Ten geleide

Status programma
Een concept van het Stabiliteitsprogramma is voorgelegd aan beide kamers van het parlement. Op 19 april vond een debat plaats in de Tweede Kamer en op 26 april een overleg in de Eerste Kamer, overeenkomstig de wens van beide kamers om zich over het Stabiliteitsprogramma te kunnen uitspreken vóór toezending aan de Europese Commissie. Daarnaast verlangt de Europese Commissie dat nationale parlementen goed betrokken worden bij het opstellen van de nationale stabiliteitsprogramma's.

Daarnaast is een concept van het Stabiliteitsprogramma voorgelegd aan de Raad van State, de instantie die in Nederland belast is met het toezicht op naleving van de Europese begrotingsregels. Deze rol vloeit voort uit artikel 5 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en EU Verordening 473/2013, en is vastgelegd in de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet HOF).

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

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

Gebruikte cijfers
Tenzij anders aangegeven zijn de in deze rapportage gebruikte cijfers gebaseerd op de meest recente economische raming van het CPB, het Centraal Economisch Plan (CEP), zoals gepubliceerd op 21 maart 2016. De cijfers voor 2015 ten aanzien van de overheidsfinanciën waarover ook in de aprilnotificatie naar de Europese Commissie wordt gerapporteerd, zijn aangepast naar aanleiding van de realisatiecijfers van het CBS van 25 maart. Dit is bij de relevante tabellen aangegeven.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk		Pg
	Samenvatting……..	3
1	Algeheel beleidskader en doelstellingen…….	4
2	Economische vooruitzichten……..	5
3	EMU saldo en EMU schuld……..	8
4	Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie…….	13
5	Houdbaarheid van de overheidsfinanciën…….	16
6	Kwaliteit van de overheidsfinanciën…….	20
7	Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën ……..	22
	Bijlage tabellen Stabiliteitsprogramma……..	23

Samenvatting

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

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er in 2016 beter voor dan een aantal jaren geleden. Dat is te danken aan de maatregelen die het kabinet in de voorbije jaren heeft genomen om de overheidsfinanciën op orde te brengen en de economie te versterken. Na jaren van bezuinigingen heeft het kabinet in 2016 de lasten op arbeid verlaagd, in het bijzonder voor werkenden met lagere en middeninkomens. Daarnaast repareert het kabinet de koopkracht met specifieke maatregelen, zodat alle groepen kunnen profiteren van de verbeterende economie.

Volgens de laatste inzichten verbetert het feitelijk EMU-saldo voor Nederland van -1,8% bbp in 2015 naar -1,7% bbp in 2016 en –1,2% bbp in 2017. Hogere belastingontvangsten als gevolg van het aanhoudende herstel van de economie en lagere uitgaven door de daling van de werkloosheid en aanhoudend lage rente-uitgaven dragen bij aan de verbetering van het EMU saldo. Aan de andere kant zorgen lagere gasbaten (als gevolg van een daling van zowel de prijs als het volume) voor lagere overheidsinkomsten, en leiden de extra kosten voor de asielopvang tot een stijging van de uitgaven in 2017 ten opzichte van 2015. Netto resulteert een verbetering van het saldo met 0,1% van 2015 op 2016, en van 0,5% van 2016 op 2017. Nederland blijft met een ruime marge verwijderd van de 3%-buitensporig tekort grens. Het structurele saldo bedroeg op basis van het huidige CEP -1,0% bbp in 2015. De raming in het CEP laat voor 2016 een saldo van -1,6% zien, en voor 2017 -1,2%.

De Nederlandse EMU-schuld zet het dalende pad, dat in 2014 werd ingezet, door: de schuld daalt van 65,1% bbp in 2015 naar 64,1% in 2017.

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

Hoofdstuk 1: Algeheel beleidskader en doelstellingen

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

Het minimale streefcijfer voor de MTO waar lidstaten naar toe moeten werken, wordt bepaald door berekeningen van de Commissie en afspraken die lidstaten daarover hebben gemaakt met het Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance in de EMU (het zogenoemde 'Fiscal Compact'). De Commissie kijkt bij haar berekeningen onder andere naar landenspecifieke houdbaarheidsoverwegingen. De Commissie heeft onlangs een nieuwe berekening gemaakt van de minimale MTO's voor alle lidstaten. Voor Nederland leidde de berekening tot een minimale MTO van -1,0% bbp. Dit is echter niet de MTO die voor Nederland bindend is. Lidstaten die het Fiscal Compact hebben ondertekend, hebben zichzelf immers gecommitteerd aan een MTO van minimaal -0,5%.[1] Ook voor de komende periode (2017-2019) zal Nederland derhalve de MTO vastzetten op een structureel saldo van -0,5% bbp.

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

Het budgettaire beleid van het kabinet wordt ondersteund door maatregelen gericht op het versterken van de structurele economische groei. Voor een overzicht van de voortgang van de hervormingsagenda van het kabinet wordt verwezen naar het Nationaal Hervormingsprogramma. Hierin staat een uitgebreide beschrijving van de wijze waarop het kabinet invulling geeft aan de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland in het kader van het Europees Semester, en waarin tevens wordt ingegaan op de voortgang met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van de Europa-2020-strategie.

[1] Behalve bij schuldniveaus significant onder de 60% en lage lange termijn risico's voor houdbaarheid. In dat geval is de limiet -1%.

Hoofdstuk 2: Economische vooruitzichten

De Nederlandse economie groeit gestaag door. In de recentste raming van het Centraal Planbureau (CPB) groeit de Nederlandse economie met 1,8% in 2016 en met 2,0% in 2017. De economische groei wordt breed gedragen. Zowel de binnenlandse bestedingen als de uitvoer leveren een positieve bijdrage. De werkloosheid daalt verder tot 6,3% in 2017, waarbij zowel de werkgelegenheid als het arbeidsaanbod groeien.

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de macro-economische vooruitzichten voor de Nederlandse economie beschouwd. Nederland heeft een kleine open economie en is dus sterk afhankelijk van internationale economische ontwikkelingen. Om die reden behandelt dit hoofdstuk eerst de vooruitzichten van de internationale economie. Vervolgens worden de vooruitzichten voor de Nederlandse economie en de arbeidsmarkt voor dit en volgend jaar besproken.

Internationale ontwikkelingen en externe aannames

Nederland heeft een kleine open economie en is dus afhankelijk van buitenlandse economische ontwikkelingen. Voor de raming van de Nederlandse economie zijn een buitenlandbeeld en verschillende technische aannames noodzakelijk. In de raming is de externe omgeving met onzekerheden omgeven en groeit de wereldeconomie 2,9% in 2016 en 3,2% in 2017. Daarbij trekt de voor Nederland relevante wereldhandel aan van een groei van 3,6% in 2015 en 3,8% in 2016 naar 4,4% in 2017. Vooral de groei in de ontwikkelde economieën zet daarbij door. Risico's in de externe omgeving zijn vooral neerwaarts. Zo is sprake van onzekerheid over de groei van opkomende economieën en de sterk dalende olieprijs. De technische aannames gaan op de korte termijn uit van een verder dalende grondstoffenprijs, in het bijzonder van ruwe olie. De olieprijs (Brent) daalt verder van 52,5 dollar per vat in 2015 naar 31,7 dollar per vat in 2016. In 2017 neemt de olieprijs toe naar 37,7 dollar per vat. In de raming is voorts aangenomen dat de wisselkoers van de euro tegen de dollar in 2016 marginaal daalt naar 1,09, en in 2017 ten opzichte van 2016 niet verandert. Ondanks neerwaartse risico's blijven de internationale ontwikkelingen op een positieve manier bijdragen aan de groei van de Nederlandse economie.

Tabel 2.1 Externe aannames

	2015	2016	2017
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	0,0	-0,1	-0,1
Langlopende rente (jaargemiddelde)	0,7	0,6	0,6
USD/EUR-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,11	1,09	1,09
Nominale effectieve wisselkoers*	-2,1	2,9	0,2
Mondiale bbp-groei	2,8	2,9	3,2
Bbp-groei in de EU	1,5	1,6	1,7
Relevante wereldhandel	3,6	3,8	4,4
Olieprijs (Brent, USD per vat)	52,5	31,7	37,7

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

Economische vooruitzichten

De Nederlandse economie groeit met 1,8% in 2016 en met 2,0% in 2017 gestaag door. Deze groei volgt op een groei van 1,0% in 2014 en 2,0% in 2015. In 2015 was het bbp weer even groot als in 2008. Ook is het noemenswaardig dat in 2015 tot en met 2017, naast de uitvoer, de binnenlandse bestedingen de groei steeds meer dragen. In de jaren daarvoor was de economische groei vooral afhankelijk van de uitvoer.

Tabel 2.2 Macro-economische vooruitzichten

	ESA-code	2015	2015	2016	2017
		Niveau (€ miljard)	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo
1. Reëel bbp	B1*g	679,1	2,0	1,8	2,0
2. Nominaal bbp (€ miljard)	B1*g	679,1	2,5	2,9	2,9
Componenten van het reële bbp					
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	301,7	1,6	1,6	2,0
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	170,1	-0,3	2,0	0,2
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	132,6	10,3	4,8	3,2
6. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	-3,7	-0,6	0,2	0,2
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	555,4	4,2	3,6	4,1
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	477,0	4,9	5,0	4,5
Bijdragen aan reële bbp-groei					
9. Totale binnenlandse vraag		604,3	2,4	2,1	1,6
10. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	-3,7	-0,6	0,2	0,2
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	78,4	0,0	-0,5	0,2

Het groeicijfer van het reële BBP over 2015 is geactualiseerd op basis van de realisatiecijfers van het CBS.

De uitvoer blijft dit en komend jaar een positieve bijdrage leveren aan de economische groei. In 2016 groeit de uitvoer met 3,6%. Doordat de relevante wereldhandel aantrekt, versnelt de uitvoergroei naar 4,1% in 2017. In hoofdstuk 4 worden de gevolgen voor de Nederlandse uitvoer en economie bekeken in een scenario met een tegenvallende groei van de wereldeconomie.

De investeringen groeien dit jaar met 6%, nadat ze vorig jaar met 7,2% toenamen. Zowel de bedrijfsinvesteringen als de investeringen in woningen nemen toe. De bedrijfsinvesteringen nemen toe door verschillende factoren. Ten eerste is de bezettingsgraad de afgelopen jaren gestegen. Om aan de toenemende vraag te kunnen blijven voldoen, zullen ondernemers hun productiecapaciteit moeten laten toenemen. Ten tweede is de winstgevendheid van bedrijven verbeterd, onder andere doordat de lage grondstoffen- en energieprijzen niet volledig in de prijzen zijn doorberekend. Ten derde zorgt het afgenomen renteniveau voor een betere financierbaarheid van investeringen. De woninginvesteringen hangen samen met de positieve ontwikkelingen op de huizenmarkt en daarmee ook met de voortschrijdende toename van het aantal woningtransacties van de afgelopen jaren.

In 2016 en 2017 groeit de consumptie van de huishoudens met respectievelijk 1,6% en 2,0%. In 2016 groeit de private consumptie door een stijging van de reële contractlonen, de toenemende

werkgelegenheid en de lastenverlaging op vooral arbeid ter grootte van 5 miljard. Niet al het extra inkomen wordt geconsumeerd, een deel wordt gespaard en zal in de toekomst uitgegeven worden. Dit heeft een positief effect op de consumptie van de huishoudens in 2017. Ook positieve vermogenseffecten door de aantrekkende woningmarkt en de toename van de werkgelegenheid ondersteunen volgend jaar de consumptiegroei.

Samengevat is de komende jaren sprake van een breed gedragen economische groei door zowel binnenlandse bestedingen als de uitvoer.

Arbeidsmarkt

De werkloosheid daalt langzaam maar gestaag van een niveau van 6,9% in 2015 via 6,5% in 2016 naar 6,3% in 2017. Onderliggend nemen de vraag naar en het aanbod van arbeid toe, maar is de toename in de vraag groter. De stijgende productie gaat (vertraagd) gepaard met een toename van de werkgelegenheid. In 2016 groeit de werkgelegenheid (in personen) met 1,1% in 2016 en 1,0% in 2017. Tegelijkertijd neemt de beroepsbevolking in 2016 met 0,3% en in 2017 met 1,2% toe door beleidsmaatregelen, zoals de lastenverlichting op arbeid door het vijfmiljardpakket en de stijging van de AOW-leeftijd, en door trendmatige groei, zoals de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers.

Tabel 2.3 Arbeidsmarktontwikkelingen

	ESA-code	2015	2015	2016	2017
		niveau	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo
1. Werkgelegenheid, personen (x 1.000)		8811,5	0,8	1,1	1,0
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		12503,0	0,8	1,3	0,9
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		614,0	6,9	6,5	6,3
4. Arbeidsproductiviteit, personen		77,1	1,1	0,7	1,0
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		54,3	0,8	0,4	1,1
6. Loonsom van werknemers	D.1	334,6	1,8	3,6	3,0
7. Loonsom per werknemer (€)		38,0	1,2	2,2	2,1

Hoofdstuk 3: Begrotingssaldo en overheidsschuld

De gunstige economische ontwikkelingen en de in de afgelopen jaren genomen tekortreducerende maatregelen zorgen ervoor dat de Nederlandse overheidsfinanciën de komende jaren blijven verbeteren. Zo komt het EMU-saldo in 2016 uit op -1,7% bbp en in 2017 op -1,2% bbp. Nederland heeft daarmee duurzaam afstand genomen van de buitensporigtekortnorm van 3% bbp. De EMU-schuld zet de dalende trend door en neemt af tot 64,1% in 2017. Het structureel saldo komt voor de reguliere begrotingsronde in 2016 uit op -1,6% bbp en in 2017 op -1,2% bbp. Op basis van de CEP raming dalen de gecorrigeerde uitgaven in 2015 met 0,6% en stijgen met 1,2% en 1,0% in respectievelijk 2016 en 2017.

Inleiding

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

Beleidsstrategie

Een van de belangrijkste onderdelen van het in Nederland gevoerde begrotingsbeleid is het hanteren van reële uitgavenkaders. Hierbij wordt aan het begin van de kabinetsperiode de maximaal toegestane groei van de reële overheidsuitgaven vastgesteld. Het sturen op uitgaven is in het verleden een effectief middel gebleken om houdbare overheidsfinanciën te borgen. Zo is iedere minister binnen het kabinet financieel verantwoordelijk voor de uitgaven van zijn beleidsterrein. Dit systeem wordt ervaren als duidelijk, geloofwaardig en voorspelbaar.

Aan het begin van de huidige kabinetsperiode zijn omvangrijke pakketten van tekortreducerende maatregelen doorgevoerd om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën veilig te stellen. Het budgettaire effect van de beleidspakketten sinds het Regeerakkoord Rutte-Asscher is een ex ante verbetering van het EMU-saldo van 15 miljard euro in 2015 en van 18 miljard euro in 2016. Het kabinet heeft in 2016 een deel van de verbetering van het EMU-saldo ingezet voor een gerichte verlichting van de lasten op arbeid met structureel 5 miljard euro. Met maatregelen in dit 5-miljardpakket volgt het kabinet de aanbeveling van de Europese Commissie en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) om de wig op arbeid structureel te verlagen.

Budgettaire raming voor de korte en middellange termijn

Dit stabiliteitsprogramma van Nederland neemt de CPB-ramingen uit het Centraal Economisch Plan 2016 als uitgangspunt. Het economisch beeld uit de CEP raming van het CPB vormt de basis voor de besluitvorming over de begroting van 2017. De CEP-raming gaat uit van ongewijzigd beleid. Dat wil zeggen dat geen rekening wordt gehouden met een additionele inspanning om de begrotingskaders te houden. Uitgangspunt voor de begrotingsvoorbereiding is het handhaven van de reguliere begrotingssystematiek. Het toepassen van de bestaande begrotingssystematiek zal de ontwikkeling van het EMU-saldo, het structureel saldo en de gecorrigeerde uitgaven in 2017 verbeteren ten opzichte van de CEP raming, waarmee Nederland op basis van de huidige inzichten binnen de toegestane marges blijft.

Box: De Nederlandse begrotingssystematiek

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

- Beheersing van de uitgaven via een reëel uitgavenkader gebaseerd op de meerjarenraming zoals vastgesteld ten tijde van het Regeerakkoord.
- Macro-economische stabilisatie van de economie via de inkomsten en beheersing van de lasten voor burgers en bedrijven via een inkomstenkader gebaseerd op de

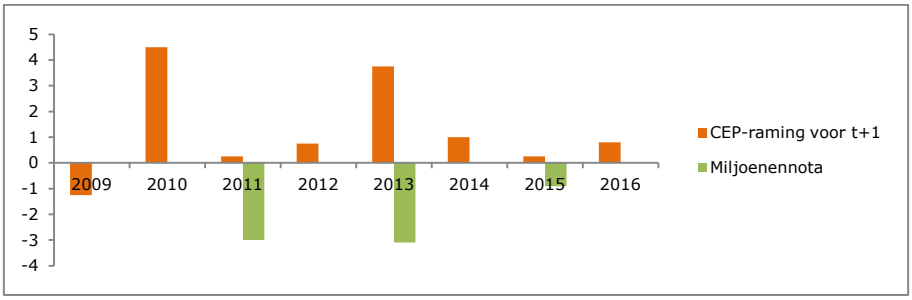
beleidsmatige lastenontwikkeling zoals vastgesteld ten tijde van het Regeerakkoord. Dit inkomstenkader is geen maximum, maar een tevoren vastgesteld niveau van de lastendruk. Dat betekent dat een verhoging van de lasten op een onderdeel – ten opzichte van het bij Regeerakkoord vastgelegde niveau - moet worden gecompenseerd door een lastenverlaging elders en vice versa. Ontwikkelingen in de inkomsten zelf worden gezien als endogeen. Deze inkomstenschommelingen worden opgevangen in het saldo.

- Scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven. Deze scheiding is het gevolg van het afzonderlijk houden van het uitgavenkader en het inkomstenkader. Met 'de scheiding' wordt nog eens extra geëxpliciteerd dat extra uitgaven onder het uitgavenkader dienen te worden ingepast en lastenverlagingen of -verzwaringen worden gecompenseerd binnen het inkomstenkader.
- Een hoofdbesluitvormingsmoment over de uitgavenkant van de begroting in het voorjaar op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB en een besluitvormingsmoment over de inkomstenkant en de koopkracht in augustus op basis van de (concept) Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB.

Deze uitgangspunten staan beschreven in de begrotingsregels, die bij de start van het kabinet zijn afgesproken en die als bijlage bij het Regeerakkoord zijn gepubliceerd. Ook de regels budgetdiscipline maken deel uit van de begrotingsregels. Deze set regels bestaat al geruime tijd en werd al gehanteerd ruim voor de start van het trendmatig begrotingsbeleid in 1994. De meest bekende spelregels zijn dat iedere overschrijding van een begroting moet worden gecompenseerd en dat compensatie in principe plaats moet vinden op dezelfde begroting als waar de overschrijding zich voordoet. Meevallers mogen niet gebruikt worden voor nieuwe beleidsintensiveringen.

Figuur 3.1 geeft de raming van de over- en onderschrijding van het uitgavenkader in het CEP en de Miljoenennota weer. Hieruit is op te maken dat er (onder andere) door beleidswijzigingen geen overschrijdingen in de Miljoenennota worden geraamd ondanks geraamde overschrijdingen in het eerder verschenen CEP.

Figuur 3.1 Uitgavenkader in miljarden euro's (- is onderschrijding)*



*in 2009 en 2010 zijn als gevolg van de crisis een stimuleringspakket, de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetmutaties buiten de kaders gebracht. Indien de overschrijding precies 0 bedraagt, is geen balkje zichtbaar.

In de maanden maart en april vindt binnen het kabinet besluitvorming over de begroting plaats. De uitkomsten hiervan worden voor zover het 2016 betreft uiterlijk 1 juni met het parlement gecommuniceerd via de Voorjaarsnota. De gevolgen voor het jaar 2017 en verder landen in de Miljoenennota die op Prinsjesdag aan de Kamers wordt aangeboden.

Nederland heeft de afgelopen jaren overtuigend laten zien gecommitteerd te zijn aan de Europese begrotingsregels. Op diverse momenten de afgelopen jaren zijn pakketten met maatregelen genomen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Vrijwel al deze maatregelen zijn inmiddels in wetgeving verankerd. De totale ex-ante EMU-saldoverbetering als gevolg van deze maatregelen bedraagt in 2016 42 miljard euro, en loopt op naar 46 miljard euro in

2017. De mutatie van 4 miljard tussen 2016 en 2017 komt voornamelijk voort uit de oploop van maatregelen uit het Regeerakkoord Rutte-Asscher. Dit wordt getoond in tabel 3.1.

Tabel 3.1: EMU-saldoverbetering van beleidspakketten (in miljarden euro)

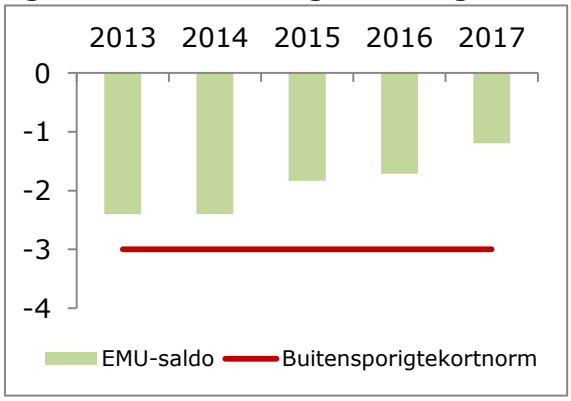
	2015	2016	2017
1. Regeerakkoord Rutte-Verhagen	-18	-19	-19
2. Begrotingsakkoord 2013	-8	-10	-10
3. Regeerakkoord Rutte-Asscher (incl. motie Zijlstra-Samsom en sociaal akkoord)	-10	-13	-16
4. Woningmarktpakket	0,2	0,2	0,3
5. Aanvullend pakket (incl. begrotingsafspraken 2014)	-6	-6	-6
6. Lastenverlichting		5	5
7. Totale ex ante EMU-saldoverbetering	**-42**	**-42**	**-46**

Maatregelen die zorgen voor een grote oploop zijn aan de uitgavenkant onder andere de apparaattaakstelling rijksoverheid (incl. ZBOs) en de hoofdlijnenakkoorden in de zorg; het Witteveen opbouwpercentage zorgt voor de grootste verbetering aan de inkomstenkant.

Feitelijk EMU saldo

Het EMU-saldo is in de afgelopen jaren steeds verbeterd. Ook de komende jaren zet deze verbetering zich door. Zo daalt in de CEP-raming het EMU-tekort verder naar 1,8% bbp in 2015, 1,7% bbp in 2016 en 1,2% bbp in 2017. De daling van het EMU-tekort komt vooral door de aantrekkende groei, die leidt tot hogere overheidsinkomsten en lagere werkloosheidsuitkeringen. Het EMU-saldo blijft hiermee duurzaam onder de buitensporigtekortnorm van 3% bbp. Figuur 3.2 geeft de ontwikkeling van het EMU-saldo gedurende de afgelopen jaren weer.

Figuur 3.2 Ontwikkeling en raming EMU-saldo (procent bbp)



Ten opzichte van het in september 2015 ingediende Draft Budgetary Plan (DBP) valt het saldo voor 2015 iets positiever uit. Dit komt vooral door de hoger dan eerder verwachte belastinginkomsten, en wordt gerealiseerd ondanks de terugloop in aardgasbaten. De daling van de aardgasbaten komt zowel door een verlaging van de gasproductie als door de daling van de gasprijs. Dit zorgt er, samen met de hogere kosten voor de opvang van asielzoekers, voor dat het EMU-saldo voor 2016 iets negatiever uitkomt dan geraamd in het DBP.

Structureel saldo

Op middellange termijn richt Nederland zich op een structureel saldo van -0,5% bbp[2].

Ten opzichte van het DBP is het structureel saldo in 2015 0,2 procentpunt verbeterd, en in 2016 0,3 procentpunt verslechterd. Hierdoor komt het structureel saldo in 2015 uit op -1,0% bbp en daalt het in 2016 naar -1,6% bbp. Deze verslechtering komt deels doordat de economie relatief harder groeit dan dat het feitelijk EMU-saldo verbetert. Daarnaast is sprake van een eenmalige correctie (one-off) voor het Eigenmiddelenbesluit ter grootte van 0,3 procentpunt. In 2017 wordt de verbetering van het feitelijke EMU-saldo gecompenseerd door de economische groei en het sluiten van de output gap, waardoor het structureel saldo volgens de berekening in het CEP nauwelijks verandert. Doordat er in 2017 geen sprake is van een one-off verbetert het structureel saldo desalniettemin naar -1,2% bbp.

Ontwikkeling van de uitgaven in relatie tot de uitgavenregel

Volgens de uitgavenregel mag de procentuele toename van de gecorrigeerde overheidsuitgaven voor Nederland niet hoger zijn dan de potentiële groei van de economie, gecorrigeerd voor een vastgestelde budgettaire inspanning. Deze vastgestelde budgettaire inspanning volgt uit de ontwikkeling van het structureel saldo, en is erop gericht om de overheidsfinanciën op middellange termijn houdbaar te maken. Als gevolg van het toepassen van de reguliere begrotingssystematiek zal Nederland ook wat betreft de uitgavenregel binnen de marges van de Europese begrotingsregels blijven.

EMU-schuld

Tabel 3.2 geeft de hoogte en ontwikkeling van de overheidsschuld weer. Ten tijde van het verschijnen van de CEP-raming werd verondersteld dat de schuld eind 2015 449 miljard euro bedroeg, wat overeenkomt met een schuldquote van 66,3% bbp. Volgens het CEP daalt de schuld in 2016 naar 65,4% bbp en in 2017 naar 64,1% bbp. De daling van de EMU-schuldquote is onder andere het gevolg van een verbetering van het primair saldo en de gedeeltelijke verkoop van ABN-Amro. Daarnaast daalt de schuldquote als gevolg van een sneller groeiende economie: een hogere groei van het nominale bbp zorgt ervoor dat de schuld uitgedrukt als percentage van het bbp afneemt (noemer-effect). Figuur 3.3 geeft de ontwikkeling van de schuldquote gedurende de afgelopen jaren weer. Inmiddels is uit realisatiecijfers van het CBS gebleken dat de schuld in 2015 442 miljard euro bedroeg. Uit de realisatiecijfers blijkt dat de schuld eind 2015 gelijk was aan 65,1% van het bbp.

De schuldquote bevindt zich op een zodanig richting de 60%-grens dalend pad dat wordt voldaan aan het schuldcriterium. De middellange termijnraming van het CPB voorziet dat de schuld in 2019 daalt tot onder de 60%.

Tabel 3.2 Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid

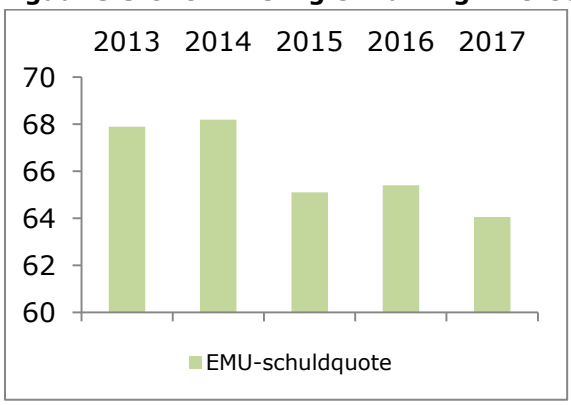
in procenten bbp	ESA Code	2015	2016	2017
1. Bruto schuld		**65,1**	**65,4**	**64,1**
2. Mutatie in bruto schuldquote		-3,1	0,3	-1,4
3. Primair saldo		-0,6	-0,5	0,0
4. Rentelasten	EDP D.41	1,2	1,2	1,2
5. Stock/flow-aanpassing		-5,0	-1,4	-2,5

[2] Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 1.

waarvan:				
- Kastransverschillen		0,2	-0,2	0,0
- Netto toename van financiële activa		-3,5	0,7	-0,7
waarvan:				
- opbrengsten uit privatiseringen		-0,6	..	..
- Noemereffect		-1,6	-1,9	-1,9

De cijfers zijn aangepast aan de hand van de realisaties van de EMU-schuld voor 2015 van het CBS. Deze realisatiecijfers zijn niet meegenomen in de CEP-ramingen voor de schuld van 2016 en 2017. Dit verklaart de oploop in de schuld tussen 2015 en 2016.

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



Hoofdstuk 4: Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie

Vergeleken met het Stabiliteitsprogramma uit april 2015 zijn de ramingen van enkele macro-economische kernvariabelen bijgesteld. De vooruitzichten voor de economische groei zijn momenteel iets gunstiger. De EMU-schuld loopt sneller terug dan verondersteld in april 2015. De feitelijke ontwikkeling van deze variabelen is uiteraard gevoelig voor externe economische schokken, onder andere door ontwikkelingen van de wereldeconomie en de aandelenkoersen. Om de effecten daarvan voor de economie en de overheidsfinanciën inzichtelijk te maken, rekent dit hoofdstuk twee alternatieve scenario's door.

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de raming van de economische groei, het overheidssaldo en de staatsschuld verschilt ten opzichte van de vorige actualisatie van het Stabiliteitsprogramma (april 2015). Vervolgens wordt gekeken naar de gevolgen van twee onzekerheidsvarianten.

Vergelijking met Stabiliteitsprogramma april 2015

Tabel 4.1 laat zien hoe de huidige ramingen voor de bbp-groei, het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn bijgesteld ten opzichte van de ramingen in het vorige Stabiliteitsprogramma. De huidige ramingen geven aan dat de economische groei in 2016 ongewijzigd is ten opzichte van de raming van een jaar eerder. In 2017 groeit de economie iets sneller dan in de eerdere raming. Het EMU-saldo is voor de periode 2015-2017 verslechterd ten opzichte van de cijfers in het vorige Stabiliteitsprogramma. Deze stijging van het EMU-tekort is voor een groot deel te verklaren door de lagere ontvangsten uit aardgasbaten en de lastenverlichting uit het 5-miljardpakket. De EMU-schuld is in dezelfde periode flink verbeterd ten opzichte van de cijfers in het vorige stabiliteitsprogramma. Deze verbetering is met name het gevolg van de hoger dan eerder verwachte economische groei (het zogenoemde noemereffect), de verkoop van de eerste tranche aandelen ABN Amro en het grotere aandeel van overtollige middelen dat door decentrale overheden bij het Rijk wordt aangehouden.

Tabel 4.1. Afwijking tov Stabiliteitsprogramma 2015

in procenten bbp	ESA Code	**2015**	**2016**	**2017**
Reële bbp-groei				
Actualisatie april `15		1,7	1,8	1,6
Huidige actualisatie		2,0	1,8	2,0
Verschil		+0,3	0,0	+0,4
EMU-saldo	EDP B.9			
Actualisatie april `15		-1,8	-1,2	-0,7
Huidige actualisatie		-1,8	-1,7	-1,2
Verschil		0,0	-0,5	-0,5
EMU-schuld				
Actualisatie april `15		68,8	67,8	67,0
Huidige actualisatie		65,1	65,4	64,1

Verschil		-3,7	-2,4	-2,9

Het groeicijfer van het reële BBP over 2015 is geactualiseerd op basis van de realisatiecijfers van het CBS.

Alternatieve scenario's en risico's

Nederland is als kleine open economie gevoelig voor ontwikkelingen in de wereldeconomie. Schokken in de wereldeconomie hebben via de relevante wereldhandel een effect op de Nederlandse economie. Ook een daling van de aandelenkoersen heeft gevolgen voor de Nederlandse economische groei, onder andere via vermogenseffecten en het effect op bedrijfsinvesteringen. Onderstaande gevoeligheidsanalyses laten zien hoe de economie zich in twee alternatieve scenario's, die in gang worden gezet door een externe economische schok, zou kunnen ontwikkelen ten opzichte van het basispad uit het CEP. Beide scenario's gaan ervan uit dat de economische schok zich aan het begin van 2016 voordoet, en presenteren vervolgens de effecten daarvan voor de periode 2016-2017. Het eerste scenario is ontleend aan een onzekerheidsvariant van het CPB, gepresenteerd in het Centraal Economisch Plan (CEP) 2016. Het tweede scenario is door het Ministerie van Financiën opgesteld, op basis een 'spoorboekje' voor SAFFIER (het door het CPB gehanteerde model voor korte-termijnprojecties, middellange-termijnscenario's en analyses van Regeerakkoorden en beleidsopties).[3]

Scenario 1: Onzekere wereld

In de laatste raming signaleert het CPB neerwaartse risico's in de ontwikkeling van de wereldeconomie. Het CPB illustreert de gevolgen voor de Nederlandse economie van dit neerwaartse risico met een onzekerheidsvariant. In deze onzekerheidsvariant groeien de bestedingen in grote ontwikkelde landen met 1% bbp en in China met 2% bbp minder dan in het basispad van het CEP.

Lagere bestedingen in het buitenland raken de Nederlandse economie vooral via een lagere groei van de relevante wereldhandel en de negatieve effecten daarvan op de Nederlandse uitvoer. Als gevolg komt de economische groei in Nederland in 2016 0,2 procentpunt lager uit, en in 2017 0,5 procentpunt. Dit betekent dat de economische groei in dit scenario zou uitkomen op 1,6% in 2016 en op 1,5% in 2017. Het model toont ook de vertraagde werking van dit scenario op bedrijfsinvesteringen en de consumptie van huishoudens. Waar de investeringen en de consumptie van de huishoudens in 2016 geen gevolgen ondervinden, krimpen de investeringen met 1,5% en de particuliere consumptie met 0,2% in 2017. Tenslotte lopen de werkloosheid en het begrotingstekort beide op met 0,1% in 2016 en 0,3% in 2017.

	Afwijking van basisscenario 2016	**Afwijking van basisscenario 2017**
Relevante wereldhandel	-0,9	-1,4
Volume bbp	-0,2	-0,5
Particuliere consumptie	0,0	-0,2
Investeringen, (inclusief voorraden)	0,0	-1,5
Uitvoer goederen, exclusief energie	-0,7	-1,2
Inflatie	-0,1	-0,5

[3] Zie ook: CPB, 2011, Varianten SAFFIER II, achtergronddocument bij SAFFIER II (CPB-document 217)

Werkloosheidspercentage (% beroepsbevolking)	0,1	0,3
EMU-saldo (% bbp)	-0,1	-0,3

Scenario 2: Daling aandelenkoersen

De onzekerheden in de wereldeconomie kunnen ook een weerslag op de financiële markten hebben. Tabel 4.3 laat een scenario zien met een permanente daling van 20% van de aandelenkoersen ten opzichte van het basispad. In dit scenario staat het aandelenvermogen van huishoudens centraal. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met een negatief effect op de vermogenspositie van pensioenfondsen, waarbij dalende pensioenvermogens leiden tot verhoging van pensioenpremies en dus tot een lager besteedbaar inkomen. Op de korte termijn leidt een lager niveau van het aandelenvermogen van huishoudens tot minder consumptie van huishoudens via een negatief vermogenseffect. Daarnaast lopen de bedrijfsinvesteringen terug. De groei van het bbp wordt in 2016 nog niet merkbaar geraakt, maar komt in 2017 0,1% lager uit dan in het basispad. Ook het effect op het EMU-saldo is in 2016 nagenoeg nul, terwijl het EMU-saldo in 2017 met 0,1% verslechtert.

Tabel 4.3 - Alternatief scenario 2: daling van de aandelenkoersen met 20% (afwijkingen in %)

	Afwijking van basisscenario 2016	**Afwijking van basisscenario 2017**
Volume bbp	0,0	-0,1
Particuliere consumptie	-0,1	-0,1
Investeringen bedrijven, exclusief woningen	-0,1	-0,2
Uitvoer goederen, exclusief energie	0,0	0,0
Inflatie	0,0	0,0
Werkloosheidspercentage (% beroepsbevolking)	0,0	0,0
EMU-saldo (% bbp)	0,0	-0,1

Hoofdstuk 5: Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

In de voorbije jaren heeft Nederland beleidsmaatregelen genomen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën voor de lange termijn te verbeteren. In de lente van 2014 heeft het CPB een nieuwe houdbaarheidsstudie uitgebracht. De studie is in het voorjaar van 2016 bijgewerkt en eind maart samen met de Middellangetermijnramingen gepubliceerd. In deze actuele versie van de studie bedraagt het houdbaarheidsoverschot 0,7% bbp. Ook de Europese Commissie heeft de houdbaarheid van de EU-lidstaten, waaronder Nederland, nader bestudeerd. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de uitkomsten van beide rapporten. Sinds het jaar 2013 daalt het uitstaande risico van de voorwaardelijke verplichtingen van de overheid.

Inleiding

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

Het houdbaarheidssaldo

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt beoordeeld aan de hand van het zogeheten houdbaarheidssaldo. Dit saldo geeft weer of de toekomstige belastingopbrengsten voldoende zijn om de toekomstige overheidsuitgaven (inclusief de uitgaven aan de rente op de uitstaande staatsschuld) te dekken. Bij niet-houdbare overheidsfinanciën geldt dat de staatsschuld blijft oplopen en op de lange termijn uit de hand loopt. Overigens vertelt het houdbaarheidssaldo op zichzelf niets over het schuldverloop over de tijd of op welk niveau de staatsschuld zich eventueel zal stabiliseren.

Voor de kwantificering van de houdbaarheid van overheidsfinanciën zullen voor toekomstige ontwikkelingen aannames gemaakt moeten worden. Bij de berekening van het houdbaarheidssaldo speelt de aanname van 'constante arrangementen' een belangrijke rol. Dit begrip houdt in dat de toekomstige generaties in dezelfde mate van collectieve voorzieningen kunnen profiteren bij een gelijkblijvende lastendruk (als percentage van het bbp) als de huidige generaties. 'Constante arrangementen' zijn dus iets anders dan ongewijzigd beleid. Zo zou ongewijzigd beleid betekenen dat, aannemende dat inkomens blijven stijgen, op de lange termijn iedereen in de hoogste belastingschijf valt en de lastendruk dus toeneemt. In het geval van 'constante arrangementen' blijft de lastendruk als percentage van het bbp daarentegen gelijk.

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

In de bijgewerkte houdbaarheidstudie van het CPB van maart 2016 bedraagt het houdbaarheidssaldo 0,7% bbp. Dit lichte houdbaarheidsoverschot betekent dat de overheidsfinanciën houdbaar zijn, dat wil zeggen, onder de aanname van constante arrangementen zullen stabiliseren. Wel is het belangrijk te onderstrepen dat deze uitkomsten sterk afhankelijk zijn van aannames, zoals ook werd benadrukt in de gevoeligheidsanalyses in een eerdere CPB-

vergrijzingsstudie.[4] In een van deze gevoeligheidsscenario's groeien de zorgkosten 1%-punt sneller per jaar dan in het referentiescenario. Deze snellere zorguitgavengroei leidt tot een verslechtering van het houdbaarheidssaldo met 5,6% bbp. Dit toont het belang aan van de beheersing van de zorguitgavenontwikkeling voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het houdbaarheidsoverschot is een stuk beter dan het houdbaarheidstekort van 4,5% bbp in 2010.[5] In de tussenliggende periode zijn dus veel houdbaarheidsverbeterende hervormingen genomen. Zo zal in de toekomst de AOW-leeftijd stijgen en zullen de zorguitgaven in de toekomst minder hard stijgen dan in de berekening van het houdbaarheidstekort uit 2010.

Tabel 5.1 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

in procenten bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Totale uitgaven	48,2%	42,2%	42,1%	43,9%	43,4%	42,6%
waarvan:						
Leeftijdsgerelateerde uitgaven	20,8%	21,4%	22,2%	25,2%	25,3%	25,1%
Pensioenuitgaven	6,2%	6,6%	6,8%	7,8%	7,5%	7,3%
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7%	11,3%	11,1%	12,2%	11,9%	11,7%
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5%	4,8%	5,2%	6,1%	5,6%	5,3%
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7%	1,8%	1,6%	1,7%	1,9%	1,9%
Beroepspensioenen (overheid)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gezondheidszorg (cure)	5,9%	7,2%	7,7%	8,5%	8,6%	8,5%
Langdurige zorg (care)	3,5%	2,6%	3,0%	3,8%	4,3%	4,4%
Onderwijsuitgaven	5,1%	5,0%	4,7%	5,1%	5,0%	4,9%
Overige leeftijdsgerelateerde uitgaven	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rente uitgaven	1,8%	0,9%	1,2%	-0,2%	-0,8%	-1,4%
Totale inkomsten	43,2%	42,6%	45,5%	46,0%	45,6%	45,3%
waarvan: inkomen uit bezit	2,7%	1,1%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%
Reserves pensioenfondsen	138,8%	180,1%	176,8%	168,4%	159,1%	155,0%
waarvan: geconsolideerde publieke pensioenfondsreserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hervorming van het pensioensysteem						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Pensioenuitgaven betaald door verplichte private stelsel	4,8%	5,7%	6,9%	7,4%	6,3%	5,8%
Aannames						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5%	1,0%	2,4%	1,6%	1,4%	1,5%
Reële bbp-groei	1,0%	1,8%	2,1%	1,5%	1,7%	1,5%
Participatiegraad (mannen) (15-64)	83,7%	85,5%	86,5%	87,3%	87,5%	87,8%
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,7%	76,0%	76,9%	78,1%	78,3%	78,6%
Totale participatiegraad (15-64)	78,2%	80,7%	81,7%	82,6%	82,9%	83,2%
Werkloosheidsgraad (20-64)	5,1%	6,4%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%
Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking	16,2%	20,6%	24,8%	27,3%	27,0%	27,1%

Het licht positieve houdbaarheidssaldo zoals berekend door het CPB verschilt significant van de uitkomst van de meest recente raming van de Europese Commissie uit begin 2016. De Commissie raamt een houdbaarheidstekort van -4,5% bbp. De reden hiervoor is dat de Commissie minder nadruk legt op de oploop van de belastinginkomsten door de voorgenoemde vergrijzings-gerelateerde ontsparing. In vergelijking met andere landen heeft Nederland een omvangrijke pensioenspaarpot aangelegd. Zo zal deze toekomstige vergrijzingsgerelateerde ontsparing leiden tot meer consumptie en dus tot meer BTW-ontvangsten. De berekening van de Commissie houdt minder rekening met deze specifiek Nederlandse pensioenregeling dan het CPB. Evenwel onderstrepen de berekeningen van de Commissie de noodzaak voor continue aandacht voor de borging van de houdbaarheid van de sociale voorzieningen in lidstaten. Want ook voor toekomstige generaties moeten sociale voorzieningen toegankelijk en betaalbaar zijn.

[4] CPB, 2014, Minder zorg om vergrijzing, CPB Boek 12

[5] CPB, 2010, Vergrijzing verdeeld, CPB Bijzondere Publicatie 86

Voorwaardelijke verplichtingen

Het beleid voor met name nationale garanties is vastgelegd in de begrotingsregels en in het garantiekader. Op basis van de begrotingsregels geldt een "nee-tenzij"-beleid ten aanzien van risicoregelingen. Hoewel nieuwe risicoregelingen soms noodzakelijk zijn, wil het Nederlandse kabinet zoveel mogelijk terughoudendheid betrachten. Het kabinet vindt het van belang om niet alleen naar nieuwe regelingen te kijken, maar ook ten aanzien van (verruimingen in) bestaande regelingen terughoudend te zijn. De controle aan de poort heeft concreet vorm gekregen in het Toetsingskader Risicoregelingen[6]. De drie kernelementen van het toetsingskader zijn:

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

Het *garantiekader* is als volgt samen te vatten[7]:

- Voor garanties en leningen is het 'nee, tenzij'-beleid van kracht.
- Voor alle regelingen geldt in principe een horizonbepaling.
- Het toetsingskader risicoregelingen wordt altijd naar het parlement verzonden.
- Bij nieuwe regelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zal er een versobering van (andere) risicoregelingen moeten plaatsvinden.
- Er komt een regel voor de afbouw van niet-gebruikte plafonds.
- Versobering van regelingen wordt bezien.
- Voor grote en complexe risico's zal een *second opinion* gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicobeheersing en premiestelling.

In de periode 2008-2012 is de hoeveelheid overheidsgaranties sterk toegenomen. De belangrijkste verklaring hiervoor is de financiële crisis en economische tegenwind. Ondanks dat normaal gesproken terughoudendheid wordt betracht bij het aangaan van garanties, zag de overheid zich genoodzaakt om maatregelen te nemen tegen grote systeemrisico's, zowel binnenlands als in de eurozone. In het jaar 2013 was voor het eerst weer een daling te zien in het uitstaande risico van voorwaardelijke verplichtingen. Dit was onder andere het gevolg van de verlaging van het plafond van de garantie die de Nederlandse overheid heeft afgegeven aan het tijdelijke noodfonds EFSF. In 2014 en 2015 heeft deze daling zich doorgezet. Het aantal uitstaande garanties daalde van 214 miljard euro in 2013 (33,3% bbp) naar 196 miljard euro in 2015 (28,9% bpp).

Tabel 7a geeft een overzicht van de uitstaande garanties in 2015 met de stand ultimo 2014. Alle garantieregelingen boven 1 miljard euro zijn apart weergegeven in de tabel. In de tabel is tevens een onderscheid gemaakt in garanties die zijn aangegaan in het kader van internationale afspraken en nationale garanties. Ongeveer drie kwart van de uitstaande garanties is tot stand gekomen in het kader van internationale afspraken.

Tabel 5.2. Voorwaardelijke verplichtingen*

in miljarden euro	**2015**
Totaal garanties	**196,0**
Waarvan o.a.	
Internationale garanties totaal	**156,5**

[6] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2012/03/05/toetsingskader-risicoregelingen.html

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

European Financial Stability Facility (EFSF)	49,6
DNB-deelneming in kapitaal IMF	49,8
European Stability Mechanism (ESM)	35,4
European Investment Bank (EIB)	9,9
Wereldbank	4,3
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	2,8
Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2,3
Garanties Regionale ontwikkelingsbanken	2,3
Nationale garanties totaal	**33,2**
WAKO (kernongevallen)	9,8
Exportkredietverzekering (EKV)	13,4
DNB winstafdracht	5,7
Garantie SNS	2,6
Borgstelling MKB (BMKB)	1,8

*Alle garantieregelingen met een uitstaand risico groter dan €1 F. euro zijn opgenomen. Dit overzicht is gemaakt door het Ministerie van Financiën en presenteert de stand ultimo 2015.

Naast garanties kent Nederland ook zogenaamde achterborgstellingen. Het gaat om een totaal bedrag van ongeveer 280 miljard euro in 2015. Het risico dat de overheid loopt bij achterborgstellingen verschilt echter wezenlijk van het risico dat de overheid loopt bij directe garanties. Hiervoor zijn meerdere redenen. Ten eerste wordt in het geval van een achterborgstelling de daadwerkelijke garantieverplichting niet afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen waarborgfonds. Bij een achterborgstelling staat de overheid dus indirect garant. Ten tweede bestaat de zekerheid van achterborgstellingen uit meerdere lagen die het risico voor de overheid significant beperken. De overheid wordt pas aangesproken wanneer het waarborgfonds niet aan haar verplichtingen kan voldoen. Het vermogen van het fonds zelf vormt daarin de eerste laag. Daarna is er de verplichting voor deelnemers om het fonds financieel bij te staan als het vermogen onder een bepaald niveau daalt, het obligo. Pas in een uiterst geval kan het fonds een beroep op de overheid. Een fonds krijgt dan een renteloze lening van de rijksoverheid, soms samen met decentrale overheden. Deze lening dient weer te worden terugbetaald, waarmee de impact dus van tijdelijk aard is.

Hoofdstuk 6: Kwaliteit van de overheidsfinanciën

Het borgen van de kwaliteit van de overheidsfinanciën is essentieel om te komen tot een effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. De Nederlandse overheid maakt gebruik van verschillende instrumenten om de kwaliteit van de overheidsuitgaven te bevorderen. Door evaluaties en ander effectonderzoek uit te voeren ontstaat inzicht in de werking van beleid. Deze inzichten worden vervolgens gebruikt bij vormgeving van nieuw beleid en bij aanpassing van bestaand beleid.

Inleiding

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

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

Beleidsdoorlichtingen

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

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

In het komende jaar zullen er 23 beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd. De onderwerpen bestrijken de breedte van het overheidsbeleid: er worden bijvoorbeeld beleidsdoorlichtingen uitgevoerd van beleid op terreinen als werkloosheid, het stelsel van curatieve zorg en de scheepvaart.

Afgelopen jaar is voor het eerst de opzet en afbakening van de afzonderlijke beleidsdoorlichtingen vooraf met het parlement gedeeld. Het parlement heeft dus bij de doorlichtingen die in 2016 afgerond zullen worden vooraf vragen en opmerkingen kunnen plaatsen. Dit vergroot de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de beleidsdoorlichtingen. Daarnaast zullen alle beleidsdoorlichtingen op basis van de analyse in beeld brengen welke maatregelen er genomen zouden kunnen worden, als er significant minder middelen voor het beleidsterrein beschikbaar zouden zijn. Dit vergroot de aansluiting van de beleidsdoorlichtingen bij het besluitvormingsproces.

IBO's

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

In 2016 zullen er zeven IBO's worden opgeleverd. Een van deze IBO's richt zich op het overheidsbeleid ten aanzien van de woningmarkt, in het bijzonder de sociale woningbouw. In 2016

zal ook een IBO worden uitgevoerd naar wat effectieve maatregelen zijn om een gezonde leefstijl te bevorderen (en daarmee zorgkosten te besparen). Andere IBO's liggen op het terrein van de kostenefficiëntie van CO2-reducerende maatregelen, verkeershandhaving, schatkistbankieren bij onderwijsinstellingen en bekostiging van infrastructurele planning.

Net als de beleidsdoorlichtingen worden IBO's naar de Tweede Kamer gestuurd, vergezeld van een kabinetsappreciatie van de belangrijkste bevindingen.

MKBA's

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

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

Het kabinet heeft tevens de ambitie uitgesproken om het MKBA-instrument ook op andere terreinen dan infrastructuur en het ruimtelijke domein toe te passen. Het voornemen is dat voor elk beleidsterrein een werkwijzer wordt opgesteld die uitvoerders van een MKBA ondersteunt bij het uitvoeren van een MKBA. In 2016 zal in opdracht van de ministeries van VWS, OCW, SZW en BZK een werkwijzer verschijnen voor het sociaal domein. Verder wordt er dit jaar in opdracht van de ministeries van EZ en I&M gewerkt aan werkwijzers voor natuur en voor milieubeleid.

De onderzoeksinstrumenten onder de loep

In 2016 zal in het kader van de studiegroep begrotingsruimte (zie hoofdstuk 6) een analyse worden gemaakt van de werking van de evaluatie-instrumenten zelf, en de bijdrage die instrumenten als IBO's en beleidsdoorlichtingen leveren aan het inzichtelijk maken van de werking van beleid. Hierbij zal ook gekeken worden naar mogelijke alternatieven om het inzicht in de kwaliteit van de overheidsfinanciën verder te verhogen.

Hoofdstuk 7: Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën

Een belangrijk doel van het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (VSCB) is het versterken van begrotingsdiscipline, onder andere door op lidstaatniveau het 'eigenaarschap' van de Europese afspraken te vergroten. In de wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof) zijn daarom in Nederland, conform Europese afspraken, de Europese begrotingsdoelstellingen op nationaal niveau wettelijk verankerd. Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de inhoud van de wet Hof en de invulling van het onafhankelijke begrotingstoezicht in Nederland. Daarbij spelen het Centraal Planbureau (CPB) en de Raad van State (RvS) een belangrijke rol. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte dat voor de zomer van 2016 wordt verwacht.

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

Versterking begrotingsdiscipline door onafhankelijk toezicht

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

Studiegroep begrotingsruimte
In maart 2017 wordt in Nederland een nieuwe Tweede Kamer gekozen. Een belangrijk element in het Nederlandse begrotingsbeleid is het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR). Deze brengt traditiegetrouw voorafgaand aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer een advies uit over het begrotingsbeleid en de budgettaire doelstellingen voor de komende kabinetsperiode. De SBR staat onder leiding van de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. Verschillende departementen zijn vertegenwoordigd in de SBR, zoals Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast zijn ook het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank vertegenwoordigd. Een nieuw kabinet is niet verplicht om het advies van de SBR over te nemen. Wel zijn in de loop van de tijd veel adviezen van de SBR overgenomen. Zo vloeit het huidige trendmatige begrotingsbeleid voort uit een advies van de SBR. Het advies van de SBR wordt voor de zomer van 2016 verwacht. Politieke partijen hebben dan nog de mogelijkheid om het advies van de SBR te verwerken in hun verkiezingsprogramma's.

Bijlage – tabellen stabiliteitsprogramma

Tabel 1a. Macro-economische vooruitzichten

	ESA-code	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		Niveau (€ miljard)	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo
1. Reëel bbp	B1*g	679,1	2,0	1,8	2,0	1,9	1,8
2. Nominaal bbp (€ miljard)	B1*g	679,1	2,5	2,9	2,9	3,3	3,3
Componenten van het reële bbp							
3. Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	301,7	1,6	1,6	2,0	1,3	0,9
4. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	170,1	-0,3	2,0	0,2	0,9	1,1
5. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	132,6	10,3	4,8	3,2	2,1	2,1
6. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	-3,7	-0,6	0,2	0,2	0,3	0,2
7. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	555,4	4,2	3,6	4,1	4,1	4,2
8. Invoer van goederen en diensten	P.7	477,0	4,9	5,0	4,5	4,2	4,1
Bijdragen aan reële bbp-groei							
9. Finale binnenlandse vraag		604,3	2,4	2,1	1,6	1,2	1,1
10. Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	-3,7	-0,6	0,2	0,2	0,3	0,2
11. Extern saldo van goederen en diensten	B.11	78,4	0,0	-0,5	0,2	0,4	0,5

Het groeicijfer van het reële BBP over 2015 is geactualiseerd op basis van de realisatiecijfers van het CBS.

Tabel 1b. Prijsontwikkelingen

	ESA-code	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		niveau	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo
1. Bbp-deflator		100	0,5	1,1	0,9	1,4	1,5
2. Particuliere consumptiedeflator		100	0,3	0,6	1,1	1,4	1,6
3. HICP		100	0,2	0,3	1,0	1,4	1,5
4. Overheidsconsumptie-deflator		100	-0,4	0,5	1,6	2,2	2,1
5. Investeringsdeflator		100	-0,2	0,7	0,8	2,0	1,4
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)		100	-3,0	-3,8	1,4	0,7	0,3
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)		100	-4,0	-5,0	1,8	1,0	0,3

Tabel 1c. Arbeidsmarktontwikkelingen

	ESA-code	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		niveau	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo
1. Werkgelegenheid, personen (x 1.000)		8811,5	0,8	1,1	1,0	0,9	0,9
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		12503,0	0,8	1,3	0,9	0,8	0,7
3. Werkloosheid (% van de beroepsbevolking)		614,0	6,9	6,5	6,3	6,2	6,1
4. Arbeidsproductiviteit, personen		77,1	1,1	0,7	1,0	1,0	1,0
5. Arbeidsproductiviteit, aantal gewerkte uren		54,3	0,8	0,4	1,1	1,2	1,1
6. Loonsom van werknemers	D.1	334,6	1,8	3,6	3,0	3,2	2,9
7. Loonsom per werknemer (€)		38,0	1,2	2,2	2,1	2,5	2,2

Tabel 1d. Sectorale saldi

% bbp	ESA-code	2015	2016	2017	2018	2019
1. Netto kredietverlening/kredietneming ten opzichte van de rest van de wereld	B.9	11,1	11,1	10,5	10,2	10,2
waarvan:						
- Saldo van goederen en diensten		11,5	11,2	10,9	10,8	10,9

- Saldo van primaire inkomsten en overdrachten		1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
- Kapitaalrekening		-2,0	-1,5	-1,8	-1,9	-2,0
2. Spaarsaldo van de particuliere sector	B.9	12,6	12,6	11,5	10,6	10,1
3. EMU-saldo	EDP B.9	-1,8	-1,7	-1,2	-0,4	0,1
4. Statistische discrepantie					-	-

Het EMU-saldo voor 2015 is aangepast aan de hand van de realisaties van het CBS voor 2015

Tabel 2a. Begrotingsvooruitzichten van de totale overheid

	ESA-code	**2015**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
		Niveau (mrd €)	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp
Netto financieringssaldo (EDP B.9) per overheidssector							
1. Totale overheid	S.13	-12,4	-1,8	-1,7	-1,2	-0,4	0,1
2. Centrale overheid	S.1311	-11,4	-1,7	-2,1	-1,6	-1,1	-0,3
3. Deelstaten	S.1312						
4. Lokale overheid*	S.1313	-2,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
5. Sociale zekerheidsfondsen	S.1314	1,2	0,2	0,6	0,6	0,9	0,6
Totale overheid (S13)							
6. Totale inkomsten	TR	292,0	43,0	42,7	42,7	42,9	43,1
7. Totale uitgaven	TE	304,4	44,8	44,4	43,9	43,3	43,0
8. EMU-saldo	EDP B.9	-12,4	-1,8	-1,7	-1,2	-0,4	0,1
9. Rentelasten	EDP D.41	8,2	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9
10. Primair saldo		-4,2	-0,6	-0,5	0,0	0,6	1,0
11. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		-	-	-0,3	-	-	-
Enkele componenten van inkomsten							
12. Totaal aan belastingen (=12a+12b+12c)		155,7	22,9	22,7	23,1	23,0	23,5
12a. Belastingen op productie en invoerheffingen	D.2	75,8	11,2	11,3	11,3	11,4	11,5
12b. Huidige belastingen op inkomen, vermogen, etc.	D.5	78,3	11,5	11,2	11,5	11,3	11,8
12c. Kapitaalheffingen	D.91	1,6	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
13. Sociale lasten	D.61	96,6	14,2	15,0	14,7	15,2	14,9
14. Inkomen uit vermogen	D.4	10,5	1,5	1,2	1,2	1,1	1,1
15. Overige		29,2	4,3	3,8	3,7	3,6	3,5
16. Totale inkomsten (=6)	TR	292,0	43,0	42,7	42,7	42,9	43,1
Belastingdruk		254,6	37,5	37,5	37,7	38,0	38,3
Enkele componenten van uitgaven							
17. Loonsom van werknemers + intermediair verbruik	D.1+P.2	100,4	14,8	14,8	14,6	14,4	14,2
17a. Loonsom van werknemers	D.1	60,0	8,8	9,0	8,9	8,8	8,6
17b. Intermediair verbruik	P.2	40,4	5,9	5,7	5,7	5,6	5,6
18. Sociale uitkeringen		146,4	21,6	21,3	20,9	20,9	20,9
waarvan werkloosheidsuitkeringen		14,0	2,1	1,9	1,8	1,8	1,7
19. Rentelasten (=9)	EDP D.41	8,2	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9
20. Subsidies	D.3	7,9	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
21. Bruto investeringen in vaste activa	P.51	23,5	3,5	3,3	3,2	3,2	3,1
22. Kapitaaloverdrachten		3,5	0,5	1,1	1,1	1,0	1,0
23. Overige		14,6	2,1	1,5	1,7	1,6	1,6
24.Totale uitgaven (=7)	TE	304,4	44,8	44,4	43,9	43,3	43,0

Deze tabel is aangepast aan de hand van de realisaties van het CBS voor 2015

Tabel 2b. Uitsplitsing van inkomsten

	2015	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
	Niveau (mld. €)	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp
1. Totale inkomsten bij ongewijzigd beleid	292,0	43,0	42,7	42,7	42,9	43,1
2. Totale uitgaven bij ongewijzigd	304,4	44,8	44,4	43,9	43,3	43,0

beleid						

Cijfers voor 2015 zijn aangepast aan de hand van de realisaties van het CBS.

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

	2015	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
	Niveau (mld. €)	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp	%bbp
1. Uitgaven aan EU-programma's die volledig worden gecompenseerd door inkomsten uit EU-fondsen	1159,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
2a. Werkloosheidsuitgaven	13,3	2,0	1,8	1,7	1,7	1,6
2b. Cyclische werkloosheidsuitgaven	1,5	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,1	0,0
4. Stijging van de inkomsten gemandateerd bij wetgeving	-1,0	-0,1	0,0	0,2	0,4	0,2

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

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

in procenten bbp	COFOG Code	**2014**	**2016**	**2019**
1. Openbaar bestuur	1	5,1	4,9	4,7
2. Defensie	2	1,2	1,1	1,0
3. Openbare orde en veiligheid	3	2,0	1,8	1,7
4. Economische zaken	4	3,8	3,9	4,0
5. Milieubescherming	5	1,5	1,4	1,3
6. Huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen	6	0,5	0,4	0,4
7. Zorg	7	8,2	7,8	8,0
8. Recreatie, cultuur en religie	8	1,5	1,4	1,3
9. Onderwijs	9	5,4	5,4	5,1
10. Sociale zekerheid	10	17,0	16,3	15,4
11. Totale uitgaven	TE	46,2	44,4	43,0

Tabel 4. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid

in procenten bbp	ESA-code	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
1. Bruto schuld		65,1	65,4	64,1	61,6	58,9
2. Mutatie in bruto schuldquote		-3,1	0,3	-1,4	-2,4	-2,7
3. Primair saldo		-0,6	-0,5	0,0	0,6	1,0
4. Rentelasten	EDP D.41	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9
5. Stock/flow-aanpassing		-5,0	-1,4	-2,5	-2,8	-2,6
waarvan:						
- Kastransverschillen		0,2	-0,2	0,0	0,0	-0,1
- Noemereffect		-1,6	-1,9	-1,9	-2,0	-1,9
- Netto toename van financiële activa		-3,5	0,7	-0,7	-0,8	-0,6
waarvan:						
- Opbrengsten uit privatiseringen		-0,6	-	-	-	-
Impliciete rente op schuld		0,7	0,6	0,6	0,8	1,2
6. Liquide financiële activa (procenten bbp)		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
7. Netto schuld (7=1-6)		64,9	65,2	63,9	61,4	58,7
8. Schuldaflossing (bestaande obligaties) sinds het einde van vorig jaar (mld. euro)		39,5	28,1	44,7	46,1	30,1
9. Percentage schuld in vreemde valuta		1,1	0,9	0,1	0,1	0,1
10. Gemiddelde looptijd		7,5*	7,4**	-	-	-

* per 1 december 2015; ** per 29 februari 2016

Deze tabel is aangepast aan de hand van de realisaties van het CBS voor 2015

Tabel 5. Conjuncturele ontwikkelingen

in procenten bbp	ESA-code	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
1. Reële bbp-groei		2,0	1,8	2,0	1,9	1,8

2. EMU-saldo totale overheid	EDP B.9	-1,8	-1,7	-1,2	-0,4	0,1
3. Rentelasten	EDP D.41	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9
4. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		0,0	0,3	0,0	-	-
5. Potentiële bbp-groei		0,6	1,1	1,3	1,6	1,5
Bijdragen aan groei						
- Arbeid		0,1	0,5	0,6	0,5	0,4
- Kapitaal		0,4	0,5	0,6	0,6	0,6
- Totale factorproductiviteit		0,1	0,1	0,2	0,5	0,5
6. Output gap (EC-methode)		-1,3	-0,7	0,0	-0,4	-0,1
7. Conjuncturele begrotingscomponent		-0,8	-0,4	0,0	0,2	0,3
8. Voor de conjunctuur gecorrigeerd saldo (2-7)		-1,0	-1,3	-1,2	-0,6	-0,2
9. Voor de conjunctuur gecorrigeerd primair saldo (8+3)		0,3	-0,1	0,0	0,4	0,7
10. Structureel saldo (8-4)		-1,0	-1,6	-1,2	-0,6	-0,2

De reële bbp-groei, het EMU-saldo en de rentelasten voor 2015 zijn aangepast aan de hand van de realisaties van het CBS voor 2015

Tabel 6. Afwijking ten opzichte van Stabiliteitsprogramma 2015

in procenten bbp	ESA Code	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Reële bbp-groei						
Actualisatie april '15		1,7	1,8	1,6	1,6	-
Huidige actualisatie		2,0	1,8	2,0	1,9	1,8
Verschil		0,3	0	0,4	0,3	-
EMU-saldo	EDP B.9					
Actualisatie april '15		-1,8	-1,2	-0,7	-0,7	-
Huidige actualisatie		-1,8	-1,7	-1,2	-0,4	0,1
Verschil		0,0	-0,5	-0,5	0,3	-
EMU-schuld						
Actualisatie april '15		68,8	67,8	67,0	66,1	-
Huidige actualisatie		65,1	65,4	64,1	61,6	58,9
Verschil		-3,7	-2,4	-2,9	-4,5	-

Het reële bbp, het EMU-saldo en de EMU-schuld voor 2015 zijn aangepast aan de hand van de realisaties van het CBS voor 2015

Tabel 7. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

in procenten bbp	**2010**	**2020**	**2030**	**2040**	**2050**	**2060**
Totale uitgaven	48,2%	42,2%	42,1%	43,9%	43,4%	42,6%
waarvan:						
Leeftijdsgerelateerde uitgaven	20,8%	21,4%	22,2%	25,2%	25,3%	25,1%
Pensioenuitgaven	6,2%	6,6%	6,8%	7,8%	7,5%	7,3%
Sociale-zekerheidsuitgaven	11,7%	11,3%	11,1%	12,2%	11,9%	11,7%
Ouderdoms- en vroegpensioen	4,5%	4,8%	5,2%	6,1%	5,6%	5,3%
Overige pensioenvoorzieningen (arbeidsongeschiktheid, nabestaanden)	1,7%	1,8%	1,6%	1,7%	1,9%	1,9%
Beroepspensioenen (overheid)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gezondheidszorg (cure)	5,9%	7,2%	7,7%	8,5%	8,6%	8,5%
Langdurige zorg (care)	3,5%	2,6%	3,0%	3,8%	4,3%	4,4%
Onderwijsuitgaven	5,1%	5,0%	4,7%	5,1%	5,0%	4,9%
Overige leeftijdsgerelateerde uitgaven	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rente uitgaven	1,8%	0,9%	1,2%	-0,2%	-0,8%	-1,4%
Totale inkomsten	43,2%	42,6%	45,5%	46,0%	45,6%	45,3%
waarvan: inkomen uit bezit	2,7%	1,1%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
waarvan: pensioenbijdragen (of sociale premies)	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%
Reserves pensioenfondsen	138,8%	180,1%	176,8%	168,4%	159,1%	155,0%
waarvan: geconsolideerde publieke pensioenfondsreserves	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Hervorming van het pensioensysteem						
Sociale premies hervormd naar verplicht privaat stelsel	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Pensioenuitgaven betaald door verplicht privaat stelsel	4,8%	5,7%	6,9%	7,4%	6,3%	5,8%
Aannames						
Groei van de arbeidsproductiviteit	1,5%	1,0%	2,4%	1,6%	1,4%	1,5%
Reële bbp-groei	1,0%	1,8%	2,1%	1,5%	1,7%	1,5%
Participatiegraad (mannen) (15-64)	83,7%	85,5%	86,5%	87,3%	87,5%	87,8%
Participatiegraad (vrouwen) (15-64)	72,7%	76,0%	76,9%	78,1%	78,3%	78,6%
Totale participatiegraad (15-64)	78,2%	80,7%	81,7%	82,6%	82,9%	83,2%
Werkloosheidsgraad (20-64)	5,1%	6,4%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%
Aantal 65+'ers als % van de totale bevolking	16,2%	20,6%	24,8%	27,3%	27,0%	27,1%

Tabel 7a. Voorwaardelijke verplichtingen*

in miljarden euro	**2015**
Totaal garanties	**198,2**
Waarvan o.a.	
Internationale garanties	**156,5**
DNB-deelneming in kapitaal IMF	49,8
European Financial Stability Facility (EFSF)	49,6
European Stability Mechanism (ESM)	35,4
European Investment Bank (EIB)	9,9
Wereldbank	4,3
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	2,8
Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	2,3
Garanties Regionale ontwikkelingsbanken	2,3
Nationale garanties	**35,6**
Exportkredietverzekering (EKV)	15,7
WAKO (kernongevallen)	9,8
DNB winstafdracht	5,7
Garantie SNS	2,6
Borgstelling MKB (BMKB)	1,8

*Alle garantieregelingen met een uitstaand risico groter dan 1 mld. euro zijn opgenomen.
Dit overzicht is gemaakt door het Ministerie van Financiën en presenteert de stand ultimo 2015.

Tabel 8. Externe aannames

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	0,0	-0,1	-0,1	0,3	0,5
Langlopende rente (jaargemiddelde)	0,7	0,6	0,6	0,8	1,2
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Nominale effectieve wisselkoers*	-2,1	2,9	0,2	0,8	1,1
Mondiale bbp-groei	2,8	2,9	3,2	3,6	3,9
Bbp-groei in de EU	1,5	1,6	1,7	1,5	1,6
Mondiale bbp-groei m.u.v. de EU	3,1	3,2	3,6	4,1	4,5
Relevante wereldhandel	3,6	3,8	4,4	4,5	4,6
Wereldinvoervolume, m.u.v. de EU	1,7	3,4	4,0	4,1	4,8
Olieprijs (Brent, USD per vat)	52,5	31,7	37,8	41	42

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