jaren 2013–2015 is de winstafdracht van DNB niettemin neerwaarts bijgesteld. Dit leidt tot een tegenvaller onder het uitgavenkader. Dalende inkomsten – voornamelijk door de lage lange rente – liggen hieraan ten grondslag.

Bij de EU-afrachten en de middelen voor internationale samenwerking (HGIS) is sprake van meevallers. De meevaller in de EU-afrachten is het gevolg van verslechterde economische vooruitzichten. Verwacht wordt dat door economische neergang minder douanerechten op landbouwproducten worden geïnd en afgedragen. Tevens blijft de bni-ontwikkeling van Nederland in 2012 en 2013 achter bij eerdere veronderstellingen, waardoor de bni-afrachten lager uitpakken dan eerder verwacht. De uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking van de HGIS zijn gekoppeld aan het bnp. Het bnp is neerwaarts bijgesteld; hierdoor valt het budget voor ontwikkelingssamenwerking lager uit. Als laatste laten ook de uitgaven aan het Gemeente- en Provinciefonds (GF en PF) een lagere raming zien. De jaarlijkse toe- of afname van deze fondsen is gekoppeld aan de ontwikkeling van bepaalde uitgaven van de Rijksoverheid, de zogenoemde netto gecorrigeerde rijksuitgaven (de NGRU). De daling van het GF en PF komt vooral door het hanteren van de verlengde nullijn voor ambtenaren.

#### *Beleidsmatige en overige mutaties*

Voor de lonen in de collectieve sector (exclusief de zorgsector) handhaaft de overheid voor 2012 en 2013 een nullijn. De tranches voor de loonbijstelling 2012 en 2013 worden ingehouden voor de contractloonstijging. Ook de begrotingsgefinancierde zelfstandig bestuursorganen (ZBO's) neemt de overheid mee in de loonbijstelling, en in de inhouding voor de contractloonstijging.<sup>59</sup>

De zogeheten seno-gomportefeuille (onderdeel exportkredietverzekering) wordt afgebouwd. Hierdoor komt geld vrij uit de reserves, wat tot een meevaller onder het kader leidt. Daarnaast zet het kabinet het in het Infrastructuurfonds geraamde aanlegbudget voor het project A15 Maasvlakte Vaanplein om in een meerjarig budget voor de beschikbaarheidsvergoeding.

De post «overige kasschuiven» bestaat uit meerdere componenten. Dit betreft in eerste instantie de doorwerking van de kasschuiven zoals gemeld in de Najaarsnota 2011. Hierbij was sprake van een versnelling van de uitgaven. In tweede instantie betreft het kasschuiven die dit jaar zijn ingepast onder het kader. Het gaat om een optelling van meerdere kasschuiven, die zich voornamelijk voordoen op de begrotingen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

In de Najaarsnota 2011 is de basis gelegd voor een schadeloosstelling voor veteranen. Destijds maakte de overheid 0,1 miljard euro vrij voor een eenmalige compensatie van veteranen die voor 1 juli 2007 gewond zijn geraakt als gevolg van hun inzet in voormalige missiegebieden. Defensie wordt in staat gesteld (begrotingssaldo neutraal) een eindheffing af te

<sup>59</sup> Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Slob en Voordewind (kamerstuknummer 33 280, nr. 11).



dragen om te voorkomen dat de uitkering van schadeloosstelling effect heeft op de inkomensafhankelijke regelingen van de veteranen.

Het kabinet verhoogt het budget voor de huurtoeslag om het verwachte beroep op deze toeslag te kunnen opvangen. De verhoging komt onder andere door een groter dan verwacht aantal bijstandsgerechtigden dat een beroep doet op de huurtoeslag. Ook komt de verhoging door de manier van indexeren waardoor de huurtoeslag sneller toeneemt dan de werkelijke huurprijsstijging. Een verhoging van de opslag op de eigen bijdrage (vanaf 2013) doet deze hogere uitgaven deels teniet. Ook vallen de uitgaven lager uit doordat het kabinet de fiscale vrijstelling van de reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer afschaft.

Indien in enig jaar een vertraging optreedt in de uitvoering van een voor dat jaar begroot project, dan mag het desbetreffende departement het hiervoor begrote budget (binnen een gemaximeerd totaal) doorschuiven naar de begroting van het volgende jaar. In het volgende jaar wordt dit budget aan de departementale begroting toegevoegd; dit wordt de eindejaarsmarge genoemd. Het uitkeren van de eindejaarsmarge zorgt voor een hoger dan geraamd uitgavetotaal. De ramingstechnische veronderstelling in=uit is de tegenhanger van het uitkeren van de eindejaarsmarge. De in=uit wordt op een aparte begroting (de zogenoemde Aanvullende Post) als taakstelling geboekt. Hierdoor leidt het uitkeren van de eindejaarsmarge niet tot een overschrijding van het uitgavenkader. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de onderuitputting die zich in het vorig jaar heeft voorgedaan, ook dit jaar zal optreden. De dit jaar optredende onderuitputting wordt voorts ingezet om de in=uit in te vullen. Als gevolg van de nu al ontstane onderuitputting onder het uitgavenkader is de in=uitaakstelling al voor 0,8 miljard euro ingevuld.

#### *Kadercorrecties*

#### **Meevallende rentelasten**

Onder de eerste correctie vallen de lagere rentelasten. De lagere rentevoeten leiden tot lagere rentelasten die – volgens begrotingsregel 22 – niet gebruikt mogen worden voor extra uitgaven. Onder de tweede correctie valt de winstafdracht van DNB. Deze correctie hangt samen met de kadercorrectie in 2011 zoals toegelicht in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011.

#### **Kader sociale zekerheid en arbeidsmarkt**

Binnen het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt hebben zich ten opzichte van de vorige Miljoenennota diverse mutaties voorgedaan. Dit heeft geleid tot de kadertoets zoals weergegeven in tabel 2.13.



Tabel 2.13 Kadertoets Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (in miljarden euro's) <sup>1</sup>				
	2012	2013	2014	2015
<b>Kadertoets begroting 2012</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>
<b>Macro-economische mutaties</b>				
Werkloosheidsuitgaven	1,3	2,3	2,6	2,2
Ruilvoet	-0,2	-0,7	-1,3	-1,6
<b>Uitvoeringsmutaties</b>				
Kinderopvangtoeslag	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Wajong	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
AOW	0,0	0,0	0,1	0,1
Overig	-0,3	0,0	0,1	0,1
<b>Beleidsmatige mutaties</b>				
WW ontslag	0,0	0,0	-0,8	-1,0
AOW leeftijd	0,0	-0,1	-0,2	-0,2
MKOB verlaging	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
Nullijn 2012 en 2013	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Terugdraaien WWNV	0,0	0,0	0,4	0,6
Overig	0,0	0,1	0,2	0,1
<b>Overige mutaties</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<b>Kadertoets begroting 2013</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>

<sup>1</sup> Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal

Door de opwaartse bijstelling van de werkloosheidsraming van het CPB laat het kader SZA tot en met 2014 een overschrijding zien. Zie ook de bijlage 1 voor de voorwaarden waaronder compensatie tussen dekkaders is toegestaan. Een meevallende ruilvoet compenseert deze macrotegenvaller deels.

Bij de kinderopvangtoeslag zijn in 2011 en 2012, en worden in 2013, verschillende versoeringen doorgevoerd. De gedragseffecten van deze maatregelen, die zich volgens de ramingen over drie jaar uitstrekken, zijn waarschijnlijk sneller opgetreden dan geraamd, waardoor de uitgaven naar beneden worden bijgesteld. De meevaller bij de Wajong wordt voornamelijk veroorzaakt door een lagere gemiddelde uitkering dan eerder verwacht. Naar boven bijgestelde prognoses rondom de levensverwachting hebben geleid tot een ophoging van de AOW-uitgaven. De meevaller onder de overige uitvoeringsmutaties in 2012 komt voor een groot deel door hogere terugontvangsten bij onder meer de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

De beleidsmatige mutaties volgen grotendeels uit het begrotingsakkoord. De werkgevers worden verantwoordelijk voor de eerste zes maanden WW. Deze maatregel levert 0,8 miljard euro op in 2014. Voor latere jaren loopt dit op tot 1,0 miljard euro. De AOW-leeftijd gaat vanaf 2013 stapsgewijs omhoog. De besparing is het saldo van lagere AOW-uitgaven en hogere uitgaven aan andere regelingen. Volgens het Wetsvoorstel uniformering loonbegrip (ULB) gaat de MKOB (Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen) per 1 januari 2013 met 75 euro omlaag. Dit levert 0,2 miljard euro op vanaf 2013. De besparing als gevolg van de nullijn voor overheidspersoneel in 2012 en 2013 bedraagt 0,2 miljard euro voor het SZA-kader.

Hiertegenover staan tegenvallers als gevolg van enkele besparingsverliezen bij regeerakkoordmaatregelen. De grootste budgettaire gevolgen komen voort uit het controversieel verklaren van het wetsvoorstel Werken

naar vermogen en het vervallen van de huishoudinkomenstoets in de bijstand.

Bij de overige mutaties wordt onder meer een taakstelling uitgeboekt die in de begroting 2012 was opgenomen om de kaders te laten sluiten. Verder vindt in 2012 een extra bevoorschotting plaats aan het UWV om het uitgavenbeeld in 2013 te ontlasten.

Kaderoverschrijding Zorg in 2012, vanaf 2013 door maatregelen geen overschrijding meer

#### Budgettair Kader Zorg

De kadertoets van het BKZ levert voor 2012 een verslechterd beeld op. Dit komt vooral door aanzienlijke tegenvallers binnen de zorg en door een ruilvoetverslechtering. Er worden voor 2013 en latere jaren minder hoge zorguitgaven geraamd en er is per saldo sprake van neerwaartse bijstellingen. Dit komt met name door maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 voor zowel de curatieve als de langdurige zorg. Ook de bestuurlijke akkoorden met onder meer de ziekenhuizen, medisch specialisten en de geestelijke gezondheidszorg dragen eraan bij.

Tabel 2.14 Kadertoets Budgettair Kader Zorg				
	2012	2013	2014	2015
<b>Kadertoets begroting 2012</b>	0,5	0,1	- 0,2	- 0,1
<b>Macromutaties</b>				
Ruilvoet	0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,4
<b>Beleidsmatige mutaties</b>				
Actualisering zorguitgaven	0,7	0,6	0,6	0,6
Hoofdlijnenakkoord instellingen voor medisch specialistische zorg	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Verhogen eigen risico met compensatie laagste inkomens	0,0	- 0,8	- 0,8	- 0,8
Bestuurlijk akkoord curatieve GGZ	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Pakket- en tariefsmaatregelen curatieve zorg	0,0	0,1	0,1	0,1
Overige maatregelen curatieve zorg Begrotingsakkoord 2013	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
Extramuralisering AWBZ	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
Ongedaan maken tariefsverhogingen AWBZ	0,0	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Beperken groei AWBZ	0,0	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Verlaging vergoeding vervoerskosten instellingen	0,0	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Verhogen vermogensinkomensbijtelling AWBZ en Wmo	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Persoonsgebonden budgetten	0,0	0,2	0,2	0,2
Terugdraaien IQ-maatregel	0,0	0,1	0,1	0,2
Terugdraaien overheveling begeleiding naar de Wmo	0,0	0,1	0,1	0,1
Overige	0,1	0,1	0,0	0,2
<b>Kadertoets begroting 2013</b>	1,2	- 1,0	- 1,4	- 1,3

Op basis van nieuwe gegevens over 2010 en 2011 van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zijn de zorguitgaven geactualiseerd. Dit bracht tegenvallers aan het licht. Zo bleek dat er sprake is van hogere uitgaven bij met name huisartsen, instellingen voor medisch-specialistische zorg, de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en de zorg in AWBZ-instellingen.

In 2011 is een Bestuurlijk Hoofdlijnenakkoord met instellingen voor medisch-specialistische zorg gesloten. Een beheerste kostenontwikkeling is daarbij uitgangspunt. In het akkoord is een financieel kader voor 2012 tot en met 2014 overeengekomen tussen verzekeraars en zorgaanbieders. Uitgaande van het overeengekomen Budgettair Kader 2012–2014 uit het Hoofdlijnenakkoord werkt de overschrijding van ruim 300 miljoen euro, zoals vastgesteld op basis van 2011, niet door naar 2012 en latere jaren.

In het Begrotingsakkoord zijn maatregelen getroffen om de uitgavenstijging in de zorg te beperken. Voor de curatieve zorg is in het Begrotingsakkoord de invoering of verhoging van een aantal eigen bijdragen opgenomen. Het eigen risico wordt met 115 euro verhoogd van 235 euro tot 350 euro per jaar. Verder is afgesproken dat volwassenen bij een verblijf in een instelling voor medisch-specialistische zorg een eigen bijdrage van 7,50 euro per nacht gaan betalen, wordt de eigen bijdrage in de GGZ verzacht en wordt de aanspraak en vergoeding van hoortoestellen anders vormgegeven. Daarnaast is een aantal pakket- en tariefmaatregelen genomen. Zo worden de tarieven voor kaakchirurgie vanaf 2014 aangepast en zijn de rollator en overige eenvoudige loophulpmiddelen vanaf 2013 geen onderdeel meer van het basispakket. Ondersteuning bij het stoppen met roken en dieetadvisering vormen daarentegen vanaf 2013 juist wel weer onderdeel van het basispakket. Verder is afgesproken dat het vergoedingsbedrag voor medisch-specialistische vervolgoopleidingen gefaseerd wordt gelijkgeschakeld. In een bestuurlijk akkoord is met veldpartijen in de curatieve GGZ onder meer ingezet op doelmatiger zorg. Ook dit leidt tot een besparing.

Voor wat betreft de langdurige zorg is in het Begrotingsakkoord 2013 opgenomen dat nieuwe cliënten met een lichte zorgvraag geen aanspraak meer kunnen maken op intramurale zorg. Extramuraal behouden zij recht op vergelijkbare zorg. De tariefsverhogingen voor geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg en het persoonsgebondenbudget (PGB) voor verblijfsgelicenseerde worden terug gedraaid. Daarnaast wordt de groei in de AWBZ beperkt door de groeiruimte voor 2013 te verlagen tot het niveau van de demografie en de bovenbudgettaire vergoedingen bij de contracteerruimte te betrekken. Verder ontvangen instellingen vanaf 2013 een lagere vergoeding voor vervoerskosten en wordt de vermogensinkomensbijtelling in de AWBZ en Wmo verhoogd. Door de verhoging van de vermogensinkomensbijtelling stijgt de eigen bijdrage voor vermogende cliënten.

Vanaf 2013 worden conform het Begrotingsakkoord 2013 extra middelen uitgetrokken voor het PGB. Met deze middelen is de oorspronkelijke PGB-maatregel aangepast. Tot slot zijn twee maatregelen uit het Regeerakkoord teruggedraaid: de IQ-maatregel (beperken doelgroep AWBZ) en de overheveling van begeleiding naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 2013.

In het Financieel Beeld Zorg staat een nadere toelichting op alle genomen maatregelen

Zie het Financieel Beeld Zorg in de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor een nadere toelichting op alle genomen maatregelen.

### *2.5.2 Inkomstenkader*

In het inkomstenkader worden alle beleidsmatige wijzigingen in de belasting- en premies vastgelegd

In het inkomstenkader worden de beleidsmatige wijzigingen in de belasting- en premies vastgelegd. Dit houdt in dat het kabinet niet meer maatregelen neemt rondom belastingen en premies dan het vooraf heeft afgesproken. Wanneer het kabinet bijvoorbeeld besluit een bepaalde belasting te verhogen, dan moet het een andere belasting verlagen om deze belastingverhoging te compenseren. Inkomsten fluctueren niet alleen door beleidswijzigingen, maar ook door de economische ontwikkeling. Als de economie verslechtert, nemen in de regel ook de belastinginkomsten af (het zogenoemde endogene effect). Er is afgesproken dat het kabinet voor dit soort inkomstenfluctuaties in principe niet hoeft te compenseren. Hierdoor beweegt het begrotingstekort vanzelf mee met de economie. Dit wordt automatische stabilisatie genoemd.

Het kabinet treft alleen nadere maatregelen wanneer het begrotingstekort te hoog wordt. In het voorjaar van 2012 zijn de vooruitzichten met betrekking tot de groei verslechterd. Dit zou zonder additionele maatregelen ook zijn weerslag hebben op het begrotingstekort waarbij het begrotingstekort ook in 2013 boven de 3 procentgrens uit zou komen. Om deze reden heeft het kabinet aanvullende maatregelen genomen en het inkomstenkader hiervoor aangepast.

*Mutaties sinds de Miljoenennota 2012*

Tabel 2.15 toont de ontwikkeling van de lasten sinds de Miljoenennota 2012. De lastenontwikkeling wordt gemeten in jaar-op-jaar mutaties. Bij de vorige Miljoenennota werd voorzien dat de totale lastenstijging over de periode 2011–2015 uit zou komen op 8,2 miljard euro.

Tabel 2.15 Verticale aansluiting lastenontwikkeling (in miljarden euro's)						
jaar-op-jaar mutaties	2011	2012	2013	2014	2015	2011–2015
<b>Miljoenennota 2012</b>	<b>0,1</b>	<b>3,5</b>	<b>0,7</b>	<b>2,6</b>	<b>1,4</b>	<b>8,2</b>
<b>Begrotingsakkoord</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>	<b>8,2</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>5,0</b>
<b>Stand Miljoenennota 2012 inclusief Begrotingsakkoord en overig</b>	<b>0,1</b>	<b>4,2</b>	<b>9,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>13,4</b>
<b>Mutaties na Begrotingsakkoord</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
waarvan zorgpremies inclusief zorgtoeslag	-0,1	0,0	0,9	-1,3	0,5	0,0
waarvan sociale premies	0,0	0,0	-0,6	0,8	-0,3	-0,2
waarvan overig	0,0	0,0	-0,1	0,4	-0,2	0,2
<b>Stand Miljoenennota 2012 inclusief Begrotingsakkoord</b>	<b>0,0</b>	<b>4,2</b>	<b>9,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>13,4</b>

De lasten stijgen als gevolg van het Begrotingsakkoord met 8,2 miljard euro in 2013

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 stijgen de lasten als gevolg van het Begrotingsakkoord, in 2013 met 8,2 miljard euro. Dit wordt met name veroorzaakt door de verhoging van het algemene btw-tarief van 19 procent naar 21 procent die per 1 oktober 2012 ingaat, het eenmalig bevriezen van belastingschijven en heffingskortingen, de afschaffing van de onbelaste reiskostenvergoeding voor het woon-werk-verkeer, de verhoging van de tabaks- en alcoholaccijnzen, de verhoging van de energiebelasting en de tijdelijke werkgeversheffing voor hoge inkomens. Naast lastenverzwarende maatregelen worden ook lastenverlichtende maatregelen genomen. Zo wordt de overdrachtsbelasting voor woningen structureel verlaagd naar 2 procent. Daarnaast wordt in 2013 een deel van de verhoging van de btw teruggesluisd naar burgers door een verlaging van de inkomstenbelasting en een verhoging van de zorgtoeslag. Vanaf 2014 dalen de lasten als gevolg van het Begrotingsakkoord. Dit komt doordat een deel van de maatregelen tijdelijk van aard zijn. Vanaf 2014 wordt de verhoging van de energiebelasting en het resterende deel van de btw-verhoging volledig teruggesluisd naar burgers en bedrijven. Over de jaren 2011–2015 leidt het begrotingsakkoord per saldo tot een lastenstijging van 5,0 miljard euro. Dit is met name het gevolg van het structurele effect van de bevriezing van de belastingschijven en heffingskortingen, de afschaffing van de onbelaste reiskostenvergoeding voor het woon-werk-verkeer en de beperking van het vitaliteitspakket.

Na het Begrotingsakkoord zijn met name de zorgpremies hoger uitgevallen dan eerder voorzien

De «stand Miljoenennota 2012 inclusief Begrotingsakkoord» betreft de som van de lastenontwikkeling bij Miljoenennota 2012 plus het effect van het Begrotingsakkoord. Na het Begrotingsakkoord zijn met name mutaties geweest in de zorgpremies. Deze vallen in 2013 tijdelijk hoger uit dan voorzien. Over de periode 2011–2015 komen de zorgpremies niet hoger uit dan eerder geraamd. De tijdelijke stijging in 2013 is nodig om uitgaven- en

inkomstentegenvallers uit eerdere jaren op te vangen. Doordat de lonen minder zijn gestegen dan voorzien was in de vorige Miljoenennota, is ook de inkomensafhankelijke bijdrage voor de zorg minder hoog dan verwacht. Om alsnog voldoende middelen op te halen voor het lastendekkende zorgverzekeringsfonds stijgt het percentage voor de inkomensafhankelijke bijdrage en daarmee stijgen de lasten in 2013.

Het kabinet neemt aanvullende maatregelen om de lastenstijging sinds het Begrotingsakkoord te compenseren

Zonder aanvullende maatregelen zouden de lasten meer stijgen dan vastgelegd in het Begrotingsakkoord. Hogere zorgpremies drukken met name op de lasten op arbeid. Om dit te compenseren worden maatregelen genomen om de lasten op arbeid op een zo generiek mogelijke manier te verlichten. De arbeidsongeschiktheidspremie (Aof-premie) wordt hiertoe verlaagd. Binnen de werkgeverspremies geldt verder dat de lastendekkende sectorfondspremies, waaruit de eerste zes maanden van de werkloosheid worden betaald, meer stijgen dan verwacht bij de vorige Miljoenennota. Om enerzijds de prikkelwerking van de sectorfondspremies in stand te houden en anderzijds te zorgen voor een verantwoorde loonontwikkeling is besloten tot een compenserende lastenverlichting door middel van een verlaging van de algemeen werkloosheidsfondspremie (Awf-premie).

Over de periode 2011–2015 is de lastenontwikkeling gelijk aan de lastenontwikkeling zoals afgesproken bij de vorige Miljoenennota en het Begrotingsakkoord

#### Kadertoets inkomsten

In tabel 2.16 is de kadertoets voor de inkomsten weergegeven. De kadertoets geeft weer hoe de lasten zich in deze Miljoenennota ontwikkelen ten opzichte van de ontwikkeling van de lasten na het Begrotingsakkoord. Het inkomstenkader moet cumulatief over de jaren 2011–2015 sluiten. Dat betekent dat indien in een bepaald jaar meer lastenverlichting is gegeven dan afgesproken, deze daling in latere jaren ingehaald moet worden met lastenverzwaring en vice versa. Tabel 2.16 laat zien dat over de periode 2011–2015 de lastenontwikkeling gelijk is aan de lastenontwikkeling zoals afgesproken in de vorige Miljoenennota en het Begrotingsakkoord (+13,4 miljard euro). Het inkomstenkader sluit daarmee. Onderliggend is te zien dat in 2011 0,1 miljard euro minder lastenverzwaring is gegeven dan voorzien is bij de vorige Miljoenennota en het Begrotingsakkoord. Om dit in te lopen worden in 2013 de lasten met 0,1 miljard euro meer verhoogd.

Tabel 2.16 Kadertoets inkomsten (+ = meer lastenverzwaring ten opzichte van Miljoenennota 2012 en Begrotingsakkoord 2013)

	2011	2012	2013	2014	2015	2011–2015
Stand Miljoenennota 2012 inclusief Begrotingsakkoord	0,1	4,2	9,0	0,0	0,2	13,4
Stand Miljoenennota 2013	0,0	4,2	9,1	0,0	0,2	13,4
Mutaties 2012/2013	- 0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

## 2.6 Decentrale overheden

Het streven naar houdbare overheidsfinanciën is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle lagen van de overheid: de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. In deze paragraaf staan de effecten van het Begrotingsakkoord 2013 op de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) centraal. Ook komt aan bod wat de bijdrage is van de decentrale overheden aan het begrotingstekort.

### 2.6.1 Begrotingsakkoord 2013: effect op de decentrale overheden

Het Begrotingsakkoord 2013 raakt ook de decentrale overheden. Zo heeft het akkoord gevolgen voor de bijdragen die gemeenten en provincies van het Rijk krijgen voor het uitvoeren van hun taken. Bovendien worden

gemeenten, provincies en waterschappen in 2013 verplicht hun tegoeden aan te houden in de schatkist. Tegelijkertijd leidt de btw-verhoging tot weinig hinder; gemeenten en provincies ontvangen hiervoor compensatie via het btw-compensatiefonds (BCF).

*Doorwerking Begrotingsakkoord in de normeringssystematiek van de decentrale overheden*

Het Begrotingsakkoord 2013 heeft effect op de decentrale overheden, met name via de normeringssystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds (GF en PF). Het GF en PF zijn een van de belangrijke inkomstenbronnen voor respectievelijk gemeenten en provincies. De omvang van de twee fondsen gezamenlijk bedraagt in 2013 ruim 19 miljard euro. De jaarlijkse toe- of afname van deze fondsen (het zogenoemde accres) is sinds 1995 gekoppeld aan de ontwikkeling van bepaalde uitgaven van de Rijksoverheid: de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU, zie ook bijlage 9 van de Miljoenennota). Deze normeringssystematiek zorgt ervoor dat de omvang van het GF en PF zich evenredig ontwikkelt met de uitgaven van de Rijksoverheid. Bezuinigingen en intensiveringen bij het Rijk werken via deze systematiek door naar de gemeenten en provincies.

**Decentrale overheden dragen 380 miljoen euro bij aan het Begrotingsakkoord**

De besparingsmaatregelen uit het Begrotingsakkoord beslaan voor het grootste deel de inkomstenkant van de begroting. Het Begrotingsakkoord heeft daarom een relatief beperkte doorwerking naar de decentrale overheden via de normeringssystematiek, die per slot van rekening is gekoppeld aan de uitgavenkant van de begroting. Dit neemt niet weg dat de bezuinigen aan de uitgavenkant (met name de afgesproken nullijn voor Rijksambtenaren in 2012 en 2013 en de departementale taakstellingen in 2013) leiden tot een neerwaartse bijstelling van de accessen ten opzichte van de raming ten tijde van de Miljoenennota 2012. In tabel 2.17 is de ontwikkeling van de accessen sinds de Miljoenennota 2012 opgenomen. Daaruit blijkt dat de accrespercentages in 2012 en 2013 naar beneden zijn bijgesteld, vooral als gevolg van het Begrotingsakkoord 2013. In het Begrotingsakkoord is voor 12,4 miljard euro aan maatregelen aangekondigd, waaraan de decentrale overheden 380 miljoen euro bijdragen via de accessen (exclusief uitverdieneffecten). Eventuele maatregelen van een volgend kabinet voor de jaren 2014 en verder hebben zeer waarschijnlijk ook effect op de ontwikkeling van het accres. De raming van de accrespercentages vanaf 2014 is daarom nog vrij onzeker.

**Tabel 2.17 Ontwikkeling accres sinds Miljoenennota 2012**

	2012	2013	2014	2015
Accrespercentage, stand Miljoenennota 2012	- 0,52%	0,86%	2,42%	0,54%
Accres (jaarlijkse tranches), stand Miljoenennota 2012	- 95	155	438	100
Accres (cumulatief), stand Miljoenennota 2012 (A)	- 95	61	499	599
<b>Mutatie (jaarlijkse tranches) sinds Miljoenennota 2012</b>	<b>- 169</b>	<b>- 346</b>	<b>310</b>	<b>38</b>
<b>Mutatie (cumulatief) sinds Miljoenennota 2012 (B)</b>	<b>- 169</b>	<b>- 515</b>	<b>- 206</b>	<b>- 168</b>
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2013	- 263	- 191	748	138
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2013 (A+B)	- 263	- 455	293	431
<b>Accrespercentage stand Miljoenennota 2013</b>	<b>- 1,43%</b>	<b>- 1,05%</b>	<b>4,24%</b>	<b>0,75%</b>

*Effect btw-verhoging op gemeenten en provincies*

In het Begrotingsakkoord is besloten dat het algemene btw-tarief per 1 oktober 2012 met 2 procentpunt wordt verhoogd. Gemeenten en provincies kunnen gebruik blijven maken van het btw-compensatiefonds (BCF), waardoor zij voor hun compensabele btw-uitgaven geen effect van de verhoging ondervinden. Dit houdt in dat gemeenten en provincies, via het BCF, voor ongeveer 250 miljoen euro gecompenseerd worden voor de



btw-verhoging. De btw-verhoging leidt tegelijkertijd via hogere prijzen tot een hogere prijsbijstelling. De prijsbijstelling is relevant voor de NGRU. Zonder verdere maatregelen zouden – via een hogere NGRU en daarmee een hoger accres – gemeenten en provincies een tweede keer gecompenseerd worden voor de btw-verhoging. Om dit te voorkomen worden het GF en PF vanaf 2013 verlaagd met het effect van de btw-verhoging op de prijsbijstelling. Aangezien de normeringssystematiek leidt tot een doorwerking van 20 procent van NGRU-relevante maatregelen op het accres, komt dit effect uit op 70 miljoen euro (20 procent van 350 miljoen euro).

De overheidsschuld daalt door schatkistbankieren

#### *Schatkistbankieren*

In 2013 zullen alle provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen verplicht worden om hun tegoeden aan te houden in de Nederlandse schatkist (het zogeheten schatkistbankieren). Omdat er momenteel veel onrust is op de financiële markten over de schuldsituaties van overheden, is het verstandig om de overheidsschuld te verlagen en de risico's die overheden lopen via beleggingen te minimaliseren. Schatkistbankieren zal hieraan bijdragen. Als decentrale overheden hun tegoeden aanhouden in de Nederlandse schatkist, dan betekent dat immers dat de Nederlandse staat minder geld zal hoeven te lenen op de financiële markten. Hierdoor zal de overheidsschuld dalen (zie ook box 2.2).

De decentrale overheden zullen een marktconforme rentevergoeding ontvangen over de tegoeden die ze aanhouden in de Nederlandse schatkist. Op dit moment houden decentrale overheden hun tegoeden nog aan bij financiële instellingen, in beleggingsfondsen en in buitenlandse staatsobligaties. Dit is over het algemeen risicovoller dan schatkistbankieren. Daarom draagt schatkistbankieren bij aan het schokbestendiger maken van de overheidsbegroting. Omdat er sprake is van een lager risico, zullen decentrale overheden, afhankelijk van de omvang en het risicoprofiel van de huidige beleggingsportefeuille, de rente-inkomsten uit beleggingen zien afnemen.

Het schatkistbankieren vereist een wetswijziging. Deze wetswijziging is, conform de code interbestuurlijke verhouding, voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Het wetsvoorstel wordt in het najaar van 2012 aangeboden aan de Tweede Kamer.

#### *Overige effecten Begrotingsakkoord 2013*

In het Begrotingsakkoord is verder overeengekomen dat de Wet werken naar vermogen (WWNV) en de overheveling van begeleiding uit de AWBZ naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) niet doorgaan. Andere afspraken die relevant zijn voor de decentrale overheden, zijn de intensivering voor natuur van 200 miljoen euro, de verzachtende maatregelen voor de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer en het terugdraaien van de voorgenomen verhoging van de griffierechten.

#### *2.6.2 Begrotingstekort decentrale overheden*

De beheersing van het begrotingstekort is een gezamenlijke verantwoordelijkheid

De uitgaven en inkomsten van de decentrale overheden tellen mee bij het bepalen van het begrotingstekort en de overheidsschuld van Nederland als geheel. Daarom is de beheersing van het begrotingstekort een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de decentrale overheden. In dat kader is met de decentrale overheden in 2004 overeengekomen dat zij gezamenlijk een begrotingstekort mogen hebben van jaarlijks maximaal 0,5 procent van het bbp. Deze norm is in het bestuurlijk

overleg met de decentrale overheden in 2012 ook voor 2013 weer bekrachtigd.

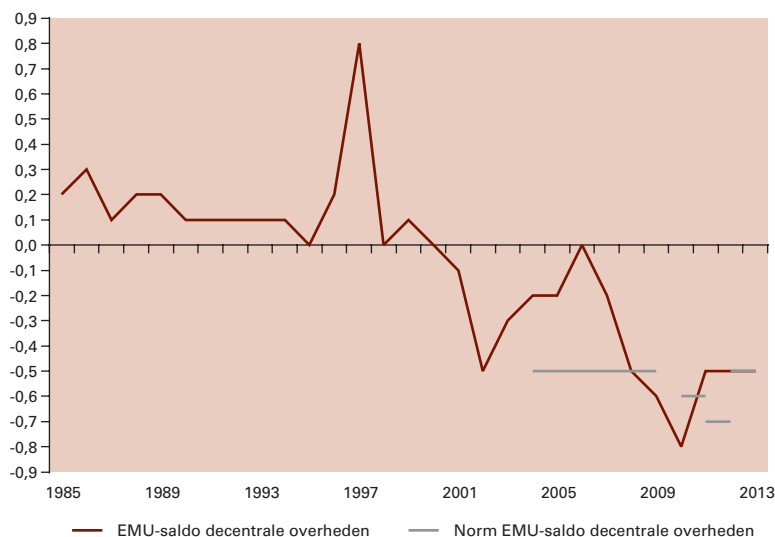
Door de weerbarstige economische omstandigheden wordt het moeilijker om het begrotingssaldo te beheersen. De financiële crisis en de intredende vergrijzing hebben namelijk geleid tot een lagere economische groei. Naar verwachting zet deze ontwikkeling ook in de toekomst door. Een lagere economische groei betekent dat, bij ongewijzigd beleid, het begrotingstekort zich niet of slechts in een traag tempo zal herstellen richting een begrotingsevenwicht. Dat heeft implicaties voor de inspanningen voor het Rijk, maar ook voor de decentrale overheden.

De bezuinigingen en lastenverzwaringen uit het Regeerakkoord en het Begrotingsakkoord vormen een belangrijke stap richting herstel van de overheidsfinanciën. Daaraan leveren ook de decentrale overheden een belangrijke bijdrage (zie paragraaf 2.6.1 voor de effecten van het begrotingsakkoord op de decentrale overheden).

Het Begrotingstekort van de decentrale overheden is in 2013 0,5 procent van het bbp

Het – op termijn – bereiken van begrotingsevenwicht vraagt echter verdere inspanningen van alle partijen, bovenop de al genomen maatregelen. Het begrotingstekort van de gehele overheid bedraagt in 2013 naar verwachting 2,7 procent van het bbp. Daarbinnen bedraagt het tekort van de decentrale overheden naar schatting 0,5 procent van het bbp. De komende jaren is dus een forse verbetering noodzakelijk van zowel de centrale overheid als de decentrale overheden om in de buurt van een structureel begrotingsevenwicht te komen. Een gelijkwaardige verdeling van deze last houdt in dat zowel de decentrale overheden als de Rijksoverheid een bijdrage moeten leveren aan het bereiken van begrotingsevenwicht. De decentrale overheden zijn vrij in de keuze hoe ze dit doen. Dit kan door te besparen op lopende uitgaven, zoals uitgaven aan personeel of subsidies, of door het investeringsvolume te verlagen.

**Figuur 2.7 Ontwikkeling EMU-saldo decentrale overheden, in procenten bbp (1985–2013)**



Decentrale overheden hanteren een begrotingssystematiek die afwijkt van de systematiek waar het begrotingssaldo in EMU-termen op gebaseerd is (zie box 2.3). Een andere begrotingssystematiek betekent echter niet dat het de decentrale overheden ontslaat van het leveren van een gelijkwaardige inspanning aan de Europese begrotingsdoelstellingen. Immers, als het Rijk een baten-lastenstelsel zou hanteren, zouden de Europese



doelstellingen voor saldo, schuld en de middellangetermijndoelstelling (MTO) ook onverkort blijven gelden. Europa zou geen genoegen nemen bij het niet voldoen aan de Europese afspraken door het enkele feit dat een andere begrotingssystematiek wordt gehanteerd.

In het verleden hebben decentrale overheden laten zien dat ze gezamenlijk goed in staat zijn tot het realiseren van een begrotingsoverschot (zie figuur 2.7). Sinds 2000 is dit echter niet meer gelukt. Een van de oorzaken van de verslechtering van het begrotingssaldo van de decentrale overheden tussen 2000 en 2002 en in de periode 2006–2010 is geweest de inzet van conjunctuurgevoelige opbrengsten voor het doen van structurele uitgaven. Daarmee ontstond een risico binnen de begrotingen van de decentrale overheden. Waar dat zich heeft gematerialiseerd, heeft dat vervolgens geleid tot een verslechtering van het begrotingssaldo. Zo hebben gemeenten forse verliezen geleden op grondexploitaties als gevolg van de conjuncturele neergang. In 2009 hebben decentrale overheden nutsbedrijven verkocht en investeringen deels gedekt uit dit vermogen, waardoor het begrotingssaldo extra werd belast.

**Box 2.3 Verschillen tussen sturen op het EMU-saldo en sturen op het begrotingssaldo op basis van baten en lasten**

De decentrale overheden sturen conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) op een begrotingsevenwicht dat is gedefinieerd in termen van baten en lasten, en niet op het EMU-saldo. Dat neemt niet weg dat ook voor de decentrale overheden geldt dat bij het vormgeven van het begrotingsbeleid de Europese afspraken omtrent EMU-saldo, -schuld en MTO in acht moeten worden genomen.

Het begrotingssaldo waar de decentrale overheden conform het BBV verplicht op sturen wijkt op een aantal punten af van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Dit betekent dat de situatie zich voor kan doen dat de decentrale overheden in baten-lastentermen een sluitende begroting hebben, extra bezuinigingen moeten doorvoeren, omdat nog wel sprake is van een tekort in EMU-termen.

Een belangrijk verschil is dat het begrotingssaldo van de decentrale overheden tot stand komt op baten-lastenbasis – het moment van gebruik is bepalend voor het moment waarop de begroting wordt belast – terwijl in de systematiek waar het EMU-saldo op gebaseerd is, het transactiemoment bepalend is voor het moment waarop de begroting wordt belast. Dit verschil in systematiek is het beste te illustreren aan de hand van investeringen in kapitaalgoederen, zoals machines en gebouwen. Voor investeringen in kapitaalgoederen geldt dat tijdens het gebruik van het goed, bijvoorbeeld een gebouw, elk jaar een klein deel van het totale investeringsbedrag in het gebouw het begrotingssaldo van de decentrale overheden belast. Dit is de zogeheten afschrijvingscomponent. De kosten worden als het ware uitgesmeerd over de levensduur van het gebouw. In de systematiek van het EMU-saldo telt het volledige investeringsbedrag in het gebouw mee op het moment van transactie, het moment dat het gebouw in bezit komt van de decentrale overheid. Afschrijvingen spelen bij de bepaling van het EMU-saldo dus geen rol. In de tabel is een overzicht opgenomen van de verschillen tussen de twee stelsels. Een groot deel van de verschillen tussen de stelsels gaat over verschillen in de tijd waarop uiteindelijk het saldo belast wordt. Voor deze verschillen geldt dat zij op macroniveau, dat wil zeggen, op het niveau van alle decentrale overheden samen, doorgaans uitmiddelen zodat er geen effect is op het EMU-saldo: niet alle gemeenten doen

grote investeringen in hetzelfde jaar; de ene gemeente investeert, de andere spaart juist in dat jaar. Het sparen van het ene deel van de decentrale overheden weegt dan op tegen de investeringen van het andere deel van de decentrale overheden. Per saldo is dan sprake van een neutraal effect op het EMU-saldo van alle decentrale overheden samen.

	Begrotingssaldo decentrale overheden	EMU-saldo
Investeringen	Alleen de afschrijving op basis van historische kosten	Volledig investeringsbedrag
Afschrijvingen	Belasten exploitatiesaldo	Geen effect
Aankopen grond	Niet in exploitatiesaldo, maar wordt geactiveerd (niet afgeschreven); boekwinst/boekverlies in exploitatiesaldo op moment van verkoop (of tussentijdse winst-/verliesneming)	Uitgaven belasten het EMU-saldo; verkopen ontlasten het EMU-saldo. Aanwending tussentijdse boekwinst belast het EMU-saldo
Opbrengst uit financiële activa (aandelen)	Boekwinst komt ten goede aan het exploitatiesaldo	Opbrengst telt niet mee in het EMU-saldo
Vormen van reserves	Belast het exploitatiesaldo	Geen effect
Aanwenden reserves	Financieringsbron	Geen financieringsbron
Vormen van voorzieningen	Belast het exploitatiesaldo	Geen effect
Beroep op voorzieningen	Financieringsbron	Geen financieringsbron

Een groot deel van de verschillen tussen de stelsels gaat dus over verschillen in de tijd waarop uiteindelijk het saldo belast wordt. Dit geldt echter niet voor zogeheten financiële transacties. Financiële transacties tellen nooit mee bij bepaling van het EMU-saldo en tellen wel mee in de bepaling van het begrotingssaldo van de decentrale overheden. Voor gemeenten en provincies is dit verschil zeer actueel: in 2009 zijn op grote schaal aandelen in nutsbedrijven verkocht door sommige gemeenten en provincies. In de begrotingssystematiek van de decentrale overheden is het toegestaan deze opbrengsten als ontvangst voor het saldo te boeken en vervolgens te gebruiken voor investeringen. In de systematiek van het EMU-saldo wordt de opbrengst niet geboekt ten gunste van het saldo, omdat het slechts gaat om een omzetting van een financieel actief naar liquide middelen. Eventuele uitgaven die gedaan worden met de opbrengst, komen wel ten laste van het saldo. De ratio hierachter is dat een dergelijke financiële transactie, de verkoop van aandelen, de financiële vermogenspositie van een overheid niet verandert. Het interen op het financiële vermogen, het uitgeven van opbrengsten uit aandelen, verandert die positie wel en wordt daarom meegeteld in het EMU-saldo. De financiële vermogenspositie van de desbetreffende overheid verslechtert: het vermogen wordt immers opgegeten.

## 2.7 Integrale risicoanalyse

De risico's voor de overheidsfinanciën zijn sterk toegenomen

De overheidsfinanciën staan bloot aan uiteenlopende risico's. De rente die Nederland betaalt over de overheidsschuld kan bijvoorbeeld stijgen. Ook loopt Nederland risico op de verstrekte leningen aan Griekenland, Ierland, en Portugal. En bij een epidemie, zoals de Mexicaanse griep, is het mogelijk dat de overheid kosten moet maken voor vaccinaties. De afgelopen jaren zijn de risico's voor de overheidsfinanciën sterk toegenomen, met name vanwege de garanties aan de financiële sector en aan de Europese noodfondsen. Daarnaast zijn de overheidsfinanciën verslechterd. Daarom is het belangrijk om zowel de overheidsfinanciën te verbeteren als de risico's goed te beheersen.

Belangrijk om risico's te beheersen en overheidsfinanciën te verbeteren

Informatie over de uitgaven en ontvangsten van de overheid, over het tekort en over de overheidsschuld – zoals verstrekt in voorgaande paragrafen – is onmisbaar voor de beoordeling van de overheidsfinanciën. Om een goed beeld te kunnen schetsen van de gezondheid van de overheidsfinanciën is ook aanvullende informatie nodig over de risico's voor de overheidsfinanciën. De Algemene Rekenkamer heeft hier onlangs ook op gewezen.<sup>60</sup> Deze paragraaf bevat, in overeenstemming met het advies van de Algemene Rekenkamer, een integrale risicoanalyse.

### Box 2.4 Rapport van de Algemene Rekenkamer

In juni 2012 heeft de Algemene Rekenkamer een rapport gepubliceerd over de risico's voor de overheidsfinanciën. In dit rapport kijkt de Rekenkamer niet alleen naar de expliciete risicoregelingen waarvoor Nederland garant staat, maar ook naar andere soorten risico's voor de overheidsfinanciën, zoals toekomstige zorgkosten, klimaatrisico's, en een lagere economische groei.

Op basis van dit rapport adviseert de Algemene Rekenkamer om:

- periodiek en integraal de risico's voor de overheidsfinanciën in beeld te brengen, inclusief de mogelijkheden om de risico's te beheersen;
- stresstesten uit te voeren op de overheidsfinanciën;
- systematisch nieuwe risico's en uitbreiding van bestaande risico's op nut en noodzaak te toetsen;
- periodiek eerder aangegeven risico's te heroverwegen;
- de Tweede Kamer te informeren over de effectiviteit van verstrekte garanties;
- strategieën te ontwikkelen om overheidsgaranties af te bouwen.

Het kabinet deelt de visie van de Algemene Rekenkamer dat een goede beheersing van de verschillende risico's van groot belang is. Het gevoerde kabinetsbeleid is dan ook volledig in lijn met dit advies.

Zo heeft het kabinet in het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) uitgebreid de gezondheid van de overheidsfinanciën beschreven, onder andere door te kijken naar de schulden en bezittingen van de overheid, de risico's voor de overheidsfinanciën, en toekomstige verplichtingen zoals zorg- en AOW-uitgaven. Via het FJR en nu ook de Miljoenennota worden periodiek en integraal de risico's in beeld gebracht. Tegelijkertijd wordt het beleid toegelicht waarmee de overheid de risico's wil beheersen. Daarnaast is in 2011 een

<sup>60</sup> Zie rapport «*Risico's voor de overheidsfinanciën, inzicht en beheersing*» (21 juni 2012)

stresstest voor de overheidsfinanciën uitgevoerd (de in paragraaf 2.7.3 beschreven Schokproef Overheidsfinanciën). Een dergelijke schokproef wordt niet ieder jaar gehouden. De omvang van het project speelt daarbij een rol, maar het belangrijkste is dat er bij de schokproef diverse scenario's worden bestudeerd waardoor de analyse langere tijd actueel blijft.

Via het toetsingskader worden alle nieuwe risico's en uitbreidingen van bestaande risico's op nut en noodzaak getoetst. Bovendien toetst de Commissie Risicoregelingen de bestaande risicoregelingen met behulp van dit toetsingskader. De Tweede Kamer zal hierover geïnformeerd worden.

Tot slot is het «nee, tenzij»-beleid een belangrijk instrument om de toename van het aantal overheidsgaranties te beperken. Ondanks dat zoveel mogelijk geprobeerd wordt om deze stijging in te perken, zoals bij de nationale hypotheekgarantie (zie paragraaf 2.7.2), verwacht het kabinet met het oog op de huidige crisis niet dat het op korte termijn mogelijk zal zijn om de hoeveelheid overheidsgaranties af te bouwen. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat veel van de nieuwe garanties voortkomen uit internationale verplichtingen en daardoor niet afgebouwd kunnen worden.

### 2.7.1 Risico's zijn verschillend van aard

De risico's zijn zeer verschillend van aard

Er zijn verscheidene soorten risico's. Sommige risico's zijn expliciet opgenomen in de begroting en andere niet. Omdat de risico's vaak zeer verschillend van aard zijn, ook qua mogelijk budgettair effect, is het onmogelijk om ze een-op-een te vergelijken of bij elkaar op te tellen.

#### *Garanties en achterborgstellingen*

Voor garanties en achterborgstellingen heeft de overheid vooraf aangegeven de kosten voor rekening te nemen als er een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt. Garanties en achterborgstellingen zijn dan ook opgenomen in de begroting. Een voorbeeld is de BMKB-regeling. Indien bepaalde midden- en kleinbedrijven hun lening met overheidsgarantie niet kunnen terugbetalen aan de bank, dan is de overheid verplicht om deze kosten te betalen. De overheid heeft immers vooraf aangegeven hiervoor garant te staan via de BMKB-regeling. De begrotingsregels geven aan dat over garanties een premie dient te worden geheven. Ook de gebruikers van de BMKB-regeling moeten dus een premie betalen. Uit de ontvangen premies worden de kosten van ingediende schades gedekt. Het saldo van de ontvangen premies en de betaalde schades wordt ultimo het begrotingsjaar verrekend met de begrotingsreserve op de begroting van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De BMKB-regeling is lang niet de grootste risicoregeling van het Rijk. Deze risicoanalyse geeft de grootste risicoregelingen weer. Het garantieoverzicht in bijlage 8 geeft een overzicht van alle regelingen.

#### *Leningen en financiële interventies*

Sommige risico's zijn al in de overheidsschuld verwerkt

Ook de steun aan de Nederlandse financiële sector en bilaterale leningen staan in de begroting. Het is duidelijk dat de overheid hierover risico loopt. Wel geldt hierbij een belangrijk onderscheid ten opzichte van veel andere risico's. De meeste risico's zijn namelijk niet in de overheidsschuld verwerkt, maar deze risico's wel (zie ook box 2.2).

Om ABN AMRO/Fortis te kunnen kopen en leningen te kunnen verstrekken aan de financiële sector en Griekenland, heeft Nederland geld moeten lenen op de financiële markten. Hierdoor zijn deze leningen al volledig opgenomen in de huidige bruto schuld cijfers. Ook het Nederlandse

aandeel in de Europese leningen aan Ierland, Portugal, en Griekenland is al verwerkt in de schuld cijfers. Hoewel er een risico bestaat dat Nederland dit uitgeleende geld niet volledig terugkrijgt, zal het afschrijven op deze leningen dus niet leiden tot een hogere overheidsschuld. Wel zal de schuld in een dergelijke situatie minder dalen dan verwacht. Daarnaast zal de afschrijving tot uitdrukking komen in de overheidsbalans en de staatsbalans, omdat de bezittingen van de overheid (namelijk de vorderingen op deze partijen) in dat geval zullen dalen.

Ook de ontvangers van een lening of financiële interventie betalen een premie.

#### *Trendmatige ontwikkelingen*

Verder zijn er bepaalde trendmatige ontwikkelingen, zoals de vergrijzing en klimaatverandering, waarvan zeker is dat deze zullen leiden tot kosten voor de overheid, maar waarbij de exacte omvang van deze kosten nog onduidelijk is. In het geval van vergrijzing weten we dat het aantal 65-plussers in de toekomst sterk oploopt, maar de exacte bevolkingsprognose van het CBS is met onzekerheden omgeven. Neemt bijvoorbeeld de levensverwachting sterker toe dan op dit moment wordt ingeschat, dan heeft dit gevolgen voor de begroting. Een ander voorbeeld is de toekomstige stijging in zorgkosten. Een doorsnee gezin besteedt nu bijna een kwart van zijn inkomen aan verplicht verzekerde zorg. Dit bedrag kan echter stijgen naar bijna de helft van het gezinsinkomen in 2040, tenzij er besloten wordt om grote hervormingen door te voeren in de zorg. De huidige zorgkosten zijn wel terug te vinden in de begroting, maar de toekomstige zorgkosten op de lange termijn niet. Deze kosten zullen in de toekomst echter wel leiden tot een hogere overheidsschuld.

#### *Overig*

Tot slot zijn er ook nog andere risico's die kunnen leiden tot kosten voor de overheid. Een voorbeeld zijn tegenvallers voor de begroting. Als bijvoorbeeld de rente stijgt, dan zal de overheid meer rente moeten betalen over de overheidsschuld, maar tegelijkertijd minder belasting ontvangen doordat huizenbezitters dan meer hypotheekrente kunnen aftrekken. Een ander voorbeeld is een kernramp of een natuurramp. Het is zeker dat een dergelijke ramp grote kosten met zich meebrengt. Het is echter niet te voorzien of een dergelijke ramp zal plaatsvinden.

#### *2.7.2 Hoe groot zijn deze risico's en hoe beheersen we deze?*

Omdat de risico's verschillend van aard zijn, is het niet mogelijk om ze allemaal op dezelfde manier, bijvoorbeeld in één tabel, in kaart te brengen. Om een integraal overzicht te kunnen geven van alle risico's voor de overheidsfinanciën is het dus nodig om gebruik te maken van en te verwijzen naar verschillende bronnen. Ook de manier waarop de verschillende risico's worden beheerst, is niet eenduidig.

**Hoe gezonder de overheidsfinanciën, hoe beter de risico's gedragen kunnen worden**

In het algemeen geldt dat hoe gezonder de overheidsfinanciën zijn, hoe beter risico's gedragen kunnen worden. Het was dan ook belangrijk dat Nederland qua overheidsfinanciën een goede uitgangspositie had toen in 2008 de crisis uitbrak. Met een relatief lage overheidsschuld en met een begrotingsoverschot bleek Nederland in staat de klappen op te vangen. Inmiddels is er sprake van een fors begrotingstekort, ligt de schuld op een aanzienlijk hoger niveau en is de toename van de schuld nog niet gekeerd.

#### *Garanties en achterborgstellingen*

Het garantieoverzicht in de Miljoenennota (bijlage 8) geeft een overzicht van alle garanties waarvoor het Rijk heeft aangegeven de kosten voor rekening te zullen nemen als een bepaalde situatie zich voordoet.

Daarnaast bevat deze bijlage ook een overzicht van alle achterborgstellingen. Achterborgstellingen zijn regelingen waarbij het Rijk *indirect* garant staat. Het Rijk staat in dat geval garant voor een garantie die een tussenpersoon afgeeft. Een voorbeeld is de nationale hypotheekgarantie (NHG). De NHG garandeert hypotheekleningen en pas als het waarborgfonds NHG niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen, wordt het Rijk aangesproken om leningen te verstrekken aan de NHG.

De hoeveelheid garanties en achterborgstellingen zijn sterk toegenomen

Zoals te zien is in tabel 2.18 is de afgelopen jaren de hoeveelheid garanties en achterborgstellingen sterk toegenomen. Dit is met name een gevolg van de crisis. In 2009 zijn er veel garanties verstrekt aan de financiële sector, bijvoorbeeld via de garantieregeling voor leningen tussen banken. Zonder deze garanties zou de crisis zijn verergerd, bijvoorbeeld doordat banken minder kredieten zouden kunnen verstrekken aan bedrijven als ze deze garanties niet hadden gekregen. Dit zou negatieve gevolgen hebben gehad voor de economische groei en de werkgelegenheid, en daarmee de overheidsfinanciën. Zoals de tabel laat zien, worden de garanties aan de financiële sector voor interbancaire leningen nu langzaam afgebouwd.

Tabel 2.18 Garanties en achterborgstellingen (in miljarden euro's)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Totaal garanties</b>	48,1	63,5	152,7	152,2	238,5	260,5
waarvan EFSF	–	–	–	25,9	97,8	97,8
waarvan DNB – deelneming in kapitaal IMF	9,6	9,9	23,4	28,8	47,3	47,3
waarvan ESM	–	–	–	–	–	35,4
waarvan Garantie interbancaire leningen	–	2,7	47,1	39,0	33,2	18,2
waarvan Exportkredietverzekering	12,3	17,6	12,3	13,4	14,5	14,5
waarvan Waarborgstelling kernongevallen (WAKO)	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0
waarvan EIB	7,0	7,0	9,9	9,9	9,9	9,9
waarvan Wereldbank	2,7	2,9	2,8	3,0	3,1	3,3
waarvan Borgstelling MKB-kredieten (BMKB)	1,7	1,9	2,0	2,2	2,6	2,6
<b>Totaal achterborgstellingen<sup>1</sup></b>	7,2	7,7	192,8	220,2	231,2	–
waarvan Stichting Waarborgfonds Zorg	7,2	7,7	8,1	8,4	8,7	–
waarvan Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	–	–	75,8	85,3	86,3	–
waarvan Waarborgfonds Eigen Woningen (NHG)	–	–	108,9	126,4	136,2	–

<sup>1</sup> Voor de achterborgstellingen zijn voor 2012 nog geen cijfers beschikbaar.

Ook voor andere bedrijven zijn garanties beschikbaar gekomen, onder meer door uitbreiding van de exportkredietverzekering en de uitbreiding van kredietborgstelling voor het midden- en kleinbedrijf (BMKB). Bovendien is de hoeveelheid achterborgstellingen toegenomen, met name door de uitbreiding van de NHG. Om de woningmarkt te stimuleren, is het met ingang van 1 januari 2009 tijdelijk mogelijk geworden om ook voor duurdere woningen een garantie te krijgen. De grens is verhoogd van 265 000 naar 350 000 euro. Sinds 1 januari 2012 wordt deze grens in stappen verlaagd om uiteindelijk op 1 juli 2014 weer uit te komen op het oorspronkelijke niveau van 265 000 euro. Doordat de grens weer wordt verlaagd, zal de achterborgstelling voor het waarborgfonds eigen woningen (WEW) in de toekomst minder hard stijgen.

Momenteel is de grootste garantie afgegeven aan het tijdelijk Europese noodfonds EFSF, met een plafond van bijna 100 miljard euro. Dit is het maximumbedrag waarvoor Nederland garant kan staan. De ruimte onder dit plafond is echter niet volledig benut. Tot nu toe is voor ongeveer de helft van het plafond garanties aangegaan. Ook de garantie via DNB aan het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is vorig jaar sterk toegenomen.



De bedragen in het garantieoverzicht geven het maximale risico weer

De bedragen die worden genoemd in het garantieoverzicht geven het maximale risico voor de overheidsfinanciën weer. Zo zijn alle uitstaande hypotheekverplichtingen van de NHG opgenomen in het overzicht. Dit bedrag zal echter pas volledig voor rekening van de overheid komen als alle door de NHG gegarandeerde huizen niets meer waard zijn. Het is niet waarschijnlijk dat dit zal gebeuren.

#### **Box 2.5 Overgang EFSF naar ESM en verwerking in de begroting**

Er bestaat op dit moment een tijdelijk noodfonds in de eurozone, het EFSF (European Financial Stability Facility). Dit fonds kan leningen verstrekken aan lidstaten met financiële problemen, zoals Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje. Het is de bedoeling dat in 2012 het tijdelijke noodfonds opgevolgd zal worden door een permanent fonds: het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Nederland heeft, net als een groot aantal andere eurozonelidstaten, het ESM-Verdrag al officieel bekrachtigd. Het ESM kan echter pas in werking treden als de leden die het verdrag officieel hebben bekrachtigd, ten minste 90 procent van het kapitaal van het ESM vertegenwoordigen.

Het is voorzien dat het EFSF actief zal blijven voor de steunprogramma's die voor inwerkingtreding van het ESM zijn aangegaan, zoals de steun aan Ierland en Portugal en het tweede steunprogramma aan Griekenland. Tijdens de Eurozonetop van 29 juni 2012 is overeengekomen dat de steun aan de Spaanse banken verstrekt zal worden door het EFSF, totdat het ESM in werking is getreden. Deze steun zal vervolgens worden overgeheveld naar het ESM.

Het ESM zal, nadat het in werking is getreden, geleidelijk worden opgebouwd. Tot juli 2013 mag het EFSF alleen nieuwe steunprogramma's aangaan, als de nieuwe beschikbare capaciteit van het ESM nog niet voldoende is opgebouwd om aan een eventuele aanvraag te voldoen. Vanaf juli 2013 zal het EFSF geen nieuwe steunprogramma's meer aan kunnen gaan.

Het EFSF kent een maximale capaciteit van 440 miljard euro, waarvoor Nederland op dit moment een garantieplafond kent van 97,8 miljard euro. Het ESM zal een maximale capaciteit kennen van 500 miljard euro. Waar het EFSF enkel uit garanties bestaat, zal het ESM bestaan uit een gedeelte gestort kapitaal en een gedeelte oproepbaar kapitaal (vergelijkbaar met garanties). Voor Nederland bedraagt het gestort kapitaal 4,6 miljard euro en het oproepbaar kapitaal 35,5 miljard euro. De kapitaalstructuur van het ESM is efficiënter dan die van het EFSF, omdat het een gedeelte gestort kapitaal kent. Het gestort kapitaal heeft een grotere waarde dan garanties, omdat gestort kapitaal direct ter beschikking staat, terwijl garanties nog moeten worden opgevraagd. Zo is er met minder garanties meer capaciteit beschikbaar.

Aangezien het EFSF en het ESM tot juli 2013 naast elkaar kunnen bestaan, zullen de garanties voor beide fondsen voor deze periode ook naast elkaar staan. Dit komt in totaal neer op circa 133,5 miljard euro: 97,8 miljard euro voor het EFSF en 35,5 miljard euro voor het ESM. Op lange termijn komen de garanties voor Nederland neer op 35,5 miljard euro en 4,6 miljard euro gestort kapitaal, plus de benodigde garanties voor de leningen die het EFSF heeft toegezegd tot en met juli 2013. Op dit moment kan nog niet gezegd worden hoeveel het EFSF in 2013 aan leningen heeft toegezegd.

Via garanties en achterborgstellingen staan de overheidsfinanciën dus bloot aan risico's met mogelijk grote budgettaire gevolgen. Een goede beheersing van deze risico's is dan ook van groot belang.

**Terughoudendheid bij het afgeven van nieuwe garanties en achterborgstellingen**

Om die reden heeft het kabinet in de begrotingsregels (regel 25) opgenomen dat het een strikt «nee, tenzij»-beleid hanteert. Er wordt terughoudendheid betracht bij het afgeven van nieuwe garanties en achterborgstellingen. Daarnaast zullen alle bestaande risicoregelingen getoetst worden door een speciaal hiervoor opgerichte commissie, de Commissie Risicoregelingen (CRR).

Toetsing gebeurt aan de hand van een toetsingskader dat onder andere ingaat op de noodzakelijkheid van de regeling, de precieze omvang van de risico's, welke premie er gevraagd wordt en welke maatregelen genomen zijn om de risico's te beheersen. Ook alle nieuwe risicoregelingen worden getoetst op basis van dit toetsingskader.

**Box 2.6 Het toetsingskader**

Bij invoering van nieuwe garanties en leningen (regelingen), dan wel bij aanpassing of evaluatie van bestaande regelingen, dient gebruik gemaakt te worden van het «Toetsingskader Risicoregelingen».

Concreet omvat dit toetsingskader de volgende onderdelen:

- i. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?
- ii. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?
- iii. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?
- iv. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?
- v. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?
- vi. Wat zijn de risico's van de regeling:
  - a. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
  - b. Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate?
  - c. Wat is het totaalrisico van de regeling?
  - d. Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?
- vii. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?
- viii. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
- ix. Wat is de einddatum van het risico?
- x. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

Alle onderdelen uit het toetsingskader moeten worden beargumenteerd en toegelicht, waar mogelijk met gebruik van onafhankelijk advies en/of deskundigheid. Het doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over risicoregelingen. Exacte criteria zijn



hierbij vooraf niet te geven, maar moeten per regeling wel zo veel mogelijk worden ingevuld en gekwantificeerd.

### Strikte voorwaarden en monitoring

#### Leningen en kapitaalinjecties

Nederland loopt ook risico over de financiële interventies, zoals de leningen aan de financiële sector en de bilaterale lening aan Griekenland. Hoewel al deze financiële interventies in principe zullen worden terugbetaald, is het namelijk nooit uit te sluiten dat Nederland dit geld niet volledig of pas op een later moment zal terugkrijgen. Om dit risico zo veel mogelijk te beperken gaan leningen en kapitaalinjecties doorgaans gepaard met strikte voorwaarden en monitoring. Zo worden de leningen aan Griekenland, Ierland en Portugal in tranches uitgekeerd en krijgen zij alleen een nieuwe tranche als het IMF, de Europese Commissie, en de ECB hebben vastgesteld dat deze landen voldoende bezuinigingen en hervormingen doorvoeren. Ook is de steun aan financiële instellingen zodanig vormgegeven dat zij een prikkel hebben om de steun zo snel mogelijk terug te betalen.

De monitor financiële interventies in de Miljoenennota (bijlage 7) geeft een overzicht van alle mogelijke budgettaire gevolgen van deze financiële interventies. Net als voor het garantieoverzicht geldt ook voor de monitor financiële interventies dat het maximale risico voor de overheidsfinanciën is weergegeven. Een groot deel van deze interventies is al verwerkt in de overheidsschuld (zie ook paragraaf 2.7.1).

Tabel 2.19 Uitstaande leningen en financiële interventies (in miljarden euro's)<sup>1</sup>

Instrument	2008	2010	begroting 2013
<b>Totaal deelnemingen</b>	<b>23,3</b>	<b>28,0</b>	<b>29,8</b>
waarvan:			
ABN Amro, ASR	23,3	28,0	28,0
ESM	n.v.t.	n.v.t.	1,8
<b>Totaal leningen</b>	<b>45,5</b>	<b>7,2</b>	<b>7,7</b>
waarvan:			
Fortis	44,3	4,6	3,8
IJsland	1,2	1,4	0,7
Griekenland	n.v.t.	1,2	3,2
<b>Totaal core-tier-1-securities</b>	<b>13,8</b>	<b>7,1</b>	<b>2,1</b>
waarvan:			
ING	10,0	5,0	1,5
Aegon	3,0	1,5	0,0
SNS	0,8	0,6	0,6
<b>ING back up</b>	<b>n.v.t.</b>	<b>16,4</b>	<b>9,7</b>

<sup>1</sup> bedragen exclusief financieringslasten

### Leningen en kapitaalinjecties gaan gepaard met hoge bedragen

Zoals te zien is in de tabel, gaan de leningen en kapitaalinjecties gepaard met hoge bedragen. Zo heeft de overheid ABN Amro gekocht en moet Nederland de komende jaren kapitaal storten in het Europese Stabiliteitsmechanisme (zie box 2.5). Ook heeft de overheid geld uitgeleend aan bijvoorbeeld Fortis, IJsland, en Griekenland. De lening aan Fortis en IJsland heeft de overheid al grotendeels teruggekregen, al is het nog terug te krijgen bedrag nog substantieel.

Daarnaast heeft de overheid in 2008 kapitaalinjecties moeten verrichten ten behoeve van verschillende financiële instellingen. Aegon heeft deze kapitaalinjecties inmiddels volledig terugbetaald. Tot slot heeft de overheid ING gesteund door het economische eigendom van een

hypotheekportefeuille over te nemen (ING *illiquid asset* back-upfaciliteit). Hoewel de omvang van deze portefeuille inmiddels is teruggelopen, loopt de overheid nog het risico dat er verliezen uit deze portefeuille voortvloeien.

De exacte omvang van toekomstige kosten onzeker

#### Trendmatige ontwikkelingen

Het is zeker dat in de toekomst bepaalde kosten op de overheid afkomen, bijvoorbeeld door vergrijzing en klimaatverandering. De onzekerheid zit in de exacte omvang van de kosten.

Ramingen van bijvoorbeeld de kosten van vergrijzing (zoals de AOW en extra zorgkosten) zijn met grote onzekerheid omgeven. Het is bijvoorbeeld niet eenvoudig om de ontwikkeling van de levensverwachting of de toekomstige economische groei exact in beeld te brengen. Ook de projecties van klimaatverandering zijn met grote onzekerheid omgeven. Het is bijvoorbeeld niet precies in te schatten hoe groot de stijging van de zeespiegel zal zijn, terwijl deze informatie wel nodig is om de kosten voor dijkverhoging in te kunnen schatten. Met het verstrijken van de tijd komen de risico's dichterbij en neemt deze onzekerheid af. Uiteindelijk zullen de relevante kosten in de Miljoenennota verschijnen en zullen ze moeten worden opgevangen.

Houdbaarheidstekort

Het CPB brengt de vergrijzingsgerelateerde kosten ongeveer om de vijf jaar integraal in beeld. De laatste keer betrof dit de studie «Vergrijzing verdeeld» uit juni 2010. Eerdere studies zijn gepubliceerd in 2006 en 2000. Tussendoor worden de ramingen van het houdbaarheidstekort geactualiseerd door de invloed van nieuwe beleidsmaatregelen en de economische ontwikkelingen mee te wegen. Het houdbaarheidstekort is gedefinieerd als de permanente verbetering van het begrotingssaldo die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken en onbeheersbare groei van de overheidsschuld op lange termijn te voorkomen. In juni 2012 heeft het CPB het houdbaarheidstekort geraamd op 1,1 procent van het bbp, ofwel 7 miljard euro in 2017. Als het Begrotingsakkoord onverkort wordt uitgevoerd volstaat bij de huidige inzichten dus een structurele ombuiging van 7 miljard om de kosten van de vergrijzing te dekken.

Dit houdbaarheidstekort is fors lager dan de inschatting in 2010 bij «Vergrijzing verdeeld». Toen becijferde het CPB een houdbaarheidstekort van 4,5 procent van het bbp, ofwel 29 miljard euro in 2015. Tabel 2.20 geeft een toelichting op dit verschil.

Tabel 2.20 Ontwikkeling houdbaarheidstekort (in procenten bbp)

<b>Inschatting houdbaarheidstekort in juni 2010</b>	<b>- 4,5</b>
Effect Regeerakkoord 2010	3,4
AOW-leeftijdsverhoging	1,1
Begrotingsakkoord 2013, exclusief AOW-leeftijdsverhoging	1,4
<b>Totaal effect van deze beleidsmaatregelen</b>	<b>5,9</b>
<b>Economische ontwikkelingen</b>	<b>- 2,4</b>
<b>Houdbaarheidstekort naar huidige inzichten</b>	<b>- 1,1</b>

Bron: Op basis van de CPB notitie, «Nadere analyse van houdbaarheidswinst en saldodoelstellingen voor de komende kabinetsperiode»

Houdbaarheid is verbeterd door Regeerakkoord en Begrotingsakkoord

Het Regeerakkoord uit 2010 zorgt voor een verbetering van de houdbaarheid met 3,4 procent van het bbp. De verhoging van de AOW-leeftijd zoals overeengekomen in het Begrotingsakkoord levert een

verbetering van de houdbaarheid op van 1,1 procent van het bbp. De andere maatregelen uit het Begrotingsakkoord (dus exclusief de AOW-leeftijdsverhoging) zorgen voor een aanvullende verbetering van de houdbaarheid met 1,4 procent van het bbp (ondermeer vanwege de toekomstige opbrengst die samenhangt met de overeengekomen woningmarktmaatregel). Het totaal aan beleidsmaatregelen leidt zo samen tot een verbetering van het houdbaarheidstekort met 5,9 procent van het bbp. Tegelijkertijd is de economische situatie verslechterd. Dit zorgt voor een verslechtering van de houdbaarheid met 2,4 procent van het bbp. Per saldo resteert zo het hierboven genoemde houdbaarheidstekort van 1,1 procent van het bbp.

#### Berekening houdbaarheidstekort omgeven met onzekerheden

Deze berekening is echter omgeven met onzekerheden. De recente geschiedenis heeft geleerd dat aanpassingen van de levensverwachting steeds één kant op gingen, waardoor het houdbaarheidstekort bij nieuwe prognoses herhaaldelijk opwaarts is aangepast. Een tweede onzekerheid is de inschatting van de structurele economische situatie. Bij de berekening van het houdbaarheidstekort van 1,1 procent van het bbp gaat het CPB uit van een hogere economische groei na 2017 dan bij vergelijkbare berekeningen door de Europese Commissie het geval is. Een derde onzekerheid betreft de aannames over de ontwikkeling van de zorgkosten. Berekeningen van het houdbaarheidstekort gaan uit van constante arrangementen. Dit betekent dat in verhouding tot het inkomen evenveel aan zorg wordt uitgegeven. De totale zorguitgaven nemen dan, naast de inkomensgroei, alleen toe vanwege demografische effecten. Zo wordt het effect van vergrijzing op de overheidsfinanciën blootgelegd. De afgelopen tien jaar laat echter zien dat de zorguitgaven veel harder zijn gegroeid dan door demografische ontwikkelingen en de inkomensstijging kan worden verklaard. Met name technologie, de ontwikkeling van nieuwe medicijnen en behandelmethodes zorgde voor hogere zorguitgaven. Het is dan ook goed mogelijk dat deze trend in de toekomst doorzet.

Ramingen van het houdbaarheidstekort verschillen in dit opzicht van andere macro-economische ramingen. Normaalgesproken wordt namelijk bij ramingen geprobeerd de meest waarschijnlijke ontwikkeling weer te geven. Bij de zorguitgaven betekent dit dat – als de snelle groei van de afgelopen jaren zich doorzet – de berekening van het houdbaarheidstekort het effect op de overheidsfinanciën onderschat.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) brengt de effecten van klimaatverandering in beeld, bijvoorbeeld in de in juli uitgebrachte studie «Effecten van klimaatverandering in Nederland: 2012».

Uit dit rapport blijkt dat de gemiddelde temperatuur in Nederland in de afgelopen eeuw met 1,7 graden Celsius is gestegen en dat in diezelfde periode de hoeveelheid neerslag is toegenomen. Dit heeft zowel positieve als negatieve gevolgen. Positief zijn bijvoorbeeld de effecten op de landbouwsector. Negatief is bijvoorbeeld de toename van wateroverlast. Het PBL verwacht voor de Nederlandse kust een zeespiegelstijging van 35 tot 85 centimeter in 2100 ten opzichte van 1990. In een extreem scenario is er sprake van meer dan 100 centimeter zeespiegelstijging. Met name op twee punten zijn er bij deze berekening onzekerheden:

- onzekerheid over de precieze werking van de processen die ons klimaat bepalen;
- onzekerheid over de groei van de bevolking en de economie wereldwijd, en de uitstoot van broeikasgassen die deze groei met zich meebrengt.

#### Effecten klimaatverandering bij het huidige tempo beheersbaar

Volgens het PBL zijn de effecten van klimaatverandering in Nederland bij het huidige tempo van verandering beheersbaar. Dit komt mede doordat in het beleid (bijvoorbeeld op het gebied van waterveiligheid) momenteel

al veel aandacht is voor de gevolgen van klimaatverandering. Omdat de zeespiegelstijging een langzaam proces is, kunnen ongunstige ontwikkelingen op tijd worden gesignaleerd en kan het beleid tijdig worden aangepast. Volgens een studie van DNB uit 2007, genaamd «Gevolgen van klimaatverandering voor de Nederlandse overheidsfinanciën», zullen zelfs bij een zeespiegelstijging van anderhalve meter in 2100 de toekomstige jaarlijkse kosten van waterkeringen als percentage van het bbp vergelijkbaar zijn met die in 2007 (ongeveer 0,15% bbp).

#### Toekomstige verplichtingen meewegen in besluitvorming van nu

Het is dus belangrijk om ook toekomstige verplichtingen mee te nemen in de besluitvorming van nu. De overheid kan twee dingen doen om deze risico's voor de overheidsfinanciën op te vangen. Enerzijds kan de overheid ervoor kiezen de overheidsfinanciën en het verdienvermogen van de Nederlandse economie zo sterk te verbeteren, dat het mogelijk is om deze kosten in de toekomst te betalen. In dat geval zal de overheid dus bijvoorbeeld nog meer moeten bezuinigen om daarmee de overheidsschuld om laag te brengen. Anderzijds kan de overheid besluiten om de toekomstige kosten te beteugelen door bestaande regelingen aan te passen, bijvoorbeeld door de AOW-leeftijd mee te laten stijgen met de levensverwachting. Het Begrotingsakkoord draagt via beide routes bij aan het opvangen van de kosten van vergrijzing, namelijk door de overheidsfinanciën te verbeteren én door de AOW-leeftijd te verhogen.

#### Overig

De Miljoenennota geeft een overzicht van de geplande uitgaven en inkomsten voor het komende jaar. Het is echter mogelijk dat er tegenvallers ontstaan, bijvoorbeeld doordat de economische groei lager uitvalt dan verwacht. Hierdoor zouden de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen hoger en de belastingopbrengsten lager kunnen uitvallen. De Nederlandse begrotingsregels zorgen ervoor dat tegenvallers aan de uitgavenkant beheerst worden door uitgavenkaders. Als bijvoorbeeld de uitgaven aan uitkeringen stijgen, dan moeten andere uitgaven worden verlaagd om deze stijging te compenseren. Tegenvallers in de belastinginkomsten worden in principe niet gecompenseerd en leiden daardoor tot een verslechtering van de overheidsfinanciën.

#### Financiering van staatsschuld

De huidige crisis laat zien dat de invloed van economische ontwikkelingen op de begroting aanzienlijk is. Bovendien is de begroting de afgelopen jaren nog gevoeliger geworden voor economische ontwikkelingen, bijvoorbeeld doordat de overheidsschuld en het begrotingstekort sterk zijn toegenomen en veranderingen in de rente daardoor een groot effect kunnen hebben. Ieder jaar moet immers niet alleen het tekort gefinancierd worden, maar ook een deel van de overheidsschuld gefinancierd worden tegen de rente die op dat moment geldt. Een groot deel van de overheidsschuld betreft de staatsschuld, die gefinancierd wordt via leningen met verschillende looptijden. Het beleid van staatsschuldfinanciering is erop gericht dat effectief de looptijd van nieuw afgesloten leningen ongeveer zeven jaar bedraagt.<sup>61</sup> Dit betekent dat ieder jaar ongeveer een zevende deel van de schuld opnieuw moet worden gefinancierd. Als de rente stijgt, dan zal dit deel van de schuld tegen een hoger rentepercentage moeten worden gefinancierd, waardoor de totale rentelasten die Nederland over de schuld betaalt, stijgen. Als bijvoorbeeld op dit moment de rente met 1 procentpunt zou stijgen ten opzichte van het renteniveau dat nu geraamd wordt, dan zou de Nederlandse Staat ongeveer 0,5 miljard euro aan extra rentelasten kwijt zijn over de

<sup>61</sup> Een uitgebreide toelichting op het renterisicomanagement is te vinden in het rapport «*Risicomanagement van de Staatsschuld*» op [http://www.dsta.nl/Actueel/Publicaties/Overige\\_publicaties](http://www.dsta.nl/Actueel/Publicaties/Overige_publicaties)

schuld die in 2013 geherfinancierd moet worden. Dit is nog afgezien van het tekort dat eveneens tegen een hogere rente gefinancierd moet worden. Ook voor andere onderdelen van de overheidsschuld, zoals de schulden van de decentrale overheden, geldt een soortgelijk mechanisme waarbij de rentelasten geleidelijk toenemen bij een renteverhoging. Naarmate de rente langer op dit hoge niveau blijft, zullen de rentelasten dus ieder jaar verder oplopen ten opzichte van de ramingen. Een steeds groter deel van de overheidsschuld moet dan namelijk gefinancierd worden tegen dit hogere rentepercentage. Op lange termijn brengt een structurele renteverhoging van 1 procentpunt extra rentelasten met zich mee van 4,5 miljard euro (uitgaande van een overheidsschuld van 450 miljard euro). Het hanteren van een gemiddelde looptijd van zeven jaar draagt dus bij aan de risicobeheersing van de staatsschuld. De extra rentelasten nemen namelijk geleidelijk toe, waardoor de overheid meer tijd heeft om maatregelen te nemen om hier goed mee om te gaan, bijvoorbeeld door de schuld af te bouwen. Als de gemiddelde looptijd veel korter zou zijn, bijvoorbeeld maar één jaar, dan zou de rentegevoeligheid van de begroting vele malen groter zijn en zou er veel minder tijd zijn om de nodige maatregelen te nemen.

De overheid kan ook op kosten stuiten als er een onverwachte gebeurtenis plaatsvindt, zoals een kernramp of een epidemie, ondanks dat de overheid hier niet expliciet van te voren heeft aangegeven deze kosten te zullen dragen. Deze kosten kunnen substantieel zijn, zoals de kernramp bij het Japanse Fukushima heeft laten zien. Op dit moment staan bijvoorbeeld vooral de risico's die gepaard gaan met de huidige crisis in de aandacht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het risico dat er extra bankensteun nodig is, dat een groot beroep wordt gedaan op het depositogarantiestelsel, en dat de ECB hoge kosten maakt bij de uitvoering van het monetaire beleid (bijvoorbeeld via de LTRO). De Nederlandsche Bank (DNB) en het Centraal Planbureau (CPB) doen regelmatig studies op dit terrein. DNB brengt bijvoorbeeld iedere zes maanden een «Overzicht financiële stabiliteit» uit en het CPB heeft onlangs een «Risicorapportage financiële markten» gepubliceerd.

### *2.7.3 Wat zijn de totale risico's voor de overheidsfinanciën?*

#### Schokproef Overheidsfinanciën

Het ministerie van Financiën heeft een zo volledig mogelijk overzicht proberen te geven door in 2011 de Schokproef Overheidsfinanciën uit te brengen. Dit komt boven op de beschreven «reguliere» instrumenten om risico's te inventariseren en waar mogelijk te beheersen.

De schokproef biedt inzicht in de ontwikkeling van de overheidsfinanciën bij forse schokken. Bestaande analyses van bijvoorbeeld het CPB geven al veel informatie over de effecten van beperktere gebeurtenissen, zoals een iets lager dan verwachte economische groei. De schokproef kijkt niet alleen naar de directe effecten van schokken op de economie en de overheidsfinanciën, maar ook naar de indirecte effecten als gevolg van interventies in de financiële sector en de overheidsгарanties. Daarnaast wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de samenhang tussen risico's. In praktijk treden schokken namelijk zelden alleen op.

De in de schokproef uitgevoerde simulaties laten het effect van schokken zien zonder aanvullende beleidsreactie. In praktijk is het aannemelijk dat bij grote schokken de overheid wel reageert. De veronderstelling van het achterwege blijven van een aanvullende beleidsreactie is niettemin nuttig om de effecten van schokken op de overheidsfinanciën inzichtelijk te maken.

## 2.8 Een nieuwe begrotingspresentatie «Verantwoord Begroten»

De Miljoenennota geeft een samenvatting van het budgettaire beleid van het rijk. De departementale begrotingen geven op hun beurt het specifieke beleid, de prioriteiten en financiële consequenties voor het komende jaar weer. Met de departementale begrotingen 2013 wordt voor de eerste keer de gehele begroting gepresenteerd volgens «Verantwoord Begroten».

### Nieuwe presentatievorm voor departementale begrotingen

Verantwoord Begroten is een nieuwe presentatievorm waarbij de begroting meer informatie geeft over de werkelijke beleidsinzet van de minister gekoppeld aan de financiële instrumenten. Het kabinet komt hiermee tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om meer informatie te geven over de manier waarop de minister zijn of haar budget inzet, onder andere via apparaatsuitgaven. Het budgetrecht van de Tweede Kamer wordt dus verder versterkt. Het uitgangspunt is dat alleen beleidsinformatie wordt opgenomen die direct te verbinden is aan de rol en verantwoordelijkheid van de minister. Voor de overige beleidsinformatie wordt verwezen naar de beleidsstukken die de Tweede Kamer op andere momenten al ontvangen heeft. De nieuwe begrotingspresentatie leidt tot compactere begrotingen omdat minder «overtollige» beleidsinformatie wordt opgenomen. Dit sluit aan bij wensen van onder meer de Tweede Kamer en bij internationale ervaringen binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) over resultaatgericht begroten.<sup>62</sup>

*Wat is er concreet veranderd in de begrotingspresentatie?*

#### 1) Een scheiding tussen apparaatsuitgaven en programmauitgaven

In de begroting is allereerst een duidelijke tweedeling gemaakt tussen apparaatsuitgaven en programmauitgaven. Hiermee wordt duidelijker hoeveel geld wordt besteed aan beleid en hoeveel geld aan personeel en materieel. Deze eerste slag is al gemaakt bij de begrotingen voor 2012. De Tweede Kamer krijgt in de begroting 2013 nu ook een nadere uitsplitsing van de apparaatsuitgaven (eigen personeel, externe inhuur, materieel, ICT en bijdragen aan shared service organisaties binnen het rijk).

Op basis van de ontwerpbegrotingen is in tabel 2.21 de meerjarige ontwikkeling van de apparaatsuitgaven en -kosten voor kerndepartementen en batenlastendiensten opgenomen.

	2013	2014	2015	2016	2017
Apparaatsuitgaven Kerndepartementen	12,3	11,8	11,6	11,4	11,3
Apparaatskosten Batenlastendiensten	7,4	7,1	6,9	6,9	6,9

#### 2) De programma-uitgaven zijn terug te vinden in de beleidsartikelen.

Per beleidsartikel is opgenomen wat de algemene doelstelling van dit beleidsterrein is en welke rol en verantwoordelijkheid de minister heeft. Om uit te leggen hoe de minister invulling geeft aan deze rollen, worden de financiële instrumenten (subsidies, leningen, garanties en bijdragen aan baten-lastendiensten) per artikel toegelicht in een budgettaire tabel.

<sup>62</sup> «Providing transparency in the face of more and more information being generated by government is also a challenge. There is a need for fewer, but more relevant indicators, and cultural change within government to focus on developing performance information that focuses on impact, rather than visibility for individual programmes» OECD 7<sup>th</sup> meeting of the senior budget official network on performance and results, Parijs 9-10 november 2011

### *Naar een schokbestendige begroting*

De tabel geeft weer aan welke financiële instrumenten het geld wordt uitgegeven. Per beleidsartikel worden kengetallen en beleidsresultaten opgenomen als de minister een actieve rol vervult op dit beleidsterrein. Bij de beleidsconclusies in het jaarverslag zal hierover verantwoording worden afgelegd.

#### *3) Specifieke informatie en overzichten in de begroting*

In de nieuwe opzet volgens Verantwoord Begroten worden de beleidswijzigingen in het begrotingsjaar gepresenteerd. Ook is een overzichtstabel van beleidsdoorlichtingen opgenomen. Daarnaast wordt er meer informatie over beleidsevaluaties opgenomen in een evaluatiebijlage. Verder wordt jaarlijks (in plaats van eens in de vier jaar) een subsidieoverzicht bij de begroting gepresenteerd. Dit overzicht is uitgebreid met informatie over de laatste uitgevoerde evaluatie (jaartal en hyperlink naar de vindplaats) en de geplande evaluatie.

Deze nieuwe begrotingspresentatie zorgt voor een balans tussen zowel financiële informatie als gerichte beleidsinformatie over de rol en verantwoordelijkheid van de minister.

De komende jaren wordt een omslag naar een meer digitale presentatie van begrotingsinformatie en financiële informatie doorgevoerd. Deze informatie zal geleidelijk in de vorm van open data worden verstrekt. Dit sluit aan op het opendataprogramma van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.<sup>63</sup> Een eerste stap die nu wordt gezet is het aanbieden van de begrotingsstaten in de vorm van open data.

---

<sup>63</sup> <http://www.forumstandaardisatie.nl/themas/open-data>



# Trefwoordenregister

Accres	77, 85, 86
AOW	27, 31, 43, 57, 60, 61, 73, 80, 90, 97, 98, 99
Apparaatsuitgaven	101
Arbeidsaanbod	24
Arbeidsmarkt	9, 16, 31, 43, 44, 53, 58, 76, 79, 80
Arbeidsparticipatie	30, 31
Arbeidsproductiviteit	24, 51
Auto	19, 20, 35, 37, 74, 81
Automatische stabilisatie	64, 82
AWBZ	60, 63, 73, 81, 82, 86
Bbp	5, 11, 12, 13, 14, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 33, 40, 49, 50, 57, 58, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 75, 86, 87, 97, 98, 99
Bedrijfsleven	9, 11, 13, 33, 34, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55
Begrotingsakkoord	9, 26, 31, 40, 43, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 67, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 97, 98, 99
Begrotingsregels	19, 64, 66, 91, 95, 99
Begrotingssaldo	23, 78, 87, 88, 89, 97
Begrotingstekort	9, 12, 14, 15, 16, 19, 22, 23, 26, 30, 31, 57, 58, 59, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 76, 77, 82, 83, 84, 86, 87, 92, 99
Belastingen	27, 30, 57, 58, 59, 60, 71, 73, 74, 75, 76, 82
Belastingontvangsten	7
Belastinguitgaven	7
Besparingen	27, 33, 43, 44, 45, 62, 63
Btw	60, 62, 64, 74, 75, 83, 85, 86
Budgettair Kader Zorg	58, 76, 81
Buitensporigtekortprocedure	66, 68, 72
Centraal Planbureau	11, 23, 58, 100
Centralisatie	63
Collectieve sector	5, 28, 60, 61, 65, 78
Concurrentiekracht	11, 15, 20, 21
Conjunctuur	27, 49, 66, 88
Consolidatie	38
Crisis	9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 43, 46, 47, 48, 53, 66, 69, 70, 75, 87, 91, 92, 93, 99, 100
Defensie	78
Economische groei	9, 11, 12, 13, 14, 16, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 34, 49, 51, 52, 58, 67, 75, 87, 90, 93, 97, 98, 99, 100
EFSF	14, 17, 18, 69, 70, 93, 94



## Trefwoordenregister

EFSM	14, 81
EMU-saldo	5, 7, 58, 65, 67, 68, 69, 72, 87, 88, 89
EMU-schuld	7, 58, 69, 70, 71, 72
ESM	17, 18, 19, 20, 37, 38, 69, 88, 93, 94, 96
EU-afdrachten	67, 77, 78
Europa	7, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 31, 34, 35, 37, 38, 51, 52, 65, 66, 70, 88
Eurozone	12, 14, 15, 17, 20, 21, 32, 53, 94
Export	11, 12, 16, 34, 49, 50, 51, 53, 54, 78, 93
Financiële markten	16, 25, 27, 32, 33, 37, 55, 59, 70, 86, 91, 100
Financiële sector	7, 9, 11, 13, 18, 19, 20, 22, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 90, 91, 93, 96, 100
Financiële stabiliteit	11, 16, 20, 36, 38, 39, 100
Garanties	11, 36, 37, 43, 53, 54, 57, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 100, 101
Gemeenten	57, 63, 64, 74, 84, 85, 86, 88, 89
Gezondheidszorg	81, 82
Griekenland	13, 14, 41, 51, 69, 90, 91, 92, 94, 96
Herstel	12, 34, 35, 36, 37, 52, 87
Hervormingen	9, 16, 19, 21, 26, 27, 30, 38, 61, 92, 96
Houdbaarheid	14, 30, 97, 98
Houdbare overheidsfinanciën	30, 64, 84
Import	26, 51
Infrastructuur	22, 53, 54, 57, 60, 63, 74, 78
Inkomstenkader	59, 76, 82, 83, 84
Inkomstenontwikkeling	7, 73, 74
Innovatie	30, 31, 74, 78, 91, 102
Intensiveringen	85
Interventies	7, 20, 91, 96, 100
Investeringen	11, 12, 22, 27, 44, 51, 75, 88, 89
Kapitaalmarkt	16, 19, 33, 34, 52
Kinderopvang	80
Klimaat	38, 55, 90, 92, 97, 98, 99
Koopkracht	23, 39, 80
Kredietverlening	18, 34, 48, 49, 53
Lasten	26, 38, 45, 53, 61, 62, 63, 75, 81, 83, 84, 87, 88, 89, 96, 101
Lastenverlichting	31, 60, 61, 64, 84
Lastenverzwaring	27, 59, 61, 84, 87
Midden- en kleinbedrijf (mkb)	48
Nederlandse economie	9, 11, 12, 13, 23, 26, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 99
Normeringssystematiek	7, 74, 85, 86
Onderwijs	9, 11, 28, 30, 43, 57, 60, 61, 78
Onderzoek	7, 14, 23, 27, 30, 34, 38, 39, 46, 52, 54
Openbaar vervoer	60
Overheidsfinanciën	7, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 19, 21, 22, 25, 26, 27, 30, 43, 51, 53, 54, 57, 58, 59, 64, 66, 68, 72, 73, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100
Overheidsschuld	14, 15, 16, 22, 25, 27, 57, 58, 59, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 86, 90, 91, 92, 96, 97, 99, 100

## Trefwoordenregister

Pensioenen	33, 34, 39, 42, 43, 45, 46
Pensioenfondsen	31, 33, 34, 37, 39, 40, 43, 54, 55
Politie	9, 25, 26
Preventie	60
Productiviteit	16, 24, 30
Provincies	57, 63, 64, 65, 74, 84, 85, 86, 89
Regeerakkoord	59, 62, 63, 74, 80, 82, 87, 97
Rente	14, 15, 16, 17, 18, 25, 27, 31, 33, 34, 37, 44, 51, 52, 55, 58, 60, 61, 63, 67, 68, 73, 74, 77, 78, 79, 82, 86, 90, 92, 99, 100
Rentelasten	74, 77, 79, 99, 100
Rente-uitgaven	67
Reële groei	73
Rijksbegroting in enge zin	58, 76, 77
Schuld	9, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 22, 25, 26, 27, 33, 36, 38, 40, 41, 42, 44, 51, 52, 57, 58, 62, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 86, 88, 90, 91, 92, 99, 100
Schuldencrisis	12, 15, 16, 27, 31, 34, 40, 57, 66
Sociale zekerheid	27, 28, 43, 60, 61, 64, 68, 73, 79
Subsidies	74, 87, 101
Uitgaven	5, 7, 27, 28, 29, 30, 46, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 99, 101
Uitgavenkader	64, 76, 77, 78, 79, 99
Uitgavenontwikkeling	73
Veiligheid	57, 60, 61, 98
Verantwoord Begroten	59, 101, 102
Vergrijzing	9, 30, 31, 43, 57, 66, 73, 87, 92, 97, 98, 99
Vitaliteitspakket	60, 61, 75, 83
Voorzieningenniveau	57
Wajong	80
Waterschappen	57, 64, 65, 84, 85, 86
Werkgelegenheid	11, 43, 51, 75, 93
Werkloosheid	11, 12, 13, 39, 40, 43, 44, 58, 61, 63, 67, 73, 80, 84, 99
Wet- en regelgeving	36
WW-premie	63
ZBO	78
Zorg	9, 13, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 34, 35, 37, 38, 40, 42, 43, 44, 46, 51, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 74, 75, 77, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 90, 92, 93, 97, 98, 99, 102
Zorgkosten	30, 44, 90, 92, 97, 98
Zorgpremies	28, 60, 74, 83, 84
Zorgsector	68, 78
Zorguitgaven	27, 28, 29, 30, 46, 67, 73, 81, 98



---

Vergaderjaar 2012–2013

---

**33 400**

**Nr. 2**

**NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN**  
Aangeboden 18 september 2012

Bijlagen bij de Miljoenennota 2013



# Toelichting op de bijlagen

De Miljoenennota 2013 omvat in totaal dertien bijlagen. Hiervan worden vier bijlagen, evenals voorgaande jaren, integraal gepubliceerd op [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl). Het betreft de bijlagen «Horizontale toelichting», «Verticale Toelichting», «Toelichting op de belastingontvangsten» en «Toelichting op de belastinguitgaven». Door de publicatie van deze omvangrijke bijlagen op het internet, wordt papierbesparing mogelijk gemaakt.

De volgende negen bijlagen vindt u in de Miljoenennota 2013:

<b>Bijlage 1 Uitgaven en niet-belastingontvangsten</b>	<b>4</b>
<b>Bijlage 2 De belasting- en premieontvangsten</b>	<b>11</b>
<b>Bijlage 3 EMU-saldo</b>	<b>19</b>
<b>Bijlage 4 EMU-schuld</b>	<b>22</b>
<b>Bijlage 5 Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven</b>	<b>24</b>
<b>Bijlage 6 Beleidsonderzoek</b>	<b>32</b>
<b>Bijlage 7 Budgettair overzicht interventies t.b.v. de financiële sector</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage 8: Garantieoverzicht van het Rijk 2013</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 9: Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds</b>	<b>55</b>

# 1 Uitgaven en niet-belastingontvangsten

Tabel 1.1 laat zien hoe op basis van de totale netto uitgaven op de Rijksbegroting gekomen wordt tot de netto uitgaven van de centrale overheid op EMU-basis (conform tabel 2.1 in hoofdstuk 2). De uitgaven op de Rijksbegroting zijn gebaseerd op de totale uitgaven per departement zoals weergegeven in tabel 1.2<sup>1</sup>. Daarvan worden de niet-belastingontvangsten in mindering gebracht zoals die zijn opgenomen in tabel 1.3. Het resultaat zijn de netto Rijksuitgaven op kasbasis. Naast begrotingsgefinancierde uitgaven zijn er premiegefinancierde uitgaven. Deze uitgaven van de sociale fondsen worden toegevoegd om tot de netto uitgaven van de centrale overheid te komen, terwijl de rijksbijdragen en rentebaten van de sociale fondsen in mindering worden gebracht, aangezien dit onderlinge betalingen tussen Rijk en sociale fondsen zijn. De laatste stap is om van uitgaven op kasbasis te komen tot uitgaven op EMU-basis door te corrigeren voor kas-transverschillen en financiële transacties. De Rijksbegroting wordt namelijk op kasbasis opgesteld, terwijl het EMU-saldo – volgens Europese methodiek – wordt berekend op transactiebasis<sup>2</sup>. Daarnaast tellen financiële transacties, zoals leningen en aan- en verkoop van staatsbezit, niet mee in het EMU-saldo.

**Tabel 1.1 Van netto uitgaven Rijksbegroting (kas) naar netto uitgaven centrale overheid (EMU-basis) (in miljoenen euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015	bron
Totale uitgaven Rijksbegroting	189 562	186 055	182 911	187 330	191 667	zie tabel 1.2
Niet-belastingontvangsten Rijksbegroting	35 786	29 231	28 475	28 597	28 399	zie tabel 1.3
<b>Netto Rijksuitgaven op kasbasis</b>	<b>153 776</b>	<b>156 824</b>	<b>154 436</b>	<b>158 734</b>	<b>163 268</b>	
Bij: Uitgaven sociale fondsen	110 951	114 306	119 076	123 928	128 486	zie tabel 3.4
Af: Rijksbijdragen en rentebaten sociale fondsen	17 312	18 867	15 854	17 029	18 028	zie tabel 3.4
Af: Ktv's en financiële transacties netto uitgaven	4 861	8 817	8 763	7 727	10 815	zie tabel 1.4
<b>Netto uitgaven centrale overheid EMU-basis</b>	<b>242 555</b>	<b>243 446</b>	<b>248 895</b>	<b>257 905</b>	<b>262 911</b>	zie H2 tabel 2.1

<sup>1</sup> Vanaf ontwerpbegroting 2013 worden de hoofdstukken 9A en 9B in één wetsvoorstel voorgelegd aan de Tweede Kamer.

<sup>2</sup> In een begroting op kasbasis worden transacties geboekt in de periode waarin de betaling plaatsvindt, in een begroting op transactiebasis worden transacties geboekt in de periode waarin de rechten en verplichtingen zijn ontstaan.

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

**Tabel 1.2 Uitgaven begrotingen (in miljoenen euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015
1 De Koning	40	40	40	40	40
2A Staten-Generaal	144	147	136	134	136
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	122	118	112	111	106
3 Algemene Zaken	59	62	62	61	62
4 Koninkrijksrelaties	437	438	278	257	257
5 Buitenlandse Zaken	11 015	11 231	11 778	12 367	12 825
6 Veiligheid en Justitie	11 439	11 430	11 197	10 959	10 802
7 Binnenlandse Zaken	5 276	5 049	4 790	4 542	4 485
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33 964	34 209	34 075	34 325	34 278
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	18 655	16 979	19 119	20 054	23 681
9B Financiën	9 657	11 304	10 927	9 516	8 473
10 Defensie	8 156	8 244	7 777	7 791	7 711
12 Infrastructuur & Milieu	11 209	10 850	9 911	10 599	9 592
13 Economische Zaken, Landbouw & Innovatie	5 944	5 435	5 229	4 815	4 564
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	30 767	31 999	30 225	31 452	32 170
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	19 145	18 098	15 711	15 806	16 108
50 Gemeentefonds	18 576	18 427	17 963	17 840	17 433
51 Provinciefonds	1 268	1 231	1 138	1 132	963
55 Infrastructuurfonds	8 373	7 910	6 235	6 873	5 941
58 Diergezondheidsfonds	16	18	10	10	10
59 BTW-compensatiefonds	2 788	0	0	0	0
63 Waddenfonds	15	0	0	0	0
64 BES-fonds	25	36	32	32	32
65 Deltafonds	0	0	973	1 204	1 258
AP Aanvullende posten	0	- 23	1 957	5 082	7 440
90 Consolidatie <sup>1</sup>	- 7 528	- 7 175	- 6 762	- 7 670	- 6 700
HGIS Internationale Samenwerking <sup>2</sup>	(5 348)	(5 097)	(4 979)	(5 320)	(5 539)
<b>Totaal</b>	<b>189 562</b>	<b>186 055</b>	<b>182 911</b>	<b>187 330</b>	<b>191 667</b>

<sup>1</sup> Dit betreft de toerekening van de niet-belastingontvangsten van het Infrastructuurfonds aan de begroting van Infrastructuur & Milieu.

<sup>2</sup> In deze tabel zijn de uitgaven voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale uitgaven voor Internationale Samenwerking zijn tussen haakjes vermeld en lopen niet mee in de totaalstelling.

**Tabel 1.3 Niet-belastingontvangsten (in miljoenen euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015
1 De Koning	1	0	0	0	0
2A Staten-Generaal	5	3	3	3	3
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	7	6	5	5	5
3 Algemene Zaken	6	8	7	7	7
4 Koninkrijksrelaties	48	79	33	32	32
5 Buitenlandse Zaken	888	778	845	855	861
6 Veiligheid en Justitie	1 522	1 225	1 362	1 365	1 343
7 Binnenlandse Zaken	1 006	804	713	986	1 389
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1 191	1 170	1 191	1 251	1 296
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	2 487	2 337	2 042	3 334	2 771
9B Financiën	12 278	6 752	6 628	5 449	5 097
10 Defensie	460	414	374	347	308
12 Infrastructuur & Milieu	70	76	176	258	241
13 Economische Zaken, Landbouw & Innovatie	11 947	12 750	12 820	12 596	12 799
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2 456	2 092	1 759	1 640	1 625
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	811	97	64	52	115
55 Infrastructuurfonds	8 121	7 807	6 235	6 873	5 941
58 Diergezondheidsfonds	11	11	10	10	10
63 Waddenfonds	1	0	0	0	0
65 Deltafonds	0	0	973	1 204	1 258
AP Aanvullende posten	0	0	0	0	0
90 Consolidatie <sup>1</sup>	- 7 528	- 7 175	- 6 762	- 7 670	- 6 700
HGIS Internationale Samenwerking <sup>2</sup>	(251)	(138)	(150)	(144)	(137)
<b>Totaal</b>	<b>35 786</b>	<b>29 231</b>	<b>28 475</b>	<b>28 597</b>	<b>28 399</b>

<sup>1</sup> Dit betreft de toerekening van de uitgaven van het Infrastructuurfonds aan de begroting van Infrastructuur & Milieu.

<sup>2</sup> In deze tabel zijn de niet-belastingontvangsten voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale niet-belastingontvangsten voor Internationale Samenwerking zijn tussen haakjes vermeld en lopen niet mee in de totaalstelling.



*Uitgaven en niet-belastingontvangsten*

**Tabel 1.4 Kas-transverschillen en financiële transacties (in miljoenen euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ktv belastingen</b>	<b>441</b>	<b>1 230</b>	<b>439</b>	<b>406</b>	<b>587</b>
Ktv aardgas	- 505	750	- 250	50	100
Kasbeheer	- 2 265	- 1 588	- 1 394	- 2 616	- 1 106
Verkoop staatsbezit	- 5 275	- 1 125	- 1 125	- 1 125	- 1 125
Studieleningen	- 361	- 385	- 414	- 445	- 470
<b>Ktv's en financiële transacties niet-belastingontvangsten</b>	<b>- 8 406</b>	<b>- 2 349</b>	<b>- 3 184</b>	<b>- 4 136</b>	<b>- 2 601</b>
Overige ktv's	- 398	120	862	279	288
Kasbeheer	- 9 115	- 6 928	- 8 780	- 9 606	- 12 370
Aankoop staatsbezit	- 300	- 300	- 448	0	0
Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM)	0	- 1 829	- 1 829	- 915	0
Lening Griekenland	- 1 946	- 18	- 13	- 13	- 20
Lening VUT-fonds	160	- 190	- 210	300	720
Studieleningen	- 1 809	- 1 869	- 1 904	- 1 876	- 1 921
Overig	142	- 152	376	- 34	- 112
<b>Ktv's en financiële transacties uitgaven</b>	<b>- 13 267</b>	<b>- 11 166</b>	<b>- 11 946</b>	<b>- 11 864</b>	<b>- 13 416</b>
<b>Ktv's en financiële transacties netto uitgaven</b>	<b>4 861</b>	<b>8 817</b>	<b>8 763</b>	<b>7 727</b>	<b>10 815</b>
<b>Totaal ktv's en financiële transacties</b>	<b>5 302</b>	<b>10 047</b>	<b>9 201</b>	<b>8 133</b>	<b>11 402</b>

Tabel 1.5 geeft een overzicht van de netto uitgaven van de centrale overheid (conform de budgettaire kerngegevens in hoofdstuk 2). Per de elkader wordt vervolgens in de tabellen 1.6 tot en met 1.8 een overzicht gegeven van de betreffende uitgaven onder het kader, opgebouwd op basis van de departementale begrotingen. De overige netto uitgaven worden toegelicht in tabel 1.9.

**Tabel 1.5 Netto uitgaven centrale overheid (in miljoenen euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015	
Rijksbegroting in enge zin	114 905	113 694	113 585	117 786	117 866	zie tabel 1.6
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	69 085	70 458	73 068	75 061	76 691	zie tabel 1.7
Budgettair Kader Zorg	61 815	64 238	65 801	69 276	72 548	zie tabel 1.8
<b>Netto uitgaven onder de kaders</b>	<b>245 805</b>	<b>248 390</b>	<b>252 454</b>	<b>262 123</b>	<b>267 104</b>	
Overige netto uitgaven	- 3 250	- 4 943	- 3 559	- 4 218	- 4 193	zie tabel 1.9
<b>Totale netto uitgaven centrale overheid</b>	<b>242 555</b>	<b>243 446</b>	<b>248 895</b>	<b>257 905</b>	<b>262 911</b>	zie tabel 1.1

Uitgaven en niet-belastingontvangsten

**Tabel 1.6 Netto uitgaven Rijksbegroting in enge zin (in miljoenen euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015
1 De Koning	39	40	40	40	40
2A Staten-Generaal	139	144	133	131	133
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	115	112	107	106	101
3 Algemene Zaken	53	54	56	54	56
4 Koninkrijksrelaties	182	110	89	86	84
5 Buitenlandse Zaken	5 910	6 323	6 704	7 097	7 387
6 Veiligheid en Justitie	10 283	10 172	9 796	9 554	9 417
7 Binnenlandse Zaken	4 028	4 053	3 851	3 824	3 785
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	31 252	31 486	31 395	31 704	31 657
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	9 303	9 367	9 800	9 973	10 073
9B Financiën	1 519	1 367	1 614	1 854	1 703
10 Defensie	7 411	7 485	7 087	7 131	7 098
12 Infrastructuur & Milieu	10 952	10 706	9 845	10 562	9 552
13 Economische Zaken, Landbouw & Innovatie	5 401	4 809	4 703	4 408	4 174
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	248	339	360	374	305
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4 308	3 883	3 866	3 759	3 581
50 Gemeentefonds	17 120	16 916	16 486	16 362	15 956
51 Provinciefonds	1 268	1 231	1 138	1 132	963
55 Infrastructuurfonds	252	103	0	0	0
58 Diergezondheidsfonds	0	0	0	0	0
60 Accres Gemeentefonds	0	0	0	691	819
61 Accres Provinciefonds	0	0	0	57	67
64 BES-fonds	25	36	32	32	32
80 Prijsbijstelling	0	0	875	1 653	2 249
81 Arbeidsvoorwaarden	0	0	405	1 520	2 624
84 Indexering WSF	0	0	13	26	39
86 Aanvullende post Algemeen HGIS <sup>1</sup>	0	1	362	482	571
	(5 097)	(4 959)	(4 830)	(5 175)	(5 402)
<b>Netto uitgaven kader RBG-eng</b>	<b>114 905</b>	<b>113 694</b>	<b>113 585</b>	<b>117 786</b>	<b>117 866</b>

<sup>1</sup> In deze tabel zijn de netto uitgaven voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale uitgaven voor Internationale Samenwerking zijn tussen haakjes vermeld en lopen niet mee in de totaalrekening.

**Tabel 1.7 Netto uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (in miljoenen euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19 653	19 414	19 638	20 138	20 347
AP Aanvullende posten	0	- 23	216	489	821
<b>Netto begrotingsgefinancierde uitgaven</b>	<b>19 653</b>	<b>19 391</b>	<b>19 854</b>	<b>20 627</b>	<b>21 168</b>
40 Sociale Verzekeringen	49 431	51 067	53 214	54 434	55 522
<b>Netto premiegefinancierde uitgaven</b>	<b>49 431</b>	<b>51 067</b>	<b>53 214</b>	<b>54 434</b>	<b>55 522</b>
<b>Netto uitgaven kader SZA</b>	<b>69 085</b>	<b>70 458</b>	<b>73 068</b>	<b>75 061</b>	<b>76 691</b>

**Tabel 1.8 Netto uitgaven Budgettair Kader Zorg (in miljoenen euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1 770	1 869	630	630	650
50 Gemeentefonds (WMO)	1 456	1 511	1 477	1 477	1 477
AP Aanvullende posten	0	0	19	33	51
<b>Netto begrotingsgefinancierde uitgaven</b>	<b>3 226</b>	<b>3 380</b>	<b>2 126</b>	<b>2 140</b>	<b>2 178</b>
41 Premiegefinancierde uitgaven Zorg	58 590	60 857	63 675	67 136	70 370
<b>Netto premiegefinancierde uitgaven</b>	<b>58 590</b>	<b>60 857</b>	<b>63 675</b>	<b>67 136</b>	<b>70 370</b>
<b>Netto uitgaven kader Zorg</b>	<b>61 815</b>	<b>64 238</b>	<b>65 801</b>	<b>69 276</b>	<b>72 548</b>

Tabel 1.9 Overige netto uitgaven (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
Gasbaten	- 11 166	- 11 950	- 12 000	- 11 750	- 11 850
Zorgtoeslag	4 069	4 575	4 855	4 735	4 742
BTW-compensatiefonds	2 788	2 613	2 895	3 079	3 080
Landbouw- en overige bestemmingsheffingen	- 380	- 387	- 388	- 390	- 367
Klimaatverandering en luchtkwaliteit (ETS)	155	- 16	- 120	- 200	- 200
SDE+	0	0	- 100	- 200	- 300
Werkgeversbijdrage kinderopvang	- 709	- 1 046	- 1 088	- 1 101	- 1 115
Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	1 817	2 353	2 136	2 180	2 230
Netto opbrengsten interventies financiële sector <sup>1</sup>	- 690	- 418	- 690	- 699	- 512
Ktv's Rijk	382	- 630	1 112	229	188
Overige posten	483	- 38	- 171	- 102	- 89
<b>Totaal overige netto uitgaven</b>	<b>- 3 250</b>	<b>- 4 943</b>	<b>- 3 559</b>	<b>- 4 218</b>	<b>- 4 193</b>

<sup>1</sup> Exclusief rente lening Fortis/ABN.

In de tabellen 1.10 tot en met 1.13 worden de uitgaven onder de kaders getoetst aan de hoogte van de uitgavenkaders, zoals vastgesteld bij Startnota. De tabellen tonen per uitgavenkader eerst de bepaling van de reële uitgavenkaders. De reële uitgavenkaders worden bepaald door de ramingen ten tijde van het Regeerakkoord te defleren met de raming voor de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (NB-deflator).

Het uitgavenkader in lopende prijzen is te bepalen door het reële uitgavenkader te corrigeren voor de actuele raming van de deflator. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor de overboekingen tussen de Rijksbegroting in enge zin enerzijds, en de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg anderzijds. Ook worden de kaders aangepast voor statistische correcties. De actuele ramingen van de uitgaven zijn afkomstig uit de tabellen 1.6 tot en met 1.8. Vervolgens wordt weergegeven hoe de actuele raming van de uitgaven zich verhoudt tot het uitgavenkader in lopende prijzen. Indien de actuele uitgaven hoger zijn dan het uitgavenkader, wordt gesproken van een overschrijding; vice versa van een onderschrijding van het uitgavenkader. Compensatie tussen de afzonderlijke budgetdisciplinesectoren kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden indien de Ministerraad daartoe besluit.

Tabel 1.10 Kadertoets Rijksbegroting in enge zin (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2010	117 924	118 297	119 913	123 007	123 467
2. pNB ten tijde van MLT 2011–2015	1,0188	1,0413	1,0644	1,0867	1,1091
3. Reëel kader	115 746	113 610	112 658	113 188	111 322
4. NB-deflator	1,0182	1,0400	1,0604	1,0808	1,1028
5. Overboekingen	- 101	66	131	89	18
6. Statistische correcties	- 1 129	- 2 686	- 2 707	- 3 086	- 3 150
<b>7. Uitgavenkader RBG-eng in lopende prijzen</b>	<b>116 626</b>	<b>115 535</b>	<b>116 886</b>	<b>119 334</b>	<b>119 639</b>
<b>8. Actuele ramingen uitgaven</b>	<b>114 905</b>	<b>113 694</b>	<b>113 585</b>	<b>117 786</b>	<b>117 866</b>
<b>9. Over/onderschrijding kader RBG-eng (9=8-7)</b>	<b>- 1 720</b>	<b>- 1 841</b>	<b>- 3 301</b>	<b>- 1 548</b>	<b>- 1 773</b>

Tabel 1.11 Kadertoets Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
1. Raming uitgaven bij Regeerakkoord 2010	69 326	70 064	72 276	74 820	77 100
2. pNB ten tijde van MLT 2011–2015	1,0188	1,0413	1,0644	1,0867	1,1091
3. Reëel kader	68 045	67 287	67 904	68 848	69 517
4. NB-deflator	1,0182	1,0400	1,0604	1,0808	1,1028
5. Overboekingen	- 50	- 153	- 144	- 101	- 67
6. Statistische correcties	0	- 64	70	31	72
<b>7. Uitgavenkader SZA in lopende prijzen</b>	<b>69 236</b>	<b>69 762</b>	<b>71 930</b>	<b>74 339</b>	<b>76 671</b>
<b>8. Actuele ramingen uitgaven</b>	<b>69 085</b>	<b>70 458</b>	<b>73 068</b>	<b>75 061</b>	<b>76 691</b>
vv. begrotingsgefinancierd	19 653	19 391	19 854	20 627	21 168
vv. premiegefinancierd	49 431	51 067	53 214	54 434	55 522
<b>9. Over/onderschrijding kader SZA (9=8-7)</b>	<b>- 151</b>	<b>696</b>	<b>1 138</b>	<b>721</b>	<b>20</b>

Tabel 1.12 Kadertoets Budgettair Kader Zorg (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
1. Raming uitgaven bij regeerakkoord 2010	59 666	63 067	66 993	71 018	74 190
2. pNB ten tijde van MLT 2011–2015	1,0188	1,0413	1,0644	1,0867	1,1091
3. Reëel kader	58 564	60 568	62 940	65 349	66 893
4. NB-deflator	1,0182	1,0400	1,0604	1,0808	1,1028
5. Overboekingen	150	87	13	12	49
6. Statistische correcties	0	0	0	0	0
<b>7. Uitgavenkader BKZ in lopende prijzen</b>	<b>59 781</b>	<b>63 079</b>	<b>66 754</b>	<b>70 641</b>	<b>73 822</b>
<b>8. Actuele ramingen uitgaven</b>	<b>61 815</b>	<b>64 238</b>	<b>65 801</b>	<b>69 276</b>	<b>72 548</b>
vv. begrotingsgefinancierd	3 226	3 380	2 126	2 140	2 178
vv. premiegefinancierd	58 590	60 857	63 674	67 136	70 369
<b>9. Over/onderschrijding kader BKZ (9=8-7)</b>	<b>2 034</b>	<b>1 159</b>	<b>- 953</b>	<b>- 1 365</b>	<b>- 1 274</b>

Tabel 1.13 Kadertoets totale uitgavenkader (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
1. Reëel kader	242 356	241 465	243 502	247 385	247 732
2. NB-deflator	1,0182	1,0400	1,0604	1,0808	1,1028
3. Overboekingen	0	0	0	0	0
4. Statistische correcties	- 1 129	- 2 750	- 2 637	- 3 056	- 3 078
<b>5. Uitgavenkader in lopende prijzen</b>	<b>245 643</b>	<b>248 376</b>	<b>255 570</b>	<b>264 314</b>	<b>270 131</b>
<b>6. Actuele ramingen uitgaven</b>	<b>245 805</b>	<b>248 390</b>	<b>252 454</b>	<b>262 123</b>	<b>267 104</b>
<b>7. Over/onderschrijding totaal kader (7=6-5)</b>	<b>162</b>	<b>14</b>	<b>- 3 116</b>	<b>- 2 191</b>	<b>- 3 027</b>

In het Regeerakkoord zijn de nieuwe begrotingsregels vastgesteld. Hierin is de rentemeevallerformule opgenomen: «De rentelasten vallen onder het uitgavenkader. Om te voorkomen dat meevallende rentelasten leiden tot extra bestedingen in plaats van aflossing van de staatsschuld, wordt het uitgavenkader gedurende de kabinetsperiode gecorrigeerd (verlaagd) voor zover de rentelasten lager zijn dan de oorspronkelijk (aan het begin van de kabinetsperiode) geraamde rente-uitgaven.»

Bij Startnota is de hoogte van de rentebox vastgesteld; dit dient als toetssteen voor de rentemeevallerformule. In tabel 1.14 wordt deze hoogte weergegeven op de derde regel, *rentekader na doorrekening Regeerakkoord*. Eventuele mutaties in de toerekenbare rentelasten van de financiële interventies worden gecorrigeerd op de hoogte van de rentebox. Hetzelfde geldt voor statistische correcties. Analooq aan de kadertoetsing bij de uitgaven, worden ook bij de rente-uitgaven de actuele uitgaven getoetst aan de rentebox.

Tabel 1.14 Rentebox (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
1. Raming rentelasten na doorrekenen Regeerakkoord	10 895	11 721	12 744	13 504	13 659
2. Toerekenbare rentelasten als gevolg van financiële interventies	- 1 499	- 1 029	- 1 150	- 1 189	- 1 399
3. Rentekader na doorrekenen Regeerakkoord	9 396	10 692	11 594	12 315	12 260
4. Mutatie toerekenbare rentelasten financiële interventies	219	- 132	- 23	85	385
5. Statistische correcties	- 52	- 46	- 38	- 33	- 28
<b>6. Rentekader na correcties</b>	<b>9 563</b>	<b>10 514</b>	<b>11 533</b>	<b>12 367</b>	<b>12 617</b>
<b>7. Actuele raming relevante rentelasten</b>	<b>8 023</b>	<b>8 206</b>	<b>8 627</b>	<b>8 868</b>	<b>9 059</b>
<b>8 Over/onderschrijding (8=7-6)</b>	<b>- 1 540</b>	<b>- 2 308</b>	<b>- 2 906</b>	<b>- 3 499</b>	<b>- 3 558</b>

Tabel 1.15 geeft de aardgasbaten weer. De aardgasbaten worden met name beïnvloed door de productie van aardgas, de hoogte van de olieprijs, de prijs van gas die op de markt tot stand komt op onder andere gasbeurzen (beursprijs TTF-gas) en de euro/dollarkoers. De olieprijs is van belang, omdat de prijs van aardgas mede is gerelateerd aan de prijs van olie in dollars. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aardgasbaten. De tabel laat zien dat de aardgasbaten niet alleen op kasbasis, maar ook op transactiebasis worden geregistreerd. Dit wordt gedaan omdat het EMU-saldo – volgens Europese methodiek – wordt berekend op transactiebasis, terwijl de rijksbegroting op kasbasis wordt opgesteld.

Tabel 1.15 Aardgasbaten (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
Olieprijs (in dollars)	111,34	104,28	95,13	122,29	124,73
Beursprijs TTF-gas (in eurocent per kubieke meter)	23	24	26	26	25
Euro/dollarkoers (in dollars)	1,39	1,27	1,25	1,32	1,32
Productie (x miljard kubieke meter)	73	77	72	68	65
Niet-belastingontvangsten	11 150	11 950	12 000	11 750	11 850
Vennootschapsbelasting	1 650	1 700	1 800	1 650	1 500
<b>Totaal kas</b>	<b>12 800</b>	<b>13 650</b>	<b>13 800</b>	<b>13 400</b>	<b>13 350</b>
Niet-belastingontvangsten	500	- 750	250	- 50	- 100
Vennootschapsbelasting	- 100	- 100	100	0	0
<b>Totaal Kas-transverschil (KTV)</b>	<b>400</b>	<b>- 850</b>	<b>350</b>	<b>- 50</b>	<b>- 100</b>
Niet-belastingontvangsten	10 650	12 700	11 750	11 800	11 950
Vennootschapsbelasting	1 750	1 800	1 700	1 650	1 500
<b>Totaal Trans</b>	<b>12 400</b>	<b>14 500</b>	<b>13 450</b>	<b>13 450</b>	<b>13 450</b>

## 2 De belasting- en premieontvangsten

### 2.1 Inleiding

Deze bijlage bevat een toelichting op de raming van de belasting- en premieontvangsten van het Rijk en de Sociale fondsen. Om inzicht te geven in de ontwikkeling van het totale ontvangstenbeeld worden de belasting- en premieontvangsten gezamenlijk gepresenteerd.

De belastingontvangsten worden in overeenstemming met de Comptabiliteitswet op kasbasis verantwoord. De premies volksverzekeringen worden tezamen met de loon- en inkomstenbelasting op kasbasis gepresenteerd. Voor het EMU-saldo zijn de belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis<sup>3</sup> relevant. Deze worden via een aparte aansluiting op EMU-basis vermeld. De werknemerspremies worden direct op EMU-basis gepresenteerd.

De ramingen voor de premieontvangsten komen overeen met de ramingen in de begrotingen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Begroting XV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Begroting XVI). In de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een nadere toelichting opgenomen van de ramingen voor de AWBZ en de ZVW. De overige fondsen worden toegelicht in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In paragraaf 2.2 wordt de raming van de belasting- en premieontvangsten van 2012 (de Vermoedelijke Uitkomsten) vergeleken met de stand van het vorige ramingsmoment (Voorjaarsnota 2012), waarbij de belangrijkste ramingsbijstellingen worden toegelicht. Paragraaf 2.3 bevat vervolgens een toelichting op de raming van 2013 (de Ontwerpbegroting), onderverdeeld naar endogene ontwikkeling en beleidsmaatregelen. Voor een meer uitgebreide toelichting op de belastingramingen wordt tevens verwezen naar de internetbijlage van deze Miljoenennota ([www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)). Paragraaf 2.4 presenteert de technische meerjarige ontvangstenraming tot en met 2017. Tot slot geeft paragraaf 2.5 een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten voor 2012 en 2013.

<sup>3</sup> De belasting en premie volksverzekeringen op EMU-basis zijn voor de meeste ontvangstensoorten gelijk aan de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis. Dit betekent dat de ontvangsten op EMU-basis voor een bepaald jaar worden bepaald door de kasontvangsten van februari van dat jaar tot en met januari van het daaropvolgende jaar. Op deze wijze wordt zo goed mogelijk de opbrengst benaderd die samenhangt met de economische transacties uit het lopende jaar. Alleen de successierechten, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting en de inkomensheffing zijn hiervan uitgezonderd. Voor deze belastingsoorten geldt dat EMU-basis gelijk is aan kasbasis, omdat voor deze belastingsoorten geldt dat de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis geen betere aansluiting vormt met de onderliggende economische transacties.

## 2.2 De belasting- en premieontvangsten in 2012

In tabel 2.2.1 wordt de nieuwe raming voor 2012 vergeleken met de raming ten tijde van de Voorjaarsnota en wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste bijstellingen. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2012 is de raming voor de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met 1,2 miljard euro neerwaarts bijgesteld.

Tabel 2.2.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2012 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Voorjaarsnota 2012	Vermoedelijke uitkomsten 2012	Vershil
<b>Indirecte belastingen (kasbasis)</b>	<b>68 740</b>	<b>68 162</b>	<b>- 577</b>
Omzetbelasting	41 504	41 309	- 195
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1 931	1 831	- 100
Accijnzen	11 307	11 279	- 27
Belastingen van rechtsverkeer	2 595	2 413	- 182
Motorrijtuigenbelasting	3 535	3 586	51
Belastingen op een milieugrondslag	4 387	4 267	- 121
Verpakkingenbelasting	294	293	- 2
Bankbelasting	600	600	0
Verhuurderheffing	0	0	0
Overig	2 587	2 585	- 2
<b>Directe belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)</b>	<b>102 552</b>	<b>101 394</b>	<b>- 1 159</b>
Loonheffing	91 462	90 968	- 494
Inkomensheffing	- 7 107	- 7 026	81
Dividendbelasting	2 563	2 562	- 1
Vennootschapsbelasting	13 495	12 944	- 551
Overig (inclusief niet nader toe te rekenen belastingontvangsten)	2 140	1 946	- 194
<b>Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)</b>	<b>171 292</b>	<b>169 556</b>	<b>- 1 736</b>
<b>Aansluiting op EMU-basis</b>	<b>1 064</b>	<b>1 403</b>	<b>338</b>
<b>Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (EMU-basis)</b>	<b>172 357</b>	<b>170 959</b>	<b>- 1 398</b>
<b>Premies werknemersverzekeringen</b>	<b>51 921</b>	<b>52 095</b>	<b>174</b>
wv zorgpremies	35 851	35 822	- 29
<b>Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU- basis)</b>	<b>224 278</b>	<b>223 054</b>	<b>- 1 224</b>

Hoewel de verwachting over de volumeontwikkeling bbp over 2012 ten opzichte van de Voorjaarsnota 2012 (die gebaseerd was op het CEP-beeld van het CPB) met 0,3 procent opwaarts is bijgesteld, is de voor de belastingontvangsten meer relevante waardeontwikkeling van het bbp ongewijzigd gebleven. Onderliggend zijn de verwachtingen van diverse voor de belasting- en premieontvangsten relevante economische indicatoren aangepast. De winstontwikkeling, het aantal huizenverkopen en de huizenprijzen, de particuliere consumptie, de werkgelegenheid, investeringen in woningen en investeringen door de overheid zijn neerwaarts bijgesteld. Andere relevante indicatoren zoals de ontwikkeling van de lonen zijn nauwelijks gewijzigd. Het per saldo negatievere beeld van de relevante economische indicatoren leidt samen met de realisaties van de belastingontvangsten tot en met juli 2012 tot negatieve mutaties voor de jaaropbrengst bij vrijwel alle belastingsoorten.

De indirecte belastingen zijn in totaal ten opzichte van de Voorjaarsnota 2012 met 0,6 miljard euro neerwaarts bijgesteld. Belangrijke bijstellingen zijn de overdrachtsbelasting, de omzetbelasting (btw), de belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm) en de energiebelasting. De bijstelling van de raming van de belastingen van rechtsverkeer (waaronder de overdrachtsbelasting) van - 0,2 miljard euro komt voort uit een ten opzichte van het CEP-beeld negatievere verwachting over de

ontwikkelingen op de woningmarkt en wordt bevestigd door de realisaties tot en met juli 2012. De kasraming van de omzetbelasting (btw) is met 0,2 miljard euro naar beneden bijgesteld, maar op EMU-basis is de raming ongewijzigd.<sup>4</sup> De realisaties tot en met juli en het economisch beeld geven geen aanleiding tot het neerwaarts bijstellen van de btw-ontvangsten op EMU-basis.<sup>5</sup> Ten slotte zijn op basis van de realisaties tot en met de maand juli zowel de raming van de bpm als de energiebelasting (onderdeel van de belastingen op milieugrondslag) met 0,1 miljard euro neerwaarts bijgesteld.

De ontvangsten uit de directe belastingen zijn met 1,2 miljard euro naar beneden bijgesteld. De neerwaartse bijstelling van 0,5 miljard van de loonheffing is met name gebaseerd op de realisaties over 2012 en de licht naar beneden bijgestelde ontwikkeling van de werkgelegenheid respectievelijk de lonen. De ietwat naar beneden bijgestelde verwachtingen omtrent de winstontwikkeling van bedrijven alsmede een lagere dan eerder verwachte winst in de gasector vanwege een lagere olieprijs leiden tot een tegenvaller bij de vennootschapsbelasting van in totaal 0,6 miljard euro. Ten slotte is op basis van de realisaties tot en met de maand juli de schenk- en erfbelasting met 0,2 miljard euro neerwaarts bijgesteld. Deze bijstelling hangt samen met de in het algemeen verslechterde vermogenspositie.<sup>6</sup>

### **2.3 De belasting- en premieontvangsten in 2013**

In tabel 2.3.1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de geraamde belasting- en premieopbrengsten in 2013. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het effect van beleidsmaatregelen op de ontvangsten en het effect van de economische groei.

<sup>4</sup> Dat wordt zichtbaar als onderdeel van de positieve mutatie van de «aansluiting op EMU-basis» in tabel 2.2.1.

<sup>5</sup> De omzetbelasting op EMU-basis is gelijk aan de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis. Dit betekent dat de ontvangsten op EMU-basis voor een bepaald jaar worden bepaald door de kasontvangsten van februari van dat jaar tot en met januari van het daaropvolgende jaar. Op deze wijze wordt zo goed mogelijk de opbrengst benaderd die samenhangt met de economische transacties uit het lopende jaar. In januari wordt het grootste deel van de btw-aangiften over het vierde kwartaal afgedragen.

<sup>6</sup> De schenk- en erfbelasting maakt onderdeel uit van de «overige directe belastingen» in tabel 2.2.1.



Tabel 2.3.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2012 op EMU-basis (in miljoenen euro's)

	Vermoedelijke uitkomsten 2012	Maatregelen	Endogeen	Endogeen in %	2013
<b>Indirecte belastingen (kasbasis)</b>	<b>69 286</b>	<b>3 767</b>	<b>885</b>	<b>1,3%</b>	<b>73 938</b>
Omzetbelasting <sup>1</sup>	42 432	3 076	675	1,6%	46 182
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1 831	- 2	- 19	- 1,0%	1 810
Accijnzen	11 279	646	54	0,5%	11 979
Belastingen van rechtsverkeer	2 413	- 58	- 6	- 0,3%	2 349
Motorrijtuigenbelasting	3 586	- 29	67	1,9%	3 624
Belastingen op een milieugrondslag	4 267	432	25	0,6%	4 724
Verpakkingenbelasting	293	- 302	10	3,3%	0
Bankbelasting	600	0	0	0,0%	600
Verhuurderheffing	0	5	0	0,0%	5
Overig	2 585	0	80	3,1%	2 665
<b>Directe belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)</b>	<b>101 394</b>	<b>4 363</b>	<b>1 344</b>	<b>1,3%</b>	<b>107 101</b>
Loonheffing	90 968	2 962	602	0,7%	94 531
Inkomensheffing	- 7 026	- 94	226	- 3,2%	- 6 894
Dividendbelasting	2 562	0	64	2,5%	2 626
Vennootschapsbelasting	12 944	1 501	413	3,2%	14 858
Overig (inclusief niet nader toe te rekenen belasting-ontvangsten)	1 946	- 5	39	2,0%	1 980
<b>Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)</b>	<b>170 679</b>	<b>8 130</b>	<b>2 229</b>	<b>1,3%</b>	<b>181 039</b>
Aansluiting op EMU-basis	280		271		550
<b>Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (EMU-basis)</b>	<b>170 959</b>	<b>8 130</b>	<b>2 500</b>	<b>1,5%</b>	<b>181 589</b>
<b>Premies werknemersverzekeringen</b>	<b>52 095</b>	<b>1 501</b>	<b>241</b>	<b>0,5%</b>	<b>53 837</b>
wv zorgpremies	35 822	2 091	- 89	- 0,2%	37 824
<b>Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)</b>	<b>223 054</b>	<b>9 632</b>	<b>2 741</b>	<b>1,2%</b>	<b>235 427</b>

<sup>1</sup> De omzetbelasting wordt in tabel 2.3.1 op EMU-basis gepresenteerd om een goed beeld van de ontwikkeling van 2012 op 2013 te geven. Eén van de maatregelen uit het Begrotingsakkoord is de verhoging van het algemene btw-tarief per 1 oktober 2012. Omdat de btw-ontvangsten grotendeels aan het eind van het kwartaal worden ontvangen geeft een ontwikkeling op kasbasis voor 2012 een vertekend beeld, aangezien het effect van de btw-verhoging per 1 oktober zich met name voordoeft in de kasontvangsten van januari 2013. Deze ontvangsten zijn nog relevant voor het EMU-saldo van 2012.

In 2013 bedragen de totale ontvangsten op EMU-basis naar verwachting 235,4 miljard. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 2012 is dit een toename met 12,4 miljard euro. Deze ontwikkeling is voor 9,6 miljard het gevolg van beleidsmaatregelen. Dit betreft zowel beleid van dit kabinet als het beleid van vorige kabinetten. De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten in 2013 bedraagt 2,7 miljard (1,2 procent). In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan. In de internetbijlage van deze Miljoenennota staat een uitgebreidere toelichting voor de grootste belastingsoorten ([www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)).

### 2.3.1 Endogene ontwikkeling belasting- en premieontvangsten 2013

De endogene toename van de ontvangsten volgt uit de economische ontwikkelingen zoals deze geraamd zijn in de Macro Economische Verkenning 2013. Voor 2013 verwacht het Centraal Planbureau (CPB) een nominale economische groei van 2,5 procent. De endogene groei van de totale ontvangsten bedraagt in 2013 naar verwachting 1,2 procent. De ontvangsten groeien daarmee minder hard dan de nominale economische ontwikkeling. Deze ontwikkeling wordt met name veroorzaakt door de loonheffing en de indirecte belastingen. Met een endogene groei van 0,7

procent blijft de loonheffing flink achter bij de groei van het nominale bbp. De omzetbelasting neemt als gevolg van de economische ontwikkeling met 1,6 procent toe en blijft daarmee in mindere mate achter bij de economische groei. Gemiddeld blijven de andere indirecte belastingen sterker achter met een niet-beleidsmatige ontwikkeling van 0,7 procent.

De endogene groei bij de indirecte belastingen bedraagt 1,3 procent en blijft daarmee achter bij de nominale ontwikkeling van het bbp. De groei van de indirecte belastingen wordt vrijwel volledig bepaald door de btw-ontvangsten, verreweg de grootste post bij de indirecte belastingen. De waardeontwikkeling van de particuliere consumptie is met 2,0 procent gematigd en blijft nog enigszins achter bij de groei van het bbp. Dat komt met name door de negatieve ontwikkeling van het aandeel van de duurzame consumptie daarin. Tegenover de positieve ontwikkeling van de particuliere consumptie staat een negatieve ontwikkeling van de overheidsinvesteringen. Per saldo resteert een positieve endogene groei van de btw-ontvangsten van 1,6 procent. De endogene groei van de ontvangsten van de overige indirecte belastingen kent absoluut gezien een zeer bescheiden ontwikkeling in 2013. De bpm-ontvangsten worden bepaald door het aantal autoverkopen en het aandeel van kleinere en/of zuinigere auto's daarin. In 2013 komen de bpm-ontvangsten naar verwachting wat lager uit dan in 2012. Verder kennen de ontvangsten uit de accijnzen in 2013 een zeer bescheiden toename met 0,5 procent. In 2013 wordt een beperkte negatieve ontwikkeling van de ontvangsten uit de overdrachtsbelasting verwacht, grotendeels als gevolg van een verdere daling van de huizenprijzen. Ten slotte is voor de motorrijtuigenbelasting de grootte van het wagenpark bepalend, in 2013 groeien de ontvangsten uit de motorrijtuigenbelasting met 1,9 procent.

De endogene ontwikkeling van de directe belastingen bedraagt 1,3 procent is en daarmee dus eveneens minder positief dan de nominale ontwikkeling van het bbp van 2,5 procent. De ontvangsten uit de loon- en inkomensheffing groeien in 2013 met 1,0 procent. Bij de loonheffing drukt de negatieve ontwikkeling van de werkgelegenheid de endogene groei. Daaraan biedt de positieve loonontwikkeling enig tegenwicht. De ontvangsten uit de inkomensheffing nemen toe door een positieve winstontwikkeling van zelfstandigen die belastingplichtig zijn voor de inkomstenbelasting. De vpb-ontvangsten groeien endogeen met 3,2 procent. Na een negatieve winstontwikkeling in 2012, is in 2013 naar verwachting weer sprake van een groei. In lijn hiermee nemen de ontvangsten uit de dividendbelasting toe met 2,5 procent.

### *2.3.2 Het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten.*

In 2013 bedraagt het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten 9,6 miljard euro. Dit betreft een saldo van vele maatregelen van zowel dit kabinet als vorige kabinetten. Het grootste gedeelte hiervan – 8,3 miljard euro – is het gevolg van het Begrotingsakkoord. De maatregelen genomen tot en met de Miljoenennota 2012 leiden tot 1,4 miljard euro hogere ontvangsten. Dit betreft een saldo van een groot aantal maatregelen. Het aflopen van de liquiditeitsverruimende crisismaatregelen voor bedrijven heeft een flink positief effect op de ontvangsten in 2013. Daar staan lagere ontvangsten tegenover, onder andere als gevolg van de introductie van de vitaliteitspaarregeling en het afschaffen van de verpakkingenbelasting per 1 januari 2013. De maatregelen uit het Begrotingsakkoord leiden in 2013 zoals gezegd per saldo tot 8,3 miljard euro hogere belasting en premieontvangsten. Qua omvang (= effect op de inkomsten) belangrijke maatregelen uit het Begrotingsakkoord zijn onder andere de verhoging van het algemene btw-tarief met 2

procent, de verhoging van de tabaks- en alcoholaccijnzen, de verhoging van de energiebelasting, het eenmalig bevrozen van belastingschijven en heffingskortingen, de tijdelijke werkgeversheffing voor inkomens hoger dan 150 000 euro, het afschaffen van de vrijstelling voor woon-werkverkeer en de versobering van het vitaliteitspakket. De overige maatregelen genomen na de Miljoenennota 2012 hebben per saldo geen effect op de ontvangsten.

In tabel 2.3.1 wordt het effect van de beleidsmaatregelen (oftewel de autonome mutatie) op de ontvangsten in 2013 per belastingsoort getoond. Dit effect betreft zoals gezegd zowel beleid van vorige kabinetten met in 2013 nog een op- of neerwaarts effect op de inkomsten ten opzichte van 2012, als beleid van het huidige kabinet. Zo betreft de autonome mutatie van 3,1 miljard euro bij de omzetbelasting grotendeels de verhoging van het algemene tarief met 2 procent en de autonome mutatie van – 0,3 miljard euro bij de verpakkingsbelasting het afschaffen van deze belastingsoort.

De mutaties bij de omzetbelasting, accijnzen en de belastingen op milieugrondslag volgen (vrijwel) volledig uit het Begrotingsakkoord. De autonome mutatie bij de loon- en inkomensheffing van in totaal 2,9 miljard euro is het resultaat van vele minnen en plussen. Zo leidt het aflopen van de liquiditeitsverruimende crisismaatregelen voor bedrijven ook bij de inkomensheffing tot positieve kasontvangsten in 2013. Dit betreft het deel met betrekking tot IB-ondernemers. Hier staan lagere kasontvangsten tegenover onder andere als gevolg van de introductie van de vitaliteitspaarregeling. Per saldo resteert een negatieve autonome mutatie bij de inkomensheffing. Bij de loonheffing betreft de autonome mutatie van 3,0 miljard met name maatregelen uit het Begrotingsakkoord. Daartoe behoren onder andere eerder genoemde maatregelen als het afschaffen van de vrijstelling voor woon-werkverkeer, het bevrozen van de belastingschijven en heffingskortingen en de tijdelijke werkgeversheffing voor inkomens hoger dan 150 000 euro die tot hogere ontvangsten leiden, maar ook enkele koopkrachtverbeterende maatregelen die tot lagere ontvangsten leiden. Bij de vennootschapsbelasting leiden maatregelen per saldo tot 1,5 miljard euro hogere ontvangsten. Dit betreft onder andere het aflopen van de eerder genoemde liquiditeitsverruimende crisismaatregelen voor bedrijven alsmede de renteaftrekbepanking bij excessieve aftrek van deelnemingsrente uit het Begrotingsakkoord.

Tabel 2.3.2 Budgettaire effect van belasting- en premiemaatregelen 2013 (x € miljoen)

	Belastingen en premies kas	Belastingen en premies op transactiebasis	Totaal lasten
Zorgpremies	2 129	2 091	2 091
Zorgtoeslag	0	0	- 238
Regeerakkoord (excl. SDE+)	679	631	660
Koopkracht	747	885	863
Afschaffen onbelaste reiskostenvergoeding woon-werkverkeer	1 238	1 375	1 375
Verhoging algemene btw-tarief	3 000	3 045	3 045
Btw overig	76	69	69
Liquiditeitsverruiming	1 614	1 681	0
Vpb grondslagverbreding	437	206	198
Sectorfondspremies en sociale premies	- 590	- 590	- 590
Vitaliteitspakket	- 262	- 617	- 63
Accijnsverhogingen begrotingsakkoord	424	471	471
Verhoging energiebelasting aardgas, kolenbelasting en afschaffen rode diesel	657	730	730
Afschaffen kleine belastingen	- 423	- 423	- 302
Heffing hoge inkomens	500	500	500
SDE+	0	0	100
ETS	0	0	700
Afschaffen KvK-heffingen	0	0	- 156
OPL en Bruteringscorrectie	0	0	- 86
Overig	- 556	- 581	- 245
<b>Totaal</b>	<b>9 632</b>	<b>9 474</b>	<b>9 122</b>

Tabel 2.3.2 geeft een overzicht van het budgettaire beslag van beleidsmaatregelen op zowel kas- als transactiebasis en tevens het effect daarvan op de lastenontwikkeling in 2013. Het verschil tussen het totale effect van het beleid op de ontvangsten en de lastenontwikkeling wordt veroorzaakt doordat sommige maatregelen wel gevolgen hebben voor de inkomsten maar niet relevant zijn voor de lastenontwikkeling. Zo is de zorgtoeslag vanwege de directe koppeling met de nominale premie wel relevant voor de lastenontwikkeling, maar betreft dit geen belasting- en premieontvangsten. Hetzelfde geldt voor de SDE+, het ETS, de lasten voor de lokale overheden (OPL) en de bruteringscorrectie. Deze zijn wel relevant voor de lastenontwikkeling, maar niet voor de belasting- en premieontvangsten Rijk. Daarnaast zijn er ook verschillen tussen het transactiemoment van belasting- en premieontvangsten en het moment waarop de betreffende belasting of premie daadwerkelijk in kas wordt ontvangen.

#### 2.4 Meerjarige ontvangstenraming

De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten voor de periode 2012–2017 is weergegeven in tabel 2.4.1. De ramingen voor 2012 en 2013 zijn in voorgaande paragrafen toegelicht.

Tabel 2.4.1. Meerjarige belasting- en premieraming op EMU-basis (in miljarden euro's)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	223,1	235,4	240,0	246,8	257,0	268,3
wv belastingen op kasbasis	131,9	139,4	141,4	147,3	152,1	158,8

## 2.5 De belastingraming 2012–2013

Tabel 2.5.1 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2012 en 2013 op kasbasis en de aansluiting naar EMU-basis.

Tabel 2.5.1. Overzicht van belasting- en premieontvangsten 2012–2013 (in miljoenen euro's)

	Vermoedelijke uitkomsten 2012	Ontwerpbegroting 2013
<b>Indirecte belastingen</b>	<b>68 162</b>	<b>73 709</b>
Invoerrechten	2 294	2 370
Omzetbelasting	41 309	45 953
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	1 831	1 810
Accijnzen	11 279	11 979
– Accijns van lichte olie	4 033	4 100
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3 733	4 047
– Tabaksaccijns	2 525	2 756
– Alcoholaccijns	312	326
– Bieraccijns	375	404
– Wijnaccijns	302	344
Belastingen van rechtsverkeer	2 413	2 349
– Overdrachtsbelasting	1 309	1 214
– Assurantiebelasting	1 109	1 140
– Kapitaalsbelasting	– 5	– 5
Motorrijtuigenbelasting	3 586	3 624
Belastingen op een milieugrondslag	4 267	4 724
– Grondwaterbelasting	0	0
– Afvalstoffenbelasting	0	0
– Energiebelasting	4 142	4 495
– Waterbelasting	124	124
– Brandstoffenheffingen	1	105
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	157	157
Belasting op zware motorrijtuigen	134	137
Verpakkingenbelasting	293	0
Bankbelasting	600	600
Verhuurderheffing	0	5
<b>Directe belastingen</b>	<b>63 667</b>	<b>65 555</b>
Inkomstenbelasting kas	39	– 142
Loonbelasting kas	46 286	46 346
Dividendbelasting	2 562	2 626
Kansspelbelasting	467	477
Vennootschapsbelasting	12 944	14 858
– Gassector kas	1 700	1 800
– Niet-gassector kas	11 244	13 058
Vermogensbelasting	11	11
Successierechten	1 357	1 379
Niet nader toe te rekenen belastingontvangsten	22	22
Belasting- en premieontvangsten Caribisch Nederland	88	92
<b>Totaal belastingen</b>	<b>131 940</b>	<b>139 378</b>
Premies volksverzekeringen kas	37 616	41 432
Premies werknemersverzekeringen	52 095	53 837
wv zorgpremies	35 822	37 824
Aansluiting naar EMU-basis	1 403	779
<b>Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis</b>	<b>223 054</b>	<b>235 427</b>

### 3 EMU-saldo

De collectieve uitgaven bestaan uit de begrotingsgefinancierde uitgaven van het Rijk, de premiegefinancierde uitgaven van de sociale fondsen<sup>7</sup> en de uitgaven van de lokale overheden. Hetzelfde geldt voor de collectieve inkomsten. Omdat zowel de inkomsten als de uitgaven op de verschillende begrotingen op kasbasis worden gerapporteerd, moet gecorrigeerd worden voor kas-transverschillen (ktv's), aangezien het EMU-saldo een begrip op transbasis is. Daarnaast tellen financiële transacties niet mee in het EMU-saldo, maar alleen in de EMU-schuld. De ramingen voor 2012 en 2013 zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning 2013 van het CPB. De ramingen voor 2014 en 2015 zijn op basis van technische extrapolaties hiervan en de Juniraming 2012.

Om dubbeltellingen te voorkomen, moeten de onderlinge betalingen van het totaal worden afgetrokken (zowel bij de collectieve uitgaven als bij de collectieve inkomsten). Een voorbeeld van een onderlinge betaling van het Rijk aan de lokale overheden is de wet werk en bijstand (WWB). Het Rijk neemt dit op als een uitgave, terwijl de lokale overheden dit als inkomsten boeken, waarmee zij op hun beurt uitgaven bekostigen. Om uitgaven niet twee keer mee te nemen, wordt hiervoor gecorrigeerd in de vorm van een consolidatiepost.

Tabel 3.1 EMU-saldo collectieve sector (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	bron
Inkomsten Rijk	159 363	160 052	165 108	166 237	173 647	
w.v. belastingontvangsten	131 541	131 940	139 378	141 371	147 262	zie tabel 2.4.1
w.v. niet-belastingontvangsten	35 786	29 231	28 475	28 597	28 399	zie tabel 1.3
w.v. ktv's en financiële transacties <sup>1</sup>	- 7 965	- 1 118	- 2 745	- 3 731	- 2 014	zie tabel 1.4
Inkomsten sociale fondsen	103 907	108 752	111 465	115 225	116 947	zie tabel 3.4
Inkomsten lokale overheden	94 854	95 433	95 311	97 151	98 194	zie tabel 3.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen <sup>2</sup>	- 17 312	- 18 829	- 15 792	- 16 820	- 17 627	zie tabel 3.4
Consolidatie: Rijk aan lokale overheden	- 69 991	- 70 361	- 70 716	- 71 361	- 72 283	zie tabel 3.5
<b>Inkomsten collectieve sector</b>	<b>270 820</b>	<b>275 046</b>	<b>285 376</b>	<b>290 432</b>	<b>298 878</b>	
Uitgaven Rijk	176 295	174 889	170 965	175 467	178 252	
w.v. uitgaven	189 562	186 055	182 911	187 330	191 667	zie tabel 1.2
w.v. ktv's en financiële transacties	- 13 267	- 11 166	- 11 946	- 11 864	- 13 416	zie tabel 1.4
Uitgaven sociale fondsen	110 951	114 306	119 076	123 928	128 486	zie tabel 3.4
Uitgaven lokale overheden	97 885	98 364	98 512	99 402	100 025	zie tabel 3.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen <sup>2</sup>	- 17 312	- 18 829	- 15 792	- 16 820	- 17 627	zie tabel 3.4
Consolidatie: Rijk aan lokale overheden	- 69 991	- 70 361	- 70 716	- 71 361	- 72 283	zie tabel 3.5
<b>Uitgaven collectieve sector</b>	<b>297 829</b>	<b>298 369</b>	<b>302 046</b>	<b>310 615</b>	<b>316 852</b>	
<b>EMU-saldo collectieve sector</b>	<b>- 27 009</b>	<b>- 23 323</b>	<b>- 16 669</b>	<b>- 20 183</b>	<b>- 17 974</b>	
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	602	607	622	642	662	
<b>EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)</b>	<b>- 4,5%</b>	<b>- 3,8%</b>	<b>- 2,7%</b>	<b>- 3,1%</b>	<b>- 2,7%</b>	

<sup>1</sup> Dit betreft de optelling van de ktv belastingen en ktv's en financiële transacties niet-belastingontvangsten.

<sup>2</sup> De onderlinge betalingen tussen Rijk en sociale fondsen bestaan uit de Rijksbijdragen, de rentebaten en rente-uitgaven (zie tabel 3.4)

<sup>7</sup> De sociale fondsen zijn de «verzekeringsfondsen» betrekking hebbende op de volksverzekeringen (inclusief zorg) en de werknemersverzekeringen.

## EMU-saldo

Tabel 3.2 bevat de EMU-saldi van de drie samenstellende delen van de collectieve sector. Deze saldi kunnen ook worden berekend door in tabel 3.1 de uitgaven van de inkomsten af te trekken per overheidslaag.

Tabel 3.2 Opbouw EMU-saldo collectieve sector (in miljoenen euro)						
	2011	2012	2013	2014	2015	bron
EMU-saldo Rijk	- 16 934	- 14 838	- 5 857	- 9 229	- 4 604	zie tabel 3.3
EMU-saldo sociale fondsen	- 7 044	- 5 554	- 7 611	- 8 702	- 11 539	zie tabel 3.4
EMU-saldo lokale overheden	- 3 031	- 2 931	- 3 201	- 2 251	- 1 831	zie tabel 3.5
<b>EMU-saldo collectieve sector</b>	<b>- 27 009</b>	<b>- 23 323</b>	<b>- 16 669</b>	<b>- 20 183</b>	<b>- 17 974</b>	
<b>EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)</b>	<b>- 4,5%</b>	<b>- 3,8%</b>	<b>- 2,7%</b>	<b>- 3,1%</b>	<b>- 2,7%</b>	

In de tabellen 3.3 tot en met 3.5 wordt per overheidslaag een onderbouwing voor het betreffende EMU-saldo gegeven.

Tabel 3.3 EMU-saldo Rijk (in miljoenen euro)						
	2011	2012	2013	2014	2015	bron
Belastingontvangsten	131 541	131 940	139 378	141 371	147 262	zie tabel 2.4.1
Af: Netto Rijksuitgaven op kasbasis	153 776	156 824	154 436	158 734	163 268	zie tabel 1.1
Bij: Ktv's en financiële transacties	5 302	10 047	9 201	8 133	11 402	zie tabel 1.4
<b>EMU-saldo Rijk</b>	<b>- 16 934</b>	<b>- 14 838</b>	<b>- 5 857</b>	<b>- 9 229</b>	<b>- 4 604</b>	

Tabel 3.4 EMU-saldo sociale fondsen (in miljoenen euro)						
	2011	2012	2013	2014	2015	bron
Premie-inkomsten	86 595	89 884	95 610	98 196	98 919	
Rijksbijdragen	17 307	18 867	15 854	17 029	18 028	
Rentebaten	4	0	0	0	0	
<b>Inkomsten sociale fondsen</b>	<b>103 907</b>	<b>108 752</b>	<b>111 465</b>	<b>115 225</b>	<b>116 947</b>	
Premiegefinancierde uitgaven SZA	49 431	51 067	53 214	54 434	55 522	zie tabel 1.7
Premiegefinancierde uitgaven Zorg	58 590	60 857	63 675	67 136	70 370	zie tabel 1.8
Rente-uitgaven	0	38	63	209	401	
Bemiddelingskosten zorgverzekeraars	1 817	2 353	2 136	2 180	2 230	
Overig	1 113	- 9	- 12	- 32	- 37	
<b>Uitgaven sociale fondsen</b>	<b>110 951</b>	<b>114 306</b>	<b>119 076</b>	<b>123 928</b>	<b>128 486</b>	
<b>EMU-saldo sociale fondsen</b>	<b>- 7 044</b>	<b>- 5 554</b>	<b>- 7 611</b>	<b>- 8 702</b>	<b>- 11 539</b>	

Tabel 3.5 EMU-saldo lokale overheden (in miljoenen euro) <sup>1</sup>					
	2011	2012	2013	2014	2015
Belastinginkomsten	8 675	8 829	8 817	8 847	9 087
Rijksbijdragen <sup>2</sup>	69 991	70 361	70 716	71 361	72 283
Overige inkomsten <sup>3</sup>	16 188	16 242	15 778	16 943	16 824
<b>Inkomsten lokale overheden</b>	<b>94 854</b>	<b>95 433</b>	<b>95 311</b>	<b>97 151</b>	<b>98 194</b>
<b>Uitgaven lokale overheden</b>	<b>97 885</b>	<b>98 364</b>	<b>98 512</b>	<b>99 402</b>	<b>100 025</b>
<b>EMU-saldo lokale overheden</b>	<b>- 3 031</b>	<b>- 2 931</b>	<b>- 3 201</b>	<b>- 2 251</b>	<b>- 1 831</b>

<sup>1</sup> De ramingen voor de belastinginkomsten en uitgaven van de lokale overheden zijn gebaseerd op de MEV 2013 voor 2012 en 2013 en MLT 2012-2017 voor 2014 en 2015.

<sup>2</sup> Rijksbijdragen zijn bedoeld voor uitgaven die door de gemeente gedaan worden, maar bekostigd worden door het Rijk. Hierbij moet gedacht worden aan het GPF, de WWB, WSW, BDU en het bijzonder onderwijs.

<sup>3</sup> Overige inkomsten zijn de ontvangsten uit leges, eigen betalingen, rente, dividenden etc.

## EMU-saldo

Tabel 3.6 Historisch overzicht EMU-saldo

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EMU-saldo (in miljarden euro)	- 1,1	- 9,7	- 14,9	- 8,6	- 1,4	2,9	1,0	3,1	- 32,1	- 30,1	- 27,0
Bbp (in miljarden euro)	448	465	477	491	513	540	572	594	573	589	602
EMU-saldo collectieve sector (in procenten bbp)	- 0,2%	- 2,1%	- 3,1%	- 1,7%	- 0,3%	0,5%	0,2%	0,5%	- 5,6%	- 5,1%	- 4,5%



## 4 EMU-schuld

Tabel 4.1 Financieringsbehoefte Rijk (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	bron
<b>EMU-tekort Rijk</b>	<b>16 934</b>	<b>14 838</b>	<b>5 857</b>	<b>9 229</b>	<b>4 604</b>	zie tabel 3.3
Bij: Ktv's en financiële transacties	5 302	10 047	9 201	8 133	11 402	zie tabel 1.4
Bij: Overbruggingskrediet FBN/ABN	- 825	0	0	- 200	- 150	
Bij: Obligaties Antillen	115	0	0	0	0	
Bij: Derdenrekening	275	533	152	43	- 38	
<b>Financieringstekort Rijk op kasbasis</b>	<b>21 801</b>	<b>25 418</b>	<b>15 210</b>	<b>17 205</b>	<b>15 818</b>	

Tabel 4.2 Opbouw EMU-schuld collectieve sector (in miljoenen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	bron
<b>EMU-schuld primo</b>	<b>371 784</b>	<b>394 197</b>	<b>434 367</b>	<b>447 152</b>	<b>463 975</b>	
Financieringstekort Rijk	21 801	25 418	15 210	17 205	15 818	zie tabel 4.1
EMU-tekort lokale overheden	3 031	2 931	3 201	2 251	1 831	zie tabel 3.5
ING back-up faciliteit	- 2 707	- 1 852	- 1 524	- 1 704	- 1 239	
EFSF <sup>1 2</sup>	993	13 674	1 898	1 071	0	
Schatkistbankieren	0	0	- 6 000	- 2 000	- 2 000	
Overig	- 705	0	0	0	0	
<b>EMU-schuld ultimo</b>	<b>394 197</b>	<b>434 367</b>	<b>447 152</b>	<b>463 976</b>	<b>478 386</b>	
<b>EMU-schuldquote (in procenten bbp)</b>	<b>65,5%</b>	<b>71,5%</b>	<b>71,9%</b>	<b>72,2%</b>	<b>72,2%</b>	

<sup>1</sup> Voor de raming van de schuld van de leningen die het EFSF aan Spanje zal verstrekken is uitgegaan van de huidige beschikbare informatie. Dit houdt in dat er in de ramingen van uit wordt gegaan dat het programma voor de herkapitalisatie van de Spaanse banken volledig uit het EFSF gefinancierd wordt. Dit omdat het ESM op moment van schrijven nog niet in werking is getreden. Ook wordt in de raming verondersteld dat zodra de tranche beschikbaar komt, hier door Spanje geheel op getrokken wordt.

<sup>2</sup> Voor de raming van de schuld van de leningen die het EFSF aan Griekenland zal verstrekken is uitgegaan van de huidige beschikbare informatie. Dit wil zeggen dat in de raming ervan uit gegaan wordt dat Griekenland zich houdt aan de afspraken en de tranches worden uitgekeerd conform de Memorandum of Understanding van maart 2012.

Tabel 4.3 Opbouw EMU-schuldquote (in procenten bbp)

	2011	2012	2013	2014	2015	Bron
<b>EMU-schuldquote primo</b>	<b>63,1%</b>	<b>65,5%</b>	<b>71,5%</b>	<b>71,9%</b>	<b>72,2%</b>	
EMU-tekort collectieve sector <sup>1</sup>	4,5%	3,8%	2,7%	3,1%	2,7%	zie tabel 3.2
Financiële en Europese interventies	- 0,6%	1,9%	- 0,1%	- 0,2%	- 0,4%	
Overige financiële transacties	- 0,1%	0,8%	- 0,5%	- 0,3%	- 0,1%	
Noemereffect bbp	- 1,4%	- 0,6%	- 1,7%	- 2,3%	- 2,2%	
<b>EMU-schuldquote ultimo</b>	<b>65,5%</b>	<b>71,5%</b>	<b>71,9%</b>	<b>72,2%</b>	<b>72,2%</b>	

<sup>1</sup> De rente-uitgaven en dividendontvangsten als gevolg van de interventies in de financiële sector lopen mee in het totale EMU-saldo.

## EMU-schuld

Tabel 4.4 Historisch overzicht EMU-schuld

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EMU-schuld (in miljarden euro)	227	235	248	258	266	256	259	348	348	372	394
Bbp (in miljarden euro)	448	465	477	491	513	540	572	594	573	589	602
EMU-schuld collectieve sector (in procenten bbp)	50,7%	50,5%	52,0%	52,4%	51,8%	47,4%	45,3%	58,5%	60,8%	63,1%	65,5%

# 5 Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven

## 5.1 Inleiding

Deze bijlage bevat informatie over inkomstenbeperkende regelingen en de belastinguitgaven in de Nederlandse fiscale wetgeving.

Inkomstenbeperkende regelingen zijn regelingen die de te betalen inkomstenbelasting beperken, maar wel onderdeel zijn van de primaire heffingsstructuur. Ze vormen nadere bepalingen voor de draagkracht, die als maatstaf dient voor de inkomstenbelasting. Er zijn vele voorbeelden van regelingen die als nadere (inperkende) afbakening van de grondslag kunnen worden beschouwd. In de begrotingsregels 2011–2015 is afgesproken dat in de Miljoenennota bij de inkomstenbeperkende regelingen alleen het budgettaire beslag van de fiscale behandeling van de eigen woning en de pensioenen wordt opgenomen<sup>8</sup>. Dit zijn de belangrijkste inkomstenbeperkende regelingen.

Onder een belastinguitgave (in enge zin) wordt verstaan een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingstructuur van de wet. De budgettaire gevolgen van fiscale maatregelen vanaf 2013 en verdere jaren in de sfeer van zowel de inkomstenbeperkende regelingen als de belastinguitgaven worden weergegeven in tabel 5.2.1. De budgettaire overzichten van de inkomstenbeperkende regelingen en de belastinguitgaven zijn opgenomen in de tabellen 5.3.1 tot en met 5.3.3. De toelichting op de afzonderlijke belastinguitgaven – onder meer bestaande uit een beschrijving van de regeling en een weergave van de doelstelling, het verantwoordelijke ministerie, een verwijzing naar de laatst uitgevoerde evaluaties en een programmering van evaluaties voor toekomstige jaren – is als internetbijlage beschikbaar op [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl).

In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de evaluaties van belastinguitgaven. In paragraaf 5.5 wordt aandacht besteed aan de ramingbijstellingen ten opzichte van de ramingen zoals opgenomen in de Startnota<sup>9</sup>. Deze paragraaf is een uitvloeisel van de afspraak van de begrotingsregels 2011–2015 dat het budgettaire beslag van de belastinguitgaven in enge zin dient te worden afgezet tegen de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling. In paragraaf 5.5 wordt de huidige raming voor het belastingjaar 2013 afgezet tegen de benchmark van de Startnota voor het belastingjaar 2013. Een nieuwe benchmark zal bij de komende startbrief van het nieuw te vormen kabinet worden opgesteld voor de jaren 2013–2017.

<sup>8</sup> Kamerstuk II, 32 500, nr. 29/30.

<sup>9</sup> Kamerstuk II, 32 500, nr. 29.

## 5.2 Maatregelen inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven per 2013

Tabel 5.2.1 bevat een overzicht van de maatregelen op het gebied van de inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven per 2013, zoals opgenomen in het Belastingplan 2013, de Overige Fiscale Maatregelen 2013 en het Begrotingsakkoord 2013. Voor een inhoudelijke uitleg van de maatregelen wordt verwezen naar deze wetsvoorstellen.

Tabel 5.2.1 Maatregelen per 2013, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*				
	2013	2014	2015	structureel
Pensioenen in eigen beheer	36	2	2	2
Keuzeregeling art. 2.5. IB en hypotheekrente aftrek	10	10	10	10
Woningmarkt: koop	- 5	- 15	- 31	- 5 400
Fiscale gevolgen AOW-leeftijd en Witteveen kader	- 50	- 434	- 515	- 300
<b>Totaal inkomstenbeperkende regelingen</b>	<b>- 9</b>	<b>- 437</b>	<b>- 534</b>	<b>- 5 688</b>
Scholingsuitgaven	- 18	- 18	- 18	- 18
Afdrachtvermindering onderwijs	- 14	- 17	- 28	- 38
S&O-afdrachtvermindering	20	0	0	0
Afschaffen tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen	- 250	- 250	- 250	- 250
BTW podiumkunsten per 1 juli 2012 weer onder normaal tarief	- 90	- 90	- 90	- 90
Pakket heffingskortingen groene beleggingen	3	37	37	37
<b>Totaal belastinguitgaven</b>	<b>- 349</b>	<b>- 338</b>	<b>- 349</b>	<b>- 359</b>

\* - = opbrengst; + = derving;

### Horizonbepaling

Vorig jaar is een begin gemaakt met het opnemen van een horizonbepaling bij belastinguitgaven. De horizonbepaling dwingt om (opnieuw) de afweging te maken of aan de belastinguitgave (opnieuw) prioriteit wordt gegeven. Daarvoor is tenminste een evaluatie nodig die aantoont dat de regeling doelmatig en effectief is. Als een positieve evaluatie ontbreekt, vervalt de regeling automatisch.

Als een belastinguitgave nieuw wordt geïntroduceerd of een bestaande belastinguitgave wordt geëvalueerd is dat aanleiding om het opnemen van een horizonbepaling te overwegen.

Recent is de afdrachtvermindering onderwijs geëvalueerd. Voor de conclusies van dit onderzoek wordt verwezen naar paragraaf 5.4. In het Belastingplan 2013 zijn maatregelen opgenomen om het onbedoelde gebruik tegen te gaan. Er is voor deze belastinguitgave een horizonbepaling opgenomen van vijf jaar om de doelmatige inzet van het fiscale instrument te borgen. Uitgangspunt van het kabinet ten aanzien van deze horizonbepaling is dat, mocht de evaluatie ten behoeve van deze horizonbepaling aanleiding geven voor beleidsbeëindiging, voor het oorspronkelijke doel (leerwerktrajecten) middelen beschikbaar blijven. Deze nieuwe horizonbepaling voor een bestaande belastinguitgave is in lijn met de motie Dijkgraaf.<sup>10</sup>

## 5.3 Een overzicht van inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven

In tabel 5.3.1 wordt de budgettaire derving weergegeven van de inkomstenbeperkende regelingen voor de eigen woning en voor de pensioenen voor de periode 2011–2017.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 54.

**Tabel 5.3.1 Overzicht inkomstenbeperkende regelingen 2011–2017, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljard)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigen woning	9,4	9,3	9,4	9,5	9,5	9,5	9,5
Pensioenen (box 3)	13,0	14,0	13,8	13,8	13,9	14,3	15,0
<b>Totaal</b>	<b>22,5</b>	<b>23,3</b>	<b>23,2</b>	<b>23,2</b>	<b>23,4</b>	<b>23,8</b>	<b>24,5</b>
<b>percentage BBP</b>	<b>3,74</b>	<b>3,84</b>	<b>3,72</b>	<b>3,60</b>	<b>3,53</b>	<b>3,47</b>	<b>3,43</b>

De tabellen 5.3.2 en 5.3.3 bevatten meerjarige overzichten van de belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen respectievelijk de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen voor de periode 2011–2017. Bij de ramingen is rekening gehouden met voorgenomen beleid.

In tabel 5.3.2 is eveneens het equivalent van de belastinguitgave voor de premie-inkomsten werknemersverzekeringen opgenomen. Een nadere uitsplitsing is opgenomen in de begroting van SZW.

**Tabel 5.3.2 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2011–2017, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Verlaging lastendruk op ondernemingen</b>	<b>3 644</b>	<b>3 762</b>	<b>4 011</b>	<b>4 228</b>	<b>4 293</b>	<b>4 359</b>	<b>4 426</b>
<b>a) algemeen</b>							
Zelfstandigenaftrek	1 666	1 763	1 859	1 887	1 915	1 944	1 973
Extra zelfstandigenaftrek starters	101	102	107	108	110	111	112
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	1	1	1	1	1	1	2
FOR, niet omgezet in lijfrente	60	52	53	53	54	54	55
Meewerkaftrek	8	8	7	7	7	6	6
Stakingsaftrek	17	17	16	16	15	15	14
Doorschuiving stakingswinst	204	214	226	239	253	267	282
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet	189	193	197	200	204	208	211
Doorschuiving inkomen uit aanmerkelijk belang	92	92	94	95	96	98	99
Landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting	361	327	312	309	312	315	317
<b>b) investeringen in het algemeen</b>							
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	369	356	375	386	398	410	422
Willekeurige afschrijving starters <sup>1</sup>	8	8	8	8	8	8	8
Willekeurige afschrijving zeeschepen <sup>1</sup>	4	4	4	4	4	5	5
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	81	82	84	86	87	89	91
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	6	8	8	8	8	8	8
Willekeurige afschrijving investeringen bedrijfsmiddelen <sup>1</sup>	219	–	–	–	–	–	–
Research & Development Aftrek (RDA)	–	250	375	500	500	500	500
<b>c) investeringen ten behoeve van het milieu</b>							
VAMIL <sup>1</sup>	36	24	24	40	40	40	40
Energie-investeringsaftrek (EIA)	144	151	151	161	161	161	161
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	71	101	101	111	111	111	111
Bosbouwvrijstelling	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	8	8	8	8	8	8	8
<b>Verlaging lastendruk op arbeid</b>	<b>2 596</b>	<b>1 955</b>	<b>1 864</b>	<b>1 571</b>	<b>1 549</b>	<b>1 561</b>	<b>1 577</b>
<b>a) gericht op werkgevers</b>							
Afdrachtvermindering onderwijs	389	395	396	409	414	423	436
Afdrachtvermindering zeevaart	102	104	106	108	110	112	114
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk WBSO	915	864	735	715	715	715	715
<b>b) gericht op werknemers</b>							
Werknemersspaarregelingen (o.a. spaarloon) <sup>2</sup>	241	–	–	–	–	–	–
Feestdagenregeling <sup>2</sup>	56	58	50	–	–	–	–
Verlaging fiscale bijtelling IB (zeer) zuinige auto's	196	240	254	245	215	215	214
Ouderschapsverlofkorting	86	87	88	90	91	92	94
Arbeidskorting voor ouderen	271	–	–	–	–	–	–
Levensloopverlofkorting	5	8	235	5	5	5	5

Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Doorwerkbonus	335	200	-	-	-	-	-
<b>Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen</b>	<b>1 568</b>	<b>1 611</b>	<b>1 659</b>	<b>1 720</b>	<b>1 775</b>	<b>1 828</b>	<b>1 872</b>
Kindertoeslag forfaitair rendement	25	-	-	-	-	-	-
Ouderentoeslag forfaitair rendement	89	96	97	98	98	99	100
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	6	6	7	7	7	8	8
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	5	5	5	6	6	6	6
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	71	72	74	75	77	78	80
Vrijstelling sociaal-ethisch beleggen forfaitair rendement	4	5	-	-	-	-	-
Vrijstelling cultureel beleggen forfaitair rendement	2	3	-	-	-	-	-
Vrijstelling durfkapitaal forfaitair rendement	8	7	-	-	-	-	-
Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement	8	14	10	7	3	3	3
Vrijstelling rechten op kapitaalsuitkering bij overlijden forfaitair rendement	19	19	20	21	21	22	23
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	803	872	919	963	1 002	1 033	1 054
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	348	360	384	399	414	430	446
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	39	40	42	44	47	49	52
Aftrek kosten monumentenwoning	66	59	57	56	55	55	54
Heffingskorting groen beleggen	62	41	42	43	43	44	45
Heffingskorting sociaal-ethisch beleggen	2	2	-	-	-	-	-
Heffingskorting cultureel beleggen	2	2	-	-	-	-	-
Heffingskorting durfkapitaal	7	4	-	-	-	-	-
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	3	3	2	2	1	1	1
<b>Overige regelingen</b>	<b>777</b>	<b>823</b>	<b>836</b>	<b>859</b>	<b>883</b>	<b>907</b>	<b>932</b>
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	219	227	263	273	284	296	307
Giftenaftrek	369	404	378	386	395	403	412
Faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen	189	192	196	200	204	208	213
<b>Totaal generaal directe belastingen</b>	<b>8 585</b>	<b>8 151</b>	<b>8 371</b>	<b>8 379</b>	<b>8 500</b>	<b>8 656</b>	<b>8 809</b>
<b>percentage BBP</b>	<b>1,43</b>	<b>1,34</b>	<b>1,34</b>	<b>1,30</b>	<b>1,28</b>	<b>1,26</b>	<b>1,23</b>
<b>Totaal premie-uitgaven<sup>3</sup></b>	<b>1 339</b>	<b>971</b>	<b>646</b>	<b>569</b>	<b>548</b>	<b>576</b>	<b>655</b>

<sup>1</sup> Het betreft hier niet de kasgeving maar de contante waarde van het rentevoordeel voor de betrokken belastingplichtigen c.q. het rentenadeel voor de overheid.

<sup>2</sup> Het spaarloon en de feestdagenregeling hebben ook invloed op de premies voor de werknemers/verzekeringen WW (AWF en sectorfonds), WIA en ZVW. Wijzigingen in deze belastinguitgaven veranderen zowel het fiscale loon als het premieloon (en in het verlengde daarvan het uitkeringsloon, waardoor de hoogte van uitkering kan veranderen). Deze effecten zijn onderdeel van de regel premie-uitgaven.

<sup>3</sup> Een premie-uitgave is een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van premieontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.

0: «-» = regeling is in dat jaar niet van toepassing; «0» = budgettair beslag van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil.

**Tabel 5.3.3 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2011–2017, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Energiebelasting</b>	<b>171</b>	<b>153</b>	<b>176</b>	<b>179</b>	<b>181</b>	<b>183</b>	<b>186</b>
Verlaagd tarief glastuinbouw	134	114	134	135	136	137	138
Teruggaaf kerkgebouwen	7	7	8	8	8	9	9
Teruggaaf non-profit	22	23	26	28	29	30	31
Vrijstellingen grootverbruik in de energiebelasting	8	8	8	8	8	8	8
<b>Afvalstoffenbelasting</b>	<b>20</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Fiscale stimulering sanering oude stortplaatsen	20	-	-	-	-	-	-
<b>Omzetbelasting verlaagd tarief</b>	<b>3 756</b>	<b>3 882</b>	<b>4 441</b>	<b>4 543</b>	<b>4 648</b>	<b>4 755</b>	<b>4 866</b>
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	476	499	561	568	575	583	590
Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	105	110	124	126	127	129	130
Kermis, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	112	116	131	132	134	135	137
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	74	120	175	180	184	189	193
Sierteelt	205	208	233	235	237	240	242
Arbeidsintensieve diensten	580	470	534	548	561	575	590

*Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	769	831	958	998	1 039	1 082	1 127
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	230	243	276	282	289	295	302
Voedingsmiddelen horeca	1 205	1 283	1 448	1 474	1 501	1 528	1 555
<b>Omzetbelasting – vrijstellingen</b>	<b>512</b>	<b>532</b>	<b>579</b>	<b>587</b>	<b>596</b>	<b>604</b>	<b>613</b>
Sportclubs	67	71	78	79	81	83	84
Post	202	203	215	213	210	207	204
Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	108	114	127	131	136	141	146
Fondswerving	136	144	159	164	169	174	179
<b>Omzetbelasting – speciale regelingen</b>	<b>150</b>	<b>154</b>	<b>162</b>	<b>169</b>	<b>177</b>	<b>186</b>	<b>195</b>
Kleine ondernemersregeling	110	113	118	124	130	136	142
Landbouwregeling	40	41	43	46	48	50	52
<b>Accijnzen</b>	<b>2 087</b>	<b>2 072</b>	<b>1 864</b>	<b>1 903</b>	<b>1 939</b>	<b>1 976</b>	<b>2 014</b>
Verlaagd tarief kleine brouwerijen	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling communautaire wateren	918	853	851	869	885	902	919
Vrijstelling accijns luchtvaartuigen	958	990	1 012	1 033	1 053	1 073	1 093
Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen	210	228	–	–	–	–	–
<b>Belastingen op personenauto's en motorrijwielen</b>	<b>73</b>	<b>74</b>	<b>85</b>	<b>80</b>	<b>83</b>	<b>86</b>	<b>89</b>
Teruggaaf ambulance	2	2	2	2	2	2	2
Teruggaaf taxi's	70	71	74	77	81	84	87
Stimulans Euro-6 dieselpersonenauto's	1	1	9	–	–	–	–
<b>Motorrijtuigbelasting</b>	<b>321</b>	<b>446</b>	<b>532</b>	<b>309</b>	<b>316</b>	<b>307</b>	<b>310</b>
Nihiltarief OV-bussen op LPG	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling MRB motorrijtuigen ouder dan 25/30 jaar	158	198	222	241	241	242	243
Vrijstelling taxi's	50	52	53	55	57	58	60
Vrijstelling reinigingsdiensten	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling wegebouw	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling ambulances	2	2	3	3	3	3	3
Nihiltarief MRB zeer zuinige auto's	108	190	250	6	11	0	0
Overige vrijstellingen	2	3	3	3	3	3	4
<b>Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	0	0	0	0	0	0	0
<b>Overdrachtsbelasting</b>	<b>129</b>	<b>130</b>	<b>132</b>	<b>135</b>	<b>137</b>	<b>139</b>	<b>141</b>
Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsoverdracht in familiesfeer	16	15	16	16	16	17	17
Vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering	4	3	3	3	3	3	3
Vrijstelling landinrichting	1	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden	7	11	11	10	10	10	10
Vrijstelling cultuurgrond	97	94	96	98	100	102	104
Vrijstelling natuurgrond	4	5	5	5	5	5	5
<b>Totaal algemeen indirecte belastingen</b>	<b>7 220</b>	<b>7 444</b>	<b>7 972</b>	<b>7 904</b>	<b>8 077</b>	<b>8 237</b>	<b>8 413</b>
<b>percentage BBP</b>	<b>1,20</b>	<b>1,23</b>	<b>1,28</b>	<b>1,23</b>	<b>1,22</b>	<b>1,20</b>	<b>1,18</b>

0: «-» = regeling is in dat jaar niet van toepassing; «0» = budgettair beslag van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil.

#### 5.4 Evaluatie van belastinguitgaven

In deze paragraaf wordt jaarlijks verslag gedaan van de voltooide evaluaties sinds de Miljoenennota 2012. Kort wordt aandacht geschonken aan de conclusies en eventuele beleidsconsequenties van uitgevoerde evaluaties. Voorts wordt aangegeven welke evaluaties naar verwachting nog worden gerealiseerd en komt het vervolgtraject van evaluaties aan bod.

##### *Gerealiseerde evaluaties sinds de vorige Miljoenennota*

De evaluatie van het fiscaal stimuleringspakket naar aanleiding van de crisis, waaronder enkele belastinguitgaven, zoals de willekeurige afschrijving investeringen bedrijfsmiddelen en het verlaagde btw-tarief voor renovatie en isolatie, is in september 2011 naar de Tweede Kamer

verstuurd (Kamerstuk 33 000, nr. 32). Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centraal Plan Bureau in opdracht van het Ministerie van Financiën. Verschillende belastinguitgaven maakten onderdeel uit van dit fiscaal stimuleringspakket: het tijdelijke verlaagde btw-tarief renovatie eigen woning en isolatiewerkzaamheden, de willekeurige vervroegde afschrijving bedrijfsmiddelen, het verruimen van de afdrachtvermindering WBSO en de verruiming van de budgetten voor de EIA, MIA en Vamil. De conclusie van deze evaluatie is dat de btw-maatregelen naar verwachting renovatie en isolatie stimuleerden, maar dat over de mate waarin dit is gebeurd, geen exact cijfer te geven is. Over de willekeurige afschrijving bedrijfsmiddelen waren te weinig gegevens beschikbaar om harde conclusies te kunnen trekken. Voor conclusies over de WBSO, EIA, MIA, Vamil is verwezen naar de algemene evaluaties van deze belastinguitgaven.

In februari van dit jaar is de evaluatie van de WBSO<sup>11</sup> naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze evaluatie is uitgevoerd door het EIM in opdracht van het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie. De belangrijkste conclusie uit de WBSO-evaluatie over de periode 2006–2010 is dat hij doet wat hij beoogt: de private loonuitgaven aan speur- en ontwikkelingswerk (S&O) bevorderen. Daarnaast draagt de WBSO bij aan de verbetering van de kwaliteit van S&O in Nederland en is deze gunstig voor het vestigingsklimaat. De evaluatie geeft handvatten die gebruikt worden bij herschikking binnen het WBSO-budget om daarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling te bevorderen.

Mede naar aanleiding van de forse stijging van het budgettaire beslag van de afdrachtvermindering onderwijs sinds 2007 heeft Regioplan in opdracht van het ministerie van OCW de regeling geëvalueerd. In het evaluatieonderzoek van Regioplan worden diverse oorzaken genoemd van de forse stijging van het gebruik van de regeling sinds 2007, met name een groter bewustzijn bij werkgevers met betrekking tot fiscaal gefaciliteerd opleiden van personeel en een grotere bekendheid van de regeling bij werkgevers. De onderzoekers verklaren een deel van deze stijging als gebruik dat niet oorspronkelijk door de wetgever was bedoeld. In het Belastingplan 2013 c.a. zijn nu maatregelen opgenomen om onbedoeld gebruik van de regeling tegen te gaan. Met deze maatregelen beoogt het kabinet het bereik van de regeling weer in overeenstemming te brengen met de doelstellingen van de regeling, i.c. de effectiviteit en doelmatigheid te vergroten. Voor deze belastinguitgave is tevens een horizonbepaling opgenomen van vijf jaar tot 2018 om een doelmatig en effectieve inzet van de fiscale regeling te borgen.

#### *Evaluaties in de afrondende fase*

Op dit moment zijn er een aantal evaluaties dat zich in de afrondende fase bevindt. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de afronding van de evaluatie over de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (regeling Hillen). Deze zal zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Op dit moment worden de MIA en de Vamil tezamen geëvalueerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze evaluatie gaat over de periode 2005 tot en met 2010. Tenslotte wordt de Energie Investeringsaftrek (ex post evaluatie 2006–2011) op dit moment geëvalueerd door Ecorys in opdracht van het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie.

<sup>11</sup> Kamerstuk 32 637 nr. 32, Evaluatie WBSO 2006–2010. Effecten, doelgroepbereik en uitvoering. EIM.



*Evaluatieprogrammering*

In de internetbijlage over de belastinguitgaven is voor iedere belastinguitgave aangegeven wanneer een evaluatie staat geprogrammeerd. In 2013 worden voor de volgende belastinguitgaven evaluaties voorzien: de fiscale faciliteiten gericht op ondernemerschap, het verlaagde tarief glastuinbouw en regelingen op het gebied van de zeevaart. Deze belastinguitgaven liggen voornamelijk op het terrein van het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

**5.5 Toetsen aan de benchmark**

In lijn met het regeerakkoord wordt de huidige raming van het budgettaire beslag van de belastinguitgaven in enge zin vergeleken met de raming volgens de Startnota van dit kabinet (november 2010). De vergelijking van de huidige raming met de benchmark dient ter bepaling of er sprake is van een substantiële afwijking.

De totale bijstelling bestaat uit beleidsmatige en technische aanpassingen en een gewijzigde endogene bijstelling. Voor de bepaling of er sprake is van substantiële wijzigingen is de endogene mutatie van belang. Endogene mutaties zijn het gevolg van onder andere conjuncturele ontwikkelingen, een trendmatige groei of andere factoren die van invloed zijn op mate waarin gebruik wordt gemaakt van een bepaalde belastingfaciliteit. De beleidsmatige aanpassingen zijn het gevolg van additionele maatregelen sinds de benchmark door de aanpassingen tijdens de behandeling van het belastingplan, tussentijdse maatregelen of nieuwe maatregelen. Voor een toelichting op nieuwe beleidsmaatregelen die in 2013 ingaan (autonoom beleid) wordt verwezen naar tabel 5.2.1. Technische bijstellingen staan los van beleidsmatige of endogene ontwikkelingen, maar worden veroorzaakt door een correctie op de eerder gebruikte ramingstechniek of door een totale herziening van de tijdreeks door het beschikbaar komen van databronnen.

*Endogene bijstellingen*

De endogene bijstelling tussen de huidige raming voor het belastingjaar 2013 en de benchmark wordt in de onderstaande tabel toegelicht voor de posten met de grootste aanpassing (meer dan 10 procent of 25 miljoen euro). Voor deze posten gelden geen technische bijstellingen.

**Tabel 5.5.1 Nadere Toelichting verschillen in 2013 huidige raming en Startnota (x € miljoen)**

	Benchmark	MN2013	mutatie	wv endogeen	Mut (%)
Zelfstandigenaftrek	1 444	1 859	415	302	21%
Afdrachtvermindering onderwijs	378	396	18	32	9%
Feestdagenregeling	60	50	- 10	40	65%
Verlaagd BTW-tarief (totaal)	4 121	4 441	319	- 332	- 8%
Vrijstelling accijns luchtvaartuigen	1 232	1 012	- 220	- 222	- 18%
Verlaging fiscale bijtelling IB (zeer) zuinige auto's	213	254	41	33	15%
Vrijstelling MRB motorrijtuigen ouder dan 25/30 jaar	142	222	80	75	53%
Nihiltarief MRB zeer zuinige auto's	161	250	89	87	54%
<b>totaal</b>				<b>15</b>	

De grootste opwaartse aanpassing betreft de zelfstandigenaftrek. Vorig jaar lag deze belastinguitgave al boven de benchmarkraming en deze trend zet zich door. Ondanks de crisis is het aantal zelfstandigen fors gestegen. Deze groei was niet in de raming voorzien en is nu voor ramingsjaren geëxtrapoleerd. De afdrachtvermindering onderwijs ligt

eveneens hoger dan ten tijde van de Startnota voorzien. In de paragraaf over de evaluaties is al aangegeven dat er sprake is van een sterke stijging en dat er maatregelen worden genomen om onbedoeld gebruik tegen te gaan.

De feestdagenregeling zal opgaan in de werkkostenregeling. In de raming lag besloten dat het aantal werkgevers dat zou overstappen op de werkkostenregeling in drie gelijke stappen zou plaatsvinden. Het blijkt dat dit proces langzamer verloopt, waardoor de feestdagenregeling als separate belastinguitgave op dit moment nog op een hoger niveau ligt.

Het budgettaire beslag van de belastinguitgave van het verlaagde Btw-tarief ligt 319 miljoen euro hoger dan de raming ten tijde van de Startnota. Dit wordt vooral veroorzaakt door de verhoging van het algemene btw-tarief naar 21 procent, terwijl het verlaagde tarief op 6 procent gehandhaafd blijft. Daardoor loopt het tariefsverschil op van 13-procentpunt naar 15-procentpunt. Het belastingvoordeel van het verlaagde tarief wordt dus groter. Hier staat tegenover dat de consumptie zich minder voorspoedig ontwikkelt dan bij de Startnota was voorzien. De endogene mutatie van de belastinguitgave voor het verlaagde btw-tarief ligt daardoor per saldo 332 miljoen euro lager. Deze neerwaartse bijstelling was vorig jaar bij de toets aan de benchmark ook al zichtbaar.

De MRB-vrijstelling voor auto's ouder dan 30 jaar laat een sterke stijging zien. De sterke toename wordt vooral veroorzaakt door de import van auto's tussen de 25 en 30 jaar oud, maar die nog wel onder de vrijstelling vallen. De raming ligt inmiddels 75 miljoen euro boven het niveau dan ten tijde van de Startnota was voorzien.

De bijstellingen van de belastinguitgaven voor de accijnsvrijstelling luchtvaart, het nihil tarief zeer zuinige auto's in de MRB, en de verlaagde bijtelling (zeer) zuinige auto's waren vorig jaar al in beeld en bevinden zich ook voor 2013 op een vergelijkbaar niveau.

## 6 Beleidsonderzoek

### 6.1 Beleidsdoorlichtingen 2013

Het beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen – zoals die zijn geformuleerd in de beleidsartikel van de departementale begrotingen – wordt periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Bij de programmering van beleidsdoorlichtingen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de beleidscyclus. Voor het periodiek evalueren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, zijn de vakministers verantwoordelijk.

Kenmerkende eigenschappen van een beleidsdoorlichting als vorm van evaluatie zijn:

- a) beleidsdoorlichtingen zijn evaluaties op het niveau van beleids-terreinen en niet op instrumentniveau, een beleidsdoorlichting heeft hierdoor het karakter van een synthese;
- b) in een beleidsdoorlichting staan simpele doch fundamentele vragen centraal naar de nut en noodzaak van beleid en naar de effectiviteit van beleid;
- c) bij de uitvoering worden onafhankelijke deskundigen betrokken.

De meerjarige programmering van beleidsdoorlichtingen is terug te vinden in de beleidsagenda van elke begroting. Daarnaast staan alle beleidsdoorlichtingen en ander evaluatieonderzoek vermeld in de internetbijlage evaluaties bij elke begroting.

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de beleidsdoorlichtingen die in de ontwerpbegrotingen voor 2013 zijn aangekondigd en die naar verwachting in 2013 naar het parlement zullen worden gestuurd.

**tabel 6.1 beleidsdoorlichtingen 2013**

Departement	Artikel	Titel/Onderwerp
Buitenlandse Zaken	2	Veiligheid, goed bestuur en rechtsorde (voorheen bevordering regionale stabiliteit)
Buitenlandse Zaken	2/4	Beleid Latijns Amerika
Buitenlandse Zaken	3	Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie
Buitenlandse Zaken	4	Private Sector Ontwikkeling
Buitenlandse Zaken	5	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, Aids
Veiligheid en Justitie	34.4	Slachtofferzorg
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	4	Beleidsdoorlichting VSV- beleid
Defensie	1	Bescherming kwetsbare schepen nabij Somalië
Infrastructuur en Milieu	17	Luchtvaart
Infrastructuur en Milieu	19	Kabinetsreactie op parlementair onderzoek naar klimaat
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	14	Een doelmatige en duurzame energievoorziening
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	17	Groen onderwijs van hoge kwaliteit
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	Arbeidsmarkt
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	10	Tegemoetkoming ouders
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	3	Interdepartementaal beleidsonderzoek naar gehandicaptenzorg

Naast de beleidsdoorlichtingen uit de tabel zijn er nog een aantal beleidsdoorlichtingen waarvan de oorspronkelijke afrondingsdatum is verschoven van 2012 naar 2013. Dit wordt in de betreffende begroting aan de Tweede Kamer gemeld. Alle afgeronde beleidsdoorlichtingen zijn in te zien op [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl).

## 6.2 Interdepartementale Beleidsonderzoeken

Deze paragraaf geeft inzicht in de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) die zijn gestart sinds de vorige Miljoenennota. In de zomer van 2012 zijn zes IBO's van start gegaan. Deze onderzoeken worden na afronding met een kabinetsreactie aan de Tweede Kamer verzonden. Op dit moment worden de volgende IBO's uitgevoerd:

1. Dienst Justitiële Inrichtingen
2. Staatsdeelnemingen
3. ODA en OESO/DAC-criteria
4. Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen
5. Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65-plussers
6. Gehandicaptenzorg

### Interdepartementaal Beleidsonderzoek Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

#### *Onderwerp*

In 2010 kwam, door de snelle afname van de capaciteitsbehoefte en de diverse budgetkortingen, de financiële positie van DJI onder druk te staan. Daarop is het Financieel meerjarenplan opgesteld waarmee op termijn (vanaf 2013) perspectief is op positieve resultaten. Dit perspectief is sindsdien wederom onder druk komen te staan door aanvullende exogene taakstellingen en de in beweging blijvende capaciteitsbehoefte.

Het kostenniveau van DJI wordt door drie factoren bepaald: aantallen (productie), kwaliteit (strafmodaliteiten) en bedrijfsvoering (doelmatigheid). De capaciteitsbehoefte kan worden ingevuld met andere strafmodaliteiten dan de modaliteiten die nu zijn opgenomen in de productenmix van DJI. De aantallen zijn voor DJI een onbeïnvloedbaar gegeven. De keuze van de productenmix is een beleidsmatige en vaak ook een politieke keuze. Vervolgens is het de opgave voor DJI om de productenmix tegen zo laag mogelijk kosten te produceren. Het onderzoek richt zich op die opgave.

#### *Opdracht aan de werkgroep*

Het IBO heeft als doel varianten in kaart te brengen om tot structureel lagere en flexibelere kosten van de uitvoering van straffen door de DJI te komen, in het licht van huidige en wellicht in de toekomst noodzakelijke besparingen.

De werkgroep zal varianten uitwerken die zich primair richten op de volgende onderwerpen. Van deze varianten worden de effecten geanalyseerd en gekwantificeerd:

1. Huisvestingskosten: De bouw-, huur- en beheer- en onderhoudsrelatie tussen DJI en de Rijksgebouwendienst (RGD) wordt bezien op efficiency en doelmatigheid.
2. Personeelskosten: De CAO Rijk en de OVA-regelgeving zijn niet primair ontworpen voor DJI. Bezien wordt welke mogelijkheden er zijn om gerichte afspraken te maken t.a.v. DJI-personeel, waarmee de

## Beleidsonderzoek

- personeelskosten van DJI kunnen worden verlaagd en geflexibiliseerd. Naast de CAO wordt gekeken naar de Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA) omdat een deel van DJI (forensische zorg en jeugd) onder het zogenaamde OVA-convenant valt.
3. Eisen voor brandveiligheid: Sinds de Schipholbrand stellen gemeenten strenge en weinig uniforme eisen aan de brandveiligheid. Onderzocht wordt welke mogelijkheden er zijn om deze eisen te uniformeren/versimpelen om de kosten van de DJI te verlagen.
  4. Huisvestingstrategie: Ten aanzien van huisvestingstrategie worden op dit moment binnen DJI al stappen gezet. Eerste stap in het onderzoek is een inventarisatie en beoordeling van de huidige activiteiten. Het huidige gebouwenbestand wordt gezien op efficiency en doelmatigheid. Daarbij wordt een optimale huisvestingstrategie gezien en een stappenplan om daar uiteindelijk toe te komen.
  5. De omvang en flexibiliteit van het personeelsbestand: Binnen DJI staat het personeelsbeleid reeds hoog op de agenda. De huidige stand van zaken en voornemens worden als eerste stap van het onderzoek in kaart gebracht. De mogelijkheden tot innovatie en flexibilisering die bij kunnen dragen aan het terugdringen van het (vaste) personeelsvolume worden gezien. Daarbij wordt o.a. gekeken naar mogelijkheden ten aanzien van de inzet van intern/extern personeel en de inzetbaarheid over sectoren en regio's (geen vaste standplaats).

### Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van VenJ, BZK, Financiën en AZ, aangevuld met één of twee externe deskundigen. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretaris van het ministerie van Financiën en een cosecretaris van het ministerie van VenJ. De werkgroep start in mei 2012 en rondt haar eindrapport uiterlijk februari 2013 af. De omvang van het rapport (exclusief bijlagen) is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

### Grondslag (Rijksbegroting 2012)

Het budget van de Dienst Justitiële Inrichtingen:

	(x 1 000 Euro)	2012	2013	2014	2015	2016
13.4.1	Gevangeniswezen regulier	991 802	989 128	965 195	950 465	947 976
13.4.2	Forensische zorg	717 742	699 546	687 840	678 206	676 635
13.7.1	Vreemdelingenbewaring	114 523	117 054	114 417	112 746	112 470
13.7.2	Uitzetcentra	36 535	35 990	35 196	34 543	34 420
14.2.1	Jeugd	272 052	272 031	270 983	266 879	266 180
	Totaal	2 132 654	2 113 749	2 073 631	2 042 839	2 037 681

## Interdepartementaal Beleidsonderzoek Staatsdeelnemingen

### Aanleiding

Bij staatsdeelnemingen speelt publiek belang en optimaal rendement een rol. Afwegingen lijken echter bemoeilijkt te worden doordat bij staatsdeelnemingen verschillende partijen binnen de rijksdienst zich buigen over beleid, bedrijfs(-economisch) rendement en budgettair belang.

*Opdracht aan de werkgroep*

Uitgaande van de bestaande rolverdeling (Financiën als aandeelhouder en als budgetbewaker, het beleidsdepartement als verantwoordelijke voor het beleid):

1. Hoe kunnen de verschillende rollen (beleid, aandeelhouderschap en budgettair belang) zuiver en doelmatig worden ingevuld?
2. Welke varianten zijn er om het publieke, het budgettaire en het bedrijfseconomische belang doelmatig te borgen, dan wel om een transparante, expliciete afweging te kunnen maken tussen deze drie doelen? Welke voor- en nadelen zijn er hierbij?
3. Welke spelregels (rendementsbepaling, pay-out ratio, raming dividenden etc.) horen bij deze varianten?

Bij de uitwerking van elk der vragen ware te bezien of en zo ja wat de betekenis is van 100 procent deelnemingen, meerderheidsdeelnemingen en minderheidsdeelnemingen.

*Toelichting*

De staatsdeelnemingen vervullen belangrijke functies voor de Nederlandse economie, vooral op het terrein van de infrastructuur. Het zijn bedrijven met een goede staat van dienst: zij financieren zich grotendeels zelfstandig op de kapitaalmarkten, zij zijn efficiënt en het kwaliteitsniveau van hun dienstverlening is hoog, ook internationaal vergeleken. Wegens het publieke belang dat zij dienen is er een uitgebreid publiekrechtelijk instrumentarium van wetgeving, regulering, concessie- dan wel vergunningverlening op hen van toepassing. Het zijn echter private rechtspersonen, weliswaar met de staat als aandeelhouder als sluitstuk op de borging van het publiek belang. Het aandeelhouderschap van de staat wordt geregeerd door het ondernemingsrecht: daarin worden aan de staat als aandeelhouder geen extra rechten toegekend boven die van private aandeelhouders. Daardoor is het aandeelhouderschap in beginsel minder geschikt ter borging van het publieke belang. Het aandeelhouderschap is wel geschikt voor de bedrijfseconomische aansturing van de deelnemingen.

Deze complexe structuur, private rechtspersonen ingebed in een publiekrechtelijk raamwerk met de staat als aandeelhouder, vergt in de aansturing van de deelnemingen grote zorgvuldigheid. Onvoldoende onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke aansturing door de staat en de onderscheiden rollen en processen die daarbij horen, vermindert de consistentie en eenduidigheid van het overheidsoptreden richting de deelnemingen. Een betere afstemming van de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke aansturing van staatsdeelnemingen is wenselijk om optimale beleidsuitkomsten en financiële resultaten in de toekomst te verzekeren. De aard van de verschillende aansturingmechanismen dient verhelderd te worden: in welke situatie past welk mechanisme, hoe dienen zij te interacteren en hoe worden zij optimaal ingevuld?

*Organisatie van het onderzoek*

Het IBO start in 2012. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën (2 leden), AZ, EL&I, I&M, BZK en V&J. Externe deskundigen kunnen aan de werkgroep worden toegevoegd. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretaris van het ministerie van Financiën (Fin II) en een cosecretaris van het ministerie van Financiën (Fin

l). De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

### **Interdepartementaal Beleidsonderzoek ODA en OESO/DAC-criteria**

#### *Onderwerp*

Het betreft een verkennend onderzoek naar de definitie en financiering van ontwikkelingsrelevante uitgaven in internationaal (OESO/DAC) verband in het licht van de nieuw uit te werken mondiale ontwikkelingsagenda en de consequenties daarvan voor de ODA definitie. Het onderzoek kan input leveren voor het formuleren van de Nederlandse positie op dit onderwerp. Het gaat daarbij om:

1. De afbakening van de definitie van ontwikkelingsrelevante uitgaven;
2. De vraag welke uitgaven en financieringsinstrumenten (bijv. leningen, garanties en exportkredietverzekeringen) meetellen.

#### *Opdracht aan de werkgroep*

1. Het IBO ontwikkelt beleidsopties over de definitie van Officiële Ontwikkelingssamenwerking (ODA), door aan te geven hoe deze definitie gewijzigd kan worden op basis van de veranderde situatie in de wereld en komende mondiale ontwikkelingen, waarbij niet alleen wordt gekeken naar ontwikkeling en welzijnsverbetering, maar ook naar klimaat, veiligheid, financiële stabiliteit en migratie. Ook de afbakening van landen en/of doelgroepen zal daarbij meegenomen worden.
2. Het IBO analyseert de voor- en nadelen van de huidige systematiek.
3. Het IBO brengt alle Nederlandse ontwikkelingsrelevante bijdragen in kaart. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar bijdragen die nu al kwalificeren als ODA en bijdragen die dit (nog) niet doen, zoals bijvoorbeeld uitgaven op het terrein van veiligheid, klimaat en migratie en asiel.
4. Het IBO geeft weer welke (innovatieve) financieringsinstrumenten er bestaan. Het IBO verkent de wenselijkheid en mogelijkheid om ontwikkelingsrelevante financieringsinstrumenten te erkennen als ODA, met het oog op effectieve ontwikkelingssamenwerking.
5. Tot slot brengt het IBO effecten van bovenstaande opties op de doelmatigheid en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking in kaart.

#### *Toelichting*

- De komende jaren zal een nieuwe mondiale ontwikkelingsagenda uitgewerkt worden, waarbij de aandacht zal uitgaan naar de relatie tussen de huidige Millennium Development Goals (die in 2015 aflopen) en vraagstukken op het terrein van energie, klimaat, veiligheid, financiële stabiliteit en migratie.
- De situatie in de wereld is in de afgelopen 50 jaar sterk gewijzigd. Arme mensen wonen niet meer uitsluitend in arme landen en veel problemen die vroeger nationaal of regionaal waren hebben een mondiaal karakter gekregen. Deze gewijzigde context en agenda vragen om een herziening van het huidige ODA-concept en de daarbij horende OESO/DAC-criteria.
- Een IBO biedt het kader om de vraag te beantwoorden of Nederland wil inzetten op handhaving van de huidige ODA-definitie of de voorkeur geeft aan een fundamentele wijziging van de huidige ODA-definitie waarbij bv. uitgaven op het terrein van energie, klimaat, veiligheid, financiële stabiliteit en migratie worden meegenomen. Ook



- de afbakening van landen en/of doelgroepen en kanalen speelt daarbij een rol.
- Tot slot wordt gekeken naar de richtlijnen die bepalen welke uitgaven worden meegerekend. Naast activiteiten die voldoen aan de huidige ODA-richtlijnen zijn er nog vele andere – vaak omvangrijke – inspanningen die ontwikkelingsrelevant zijn en bijdragen aan economische ontwikkeling en welzijnsverbetering. Deze vormen van samenwerking passen niet in het bestaande ODA-kader. Enerzijds omdat ze niet gefinancierd worden door overheden, anderzijds omdat het geen transfer van geld betreft naar ontwikkelingslanden of omdat ze een schenkingsdeel hebben van minder dan 25 procent. Ook zijn er bijdragen die wel voldoen aan de drie hierboven genoemde criteria, maar die om allerlei redenen niet als ODA worden erkend, zoals sommige veiligheidsuitgaven, klimaatuitgaven of uitgaven in verband met migratie. De richtlijnen zouden in de toekomst ook nieuwe instrumenten kunnen omvatten, zoals leningen, garanties en exportkredietverzekeringen. Deze instrumenten worden nu niet erkend als ODA-uitgaven, maar worden Other Official Flows (OOF) genoemd.
  - Door middel van een IBO kan in kaart gebracht worden welke ontwikkelingsrelevante bijdragen Nederland levert, waarbij zowel gekeken wordt naar wat nu kwalificeert als ODA, als naar wat onder ontwikkelings samenwerking zou kunnen vallen als de criteria veranderen. Kennis van de omvang van de uitgaven maakt het mogelijk om nieuwe internationale criteria, normstelling en richtlijnen ten aanzien van uitgaven en instrumenten te beoordelen en de eventuele financiële gevolgen en de gevolgen voor de effectiviteit van ontwikkelings samenwerking te appreciëren.
  - Door middel van dit IBO kan het onderwerp in Nederland (politiek) en internationaal (DAC-leden) geagendeerd worden en kan de discussie over een nieuw ODA-concept in het kader van de post-2015 agenda in diverse internationale fora worden gevoed (2013 MDG Review, 2013 Financing for Development, Global Partnership for Effective Development, EU, G20, diverse OESO/DAC fora).

#### *Organisatie van het onderzoek*

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van AZ, Financiën (IRF, BFB), Buitenlandse Zaken (FEZ, DGIS), EL&I (IB), BZK/I&A, Defensie en IenM, aangevuld met één of twee externe deskundigen. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretaris van het ministerie van Financiën en een cosecretaris van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De werkgroep start in september 2012 en dient haar eindrapport uiterlijk in juni 2013 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

#### **Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen**

##### *Onderwerp*

De bevolking in Nederland ontgroent. In een aantal regio's speelt dit sterker dan elders. Van 2000 tot 2010 is het aantal leerlingen in Noordoost-Groningen bijvoorbeeld gedaald met 17 procent, in Zeeuws-Vlaanderen met 13 procent en in Parkstad Limburg met 21 procent. Inmiddels is er al sprake van een landelijke daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs. In de komende jaren zet die daling fors door. Er zijn verspreid over het land bijna 70 gemeenten met meer dan 30 procent daling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs tot en met 2020, tegenover een



landelijke daling met 6,5 procent over deze periode. In het voortgezet onderwijs komt de daling uiteraard later, maar is deze al begonnen in de krimpregio's. De landelijke daling in het voortgezet onderwijs is 20 000 leerlingen (2,5 procent) tot en met 2020 en ca. 50 000 leerlingen (6,25 procent) tot en met 2028.

Het huidige stelsel van het primair onderwijs voorziet in een fijnmazig netwerk van scholen, zowel in geografische zin als in termen van denominatie. Daartoe is er een complex regelkader dat voorziet in doelmatigheid waar dat kan en in erg kleine scholen waar weinig leerlingen zijn. In 2006 had 30 procent van de scholen minder dan 145 leerlingen. Bij ongewijzigd beleid stijgt het aantal scholen met minder dan 145 leerlingen tot en met 2020 naar 40 procent. Uit ervaringsgegevens blijkt dat een school tenminste 145 leerlingen nodig heeft om op lange termijn bedrijfsmatig goed te kunnen functioneren met de normale bekostiging per leerling<sup>12</sup>. Zo zijn de kosten van vier scholen met elk 50 leerlingen jaarlijks vier ton hoger dan de kosten van één school met 200 leerlingen. Daarom krijgen scholen met minder dan 145 leerlingen momenteel een toeslag die toeneemt naarmate het aantal leerlingen verder daalt. Gevolg hiervan is dat als kleine scholen fuseren, de bekostiging per leerling daalt.

De kwaliteit van deze kleine scholen is kwetsbaar, zoals blijkt uit rapporten van de Inspectie van het Onderwijs (De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2009/2010). Schoolbesturen kunnen prima de kwaliteit overeind houden als zij slechts enkele kleine scholen hebben, maar als bijna alle scholen onder een schoolbestuur klein zijn, ontstaan er problemen. Het schoolteam bestaat dan slechts uit enkele personen, waardoor het moeilijker is elkaar te ondersteunen en specialisaties te ontwikkelen. De kwaliteit komt ook onder druk door de noodzaak combinatieklassen in te richten. Combinatieklassen vragen specifieke vaardigheden waar niet alle leraren in voldoende mate over beschikken. Veel leraren willen mede daardoor liever niet op kleine scholen werken, wat het werven van leerkrachten voor deze scholen bemoeilijkt.

In het voortgezet onderwijs uit de trend van dalende leerlingaantallen zich ook op een andere manier. Het voortgezet onderwijs heeft al een regionale functie, maar bij een dalend leerlingaantal per school wordt het lastiger om een gediversifieerd opleidingsaanbod aan te bieden (in termen van niveaus en profielen).

Er ligt een grote rol om de uitdagingen van een dalend leerlingaantal op te pakken bij schoolbesturen en bij gemeentebesturen. Een dalend leerlingaantal vraagt om samenwerking en om keuzes, soms ook over denominatieve en gemeentegrenzen heen.

<sup>12</sup> Blank, J.L.T. , B.L. van Hulst en P.M. Koot. 2007. «Basisonderwijs en bureaucratie: een empirisch onderzoek naar de relatie tussen overhead en productie in het basisonderwijs». Rotterdam/Delft: Ecorys/IPSE studies TU Delft.  
Berdowski, Z. (2011) Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden Zoetermeer: IOO  
Blank, J.L.T. (1993a.) Kosten van kennis: een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van het basisonderwijs in Nederland. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (Sociale en Culturele Studie 17).

*Onderwerp van onderzoek*

Onderwerp van het onderzoek zijn

- a) de elementen in de bekostigingssystematiek van het primair en voortgezet onderwijs in relatie tot dalende leerlingenaantallen en de effecten daarvan op het primair en voortgezet onderwijs en
- b) de elementen in het onderwijsstelsel die fusies of fusieprocessen van kleine scholen belemmeren of het ontstaan en voortbestaan bevorderen van kleine scholen (bijv. aspecten van de fusietoets, denominatie, invulling van artikel 23 van de Grondwet, stichting- en opheffingsnormen, regelgeving rond onderwijshuisvesting, recht om aanmeldingen van leerlingen af te wijzen), of het ontstaan en voortbestaan bevorderen van een te divers opleidingsaanbod gegeven het leerlingaantal. Het onderzoek geeft hiervan een overzicht.

*Opdracht aan de werkgroep*

Doel van het onderzoek is te komen tot een aantal beleidsvarianten waarmee de kwaliteit en de doelmatigheid van het funderend onderwijs in gebieden met een dalend leerlingaantal geborgd blijft en waar mogelijk vergroot wordt. De beleidsvarianten worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. De beleidsvarianten kunnen budgetneutraal zijn of tot besparingen leiden. Oplossingsrichtingen die de beleidsvarianten kunnen verkennen, zijn onder andere:

1. Aanpassingen in de bekostigingssystematiek en de regelgeving die leiden tot een doelmatige borging van de kwaliteit, de toegankelijkheid en de diversiteit van het onderwijsaanbod bij dalende leerlingaantallen.
2. Aanpassingen die weliswaar leiden tot een grotere reisafstand voor leerlingen, maar die de toegankelijkheid van het onderwijs zo min mogelijk beperken.
3. Aanpassingen in de fusietoets. Het onderzoek zal nagaan of de fusietoets inderdaad een belemmering vormt voor doelmatiger en kwalitatief betere scholen, en zo ja hoe dit kan worden ondervangen.
4. Aanpassingen in de regelgeving rond het opleidingsaanbod in het voortgezet onderwijs.
5. Aanpassingen in de stichting- en opheffingsnormen en -regelgeving. Ook wordt de werkgroep gevraagd te verkennen of en hoe vanuit het Rijk bevorderd moet worden dat op lokaal niveau schoolbesturen en gemeentebesturen de regierol pakken om adequaat en tijdig in te spelen op de trend van dalende leerlingaantallen.

De werkgroep wordt gevraagd inzicht te geven in de dilemma's die aan onderwijsbeleidskeuzes in tijden van dalende leerlingaantallen ten grondslag kunnen liggen. Een voorbeeld van zo'n dilemma is het dilemma tussen aan de ene kant minimale schaal en onderwijskwaliteit, en aan de andere kant de vrijheid van onderwijs die artikel 23 van de Grondwet biedt. Een ander voorbeeld is het dilemma tussen onderwijskwaliteit en toegankelijkheid/reisafstand.

*Organisatie van het onderzoek*

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van OCW, EL&I, AZ, BZK en Financiën. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretaris van het ministerie van Financiën en een cosecretaris van het ministerie van OCW. Er kunnen externe deskundigen aan de werkgroep deelnemen. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van de themagroep Onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. De werkgroep start voor de zomer van 2012 en dient haar rapport uiterlijk op 1 februari

2013 af te ronden. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

### **Interdepartementaal Beleidsonderzoek Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65-plussers<sup>13</sup>**

#### *Onderwerp*

In dit onderzoek worden de historische, huidige en toekomstige ontwikkelingen van de inkomens- en vermogensposities van 65-plussers geanalyseerd. Daarnaast worden de instrumenten (deels) gefinancierd met collectieve middelen om 65-plussers financieel te ondersteunen in kaart gebracht en beoordeeld. Tot slot worden beleidsvarianten uitgewerkt die tot verbetering van de doelmatigheid en transparantie van het instrumentarium leidt.

#### *Opdracht aan de werkgroep*

- **Probleemstelling.** De inkomens- en vermogensposities van pensioenge-rechtigden zijn de laatste decennia sterk verbeterd (zie figuur 1). Dit proces zal zich naar verwachting de komende jaren voort kunnen zetten. Anderzijds leidt de vergrijzing tot oplopende kosten voor met name de zorg en de sociale zekerheid. Er bestaat een groot aantal instrumenten die (onder meer) gericht zijn op de inkomensondersteuning van 65-plussers. De oorspronkelijke motieven van die instrumenten zijn mogelijk niet meer actueel, of kunnen op een efficiëntere alternatieve manier bereikt worden. Bij de beoordeling van de doelmatigheid worden de uitvoeringskosten betrokken. Dit IBO streeft ernaar om een dergelijke inventarisatie, beoordeling en beleidsopties beschikbaar te maken voor publieke discussie.
- **Doelstelling:**
  - In kaart brengen en beoordelen van de ontwikkeling van inkomens- en vermogensposities van 65-plussers en van de collectief gefinancierde instrumenten om deze groep te ondersteunen;
  - Formuleren van beleidsvarianten om de efficiëntie en transparantie van het instrumentarium te verhogen.
- **Stap 1:** In de analyse van het inkomen worden de volgende bestanddelen onder meer betrokken: arbeidsinkomen; vermogensinkomen; inkomen uit onderneming; aanvullende pensioenen; fiscale voordelen; uitkeringen; inkomensoverdrachten; belastingen en premies. In de analyse van het vermogen wordt zowel het totale vermogen als het vermogen exclusief eigen woning betrokken. Verder wordt de spreiding binnen de verschillende cohorten 65-plussers betrokken, alsmede een vergelijking met de posities van andere leeftijdscohorten (inclusief het cohort vlak voor het pensioen), en wordt een internationale vergelijking gemaakt. Bezien wordt of het mogelijk en wenselijk is om uitgavenpatronen in de analyse te betrekken.
- **Stap 2:** In de inventarisatie van de instrumenten worden alle (deels) collectief gefinancierde instrumenten ten behoeve van 65-plussers meegenomen, en kunnen ze ook zien op een deel van de doelgroep van 65-plussers. Onder meer worden de doelgroepen, kosten en motieven van de instrumenten geïnventariseerd. De identificatie van alle betrokken instrumenten en de precisering van de grondslag zal in het onderzoek worden vastgesteld, maar betreffen in ieder geval:
  - De AOW (niet ten principale, maar wel voor wat betreft maatvoering);

<sup>13</sup> In deze taakopdracht wordt de term: «65-plussers» gehanteerd; hiermee wordt de groep personen bedoeld die de AOW-leeftijd bereikt hebben.

## *Beleidsonderzoek*

- Fiscale instrumenten zoals lagere belastingtarieven, box 3 voordelen, de aftrek specifieke zorgkosten en heffingskortingen voor 65-plussers;
- Uitgavenregelingen, zoals de Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen (MKOB), het onderscheid in de huurtoeslag tussen 65-min en 65-plus en specifieke uitzonderingen en kortingen bij de eigen bijdrage AWBZ, die gelden voor bepaalde groepen waaronder ouderen; dit geldt ook voor de corresponderende eigen bijdragen Wmo, gegeven de beleidsvrijheid van gemeenten op dat punt;
- Stap 3: Vervolgens wordt de actualiteit van de oorspronkelijke motieven, de effectiviteit en de doelmatigheid van de instrumenten beoordeeld, mede in het licht van de veranderende inkomens- en vermogensposities. Hierbij wordt een vergelijking met de ondersteuning van het leeftijdscohort die vlak voor de pensioengerechtigde leeftijd zit, gemaakt.
- Stap 4: Aansluitend bij de beoordeling in stap 3 worden tot slot beleidsvarianten uitgewerkt die tot verbetering van de doelmatigheid, effectiviteit en transparantie van het instrumentarium leiden. Naast budgetneutrale varianten kunnen varianten ook tot besparingen leiden, waarbij speciale aandacht uitgaat naar extra financieringsbronnen van regelingen waarvan de kosten oplopen door de vergrijzing.

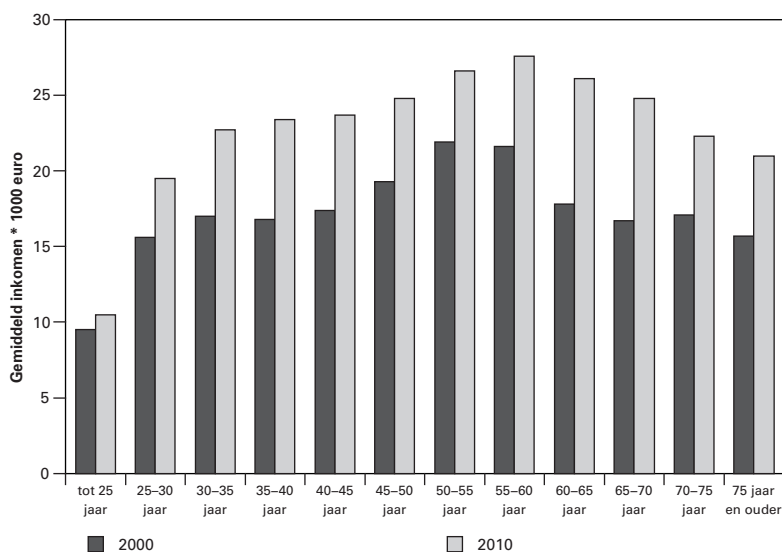
## *Organisatie van het onderzoek*

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van SZW, VWS, BZK, EL&I, AZ en Financiën en externe deskundigen van het CPB, CBS en SCP. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretaris van het ministerie van Financiën en een cosecretaris van het ministerie van SZW.

De werkgroep dient haar eindrapport uiterlijk voor het zomerreces 2013 af te ronden, waarbij de werkgroep voor het zomerreces 2012 bijeen zal komen en de opdracht aan het CPB (en SCP) zal vaststellen. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden. Het CPB zal gevraagd worden, in samenwerking met het SCP, Financiën en SZW, een modelmatig onderbouwde prognose te geven van de inkomens- en vermogensposities van 65-plussers, inclusief een historische en actuele analyse. Het CPB kan deze analyse ook zelfstandig publiceren, bij voorkeur na afronding van het IBO-rapport.

## Interdepartementaal Beleidsonderzoek Gehandicaptenzorg

**Figuur 1** Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen naar leeftijd hoofdkostwinner (CBS Statline)



De ongeveer 150 000 cliënten (stand 2010) in de gehandicaptenzorg maken gebruik van een uitgebreid zorgaanbod. Deze zorg is gericht op verstandelijke, lichamelijke en zintuiglijke beperkingen en kan ingedeeld worden naar de segmenten dagbesteding, intramurale en extramurale zorg en ondersteuning. Mensen met een beperking zijn vaak levenslang en levensbreed aangewezen op zorg en ondersteuning. Het zorgaanbod wordt geleverd door een groot aantal zorgaanbieders met in totaal circa 150 000 medewerkers (2010). Mensen met een indicatie voor gehandicaptenzorg krijgen vanuit de AWBZ en/of de Wmo naturazorg of een persoonsgebonden budget (pgb).

De uitgaven vanuit de AWBZ bedragen 6,5 miljard euro (voorlopige realisatie 2010, exclusief pgb) en zijn in de periode 1998–2010 jaarlijks gestegen met gemiddeld 8,6 procent. Dit terwijl de demografische component maar 0,5 procent per jaar bedraagt. Ook andere departementen hebben regelingen voor mensen met een beperking zoals de «rugzakjes» in het (speciaal) onderwijs, de Wajong en de TOG regeling. Een samenhangend beeld van deze regelingen en het financiële beslag daarvan ontbreekt.

### *Opdracht aan de werkgroep*

Het IBO analyseert de uitgavenontwikkeling in de gehandicaptenzorg (in de langdurige zorg, via zorg in natura en het pgb) en van andere op mensen met een beperking gerichte regelingen, brengt de oorzaken in kaart en geeft aan waaraan de middelen worden besteed. Hierbij wordt een analyse gemaakt van de (ontwikkelingen op het gebied van) kwaliteit en toegankelijkheid van de gehandicaptenzorg. Doel van het onderzoek is te komen tot een aantal beleidsvarianten waarmee de doelmatigheid en de budgettaire beheersbaarheid op langere termijn van de gehandicaptenzorg vergroot wordt.

Concreet is de opdracht aan de werkgroep als volgt:

- Beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaande uit verschillende subvarianten) een aanzienlijke structurele besparing van de totale netto uitgaven in de langdurige zorg oplevert.

## *Beleidsonderzoek*

- Gezien de reële groei van de uitgaven voor de gehandicaptenzorg, dient de werkgroep ook één of meerdere beleidsvarianten in beeld brengen die gericht zijn op het structureel beperken van de reële groei, zodanig dat deze groei op langere termijn niet hoger is dan de structurele reële bbp groei.
- De beleidsvarianten geven weer: de maatschappelijke voor- en nadelen (op de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg), de budgettaire effecten (in het jaar waarop een maatregel kan ingaan en structureel), de ingeschatte effecten op de langere termijn niet-demografische volumegroei van de uitgaven, en de uitvoeringsaspecten van de variant.

Het onderzoek moet ingaan op de volgende punten:

- Een internationale vergelijking cq. verschillenanalyse: hoe verhoudt (de ontwikkeling in) de Nederlandse gehandicaptenzorg zich tot die in het buitenland?
- Het scherper in beeld brengen van de ontwikkeling van de gehandicaptenzorg: welke regelingen gericht op gehandicapten zijn er in de langdurige zorg en breder, wat is het budgettaire beslag, wat is er gebeurd, welke onderdelen zijn vooral gegroeid en uit welke componenten is de groei opgebouwd?
- Het in beeld brengen van waar het extra geld van de afgelopen jaren aan is besteed zoals groei aantal cliënten, groei zorg per cliënt, loonkosten, kwaliteit, bouw en andere infrastructurele voorzieningen, overhead.
- De (mogelijke) meeropbrengsten van deze investeringen verhelderen, zowel voor de doelgroep als voor de samenleving als geheel, bijvoorbeeld in termen van wachtlijstreductie.
- Het onderzoeken van mogelijke oorzaken van deze groei: demografie (groei populatie), verschil jeugd en volwassenen, prijzen ZZP's, upcoding, indicatiestelling, latente vraag, arbeidsproductiviteit, eisen samenleving, mondiger vragers, begeleidingsmaatregelen, de institutionele vormgeving (checks and balances), het gevoerde beleid, ontwikkeling van de prijs en inhoud van de (ZZP-pakketten), kwaliteitsverbeteringen, beleidseffecten van aanpalende sectoren (met name onderwijs en sociale zekerheid). De wachtlijstproblematiek van begin deze eeuw en de effecten van het «boter bij de vis»-beleid dienen hierbij te worden betrokken.
- Een kwalitatieve bespreking van de maatschappelijke kosten en baten van de beleidsvarianten en een berekening van de budgettaire effecten van de beleidsvariant. Hierbij worden onder andere elementen zoals kwaliteit en toegankelijkheid van de zorgverlening maar ook de sociale en ethische kanten meegenomen. Ook wordt aandacht besteed aan de gevolgen van de varianten voor andere regelingen voor gehandicapten, zoals de Wajong, de TOG en «de rugzakjes» in het speciaal onderwijs.

Het onderzoek resulteert onder meer in beleidsvarianten, bijvoorbeeld: in beeld brengen van internationale best practices, bepalen van effecten van het normeren van prijzen, gevolgen van het aanscherpen van indicatiecriteria, effect van geconcentreerde inkoop voor specifieke doelgroepen, verbeteren van de doelmatigheid van instellingen (en hoe bewerkstellig je dat). Het onderzoek dient de bevindingen en aanbevelingen van de Taskforce beheersing zorguitgaven te benutten en waar nodig verder uit te werken.

### *Samenstelling werkgroep*

Leden van de werkgroep zijn: VWS, AZ, Financiën, BZK, SZW, OCW. Indien nodig worden er externe deskundigen aan de werkgroep toegevoegd zoals het SCP. De werkgroep staat onder leiding van een onafhan-

### *Beleidsonderzoek*

kelijke voorzitter, deze wordt ondersteund door een gezamenlijk secretariaat vanuit Financiën en VWS .

Het secretariaat start zijn voorbereidende werkzaamheden vanaf juni/juli 2012. De werkgroep start formeel in september 2012 en rondt haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2013 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

# 7 Budgettair overzicht interventies t.b.v. de financiële sector

Tabel 1: Budgettair overzicht interventies

(bedragen in € mln.) – update MJN 2013		2008 2010	2011	2012	2013
<b>A.</b>	<b>Verwerving Fortis/RFS/AA</b>				
1.	ABN AMRO Group N.V. – ASR Verzekeringen N.V. – RFS Holdings B.V. (incl. Z-share en residual N-share)	27 971	27 955	27 955	27 955
2.	Overbruggingskrediet (voormalig) Fortis	4 575	3 750	3 750	3 750
3.	Aflossingen (voormalig) Fortis		- 825	0	0
4.	Renteontvangsten overbruggingskredieten Fortis	- 1 374	- 169	- 152	- 107
5.	Dividend ABN Amro Group N.V.	0	- 200	- 50	- 394
6.	Dividend ASR Verzekeringen N.V.	0	0	- 71	0
7.	Dividend RFS Holdings B.V.	- 6	0	0	0
	<b>Capital Relief Instrument ABN-AMRO</b>				
8.	Garantieverlening (geëffectueerd)	32 611			
9.	Afname voorwaardelijke verplichting	- 32 611			
10.	Premieontvangsten	- 193	0	0	0
	<b>Counter Indemnity ABN-AMRO</b>				
11.	Garantieverlening (geëffectueerd)	950			
12.	Premieontvangsten	- 26	- 26	- 26	- 26
	<b>Δ Staatsschuld</b>	<b>30 844</b>	<b>- 1 236</b>	<b>- 299</b>	<b>- 527</b>
<b>B.</b>	<b>Kapitaalverstrekkingfaciliteit (€ 20 mld.)</b>				
13.	Verstrekt kapitaal ING	10 000			
14.	Verstrekt kapitaal Aegon	3 000			
15.	Verstrekt kapitaal SNS Reaal	750			
16.	Aflossing ING	- 5 000	- 2 000	- 750	- 750
17.	Aflossing Aegon	- 1 500	- 1 500		
18.	Aflossing SNS Reaal	- 185			
19.	Couponrente ING	- 684			
20.	Couponrente Aegon	- 177			
21.	Couponrente SNS Reaal	- 39			
22.	Repurchase fee ING	- 347	- 1 000	- 375	- 375
23.	Repurchase fee Aegon	- 160	- 750		
24.	Repurchase fee SNS Reaal	0			
	<b>Δ Staatsschuld</b>	<b>5 659</b>	<b>- 5 250</b>	<b>- 1 125</b>	<b>- 1 125</b>
<b>C.</b>	<b>Back-up faciliteit ING EUR/USD&gt;</b>				
25.	Funding fee (rente + aflossing)	1,34	1,29	1,27	1,25
26.	Management fee	8 248	3 242	2 459	1 948
27.	Portefeuilleontvangsten (rente + aflossing)	106	39	33	31
28.	Garantiefee	- 7 877	- 3 012	- 2 245	- 1 749
29.	Additionele garantiefee	- 232	- 85	- 73	- 67
30.	Additionele fee	- 154	- 128	- 110	- 101
31.	Additionele fee	- 91	- 55	- 49	- 44
32.	Verhandelbaarheidsfee	-	-	- 16	- 19
33.	Saldo Back-up faciliteit ( 25 t/m 31)	0	0	0	0
34.	Meerjarenverplichting aan ING	13 084	10 264	8 203	6 679
	Alt-A portefeuille	16 376	13 934	11 719	9 651
	<b>Δ Staatsschuld = saldo Back-up faciliteit</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>



Budgettaire overzicht interventies t.b.v. de financiële sector

(bedragen in € mln.) – update MJN 2013		2008 2010	2011	2012	2013
<b>D.</b>	<b>Garantiefaciliteit bancaire leningen</b>				
35.	Garantieverlening (geëffectueerd)	50 275			
36.	Afname voorwaardelijke verplichting	- 11 277	- 5 823	- 14 925	0
37.	Stand openstaande garanties (cumulatief 35-36)	38 998	33 175	18 250	18 250
38.	Premieontvangsten (gesaldeerd)	- 523	- 361	- 230	- 169
39.	Schade-uitkeringen	0	0	0	0
	<b>Δ Staatsschuld (excl. nr. 35, 36 en 37)</b>	<b>- 523</b>	<b>- 361</b>	<b>- 230</b>	<b>- 169</b>
<b>E1.</b>	<b>IJsland</b>				
40.	Uitkering DGS Icesave	1 428			
41.	Uitvoeringskosten IJslandse DGS door DNB	7			
42.	Vordering op IJsland <i>tussenrekening «recovery topping up»</i>	1 329	919	736	
43.	Opbouw rente op vordering <i>Totale vordering (42 + reeks 43)</i>	51	42	31	
44.	Ontvangsten aflossing lening	0	- 443	- 197	
45.	Renteontvangsten op lening	0	0	0	
<b>E2.</b>	<b>Griekenland</b>				
46.	Lening Griekenland	1 248	1 946	5	0
47.	Vordering op Griekenland	1 248	3 194	3 199	3 199
48.	Ontvangsten aflossing lening	0	0	0	
49.	Premieontvangsten incl. servicefee	- 30	- 115	- 16	- 56
50.	DNB (niet-relevante-winst) compensatie Griekenland			0	0
51.	Rentevergoeding Griekenland			13	13
	<b>Δ Staatsschuld (excl. nr. 42, 43 en 47)</b>	<b>2 653</b>	<b>1 388</b>	<b>- 195</b>	<b>- 43</b>
<b>F.</b>	<b>Europese instrumenten</b>				
52.	Garantieverlening NL-aandeel EU-begroting	2 946	- 120		
53.	Garantieverlening NL-aandeel EFSF (hoofdsom en rente)	25 872	71 910		
54.	Garantieverlening NL-aandeel ESM			35 445	
55.	Garantieverlening aan DNB i.v.m. ophoging middelen IMF		13 610		
56.	Deelneming EFSF	1	1		
57.	Deelneming ESM			1 829	1 829
	<b>Δ Staatsschuld (56 en 57)</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1 829</b>	<b>1 829</b>
<b>G.</b>	<b>Overige gevolgen</b>				
58.	Uitvoeringskosten en inhuur externen	62	3	6	2
59.	Terug te vorderen kosten	0	0	0	0
60.	Ontvangen teruggevorderde kosten	- 19	- 5	- 1	0
	<b>Δ Staatsschuld (excl. rente)</b>	<b>38 634</b>	<b>- 5 458</b>	<b>- 20</b>	<b>- 35</b>
	<b>Staatsschuld cumulatief (excl. rente)</b>	<b>38 634</b>	<b>33 176</b>	<b>33 156</b>	<b>33 121</b>
	+ schuldeffect garantiebenutting EFSF		993	14 667	16 565
	+ meerjarenverplichting aan ING (op transactiebasis)		10 055	8 203	6 679
	= aandeel interventies in EMU schuld <b>toerekenbare rentelasten</b>	<b>3 979</b>	<b>44 224</b> <b>1 280</b>	<b>56 026</b> <b>1 161</b>	<b>56 365</b> <b>1 173</b>

**Tabel 2: Balans met interventies – prognose ultimo 2012**

(bedragen in € mln.)		2012	2012
<b>Activa</b>			<b>Passiva</b>
<b>A. Verwerving Fortis/RFS/AA</b>			
1. ABN AMRO Group N.V. – ASR Verzekeringen N.V. – RFS Holdings B.V. (incl. Z- en residual N-share)	27 955		<b>I: Financiering staatsschuld (excl. rentelasten)</b>
2. Overbruggingskrediet Fortis	3 750		<b>II: Financiering uit resultaat</b>
			<b>III: Financiering uitgavenkader</b>
			33 156
			686
			46
<b>B. Kapitaalverstrekkingfaciliteit</b>			<b>toerekenbare rentelasten</b>
13. Verstrekt kapitaal ING (+16.)	2 250		6 420
15. Verstrekt kapitaal SNS Reaal	565		
<b>C. Back-up faciliteit ING</b>			<b>C. Back-up faciliteit ING</b>
34. Alt-A portefeuille	11 719		33. Meerjarenverplichting aan ING
			Voorziening & incl. onverdeeld resultaat
			8 203
<b>E1. IJsland</b>			3 516
Vordering op IJsland (totaal)	860		
<b>E2. Griekenland en Europa</b>			
56/57 Deelneming ESM/EFSF	1 831	Technische correctie	103
47. Vordering Griekenland	3 199		
<b>Totale activa:</b>	<b>52 130</b>	<b>Totale passiva:</b>	<b>52 130</b>

**Tabel 3: Resultaat op interventies – prognose 2012**

(bedragen in € mln.)		2012	2012
<b>Toerekenbare kosten:</b>			<b>Toerekenbare opbrengsten:</b>
Toerekenbare rentelasten	1 161		<b>A. Verwerving Fortis/RFS/AA</b>
<b>E1. IJsland</b>			4. Rente overbruggingskrediet Fortis
Kosten i.v.m. topping up (netto)	- 15		5. Dividend ABN Amro Group N.V.
<b>E2. Griekenland</b>	13		6. Dividend ASR Verzekeringen N.V.
51. Rentevergoeding Griekenland			12. Premieontvangsten counter indemnity
<b>G. Overige gevolgen</b>			<b>B. Kapitaalverstrekkingfaciliteit</b>
58. Uitvoeringskosten en inhuur externen	6		22. Repurchase fee ING
60. Ontvangen teruggevorderde kosten	- 1		<b>D. Garantiefaciliteit bancaire leningen</b>
			38. Premieontvangsten (gesaldeerd)
			<b>E1. IJsland</b>
			43. Opbouw rente op vordering
			<b>E2. Griekenland</b>
			49. Premieontvangsten incl. servicefee
<b>Totale kosten:</b>	<b>1 164</b>	<b>Totale opbrengsten:</b>	<b>951</b>
<b>Resultaat: – 213 mln.</b>			

Tabel 4: Garanties

(bedragen in € mln.) – update MJN 2013		2008 2010	2011	2012	2013
<b>A.</b>	<b>Verwerving Fortis/RFS/AA</b>				
	Counter indemnity	950	950	950	950
<b>D.</b>	<b>Garantiefaciliteit bancaire leningen</b>				
	Stand openstaande garanties	38 998	33 175	18 250	18 250
<b>F.</b>	<b>Europese instrumenten</b>				
	Stand openstaande garanties EU begroting	2 946	2 826	2 826	2 826
	Stand openstaande garanties EFSF <sup>1 2</sup>	25 872	97 782	97 782	97 782
	<i>waarvan benut en verwerkt in EMU-schuld:</i>				
	– <i>Ierland</i>		498	807	1 070
	– <i>Portugal</i>		495	1 150	1 432
	– <i>Griekenland</i>			6 893	7 940
	– <i>Spanje</i>			5 816	6 122
	<i>Totaal benut en in EMU-schuld</i>		993	14 667	16 565
	Stand openstaande garanties ESM			35 445	35 445
	Garantie DNB i.v.m. IMF		13 610	13 610	13 610
	<b>Saldo openstaande garanties</b>	<b>68 766</b>	<b>148 343</b>	<b>168 863</b>	<b>168 863</b>

<sup>1</sup> Voor de raming van de schuld van de leningen die het EFSF aan Spanje zal verstrekken is uitgegaan van de huidige beschikbare informatie. Dit houdt in dat er in de ramingen van uit wordt gegaan dat het programma voor de herkapitalisatie van de Spaanse banken volledig uit het EFSF gefinancierd wordt. Dit omdat het ESM op moment van schrijven nog niet in werking is getreden. Ook wordt in de raming verondersteld dat zodra de tranche beschikbaar komt, hier door Spanje geheel op getrokken wordt.

<sup>2</sup> Voor de raming van de schuld van de leningen die het EFSF aan Griekenland zal verstrekken is uitgegaan van de huidige beschikbare informatie. Dit wil zeggen dat in de raming ervan uit gegaan wordt dat Griekenland zich houdt aan de afspraken en de tranches worden uitgekeerd conform de Memorandum of Understanding van maart 2012.

## 8 Garantieoverzicht van het Rijk 2013

### *Garanties*

Een garantie wordt omschreven als een voorwaardelijke financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk. De verplichting is voorwaardelijk omdat pas betaald hoeft te worden als bij de wederpartij sprake is van de realisatie van een bepaald risico. Garantiereregelingen worden doorgaans als verplichting opgenomen in de begroting van het betreffende vakdepartement.

Tabel 8.1 bevat een integraal overzicht van de garantiereregelingen van het Rijk. Alle regelingen met een uitstaand risico groter dan 100 miljoen euro zijn uitgesplitst weergegeven; alle regelingen met een uitstaand risico kleiner dan 100 miljoen euro zijn opgeteld onder de posten «overig». Garantiereregelingen hebben een door de Tweede Kamer goedgekeurd plafond, dat geldt als maximum voor de te verlenen garanties binnen de betreffende regeling. Er bestaan twee soorten plafonds: een jaarlijks plafond en een totaalplafond. Een jaarlijks plafond betreft het maximaal toegestane saldo van verleende en vervallen garanties in een bepaald jaar. Een totaalplafond betreft het maximale totaal van verleende garanties binnen een bepaalde garantiereregeling; gedurende het bestaan van de regeling – dat kan jaren zijn – mogen de verleende garanties tezamen dit plafond niet overschrijden.

In de tabel 8.1 wordt per garantie onderscheid gemaakt tussen het plafond dat voor de regeling geldt en het bedrag dat aan garanties is verleend. Alleen de verleende garanties in 2011 betreffen een realisatie, de rest van de cijfers betreft een raming van te verlenen en vervallen garanties. Er zijn verschillende soorten garanties:

- Kredietgarantie: garantie op rente- en aflossingsverplichtingen.
- Garantie op deelnemingen: garantie op vol- of bijstorten van aandelenkapitaal.
- (Her-)verzekering: garantie op moeilijk/niet te verzekeren risico's.

Tabel 8.2 toont de uitgaven en ontvangsten als gevolg van garanties. De in de tabel getoonde uitgaven betreffen schadeuitkeringen. De in de tabel getoonde ontvangsten betreffen zowel premies en provisies als op derden verhaalde schadeuitkeringen. Uit de tabel blijkt dat de totale uitgaven als gevolg van garantiereregelingen lager zijn dan de totale inkomsten. Er bestaan echter grote onderlinge verschillen tussen de garanties: op sommigen wordt veel winst gemaakt en op anderen verlies. Op de crisisgaranties is vooralsnog geen schade geleden maar is wel winst gemaakt.

### *Achterborgstellingen*

Naast het risico uit garantiereregelingen wordt het Rijk ook indirect blootgesteld aan risico's uit achterborgstellingen. Bij achterborgstellingen wordt de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door het Rijk, maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon; bijvoorbeeld een stichting. Tussenpersonen hebben doorgaans een flinke buffer. Pas

wanneer de tussenpersoon desondanks niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, wordt het Rijk aangesproken, eventueel in de vorm van een lening (zoals bij de Nationale Hypotheek Garantie). Bovendien komt het voor dat het Rijk samen met medeoverheden garant staat (zoals bij de Nationale Hypotheek Garantie en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw).

Van de verschillende achterborgstellingen van het Rijk is in tabel 8.3 het geborgd risico opgenomen alsmede het buffervermogen dat de betreffende tussenpersoon in kas heeft.

*Toelichting op specifieke garantie- en achterborgregelingen*

Voor precieze details over garantieregelingen en achterborgstellingen wordt verwezen naar de begrotingen en jaarverslagen van de betreffende vakdepartementen. In de tabellen is terug te vinden op welke begroting en op welk begrotingsartikel de verschillende regelingen zijn opgenomen. Zie tevens hoofdstuk 2 voor een integrale risicoanalyse.

Tabel 8.1 Door het Rijk verstrekte garanties (in miljoenen euro's)

b	a omschrijving	Verleende garanties		Reeds geraamd te verlenen		Reeds geraamd te vervallen		Garantieplafond		Verleende garanties		Reeds geraamd te verlenen		Reeds geraamd te vervallen		Garantieplafond		Totaal plafond			
		2011	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2013	2013
	<b>Garantie op kredieten</b>																				
V	24 Garanties IS-NIO	295,9																			220,6
VIII	14 Achterborgovereenkomst				41,1																
IXB	2 NRF	177,2		30,0	14,0																680,0
IXB	4 Garantie interbancaire leningen	33 174,8			14 925,4																18 249,4
IXB	4 EFSF <sup>1</sup>	97 782,2																			97 782,2
IXB	4 EFSM	2 843,5																			2 843,5
IXB	4 ESM <sup>1</sup>		35 445,4																		35 445,4
IXB	4 Kredieten																				
	EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2 337,5																			2 337,5
XIII	13 BMKB	2 567,8		550,0	500,0				706,3												1 000,0
XIII	13 GO	835,3		300,0	250,0				300,0												1 011,7
XIII	13 Groeifinancieringsfaciliteit	68,4		28,6	97,0				84,3												84,3
XIII	13 Scheepsnieuwbouw																				
	garantieregeling		400,0						999,6												999,7
XIII	16 Garantie voor investeringen en werkkapitaal	468,1		50,0	100,0				130,0												130,0
XIII	18 Garantie voor natuurgebieden en landschappen	463,6			14,6																
XVI	42 Inrichtingen voor de gezondheidszorg	631,8			58,8																518,6
XVI	42 Voorzieningen voor gehandicapten	185,3		179,3	13,9																159,0
	Overig	405,8			183,3				121,4												121,4
	<b>Totaal Garanties op kredieten</b>	<b>142 237,2</b>	<b>36 983,2</b>	<b>16 101,0</b>	<b>163 119,5</b>	<b>2 041,6</b>	<b>1 104,1</b>	<b>163 994,9</b>	<b>2 335,5</b>	<b>1 979,5</b>	<b>1 104,1</b>	<b>163 994,9</b>	<b>2 335,5</b>	<b>1 104,1</b>	<b>163 994,9</b>	<b>2 335,5</b>	<b>1 104,1</b>	<b>163 994,9</b>	<b>2 335,5</b>	<b>1 104,1</b>	<b>159 560,5</b>

Vervolg op de volgende pagina

Garantieoverzicht van het Rijk 2013

b	a omschrijving	Verleende garanties		Reeds geraamd te verlenen		Reeds geraamd te vervallen		Verleende garanties		Garantieplafond		Totaal plafond	
		2011	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2012	2013	2013	2013
	<b>Garantie op deelnemingen</b>												
V	24 Garanties IS-Raad van Europa	119,3	57,4						176,7				176,7
V	24 Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	1 735,2							1 735,2				1 735,2
IXB	3 Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	980,3		13,0					967,3				968,4
IXB	4 DNB – deelneming in kapitaal IMF	47 311,0							47 311,0				47 311,0
IXB	4 EBRD	589,1							589,1				589,1
IXB	4 EIB	9 895,5							9 895,5				9 895,5
IXB	4 Wereldbank	3 105,4	190,9				181,5		3 477,9				3 477,9
	Overig	28,6	0,1						28,7				28,7
	<b>Totaal Garanties op deelnemingen</b>	<b>63 764,6</b>	<b>248,4</b>	<b>13,0</b>			<b>181,5</b>		<b>64 000,0</b>				<b>64 181,5</b>
													<b>64 191,6</b>
	<b>Garantie op moeilijk/niet te verzekeren risico's</b>												
VIII	14 Indemiteitsregeling	295,0	597,0	600,0					292,0				300,0
IXB	2 WAKO (kernongevallen)	14 023,0							14 023,0				14 023,0
IXB	3 Deelneming ABN AMRO	950,0							950,0				950,0
IXB	5 Exportkredietverzekering	14 538,7	10 000,0	10 000,0					14 538,7	10 000,0			10 000,0
IXB	5 Regeling Investerings	194,0	453,8	453,8					194,0	453,8			453,8
	Overig	87,1	202,3	152,7					136,8	150,0			150,0
	<b>Totaal Garanties op moeilijk/niet te verzekeren risico's</b>	<b>30 087,8</b>	<b>11 253,1</b>	<b>11 206,4</b>			<b>10 609,3</b>		<b>30 134,5</b>	<b>10 603,8</b>			<b>10 603,8</b>
													<b>15 387,7</b>
	<b>Overige garanties (o.a. liquiditeits- of exploitatiegarantie)</b>												
VIII	7 Bouwleningen academische ziekenhuizen	281,3	0,3	14,0					267,3				281,3
	Overig	24,4		2,2					96,4	0,4			96,0
	<b>Totaal Overige garanties (o.a. liquiditeits- of exploitatiegarantie)</b>	<b>305,7</b>	<b>0,3</b>	<b>16,2</b>			<b>14,3</b>		<b>363,7</b>	<b>0,4</b>			<b>349,4</b>
													<b>288,0</b>

Vervolg op de volgende pagina

Garantieoverzicht van het Rijk 2013

b	a	omschrijving	Verleende garanties		Reeds geraamd te verlenen		Reeds geraamd te vervallen		Verleende garanties		Garantie-plafond		Totaal plafond	
			2011	2012	2012	2012	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
		<b>TOTAAL Garanties van het Rijk</b>	236 395,3	48 485,0	27 336,7	257 617,6	12 770,4	11 724,9	258 663,1	12 939,6	12 645,8	12 939,6	239 427,8	239 427,8
		Bbp (in miljarden euro)	602			607			622					
		TOTAAL Garanties van het Rijk (als percentage van het bbp)	39,3%			42,4%			41,6%					

<sup>1</sup> Het betreft hier de door Nederland afgegeven garantie aan EFSF en ESM. Bij het EFSF is tot nu toe ongeveer de helft van het plafond belegd, bij het ESM nog niets.



Garantieoverzicht van het Rijk 2013

Tabel 8.2 Uitgaven en ontvangsten op door het Rijk verleende garanties (in duizenden euro)

b	Departement	Uitgaven 2012	Ontvangsten 2012	Saldo 2012	Uitgaven 2013	Ontvangsten 2013	Saldo 2013
IV	Koninkrijksrelaties						
V	Buitenlandse Zaken	4 000		- 4 000	4 000		- 4 000
VI	Veiligheid en Justitie	692		- 692	823		- 823
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties						
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap						
IXB	Financien	121 145	361 329	240 184	101 145	290 569	189 424
XII	Infrastructuur en Milieu						
XIII	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	182 138	95 638	- 86 500	139 211	88 638	- 50 573
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2 400	700	- 1 700	1 200	400	- 800
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport						
A	Infrastructuurfonds						
	<b>Totaal</b>	<b>310 375</b>	<b>457 667</b>	<b>147 292</b>	<b>246 379</b>	<b>379 607</b>	<b>133 228</b>

Tabel 8.3 Achterborgstellingen van het Rijk (in miljoenen euro)

b	a	Omschrijving	Geborgd risico 2010	Geborgd risico 2011	Buffer vermogen 2011
XVI	42	Achterborgstelling Stichting Waarborgfonds Zorg	8 441,3	8 671,7	490,1
VII	3	Achterborgstelling WEW (NHG)	126 422,0	136 206,8	728,7
VII	3	Achterborgstelling WSW	85 300,0	86 314,1	472,2
		<b>Totaal Achterborgstellingen</b>	<b>220 163,3</b>	<b>235 671,7</b>	<b>1 697,1</b>

## 9 Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds

### *Berekening accres*

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen voor decentrale overheden is de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het gemeente- en provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringssystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Beleidsintensiveringen, ombuigingen, meen- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de Rijksbegroting hebben direct invloed op de omvang van de fondsen («samen de trap op, samen de trap af»). De jaarlijkse toe- en afname van het gemeente- en provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Tabellen 9.1–9.3 geven voor de periode 2012–2015 weer hoe de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven uiteindelijk resulteert in het accres. Bij de bepaling van de omvang van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven vormen de netto rijksuitgaven het startpunt. Op de netto uitgaven (A) worden correcties (B) doorgevoerd voor verschillende posten. Het saldo geeft de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU), de basis voor de accresberekening (C).

**Tabel 9.1: Ontwikkeling van netto gecorrigeerde rijksuitgaven: van begroting naar accres %**

	2011	2012	2013	2014	2015
1 De Koning	39	40	40	40	40
2A Staten-Generaal	139	144	133	131	133
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	115	112	107	106	101
3 Algemene Zaken	53	54	56	54	56
4 Koninkrijksrelaties	182	110	89	86	84
5 Buitenlandse Zaken	10 132	10 459	10 966	11 539	11 985
6 Veiligheid en Justitie	10 317	10 205	9 835	9 594	9 459
7 Binnenlandse Zaken	4 028	4 054	3 851	3 825	3 785
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	31 326	31 555	31 462	31 772	31 724
9A Nationale Schuld	9 303	9 367	9 800	9 973	10 073
9B Financien	1 846	1 520	1 642	2 113	2 055
10 Defensie	7 615	7 722	7 296	7 341	7 304
12 Infrastructuur & Milieu	11 017	10 830	9 897	10 585	9 571
13 Economische Zaken, Landbouw & Innovatie	5 564	5 007	4 868	4 535	4 286
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19 901	19 754	19 999	20 512	20 653
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	6 085	5 759	4 502	4 394	4 236
50 Gemeentefonds	18 576	18 427	17 963	17 840	17 433
51 Provinciefonds	1 268	1 231	1 138	1 132	963
Aanvullende posten	277	117	1 921	4 983	7 273
<b>(A) Totaal netto uitgaven</b>	<b>137 784</b>	<b>136 466</b>	<b>135 565</b>	<b>140 552</b>	<b>141 212</b>
<b>(B) Totaal correcties</b>	<b>- 45 961</b>	<b>- 45 957</b>	<b>- 46 010</b>	<b>- 47 197</b>	<b>- 47 153</b>
<b>(C) Totaal NGRU (=A+B)</b>	<b>91 823</b>	<b>90 508</b>	<b>89 555</b>	<b>93 355</b>	<b>94 060</b>
<b>Accres (%) = (Ct - Ct-1)/Ct-1</b>		<b>- 1,43%</b>	<b>- 1,05%</b>	<b>4,24%</b>	<b>0,75%</b>

De correcties op de netto rijksuitgaven (tabel 9.2) kunnen in drie categorieën ingedeeld worden.

1. Uitgaven die wel relevant zijn voor de uitgavenkaders, maar niet voor het GF/PF. Het gaat om uitgaven die relatief gevoelig zijn voor macro-economische ontwikkelingen en waarop het Rijk geen invloed heeft, bijvoorbeeld de afdrachten aan de EU. Door de rijksuitgaven voor deze uitgavenposten te corrigeren, wordt de accresraming minder afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen, wat de stabiliteit van de accresontwikkeling ten goede komt.
2. Uitgaven die niet relevant zijn voor het uitgavenkader, maar wel voor het GF/PF, bijvoorbeeld studieleningen.
3. Financieringsverschuivingen. Financieringsverschuivingen zijn verschuivingen van geldstromen binnen het Rijk die niet tot meer of minder bestedingsruimte van het Rijk leiden, maar in de normeringssystematiek wel effect hebben op het accres doordat het schuiven zijn tussen ngru-relevante uitgaven en niet-ngru-relevante uitgaven. De rijksuitgaven worden voor deze posten gecorrigeerd omdat per saldo geen sprake is van meer of minder uitgaven, er is alleen sprake van een andere financieringsbron. Het gaat bij deze correcties bijvoorbeeld om overhevelingen van departementale begrotingen naar het gemeente- en provinciefonds en financieringsverschuivingen tussen het Rijk en de sociale zekerheidsfondsen.

**Tabel 9.2: Totaal correcties**

	2011	2012	2013	2014	2015
Rentelasten	- 9 303	- 9 367	- 9 800	- 9 973	- 10 073
EU-afdrachten (inclusief landbouwheffingen)	- 6 168	- 6 608	- 7 011	- 7 405	- 7 697
HGIS	- 5 097	- 4 959	- 4 830	- 5 175	- 5 402
WWB	- 4 297	- 5 096	- 5 273	- 5 484	- 5 526
GF/PF	- 18 388	- 18 146	- 17 624	- 18 242	- 17 804
WMO en opleidingsfonds <sup>1</sup>	- 3 286	- 3 380	- 2 126	- 2 140	- 2 178
Studieleningen en radiofrequenties	1 446	1 482	1 420	1 300	1 256
Overboekingen RBG-eng – GF/PF	201	595	540	506	505
Overige financieringsverschuivingen	- 1 068	- 478	- 1 306	- 585	- 234
<b>Totaal correcties</b>	<b>- 45 961</b>	<b>- 45 957</b>	<b>- 46 010</b>	<b>- 47 197</b>	<b>- 47 153</b>

<sup>1</sup> Vanaf 2013 gaat het opleidingsfonds over naar de premiegefinancierde zorguitgaven

**Tabel 9.3**

	2012	2013	2014	2015
<b>1. Accres % (nominaal)</b>	<b>- 1,43%</b>	<b>- 1,05%</b>	<b>4,24%</b>	<b>0,75%</b>
2. Grondslag normeringssystematiek	18 388	18 146	17 624	18 242
3. Accres (= 1 * 2)	- 263	- 191	748	138
<b>4. Accres (cumulatief) stand MN 2013</b>	<b>- 263</b>	<b>- 455</b>	<b>293</b>	<b>431</b>
<i>vv. Gemeentefonds</i>	<i>- 244</i>	<i>- 420</i>	<i>271</i>	<i>398</i>
<i>vv. Provinciefonds</i>	<i>- 20</i>	<i>- 34</i>	<i>22</i>	<i>33</i>

## Ontwikkeling accresen 2012–2015

Tabel 9.4 Aansluiting accres stand Miljoenennota 2012 naar stand Miljoenennota 2013

	2012	2013	2014	2015
Accrespercentage, stand Miljoenennota 2012	- 0,52%	0,86%	2,42%	0,54%
Accres (jaarlijkse tranches), stand Miljoenennota 2012	- 95	155	438	100
Accres (cumulatief), stand Miljoenennota 2012 (A)	- 95	61	499	599
<b>Mutatie (jaarlijkse tranches) sinds Miljoenennota 2012</b>	<b>- 169</b>	<b>- 346</b>	<b>310</b>	<b>38</b>
<b>Mutatie (cumulatief) sinds Miljoenennota 2012 (B)</b>	<b>- 169</b>	<b>- 515</b>	<b>- 206</b>	<b>- 168</b>
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2013	- 263	- 191	748	138
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2013 (A + B)	- 263	- 455	293	431
<b>Accrespercentage stand Miljoenennota 2013</b>	<b>- 1,43%</b>	<b>- 1,05%</b>	<b>4,24%</b>	<b>0,75%</b>

Ten opzichte van de stand bij Miljoenennota 2012 zijn de accresen voor 2012 en 2013 naar beneden bijgesteld.

De daling in 2012 is vooral het gevolg van het begrotingsakkoord 2013 en de daarin afgesproken nullijn voor ambtenaren. Dit neerwaartse effect wordt enigszins gedempt, vooral door lagere dividendontvangsten van DNB, waardoor de grondslag van het accres, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU), toenemen (NGRU = uitgaven – ontvangsten. Als de ontvangsten lager worden, stijgt de NGRU). Overigens geldt dat in de loop van het jaar vaak nog onderuitputting ontstaat. Het accres 2012 kan daarom nog lager uitvallen.

De afname van het accres in 2013 wordt ook veroorzaakt door het begrotingsakkoord 2013. In 2013 zijn het, naast de doorwerking van de nullijn, vooral de in het akkoord opgenomen departementale taakstellingen die leiden tot de neerwaartse bijstelling. Het hoge accrespercentage in 2014 hangt samen met een aantal pieken in infrastructurele projecten. Eventuele maatregelen van een volgend kabinet voor de jaren 2014 en verder hebben zeer waarschijnlijk ook effect op de ontwikkeling van het accres. De raming van de accrespercentages vanaf 2014 is daarom nog vrij onzeker.

#### Correctie GF/PF i.v.m. btw-verhoging vanaf 2013

In 2013 is daarnaast sprake van een correctie op het gemeente- en provinciefonds i.v.m. de btw-verhoging. Gemeenten en provincies kunnen gebruik blijven maken van het btw-compensatiefonds (BCF). Dit houdt in dat gemeenten en provincies, via het BCF, voor ongeveer 250 miljoen euro gecompenseerd worden voor de btw-verhoging. De btw-verhoging leidt tegelijkertijd via hogere prijzen tot een hogere prijsbijstelling voor de departementen (350 miljoen euro vanaf 2013). De prijsbijstelling is relevant voor de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Zonder verdere maatregelen zouden – via een hogere NGRU en daarmee een hoger accres – gemeenten en provincies een tweede keer gecompenseerd worden voor de btw-verhoging. Om dit te voorkomen worden het GF en PF vanaf 2013 verlaagd met het effect van de btw-verhoging op de prijsbijstelling. Aangezien de normeringssystematiek leidt tot een doorwerking van 20 procent van NGRU-relevante maatregelen op het accres, komt dit effect uit op 70 miljoen euro (20 procent van 350 miljoen euro).

# Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

## **AOW-spaarfonds**

Fonds waarin de, voor de toekomstige AOW-uitgaven geormerkte schuldreductie wordt bijgehouden. Hiertoe vinden vanaf 1997 stortingen in het fonds plaats en over de als geheel ten gunste van het fonds geboekte bedragen wordt jaarlijks rente bijgeboekt. Het fonds maakt deel uit van de collectieve sector.

## **Apparaatsuitgaven**

Het totaal van de personeelsuitgaven en materiële uitgaven.

## **Automatische stabilisatie**

Conjuncturele schommelingen in de collectieve inkomsten (en uitgaven) resulteren niet in een beleidsreactie, maar lopen in het begrotingssaldo. Bij versnelling van de conjunctuur nemen de belasting- en premie-inkomsten toe en de uitgaven voor werkloosheid af. Hierdoor neemt het begrotingssaldo toe. Bij vertraging van de conjunctuur treedt het omgekeerde op. Automatische stabilisatoren hebben daarmee een dempende invloed op de intensiteit van de conjuncturele uitslagen.

## **Begrotingsakkoord**

Door nieuwe onzekerheden en tegenvallende economische ontwikkelingen dreigden de overheidsfinanciën voor 2013 verder te verslechteren. Zonder ingrijpen zou het EMU-saldo uitkomen op 4,4 procent van het bbp. Door constructieve samenwerking van VVD, CDA, D66, Groen Links, Christen Unie en het kabinet is er een begrotingsakkoord gesloten voor 2013 dat het EMU-tekort binnen de 3 procent brengt.

## **Belastinguitgaven**

Overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.

## **Beleidsintensiveringen**

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Deze term wordt meestal beperkt tot beleidsmatige mutaties in de netto-uitgaven. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

## **Bruto Binnenlands Product (BBP)**

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen en kostprijsverlagende subsidies.

### **Bruto Nationaal Product (BNP)**

Het BNP is de som van alle bruto toegevoegde waarde voortgebracht door alle sectoren in een land in een jaar tijd. Ook is rekening gehouden met het saldo van de primaire inkomens ontvangen en betaald aan het buitenland.

### **Budgetdisciplinesector**

Cluster van uitgaven die voor de regels budgetdiscipline op identieke wijze worden behandeld. Er zijn drie budgetdisciplinesectoren: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en Zorgsector.

### **Collectieve lastendruk**

Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten, uitgedrukt in procenten van het Bruto Binnenlands Product.

### **Collectieve uitgaven**

Het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgetteringingen en de uitgaven van de agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

### **Consolidatie**

De post Consolidatie wordt gebruikt voor het corrigeren van de Rijksbegroting voor dubbelstellingen als gevolg van het *bruto-boeken* van onderlinge betalingen. Het *bruto-boeken* houdt in dat zowel het departement dat de feitelijke betaling verricht, als het departement dat bijdraagt, de uitgaven in de begroting opneemt. Het ontvangende departement raamt de te ontvangen bijdragen ook aan de ontvangstenkant van de begroting. Dit geldt ook voor bijdragen van een departement aan een agentschap. Hierdoor wordt het rekenkundige niveau van de totale rijksuitgaven en rijksontvangsten hoger dan het feitelijke niveau. Door middel van de post Consolidatie wordt hiervoor gecorrigeerd.

### **Contractloon**

Het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van arbeidsvoorwaardenafspraken met overheids personeel.

### **Derdenrekeningen**

Rekening-courantverhoudingen die het Rijk heeft met derden en rekeningen waarop uitgaven en ontvangsten staan die conform de Comptabiliteitswet niet via de begroting lopen, omdat zij met derden of met andere onderdelen van het Rijk kunnen worden verrekend. De mutatie in het saldo van de derdenrekeningen is niet relevant voor het EMU-saldo.

### **Diergezondheidsfonds**

Fonds waaruit uitgaven gedaan worden voor de bewaking en de bestrijding van dierziekten en het voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen. De middelen ter financiering van de uitgaven zijn afkomstig van de EU, de productschappen en het Rijk (ministerie van LNV).

### **Economische en Monetaire Unie (EMU)**

De in het Verdrag van Maastricht geregelde unie tussen EU-lidstaten. De derde fase die op 1 januari 1999 van start is gegaan, kenmerkt zich door onherroepelijk vastgelegde wissel koersen, volledig vrij kapitaalverkeer en girale invoering van de gemeenschappelijke munt, de euro. De euro is per 1 januari 2002 ook chartaal ingevoerd. In de EMU is de Europese

Centrale Bank verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid dat wordt gevoerd door het Europees Stelsel van Centrale Banken. Tevens vindt binnen de EMU coördinatie van het economisch beleid plaats.

**Eindejaarsmarge**

Voorziening in de regels budgetdiscipline die inhoudt dat het is toegestaan om binnen een begroting tot maximaal 1,0% van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal aan gelden tussen opeenvolgende jaren te schuiven. Op deze wijze kan het ondoelmatig besteden van begrotingsgeld worden beperkt.

**EMU-saldo**

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op trans-actie basis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

**EMU-schuld(-quote)**

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheid, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip.

Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het BBP.

**Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen (ESR)**

Het ESR is een internationaal vergelijkbaar boekhoudkundig raamwerk voor een systematische en uitvoerige beschrijving van een totale economie, de elementen waaruit deze economie is opgebouwd en haar betrekkingen met andere economieën. Het ESR is gericht op de omstandigheden en informatiebehoeften in de Europese Unie.

**Financieringssaldo**

Het saldo van de relevante uitgaven en ontvangsten, minus de mutatie van de derdenrekeningen.

**Fonds Economische Structuurversterking (FES)**

Het FES wordt gevoerd met een deel van de gas baten, alsmede met de rentevrijval (na dividendderving) samenhangend met de ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, en eventueel opbrengsten van veilingen van ether-frequenties. De middelen uit het FES worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een verdeelfonds; vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

**Geharmoniseerd bbp**

Definitie van het bbp zoals door alle EU landen wordt gehanteerd.

**Gemeentefonds**

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

**Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)**

De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlandse beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe gebundeld onder de HGIS. Op deze manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaats-vinden omtrent de inzet van deze middelen.

**Infrastructuurfonds**

Fonds waarin de middelen die voorheen op de begrotingen van Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds beschikbaar waren voor de uitgaven aan de weg-, water- en railinfrastructuur, zijn samengevoegd. Tevens worden uit dit fonds uitgaven in het kader van de Investeringsimpuls 1994–1998 gedaan. De middelen hiervoor zijn afkomstig uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

**Inkomstenindicator**

Elke wijziging in bestaand overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten.

**Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)**

De evaluatie van beleidsterreinen en ontwikkeling van beleidsvarianten volgens een door de regering vastgestelde interdepartementale procedure. Deze procedure voorziet onder meer in de totstandkoming van openbare rapportages.

**In- en (uit)verdieneffecten**

Besparingen (verliezen) die in de uitgaven van een bepaalde regeling kunnen optreden ten gevolge van beleidsintensiveringen (ombuigingen) in een andere regeling. Bijvoorbeeld: het intensiveren van de arbeidsmarktmaatregelen kan leiden tot grotere uitstroom of minder instroom in de werkloosheidsregelingen.

**Kasbegrip**

Het moment van feitelijke uitgave of ontvangst van middelen wordt als meetmoment genomen.

**Kas- transverschillen**

De verschillen die ontstaan door toepassing van zowel het kas- als het transactiebegrip.

**Lastenverlichting (en -verzwaring)**

Een verlaging (verhoging) van belastingtarieven dan wel verruiming (beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of een verlaging (verhoging) van de tarieven van de socialeverzekeringspremies.

**Leen- en depositofaciliteit**

Een budgettaire faciliteit waarvan dienstonderdelen van het Rijk die een baten-lastenstelsel voeren gebruik kunnen maken; zij kunnen bij de minister van Financiën geldmiddelen lenen om investeringen te plegen, dan wel rentedragend geld uitzetten.

**Loonbijstelling**

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van loonstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Arbeidsvoorwaarden.



### **Najaarsnota**

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden in-gediend.

### **Prijs Nationale Bestedingen (pNB)**

De Nationale Bestedingen bestaan uit particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de bedrijfsinvesteringen en de overheidsinvesteringen. De prijs van deze bestedingen is het gemiddelde prijspeil van deze afzetcategorieën. De reële uitgavenkaders worden op basis van de pNB omgerekend in lopende prijzen, zodat de geraamde uitgaven aan deze kaders kunnen worden getoetst. De Nationale Bestedingen-deflator (NB-deflator) geeft de ontwikkeling van de pNB weer.

### **Nationale Rekeningen**

De Nationale Rekeningen is het statistische systeem waarmee de Nederlandse economie in kaart wordt gebracht. Ook wel de Nationale Boekhouding genoemd.

### **Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin**

Relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting exclusief de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting die tot de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid dan wel tot de sector Zorg worden gerekend. Tevens worden de relevante uitgaven gecorrigeerd voor enkele incidentele posten.

### **Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid**

De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid omvat de sociale zekerheid op de Rijksbegroting, alsmede de uitgaven van de sociale fondsen. Voor de sociale fondsen is het totaal van uitkeringen en administratiekosten relevant. Het bovenwettelijke gedeelte blijft buiten beschouwing.

### **Netto-uitgaven Zorgsector**

De uitgaven die tot het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden gerekend. Het BKZ omvat de via de AWBZ, ZFW en particuliere verzekeraars (voorzover betrekking hebbend op de particulier verzekerde voorzieningen die ook in het ZFW-verzekerde pakket zijn opgenomen) gefinancierde netto-uitgaven. Bij het collectief gefinancierde deel van het BKZ worden de via de particuliere verzekeraars gefinancierde uitgaven niet meegenomen, met uitzondering van de via de omslagbijdrage WTZ gefinancierde uitgaven.

### **Niet-belastingontvangsten**

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de gasbaten (exclusief vennootschaps belasting) en incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

### **Prijsbijstelling**

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van prijsstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Prijsbijstelling.

**Provinciefonds**

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto- gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

**Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)**

Rechtspersonen met een Wettelijke Taak worden geheel of gedeeltelijk met publiek geld bekostigd en oefenen een wettelijke taak uit. RWT's kunnen tevens zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn, maar er bestaan ook RWT's die geen ZBO zijn en ZBO's die geen RWT zijn.

**Reële disconteringsvoet**

Rekenrente waarmee een bedrag in de toekomst wordt teruggerekend naar het huidige prijsniveau.

**Ruilvoetontwikkeling**

Een zodanig verschil in ontwikkeling tussen het niveau van prijs nationale bestedingen (pNB) enerzijds en het loon- en prijsniveau in de collectieve sector anderzijds, dat er sprake is van een uitgavenmeevaller (respectievelijk uitgaventegenvaller) ten opzichte van het uitgavenkader.

**Sociale fondsen**

Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens sociale-verzekeringswetten. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

**Staatsbalans**

Een balans waarin de grootte en de samenstelling van het staatsvermogen wordt weergegeven.

**Stabiliteits- en Groeipact**

Samenstel van Europese afspraken, waarin de lidstaten van de Europese Unie zich verplichten om op middellange termijn te streven naar een begroting die nabij evenwicht is of een overschot vertoont. In dit kader stellen de lidstaten elk jaar een stabiliteitsprogramma op – een rapportage over de stand van zaken en verwachtingen voor de economie en overheidsfinanciën.

**Transactiebegrip**

Het moment van economische handeling die leidt tot een uitgave of ontvangst – de transactie – wordt als meetmoment genomen.

**Trendmatig begrotingsbeleid**

Bij een trendmatig begrotingsbeleid wordt, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het overheidstekort en de inkomstenontwikkeling, aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld. Daar wordt tijdens de kabinetsperiode op gekoerst. Mutaties die tijdens die periode in de belasting- en premieontvangsten optreden komen tot uitdrukking in een mutatie van het saldo en van de lasten.

**Uitgavenkader**

Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven min de niet-belastingontvangsten) voor de gehele kabinetsperiode zijn vastgelegd. Het totaalkader is onderverdeeld in drie dekkaders: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg.

**Vermoedelijke Uitkomsten**

Ten tijde van de Miljoenennota voorziene uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het lopende jaar.

**Verticale Toelichting**

Een verticale toelichting bevat een cijfermatig overzicht van alle veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de vorige begroting.

**Voorjaarsnota**

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Ontwerpbegroting. De Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden in gediend.

**Voorlopige Rekening**

De laatste budgettaire nota over de voorlopige realisatie van de begroting van het voorgaande jaar. De Voorlopige Rekening moet uiterlijk op 1 maart van het opvolgende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

**Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)**

Orgaan waaraan de uitoefening van een wettelijke taak is opgedragen, zonder dat er sprake is van (volledige) ondergeschiktheid aan de minister, en die voor de uitoefening van de taak uit collectieve middelen (rijksbijdragen en heffingen) worden gefinancierd.

# Lijst van gebruikte afkortingen

ABK	Aanvullend beleidsakkoord
AOW	Algemene Ouderdomswet
AZ	Algemene Zaken
BBP	Bruto Binnenlands Product
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BNP	Bruto Nationaal Product
BPM	Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BuZa	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CKB	Centraal Kasbeheer
CPB	Centraal Planbureau
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DNB	De Nederlandsche Bank
ECB	Europese Centrale Bank
EC	Europese Commissie
EFSF	Europese Financiële stabiliteitsfaciliteit
EFSM	Europees Financieel stabiliteitsmechanisme
EL&I	Economische Zaken, Landbouw & Innovatie
EIA	Energie-investeringsaftrek
EMU	Economische en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
FES	Fonds voor Economische structuurversterking
GCI	Global Competitiveness index
GGZ	Geestelijke Gezondheids- en verslavingszorg
I&M	Infrastructuur & Milieu
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ISV	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing
MCN	Mandatory Convertible Note
MEV	Macro Economische Verkenning
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MLT	Middellange Termijn verkenning
MN	Miljoenennota
MR	Ministerraad
MRB	Motorrijtuigenbelasting
MTO	Medium Term Objective
NBO	Niet-belastingontvangsten
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OV	Openbaar Vervoer
OVb	Overdrachtsbelasting
pNB	prijscapitaal van de Nationale Bestedingen
RGB-eng	Rijksbegroting in enge zin
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
S&O	Speur- en Ontwikkelingswerk
SGP	Stabiliteits- en groeipact
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen

*Lijst van gebruikte afkortingen*

V&J	Veiligheid & Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VS	Verenigde Staten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WTCG	Wet Tegemoetkoming Chronisch zieken en Gehandicapten
WTO	World Trade Organisation
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

# Miljoenennota 2013

Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal door de Minister van Financiën.

## Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers  
afdeling Dataverwerking  
e-mail [traffic@sdu.nl](mailto:traffic@sdu.nl)

## Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

## Vormgeving omslag

Studio Dumbar

## Uitgave

Sdu Uitgevers

## Bestelling

Sdu Klantenservice  
Telefoon (070) 378 98 80  
Fax (070) 378 97 83  
e-mail [sdu@sdu.nl](mailto:sdu@sdu.nl)  
Internet [www.sdu.nl](http://www.sdu.nl)  
of via de boekhandel

## Order

ISBN 9789012576161  
NUR 823

[www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)

**Sdu** UITGEVERS

ISBN 978-90-125-7616-1



9 789012 576161