Ontwerpbegrotingsplan Nederland

september 2016

Inhoud

Inleiding		**3**
Hoofdstuk 1	**Macro-economische prognoses**	**4**
Hoofdstuk 2	**Begrotingsdoelstellingen**	**7**
Hoofdstuk 3	**Projecties van inkomsten en uitgaven in een scenario van ongewijzigd beleid**	**14**
Hoofdstuk 4	**Doelstellingen inzake inkomsten en uitgaven. Overheidsuitgaven naar functie**	**15**
Hoofdstuk 5	**Discretionaire maatregelen in de ontwerpbegroting**	**17**
Hoofdstuk 6	**Mogelijke verbanden tussen het ontwerpbegrotingsplan en de in de strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen vastgestelde streefdoelen**	**19**
Hoofdstuk 7	**Vergelijking met het meest recente stabiliteitsprogramma**	**24**
Hoofdstuk 8	**Verdelingseffecten van de belangrijkste maatregelen op het gebied van inkomsten en uitgaven**	**25**
Bijlage	**Methodologische aspecten, met inbegrip van de geraamde effecten van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op de economische groei**	**26**

Inleiding

Dit Ontwerpbegrotingsplan presenteert de vierde begroting van het kabinet Rutte-Asscher. Het kabinet heeft in de afgelopen jaren een combinatie van bezuinigingen en structuurversterkende hervormingen door gevoerd. Hierdoor staan de Nederlandse overheidsfinanciën er nu beter voor. Volgens de ramingen van het CPB zal de verbetering van de overheidsfinanciën ook de komende jaren doorzetten.

In de begroting voor 2017 heeft het kabinet ruimte gemaakt voor maatschappelijke prioriteiten zoals veiligheid, defensie, zorg, onderwijs en armoedebestrijding. De extra investeringen volgend jaar in defensie en veiligheid dragen op lange termijn bij aan stabiliteit in Nederland en daarbuiten. Ook in de zorg zal het kabinet na jaren van grote hervormingen extra middelen beschikbaar stellen. Daarnaast acht het kabinet een eerlijke inkomensverdeling tussen huishoudens van groot belang. Naast het op orde brengen van de overheidsfinancien en het versterken van de duurzame economische structuur is dit de derde pijler van het regeerakkoord. Daarom verlicht het kabinet structureel de lasten voor burgers, op zo'n manier dat alle groepen - zowel werkenden, uitkeringsontvangers als gepensioneerden - hun koopkracht volgend jaar zien toenemen. Zonder deze lastenverlichting zou de koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden negatief zijn geweest.

Nederland blijft volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact. Voor Nederland gelden sinds het ontslag uit de buitensporigtekortprocedure in 2014 de regels uit de preventieve arm van het SGP. De preventieve arm stelt eisen aan de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo in relatie tot de Middellangetermijndoelstelling (MTO) en aan de groei van de overheidsuitgaven in relatie tot de uitgavenbenchmark. Het Nederlandse structurele saldo beweegt in 2017 verder richting de MTO van -0,5 procent bbp. Volgens de huidige inzichten bedraagt het structurele EMU-saldo in 2016 -0,9 procent van het bbp. Dit betekent dat in 2017 een verbetering met 0,4 procent bbp nodig is om de MTO te bereiken. Met een geraamd structureel saldo voor 2017 van -0,6 procent bbp wijkt de saldoverbetering weliswaar met 0,1 procent bbp af van deze opdracht, maar de afwijking is kleiner dan 0,5 procent bbp en wordt derhalve als niet significant geclassificeerd. Cumulatief over 2016 en 2017 voldoet het structurele saldo aan de vereiste ontwikkeling richting de MTO. Overigens komt het structurele saldo in 2017 naar verwachting binnen de marge van 0,25 procent bbp van de MTO. Ex post wordt naleving van de MTO door de Europese Commissie beoordeeld rekening houdende met een marge van 0,25 procent. Indien het ex post beeld eenzelfde beeld laat zien zal de Commissie derhalve oordelen dat Nederland op de MTO zit.

Naast het structurele saldo vormt de uitgavenregel het tweede criterium in de preventieve arm. De uitgavengroei is voor Nederland naar schatting 0,2 procentpunt in 2017. Hiermee wijkt de ontwikkeling af van de vereiste ontwikkeling van -0,2 procentpunt met (afgerond) 0,3 procent van de uitgaven. Vertaald naar een percentage van het bbp is dit 0,1 procent bbp. Deze afwijking is kleiner dan 0,5 procent bbp, en is daarmee niet significant. Cumulatief over 2016 en 2017 is de uitgavengroei in lijn met de vereiste ontwikkeling.

Tot slot voldoet Nederland ook aan de schuldregel. De schuld daalt naar verwachting van 63,4 procent in 2016 naar 62,1 procent in 2017. Deze daling voldoet ruimschoots aan de vereiste jaarlijkse afname van de schuld met 1/20^{e} van het verschil tussen het schuldniveau en de grenswaarde van 60 procent bbp. Nederland blijft derhalve met dit Ontwerpbegrotingsplan binnen de vereisten van de preventieve arm.

1. Macro-economische prognoses

De economische groei zet door. Het CPB raamt een economische groei van 1,7% in zowel 2016 als 2017. Wel heeft het CPB de groeiraming neerwaarts aangepast ten opzichte van de Juniraming als gevolg van het referendum in het VK over de toekomst van dat land in de EU. Volgens het CPB bedraagt het neerwaartse effect van de onzekerheid rond Brexit op de economische groei van Nederland in 2017 0,4 procentpunt. De economische groei blijft desalniettemin breed gedragen door de consumptie van huishoudens, de uitvoer en de investeringen. De werkloosheid stabiliseert op 6,2% in 2016 en 2017. Dat is lager dan de piek van de werkloosheid van 7,4% in 2014.

De uitvoer groeit met 3,2% in 2016 en 3,1% in 2017. De positieve bijdrage van de uitvoer aan de economische groei blijft overeind, hoewel (de onzekerheid rond) de Brexit vooral in 2017 een drukkend effect heeft op de uitvoergroei.

De consumptie van huishoudens en de investeringen dragen ook bij aan de groei. Zo groeit de private consumptie met 1,3% in 2016 en 1,8% in 2017, terwijl de investeringen met 5,0% in 2016 en 3,8% in 2017 toenemen. De consumptie van de huishoudens wordt gestimuleerd door de groei van de reële lonen en de positieve ontwikkelingen op de huizenmarkt. In 2016 draagt ook de lastenverlichting bij aan de groei van de consumptie van de huishoudens. De ontwikkelingen op de huizenmarkt dragen tevens bij aan de groei van de investeringen. Niettemin drukt onzekerheid rond Brexit in de raming van het CPB de groei van de binnenlandse bestedingen.

De werkloosheid bedraagt in 6,2% van de beroepsbevolking in 2016 en 2017. In 2015 was de werkloosheid nog 6,9%. Volgens het CPB blijft sprake van een groei van de werkgelegenheid maar deze groei is net voldoende om de groei van de beroepsbevolking (het arbeidsaanbod) bij te houden. De werkzame beroepsbevolking groeit met 1,0% in 2016 en met 0,8% in 2017, terwijl de beroepsbevolking in 2016 met 0,3% en in 2017 met 0,7% groeit. Achter de relatief stabiele ontwikkeling van de werkloosheid gaat dus een doorzettende stijging van de werkgelegenheid en van de werkzame beroepsbevolking schuil.

Tabel 0.i) Basisaannamen

	2015	**2016**	**2017**
Kortetermijnrente (jaarlijks gemiddelde)	0,0	-0,3	-0,4
Langetermijnrente (jaarlijks gemiddelde)	0,7	0,2	0,1
USD/EUR-wisselkoers (jaarlijks gemiddelde)	1,11	1,11	1,11
Nominale effectieve wisselkoers	-2,1	2,9	0,1
Wereld, exclusief EU 28, bbp-groei	3,5	3,5	4,0
Bbp-groei in EU 28	1,5	1,6	1,5
Groei van relevante buitenlandse markten	3,8	3,4	3,2
Wereldinvoervolumes, exclusief EU	2,2	2,4	3,1
Olieprijzen (Brent, USD/vat)	52	44	51

Tabel 0.ii) Voornaamste aannamen.

	2015	**2016**	**2017**
1. Externe context			
a. Prijzen van grondstoffen (Grondstoffen exclusief energie (HWWI), euro's)	-42,7	-13,2	13,8

b. Spreads ten aanzien van Duitse obligaties	0,2	0,2	0,2
2. Begrotingsbeleid			
a. vorderingenoverschot/-tekort van de overheid	-1,9	-1,1	-0,5
b. Bruto overheidsschuld	65,1	63,4	62,1
3. Monetair beleid/ Financiële sector/aannamen betreffende rentevoeten			
a. Rente:			
i. Euribor	0,0	-0,3	-0,4
ii. Depositorente			
iii. Rente op leningen			
iv. Vervalrendement van overheidsobligaties van 10 jaar	0,7	0,2	0,1
b. Evolutie van deposito's			
c. Evolutie van leningen			
d. Trends in oninbare leningen (NPLs)			
4. Demografische trends			
a. Evolutie van actieve bevolking	0,4	0,3	0,7
b. Afhankelijkheidsgraad	70,2	70	70,1
5. Structuurbeleid			

Tabel 1.a. Macro-economische vooruitzichten

		2015	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
	ESA-Code	niveau	variatie	variatie veran-dering	variatie veran-dering	varia tie veran-dering	varia tie veran-dering	varia tie veran-dering
1. Reëel bbp	B1*g	676,5	2,0	1,7	1,7			
waarvan:								
1.1. toe te schrijven aan het geraamde effect van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op economische groei								
2. Potentieel bbp			1,0	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5
Bijdragen:								
- arbeid			0,3	0,5	0,5			
- kapitaal			0,4	0,5	0,6			
- totale factorproductiviteit			0,3	0,3	0,4			
3. Nominaal bbp	B1*g		2,0	2,2	2,5	2,6	2,8	3,1
Componenten van reëel bbp								
4. Consumptieve bestedingen	P.3	301,8	1,8	1,3	1,8			
5. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	171,4	0,2	0,8	1			
6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	131,4	9,9	6	2,6			
7. Veranderingen in voorraden en saldo aan- en verkopen van kostbaarheden (% van bbp)	P.52 + P.53	-1,0	-0,6	-0,2	0,2			
8. Uitvoer van goederen en	P.6	557,9	5,0	3,2	3,1			

diensten								
9. Invoer van goederen en diensten	P.7	485,0	5,8	3,7	3,8			
Bijdragen tot groei van reëel bbp								
10. Finale binnenlandse vraag		604,7	2,6	1,9	1,6			
11. Veranderingen in voorraden en saldo aan- en verkopen van kostbaarheden	P.52 + P.53	-1,0	-0,6	-0,2	0,2			
12. Saldo goederen- en dienstentransacties van het buitenland	B.11	72,9	0,0	-0,1	-0,2			

1. Basisjaar van reëel bbp is gelegd op 2015

Tabel 1.b. Prijsontwikkelingen

		2015	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
	ESA-Code	niveau	variatie	variatie	variatie	variatie	variatie	variatie
1. Bbp-deflator			0,1	0,5	0,9	0,9	1,1	1,3
2. Deflator van de particuliere consumptie.			0,0	0,3	0,6			
3. Geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (GICP)			0,2	0,0	0,5			
4. Deflator van de publieke consumptie.			-0,6	0,8	0,9			
5. Investeringsdeflator			0,1	0,5	0,6			
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)			-2,9	-2,2	1,7			
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)			-3,6	-2,5	1,8			

Tabel 1.c. Arbeidsmarktontwikkelingen

		2015	**2015**	**2016**	**2017**
	ESA-Code	niveau	variatie	variatie verandering	variatie verandering
1. Werkgelegenheid, personen[1]		8791,8	0,9	1,0	0,7
2. Werkgelegenheid: gewerkte uren[2]		12504,7	0,5	1,0	0,7
3. Werkloosheidscijfer (%)[3]		614	6,9	6,2	6,2
4. Arbeidsproductiviteit, personen[4]			1,0	0,7	1,0
5. Arbeidsproductiviteit, gewerkte uren[5]			1,1	0,6	0,9
6. Beloning van werknemers	D.1	331,8	1,2	3,6	2,6
7. Beloning per werknemer		37,7	0,8	2,3	2,0

1/ Beroepsbevolking, volgens intern begrip van definitie nationale rekeningen

2/ Definitie nationale rekeningen

3/ Geharmoniseerde definitie, Eurostat; niveaus.

4/ Reëel bbp per werknemer

5/ Reëel bbp per gewerkt uur.

Tabel 1.d. Sectorale saldi

		2015	2016	2017
	ESA-Code	% bbp	% bbp	% bbp
1. Vorderingenoverschot/-tekort t.a.v. het buitenland	B.9	8,5	8,7	8,2
waarvan:				
- Saldo goederen en diensten		10,8	10,5	10,2
- Saldo primaire inkomsten en overdrachten		-0,4	-0,4	-0,3
- Kapitaalrekening		-1,9	-1,4	-1,6
2. Vorderingenoverschot/-tekort van de particuliere sector	B.9	10,3	9,7	8,8
3. Vorderingenoverschot/-tekort van de overheid	B.9	-1,9	-1,1	-0,5
4. Statistische verschillen				

2. Begrotingsdoelstellingen

Het Regeerakkoord van het kabinet kent drie pijlers, waaronder het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Onder invloed van hervormingen en een aantrekkende economie zijn de overheidsfinanciën sinds de crisis sterk verbeterd. Het EMU-tekort en de EMU schuld zetten hun dalende lijn ook in 2016 en 2017 voort. De verbeterde overheidsfinanciën geven het kabinet de ruimte voor uitgaven aan maatschappelijke prioriteiten en een evenwichtig koopkrachtbeleid. Structureel heeft het kabinet 1,55 miljard euro vrijgemaakt voor uitgaven aan veiligheid, defensie, zorg, onderwijs en armoedebestrijding, en 1,1 miljard euro voor een evenwichtig koopkrachtbeeld. Ook met dit pakket bevindt het structureel saldo zich binnen de marges van het Stabiliteits- en Groeipact.

EMU-saldo
Het brede economische herstel en de hervormingen van de afgelopen jaren zorgen voor een verbetering van de overheidsfinanciën. Deze verbetering is onder andere zichtbaar in het tekort van de overheid. Het EMU-saldo verbetert van een tekort van -1,1 procent van het bbp in 2016 tot -0,5 procent van het bbp in 2017. Onderstaande tabel bevat de toelichting op de verbetering van het saldo tussen 2016 en 2017 - de zogenoemde horizontale ontwikkeling.

Tabel 2.1 % bbp

EMU-saldo 2016	**-1,1**
Noemereffect	0,0
Belasting- en premie-inkomsten	1,3
Zorguitgaven	-0,2
Uitgaven aan sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	-0,2
Lonen en prijzen	-0,1
EU-afdrachten	-0,2
HGIS	0,1
GF/PF/BCF	0,1
KTV's	-0,3
Aardgasbaten	0,0
Rente staatsschuld	0,1
Overig	0,1
EMU-saldo 2017	**-0,5**

Stijgende belasting- en premie-inkomsten, gedragen door het economisch herstel, verklaren het grootste deel van de verbetering van het EMU-saldo. De zorguitgaven en uitgaven aan sociale zekerheid stijgen in 2017, en beide verslechteren het EMU-saldo met 0,2 procent bbp. Hetzelfde geldt voor de indexatie van een deel van de overheidsuitgaven via de loon- en prijsbijstelling, een verslechtering van 0,1 procent van het bbp. Daarnaast draagt Nederland in 2017 naar verwachting 1,6 miljard euro meer af aan de Europese Unie dan dit jaar, waardoor het tekort stijgt met 0,2 procent van het bbp. Die stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de vertraagde ratificatie van het zogenoemde Eigenmiddelenbesluit. Het saldo verbetert tussen 2016 en 2017 ook door lagere uitgaven aan de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS, 1,0 miljard euro) en het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het BTW-compensatiefonds (0,5 miljard euro). De rentekosten over de staatsschuld vallen in 2017 naar verwachting ook gunstiger uit voor de schatkist dan in 2016.

Ten slotte verslechteren zogenoemde kastransactiecorrecties (ktv's) het saldo met 2,3 miljard euro oftewel 0,3 procent van het bbp. Een groot deel van dit saldo komt voort uit de uitgaven van de overheid aan de OV-jaarkaart voor studenten. De rijksoverheid voert een boekhouding op kasbasis,

maar moet aan de Europese Unie rapporteren alsof de boekhouding op transactiebasis wordt geadministreerd. De ktv's corrigeren het EMU-saldo voor verschillen tussen het kas- en transactiemoment van uitgaven en inkomsten.

Preventieve arm
Sinds het ontslag uit de buitensporigtekortprocedure in 2014 heeft Nederland te maken met de regels van de zogeheten preventieve arm van het SGP. De Europese Commissie hanteert twee maatstaven om te zien of een lidstaat aan de eisen voldoet: het structureel saldo en de uitgavenregel.

De Europese Commissie stelt de MTO iedere drie jaar vast in de vorm van een minimaal structureel Saldo waaraan lidstaten moeten voldoen. Voor Nederland geldt een minimaal structureel saldo van -0,5 procent van het bbp. Het structureel saldo is het feitelijke overheidstekort, geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en incidentele budgettaire baten en kosten, de zogenoemde *one-offs*. Als de MTO nog niet is bereikt, moeten lidstaten laten zien dat hun structureel saldo voldoende verbetert in de richting van de MTO.

Om lidstaten meer zekerheid te geven in de begrotingsvoorbereiding over de economische en budgettaire ramingen, waarop zij in de Europese begrotingsregels worden afgerekend, bevriest de Commissie de begrotingsopdracht voor een bepaald jaar op basis van de lenteraming. De Commissie heeft in de landenspecifieke aanbeveling uit mei dit jaar de begrotingsopdracht voor 2017 bevroren op een verbetering van het structureel EMU-saldo van 0,6 procent van het bbp.[1]

Indien uit recentere informatie echter blijkt dat het uitvoeren van de begrotingsopdracht niet langer nodig is om de MTO te bereiken, zal de Commissie de opdracht naar beneden bijstellen.[2] Dat is in deze Miljoenennota voor Nederland het geval. In 2016 bedraagt het structureel EMU-saldo naar verwachting -0,9 procent van het bbp. Om in 2017 de MTO van -0,5 procent van het bbp te bereiken, is dan een inspanning van 0,4 procent van het bbp vereist. Deze inspanning is kleiner dan de begrotingsopdracht uit de landenspecifieke aanbeveling. Het kabinet gebruikt de inspanning van 0,4 procent van het bbp om te berekenen of Nederland voldoet aan de Europese begrotingsregels in 2017. Uiteindelijk moet een raming van de Commissie de vereiste inspanning bevestigen.

Nederland kent in 2017 een structureel overheidstekort van naar verwachting 0,6 procent van het bbp. Het feitelijke tekort van 0,5 procent van het bbp wordt allereerst verlaagd met 0,2 procent van het bbp, omdat de Nederlandse economie op basis van de output gap nog altijd minder presteert dan potentieel kan. De *one-offs* leiden per saldo tot een verslechtering van het structureel saldo van 0,3 procent van het bbp. In 2017 gaat het om de opbrengst van de maatregel om het pensioen in eigen beheer fiscaal aantrekkelijk vrij te laten vallen. Ten opzichte van 2016 verbetert het structureel EMU-saldo met 0,3 procent van het bbp in 2017. Dit is een afwijking van 0,1 procent van het bbp van de vereiste inspanning van 0,4 procent van het bbp. Een afwijking van maximaal 0,5 procent van het bbp is toegestaan. De ontwikkeling van het structureel EMU-saldo valt daarmee binnen de toegestane marge die binnen de preventieve arm wordt toegepast. Verder kijkt de Commissie ook naar de cumulatieve ontwikkeling van het structureel EMU-saldo. In 2016 voldoet Nederland aan de vereisten met een onderschrijding van 0,3 procent van het bbp. Cumulatief over 2016 en 2017 is daarmee sprake van een onderschrijding van 0,2 procent van het bbp (0,3 procentpunt in 2016 en -0,1 procentpunt in 2017).

Naast het structureel saldo vormt de uitgavenregel het andere belangrijke criterium in de preventieve arm. Uit de uitgavenregel volgt dat de uitgaven van de Nederlandse overheid in 2017 moeten dalen met 0,2 procent ten opzichte van 2016. De overheidsuitgaven stijgen in 2017 naar schatting met 0,2 procent ten opzichte van het jaar ervoor. Een verschil van afgerond 0,3 procentpunt. Vertaald in procenten van het bbp groeien de uitgaven 0,1 procentpunt harder dan de

[1] Raad van de Europese Unie (2016). "Aanbeveling van de Raad" in Publicatieblad van de Europese Unie.
[2] Zie Europese Commissie (2016). Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, p. 38

regel voorschrijft. Dit valt binnen de geldende marge van 0,5 procent van het bbp. In 2016 voldoet Nederland aan de norm met een onderschrijding van 0,3 procent van het bbp. Dit betekent een cumulatieve onderschrijding van 0,2 procent van het bbp over 2016 en 2017.

Nederland kent met een verwachte schuld van 62,1 procent van het bbp in 2017 een relatief lage overheidsschuld in vergelijking met veel andere eurolidstaten. Weliswaar zit de EMU-schuld nog nipt boven de grenswaarde van 60 procent van het bbp, maar Nederland nadert deze grenswaarde die is vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact.

Tabel 2.a Begrotingsdoelstellingen van de overheid uitgesplitst naar subsector

		2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
	ESA-Code	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
Vorderingenoverschot/-tekort naar subsector						
1. Overheid	S.13	-1,1	-0,5	-0,2	0,4	0,6
2. Centrale overheid	S.1311	-1,4	-0,7			
3. Deelstaatoverheid	S.1312					
4. Lagere overheid	S.1313	-0,3	-0,3			
5. Wettelijke socialeverzekeringsinstellingen	S.1314	0,6	0,5			
6. Rente-uitgaven	D.41	1,1	1,0			
7. Primair saldo		0,0	0,5			
8. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		-0,3	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
9. Groei van het reële bbp (%) (= 1 in tabel 1.a)		1,7	1,7			
10. Groei van het potentiële bbp (%) (= 2 in tabel 1.a)		1,3	1,4	1,5	1,5	1,5
bijdragen:						
- arbeid		0,5	0,5			
- kapitaal		0,5	0,6			
- totale factorproductiviteit		0,3	0,4			
11. Output gap (% van het potentiële bbp)		-0,7	-0,2	0,1	0,2	0,3
12. Cyclisch begrotingsonderdeel (% van het potentiële bbp)		-0,4	-0,2	0,1	0,1	0,2
13. Conjunctuurgezuiverd saldo (1-12) (% van het potentiële bbp)		-0,7	-0,3			
14. Conjunctuurgezuiverd primair saldo (13+6) (% van het potentiële bbp)		0,4	0,7			
15. Structureel saldo (13-8) (% van het potentiële bbp)		-0,9	-0,6	-0,4	0,2	0,4

EMU-Schuld

De EMU-schuld daalt in 2017 tot 62,1 procent van het bbp, ten opzichte van een niveau van 63,4 procent van het bbp eind 2016.

Tabel 2.2 % bbp

EMU-schuld eind 2016	**63,4**
Noemereffect	-1,6
EMU-tekort 2017	0,5
Rente-ontvangsten derivaten	-0,2
Schatkistbankieren	-0,3
Aan- en verkoop staatsdeelnemingen	0,0
Studieleningen	0,3
Correctie op mutatie in ktv's	0,0
Overige financiële transacties	0,0
EMU-schuld eind 2017	**62,1**

De EMU-schuld stijgt in 2017 naar verwachting met 1,7 miljard euro en daalt met 1,3 procent van het bbp ten opzichte van 2016 tot 62,1 procent van het bbp. Deze tegengestelde beweging is helemaal te verklaren door het zogenoemde noemereffect. Het bbp groeit sneller dan de schuld, waardoor de schuld als percentage van het bbp zakt.

Het EMU-tekort zorgt voor een hogere schuld, in 2017 goed voor 3,3 miljard euro ofwel 0,5 procent van het bbp. Uit rentederivaten ontvangt de overheid naar verwachting 1,5 miljard euro aan rente. De raming van de schuld voor volgend jaar gaat ook uit van een bedrag van 2,1 miljard euro waarvoor de overheid niet hoeft te lenen, omdat de deelnemers aan schatkistbankieren dit bedrag in de schatkist stallen. Vanuit het studievoorschot verstrekt de overheid in 2017 naar verwachting 2,0 miljard euro aan studieleningen, waardoor de schuld stijgt met 0,3 procent van het bbp.

Mede dankzij de inspanningen van het kabinet is ook de overheidsschuld als percentage van het bbp lager dan aan het begin van deze kabinetsperiode. Maar de schuld is nog steeds een flink stuk hoger dan voor de crisis. Een jaar voor de recessie bedroeg de schuld nog 42,4 procent van het bbp. In de Miljoenennota 2009 stond de verwachting dat de EMU-schuldquote zou dalen tot het laagste niveau sinds 1814.[3] Acht jaar later gaat deze Miljoenennota ervan uit dat de schuld volgend jaar op 62,1 procent van het bbp uitkomt.

Tabel 2.b. Ontwikkelingen in de schuldpositie van de totale overheid

		2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
	ESA-Code	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
1. Brutoschuld		63,4	62,1	60,5	58,3	55,9
2. Variatie in brutoschuld		-1,7	-1,3			
Bijdragen tot variatie in brutoschuld						
3. Primair saldo (=post 7 in tabel 2.a.i)		0,0	0,5			
4. Rente-uitgaven (=post 6 in tabel 2.a.i)	**D.41**	1,1	1,0			
5. Stock-flow adjustment		-2,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8
waarvan:						
-Verschillen tussen liquide middelen en transitorische posten		0,1	-0,1			
-Nettoaccumulatie van financiële activa		-1,2	-0,1			
waarvan:						
-opbrengsten van privatiseringen		-0,3	0,0			
-waarderingseffecten en andere		-1,4	-1,6			
p.m.: impliciete rente op schuld		1,7	1,5			
Andere relevante variabelen						
6. Liquide financiële activa		0,2	0,2			
7. Netto financiële schuld (7=1-6)		63,2	61,9			
8. Schulddelging (bestaande obligaties) sinds het einde van het voorgaande jaar		4,9	5,6			
9. Percentage van de schuld in vreemde valuta*		1,6				
10. Gemiddelde looptijd*		7,7				

* stand op 1 september 2016

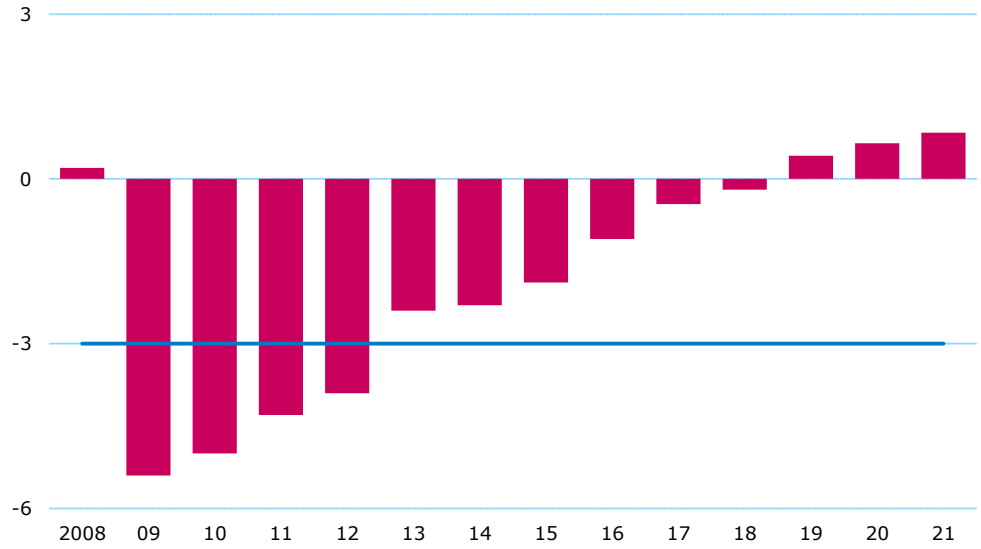
Overheidsfinanciën op de lange termijn
Het CPB heeft ter voorbereiding op de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer een raming gepubliceerd die vooruitkijkt tot en met 2021, de zogenoemde middellangetermijnverkenning (MLT).[4] Het economisch beeld uit de MLT is technisch verwerkt in de begrotingen. Het budgettaire beeld dat hieruit volgt wordt in deze paragraaf toegelicht.

Uitgaande van een gemiddelde economische groei van 1,7 procent per jaar en de veronderstelling dat het huidige beleid ongewijzigd blijft, verbetert het overheidssaldo naar verwachting tot een

[3] Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700, nr. 1
[4] Centraal Planbureau (september 2016), Middellangetermijnverkenning 2018-2021

overschot van 0,8 procent van het bbp in 2021. Ter vergelijking: in 2017 is naar verwachting nog sprake van een tekort op de overheidsbegroting van 0,5 procent van het bbp.

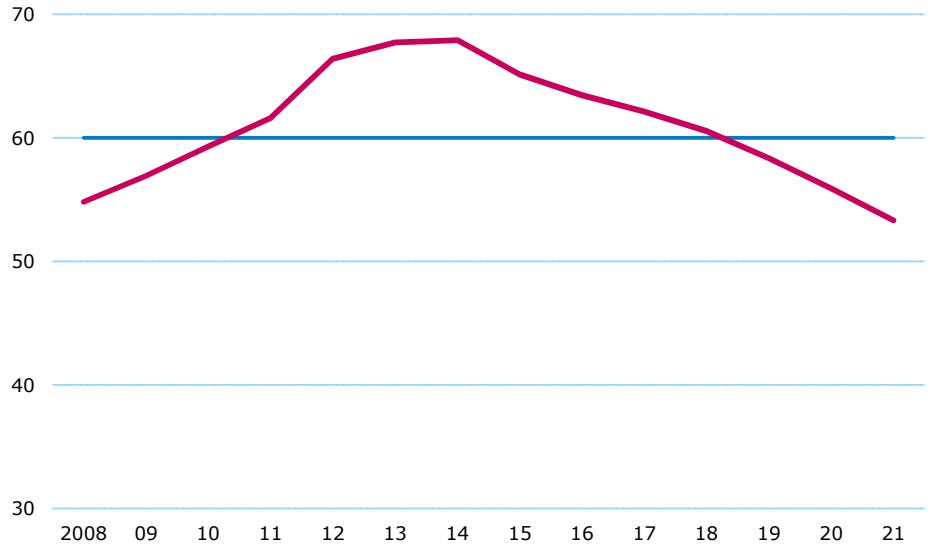
Figuur 2.1 Ontwikkeling EMU-saldo 2008-2021



Bron: CPB, Ministerie van Financiën

Het structurele overheidssaldo is in 2021 eveneens licht positief. Vanaf 2018 bevindt het structureel saldo zich boven de minimumgrens van -0,5 procent van het bbp, die het SGP voorschrijft. Een jaar later daalt de overheidsschuld tot onder de grens van 60 procent van het bbp, zoals figuur 3.4.4 weerspiegelt. Aan het einde van de komende kabinetsperiode komt de schuld dan naar verwachting uit op ongeveer 53 procent van het bbp.

Figuur 2.2 Ontwikkeling EMU-schuld 2008-2021



Bron: CPB, Ministerie van Financiën

Met een door het CPB geraamd positief houdbaarheidssaldo van 0,4 procent van het bbp zijn de Nederlandse overheidsfinanciën houdbaar op lange termijn. Dat betekent dat het huidige niveau van de overheidsvoorzieningen betaalbaar blijft, zonder verdere aanpassingen aan de collectieve inkomsten en uitgaven en tegen een stabiele overheidsschuld. Bovendien heeft de overheid dan nog (beperkte) ruimte om onvoorziene uitgaven of tegenvallers aan de inkomstenkant op te vangen. Die ruimte in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is belangrijk, want als

bijvoorbeeld de levensverwachting met twee jaar extra stijgt, daalt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,3 procent van het bbp. Het kabinet is en blijft gecommitteerd aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, door een combinatie van maatregelen die de economische groei versterken en prudent begrotingsbeleid.

Garanties
Een garantie is een toezegging van het Rijk om de kosten van een bepaalde partij voor zijn rekening te nemen als een bepaald risico werkelijkheid wordt. Daarmee vormen garanties en de schades die daar uit kunnen volgen een risico voor de overheidsfinanciën. Om die reden heeft het kabinet eind 2013 het garantiebeleid van de Nederlandse overheid aangescherpt. Het al bestaande *nee, tenzij*-beleid is verder ingevuld om bewuster om te gaan met impliciete risico's. Bij ieder besluit over een risicoregeling expliciteert het kabinet de risico's, formuleert het adequate beheersingsmaatregelen en wordt het parlement betrokken. Het garantiekader stelt ook eisen aan de vormgeving van garanties zoals een kostendekkende premie en een evaluatie per vijf jaar. Dit garantiekader heeft een preventieve en signalerende werking waardoor de risico's van ogenschijnlijk 'gratis' beleid inzichtelijk en beheersbaar blijven.

Het Rijk staat in 2017 in totaal garant voor een bedrag van 198 miljard euro (28 procent bbp). Voor het grootste gedeelte zijn deze garanties het gevolg van internationale afspraken, zoals de garanties in het kader van de Europese schuldencrisis, internationale ontwikkelingsbanken en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). De internationale garanties beslaan 151 miljard euro (21,3 procent bbp) van het uitstaande garantierisico. De overige 47 miljard euro (6,7 procent bbp) zijn nationale garanties.

Tabel 2.c Voorwaardelijke verplichtingen

	2016	**2017**
	% bbp	% bbp
Overheidsgaranties	**28,5**	**28,0**
waarvan nationaal	**6,7**	**6,7**
Kernongevallen (Wako)	1,4	1,4
DNB winstafdracht	0,8	0,8
Borgstelling MKB kredieten	0,3	0,3
Exportkredietverzekeringen	2,3	2,2
Single Resolution Fund	0,6	0,6
Overig	1,2	1,3
waarvan internationaal	**21,9**	**21,3**
Asian Infrastructure Investment Bank	0,1	0,1
Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit	7,2	7,0
Europees Financieel Stabilisatiemechanisme	0,4	0,4
Europees Stabiliteitsmechanisme	5,1	5,0
DNB - participatie in IMF kapitaal	6,5	6,3
European Bank for Reconstruction and Development	0,1	0,1
Europese Investeringsbank	1,5	1,4
EU betalingsbalanssteun	0,3	0,3
Wereldbank	0,7	0,7

3. Projecties van inkomsten en uitgaven bij een scenario van ongewijzigd beleid

De onderstaande tabel toont de totale verwachte overheidsinkomsten en -uitgaven bij ongewijzigd beleid conform Miljoenennota 2017.

Tabel 3. Projecties van overheidsuitgaven en -inkomsten in een scenario van ongewijzigd beleid, uitgesplitst naar belangrijkste onderdelen.

		2016	**2017**
Overheid (S.13)	ESA-Code	% bbp	% bbp
1. Totaal inkomsten in ongewijzigd beleid	TR	43,4	43,8
waarvan			
1.1. Belastingen op productie en invoer	D.2	11,4	11,5
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen enz.	D.5	11,6	12,3
1.3. Vermogensheffingen	D.91	0,2	0,3
1.4. Sociale premies	D.61	15,1	14,8
1.5. Inkomen uit vermogen	D.4	1,2	1,2
1.6. Andere		3,8	3,8
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		38,2	38,7
2. Totaal uitgaven in ongewijzigd beleid	TE	44,6	44,3
waarvan			
2.1. Beloning van werknemers	D.1	8,9	8,7
2.2. Intermediair verbruik	P.2	5,9	5,9
2.3. Sociale uitkeringen	D.62	21,9	21,8
waarvan werkloosheidsuitkeringen	D.632	2,0	1,9
2.4. Rente-uitgaven	D.41	1,1	1,0
2.5. Subsidies	D.3	1,3	1,3
2.6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	3,4	3,3
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.9	0,7	0,8
2.8. Andere		1,4	1,6

4. Doelstellingen inzake inkomsten en uitgaven

De onderstaande tabellen geven een gedetailleerder inzicht in de verwachte overheidsinkomsten en –uitgaven in 2016 en 2017.

Tabel 4.a Doelstellingen inzake overheidsuitgaven en -inkomsten, uitgesplitst naar belangrijkste onderdelen

		2016	2017
Overheid (S.13)	ESA-Code	% bbp	% bbp
1. Totaal inkomsten in ongewijzigd beleid	TR	43,4	43,8
waarvan			
1.1. Belastingen op productie en invoer	D.2	11,4	11,5
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen enz.	D.5	11,6	12,3
1.3. Vermogensheffingen	D.91	0,2	0,3
1.4. Sociale premies	D.61	15,1	14,8
1.5. Inkomen uit vermogen	D.4	1,2	1,2
1.6. Andere		3,8	3,8
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		38,2	38,7
2. Totaal uitgaven in ongewijzigd beleid	TE	44,6	44,3
waarvan			
2.1. Beloning van werknemers	D.1	8,9	8,7
2.2. Intermediair verbruik	P.2	5,9	5,9
2.3. Sociale uitkeringen	D.62	21,9	21,8
	D.632		
waarvan werkloosheidsuitkeringen		2,0	1,9
2.4. Rente-uitgaven	D.41	1,1	1,0
2.5. Subsidies	D.3	1,3	1,3
2.6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	3,4	3,3
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.9	0,7	0,8
2.8. Andere		1,4	1,6

Tabel 4.b Bedragen die van de uitgavenbenchmark moeten worden uitgesloten

		2015	2015	2016	2017
	ESA-Code	niveau (mld.)	% bbp	% bbp	% bbp
1. Uitgaven voor EU-programma's die volledig door inkomsten van EU-fondsen worden gedekt		1,2	0,2	0,2	0,2
2. Cyclische uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen[1]		1,5	0,2	0,0	0,0
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen		-0,2	0	-0,1	0,5
4. Bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen		-1,0	-0,1	0	0

1) WW, bijstand zelfstandigen, uitvoeringskosten UWV, uitkeringslastein IOW, mobiliteitsbonus oudere uitkeringsgerechtigde en arbeidsgehandicapten, BUIG en ontvangsten UFO.

4.c.i) Overheidsuitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid

	2016		2017	
	% bbp	% overheids-uitgaven	% bbp	% overheids-uitgaven
Onderwijs	5,5	12,3	5,5	12,3
Gezondheidszorg	8,0	18,0	8,1	18,2
Werkgelegenheid*	0,4	1,0	0,4	0,9

*Deze post bevat: participatiebudget en WSW (vanaf 2015 via sociaal deelfonds), re-integratietrajecten AO, re-integratievoorzieningen AO, arbeidsparticipatie 50+, sectorplannen, mobiliteitsbonus, scholingsdrempel, overgangsregeling levensloop, levensloopverlofkorting, premievrijstelling oudere werknemers, premiekorting jongeren, startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, afdrachtsvermindering onderwijs, ouderschapsverlofkorting en aanpak jeugdwerkloosheid.

4.C.ii) Classificatie van overheidsfuncties

Overheidsfuncties		2016	2017
	COFOG-code	% bbp	% bbp
1. Algemene overheidsbestuur	1	5,0	4,9
2. Defensie	2	1,2	1,2
3. Openbare orde en veiligheid	3	1,9	1,7
4. Economische zaken	4	4,0	4,2
5. Milieubescherming	5	1,4	1,4
6. Huisvesting en gemeenschappelijke voorzieningen	6	0,3	0,3
7. Gezondheid	7	8,0	8,1
8. Recreatie, cultuur en godsdienst	8	1,4	1,4
9. Onderwijs	9	5,5	5,5
10. Sociale bescherming	10	16,8	16,8
11. Totale uitgave (=post 2 in tabel 2.c.i)	TE	44,6	44,3

5. Discretionaire budgettaire ontwikkelingen

Het Regeerakkoord van het kabinet kent drie pijlers, waaronder de overheidsfinanciën op orde brengen. Als gevolg van de uitgebreide hervormingsagenda van het kabinet en het economisch herstel van de afgelopen jaren is de verbetering van het overheidstekort groter dan werd verwacht in het Regeerakkoord. De overheidsschuld daalt ook volgend jaar en is hard op weg richting de Europese begrotingsgrens van 60 procent van het bbp. In recente jaren is het overheidstekort sterk verbeterd, van 3,9 procent van het bbp in 2012 tot naar verwachting 0,5 procent van het bbp in 2017.

De Europese begrotingsregels, die net als de Nederlandse begrotingsregels zijn gericht op houdbare overheidsfinanciën op lange termijn, bieden het kabinet voor 2017 ruimte voor uitgaven aan maatschappelijke prioriteiten en een evenwichtig koopkrachtbeeld. Structureel heeft het kabinet 1,55 miljard euro vrijgemaakt voor veiligheid, defensie, zorg, onderwijs en armoedebestrijding. Daarnaast trekt het kabinet structureel 1,1 miljard euro uit voor een evenwichtig en positief koopkrachtbeeld.

Het bedrag van 2,7 miljard euro betreft een intensivering bovenop het uitgaven- en inkomstenkader. Dat betekent dat de overheidsuitgaven in reële termen toenemen. Met deze intensivering worden in sommige gevallen eerder voorgenomen bezuinigingen teruggedraaid of budgettaire problematiek (o.a. ruilvoet) opgelost.

Ook met dit pakket blijven de ontwikkeling van het structurele saldo en de overheidsuitgaven binnen de marges van het Stabiliteits- en Groeipact.

Tabel 5a: pakket 2017

In miljarden euro's; + is saldobelastend	**Lasten**	**Uitgaven**
Maatschappelijke prioriteiten **1,55 mld euro**	**0,05**	**1,5**
VenJ		0,5
VWS		0,4
Defensie		0,3
OCW		0,2
Plan armoede kinderen		0,1
Overig (WIV, bevorderen export en reservering)	0,05	0,0
Koopkracht **1,1 mld euro**	**0,4**	**0,7**
Algemene heffingskorting	0,5	
Ouderenkorting	0,4	
Zorgtoeslag	0,4	
Inkomstenbelasting	-0,1	
Arbeidskorting	-0,5	
Compensatie zorgpremies	-0,2	
Huurtoeslag		0,6
Kindgebonden budget		0,1
TOTAAL PAKKET: 2,7 mld euro	**0,5**	**2,2**

NB: dit pakket gaat in 2017 in; het effect voor 2018 is hetzelfde als voor 2017.

Maatschappelijke prioriteiten

Het kabinet reserveert 450 miljoen euro voor de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat geld gaat onder andere naar de politie, waar in 2017 een versterking plaatsvindt met

bijna 250 miljoen. Deze extra middelen worden onder andere ingezet om de prestaties van de politie te verbeteren, maar ook specifiek om de positie van wijkagenten te versterken. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen structureel ruim 35 miljoen euro tegemoet zien voor contraterrorisme en cybersecurity. Om de kwaliteit van de rechtspraak verder te versterken is 35 miljoen euro uitgetrokken. Het Openbaar Ministerie zal in 2017 8 miljoen en structureel 14 miljoen euro ontvangen om in te spelen op diverse extra taken. Ook heeft het kabinet besloten om af te zien van extra sluitingen van gevangenissen. Tot slot investeert het kabinet 10 miljoen euro in vakmanschap bij medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Om zorgaanbieders ruimte te bieden om de kwaliteit van de ouderenzorg te verbeteren, wordt de voorgenomen bezuiniging op de verpleeghuiszorg van 500 miljoen euro geschrapt. Het terugdraaien wordt voor 400 miljoen euro gedekt vanuit het pakket en voor 100 miljoen euro door ruimte binnen de Wlz.

De intensiveringen bij defensie zijn de reactie van het kabinet op de (internationale) veiligheidsituatie en dragen op lange termijn bij aan stabiliteit in Nederland en daarbuiten. Er is 300 miljoen euro beschikbaar voor defensie, waarvan 200 miljoen euro extra beschikbaar voor de materiële en personele basisgereedheid en de geoefendheid van de krijgsmacht. Sinds 2014 heeft dit kabinet gefaseerd budget toegevoegd aan de defensiebegroting, oplopend tot structureel € 870 miljoen euro. 100 miljoen euro wordt ingezet om defensie te ontzien bij het dekken van de ruilvoettegenvaller.

Bij onderwijs wordt jaarlijks 200 miljoen euro vrijgemaakt om bijvoorbeeld de kansengelijkheid te bevorderen, voor verlaging van de schoolkosten voor mbo-leerlingen uit gezinnen met lage inkomens, aanvullende bekostiging voor asielzoekerskinderen in hun tweede jaar in het primair onderwijs, cultuur en verzachten van de korting op de lump sum.

Er komt volgend jaar 100 miljoen euro extra beschikbaar voor kinderen die in armoede opgroeien. Daarmee kunnen kinderen mee op schoolreisje, zich aanmelden bij zwemles of sportattributen aanschaffen.

Evenwichtig koopkrachtbeeld

Voor de derde pijler van het kabinet – eerlijk delen – is structureel 1,1 miljard euro beschikbaar om de koopkracht van burgers te vergroten. Hiervan gaat structureel circa 570 miljoen euro naar de huurtoeslag. Daarnaast wordt het kindgebonden budget voor circa 130 miljoen euro verhoogd, de algemene heffingskorting voor circa 460 miljoen euro, de zorgtoeslag met 352 miljoen euro, en de ouderenkorting voor circa 360 miljoen euro. Als dekking voor het pakket wordt de verhoging van het eindpunt van de derde belastingschijf beperkt voor circa 70 miljoen euro en worden de afbouwgrens en maximale arbeidskorting voor circa 460 miljoen euro verlaagd. Daarnaast wordt de compensatie van hogere zorgpremies vanuit het inkomstenkader voor circa 210 miljoen euro als dekking van het pakket ingezet. Het pakket zorgt ervoor dat de koopkracht van werkenden, uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden door de bank genomen volgend jaar stijgt.

6. Mogelijke verbanden tussen het ontwerpbegrotingsplan en de in de strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen vastgestelde streefdoelen.

Tabel 6.a Landenspecifieke aanbevelingen (LSA's)

LSA-nummer	Maatregelen (concrete voortgang/nieuw ten opzichte van NHP 2016)	Beschrijving van direct belang
1. De afwijking van de budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2016 beperken en een jaarlijkse budgettaire aanpassing met 0,6% van het bbp in 2017 bereiken. *Overheidsuitgaven prioritair richten op de ondersteuning van meer investeringen in onderzoek en ontwikkeling.*	• Het Nederlandse structureel saldo verbetert in 2016 verder richting de MTO van -0,5%. In 2017 wordt een structureel saldo van -0,6% geraamd. Hiermee komt het saldo binnen een marge van 0,25% van de MTO. Naleving van de MTO wordt ex post gemonitord met inachtneming van deze marge. • Nederland is op het European Innovation Scoreboard van innovatievolger doorgegroeid naar innovatieleider. Samen met Denemarken, Duitsland, Finland en Zweden, vormt Nederland de kopgroep van landen die minimaal twintig procent boven het Europese gemiddelde scoren op 25 indicatoren voor innovatiekracht.	• Het duurzaam op orde brengen van de overheidsfinanciën is een van de centrale pijlers onder het regeerakkoord van dit kabinet. Nederland is volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken zoals vastgelegd in het Stabiliteits en Groeipact. • De stap van innovatievolger naar innovatieleider is een ambitie die het kabinet heeft vastgelegd in de Rijksbegroting 2016. Nederland is voor het eerst innovatieleider in plaats van innovatievolger, onder andere omdat er volgens het rapport vooruitgang is geboekt bij de hoeveelheid private investeringen in onderzoek en ontwikkeling. Ook wordt in toenemende mate wetenschappelijk onderzoek daadwerkelijk door het bedrijfsleven omgezet in producten en diensten.
2. Resterende belemmeringen voor het inhuren van personeel op basis van vaste overeenkomsten aanpakken en de doorstroming van tijdelijke naar vaste overeenkomsten bevorderen. *De sterke stijging van het aantal zelfstandigen zonder personeel aanpakken, mede door fiscale verstoringen die zelfstandige arbeid stimuleren, te beperken zonder het ondernemerschap te schaden, en door de toegang van de zelfstandigen tot betaalbare sociale bescherming te bevorderen.*	• Het kabinet heeft haar ambitie om schijnzelfstandigheid aan te pakken vorm gegeven. Per 1 mei 2016 is de VAR (Verklaring arbeidsrelatie) komen te vervallen en heeft plaats gemaakt voor de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA). Tot 1 mei 2017 geldt een overgangsperiode.	• Hoofddoelstelling van de Wet DBA is het in balans brengen van de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en de opdrachtnemer en het verbeteren van de handhavingsmogelijkheden, waardoor schijnzelfstandigheid wordt teruggedrongen. Onder schijnzelfstandigheid wordt verstaan: iemand die formeel de status van zzp'er geniet, maar in de praktijk een werknemer is. Feitelijk kon n de VAR-systematiek alleen bij de opdrachtnemer (de zzp'er) worden gehandhaafd. Onder de

		Wet DBA kan dat ook bij de opdrachtgever.
3. Maatregelen nemen om de tweede pijler van het pensioenstelsel transparanter, intergenerationeel billijker en schokbestendiger te maken. *Maatregelen nemen om de resterende verstoringen op de woningmarkt en de bevoordeling van schulden van huishoudens terug te dringen, met name door de hypotheekrenteaftrek te beperken.*	• In navolging van de hoofdlijnennotitie en het werkprogramma, heeft het kabinet op 8 juli 2016 de 'Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel' naar de Tweede Kamer gestuurd. In de Perspectiefnota presenteert het kabinet verschillende opties voor een toekomstbestendig pensioenstelsel (inclusief bijbehorend transitiekader en randvoorwaarden). Belangrijke doelstellingen hierin zijn ondermeer het vergroten van de transparantie van het stelsel, het verbeteren van de aansluiting op de arbeidsmarkt en borgen van intergenerationeel evenwicht. Het kabinet, sociale partners, pensioenuitvoerders en toezichthouders, gevoed door de wetenschap en jongeren- en ouderenorganisaties, zullen de komende periode verder werken om het nieuwe stelsel per 2020 mogelijk te maken. • Per 1 januari 2017 wordt de maximale Loan-to-value-ratio verlaagd naar 101%. Daarnaast wordt per 1 januari 2017 het maximale hypotheekrenteaftrekpercentage met 0,5%-punt verlaagd naar 50%. Per 1 januari 2017 wordt de tijdelijke verhoging van de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) beëindigd. De kostengrens wordt dan weer gekoppeld aan de gemiddelde huizenprijs, net als het geval was voor 2009.	• In de perspectiefnota schetst het kabinet het perspectief op een nieuw pensioenstelsel. Een stelsel waarin iedereen die werkt een toereikend pensioen kan opbouwen. Een stelsel dat beter aansluit bij de arbeidsmarkt, zodat baanwisselingen geen ongewenste invloed hebben op de pensioenopbouw. Het perspectief is een stelsel dat begrijpelijker is en duidelijk over wat mensen kunnen verwachten. Een stelsel waarin mensen vertrouwen hebben en dat beter is toegesneden op de kenmerken en behoeften van deelnemers. En dat tegelijkertijd de sterke elementen van het huidige stelsel behoudt: de mogelijkheid om collectief, solidair en tegen relatief lage kosten pensioen op te bouwen. • Met de hiernaast genoemde maatregelen dringt het kabinet de verstoringen op de woningmarkt verder terug. In combinatie met de aflossingseis voor hypotheekrenteaftrek leiden ze ertoe dat de schulden van huishoudens op evenwichtige wijze verder worden beperkt. In het licht van de reeds ingezette, vergaande hervormingen voorziet het kabinet geen aanvullende maatregelen.

Tabel 6.b Streefdoelen van de Unie-strategie voor groei en werkgelegenheid

Nationale 2020-hoofddoelen	**Maatregelen (concrete voortgang/nieuw ten opzichte van NHP 2016)**	**Beschrijving van direct belang ten aanzien van het streefdoel**

Nationale 2020-doelstelling werkgelegenheid [80%]	• Werk wordt meer lonend gemaakt door een verdere verhoging van de arbeidskorting in 2017. • Om de arbeidsmarktkansen voor mensen met een laag inkomen te vergroten, wordt vanaf 2017 het lage-inkomensvoordeel (LIV) ingevoerd. Dit betreft een financieel voordeel voor werkgevers die een werknemer in dienst nemen – of houden – die het wettelijk minimumloon verdient of net iets meer. • Met ingang van 2017 wordt het budget voor de WW-dienstverlening van het UWV structureel verhoogd tot 160 miljoen euro. Hiermee zal het UWV een persoonlijkere dienstverlening gaan leveren aan werkzoekenden met een WW-uitkering. Daarnaast zijn er ook in 2017 scholingsvouchers beschikbaar waarmee mensen zich kunnen omscholen naar een beroep met een beter perspectief op werk. Dat vergroot de kans op snelle werkhervatting. • De langdurige werkloosheid onder vijftigplussers wordt samen met de sociale partners aangepakt met het actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers', dat in 2017 van start gaat. Voor 2017 en 2018 is hier 68 miljoen euro voor gereserveerd.	• Het stimuleren van zowel het aanbod (o.a. door werken lonender te maken) als de vraag naar arbeid door een combinatie aan maatregelen heeft naar verwachting een positief effect op de werkgelegenheid, met name voor ouderen en mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.
Nationale 2020-doelstelling O&O [2,5%]	• Zie landenspecifieke aanbeveling 1 in tabel 6.a.	• Zie landenspecifieke aanbeveling 1 in tabel 6.a.
Doelstelling vermindering uitstoot van broeikasgassen - niet-ETS-sectoren [-16%] - ETS-sectoren [niet van toepassing]	• Het CO_2-doel voor niet-ETS-sectoren wordt naar verwachting gerealiseerd. In de Nationale Energieverkenning 2015 had Nederland een ruime marge.	• Niet van toepassing
Nationale doelstelling hernieuwbare energie [14%]	• Op basis van de intensiveringsafspraken die gemaakt zijn tussen de	• Niet van toepassing

	partijen uit het Energieakkoord in december 2015 en april 2016, zijn alle 47 partijen ervan overtuigd dat het doel van 14% hernieuwbare energie in 2020 gehaald kan worden. • Mocht uit de Nationale Energieverkenning 2016, die uitkomt in oktober 2016, blijken dat het doel nog niet gehaald wordt, zal bekeken worden welke aanvullende maatregelen eventueel noodzakelijk en wenselijk zijn.	
Nationale doelstelling energie-efficiëntie [1,5% per jaar]	• Op basis van de Nationale Energieverkenning 2015 was het al de verwachting dat het doel van 1,5% energie-efficiëntie per jaar gehaald zal worden. Het is niet de verwachting dat dit beeld gaat veranderen met de Nationale Energieverkenning 2016.	• Niet van toepassing
Nationale doelstelling vroegtijdige schoolverlating [>8%]	• Het schooljaar 2016-2017 is gestart met de vervolgaanpak voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, zoals beschreven in het NHP 2016.	• De maatregelen moeten bijdragen aan het verminderen en het structureel laag houden van het percentage voortijdige schoolverlaters. Deze aanpak moet er toe gaan leiden dat er in 2021 minder dan 20.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters zijn.
Nationale doelstelling hoger onderwijs [>40%]	• In 2016 is gestart met de uitwerking van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015-2025.	• De maatregelen ter verhoging van de kwaliteit van het hoger onderwijs en ter waarborging van de toegankelijkheid dragen bij om het percentage hoger opgeleiden stabiel boven de 40% te houden.
Nationale doelstelling armoede [100 duizend minder *jobless households*]	• Structureel extra middelen voor armoede- en schuldenbeleid (vanaf 2015 €100 mln) • Subsidieregeling voor maatschappelijke organisaties (€4 mln in zowel 2016 als 2017). • SER-verkenning naar combinatiebanen	• Meer effectieve, efficiënte en duurzame bestrijding door integrale aanpak van armoede en schulden • Versterking van samenwerking tussen publieke- en private partijen en dus breder en effectiever bereik van doelgroepen. • Het vergroten van het inzicht

	• SER-adviesaanvraag naar het terugdringen van armoede onder kinderen. • Het kabinet trekt vanaf 2017 100 miljoen euro uit ter bestrijding van armoede onder kinderen.	in groepen met een kans op armoede- en sociale uitsluiting ten einde de effectiviteit van beleid te bevorderen.

7. Verschil ten aanzien van meest recente stabiliteitsprogramma

Tabel 7. Verschil ten aanzien van meest recente stabiliteitsprogramma

		2015	2016	2017
	ESA Code	% bbp	% bbp	% bbp
Overschot/-tekort van de overheid	B.9			
Stabiliteitsprogramma		-1,8	-1,7	-1,2
Ontwerpbegrotingsplan		-1,9	-1,1	-0,5
Verschil		-0,1	0,6	0,7
Projectie van overschot/tekort overheid bij ongewijzigd beleid	B.9			
Stabiliteitsprogramma		-1,8	-1,7	-1,2
Ontwerpbegrotingsplan		-1,9	-1,1	-0,5
Verschil		-0,1	0,6	0,7

8. Verdelingseffecten van de belangrijkste maatregelen op het gebied van inkomsten en uitgaven

In tabel 8 is de geraamde mediane koopkrachtontwikkeling in 2017 voor verschillende huishoudens te zien. Deze cijfers laten de koopkrachtontwikkeling zien als gevolg van de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling en als gevolg van inkomensbeleid.

In 2017 neemt de koopkracht voor het vierde achtereenvolgende jaar toe. Naar verwachting gaat meer dan 90% van de huishoudens in Nederland er in 2017 in koopkracht op vooruit. De verwachte mediane koopkrachtontwikkeling van alle huishoudens is +1%. In 2016 zijn vooral werkenden erop vooruitgegaan doordat de lasten op arbeid zijn verlicht met het 5-miljard-pakket. Evenwichtige koopkrachtontwikkeling is echter een van de speerpunten van dit kabinet. Daarom is er ook voor gekozen om naast de lastenverlichting op arbeid ook de koopkracht van uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden in 2016 eenmalig te repareren. In 2017 wordt deze koopkrachtreparatie structureel gemaakt. De algemene heffingskorting, zorgtoeslag, huurtoeslag en ouderenkorting worden structureel verhoogd. Werkenden hebben profijt van de reële loonstijging. De mediane koopkrachtmutatie voor zowel werkenden als uitkeringsgerechtigden komt in 2017 uit op +1,1%. Gepensioneerden kennen een mediane koopkrachtontwikkeling van +0,7% in 2017. Ook in 2017 wordt de armoedeval weer verkleind doordat de werkenden aan de onderkant van het loongebouw er relatief meer in koopkracht op vooruit gaan dan de minimum uitkeringen.

Tabel 8 Raming mediane koopkrachtontwikkeling in 2017

Inkomensniveau	**Mediane koopkracht-ontwikkeling in %**
<= 175% WML	1,1
175- 350% WML	0,9
350- 500% WML	1,1
> 500% WML	1,1
Inkomensbron	
Werknemers	1,1
Uitkeringsgerechtigden	1,1
Gepensioneerden	0,7
Huishoudtype	
Tweeverdieners	1,0
Alleenstaanden	1,1
Alleenverdieners	0,6
Kinderen	
Huishoudens met kinderen	1,3
Huishoudens zonder kinderen	1,0
Alle huishoudens	1,0

bron: CPB

Bijlage - Methodologische aspecten, met inbegrip van de geraamde effecten van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op de economische groei.

Tabel 9. Methodologische aspecten.

Technische raming	**Stappen voor het budgettaire proces waarvoor het gebruikt is***	**Belangrijke kenmerken van gebruikt model/techniek**
SAFFIER II	macrovoorspelling voor de Nederlandse economie op korte en middellange termijn	macro-econometrisch model
MIMOSI	ramingen koopkracht, loonkosten, sociale zekerheid en loon- en inkomstenheffing	microsimulatiemodel
MIMIC	raming beleidseffecten op structureel arbeidsaanbod	algemeen evenwichtsmodel
ISIS	raming trendmatige structureel arbeidsaanbod	HP-filter
TAXUS	korte en middellange termijnramingen van belastingen (m.u.v. loon- en inkomstenbelasting)	detailraming belastingontvangsten
ZOEM	raming werkgelegenheid zorg en zorguitgaven	rekenkundig model voor werkgelegenheid zorg en voor zorguitgaven op korte en middellange termijn
Overheidsrekening	raming van werkgelegenheid overheid en collectieve uitgaven en inkomsten m.u.v. belastingen, zorg en sociale zekerheid	gedetailleerd rekenkundig model voor werkgelegenheid overheid en voor totale overheidsfinanciën op korte en middellange termijn
EVIEWS in combinatie met software van de EC	raming output gaps	econometrisch model

* Instrumenten voor modellering zijn gebruikt:
-bij het opstellen van macro-prognosen
-bij het ramen van inkomsten en uitgaven bij een scenario van ongewijzigd beleid
-bij het ramen van de verdelingseffecten van de belangrijkste maatregelen op het gebied van inkomsten en uitgaven
-bij het kwantificeren van de in de ontwerpbegroting op te nemen maatregelen inzake inkomsten en uitgaven
-bij het onderzoek naar de doelgerichtheid van de hervormingen in het bij het obp ten aanzien van de streefdoelen van de Unie-strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen.