



Rijksoverheid

Miljoenennota 2013

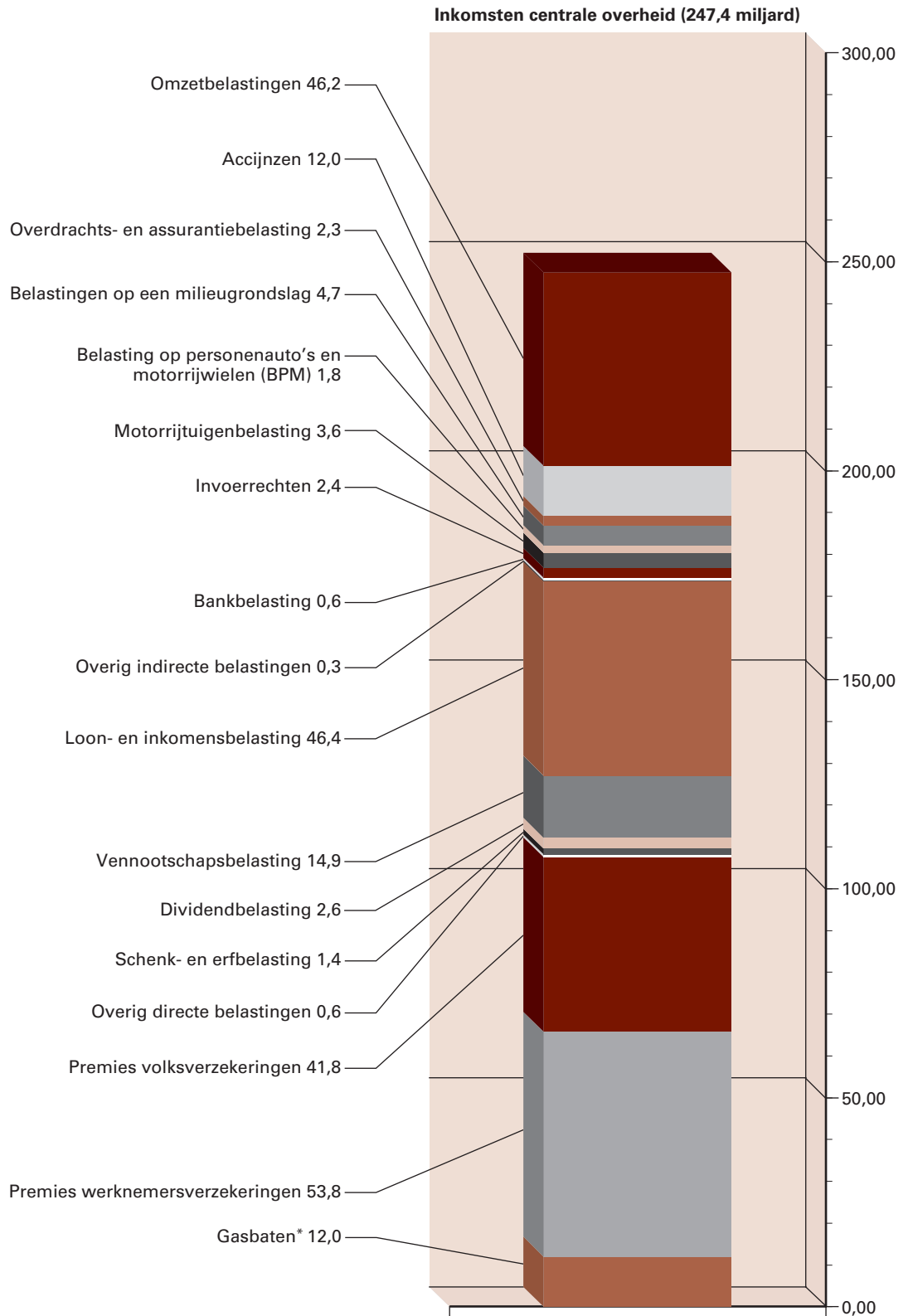
Vergaderjaar 2012–2013

33 400

Nr. 1

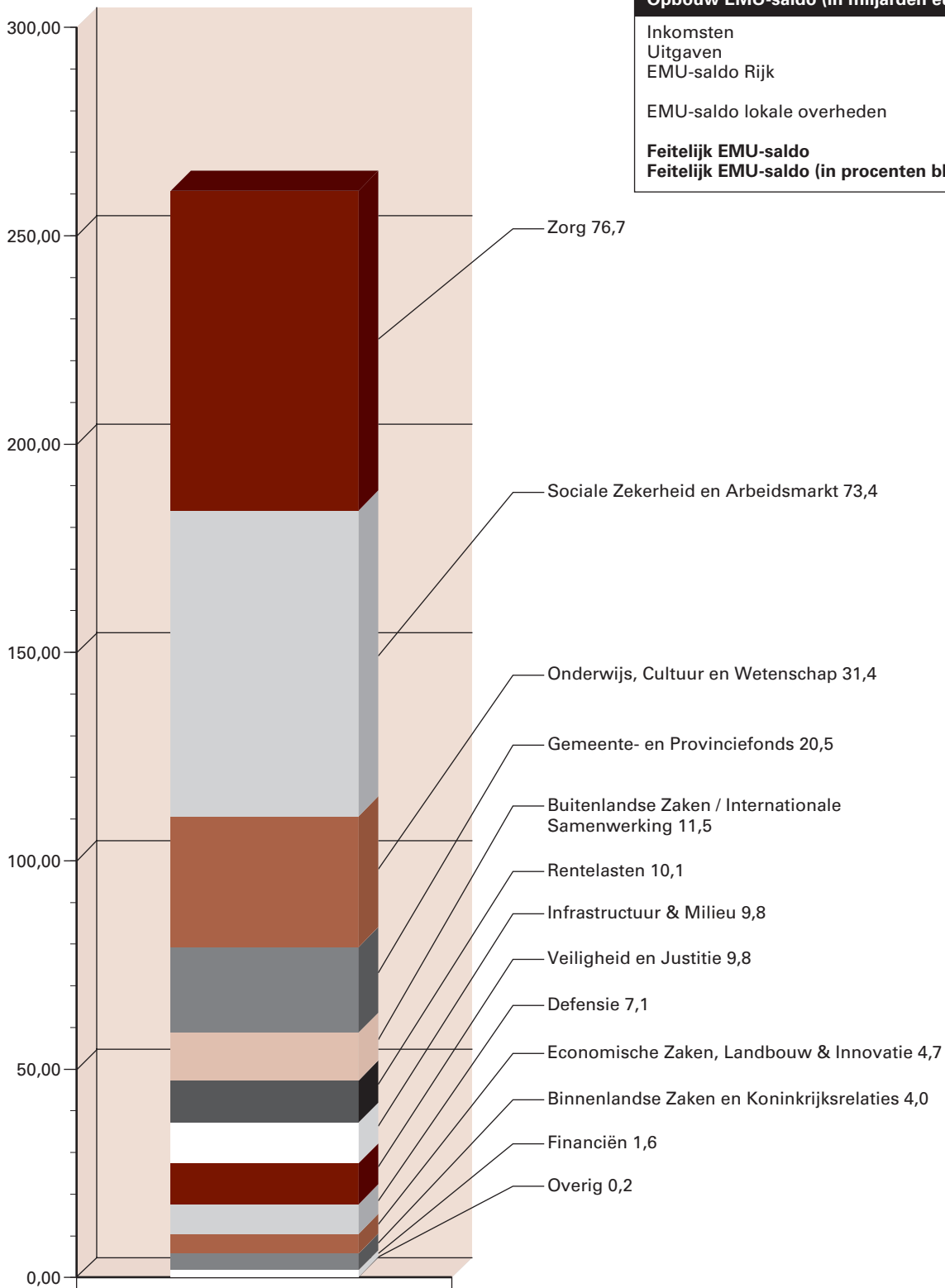
NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
Aangeboden 18 september 2012

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2013



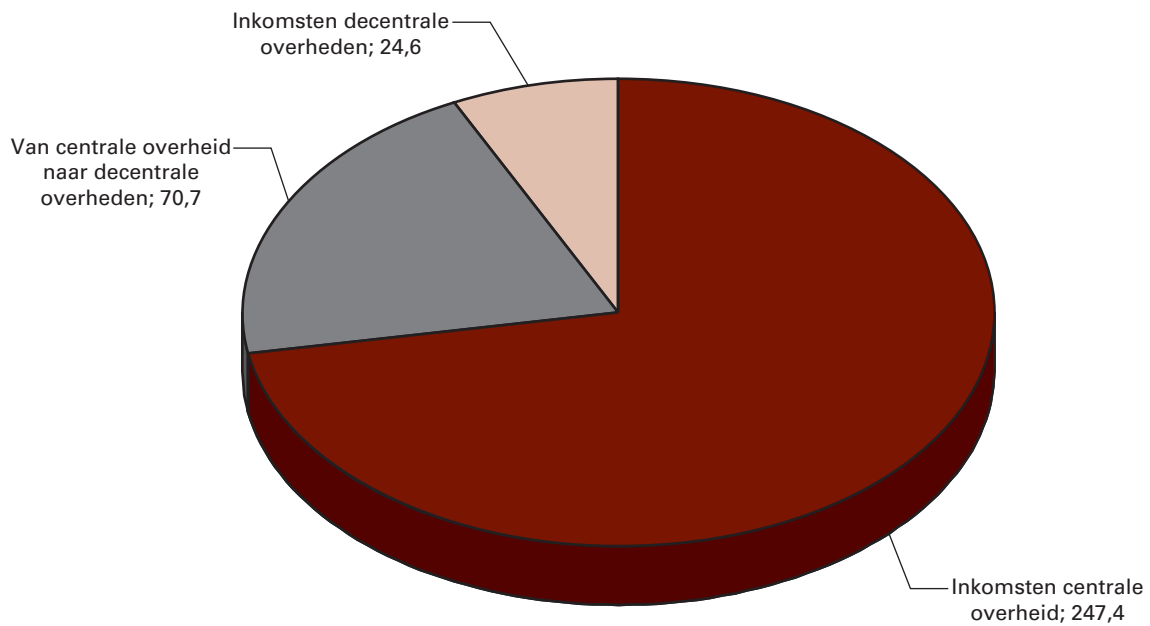
* De gasbaten zijn in dit overzicht aan de inkomstenkant meegenomen. In de rest van deze Miljoenennota zijn de gasbaten aan de uitgavenkant opgenomen (als niet-belastingontvangst). Zodoende komen daarmee de inkomsten centrale overheid uit op 235,4 miljard euro (247,4 miljard euro minus 12,0 miljard euro)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

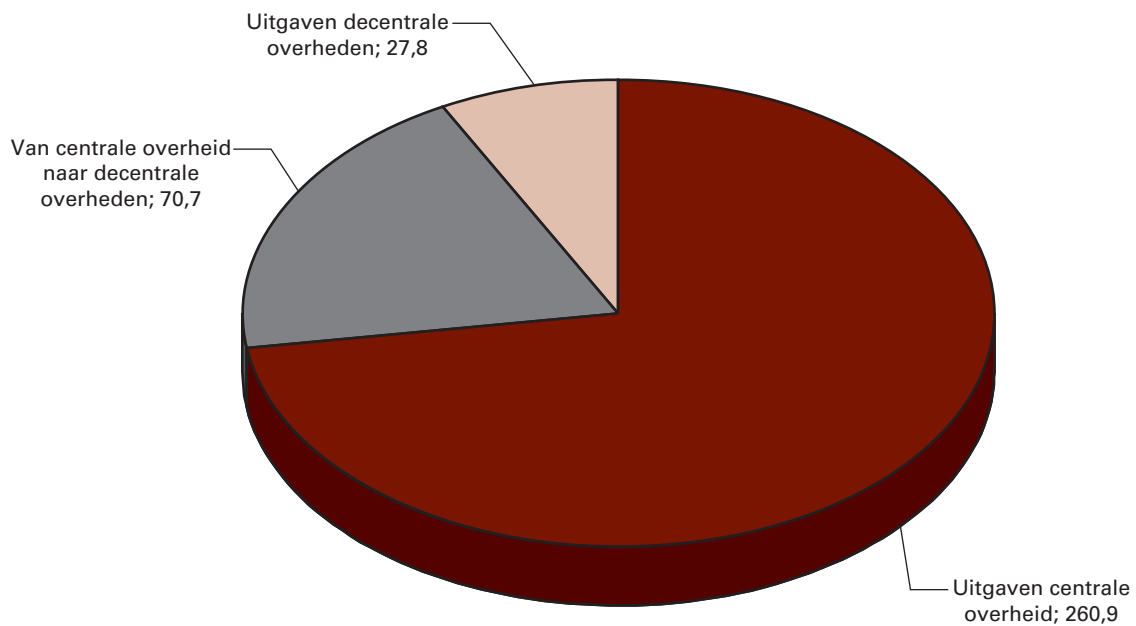


Opbouw EMU-saldo (in miljarden euro)	2013
Inkomsten	247,4
Uitgaven	260,9
EMU-saldo Rijk	-13,5
EMU-saldo lokale overheden	-3,2
Feitelijk EMU-saldo	-16,7
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	-2,7%

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

	Blz.
Hoofdstukken	
1 Naar een schokbestendige en veerkrachtige economie	11
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
2 Naar een schokbestendige begroting	57
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
Trefwoordenregister	103
Gedrukte bijlagen	
Toelichting op de bijlagen	3
1 Uitgaven en niet-belastingontvangsten	4
2 De belasting- en premieontvangsten	11
3 EMU-saldo	19
4 EMU-schuld	22
5 Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven	24
6 Beleidsonderzoek	32
7 Budgettair overzicht interventies t.b.v. de financiële sector	45
8 Garantieoverzicht van het Rijk 2013	49
9 Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds	55
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	58
Lijst van gebruikte afkortingen	65
Internetbijlagen (gepubliceerd op www.rijksbegroting.nl)	
1 Horizontale toelichting	
2 Verticale toelichting	
3 Toelichting op de belastingontvangsten	
4 Toelichting op de belastinguitgaven	

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 3.¹ Ook puur economische indicatoren laten een gunstig beeld zien. Nederland is de vijfde exporteur en de zevende buitenlandse investeerder wereldwijd.² 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.³ Dit inkomen is internationaal gezien relatief gelijk verdeeld, wat betekent dat de welvaart breed wordt gedragen.⁴

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.⁵

... 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.⁶ Sinds de piek in huizenprijzen in 2008 zijn de prijzen met 15 procent gedaald.⁷ De werkloosheid is internationaal gezien laag, maar wel sterk toegenomen van 4 procent in 2008 tot ruim 6 procent in 2012.⁸ 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

¹ Na Noorwegen en Australië.

² Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Internationalisatiemonitor 2010.

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

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

⁵ Centraal Planbureau (CPB), Centraal Economisch Plan (CEP) 2012.

⁶ 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.

⁷ CBS.

⁸ 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).⁹ 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
Ontwikkelde economieën	1,6	1,4	2,0	2,7	2,0	1,6	7,9	7,9	7,8
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
Opkomende economieën	6,2	5,6	5,9	7,2	6,3	5,6	n/a	n/a	n/a
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.

⁹ 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 vergrijsd, 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.¹⁰ 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 Eurogroep¹¹ 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.

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

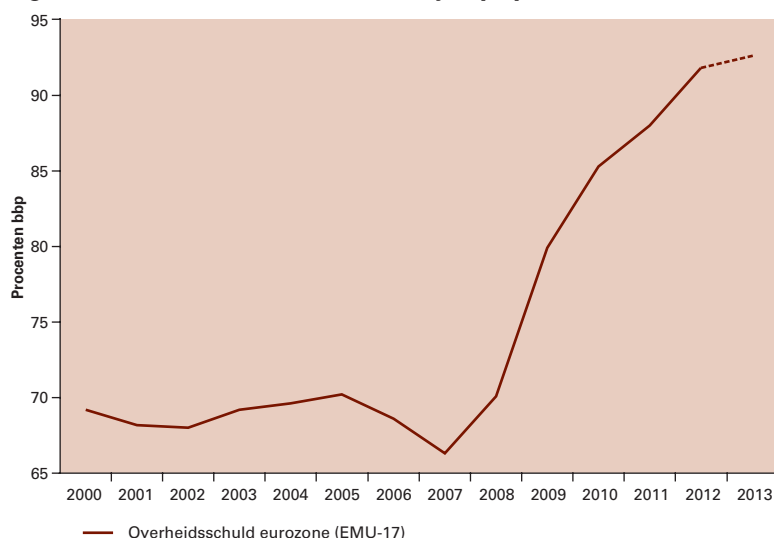
¹¹ De Eurogroep bestaat uit de ministers van Financiën van de eurolanden.

Figuur 1.3 Begrotingstekort eurozone verbetert



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 groeimodel 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.

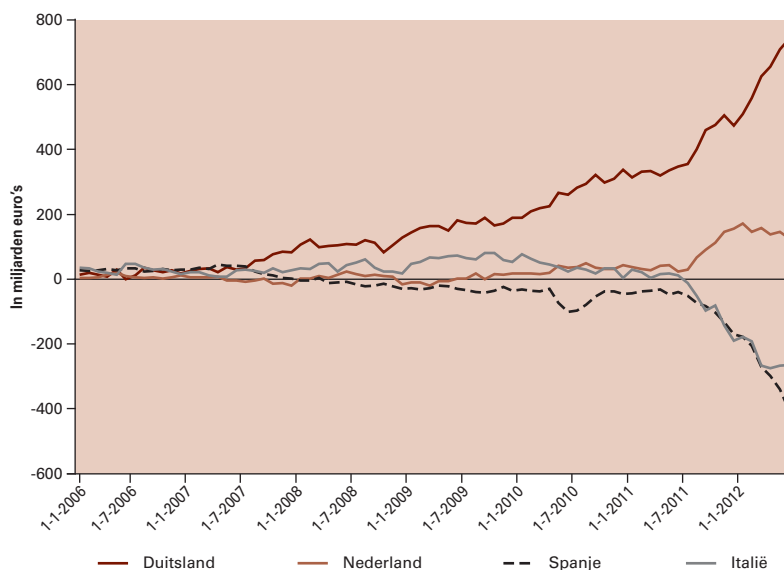
Geldstroom uit Zuid-Europa naar Noord-Europa

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.

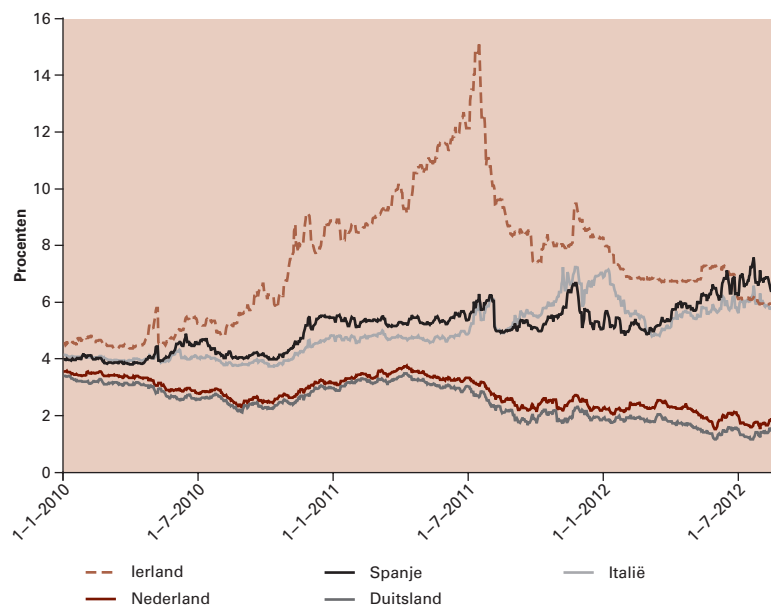
ECB neemt crisismaatregelen

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 (Ecofin¹²) 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

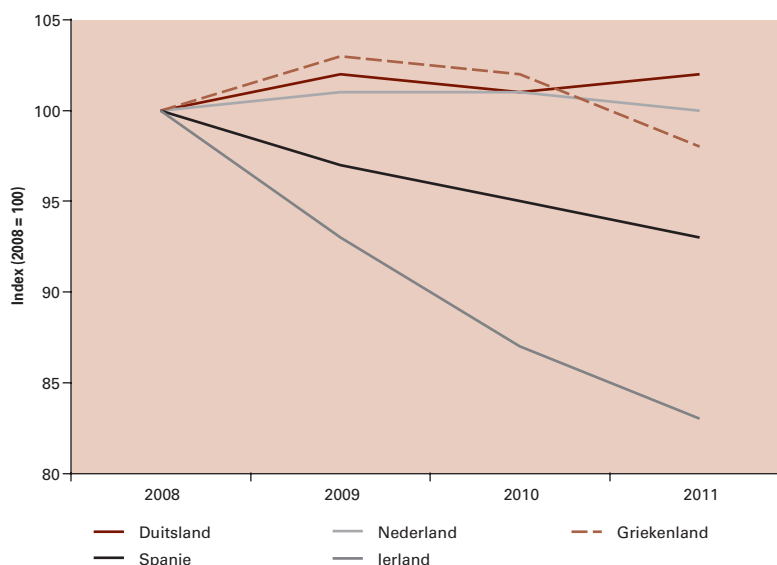
Bij de eurozone top van 28-29 juni 2012 hebben de regeringsleiders van de eurolanden, in lijn met eerdergenoemde visie, een stap gezet om de vicieuze cirkel tussen banken en overheden te doorbreken. De afspraak is om voor het einde van 2012 een besluit te nemen over voorstellen voor het instellen van 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.

¹² 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.¹³ Dit proces wordt ondersteund door acties op EU-niveau om groei te versterken. Zo is bij de Europese top van 29 juni afgesproken

¹³ 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

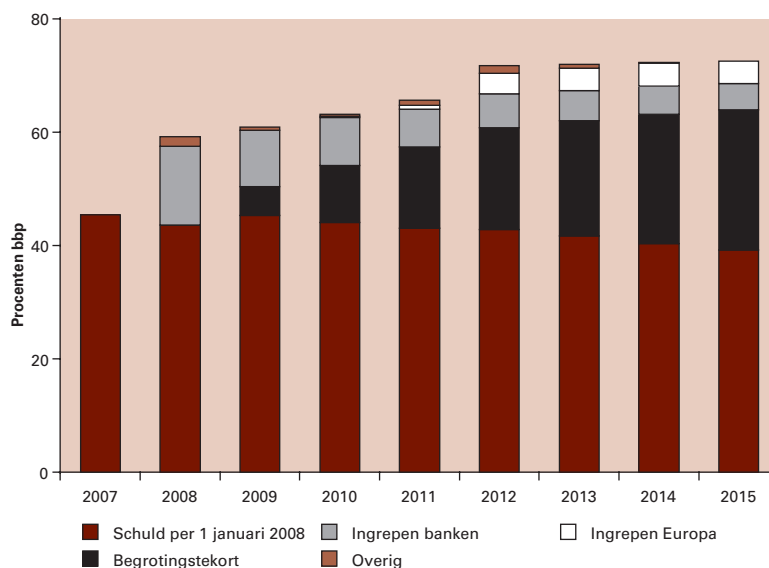
1.3.1 Kwetsbaarheden

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 ophop 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



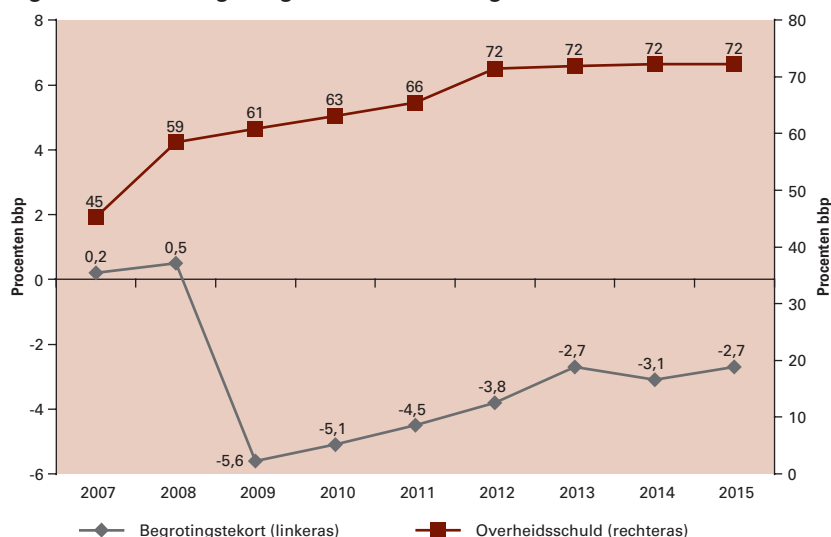
Noot: Data voor 2012 en 2013 betreffen ramingen
Bron: Eigen berekeningen op basis van CPB-data

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

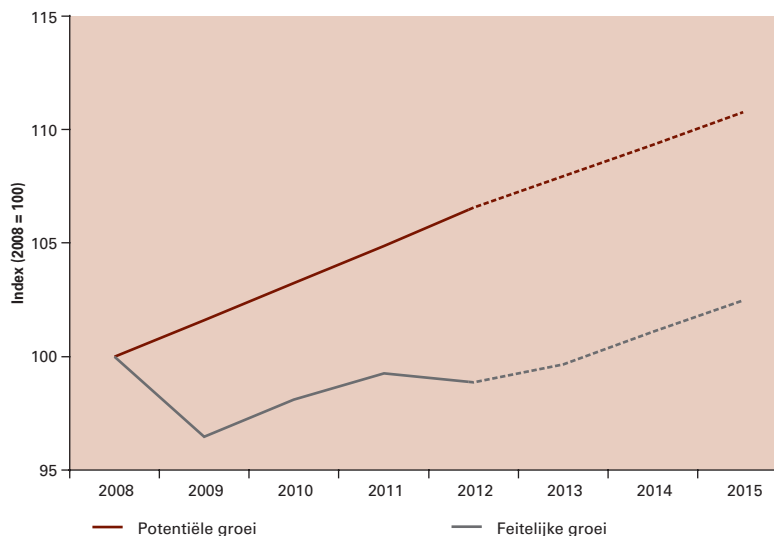
Economische groei lager als gevolg van financiële crisis

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.¹⁴ 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 2008.¹⁵

¹⁴ 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*.
¹⁵ CPB Policy Brief 2012/01, juniraming 2012, p14.

Figuur 1.10 Permanent bbp-verlies door crisis



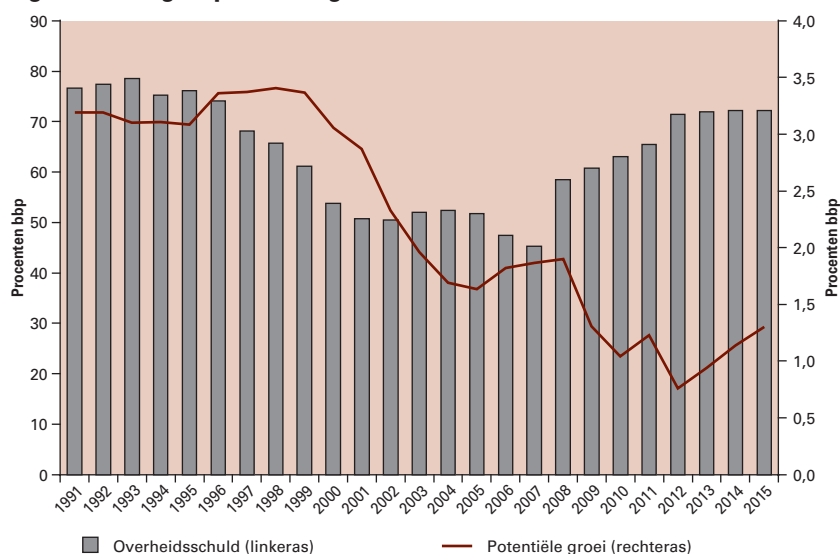
Noot: Cijfers voor 2012–2015 betreffen ramingen
Bron: CPB

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.¹⁶ 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.

¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹

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

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

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

¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹ 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

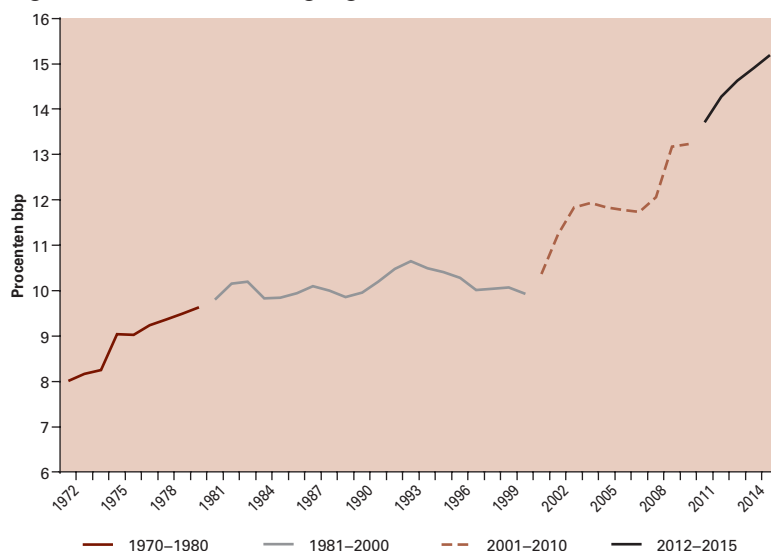
Nederland geeft relatief veel geld uit aan zorg. Aan langdurige zorg zelfs meer dan bijna elk ander land. Voor tweeverdieners met een totaalinkomen van anderhalf keer modaal zijn de verplichte afdrachten aan de collectieve zorg momenteel bijna een kwart van het bruto-inkomen. Naast een hoog niveau van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

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

²¹ *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



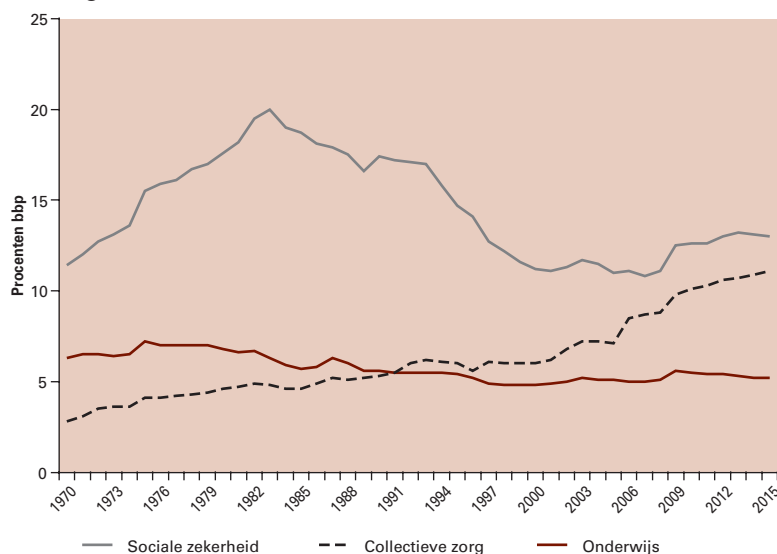
Noot: Cijfers voor 2012–2015 betreffen ramingen
 Bron: CPB omgevingsscenario's voor gezondheid en zorg, 2011; eigen bewerking

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.²² 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.

²² 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.²³ 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

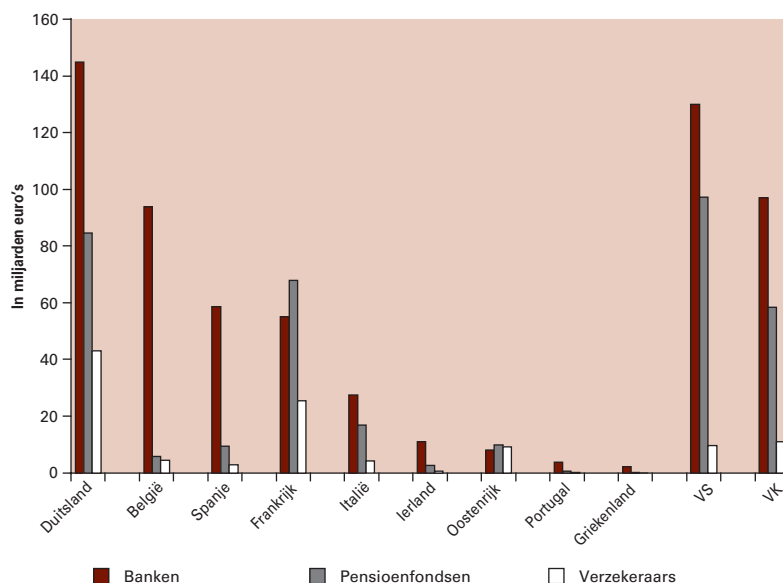
1.4.1 Kwetsbaarheden

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.

²³ 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

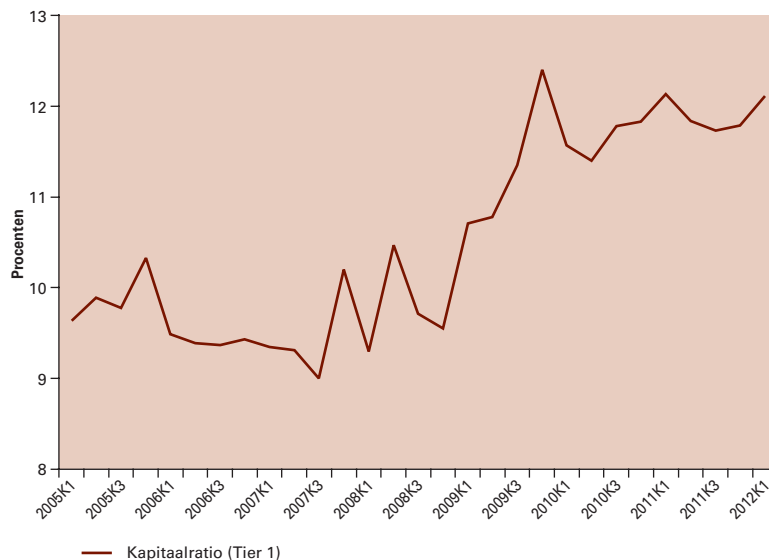
Daarnaast wordt de Nederlandse financiële sector geraakt doordat de groei is vertraagd in de eurozone en daarmee ook in Nederland. Dit heeft een negatief effect op de winstgevendheid van banken. In 2011 kwam de nettowinst van de Nederlandse bankensector uit op 7,8 miljard euro en was daarmee 1,1 miljard euro (13 procent) lager dan in 2010.²⁴ 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.²⁵ 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.

²⁴ DNB.

²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷ 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 dekkinggraad 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

²⁶ 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.

²⁷ 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.²⁸ 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

²⁸ <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.²⁹ 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.

²⁹ 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.

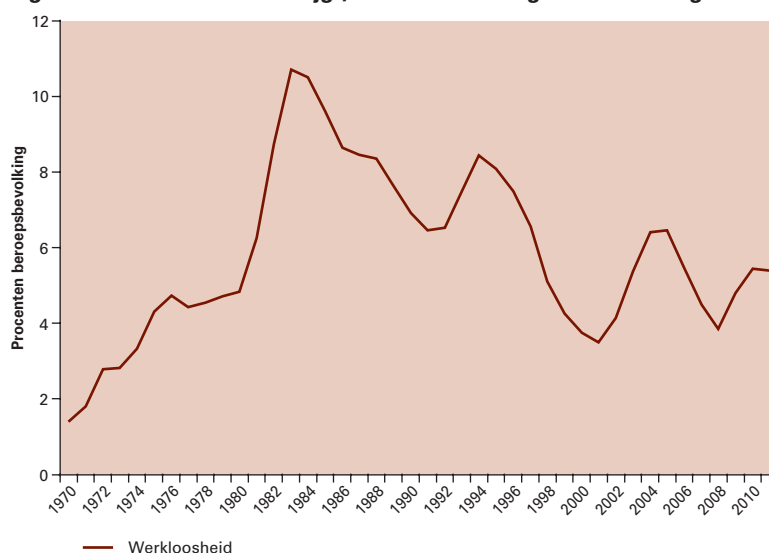
1.5 Huishoudens

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 2006.³⁰ De betalingsachterstanden op hypotheek zijn opgelopen, maar in internationaal perspectief nog steeds zeer laag³¹. Dit is consistent met het aantal faillissementen van «natuurlijke personen», dat op dit moment historisch op een gemiddeld niveau ligt (zie figuur 1.17).³²

Figuur 1.16 Werkloosheid stijgt, maar historisch gezien niet hoog



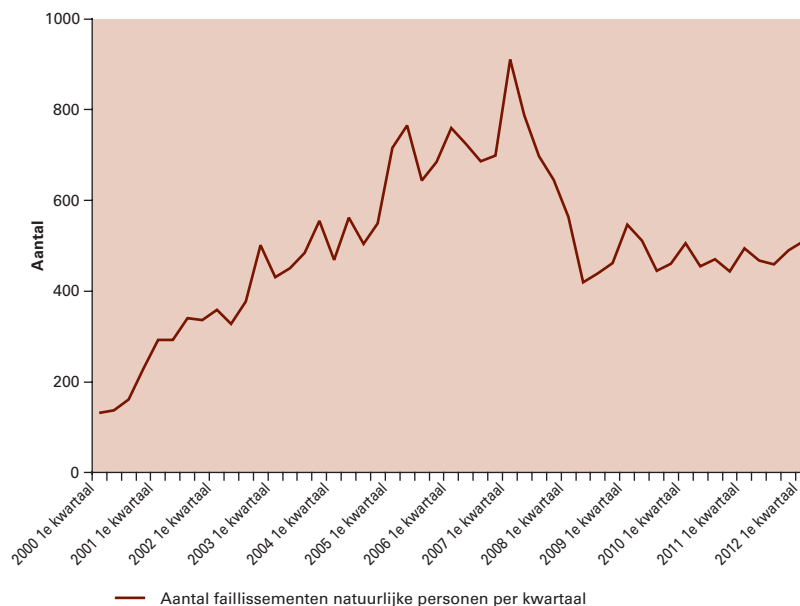
Noot: Nederlandse definitie
Bron: CPB

³⁰ 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.

³¹ Moody's.

³² 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

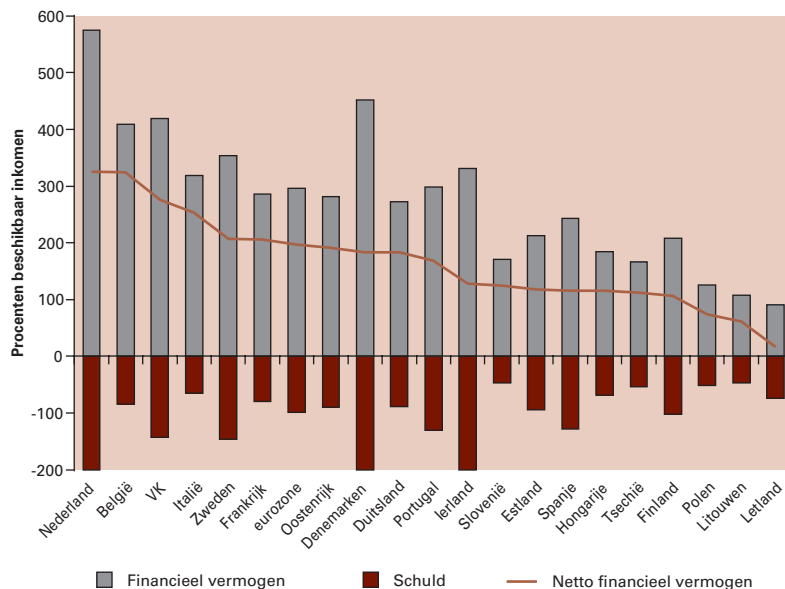
Er is reden tot zorg voor de komende jaren. De Europese schuldencrisis kan een groter negatief effect hebben op de groei van inkomens en werkloosheid dan tot nu toe wordt aangenomen. Als de crisis verergert, zullen de tegenvallende beleggingen pensioenfondsen opnieuw minder waard maken. Bovendien kent 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).³³ 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).

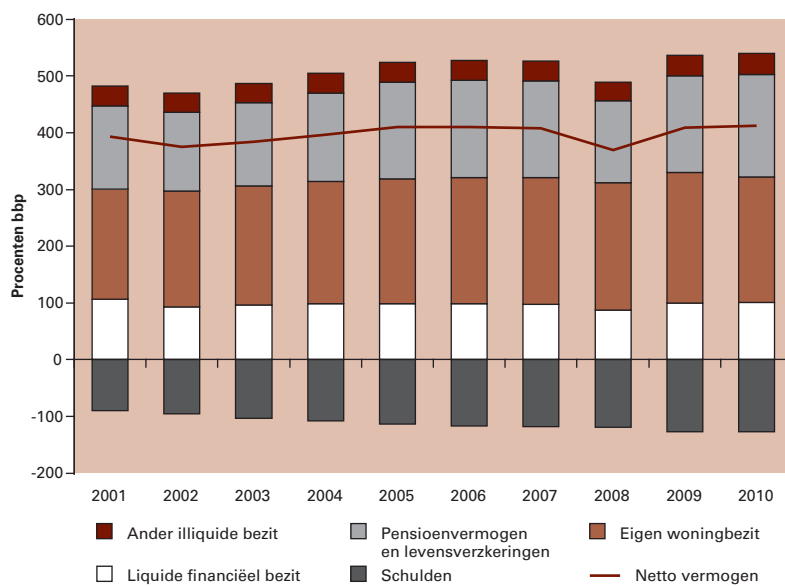
³³ Omdat het lastig is om een inschatting te maken van de woningvoorraad en de waarde hiervan, worden onroerende goederen over het algemeen buiten beschouwing gelaten bij het maken van internationale vergelijkingen van vermogensposities.

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

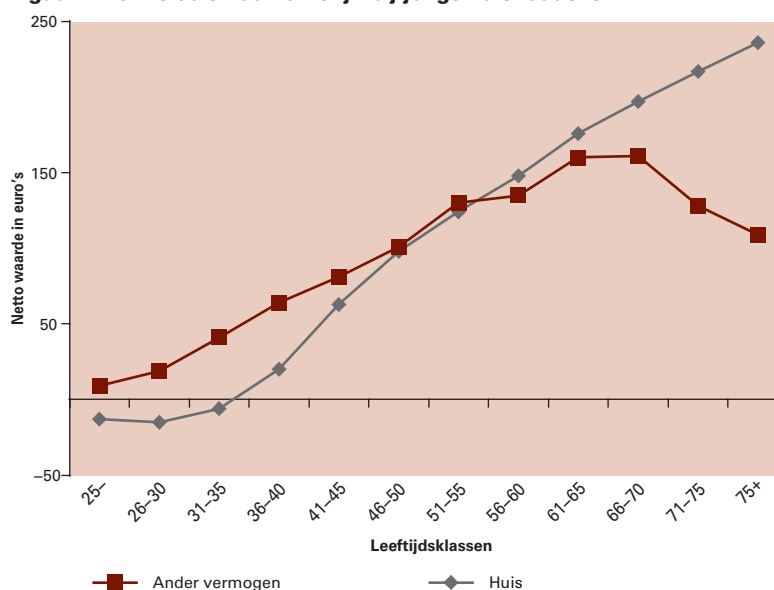
De financiële crisis heeft echter drie aanvullende kwetsbaarheden blootgelegd. Ten eerste heeft de Nederlander weliswaar grote (netto) bezittingen, maar hier staan hoge schulden tegenover. Juist in slechte tijden kunnen de bezittingen snel in waarde dalen, terwijl de waarde van de schulden min of meer 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).³⁴ 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

³⁴ 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

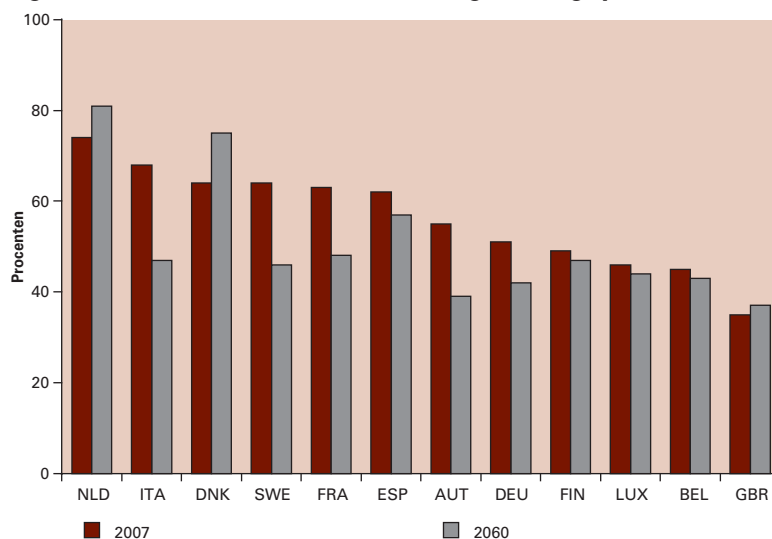
waardoor huishoudens beter in staat zijn schokken op te vangen en lasten beter over hun leven te spreiden.

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.³⁵ 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)

³⁵ 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.³⁶ 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

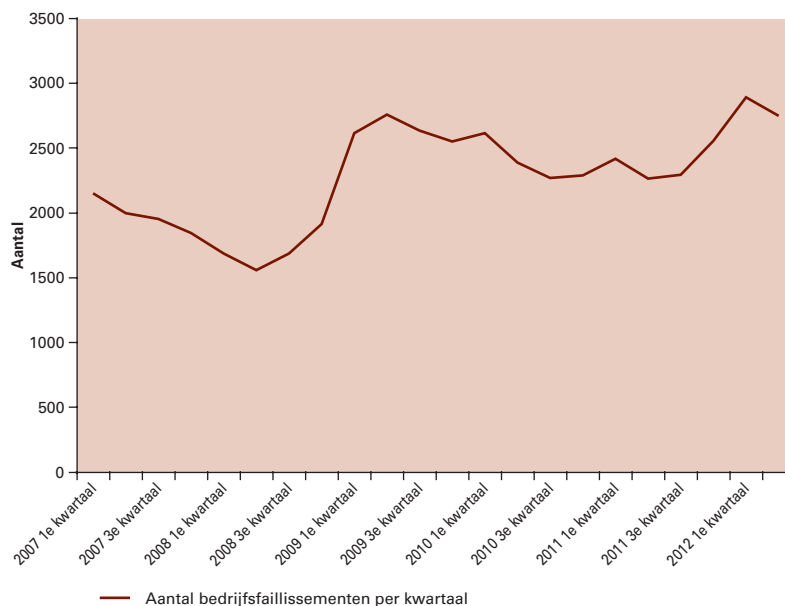
Bedrijfsleven heeft crisis tot nu toe redelijk doorstaan

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.

³⁶ Adviesaanvraag betaalbare zorg voor toekomstige generaties, juli 2011.

Figuur 1.22 Faillissementen nemen toe

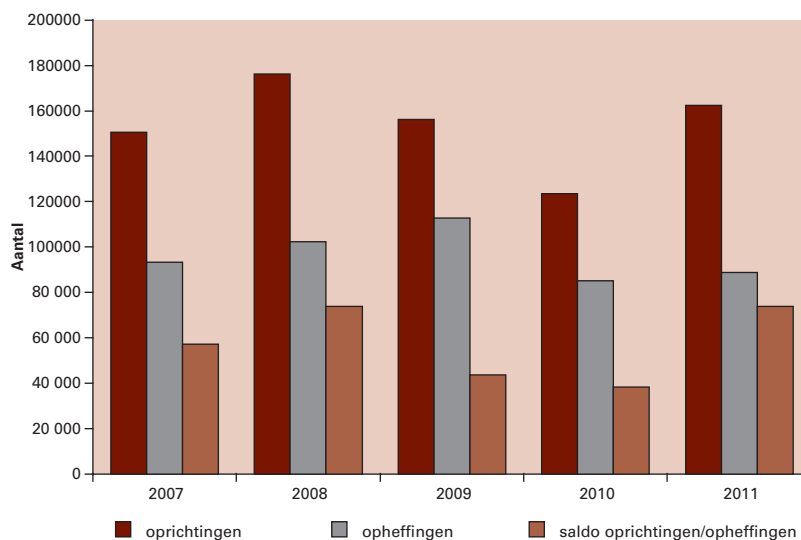


Noot: Bedrijfsfaillissementen per kwartaal
Bron: CBS

...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



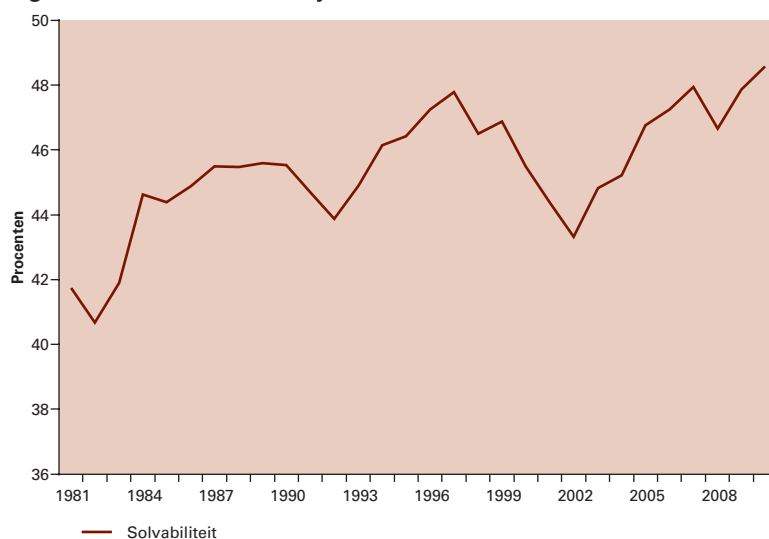
Bron: CBS

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.³⁷ Uiteraard gaan hieronder wel grote verschillen schuil tussen individuele bedrijven.

Figuur 1.24 Nederlands bedrijfsleven heeft buffers



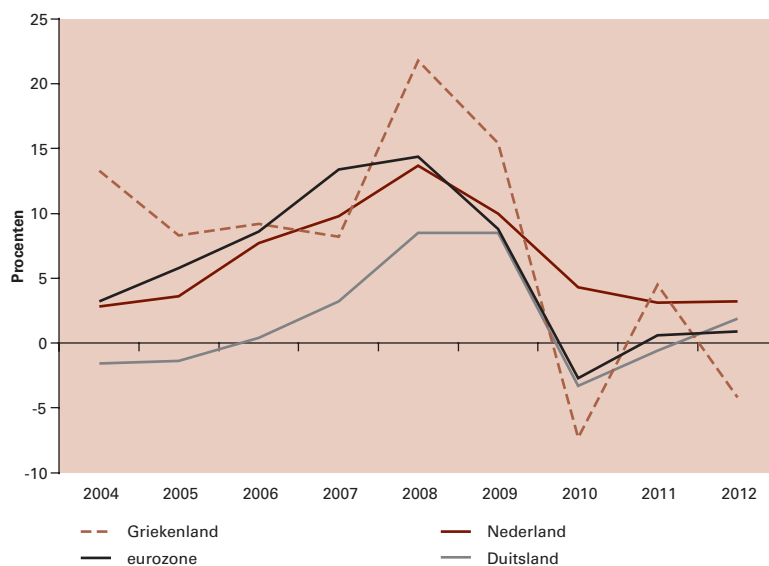
Bron: CBS

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).

³⁷ 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-landen³⁸ (zie box 1.4). Ook het aandeel van de uitvoer naar de zogenoemde *Next Eleven*³⁹ 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.⁴⁰

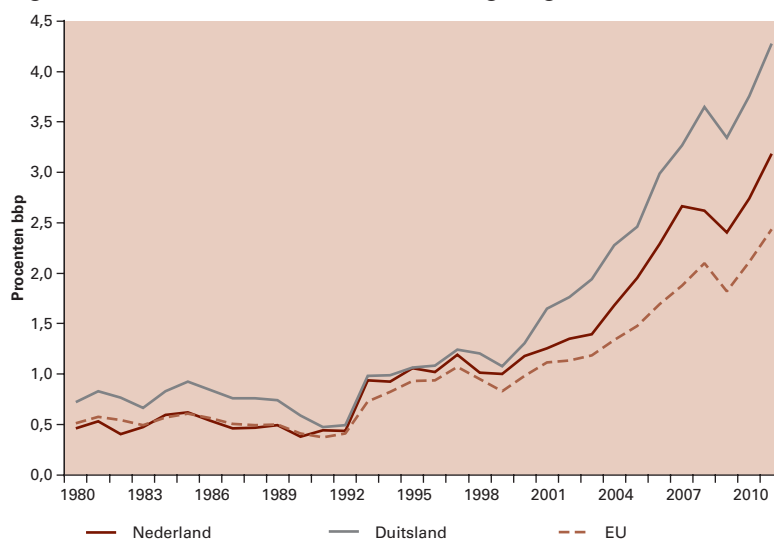
³⁸ Zie ook Suyker en De Groot (2006), *China and the Dutch Economy*, CPB document 127.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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 wederuitvoer⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³

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*.

⁴¹ 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.

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

⁴³ 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).⁴⁴ 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.⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.⁴⁷

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

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

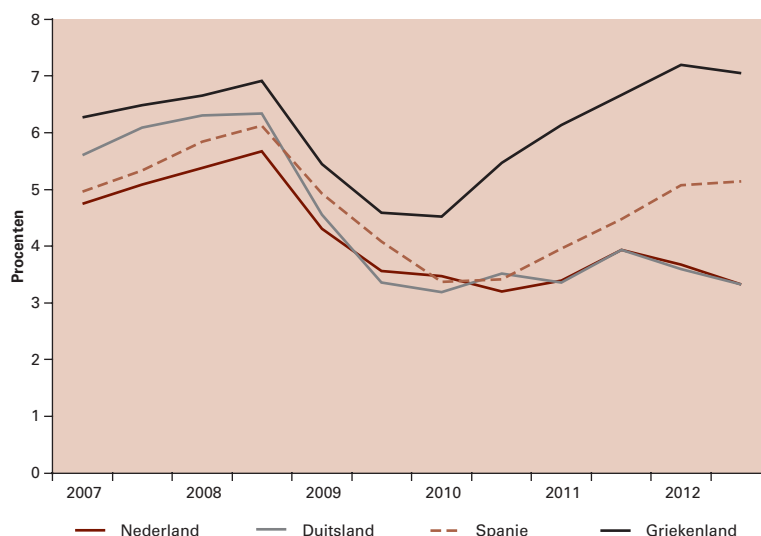
⁴⁵ Kranendonk en Verbruggen (2011), *Het belang van uitvoer en binnenlandse bestedingen voor productie en werkgelegenheid in Nederland*, Achtergronddocument bij CEP 2011

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

⁴⁷ 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).⁴⁸

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*).⁴⁹ Volgens de internationale literatuur zijn er geen significante verschillen tussen deze twee systemen, als je kijkt naar economische groei of het verkrijgen van krediet.⁵⁰ Toch blijkt uit onderzoek van het IMF dat economisch herstel na financiële crises langzamer verloopt in landen waar de bedrijfsfinanciering sterk leunt op banken.⁵¹ 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.

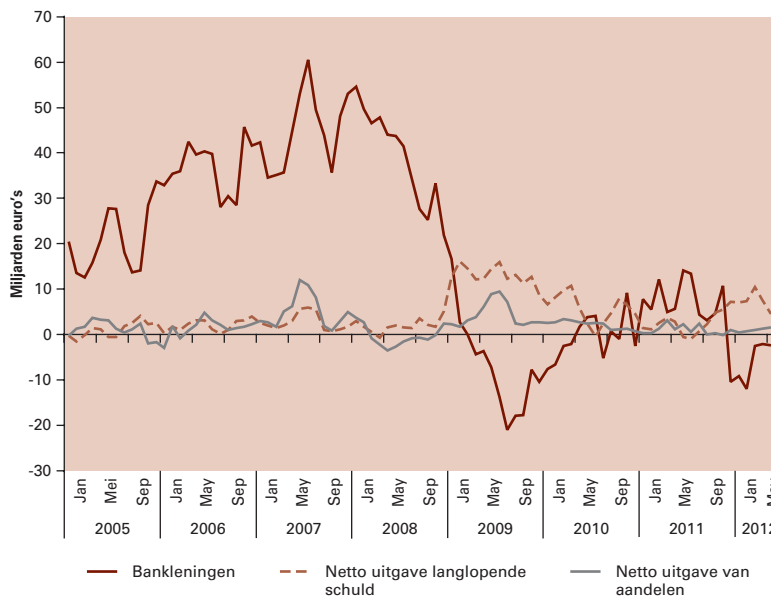
⁴⁸ Zie ook Corsetti: <http://www.voxeu.org/article/sovereign-risk-macroeconomic-instability>.

⁴⁹ 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).

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld Levine (2000) en Demirguc-Kunt en Maksimovic (2002).

⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³

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

⁵³ 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
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	218,6	223,1	235,4	240,0	246,8
Netto uitgaven onder de kaders	245,8	248,4	252,5	262,1	267,1
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
Overige netto uitgaven	- 3,2	- 4,9	- 3,6	- 4,2	- 4,2
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
Totale netto uitgaven	242,6	243,4	248,9	257,9	262,9
EMU-saldo centrale overheid	- 24,0	- 20,4	- 13,5	- 17,9	- 16,1
EMU-saldo decentrale overheden	- 3,0	- 2,9	- 3,2	- 2,3	- 1,8
Feitelijk EMU-saldo	- 27,0	- 23,3	- 16,7	- 20,2	- 18,0
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	- 4,5%	- 3,8%	- 2,7%	- 3,1%	- 2,7%
EMU-schuld	394	434	447	464	478
EMU-schuld (in procenten bbp)	65,5%	71,5%	71,9%	72,2%	72,2%
Bruto Binnenlands Product (bbp)	602	607	622	642	662

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

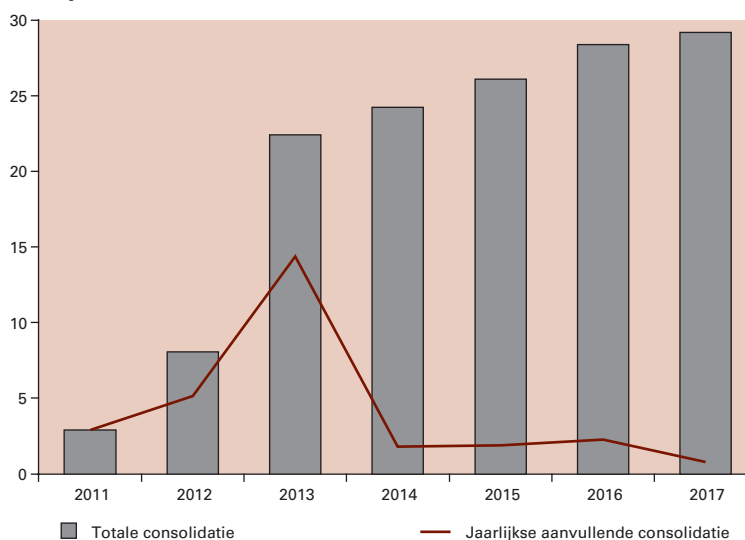
belastingen en premies nader aan bod. In paragraaf 2.5 staat in meer detail of het kabinet zich heeft gehouden aan het uitgaven- en inkomstenkader en volgt een overzicht van de maatregelen die het kabinet hiervoor heeft moeten nemen. De bijdrage van de decentrale overheden aan de bezuinigingen komt aan 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) ¹		
	2013	structureel
Sociale zekerheid	- 1 371	- 1 000
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
Zorg	- 1 402	- 1 652
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
Woningmarkt	1 222	- 3 786
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
Onderwijs	95	355
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
Vergroening	- 1 887	- 1 200
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
Veiligheid en Justitie	186	130
Terugdraaien Wetsvoorstel griffierechten	240	240
Overig	- 54	- 110
Collectieve sector	- 4 495	- 3 885
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
Overige belastingen en premies²	- 4 776	- 1 366
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
Subtotaal	- 12.4 miljard euro	- 12.4 miljard euro

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

² Inclusief compensatie via tarief 1^e en 2^e 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
Regeerakkoord	- 1,02	- 2,31	- 3,93	- 5,69
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 ¹	- 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 ²	- 0,01	- 0,80	- 0,80	- 0,80
Begrotingsakkoord	- 2,11	- 0,30	0,61	- 4,84
Uitgavenverlagingen	- 0,73	- 1,01	- 1,28	- 1,29
- Hervorming WW/ontslag ³	- 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
Totaal	- 3,13	- 2,61	- 3,32	- 10,53

¹ Inclusief aanpassing maatregel uit het begrotingsakkoord.

² Inclusief aanpassing maatregel uit het begrotingsakkoord.

³ 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.⁵⁴ 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

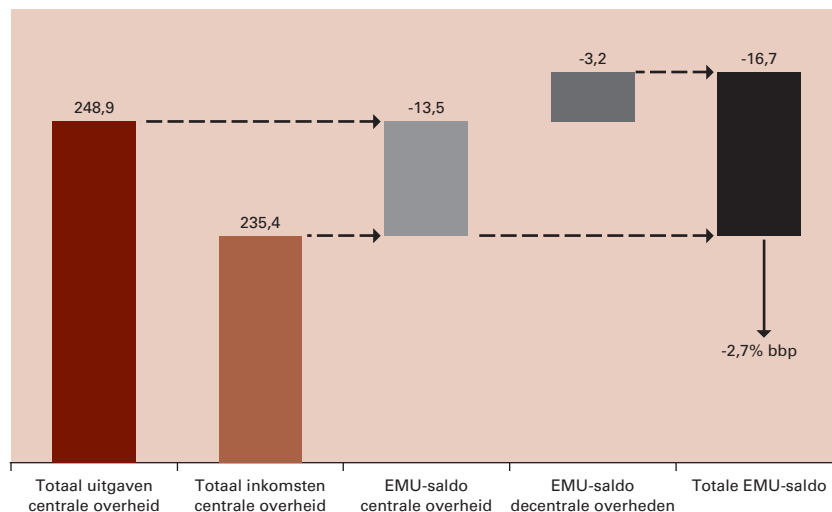
In 2013 komt het begrotingstekort naar verwachting uit op 16,7 miljard euro (uitgedrukt in een percentage van de economie is dit 2,7 procent van het bbp). De totale uitgaven bedragen in 2013 naar verwachting 248,9 miljard euro, waarvan ruim de helft wordt besteed aan sociale zekerheid en zorg. De totale 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).

⁵⁴ 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)

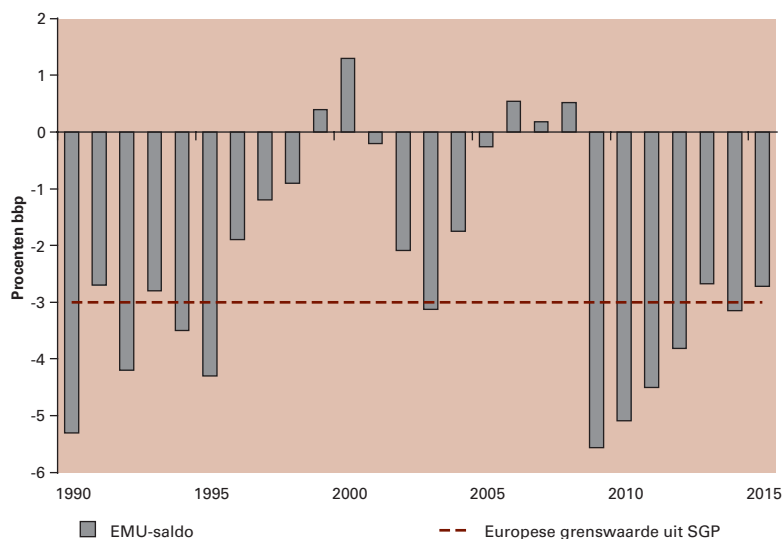


In 2013 voldoet Nederland weer aan de 3 procentgrens. In 2014 ligt bij ongewijzigd beleid het begrotingstekort weer boven de 3 procentgrens

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 verbetert 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
EMU-saldo Miljoenennota 2012	- 2,9%	- 2,5%
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%
EMU-saldo Miljoenennota 2013	- 3,8%	- 2,7%

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.

EMU-saldo 2012	- 23,1	- 3,8%
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%
EMU-saldo 2013	- 16,7	- 2,7%

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 begrotingstekort, 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%
Structureel EMU-saldo Miljoenennota 2013	- 3,4%	- 2,3%	- 1,2%

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
EMU-schuld Miljoenennota 2012	65,3%	66,1%
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%
EMU-schuld Miljoenennota 2013	71,5%	71,9%

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

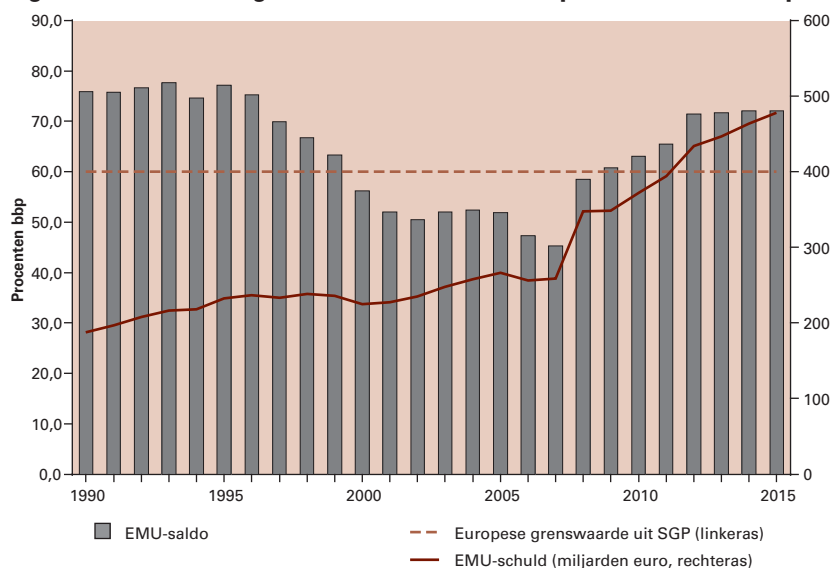
	in mld euro	in procenten bbp
EMU-schuld ultimo 2012	434,4	71,5%
EMU-tekort 2013	16,7	- 1,7%
EFSF	1,9	2,7%
Kapitaaluitbreiding EIB	0,4	0,3%
Schatkistbankieren	- 6,0	0,1%
ING back-up faciliteit	- 1,5	- 1,0%
Overige financiële transacties en ktv's	1,3	- 0,2%
EMU-schuld ultimo 2013	447,2	71,9%

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.

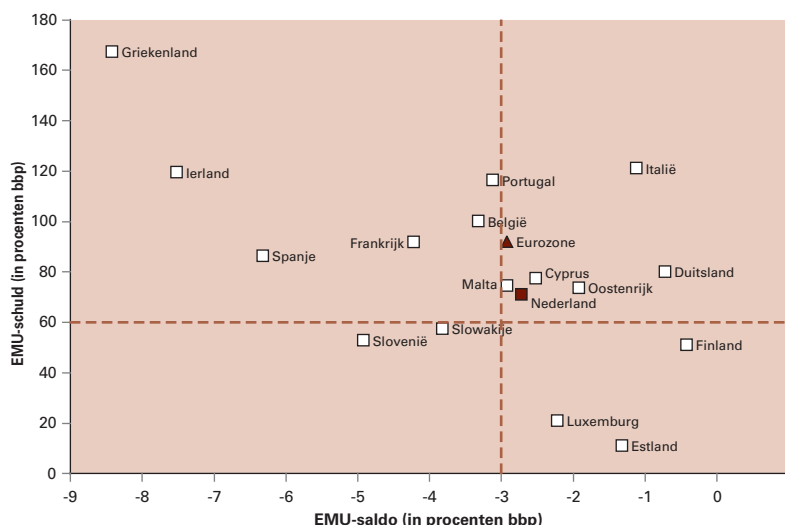
Bezittingen van de overheid zijn dus niet zichtbaar in de overheidsschuld. Informatie over zowel de bezittingen als de schulden van de overheid staat op de overheidsbalans en de staatsbalans. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert jaarlijks de overheidsbalans in de Nationale Rekeningen. 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

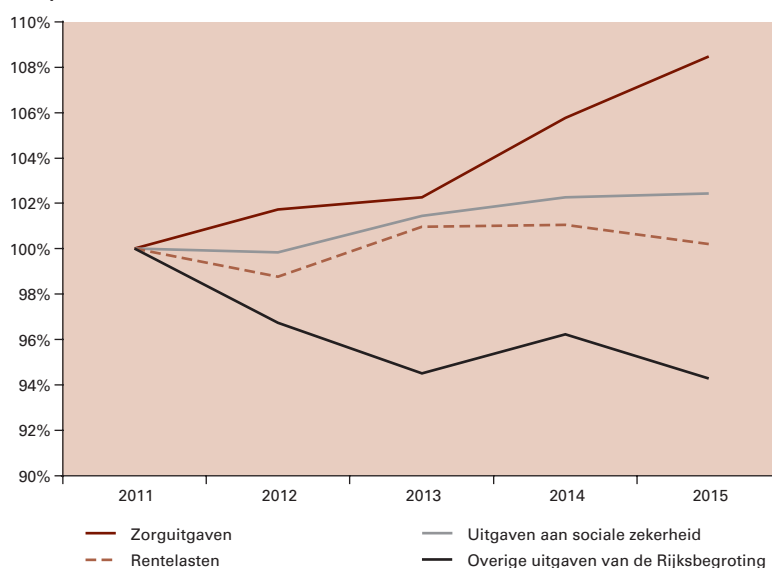
In deze paragraaf komt de ontwikkeling van de uitgaven en de belastingen en premies aan de orde.

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.⁵⁵ 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

⁵⁵ 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).⁵⁶

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).

⁵⁶ Zie Internetbijlage 1 (bijvoorbeeld op 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
Totaal	218,6	223,1	235,4
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 2013.⁵⁷ 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.⁵⁸ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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 begrotingstekort 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, – = onderschrijding ¹)					
	2011	2012	2013	2014	2015
Rijksbegroting in enge zin					
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
Over-/onderschrijding	- 1,7	- 1,8	- 3,3	- 1,5	- 1,8
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt					
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
Over-/onderschrijding	- 0,2	0,7	1,1	0,7	0,0
Budgettair Kader Zorg					
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
Over-/onderschrijding	2,0	1,2	- 1,0	- 1,4	- 1,3
Totaal uitgavenkader					
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
Over-/onderschrijding	0,2	0,0	- 3,1	- 2,2	- 3,0

¹ Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

De onderschrijding van het uitgavenkader in de jaren 2013–2015 is het gevolg van de maatregelen uit het Begrotingsakkoord. Het is geen optie om deze onderschrijding 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
Miljoenennota 2012	- 0,5	- 0,1	0,5	0,3
<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
Miljoenennota 2013	- 1,8	- 3,3	- 1,5	- 1,8
(Rentelasten)	(- 1,1)	(- 2,1)	(- 2,9)	(- 3,5)
(Winstafdracht DNB)	(- 0,5)	(0,0)	(0,0)	(0,0)

¹ 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.⁵⁹

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

⁵⁹ 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 uitgaventotaal. 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) ¹				
	2012	2013	2014	2015
Kadertoets begroting 2012	0,0	-0,1	-0,3	-0,2
Macro-economische mutaties				
Werkloosheidsuitgaven	1,3	2,3	2,6	2,2
Ruilvoet	-0,2	-0,7	-1,3	-1,6
Uitvoeringsmutaties				
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
Beleidsmatige mutaties				
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
Overige mutaties	0,2	0,1	0,4	0,4
Kadertoets begroting 2013	0,7	1,1	0,7	0,0

¹ 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 uitstreken, 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 overheids personeel 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
Kadertoets begroting 2012	0,5	0,1	- 0,2	- 0,1
Macromutaties				
Ruilvoet	0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,4
Beleidsmatige mutaties				
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
Kadertoets begroting 2013	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
Miljoenennota 2012	0,1	3,5	0,7	2,6	1,4	8,2
Begrotingsakkoord	0,0	0,7	8,2	-2,5	-1,3	5,0
Stand Miljoenennota 2012 inclusief Begrotingsakkoord en overig	0,1	4,2	9,0	0,0	0,2	13,4
Mutaties na Begrotingsakkoord	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
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
Stand Miljoenennota 2012 inclusief Begrotingsakkoord	0,0	4,2	9,1	0,0	0,2	13,4

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
Mutatie (jaarlijkse tranches) sinds Miljoenennota 2012	- 169	- 346	310	38
Mutatie (cumulatief) sinds Miljoenennota 2012 (B)	- 169	- 515	- 206	- 168
Accres (jaarlijkse tranches) stand Miljoenennota 2013	- 263	- 191	748	138
Accres cumulatief stand Miljoenennota 2013 (A+B)	- 263	- 455	293	431
Accrespercentage stand Miljoenennota 2013	- 1,43%	- 1,05%	4,24%	0,75%

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.

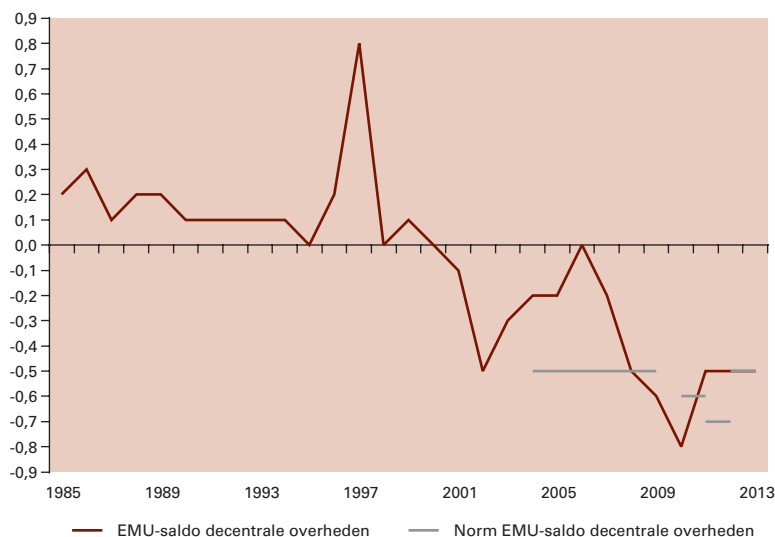
Door de weerbarstige economische omstandigheden wordt het moeilijker om het begrotingssaldo te beheersen. De financiële crisis en de intredende vergrijzing hebben namelijk geleid tot een lagere economische groei. Naar verwachting zet deze ontwikkeling ook in de toekomst door. Een lagere economische groei 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.⁶⁰ 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

⁶⁰ 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
Totaal garanties	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
Totaal achterborgstellingen¹	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	–

¹ 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)¹

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

¹ 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)

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

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 behandelmethoden 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 2 100 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.⁶¹ 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

⁶¹ 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

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 overheidsгарантиes. 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.⁶²

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.

⁶² «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 7th 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.⁶³ Een eerste stap die nu wordt gezet is het aanbieden van de begrotingsstaten in de vorm van open data.

⁶³ <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

