



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

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

**9366/14
ADD 3**

**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 first part of Stability Programme of the Netherlands - 2014 in Dutch



Stabiliteitsprogramma Nederland

April 2014

Ten geleide

Status programma

Een concept van het stabiliteitsprogramma is voorgelegd aan beide kamers van het parlement. Op 15 april vond een overleg plaats in de Eerste Kamer en op 23 april een debat in de Tweede Kamer, overeenkomstig de wens van beide kamers om zich over het stabiliteitsprogramma te kunnen uitspreken vóór toezending aan de Europese Commissie.

De landenspecifieke aanbeveling voor Nederland van vorig jaar evenals de aangepaste aanbeveling onder de buitensporigtekortprocedure hebben aanleiding gegeven tot een kabinetsbrief aan de Tweede Kamer. Deze is vervolgens op 20 juni 2013 besproken tijdens een Algemeen Overleg met de minister van Buitenlandse Zaken.

Als reactie op de aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure heeft het kabinet de Commissie het zogenoemde *effective action report* en de aanvullende begrotingsafspraken 2014 verstuurd op 30 september (met een aanvulling op 15 oktober).

EDP-rapportage

In overeenstemming met artikel 10(3) van Verordening 473/2013 bevat dit document ook de tabellen die behoren tot de halfjaarlijkse rapportageverplichtingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Deze tabellen zijn aangeleverd op basis van de vereisten uit Delegatieverordening 877/2013.

Verhouding tot 'two-pack'

Het Stabiliteitsprogramma dient eveneens als Nationaal begrotingsplan voor de middellange termijn. Hiermee voldoet Nederland aan de verplichting zoals uiteengezet in artikel 4 van Verordening 473/2013.

Verhouding tot Nationaal Hervormingsprogramma

In het kader van de stroomlijning van het binnenlandse proces ten aanzien van het Europees semester worden het Nationaal Hervormingsprogramma en het Stabiliteitsprogramma beide eind april bij de Europese Commissie ingediend. De inhoud van beide documenten vertoont enige overlap, bijvoorbeeld op het gebied van de macro-economische vooruitzichten. Het Stabiliteitsprogramma concentreert zich op macro-economische ontwikkelingen, de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en het geplande begrotingsbeleid. Het Nationaal Hervormingsprogramma richt zich met name op maatregelen en structurele hervormingen die zijn genomen ten aanzien van de landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland en omvat een toelichting op de voortgang met betrekking tot de doelstellingen van de Europa-2020-strategie. Waar relevant verwijzen deze documenten naar elkaar.

Gebruikte cijfers

Tenzij anders aangegeven zijn de in deze rapportage gebruikte cijfers voor 2014 en 2015 gebaseerd op de nieuwste economische raming van het CPB (Centraal Economisch Plan (CEP), publicatie 18 maart 2014)). Voor de jaren na 2015 (i.c. 2016 en 2017) is voor de macro-economische veronderstellingen en de mutaties in tekort en schuld uitgegaan van de middellangetermijnraming van het CPB uit november 2012 (Regeerakkoord), omdat het CEP geen raming geeft voor deze periode.

Inhoud

		Pagina
Hoofdstuk 1	Uitvoering van de aanbevelingen ten aanzien van de buitensporigtekortprocedure in Nederland	3
Hoofdstuk 2	Algeheel beleidskader en doelstellingen	6
Hoofdstuk 3	Economische vooruitzichten	11
Hoofdstuk 4	Begrotingssaldo en overheidsschuld	15
Hoofdstuk 5	Gevoeligheidsanalyse en vergelijking met vorige actualisatie	17
Hoofdstuk 6	Houdbaarheid van de overheidsfinanciën	19
Hoofdstuk 7	Kwaliteit van de overheidsfinanciën	23
Hoofdstuk 8	Institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën	26
Bijlage 1	Tabellen behorend bij de rapportageverplichting in het kader van de buitensporigtekortprocedure	28
Bijlage 2	Tabellen behorend bij het Stabiliteitsprogramma	40

Hoofdstuk 1: Uitvoering van de aanbevelingen ten aanzien van de buitensporigtekortprocedure in Nederland

Recente cijfers wijzen erop dat het Nederlandse EMU-saldo voor 2013 onder de norm van 3 procent bbp uitkomt (-2,5 procent bbp) en dat ook in de daaropvolgende jaren zal blijven (-2,9 procent bbp in 2014 en -2,1 procent bbp in 2015). De EMU-schuld stabiliseert zich volgens de ramingen, met een voorziene daling vanaf 2015.

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de implementatie van de aanbevelingen die aan Nederland gericht zijn in het kader van de buitensporigtekortprocedure. De tabellen behorend bij de rapportageverplichting zijn te vinden in Bijlage 1. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de economische ontwikkelingen.

Buitensporigtekortprocedure

Volgens de meest recente ramingen blijft het tekort voor Nederland over de periode 2013-2015 onder de 3 procent bbp (zie tabel 1.1). Sinds 2008 komt Nederland hiermee weer onder de tekortnorm uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het tekort kwam in 2013 uit op 2,5 procent bbp¹. Voor 2014 wordt een tekort van 2,9 procent bbp voorzien. In 2015 daalt het tekort naar 2,1 procent bbp, ruim onder de norm van 3 procent bbp, met name door een aantal additionele inspanningen die het kabinet levert. Het tekort komt voor Nederland in 2015 na vier jaar voor het eerst weer lager uit dan het gemiddelde van de eurozone (2,6 procent bbp), zoals geraamd door de Europese Commissie in de winterraming.

Tabel 1.1 Ontwikkeling van de overheidsfinanciën 2010-2015

in procenten bbp	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMU-saldo	-5,1	-4,3	-4,1	-2,5	-2,9	-2,1
Structureel EMU-saldo	-4,1	-3,7	-2,6	-1,1	-1,2	-0,8
EMU-schuld	63,4	65,7	71,3	73,5	74,6	74,7

De verbetering tussen 2013 en 2015 is niet alleen conjunctureel maar is ook terug te zien in het structurele saldo. Het structurele tekort neemt af tot 0,8 procent bbp voor 2015. Hiermee benadert het structurele saldo de middellangetermijndoelstelling (MTO) van -0,5 procent bbp voor 2015. Indien Nederland ontslagen wordt uit de buitensporigtekortprocedure, is de inzet van het kabinet om te voldoen aan de eisen uit de preventieve arm van het SGP. Deze eisen betreffen het verbeteren van het structureel saldo tot -0,5 procent en het beperken van de (netto) uitgavengroei tot de groei van het potentiële bbp. De EMU-schuld stabiliseert zich in 2014 en 2015 op een niveau net onder de 75 procent bbp, waarna in de volgende jaren een geleidelijke daling wordt ingezet.

Vanwege de verslechterde economische situatie kreeg Nederland in 2013 een jaar uitstel om het buitensporige tekort te beëindigen. De Commissie was van mening dat Nederland wel effectieve actie had ondernomen door het structurele saldo in de periode 2011-2013 met gemiddeld 1,1 procent bbp per jaar te verbeteren. Volgens de nieuwe aanbeveling waren voor Nederland in 2014 nieuwe structurele consolidatiemaatregelen noodzakelijk met een omvang van 1 procent bbp bovenop het basisscenario².

Nederland heeft hier invulling aan gegeven met een consolidatiepakket van 6 miljard euro (zie tabel 1.2). Aan de uitgavenkant bestaat dit pakket onder andere uit maatregelen in de zorg en de bevrozing van ambtenarensalarissen in 2014. Aan de inkomstenkant is er een verscheidenheid aan maatregelen geïntroduceerd, zoals het niet indexerende van belastingen. Dit pakket is zodanig

¹ Het EMU-saldo voor 2013 is basis van de aprilnotificatie van het CBS. Eurostat zal op 23 april de cijfers van het CBS valideren.

² Council recommendation to end the excessive deficit situation, European Commission (2013)

samengesteld dat de economische groei er slechts beperkt door geraakt wordt. De Commissie heeft in haar opinie over de begroting voor 2014 en het ingeleverde *effective action report* geoordeeld dat Nederland hiermee voldeed aan de gestelde aanbeveling om het buitensporige tekort te beëindigen³.

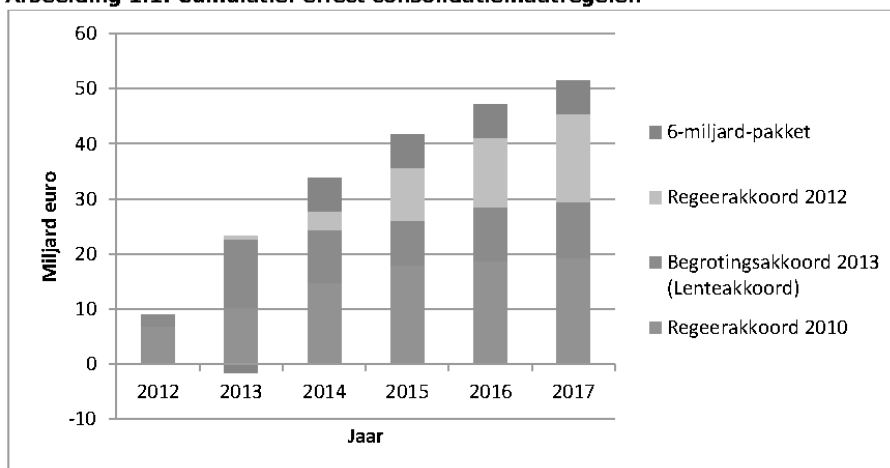
Tabel 1.2 Samenstelling van het pakket van 6 miljard euro

in miljarden euro	Opbrengst 2014	Opbrengst structureel
Categorie		
Zorg	1,5	2,1
Sociale Zekerheid	-0,2	1,0
Rijksbegroting	1,9	1,2
Belastingen en premies	2,2	1,5
Overig	0,6	0,4
Totaal	6,0	6,2

Bron: Effective Action Report 2013 en brief aanvullende begrotingsafspraken 2014.

De verbeterde budgettaire situatie en het eerder behalen van de deadline is het gevolg van het cumulatieve effect van consolidatiemaatregelen uit meerdere (regeer)akkoorden. Tussen 2012 en 2014 is er, inclusief het genoemde pakket, voor 34 miljard euro aan maatregelen genomen (ruim 5 procent bbp). Het kabinet is bezig met het implementeren van deze reeds gemaakte afspraken met het oog op de begrotingsvoorbereiding voor 2015, waarmee de budgettaire consolidatie in dat jaar oploopt tot 42 miljard euro. Tot aan 2017 zal de budgettaire consolidatie verder oplopen naar 51 miljard euro op basis van de huidige afspraken (ruim 8 procent bbp). Dit zal verder bijdragen aan het behalen van de MTO van -0,5 procent bbp.

Afbeelding 1.1: Cumulatief effect consolidatiemaatregelen



Bron: Meerdere (regeer)akkoorden

Naast deze maatregelen worden ook veel structurele hervormingen in gang gezet die bijdragen aan de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën, zie hoofdstuk 2. Hieruit blijkt dat Nederland serieuze stappen heeft gezet om de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op een duurzaam houdbaar pad te brengen. Dit heeft geresulteerd in een gunstige uitgangspositie voor zowel de komende jaren als op de langere termijn. De gevolgen hiervan voor het houdbaarheidssaldo staan toegelicht in hoofdstuk 6.

³ Commission communication to the Council on action taken, European Commission (2013)

Aangezien het tekort in 2014 en 2015 naar verwachting onder de 3 procent bbp ligt, neemt het kabinet voor de komende jaren geen additionele bezuinigingsmaatregelen. Het handhaven van het reeds eerder vastgestelde uitgaven- en lastenkader zal centraal komen te staan bij de totstandkoming van de begroting voor 2015. De focus hierbij zal liggen op de implementatie van de reeds afgesproken maatregelen die in het regeerakkoord en latere akkoorden zijn gemaakt. Zoals ook vastgelegd is in het regeerakkoord en de nationale begrotingsregels blijft Nederland daarmee volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken.

Hoofdstuk 2: Algeheel beleidskader en doelstellingen

Het budgettaire beleid van het kabinet wordt ondersteund door maatregelen gericht op het versterken van structurele economische groei en het bevorderen van de houdbaarheid van publieke voorzieningen. Door het sluiten van diverse overeenkomsten met onder andere de sociale partners (Sociaal akkoord, Woonakkoord en Zorgakkoord), is een breed maatschappelijk draagvlak gecreëerd voor deze maatregelen. Door steun van twee coalitiepartijen (VVD, PvdA) en drie oppositiepartijen (D66, CU en SGP) is er daarnaast een breed politiek draagvlak.

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de voortgang van de hervormingsagenda van het kabinet op het gebied van achtereenvolgens de woningmarkt, de arbeidsmarkt, pensioenen en de zorg.

Hervormingen woningmarkt

Op de woningmarkt zijn het afgelopen jaar grote stappen gezet in het realiseren van de ambitieuze hervormingsagenda van het kabinet. Met een integrale aanpak van de koop- en huursector is ingezet op een woningmarkt die over de gehele breedte beter werkt. Een groot deel van de hervormingen is inmiddels door beide Kamers aangenomen. Dit schept duidelijkheid over de koers op de langere termijn. Deze duidelijkheid helpt samen met een aantal ondersteunende maatregelen bij het terugkeren van rust en vertrouwen op de woningmarkt. De hervormingen leveren bovendien een bijdrage aan de verbetering van de overheidsfinanciën.

Koopmarkt

Om particuliere schulden af te bouwen en de woningmarkt beter te laten werken zijn de volgende maatregelen inmiddels door beide Kamers aangenomen of in lagere regelgeving uitgewerkt:

- Het tenminste annuïtair aflossen van leningen in 30 jaar is als voorwaarde gesteld voor renteaftrek bij nieuwe leningen. Hiermee wordt stapsgewijs aflossen de norm en worden de financiële risico's op de woningmarkt beperkt.
- Het maximale aftrektarief waartegen nieuwe en bestaande gevallen hun hypotheekrente kunnen aftrekken wordt vanaf 2014 in 29 jaarlijkse stappen teruggebracht van 52 procent naar 38 procent.
- De maximale *loan-to-value ratio* van hypotheekleningen wordt in stappen van één procentpunt per jaar teruggebracht van 106 procent in 2012 naar 100 procent vanaf 2018. Dit beperkt de financiële risico's voor huishoudens en voor banken. Bij robuust herstel op de woningmarkt zal het kabinet met voorstellen komen voor verdere verlaging van de *loan-to-value ratio* vanaf 2018.
- Met deze drie maatregelen wordt de budgettaire derving van de hypotheekrenteaftrek structureel met ruim 40 procent verlaagd. Deze opbrengst wordt teruggesluisd via verlaging van de belastingtarieven van de tweede, derde en vierde schijf en verlenging van de derde schijf. Dit versterkt de werking van de economie als geheel.
- De kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) wordt stapsgewijs afgebouwd naar 225.000 euro per 1 juli 2016, en daarna wordt deze gekoppeld aan de gemiddelde woningprijs. De tijdelijke ophoging tijdens de crisis wordt hiermee weer teruggedraaid en de NHG wordt, net als voor de crisis, weer gericht op woningen tot een gemiddelde prijs. Ook de risico's voor de overheid worden hiermee teruggebracht. De invoering van een eigen risico van 10 procent voor verstrekkers van nieuwe NHG leningen draagt hier ook aan bij.
- De mogelijkheid is gecreëerd om restschulden onder NHG onder strikte voorwaarden mee te financieren in een nieuwe hypotheek onder de NHG. Hiermee wordt de doorstroming bevorderd.
- De rente over restschulden kan tijdelijk, voor een periode van tien jaar, fiscaal worden afgetrokken. Daarmee wordt meer ruimte geboden om te verhuizen wanneer er sprake is van een restschuld.

- De overdrachtsbelasting is structureel verlaagd van 6 procent naar 2 procent; dit versterkt de doorstroming.
- De bijdrage van het Rijk aan startersleningen is verhoogd van 20 miljoen euro naar 50 miljoen euro. Met deze bijdrage legt het Rijk de helft in voor de kosten van de Starterslening, gemeente en/of provincies betalen de andere helft. Daarmee kunnen circa 11.000 startersleningen worden verstrekt.
- Het Nationaal Energiebespaarfonds is opgericht. Hiermee kunnen leningen tegen gunstige voorwaarden worden aangeboden voor energiebesparende aanpassingen aan de eigen woning. Het fonds van 75 miljoen euro wordt aangevuld met middelen uit de markt tot 300 miljoen euro.
- De grens voor belastingvrije schenking bij besteding aan de eigen woning is tot eind 2014 verhoogd naar 100.000 euro. Voor deze periode is de schenking niet beperkt tot ouder aan kind en mag door eenieder aan eenieder gedaan worden. De schenking is inzetbaar voor bijvoorbeeld de aflossing van restschulden en verbouwingen.

Huurmarkt

Ook op de huurmarkt zijn de hervormingen uit het Regeer- en Woonakkoord voor een groot deel doorgevoerd:

- Scheefwonen wordt tegengegaan door inkomensafhankelijke huurverhoging mogelijk te maken. De maximale huurverhoging boven inflatie bedraagt 4,0 procent voor hogere inkomens (vanaf 43.602 euro), 2,0 procent voor middeninkomens (34.085 euro tot 43.602 euro) en 1,5 procent voor lage inkomens (tot 34.085 euro).
- De verhuurderheffing die de woningcorporaties zullen afdragen bedraagt in 2013 50 miljoen euro en loopt op tot 1,7 miljard euro in 2017. De heffing kan voor een groot deel worden betaald uit de extra huurinkomsten. Corporaties kunnen zelf een bijdrage leveren door efficiënter te werken en door de verkoop van woningen. Op termijn levert de verhuurderheffing dezelfde bijdrage aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën als gesteld in het Regeerakkoord.
- Om de laagste inkomensgroep te ontzien, zal het budget voor de huurtoeslag worden verhoogd. Hiervoor is extra budget beschikbaar gesteld oplopend tot 420 miljoen euro in 2017. Voor gehandicapten en chronisch zieken kan een uitzondering worden gemaakt op de inkomensafhankelijke huurverhogingen. Mensen die te maken krijgen met een inkomensdaling, terwijl zij eerder een inkomensafhankelijke huurverhoging hebben gekregen, hebben recht op huurverlaging. Er is zo bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen.
- Voor een goed werkende huurmarkt dient er meer ruimte te ontstaan voor investeringen in het vrije segment. Het kabinet neemt belemmeringen weg door de huurprijzen in het gereguleerde deel van de huurmarkt meer in overeenstemming te brengen met de waarde van de woning, maar ook door de overheidsinterventies op de koopmarkt te verminderen.
- Op dit moment is er wetgeving in voorbereiding die woningcorporaties verplicht om hun DAEB (diensten van algemeen en economisch belang) en niet-DAEB activiteiten te splitsen. Hiermee kan het maatschappelijk vermogen beter worden geborgd en ontstaat een meer gelijk speelveld met private partijen in het vrije segment. Corporaties kunnen kiezen voor een juridische dan wel administratieve scheiding. In het eerste geval worden de niet-DAEB activiteiten in een aparte rechtspersoon ondergebracht. Voor corporaties die administratief splitsen zijn minder niet-DAEB activiteiten toegestaan. Activiteiten die wel worden geoorloofd moeten in dienst staan van de kerntaak. Zowel bij juridische als administratieve scheiding geldt dat niet-DAEB activiteiten tegen marktconforme voorwaarden gefinancierd moeten worden.
- Het kabinet heeft de regels voor de verkoop van corporatiewoningen aan private partijen versoepeld per 1 oktober 2013. Hiermee ontstaat meer ruimte voor partijen om te investeren in de huurmarkt.
- Er wordt gewerkt aan het opzetten van een revolverend fonds voor energiebesparende maatregelen voor verhuurders (zoals reeds is opgericht voor de koopmarkt). Inzet is leningen tegen gunstige voorwaarden aan te bieden en investeringen van verhuurders in

energiebesparende aanpassingen te stimuleren. Het fonds van 75 miljoen euro wordt aangevuld met middelen uit de markt tot 300 miljoen euro.

Tot slot is de tijdelijke BTW-verlaging van 21 procent naar 6 procent voor bouw- en renovatiewerkzaamheden in de bestaande bouw verlengd tot eind 2014. Dit om investeringen in vastgoed te stimuleren.

Hervormingen arbeidsmarkt

Het kabinet en sociale partners hebben in het voorjaar van 2013 gezamenlijk afspraken gemaakt over een structurele aanpak voor de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. De belangrijkste afspraken zijn inmiddels vastgelegd in de Participatiewet en de Wet Werk en Zekerheid. Beide wetten zijn in februari 2014 door de Tweede Kamer aangenomen. De maatregelen rond de verbetering van de positie van flexwerkers zullen per 1 juli 2014 ingaan. De nieuwe ontslagregels en de aangepaste ketenbepaling worden vanaf 1 juli 2015 van kracht. Dat geldt ook voor onderdelen van de aanpassing van de werkloosheidsuitkering, te weten de aanscherping van het begrip passende arbeid. De verkorting van de maximale duur van de publiekgefinancierde werkloosheidsuitkering wordt vanaf 1 januari 2016 gefaseerd ingevoerd.

De maatregelen van het kabinet hebben als doel om zoveel mogelijk mensen een eerlijke kans te geven op werk en economische zelfstandigheid. Het kabinet neemt maatregelen om de arbeidsparticipatie te verhogen en maatregelen die de werking van de arbeidsmarkt moeten verbeteren. Het doel hierbij is dat mensen in de toekomst langer gezond doorwerken en daarbij vaker kunnen wisselen van baan. Daarnaast neemt het kabinet op korte termijn maatregelen om de opgelopen werkloosheid te bestrijden.

Maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie

- Het kabinet zet in op de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders door het stelsel van kindregelingen te hervormen. Het wetsvoorstel, dat in maart 2014 door de Tweede Kamer is goedgekeurd, maakt werken vanuit de bijstand voor alleenstaande ouders weer lonend. De nieuwe wet zal ingaan per januari 2015.
- Sinds 2009 wordt de overdraagbare heffingskorting voor kostwinnersgezinnen in vijftien jaar afgebouwd. In 2014 wordt de overdraagbaarheid van deze heffingskorting verder afgebouwd. Deze maatregel prikkelt niet-werkende partners om te gaan werken.
- In 2014 wordt de maximale arbeidskorting verhoogd van 1.723 euro naar 2.097 euro. Dit bedrag zal de komende jaren verder stijgen tot 2.559 euro in 2017. De armoedeval voor lage en middeninkomens wordt hierdoor kleiner en de overgang van een uitkering naar een baan financieel aantrekkelijker.
- In 2015 worden diverse wetten samengebracht in de Participatiewet. Ter bevordering van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten en mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen werkgevers een loonkostensubsidie ontvangen ter hoogte van het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het wettelijk minimumloon. Daarnaast is er een mobiliteitsbonus beschikbaar voor werknemers die niet onder de Participatiewet vallen. De arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten Wajong wordt alleen nog toegankelijk voor jongeren die duurzaam en volledig geen arbeidsvermogen hebben. De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) wordt afgesloten voor nieuwe instroom.
- Werkgevers (markt en publieke sector) stellen zich garant voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking, oplopend tot 125.000 banen vanaf 2026. De afspraken zijn niet vrijblijvend: de overheid meet jaarlijks de voortgang. Realiseren de werkgevers de extra banen niet, dan wordt een wettelijke quotumplicht geactiveerd. Dit is voorgesteld in een wetsvoorstel dat in 2014 naar het parlement wordt verstuurd.

Maatregelen die de werking van de arbeidsmarkt verbeteren

- Het langdurig inschakelen van werknemers op basis van tijdelijke contracten wordt teruggedrongen. De ketenbepaling, die onder andere bepaalt dat na een periode van drie jaar een vast contract ontstaat, wordt aangepast. In de nieuwe situatie maken werknemers al na

twee jaar van rechtswege aanspraak op een vast contract. Bij CAO kan alleen nog worden afgeweken van de ketenbepaling indien het werken met tijdelijke contracten gegeven de aard van het werk noodzakelijk is.

- Oneigenlijk gebruik van constructies met het oogmerk om verplichtingen ten opzichte van werknemers te ontduiken wordt bestreden. Zo zullen de bijzondere ontslagregels die nu voor *payrolling* gelden, worden geschrapt en is een Actieplan aanpak schijnconstructies opgesteld.
- Het ontslagrecht wordt activerender, eerlijker en eenvoudiger. Afhankelijk van de reden voor het ontslag komt er één ontslagroute en betaalt de werkgever een wettelijk genormeerde en gemaximeerde transitievergoeding, waarvan bepaalde kosten voor scholing kunnen worden afgetrokken.
- De WW-duur wordt vanaf 2016 geleidelijk (één maand per kwartaal) teruggebracht van 38 naar 24 maanden. De opbouw van de WW wordt aangepast naar één maand per dienstjaar in de eerste tien arbeidsjaren en een halve maand per dienstjaar in de jaren daarna. De definitie van passende arbeid in de WW wordt aangescherpt, waardoor van mensen die langer dan een half jaar in de WW zitten wordt verwacht dat ze al het beschikbare werk als passende arbeid aanvaarden.

Maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid op korte termijn

- In 2013 en 2014 is 67 miljoen euro extra uitgetrokken voor reïntegratieactiviteiten van oudere werklozen.
- Het kabinet stelt 600 miljoen euro beschikbaar voor cofinanciering van sectorplannen die de sociale partners opstellen om werkloosheid te voorkomen en mensen duurzaam inzetbaar te houden.
- Het kabinet heeft extra middelen uitgetrokken om op regionaal niveau de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Bovendien is een ambassadeur aangesteld die ervoor moet zorgen dat de regionale en sectorale samenwerking elkaar versterken. Eenderde van de middelen bestemd voor de sectorplannen wordt ingezet om jeugdwerkloosheid te bestrijden.

Hervormingen pensioenen

Zoals in het stabiliteitsprogramma van vorig jaar aangegeven, is het kabinetsbeleid ten aanzien van de AOW en de aanvullende pensioenen erop gericht deze voorzieningen ook voor de jonge generaties veilig te stellen. Het aantal ouderen groeit snel en de beroepsbevolking groeit nauwelijks meer. Het kabinet neemt de noodzakelijke maatregelen om de betaalbaarheid van de AOW en de aanvullende pensioenen te kunnen garanderen (zie ook het Nederlands Hervormingsprogramma 2014):

- De AOW-leeftijd wordt sneller verhoogd. Tussen 2015 en 2018 stijgt de pensioenleeftijd met drie maanden per jaar in plaats van twee, en van 2018-2021 stijgt de pensioenleeftijd met vier maanden per jaar in plaats van drie. Dit resulteert in een pensioenleeftijd van 66 in 2018 en 67 in 2021. De pensioenleeftijd wordt vervolgens aan de levensverwachting gekoppeld.
- Ook de pensioenrichtleeftijd is verhoogd naar 67 jaar, en met ingang van 2015 wordt deze gekoppeld aan de ontwikkeling van de levensverwachting op 65-jarige leeftijd.
- Het opbouwpercentage binnen het Witteveen kader, de wettelijke regeling waarbij fiscaal aantrekkelijk sparen voor het pensioen mogelijk wordt gemaakt, wordt verlaagd (voor middelbaarregelingen van 2,15 procent naar 1,875 procent).
- Ook wordt een aftoppingsgrens geïntroduceerd: voor het inkomen boven 100.000 euro (drie keer modaal) kan niet langer fiscaal gunstig (tweede pijler) pensioen worden opgebouwd. Wel kan een netto-lijfrentepolis worden afgesloten die is vrijgesteld van vermogensrendementsheffing. Zo wordt de fiscale subsidie op pensioensparen scherper gericht en doelmatiger.

Hervormingen zorg

In het Regeerakkoord is een grote stap gezet richting een houdbaar groeipad voor de zorguitgaven. De groei van de zorguitgaven wordt deze regeerperiode met meer dan 6,5 miljard euro teruggedrongen.

In de curatieve zorg ligt de focus op verbetering van de werking van het stelsel en wordt de volumegroei in de medisch specialistische zorg en GGZ verder teruggebracht: voor 2014 tot 1,5 procent en tussen 2015 en 2017 tot 1 procent. Verzekeraars en aanbieders dragen meer risico, het pakket aan aanspraken wordt aangescherpt en cliënten betalen meer zelf. Dit levert een structurele besparing op van 3,1 miljard euro, inclusief de maatregelen uit het aanvullend pakket 2014 en de begrotingsafspraken 2014.

De langdurige zorg wordt grondig hervormd. Het kabinet streeft naar een meer op maat gesneden zorg, die dichterbij huis wordt geleverd. Begeleiding, dagbesteding en een deel van de geestelijke gezondheidszorg gaan over naar gemeenten en thuiszorg met een meer medisch karakter gaat over naar de Zorgverzekeringswet. Hiermee worden synergieën tussen domeinen benut. Het pakket aan aanspraken wordt meer in lijn gebracht met de ons omringende landen en gericht op de meest hulpbehoevenden. Het financiële vermogen van patiënten wordt ook zwaarder meegewogen in de bepaling van de eigen bijdrages. Met dit pakket is structureel 3,7 miljard euro aan ombuigingen gemoeid, waardoor de uitgaven aan langdurige zorg in de periode 2013-2017 naar verwachting gelijk blijven.

Om het maatschappelijk draagvlak voor de ingrijpende maatregelen in de langdurige zorg te vergroten zijn met de belangenorganisaties bestuurlijke akkoorden gesloten, waaronder het zorgakkoord (voorjaar 2013) en het overlegresultaat met de VNG (december 2013). In het zorgakkoord is de mate van afbouw van de huishoudelijke hulp verminderd van 75 procent naar 40 procent, maar zijn er tegelijkertijd afspraken gemaakt om de arbeidskosten te drukken. In aanvulling op het VNG overlegresultaat zijn begin 2014 transitieafspraken met de VNG en overige partners (vertegenwoordigers van verzekeraars, zorgaanbieders, cliënten) gemaakt. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en de Wet Langdurige Zorg (Wlz) worden op dit moment beide door de Tweede Kamer behandeld, waarbij alle inspanningen gericht zijn op de overhevelingen per 1 januari 2015. De Jeugdwet is reeds goedgekeurd door het parlement en treedt per 1 januari 2015 in werking.

Hoofdstuk 3: Economische vooruitzichten

Sinds halverwege 2013 klimt de Nederlandse economie langzaam uit het dal. In zijn meest recente raming gaat het Centraal Planbureau ervan uit dat de Nederlandse economie in 2014 met ¾ procent zal groeien en in 2015 met 1¼ procent. De groei wordt grotendeels gedreven door de uitvoer, maar de bijdrage van binnenlandse factoren neemt weer toe. De werkloosheid stijgt dit jaar door naar 7¼ procent, waarna deze daalt tot 7 procent in 2015.

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op internationale economische ontwikkelingen, inclusief de onderliggende macro-economische aannames die zijn gebruikt in het Stabiliteitsprogramma. Vervolgens worden de conjuncturele ontwikkelingen en economische vooruitzichten op de middellange termijn geschetst.

Internationale ontwikkelingen en technische aannames

De Nederlandse economie is vanwege zijn openheid en relatief beperkte grootte sterk afhankelijk van internationale ontwikkelingen. De raming is gebaseerd op een aantal veronderstellingen ten aanzien van de internationale economie en verschillende technische aannames. Het mondiale groeiherstel houdt aan maar de groei van de wereldeconomie blijft met 3½ procent in 2014 en 3¾ procent gematigd. De groei van het eurogebied blijft hierbij achter met 1 procent groei in 2014 en 1½ procent in 2015. De wereldhandel vertoont een overeenkomstig beeld met gematigde groei. De voor Nederland relevante wereldhandel neemt, met dank aan herstel in de VS en het eurogebied, toe met 4¼ procent in 2014 en 5 procent in 2015. De inflatie in het eurogebied, met name in een aantal zuidelijke landen, blijft dit en komend jaar laag.

Tabel 3.1 Externe aannames

	2013	2014	2015
Kortlopende rente (jaargemiddelde)	0,2	0,3	0,3
Langlopende rente (jaargemiddelde)	2,0	2,3	2,6
USD/€-wisselkoers (jaargemiddelde)	1,33	1,36	1,36
Mondiale bbp-groei	2,9	3½	3¾
Bbp-groei in het eurogebied	-0,4	1	1½
Relevante wereldhandel	1,9	4¼	5
Olieprijs (Brent, USD per vat)	108,72	108	108

Conjuncturele ontwikkelingen en vooruitzichten voor de middellange termijn

Na twee jaar met voornamelijk negatieve kwartaalcijfers kent Nederland sinds het tweede kwartaal van 2013 weer positieve groeicijfers. De Nederlandse conjunctuur is volgens de CBS-conjunctuurindicator omgeslagen naar de fase van herstel. Zowel de ontwikkelingen in de export, de investeringen als consumptie dragen bij aan dit omslagpunt. In 2013 kromp de Nederlandse economie, mede door negatieve overloop uit 2012 en een negatief eerste kwartaal, met 0,8 procent bbp. De aantrekkende economie sinds het tweede kwartaal in 2013 zet naar verwachting door met een groei van ¾ procent bbp in 2014 en een groei van 1¼ procent bbp in 2015. Zoals gebruikelijk na een financiële crisis is het herstel langzaam. Binnenlands moeten gezinnen, banken en de overheid hun balansen herstellen. Hierdoor komt de groei naar verwachting nog relatief gematigd uit in 2014 en 2015.

Tabel 3.2 Bijdragen aan de reële bbp-groei, 2012-2015⁴

in procenten bbp	2012	2013	2014	2015
Consumptie huishoudens	-0,5	-0,6	0	0
Investerings in woningen	-0,3	-0,3	0	0
Bedrijfsinvesteringen	-0,3	-0,3	¼	¼
Overheidsbestedingen	-0,1	-0,1	¼	0
Uitvoer	0,0	0,5	½	1
Bbp-groei	-1,2	-0,8	¾	1¼

De uitvoer (gecorrigeerd voor importcomponenten) levert dit jaar een bijdrage van circa 0,5 procentpunt aan de bbp-groei, zie tabel 3.2. Afgelopen jaar was de uitvoer de enige bbp-component met een positieve bijdrage aan de groei. In 2015 stijgt de bijdrage van de uitvoer aan de bbp-groei naar verwachting door naar 1 procentpunt. Mondiale economische ontwikkelingen zijn, zoals gebruikelijk, van groot belang voor de Nederlandse economie. Mee- of tegenvallende wereldhandel zal dus een beduidende invloed hebben op de Nederlandse economische ontwikkeling, zoals verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

De verminderde afzetmogelijkheden in binnen- en buitenland drukten de afgelopen jaren de bedrijfsinvesteringen. De investeringen trekken, als vertraagde reactie op de aantrekkende uitvoer, sinds halverwege 2013 weer aan. Ook de productie, bezettingsgraad en het producentenvertrouwen in de industrie zijn in de tweede helft van 2013 gestegen. Na twee jaar van negatieve groeibijdragen leveren de bedrijfsinvesteringen de komende twee jaar naar verwachting weer een positieve bijdrage van 0,25 procentpunt aan de bbp-groei.

De consumptie van huishoudens groeit in 2015, na vier jaar van krimp, weer met een ½ procent. De dalende consumptie in de voorgaande vier jaar werd gedreven door zowel negatieve inkomensontwikkelingen (loonontwikkeling en werkloosheid) als vermogensontwikkelingen (dalende huizenprijzen). Het beschikbaar inkomen groeit in zowel 2014 als 2015 en de huizenprijzen stabiliseren zich. Huishoudens zullen naar verwachting een deel van hun vermogensverliezen aanzuiveren, waardoor de consumptie in 2014 nog krimpt en in 2015 beperkt stijgt.

⁴ Als gevolg van afronding kan het totaal afwijken van de som der delen.

Tabel 3.3 Macro-economische vooruitzichten

	ESA-code	2013	2013	2014	2015
		Niveau (in miljarden euro)	mutatie-tempo	mutatie-tempo	mutatie-tempo
Reëel bbp	B1*g	605,5	-0,8	¾	1¼
Nominaal bbp	B1*g		1,0	1¾	2½
Componenten van het reële bbp					
Particuliere consumptieve bestedingen	P.3	273,9	-2,1	-¼	½
Consumptieve bestedingen van de overheid	P.3	171,5	-0,5	½	-¼
Bruto investeringen in vaste activa	P.51	97,2	-4,8	3¾	3¼
Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	0,6	-0,4	¼	0
Uitvoer van goederen en diensten	P.6	532,6	1,3	2¼	4¼
Invoer van goederen en diensten	P.7	470,3	-0,5	2½	4
Bijdragen aan de reële bbp-groei					
Finale binnenlandse vraag		542,7	-1,9	¾	¾
Voorraadmutaties (Δ)	P.52+P.53	0,6	-0,4	¼	0
Extern saldo van goederen en diensten	B.11	62,2	1,5	0	½

Arbeidsmarkt

In 2013 is de werkloosheid verder opgelopen naar 6,7 procent van de beroepsbevolking. Zoals gebruikelijk reageert de werkgelegenheid vertraagd op het groeiherstel. De arbeidsproductiviteitsgroei was de afgelopen jaren zeer beperkt. Bedrijven zullen eerst hun productiviteitsniveau op orde brengen alvorens nieuw personeel aan te nemen. In 2014 daalt de werkgelegenheid in alle sectoren verder; naar verwachting resulteert dit in een werkloosheidspercentage van 7¼ van de beroepsbevolking. De doorgaande stijging van de productie, in combinatie met een gematigde reële loonontwikkeling, resulteert in 2015 in een stijgende werkgelegenheid. De werkloosheid daalt hierdoor tot 7 procent.

Tabel 3.4 Arbeidsmarktontwikkelingen

	ESA-code	2013	2013	2014	2015
		niveau	Mutatie-tempo	Mutatie-tempo	Mutatie-tempo
1. Werkgelegenheid, personen (x 1.000)		8591,2	-1,0	-½	½
2. Werkgelegenheid, aantal gewerkte uren		6654,7	-1,2	-¾	½
3. Werkloosheid (% beroepsbevolking)		602,5	6,7	7¼	7
4. Arbeidsproductiviteit per werkende		70.479	0,3	1½	¾
5. Arbeidsproductiviteit per gewerkt uur		91,0	0,4	1½	¾
6. Loonsom van werknemers	D.1	309,8	0,2	2	2
7. Loonsom per werknemer (€)		36,1	2,1	3	2

Hoofdstuk 4: Begrotingssaldo en overheidsschuld

Het EMU-saldo van de Nederlandse overheid komt volgens de huidige inzichten in 2013 voor het eerst sinds de start van de buitensporigtekortprocedure onder de 3 procentnorm. Ook voor 2014 en 2015 blijft de raming van het EMU-saldo duurzaam onder de buitensporigtekortnorm met een raming voor het EMU-saldo van -2,9 procent bbp voor 2014 en -2,1 procent bbp voor 2015. De tekortreducerende maatregelen van in totaal 42 miljard euro in 2015 (circa 7 procent bbp) die het kabinet heeft genomen zijn de voornaamste drijver van deze gunstige ontwikkeling. Het structurele EMU-saldo verbetert hierdoor tot -0,8 procent bbp in 2015, waardoor de middellangetermijndoelstelling van -0,5 procent voor 2015 voor Nederland binnen bereik ligt. De EMU-schuld stabiliseert in 2015 rond ca 75 procent bbp. Het kabinet ziet in deze cijfers een eerste stap richting gezonde overheidsfinanciën voor Nederland voor de korte- en middellange termijn.

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het begrotingssaldo en de overheidsschuld voor de periode 2014 tot en met 2017 waarbij zowel de beleidsstrategie als de ambitie van het kabinet aan bod komen.

Beleidsstrategie

Het financieel en sociaaleconomisch beleid van het kabinet rust op drie pijlers: het op orde brengen van de overheidsfinanciën, het veiligstellen van een eerlijke verdeling van de bezuinigingsinspanning en het stimuleren van duurzame groei. Deze strategie is in overeenstemming met de Annual Growth Survey 2014, waarin lidstaten worden opgeroepen om houdbare overheidsfinanciën tot stand te brengen door middel van structurele hervormingen. De positieve ontwikkeling van het EMU-saldo biedt de mogelijkheid om terug te keren naar het reguliere besluitvormingsproces inzake het Nederlandse begrotingsbeleid. Hierbij wordt uitgegaan van een scheiding van inkomsten en uitgaven door middel van het hanteren van een eerder vastgesteld uitgaven- en lastenkader.

Het handhaven van het uitgaven- en lastenkader zal centraal komen te staan bij de totstandkoming van de begroting voor 2015. De focus hierbij zal liggen op de implementatie van de reeds afgesproken maatregelen die in het regeerakkoord en latere akkoorden zijn gemaakt. Zoals ook vastgelegd is in het regeerakkoord en de nationale begrotingsregels blijft Nederland daarmee volledig gecommitteerd aan de Europese begrotingsafspraken.

Budgettaire raming voor de middellange termijn

Tabel 4.1 geeft de ontwikkeling van het EMU-saldo weer. In 2013 kwam het EMU-saldo voor het eerst sinds de start van de buitensporigtekortprocedure onder de 3 procent uit. Volgens het CBS komt het tekort uit op 2,5 procent bbp. Hierin is nog geen rekening gehouden met mogelijke budgettaire gevolgen van de overname van SNS. Hierdoor bestaat een opwaarts risico van een paar tienden. De exacte uitkomst is onzeker tot de beslissing van Eurostat omtrent de statistische afwikkeling van SNS volgt. Het EMU-saldo blijft naar de huidige verwachtingen ook duurzaam voor 2014 en 2015 onder de buitensporigtekortnorm. Ten opzichte van de ramingen in het Draft Budgetary Plan (DBP) valt het saldo positiever uit voor 2014 en 2015 volgens de cijfers van het CEP. Dit is zowel te danken aan de meevallers in de uitgaven als aan hogere belastingontvangsten. De lagere uitgaven zijn vooral gelegen in lagere uitgaven aan werkloosheidsgerelateerde uitkeringen. Daarnaast vielen de rentelasten en de zorguitgaven lager uit. De inkomsten komen met name in 2015 hoger uit dan verondersteld in het DBP. Dit betreft vrijwel geheel de loon- en inkomstenheffing als gevolg van zowel een hogere groei van de werkgelegenheid als de loonontwikkeling dan in het DBP werd verondersteld. Het gevolg is dat het geraamde tekort terugloopt van 3,3 procent bbp naar 2,9 procent bbp in 2014. Voor 2015 is de verbetering nog groter: er wordt uitgegaan van een tekort van 2,1 procent bbp.

Tabel 4.1 Ontwikkeling van het EMU-saldo

in procenten bbp (+ is saldoverbeterend)	2014	2015
EMU-saldo DBP 2014	-3,3	-2,8
Uitgaven	0,5	0,6
waarvan:		
nominale ontwikkeling	0,2	0,1
werkloosheid	0,1	0,3
zorg	0,1	0,1
rentelasten	0,1	0,2
onderwijs	0,0	-0,1
overig	0,0	0,1
Gasbaten	-0,1	-0,2
Inkomsten	0,0	0,3
Totaal verschil	0,4	0,7
EMU-saldo CEP	-2,9	-2,1

Naast het terugdringen van het nominale overheidstekort op de korte termijn richt Nederland zich ook op het terugdringen van het structureel tekort op de middellange termijn. In 2014 wordt het structurele EMU-saldo geraamd op -1,2 procent bbp. In 2015 wordt dit saldo teruggebracht tot -0,8 procent bbp, wat dicht ligt bij de middellangetermijndoelstelling van -0,5 procent bbp voor Nederland.

Tabel 4.2 Middellangetermijndoelstelling

in procenten bbp	2013	2014	2015
Structureel EMU-saldo	-1,1	-1,2	-0,8

Overheidsschuld

Tabel 4.3 laat de meerjarige ontwikkeling van de overheidsschuld zien. De schuldpositie stabiliseert zich vanaf 2014 rond de 75 procent bbp. Deze ontwikkeling is het gevolg van enkele beleidsmaatregelen, zoals de beëindiging van de *Illiquid Assets Back-up Faciliteit* (IABF). Verder heeft het schatkistbankieren een dempend effect op de overheidsschuld (zie ook hoofdstuk 7). Ten slotte vindt er een noemereffect plaats: door de toename van het bbp wordt de groei van de schuldratio geremd. In vergelijking met de ramingen in het DBP 2014, valt de EMU-schuld lager uit. Zo werd in het DBP een EMU-schuld van boven de 76 procent bbp voor de periode 2014-2017 geraamd, terwijl de schuld in de huidige raming onder de 75 procent bbp blijft. Dit is voornamelijk het gevolg van een lager geraamd tekort.

Tabel 4.3 Uitsplitsing overheidsschuld (% bbp)

in procenten bbp	2013	2014	2015	2016	2017
1. Bruto schuld	73,5	74,6	74,7	74,1	73,2
2. Verandering in bruto schuld	2,3	1,1	0,0	-0,6	-0,9
waarvan:					
3. Primair saldo	-0,7	-1,1	-0,4	0,1	0,6
4. Rentebetalingen	1,8	1,8	1,8	2,1	2,1
5. Stock/flow-aanpassingen	-0,2	-1,8	-2,2	-2,6	-2,4
waarvan:					
Kas-transverschillen	-0,1	0,0	-0,2	-0,1	0,0
Netto toename van financiële activa	1,1	0,1	-0,2	-0,6	-0,5
Noemereffect	-1,2	-1,9	-1,8	-1,9	-1,9