



Brussel, 15.11.2013
SWD(2013) 609 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Analyse van het ontwerpbegrotingsplan van NEDERLAND

bij het

ADVIES VAN DE COMMISSIE

betreffende het ontwerpbegrotingsplan van NEDERLAND

{C(2013) 8008 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Analyse van het ontwerpbegrotingsplan van NEDERLAND

bij het

ADVIES VAN DE COMMISSIE

betreffende het ontwerpbegrotingsplan van NEDERLAND

1. INLEIDING

Nederland heeft op 30 september 2013 zijn ontwerpbegrotingsplan voor 2014 voorgelegd overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013 van het "twopack", evenals een verslag over de doeltreffende actie en een economisch partnerschapsprogramma overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van juni 2013.

Nederland is momenteel onderworpen aan het corrigerende deel van het pact. De Raad heeft de buitensporigtekortprocedure voor Nederland op 2 december 2009 ingeleid, waarbij hij het land aanbeval het buitensporig tekort uiterlijk in 2013 te corrigeren. Op 21 juni 2013 concludeerde de Raad dat Nederland doeltreffende actie had ondernomen maar dat zich ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën hadden voorgedaan, en stelde hij herziene aanbevelingen vast. Nederland kreeg tot 1 oktober 2013 de tijd om doeltreffende actie te ondernemen teneinde in 2014 een duurzame correctie van het buitensporig tekort tot stand te brengen.

In deel 2 van dit document worden de macro-economische prognoses besproken die aan het ontwerpbegrotingsplan ten grondslag liggen, en wordt een analyse gegeven op basis van de prognoses van de Commissie. Het volgende deel bevat de recente en verwachte begrotingsontwikkelingen zoals weergegeven in het ontwerpbegrotingsplan, evenals een analyse van de risico's die deze ontwikkelingen in gevaar zouden kunnen brengen op basis van de prognoses van de Commissie. Dit deel bevat met name ook een analyse van de maatregelen die het ontwerpbegrotingsplan ondersteunen. In deel 4 wordt ingegaan op de recente en verwachte begrotingsontwikkelingen in 2013-2014 (waarbij eveneens rekening wordt gehouden met de risico's) in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het stabiliteits- en groeipact. Deel 5 bevat een analyse van de structurele begrotingshervormingen die in het economisch partnerschapsprogramma worden besproken, zoals in de laatste aanbevelingen van de Raad werd gevraagd. In deel 6 worden de voornaamste conclusies van dit document kort weergegeven.

2. MACRO-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN DIE AAN HET ONTWERPBEGROTINGSPLAN TEN GRONDSLAG LIGGEN

Op 17 september 2013 is de begroting 2014, vóór de toezending ervan aan de Europese Commissie, ingediend bij het parlement. Zoals elk jaar, waren daarbij de nieuwe prognoses voor 2013 en 2014 van het Centraal Planbureau (CPB) gevoegd (zie kader 1). De begrotingsprojecties berusten op deze onafhankelijke CPB-prognoses. In dit scenario krimpt het reële bbp in 2013 met 1¼% in 2013 en groeit het in 2014 met ½% hoewel de consumptie van huishoudens verder wegzakt (met 1%). De consumptie van de huishoudens staat volgens de prognoses onder druk vanwege de schuldenafbouw, de daling van de reële lonen, de

stijging van de werkloosheid en vanwege vermogenseffecten die verband houden met het eigenwoningbezit en het pensioenvermogen.

Kader 1: macro-economische prognoses waarop de begroting in Nederland berust

Elke ontwerpbegroting gaat vergezeld van nieuwe prognoses van het CPB. Het kabinet baseert de budgettaire en economische effecten van de beoogde maatregelen van oudsher op CPB-prognoses. Deze traditie zal worden verankerd in de wet waarbij het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB) wordt omgezet in nationale wetgeving. Hoewel het CPB organisatorisch deel uitmaakt van en hoofdzakelijk gefinancierd wordt door het Ministerie van Economische Zaken, is het inhoudelijk onafhankelijk. Sinds de oprichting ervan in 1945 heeft het een uitstekende reputatie opgebouwd als onafhankelijke kwaliteitsorganisatie.

Voor de uitvoer, de overheidsuitgaven en de investeringen wordt wél een positieve groei verwacht. Evenals in de afgelopen jaren groeit de wederuitvoer sneller dan de binnenslands geproduceerde uitvoer, waardoor de positie van Nederland als handelsnatie wordt versterkt. Door een krachtigere vraag naar goederen en diensten van de belangrijkste handelspartners en door een iets zwakkere interne vraag loopt het overschot op de lopende rekening op tot circa 10% van het bbp in 2014. Deze stijging is voornamelijk toe te schrijven aan de conjuncturele situatie.

Omdat de meeste bedrijven de btw-verhoging van oktober 2012 meteen hebben doorberekend, dooft het inflationaire effect ervan naar verwachting uit. Om die reden valt de stijging van de consumentenprijzen terug van 2¾% in 2013 naar 2% in 2014.

Na jaren van dalende consumptie en een zwakke interne vraag worden overtollige werknemers die de bedrijven zekerheidshalve in dienst hielden, alsnog ontslagen. Daardoor bedraagt de gemiddelde werkloosheid over 2013 volgens de ramingen 7% en komt deze eind van het jaar uit op 7½%. In 2014 treedt een stabilisatie op dit niveau in. Dit is een forse stijging ten opzichte van het werkloosheidspercentage van 5,3% in 2012.

De economische groei valt in het ontwerpbegrotingsplan in 2013 iets lager en in 2014 iets hoger uit dan in de najaarsprognoses 2013 van de Commissie (zie tabel 1). Dit is ook van invloed op het overheidssaldo en verklaart voor een deel het verschil tussen de ontwerpbegrotingsplan- en de Commissieprognoses op dit gebied. De ontwikkeling van de bbp-componenten in het ontwerpbegrotingsplan komt sterk overeen met die van de najaarsprognoses van de Commissie, met een paar uitzonderingen. De cijfers voor de overheidsconsumptie lopen mede uiteen in verband met de meest recente wijzigingen in het consolidatiepakket¹, en de verwachte stijging van de economische groei in 2014 in het ontwerpbegrotingsplan leunt sterker op de investeringen en minder sterk op de netto-uitvoer dan in de prognoses van de Commissie. De prognoses voor de prijsontwikkelingen en de lopende rekening komen vrijwel met elkaar overeen. Voor de arbeidsmarkt geven de prognoses van de Commissie een iets pessimistischer beeld te zien. Het verschil hangt hier mede samen met het feit dat het kabinet een aantal uitgaven aan onderwijs in de definitieve begroting wil verschuiven van 2014 naar 2013.

Het macro-economische ontwerpbegrotingsplan-scenario en de najaarsprognoses kennen min of meer dezelfde risico's, die voornamelijk neerwaarts zijn gericht. Recente kortetermijnindicatoren geven een eerste indicatie van een ophanden zijnde verbetering van

¹ Het macrosenario van het ontwerpbegrotingsplan is geleverd door het CPB en heeft alleen betrekking op de eerste versie van het consolidatiepakket dat bij het oorspronkelijke begrotingsvoorstel in september 2013 is voorgelegd. De prognoses van de Commissie omvatten ook de gewijzigde versie waarover het kabinet en de drie oppositiepartijen overeenstemming hebben bereikt in het begrotingsakkoord van oktober 2013.

de bedrijvigheid. Deze zijn ook verwerkt in de basisprojecties van beide scenario's. Als deze indicaties echter illusoir blijken, kunnen de ontwikkelingen ongunstiger uitvallen.

Tabel 1. Vergelijking van de macro-economische ontwikkelingen en prognoses

	2012	2013			2014		
	COM	SP	OBP	COM	SP	OBP	COM
Reëel bbp (verandering in %)	-1,2	-0,4	-1¼	-1,0	1,1	½	0,2
Particuliere consumptie (verandering in %)	-1,6	-1,6	-2,1	-2,1	0,3	-1,0	-1,1
Bruto-investeringen in vaste activa (ver. in %)	-4,0	-2,1	-8,9	-8,5	2,3	1,8	0,9
Uitvoer van goederen en diensten (ver. in %)	3,2	2,8	2,7	2,8	4,2	3,3	3,2
Invoer van goederen en diensten (ver. In %)	3,3	2,0	0,0	0,1	4,2	3,7	2,7
<i>Bijdragen tot de reële bbp-groei:</i>							
- Finale binnenlandse vraag	-1,7	-1,1	-2,7	-2,6	0,6	0,0	-0,4
- Veranderingen in voorraden	0,2	-0,2	-0,8	-0,8	0,1	0,5	-0,1
- Netto-uitvoer	0,2	0,9	2,4	2,4	0,4	0,1	0,7
Output gap ¹	-2,4	-3,3	-4,1	-3,4	-2,5	-3,7	-3,2
Werkgelegenheid (verandering in %)	-0,2	-0,4	-1,0	-0,8	0,1	-0,2	-0,6
Werkloosheidscijfer (in %)	5,3	6,3	6,9	7,0	6,4	7,6	8,0
Arbeidsproductiviteit (verandering in %)	-1,0	0,0	-0,2	0,2	0,9	0,8	0,7
HICP inflatie (%)	2,8	2,8	2,9	2,7	1,7	1,8	1,7
Bbp-deflator (verandering in %)	1,3	1,6	1,5	1,6	1,6	1,4	1,4
Beloning van werknemers (per hoofd, verandering in %)	1,9	2,2	1,5	-0,1	2,7	3,0	1,7
Vorderingsoverschot/-tekort t.o.v. het buitenland (in % van het bbp)	7,4	8,8	10,0	9,3	9,0	10,2	9,2
Noot:							
¹ Als % van het potentiële bbp, waarbij de potentiële bbp-groei is herberekend door de diensten van de Commissie op basis van het programmascenario volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.							
Bron:							
<i>Stabiliteitsprogramma (SP); Ontwerpbegrotingsplan (OBP); Najaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.</i>							

3. RECENTE EN VERWACHTE BEGROTINGSONTWIKKELINGEN

3.1. Ontwikkeling van de tekorten

De prognose van het nominale tekort over 2013 in het macro-economische scenario van het ontwerpbegrotingsplan komt praktisch overeen met die in de najaarsprognoses 2013 van de Commissie (tabel 2) en ligt onder het in de BTP-aanbeveling vastgestelde streefcijfer. Het nominale overheidstekort loopt in 2013 naar verwachting terug naar 3,3% van het bbp. In het geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2013 werd gerekend op een iets hoger tekort. Sinds het voorjaar zijn de economische ontwikkelingen ongunstiger dan verwacht, met als gevolg tegenvallers aan de ontvangstenzijde. Op basis van de kwartaalgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) valt het voor 2013 voorspelde overheidstekort echter lager uit dan in het voorjaar omdat een aanzienlijk deel van de gevolgen van de nationalisatie van SNS Reaal voor het tekort niet in deze cijfers is meegenomen. Het CBS en Eurostat voeren momenteel overleg over de statistische verwerking van deze transactie. Al met al ontlopen de verwachte ontvangsten en uitgaven in het ontwerpbegrotingsplan en in de Commissieprognoses elkaar nauwelijks.

Voor 2014 valt het nominale tekort in zowel de Commissieprognoses als het ontwerpbegrotingsplan hoger uit dan in het stabilisatieprogramma. Dit komt hoofdzakelijk doordat de bedrijvigheid zwakker zal zijn dan eerder werd aangenomen. Het tekort valt hoger

uit vanwege de samenstelling van de groei: een aantal componenten dat veel belastingontvangsten genereert, zoals de particuliere consumptie, blijkt weinig dynamisch.

Tabel 2. Samenstelling van de begrotingsaanpassing

(in % van het bbp)	2012	2013			2014			Ver. 2012-2014
	COM	SP	OBP	COM	SP	OBP	COM	OBP
Ontvangsten	46,4	46,7	47,1	46,9	47,0	47,6	47,6	1,2
<i>waarvan:</i>								
- Belastingen op productie en invoer	11,4	12,0	11,9	11,8	12,2	12,1	12,1	0,7
- Belastingen op inkomen, vermogen, enz.	10,9	11,1	11,1	11,0	10,8	11,2	11,2	0,3
- Vermogensheffingen	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
- Sociale premies	16,6	16,8	16,7	16,7	17,0	17,3	17,3	0,7
- Overige (restpost)	7,2	6,6	7,2	7,2	6,8	6,8	6,8	-0,4
Uitgaven	50,5	49,9	50,2	50,2	50,4	51,0	51,0	0,5
<i>waarvan:</i>								
- Primaire uitgaven	48,6	48,0	48,4	48,3	48,6	49,2	49,1	0,6
<i>waarvan:</i>								
Beloning van werknemers	9,8	9,7	9,6	9,6	9,5	9,4	9,4	-0,4
Intermediair verbruik	7,6	7,6	7,3	7,4	7,4	7,2	6,8	-0,4
Sociale uitkeringen	24,0	23,8	24,8	24,7	24,0	25,1	25,1	1,1
Subsidies	1,3	1,2	1,3	1,3	1,1	1,2	1,2	-0,1
Bruto-investeringen in vaste activa	3,3	3,1	3,3	3,3	3,2	3,3	3,3	0,0
Overige (restpost)	2,5	2,6	2,1	2,1	3,4	3,0	3,2	0,5
- Rente-uitgaven	1,9	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8	1,9	-0,1
Overheidssaldo	-4,1	-3,4	-3,2	-3,3	-3,0	-3,3	-3,3	0,8
Primair saldo	-2,2	-1,3	-1,3	-1,4	-1,6	-1,5	-1,5	0,7
Enmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,0	0,0	0,5	0,6	0,0	0,0	0,2	0,0
Overheidssaldo excl. eenmalige maatr.	-4,1	-3,4	-3,7	-4,0	-3,0	-3,3	-3,5	0,8
Output gap ¹	-2,4	-3,3	-4,1	-3,4	-2,5	-3,7	-3,2	-1,3
Conjunctuurgezuiverd saldo ¹	-2,7	-1,5	-0,9	-1,5	-1,6	-1,2	-1,5	1,5
Structureel saldo²	-2,7	-1,5	-1,4	-2,1	-1,6	-1,2	-1,7	1,5
<i>Verandering in het structurele saldo</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>1,4</i>	<i>0,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	-
<i>Gemiddelde verandering over twee jaar in het structurele saldo</i>	<i>0,7</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>0,9</i>	<i>0,4</i>	<i>0,8</i>	<i>0,5</i>	-
Structureel primair saldo ²	-0,8	0,4	0,4	-0,2	0,2	0,6	0,2	1,4
<i>Verandering in het structurele primaire saldo</i>		<i>1,0</i>	<i>1,3</i>	<i>0,6</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	-
Uitgavenbenchmark								
Toepasselijk referentiepercentage ³	0,39	0,4	0,4	0,4	-0,14	-0,14	-0,14	-
Afwijking ⁴ (in % van het bbp)	-0,7	-4,9	n.b.	-2,9	-2,2	n.b.	-0,2	-
Gemiddelde afwijking (2 jaar) in % van het bbp	-0,9	-5,0	n.b.	-1,8	-3,5	n.b.	-1,5	-

Noten:

¹Output gap (in % van het potentiële bbp) en conjunctuurgezuiverd saldo volgens het programma zoals herberekend door de Commissiediensten op basis van het programmascenario volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

²Structureel (primair) saldo = conjunctuurgezuiverd (primair) saldo excl. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

³Middellangetermijn-referentiepercentage voor de potentiële bbp-groei. Het (standaard)referentiepercentage is van toepassing met ingang van het jaar t+1 indien het betrokken land in het jaar t zijn MTD heeft gehaald. Het lagere referentiepercentage is van toepassing zolang het land nog op weg is naar zijn MTD, met inbegrip van het jaar t. De vanaf 2014 geldende referentiepercentages zijn in 2013 geactualiseerd.

⁴Afwijking van het toepasselijke referentiepercentage van het groeitempo van de overheidsuitgaven exclusief discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en de bij wet geregelde stijging van de ontvangsten. Het voor de uitgavenbenchmark gehanteerde uitgaventotaal is verkregen volgens de gezamenlijk overeengekomen methode. Een plusteken betekent dat de uitgaven groei hoger is dan het toepasselijke referentiepercentage.

Bron:

Stabiliteitsprogramma (SP); Ontwerpbegrotingsplan (OBP); Najaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie (COM); Berekeningen van de diensten van de Commissie

Aan de uitgavenzijde leidt met name de stijging van de werkloosheid in 2014 (7,6% in het ontwerpbegrotingsplan, tegen 6,4% in het stabiliteitsprogramma) tot hogere overheidsuitgaven dan eerder werd voorspeld, dit terwijl het ontwerpbegrotingsplan een groter aanvullend consolidatiepakket bevat dan het stabiliteitsprogramma. Voor 2014 zijn de consolidatiemaatregelen ex ante volgens het ontwerpbegrotingsplan samen goed voor zo'n 12 miljard EUR (rond de 2% van het bbp). Ongeveer de helft van de maatregelen hangt samen

met al in voorgaande jaren vastgestelde consolidatiepakketten die meerdere jaren bestrijken en ook gevolgen hebben voor 2014, terwijl de andere helft verband houdt met aanvullende maatregelen in de ontwerpbegroting 2014. Het beoogde aanvullende consolidatiepakket ex ante

Tabel 3. Ontwikkeling van de schuld

(in % van het bbp)	2012	2013			2014		
		SP	OBP	COM	SP	OBP	COM
Brutoschuldquote¹	71,3	74,0	75,0	74,8	75,0	76,1	76,4
Veranderingen in de quote	5,5	2,7	3,7	3,6	1,0	1,1	1,6
<i>Bijdragen²:</i>							
1. Primair saldo	2,2	1,3	1,3	1,4	1,6	1,5	1,5
2. Sneeuwbaaleffect	1,9	1,2	1,6	1,5	0,0	0,4	0,6
<i>waarvan:</i>							
Rente-uitgaven	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9
Groei-effect	0,8	0,3	0,9	0,7	-0,8	-0,4	-0,2
Inflatie-effect	-0,9	-1,1	-1,2	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0
3. Stock-flow adjustment	1,5	0,3	0,8	0,7	-0,6	-0,8	-0,5
<i>waarvan:</i>							
Verschil kasbasis/transactiebasis		0,0	-0,1		0,0	0,0	
Geacc. financiële activa		0,2	1,0		-0,4	-0,8	
<i>Privatisering</i>		n.v.t.	n.v.t.		n.v.t.	n.v.t.	
Waarderings- en andere resteffecten		-0,8	-0,3		-1,9	-1,4	

Noten:

¹ Aan het einde van de periode

² Het sneeuwbaaleffect geeft het effect weer van de rentelasten op de totale overheidsschuld en van de reële bbp-groei en de inflatie op de schuldquote (via de noemer). De stock-flow adjustment omvat verschillen tussen de berekening op kasbasis en op transactiebasis, de accumulatie van de financiële activa en de waarderings- en andere resteffecten.

Bron:

Stabiliteitsprogramma (SP); Ontwerpbegrotingsplan (OBP); Najaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.

voor 2014 van 4,3 miljard EUR (0,7% van het bbp) is in de loop van dit jaar uitgebreid tot 6 miljard EUR (1% van het bbp). Aangezien de uitgavengroei middels binnenlandse uitgavenplafonds aan banden is gelegd, vertaalt de tegenvallende groei zich vooral in achterblijvende ontvangsten, die verantwoordelijk zijn voor de verwachte stijging van het tekort. Het nominale tekort over 2014 in de Commissieprognoses is gelijk aan dat in het ontwerpbegrotingsplan, dit vanwege de overeenkomsten in de onderliggende macro-economische scenario's. Wel wijken de ramingen van de omvang van en veranderingen in het structurele saldo onderling enigszins van elkaar af. Dit komt deels door geringe verschillen in de projecties van de output gap en deels door een iets andere samenstelling van de maatregelen. De neerwaartse risico's voor de begrotingsvooruitzichten voor 2014 hangen samen met de uitvoering van met name de beoogde bezuinigingen via de decentrale overheden en op de gezondheidszorg. Daar staat als opwaarts risico tegenover dat het economisch herstel mogelijk krachtiger blijkt dan thans wordt voorspeld.

3.2. Ontwikkeling van de schuld

De geconsolideerde bruto overheidsschuld is vanaf 2007 duidelijk gestegen. Dit komt vooral door de hardnekkige, hoge tekorten. De schuldquote bedroeg in 2012 71% van het bbp en

loopt de komende jaren naar verwachting verder op² (tabel 3). In het Nederlandse stabiliteitsprogramma 2013 vertoont de schuldquote tot 2014 een stijging (tot 75% van het bbp) en zet daarna een daling in, die werd verwacht op grond van een eerdere editie van meerjarige projecties. Aangezien de economische vooruitzichten na de indiening van het stabiliteitsprogramma zijn verslechterd, wordt in het ontwerpbegrotingsplan uitgegaan van een verdere stijging van de bruto schuldquote tot zo'n 76% van het bbp in 2014.

De schuldquoteprojectie voor 2014 ligt in de najaarsprognoses 2013 van de Commissie iets hoger dan in het ontwerpbegrotingsplan omdat de projectie van de reële bbp-groei voor 2014 iets minder optimistisch is dan in het macro-economische scenario van het ontwerpbegrotingsplan, terwijl de deflator voor 2014 vrijwel hetzelfde is. Tegenvallende nominale tekorten en een achterblijvende nominale groei vormen de voornaamste risicofactoren voor de ontwikkeling van de overheidsschuld. De uitstaande overheidsgaranties lijken ondanks de forse omvang ervan nauwelijks gevaar op te leveren.

3.3. Maatregelen die het ontwerpbegrotingsplan ondersteunen

In reactie op de zwaarder dan verwachte economische inzinking heeft het kabinet een aanvullend consolidatiepakket aangekondigd en in zijn ontwerpbegroting opgenomen³. Deze aanvullende maatregelen (zie tabel 4) zouden een ex-ante-effect op het tekort moeten sorteren in de orde van grootte van 6 miljard EUR (1% van het bbp), evenveel als het in de BTP-aanbeveling gevraagde bedrag aan aanvullende maatregelen. Op 11 oktober heeft het kabinet een akkoord gesloten met een aantal oppositiepartijen, waarbij de samenstelling (maar niet de totale omvang) van het pakket is gewijzigd om daarmee verzekerd te zijn van voldoende steun in beide Kamers. De budgettaire effecten van de meeste maatregelen in het pakket worden op gedetailleerde wijze en op basis van de standaardelasticiteiten geraamd.

Het consolidatiepakket van het ontwerpbegrotingsplan omvat ook aanvullende maatregelen waartoe vanaf het voorjaar is besloten en die gevolgen hebben voor 2013. Uiteraard was daarmee geen rekening gehouden in de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie, die ten grondslag lagen aan de BTP-aanbeveling. Deze maatregelen leiden tot een hoger tekort en bedragen samen circa 2,4 miljard EUR (0,4% van het bbp). De belangrijkste maatregel betreft een tijdelijke verlaging van een door werkgevers af te dragen sociale premie, die in het vierde kwartaal van 2013 ingaat en in 2013 voor een ontvangstenderving van 1,3 miljard EUR (0,21% van het bbp) in de sociale zekerheid zorgt. Voorts zijn extra uitgaven in 2013 goed voor omgerekend zo'n 0,1% van het bbp. In vergelijking met de basisprojecties van de BTP-aanbeveling wordt de impliciete versoepeling in 2013 meer dan gecompenseerd door een wijziging in de indeling van de budgettaire gevolgen van de nationalisatie van bankverzekeraar SNS Reaal. Op basis van de kwartaalgegevens van het CBS valt het voor 2013 voorspelde overheidstekort lager uit dan in het voorjaar omdat een aanzienlijk deel van de gevolgen van de nationalisatie van SNS Reaal voor het tekort niet in deze cijfers is meegenomen. Het CBS en Eurostat voeren momenteel echter overleg over de statistische verwerking van deze transactie.

² Met name zijn kort na het uitbreken van de crisis substantiële interventies in de financiële sector verricht. Aangezien de kosten daarvan inmiddels grotendeels zijn terugbetaald, is het totale effect op de schuldquote van 2012 vrij gering. De Europese reddingsoperaties hebben eveneens een beperkt effect op het brutoschuldniveau gesorteerd.

³ In september 2013 is een eerste ontwerpbegroting 2014 bij het parlement ingediend. Na het begrotingsakkoord met een aantal oppositiepartijen in oktober 2013 is het begrotingsvoorstel dienovereenkomstig gewijzigd en hebben de autoriteiten een addendum bij het ontwerpbegrotingsplan toegezonden met daarin nadere informatie over de overeengekomen wijzigingen. De in dit document vervatte beoordeling van het ontwerpbegrotingsplan omvat alle maatregelen, inclusief het addendum dat de Commissie na het begrotingsakkoord van oktober 2013 heeft ontvangen.

De tekortverlagende maatregelen voor 2014 waren al vastgelegd in het regeerakkoord van het huidige kabinet en verwerkt in het basisscenario van het meerjarentraject van de begroting 2013. In dit verband gaat het onder meer om een verlaging van de ontwikkelingshulp (0,75 miljard EUR), een belastingverhoging voor woningbouwcorporaties (1,1 miljard EUR), uitgavenmaatregelen in de gezondheidszorg (0,3 miljard EUR), een verhoging van de werkloosheidspremie (1,3 miljard EUR), een korting op subsidies aan bedrijven (0,2 miljard EUR), een verhoging van diverse accijnzen (0,4 miljard EUR) en een verhoging van de arbeidskorting die tot gevolg heeft dat de ontvangsten met 2,3 miljard EUR teruglopen. Alle maatregelen die al vóór het nieuwe consolidatiepakket van de begroting 2014 en het ontwerpbegrotingsplan waren gepland, hadden tezamen een geraamd tekortverlagend ex-ante-effect van 6 miljard EUR, ofwel zo'n 1% van het bbp.

De voornaamste ex-ante-maatregelen van het aanvullende consolidatiepakket in de begroting 2014 en het ontwerpbegrotingsplan zijn de volgende. In de uitgaven aan gezondheidszorg wordt 1,48 miljard EUR (0,24% van het bbp) gesnoeid. Dit bedrag loopt op tot 2,15 miljard EUR in 2017. De belangrijkste maatregel op dit gebied is het voornemen van het kabinet om 0,75 miljard EUR (0,12% van het bbp) te besparen op de uitgaven aan geneesmiddelen. De besparingen moeten geleidelijk oplopen tot bijna 1 miljard EUR in 2017 en deels worden gerealiseerd door particuliere verzekeringsondernemingen in onderhandelingen met andere zorgverleners om de kosten verder terug te dringen, en via de werknemers in de sector.

Voor 2014 voorziet het pakket in een discretionaire verhoging van de sociale premies. Naast een korting op de overdrachten aan gehandicapten met 0,1 miljard EUR wil het kabinet diverse toeslagen aan huishoudens stapsgewijs onderbrengen in één regeling. Dit leidt tot een uitgavenstijging in 2014, maar in de jaren daarna moet het een besparing opleveren (rond de 1,2 miljard EUR in 2017).

Het pakket bevat ook bezuinigingen op het overheidsapparaat. Hoewel een nadere invulling nog moet volgen, krijgen de meeste ambtenaren te maken met een bevroering van hun salaris. Omdat de nominale lonen inmiddels al drie jaar zijn bevroren, wil de overheid echter een geringe stijging ervan mogelijk maken en daartoe andere arbeidsvoorwaarden wijzigen, zoals een aanpassing van het aantal vakantiedagen en een verlaging van de pensioenpremies. Het is de bedoeling om aldus 0,75 miljard EUR (0,12% van het bbp) te bezuinigen. De ministeries krijgen met een geringe generieke korting op hun budget te maken en hun uitgaven op de begroting stijgen niet mee met de inflatie terwijl dat eerder wel de bedoeling was, waardoor in totaal rond de 1 miljard EUR (0,17% van het bbp) wordt bespaard. Overeenkomstig de nationale budgettaire regelgeving moeten de decentrale overheden evenredig bijdragen aan consolidatie-inspanningen. Bovenop de eerder overeengekomen generieke kortingen worden de betalingen van de centrale overheid aan de decentrale overheden in 2014 met 0,34 miljard EUR (0,06% van het bbp) verlaagd. Deze generieke kortingen op de uitgaven van de centrale overheid vallen deels weg tegen extra uitgaven, vooral aan onderwijs en in mindere mate defensie. Wat het onderwijs betreft, worden de extra uitgaven van zo'n 0,65 miljard EUR (0,1% van het bbp) grotendeels ingeboekt in 2013.

Aan de ontvangstenzijde bevat de ontwerpbegroting diverse belastingverhogingen. De mogelijkheid om een ontslagvergoeding in een vennootschap onder te brengen, met als enig doel de belasting (tijdelijk) te ontwijken, wordt afgeschaft. De extra ontvangsten uit de inkomstenbelasting die daaruit voortvloeien, worden geraamd op 2,1 miljard EUR (0,35% van het bbp) in 2014. Hoewel het om een conservatieve berekening gaat, is het exacte bedrag dat het kabinet in 2014 zal ontvangen, met grote onzekerheid omgeven.

Veelverdieners betalen in 2014 een zogeheten crisisheffing, die 0,5 miljard EUR (0,08% van het bbp) moet opleveren. De belastingschijven worden niet gecorrigeerd voor inflatie, hetgeen volgens de DPB-ramingen 0,98 miljard EUR (0,16% van het bbp) oplevert. "Groene" belastingen worden verhoogd. De opbrengst daarvan is rond de 0,48 miljard EUR (0,08% van het bbp). De belasting op arbeid wordt met uiteenlopende maatregelen verlaagd. Daardoor loopt de overheid volgens de ramingen 2,3 miljard EUR (0,38% van het bbp) aan ontvangsten mis. Daarnaast zijn diverse andere belastingmaatregelen ten aanzien van het bedrijfsleven gepland, die per saldo resulteren in een belastingverhoging met 0,9 miljard EUR (0,15% van het bbp).

Tabel 4. Belangrijkste discretionaire maatregelen als vermeld in het ontwerpbegrotingsplan

A. Discretionaire maatregelen van de overheid - ontvangstenzijde

Onderdelen	Begrotingseffect (in % van het bbp) (zoals opgegeven door de autoriteiten)		
	2013	2014	2015
Belastingen op productie en invoer	0,0	0,2	0,2
Belastingen op inkomen, vermogen, enz.	0,0	0,3	0,3
Vermogensheffingen	0,0	0,0	0,0
Sociale premies	-0,2	0,0	-0,1
Inkomen uit vermogen	0,0	0,0	0,0
Overige (restpost)	0,0	0,0	0,0
Totaal	-0,3	0,4	0,3
Noot:			
Het begrotingseffect is het totale effect van de in het obp (dat wil zeggen door de nationale autoriteiten) opgegeven maatregelen. Een plusteken houdt in dat de ontvangsten / uitgaven als gevolg van de betreffende maatregel zullen stijgen.			
<i>Bron: Ontwerpbegrotingsplan</i>			

B. Discretionaire maatregelen van de overheid - uitgavenzijde

Onderdelen	Begrotingseffect (in % van het bbp) (zoals opgegeven door de autoriteiten)		
	2013	2014	2015
Beloning van werknemers	0,1	-0,2	-0,2
Intermediair verbruik	0,1	-0,1	0,0
Sociale uitkeringen	0,0	-0,2	-0,4
Rente-uitgaven	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Subsidies	0,0	0,0	0,0
Bruto-investeringen in vaste activa	0,0	-0,1	-0,1
Kapitaaloverdrachten	0,0	0,0	0,0
Overige (restpost)	0,0	0,0	0,0
Totaal	0,2	-0,6	-0,7
Noot:			
Het begrotingseffect is het totale effect van de in het obp (dat wil zeggen door de nationale autoriteiten) opgegeven maatregelen. Een plusteken houdt in dat de ontvangsten / uitgaven als gevolg van de betreffende maatregel zullen stijgen.			
<i>Bron: Ontwerpbegrotingsplan</i>			

4. NALEVING VAN DE BEPALINGEN VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

4.1. Naleving van de BTP-aanbevelingen

Het nominale tekort over 2013 zou moeten uitkomen op 3,3% van het bbp en ligt daarmee onder het in de BTP-aanbeveling genoemde streefcijfer (zie kader 2). De verbetering van het structurele saldo, gecorrigeerd voor veranderingen in de potentiële groei en ontvangstentegenvallers, wordt geraamd op 0,9% van het bbp en ligt dus boven de aanbevolen inspanning van rond de 0,6% van het bbp. Het nominale tekort over 2014 komt ook uit op 3,3% van het bbp en ligt daarmee boven het nominale streefcijfer dat nodig is om het buitensporige tekort in 2014 overeenkomstig de aanbeveling van de Raad te corrigeren. Op

basis van de najaarsprognoses 2013 van de Commissie bedraagt de budgettaire inspanning, gecorrigeerd voor veranderingen in de potentiële groei en ontvangstentegenvallers, 0,5% van het bbp, hetgeen minder is dan de in het kader van de BTP aanbevolen waarde van rond de 0,7% van het bbp. Echter, uit een bottom-upbenadering waarin de omvang van de begrotingsinspanning voor 2014 op basis van de aanvullende discretionaire ontvangstenmaatregelen en de uitgavenontwikkeling waarop het kabinet invloed kan uitoefenen⁴, tussen het BTP-scenario en de najaarsprognoses van de Commissie wordt geraamd, blijkt dat Nederland voor 2014 aanvullende maatregelen heeft getroffen in de orde van grootte van zo'n 1% van het bbp, hetgeen strookt met het bedrag aan maatregelen dat nodig wordt geacht om de in de BTP-aanbeveling vermelde structurele streefcijfers te realiseren. Deze raming strookt met de bedragen van de in het ontwerpbegrotingsplan afzonderlijk gespecificeerde en gekwantificeerde maatregelen.

Kader 2. Aanbevelingen van de Raad gericht aan Nederland

Op 21 juni 2013 heeft de Raad Nederland op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag aanbevolen om zijn buitensporige tekort in 2014 te corrigeren. Daartoe zou Nederland een nominaal tekort van 3,6% van het bbp in 2013 en van 2,8% van het bbp in 2014 moeten bereiken, wat overeenkomt met een verbetering van het structurele saldo met respectievelijk zo'n 0,6% en 0,7% van het bbp, op basis van de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie. Nederland zou de reeds in het kader van de begroting van 2013 vastgestelde meerjarige maatregelen ten uitvoer moeten leggen en moeten zorgen voor compensatie indien deze minder resultaat zouden opleveren dan verwacht, en voldoende aanvullende maatregelen moeten nemen om het buitensporige tekort in 2014 te corrigeren. De Raad stelde 1 oktober vast als uiterste datum voor Nederland om effectieve actie te ondernemen en om, overeenkomstig artikel 3, lid 4 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97, uitvoerig verslag uit te brengen over de voorgenomen consolidatiestrategie om de doelstellingen te bereiken.

Op 9 juli heeft de Raad ook aanbevelingen gericht aan Nederland in het kader van het Europees semester. De Raad beval Nederland meer bepaald ten aanzien van de overheidsfinanciën aan om de begrotingsstrategie te versterken en uit te voeren, en deze te onderbouwen met voldoende gespecificeerde maatregelen voor 2014 en de daaropvolgende jaren, zodat het buitensporig tekort in 2014 tijdig en op duurzame wijze zou worden gecorrigeerd en de structurele aanpassingsinspanning die is uiteengezet in de aanbevelingen van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure, zou worden verwezenlijkt. Voorts zouden de uitgaven op gebieden die rechtstreeks van belang voor de groei zijn, zoals onderwijs, innovatie en onderzoek, moeten worden ontzien. Na de correctie van het buitensporige tekort zou de structurele aanpassingsinspanning moeten worden voortgezet zodat Nederland de middellangetermijndoelstelling in 2015 zou bereiken.

4.2. Andere overwegingen

Hoewel het onlangs overeengekomen aanvullende consolidatiepakket vooral tot doel heeft het tekort op de overheidsbegroting terug te dringen (zie onder 3.3), worden de onderwijsuitgaven in de ontwerpbegrotingsplannen ontzien (de overheidsuitgaven aan onderwijs als percentage van het bbp (COFOG-uitgavenrubriek 9) lopen in 2014 iets op). De vorderingen die met betrekking tot de landspecifieke aanbeveling voor de overheidsfinanciën zijn gemaakt wat

⁴ Uitgaven ongerekend rentebetalingen en niet-discretionaire veranderingen in de werkloosheidsuitkeringen, uitgedrukt in reële termen.

betreft de ondersteuning van de groeivoorzichten van Nederland op lange termijn, zullen uitgebreider worden beoordeeld in het Europees semester.

5. ANALYSE VAN HET ECONOMISCH PARTNERSCHAPSPROGRAMMA

Het economisch partnerschapsprogramma sluit nauw aan bij het ontwerpbegrotingsplan. Het kabinet bevestigt de plannen om een aantal structurele budgettaire hervormingen door te voeren die op zowel korte als lange termijn duidelijk gunstig kunnen uitpakken voor de overheidsfinanciën. Ook stelt het een aantal nieuwe maatregelen voor om de overheidsfinanciën beter houdbaar te maken. Daartoe werkt Nederland thans aan de omzetting van het VSCB in nationale wetgeving. Met de wet houdbare overheidsfinanciën zal een aantal al gevolgde procedures wettelijk worden verankerd, maar zullen ook nieuwe mechanismen worden ingevoerd. Zo krijgt het al jarenlang gevoerde beleid om vaste uitgavenplafonds te hanteren en begrotingsbeleid op CPB-prognoses te baseren, een wettelijke grondslag. Ook is in de wet vastgelegd dat alle overheidssectoren gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de verwezenlijking van de begrotingsdoelen die worden gesteld in aanbevelingen van de Raad om een buitensporig tekort te corrigeren of (voortgang te boeken) om de middellangetermijndoelstelling te halen. Deze maatregelen moeten leiden tot een verbetering van het Nederlandse begrotingskader en ertoe bijdragen dat aan de eisen van het stabiliteits- en groeipact en de richtlijn inzake de nationale begrotingskaders wordt voldaan⁵.

Zoals besproken in het werkdocument van de diensten van de Commissie voor het Europees semester 2013, wordt de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd in de eerste pijler stapsgewijs verhoogd tot 67 jaar en vervolgens gekoppeld aan de levensverwachting. Een bijpassende verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in de tweede pijler wacht momenteel op goedkeuring van het parlement. Het kabinet wil ook een flink deel van de langdurige zorg decentraliseren naar gemeenten en hoopt dat dit de efficiëntie van het systeem ten goede komt en een substantiële gunstige uitwerking heeft op de overheidsfinanciën.

Voor de woningmarkt heeft het kabinet een aantal maatregelen getroffen dat op lange termijn aanzienlijke gevolgen heeft voor de werking van de markt en voor de overheidsfinanciën. Zoals besproken in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij de aanbeveling voor een BTP-aanbeveling van de Raad⁶, wordt de aftrekbaarheid van de hypotheekrente geleidelijk verlaagd en wordt deze voor nieuwe gevallen beperkt tot annuïtaire aflossingen van de lening. Op lange termijn leidt de daaruit voortvloeiende afbouw van de hypotheekrenteaftrek tot een forse vermindering van de fiscale subsidies voor hypotheekgefinancierde koopwoningen. Bovendien is onlangs aangekondigd dat het maximumbedrag dat in het kader van de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) kan worden verzekerd, stapsgewijs wordt verlaagd van 290 000 EUR nu naar 225 000 EUR per 1 juli 2016. Daardoor loopt de blootstelling van de overheid aan hypotheekgerelateerde risico's verder terug.

Het kabinet wil ook doorgaan met de hervormingen op de arbeidsmarkt, die hoofdzakelijk gericht zijn op een verbetering van de prikkels om de arbeidsmarkt te betreden. Een en ander zal ook van invloed zijn op de overheidsfinanciën. Een aantal overdraagbare heffingskortingen, zoals die voor verdieners van een tweede inkomen, wordt geleidelijk verder uitgefaseerd. Met ingang van 2016 wordt het eenvoudiger om een arbeidscontract te ontbinden, en worden werkloosheidsuitkeringen hervormd. Al met al zullen deze arbeidsmarkthervormingen een beperkt effect op de begroting sorteren. De precieze

⁵ Het hier besprokene laat een formele beoordeling van de omzetting van het VSCB en/of Richtlijn 2011/85/EU onverlet. Een formele beoordeling volgt na afloop van de omzettingstermijn.

⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_netherlands_nl.pdf

uitwerking ervan en de snelheid waarmee ze worden doorgevoerd, hangen af van de uitvoering van de akkoorden met de sociale partners.

Ondanks de uitvoerige informatie over de maatregelen wordt in het economisch partnerschapsprogramma niet ingegaan op de specifieke problemen en risico's bij de uitvoering van deze maatregelen. De uitvoeringsrisico's hebben deels betrekking op de noodzaak om verzekerd te zijn van de steun van beide Kamers. Voorts zijn de budgettaire effecten van de bezuinigingsmaatregelen, en met name de beoogde besparingen op de langdurige zorg via efficiëntieverbeteringen, ook met risico's omgeven.

6. SAMENVATTING

De in het ontwerpbegrotingsplan van Nederland geschetste maatregelen zijn erop gericht de BTP-aanbeveling van de Raad op te volgen, hoewel het nominale tekort in 2014 naar verwachting niet tot onder de 3% van het bbp wordt teruggedrongen. Ook wil Nederland de uitgaven op gebieden die van rechtstreeks belang zijn voor de groei, en met name de onderwijsuitgaven, ontzien. In het Europees semester volgt een uitgebreidere analyse van de gemaakte vorderingen.

Bijlage. Tabellen betreffende de BTP

Tabel A1. Basisscenario dat aan de BTP-aanbeveling ten grondslag ligt

<i>in % van het bbp</i>		2013	2014
Ontvangsten	46,4	47,3	47,2
Lopende ontvangsten	46,1	47,0	46,9
Discretionaire maatregelen met impact op lopende ontvangsten (in miljard EUR)	0,1	1,7	0,2
Uitgaven	50,4	50,8	50,7
Reële bbp-groei (%)	-1,0	-0,8	0,9
Nominale bbp-groei (%)	-0,2	0,6	2,6
Potentiële bbp-groei (%)	0,2	0,0	0,3
Structureel saldo	-2,6	-2,0	-2,3
Overheidssaldo	-4,1	-3,6	-3,6
<i>p.m inkomstenelasticiteit op basis van conjunctuurgezuiverd begrotingsaldo</i>	0,88	0,88	0,88
<i>p.m ogenschijnlijke inkomstenelasticiteit</i>	-7,7	-1,6	0,8
<i>p.m Output gap (% van potentiële output)</i>	-2,5	-3,3	-2,7
<i>Bron: Werkdocumenten van de diensten van de Commissie bij de aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad om het buitensporige overheidstekort in Nederland te verhelpen (COM(2013) 392 final)</i>			

Tabel A2. BTP-scenario dat aan de BTP-aanbeveling ten grondslag ligt

<i>in % van het bbp</i>	2012	2013	2014
Reële bbp-groei (%)	-1,0	-0,8	0,3
Potentiële bbp-groei (%)	0,3	0,0	0,2
Structureel saldo	-2,6	-2,0	-1,3
Overheidssaldo	-4,1	-3,6	-2,8
<i>p.m Output gap (% v.e. potentiële output)</i>	-2,6	-3,4	-3,3
<i>Bron: Werkdocumenten van de diensten van de Commissie bij de aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad om het buitensporige overheidstekort in Nederland te verhelpen (COM(2013) 392 final)</i>			

Tabel A3. Huidige ramingen van de macro-economische en budgettaire ontwikkelingen

<i>in % van het bbp</i>	2013	2014	2015
Ontvangsten	46,4	46,9	47,6
Lopende ontvangsten	46,75	46,40	45,55
Discretionaire maatregelen met impact op lopende ontvangsten (in miljard EUR)	9,3	4,8	-3,2
Uitgaven	50,4	50,2	50,9
Reële bbp-groei (%)	-1,2	-1,0	0,2
Nominale bbp-groei (%)	0,0	0,6	1,7
Potentiële bbp-groei (%)	0,2	0,0	0,1
Structureel saldo	-2,7	-2,1	-1,7
Overheidssaldo	-4,1	-3,3	-3,3
<i>p.m inkomstenelasticiteit op basis van conjunctuurgezuiverd begrotingsaldo</i>	0,88	0,88	0,88
<i>p.m ogenschijnlijke inkomstenelasticiteit</i>	-2,8	1	0,7
<i>p.m output gap (% van potentiële output)</i>	-3,4	-3,2	-2,3
<i>Bron: Najaarsprognoses 2013 van de Commissie</i>			

Tabel A4. Correctie van de ogenschijnlijke structurele inspanning in verband met de herziening van de potentiële groei - berekening

	Potentiële bbp-groei op basis waarvan de Raad zijn aanbevelingen heeft gedaan (in %)	Potentiële bbp-groei bij de beoordeling (in %)	Prognosefout (in %)	Structurele uitgaven (in % van het bbp)	Correctiecoëfficiënt α (in % van het nominale potentiële bbp)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2013	0,0	0,0	0,0	47,8	0,0
2014	0,3	0,1	0,2	47,2	0,1
2015	-	-	-	47,5	-

Tabel A5. Correctie van de ogenschijnlijke structurele inspanning voor ontvangstenmeevallers/-tegenvallers - berekening

	Verandering in lopende ontvangsten (j.o.j.) (in miljard EUR)		Discretionaire maatregelen lopende ontvangsten (in miljard EUR)		Aannames nominale bbp-groei (%)		Lopende ontvangsten in jaar t-1 (in miljard EUR)		Gat ontvangsten (in miljard EUR)*	Correctiecoëfficiënt β (in % van het nominale potentiële bbp)
	2013EDP	2013AF	2013EDP	2013AF	2013EDP	2013AF	2013EDP	2013AF		
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)=[(1')-(2')- ϵ *(3')*(4')]-[(1)-(2)- ϵ *(3)*(4)]	
2013	7,3	4,6	10,0	9,3	0,6	0,6	276,8	276,5	-1,9	-0,3
2014	7,0	9,4	0,0	4,8	2,6	1,7	284,1	281,1	-0,1	0,0
2015		4,6		-3,2		3,9		290,5		