

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

2017-0000210364

Uw brief (kenmerk)

Datum 3 november 2017
Betreft Startnota

Inleiding

Deze Startnota geeft de vertaling van de financiële afspraken uit het Regeerakkoord.

Leeswijzer

Paragraaf 1 geeft een toelichting op het begrotingsbeleid en de begrotingsregels die voor deze kabinetsperiode zullen gelden. Paragraaf 2 bevat de nieuwe uitgavenplafond, het inkomstenkader en de macro-economische kerngegevens waarop de plafonds en het kader zijn gebaseerd. Daarnaast wordt ingegaan op de indexatie van het Gemeentefonds en het Provinciefonds en de fiscale regelingen. Paragraaf 3 licht de verwachte ontwikkeling van het overheidssaldo (EMU-saldo) en de overheidsschuld (EMU-schuld) toe. Paragraaf 4 bevat een toelichting op de intensiveringen en ombuigingen uit het Regeerakkoord, alsmede de departementale herverkavelingen.

Tegelijk met de Startnota ontvangt u een aantal nota's van wijzigingen op de departementale ontwerpbegrotingen. Met de nota's van wijziging worden de ontwerpbegrotingen 2018 aangepast aan de wijzigingen uit het Regeerakkoord. De fiscale maatregelen die in 2018 ingaan, zijn bij nota van wijziging verwerkt in het Belastingplan 2018.

In de nota's van wijziging zijn de herverkaveling van Groen onderwijs (naar OCW) en de beleidspakketten van WenR (naar BZK) verwerkt. De overige herverkavelingen worden, door middel van nota's van wijzigingen, ingediend voor de stemmingen over de begrotingen 2018 in de Tweede Kamer, en zodoende in de begrotingen 2018 opgenomen.

1. Begrotingsbeleid

Het kabinet voert een trendmatig begrotingsbeleid. Het doel van het begrotingsbeleid is beheersing van de overheidsfinanciën, een doelmatige allocatie van middelen en bijdragen aan economische stabiliteit. Bij trendmatig begrotingsbeleid gelden de volgende basisprincipes. Voor de uitgavenkant van de begroting worden aan het begin van een kabinetsperiode afspraken gemaakt over het maximale uitgavenniveau: het zogenoemde uitgavenplafond. Voor elk jaar wordt een plafond voor de totale uitgaven afgesproken dat niet overschreden mag worden. Voor de inkomstenkant van de begroting geldt het principe van automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegevallers belasten het overheidssaldo. Dit betekent dat hogere inkomsten – bijvoorbeeld meer belastingontvangsten als gevolg van een hogere economische groei – niet kunnen worden gebruikt voor extra uitgaven. Daar staat tegenover dat tegenvallers aan de inkomstenkant in principe niet tot een bezuiniging leiden. Beleidsmatige ontwikkelingen in de collectieve lasten (met name belastingen en premies) moeten aan de inkomstenkant gecompenseerd worden. Het kabinet besluit ieder jaar in het voorjaar integraal over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant, voor zowel het uitvoeringsjaar als het eerstkomende begrotingsjaar. In augustus vindt nadere besluitvorming plaats over de inkomstenkant en de koopkrachtontwikkeling, op basis van een nieuwe raming van het Centraal Planbureau (CPB).

Bijlage 1 bevat de begrotingsregels voor deze kabinetsperiode (begrotingsjaren 2018 tot en met 2021). Het kabinet bestendigt de huidige begrotingsregels, inclusief de aanpassingen die de 15^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd. Deze aanpassingen zijn onder andere:

- Het uitgavenplafond wordt geïndexeerd met de loon- en prijsontwikkelingen van de uitgaven, niet langer met de prijs nationale bestedingen (pNB). Hierdoor is er geen sprake meer van mee- of tegenvallers op dit gebied, de zogeheten ruilvoetproblematiek.
- Het conjuncturele deel van de uitgaven aan WW en bijstand wordt uit het uitgavenplafond gehaald.
- De rente-uitgaven over de staatsschuld en de budgettaire gevolgen van beleidsmatige besluiten over de gaswinning worden onder het uitgavenplafond geplaatst.

Voornoemde aanpassingen aan het uitgavenplafond zorgen er per saldo voor dat de stabiliserende werking van de overheidsbegroting op de economie toeneemt.

Tevens wordt de Middellangetermijnverkenning van het CPB jaarlijks geactualiseerd in plaats van alleen bij Regeerakkoord. Dit verbetert de kwaliteit en actualiteit van de begrotingsramingen van het kabinet.

2. Uitgavenplafond, inkomstenkader en indexatie Gemeentefonds en Provinciefonds

Macro-economische veronderstellingen en budgettaire kerngegevens

De ramingen voor de inkomsten, uitgaven en daarmee het overheidssaldo zijn gebaseerd op de macro-economische ramingen van het CPB na doorrekening van het Regeerakkoord. Tabel 1 geeft een overzicht van de macro-economische veronderstellingen voor deze Startnota.

Tabel 1 Macro-economische veronderstellingen

	2017	2018	2019	2020	2021
Bruto binnenlands product (in miljarden euro)	733	771	807	840	873
Economische groei (volumegroei; in procenten bbp)	3,3	3,1	1,9	1,5	1,5
Inflatie (consumentenprijsindex; mutatie per jaar in procenten)	1,6	1,6	2,8	2,3	2,3
Contractloon marktsector (mutatie per jaar in procenten)	1,8	2,5	3,6	3,4	3,1
Werkloze beroepsbevolking (in duizenden personen, internationale definitie)	441	355	343	354	383
Lange rente (niveau in procenten)	0,6	0,8	1,0	1,4	1,8
Eurokoers (dollar per euro)	1,11	1,14	1,15	1,18	1,20
Olieprijs (dollar per vat)	49	50	51	53	54

Bron: Actualisatie Economische Verkenning 2018-2021 (CPB)

Op basis van deze macro-economische veronderstellingen en de financiële afspraken uit het Regeerakkoord (netto intensivering van 14,5 miljard in 2021) komt het kabinet tot de budgettaire kerngegevens voor de komende kabinetsperiode (tabel 2). Het is een weloverwogen beslissing van het kabinet om na de voorbije zuinige jaren te investeren. Met de totale impuls uit het Regeerakkoord komt het kabinet aan de grenzen van de budgettaire ruimte.

Tabel 2 Budgettaire kerngegevens

(in miljarden euro, tenzij aangegeven)	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	270,3	285,3	302,9	312,3	322,6
Netto-uitgaven onder het uitgavenplafond	253,2	278,3	294,7	307,4	317,8
Rijksbegroting	107,0	126,6	139,8	144,3	147,1
Sociale zekerheid	77,4	78,9	82,0	85,6	88,6
Zorg	68,8	72,8	72,9	77,6	82,1
Netto-uitgaven buiten het uitgavenplafond	11,2	1,8	0,9	0,7	0,9
Gasbaten	-2,1	-2,0	-1,9	-1,9	-1,8
Rentelasten*	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Zorgtoeslag	4,6	5,2	5,7	6,1	6,3
Overig	2,2	-1,5	-2,9	-3,5	-3,7
Totale netto-uitgaven	264,4	280,0	295,6	308,1	318,7
EMU-saldo centrale overheid	5,9	5,3	7,2	4,2	3,9
EMU-saldo decentrale overheden	-1,8	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6
Feitelijk EMU-saldo	4,1	3,5	5,6	2,6	2,3
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	0,6%	0,5%	0,7%	0,3%	0,3%
EMU-schuld	418,7	415,9	411,3	409,9	409,5
EMU-schuld (in procenten bbp)	57,1%	54,0%	51,0%	48,8%	46,9%
Bruto binnenlands product (bbp)	733,4	770,5	807,0	840,5	872,9

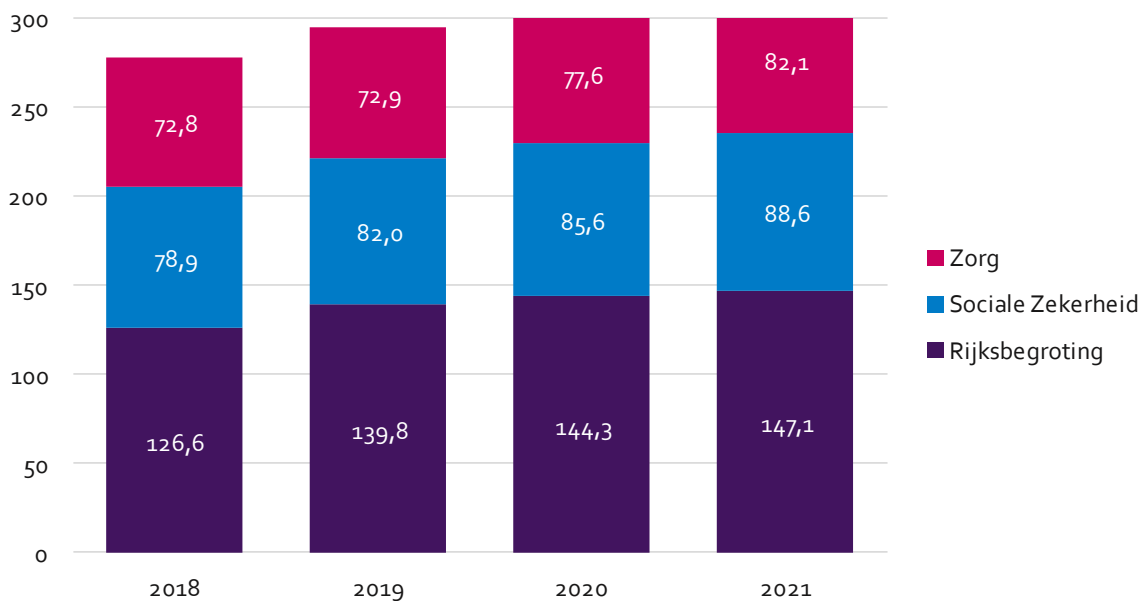
*De rentelasten vallen per 2018 onder het uitgavenplafond Rijksbegroting.

Het uitgavenplafond

Voor de uitgavenkant van de begroting worden aan het begin van een kabinetsperiode afspraken gemaakt over het maximale uitgavenniveau: het uitgavenplafond. Het totale uitgavenplafond bestaat uit drie deelplafonds. Het plafond Rijksbegroting (R) heeft betrekking op alle uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting, die niet tot de inkomstenkant van de begroting en de andere twee budgetdisciplinesectoren gerekend worden. Het plafond Sociale Zekerheid (S) heeft betrekking op het totaal van de uitgaven in die sector. De collectieve zorguitgaven vallen ten slotte onder het plafond Zorg (Z). De totale uitgaven onder de plafonds SZ en Z betreffen zowel uitgaven die via de rijksbegroting worden gefinancierd, als uitgaven die door premies worden betaald. Bij de plafonds geldt het principe dat uitgaven die meetellen voor het overheidssaldo in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het totale uitgavenplafond.

De hoogte van de uitgavenplafonds zijn bepaald door de (netto)uitgavenramingen voortvloeiend uit het Regeerakkoord, de wijzigingen aan het uitgavenkader zoals geadviseerd door de 15^e Studiegroep Begrotingsruimte en de macro-economische doorwerking. Het uitgavenplafond wordt met deze Startnota vastgelegd voor de jaren 2018 tot en met 2021. Tabel 2 en figuur 1 presenteren het uitgavenniveau van de verschillende deelplafonds voor deze jaren. De feitelijke ontwikkeling van de uitgaven wordt in de komende jaren getoetst aan de hand van deze plafonds. De tabellen in bijlage 2 geven een overzicht van de uitgaven onder de plafonds van de drie budgetdisciplinesectoren en de uitgaven die niet onder het uitgavenplafond vallen (Tabellen 3a t/m 3d) evenals de aansluiting met de Miljoenennota 2018 (Tabellen 4a t/m 4c).

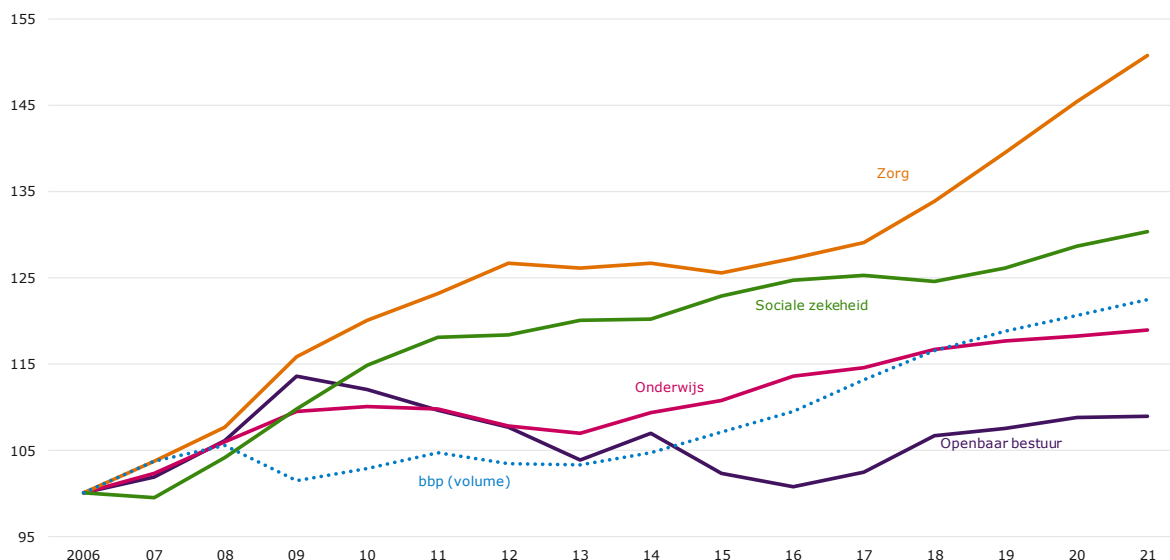
Figuur 1 Plafonds budgetdisciplinesectoren 2018-2021 (in miljarden euro)



Figuur 2 geeft een uitsplitsing weer van de ontwikkeling van publieke uitgaven (in reële termen) voor de grootste uitgavencategorieën. Deze laat voor de komende kabinetsperiode een sterke reële stijging van de zorguitgaven zien, van ca. 17% tussen 2017 en 2021. De uitgaven aan sociale zekerheid stijgen met ca. 4% Bijna

2/3 van de totale uitgavenstijging van de overheid sinds 2006 komt door de stijgende uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. De gunstige economische ontwikkeling beperkt de komende jaren de uitgavengroei voor deze categorie enigszins via lagere werkloosheidsuitgaven. Uitgaven aan openbaar bestuur stijgen met ca. 6% en uitgaven aan onderwijs met ca. 4%.

Figuur 2 Ontwikkeling uitgaven (index, 2006=100)



Bron: Op basis van cijfers CPB

Indexatie Gemeentefonds en Provinciefonds

In de realisatie van grote maatschappelijke uitdagingen spelen gemeenten en provincies een belangrijke rol. Als gevolg van de keuzes van dit kabinet komt er voor het gemeente- en provinciefonds structureel 1,4 miljard euro extra beschikbaar. Uitgangspunt voor de indexering van het Gemeentefonds en Provinciefonds is de trap-op-trap-afsystematiek. In deze systematiek groeien het Gemeentefonds en Provinciefonds mee met de Rijksuitgaven op een evenredige, actuele, inzichtelijke en beheersbare wijze. Deze systematiek wordt vanaf 2018 gekoppeld aan de totale uitgaven onder het uitgavenplafond (minus enkele correctieposten, zoals het Gemeentefonds en Provinciefonds zelf). Deze verbreding versterkt de evenredigheid van de systematiek en draagt bij aan een stabielere ontwikkeling van de fondsen, de zogenaamde accresontwikkeling. Het integreerbaar deel van de integratie-uitkering sociaal domein gaat per 2019 op in de algemene uitkering en maakt daarmee deel uit van de trap-op-trap-afsystematiek. In overeenstemming met de Wet Houdbare overheidsfinanciën (wet Hof) worden ook afspraken gemaakt over het aandeel van de decentrale overheden in het overheidssaldo de komende kabinetsperiode, waarbij het uitgangspunt het overheidssaldo na doorrekening door het CPB is.

Tabel 3 geeft een overzicht van de indexatie van het Gemeentefonds en Provinciefonds. De tabellen 5a t/m 5e in bijlage 2 geven een overzicht van de aansluiting van deze bedragen met de Miljoenennota 2018, een uitsplitsing van het accres naar Gemeentefonds en Provinciefonds en het plafond van het BTW-Compensatiefonds.

Tabel 3 Normeringsystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds						
(in miljoenen euro, tenzij anders aangegeven)	2017¹	2018	2019	2020	2021	2022
Uitgaven Rijksbegroting	106.995	126.574	139.811	144.273	147.135	151.348
Uitgaven Sociale zekerheid	77.388	78.937	82.029	85.563	88.642	92.057
Uitgaven Zorg	68.828	72.762	72.896	77.581	82.087	87.487
A) Netto uitgaven onder uitgavenplafond	253.211	278.274	294.736	307.418	317.864	330.892
B) Correcties	-30.086	-40.086	-42.054	-43.533	-44.746	-46.220
w.v. Gemeentefonds, Provinciefonds en BTW-Compensatiefonds	-22.255	-23.082	-31.623	-32.968	-33.989	-35.284
w.v. overige Rijksbijdragen aan gemeenten en provincies	-17.147	-17.005	-10.431	-10.565	-10.757	-10.937
w.v. overboekingen met GF, PF en BCF	0	0	0	0	0	0
w.v. overige financieringsverschuivingen	9.316	0	0	0	0	0
C) Accresrelevante uitgaven (aru) = A+B	223.125	238.188	252.682	263.885	273.117	284.671
D) Ontwikkeling aru (%) = (Ct - Ct-1)/Ct-1	1,14%	6,75%	6,09%	4,43%	3,50%	4,23%
Gemeentefonds						
E) Grondslag (t-1)	16.702	16.654	17.461	25.682	26.782	27.660
F) Accres (= E * D)	190	1.124	1.063	1.139	937	1.170
G) accres cumulatief	190	1.314	2.377	3.515	4.452	5.622
Provinciefonds						
H) Grondslag (t-1)	2.494	2.410	2.234	2.349	2.435	2.446
I) Accres (= H * D)	28	163	136	104	85	103
J) accres cumulatief	28	191	327	431	516	620

¹ De normeringsystematiek wijzigt per 2018. Voor 2017 blijven de afspraken van het kabinet Rutte II van toepassing

Het inkomstenkader

De inkomstenmaatregelen uit het Regeerakkoord worden in lijn met het advies van de 15^e Studiegroep Begrotingsruimte vastgelegd in het inkomstenkader. Gedurende de kabinetsperiode wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling getoetst aan het inkomstenkader. In de begrotingsregels is vastgelegd dat het inkomstenkader cumulatief over de kabinetsperiode moet sluiten, waarbij tijdelijke afwijkingen zoveel mogelijk dienen te worden vermeden. Het principe van het inkomstenkader is dat alleen budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagwijziging) gecompenseerd moeten worden door andere inkomstenmaatregelen¹. Dit zorgt voor beheersing aan de inkomstenkant van de rijksbegroting. Schommelingen in ontvangsten als gevolg van overige oorzaken – met name economische ontwikkelingen – lopen in het overheidssaldo. Dit zorgt voor automatische stabilisatie; in slechte economische tijden nemen de belastingontvangsten af, terwijl zij in goede tijden toenemen.

Tabel 4 geeft het inkomstenkader voor de komende kabinetsperiode.

¹ Conform het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte worden ook de eersteordegedragseffecten van fiscale beleidswijzigingen in het inkomstenkader geboekt.

Tabel 4 Inkomstenkader 2018-2021

(in miljarden euro's; - is lastenverlichting/saldiverslechterend)	2018	2019	2020	2021	Cum. 2018-2021
Basispad	2,2	3,9	2,1	0,9	9,0
Maatregelen vorige kabinetten	0,6	1,7	1,0	-0,1	3,1
Zorgpremies	1,1	1,5	1,2	1,0	4,8
Uitboeken LIV/LKV	0,5	0,4	0,0	0,0	0,9
Btw-sport	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2
Regeerakkoord	-0,2	-0,2	-3,4	-2,7	-6,5
IB-pakket	-0,4	-1,1	-1,8	-2,1	-5,4
w.v. box 1 maatregelen	0,0	-5,0	-1,9	-2,5	-9,4
w.v. vergroening burgers	0,0	0,5	0,2	0,3	1,0
w.v. overige lasten	-0,4	3,3	-0,1	0,2	3,0
Pakket bedrijfsleven	0,2	0,8	-2,0	-1,2	-2,2
Milieupakket bedrijven	0,0	0,2	0,3	0,0	0,4
Lastenmaatregelen in uitgavenpakketten	0,0	0,0	0,1	0,6	0,7
Doorwerking Regeerakkoord op zorgpremies en compensatie	0,1	0,1	0,3	0,2	0,8
Zorgpremies	0,1	-0,1	-0,3	-0,6	-0,9
Compensatie zorgpremies	0,0	0,2	0,6	0,8	1,7
Totaal	2,1	3,8	-1,0	-1,6	3,4

Het inkomstenkader wordt weergegeven in mutaties; de verandering ten opzichte van het voorgaande jaar.

De beleidsmatige lastenontwikkeling in de periode 2018 tot en met 2021 wordt in belangrijke mate bepaald door het basispad. In het basispad zitten onder andere de effecten van maatregelen van voorgaande kabinetten met gevolgen voor de komende kabinetsperiode zoals de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Deze zorgen voor een cumulatieve lastenverzwaring van 3,1 miljard euro. In het basispad zorgen de stijgende zorgpremies, als gevolg van stijgende zorguitgaven, voor een beleidsmatige lastenverzwaring van cumulatief 4,8 miljard euro. Tevens worden vanaf nu, het Lage Inkomens Voordeel (LIV) en het Loonkostenvoordeel (LKV) geboekt onder het uitgavenplafond. Zowel het inkomstenkader als het uitgavenplafond wordt hiervoor gecorrigeerd.

De btw-sportvrijstelling moet door een uitspraak van het Europees Hof van Justitie worden aangepast. Dit leidt tot een extra lastenrelevante opbrengst voor de schatkist van 241 miljoen euro in 2019. Voor gemeenten en sportverenigingen leidt dit tot een financieel nadeel van dezelfde omvang. Om gemeenten en sportverenigingen hiervoor te compenseren² wordt 241 miljoen euro overgeheveld van de inkomsten- naar de uitgavenkant van de rijksbegroting.

² Kamerstukken II, 2015/16, 34 302, nr. 115

In het inkomstenkader zijn alle bedragen uit de financiële bijlage van het Regeerakkoord (prijzen 2017) omgezet naar constante prijzen van het beoogde jaar van invoering. De omzetting naar constante prijzen in het beoogde jaar van invoering is 'for better or worse'. Ieder verschil tussen de ramingen in het Belastingplan en het inkomstenkader is lastenrelevant en moet binnen het inkomstenkader worden gecompenseerd.

Om van de financiële bijlage in het Regeerakkoord te komen tot het inkomstenkader zijn nog de volgende stappen gezet:

- De wet Hillen wordt in 30 jaar afgebouwd in plaats van 20 jaar;
- Enkele fiscale maatregelen uit het Regeerakkoord worden opgenomen in een nota van wijziging bij het Belastingplan 2018. Het verschil tussen de budgettaire bedragen in de nota van wijziging en het Regeerakkoord wordt gedekt door het tarief eerste schijf van het nieuwe tweeschijvenstelsel met 0,02%-punt te verhogen per 2021. Het tarief komt hierdoor uit op 36,95% in plaats van 36,93% zoals voorzien in het Regeerakkoord³.
- Tijdelijke kaseffecten zoals anticipatie-effecten in reactie op maatregelen die leiden tot een verschuiving van inkomsten over de tijd worden niet in het inkomstenkader geboekt. Dat speelt bij de voorgenomen verhoging van het tarief in box 2 en het afschaffen van de dividendbelasting.

Zorgpremies in de Zorgverzekeringswet (Zvw), inclusief de zorgtoeslag, maken ook onderdeel uit van het inkomstenkader. Maatregelen in de curatieve zorg om de uitgaven te beperken, zoals de hoofdlijnenakkoorden, werken een-op-een door in een lagere nominale premie, inkomensafhankelijke bijdrage en zorgtoeslag omdat de Zvw lastendekkend is. Daarmee heeft een maatregel in de curatieve zorg geen positief effect op het overheidssaldo. Voor een positief effect op het overheidssaldo dienen tegenover de lagere zorgpremies hogere belastingen te staan.

De maatregelen in het Regeerakkoord leiden tot een beleidsmatige cumulatieve lastenverlichting van 6,5 miljard euro. Inclusief de lastenontwikkeling in het basispad komt de totale beleidsmatige lastenontwikkeling voor de komende kabinetsperiode uit op 3,4 miljard euro.

Fiscale regelingen

Fiscale regelingen (voorheen belastinguitgaven) zijn regelingen die de belastingopbrengst verminderen. Bijlage 6 van de Miljoenennota 2018 bevat hier een overzicht van. Het budgettaire belang van deze fiscale regelingen wordt jaarlijks gemonitord. Voor de beoordeling van de ontwikkeling van het budgettaire belang wordt als benchmark de raming voor het jaar 2017 volgens Miljoenennota 2018 gehanteerd. In elke Miljoenennota zal de raming voor het komende jaar worden vergeleken met de benchmark om te bepalen of sprake is van een substantiële ontwikkeling. Indien er sprake is van substantiële endogene ontwikkelingen, kan dit aanleiding zijn voor het nemen van maatregelen. Deze maatregelen zijn niet relevant voor het inkomstenkader.

³ Aandachtspunt bij dit tarief is dat bij de jaarlijkse definitieve vaststelling van de zorgpremies, de hoogte van het tarief eerste schijf nog kan wijzigen. De begrotingsregels schrijven voor dat een lastenverzwaring of lastenverlichting als gevolg van structurele afwijkingen in de zorgpremies ten opzichte van het basispad, worden gecompenseerd met lastenverlichting c.q. verzwaring elders (het lastenkader moet sluiten).

3. Overheidssaldo en overheidsschuld

Het kabinet voert een begrotingsbeleid dat voldoet aan de Europese begrotingsregels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het overheidssaldo (EMU-saldo) blijft gedurende de kabinetsperiode positief en houdt een ruime marge ten opzichte van de tekortnorm uit de correctieve arm van 3% bbp. De overheidsschuld (EMU-schuld) komt in 2017 uit onder de norm van 60% bbp en daalt verder naar 47% bbp in 2021.

Tabel 5 Ontwikkeling feitelijk overheidssaldo en overheidsschuld					
(in procenten bbp, + is overschot of toename schuld)	2017	2018	2019	2020	2021
Feitelijk overheidssaldo Miljoenennota 2018	0,6%	0,8%	1,2%	1,4%	1,6%
Maatregelen Regeerakkoord	0,0%	-0,6%	-0,9%	-1,4%	-1,6%
Macro-economische doorwerking Regeerakkoord	0,0%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%
Overheidssaldo Startnota	0,6%	0,5%	0,7%	0,3%	0,3%
Overheidsschuld Miljoenennota 2018	57,5%	54,4%	51,6%	48,6%	45,6%
Maatregelen Regeerakkoord	0,0%	0,6%	1,5%	2,8%	4,3%
Macro-economische doorwerking Regeerakkoord	0,0%	-0,7%	-1,8%	-2,3%	-2,7%
Overig	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,3%
Overheidsschuld Startnota	57,1%	54,0%	51,0%	48,8%	46,9%

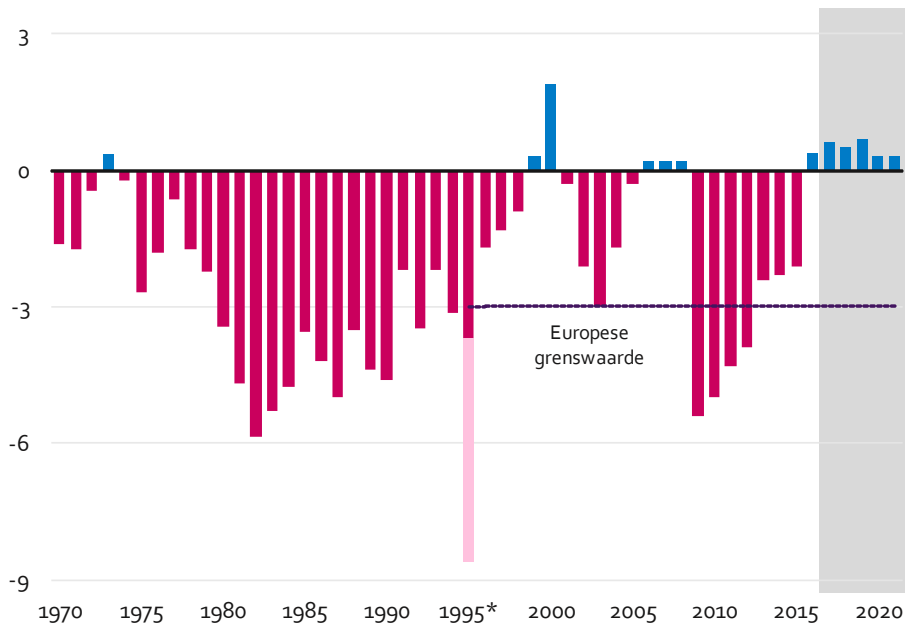
Naast deze tekort- en schuldnormen voldoet Nederland naar verwachting ook aan de vereisten van de preventieve arm uit het SGP. Hierin staat de landenspecifieke Middellangetermijndoelstelling (MTO) centraal, uitgedrukt in het structureel saldo. Het structurele saldo is het saldo na correctie voor de conjunctuur en eenmalige mee- of tegenvallers. Voor Nederland is de MTO een structureel saldo van -0,5% bbp. Het structurele saldo komt in 2018 naar verwachting uit op -0,7%. Dit saldopercentage valt binnen de marge van 0,25% die de Commissie hanteert in de ex-post beoordeling om te beoordelen of aan de MTO wordt voldaan⁴. Daarnaast geldt in de preventieve arm een norm voor de ontwikkeling van de uitgaven (uitgavenregel). Naar verwachting blijft de ontwikkeling van de uitgavengroei in 2018 binnen de toegestane marges. De Europese Commissie zal in het najaar een oordeel geven over het ontwerpbegrotingsplan van Nederland voor 2018. Het kabinet ziet de beoordeling van de Commissie met vertrouwen tegemoet. Na 2018 verbetert het structureel saldo naar 0,1% in 2021. Op basis van de cijfers in deze Startnota voldoet Nederland aan de vereisten van het SGP.

Tabel 6 Opbouw structureel Overheidssaldo					
(in procenten bbp, + is overschot)	2017	2018	2019	2020	2021
Feitelijk overheidssaldo Startnota	0,6%	0,5%	0,7%	0,3%	0,3%
Conjuncturele component	-0,2%	-1,1%	-0,8%	-0,3%	-0,2%
Incidentele correcties	-0,3%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
Structureel overheidssaldo Startnota	0,0%	-0,7%	-0,2%	0,0%	0,1%

Figuren 3 en 4 even de ontwikkeling van het overheidssaldo en de overheidsschuld in historisch perspectief weer.

⁴ Vademecum on the Stability and Growth Pact, 2017 edition, p. 36

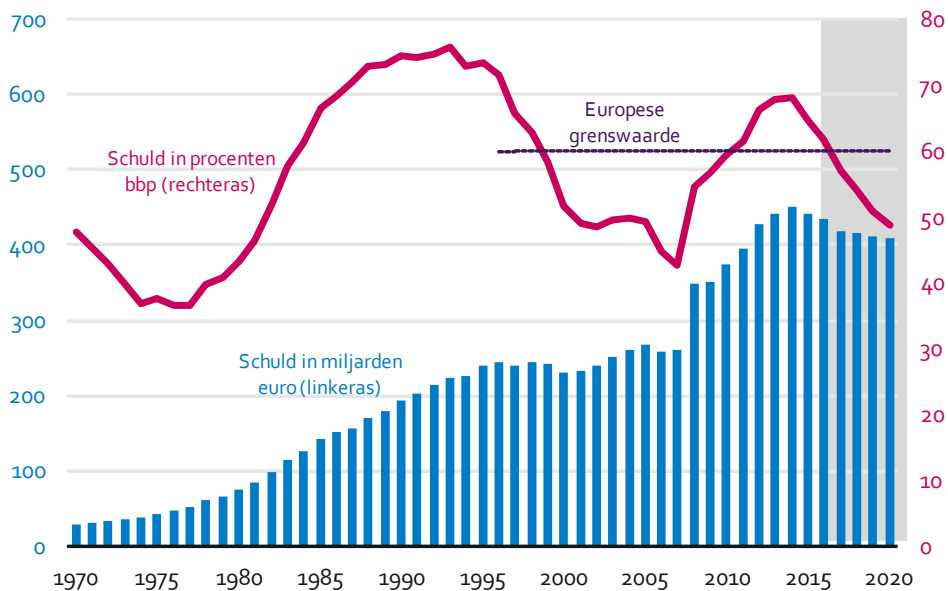
Figuur 3 Ontwikkeling overheidssaldo (in procenten bbp)



* Het EMU-saldo 1995 wordt vertekend door een eenmalige uitgave van 4,9 procent bbp vanwege de balansverkorting tussen Rijk en woningcorporaties in dat jaar.

Bron: CBS, CPB

Figuur 4 Ontwikkeling overheidsschuld (in miljarden euro en procenten bbp)



Bron: CBS, CPB

4. Toelichting intensiveringen en ombuigingen

De maatregelen uit het Regeerakkoord tellen op tot een netto intensivering van 14,5 miljard euro in 2021. In bijlage 3 wordt per begrotingshoofdstuk aangegeven waar intensiveringen en ombuigingen neerslaan.

De intensiveringen (inclusief uitvoeringskosten) die nadere uitwerking behoeven, worden conform de afspraak uit het Regeerakkoord op de aanvullende post van het ministerie van Financiën geboekt in afwachting van concrete, doelmatige en evalueerbare beleidsvoorstellen. Intensiveringsmiddelen worden vervolgens jaarlijks tranchegewijs uitgekeerd naar de departementale begrotingen. Intensiveringen die reeds voldoende concreet en evalueerbaar zijn, zijn op de departementale (meerjaren)begrotingen verwerkt. Dit geldt ook voor de ombuigingen uit het Regeerakkoord. De verwerking van deze intensiveringen en ombuigingen vindt plaats middels nota's van wijzigingen op de ontwerpbegroting 2018

Operatie Inzicht in Kwaliteit

Conform het Regeerakkoord wordt er een operatie Inzicht in Kwaliteit uitgevoerd om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te vergroten. Met deze operatie wordt beoogd dat beleid van te voren beter wordt onderbouwd en achteraf goed wordt geëvalueerd. Evaluatieonderzoek is een essentieel onderdeel van de beleidscyclus, wat helpt om beter beleid te maken. Dat komt de kwaliteit van de overheidsuitgaven ten goede. In de eerste helft van 2018 wordt de Kamer nader geïnformeerd.

Herverkavelingen

Uit het Regeerakkoord volgen herverkavelingen van budgetten tussen de bestaande en nieuwe begrotingen. In deze Startnota zijn twee herverkavelingen meegenomen. Het betreft de overheveling van Groen onderwijs van Economische Zaken en Klimaat (EZK) naar OCW. Daarnaast worden de middelen van het voormalige WenR overgeheveld naar de begroting van BZK. De herverkaveling is verwerkt in de departementale tabbladen (bijlage 3). Per definitie tellen alle wijzigingsvoorstellen bij elkaar op tot 0; er wordt door de herverkaveling per saldo geen voorstel tot uitgavenverhogingen of uitgavenverlagingen gedaan. Voor zover niet alle herverkavelingen nu middels nota's van wijziging verwerkt kunnen worden, zullen deze door middel van nota's van wijzigingen, in te dienen voor het de stemmingen over de begrotingen 2018 in de Tweede Kamer, in de begrotingen 2018 worden opgenomen. Nieuwe begrotingen kunnen pas op Prinsjesdag 2018 worden ingediend. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) krijgt een eigen departementale begroting. Omdat een nieuwe begrotingswet alleen op Prinsjesdag kan worden ingediend, wordt de nieuw in te richten begroting van LNV pas bij de begroting 2019 ingevoerd.

Tabel 7 Overzicht herverkaveling

Taak	Ministerie	Voorheen onderdeel van
Groen onderwijs*	OCW	EZ
Wonen en Rijksdienst*	BZK	WenR
Landbouw	LNV	EZ
Klimaat	EZK	IenM
Elektrisch vervoer	IenW	EZ
Digitale overheid	BZK	EZ
Ruimte	BZK	IenM
Kustwacht Caribisch NL	Defensie	BZK/KR

* Reeds verwerkt bij Startnota

Bijlagen

- Begrotingsregels 2018-2021 Rutte III
- Budgettaire plafonds en kerngegevens
- Departementale tabbladen