



Ontwerpbegrotingsplan Nederland

Najaar 2017

Inhoudsopgave

	Pg
Hoofdstuk	
Inleiding	3
1 Macro-economische prognose	4
2 Begrotingsdoelstellingen	7
3 Projecties van inkomsten en uitgaven bij een scenario van ongewijzigd beleid	12
4 Doelstellingen inzake inkomsten en uitgaven	13
5 Discretionaire budgettaire ontwikkelingen	15
6 Mogelijke verbanden tussen het ontwerpbegrotingsplan en de in de strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen vastgestelde streefdoelen	17
7 Verschil ten opzichte van het meest recente Stabiliteitsprogramma	20
8 Verdelingseffecten van de belangrijkste maatregelen op het gebied van inkomsten en uitgaven	21
Bijlage - Methodologische aspecten, met inbegrip van de geraamde effecten van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op de economische groei	22

Inleiding

Dit Ontwerpbegrotingsplan presenteert de vijfde 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 middellangetermijnverkenning van het CPB zal de verbetering van de overheidsfinanciën ook de komende jaren doorzetten.

Dit Ontwerpbegrotingsplan bevat een reguliere begroting. In de begroting voor 2018 heeft het kabinet ruimte gemaakt voor maatregelen om de koopkracht van huishoudens te versterken. Zonder deze maatregelen zou de mediane koopkracht van uitkeringsontvangers en gepensioneerden in 2018 afnemen. Het kabinet acht een eerlijke inkomensverdeling tussen huishoudens van groot belang. Naast het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het versterken van de duurzame economische structuur is dit de derde pijler van het regeerakkoord. Daarnaast maakt het kabinet middelen vrij voor onder andere verpleeghuiszorg en veiligheid.

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 is in 2018 -0,2 procent bbp en bevindt zich daarmee boven de MTO van -0,5 procent bbp. Nederland voldoet ook aan de schuldregel. De EMU-schuld bevindt zich momenteel onder de grenswaarde van 60 procent bbp, en daalt in 2018 naar 54,4 procent bbp. Nederland voldoet derhalve met dit Ontwerpbegrotingsplan aan de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact.

Dit Ontwerpbegrotingsplan presenteert de meest actuele budgettaire vooruitzichten. In het Stabiliteitsprogramma 2018 zal de Nederlandse regering een volledige actualisatie geven van de budgettaire vooruitzichten.

1. Macro-economische prognose

De stand van de Nederlandse economie verbetert naar verwachting verder. Het CPB raamt een economische groei van 3,3 procent in 2017 en 2,5 procent in 2018. De afgelopen maanden zijn de groeivoorzichten opwaarts bijgesteld als gevolg van positieve realisaties in de eerste helft van 2017. De economische groei is breed gedragen door zowel de consumptie van huishoudens, de uitvoer en de investeringen. De werkloosheid daalt tot 4,3 procent in 2018, en komt daarmee op het laagste niveau sinds 2009.

De groei komt voor een belangrijk deel uit het binnenland, door een toename van de consumptie van huishoudens en de investeringen. Zo groeit de private consumptie met 2,2 procent in 2017 en 2,4 procent in 2018, terwijl de investeringen met 6,3 procent in 2017 en 4,5 procent in 2018 toenemen. De consumptie van huishoudens wordt gestimuleerd door de groei van het besteedbaar inkomen, het consumentenvertrouwen en de prijsstijgingen op de huizenmarkt. De investeringen nemen toe door zowel een positievere economische situatie bij bedrijven en de toenemende woninginvesteringen. De uitvoer groeit met 4,9 procent in 2017 en 4,5 procent in 2018, en groeit daarmee iets sterker dan de groei van de voor Nederland relevante wereldhandel.

De werkloosheid daalt van 4,9 procent (gemiddeld) in 2017 tot 4,3 procent in 2018, en de daling van de afgelopen jaren zet daarmee door. Niet alleen de vraag naar arbeid neemt toe, maar ook het aanbod van arbeid groeit. De werkgelegenheid (in uren) neemt toe met 2,0 procent in 2017 en 1,6 procent in 2018. In lijn met de aantrekkende arbeidsmarkt groeit de beloning per werknemer, met 2,3 procent dit jaar en 3,1 procent volgend jaar.

Tabel 0.i) Basisaannamen

	2016	2017	2018
Kortetermijnrente (jaarlijks gemiddelde)	-0,3	-0,3	-0,2
Langetermijnrente (jaarlijks gemiddelde)	0,3	0,6	0,8
USD/EUR-wisselkoers (jaarlijks gemiddelde)	1,11	1,11	1,14
Nominale effectieve wisselkoers	2,9	0,7	1,1
Wereld, exclusief EU 28, bbp-groei	3,6	3,7	4,0
Bbp-groei in EU 28	1,7	2,0	1,8
Groei van relevante buitenlandse markten	3,6	4,3	4,0
Wereldinvoervolumes, exclusief EU	1,4	3,8	3,8
Olieprijzen (Brent, USD/vat)	43,25	49,32	49,54

Tabel 0.ii) Voornaamste aannamen.

	2016	2017	2018
1. Externe context			
a. Prijzen van grondstoffen (Grondstoffen exclusief energie (HWWI), euro's)	-12,9	13,0	-0,2
b. Spreads ten aanzien van Duitse obligaties	0,2	0,2	0,2
2. Begrotingsbeleid			
a. Financieringsoverschot/-tekort van de overheid	0,4	0,6	0,8
b. Bruto overheidsschuld	61,8	57,5	54,4
3. Monetair beleid/ Financiële sector/aannamen betreffende rentevoeten			
a. Rente:			
i. Euribor			
ii. Depositorrente			

iii. Rente op leningen			
iv. Vervalrendement van overheidsobligaties van 10 jaar	0,3	0,6	0,8
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	0,8	1,1
b. Afhankelijkheidsgraad	70,0	70,1	70,5
5. Structuurbeleid			

Tabel 1.a. Macro-economische vooruitzichten

		2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	ESA-Code	niveau	groei	groei	groei			
1. Reëel bbp*	B1*g	702,6	2,2	3,3	2,5	1,6	1,6	1,6
waarvan								
1.1. toe te schrijven aan het geraamde effect van geaggregeerde begrotingsmaatregelen op economische groei								
2. Potentieel bbp			1,6	2,0	2,0	1,7	1,6	1,5
Bijdragen:								
- arbeid			0,7	0,8	0,8			
- kapitaal			0,5	0,7	0,7			
- totale factorproductiviteit			0,4	0,4	0,5			
3. Nominaal bbp	B1*g		2,8	4,4	4,2			
Componenten van reëel bbp								
4. Consumptieve bestedingen	P.3	310,7	1,6	2,2	2,4			
5. Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	173,7	1,2	0,6	1,6			
6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	140,0	5,3	6,3	4,5			
7. Veranderingen in voorraden en saldo aan- en verkopen van kostbaarheden (% van bbp)	P.52 + P.53	0,9	-0,4	0,0	0,1			
8. Uitvoer van goederen en diensten	P.6	579,3	4,3	4,9	4,5			
9. Invoer van goederen en diensten	P.7	502,0	4,1	4,5	5,1			
Bijdragen tot groei van reëel bbp								
10. Finale binnenlandse vraag		624,4	1,9	2,3	2,3			
11. Veranderingen in voorraden en saldo aan- en verkopen van kostbaarheden	P.52 + P.53	0,9	-0,4	0,0	0,1			
12. Saldo goederen- en dienstentransacties van het buitenland	B.11	77,3	0,6	0,9	0,1			

*Basisjaar is 2016

Tabel 1.b. Prijsontwikkelingen

		2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	ESA-Code	niveau	variatie	variatie	variatie			
1. Bbp-deflator			0,6	1,1	1,6	1,6	1,8	1,9
2. Deflator van de particuliere consumptie			0,8	1,6	1,5			
3. Geharmoniseerd indexcijfer van de consumptieprijzen (HICP)			0,1	1,3	1,3			
4. Deflator van de publieke consumptie			0,0	2,3	2,4			
5. Investeringsdeflator			0,4	0,4	1,0			
6. Uitvoerprijsdeflator (goederen en diensten)			-2,6	2,3	0,0			
7. Invoerprijsdeflator (goederen en diensten)			-3,2	3,1	-0,2			

Tabel 1.c. Arbeidsmarktontwikkelingen

		2016	2016	2017	2018
	ESA-Code	niveau			
1. Werkgelegenheid, personen		8901,1	1,1	2,1	1,5
2. Werkgelegenheid: gewerkte uren		12788,3	2,0	2,0	1,6
3. Werkloosheidscijfer (%)		538,5	6,0	4,9	4,3
4. Arbeidsproductiviteit, personen		78,9	1,1	1,1	1,0
5. Arbeidsproductiviteit, gewerkte uren		54,9	0,2	1,2	0,8
6. Beloning van werknemers	D.1	339,8	3,0	4,6	4,7
7. Beloning per werknemer		38,2	0,7	2,3	3,1

Tabel 1.d. Sectorale saldi

		2016	2017	2018
	ESA-Code	% bbp	% bbp	% bbp
1. Vorderingenoverschot/-tekort t.a.v. het buitenland	B.9	8,7	8,8	8,5
 waarvan:				
- Saldo goederen en diensten		11,0	11,1	10,9
- Saldo primaire inkomsten en overdrachten		-1,2	-1,0	-1,0
- Kapitaalrekening		-1,1	-1,3	-1,4
2. Vorderingenoverschot/-tekort van de particuliere sector	B.9	8,3	8,0	7,6
3. Vorderingenoverschot/-tekort van de overheid	B.9	0,4	0,6	0,8
4. Statistische verschillen				

2. Begrotingsdoelstellingen

Onder invloed van hervormingen en een aantrekkende economie zijn de overheidsfinanciën sinds de crisis sterk verbeterd. Het sinds 2009 bestaande overheidstekort is in 2016 omgeslagen in een overschot. Ook voor 2018 wordt een overschot geraamd. De schuld daalt in 2017 zowel in euro's als in termen van percentage bbp. De daling van de schuld als percentage van het bbp zet ook in 2018 voort.

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 EMU-saldo. Het EMU-saldo verbetert van een overschot van 0,6 procent van het bbp in 2017 tot 0,8 procent van het bbp in 2018. Onderstaande tabel bevat de toelichting op de verbetering van het saldo tussen 2017 en 2018 - de zogenoemde horizontale ontwikkeling.

EMU-saldo 2017	0,6
Belasting- en premie-inkomsten	1,6
Uitgaven aan zorg (inclusief loon- en prijsbijstelling)	-0,7
Uitgaven aan sociale zekerheid (inclusief loon- en prijsbijstelling)	-0,1
Loon- en prijsbijstelling RBG-eng	-0,2
EU-afdrachten	-0,1
Gemeentefonds, Provinciefonds en Btw-compensatiefonds	-0,1
KTV's	0,1
Rente staatsschuld	0,1
Overig	-0,3
EMU-saldo 2018	0,8

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 2018, met respectievelijk 0,7 en 0,1 procent bbp. Hetzelfde geldt voor de indexatie van een deel van de overheidsuitgaven via de loon- en prijsbijstelling, een verslechtering van 0,2 procent van het bbp. Daarnaast draagt Nederland in 2018 naar verwachting 1,1 miljard euro meer af aan de Europese Unie dan dit jaar, dit verslechtert het EMU-saldo 0,1 procent van het bbp. Lagere aardgasbaten (0,3 miljard euro) en hogere uitgaven aan het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het Btw-compensatiefonds (0,4 miljard euro) verslechteren het EMU-saldo enigszins. Verder is er een kleine daling (0,4 miljard euro) van de rentekosten.

Ten slotte verbeteren zogenoemde kastransactieverschillen (ktv's) het saldo met 1,1 miljard euro, oftewel 0,1 procent van het bbp. 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

In het Stabiliteits- en Groeipact hebben lidstaten van de Europese Unie afspraken gemaakt waaraan nationale begrotingen moeten voldoen. Deze afspraken moeten zorgen voor gezonde overheidsfinanciën, op zowel korte als lange termijn. De afspraken kennen een zogenoemde correctieve en een preventieve arm. Sinds het ontslag uit de buitensporigtekortprocedure (correctieve arm) in 2014 zit Nederland in de preventieve arm.

In de preventieve arm gelden de middellangetermijndoelstelling (medium term objective, MTO) en de uitgavenregel als begrotingsregels. Tabel 2.a laat zien dat Nederland in 2017 naar verwachting een structureel begrotingsevenwicht en in 2018 een structureel tekort

van 0,2 procent van het bbp kent. De MTO schrijft voor dat de Nederlandse begroting een maximaal structureel tekort van 0,5 procent van het bbp mag kennen. Nederland voldoet daarmee aan de vereisten van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact.

Naast het structurele saldo vormt de uitgavenregel een tweede criterium in de preventieve arm. De uitgavenregel schrijft kort gezegd voor dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan de potentiële economische groei, waarbij ook rekening gehouden wordt met de afstand tot de MTO. Nu het structurele saldo voldoet aan de MTO is de ontwikkeling van de uitgavenregel niet relevant voor de beoordeling van de Nederlandse begroting in de preventieve arm.¹

Tabel 2.a Begrotingsdoelstellingen van de overheid uitgesplitst naar subsector

		2017	2018	2019	2020	2021
	ESA-Code	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
Vorderingenoverschot/-tekort naar subsector						
1. Overheid	S.13	0,6	0,8	1,2	1,4	1,6
2. Centrale overheid	S.1311	0,2	0,0			
3. Deelstaatoverheid	S.1312					
4. Lagere overheid	S.1313	-0,2	-0,2			
5. Wettelijke socialeverzekeringsinstellingen	S.1314	0,6	1,1			
6. Rente-uitgaven	D.41	1,0	0,8			
7. Primair saldo		1,5	1,6			
8. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
9. Groei van het reële bbp (%) (= 1 in tabel 1.a)		3,3	2,5	1,6	1,6	1,6
10. Groei van het potentiële bbp (%) (= 2 in tabel 1.a)		2,0	2,0	1,7	1,6	1,5
bijdragen:						
- arbeid		0,8	0,8			
- kapitaal		0,7	0,7			
- totale factorproductiviteit		0,4	0,5			
11. Output gap (% van het potentiële bbp)		0,4	1,3	0,8	0,4	0,1
12. Cyclisch begrotingsonderdeel (% van het potentiële bbp)		0,3	0,8	0,5	0,3	0,1
13. Conjunctuurgezuiverd saldo (1-12) (% van het potentiële bbp)		0,3	0,0			
14. Conjunctuurgezuiverd primair saldo (13+6) (% van het potentiële bbp)		1,2	0,8			
15. Structureel saldo (13-8) (% van het potentiële bbp)		0,0	-0,2	0,6	1,1	1,5

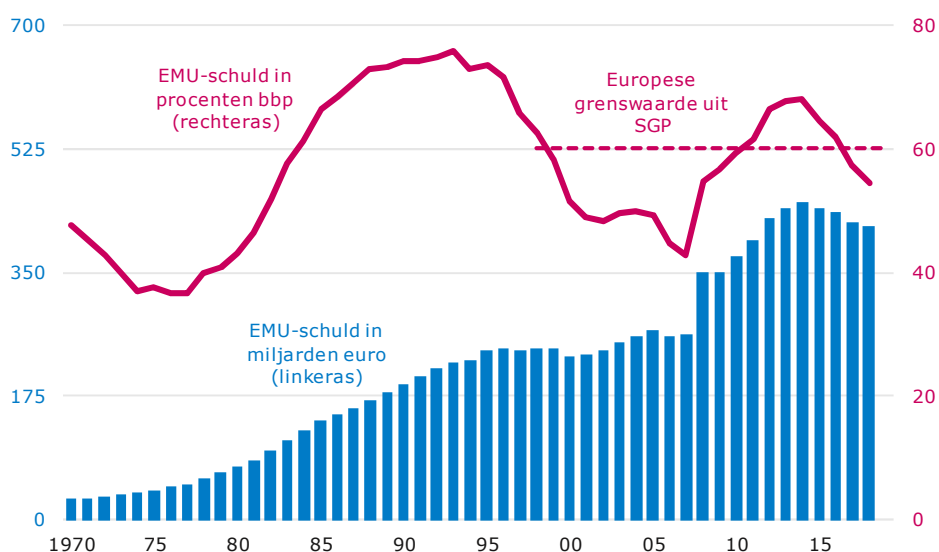
EMU-schuld

Nederland kent met een verwachte schuld van 54,4 procent² van het bbp in 2018 een relatief lage overheidsschuld in vergelijking met veel andere eurolidstaten. De Nederlandse EMU-schuld bevindt zich in 2017 al onder de grenswaarde van 60 procent die is vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact.

¹ Zie: Europese Commissie (2017). <<Vade Mecum on the Stability and Growth Pact>> p. 47.

² De recente verkoop van aandelen in ABN Amro en a.s.r. Bank is nog niet verwerkt in deze cijfers.

Figuur 1. Ontwikkeling EMU-schuld (in % bbp en miljarden euro)



Bron: CBS, CPB, Ministerie van Financiën.

Voor het vierde jaar achtereen daalt de EMU-schuld in euro's. Zoals figuur 1 toont is dat een uitzonderlijk gegeven. De overheidsschuld daalt in 2018 naar verwachting tot 415,8 miljard euro en 54,4 procent van het bbp. Dat betekent ten opzichte van de verwachte overheidsschuld eind 2017 dat de schuld volgend jaar daalt met 5,6 miljard euro. De EMU-schuld bevindt zich daarmee onder de 60 procent bbp, en Nederland voldoet dus aan de schuldregel.

Uit tabel 2.2 blijkt dat de daling van de overheidsschuld in 2018 als percentage van het bbp voor het grootste deel te verklaren is door het noemereffect. Doordat het bbp groeit, wordt de schuld als percentage van het bbp lager. Daarnaast draagt ook het begrotingsoverschot bij aan de daling van de schuld als percentage van het bbp.

De overige mutaties vallen vrijwel tegen elkaar weg. Er zijn hogere renteontvangsten uit derivaten en er is een schuldreductie doordat schatkistbankierende instellingen meer tegoeden in de schatkist aanhouden. Maar die mutaties zijn ongeveer even groot als de extra verstrekte studieleningen en kastransactieverschillen die leiden tot een hogere schuld en vallen dus tegen elkaar weg.

Tabel 2.2 % bbp

	% bbp
EMU-schuld eind 2017	57,5
Noemereffect	-2,3
EMU-saldo 2018	-0,8
Renteontvangsten derivaten	-0,2
Schatkistbankieren	-0,2
Studieleningen	0,3
Kastransactieverschillen	0,2
Overige financiële transacties	0,0
EMU-schuld eind 2018	54,4

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

		2017	2018	2019	2020	2021
	ESA-Code	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp	% bbp
1. Brutoschuld		57,5	54,4	51,6	48,6	45,6
2. Variatie in brutoschuld		-4,3	-3,0			
Bijdragen tot variatie in brutoschuld						
3. Primair saldo (=post 7 in tabel 2.a.i)		1,5	1,6			
4. Rente-uitgaven (=post 6 in tabel 2.a.i)	D.41	1,0	0,8			
5. Stock-flow adjustment		-3,8	-2,3	-1,6	-1,6	-1,4
<i>waarvan:</i>						
-Verschillen tussen liquide middelen en transitorische posten		-0,4	0,2			
-Nettoaccumulatie van financiële activa		-0,5	0,1			
<i>waarvan:</i>						
-opbrengsten van privatiseringen		-0,4	0,0			
-waarderingseffecten en andere		0,0	0,0			
p.m.: impliciete rente op schuld		1,7	1,5			
Andere relevante variabelen						
6. Liquide financiële activa		0,0	0,0			
7. Netto financiële schuld (7=1-6)		57,4	54,4			
8. Schulddelging (bestaande obligaties) sinds het einde van het voorgaande jaar		5,7	5,3			
9. Percentage van de schuld in vreemde valuta*		4,1				
10. Gemiddelde looptijd*		6,0	6,3			

* stand op 1 september 2017

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 garantiëkader stelt ook eisen aan de vormgeving van garanties zoals een kostendekkende premie en een evaluatie per vijf jaar. Dit garantiëkader heeft een preventieve en signalerende werking waardoor de risico's van ogenschijnlijk 'gratis' beleid inzichtelijk en beheersbaar blijven.

Het Rijk staat in 2018 in totaal garant voor een bedrag van 180,6 miljard euro (23,6 procent bbp). Hiervan is 148,2 miljard euro (19,4%) verbonden met de financiële sector. Voor het grootste gedeelte zijn deze garanties het gevolg van internationale afspraken, zoals de garanties in het kader van de Europese schulden crisis, internationale ontwikkelingsbanken en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

Tabel 2.c Voorwaardelijke verplichtingen

	2017	2018
	% bbp	% bbp
Overheidsgaranties	25,3	23,6
Waaronder: verbonden met de financiële sector	21,0	19,4
Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)	0,1	0,1
DNB - deelneming in kapitaal IMF	6,1	5,9
DNB winstafdracht	0,8	-
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,1	0,1
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	0,4	0,4
European Financial Stability Facility (EFSF)	4,7	4,5
European Investment Bank (EIB)	1,3	1,3
European Stability Mechanism (ESM)	4,8	4,6
FMO	0,8	0,8
Garanties Regionale Ontwikkelingsbanken	0,3	0,3
Kredieten EU-betalingsbalanssteun	0,3	0,3
Single Resolution Fund (SRF)	0,6	0,5
Wereldbank	0,7	0,6

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 2018.

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

		2017	2018
Overheid (S.13)	ESA-Code	% bbp	% bbp
1. Totaal inkomsten in ongewijzigd beleid	TR	43,6	43,5
 waarvan			
1.1. Belastingen op productie en invoer	D.2	11,6	11,7
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen enz.	D.5	12,4	11,8
1.3. Vermogensheffingen	D.91	0,3	0,3
1.4. Sociale premies	D.61	14,6	15,2
1.5. Inkomen uit vermogen	D.4	1,0	0,9
1.6. Andere		3,8	3,7
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		38,8	38,9
2. Totaal uitgaven in ongewijzigd beleid	TE	43,0	42,7
 waarvan			
2.1. Beloning van werknemers	D.1	8,6	8,4
2.2. Intermediair verbruik	P.2	5,7	5,7
2.3. Sociale uitkeringen	D.62	21,0	20,8
 waarvan werkloosheidsuitkeringen	D.632	1,8	1,6
2.4. Rente-uitgaven	D.41	1,0	0,8
2.5. Subsidies	D.3	1,2	1,2
2.6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	3,4	3,3
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.9	0,6	0,8
2.8. Andere		1,5	1,6

4. Doelstellingen inzake inkomsten en uitgaven

De onderstaande tabellen geven een gedetailleerder inzicht in de verwachte overheidsinkomsten en -uitgaven in 2017 en 2018.

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

Overheid (S.13)	ESA-Code	2017	2018
		% bbp	% bbp
1. Totaal inkomsten	TR	43,6	43,5
waarvan			
1.1. Belastingen op productie en invoer	D.2	11,6	11,7
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen enz.	D.5	12,4	11,8
1.3. Vermogensheffingen	D.91	0,3	0,3
1.4. Sociale premies	D.61	14,6	15,2
1.5. Inkomen uit vermogen	D.4	1,0	0,9
1.6. Andere		3,8	3,7
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		38,8	38,9
2. Totaal uitgaven	TE	43,0	42,7
waarvan			
2.1. Beloning van werknemers	D.1	8,6	8,4
2.2. Intermediair verbruik	P.2	5,7	5,7
2.3. Sociale uitkeringen	D.62	21,0	20,8
waarvan werkloosheidsuitkeringen	D.632	1,8	1,6
2.4. Rente-uitgaven	D.41	1,0	0,8
2.5. Subsidies	D.3	1,2	1,2
2.6. Bruto-investeringen in vaste activa	P.51	3,4	3,3
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.9	0,6	0,8
2.8. Andere		1,5	1,6

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

	ESA-Code	2016	2017	2018
		% bbp	% bbp	% bbp
1. Uitgaven voor EU-programma's die volledig door inkomsten van EU-fondsen worden gedekt		0,0	0,0	0,0
2. Cyclische uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen*		0,2	-0,0	-0,1
3. Effect van discretionaire inkomstenmaatregelen		-0,1	0,4	-0,1
4. Bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen		0,0	0,1	0,2

*Deze post bevat: WW, bijstand zelfstandigen, uitvoeringskosten UWV, uitkeringslasten IOW, mobiliteitsbonus oudere uitkeringsgerechtigde en arbeidsgehandicapten, BUIG en ontvangsten UFO

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

	2017		2018	
	% bbp	% overheids- uitgaven	% bbp	% overheids- uitgaven
Onderwijs	5,2	12,1	5,2	12,1
Gezondheidszorg	7,6	17,8	7,8	18,2
Werkgelegenheid*	0,4	0,9	0,4	1,0

*Deze post bevat: participatiebudget en WSW (vanaf 2015 via sociaal deelfonds), re-integratietrajecten AO, arbeidsparticipatie 50+, sectorplannen, overgangsregeling levensloop, premiekorting jongeren, startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, aanpak jeugdwerkloosheid en lage-inkomensvoordeel.

4.C.ii) Classificatie van overheidsfuncties

Overheidsfuncties		2017	2018
	COFOG- code	% bbp	% bbp
1. Algemene overheidsbestuur	1	4,3	4,3
2. Defensie	2	1,2	1,2
3. Openbare orde en veiligheid	3	1,9	1,8
4. Economische zaken	4	3,8	3,8
5. Milieubescherming	5	1,4	1,4
6. Huisvesting en gemeenschappelijke voorzieningen	6	0,3	0,3
7. Gezondheid	7	7,6	7,8
8. Recreatie, cultuur en godsdienst	8	1,3	1,3
9. Onderwijs	9	5,2	5,2
10. Sociale bescherming	10	15,9	15,6
11. Totale uitgaven (=post 2 in tabel 2.c.i)	TE	43,0	42,7

5. Discretionaire budgettaire ontwikkelingen

Het Regeerakkoord van het demissionaire kabinet Rutte-Asscher kent drie pijlers, waaronder de overheidsfinanciën op orde brengen. De overheidsschuld is gedaald tot onder de Europese grenswaarde van 60 procent van het bbp. Sinds vorig jaar is er een begrotingsoverschot, en in 2018 is er naar verwachting een begrotingsoverschot van 0,8 procent van het bbp. In de ontwerpbegroting voor 2018 presenteert het kabinet maatregelen om de koopkrachtontwikkeling te verbeteren, en maakt het middelen vrij voor onder andere het versterken van de veiligheid en verbeteren van de kwaliteit van de verpleeghuiszorg. Met dit pakket blijft Nederland voldoen aan de vereisten van het Stabieliteits- en Groeipact.

Tabel 5.a. Discretionaire maatregelen sinds Miljoenennota 2017

in miljarden euro's, + is saldooverslechterend	2017	2018
Uitgaven		
Kwaliteitskader verpleeghuiszorg	0,1	0,6
Veiligheid	0	0,1
Zorg	0,4	0,1
Gasbaten	0,5	0,5
Primair onderwijs	0	0,3
Overige uitgaven	0	0,3
Inkomsten		
Koopkrachtpakket 2018 (exclusief zorgtoeslag)	0	0,1
Zorgpremies	-0,7	0,9
Overige inkomsten	0	-0,1

Uitgaven

In 2017 is het kwaliteitskader verpleeghuiszorg van kracht geworden. Het kwaliteitskader bevat onder meer normen voor voldoende personeel en moet de kwaliteit van de zorg verbeteren. Er is sprake van een ingroeipad voor de implementatie van het kwaliteitskader. De uitgaven lopen, op basis van de huidige inzichten, op van 435 mln in 2018 tot structureel ruim 2 miljard euro per jaar waarbij de best presterende instellingen de norm zijn voor anderen. Het kabinet heeft de meerkosten die zijn gemoeid met de volledige implementatie verwerkt in de VWS-begroting. Naast de meerkosten voor inzet van extra personeel wordt rekening gehouden met transitiekosten (125 mln. in 2018-2021) en uitvoeringskosten (12 mln. structureel).

Het kabinet stelt extra middelen beschikbaar voor veiligheid. Dit budget wordt onder meer ingezet voor de verhoging van de capaciteit voor grensbewaking, cybersecurity en de contraterrorismeaanpak.

De uitgaven aan zorgtoeslag vallen in zowel 2017 als 2018 hoger uit dan eerder voorzien. Het kabinet heeft daarnaast voor 2018 zorgakkoorden gesloten en bestuurlijke afspraken gemaakt met verschillende sectoren in de zorg. Door de gematigde groei die is afgesproken vallen de geraamde zorguitgaven vanaf 2018 280 miljoen euro lager uit.

De gasbaten vallen in 2018 naar verwachting 500 miljoen lager uit dan werd voorzien bij Miljoenennota 2017. Deze daling is het gevolg van met name beleidsmatige besluiten om de gasproductie te verlagen in verband met de veiligheid van omwonenden in Groningen. Daarnaast is er sprake van een negatieve ontwikkeling van de gasprijs.

Het kabinet investeert 270 miljoen euro extra in de verbetering van en nieuwe afspraken over de arbeidsvoorwaarden primair onderwijs. Dit wordt via een nota van wijziging bij de begroting van OCW toegevoegd aan de begroting voor 2018.

Onder de post overige uitgaven vallen onder meer Invest-NL, en incidentele middelen voor de Investeringsagenda van de Belastingdienst en de NVWA.

Koopkracht

Voor koopkrachtreparatie is 366 miljoen euro beschikbaar vanuit het streven naar een constante lastenontwikkeling (compensatie hogere zorgpremies). Aanvullend is 59 miljoen euro ingezet voor koopkrachtreparatie. Met deze middelen wordt de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand getemporiseerd, wat een positief effect heeft op de inkomens van de sociale minima. Ook worden de zorgtoeslag en het kindgebonden budget verhoogd om gezinnen met lagere inkomens tegemoet te komen. Om gepensioneerden verder te ondersteunen wordt de ouderenkorting verhoogd.

Tabel 5.b Nadere uitsplitsing koopkrachtmaatregelen

<i>In miljarden euro's; + is saldobelastend</i>	Bedrag (miljard)
<i>Koopkracht (totaal 0,4 miljard)</i>	
Bijstand	0,0
Zorgtoeslag	0,3
Kindgebonden budget	0,0
Ouderenkorting	0,2
Algemene heffingskorting	-0,1
AOW	-0,0
Alleenstaande ouderenkorting	-0,0

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 2017)	Beschrijving van direct belang
<p>1. Met inachtneming van de doelstelling op middellange termijn, het begrotings- en het structuurbeleid gebruiken om potentiële groei en de binnenlandse vraag te ondersteunen, met inbegrip van investeringen in onderzoek en ontwikkeling.</p> <p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Het kabinet presenteert in deze ontwerpbegroting maatregelen om de koopkracht van huishoudens en daarmee de binnenlandse vraag te versterken. Per 1 januari 2018 wordt de maximale Loan-to-value ratio verlaagd naar 100%. Daarnaast wordt per 1 januari 2018 het maximale hypotheekrenteaftrekpercentage met 0,5%-punt verlaagd naar 49,5%. 	<ul style="list-style-type: none"> Het is aan een volgend kabinet om in dit kader een besluit te nemen over eventuele maatregelen om investeringen in onderzoek en ontwikkeling te stimuleren. De maatregelen die het kabinet heeft genomen, dragen bij aan een gezondere woningmarkt en kleinere risico's voor huishoudens en de financiële sector. Het is aan een volgend kabinet om eventueel verdere maatregelen te nemen.
<p>2. Resterende belemmeringen voor het inhuren van personeel op basis van vaste contracten aanpakken. De sterke stijging van het aantal zelfstandigen zonder personeel aanpakken, mede door fiscale verstoringen die zelfstandigenbanen stimuleren, te beperken zonder het ondernemerschap te schaden, en door de toegang van de zelfstandigen tot betaalbare sociale bescherming te bevorderen.</p> <p>Op basis van het brede voorbereidende proces dat al aan de gang is, de tweede pijler van het pensioenstelsel transparanter, eerlijker tussen generaties en schokbestendiger maken.</p> <p>Gunstige voorwaarden tot stand brengen voor hogere reële loongroei, waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met de rol van de sociale partners.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Het kabinet heeft in 2016 de hoofdlijnen geschetst voor een meer toekomstbestendig pensioenstelsel. Belangrijke onderdelen hiervan, die aansluiten bij de concrete aanbeveling van de Commissie, betreffen overwegingen rond een nieuw pensioencontract en het aanpassen van de doorsneesystematiek. 	<ul style="list-style-type: none"> Het kabinet erkent dat op langere termijn een meer fundamentele oplossing nodig is om de ontstane verschillen in institutionele behandeling tussen werknemers en zzp'ers te verkleinen. Het is aan een volgend kabinet om de aanbeveling verder op te pakken en maatregelen op dit vlak te treffen. Het is aan een volgend kabinet om, gezamenlijk met het pensioenveld en sociale partners, verdere stappen te zetten naar een toekomstig pensioenstelsel. Het kabinet heeft in 2016 de hoofdlijnen geschetst voor een meer toekomstbestendig pensioenstelsel. Het kabinet erkent dat loonsverhogingen kunnen bijdragen aan het versterken van de binnenlandse vraag en het bestendigen van de economische groei. Het voortouw bij loononderhandelingen ligt bij de sociale partners. De overheid scheidt in algemene zin voorwaarden voor reële loongroei met een op groei gericht financieel-economisch beleid.

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

Nationale 2020-hoofddoelen	Maatregelen (concrete voortgang/nieuw ten opzichte van NHP 2017)	Beschrijving van direct belang ten aanzien van het streefdoel
Nationale 2020-doelstelling werkgelegenheid [80%]	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing 	
Nationale 2020-doelstelling O&O [2,5%]	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing 	
Doelstelling vermindering uitstoot van broeikasgassen - niet-ETS-sectoren [-16%] - ETS-sectoren [niet van toepassing]	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing 	
Nationale doelstelling hernieuwbare energie [14%]	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing 	
Nationale doelstelling energie-efficiëntie [1,5% per jaar]	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing 	
Nationale doelstelling vroegtijdige schoolverlating [>8%]	<ul style="list-style-type: none"> • Het percentage voortijdig schoolverlaten was in 2016 8.0%³, ten opzichte van een EU gemiddelde van 10.7%. Hiermee is de doelstelling van 8% in 2020 (afgeleide van de EU-doelstelling van halveren naar 10% in 2020) in Nederland behaald. De succesvolle elementen uit de vsv-aanpak worden echter voortgezet. In elk van de 39 regio's met een Regionale Meld- en Coördinatiefunctie hebben scholen en gemeenten samen een regionaal programma opgesteld met maatregelen voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten en voor jongeren in een kwetsbare positie. Voor de uitvoering van de maatregelen zijn regionale programmagelden beschikbaar. In elke regio moet minimaal één plusvoorziening zijn voor kwetsbare jongeren. Voor de uitvoering van die maatregelen is in 2018 € 52,25 miljoen beschikbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het kabinet vindt de urgentie om schooluitval aan te pakken onverminderd hoog. De aanpak van vsv heeft een krachtig vervolg gekregen, met een doelstelling van maximaal 20.000 nieuwe vsv'ers per jaar in 2021 (gemeten over schooljaar 2019/2020, leeftijd 12-23 jaar). Hierbij wordt nauw samengewerkt in regionaal verband met scholen, gemeenten en de samenwerking met andere lokale partijen wordt gestimuleerd. Ook wordt meer aandacht gegeven aan jongeren in een kwetsbare positie.

³ EU-definitie, Nederlandse doelstelling 8%. Zie:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&tableSelection=1&labeling=labels&footnotes=yes&layout=time,geo,cat&language=en&pcode=tsdsc410&plugin=1>

<p>Nationale doelstelling hoger onderwijs [>40%]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het aandeel hoger opgeleiden in Nederland was in 2016 45.7%⁴ ten opzichte van de EU-benchmark van tenminste 40% en gemiddelde resultaat van 39.1% (30-34 jaar). De Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek geeft de koers aan tot en met 2025 en staat in het teken van een impuls aan de kwaliteit van het ho en het onderwijs gerelateerd onderzoek met de middelen die voortkomen uit het Studievoorschot. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het kabinet zet in op het waarborgen van de toegankelijkheid van en gelijke kansen in het hoger onderwijs en kwaliteitsverhoging door middel van onder meer kleinschalig en intensief onderwijs, talentprogramma's, onderwijsgerelateerd onderzoek, studiefaciliteiten, digitalisering en internationalisering. Dit draagt bij aan het handhaven van het aandeel hoger opgeleiden boven de EU-benchmark.
<p>Nationale doelstelling armoede [100 duizend minder <i>jobless households</i>]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Structureel extra middelen voor armoede- en schuldenbeleid (vanaf 2015 jaarlijks €100 mln.) • Subsidieregeling voor maatschappelijke organisaties (€4 mln. in 2018 en 2019). • Structureel jaarlijks €100 mln extra voor kinderen in armoede (vanaf 2017); • SER-verkenning naar combinatiebanen • Publicatie SER-advies over kinderen in armoede 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer effectieve, efficiënte en duurzame bestrijding door integrale aanpak van armoede en schulden. • Specifieke investering in kinderen in armoede om sociale uitsluiting en toekomstige achterstand te voorkomen. • Versterking van samenwerking tussen publieke- en private partijen, wat resulteert in een breder en effectiever bereik van doelgroepen. • Meer kennis over effectiviteit van financiële prikkels en arbeids- en reïntegratieverplichtingen om uitstroom naar werk vanuit de Participatiewet te realiseren.

⁴ <https://www.trendsinebeelddocw.nl/internationaal/eu2020-strategie/percentage-hoger-opgeleiden-in-de-leeftijdsgroep-30-34-jarigen>

7. Verschil ten opzichte van het meest recente Stabiliteitsprogramma

Tabel 7. Verschil ten opzichte van het meest recente Stabiliteitsprogramma

		2016	2017	2018
	ESA Code	% bbp	% bbp	% bbp
Overschot/-tekort van de overheid	B.9			
Stabiliteitsprogramma		0,4	0,5	0,8
Ontwerpbegrotingsplan		0,4	0,6	0,8
Verschil		0,0	0,1	0,0
Projectie van overschot/tekort overheid bij ongewijzigd beleid	B.9			
Stabiliteitsprogramma		0,4	0,5	0,8
Ontwerpbegrotingsplan		0,4	0,6	0,8
Verschil		0,0	0,1	0,0

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

In tabel 8 is de geraamde mediane koopkrachtontwikkeling in 2018 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 2018 neemt de koopkracht voor het vijfde achtereenvolgende jaar toe. Naar verwachting gaat meer dan 80% van de huishoudens in Nederland er in 2018 in koopkracht op vooruit. De verwachte mediane koopkrachtontwikkeling van alle huishoudens is +0,6%. Werkenden hebben profijt van de reële loonstijging. In het voorjaar was de verwachting nog dat uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden er op achteruit zouden gaan in koopkracht in 2018. Ook zou de koopkracht van de huishoudens met de laagste inkomens achter blijven bij de huishoudens met hogere inkomens. In de ogen van het kabinet was dit geen evenwichtige koopkrachtontwikkeling. Daarom is besloten de koopkracht van de groepen die dreigden achter te blijven te repareren middels een koopkrachtpakket. Het koopkrachtpakket bevat een verhoging van de zorgtoeslag, het kindgebonden budget, de ouderenkorting en de bijstand. Vooral gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden hebben profijt van deze reparatie. De mediane koopkrachtmutatie na reparatie komt voor werkenden in 2018 uit op +0,8%. Gepensioneerden kennen een mediane koopkrachtontwikkeling van +0,6% en uitkeringsgerechtigden van +0,3%.

Tabel 8. Koopkrachtontwikkeling voor verschillende groepen huishoudens

	2018
Inkomensniveau	
< 175% wml	0,6
175-350% wml	0,6
350-500% wml	0,8
> 500% wml	1,1
Inkomensbron	
Werkenden	0,8
Uitkeringsgerechtigden	0,3
Gepensioneerden	0,6
Huishoudtype	
Tweeverdieners	0,7
Alleenstaanden	0,6
Alleenverdieners	0,6
Gezinssamenstelling	
Met kinderen	0,9
Zonder kinderen	0,6
Alle huishoudens	0,6

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 ¹	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
MICSIM	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
EVIEWES in combinatie met software van de EC	raming output gaps	econometrisch model

1/ 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 dbp ten aanzien van de streefdoelen van de Unie-strategie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen.