

---

Vergaderjaar 2018–2019

---

**35 000**

**Nr. 1**

**NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN**  
18 september 2018

# Samenvatting Miljoenennota 2019

## Hoofdpunten beleid 2019

### Prioriteiten en actualiteiten



Lager volume gaswinning

**300 mln**



Ondersteuning regio Groningen

**100 mln**



Vorbereiding brexit bij Douane en NVWA

**92 mln**

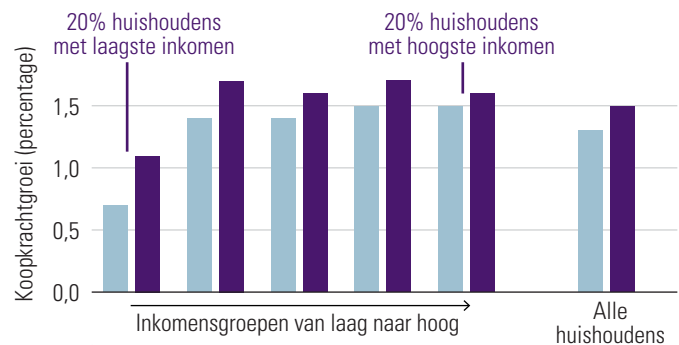


Oprichting LNV

**63 mln**

### Het kabinet verbetert de koopkracht

■ Voor koopkrachtmaatregelen  
■ Na koopkrachtmaatregelen



Belastingmaatregelen bedrijven

### Uitwerking plannen Regeerakkoord

#### Stand van zaken investeringen in 2019



Onderwijs, onderzoek en innovatie

**1,9 mld**



Defensie

**1,2 mld**



Infrastructuur

**1,0 mld**

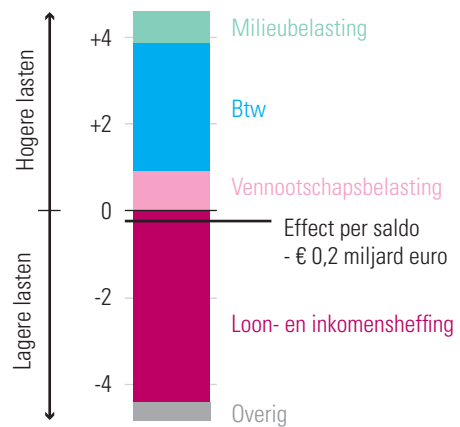


Veiligheid

**0,5 mld**

#### Effect belastingmaatregelen 2019

in miljarden euro



### Agenda voor de toekomst

Klimaatakkoord



Arbeidsmarktwetgeving



Pensioenakkoord



Maatregelen woningmarkt, internationaal en financiële markten

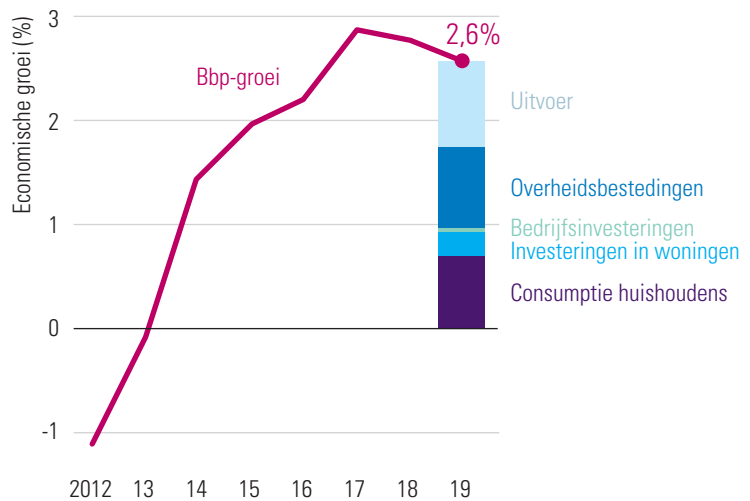


# Het gaat goed met Nederland, maar er zijn ook risico's

## De Nederlandse economie blijft groeien

Huishoudens consumeren meer en bedrijfsinvesteringen stijgen. Het aantal banen neemt toe, waardoor de werkloosheid volgend jaar daalt tot het laagste niveau sinds 2001. De krapte op de arbeidsmarkt neemt hierdoor toe en de lonen trekken aan. Nederlanders zijn positiever over hoe het gaat met Nederland. De economische groei zorgt voor een stijgende koopkracht. Bovendien stijgen de besteedbare inkomens nog extra, doordat Nederlanders een baan vinden, promotie maken of meer uren zijn gaan werken. De huizenprijzen stijgen snel; op een aantal plaatsen zelfs zo snel dat de woningmarkt daar oververhit raakt.

De economie groeit in 2019 met 2,6%



### Koopkracht stijgt

 + 1,5%

### Werkloosheid daalt

 3,9% → 3,5%

### Werkgelegenheid stijgt

 + 1,5%

### Nederlanders zijn positiever

 > 80% geeft financiële situatie een voldoende

## Het kabinet houdt oog voor risico's

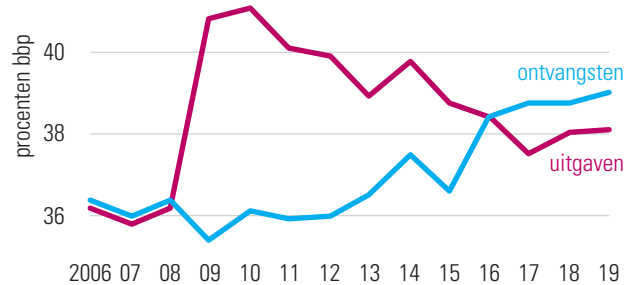
De Nederlandse economie is sterk verbonden met het buitenland. Hierdoor profiteert Nederland van de economische groei buiten de landsgrenzen, maar heeft het omgekeerd ook last van internationale onzekerheid. Handelsconflicten, geopolitieke spanningen en de brexit kunnen de export drukken, boodschappen duurder maken en leiden tot schade voor Nederlandse bedrijven. Ook na voltooiing van de Europese bankenunie en maatregelen op de Nederlandse woningmarkt blijven huishoudens en bedrijven kwetsbaar voor financiële schokken.



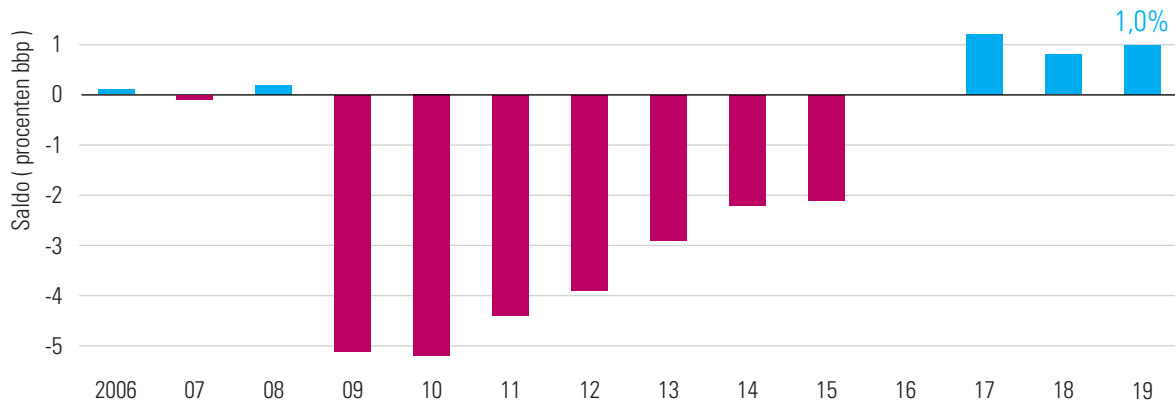
## De overheidsfinanciën zijn beter bestand tegen economische tegenslag

Door de economische groei stijgen de belasting- en premieontvangsten en dalen de uitgaven aan bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen. Hierdoor heeft de overheid in 2019 een begrotingsoverschot.

### De ontvangsten zijn hoger dan de uitgaven

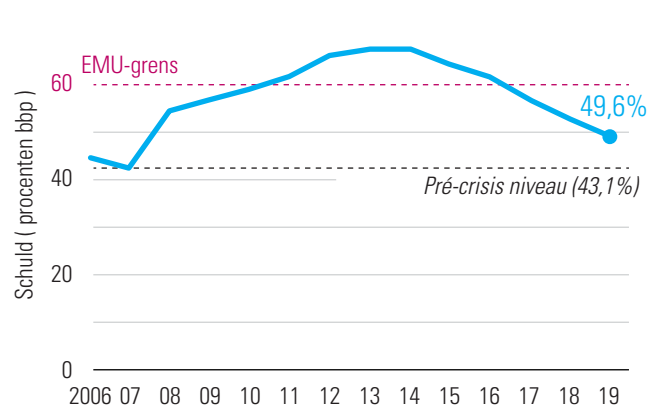


### Het begrotingsoverschot in 2019 is 1,0% van het bbp



De overheidsschuld daalt in 2019 verder, maar deze is nog wel hoger dan voor de crisis (43,1 procent). Met een beheerste schuld schuiven we de rekening niet door naar onze (klein)kinderen. Bovendien betalen we ieder jaar nog steeds 6 miljard euro aan rente over de schuld. Door de schuld af te lossen, geeft het kabinet niet alle extra inkomsten uit die het gevolg zijn van het goede economische tij. Dat is verstandig begrotingsbeleid.

### De overheidsschuld daalt in 2019 naar 49,6% van het bbp



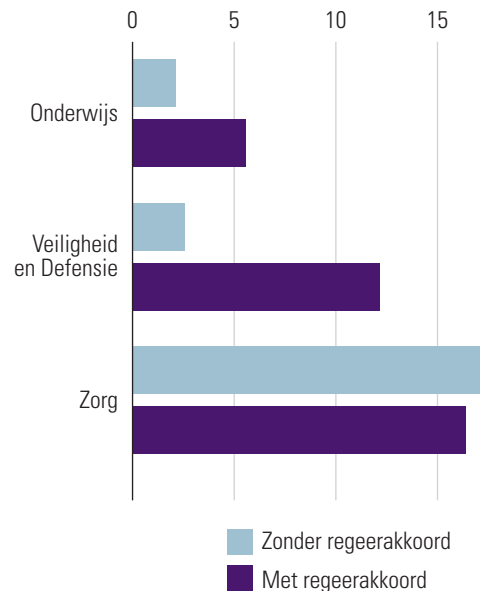
# Het kabinet investeert in de samenleving en beperkt de lasten

## Het kabinet investeert onder meer in onderwijs, politie en defensie

Het kabinet maakt het beroep van leraar aantrekkelijker om zo extra mensen voor het onderwijs te winnen. Het kabinet investeert verder in een slagvaardig politiekorps. En de toenemende instabiliteit in de wereld vraagt om extra investeringen in defensie. De totale investeringen bedragen in 2021 ongeveer 8 miljard euro. Dit geld wordt in stappen beschikbaar gesteld om ervoor te zorgen dat het doelmatig ingezet kan worden.

### Uitgaven

% volumegroei 2021 t.o.v. 2017

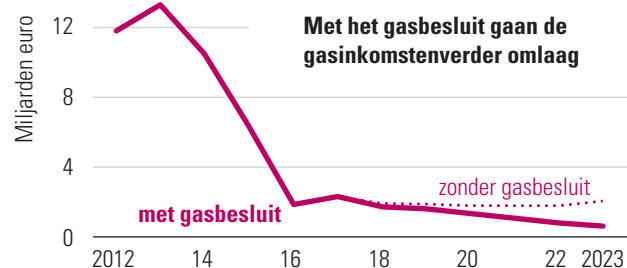
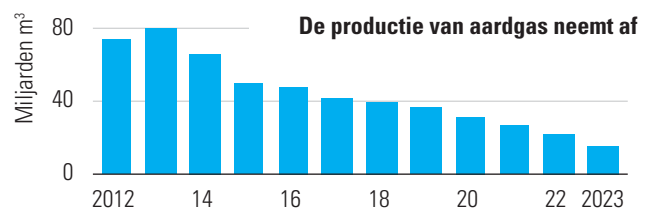


## Beheersing van de zorguitgaven blijft een uitdaging

Patiënten kunnen in ons land rekenen op uitstekende zorg, maar die zorg wordt wel steeds duurder. Dat merken mensen in hun portemonnee. Het kabinet heeft daarom diverse maatregelen genomen, waardoor de zorgkosten structureel met 2,2 miljard euro minder hard stijgen. Dit neemt niet weg dat de zorg ook in 2019 de grootste en snelst groeiende uitgavenpost van het Rijk blijft. De beheersing van de zorguitgaven blijft daarom ook voor de toekomst een uitdaging.

## Het kabinet bouwt de gaswinning in Groningen af en stopt uiterlijk in 2030

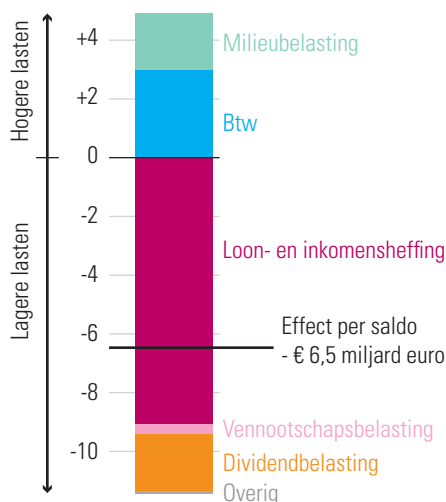
Ook investeert het kabinet vanaf 2019 200 miljoen euro per jaar in de regio Groningen. De veiligheid en het welzijn van inwoners in het aardbevingsgebied stonden bij deze keuzes voorop. Het besluit heeft ook budgettaire consequenties. In 2019 heeft het kabinet hiervoor in totaal 300 miljoen euro vrijgemaakt, oplopend tot 1,5 miljard in 2023. De extra uitgaven heeft het kabinet kunnen inpassen doordat de uitgaven, vooral aan zorg, sociale zekerheid en rentelasten op de overheidsschuld, lager zijn dan verwacht.



## Het kabinet maakt werken lonender

Vanaf volgend jaar betalen Nederlanders minder inkomstenbelasting door het nieuwe tweeschijvenstelsel, een hogere algemene heffingskorting en een hogere ouderenkorting. Om dat te kunnen financieren, verhoogt het kabinet het lage btw-tarief van 6 procent tot 9 procent en stijgen de milieubelastingen, waardoor de vervuiler meer gaat betalen. Per saldo dalen de belastingen ten opzichte van het basispad. Dit pakket van lagere belastingen op werken en ondernemen en hogere belastingen op consumptie en milieuvervuiling geeft huishoudens meer te besteden en verhoogt de economische groei.

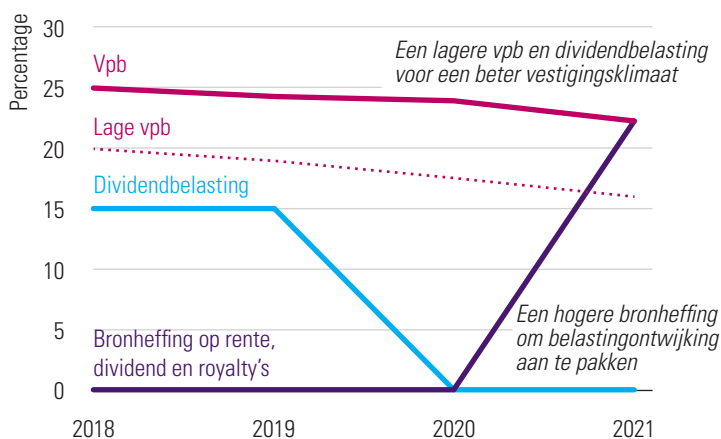
**Het effect van de belastingmaatregelen van het kabinet in 2021**  
in miljarden euro



## Nederland blijft aantrekkelijk om in te investeren

Daarom verlaagt het kabinet de tarieven van de vennootschapsbelasting (vpb), in combinatie met een bredere belastinggrondslag. Ook zorgt het kabinet ervoor dat het voor bedrijven fiscaal minder aantrekkelijk is om schulden te maken. Daarnaast schaft het kabinet de dividendbelasting af om hoofdkantoren van grote bedrijven hier te houden of aan te trekken. Een nieuwe bronheffing op rente, royalty's en dividenden pakt belastingontwijking en belastingontduiking aan. Bedrijven die niets toevoegen en alleen mazen in de wet zoeken om hun belastingdruk te verlagen, hebben zo minder te zoeken in Nederland.

**Tarieven bedrijfsbelastingen**



# Vertrouwen in de toekomst

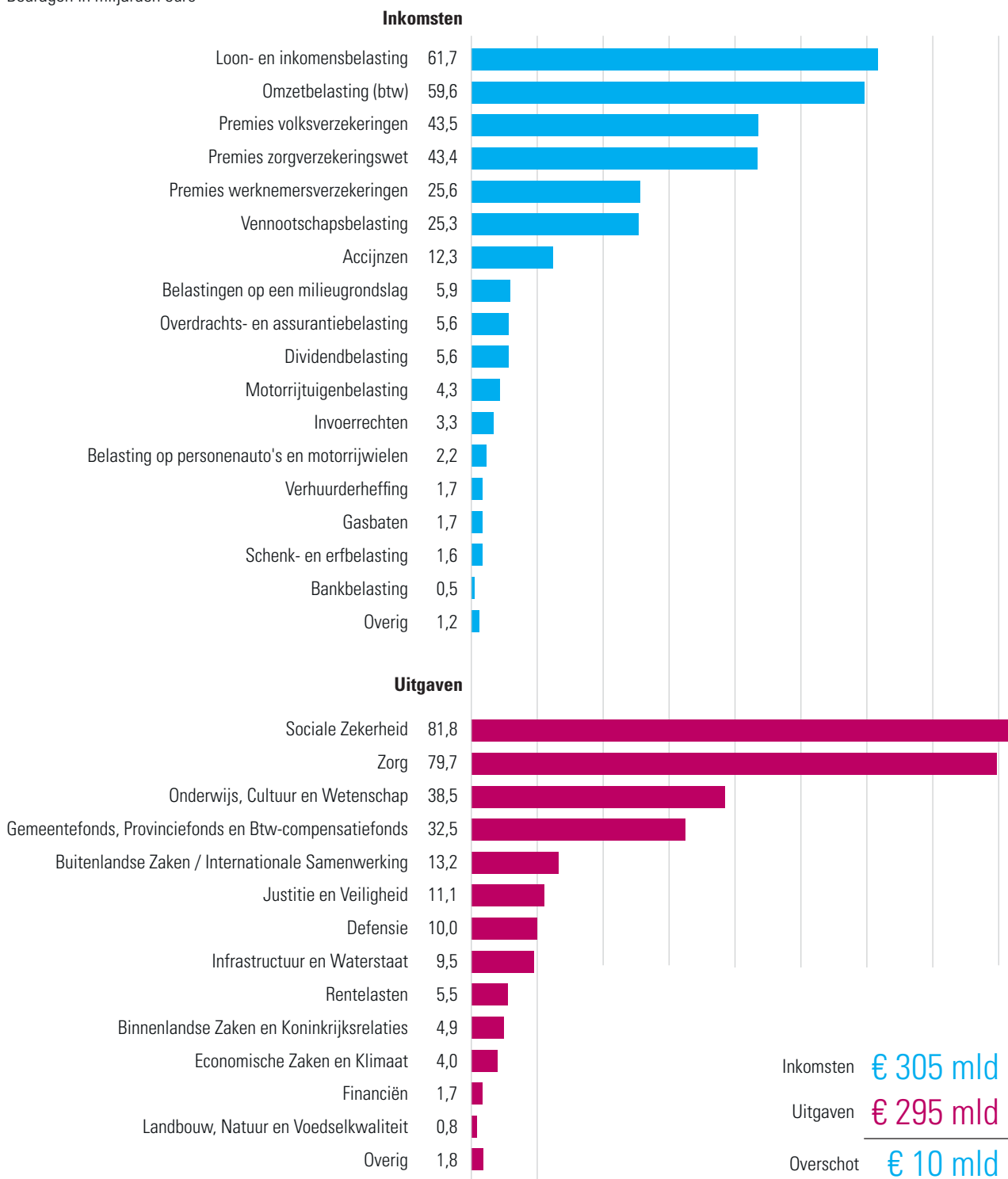
## Een agenda voor Nederland

Door in te spelen op trends als vergrijzing, globalisering, digitalisering, klimaatverandering en technologische ontwikkeling, kunnen burgers en bedrijven profiteren van kansen en kan het kabinet burgers helpen het hoofd te bieden aan onzekerheden die ook gepaard gaan met die trends. Met aangepaste arbeidsmarktwetgeving, een versterkt pensioenstelsel en ambitieuze klimaatdoelen blijft Nederland ook in de toekomst een goede plek om te wonen, te werken en te ondernemen. Het kabinet zoekt naar zowel maatschappelijk als politiek draagvlak voor zijn hervormingsagenda. Die aanpak overbrugt tegenstellingen en zorgt ervoor dat Nederlanders in vertrouwen samen stappen zetten voor het Nederland van de toekomst.



# Overzicht inkomsten en uitgaven 2019

Bedragen in miljarden euro





# Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Samenvatting Miljoenennota</b>                                | <b>2</b>  |
| <b>Voorwoord</b>   | <b>11</b> |
| <b>1 Het economische en budgettaire beeld</b>                    | <b>13</b> |
| 1.1 De Nederlandse economie                                      | 13        |
| 1.2 De economische situatie van Nederlandse huishoudens          | 19        |
| 1.3 Overheidsfinanciën   | 23        |
| 1.4 De impact van risico's op de overheidsfinanciën              | 27        |
| <b>2 Ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten rijksoverheid</b> | <b>31</b> |
| 2.1 Hoofdpunten van beleid en begroting 2019                     | 31        |
| 2.2 Ontwikkeling van de uitgaven                                 | 35        |
| 2.3 Ontwikkeling van de inkomsten                                | 43        |
| <b>3 Kansen voor de toekomst</b>                                 | <b>51</b> |
| 3.1 Arbeidsmarkt   | 52        |
| 3.2 Pensioenen   | 55        |
| 3.3 Woningmarkt  | 55        |
| 3.4 Europa en de wereld  | 57        |
| 3.5 Financiële sector  | 60        |
| 3.6 Klimaat  | 62        |
| <b>Lijst van gebruikte termen en hun betekenis</b>               | <b>65</b> |
| <b>Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis</b>          | <b>69</b> |



# Voorwoord

Deze eerste begroting van het kabinet-Rutte III weerspiegelt de plannen en ambities uit het regeerakkoord. Het kabinet schept ruimte voor investeringen en versterkt het financiële fundament van de overheid. Met als doel om Nederland sterker te maken, voor alle Nederlanders.

Om met vertrouwen naar de toekomst te kunnen uitziën, onderneemt het kabinet actie. Door te investeren in onder meer onderwijs, defensie, veiligheid en infrastructuur. En door de gaswinning uiterlijk in 2030 te beëindigen, omwille van de veiligheid in Groningen. Tegelijkertijd laat deze begroting een overschot zien van 1,0 procent van het bbp. Zo kunnen we een beter land doorgeven aan de generaties na ons.

De rijksbegroting is van ons allemaal, en is er voor ons allemaal. Dat moet ook gelden voor de economische groei. Het kabinet wil dat alle groepen volgend jaar in hun portemonnee merken dat het goed gaat met de economie. Daarom gaat meer dan 95 procent van de Nederlandse huishoudens er volgend jaar op vooruit.

De fundamenten onder onze welvaart zijn sterk, maar ze zijn geen garantie voor toekomstige voorspoed. In de mondiale economie, waarvan Nederland zo afhankelijk is, bedreigen de brexit en de kans op handelsconflicten de economische groei. Het kabinet bereidt Nederland voor op zulke economische tegenwind door de overheidsfinanciën in 2019 verder op orde te brengen. Maar we zijn er nog niet. De overheidsschuld is nog aanzienlijk hoger dan voor de crisis. Ook het houdbaarheidstekort blijft een aandachtspunt voor het kabinet.

Door zorgvuldig om te gaan met belastinggeld, gericht te investeren en de staatsschuld af te lossen, verstevigt het kabinet de basis onder onze welvaart. Voor nu, en voor in de toekomst. Graag werk ik samen met het parlement aan dat gezamenlijke doel.

Ik kijk uit naar het nieuwe politieke jaar!

De Minister van Financiën,

Wopke Hoekstra



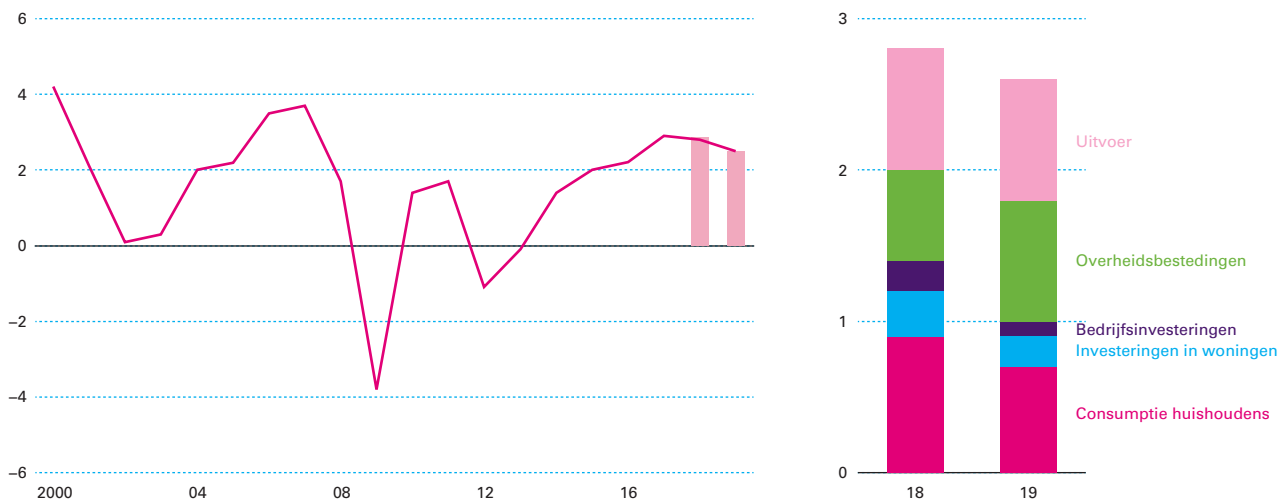
# 1 Het economische en budgettaire beeld

*Het gaat goed met Nederland, maar er zijn ook risico's. Dat blijkt uit het economische beeld voor 2019 dat het kabinet presenteert in paragraaf 1.1. Het gaat echter niet alleen om de economische cijfers, maar vooral ook om wat Nederlanders hiervan merken in hun dagelijks leven. In paragraaf 1.2 wordt toegelicht dat meer Nederlanders aan het werk zijn, hun koopkracht stijgt en huishoudens positiever zijn over hun financiële situatie. Ook de overheidsfinanciën staan er steeds beter voor, met een begrotingsoverschot en een dalende staatsschuld (paragraaf 1.3). Daardoor is de begroting beter bestand tegen economische tegenslag, maar er blijven financiële risico's voor de overheid (paragraaf 1.4).*

## 1.1 De Nederlandse economie

**De Nederlandse economie blijft groeien.** Het bruto binnenlands product (bbp) neemt in 2018 toe met 2,8 procent en in 2019 met 2,6 procent. Daarmee wordt 2019 het zesde jaar op rij met economische groei. De groei is breed gedragen en komt nu voor het merendeel uit het binnenland. Doordat het inkomen van huishoudens is toegenomen, consumeren zij in 2018 en in 2019 ongeveer 2,5 procent meer dan daarvoor. De investeringen nemen in 2019 met 4 procent toe dankzij de positieve economische vooruitzichten. Ook de overheid draagt met extra bestedingen bij aan de groei. De export blijft sterk toenemen, en groeit in 2019 met meer dan 4 procent.

**Figuur 1.1.1 Breed gedragen economische groei (in procenten)**



Bron: CPB.

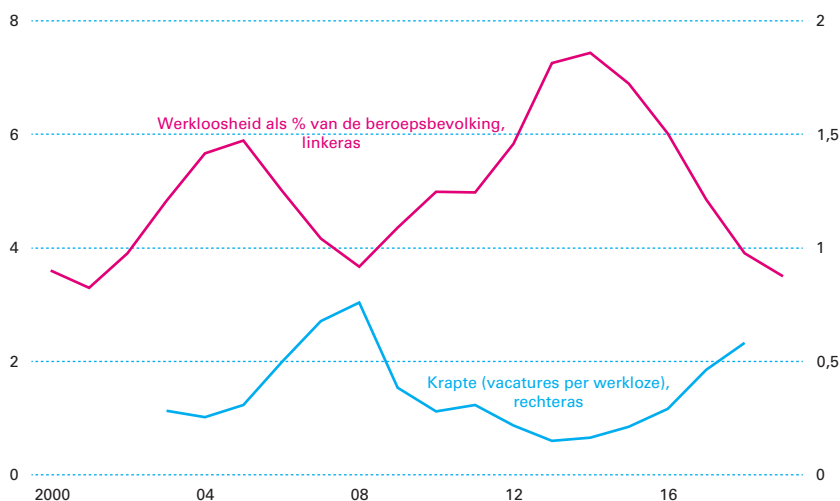
**Ook de Europese economie blijft groeien.** Hoewel in sommige landen nog sporen van de eurocrisis zichtbaar zijn, gaat het steeds beter met de economie van de eurozone. In 2018 en 2019 groeit het bbp naar verwachting met 2 procent, en in alle eurolanden groeit de economie verder. Zowel de consumptie en de investeringen als de export dragen bij

aan deze positieve situatie. Tegelijkertijd blijft de werkloosheid in sommige landen hoog, en zijn er meer structurele kwetsbaarheden in de eurozone (zie ook paragraaf 3.4). Het stimulerende beleid van de Europese Centrale Bank (ECB) bood de afgelopen jaren een steuntje in de rug van de Europese economie. De ECB heeft aangekondigd zijn opkoopprogramma af te bouwen. De beleidsrente blijft niettemin in ieder geval tot de zomer van 2019 op het huidige niveau, en het is onduidelijk wanneer de ECB zijn balans gaat verkleinen. De inflatie in de eurozone is momenteel rond de 2 procent, en dit benadert de ECB-doelstelling van prijsstabiliteit, namelijk een inflatie van dicht bij maar onder de 2 procent.

**Het gaat goed op de arbeidsmarkt en de werkloosheid blijft dalen.**

Dankzij het gunstige economische getij blijft het aantal banen toenemen. De werkloosheid daalt tot 3,5 procent in 2019, en komt daarmee op het laagste niveau sinds 2001. Hoewel er nog steeds Nederlanders op zoek zijn naar werk, is dat in historisch opzicht een laag niveau. Ook het onbenut arbeidspotentieel en het aantal langdurig werklozen daalt. Als gevolg van de toegenomen vraag naar goederen en diensten en de afnemende werkloosheid neemt de krapte op de arbeidsmarkt toe, al is die nog niet zo groot als vlak voor de financiële crisis. Een op de vijf ondernemers heeft moeite met het vinden van personeel, en vooral in specifieke sectoren als de ICT en transport kunnen werkgevers hun vacatures steeds lastiger vervullen. Werkgevers reageren op de toenemende krapte door het werk in hun sector aantrekkelijker te maken met betere arbeidsvoorwaarden en arbeidsbesparende technologie, of ze besteden werk uit. Ook in publieke sectoren ontstaan tekorten aan personeel. Dat is merkbaar in de zorg en het onderwijs, maar ook bijvoorbeeld bij de politie, defensie en in de rechtspraak. In paragraaf 2.2 staat hoe het kabinet met deze uitdaging omgaat.

**Figuur 1.1.2 De werkloosheid daalt en de krapte op de arbeidsmarkt neemt toe**



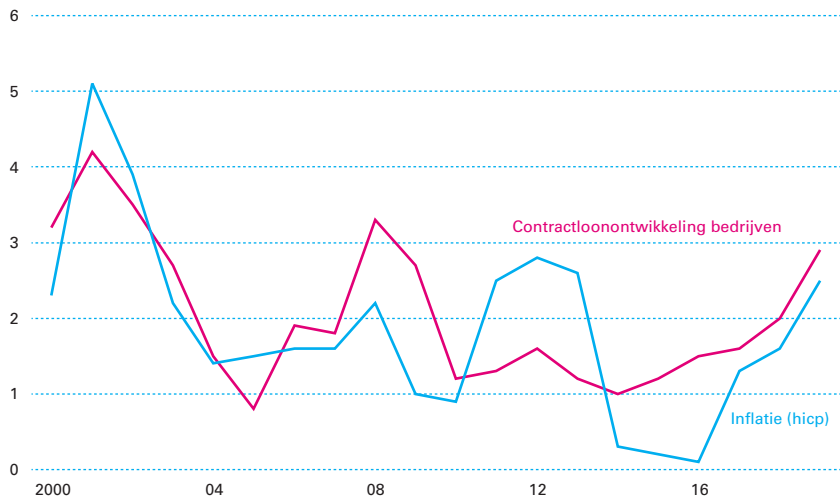
Bron: CPB, CBS.

**Ook de arbeidsproductiviteit heeft zich hersteld.** Het CPB verwacht dat de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur in de bedrijvensector in 2018 en 2019 met ongeveer 1 procent per jaar stijgt. Net als in andere landen groeit de arbeidsproductiviteit na de financiële crisis langzamer dan ervoor. Van 2001 tot 2008 nam de arbeidsproductiviteit met gemiddeld 1,4 procent per jaar toe. In de periode daarna was dat 1,1 procent. Uit onderzoek van het CPB blijkt dat deze vertraging kan komen door een terugkeer naar »normale» productiviteitsgroei na de ICT-*boom* in de late

jaren 90.<sup>1</sup> In internationaal perspectief is de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur in Nederland overigens zeer hoog. Dit komt in belangrijke mate doordat het niveau van de kennis en vaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking hoog is en nog steeds toeneemt.

**De hoogconjunctuur leidt tot hogere lonen, maar ook tot een hogere inflatie.** De afgelopen jaren groeiden de lonen gematigd. Dat kwam onder andere door de lage inflatie en productiviteitsgroei, en doordat de werkloosheid nog hoog was. Ook de sterke groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel en werknemers met een flexibel arbeidscontract heeft mogelijk een drukkend effect gehad op de loonontwikkeling (zie ook paragraaf 3.1). De krappere arbeidsmarkt leidt de komende periode tot hogere lonen. In 2018 nemen de cao-lonen naar verwachting toe met 2 procent en in 2019 met bijna 3 procent. Maar de economische bloei leidt ook tot hogere prijzen, en de inflatie neemt toe tot 2,5 procent in 2019. Deels komt dit door de hoogconjunctuur, maar ook door sommige kabinetsmaatregelen in 2019, zoals de verhoging van het lage btw-tarief en de energieheffing. Door de hogere inflatie nemen de reële inkomens minder sterk toe dan de cao-lonen.

**Figuur 1.1.3** Verwachte groei van de lonen en stijging van de inflatie (in procenten)



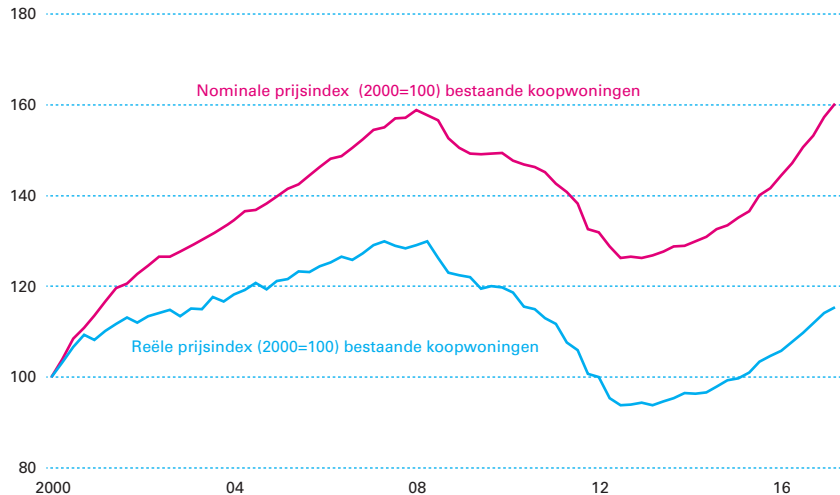
Bron: CPB.

**Huizen in Nederland worden steeds duurder.** De woningmarkt trok in de grote steden al een paar jaar geleden aan, maar nu is de snelle prijsstijging een nationaal fenomeen. De huizenprijzen waren in het tweede kwartaal van 2018 gemiddeld bijna 9 procent hoger dan een jaar eerder, en in bijna alle provincies minstens 7 procent hoger. Ook op andere manieren is te zien dat de woningmarkt steeds krappere wordt: er staan steeds minder woningen te koop, het aantal transacties daalt, huizen worden sneller verkocht en veel huishoudens verwachten dat de prijzen verder stijgen. De aantrekkelijkheid van steden – als gevolg van aanwezige werkgelegenheid en de beschikbaarheid van goede voorzieningen – leidt tot sterk stijgende huizenprijzen. Huizenprijzen in de stedelijke regio's stegen de afgelopen jaren dan ook sterker dan in landelijke gebieden. Zeker in de grote steden is de vraag naar woningen veel groter dan het aanbod, waardoor de woningmarkt oververhit is geraakt. Ook in de huursector is er sprake van een groot tekort aan woningen, waarbij vooral

<sup>1</sup> CPB (2017). Productivity Slowdown – Evidence for the Netherlands. CPB Communication.

de beschikbaarheid van middeldure huurwoningen onder druk staat. Daarmee is de krapte op de woningmarkt reden tot zorg. Het is moeilijk vast te stellen of er sprake is van een zeepbel, waarin de prijzen steeds verder stijgen, omdat huizenkopers speculeren op toekomstige prijsstijgingen.<sup>2</sup> Hoewel de huizenprijzen nu gestegen zijn tot het hoogste niveau ooit (zie figuur 1.1.4), liggen ze gecorrigeerd voor inflatie nog onder het niveau van 2008. De prijsgroei in Nederland gaat ook nog niet gepaard met een sterke groei van de hypotheekschulden. Paragraaf 3.3 gaat verder in op de situatie op de Nederlandse woningmarkt en de maatregelen die het kabinet neemt om het woningaanbod te vergroten en de werking van de woningmarkt te verbeteren.

**Figuur 1.1.4 Toenemende stijging huizenprijzen**



Bron: CBS (eigen bewerking).

**De economie is in hoogconjunctuur, maar nog niet oververhit.**

Nederland bevindt zich nu in de gunstige periode van de economische golfbeweging. Het bbp groeit al vijf jaar op rij, de arbeidsmarkt is krap, huishoudens en ondernemers zijn positief en de lonen trekken aan. Maar er is nog geen duidelijk bewijs dat de economie als geheel oververhit is.<sup>3</sup> Het is een actuele vraag wat een «normaal» groeitempo van de Nederlandse economie is. De afgelopen jaren waarschuwden veel economen ervoor dat het bbp langdurig langzamer zou groeien dan de afgelopen decennia.<sup>4</sup> Dat lijkt moeilijk te rijmen met de bbp-groei van meer dan 2 procent in de afgelopen en komende jaren. De recente groei was echter deels inhaalgroei na de financiële crisis. Zo gingen er de laatste jaren veel werklozen weer aan het werk en werd er meer geïnvesteerd doordat de woningmarkt zich heeft hersteld. Het wordt de komende decennia moeilijker deze bbp-groei vast te houden. Door de vergrijzing van de Nederlandse bevolking wordt het relatieve aandeel werkenden op de lange termijn namelijk kleiner dan vroeger. Ook neemt het aantal werkende vrouwen minder snel toe dan in de afgelopen decennia. Daarnaast groeit de arbeidsproductiviteit tegenwoordig langzamer dan voorheen. Voor Nederland ligt daarom de duurzaam vol te houden economische groei zo rond de 1,5 à 2 procent per jaar, al is deze moeilijk te schatten, en in de toekomst mogelijk lager.

<sup>2</sup> CPB (2018). Oververhitting op de Nederlandse woningmarkt? CPB Achtergronddocument.

<sup>3</sup> Het CPB, het IMF en de EC schatten dat de output gap positief is, maar nog niet zo hoog als vóór de crisis. De output gap is het verschil tussen het feitelijke niveau van het bbp en het potentiële of trendmatige niveau van het bbp.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld de beschouwing in: CPB (2017). Centraal Economisch Plan 2017.



**Voor welvaart is meer nodig dan werk en inkomen.** De kwaliteit van leven wordt bepaald door veel meer dan alleen materiële factoren. Ook een goede gezondheid, een sociaal netwerk, schone lucht en een veilige omgeving spelen een belangrijke rol in het dagelijks leven van mensen. Het is nodig dat de welvaart zich duurzaam ontwikkelt, om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van leven niet alleen nu, maar ook in de toekomst goed is. De Monitor Brede Welvaart, die het CBS dit jaar voor het eerst heeft gepubliceerd, schetst hoe de Nederlandse brede welvaart ervoor staat.<sup>5</sup> Daaruit blijkt dat de brede welvaart in Nederland op veel gebieden hoog is, zowel op materieel als sociaal gebied, maar dat er ook belangrijke uitdagingen zijn, vooral op het gebied van natuurlijk kapitaal, zoals de (toekomstige) kwaliteit van natuur en milieu. Zo neemt de uitstoot van broeikasgassen ondanks de groei van de economie licht af<sup>6</sup>, maar daalt deze nog niet snel genoeg om aan de klimaatdoelstellingen te voldoen. In het Regeerakkoord is afgesproken dat de uitstoot in 2030 met 49 procent moet dalen ten opzichte van 1990. Paragraaf 3.6 gaat verder in op de klimaatmaatregelen die het kabinet neemt. Het kabinet werkt eraan de brede welvaart verder te behouden en versterken, met investeringen in bijvoorbeeld onderwijs en veiligheid, en met economische hervormingen. Deze vraagstukken vergen een langjarige aanpak die past bij beleid gericht op welvaart op de korte én lange termijn.

**Hoewel het economisch voor de wind gaat, zijn er significante risico's.** De economische ontwikkeling is altijd onzeker. Vooral omslagen in de conjunctuur – waarbij de huidige hoogconjunctuur omslaat naar oververhitting – zijn daarbij lastig te voorspellen. Het CPB geeft aan dat er een kans van ongeveer 20 procent is dat de economie in 2019 minder dan 1 procent groeit. Zowel binnenlandse als buitenlandse ontwikkelingen kunnen leiden tot een omslag in de economische ontwikkeling. In Nederland kan het positieve sentiment van huishoudens afnemen, bijvoorbeeld als de lonen minder snel groeien dan verwacht. Dat kan een negatief effect hebben op de consumptie van huishoudens. Die consumptie fluctueert in Nederland sterker dan in onze buurlanden, mogelijk als gevolg van de relatief grote vermogens en schulden.<sup>7</sup> Nederland is ook gevoelig voor internationale ontwikkelingen. Niet alleen verdient Nederland ongeveer 30 procent van zijn inkomen aan de export, maar ook voor de nationale stabiliteit en veiligheid vaart Nederland wel bij goede internationale samenwerking. Als het goed gaat met de landen waar Nederland economische en financiële banden mee heeft, versterkt dat ook de Nederlandse economische dynamiek, zoals de afgelopen jaren het geval was. De keerzijde is echter dat internationale onzekerheid en risico's ook doorwerken in de Nederlandse economie. Zowel in de eurozone als in de wereldeconomie zijn de risico's toegenomen.

**De internationale handel staat onder grote politieke druk.** Nadat de Verenigde Staten (VS) de tarieven verhoogde voor de import van goederen vanuit onder andere China en de Europese Unie (EU), is er een handelsconflict ontstaan. Het risico is dat dit conflict verder escaleert en dat daardoor meer economische schade ontstaat. Het is goed nieuws dat de EU en de VS verdere escalatie willen voorkomen, maar het is onzeker hoe het conflict zich verder ontwikkelt en of het lukt om de tarieven weer te verlagen. Het huidige handelsconflict vormt een trendbreuk met het verleden, waarin de wereldwijde handel juist steeds vrijer is geworden: de

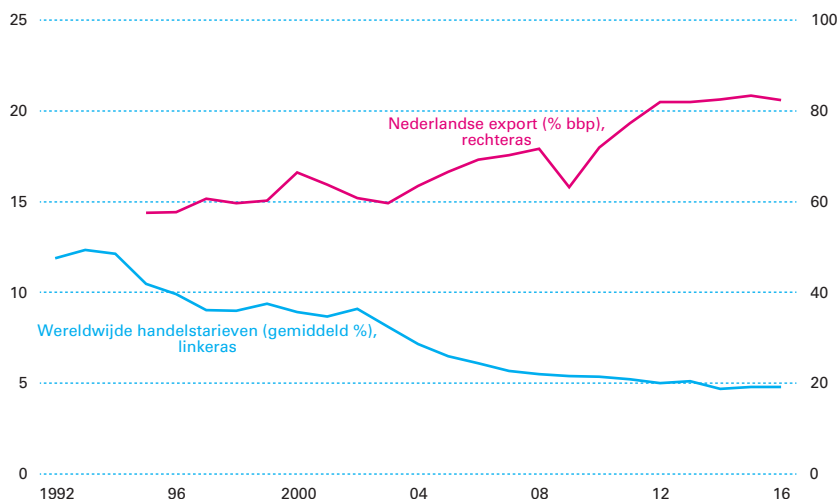
<sup>5</sup> CBS (2018). Monitor Brede Welvaart 2018. Kamerbrief over de Monitor Brede Welvaart, 16 mei 2018.

<sup>6</sup> CBS. Uitstoot broeikasgassen in 2017 licht afgenomen, 9 mei 2018.  
CBS. Lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot in het tweede kwartaal 2018, 14 augustus 2018.

<sup>7</sup> CPB (2015). De Nederlandse consumptie. CPB Policy Brief, 2015/03.

wereldwijde handelstarieven zijn sinds de jaren 90 sterk gedaald. Dat leverde een bijdrage aan de groei van de wereldhandel en de Nederlandse export (zie figuur 1.1.5). Hoewel vrijhandel ook kan leiden tot verliezers, heeft deze per saldo geleid tot economische voordelen.

**Figuur 1.1.5 Handelstarieven zijn in verleden gedaald, Nederlandse export gegroeid**



Bron: Wereldbank, CBS.

**Een escalerend handelconflict zal de Nederlandse economie raken.** Omdat Nederland zo verweven is met andere landen, heeft een terugval van de wereldhandel een groot effect op Nederlandse bedrijven en huishoudens. Als de importprijzen stijgen door hogere tarieven, worden de boodschappen voor Nederlandse huishoudens duurder en moeten Nederlandse bedrijven meer betalen voor hun machines, grondstoffen of halffabrikaten. Nederlandse exporterende bedrijven worden dan geraakt in hun orderportefeuille en gaan door de toenemende onzekerheid minder investeren. Het is erg onzeker hoe sterk het effect van een handelconflict op de korte termijn is, maar De Nederlandsche Bank (DNB) schat dat een escalatie in 2020 ertoe kan leiden dat in Nederland 75 duizend extra mensen werkloos worden.<sup>8</sup> Handelsbarrières hebben ook een effect op de lange termijn. Volgens het CPB kan een handelconflict tussen de VS, de EU, China en de OESO-landen op termijn leiden tot meer dan 2 procent inkomensverlies.<sup>9</sup>

**De brexit zal gevolgen hebben voor de Nederlandse import en export.** De brexit is in principe vanaf 30 maart 2019 een feit. Zodra de EU en het Verenigd Koninkrijk (VK) overeenstemming bereiken over een terugtrekkingsakkoord, volgt een overgangperiode. Het is nog niet duidelijk hoe de toekomstige economische relatie tussen de EU en het VK eruit komt te zien. Ook kan nog niet worden uitgesloten dat er een brexit komt zonder terugtrekkingsakkoord, een zogenaamd *no deal* scenario. De onzekerheid rond de brexit heeft mogelijk nu al een effect: terwijl de handel tussen Nederland en de rest van de EU het afgelopen jaar sterk groeide, is de handel met het VK gestagneerd. Een goede handelsrelatie met het VK is van belang, omdat Nederland op dit moment ongeveer 3 procent van zijn bbp verdient aan de handel met het VK. Hoewel Nederlandse exporteurs op termijn andere afzetmarkten zullen vinden voor hun

<sup>8</sup> DNB (2018). Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten, juni 2018.

<sup>9</sup> CPB (2018). Juniraming 2018.

producten, is eerder geschat dat een ongunstige brexit Nederland op de langere termijn 1 à 2 procent bbp kan kosten.<sup>10</sup>

**Ook de ontwikkelingen op de financiële markten brengen risico's met zich mee.**<sup>11</sup> De volatiliteit op financiële markten nam in het voorjaar van 2018 plotseling sterk toe. Dat benadrukt dat investeerders hun verwachtingen kunnen aanpassen, bijvoorbeeld aan veranderingen in het monetaire beleid, het handelsconflict of politieke onzekerheid. Omdat financiële markten internationaal verweven zijn, kan een toegenomen risico in de rest van de wereld overslaan op Europese investeerders. Een voorbeeld daarvan is de recente instabiliteit van de Turkse lira, die doorwerkt op investeerders in Turkse bedrijven of bedrijven die exporteren naar Turkije. Maar ook ontwikkelingen in de eurozone zelf kunnen leiden tot onzekerheid op kapitaalmarkten. Zo zijn de Italiaanse spreads (het rentever verschil tussen Italië en Duitsland) in 2018 sterk opgelopen, wat betekent dat beleggers een toegenomen risico zien in Italiaanse investeringen. Ook de ontwikkeling van de rente is momenteel een bron van onzekerheid. Hoewel de ECB heeft aangekondigd dat de beleidsrente voorlopig op het huidige niveau blijft, is nog onduidelijk in welk tempo de ECB zijn opkoopprogramma gaat afbouwen en in welk tempo de rente daarna wordt verhoogd.

**Financiële risico's kunnen op veel manieren doorwerken in de Nederlandse economie.** Een rentestijging maakt het duurder voor bedrijven en huishoudens om geld te lenen, en leidt tot hogere rentelasten voor de Nederlandse staat. Als aandelen of obligaties in waarde dalen, staan Nederlandse banken, pensioenfondsen en huishoudens met vermogen er slechter voor. Dat kan leiden tot minder investeringen en een lagere consumptie. Als de rente daarentegen lang op een laag niveau blijft, kan dat oververhitting op de financiële markten tot gevolg hebben. Dan kunnen er bijvoorbeeld financiële zeepbellen ontstaan. Zo'n zeepbel was zichtbaar bij de Bitcoin, die in vijf maanden tijd tien keer zoveel waard werd, maar daarna in korte tijd meer dan de helft van zijn koerswaarde verloor. Hoewel Nederland minder gevoelig is geworden voor financiële schokken, onder andere door de genomen maatregelen op de woningmarkt, blijven Nederlandse huishoudens en bedrijven door hun lange balansen kwetsbaar voor zulke schokken. Ook internationaal zijn de financiële risico's nog niet verdwenen, ondanks de vooruitgang die bijvoorbeeld met de Bankenuie is geboekt (zie ook paragraaf 3.4 en 3.5).

## 1.2 De economische situatie van Nederlandse huishoudens

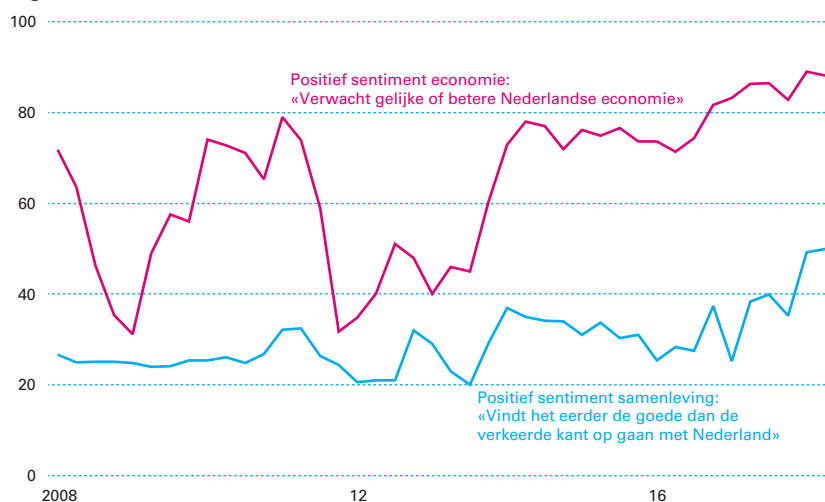
**Nederlanders merken in het dagelijks leven steeds meer dat het beter gaat.** De Nederlandse economie staat er goed voor, zoals blijkt uit de hiervoor gepresenteerde macro-economische cijfers en internationale ranglijsten. De ambitie van het kabinet is dat Nederland er niet alleen op vooruitgaat in de statistieken, maar dat Nederlanders deze vooruitgang ook ervaren. Als groepen niet meeprofiteren en achterblijven, leidt dat namelijk tot spanningen en gevoelens van onbehagen en vervreemding. Juist daarom is het verstandig om door te gaan met de dubbele doelstelling van het kabinet om enerzijds te investeren in de samenleving en anderzijds de overheidsfinanciën verder op orde te brengen. Het is goed nieuws dat steeds meer Nederlanders tevreden zijn over de economie: ruim 80 procent van de huishoudens geeft een voldoende aan

<sup>10</sup> CPB (2016). Nederlandse kosten Brexit door minder handel. Policy Brief, 2016/07.

<sup>11</sup> Uitgebreide analyses van financiële risico's zijn te vinden in de Risicorapportage financiële markten van het CPB en het Overzicht Financiële Stabiliteit van DNB.

de Nederlandse economie en aan hun eigen financiële positie.<sup>12</sup> In 2018 gaat het betere economische sentiment voor het eerst ook samen met meer optimisme over de hele linie: bijna de helft van de Nederlanders vindt nu dat het eerder de goede dan de verkeerde kant op gaat met Nederland. Het feit dat ook veel Nederlanders dat niet vinden, geeft echter aan dat er nog steeds zorgen zijn in de samenleving. Zo zijn sommige groepen, zoals jongeren en studenten, werklozen en mensen met een lager inkomen, gemiddeld minder positief over hun eigen financiële situatie dan over de economie als geheel.<sup>13</sup> Ook maakt een groeiend aantal mensen zich zorgen over armoede. Tijdens de financiële crisis is het aandeel huishoudens met een (relatief) laag inkomen toegenomen. De afgelopen jaren is deze groep weer wat kleiner geworden, maar nog niet terug op het niveau van voor de crisis. In 2016, het laatste jaar waarover cijfers bekend zijn, liep 6,8 procent van de bevolking het risico op armoede.<sup>14</sup>

**Figuur 1.2.1 Positiever sentiment Nederlanders over economie en samenleving**



Bron: SCP.

**De koopkracht groeit in 2019 dankzij de aantrekkelijke lonen en de lagere lasten op arbeid.** De mediane statische koopkracht stijgt in 2019 naar verwachting met 1,5 procent. De koopkracht van werkenden groeit volgend jaar met 1,6 procent het sterkste, maar ook gepensioneerden (1,5 procent) en uitkeringsgerechtigden (0,9 procent) gaan er meer op vooruit dan in 2018. Niet alleen de loonstijging zorgt voor extra besteedbaar inkomen, maar ook het kabinet levert een bijdrage met de lastenverlichting die vanaf 2019 gefaseerd ingaat. Dit staat verder toegelicht in paragraaf 2.3. Daardoor houden huishoudens meer geld over van elke euro die ze verdienen. Het kabinet heeft in augustus verdere maatregelen genomen, zoals toegelicht in paragraaf 2.1, waardoor met name lage- en middeninkomens er vaak meer op vooruitgaan.

**Veel Nederlanders gaan erop vooruit door het vinden van werk of maken van promotie.** De (statische) koopkracht meet de verandering van het reëel besteedbaar inkomen van huishoudens, bij gelijke omstan-

<sup>12</sup> SCP (2018). Continue Onderzoek Burgerperspectieven, 2018/01.

<sup>13</sup> SCP (2018). Continue Onderzoek Burgerperspectieven, 2018/02.

<sup>14</sup> CBS (2018). Armoede en sociale uitsluiting 2018. Het CBS definieert het risico op armoede als een inkomen dat onder een bepaald koopkrachtniveau zit, dat door de tijd heen wordt gecorrigeerd voor inflatie. In 2016 was dit niveau voor een alleenstaande een inkomen van 1.030 euro per maand.

digheden. De praktijk is echter dat deze omstandigheden vaak wijzigen. Zo hebben veranderingen in gezinssituatie en werkring veel impact. In economisch goede tijden zijn dit veelal wijzigingen in de goede richting: mensen vinden weer een baan, gaan meer uren werken of maken promotie. Deze gebeurtenissen kunnen zorgen voor koopkrachtveranderingen van tientallen procenten. Het totaal aantal gewerkte uren neemt in 2018 en 2019 met respectievelijk 2,1 en 1,5 procent toe en de incidentele loonstijgingen – als gevolg van promotie of baanwisseling – bedragen respectievelijk 0,6 en 0,8 procent. Mede hierdoor groeit de reële beloning van de groep werkenden aanzienlijk sneller dan de statische mediane koopkracht. In 2018 en 2019 groeit de totale beloning van werkenden naar verwachting zelfs sneller dan het bbp. De toename van het aantal gewerkte uren en de incidentele loonstijging (door bijvoorbeeld promotie op het werk) zorgen beide voor een toename van het inkomen boven op het koopkrachtcijfer. De verlaging van de inkomstenbelasting zorgt ervoor dat een groter deel van het verdiende inkomen van werkenden terecht komt in de portemonnee van huishoudens. Ondanks dat veel Nederlanders erop vooruitgaan, zijn er nog steeds mensen die hun baan verliezen of die er niet in slagen een nieuwe baan te vinden. Gelukkig wordt deze groep steeds kleiner en gaan de meeste huishoudens er meer op vooruit dan de statische koopkrachtcijfers suggereren.

**De inkomensongelijkheid is in Nederland stabiel.** De Nederlandse inkomensongelijkheid is lager dan in de meeste andere westerse landen: zowel binnen de EU als binnen de OESO is de Nederlandse Gini-coëfficiënt lager dan het gemiddelde.<sup>15</sup> Door de jaren heen, ook tijdens de crisis, is de ongelijkheid in Nederland behoorlijk stabiel gebleven, mede dankzij ingrijpen van de overheid. De primaire ongelijkheid, die geen rekening houdt met belastingen, uitkeringen en toeslagen, is de afgelopen vijftien jaar licht toegenomen, terwijl de uiteindelijke ongelijkheid van het besteedbaar inkomen van huishoudens stabiel bleef. Dat betekent dat de overheid de inkomensverschillen heeft gedempt. Dat blijft naar verwachting ook in de toekomst zo. Het Regeerakkoord leidt volgens het CPB tot een kleine daling van de inkomensverschillen. Het is helder dat het vermogen in Nederland minder gelijk verdeeld is over huishoudens dan de inkomens. Dit komt onder andere doordat vermogen wordt opgebouwd over de levensloop, terwijl ongelijkheid in inkomen tussen huishoudens wordt gemeten over één jaar. In internationaal opzicht zijn cijfers over vermogensongelijkheid moeilijk vergelijkbaar en ze bieden geen compleet beeld. Het pensioenvermogen, dat meer dan de helft van het (netto) vermogen van Nederlandse huishoudens beslaat, wordt niet meegenomen in de statistiek. In landen met een ander pensioensysteem wordt dit vermogen wel meegerekend. Bovendien laten de cijfers niet zien of mensen in de samenleving ook gelijke kansen krijgen. Voor gelijke kansen zijn goed en toegankelijk onderwijs een belangrijke voorwaarde. Daarom trekt het kabinet daarvoor extra geld uit (zie ook paragraaf 2.2).

**Nederlandse huishoudens bouwen hun schulden licht af.** Nederlandse huishoudens hebben «lange balansen», dus zowel grote vermogens als hoge schulden. Dat vermogen zit vooral in het pensioen en de eigen woning, en daar staan hoge hypotheekschulden tegenover. Dat kan een economische neergang versterken.<sup>16</sup> Onderstaande grafiek laat

<sup>15</sup> De Gini-coëfficiënt vergelijkt de inkomensverdeling in een land met een situatie waarin alle inkomens volkomen gelijk zijn verdeeld. Een Gini van 0 betekent dat het inkomen volledig gelijk is verdeeld, de maximale Gini van 1 betekent juist dat de inkomensverdeling extreem ongelijk is.

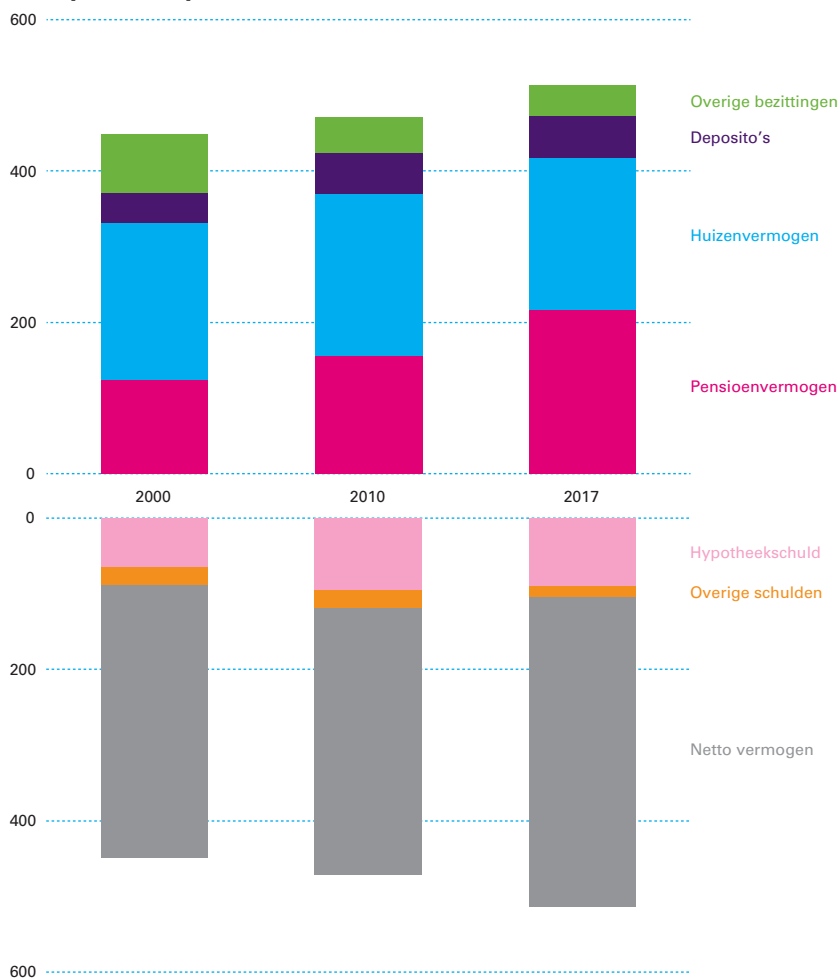
<sup>16</sup> CPB (2016). De Nederlandse consumptie. CPB Policy Brief.

zien dat de vermogens en schulden van Nederlandse huishoudens de afgelopen decennia sterk zijn gegroeid. Sinds de crisis dalen de schulden van huishoudens licht, maar ze blijven in internationaal opzicht hoog. De daling van de schulden is mede het gevolg van het woningmarktbeleid, zoals de invoering van de aflossingseis en het beperken van het maximale tarief waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken. Als de huizenprijs daalt, houden huishoudens met een hoge hypotheek mogelijk een restschuld over als ze hun huis willen verkopen. Als de rente stijgt, kan dit leiden tot hogere maandlasten. Gemiddeld gezien hebben Nederlandse huishoudens nog grotere vermogens, zowel in hun pensioen als in de eigen woning, maar die zitten grotendeels «vast»: je pensioen ontvang je pas na pensionering, en het is een grote stap om je huis te verkopen bij financiële problemen. Niet alleen hypotheekschulden, maar ook andere schulden kunnen leiden tot financiële problemen. Er zijn in Nederland 1,4 miljoen huishoudens die een problematische schuld hebben, of een risico daarop lopen. Het kabinet heeft daarom samen met maatschappelijke partners een brede schuldenaanpak in gang gezet.<sup>17</sup>

---

Studiegroep Duurzame Groei (2016). Rapport werkgroep huishoudenbalans.  
<sup>17</sup> Kamerstukken [24 515, nr. 431](#), 22 mei 2018.

**Figuur 1.2.2 Vermogen Nederlandse huishoudens blijft hoog, schulden dalen licht (procent bbp)**

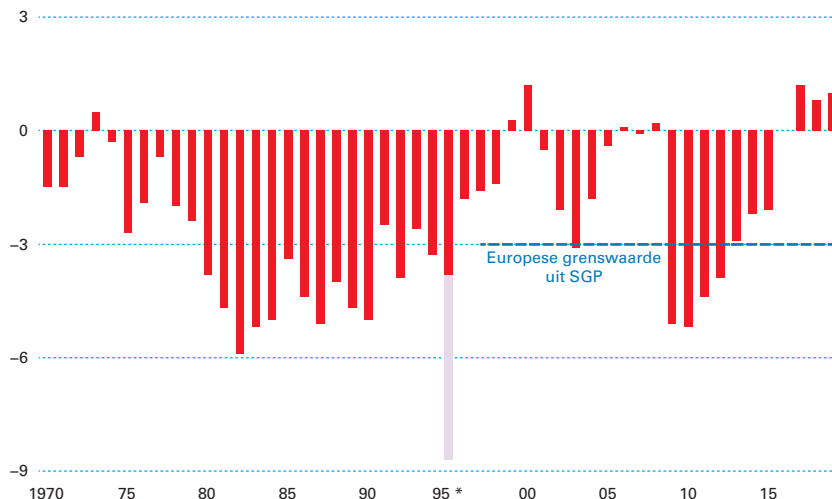


Bron: DNB.

### 1.3 Overheidsfinanciën

**De economische voorspoed werkt door in de Nederlandse overheidsfinanciën.** Zo verwacht het kabinet voor 2018 een begrotingsoverschot van 0,8 procent en in 2019 van 1,0 procent. Daarmee zou 2019 het vierde opeenvolgende jaar worden met een overschot. Dat is zeldzaam: zo veel overschotten op een rij heeft Nederland in de afgelopen 45 jaar niet gehad.

**Figuur 1.3.1 Ontwikkeling EMU-saldo (in procenten bbp)**

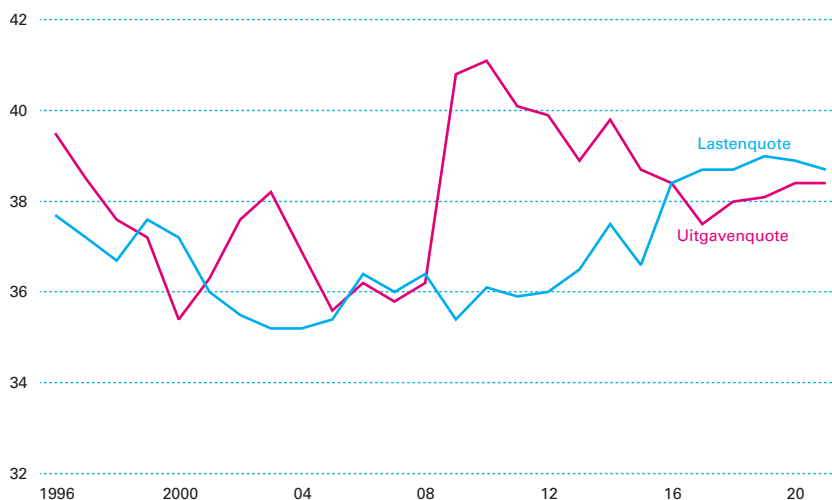


Bron: CBS, CPB, Ministerie van Financiën.

\* Het EMU-saldo 1995 wordt vertekend door een eenmalige saldobelasting van 4,9 procent van het bbp wegens de balansverkorting tussen het Rijk en woningbouwcorporaties in dat jaar.

**De lasten en uitgaven gaan nu ongeveer gelijk op.** In de crisis stegen de uitgaven als percentage van het bbp (de uitgavenquote), onder andere door meer werkloosheids- en bijstandsuitkeringen en doordat het bbp fors daalde. Daardoor is er in de crisisjaren meer uitgegeven dan er binnenkwam. De afgelopen jaren is de uitgavenquote gedaald, mede door de aantrekkende economie. Na 2012 zijn de inkomsten als percentage van het bbp (de lastenquote) gegroeid. Aan het begin van de vorige kabinetsperiode zijn de lasten verhoogd om de inkomsten meer in lijn te brengen met de uitgaven. Daarna is de lastenquote ook toegenomen, doordat met de groei van de economie ook de belastinginkomsten stegen. De opbrengst van diverse belastingsoorten zoals de vennootschapsbelasting (vpb) groeide de afgelopen jaren sneller dan de economie, waardoor de lastenquote is gestegen. Doordat de uitgavenquote sinds 2016 lager is dan de lastenquote, is er een positief begrotingssaldo.

**Figuur 1.3.2 Ontwikkeling uitgaven- en lastenquote (procent bbp)**



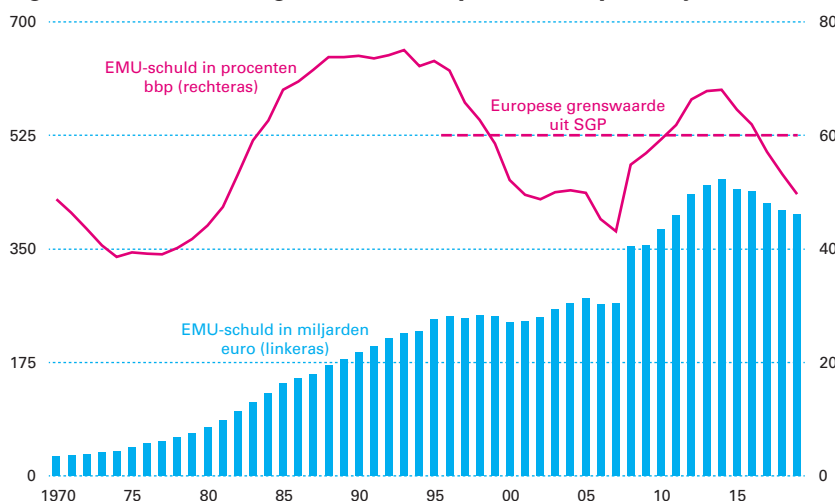
Bron: CPB.



**De overheidsschuld daalt, omdat het Rijk meer geld ontvangt dan het uitgeeft.** De overheidsschuld daalt in 2019 met 6 miljard ten opzichte van 2018. Het kabinet verwacht dat de schuld in 2019 daalt naar 49,6 procent van het bbp. Hiermee komt de schuld steeds verder onder de Europese grenswaarde van 60 procent van het bbp. De schuld is echter nog niet op het niveau van vóór de crisis, namelijk 43 procent van het bbp. Het beheersen van de staatsschuld voorkomt dat de huidige welvaart ten koste gaat van die van toekomstige generaties.

**Het kabinet houdt oog voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.** Het CPB berekent regelmatig hoe de overheidsfinanciën er op lange termijn voorstaan. Doel van deze zogenoemde houdbaarheidsstudies is om inzicht te bieden in de vraag of toekomstige generaties van hetzelfde voorzieningenniveau kunnen genieten als de huidige generaties, zonder dat de overheid daarvoor de belastingen moet verhogen. In de meest recente houdbaarheidsraming had Nederland een beperkt houdbaarheidstekort van 0,4 procent bbp, oftewel 3 miljard euro. Die prognose houdt rekening met de maatregelen uit het Regeerakkoord Rutte III, maar nog niet met het besluit om de gaswinning op termijn stop te zetten. Hierdoor loopt de overheid in de toekomst inkomsten mis.<sup>18</sup>

**Figuur 1.3.3 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp en miljarden euro)**



Bron: CBS, CPB, Ministerie van Financiën.

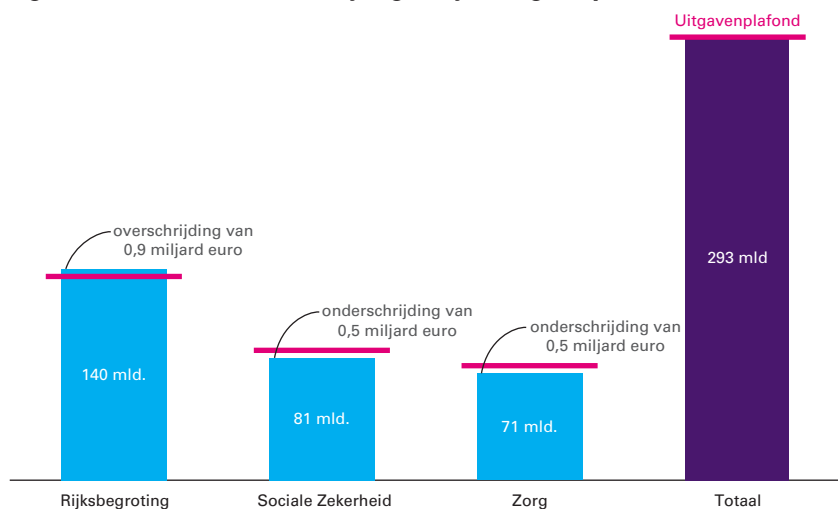
**Het is voor de overheid onverstandig de economische meevallers uit te geven.** Op dit moment profiteert de begroting van het goede economische tij. Als de overheid een deel van die extra inkomsten gebruikt om te sparen en de staatsschuld af te lossen, kan zij in slechte tijden haar bestedingen op peil houden. Wanneer de overheid echter extra inkomsten gebruikt voor extra uitgaven, komt de begroting onder druk te staan als de economie omslaat. Mogelijk moet er dan bezuinigd worden, met alle nadelige gevolgen vandien. Daarmee werkt de begroting van de overheid anders dan het huishoudboekje van de Nederlander. Een huishouden haalt in slechte tijden de broekriem aan, om niet meer geld uit te geven dan er binnenkomt. Maar voor de overheid is het economisch gezien juist verstandig om in slechte tijden de uitgaven op peil te houden.

<sup>18</sup> Het houdbaarheidssaldo gaat uit van alle toekomstige inkomsten en uitgaven van de overheid. Op de (zeer) lange termijn zou Nederland sowieso geen gasbaten meer hebben, omdat het gas uiteindelijk opraakt. Maar omdat er een substantiële hoeveelheid gas in de grond blijft zitten, werkt stopzetting van de winning door in het houdbaarheidssaldo.

Dat voorkomt namelijk dat sommige sectoren onder financiële druk komen te staan en het inkomen van bijvoorbeeld mensen met een uitkering terugvalt. Door de uitgaven op peil te houden, worden de inkomsten in het bedrijfsleven niet verder geraakt, stellen leraren en verzorgenden minder snel de verbouwing van hun huis uit en wordt er niet gekort op de toeslagen. Dit zorgt ervoor dat de belastinginkomsten ook niet extreem terugvallen. Met dit zogenoemde anticyclisch beleid beperkt de overheid de neerwaartse spiraal van de economie. In het verleden is dat echter niet altijd gelukt. In tijden van laagconjunctuur moest de overheid dan soms bezuinigen, onder andere omdat Nederland niet voldeed aan de Europese begrotingsnormen.<sup>19</sup>

**Het kabinet voert een trendmatig begrotingsbeleid.** Hogere belastinginkomsten en lagere werkloosheidsuitgaven door hogere economische groei gebruikt de overheid om de schuld te verlagen en niet voor extra uitgaven. Om dat te waarborgen heeft het kabinet uitgavenplafonds afgesproken. De begroting 2019 voldoet hieraan. De beleidswijzigingen die onder het uitgavenplafond zijn ingepast, komen specifiek aan bod in paragraaf 2.1. Ook heeft het kabinet een inkomstenkader waarin de beleidsmatige aanpassingen van de belastingen over de kabinetsperiode zijn vastgelegd. De begroting 2019 voldoet ook hieraan, zoals in bijlage 3 wordt toegelicht. Het effect van de economische ontwikkeling op de belastinginkomsten zit niet in dit inkomstenkader, en het kabinet hoeft dus niet te corrigeren als de economische ontwikkeling anders uitvalt dan vooraf verwacht. Dat geldt ook voor het effect van een gunstigere, of juist minder gunstige, economische ontwikkeling op de werkloosheidsuitgaven (WW en bijstand). Zo ademt de begroting mee met de economie. In goede tijden verbeteren de overheidsfinanciën vanzelf, omdat huishoudens en bedrijven meer belasting betalen en de werkloosheid afneemt. Andersom verslechtert de begroting als de economie terugvalt, omdat er minder belasting binnenkomt en de werkloosheidsuitgaven stijgen. Deze manier van begroten is de beste waarborg voor welvaart en versterkt de economische groei.

**Figuur 1.3.4 Over- en onderschrijdingen bij de uitgavenplafonds**



**Nederland voldoet aan de Europese begrotingsregels.** De bekendste Europese begrotingsregels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zijn een begrotingstekort van maximaal 3 procent en een schuld van onder de 60

<sup>19</sup> Suyker (2016). Opties voor begrotingsbeleid. CPB Policy Brief, 2016/02.

procent van het bbp. Om mee- en tegenvallers in het saldo op te kunnen vangen, is het belangrijk dat het kabinet een ruime afstand houdt tot de in deze regels gestelde grenzen, zodat de automatische stabilisatoren van het trendmatig begrotingsbeleid hun werk kunnen doen. Aansluitend op deze eisen van de zogenoemde correctieve arm zijn er de eisen van de preventieve arm. Op dit moment is voor Nederland de middellangetermijndoelstelling (MTO) het belangrijkste. Deze schrijft een structureel begrotingstekort van maximaal 0,5 procent bbp voor. Dit structurele EMU-saldo is het begrotingssaldo gecorrigeerd voor de conjunctuur en eenmalige uitgaven en inkomsten. Omdat het structurele saldo corrigeert voor het effect van conjunctuur, biedt het in principe ruimte voor trendmatig begrotingsbeleid. Met een verwacht structureel saldo van -0,4 procent in 2019 voldoet Nederland met een kleine marge aan de vereisten uit het SGP.<sup>20</sup>

#### 1.4 De impact van risico's op de overheidsfinanciën

**Het beeld van de overheidsfinanciën is niet compleet zonder te kijken naar risico's.**<sup>21</sup> Het Rijk heeft niet één integraal systeem om met risico's om te gaan, maar een breed pallet aan instrumenten om risico's op te vangen en te mitigeren. Deze paragraaf licht hieruit een aantal elementen toe, zoals het trendmatig begrotingsbeleid en budgetdiscipline voor de uitgaven onder het uitgavenplafond.

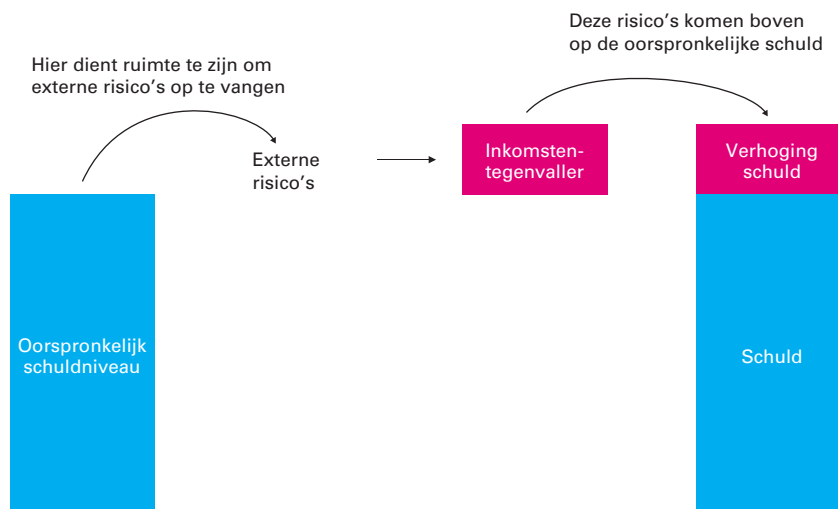
**De overheidsfinanciën kunnen een economische schok opvangen.** Het positieve saldo en de lagere schuld maken Nederland schokbestendiger dan een aantal jaar geleden. Maar de begroting blijft gevoelig voor externe risico's. Nederland is zelfs een van de Europese landen waar het begrotingssaldo het sterkste meebeweegt met de economie.<sup>22</sup> De risico's die in paragraaf 1.1 zijn geschetst, zoals krimp van de wereldhandel of afname van het consumentenvertrouwen, kunnen doorwerken in de Nederlandse economie en vooral via lagere belastinginkomsten een effect hebben op de overheidsfinanciën. Dit onderstreept het belang van trendmatig begrotingsbeleid. Als de overheid in de huidige goede tijden spaart en de schuld afbouwt, kan ze inkomstetegenvallers bij economische tegenwind opvangen door de schuld op te laten lopen (zie figuur 1.4.1).

<sup>20</sup> Zie voor meer toelichting over de Europese begrotingsregels bijlage 19 bij de Miljoenennota.

<sup>21</sup> Hiervoor hebben onder andere ook de Algemene Rekenkamer, de Raad van State en de Tweede Kamer gepleit.

<sup>22</sup> Mourre, Astavita en Princen, 2014, Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, *European Economy Economic Papers* 536.

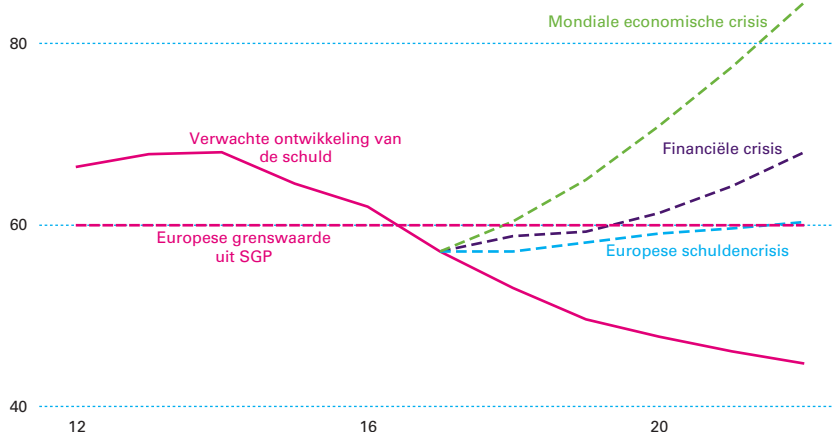
**Figuur 1.4.1 Economische risico's opvangen door lage schuld**



**De ontwikkeling van de staatsschuld is zeer gevoelig voor economische schokken.** Om een beeld te krijgen van de impact van een aantal verschillende schokken op de overheidsfinanciën, heeft het kabinet het CPB verzocht om een schokproef overheidsfinanciën uit te voeren. In 2011 en 2015 heeft het CPB deze risicoanalyse al eerder uitgevoerd. Bij het onderzoek heeft het CPB van enkele economische scenario's in kaart gebracht, welk effect deze hebben op de Nederlandse economie en overheidsfinanciën. Daarbij heeft het CPB gewerkt met drie scenario's: een financiële crisis, een Europese schuldencrisis en een wereldwijde economische crisis. Uit de schokproef blijkt dat een economische schok kan leiden tot een sterk stijgende staatsschuld (zie figuur 1.4.2). In het scenario van de Europese schuldencrisis blijft de schuld ongeveer op het huidige niveau, maar bij een financiële crisis komt de schuld al snel boven de Europese grenswaarde van 60 procent bbp. In het extreme scenario van een wereldwijde crisis loopt de schuld in een paar jaar tijd op met 20 procentpunten van het bbp. Dat een dergelijke stijging in de praktijk kan optreden, hebben we gezien tijdens de financiële crisis, toen de Nederlandse staatsschuld met 25 procentpunt bbp toenam. Een te hoge schuld heeft negatieve effecten en gaat gepaard met onzekerheid. Als de staatsschuld boven de 60 procent bbp komt (en niet snel genoeg daalt), zijn er bijvoorbeeld maatregelen nodig om weer te voldoen aan de Europese vereisten en heeft de overheid minder ruimte voor stabiliserend begrotingsbeleid.<sup>23</sup> Ook leidt een hogere schuld tot meer rentelasten voor de overheid. Om ervoor te zorgen dat de begroting bestand is tegen economische tegenwind, is het dus wenselijk dat de staatsschuld verder daalt.

<sup>23</sup> Lukkezen en Suyker (2013). Naar een prudent niveau van de overheidsschuld. CPB Policy Brief, 2013/05.

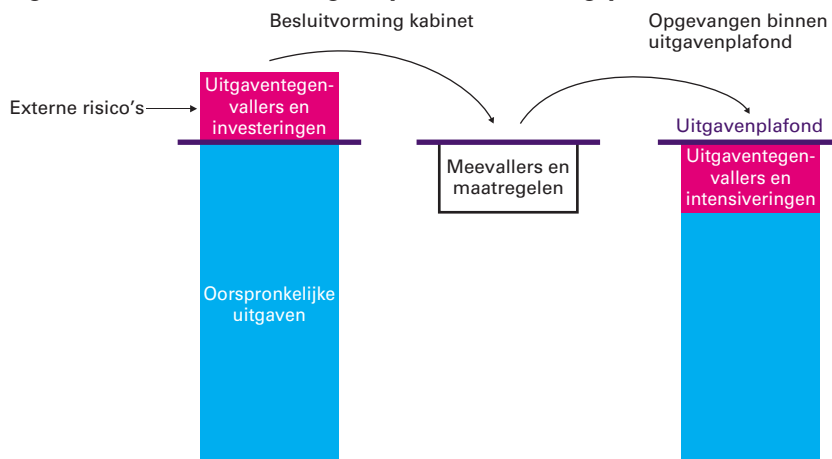
**Figuur 1.4.2 Schuld kan sterk stijgen in geval van extreme schokken**



Bron: CPB, bewerking Ministerie van Financiën.

**Het kabinet beheert risico's voor de overheidsuitgaven via het uitgavenplafond.** Het grootste deel van de uitgaven van het Rijk valt onder het uitgavenplafond. Dat betekent dat tegenvallende uitgaven moeten worden gecompenseerd door meevallers bij andere uitgaven onder het uitgavenplafond of door maatregelen waardoor het kabinet het uitgavenplafond niet overschrijdt. Het Rijk heeft bijvoorbeeld de afgelopen jaren geprofiteerd van de lage rente. Als de rente stijgt, zal de overheid meer rentelasten moeten betalen over de staatsschuld, wat weer moet worden gecompenseerd met andere uitgaven. De begrotingssystematiek draagt langs verschillende wegen bij aan een beheersing van de risico's. In de eerste plaats zijn vakministers zelf verantwoordelijk voor de risico's op hun begroting. Daarom is er hen veel aan gelegen om de risico's op hun begroting te beheersen. In de tweede plaats vallen veel uitgaven onder het uitgavenplafond. Door de wet van de grote aantallen vallen daardoor plussen en minnen deels tegen elkaar weg.

**Figuur 1.4.3 Risico's onder uitgavenplafond worden ingepast**

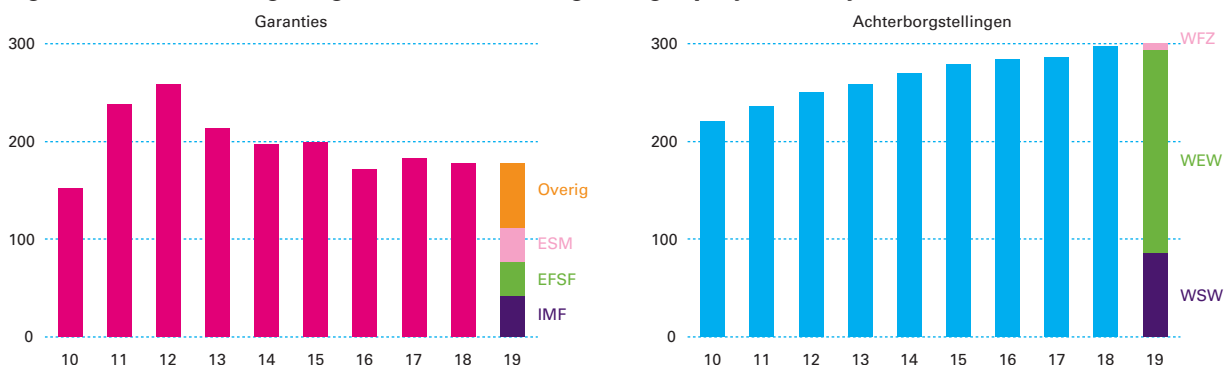


**Ook garanties kunnen de overheidsfinanciën schaden.** Een garantie is een toezegging van het Rijk om de kosten van een derde partij voor zijn rekening te nemen als een bepaald risico werkelijkheid wordt. Garanties worden vaak gezien als een vorm van gratis beleid, omdat hier niet automatisch ruimte op de begroting voor hoeft worden vrijgemaakt. Ze kunnen echter wel de overheidsfinanciën danig uit het lood laten slaan. Daarom wordt hier door het kabinet terughoudend mee omgegaan via het

«nee, tenzij»-beleid. Om buffers op te bouwen voor het geval er toch schade uit deze regelingen voortkomt, moeten ontvangers van een garantie risicopremies betalen, waarmee het kabinet risicovoorzieningen vult. Als het kabinet in zulke gevallen risicopremies vraagt, heeft dat een bijkomend voordeel: ontvangers van een garantie zien deze niet langer als gratis.

**De omvang van de garanties blijft stabiel, maar de achterborgstellingen blijven stijgen.** Dit wordt weergegeven in figuur 1.4.4. De stijging van het uitstaande risico waar de overheid achtervang voor is, de zogenoemde achterborgstellingen, wordt volledig veroorzaakt door de groei van het Waarborgfonds Eigen Woning (WEW), dat de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) uitvoert. De aantrekkende huizenmarkt zorgt ervoor dat meer hypotheeklen met NHG worden verstrekt. Sinds de crisis heeft het WEW ingezet op betere risicobeheersing en met name de verbetering van de kapitaalratio van het WEW (de verhouding tussen het eigen vermogen en de gegarandeerde hypotheeklen). Daardoor heeft het WEW meer financiële buffers, zodat het minder snel een beroep moet doen op het Rijk als achtervang van het fonds. De garanties aan het ESM en EFSF worden toegelicht in bijlage 19, de overige garanties in bijlage 12.

**Figuur 1.4.4 Totaalbedrag aan garanties en achterborgstellingen per jaar (in miljarden euro)**



Bron: Ministerie van Financiën.

**De zorguitgaven en vergrijzing vormen op de langere termijn een risico.** Het houdbaarheidssaldo is omgeslagen van een overschot naar een beperkt tekort. Nederland had tijdens het begin van de financiële crisis een groter houdbaarheidstekort, maar vorige kabinetten hebben dit omgebogen tot een klein overschot met een aantal hervormingen, zoals het verhogen van de AOW-leeftijd en de koppeling aan de levensverwachting na 2021, en de hervorming van de langdurige zorg. Zeker nu het houdbaarheidsoverschot is omgeslagen in een beperkt tekort, is voorzichtigheid geboden. Ook als de overheidsuitgaven «houdbaar» zijn, kunnen op termijn nog altijd ombuigingen noodzakelijk zijn. In de houdbaarheidsommen geldt namelijk de aanname van constante arrangementen en wordt er geen rekening gehouden met de stijging van de zorguitgaven als gevolg van hogere zorgconsumptie zoals we die in de praktijk kennen (zie paragraaf 2.2). Als Nederlanders de kwaliteit van zorg blijvend willen laten stijgen in het huidige tempo, zullen keuzes gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld door te kijken hoe de zorg anders en goedkoper georganiseerd kan worden. Als dat niet lukt, is er minder ruimte voor andere uitgavenposten en komt Nederland voor de keus te staan om andere uitgaven te verminderen of de lasten te verhogen.

## 2 Ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten rijksoverheid

*Het kabinet werkt aan de uitvoering van het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst». Daarnaast wordt het kabinet geconfronteerd met actuele kwesties die gevolgen hebben voor de Rijksbegroting. In paragraaf 2.1 beschrijft het kabinet de hoofdpunten van beleid voor 2019. In de paragrafen daarna volgt een toelichting op de beleidswijzigingen die het kabinet over de gehele kabinetsperiode doorvoert en welke effecten die maatregelen hebben voor burgers en bedrijven. Eerst bespreekt het kabinet de belangrijkste veranderingen in het uitgavenbeleid (paragraaf 2.2) en daarna de belangrijkste wijzigingen in het inkomstenbeleid (paragraaf 2.3).*

### 2.1 Hoofdpunten van beleid en begroting 2019

**De plannen uit het Regeerakkoord zijn verwerkt in de begroting voor 2019.** Deze plannen worden geleidelijk ingevoerd en bijbehorende middelen worden geleidelijk beschikbaar gesteld, omdat niet alle middelen in één keer doelmatig kunnen worden uitgegeven. Omdat een deel van de middelen die in 2018 beschikbaar waren gesteld in het Regeerakkoord niet in 2018 kunnen worden besteed, worden middelen in latere jaren beschikbaar gesteld. Alle niet-bestede middelen blijven beschikbaar, waarmee ook de ambities uit het Regeerakkoord overeind blijven. Ook het belastingpakket uit het Regeerakkoord wordt geleidelijk ingevoerd.

**Het grootste deel van de investeringen in de samenleving is in de begroting van 2019 zichtbaar.** In het Regeerakkoord is afgesproken om structureel 9 miljard euro extra uit te geven. Voor 2019 is in de begroting voor 8 miljard euro aan extra uitgaven beschikbaar gemaakt. Het kabinet investeert in het bijzonder in onderwijs, onderzoek en innovatie (1,9 miljard euro), defensie (1,2 miljard euro) en veiligheid (0,5 miljard euro). Daarnaast gaat er in 2019 incidenteel 1,0 miljard euro extra naar infrastructuur.

**In 2019 gaan de intensiveringen uit het Regeerakkoord vooral naar onderwijs, defensie, gemeenten en provincies en infrastructuur.**<sup>24</sup> Het extra onderwijsgeld gaat onder andere naar voor- en vroegschoolse educatie, lager collegegeld in het hoger onderwijs en onderzoek, wetenschap en innovatie. Daarnaast krijgen gemeenten en provincies meer budget van het Rijk. Dit komt doordat het kabinet de fondsen voor gemeenten en provincies wil laten meegroeien met de totale uitgaven onder het uitgavenplafond. Het Rijk en de medeoverheden gaan samen aan de slag met onder andere uitdagingen op het gebied van klimaat, opvang van migranten en het sociaal domein.<sup>25</sup> Dit is vastgelegd in het interbestuurlijk programma (IBP). Verder investeert het kabinet in 2019 in de Nederlandse infrastructuur, om een inhaalslag te maken. Dit geld is onder andere bedoeld voor de aanleg van ontbrekende schakels in

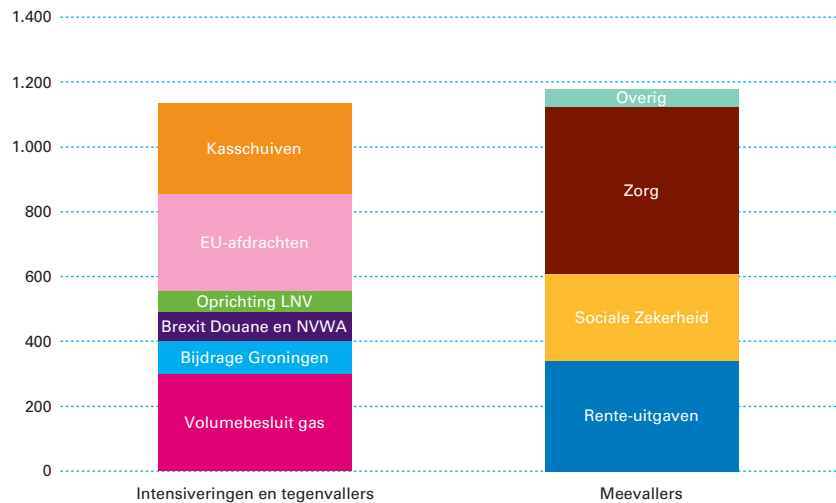
<sup>24</sup> Dit is ten opzichte van de intensiveringen uit het Regeerakkoord uit 2018.

<sup>25</sup> Kamerbrief Modernisering van de overheid, Kamerstukken [29 362 nr. 266](#), 15 februari 2018.

het hoofdwegennet, extra onderhoud aan wegen, knelpunten op het spoor, infrastructuur voor de fiets en het verbeteren van de bereikbaarheid van Schiphol. Daarnaast stijgen de defensie-uitgaven in 2019. Defensie investeert hiermee in de ondersteuning en modernisering van de krijgsmacht, goed werkgeverschap en de bedrijfsveiligheid. Tot slot krijgt de Belastingdienst in 2019 beschikking over Regeerakkoordmiddelen. Bij de Belastingdienst is namelijk permanent aandacht nodig voor het beheerst werken aan de vernieuwingsopgave, uitvoeren van reguliere taken (met de benodigde capaciteit en goed functionerende ICT) en het verder verbeteren van de interne sturing.<sup>26</sup>

**Actuele ontwikkelingen in 2018 hebben geleid tot aangepaste uitgaven in 2019.** In figuur 2.1.1 staan de belangrijkste zogenoemde plussen en minnen die volgen uit de budgettaire ontwikkelingen sinds Startnota. Onder de figuur worden deze toegelicht.

**Figuur 2.1.1 Balans plussen en minnen in begroting 2019**



**Het kabinet stopt zo snel mogelijk met de gaswinning in Groningen.** Het kabinet heeft de veiligheid van de inwoners van de regio Groningen vooropgesteld. Daarom wordt de gaswinning volledig afgebouwd. De aardbevingen veroorzaken niet alleen schade aan huizen en gebouwen, maar zorgen ook voor een gevoel van onzekerheid bij de inwoners. De afbouw van de gaswinning heeft vanaf 2018 ook budgettaire consequenties. Daarom was dit een belangrijk thema in de begrotingsbesluitvorming 2019. De meerjarige ontwikkeling van de gasbaten komt aan bod in paragraaf 2.2.

**Het kabinet bereidt zich voor op de brexit.** Een eventuele harde brexit met een «no-dealscenario» is nog niet uit het zicht. Daarom bereidt het kabinet zich ook daarop voor. Het kabinet trekt 92 miljoen euro uit voor meer capaciteit bij de Douane en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Bij de introductie van een nieuwe grens tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk moeten deze organisaties meer goederen keuren en douaneformaliteiten uitvoeren. Het extra geld besteden de Douane en de NVWA vooral aan nieuw personeel om extra werk na de brexit aan te kunnen. Ook andere organisaties bereiden zich hierop voor. Denk aan de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee, het Openbaar Ministerie en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND).

<sup>26</sup> Kamerbrief Beheerst Vernieuwen, Kamerstukken 31 066 nr. 403, 26 april 2018.



**Het departement Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is heropgericht.** Het kabinet heeft in 2019 ruim 63 miljoen euro vrijgemaakt voor de nieuwe organisatie, extra personeel, ICT en materiële kosten. Structureel ontvangt LNV 37 miljoen euro per jaar.

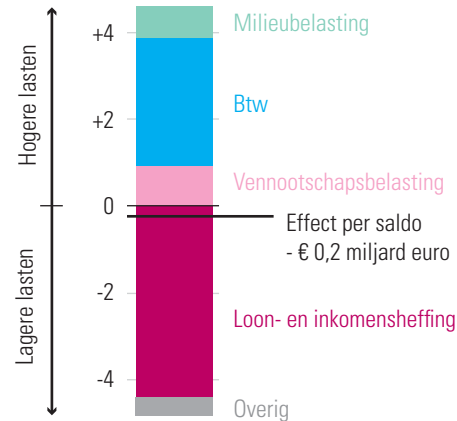
**De EU-afrachten stijgen in 2019 per saldo met 303 miljoen euro.** De EU-afrachten ademen mee met de welvaart in ons land. Als we rijker worden ten opzichte van de overige lidstaten, stijgen de Nederlandse EU-afrachten. Die welvaart meet het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) met het bruto nationaal inkomen (bni). Het CBS voert elke vijf jaar een bronnenrevisie van de nationale rekeningen door. Eerdere bronnenrevisies van het CBS hebben geleid tot hogere EU-afrachten. Het kabinet acht de kans op hogere EU-afrachten reëel. Om hierop voorbereid te zijn, heeft het hiervoor 500 miljoen euro gereserveerd. Daarbij leidt de nieuwe voorjaarsraming van de Europese Commissie tot een verhoging van de afrachten met 432 miljoen euro. Verder leidt het verwerken van de effecten van de zesde aanvullende begroting 2017 (o.a. vertraging uitvoering cohesiebeleid) van de EU tot een verlaging van de afrachten in 2018. Bij Voorjaarsnota werd verwacht dat de vertraging in de uitgaven in 2019–2020 ingehaald zou worden. In 2019 zou dat leiden tot een tegenvaller van 188 miljoen euro. Daarna heeft de Europese Commissie voorgesteld de Europese Ontwerpbegroting 2019 lager vast te stellen dan eerder gedacht. Hierdoor daalt de Nederlandse bijdrage met 817 miljoen euro. Eerder verwachtte het kabinet dat in 2019 de in eerdere jaren opgelopen achterstanden bij met name het cohesiebeleid gecompenseerd konden worden. Omdat dit niet gaat gebeuren in 2019, is de raming hierop aangepast.

**Er zijn ook kasschuiven gedaan.** Deze kasschuiven verschuiven geld van andere kabinetsjaren naar 2019. Voor een belangrijk deel gaat het om middelen die ter beschikking zijn gesteld en niet in 2018 kunnen worden besteed. Voor 2019 wordt nog steeds voldaan aan het uitgavenplafond. Dit is mogelijk doordat er minder geld nodig is op andere beleidsterreinen in 2019.

**De extra uitgaven zijn mogelijk door meevallers op de uitgaven van het Rijk, met name bij de zorg en sociale zekerheid.** Het kabinet heeft in navolging van de begrotingsregels gezorgd dat de extra uitgaven vallen onder het uitgavenplafond. Het hoeft dus geen buffers aan te spreken voor de uitgaven aan de verlaagde gaswinning, voorbereidingen voor de brexit en de hogere EU-afrachten. Dit kan doordat er bij met name zorg en sociale zekerheid minder geld nodig is dan aanvankelijk werd gedacht. Daarnaast zorgt de lagere rente en schuld in 2019 voor lagere rente-uitgaven. Deze meevallers vormen samen de dekking voor de extra uitgaven van het kabinet in 2019.

**De belastingmaatregelen van het kabinet leiden in 2019 per saldo tot een beperkte lastenverlichting ten opzichte van het basispad.** In 2019 neemt het kabinet beleidsmaatregelen zoals de invoering van een tweeschijvenstelsel, een hogere ouderenkorting en algemene heffingskorting. De maatregelen van het kabinet zorgen ervoor dat de loon- en inkomensheffing met 4,4 miljard euro daalt. Daar staat tegenover dat onder andere het lage btw-tarief wordt verhoogd van 6 naar 9 procent en dat de milieubelastingen zijn verhoogd. Zo is bij de energiebelasting de heffingsvermindering verkleind en stijgt de belasting op gas. Overigens daalt de belasting op elektriciteit. Daarnaast verbreedt het kabinet de grondslag van de afvalstoffenheffing.

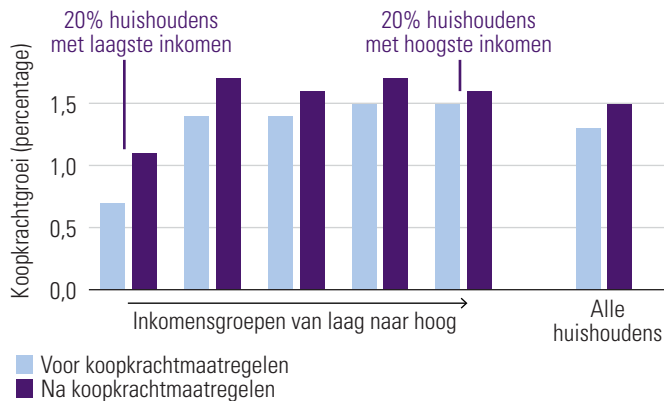
**Figuur 2.1.2 Loon- en inkomensheffing daalt, btw en milieubelastingen stijgen**



in miljarden euro

**Het kabinet verbetert de koopkracht, met name voor lage- en middeninkomens.** Om het koopkrachtbeeld verder te verbeteren en huishoudens nog meer mee te laten profiteren van de economische groei, wordt de algemene heffingskorting in 2019 verder verhoogd dan in het Regeerakkoord was voorzien. Ook een deel van de gefaseerde overgang naar het tweeschijvenstelsel wordt naar voren gehaald. Deze maatregelen zorgen voor een verdere verbetering van koopkracht voor alle inkomensgroepen. Daarnaast heeft het kabinet de lagere raming van de zorgpremies gecompenseerd met een verhoging van het tarief van de eerste schijf en de Aof-premie, volgens de gebruikelijke systematiek; zie bijlage 3 voor meer toelichting.

**Figuur 2.1.3 Het kabinet verbetert de koopkracht in 2019**



**De vpb-tarieven gaan in 2019 omlaag en de renteaftrek wordt beperkt.** De beperking van de renteaftrek via de earningsstrippingmaatregel gaat grondslaguitholling tegen. Deze maatregel volgt uit de implementatie van de Europese Anti Tax Avoidance richtlijn (ATAD). Daarnaast ontstaat door de beperking van renteaftrek<sup>27</sup> een fiscaal minder ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen. Daardoor worden bedrijven fiscaal minder geprikkeld om schulden te maken. Daarnaast verlaagt het kabinet het hoge tarief van de vennootschapsbelasting (vpb)

<sup>27</sup> Het saldo van de verschuldigde en ontvangen rente is niet aftrekbaar, voor zover dat saldo hoger is dan (afhankelijk van wat het hoogst is) de drempel van 1 miljoen euro of 30 procent van de fiscale EBITDA (gecorrigeerde winst).

met 0,7 procentpunt; het lage tarief daalt met 1 procentpunt. Door het effect van de grondslagverbreding stijgt de vpb-opbrengst in 2019 per saldo.

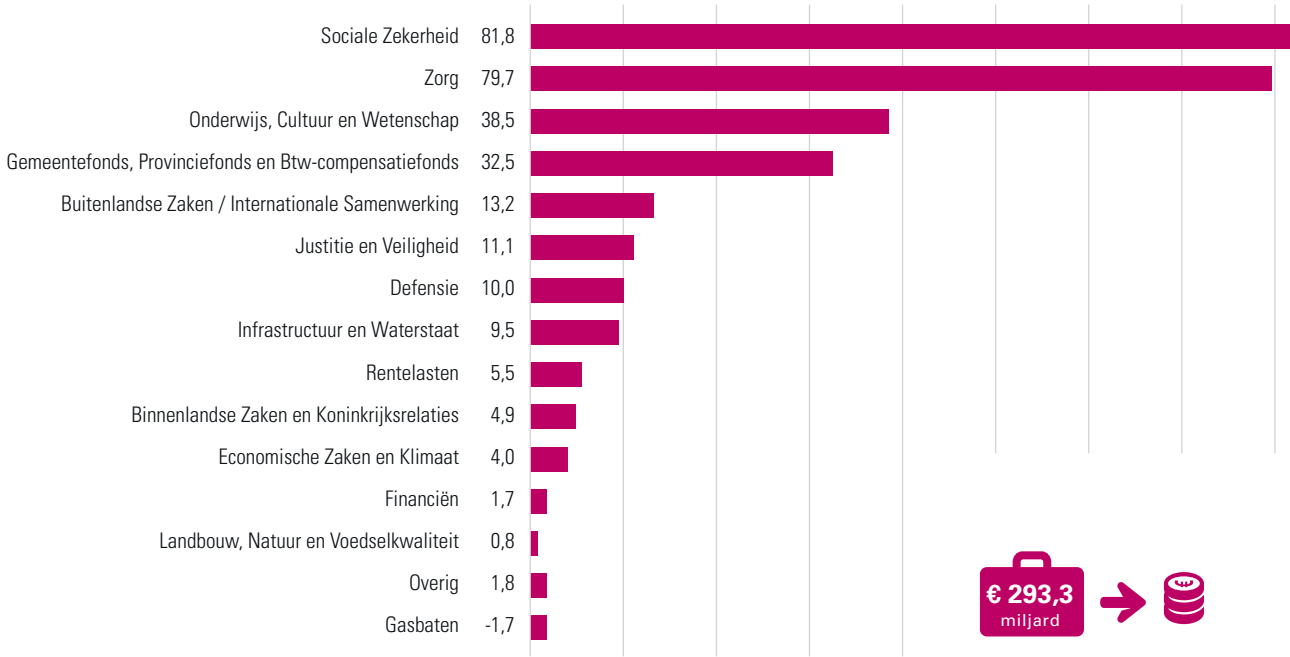
**Het kabinet heeft aanvullend op het Regeerakkoord belastingmaatregelen genomen voor bedrijven.** Uit de meest recente raming van maatregelen die dit jaar in wetgeving worden omgezet blijkt dat hiermee een sterkere lastenverlichting aan bedrijven wordt gegeven dan in het Regeerakkoord werd beoogd. Daardoor zijn er maatregelen nodig om de lastenverlichting voor bedrijven in lijn te brengen met het Regeerakkoord. Hiervoor zal het hoge vpb-tarief minder worden verlaagd dan in het Regeerakkoord werd voorzien. Het hoge tarief daalt van 25 procent nu naar 22,25 procent in 2021. Het mkb wordt ontzien doordat het lage vpb-tarief niet wordt verhoogd ten opzichte van het Regeerakkoord. Daarnaast verlicht het kabinet de lasten op arbeid bij het mkb, waarvoor structureel 100 mln beschikbaar is. Ook wordt het box 2-tarief verlaagd ten opzichte van het afgesproken pad in het Regeerakkoord. Dat leidt tot een lastenverlichting voor directeur-groootaandeelhouders (dga's). Het kabinet gaat belastinguitstel ontmoedigen door schuldverhoudingen van dga's met hun eigen bv boven de 500.000 euro te belasten in box 2. Daarnaast verlaagt het kabinet de verhuurderheffing met structureel 100 miljoen. Het kabinet heeft ook besloten bestaande publiek-private infrastructuurprojecten te vrijwaren van de gevolgen van ATAD. Door deze maatregelen en de maatregelen voor huishoudens sluit het inkomstenkader; zie bijlage 3 voor meer toelichting.

## 2.2 Ontwikkeling van de uitgaven

**Het Rijk geeft het meeste geld uit aan zorg, sociale zekerheid en onderwijs.** Dit geld besteedt het kabinet aan ziekenhuizen, scholen, uitkeringen, salarissen van leraren, dokters, verpleegkundigen enzovoorts. Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat deze drie thema's horen bij de grootste prioriteiten van Nederlanders, als hen gevraagd wordt waaraan de overheid meer of minder geld moet uitgeven.<sup>28</sup>

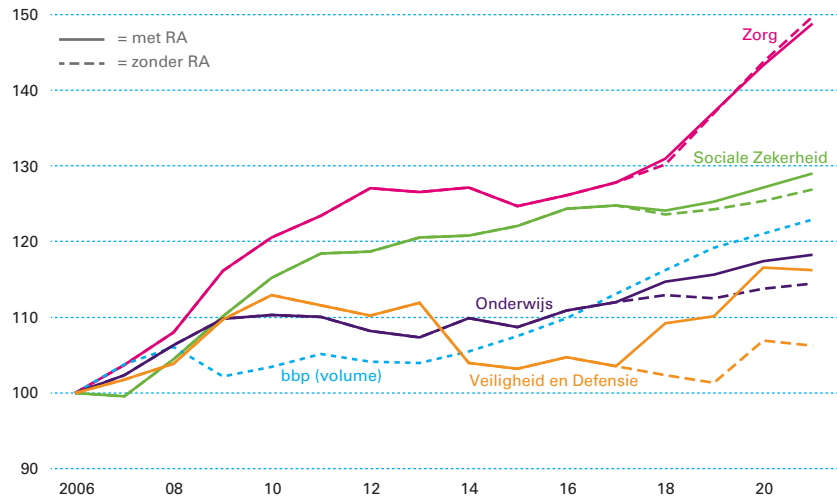
<sup>28</sup> SCP (2018). Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 2018/2.

**Figuur 2.2.1 Uitgaven 2019**



**Het kabinet investeert in onderwijs en veiligheid en beperkt de stijging van zorguitgaven.** De zorg groeide de laatste decennia het hardst van alle uitgavenposten, vooral in perioden dat ook de economie groeide. Hierdoor was er relatief minder ruimte voor uitgaven aan veiligheid, infrastructuur en onderwijs. Met de intensiveringen uit het Regeerakkoord zorgt het kabinet voor een trendbreuk (zie figuur 2.2.2). Het kabinet kiest voor investeringen in onderwijs, veiligheid en defensie, omdat iedere Nederlander zich verzekerd moet weten van een veilige, zorgzame en hechte samenleving.

**Figuur 2.2.2 Ontwikkeling uitgaven met effect Regeerakkoord (index 2006 = 100)**



Bron: CPB, berekeningen Financiën.

**De instabiliteit in de wereld vraagt om een moderne krijgsmacht.** Dreigingen en crises, van verschillende omvang, volgen elkaar in hoog tempo op. Daarvoor moet defensie goed toegerust zijn. Het kabinet

investeert daarom zowel in extra mensen als in materieel.<sup>29</sup> De Minister van Defensie kan zo de slagkracht van de strijdkrachten moderniseren en het «informatiegestuurd optreden» versterken. Daarnaast kan de Minister zich meer richten op nationale en internationale samenwerking. Het extra geld voor defensie – een trendbreuk – is nodig om huidige en toekomstige dreigingen het hoofd te bieden. De verslechterde veiligheidssituatie vraagt meer van defensie, zowel in het koninkrijk zelf als in NAVO- en EU-verband.

**Het kabinet steekt ook meer geld in politie.** De overheid hoort te zorgen voor een vrije, veilige en rechtvaardige samenleving. Daar hoort een slagvaardige en flexibele politieorganisatie bij.<sup>30</sup> Daarom investeert het kabinet structureel 291 miljoen euro in agenten in de wijk, in innovatie, in de recherche en goed werkgeverschap. Met dit geld komen er ruim 1.100 politieagenten bij, waaronder ruim 750 in de wijk, die lokaal de vinger aan de pols houden. Bij het aannemen van nieuwe agenten gaat het politiekorps specifiek letten op andersoortige kwaliteiten, kennis en vaardigheden. Dit draagt bij aan een modernere Nationale Politie.

**Het kabinet investeert via leraren in de toekomst van onze jeugd.** Goed onderwijs voorkomt achterstanden, zorgt ervoor dat talenten zich ontwikkelen en legt de basis voor een succesvol leven. Het kabinet versterkt daarom de voor- en vroegschoolse educatie. Daarnaast is de leraar cruciaal voor goed onderwijs. Het beroep basisschoolleerkracht maakt het kabinet aantrekkelijker met hogere salarissen en betere arbeidsvoorwaarden.<sup>31</sup> Er is inmiddels een nieuwe cao afgesloten, waarbij de totale loonstijging voor een leraar in 2018 naar verwachting 8,5 procent bedraagt. Daarnaast gaat het kabinet met 430 miljoen euro de werkdruk in het primair onderwijs verlichten.<sup>32</sup> Met dit geld mogen basisscholen zelf bepalen hoe ze de werkdruk het beste kunnen verlichten.

**Wetenschap en kennis zijn belangrijk voor een welvarende samenleving.** Het kabinet investeert daarom in de Nationale Wetenschapsagenda. Via sectorplannen investeert het in vrij onderzoek, met name op het gebied van bèta- en technische wetenschappen. Open science is bij onderzoek het uitgangspunt. Ook versterkt het kabinet de wetenschappelijke onderzoeksinfrastructuur, inclusief ICT, zodat Nederlandse onderzoekers internationaal mee kunnen blijven doen in de top. Daarnaast blijft Nederland dan aantrekkelijk voor buitenlandse onderzoekers.

**Veel van de extra middelen zijn bedoeld voor extra en beter opgeleid personeel.** De krapte op de arbeidsmarkt vormt daarbij een uitdaging, zoals ook het CPB opmerkt.<sup>33</sup> Er wordt al een oplopend tekort voorspeld van leraren in het basis- en voortgezet onderwijs en van verzorgenden en verpleegkundigen. Het tekort binnen het onderwijs ontstaat vooral doordat er veel leraren met pensioen gaan en de instroom uit de opleidingen onvoldoende is om dit op te vangen. In de zorg stijgt de vraag naar personeel vooral door de ouder wordende bevolking en de hogere kwaliteitseisen in het kwaliteitskader verpleeghuiszorg. Tegelijkertijd is er de afgelopen jaren onvoldoende personeel opgeleid om aan de vraag naar onderwijs- en zorgpersoneel te kunnen voldoen. De

<sup>29</sup> Defensienota, 26 maart 2018.

<sup>30</sup> Kamerbrief Middelen Regeerakkoord politie en flexibiliseringsagenda, Kamerstukken [29 628](#), nr. 784, 15 juni 2018

<sup>31</sup> Kamerbrief Werken in het onderwijs, Kamerstukken [27 923](#), nr. 309, 15 juni 2018.

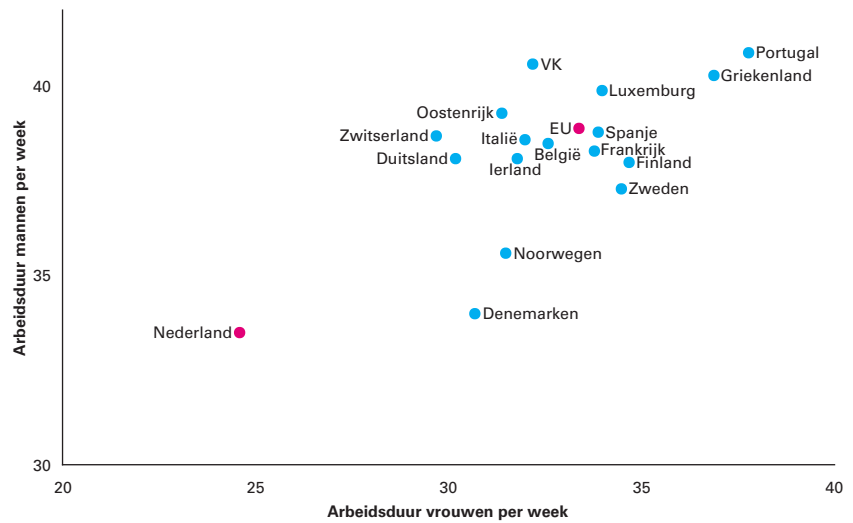
<sup>32</sup> Kamerbrief Werkdrukakkoord primair onderwijs, Kamerstukken [31 293](#), nr. 284, 9 februari 2018.

<sup>33</sup> CPB (2018) Centraal Economisch Plan.

gebruikelijke mechanismen om vraag en aanbod in evenwicht te brengen, zoals het inboeten op kwaliteit, zijn maatschappelijk ongewenst. Ook kan de vraag naar extra personeel maar deels getemperd worden door arbeidsbesparende technologie in te zetten. Belangrijk is dat werken in de zorg en het onderwijs aantrekkelijker wordt. Dat doet het kabinet onder andere door samen met betrokken partijen in te zetten op het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van medewerkers, goede arbeidsvoorwaarden en verlaging van de werk- en regeldruk.

**Meer uren werken door mensen die werken in deeltijd is een kans.** In Nederland wordt er in vergelijking met andere landen erg veel in deeltijd gewerkt (zie figuur 2.2.3), zeker in het onderwijs en in de zorg. Als deze deeltijders besluiten om meer uren te werken, kan dat helpen om de dreigende tekorten te beperken. Dit betekent dat het belangrijk is om in kaart te brengen waarom werknemers in Nederland – en in deze sector(en) in het bijzonder – zo veel voor deeltijd kiezen. Het kabinet heeft opdracht gegeven tot een Interdepartementaal Onderzoek Deeltijd om dit te onderzoeken. Onderdeel van dit onderzoek is bekijken of er belemmeringen zijn die weggenomen kunnen worden, zodat deeltijders meer uren kunnen werken.

**Figuur 2.2.3 Nederland is kampioen deeltijdwerk**

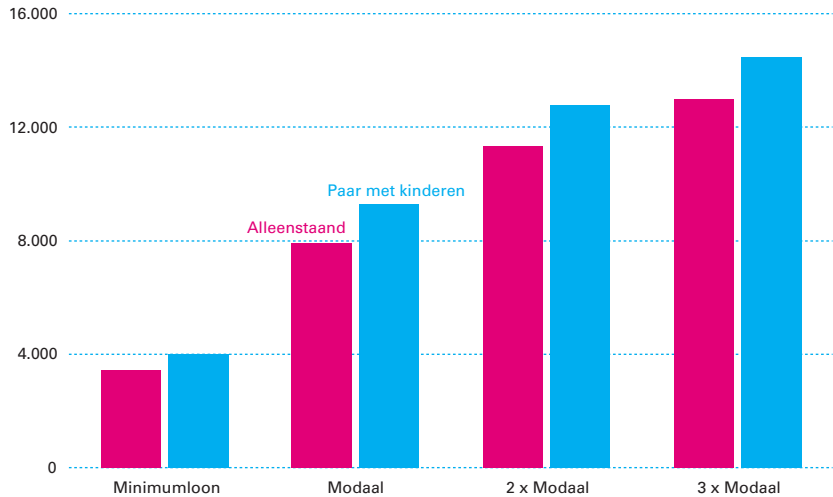


Bron: Eurostat.

**Het kabinet wil het inzicht in de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid vergroten.** De overheid moet zorgvuldig omgaan met het belastinggeld van burgers. De inzet van publieke middelen moet leiden tot een zo groot mogelijke maatschappelijke toegevoegde waarde. Dit vraagt allereerst om inzicht: weten welk beleid werkt, tegen welke prijs en met welke alternatieven. En dit inzicht moet vervolgens benut worden om beleid bij te sturen en nieuw beleid vorm te geven. Het kabinet gelooft dat op beide terreinen nog stappen te zetten zijn. Daartoe start het kabinet de operatie Inzicht in Kwaliteit.

**Het betaalbaar houden van de zorg is een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet.** Nederlanders profiteren van de goede kwaliteit van onze zorg, maar deze zorg gaat gepaard met toenemende kosten. Voor een deel komt dat door de vergrijzing. Dat merken burgers in hun portemonnee: zo zijn de nominale zorgpremies over de tijd gestegen naar 1.432 euro per volwassene per jaar in 2019. Dit maakt mensen ongerust. Deze zichtbare bijdragen financieren echter slechts een beperkt deel van de gemiddelde zorglasten van 5.490 euro per volwassene per jaar. Het grootste deel van de zorguitgaven betalen we met zijn allen via de inkomensafhankelijke bijdrage (lab) Zorgverzekeringswet (Zvw), de premie Wet langdurige zorg (Wlz) en de belastingen. Lagere inkomens ontvangen hiervoor compensatie in de vorm van zorgtoeslag. Hierdoor stijgt de bijdrage aan de zorg met het inkomen (zie figuur 2.2.4). Huishoudens met een modaal inkomen leveren in verhouding tot hun inkomen de hoogste bijdrage.

**Figuur 2.2.4 De bijdrage van huishoudens aan de zorg stijgt met het inkomen**



Bron: VWS, cijfers 2018.

**Het kabinet neemt diverse maatregelen die bijdragen aan betaalbare zorg.**

Om zorg voor individuele zorggebruikers toegankelijk te houden, bevriest het kabinet het maximale verplichte eigen risico. Ook wordt voor de Wmo-voorzieningen een abonnementstarief van 17,50 euro per vier weken (omgerekend 19 euro per maand) ingevoerd. Dit vervangt de complexe inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Ook verlaagt het kabinet de eigen bijdragen voor langdurige zorg (Wlz) en beschermd wonen (Wmo). Daarnaast profiteren alle Nederlanders van de hoofdlijnenakkoorden die het huidige kabinet heeft gesloten met verschillende zorgsectoren. Die akkoorden bevorderen de kwaliteit en doelmatigheid van de zorg. Hiermee zet het kabinet een belangrijke stap om de zorg op de lange termijn toegankelijk en betaalbaar te houden. Ook bereidt het kabinet een wetsvoorstel voor dat regelt dat nieuwe kwaliteitsstandaarden in de zorg worden getoetst op financiële consequenties. Daarnaast pakt het kabinet hoge prijzen van geneesmiddelen aan. Met deze maatregelen stijgen de zorgkosten jaarlijks met 2,2 miljard euro minder dan eerder werd verwacht.

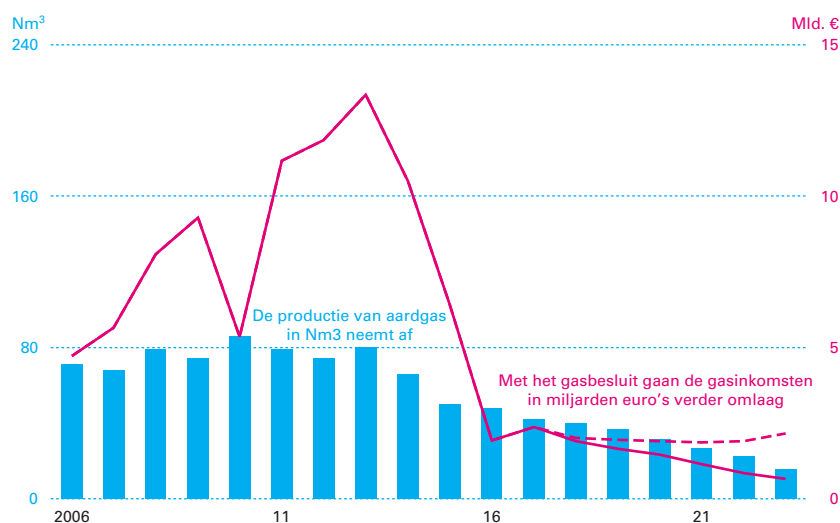
**De zorguitgaven groeien deze kabinetsperiode nog steeds met 16,7 miljard euro.**

Ter vergelijking: die stijging is groter dan de totale begroting van defensie. Dit leidt tot verdringing van andere uitgaven. Een euro kan immers maar één keer worden uitgegeven. Het is belangrijk om de stijging van de zorguitgaven te beheersen, bijvoorbeeld door de zorg anders te organiseren. Anders is de consequentie dat er minder uitgegeven kan worden aan andere uitgavenposten óf dat burgers meer zelf moeten gaan bijdragen. Dit laatste kan door premies te verhogen of door burgers meer zelf te laten betalen. Dat is goed voor de betaalbaarheid, maar gaat ten koste van de solidariteit en de toegankelijkheid van de Nederlandse gezondheidszorg. Om in de toekomst goede, toegankelijke en betaalbare zorg te kunnen blijven bieden, wil het kabinet ervoor zorgen dat de kosten van de zorg niet ongecontroleerd toenemen. Het is een flinke uitdaging om dat te bereiken. Bij deze uitdaging wil het kabinet graag de zorgpartijen, sociale partners en wetenschap betrekken. Een eerste stap daartoe heeft het kabinet gezet door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) advies te vragen en de Sociaal-Economische Raad (SER) te vragen een verkenning te doen naar de maatschappelijke impact van de stijgende zorgkosten.



**Het kabinet beëindigt de gaswinning uiterlijk per 2030.** In dit besluit staat de veiligheid en leveringszekerheid van Groningen voorop. Het beëindigen van de gaswinning in Groningen vordert gestaag. Lang was de gaswinning in Groningen een grote inkomstenbron voor de Nederlandse begroting. De lagere gaswinning zorgt voor een grote daling in overheidsinkomsten. Ter illustratie, het volume uit Groningen was in 2012 nog 48 Nm<sup>3</sup> (inclusief kleine velden 74 Nm<sup>3</sup>), terwijl het kabinet met het volumebesluit de gaskraan in 2023 heeft teruggedraaid naar nog 4 Nm<sup>3</sup> in Groningen (inclusief kleine velden 16 Nm<sup>3</sup>). Het volumebesluit van het kabinet leidt ertoe dat de gasinkomsten in 2023 1,5 miljard euro (excl. vennootschapsbelasting) lager zijn dan waar het kabinet bij de start van uitgang (zie tabel 2.2.1).

**Figuur 2.2.5 Meerjarige gasinkomsten (excl. vennootschapsbelasting) en gevolgen gasbesluit**



**Tabel 2.2.1 Gasvolumes, gasprijzen en het volumebesluit**

|   | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022   | 2023   |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| <i>Effect volumebesluit in Nm<sup>3</sup></i>       | - 2,2 | - 2,8 | - 4,9 | - 7,2 | - 11,0 | - 16,1 |
| Gasvolume in Nm <sup>3</sup> bij M2019              | 39,9  | 36,9  | 31,5  | 26,8  | 22,2   | 15,6   |
| <i>waarvan Groningen</i>                            | 19,4  | 18,8  | 16,3  | 12,9  | 9,1    | 4,0    |
| Verwachte gasprijs (cent per m <sup>3</sup> )       | 20,9  | 19,8  | 18,4  | 18,0  | 17,4   | 16,7   |
| Kosten volumebesluit in miljarden euro <sup>1</sup> | 0,1   | 0,3   | 0,5   | 0,7   | 1,1    | 1,5    |

<sup>1</sup> Het volumebesluit is niet gelijk aan de vermenigvuldiging van de volumes met de gasprijzen. Dit komt doordat behalve de gasprijzen ook de afdrachten, belastingen en kosten effect hebben op de aardgasbaten per Nm<sup>3</sup>. Om tot de gemiddelde aardgasbaten per Nm<sup>3</sup> te komen, kunnen de kosten worden gedeeld door de volumes.

**De kosten voor het volumebesluit zijn geactualiseerd in deze Miljoenennota.** Op 29 maart heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een brief naar de Kamer gestuurd met de ambitie om de gasproductie versneld af te bouwen en te beëindigen. Hoewel er ten tijde van deze brief nog onzekerheden waren bij deze versnelde ambitie, zijn

deze onzekerheden inmiddels verkleind<sup>34</sup>. Op basis van de huidige inzichten is het realistische scenario het ambitieuze afbouwpad zoals geschetst in de brief van 29 maart. Bij deze Miljoenennota zijn de ramingen geactualiseerd en budgettair verwerkt. Ook zijn de budgettaire effecten verwerkt van het verzoek van de Minister van EZK aan de NAM om ook nu al zo min mogelijk te winnen. Het volumebesluit is conform de begrotingsregels berekend op basis van de gasprijzen waarop de meest recente openbare meerjarenraming was gebaseerd ten tijde van het volumebesluit. De dekking vindt plaats door meevallers en onderuitputting en is opgenomen in het totale budgettaire beeld. De cijfers van de gasbaten zullen de komende tijd blijven fluctueren, omdat de gaswinning afhankelijk is van factoren als temperatuur, kosten en onvoorziene omstandigheden. Het kabinet heeft de afspraak gemaakt om eventuele toekomstige volumeaanpassingen bij de gasbaten eenmaal per jaar budgettair te verwerken. Het kabinet beëindigt de gaswinning uiterlijk in 2030, en indien mogelijk eerder.

**Ook de nieuwe afdrachtensystematiek, de gasprijsontwikkeling en aangepaste kosten hebben effect op de gasinkomsten.** In tabel 2.2.2 zijn de verschillende determinanten van de gasinkomsten uitgesplitst. Met het akkoord op hoofdlijnen wordt de kabinetsinzet in zijn geheel gerealiseerd, zoals de financiële robuustheid van de NAM voor schade en versterken, leveringszekerheid en dat er geen claim volgt voor het gas dat in de grond blijft zitten. Ook zorgt het akkoord voor lagere gasinkomsten. Dit komt doordat het Rijk en de NAM een nieuwe afdrachtensystematiek hebben afgesproken.<sup>35</sup> Dit effect valt lager uit dan eerder verwacht.<sup>36</sup> Daarnaast hebben de hogere gasprijzen een positief effect op de gasinkomsten. Tot slot zijn ook de kosten aangepast naar huidige inzichten. Het positieve effect op de gasbaten komt vooral door de lagere kosten voor winning bij kleine velden.

Tabel 2.2.2 Effecten op gasinkomsten (in miljarden euro)

|  | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Gasinkomsten bij Startnota incl. vennootschapsbelasting (vpb)</b> | <b>2,1</b> | <b>2,0</b> | <b>2,0</b> | <b>1,9</b> | <b>1,9</b> | <b>1,9</b> |
| Volumebesluit onder uitgavenplafond                                  | - 0,1      | - 0,3      | - 0,5      | - 0,7      | - 1,1      | - 1,5      |
| Vpb-effect volumebesluit   | - 0,1      | - 0,1      | - 0,1      | - 0,1      | - 0,2      | - 0,3      |
| Niet belastingmiddelen nieuwe afdrachtensystematiek                  | - 0,7      | - 0,8      | - 0,6      | - 0,4      | - 0,2      | - 0,1      |
| Vpb-effect nieuwe afdrachtensystematiek                              | 0,2        | 0,4        | 0,4        | 0,2        | 0,2        | 0,1        |
| Nieuwe prijzen incl. vpb   | 0,5        | 0,8        | 0,4        | 0,2        | 0,1        | 0,0        |
| Aangepaste kosten Groningen, kleine velden, GasTerra en overig       | 0,7        | 0,4        | 0,4        | 0,4        | 0,5        | 0,7        |
| <b>Gasinkomsten Miljoenennota 2019 incl. vpb</b>                     | <b>2,6</b> | <b>2,4</b> | <b>2,0</b> | <b>1,5</b> | <b>1,1</b> | <b>0,8</b> |

<sup>34</sup> Kamerbrief Akkoord op hoofdlijnen financiële effecten gaswinning, Kamerstukken 33 529, nr. 474, 25 juni 2018.

<sup>35</sup> Kamerbrief Akkoord op hoofdlijnen financiële effecten gaswinning, Kamerstukken 33 529, nr. 474, 25 juni 2018.

<sup>36</sup> De Kamerbrief Akkoord op hoofdlijnen financiële effecten gaswinning noemt een effect van cumulatief 1,65 miljard euro tot en met 2022. Het verschil met deze reeks komt doordat de reeks in de Kamerbrief op transactiebasis is en niet op kasbasis. Bovendien is er in de Kamerbrief met de hogere volumereeks uit het voorjaar gerekend.

**De NAM betaalt de kosten voor schade en versterken.** De kosten volgen uit de gemaakte afspraken tussen het kabinet en vertegenwoordigers van de regio Groningen. Deze kosten liggen volgens de huidige inzichten tot de volledige afbouw van de gaswinning in Groningen is gerealiseerd (uiterlijk 2030) tussen de 3,5 en 5,5 miljard euro. De NAM en EBN hadden eind 2017 al een totale voorziening genomen van ruim 1,4 miljard euro. Alles wat voor de veiligheid nodig is, wordt betaald door de NAM en leidt via een lagere winst van NAM ook tot lagere gasbaten voor het Rijk. Bestaande voorzieningen zijn verwerkt in de bovenstaande cijfers.

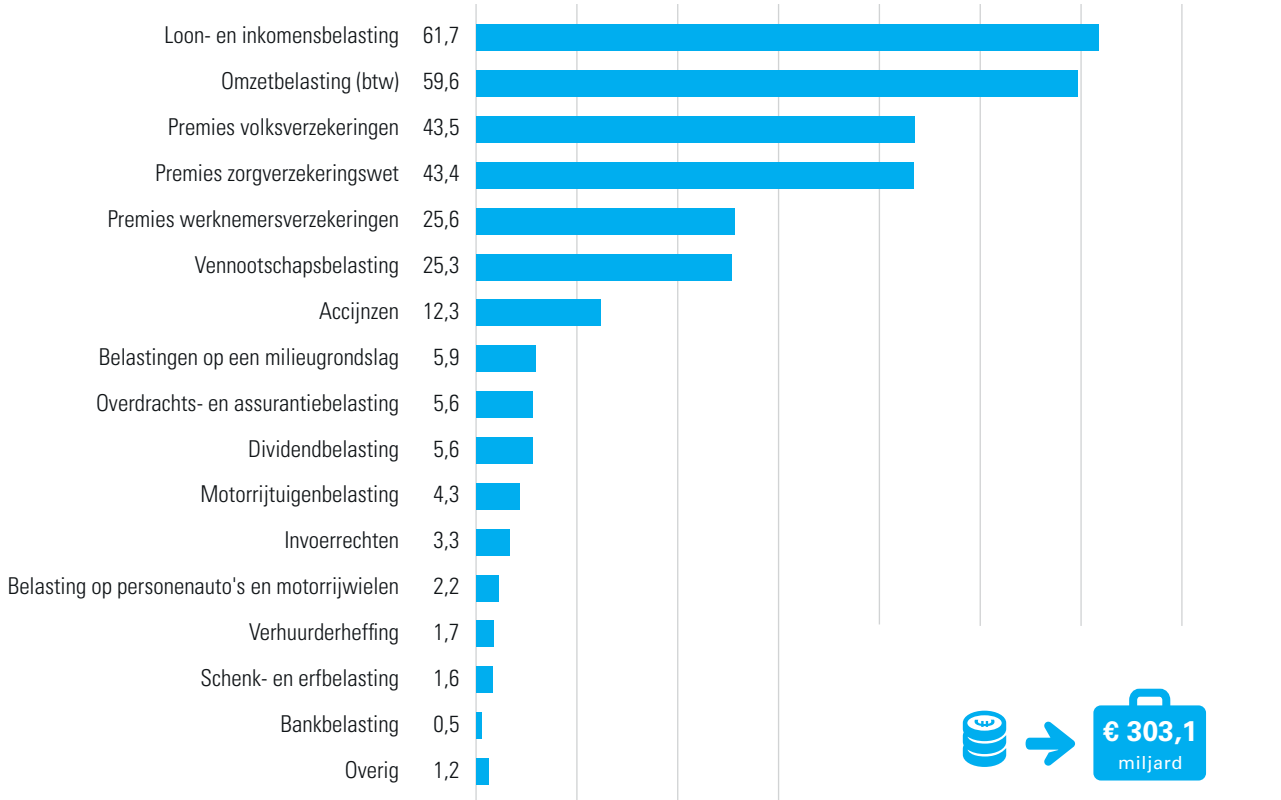
**Het kabinet heeft ook geld voor de regio gereserveerd.** Naast de reservering voor het volumebesluit, heeft het kabinet aangegeven meerjarig substantieel te willen investeren in de toekomst van Groningen. Op de begrotingen van EZK, OCW en SZW staan meerjarig budgetten ter waarde van cumulatief 277 miljoen euro. Daarnaast is o.a. voor de regio bij Voorjaarsnota meerjarig 100 miljoen euro per jaar gereserveerd en bij Regeerakkoord een vijfjarig budget van 50 miljoen euro per jaar. De inzet is om een regiofonds te vullen met een totaalbedrag van minimaal 1 miljard euro voor investeringen in de regio. Op dit moment overlegt het Rijk met de regio om te komen tot een Nationaal Programma Groningen voor het toekomstperspectief van het gebied. Het bedrag van minimaal 1 miljard euro is inclusief de bijdrage van 500 miljoen euro van NAM. Deze bijdrage leidt voor NAM tot hogere kosten, die deels weer leiden tot een lagere afdracht over de aardgasbaten.<sup>37</sup>

### 2.3 Ontwikkeling van de inkomsten

**In 2019 ontvangt het Rijk 303,1 miljard euro aan belastingen en premies.** Daarvan zijn budgettair het meest van belang de loon- en inkomensheffing, omzetbelasting (btw), zorgpremies, premies werknemersverzekeringen en de vennootschapsbelasting (vpb) (zie figuur 2.3.1).

<sup>37</sup> Kamerbrief Akkoord op Hoofdlijnen Financiële Effecten, Kamerstukken 33 529, nr. 499, 3 juli 2018.

**Figuur 2.3.1 Inkomsten 2019 (in miljarden euro)**



**De belasting- en premieontvangsten groeien in 2019 met 18,3 miljard euro.**

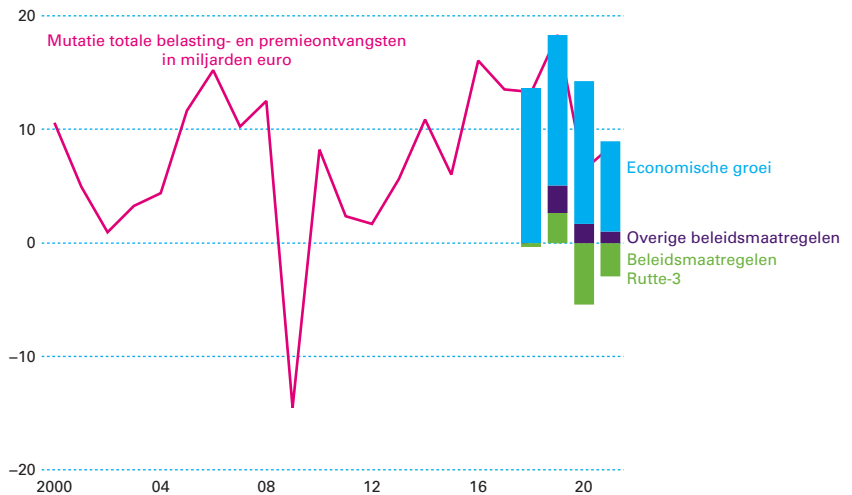
De economische ontwikkeling leidt in 2019 tot een inkomstengroei van 13,3 miljard euro. De groei van het aantal banen en hogere lonen leiden tot meer loon- en inkomensheffing. De groei van bedrijfswinsten zorgt voor hogere vpb-ontvangsten. Bovendien zorgt de toenemende consumptie voor hogere btw-ontvangsten. Dit effect van de economische groei op de inkomsten is groter dan het effect van beleidsmaatregelen van het huidige kabinet en de vorige kabinetten. Beleidsmaatregelen zorgen in 2019 voor 5,0 miljard euro extra belasting- en premieontvangsten (zie figuur 2.3.2). Deze extra ontvangsten bestaan voor het grootste deel (1,7 miljard euro) uit hogere zorgpremies, die het gevolg zijn van de hogere zorguitgaven.<sup>38</sup> De opbrengst uit premies werknemersverzekeringen stijgt door beleid van vorige kabinetten met 0,5 miljard euro.<sup>39</sup> De maatregelen van het kabinet hebben een opwaarts effect van 2,7 miljard euro. Maatregelen uit het regeerakkoord hebben omvangrijke opwaartse en neerwaartse effecten op de ontvangsten in 2019. Uit de augustusbesluitvorming voor de begroting van 2019 heeft vooral de beperking van de rekeningcourantschulden voor DGA's een fors opwaarts budgettair effect (1,8 miljard).<sup>40</sup>

<sup>38</sup> De zorgpremies (nominale premie en IAB) zijn lastendekkend, oftewel: hogere zorguitgaven leiden «automatisch» tot hogere zorgpremies.

<sup>39</sup> Dit hangt samen met het zogenoemde arbeidsmarktpakket. Met dit in 2016 gepresenteerde pakket beoogde het kabinet-Rutte II een aantal knelpunten in de Wet werk en zekerheid (Wwz) weg te nemen.

<sup>40</sup> Dit anticipatie-effect maakt geen onderdeel uit van het lastenkader. Voor de belasting- en premieontvangsten op EMU-basis telt dit wel mee.

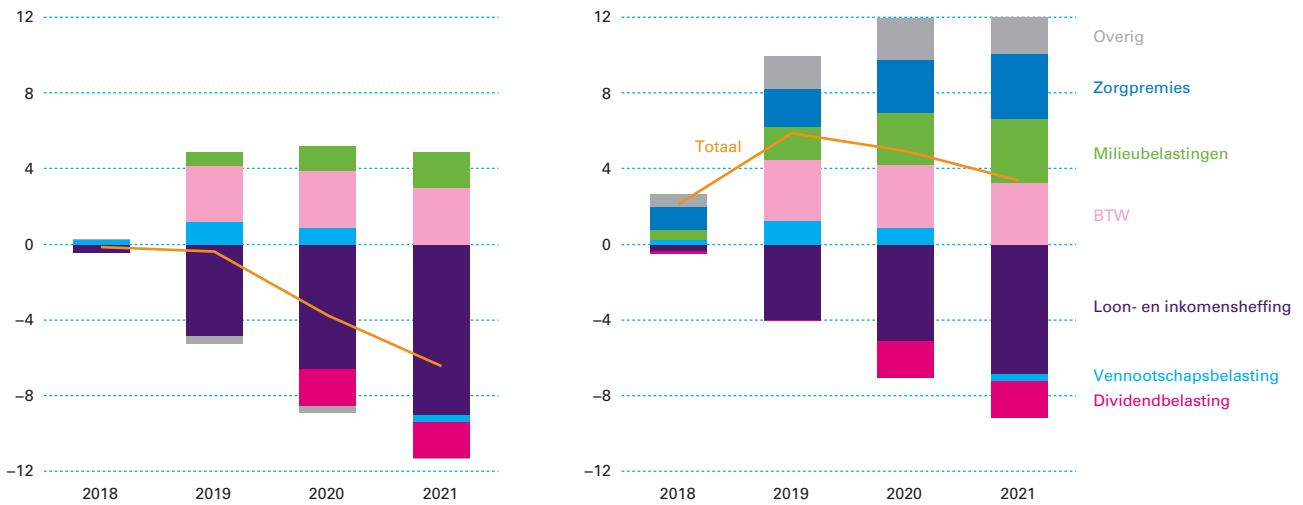
**Figuur 2.3.2 Belasting- en premie-inkomsten nemen toe, vooral door economische ontwikkeling**



**Het kabinet verlaagt de lastendruk met ongeveer 6,5 miljard euro ten opzichte van het basispad.**<sup>41</sup> De maatregelen die hiervoor moeten zorgen, gaan gefaseerd in. De eerste stappen heeft het kabinet in 2018 al gezet. In 2019 leiden de maatregelen van het kabinet tot een beperkte lastenverlichting. Tegenover de lagere loon- en inkomensheffing staan hogere btw-opbrengsten en hogere milieubelastingen. Ook de opbrengst uit de vennootschapsbelasting stijgt in 2019, omdat het effect van de grondslagverbreding groter is dan dat van de lagere vpb-tarieven. Vanaf 2020 leiden de maatregelen van het kabinet per saldo tot lagere inkomsten, door de lagere loon- en inkomensheffing, lagere vpb-opbrengsten en de afschaffing van de dividendbelasting. Dit is terug te zien in figuur 2.3.3. De beleidsmatige lastenontwikkeling in de periode 2018 tot en met 2021 wordt naast het beleid van het kabinet bepaald door het basispad. Het basispad zorgt voor een lastenverzwaring van 9 miljard euro. Dit basispad bestaat uit maatregelen van vorige kabinetten en hogere zorgpremies door de stijgende zorgkosten. Samen met de lastenverlichting van het kabinet is sprake van een lastenverzwaring van 3,4 miljard euro.

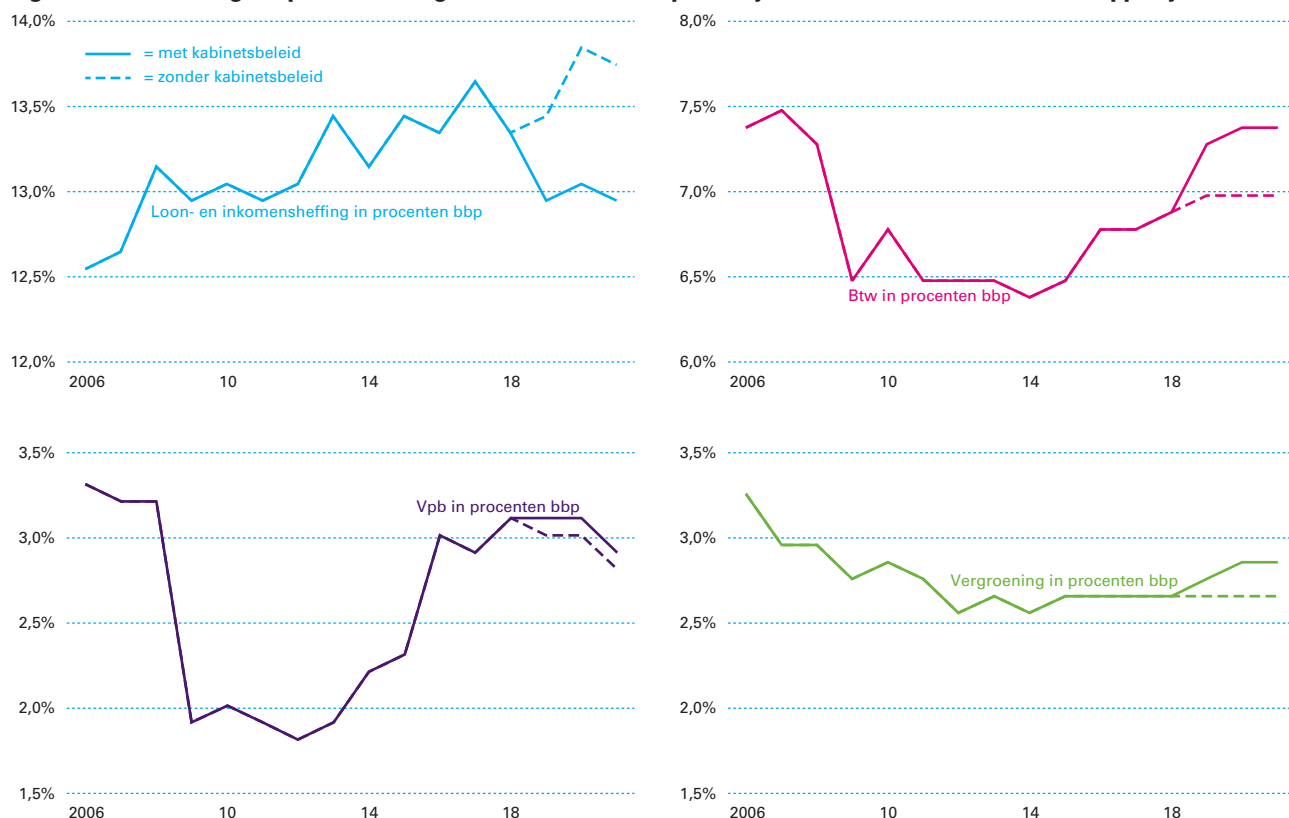
<sup>41</sup> Het gaat hier in tegenstelling tot bij de andere figuren en teksten in deze paragraaf om het effect dat is verwerkt in het lastenkader. Dat is door een verschil in definities niet exact gelijk aan het effect zoals verwerkt in de begroting op EMU-basis. In bijlage 4 wordt de aansluiting tussen deze begrippen gemaakt.

**Figuur 2.3.3 Effect kabinetsbeleid op de lastenontwikkeling (links) en de totale lastenontwikkeling 2018–2021, uitgesplitst naar belastingsoorten (effect in miljarden euro)**



**Het kabinet verschuift lasten van werk en ondernemen naar consumptie en vervuiling.** Het kabinet verlaagt niet alleen de totale belastingdruk, maar verschuift de lasten ook. Het verlagen van de belasting op arbeidsinkomen en bedrijfswinsten wordt deels gecompenseerd door het verhogen van het lage btw-tarief en de milieubelastingen. Deze keuze om de lastendruk te verschuiven, is economisch gezien verstandig. De belastingen op arbeid en op bedrijfswinsten hebben een relatief negatief effect op de economische groei. Belasting op arbeid maakt het immers minder aantrekkelijk om (meer) te gaan werken of om personeel aan te nemen. Belasting op bedrijfswinsten maakt het minder aantrekkelijk voor bedrijven om te investeren. Hogere belastingen op milieu zijn zinvol, omdat die huishoudens en bedrijven ertoe bewegen milieuvriendelijker te consumeren en te produceren. Het kabinet verbetert met deze keuzes zodoende het belastingstelsel als geheel.

**Figuur 2.3.4 Belasting- en premieontvangsten inclusief (doorlopende lijn) en exclusief beleid Rutte 3 (stippellijn)**



**Meer banen en hogere lonen zorgen voor meer loon- en inkomensheffing.** De economische ontwikkeling zorgt in 2019 voor 6,1 procent extra loon- en inkomensheffing. Vanaf 2006 en vooral na de crisis zijn de lasten op arbeid gestegen. Zonder de plannen van dit kabinet zouden deze lasten verder stijgen. De maatregelen van het kabinet verlagen de ontvangsten uit de loonheffing echter met 4,5 miljard euro in 2019. Bij de inkomensheffing is in eerste instantie – in 2019 – sprake van een opwaarts effect van het kabinetsbeleid door (anticipatie op) maatregelen in box 2 van de inkomstenbelasting. Dat samen genomen daalt de komende jaren het aandeel van de loon- en inkomensheffing (als procent van het bbp). Dit laat figuur 2.3.4 ook zien.

**Het Regeerakkoord leidt tot lagere lasten op inkomen.** Het kabinet wil dat burgers de economische groei meer in hun portemonnee gaan voelen. Door de lasten op arbeid te verlagen wordt (meer) werken bovendien lonend(er). Dit heeft een positief effect op zowel de koopkracht van werkenden als op de arbeidsparticipatie. Meer ruimte voor consumptieve bestedingen en meer mensen die aan het werk zijn, stimuleren de economische groei. Er is onder meer afgesproken om een tweeschijvenstelsel in te voeren in box 1 van de inkomstenbelasting. Hierdoor nemen de besteedbare inkomens van de meeste huishoudens toe. Het basistarief van 37,05 procent gaat voor negen van de tien personen gelden; het toptarief van 49,5 procent voor een op de tien. Het kabinet wil ook zorgen dat er meer te besteden is in huishoudens met lagere inkomens en mensen die niet werken, zoals gepensioneerden en mensen met een uitkering. Daarom verhoogt het de algemene heffingskorting flink. Met name voor huishoudens aan de onderkant van de inkomensverdeling

heeft dit een positief effect op het besteedbare inkomen. De arbeidskorting wordt per saldo verhoogd om te zorgen dat werken nog meer gaat lonen.

**De btw-opbrengst stijgt door economische groei en het verhoogde lage btw-tarief.** Door de stijging van de particuliere consumptie en vooral de investeringen in woningen stegen de btw-ontvangsten in 2015 en 2016 sterker dan het totale bbp. Dat is ook in 2018 en 2019 het geval, waarbij ook de overheidsinvesteringen bijdragen aan een hoger aandeel in het bbp. Daarnaast zorgt de verhoging van het verlaagde btw-tarief van 6 naar 9 procent vanaf 2019 ervoor dat de btw als aandeel van het bbp toeneemt. De tariefsverhoging verkleint de fiscale verstoring van de keuze van consumenten tussen producten of diensten met het lage of normale btw-tarief.

**Het kabinet wil dat milieuvervuilende keuzes duurder worden.** Daarom verhoogt het kabinet de energiebelasting en de afvalstoffenheffing. Ook werkt het kabinet aan een CO<sub>2</sub>-minimumprijs bij elektriciteitsopwekking. Daarnaast zet het kabinet in op Europese afspraken over belastingen op luchtvaart, met als terugvaloptie om per 2021 vliegbelasting in te voeren in Nederland. Want het is logischer om belasting te heffen op wat we als samenleving niet willen dan op dat wat we wel willen. Zo stimuleert het kabinet consumenten en bedrijven om in hun keuzes meer rekening te houden met milieuvervuiling. Als vervuilende producten duurder zijn, maken zij eerder de keuze voor duurzamere goederen en diensten. Dat is belangrijk voor het heden, maar zeker ook voor de toekomst.

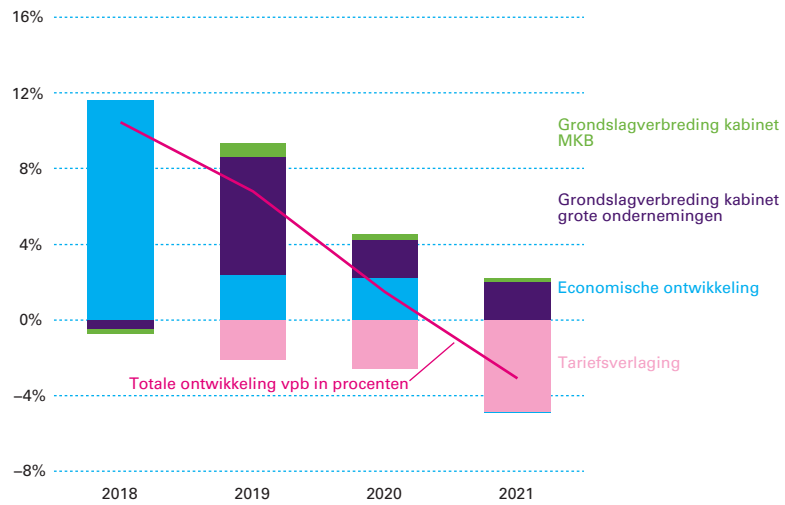
**Hogere winsten zorgen voor fors meer inkomsten uit vennootschapsbelasting.** De vpb is een zeer conjunctuurgevoelige belastingsoort. De sterke groei van bedrijfswinsten, minder verrekenende verliezen uit het verleden en een hogere vpb over gasopbrengsten zorgen voor 8,4 procent meer vpb-ontvangsten in 2018. Het aandeel van de vpb als percentage van het bbp neemt in 2018 dan ook verder toe en ligt weer op een niveau vergelijkbaar met voor de crisis.<sup>42</sup> Vanaf 2019 is het effect van de economische groei op de vpb minder groot, want de winsten nemen naar verwachting minder sterk toe dan het gehele bbp. Ook heeft vanaf 2019 het beleid van het kabinet een effect op de vpb-inkomsten. In 2019 gaat de vpb omhoog door de verbreding van de grondslag, daarna dalen de vpb-ontvangsten dan weer als aandeel van het bbp (zie figuur 2.3.4).

---

<sup>42</sup> Als gecorrigeerd wordt voor het effect van de lagere gaswinning op de vpb-gas, is het aandeel van de vpb in het bbp gelijk.



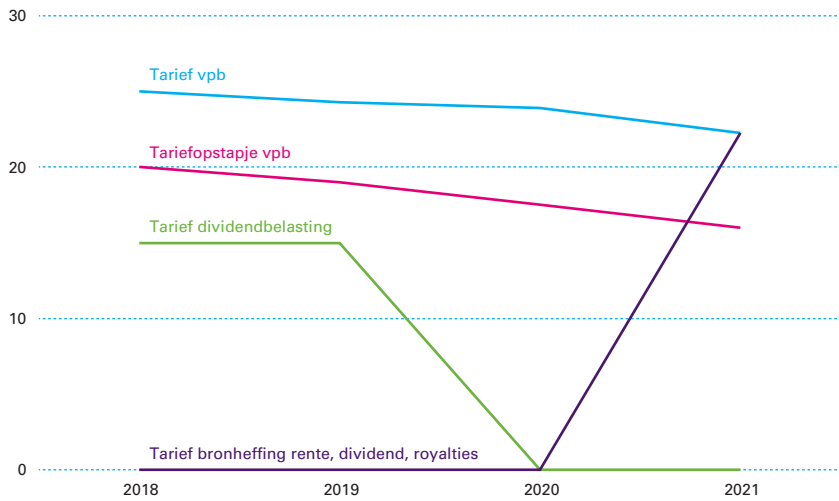
**Figuur 2.3.5 Jaar-op-jaarontwikkeling vpb 2018–2021 uitgesplitst (verandering in procenten ten opzichte van voorgaand jaar)**



**Het kabinet wil dat Nederland een aantrekkelijk land is om in te investeren.** Ondernemingen zullen dan investeringen doen, zich zo productief mogelijk maken en kunnen ondernemen over de hele wereld. Het Regeerakkoord draagt daaraan bij door de vpb-tarieven te verlagen naar 16 en 22,25 procent in 2021. Dit gebeurt in combinatie met een verbreding van de belastinggrondslag. In 2019 wordt vooral de grondslag verbreed, waardoor bedrijven meer vpb gaan betalen. Maar in 2020 en 2021 zorgt de tariefsverlaging per saldo voor lagere vpb-inkomsten. Een belangrijk deel van de grondslagverbredende maatregelen is er ook op gericht om te komen tot een gelijkere fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Daardoor worden bedrijven fiscaal minder geprikkeld tot financiering door schulden aan te gaan. Dit komt onder meer door de invoering van een algemene renteaftrekbepanking (earningsstripping-maatregel) die verder gaat dan is vereist op grond van de Europese richtlijn over belastingontwijking. Daarnaast komt er voor banken en verzekeraars een renteaftrekbepanking in de vorm van een minimumkapitaalregel. Tot slot schaft het kabinet de dividendbelasting af, wat Nederland vooral aantrekkelijker maakt voor de vestiging van een hoofdkantoor.

**Zowel het mkb als grote ondernemingen profiteren van de lastenverlichtende maatregelen van het kabinet.** De lastenontwikkeling voor bedrijven is tijdens de kabinetsperiode gunstiger voor het mkb dan voor grote ondernemingen. De tariefsverlaging in de vpb komt aan beide ten goede. De grondslagverbreding in de vpb wordt echter voor het overgrote deel opgebracht door grote ondernemingen, en maar beperkt door het mkb (zie figuur 2.3.5). Op de lange termijn pakken de maatregelen voor het mkb gunstiger uit dan voor grote ondernemingen. Maatregelen die na de kabinetsperiode een lastenverzwarend effect hebben (zoals de beperking verliesverrekening en ATAD) slaan namelijk vooral neer bij grote ondernemingen.

**Figuur 2.3.6 Vpb en dividendbelasting omlaag, bronheffing rente en royalty's omhoog (tarieven in procent)**



**Ook pakt het kabinet belastingontwijking en belastingontduiking aan.** Het kabinet neemt maatregelen om de belastinggrondslag van zowel Nederland als andere landen te beschermen. Dit zijn specifieke maatregelen zoals een bronheffing op rente, royalty's en dividenden. Daardoor wordt Nederland minder aantrekkelijk voor bedrijven die niets toevoegen en alleen gebruikmaken van de mazen in de wet om hun totale belastingdruk te verlagen, bijvoorbeeld door via Nederland geld door te laten stromen naar belastingparadijzen. Daarnaast wil het kabinet het Nederlandse verdragennetwerk minder vatbaar maken voor oneigenlijk gebruik door middel van het zogenoemde Multilateraal Verdrag. Dat het kabinet hierin ambitieus is, blijkt uit het feit dat Nederland aantoonbaar meer antimisbruikbepalingen opneemt dan veel andere landen. Het kabinet versterkt het zelfreinigend vermogen van de sector, door belastingadviseurs te verplichten om potentieel agressieve belastingstructuren te melden bij de Belastingdienst en vergrijpboetes te openbaren. Ook dat maakt het beter mogelijk om belastingontwijking en belastingontduiking aan te pakken.

### 3 Kansen voor de toekomst

*Het kabinet heeft de eerste stappen gezet voor het Nederland van de toekomst, maar hervormingen vergen een lange adem. In dit hoofdstuk schetst het kabinet voor de verschillende in het Regeerakkoord gepresenteerde hervormingen de doelen, de stand van zaken en uitdagingen voor de toekomst.*

**Het kabinet hervormt voor meer kansen in de toekomst.** De kwaliteit van leven in Nederland is hoog. Dit blijkt ook uit de Monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek.<sup>43</sup> Het opleidingsniveau en de productiviteit van onze beroepsbevolking zijn hoog, de concurrentie- en innovatiekracht van onze bedrijven zijn sterk en – nog belangrijker – onze bevolking hoort tot de gelukkigste op de wereld.<sup>44</sup> Deze positie brengt als risico met zich mee dat we vasthouden aan wat we hebben, in plaats van voortvarend in te spelen op de vergrijzing, globalisering, digitalisering, technologische vooruitgang, klimaatverandering en veranderende verhoudingen in de wereld. Deze trends kunnen de welvaart en het geluk van Nederlanders bedreigen, maar ook kansen bieden. Door op deze ontwikkelingen in te spelen en instituties aan te passen, kunnen burgers en bedrijven profiteren van de kansen of minder last hebben van de dreigingen en onzekerheden die deze trends met zich mee kunnen brengen. Zo heeft het kabinet ambities vastgesteld om het verdienvermogen van Nederland verder te versterken, de digitale vaardigheden te vergroten en cyberveiligheid in de maatschappij te versterken.<sup>45</sup> Ook investeert het kabinet in de jeugd en toekomst met extra geld voor onderwijs en wetenschap. Op dit soort manieren zorgt het kabinet ervoor dat Nederland ook voor toekomstige generaties een prima plek blijft om te wonen, te werken en te ondernemen. Het vermogen om te kunnen anticiperen op deze kansen vergt wel dat de basis op orde is. Vanuit dat perspectief werkt het kabinet in deze kabinetsperiode verder aan kernonderdelen van de publieke sector zoals de belastingdienst en de rechtspraak.

**Het economisch tij biedt ook ruimte om die kansen te benutten.** Het is een goed moment voor hervormingen die de economie op de lange termijn versterken en onze materiële of immateriële welvaart op de lange termijn vergroten. De gevolgen van hervormingen zijn door burgers en bedrijven immers vaak beter te verwerken als het economisch meezit in plaats van tijdens een recessie. Wel zijn hervormingen in de praktijk moeilijk te timen. De voorbereiding vergt tijd: eerst moeten het probleem en de oplossing helder zijn en daarna moet er maatschappelijk en politiek draagvlak worden verzameld. Daarna kost het vertalen van een

<sup>43</sup> CBS, 2018, Monitor Brede Welvaart 2018.

<sup>44</sup> Dit blijkt uit diverse internationale ranglijsten, zoals de World Competitiveness Scoreboard van IMD (NL: 4), de Competitive Index van het World Economic Forum (NL: 4), de Global Innovation Index (GII) van Insead (NL: 2), de Human Development Index van de Wereldbank (NL: 7) en de Happiness Index van Layard en Sachs (NL: 6).

<sup>45</sup> Kamerstukken [26 643](#), nr. 541, 15 juni 2018.

beleidsplan naar de praktijk – in wetgeving en door uitvoerders – ook nog veel tijd.

**Om het draagvlak te vergroten, is het kabinet in gesprek met maatschappelijke partners.** In ons huidige politieke landschap – met kleine en wisselende meerderheden – vindt het kabinet het noodzakelijk om op zoek te gaan naar breed draagvlak voor nieuw beleid.<sup>46</sup> Samenwerking met maatschappelijke partners helpt tegenstellingen te overbruggen en brengt een beter werkende arbeidsmarkt, een toekomstbestendig pensioenstelsel en een beter klimaat dichterbij. In de onderhandelingen met maatschappelijke partners bewaakt het kabinet ook de belangen van partijen die niet aan tafel vertegenwoordigd zijn, zoals volgende generaties en «de belastingbetaler». Het kabinet en het parlement hebben uiteindelijk het laatste woord over de beleidskeuzes: zij hebben het mandaat om namens de Nederlandse kiezers besluiten te nemen.

**Uitvoerbaarheid door de burger en uitvoeringsorganisatie is een randvoorwaarde.** Hervormen is meer dan het vastleggen van voornemens in een wet. De overheid moet rekening houden met de capaciteiten van burgers: zij moeten de wet kunnen begrijpen (denkvermogen), maar moeten deze ook «aankunnen» (doevermogen).<sup>47</sup> Vooral kwetsbare groepen die relatief veel met de overheid in aanraking komen, zijn gebaat bij een realistischer perspectief op de capaciteiten van burgers. Op beleidsterreinen waar veel winst valt te boeken, zoals bij de aanpak van problematische schulden, wordt daarmee al meer rekening gehouden. Om breed vooruitgang te boeken, heeft het kabinet een «toets van het doevermogen» onder andere onderdeel gemaakt van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).<sup>48</sup> Overigens moeten ook uitvoeringsorganisaties berekend zijn op de nieuwe taken die het gewijzigd beleid van ze vraagt; ze moeten dus voldoende personeel en de juiste middelen beschikbaar hebben. Als aan deze randvoorwaarden niet wordt voldaan, zijn hervormingen tot mislukken gedoemd en worden de beoogde doelen niet behaald.

### 3.1 Arbeidsmarkt

**Arbeidsrelaties moeten aansluiten bij voorkeuren en het type werk.** Efficiënte inzet van arbeid verhoogt de productiviteit van de Nederlandse economie. Dit is nu extra belangrijk vanwege de krappe arbeidsmarkt. Bedrijven die het goed doen, kunnen werk aanbieden tegen aantrekkelijkere voorwaarden (financieel, maar ook niet-financieel) dan bedrijven waarmee het minder goed gaat. Door het aantrekken van de arbeidsmarkt bieden werkgevers inmiddels weer vaker een vast contract aan, maar het aandeel van de beroepsbevolking met een vast contract is in de afgelopen twee decennia wel structureel gedaald. Tegelijkertijd is het aantal zelfstandigen zonder personeel en werknemers met een flexibel arbeidscontract sterk gestegen. In andere Europese landen vindt deze zogenoemde flexibilisering van de arbeidsmarkt niet of in veel mindere mate plaats (zie figuur 3.1.1). Flexibiliteit is noodzakelijk voor het aanpassingsvermogen van bedrijven en de economie, maar te veel flexibiliteit kan op de lange termijn ook negatieve gevolgen hebben voor

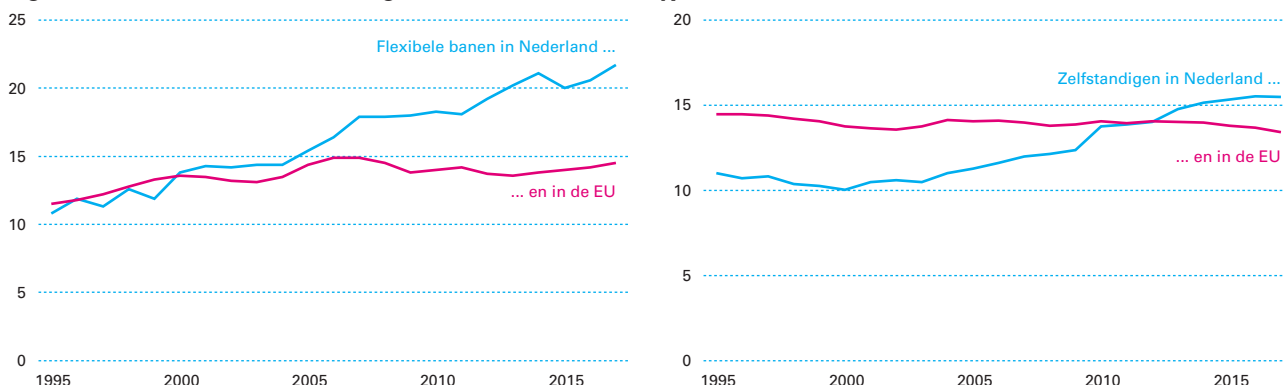
<sup>46</sup> Draagvlak blijkt is een belangrijke succesfactor bij hervormingen en voorkomt maatschappelijke onrust, zie: Lejour, A. (2016). *De politieke economie van belastinghervormingen*. CPB Policy Brief 2016/08.

<sup>47</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistische perspectief op redzaamheid*.

<sup>48</sup> Voor meer acties, zie ook *Voortgangsbericht kabinetsreactie op Weten is nog geen doen*, 29 juni 2018.

het verdienvermogen van de Nederlandse economie en bedrijven. Bijna 80 procent van de Nederlandse bedrijven heeft geen werknemers in dienst. In andere Europese landen ligt dit percentage lager (zie figuur 3.1.2). Om goed presterende bedrijven door te laten groeien en innoveren is een soepel werkende arbeidsmarkt belangrijk, zodat werkenden en werkgevers kunnen werken op een manier die aansluit bij hun voorkeuren, vaardigheden en het type werk.

**Figuur 3.1.1 De sterke flexibilisering van de arbeidsmarkt is typisch Nederlands**

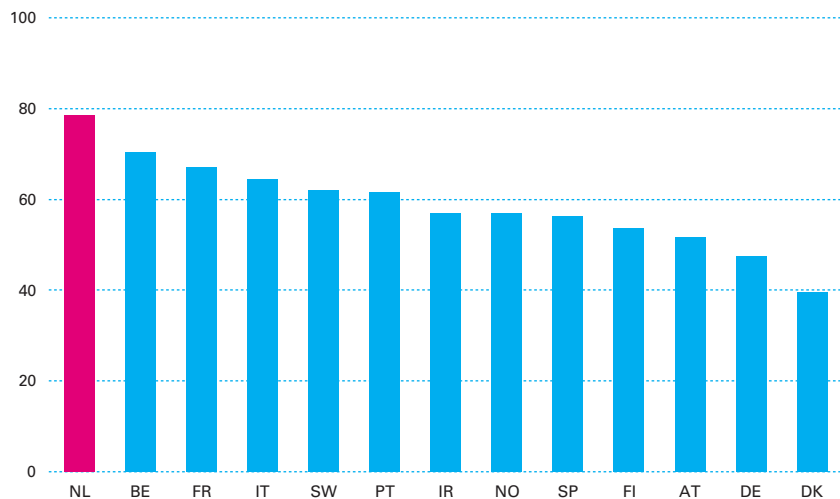


Bron: Eurostat.

**Rechten en zekerheden op de arbeidsmarkt zijn ongelijk verdeeld.**

De arbeidsmarkt verandert in een vlot tempo. De huidige instituties doen steeds minder wat we van ze verwachten. Vaste werknemers, flexwerkers en zzp'ers zijn onbedoeld concurrenten van elkaar geworden. Flexibele contracten geven de mogelijkheid om pieken en dalen op te vangen. De institutionele verschillen tussen vaste en flexibele werknemers dragen er echter toe bij dat te veel keuzes worden gemaakt op basis van kosten en risico's, zoals loondoorbetaling bij ziekte, ontslagregels en cao-bepalingen. Zo kent Nederland in vergelijking met andere OESO-landen een strenge ontslagbescherming voor vaste contracten. De kosten en risico's van zo'n vast contract kunnen vermeden worden, door een werknemer in tijdelijke dienst te nemen (waarvoor de Nederlandse regels in internationaal perspectief juist soepel zijn). Een andere mogelijkheid is om een zelfstandige in te huren. Een zelfstandige kan zich bij een gelijk netto-inkomen goedkoper aanbieden dan werknemers door fiscale voordelen, zoals de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Veel zelfstandigen hebben er bewust voor gekozen om te gaan ondernemen en leveren een belangrijke bijdrage aan de samenleving en de economie. Het zzp-schap moet echter wel goed geregeld worden. Het is niet de bedoeling dat mensen zich gedwongen voelen om als zzp'er te werken tegen lage tarieven of dat er oneerlijke concurrentie ontstaat tussen werkenden.

**Figuur 3.1.2 Nederland heeft hoogste aandeel bedrijven zonder werknemers van EU (2014)**



Bron: OESO, Entrepreneurship at a Glance 2017.

**Het kabinet zet stappen richting een arbeidsmarkt die meer in balans is.** Met het voorstel voor de Wet arbeidsmarkt in balans versterkt het kabinet de rechtspositie van oproepkrachten en payrollwerknemers. Het past de zogenoemde ketenbepaling aan, om daarmee flexibele contracten beter te laten aansluiten bij de aard van de werkzaamheden. Ook maakt het kabinet het aantrekkelijker om een vast contract aan te gaan, onder andere door toevoeging van een cumulatiegrond aan de redelijke gronden voor ontslag, een verruimde proeftijd, meer balans in de opbouw van de transitievergoeding, en een gedifferentieerde WW-premie naar contracttype. Verder nemen de financiële voordelen van zelfstandigheid gedeeltelijk af, doordat de aftrekmogelijkheden (tegen het lage tarief) geleidelijk generiek worden beperkt. Voor veel zelfstandigen en hun opdrachtgevers is de huidige regelgeving onduidelijk of onnodig ingewikkeld. Voor hen is het cruciaal dat er duidelijkheid is over het al dan niet bestaan van een dienstbetrekking. Tegelijkertijd wil het kabinet schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegengaan. Daarom komt het kabinet met maatregelen die duidelijkheid geven over het al dan niet bestaan van een dienstbetrekking om ervoor te zorgen dat werkenden om de juiste redenen kiezen voor het zzp-schap. Om aan de onderkant van de arbeidsmarkt zelfstandigen vaker bescherming te bieden, is in de toekomst in bepaalde gevallen verplicht sprake van een arbeidsovereenkomst. Tegelijkertijd wordt aan de bovenkant van de arbeidsmarkt meer zekerheid gegeven aan zelfstandige ondernemers die werken tegen een hoog uurtarief. Daarnaast is het belangrijk dat zzp'ers zich kunnen verzekeren tegen bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid en daar een bewuste keuze over maken. Het kabinet is daarom met verzekeraars in gesprek om een beter verzekeringsaanbod te bevorderen.

**Het kabinet stelt een onafhankelijke commissie in die zal onderzoeken of ons huidige stelsel nog aansluit op de arbeidsmarkt van nu en de toekomst.** De arbeidsmarkt en de manier waarop mensen werken, veranderen snel. Het kabinet wil daarom fundamenteel bezien of op de lange termijn de verschillende stelsels van het arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit nog aansluiten bij een veranderende economie en arbeidsmarkt.

### 3.2 Pensioenen

**Een goed pensioenstelsel moet passen bij de samenleving en de arbeidsmarkt.** Onze samenleving is pluriform en in beweging; hetzelfde geldt voor de arbeidsmarkt. Ons pensioenstelsel moet daarin meebewegen om toekomstbestendig te zijn. We hebben in Nederland een stelsel voor oudedagsvoorziening dat tot de beste ter wereld hoort, en we willen graag dat onze kinderen en kleinkinderen dat ook nog kunnen zeggen. Bij de vernieuwing van het stelsel zal het kabinet de sterke elementen behouden: collectieve uitvoering die zorgt voor lage kosten, risicodeling die levenslange uitkeringen mogelijk maakt, en de verplichtstelling die ervoor zorgt dat een heel groot aantal werknemers aanvullend pensioen opbouwt. Maar er is verandering nodig om aansluiting te houden bij een veranderende arbeidsmarkt en om te voorkomen dat het draagvlak voor het stelsel langzaam afneemt.

**In het Regeerakkoord is, in lijn met eerdere SER-rapporten, een ambitieus pakket aan maatregelen opgenomen om het pensioenstelsel te vernieuwen.** Het is van belang dat het pensioen transparanter wordt voor deelnemers. De herverdeling via de zogenoemde doorsneesystematiek verdwijnt, zodat iedereen op elk moment de pensioenopbouw krijgt die past bij de premie die voor hem of haar is ingelegd. Daarmee wordt het aantrekkelijker voor zzp'ers om mee te doen en gemakkelijker om keuzemogelijkheden te introduceren. Zo onderzoekt het kabinet of het mogelijk is om mensen bij pensionering een deel van hun pensioenvermogen als bedrag ineens op te laten nemen. Het kabinet heeft de SER gevraagd om advies uit te brengen over het pensioenstelsel. Sociale partners hebben hierin een belangrijke rol en verantwoordelijkheid, gezien het arbeidsvoorwaardelijke karakter van het aanvullend pensioen. Het kabinet hoopt en vertrouwt erop dat op korte termijn samen met de partners de noodzakelijke stappen gezet kunnen worden. Na jaren van gezamenlijke probleemanalyse en gemeenschappelijk overleg is nu de tijd gekomen om samen ons pensioenstelsel klaar te maken voor de toekomst.

### 3.3 Woningmarkt

**De toegankelijkheid van de woningmarkt staat onder druk.** Door de lage rente, de stijgende koopkracht en het vertrouwen in de woningmarkt is de afgelopen jaren de vraag naar woningen sterk toegenomen. Het aanbod blijft daarbij achter. Tijdens de crisis zijn er te weinig woningen gebouwd. Nu het weer beter gaat, kost het tijd voordat het aanbod zich aanpast aan de veranderingen in de vraag. De woningmarkt is namelijk een voorraadmarkt: de voorraad woningen staat op korte termijn min of meer vast. Dat betekent dat een stijging van de vraag in eerste instantie leidt tot hogere huren en huizenprijzen. Mensen met lagere middeninkomens, starters, studenten en ouderen vinden dan moeilijk een huis. Vooral in de grote steden is de beschikbaarheid van middenhuurwoningen – met huurprijzen grofweg tussen de 700 en 1.000 euro per maand – beperkt. Woningzoekers die door de stijgende prijzen geen huis kunnen kopen en te veel verdienen om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning, kunnen daardoor tussen wal en schip vallen. Ook voor doorstromers vanuit de sociale sector is meer middenhuur van belang.

**Er zullen meer woningen gebouwd moeten worden.** De komende jaren groeit de bevolking verder en neemt het aantal eenpersoonshuishoudens toe. Beide ontwikkelingen dragen de komende decennia bij aan een toenemende vraag naar woningen, met name in de grote steden. Het vergroten van het woningaanbod heeft daarom hoge prioriteit. Marktpar-

tijen, vertegenwoordigers van bewoners, de koepels van woningcorporaties, waterschappen en het Rijk hebben in de Nationale woonagenda de ambitie uitgesproken om tot 2025 jaarlijks 75 duizend woningen bij te bouwen. Het doel is de woningbouwproductie te versnellen en te vergroten, de bestaande voorraad beter te benutten en wonen betaalbaar te houden. Ook wordt de Crisis- en herstelwet breder, sneller en makkelijker toepasbaar gemaakt. Met de samenwerkingstafels middenhuur en met een nieuwe Wet middenhuur wordt gewerkt aan een beter functionerende huurmarkt en worden onnodige drempels voor corporaties weggenomen. Het expertteam woningbouw ondersteunt gemeenten, corporaties en marktpartijen bij lastige projecten. Aanvullend stelt het kabinet 38 miljoen beschikbaar om met lokale partners de woningbouw te stimuleren op transformatielocaties. Tegelijkertijd vraagt de schaarste op de woningmarkt om een aanpak van excessen in de bestaande voorraad. Het kabinet beziet momenteel met gemeenten of zij voldoende mogelijkheden hebben om uitwassen in de toeristische verhuur, huisjesmelkerij en problematische vakantieparken aan te pakken.

**Fiscale stimulering voor de eigen woning verstoort de markt en maakt de economie instabiel.** De fiscale aftrekbaarheid van rente en kosten voor een eigenwoningschuld heeft kopen relatief aantrekkelijker gemaakt dan huren in de geliberaliseerde huursector. Hierdoor is deze huursector kleiner dan Nederlanders eigenlijk willen. Er zijn immers ook mensen die de flexibiliteit van huren waarderen. De fiscale stimulering verstoort ook de keuze tussen woonconsumptie en overige consumptie, en de investeringsbeslissingen van huishoudens. De overheid belast vermogen in de eigen woning veel minder dan vermogen in box 3 van de inkomstenbelasting. Daarom kiezen Nederlanders er vaak voor om vermogen op te bouwen in de eigen woning, terwijl dat niet voor ieder huishouden de nuttigste manier is om kapitaal in te zetten. Het geld zit dan bovendien «vast in stenen», waardoor het bij tegenslag minder gemakkelijk te gebruiken is. De fiscale stimulering heeft ook de hypotheekschulden opgestuwd. Die hoge schulden vormen een risico voor huishoudens en voor de financiële en macro-economische stabiliteit. Dit hebben we gezien in de laatste economische crisis, toen de huizenprijzen inzakten en veel huishoudens te maken kregen met een hypotheekschuld die hoger was dan de waarde van het huis («onderwaterhypotheek»). Dat maakte verhuizen een lastige financiële opgave voor deze gezinnen.

**Het kabinet neemt maatregelen om de werking van de woningmarkt te verbeteren.** Tijdens de vorige kabinetsperiode is de fiscale eigenwoningregeling ingrijpend gewijzigd. Het kabinet gaat voort op dit ingezette pad. Het maximale tarief waartegen huizenbezitters kosten mogen aftrekken wordt versneld afgebouwd. De afbouw gaat per 2020 van jaarlijks 0,5 procentpunt naar jaarlijks 3 procentpunt, totdat per 2023 het basistarief van 36,95 procent is bereikt. Tegelijkertijd verlaagt het kabinet het eigenwoningforfait als compensatie. De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (Hillen-regeling) wordt vanaf 2019 in 30 jaar uitgefaseerd. Deze is ooit ingevoerd om aflossen van de eigenwoningsschuld te bevorderen. Sinds 2013 geldt echter dat nieuwe hypotheekleningen ten minste annuïtair moeten worden afgelost om aanspraak te kunnen maken op aftrek van rente en kosten. Een extra stimulans voor aflossen is dus niet meer nodig. De genoemde maatregelen verminderen de subsidie op het eigenwoningbezit en de marktverstoring. Structureel is er nog altijd sprake van een fiscale stimulering van het koopsegment ter



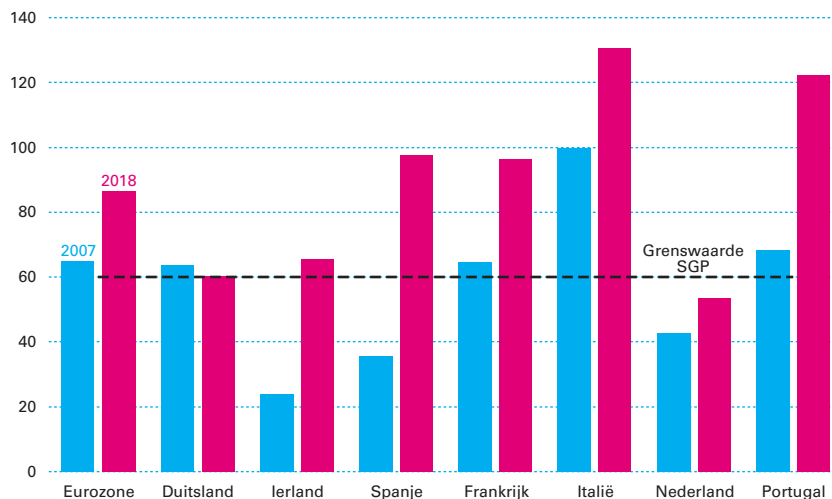
grootte van per saldo ruim 4 miljard euro.<sup>49</sup> Overigens staat in 2019 de evaluatie gepland van de fiscale eigenwoningregeling. Hierin zal stilgestaan worden bij de complexiteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling en de transactie- en uitvoeringskosten die deze met zich meebrengt voor huiseigenaren, banken en de Belastingdienst.

### 3.4 Europa en de wereld

**De economische groei in het eurogebied zet door.** In 2017 werd met 2,5 procent het hoogste groeicijfer in tien jaar genoteerd en ook voor 2018 en 2019 wordt een robuuste groei verwacht van 2,1 procent respectievelijk 1,9 procent. De werkloosheid blijft dalen en ligt in de meeste landen op een vergelijkbaar niveau als voor de crisis. Ook de overheidsfinanciën staan er beter voor: het gemiddelde EMU-saldo verbetert in 2019 naar verwachting tot -0,6 procent van het bbp. Spanje is het laatste euroland dat nog in de buitensporigtekortprocedure zit, maar volgens de ramingen daalt het Spaanse begrotingstekort dit jaar dusdanig dat het volgend jaar hieruit ontslagen kan worden. Een andere positieve ontwikkeling is de afloop van het Griekse steunprogramma en de aanstaande volledige terugkeer van Griekenland op de internationale kapitaalmarkten. Met de afsluiting van het Griekse programma is een einde gekomen aan het verstrekken van nieuwe financiële steuntranches door de Europese noodfondsen. Nu resteert een lange periode waarin landen die steun ontvingen, deze terugbetalen. Om haar schuld houdbaar te houden, moet Griekenland vele jaren een fors begrotingsoverschot behouden.

**Niet alle lidstaten maken hun economie en overheidsfinanciën klaar voor de toekomst.** Door de gunstige economische conjunctuur en het nog altijd uiterst ruime monetaire beleid bestaat het risico dat de onderliggende kwetsbaarheden in diverse lidstaten uit het zicht raken. Daardoor daalt de politieke bereidheid om belangrijke hervormingen door te voeren. De groei in de eurozone ligt momenteel per jaar bijna 1 procentpunt hoger dan wat op lange termijn realistisch is. Alleen structurele hervormingen kunnen het groeipotentieel duurzaam verhogen. Ook de begrotingsdiscipline laat soms nog te wensen over. Hoewel de schuld van de eurozone als geheel daalt, zijn de schuldniveaus van veel lidstaten nog altijd fors hoger dan voor de crisis. Niet alle eurolanden gebruiken de huidige, economisch goede tijden om hun buffers op te bouwen voor slechtere economische tijden. Dit is juist het moment om dat wel te doen.

<sup>49</sup> Bij de berekening van dit bedrag is nog geen rekening gehouden met een afname van inkomsten in box 3.

**Figuur 3.4.1 Schuld niveaus van veel lidstaten nog fors hoger dan voor crisis**

Bron: Eurostat.

**Verantwoord nationaal beleid is een voorwaarde voor een toekomstbestendige en solide Economische en Monetaire Unie (EMU).** Nederland blijft de Europese Commissie daarom aansporen strikt toe te zien op naleving van de Europese regels. Volgens het kabinet zijn deze regels belangrijk om te voorkomen dat de solidariteit tussen EMU-lidstaten afbrokkelt. Omdat lidstaten zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor het op orde brengen van hun overheidsfinanciën, ziet het kabinet geen noodzaak voor een Europees fonds om schokken te verzachten. De invoering van zo'n fonds kan zelfs het averechtse effect hebben dat landen zich minder inspannen om goed beleid te voeren. Zij weten immers dat zij aanspraak kunnen maken op gemeenschappelijke middelen. Landen die geen toegang meer hebben tot de kapitaalmarkt, kunnen een beroep doen op steun uit het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Hiervoor gelden strikte condities: steun in ruil voor hervormingen. Het kabinet is van mening dat het ESM beter kan functioneren als duidelijkere afspraken gemaakt worden over hoe om te gaan met onhoudbare overheidsschulden. Het kabinet vindt dat private investeerders in staatsobligaties het risico van verliezen moeten dragen, net zoals geldt voor banken die in problemen komen. Deze zogenoemde «bail-in» beperkt het risico dat het ESM – en daarmee de eurolanden – wordt opgezadeld met schulden waarvan onduidelijk is of ze kunnen worden terugbetaald. Bovendien dwingt het vooruitzicht van een bail-in markten om risico's in lidstaten beter te beprijzen en geeft een bail-in lidstaten betere prikkels om verstandig beleid te voeren op nationaal niveau. Ook de EU-begroting kan worden gebruikt om landen te stimuleren verantwoord begrotingsbeleid en economisch beleid te voeren. Om dit te bereiken kan er een koppeling gemaakt worden tussen enerzijds de inzet van de structuur- en cohesiefondsen uit de EU-begroting en anderzijds de naleving van landenspecifieke afspraken en van de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

**Het kabinet wil voorkomen dat de Nederlandse bijdrage aan de EU-begroting stijgt door de brexit.** De Europese Commissie heeft in mei het voorstel gepresenteerd voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2021–2027. Dit voorstel vormt het vertrekpunt voor de onderhandelingen tussen de lidstaten, die dit najaar starten. De Commissie stelt voor de omvang van het MFK te verhogen, vooral om nieuwe Europese prioriteiten te financieren. Met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk valt daarentegen een nettobetaler van het

MFK weg. De inzet van het kabinet voor de onderhandelingen is dat de Nederlandse afdrachten niet stijgen door het vertrek van het Verenigd Koninkrijk, en dat de nettobetalingsspositie van Nederland in lijn is met die van andere lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau. Een korting op de afdrachten, zoals Nederland die onder het huidige MFK ontvangt, is een mogelijk middel om dat te bereiken. Het kabinet vindt het belangrijk dat in het nieuwe MFK nieuwe prioriteiten sterker terugkomen. Voorbeelden van die prioriteiten zijn veiligheid, klimaat, een betere grensbewaking in het kader van migratie, en het stimuleren van excellent onderzoek en innovatie. Bezuinigingsmogelijkheden liggen volgens het kabinet vooral bij de traditionele beleidsterreinen van de EU: het Europese landbouwbeleid en het cohesiebeleid.

**Migratie en vluchtelingenstromen naar Europa blijven een belangrijk thema in Europa.** Het kabinet staat voor een geïntegreerde aanpak zoals verwoord in de integrale migratieagenda<sup>50</sup>, ook op Europees niveau. Dat betekent dat de EU zich verder moet inzetten om de migratiesamenwerking met herkomst- en transitlanden te versterken en de Europese buitengrenzen verder moet versterken. De verhoogde asielinstream uit 2015 en 2016 heeft laten zien hoe belangrijk het is om goed voorbereid te zijn. Met een versterkte integrale aanpak, op basis van onderlinge solidariteit, blijft het mogelijk om in de EU bescherming te bieden aan hen die dat nodig hebben en tegelijkertijd het vrije verkeer in de Schengenzone te garanderen.

**Het kabinet zet zich wereldwijd in voor een welvarend en veilig Nederland.** Wereldwijde uitdagingen op het gebied van veiligheid, armoedebestrijding, klimaat en migratie zijn sterk verweven en vragen om een gezamenlijke en geïntegreerde aanpak. Het kabinet vindt daarom een verregaand geïntegreerd buitenlands beleid essentieel, met aandacht voor de preventie van conflicten en de bestrijding van de grondoorzaken van armoede, irreguliere migratie, terreur en klimaatverandering.<sup>51</sup> Terwijl Nederland sterk gebaat is bij een welvarende en veilige wereld, staat internationale samenwerking echter onder druk. Het kabinet investeert daarom in diplomatie, de krijgsmacht (zie ook paragraaf 2.2), ontwikkelingssamenwerking en cybersecurity. Zo is onder andere het diplomatieke postennetwerk uitgebreid. Met een snel veranderende wereldorde is het bovendien van groot belang om samen te werken in bewezen samenwerkingsverbanden als de EU, de NAVO en de VN.

**Binnen de bankenunie streeft het kabinet naar minder risico's voor de belastingbetaler.** Als onderdeel van een versterkte bankenunie zal er een publieke achtervang («backstop») voor het gemeenschappelijke resolutiefonds (het SRF) worden gecreëerd. De banken zelf vullen dit fonds dat kan worden gebruikt om financiële problemen van banken af te wikkelen. Wel bestaat er een risico dat de middelen in het fonds niet toereikend zijn. Daarom wordt uiterlijk in 2024 een publieke achtervang gecreëerd die tijdelijk het benodigde geld kan voorschieten. Nederland heeft de afgelopen maanden samen met gelijkgestemde landen uitgedragen dat voortgang van risicoreductie nu prioriteit heeft, onder andere door een juiste risicowaardering van staatsobligaties op bankenbalansen en een gezondheidstoets van banken. Pas als deze maatregelen zijn genomen en duidelijk is dat Europese banken gezond zijn, kan gesproken

<sup>50</sup> Kamerstukken 19 637, nr. 2375, 2 mei 2018.

<sup>51</sup> De visie van het kabinet op het internationale veiligheidsbeleid staat in de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie. Dit beleid sluit nauw aan bij de vernieuwde inzet op ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel, die is vervat in de nota Investeren in Perspectief.

worden over verdere risicodeling op Europees niveau. Risicodeling binnen de bankenunie speelt bijvoorbeeld bij een Europees Depositogarantiestelsel (EDIS). Dit stelsel vergroot de slagkracht van de nationale depositogarantiestelsels: doordat overheden niet hoeven bij te springen om tekorten in hun nationale stelsel te dichten, leiden kredietwaardigheidsproblemen niet tot vergelijkbare problemen bij overheden. EDIS vormt zo een belangrijk sluitstuk van de bankenunie, maar hierover kan wat het kabinet betreft pas politiek onderhandeld worden, nadat duidelijk is geworden dat Europese banken gezond zijn.

### 3.5 Financiële sector

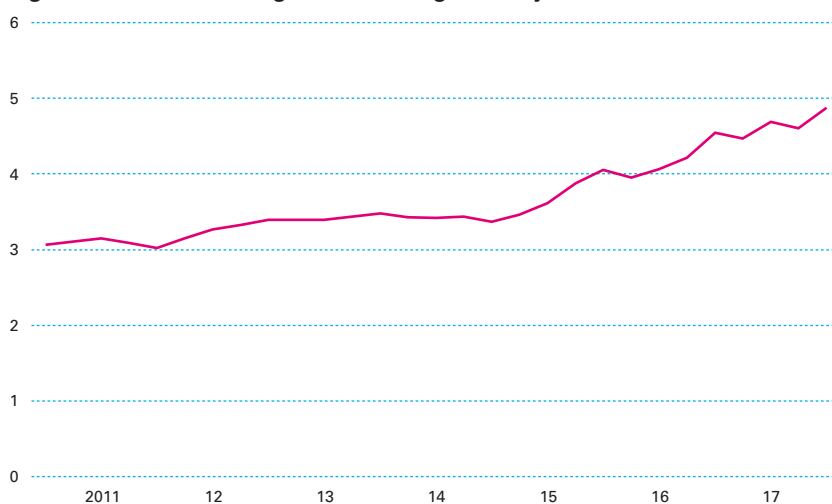
**Een solide bankensector is onontbeerlijk voor een moderne economie.** De bankensector heeft kenmerken waardoor hij kwetsbaar is: er wordt bijvoorbeeld veel gefinancierd met schulden, en instellingen zijn sterk onderling verweven. Bovendien is de balansomvang van de bankensector in Europa, en in Nederland in nog sterkere mate, enkele malen groter dan het bbp. De financiële crisis heeft laten zien dat problemen in de financiële sector daardoor de reële economie en de overheidsfinanciën fors kunnen schaden. Tegelijk is ook de financiële sector gevoelig voor schokken vanuit de reële economie en overheid. Deze kenmerken rechtvaardigen dat de overheid als wetgever en toezichthouder nauw betrokken is bij de financiële sector. Sinds de financiële crisis heeft de overheid regels op veel terreinen aangescherpt en het toezicht verzwakt. Individuele banken moeten nu meer eigen vermogen bezitten, zodat er een grotere kans is dat zij economische schokken kunnen doorstaan. Niettemin opereren banken, gegeven hun bedrijfsmodel dat gebaseerd is op het in- en uitlenen van geld, met lange balansen en over het algemeen met aanzienlijk minder eigen vermogen dan bedrijven buiten de financiële sector. Voor de maatschappij is vooral belangrijk dat de stabiliteit van het financiële systeem als geheel wordt geborgd. Het is onderdeel van goed overheidsbeleid om banken die insolvent worden, op een nette manier af te wikkelen. Hierbij worden (kleine) spaarders ontzien en dragen aandeelhouders en verschaffers van schulden de eerste verliezen.

**Tien jaar na de start van de financiële crisis is het vertrouwen in financiële instellingen nog niet terug.** Spaarders, hypotheeknemers en afnemers van betaaldiensten en zakelijke kredieten moeten erop kunnen rekenen dat financiële instellingen de belangen van hun klanten vooropstellen. Zij willen geholpen worden door instellingen die integer handelen en in hun keuzes – bijvoorbeeld over beloningen van topmanagers – rekening houden met het draagvlak in de samenleving. Ontevreden consumenten kunnen deze gevoelens uiten door «te stemmen met hun voeten» en over te stappen naar een andere bank. Het kabinet verwacht dat de financiële sector zelf actief laat zien dat hij zijn speciale maatschappelijke rol en verantwoordelijkheden serieus neemt. Zolang het vertrouwen in de financiële sector wankel is, blijft de roep om meer overheidsinterventie klinken.

**Het kabinet werkt verder aan een stabiele, integere en innovatieve financiële sector.** Dit vereist in ieder geval dat banken voldoende eigen vermogen bezitten. Na de financiële crisis was er een brede consensus dat de kapitaalbuffers van banken fors verhoogd moesten worden om de stabiliteit van het financiële stelsel te vergroten. Regels voor minimale kapitaalbuffers worden hoofdzakelijk in internationaal en Europees verband afgesproken. In mei is in de EU overeenstemming bereikt over een pakket aan voorstellen die de risico's in de Europese bankensector reduceren. Onderdeel hiervan is de introductie van een wettelijke minimumeis van 3 procent voor de zogeheten «leverageratio»,

met een opslag voor internationale systeemrelevante banken. Mede door de inzet van Nederland wordt een verhoging van de leverageratio voor nationaal systeemrelevante banken nader onderzocht. Naar verwachting zullen banken overigens zelf een leverageratio nastreven die boven de minimumeis ligt. Ook wanneer de leverageratio van banken een klap krijgt als gevolg van een economische terugval, moeten banken namelijk voldoen aan het absolute minimum in de wet. Als banken hier niet aan voldoen, worden zij uiteindelijk in resolutie of faillissement geplaatst. Daarnaast bevat het akkoord de afspraak dat op een voldoende groot deel van schulden van banken relatief eenvoudig bail-in moet kunnen worden toegepast. Deze buffers zorgen ervoor dat private investeerders de eerste verliezen kunnen dragen als een bank in de problemen komt. Dit verkleint de kans dat overheden als redder in nood moeten optreden. Landen behouden op andere terreinen enige nationale beleidsruimte. Zo kan de Nederlandsche Bank (DNB) de buffervereiste voor Nederlandse banken verhogen als zij een toename van risico's ziet in het financiële systeem, door de zogeheten «contracyclische kapitaalbuffer» te activeren.

**Figuur 3.5.1 Ontwikkeling van de leverageratio bij Nederlandse banken**



Bron: DNB.

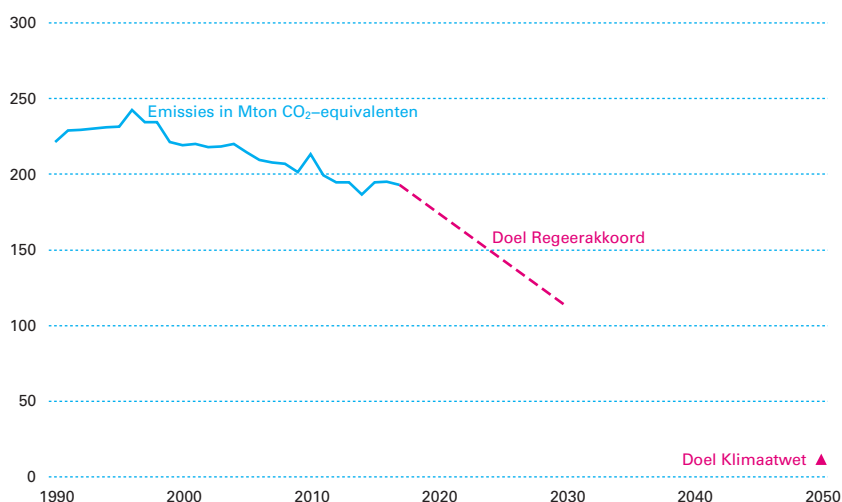
**Het kabinet werkt aan een diverser financieel landschap.** Het doel is dat er meer en meer verschillende financiële dienstverleners op de markt actief worden. Het kabinet wil toetreding van nieuwe, innovatieve spelers bevorderen, bijvoorbeeld door toetredingsbarrières door regelgeving te verminderen. Hierdoor worden huishoudens en bedrijven minder afhankelijk van de in Nederland sterk geconcentreerde bankensector. Een speelveld waarop meer financiële instellingen actief zijn, is ook om een andere reden wenselijk: de dominantie van een aantal grote banken betekent dat problemen bij een van deze banken een grote impact hebben op de reële economie. Het is daarbij wel belangrijk dat toezicht geen onnodige belemmering vormt voor kleinere, minder complexe of meer gespecialiseerde financiële instellingen die de markt willen betreden. Een bankenvergunning «light» voor bedrijven die zich toeleggen op een specifiek soort financiële dienstverlening, kan helpen om toetreding te stimuleren. Een diversere sector waarin verschillende soorten financiële instellingen actief zijn, kan bijdragen aan grotere stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Als financiële instellingen veel op elkaar lijken, raakt een schok hen immers op dezelfde manier en dat vergroot de impact van die schok. Het kabinet presenteert later dit jaar een agenda voor de financiële sector met verdere maatregelen die nodig zijn om te komen tot een stabiele, integere en innovatieve financiële

sector. Daarin wordt ook ingegaan op de rol van de financiële sector bij de verduurzaming van de economie.

### 3.6 Klimaat

**Het kabinet geeft met ambitieus klimaatbeleid invulling aan het verdrag van Parijs.** Door smeltende ijskappen zijn de wereldwijde gevolgen van de opwarming van de aarde steeds zichtbaarder. Om schade als gevolg van klimaatverandering te beperken en de wereld leefbaar te houden voor de huidige en toekomstige generaties, zullen grote stappen gezet moeten worden. In 2030 wil het kabinet bereikt hebben dat de broeikasgasuitstoot 49 procent lager is dan in 1990. In Europa pleit het kabinet voor een verdergaande reductie van 55 procent. Op basis van deze gesprekken kan de uiteindelijke doelstelling nog worden aangepast. Naast de maatregelen die in het Regeerakkoord staan, zoals vergroening van het belastingstelsel en een verbod op elektriciteitsproductie met kolen, wordt gewerkt aan een nationaal Klimaatakkoord. Dit akkoord moet invulling geven aan de doelstelling van het kabinet voor 2030. Ook wordt hiermee een eerste stap gezet in de richting van het doel van de Klimaatwet, dat in 2050 de uitstoot 95 procent lager is (zie figuur 3.6.1). In deze context werkt het kabinet ook aan de transitie naar een Circulaire Economie.

**Figuur 3.6.1 Huidige uitstoot van broeikasgassen en de doelstelling van het kabinet**



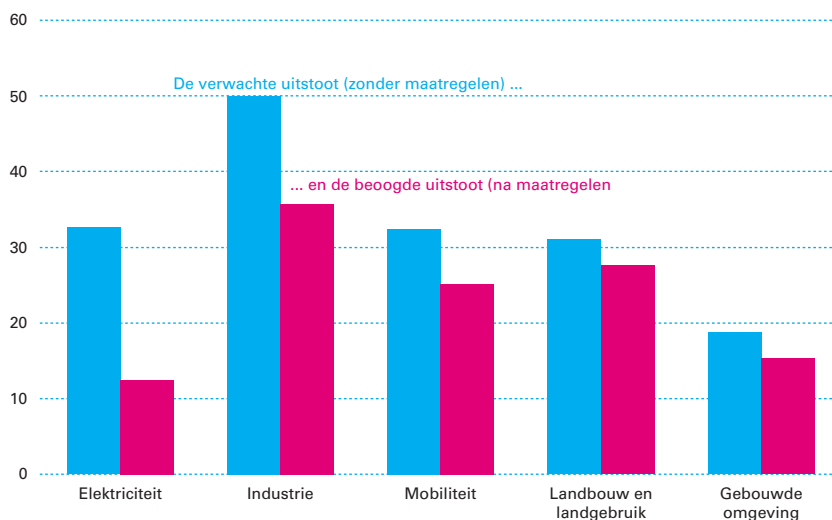
Bron: Compendium voor de Leefomgeving.

**Betaalbaarheid en het principe van «de vervuiler betaalt» staan centraal.** Het kabinet vindt het belangrijk dat de transitie die nodig is om onze broeikasgasuitstoot te verminderen, voor ieder huishouden bereikbaar en betaalbaar is. Met een goede mix van maatregelen kan dat. Door bijvoorbeeld vervuilende activiteiten te belasten, zorgt de overheid ervoor dat vervuiling een prijs krijgt en dat bedrijven en consumenten onbedoelde negatieve klimaatgevolgen mee laten wegen in hun beslissingen. Het kabinet werkt aan een CO<sub>2</sub>-minimumprijs en voert een kilometerheffing in voor vrachtverkeer. Hiermee vergroot het kabinet de financiële prikkels om de emissiereductie te realiseren en te innoveren. Bedrijven die niet innoveren en veel broeikasgassen blijven uitstoten, gaan meer betalen. Ook stimuleert het kabinet duurzame investeringen en innovatie, zoals via de verbreding van de Stimulering Duurzame Energieproductie Plus (SDE+), en komt er ruimte voor meer windmolens op zee. Het kabinet stelt tot 2030 een budget van 3,2 miljard euro beschikbaar

voor de uitrol van duurzame energie en technologie die de uitstoot van broeikasgassen vermindert. Ten slotte is er tot 2030 jaarlijks 300 miljoen euro beschikbaar gesteld voor innovatie- en pilotprojecten.

**Er wordt gewerkt aan een nationaal Klimaatakkoord.** Dat Klimaatakkoord legt afspraken vast over de maatregelen die maatschappelijke partijen en de overheid gaan nemen om het reductiedoel voor 2030 te halen. Zo krijgen partijen zekerheid over wat zij over en weer van elkaar mogen verwachten. Dat is belangrijk voor partijen die langlopende investeringen overwegen. In alle sectoren moet de uitstoot van broeikasgassen worden teruggebracht; zie figuur 3.6.2. Op 10 juli is het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord gepresenteerd, waarin partijen gezamenlijk voorstellen doen om het reductiedoel te halen. Hiermee is het Klimaatakkoord een belangrijke stap dichterbij gekomen.

**Figuur 3.6.2 Doelen per sector in 2030 (in Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten)**



Bron: Planbureau voor de Leefomgeving en klimaatakkoord.nl.

**Verdere uitwerking en een lange adem zijn vereist.** Om in 2050 een nagenoeg emissievrij Nederland te zijn, moet er nog veel gebeuren. Na doorrekening door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het CPB beoordeelt het kabinet het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord. Het kabinet bekijkt dan in hoeverre de voorstellen erin slagen om de uitstoot terug te brengen en of daarbij de logische instrumenten worden ingezet, zonder onnodige subsidies. Ook bekijkt het kabinet of de voorstellen gepaard gaan met aanvaardbare kosten voor huishoudens, bedrijven en de belastingbetaler. Investerings in verduurzaming en het duurder maken van vervuilende activiteiten kunnen voor burgers en bedrijven immers leiden tot hogere lasten (zie ook paragraaf 2.3). Daarnaast kan te zwaar beprijzen van uitstoot de concurrentiepositie van CO<sub>2</sub>-intensieve bedrijven verslechteren, en ervoor zorgen dat de economische activiteit en de uitstoot van broeikasgassen zich verplaatsen naar andere landen. Ook ligt er een ruimtelijke opgave: de schaarse ruimte in Nederland moet voor nog meer activiteiten worden ingezet. Voor- en nadelen van de verschillende maatregelen moeten tegen elkaar afgewogen worden. Na de beoordeling door het kabinet gaan de betrokken partijen aan de slag met de verdere uitwerking van het akkoord. Er liggen daarmee voldoende uitdagingen om de doelstellingen van 2030 en vervolgens van 2050 te halen.





# Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Hieronder volgen verschillende termen met hun betekenis die zowel in de Miljoenennota 2019 of in die bijbehorende bijlagen worden gebruikt.

## Achterborgstellingen

Een garantieverplichting die niet is afgegeven door de overheid, maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting, waarvoor de overheid garant staat. Deze indirecte garantie wordt pas aangesproken wanneer de tussenpersoon niet aan haar verplichtingen kan voldoen.

## Bail-in

De kosten en gevolgen van een bank in problemen worden genomen gezamenlijk door haar aandeelhouders en haar vreemd vermogen verschaffers en hoeft daardoor niet gered te worden door de overheid met het geld van belastingbetalers.

## Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Deze term wordt meestal beperkt tot beleidsmatige mutaties in de netto-uitgaven. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

## Beleidsrente

De rente die de ECB vaststelt op korte-termijnleningen aan banken. Deze rente is het belangrijkste instrument van het monetair beleid, dat als doel heeft het bevorderen van prijsstabiliteit. De beleidsrente vertaalt zich door naar andere rentes in de economie en heeft zo invloed op onder meer de spaar- en investeringsbeslissingen van huishoudens en bedrijven.

## Beleidsmatige ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten

De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangstenopbrengsten ten opzichte van het voorgaande jaar als gevolg van beleidsmaatregelen.

## Bruto binnenlands product (bbp)

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen en kostprijsverlagende subsidies.

## Buitensporigtekortprocedure

Lidstaten van de Europese Unie (EU) dienen op grond van het EU-Verdrag buitensporige overheidstekorten te vermijden. Als een begrotingstekort of overheidsschuld als «buitensporig» wordt aangemerkt, komt de betreffende lidstaat terecht in de buitensporigtekortprocedure. De relevante waarden hierbij zijn 3 procent bbp voor het overheidstekort en 60 procent bbp voor de overheidsschuld. In de procedure krijgt een lidstaat een bepaalde termijn waarbinnen een eind moet worden gemaakt aan het buitensporige tekort. In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zijn de verschillende stappen van de procedure nader uitgewerkt.

**Contractloon**

Het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van arbeidsvoorwaardenafspraken met overheids personeel.

**Crisis- en herstelwet**

De Crisis- en herstelwet is een Nederlandse wet, gericht op de versnelling van infrastructurele projecten. Hieronder vallen grote bouwprojecten en projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie.

**Economische en Monetaire Unie (EMU)**

De economische en monetaire unie wordt gevormd door de lidstaten van de Europese Unie (EU) die de euro als officiële wisselkoers hanteren. In de EMU is de Europese Centrale Bank (ECB) verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid met als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit.

**Eindejaarsmarge**

Voorziening in de regels budgetdiscipline die inhoudt dat het is toegestaan om binnen een begroting tot maximaal 1,0% van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal aan gelden tussen opeenvolgende jaren te schuiven. Op deze wijze kan het ondoelmatig besteden van begrotingsgelden worden beperkt.

**EMU-saldo**

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

**EMU-schuld(-quote)**

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheden, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip.

Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product (bbp).

**Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF)**

Het EFSF is een tijdelijk noodfonds voor lidstaten van de eurozone. Het EFSF is de voorganger van het ESM en heeft leningen verstrekt aan Ierland, Portugal en Griekenland. Het EFSF kan vanaf juli 2013 in principe geen nieuwe leningenprogramma's meer aangaan, omdat het ESM het voornaamste noodfonds is.

**Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)**

Het ESM is het permanente noodfonds van de eurozone. Het ESM kan, onder strikte beleidscondities, leningen verstrekken aan lidstaten van de eurozone in financiële nood. Het kapitaal van het ESM bestaat uit een deel gestort en een deel oproepbaar kapitaal van de lidstaten van de eurozone. Het ESM is vanaf oktober 2012 het voornaamste noodfonds.

**Financiële interventies**

Een verzamelterm voor de verschillende vormen van steun die de overheid heeft verleend de Nederlandse financiële sector als gevolg van de financiële crisis sinds 2008.

## *Lijst van gebruikte termen en hun betekenis*

### Gemeentefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

### Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlandse beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe gebundeld onder de HGIS. Op deze manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

### Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

Onderzoek op een substantieel beleidsterrein gericht op opties voor grotere doelmatigheid en/of besparingen. Een IBO wordt uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep in opdracht van het kabinet. Een afgerond IBO wordt samen met de kabinetsreactie aan de Tweede Kamer gestuurd.

### Ketenbepaling

Deze regelt na welke termijn of na welk aantal opeenvolgende contracten een tijdelijk dienstverband overgaat in een vast dienstverband.

### Lastenverlichting (en -verzwaring)

Een verlaging (verhoging) van belasting- of premietarieven, verruiming (beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of afschaffing (introductie) van belastingsoorten.

### Leen- en depositofaciliteit

Een budgettaire faciliteit waarvan dienstonderdelen van het Rijk die een baten-lastenstelsel voeren gebruik kunnen maken; zij kunnen bij de Minister van Financiën geldmiddelen lenen om investeringen te plegen, dan wel rentedragend geld uitzetten.

### Leverage-ratio

Verhoudingsgetal tussen het balanstotaal van een bank en het eigen vermogen.

### Nationale Rekeningen

De Nationale Rekeningen is het statistische systeem waarmee de Nederlandse economie in kaart wordt gebracht.

### Nm<sup>3</sup>

Nm<sup>3</sup> de hoeveelheid gas die, bij een temperatuur van nul graden Celsius en onder absolute druk van 1,01325 bar, een volume van één kubieke meter inneemt.

### Overheidsgaranties

Een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een derde buiten de overheid, die tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet.

### Provinciefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

## *Lijst van gebruikte termen en hun betekenis*

### Recessie

Het Centraal Planbureau hanteert de definitie dat Nederland zich in een recessie bevindt als er twee of meer opeenvolgende kwartalen economische krimp is.

### Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)

Rechtspersonen met een Wettelijke Taak worden geheel of gedeeltelijk met publiek geld bekostigd en oefenen een wettelijke taak uit. RWT's kunnen tevens zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn, maar er bestaan ook RWT's die geen ZBO zijn en ZBO's die geen RWT zijn.

### Risicoregelingen

Een verzamelterm voor instrumenten met een bepaald risico. Voorbeelden zijn garanties, leningen en achterborgstellingen.

### Schokproef

Een analyse van de ontwikkeling van het begrotingsaldo en de overheidsschuld in extreme economische omstandigheden.

### Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

Het SGP bestaat uit twee delen: het ene deel heeft betrekking op de vormgeving van begrotingsbeleid in de lidstaten zodat lidstaten uit de buurt blijven van een buitensporig tekortsituatie (zogenoemde preventieve arm). Het andere deel heeft betrekking op de stappen en procedures voor het geval lidstaten belanden in een buitensporig tekortsituatie (zogenoemde correctieve arm). In het kader van het SGP stellen de lidstaten elk jaar een stabiliteitsprogramma op: dit is een rapportage over de stand van zaken en verwachtingen voor de economie en de overheidsfinanciën en het voorgenomen begrotingsbeleid.

### Structureel saldo

Het structureel saldo is het feitelijke overheidstekort, geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en eenmalige budgettaire baten en kosten, de zogenoemde one-offs. In de preventieve arm van het SGP moet het structureel saldo voldoen aan de middellangetermijndoelstelling.

### Trendmatig begrotingsbeleid

Bij trendmatig begrotingsbeleid wordt, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het overheidstekort en de inkomstenontwikkeling, aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld. Daar wordt tijdens de kabinetsperiode op gekoerst. Mutaties die tijdens die periode in de belasting- en premieontvangsten optreden komen tot uitdrukking in een mutatie van het saldo en van de lasten.

### Uitgavenkader

Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven minus de niet-belastingontvangsten) voor de gehele kabinetsperiode zijn vastgelegd. Het totaal kader is onderverdeeld in drie dealkaders: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en het Budgettair Kader Zorg.

### Verticale Toelichting

Een verticale toelichting bevat een cijfermatig overzicht van alle veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de vorige begroting.

# Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis

|                 |   |
|-----------------|---|
| Aof             | Arbeidsongeschiktheidsfonds                               |
| AOW             | Algemene Ouderdomswet                                     |
| ATAD            | Anti Taks Avoidance richtlijn                             |
| bbp             | bruto binnenlands product                                 |
| bni             | bruto nationaal inkomen                                   |
| btw             | belasting toegevoegde waarde                              |
| cao             | Collectieve Arbeidsovereenkomst                           |
| CBS             | Centraal Bureau voor de Statistiek                        |
| CEP             | Centraal Economische Plan                                 |
| CO <sub>2</sub> | Koolstofdioxide   |
| CPB             | Centraal Planbureau                                       |
| DGA             | Directeur-Groot Aandeelhouder                             |
| DNB             | De Nederlandsche Bank                                     |
| EBITDA          | Gecorrigeerde winst                                       |
| EC              | Europese Commissie  |
| ECB             | Europese Centrale Bank                                    |
| EDIS            | Europees Depositogarantiestelsel                          |
| EMU             | Economische en Monetaire Unie                             |
| ESM             | Europees stabiliteitsmechanisme                           |
| EU              | Europese Unie   |
| EVDW            | Europese vervangingsinvestering door waardepropositie     |
| EZK             | Economische Zaken en Klimaat                              |
| FMO             | Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden        |
| lab             | Inkomensafhankelijke bijdrage                             |
| IAK             | Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving       |
| IBP             | Interbestuurlijk Programma                                |
| IMD             | Institute for Management Development                      |
| IMF             | Internationaal Monetair Fonds                             |
| LNV             | Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit                      |
| MEV             | Macro Economische Verkenning                              |
| MFK             | Meerjarig Financieel Kader                                |
| mkb             | midden- en kleinbedrijf                                   |
| MTO             | Medium Term Objective                                     |
| NAM             | Nederlandse Aardolie Maatschappij                         |
| NHG             | Nationale Hypotheek Garantie                              |
| NVWA            | Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit                   |
| OCW             | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap                          |
| OESO            | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| OFS             | Overzicht Financiële Stabiliteit                          |
| PBL             | Planbureau voor de Leefomgeving                           |
| SCP             | Sociaal en Cultureel Planbureau                           |
| SDE+            | Stimulering Duurzame Energieproductie plus                |
| SER             | Sociaal Economische Raad                                  |
| SGP             | Stabiliteits- en Groeipact                                |
| SRF             | Single Resolution Fund/Het Nationaal resolutiefonds       |
| SZW             | Sociale Zaken en Werkgelegenheid                          |
| VK              | Verenigd Koninkrijk                                       |
| vpb             | vennootschapsbelasting                                    |
| VS              | Verenigde Staten  |
| WEW             | Waarborgfonds Eigen Woningen                              |
| Wlz             | Wet langdurige zorg                                       |

*Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis*

|     |   |
|-----|---|
| Wmo | Wet maatschappelijke ondersteuning              |
| WRR | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| WW  | Werkloosheidswet                                |
| Wwz | Wet werk en zekerheid                           |
| Zvw | Zorgverzekeringswet                             |
| Zzp | zelfstandige zonder personeel                   |