



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 12 May 2014
(OR. nl)**

**9366/14
ADD 4**

**ECOFIN 443
UEM 127**

COVER NOTE

From: Johan Barnard, Financial Counsellor, Permanent Representation of The Kingdom of The Netherlands to the EU

date of receipt: 8 May 2014

To: Carsten Pillath, Director-General, DGG-Economic Affairs and Competitiveness General Secretariat of the Council of the European Union

Subject: Stability Programme of the Netherlands - 2014

Delegations will find attached the second part of Stability Programme of the Netherlands - 2014 in Dutch

Hoofdstuk 5: Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie

Vergeleken met het Stabiliteitsprogramma uit april 2013 valt de economische groei van -0,8 procent bbp in 2013 lager uit dan eerder voorzien (-0,5 procent bbp). Voor 2014 geldt dezelfde constatering, waarbij er voor 2014 niet langer sprake is van een verwachte krimp. Het begrotingstekort valt door de genomen maatregelen echter lager uit voor beide jaren en komt duurzaam onder de 3 procent bbp. Ook de schuld van de overheid wordt voor 2014 neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de vorige versie van het Stabiliteitsprogramma.

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe enkele macro-economische kernvariabelen verschillen ten opzichte van de vorige actualisatie van het Stabiliteitsprogramma. Vervolgens wordt geanalyseerd hoe deze variabelen zich ontwikkelen onder alternatieve scenario's.

Vergelijking met Stabiliteitsprogramma april 2013

Zoals in tabel 5.1 is te zien valt de groei voor 2013 tot en met 2015 lager uit dan in het vorige Stabiliteitsprogramma is aangenomen. Het effect van de verslechterde groeiprognose op het begrotingstekort wordt echter gecompenseerd door het effect van de genomen maatregelen uit het Regeerakkoord en het zogenoemde 6 miljard pakket. Ten opzichte van de vorige actualisatie valt het tekort lager uit dan voorzien voor 2013 en 2014. De ontwikkeling van de overheidsschuld wordt voor 2014 ook neerwaarts bijgesteld.

Tabel 5.1 Afwijking van stabiliteitprogramma april 2013

in procenten bbp	ESR Code	2013	2014	2015
Groei reëel bbp				
Actualisatie april '13		-0,5	1,0	1,6*
Huidige actualisatie		-0,8	0,8	1,2
Vershil		-0,3	-0,2	-0,4
Begrotingstekort	EDP B.9			
Actualisatie april '13		3,4	3,0	1,8*
Huidige actualisatie		2,5	2,9	2,1
Vershil		-0,9	-0,1	0,3
Overheidsschuld				
Actualisatie april '13		74,0	75,0	71,4*
Huidige actualisatie		73,5	74,6	74,7
Vershil		-0,5	-0,4	3,3

*stand startnota 2012 (regeerakkoord)

Bron: CBS, CPB en Stabiliteitsprogramma 2013.

Alternatieve scenario's en risico's

Gezien het open karakter en de relatief beperkte grootte van de Nederlandse economie vloeien de voornaamste risico's ten aanzien van het basisscenario voort uit internationale ontwikkelingen, met name via de wereldhandel. Recentelijk vormen voornamelijk de politieke ontwikkelingen in Oekraïne een additionele onzekere factor. Mogelijke economische risico's liggen hierbij, naast de wereldhandel, bij de energieprijzen. Deze gevoeligheidsanalyse presenteert derhalve de mogelijke effecten van een vertraging van de relevante wereldhandel en van stijgende energieprijzen. Beide scenario's gaan uit van een verandering van de variabelen begin 2014, en presenteren vervolgens

de effecten daarvan over de periode 2014-2015. De scenario's zijn opgesteld op basis van de meest recente versies van NIGEM en SAFFIER⁵.

Scenario 1: Vertraging herstel wereldeconomie en wereldhandel

Het mondiale conjuncturele herstel en de wereldhandel kunnen zwakker uitvallen dan verwacht als gevolg van onder andere langzamer herstel van consumenten- en producentenvertrouwen, de effecten van het afbouwen van accommoderende monetaire beleid in de VS en mogelijke nieuwe onrust in de Europese Unie. Tabel 5.2 presenteert de effecten van een bestedingsverlies van 1 procent in 2014 bij belangrijke handelspartners Japan, VS, Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Frankrijk. Door deze bestedingsimpuls neemt de verwachte groei van de relevante wereldhandel met 1,9 procentpunt af in 2014; in 2015 neemt deze nogmaals 1,6 procentpunt af. De lagere wereldhandel drukt de Nederlandse export. De situatie bij de marktsector verslechtert door de lagere export wat resulteert in lagere investeringen, dalende werkgelegenheid en daarmee dalende consumptie. Lagere btw-opbrengsten, in combinatie met een stijging van de werkloosheidsuitkeringen, zouden in dit scenario leiden tot een verslechtering van het EMU-saldo. Een schok in de wereldhandel heeft voor Nederland een sterk neerwaarts effect op het EMU-saldo. In dit scenario komt het EMU-saldo uit op -3,1 procent in 2014 en -2,5 procent in 2015.

Scenario 2: Hogere energieprijzen

Naast een drukkend effect op de wereldhandel kunnen de onrust in Oekraïne en de politieke spanningen met Rusland de olie- en gasprijzen opstuwten. Tabel 5.2 presenteert een scenario waarbij de energieprijzen 2 jaar lang 10 procent hoger liggen dan verwacht. Hogere energieprijzen stuwten de inflatie, drukken de internationale bestedingen en wereldhandel. Via de marktsector verslechteren de investeringen, de werkgelegenheid, de consumptie en het EMU-saldo. De economische verslechtering wordt in het EMU-saldo gecompenseerd door hogere gasbaten; het totale effect is licht positief voor 2014 en neutraal voor 2015. In dit scenario komt het EMU-saldo uit op -2,7 procent in 2014 en -2,1 procent in 2015.

Tabel 5.2 Alternatieve scenario's

Afwijking van basisscenario (procentpunt)	1. Bestedingsverlies handelspartners		2. Hogere energieprijzen	
	2014	2015	2014	2015
Volume wereldhandel (excl. energie)	-1,9	-1,6	-0,6	-1,2
Concurrentieprijs (excl. energie)	-0,1	-0,7	0,4	0,9
Invoerprijs van goederen	-0,2	-0,5	1,9	2,2
Bbp (marktprijzen)	-0,5	-0,6	-0,2	-0,5
Consumptie huishoudens	-0,1	-0,3	-0,1	-0,3
Investeringen	-0,9	-2,2	-0,1	-1,4
uitvoer van goederen en diensten	-1,5	-1,3	-0,4	-1,0
Invoer van goederen en diensten	-1,3	-1,3	-0,4	-1,0
Productie marktsector	-0,7	-0,8	-0,2	-0,7
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	-0,2	-0,5	-0,1	-0,3
Werkloosheidspercentage	0,1	0,4	0,0	0,2
Contractloon marktsector	-0,2	-1,0	0,2	0,2
Consumentenprijsindex (CPI)	-0,1	-0,4	0,3	0,6
EMU-saldo (% bbp)	-0,2	-0,4	0,2	0,0

1: Gaat uit van een bestedingsverlies van 1 procent in 2014 bij Japan, VS, Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Frankrijk.

2: Gaat uit van 10 procent hogere energieprijzen in 2014 en 2015.

⁵ Zie ook CEP 2014. NIGEM is een model van de wereldeconomie van het National Institute of Economic Research. Saffier is het door het CPB gehanteerde model voor kortetermijnprojecties, middellangetermijnscenario's en analyses van Regeerakkoorden en beleidsopties.

Hoofdstuk 6: Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

De afgelopen jaren zijn verscheidene maatregelen genomen die de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren. Volgens de meest recente doorrekening van het Centraal Planbureau (CPB) kent Nederland momenteel een positief houdbaarheidssaldo van 1,0 procent bbp⁶. Volgens de sommen van de Europese Commissie heeft Nederland een houdbaarheidstekort van 5,9 procent bbp⁷. Verschillen in beleidsaannames en in de techniek van de berekeningen veroorzaken dit grote onderscheid. Zowel het CPB als de Europese Commissie schetsen een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, waarbij met name het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd en de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting een belangrijke bijdrage levert. Voorwaardelijke verplichtingen, die sinds 2008 sterk zijn toegenomen als gevolg van de crisis, worden nu afgebouwd. Voor nieuwe garanties is een strikt 'nee, tenzij'-beleid opgenomen in de begrotingsregels.

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de definitie van het houdbaarheidstekort en de projecties van de overheidsfinanciën tot 2060. Tevens worden de verschillen tussen de ramingen van het CPB en de winterramingen van de Europese Commissie toegelicht. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de voorwaardelijke verplichtingen van de Nederlandse overheid.

Het houdbaarheidssaldo

Het houdbaarheidssaldo schetst de toekomstbestendigheid van de Nederlandse overheidsfinanciën. De overheidsfinanciën worden als houdbaar beschouwd wanneer alle toekomstige inkomsten voldoende zijn om de toekomstige uitgaven, inclusief de rente op de bestaande schuld, te betalen. Wanneer dit niet het geval is, zal de overheidsschuld op een bepaald moment uit de hand lopen. Het houdbaarheidssaldo geeft het verschil weer tussen het werkelijke verwachte begrotingssaldo aan het einde van de kabinetperiode en het minimale begrotingssaldo waarbij de overheidsfinanciën houdbaar zijn⁸.

De houdbaarheidssommen zijn geen projectie van het meest realistische scenario. Doel van deze sommen is vooral te toetsen of het huidige beleid tot in de verre toekomst kan worden voortgezet. Een belangrijke aanname hierbij is de aanname van constante arrangementen. Onder constante arrangementen wordt verstaan dat de uitgaven aan bijvoorbeeld zorg of onderwijs per persoon als aandeel van het inkomen constant zijn over de tijd. Kortom: elke generatie geeft even veel van zijn inkomen uit aan zorg en onderwijs.

Voornamelijk demografische ontwikkelingen beïnvloeden de toekomstbestendigheid van de Nederlandse overheidsfinanciën en het houdbaarheidssaldo. De verhouding gepensioneerden/werkenden neemt bijvoorbeeld sterk toe in de periode tot 2040. Ouderdomgerelateerde uitgaven aan staatspensioen (AOW) en gezondheidszorg zullen hierdoor sneller stijgen dan de ontvangsten. Het is daarom van belang dat beleid zich richt op het toekomstbestendig maken van collectieve arrangementen. Zonder dergelijk beleid zullen begrotingstekorten en de staatsschuld in de toekomst uit de hand lopen.

⁶ CPB, Actualisatie analyse economische effecten financieel kader regeerakkoord (12 november 2012).

⁷ Europese Commissie, Fiscal Sustainability Report 2012.

⁸ Dit getal wordt bepaald door een technische veronderstelling dat de collectieve arrangementen in 2017 in één keer worden aangepast zodat in de toekomst – ondanks de vergrijzing – geen verdere aanpassingen meer nodig zijn. Deze versoerde arrangementen gelden dan voor zowel de huidige als toekomstige generaties.

Tabel 6.1 Ontwikkeling houdbaarheidssaldo⁹

	in procenten bbp	in miljarden euro
Houdbaarheid Juni 2010		
CPB Vergrijzing verdeeld	-4,5	-29
<i>Beleid Rutte 1, pensioenakkoord en economische situatie</i>	+1,9	11
Houdbaarheid CEP 2012	-2,6	-17
<i>Verbetering houdbaarheid door begrotingsakkoord 2013</i>	1,8	12
<i>economische situatie</i>	-0,3	-2
Houdbaarheid inclusief Begrotingsakkoord (juni 2012)	-1,1	-7
<i>Verslechtering budgettaire situatie</i>	-0,2	-1
Houdbaarheid basispad Financieel kader (okt 2012)	-1,3	-9
<i>Verbetering houdbaarheid financieel kader</i>	2,3	15
<i>w.v. AOW en pensioen</i>	0,2	1
<i>Woningmarkt</i>	0,3	2
<i>Zorg</i>	1,3	9
<i>Overig</i>	0,5	3
Stand inclusief verbetering regeerakkoord	1,0	7

De meest recente raming van het Nederlandse houdbaarheidssaldo stamt uit november 2012. In deze doorrekening is het Regeerakkoord meegenomen. Het regeerakkoord Rutte-Asscher bevatte verschillende houdbaarheidsverbeterende maatregelen en resulteert in een verbetering van 2,3 procent. Met name de maatregelen in de zorg dragen met 1,3 procent verbetering bij aan een positiever houdbaarheidssaldo. De overige 1,0 procent verbetering komt voort uit beleid gericht op AOW en pensioen, de woningmarkt en de overige tekortreducerende maatregelen. Het Regeerakkoord volgt op het begrotingsakkoord 2013 dat reeds de belangrijke AOW-hervorming bevatte en eerder beleid van het kabinet Rutte-Verhagen gericht op het verbeteren van de houdbaarheid van de overheidsuitgaven (zie tabel 6.1).

Projecties tot 2060

Tabel 6.2 schetst de meest actuele projecties van het CPB. Deze projectie stamt uit november 2012 en houdt daarom geen rekening met latere maatregelen zoals het begrotingsakkoord 2014. Daarnaast zijn de meest recente demografische projecties van het CBS niet opgenomen. De raming van de Europese Commissie (uit 2012¹⁰) wijkt met een houdbaarheidssaldo van -5,9 procent sterk af van de raming van het CPB. De weging van beleid is de belangrijkste factor achter dit grote verschil: het CPB neemt het volledige kabinetsbeleid tot en met 2017 op in de houdbaarheidssom. De Europese Commissie neemt in de som alleen actueel beleid mee voor zo ver dat al is uitgevoerd en zich vertaalt in een beter EMU-saldo of bij wet is vastgelegd. Inmiddels is een groot deel van de relevante maatregelen al ingevoerd. Tevens verschillen de techniek en brongebruik tussen de twee instanties. De Europese Commissie hanteert Eurostat als bron voor de bevolkingsprognose, terwijl het CPB hiervoor de prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert. Ook de aannames rond de ontwikkeling van de indirecte belastinginkomsten verschillen: deze lopen bij het CPB op, terwijl de Europese Commissie ze als constant beschouwt. Tot slot verschilt de initiële begrotingspositie in enige mate en voorziet het CPB in een beperkte inhaal groei na 2017, die leidt tot een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

⁹ Deze aansluitingstabel volgt vanuit de CPB notitie van 19 juni 2012, *Nadere analyse van houdbaarheidswinst en saldodoelstelling voor de komende kabinetsperiode* en de CPB notitie van 29 oktober 2012 *Analyse effecten financieel kader Regeerakkoord*.

¹⁰ European Commission, 2012, *Fiscal Sustainability Report 2012*, European Economy 8/2012.

Tabel 6.2 Projectie van de overheidsfinanciën volgens inschatting CPB

in procenten bbp	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Totaal uitgaven	51,0	50,5	51,6	53,2	52,6	52,0
<i>Waarvan:</i>						
Ouderdomgerelateerde uitgaven	20,5	21,8	23,7	26	25,9	25,5
Pensioenuitgaven	6,9	7,4	8	8,9	8,7	8,5
Uitgaven sociale zekerheid	12,6	13,1	13,8	14,6	14,4	14,2
Ouderdoms- en vervroegde pensioenen	4,9	5,7	6,3	7,2	7	6,8
Overige pensioenen (invaliditeit, nabestaanden)	2,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Beroepspensioenen						
Gezondheidszorg	6,3	7,5	8,2	8,6	8,5	8,4
Langetermijnzorg	3,8	3,5	4,3	5,1	5,4	5,4
Onderwijsuitgaven	5,5	5,1	5	5,1	5,1	5,0
Aannames						
Groei arbeidsproductiviteit	2,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Groei reëel bbp	1,6	1,5	1	1,6	1,6	1,5
Participatiegraad mannen (leeftijd 15 - 64)	80,5	81,4	81,4	81,6	81,7	81,7
Participatiegraad vrouwen (leeftijd 15 - 64)	61,4	64,4	65,4	67,1	68,1	68,1
Totaal participatiegraad (leeftijd 15 - 64)	71,0	72,9	73,4	74,3	75,0	75,0
Werkloosheid (20-64)	5,5	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
Bevolking leeftijd 65+ t.o.v. totale bevolking (%)	15,7	19,1	20,5	22,2	22	21,3

Voorwaardelijke verplichtingen

In de afgelopen jaren is de hoeveelheid garanties sterk toegenomen. Ondanks dat normaal gesproken terughoudendheid wordt betracht bij het aangaan van garanties, zag de overheid zich genoodzaakt om maatregelen te nemen tegen grote systeemrisico's, zowel binnenlands als in de eurozone. In het jaar 2013 is voor het eerst weer een daling te zien, onder andere als gevolg van de verlaging van het plafond van de garantie die de Nederlandse overheid heeft afgegeven aan het tijdelijke noodfonds EFSF. Deze verlaging is het gevolg van de inwerkingtreding van het permanente noodfonds ESM.

Tegenover de afname van de garantie aan het EFSF staat een nieuwe garantie die de overheid heeft verstrekt aan De Nederlandsche Bank (DNB) ter hoogte van 5,7 miljard euro. In het kader van het gemeenschappelijke monetaire beleid in het eurogebied, voeren de centrale banken van het Eurosysteem monetaire beleidstransacties met wederpartijen uit. Als gevolg van het onconventioneel monetair beleid is DNB's blootstelling toegenomen, evenals de financiële risico's die DNB daarmee loopt. De garantie duurt voor een periode van vijf jaar, maar wordt verlengd in het geval DNB een risico loopt dat niet met het eigen vermogen kan worden opgevangen. Zonder de overheidsgarantie zou DNB genoodzaakt zijn geweest om een voorziening te treffen voor eventuele risico's, wat tot een lagere winstuitkering aan de staat zou hebben geleid.

Een andere nieuwe regeling is de garantie voor de vastgoedbeheerorganisatie die is opgericht bij de nationalisatie van SNS Reaal. Bij de nationalisatie van SNS Reaal is besloten om de vastgoedportefeuille van SNS Reaal onder te brengen in een aparte vastgoedbeheerorganisatie, die als doel heeft deze vastgoedportefeuille zo efficiënt mogelijk af te bouwen. Deze vastgoedbeheerorganisatie moest echter eerst eigenaar worden van de vastgoedportefeuille door deze te kopen van SNS Reaal. Hiertoe zal de organisatie naar verwachting financiering aantrekken

met behulp van een overheidsgarantie. Met de afbouw van de vastgoedportefeuille zal de uitstaande financiering afnemen, en daarmee ook het garantiebedrag.

Tot slot valt op te merken dat in 2014 de garantieregeling voor interbancaire leningen zal aflopen. Deze regeling is in 2008 opgericht om de kredietverlening tussen banken te stimuleren. Vanaf 2011 is begonnen met het uitfasen van deze regeling door in eerste instantie de voorwaarden minder aantrekkelijk te maken waaronder de banken een dergelijke garantie van de overheid konden krijgen. Ook is in december 2010 het loket voor nieuwe leningen gesloten. Hierdoor is het risico voor de overheid snel gedaald: in 2009 garandeerde de overheid nog 47,1 miljard euro aan leningen, maar in 2014 loopt de laatste gegarandeerde lening af. Omdat de laatste regeling in november 2014 afloopt wordt de garantie pas in december van 2014 in de begroting en in het garantieoverzicht volledig afgeboekt. Dit wordt zichtbaar in de begroting van 2015. Tot dusver heeft de overheid via deze regeling geen schade opgelopen.

De meest recente stand van zaken (stand september 2013) is weergegeven in tabel 6.3. Binnenkort wordt het Financieel Jaarverslag van het Rijk gepubliceerd, ten behoeve van Verantwoordingsdag op 21 mei, dat definitieve cijfers over 2013 bevat.

Tabel 6.3: Door de centrale overheid verleende garanties

in miljarden euro	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal garanties	63,5	152,7	152,2	238,2	258,0	217,5	218,5
<i>waarvan:</i>							
European Financial Stability Facility (EFSF)	-	-	25,9	97,8	97,8	49,6	49,6
DNB-deelneming in kapitaal IMF	9,9	23,4	28,8	47,3	46,5	46,5	46,5
European Stability Mechanism (ESM)	-	-	-	-	35,4	35,4	35,4
Garantie interbancaire leningen	2,7	47,1	39,0	33,2	17,2	14,1	14,1
European Investment Bank (EIB)	7	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
Garantie De Nederlandsche Bank	-	-	-	-	-	5,7	5,7
Garantie SNS Reaal	-	-	-	-	-	5,0	5,0

In het licht van de toegenomen garanties heeft de Commissie Risicoregelingen (CRR) aanbevelingen gedaan om het risicobeleid van de overheid verder aan te scherpen. Het kabinet heeft naar aanleiding daarvan, en een advies van de Algemene Rekenkamer, een garantiekader ontwikkeld om risico's beter te beheersen. Hoofdstuk 7 gaat hier verder op in.

Hoofdstuk 7: Kwaliteit van de overheidsfinanciën

De Nederlandse overheid bevordert de kwaliteit en duurzaamheid van overheidsfinanciën via wetgeving, regelgeving, voorschriften en (begrotings-)beleid. Ook het samenspel van 'checks and balances' van onder meer het Centraal Planbureau, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer draagt daaraan bij. Aanvullend op de al reeds bestaande kwaliteitseisen voor de overheidsfinanciën heeft het Nederlandse kabinet recent het risicobeheer betreffende risicoregelingen, derivaten en schatkistbankieren voor de overheidsfinanciën verder aangescherpt en verbeterd. Het kritisch tegen het licht houden van risicoregelingen, het aanhouden van overtollige middelen door decentrale overheden bij de staat en het aanscherpen van het derivatenbeleid beperken de risico's voor de overheidsfinanciën en dragen daarmee bij aan een duurzamere ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

Inleiding

Het kabinet borgt de kwaliteit van de overheidsfinanciën aan zowel de uitgaven- als de inkomstenzijde. Aan de uitgaven- en inkomstenkant wordt de kwaliteit geborgd door het beleid periodiek te evalueren op doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarnaast worden er jaarlijks Interdepartementale Beleidsonderzoeken uitgevoerd, de zogenaamde IBO's. Hier wordt een beleidsterrein grondig doorgelicht en worden alternatieve beleidsvarianten gepresenteerd, altijd vanuit het perspectief van ofwel besparingen ofwel een efficiëntere besteding van geld¹¹.

Aanvullend op het Stabiliteitsprogramma 2013 richt dit hoofdstuk zich op een ander aspect van kwaliteit van overheidsfinanciën, te weten het risicobeheer. De risico's voor de overheidsfinanciën zijn de afgelopen jaren flink toegenomen als gevolg van de crisis. Het Rijk heeft maatregelen genomen in de vorm van bijvoorbeeld garanties, achterborgstellingen en leningen. Zo zijn de uitstaande garanties van het Rijk gestegen van 63,5 miljard euro in 2008 naar 258,0 miljard euro in 2012, en vervolgens weer gedaald naar 218,5 miljard euro in 2014. Ook het risico dat het Rijk loopt via de achterborgstellingen is fors toegenomen: het totaal aan achterborgstelling is opgelopen van 177,7 miljard in 2008 naar 250,4 miljard in 2012. Naast risicoregelingen, zijn er risico's voor de overheidsfinanciën via het gebruik van derivaten door semi-publieke instellingen, en via decentrale overheden en het risico dat zij lopen over hun overtollige middelen.

Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens het verscherpte beleid ten aanzien van risicoregelingen, het gebruik van derivaten met publieke middelen en de verplichting tot schatkistbankieren van decentrale overheden. Tot slot wordt ingegaan op de aanbevelingen van de Commissie Van Dijkhuizen, die voorstellen heeft gedaan voor herziening van het belastingstelsel.

Risicoregelingen

Het Nederlandse kabinet kiest ervoor om expliciete risico's waar nodig te begrenzen of te terug te brengen tot een doelmatig niveau. Voorts kiest het Nederlandse kabinet ervoor om impliciete (financiële) risico's te reduceren door deze zoveel mogelijk te expliciteren en te betrekken bij de reguliere integrale (financiële) afweging binnen de kaders van het begrotingsbeleid.

Het beleid voor risicoregelingen is vastgelegd in de begrotingsregels en in het garantiekader. Op basis van de begrotingsregels geldt een "nee-tenzij"-beleid ten aanzien van extra risicoregelingen. Hoewel nieuwe risicoregelingen soms noodzakelijk zijn, wil het Nederlandse kabinet zoveel mogelijk terughoudendheid betrachten. Het kabinet vindt het van belang om niet alleen naar nieuwe regelingen te kijken, maar ook ten aanzien van (aanpassingen in) bestaande regelingen terughoudend te zijn. De controle aan de poort heeft concreet vorm gekregen in het Toetsingskader Risicoregelingen¹². De drie kernelementen van het toetsingskader zijn:

¹¹ In het Stabiliteitsprogramma 2013 is een nadere toelichting gegeven op de kwaliteitsborging via beleidsevaluaties.

¹² <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2012/03/05/toetsingskader-risicoregelingen.html>

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

Aanvullend op de begrotingsregels is in het garantiekader de set aan concrete eisen aan nieuwe en bestaande risicoregelingen vastgelegd.

Het *garantiekader* is als volgt samen te vatten¹³:

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

Derivaten

Het Nederlandse kabinet legt derivatenspeculatie met publieke middelen aan banden. Derivaten – financiële producten met een van onderliggende producten of indices afgeleide waarde – zijn op zich geen probleem, aangezien ze kunnen bijdragen aan de beheersing van risico's en tegen relatief lage kosten zekerheid kunnen bieden over toekomstige renteverplichtingen. Financiële innovatie heeft echter ook tot producten geleid die speculatief van aard zijn, met kans op grote winsten en grote verliezen. Speculatie met belasting- of premieopbrengsten behoort niet tot de taak van publieke en semi-publieke instellingen.

Beleidskader derivaten

Het kabinet heeft besloten in het (semi-)publieke domein slechts derivaten toe te staan die beschermen tegen opwaartse renterisico's (*payer swaps* en *rentecaps*). Alleen onder strikte voorwaarden mogen *receiver swaps*, *forward starting swaps* en *renteswaptions* worden gebruikt. Het voordeel van deze limitatieve lijst is dat de markt het publieke speculatieverbod niet kan omzeilen met nieuwe producten. Het kabinet heeft ook strengere eisen gesteld aan financieel beheer, controle, verantwoording en toezicht op organisaties met derivaten op de balans. Vakministers zorgen voor een sectorspecifieke invulling van het speculatieverbod. Het algemene kader bevat een aantal bepalingen waarvan de vakminister beargumenteerd mag afwijken. Sectorspecifieke omstandigheden kunnen immers aanleiding geven om af te wijken van het algemene, overkoepelende beleid. Dat maakt maatwerk mogelijk en voorkomt dat de regels onnodig gaan knellen. Voor alle andere bepalingen geldt dat de sectorale uitwerking strenger maar niet soepeler mag zijn dan het algemene beleid.

Het *beleidskader derivaten* is als volgt samen te vatten¹⁴:

- Financiële derivaten zijn uitsluitend toegestaan voor het beperken van opwaartse renterisico's.
- Derivaten zijn niet groter dan de afgedekte lening, evenals de looptijd met een maximum van 10 jaar.
- Derivaten worden in euro's aangetrokken van financiële instellingen met een single A-rating of hoger.
- Een tweezijdige onderpandverplichting is toegestaan, evenals een eenzijdige verplichting vanuit de financiële instelling. Onderpandverplichtingen nopen tot buffers van voldoende omvang.
- De financiële instelling mag geen eenzijdige opzeggingsmogelijkheid hebben.

¹³ Voor een totaaloverzicht zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/17/rapport-commissie-risicoregelingen-en-kabinetreactie.html>

¹⁴ Zie voor het volledige beleidskader derivaten: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/09/17/beleidskader-derivaten.html>

- Instellingen die financiële derivaten gebruiken, hebben hun interne organisatie adequaat ingericht.
- Instellingen verantwoordden zich in het jaarverslag op transparante, complete en inzichtelijke wijze over derivaten. De accountant controleert de externe verantwoording.
- Vakministers wijzen expliciet een sectorale toezichthouder aan.
- Derivaten die niet in lijn zijn met het kader worden afgebouwd, tenzij afbouw tot grote verliezen leidt.

Schatkistbankieren

Decentrale overheden moeten sinds eind 2013 hun overtollige financiële middelen¹⁵ in 's Rijks schatkist aanhouden. Deze verplichting vermindert de EMU-schuld van de totale overheid; de schuld is immers gedefinieerd als schuld van de overheid aan derde partijen. Voorts worden hiermee de risico's van decentrale overheden over hun overtollige middelen gereduceerd. Het verleden heeft bewezen dat decentrale overheden met overtollige middelen, net zoals andere economische actoren, op zoek gaan naar optimalisatie van het rendement. Hoger rendement gaat echter altijd gepaard met grotere risico's. De casus met de IJslandse bank Icesave heeft deze relatie tussen hoog rendement en grote risico voor overheden onderstreept. Door overtollige middelen verplicht bij het Rijk te stallen, wordt het kredietrisico voor decentrale overheden beperkt. Zodoende draagt verplicht schatkistbankieren bij aan de risicobeheersing binnen de collectieve sector.

Decentrale overheden ontvangen bij schatkistbankieren een rente gelijk aan de rente die de Nederlandse Staat betaalt op financiële markten. Tegenover dit, vermoedelijk voor decentrale overheden lagere, rendement op overtollige middelen staan lagere risico's. Verder hoeft niet iedere gemeente een treasuryafdeling overeind te houden die de risico's op uitstaande gelden beheerst. Zo draagt schatkistbankieren ook bij aan een efficiënte besteding van publieke middelen. Decentrale overheden mogen desgewenst onderling overtollige middelen uitlenen, zo lang er geen sprake is van onderlinge toezichtrelaties. Een provincie mag dus geen middelen uitlenen aan een gemeente binnen de eigen provinciegrenzen. Deze mogelijkheid biedt decentrale overheden de mogelijkheid om een wat hoger rendement te behalen tegen een nog steeds overzichtelijk risico.

Ontwikkelingen aan de inkomstenkant

De Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie Van Dijkhuizen) heeft een aantal voorstellen gedaan voor de herziening van het belastingstelsel op het gebied van de inkomstenbelasting, toeslagen en een verschuiving van de loon-/inkomstenbelasting naar indirecte belastingen. Eind 2012 heeft de commissie haar interim-rapport uitgebracht en in juni 2013 is het eindrapport gepubliceerd¹⁶. Deze rapporten bevatten voorstellen om tot een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel te komen. De commissie stelt onder meer een tariefstructuur voor met twee belastingschijven en minder aftrekposten en toeslagen. In de eerste helft van 2014 komt het kabinet met een reactie.

¹⁵ Gedefinieerd als alle middelen die decentrale overheden niet direct nodig hebben voor de uitvoering van hun publieke taken.

¹⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/06/18/eindrapport-commissie-inkomstenbelasting.html>

Hoofdstuk 8: Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) is op 15 december 2013 van kracht geworden. Met de Wet Hof zijn de Europese begrotingsafspraken omtrent EMU-saldo en EMU-schuld en de kern van het trendmatig begrotingsbeleid verankerd in nationale wetgeving. De meest in het oog springende Europese begrotingsafpraak is dat op de middellange termijn landen hun begroting structureel in evenwicht moeten brengen en houden.

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste institutionele vernieuwingen van de overheidsfinanciën, in dit geval de inwerkingtreding van de Wet Hof. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de inhoud van de wet en de uitwerking daarvan in de praktijk.

Wet HOF

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

De nationale verankering van de Europese begrotingsafspraken is vastgelegd in artikel 2, derde lid van de Wet Hof, waarmee gesteld wordt dat het trendmatig begrotingsbeleid geschiedt binnen de lijnen van de Europese begrotingsafspraken. Het gaat hierbij zowel om de eisen in de correctieve arm als de preventieve arm van het SGP. De gekozen formulering in de Wet Hof, een verwijzing naar de Europese eisen zonder nadere kwantificering, maakt het mogelijk dat eventuele toekomstige wijzigingen in het SGP, zoals de aanscherpingen van het SGP die in 2011 zijn doorgevoerd, niet hoeven te leiden tot een wetswijziging. Bovendien geldt voor de middellangetermijndoelstelling (medium term objective, MTO) dat deze periodiek wordt herijkt. Herijking zou, bij letterlijke normstelling in de wettekst, leiden tot wetswijziging. Hiermee zijn de Europese vereisten duurzaam verankerd in nationale wetgeving.

Naast de Europese afspraken zijn de uitgangspunten van het Nederlands trendmatig begrotingsbeleid vastgelegd in de Wet Hof. Hiermee is invulling gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer om de Nederlandse begrotingsregels wettelijk te verankeren¹⁷. De drie uitgangspunten die cruciaal zijn voor het te voeren begrotingsbeleid, zijn opgenomen in het wetsvoorstel (zie ook artikel 2, lid 2):

1. Het hanteren van vaste uitgavenkaders
2. Het uitgangspunt van automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting
3. Begrotingsbeleid gebaseerd op de meerjarencijfers en de macro-economische ramingen van de relevante variabelen van het CPB.

Het trendmatig begrotingsbeleid combineert budgettaire disciplinerende werking met stabilisatie van de economie. Het trendmatig begrotingsbeleid geschiedt, zoals gezegd, binnen de lijnen van de Europese begrotingsafspraken. De stabiliserende werking van het trendmatig begrotingsbeleid wordt omkaderd door de Europese begrotingsregels, omdat door deze regels het effect van de automatische stabilisatoren is begrensd. De disciplinerende werking van het trendmatig begrotingsbeleid wordt daardoor versterkt. De wet verplicht Nederland om voldoende aanvullende maatregelen te nemen wanneer, op basis van de economische ramingen van het CPB, verwacht wordt dat de nationale en/of Europese begrotingsregels niet gehaald zullen worden. Hetzelfde geldt wanneer de Europese Commissie of Raad aangeeft dat het begrotingsbeleid van Nederland niet leidt tot adequate naleving van de Europese begrotingsregels. De wet bevat tevens een correctiemechanisme dat in werking treedt bij significante afwijkingen van de MTO of het aanpassingstraject naar de MTO dat de Europese Commissie voorschrijft.

¹⁷ Kamerstukken II, 2010/11, 32 565, nr. 4

In de wet wordt volledig aangesloten bij Europese definities en vaststellingen wat betreft het optreden van omstandigheden waaronder het correctiemechanisme in werking moet treden en voor wat betreft het optreden van omstandigheden voor de inwerkingtreding, verlenging en afsluiting van ontsnappingsclausules. Een herstelplan naar de MTO dat gemaakt wordt in het kader van het in werking treden van het correctiemechanisme, wordt opgenomen in een budgettaire nota die aan de Staten-Generaal wordt gepresenteerd. Indien van een herstelplan sprake is, zal over de voortgang van de uitvoering in elk geval jaarlijks in de Miljoenennota worden gerapporteerd. Door de Raad van State als onafhankelijke begrotingsautoriteit in een adviserende rol bij het herstelplan te betrekken, zowel bij de presentatie van het plan aan de Staten-Generaal als bij het monitoren van de uitvoering ervan in elk geval jaarlijks via de Miljoenennota, wordt voorzien in een onafhankelijk advies. Daarmee wordt voldaan aan principe 7, voortvloeiend uit het Europese Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU.

Omdat de Europese begrotingsafspraken toezien op de inkomsten en uitgaven van de hele collectieve sector, dus ook van gemeenten, provincies en waterschappen, voorziet de wet in een procedure die erop gericht is om decentrale overheden een gelijkwaardige inspanning als de Rijksoverheid te laten leveren aan het bereiken en vasthouden van de Europese begrotingsafspraken. De wet voorziet in bestuurlijk overleg met de decentrale overheden alvorens hun gelijkwaardige inspanningsplicht wordt vastgesteld. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet Hof is in januari 2013 een akkoord bereikt met de decentrale overheden over hun bijdrage aan de Europese begrotingsafspraken deze kabinetsperiode. In het financieel akkoord is een ambitie en een norm afgesproken voor het saldo van de decentrale overheden. De afgesproken ambitie komt overeen met de raming van het CPB voor het saldo van de decentrale overheden, na de doorrekening van het regeerakkoord, in de periode 2014-2017. Vervolgens biedt de afgesproken norm voor het EMU-saldo van de decentrale overheden enige marge ten opzichte van de ambitie. Bij een eventuele afwijking van de ambitie, is er daardoor niet direct een noodzaak tot nadere maatregelen van decentrale overheden.

Tabel 8.1: Normering EMU-saldo decentrale overheden

in procenten bbp	2013	2014	2015	2016	2017
Ambitie voor EMU-saldo medeoverheden gezamenlijk	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Afgesproken tekortnorm voor deze kabinetsperiode, conform de wet HOF ¹⁸	-0,5	-0,5	-0,5	(-0,4)	(-0,3)

Voor 2013 gold een tekortnorm van 0,5 procent bbp voor alle decentrale overheden gezamenlijk. Het saldo van de decentrale overheden is uitgekomen op -0,3 procent bbp in 2013. Dit betekent een onderschrijding van de afgesproken tekortnorm.

¹⁸ Eind 2015 wordt in bestuurlijk overleg bezien of op basis van de dan beschikbare realisaties de geprojecteerde daling in 2016 en 2017 verantwoord en mogelijk is.

BIJLAGE 1: Tabellen behorend bij de rapportageverplichting in het kader van de buitensporigtekortprocedure

Tabel 1a: Begrotingsvooruitzichten op kwartaalbasis en kasbasis voor de totale overheid en medeoverheden

in miljoenen euro	2014*			
	Q1	Q2	Q3	Q4
<i>Netto financieringssaldo per overheidssector</i>				
1. Totale overheid	-4.471	-4.471	-4.471	-4.471
2. Centrale overheid	-2.645	-2.645	-2.645	-2.645
3. Deelstaten	-2.633	-2.633	-2.633	-2.633
4. Decentrale overheden	-579	-579	-579	-579
5. Sociale fondsen	-1.247	-1.247	-1.247	-1.247
6. Totale inkomsten	72.876	72.876	72.876	72.876
<i>waarvan:</i>				
centrale overheid:	43.118	43.118	43.118	43.118
deelstaten:	42.919	42.919	42.919	42.919
decentrale overheden:	9.434	9.434	9.434	9.434
sociale fondsen:	20.324	20.324	20.324	20.324
<i>waarvan:</i>				
directe belastingen	17.576	17.576	17.576	17.576
<i>indirecte belastingen, waarvan:</i>				
BWT	18.464	18.464	18.464	18.464
sociale lasten	26.281	26.281	26.281	26.281
overige	10.061	10.061	10.061	10.061
inkomsten uit vermogen	493	493	493	493
7. Totale uitgaven	77.374	77.374	77.374	77.374
<i>waarvan:</i>				
intermediair verbruik	10.766	10.766	10.766	10.766
loonsom van werknemers	14.575	14.575	14.575	14.575
rentelasten	2.762	2.762	2.762	2.762
subsidies	1.930	1.930	1.930	1.930
sociale uitkeringen	38.239	38.239	38.239	38.239
overige	2.820	2.820	2.820	2.820
Kapitaaloverdrachten	1.191	1.191	1.191	1.191
bruto investeringen in vaste activa	5.091	5.091	5.091	5.091

*Aangeleverde cijfers zijn grotendeels gebaseerd op Centraal Economisch Plan 2014 (CPB). Deze cijfers zijn enkel op jaarbasis beschikbaar. Uitsplitsing naar kwartaalcijfers is het resultaat van lineaire interpolatie.

Tabel 1b: Begrotingsvooruitzichten voor de totale overheid en medeoverheden op basis van ESA-standaarden en niet-seizoensgecorrigeerd

in miljoenen euro	ESA code	2014			
		Q1	Q2	Q3	Q4
<i>Netto financieringssaldo</i>					
1. Totale overheid	S.13	-4.471	-4.471	-4.471	-4.471
2. Centrale overheid	S.1311	-2.645	-2.645	-2.645	-2.645
3. Deelstaten	S.1312	-2.633	-2.633	-2.633	-2.633
4. Decentrale overheden	S.1313	-579	-579	-579	-579
5. Sociale fondsen	S.1314	-1.247	-1.247	-1.247	-1.247
6. Totale inkomsten	TR	72.876	72.876	72.876	72.876
<i>waarvan:</i>					
belastingen op productie en invoerheffingen	D.2	18.464	18.464	18.464	18.464
belastingen op inkomen, vermogen, etc.	D.5	17.576	17.576	17.576	17.576
kapitaalheffingen	D.91	493	493	493	493
sociale lasten	D.61	26.281	26.281	26.281	26.281
inkomen uit vermogen	D.4	397	397	397	397
overige		9.569	9.569	9.569	9.569
7. Totale uitgaven	TE	77.374	77.374	77.374	77.374
<i>waarvan:</i>					
loonsom van werknemers	D.1	14.575	14.575	14.575	14.575
intermediair verbruik	P.2	10.766	10.766	10.766	10.766
sociale uitkeringen	D.62, D.632c	38.239	38.239	38.239	38.239
rentelasten	D.41	2.762	2.762	2.762	2.762
subsidies	D.3	1.930	1.930	1.930	1.930
bruto investeringen in vaste activa	P.51	5.091	5.091	5.091	5.091
kapitaaloverdrachten	D.9	1.191	1.191	1.191	1.191
overige		2.820	2.820	2.820	2.820
8. Bruto schuld	D.1	114.834	114.834	114.834	114.834

*Aangeleverde cijfers zijn grotendeels gebaseerd op Centraal Economisch Plan 2014 (CPB). Deze cijfers zijn enkel op jaarbasis beschikbaar. Uitsplitsing naar kwartaalcijfers is het resultaat van lineaire interpolatie.

Tabel 1c: Jaarlijkse budgettaire doelstellingen volgens ESA-standaarden voor de totale overheid en medeoverheden

in procenten bbp	ESA Code	2013	2014	2015
<i>Netto financieringssaldo per overheidssector</i>				
1. Totale overheid	S.13	-2,5	-2,9	-2,1
2. Centrale overheid	S.1311	-0,9	-1,7	-2,6
3. Deelstaten	S.1312	-0,9	-1,7	-2,6
4. Decentrale overheden	S.1313	-0,3	-0,4	-0,3
5. Sociale fondsen	S.1314	-1,3	-0,8	0,8
6. Totale inkomsten	TR	47,3	47,4	47,7
7. Totale uitgaven	TE	49,8	50,3	50,0
8. Rentelasten	D.41	1,8	1,8	1,8
9. Primair saldo		-0,7	-1,1	-0,4
10. Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen		0,6	0,0	0,0
		mutatie	mutatie	mutatie
11. Reële bbp-groei		-0,8	$\frac{3}{4}$	$1\frac{1}{4}$
12. Potentiële bbp-groei		0,3	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$
<i>waarvan:</i>				
- arbeid		0,0	$-\frac{1}{4}$	$-\frac{1}{4}$
- kapitaal		0,2	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$
- totale factorproductiviteit		0,1	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$
		% pot. BBP	% pot. BBP	% pot. BBP
13. Output gap		-3,6	-3	$-2\frac{1}{4}$
14. Cyclische begrotingscomponent		-2,1	-1,7	-1,3
15. Conjunctuurgezuiverd saldo (1 - 14)		-0,5	-1,2	-0,8
16. Conjunctuurgezuiverd primair saldo (15 + 8)		1,3	0,6	1,0
17. Structureel saldo (15 - 10)		-1,1	-1,2	-0,8

Tabel 2: Doelstellingen voor inkomsten en uitgaven van de totale overheid volgens ESA-standaarden

in procenten bbp	ESA Code	2013	2014	2015
1. Doelstelling voor totale inkomsten	TR	47,3	47,4	47,7
<i>waarvan:</i>				
1.1. Belastingen op productie en invoerheffingen	D.5	11,7	12	11,8
1.2. Belastingen op inkomen, vermogen, etc.	D.91	10,9	11,4	11,9
1.3. Kapitaalheffingen	D.61	0,3	0,3	0,3
1.4. Sociale lasten	D.4	16,9	17,1	17,3
1.5. Inkomen uit vermogen		3,2	2,6	2,5
1.6. Overige		4,3	4,0	3,9
p.m.: Belastingdruk (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		39,6	40,7	41,3
2. Doelstellingen voor totale uitgaven	TE	49,8	50,3	50,0
<i>waarvan:</i>				
2.1. Loonsom van werknemers	D.1	9,7	9,5	9,4
2.2. Intermediair verbruik	P.2	7,4	7,0	7,0
2.3. Sociale uitkeringen	D.62, D.6311, D.63121, D.63131f	24,6	24,9	25,2
<i>waarvan:</i>				
Werkloosheidsuitkeringen	D.41			
2.4. Rentelasten	D.3	1,8	1,8	1,8
2.5. Subsidies	P.51	1,3	1,3	1,2
2.6. Bruto investeringen in vaste activa	D.9	3,2	3,3	3,2
2.7. Kapitaaloverdrachten	D.41	0,3	0,3	0,3
2.8. Overige	D.3	1,5	2,2	1,9