



Rijksoverheid

Miljoenennota 2021



Van ons allemaal **Voor ons allemaal**

Vergaderjaar 2020–2021

35 570

Nota over de toestand van 's rijks financiën

Nr. 1

VERTROUWEN, VEERKRACHT EN VERDIENVERMOGEN

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 Stand van de economie en overheidsfinanciën	13
Inleiding	13
1.1 De Nederlandse economie in crisis	13
1.2 De situatie van huishoudens en bedrijven	20
1.3 Stand van de overheidsfinanciën	25
2 Werken aan weerbaarheid en het duurzame verdienvermogen	32
Inleiding	32
2.1 Ondersteuning van de economie	33
2.2 Beleid en hervormingen voor de economie en samenleving	37
2.3 Groefonds voor het verdienvermogen	44
2.4 Meerjarige ontwikkeling uitgaven	45
2.5 Meerjarige ontwikkeling inkomsten en lasten	51
3 Aanpak voor de toekomst	56
Inleiding	56
3.1 Een weerbare en veerkrachtige economie	57
3.2 Goede, toegankelijke en betaalbare zorg in de toekomst	67
3.3 Het optimaal benutten van talent	70
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	75
Lijst van gebruikte afkortingen en hun betekenis	78

VOORWOORD

Voor u ligt de derde begroting van het kabinet-Rutte III. Een begroting die wordt gedomineerd door de gevolgen van corona.

Een pandemie die sinds februari van dit jaar diepe sporen nalaat in onze samenleving. De verhalen van patiënten en hun naasten zijn aangrijpend. De hele samenleving heeft zich moeten aanpassen om het virus te beheersen. Zo leven we op grotere afstand van elkaar om verspreiding tegen te gaan, en zijn onze contacten met familie en vrienden vaak schaarser dan we zouden willen.

Corona is een aanslag op ons, onze samenleving en onze economie. Velen van ons werken nog thuis, en ook deze Miljoenennota is in belangrijke mate vanuit huis tot stand gekomen.

Vorig jaar schreef ik op deze plek: *De werkgelegenheid in Nederland is hoog. Veel mensen die eerder nog naar werk zochten, hebben nu een baan. Daarnaast staat de begroting er goed voor; de staatsschuld daalt naar verwachting tot onder de vijftig procent van het bbp.*

Een jaar later is de situatie volledig anders. De werkloosheid neemt toe, het begrotingstekort loopt op, en de overheidsschuld stijgt waarschijnlijk tot boven de zestig procent van het bbp.

Tegelijkertijd is het goed om ons te realiseren dat iedere generatie zijn eigen ontwrichtende gebeurtenissen kent. We gaan nu door een diep dal. Maar, daar ben ik van overtuigd, we komen er uiteindelijk weer bovenop. Sterker en weerbaarder. Bovendien zijn onze economische fundamenten sterk en zorgen de buffers die we hebben opgebouwd ervoor dat we deze klap kunnen opvangen.

Natuurlijk is deze begroting meer dan een antwoord op de coronacrisis. We gaan door met de hervorming van de arbeidsmarkt, er komen extra middelen voor betaalbare woningen en de gaswinning wordt verder afgebouwd. Het pensioenakkoord en het klimaatakkoord worden uitgevoerd. De extra investeringen in defensie, politie en onderwijs blijven overeind, net als de lastenverlichting voor ons allemaal. Daarnaast maken we extra geld vrij voor het Nationaal Groefonds. Met dit fonds zetten we in op duurzame economische groei voor de dag van morgen, zodat ook toekomstige generaties kunnen beschikken over goede collectieve voorzieningen.

Met deze aanpak investeert het kabinet in welvaartsgroei en meer welzijn op zowel de korte, als op de lange termijn.

De minister van Financiën,

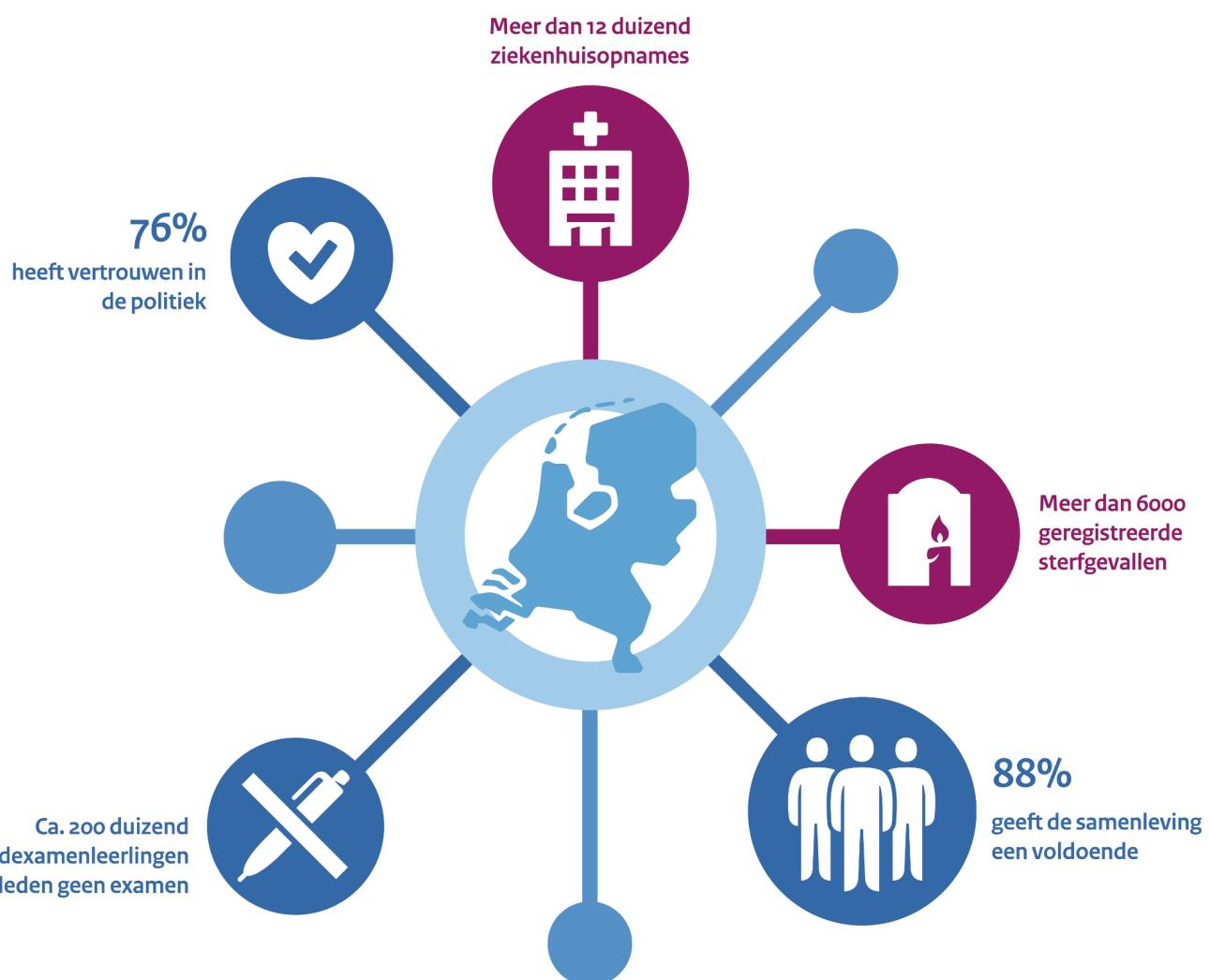
Wopke Hoekstra

Samenvatting

Corona raakt onze samenleving en economie in de kern

Het coronavirus heeft grote gevolgen voor de samenleving en economie. Veel Nederlanders zijn getroffen door covid-19 en de verhalen van slachtoffers en hun nabestaanden zijn aangrijpend. Hoewel de impact van het virus voor iedereen anders is, hebben alle Nederlanders hun leven moeten aanpassen. Fysiek contact met vrienden, familie, klasgenoten en collega's is niet meer vanzelfsprekend. Voor veel ondernemers en werknemers brengt de uitbraak zorgen en uitdagingen met zich mee. Ook onze economische situatie is ingrijpend veranderd. Van een situatie van economische hoogconjunctuur met een historisch lage werkloosheid is Nederland terecht gekomen in een forse economische neergang. De strijd tegen het coronavirus

onderstreept dat welzijn meer is dan alleen welvaart. Nederland heeft een goede uitgangspositie: we hebben hoogwaardige zorg en onderwijs, Nederlanders hebben een groot maatschappelijk vertrouwen en ons land kent een hoge materiële welvaart. Het afgelopen half jaar zijn deze verworvenheden op de proef gesteld. Denk aan de oplopende werkloosheid, maar ook aan toenemende gevoelens van eenzaamheid, de noodzaak om scholen te sluiten en ziekenhuisbehandelingen uit te stellen. De manier waarop Nederlanders leven, samenzijn en werken wordt sterk beïnvloed door het virus en de contactbeperkingen die nodig zijn om de kwetsbaren in onze maatschappij te beschermen en de zorgcapaciteit niet te overbelasten.

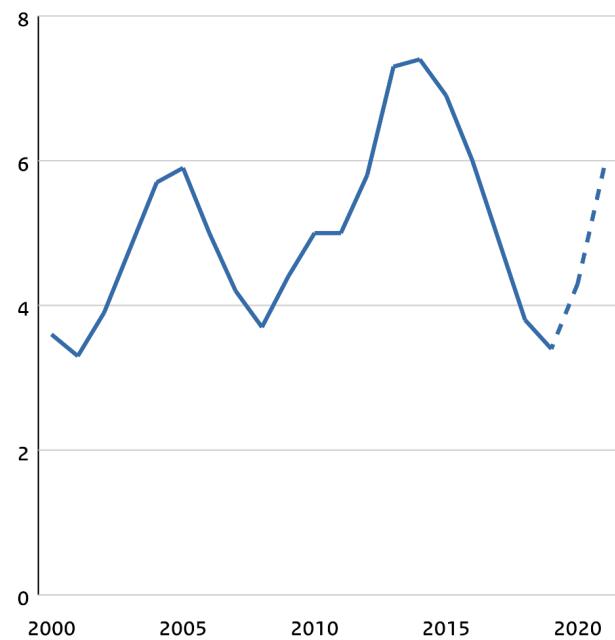


Nederland zit middenin een economische crisis

Bbp-groei



Werkloosheid (als percentage beroepsbevolking)



De economische situatie slaat dit jaar om naar een crisis. Ondanks alle noodmaatregelen krimpt de Nederlandse economie in 2020 naar verwachting met 5 procent. Op bijna alle vlakken loopt de economische activiteit terug. Mensen geven minder uit en ook de investeringen en uitvoer krimpen, terwijl alleen de overheidsuitgaven nog toenemen. Naar verwachting herstelt de economie in 2021 deels, en groeit het bbp met meer dan 3 procent. Door de economische omslag loopt de werkloosheid sterk op tot ongeveer 6 procent in 2021. Gelukkig is de uitgangspositie van Nederland goed, met een lage structurele werkloosheid en gezonde overheidsfinanciën. Ook blijft het kabinet de economie ondersteunen met het verlengde

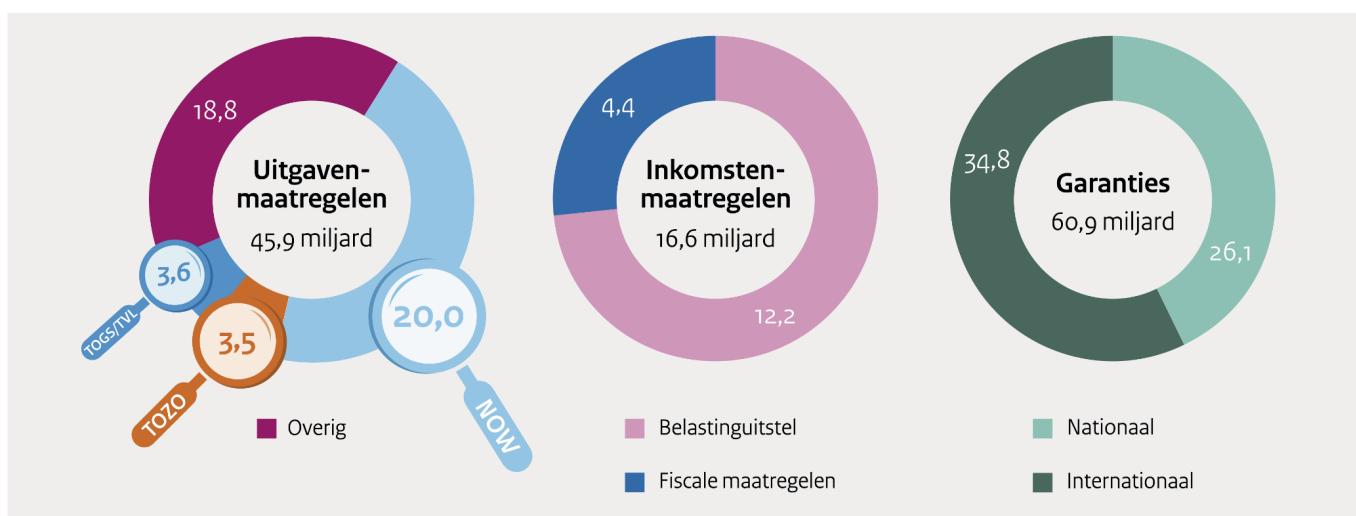
steunpakket. Dat neemt niet weg dat de crisis forse economische gevolgen zal hebben voor veel mensen, en dat de situatie de komende tijd erg onzeker is. In een situatie waarin Nederland onverhoop te maken krijgt met een tweede virusgolf zal de economische neergang nog groter zijn, en kan de economie in 2021 verder krimpen. Daarnaast zal de situatie in Nederland, als open economie, ook samenhangen met de medische en economische ontwikkelingen in het buitenland. De financiële sector kan fors worden geraakt door de crisis, maar de uitgangspositie is beter dan aan de vooravond van de kredietcrisis.

Nederland neemt forse maatregelen om banen en inkomens te beschermen en blijvende economische schade te voorkomen

De totale begrote kosten van de steunmaatregelen komen uit op ruim 62,5 miljard euro. Dit betreft zowel uitgavenmaatregelen en fiscale maatregelen als belastinguitstel en leningen. Daarnaast heeft het Rijk garanties afgegeven die niet direct leiden tot hogere uitgaven. Hiermee kunnen bijvoorbeeld banken geld blijven uitlenen aan bedrijven. De NOW zorgt voor meer baanbehoud, de TOZO biedt steun aan zelfstandigen en bedrijven worden geholpen met verschillende subsidies en belastinguitstel.

De Nederlandse noodpakketten hebben ervoor gezorgd dat de

grootste klappen opgevangen zijn. Dat neemt niet weg dat een crisis van deze omvang ingrijpende gevolgen heeft voor veel mensen en ondernemingen, zoals ontslag of faillissement. De coronacrisis heeft ook effect op de financiën van medeoverheden en met name die van gemeenten. Gemeenten ontvangen van het Rijk reële compensatie om dienstverlening aan de burger en ondernemer – van zorg tot OV, begeleiding naar werk en toezicht, tot sport en cultuur – in stand te houden. Met het nieuwe pakket komt de totale steun aan gemeenten uit op ruim 1,5 miljard euro.



- Voor behoud van banen en ruimte voor aanpassing aan de nieuwe economische realiteit.
- Tegemoetkoming in de loonkosten.
- Bereik: 139 duizend werkgevers en 2,65 miljoen werkenden (eerste regeling)



- Voor behoud van inkomen en bedrijven.
- Uitkering voor levensonderhoud en lening bij liquiditeitsproblemen.
- Bereik: 374 duizend zelfstandig ondernemers (eerste regeling)



- Ondersteuning voor mkb-ondernemers en zzp'ers in onder meer de horeca, recreatie, evenementen, kermissen, podia en theaters.
- Tegemoetkoming voor vaste lasten.
- Bereik: 215 duizend ondernemingen (TOGS)



- Voor ondersteuning van de economie en maatschappij aan de belastingkant.
- Bedrijven kunnen verwachte verliezen in 2020 verrekenen met de winst van 2019.
- Daarnaast btw-vrijstelling voor aanschaf van mondkapjes en medische hulpmiddelen.



- Voor behoud van liquiditeit bij bedrijven.
- Bedrijven kunnen uitstel vragen voor verschillende belastingen.
- Gaat om circa 12 miljard euro aan uitstel van belastingbetaling en komt voor een groot gedeelte later binnen.



- Voor het wegnemen van risico's door de overheid.
- Verruiming van garanties voor ondernemingsfinanciering, om lenen en investeren in de economie te stimuleren.
- Ook voor internationale crisisbestrijding, zoals via het Europese steunfonds, het IMF en de EIB.

Het nieuwe steunpakket is er op gericht werkenden en bedrijven te ondersteunen in de noodzakelijke aanpassing aan de anderhalvemeteconomie

Het coronavirus is nog lange tijd van invloed op delen van de economie. Zo zullen sommige sectoren langdurig last hebben van de contactbeperkende maatregelen, en is de verwachting dat er langdurig meer vanuit huis zal worden gewerkt. Daarom zal iedereen zich in de volgende fase, nog meer dan nu het geval is, moeten aanpassen aan deze nieuwe realiteit. Het nieuwe steunpakket is erop gericht werkenden en bedrijven te onder-

steunen in deze noodzakelijke aanpassing. Daarom investeert het kabinet onder andere in (om)scholing en in andere maatregelen om de overstap naar ander werk te ondersteunen. Ook blijft het kabinet kwetsbare groepen ondersteunen en kunnen essentiële bedrijven die hard zijn geraakt door de coronacrisis onder strenge voorwaarden steun aanvragen.



Duidelijkheid voor langere tijd



Aanpassing en herstel bevorderen



Nieuwe maatregelen voor omscholing en werk



Overheidsinvesteringen versnellen en bedrijfs-investeringen bevorderen

Ook de Europese Unie neemt noodmaatregelen. Het herstel-instrument van 750 miljard euro moet bijdragen aan het economisch herstel en de Europese economie toekomstbestendiger maken.

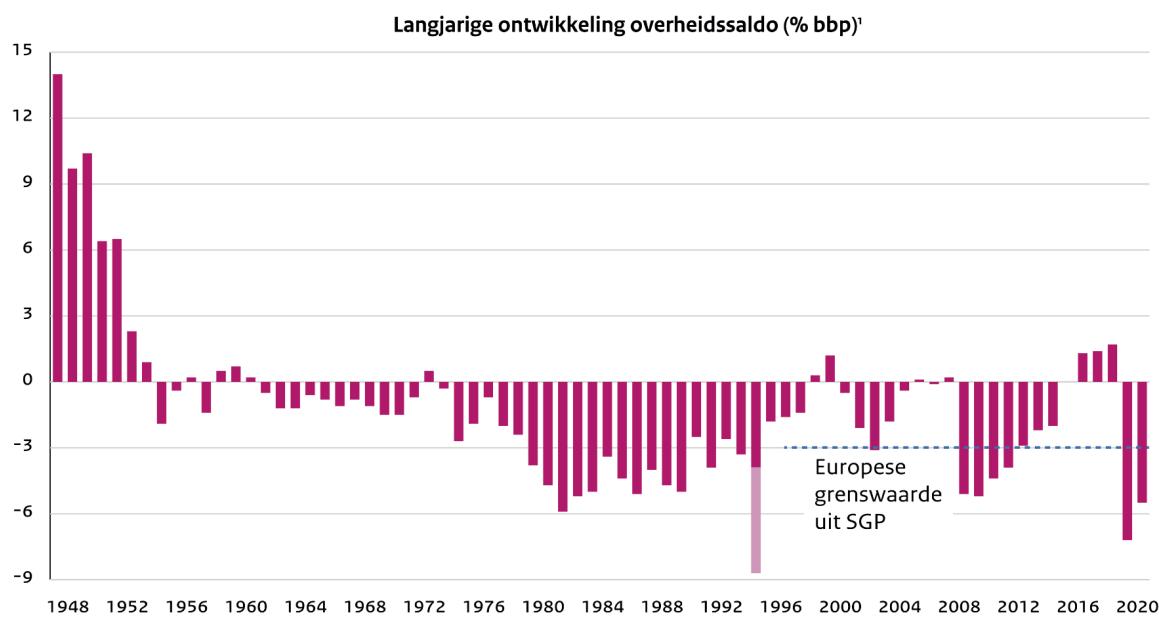
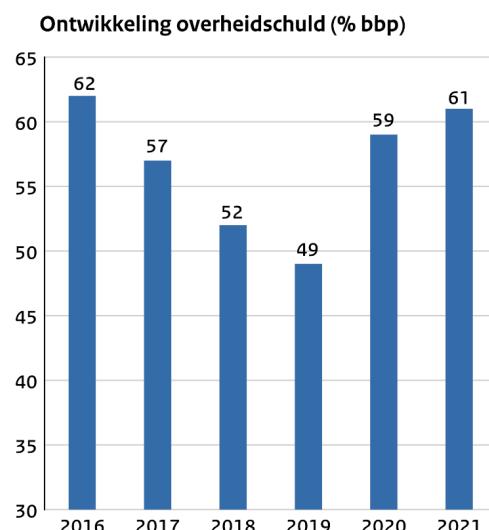
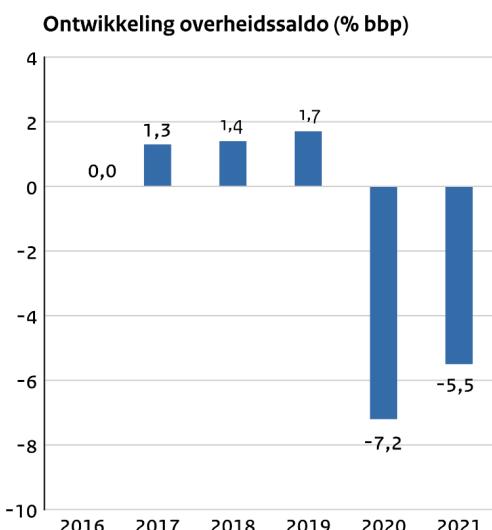
Ook eerder genomen maatregelen dragen bij aan de economische stabiliteit, met middelen voor de financiering van overheden, voor bedrijven en voor het behoud van werkgelegenheid.



Binnen de overheidsfinanciën is er ruimte om de schok op te vangen

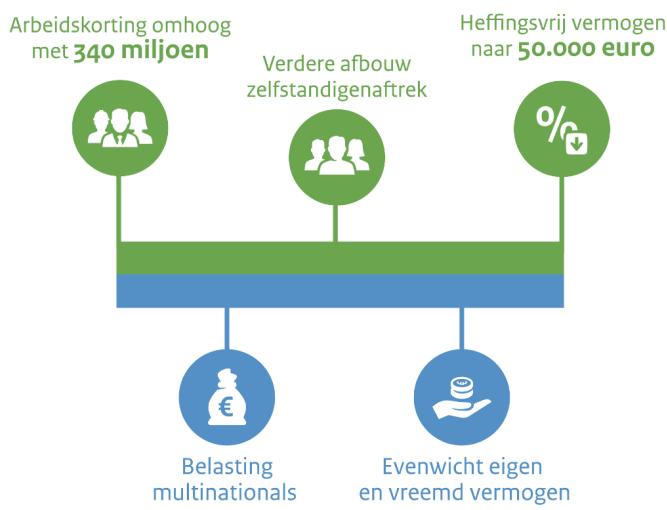
De economische gevolgen van de coronacrisis leiden tot een historisch hoog begrotingstekort. De ontwikkelingen blijven echter met onzekerheid omgeven. Het begrotingstekort komt in 2020 naar verwachting uit op -7,2 procent van het bruto binnelandse product (bbp). De crisis leidt vanzelf tot een slechter overheids saldo via lagere belastinginkomsten en hogere uitgaven aan sociale zekerheid. Hiermee vangt de overheid de economische klap deels al automatisch op. Daarbovenop komen de noodmaatregelen. Corona heeft ook een effect op de financiën van gemeenten, waaronder hogere uitgaven aan zorg en lagere inkomsten uit toeristen- en parkeerbelasting. Hoewel belastinguitstel en leningen geen effect hebben op het overheids saldo, leiden deze maatregelen wel tot een

hogere schuld. De overheidschuld loopt als gevolg hiervan ook sterk op. Van een niveau onder de 50 procent van het bbp in 2019 stijgt de schuld volgend jaar naar verwachting naar 61 procent. Daarnaast is het uitstaand risico aan garanties sterk toegenomen. Er is ruimte binnen de overheidsfinanciën om deze schok op te vangen. De afgelopen jaren zijn overschotten op de begroting gerealiseerd en is de schuld snel gedaald. Door deze ruimte nu in te zetten om de economie te ondersteunen draagt de overheid bij aan stabiliteit en continuïteit. De crisis laat zien dat schokken zich uit onverwachte hoek kunnen voordoen en snel kunnen leiden tot hoge kosten voor de overheid. Het is daarom zaak ervoor te zorgen dat de begroting ook een volgende crisis even goed zal kunnen doorstaan.



¹ Het saldo van 1995 wordt vertekend door een eenmalige saldobelasting van 4,9% van het bbp vanwege de balansverkorting tussen het Rijk en woningcorporaties in dat jaar.

Het kabinet kijkt ook verder vooruit en versterkt de weerbaarheid, duurzaamheid en het verdienvermogen



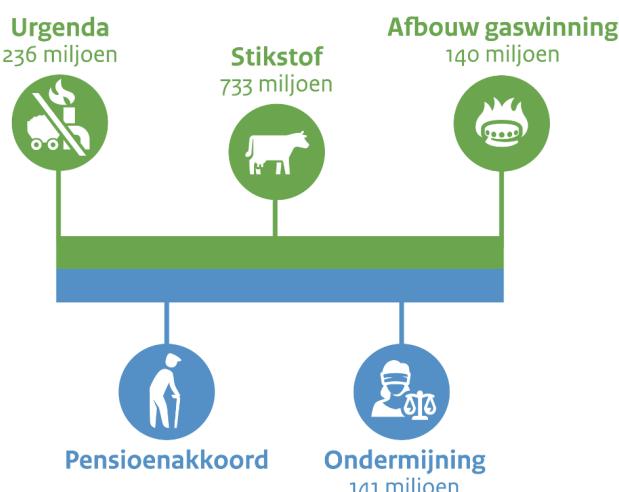
Weerbaarheid vergroten

Het kabinet wil de weerbaarheid van onze economie vergroten om Nederland voor te bereiden op een volgende crisis. Het kabinet maakt het fiscale verschil tussen zelfstandigen en werknemers kleiner door de zelfstandigenaf trek sneller en verder af te bouwen. Tegelijkertijd wordt in 2021 (in plaats van 2022) de arbeidskorting verhoogd. Zoals eerder afgesproken daalt volgend jaar het basistarief in de inkomstenbelasting. Ook wordt het heffingsvrij vermogen in box 3 verhoogd tot 50 duizend euro, zodat mensen een grotere belastingvrije buffer aan kunnen houden. Daarnaast neemt het kabinet extra maatregelen voor eerlijke belastingheffing bij multinationals, en onderzoekt het kabinet hoe de fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen meer in evenwicht kan worden gebracht. Het hoge vpB-tarief daalt niet. Het lage vpB-tarief daalt wel, en de eerste schijf wordt in twee stappen verlengd. Ook introduceert het kabinet een belastingkorting op bedrijfsinvesteringen (de BIK).



Meer betaalbare woningen

Het kabinet neemt maatregelen om meer betaalbare woningen te realiseren. Om de bouw van nieuwe woningen op peil te houden zet het kabinet in op meer regie vanuit het Rijk. Er komen extra middelen beschikbaar (in totaal 295 miljoen euro in 2021) om knelpunten in de woningbouw aan te pakken. De overdrachtsbelasting wordt gedifferentieerd, zodat starters deze niet meer hoeven te betalen. En er worden maatregelen genomen voor meer betaalbare huren.



Toekomstbestendige economie en samenleving

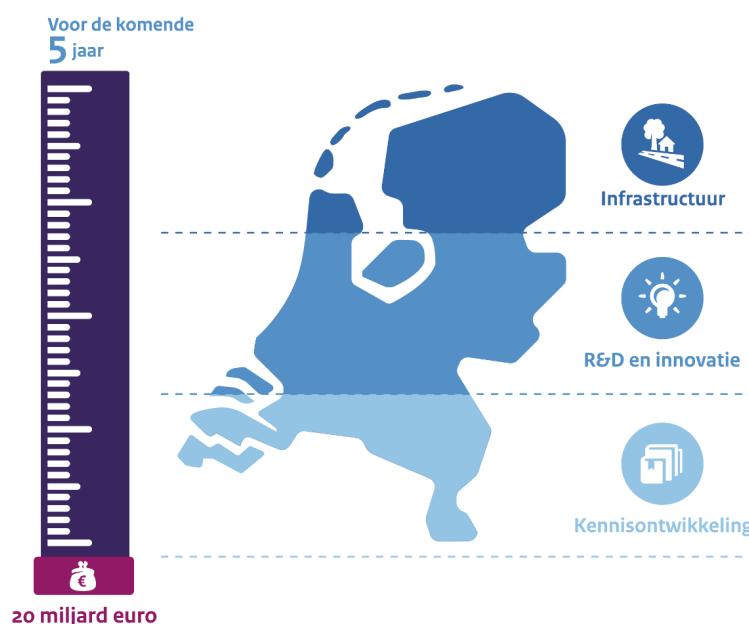
Ook werkt het kabinet door aan een toekomstbestendige economie en samenleving. Naar aanleiding van het Urgenda-vonis neemt het kabinet extra stappen om de CO₂-uitstoot versneld terug te dringen. Nederland is gecommitteerd aan het Parijsakkoord, om klimaatverandering tegen te gaan. Daarnaast kiest het kabinet voor een maatregelenpakket om de stikstofproblematiek aan te pakken. Hiervoor wordt tot en met 2030 ruim 5 miljard euro beschikbaar gesteld. Deze aanpak versterkt de natuur en biedt perspectief op ruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Verder heeft het kabinet besloten de gaswinning in Groningen zo snel als mogelijk af te bouwen. De veiligheid van de Groningers staat hierbij voorop. Ook is het

herstellen van schade aan en versterken van huizen en gebouwen onder publieke regie gekomen. Het Rijk is momenteel met de regio in gesprek om te bezien of er aanvullende afspraken nodig zijn om de versterkingsoperatie te versnellen.

In de zomer maakte het kabinet afspraken met sociale partners over de technische uitwerking van het pensioenakkoord dat een jaar eerder was gesloten. De herziening van het pensioenstelsel zorgt voor een toekomstbestendige oudedagsvoorziening. De coronacrisis heeft ons laten voelen hoe belangrijk onze veiligheid en vrijheid zijn, maar dat deze ook niet vanzelfsprekend

zijn. Daarvoor is een stabiele nationale en internationale omgeving randvooraardelijk, net als een sterke democratische rechtsstaat. Daarom investeert het kabinet in de aanpak van ondermijnnende criminaliteit en in de capaciteit van justitieketens. Een geïntegreerd binnen- en buitenlands (veiligheids)beleid draagt bij aan de bescherming van de rechtsstaat. Onder andere de Nederlandse diplomatie, Defensie en veiligheidsdiensten werken voortdurend aan (inter)nationale stabiliteit met aandacht voor de preventie en de-escalatie van conflicten en voor de oorzaken van armoede, terrorisme en klimaatverandering.

Nationaal Groefonds



Werken aan het verdienvermogen

Het kabinet richt een groefonds op voor publieke investeringen in de economie en samenleving om ervoor te zorgen dat ons land ook in de toekomst zijn geld kan blijven verdienen (verdienvermogen). Nederland staat er als de meest concurrerende economie van Europa vooralsnog structureel goed voor. Het verdienvermogen staat echter onder druk, onder meer door afgenoemde productiviteitsgroei, een toenemende vergrijzing en klimaatverandering. In de toekomst zal de welvaartsgroei anders moeten worden gegenereerd. Het verdienmodel van de toekomst moet evenwichtig zijn en milieu, mensen en samenleving respecteren. Een groter verdienvermogen is geen doel, maar een middel. Het vergroot de bestedingssruimte van huishoudens en bedrijven. Daarnaast leidt het tot meer belastinginkomsten voor de overheid. Hierdoor kan Nederland ook in de toekomst blijven profiteren van hoogwaardige collectieve voorzieningen, zoals

goede gezondheidszorg en pensioenen, kwalitatief hoogstaand onderwijs en een aantrekkelijke leefomgeving. Het kabinet wil daarnaast dat mensen een gevoel van vooruitgang blijven ervaren in zowel welvaart als welzijn. Het Nationaal Groefonds wordt opgericht om de komende decennia forse investeringen in het verdienvermogen van Nederland op de lange termijn (20-30 jaar) te doen. Om goede investeringsvoorstellingen te bekostigen stelt het kabinet voor de komende vijf jaar een eerste tranche van 20 miljard euro beschikbaar. In de context van afnemende economische vraag kiest het kabinet er bewust voor investeringsplannen niet af te stellen. Investeringen uit het Nationaal Groefonds richten zich op: (1) kennisontwikkeling, (2) research & development (R&D) en innovatie en (3) infrastructuur. Een onafhankelijke commissie beoordeelt de investeringsvoorstellingen. Het kabinet streeft ernaar om begin volgend jaar voorstellen te doen voor enkele goede projecten die bijdragen aan het verdienvermogen.

Uitdagingen voor de toekomst

Met deze Miljoenennota zet het kabinet nieuwe stappen om de Nederlandse brede welvaart te bewaken en versterken. Ook na deze begroting is er echter werk aan de winkel, bijvoorbeeld om toe te werken naar de klimaatdoelen uit het akkoord van Parijs. Maar ook daarbuiten liggen er grote opgaven en kansen voor de Nederlandse samenleving en economie. Mede daarom ligt er

een groot aantal rapporten die daar inspiratie voor bieden, zoals de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen en Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Daarnaast kunnen er lessen worden getrokken uit de coronacrisis om de Nederland beter voor te bereiden op de toekomst.

Een weerbare en veerkrachtige economie



Niemand zag de coronacrisis aankomen. De overheid, bedrijven en huishoudens teren in op hun buffers. Daarom is het belangrijk om de financiële positie van overheid, bedrijven en huishoudens te versterken om een volgende schok op te kunnen vangen.



De coronacrisis onderstreept de verwevenheid van de Nederlandse economie met het buitenland. Internationaal (in de EU en wereldwijd) werken aan welvaart, veiligheid en stabiliteit is daarom nodig om grote uitdagingen en kwetsbaarheden op nationaal niveau aan te pakken.



De coronacrisis legt de tweedeling op de arbeidsmarkt opnieuw bloot. Het aanpakken van verschillen tussen vast, flex en zzp is nodig om de arbeidsmarkt schokbestendiger te maken.



Het bouwen van genoeg woningen is een uitdaging die door de coronacrisis en de problematiek rond stikstof, PFAS en gebrek aan bouwlocaties alleen maar groter is geworden. Een gezamenlijke inzet van alle partijen met meer betrokkenheid van het Rijk is hier onmisbaar.

Goede en betaalbare zorg in de toekomst



De pandemie zorgt wereldwijd voor grote schade. Er moeten lessen worden getrokken om het zorgstelsel en de samenleving als geheel voor te bereiden op een tweede golf of toekomstige pandemie.



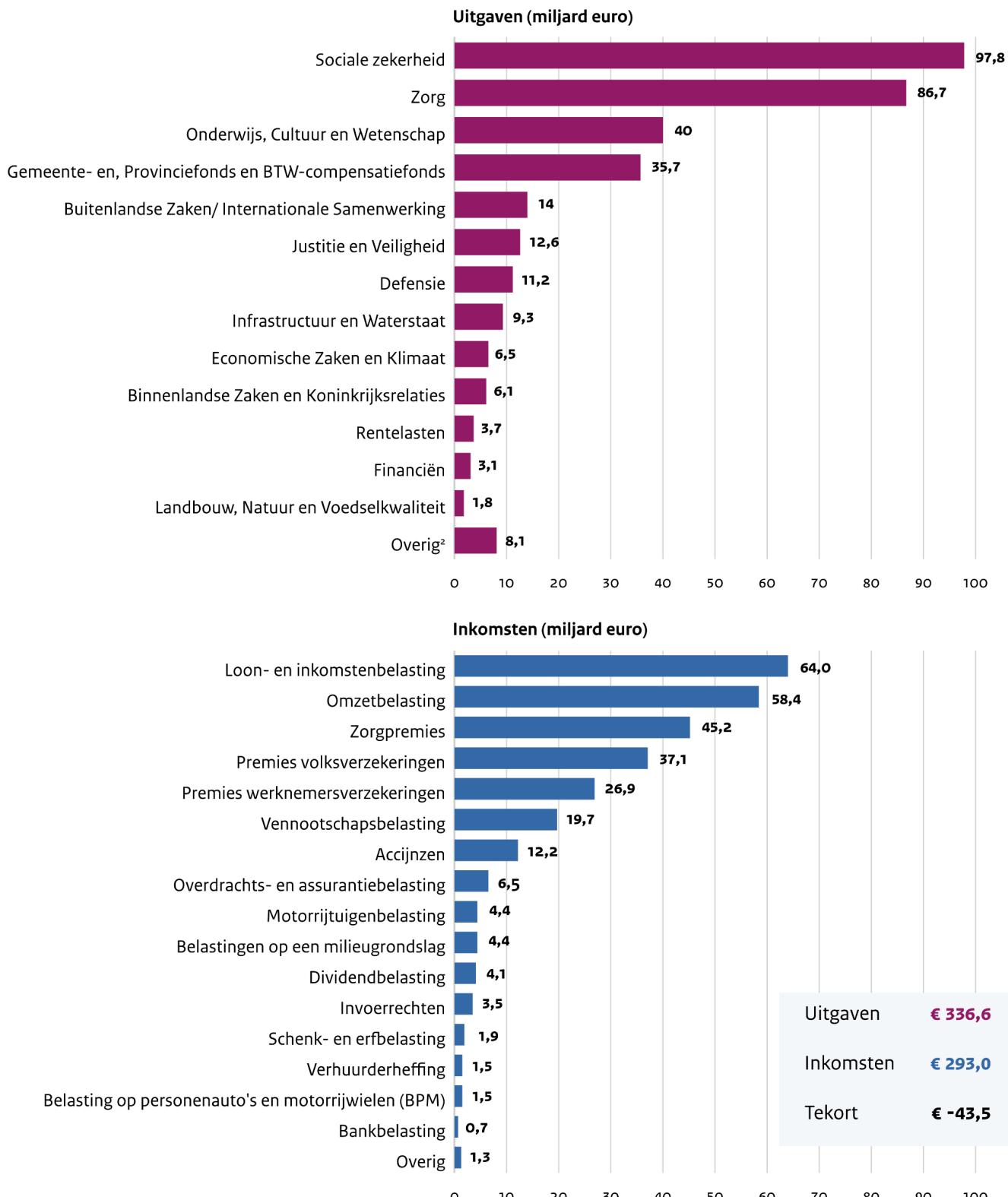
De gezondheidszorg staat ook los van corona gesteld voor grote uitdagingen. Alleen bij het vergroten van de effectiviteit en doelmatigheid is de zorg in de toekomst organiserbaar en betaalbaar.

Optimaal benutten van talent



In een ontwikkelde economie zoals in Nederland is menselijk kapitaal de belangrijkste drijver van toekomstige welvaart. De dalende onderwijsprestaties zijn reden tot zorg en vragen daarom onze nadrukkelijke aandacht. Nederland kan het zich niet permitteren om talent onbenut te laten. Werken aan de onderwijskwaliteit is nodig voor kansengelijkheid en het verdienvermogen.

Uitgaven en inkomsten Rijksbegroting 2021



² De uitgaven onder de post overig zijn vertekend door eenmalig hogere uitgaven met een bedrag van ca. 7,1 miljard als gevolg van de omvorming van ProRail van BV naar een ZBO. Dit leidt eenmalig tot zowel hogere uitgaven als hogere belastinginkomsten en heeft per saldo geen invloed op het EMU-saldo.

1 STAND VAN DE ECONOMIE EN OVERHEIDSFINANCIËN

Inleiding

Het coronavirus raakt de Nederlandse samenleving en economie in de kern. Sinds begin 2020 staat de samenleving onder druk door het coronavirus. Veel Nederlanders zijn getroffen door COVID-19. De verhalen van slachtoffers en nabestaanden zijn bijzonder aangrijpend. Daarnaast heeft het coronavirus zijn weerslag gehad op andere terreinen. Fysiek contact met familie, vrienden, collega's en bijvoorbeeld klasgenoten was niet meer vanzelfsprekend en is dat nog steeds niet. Talloze Nederlanders met een essentieel beroep verrichten een forse inspanning om de samenleving draaiende te houden. Hoewel de impact van het virus voor iedereen anders is, hebben alle Nederlanders hun leven moeten aanpassen. Dit was noodzakelijk, en blijft dat voorlopig ook, om de kwetsbaren in onze maatschappij te beschermen en om te voorkomen dat de zorgcapaciteit te zwaar onder druk komt te staan.

De coronacrisis onderstreept dat welzijn van meer factoren afhankelijk is dan alleen welvaart. Nederland heeft een stevige basis voor brede welvaart, met een hoogwaardig zorg- en onderwijsysteem, groot maatschappelijk vertrouwen, een hoge materiële welvaart en een robuuste rechtsstaat en veiligheidsstructuur. Door de verspreiding van het virus zijn deze verworvenheden op de proef gesteld. Denk aan de financiële gevolgen, maar ook aan gevoelens van eenzaamheid, bijvoorbeeld bij ouderen en alleenstaanden, en uitstel van reguliere behandelingen voor zieke patiënten. Ook voor jongeren is dit een uitzonderlijke tijd die voor hen een combinatie van teleurstelling, spanning, verveling en onzekerheid met zich mee brengt. Al met al wordt de manier van leven in Nederland beïnvloed door het virus en de contactbeperkingen die nodig zijn om het virus te beheersen. In dit hoofdstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij het concept 'brede welvaart'. Daarbinnen staat kwaliteit van leven centraal. Voor deze én toekomstige generaties en met oog voor welvaart van mensen op andere plekken in de wereld. Materiële welvaart is daarbij een middel om tot een hogere kwaliteit van leven te komen, maar geen doel op zichzelf.

De Nederlandse economie zit midden in een crisis waarvan de omvang en de duur uitermate onzeker zijn. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de stand van de economie en de overheidsfinanciën. Economische ramingen zijn niet voor niets ramingen – ze zijn altijd met onzekerheid omgeven. Dat geldt nu meer dan ooit. De ontwikkelingen in Nederland zijn van heel veel factoren afhankelijk. Factoren binnen ons eigen land, maar ook factoren van buiten Nederland. Hoe krijgen wij het virus onder controle, en hoe gebeurt dat bij belangrijke handelspartners? Dat de Nederlandse economie dit jaar krimpt, lijkt echter onontkoombaar. Gelukkig stond de Nederlandse economie er aan de vooravond van de coronacrisis goed voor en beschermt het kabinet inkomens en banen zoveel mogelijk.

1.1 De Nederlandse economie in crisis

De Nederlandse economie zit midden in een zware economische crisis.

De economische situatie is dit jaar omgeslagen van hoogconjunctuur, met een historisch lage werkloosheid, tot een forse economische neergang. Economen noemen de uitbraak van het coronavirus een 'externe schok'. Of een 'zwarte zwaan', een gebeurtenis waar wereldwijd bijna niemand op anticipeerde. Het coronavirus heeft nationaal en internationaal zowel een

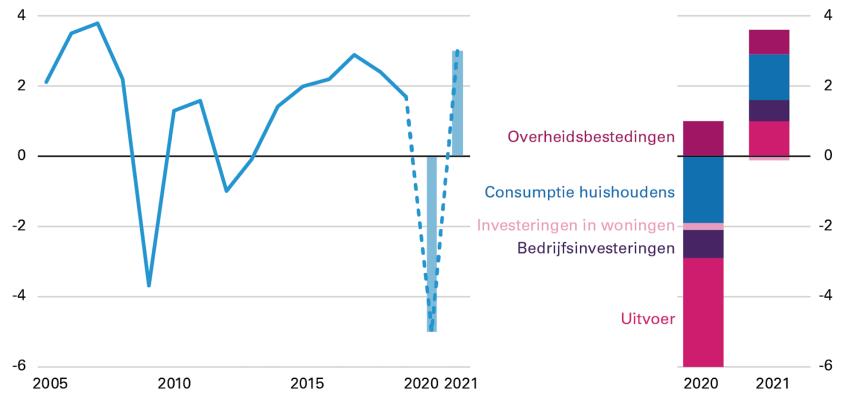
effect op het aanbod als op de vraag. De aanbodzijde werd geraakt door uitval en ziekte. Maar ook door de contactbeperkingen en sluitingen kon de capaciteit van de economie niet volledig worden ingezet. Zo werd het werk in de horeca, de cultuursector en contactberoepen noodgedwongen stilgelegd en werden ouders door sluiting van de scholen plots een deel van hun dag thuisonderwijzers. Sommige sectoren hadden daarnaast problemen met de aanvoer van goederen uit andere delen van de wereld. Een aanbodschock van deze omvang, wanneer een groot gedeelte van de capaciteit van de economie niet kan worden ingezet, leidt ook tot vraaguitval: consumptie en investeringen lopen terug. Huishoudens en bedrijven consumeren en investeren minder omdat inkomen teruglopen en omdat zij minder vertrouwen hebben in de toekomst.

De economische ontwikkeling is uitermate onzeker. De economische ontwikkeling hangt voor een deel af van het vertrouwen van huishoudens en ondernemers. Ook is niet duidelijk hoe het virus zich verder ontwikkelt. Doordat de verspreiding van het virus werd ingeperkt, werd het mogelijk om veel van de contactbeperkingen op te heffen, waardoor de economie beter kan functioneren. In de zomer is het aantal besmettingen weer toegenomen. Als er een nieuwe, grote golf ontstaat, kan het nodig zijn om weer nieuwe beperkingen in te voeren, met verdere economische schade als gevolg. Daarnaast hebben de mogelijkheid tot bron- en contactonderzoek en de zoektocht naar een vaccin een sterke impact op de economische ontwikkelingen. De ontwikkelingen in Nederland, met een open, op handel gerichte economie, hangen ook samen met de situatie in het buitenland en de wereldhandel. Ook buiten corona zijn er ontwikkelingen die de Nederlandse economie kunnen raken, zoals de onderhandelingen tussen de Europese Unie (EU) en het Verenigd Koninkrijk (VK) over een handelsakkoord na Brexit.

De Nederlandse economie krimpt dit jaar naar verwachting met 5 procent. Dat is een historische krimp, zoals figuur 1.1.1 laat zien. Zelfs in 2009, toen Nederland werd geraakt door de financiële crisis, daalde het bbp minder sterk. Op bijna alle vlakken loopt de economische activiteit in 2020 terug. Huishoudens geven 6 procent minder uit dan in 2019, de investeringen krimpen met 8 procent en de uitvoer met 5 procent. Alleen de overheidsuitgaven nemen toe. De economische ontwikkeling is zeer onzeker. Toch is de verwachting dat de economie in 2021 deels herstelt en met meer dan 3 procent groeit. Ook in de jaren daarna zal de economie nog schade ondervinden van de huidige crisis.¹ Als Nederland te maken krijgt met een tweede virusgolf, is de economische neergang groter. Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht dan een bbp-daling van 6 in plaats van 5 procent in 2020 en een verdere krimp van 3 procent in 2021.

¹ CPB (2020). [Blijvende economische schade van de coronacrisis](#)

Figuur 1.1.1 Bbp-groei (in procenten) en uitsplitsing



Bron: CPB

Door de economische verslechtering stijgt de werkloosheid fors. De afgelopen jaren is de werkloosheid in Nederland steeds gedaald. Begin 2020 lag de werkloosheid op een historisch laag niveau van minder dan 3 procent van de beroepsbevolking. De komende tijd zal het aantal werklozen naar verwachting echter meer dan verdubbelen. In 2021 zal de werkloosheid in het basisscenario van het CPB uitkomen op ongeveer 6 procent. Dat betekent dat er bijna 550 duizend mensen werkloos zijn, ongeveer 230 duizend meer dan in 2019. Bij een tweede golf kan de werkloosheid zelfs oplopen tot meer dan 8 procent, wat een hoger niveau is dan tijdens de financiële crisis. De crisis werkt ook door op de loonontwikkeling en de inflatie. In 2020 nemen de cao-lonen nog toe met ongeveer 2,5 procent. Maar de komende jaren nemen de lonen waarschijnlijk beperkter toe. Hier staat tegenover dat ook de consumentenprijzen in 2020 en 2021 wat minder stijgen dan de afgelopen periode.

Figuur 1.1.2 Werkloosheid, inflatie en lonen



Bron: CPB

Nederland is gevoelig voor internationale schokken. De huidige crisis wordt wereldwijd gevoeld: de wereldeconomie krimpt dit jaar naar verwachting met 5 procent en de economie van de eurozone met meer dan 8 procent. Als open economie is Nederland gevoelig voor internationale economische schokken. Verschillende landen in Europa, zoals Frankrijk, Spanje, Italië en België, maar ook het VK, worden naar verwachting geconfronteerd met een nog grotere economische neergang dan Nederland.² De economie van Spanje en het VK is in het tweede kwartaal van 2020 ten opzichte van het laatste kwartaal van 2019 met meer dan 20 procent gekrompen. In Nederland was dit ongeveer 10 procent. Als de economie in andere landen terugvalt, of als bedrijven in andere landen in de problemen komen, heeft dat directe invloed op de Nederlandse import en export.

Gelukkig is de uitgangspositie van Nederland goed en beschermt het kabinet banen en inkomens zoveel mogelijk. Nederland staat er structureel goed voor: de Nederlandse economie is concurrerend, de structurele werkgelegenheid is hoog en de overheidsfinanciën zijn op orde. De afgelopen jaren zijn er buffers opgebouwd. Door de gezonde overheidsfinanciën kan het kabinet forse noodsteun bieden. Eerdere hervormingen van bijvoorbeeld de woningmarkt zorgen ervoor dat Nederland beter bestand is tegen financiële schokken. En Nederland is internationaal concurrerend, zoals bijvoorbeeld de vierde plaats in de meest recente Global Competitiveness Index laat zien. De omvangrijke noodmaatregelen van het kabinet hebben tot nu toe de economische schade beperkt. De maatregelen zorgen ervoor dat er veel mensen aan het werk kunnen blijven en hun inkomen behouden. Bij een economische crisis van deze omvang zullen niettemin veel Nederlanders hier gevolgen van ondervinden, en zal de economische schade groot zijn. Ondanks de noodmaatregelen krimpt de Nederlandse economie dit jaar aanzienlijk en neemt de werkloosheid de komende periode toe.

De financiële sector kan fors worden geraakt door de crisis, maar de uitgangspositie is beter dan aan de vooravond van de kredietcrisis. De coronacrisis laat nogmaals het belang van een solide financiële sector zien. De kapitaalbuffers die banken de afgelopen jaren hebben opgebouwd kunnen nu worden gebruikt om eventuele verliezen op te vangen en om hun kredietverlening aan de economie op peil te houden. De financiële sector heeft in de eerste fase van de crisis het bedrijfsleven kunnen ondersteunen. Tegelijkertijd zijn de economische ontwikkelingen zeer onzeker en kan een crisis van deze omvang ook de financiële sector fors raken. De Nederlandsche Bank (DNB) heeft in juni een pandemie-stresstest uitgevoerd.³ Daaruit blijkt dat de gevolgen voor Nederlandse banken toenemen naarmate het langer duurt voordat de economie zich herstelt. Uit de stresstest volgt dat de banken pas in zeer zware scenario's de kredietverlening moeten terugschroeven om kapitaalniveaus op peil te houden. Gegeven de grote economische onzekerheid zijn deze risico's echter niet verwaarloosbaar. De maatregelen die het kabinet neemt dempen de economische crisis en dragen daarmee ook bij aan de stabiliteit van de financiële sector. Dat neemt niet weg dat er, zeker als huishoudens en bedrijven fors getroffen worden, ook risico's voor de financiële stabiliteit zijn.

² European Commission, Summer Forecast 2020

³ DNB (2020). Overzicht Financiële Stabiliteit, Voorjaar 2020.

Tot nu toe blijven huizenprijzen hoog. De afgelopen jaren is de vraag naar woningen sterk toegenomen. Dat komt mede door de aantrekkelijke economie, de gedaalde hypotheekrente en de bevolkingsgroei. De bouw van nieuwe woningen blijft daarbij achter. Daardoor zijn de huizenprijzen sterk gestegen: in juli 2020 was een gemiddeld koophuis meer dan 42 procent duurder dan in 2015, al zijn er grote verschillen in prijzen tussen regio's. De prijsontwikkeling is onzeker. Tot dusver lijken de effecten van corona op de huizenmarkt beperkt, maar de verwachting is dat de prijzen van huizen onder druk komen te staan. Als woningprijzen sterk dalen kan dat ook leiden tot meer onzekerheid bij huishoudens. De krapte op de woningmarkt is breder dan een tekort aan koophuizen en geldt ook voor huurwoningen. Huurwoningen in de vrije sector zijn fors duurder geworden, terwijl er in de meeste regio's lange wachtlijnen zijn voor een sociale huurwoning.

Ondanks de goede uitgangspositie blijft het kabinet werken aan de weerbaarheid en het verdienvermogen van Nederland. Het kabinet blijft de komende periode de economie ondersteunen. Daarom kiest het kabinet, naast een nieuw steun- en herstelpakket, er bewust voor om investeringen die al gepland waren naar voren te halen. Daarnaast dient het kabinet met deze Miljoenennota de eerste begroting in voor het Nationaal Groefonds voor substantiële extra publieke investeringen in het verdienvermogen van Nederland. Om de economische weerbaarheid van Nederland te vergroten neemt het kabinet verdere maatregelen op de arbeidsmarkt, woningmarkt en in de vennootschapsbelasting. Ook na deze begroting en kabinetsperiode resten diverse beleidsuitdagingen, te meer omdat de coronacrisis een aantal kwetsbaarheden opnieuw heeft blootgelegd. In de hoofdstukken 2 en 3 wordt dit in meer detail beschreven.

Brede welvaart en de Miljoenennota 2021

Het kabinet streeft ernaar de brede welvaart in Nederland te vergroten. Ieder jaar brengt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), op verzoek van het kabinet, de Monitor Brede Welvaart & SDG's uit. Deze monitor laat de staat van de brede welvaart in Nederland zien aan de hand van meer dan honderd indicatoren, waaronder de duurzame ontwikkelingsdoelen ('*Sustainable Development Goals*', afgekort SDG's). Het kabinet publiceert op dezelfde dag een reactie op de monitor, waarin het ingaat op de opvallendste trends en de inspanningen die het kabinet levert om de brede welvaart te verhogen en duurzame ontwikkelingsdoelen te bereiken. In de verschillende hoofdstukken van deze Miljoenennota wordt stilgestaan bij de belangrijkste ontwikkelingen, opgaven en maatregelen op het gebied van de brede welvaart. Het is niet mogelijk om in de Miljoenennota een volledig beeld te geven van de brede welvaart, daarvoor is de monitor zelf geschikter. Hieronder wordt ingegaan op verschillende aspecten van brede welvaart, al staan deze gebieden niet los van elkaar.

Natuurlijk kapitaal

Nederland staat voor grote uitdagingen op het gebied van natuurlijk kapitaal. Om het land ook voor toekomstige generaties leefbaar te houden zijn investeringen nodig in milieu, natuur en klimaat. De biodiversiteit in Nederland is in de afgelopen decennia afgenomen. Een van de oorzaken daarvan is de hoge stikstofuitstoot in Nederland. De stikstofdepositie daalt weliswaar, maar is nog steeds te hoog. Stikstofdepositie is slecht voor mens en natuur. Door de komende tien jaar 5 miljard euro uit te trekken voor het terugdringen van het

stikstofoverschot wordt er gewerkt aan het behouden van flora en fauna en het vergroten van het perspectief op ruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Ook bij de reductie van broeikasgassen staat Nederland voor een grote opgave. Door de uitbraak van COVID-19 en daaropvolgende contactmaatregelen zijn de wereldwijde broeikasgasemissies in de afgelopen maanden weliswaar gedaald, maar deze daling is verwaarloosbaar in het perspectief van de structurele emissiereductie die richting 2030 en 2050 moet worden gerealiseerd. Het kortetermijneffect op de mondiale en nationale emissies betekent dan ook zeker niet dat de klimaatopgave gemakkelijker wordt, of dat we tijdelijk achterover kunnen leunen. Hoewel de precieze doorwerking van de coronacrisis op het klimaat- en energiebeleid zich nu onmogelijk laat voorspellen, is duidelijk dat de urgentie van de klimaatopgave door de coronacrisis niet is afgenomen. Het kabinet blijft onverminderd inzetten op een ambitieus klimaatbeleid: mondial, Europees en nationaal met de uitvoering van het in 2019 gesloten Klimatakkkoord.

Sociaal kapitaal

Het vertrouwen tussen burgers onderling is groot in Nederland. Dat vertrouwen is in de afgelopen maanden bovendien verder toegenomen: zeven op de tien Nederlanders zegt dat de meeste mensen te vertrouwen zijn. Ook het vertrouwen in instituties neemt trendmatig toe. Nederland scoort wat dat betreft goed in Europees perspectief. De toegenomen waardering voor de samenleving en het grotere gevoel van saamhorigheid zijn lichtpuntjes in deze moeilijke tijden.⁴

Nederlanders hebben hechte sociale contacten met familie, vrienden en buren. Dit soort contacten zijn onder druk komen te staan door de coronacrisis. Het bruisende sociale leven van jongeren is zo goed als stil komen te liggen. Werkenden zagen hun collega's alleen nog digitaal en ouderen in het verpleeghuis mochten lang geen bezoek ontvangen. Tegelijkertijd is het besef groot dat we alleen samen deze crisis het hoofd kunnen bieden. Door de coronavoorschriften te blijven opvolgen zal het aantal besmettingen verder teruglopen en worden langzamerhand weer meer sociale contacten mogelijk.

Ondanks het onderlinge vertrouwen ziet 7,6 procent van de Nederlanders zich als lid van een groep die onderhevig is aan discriminatie.⁵ Dit is zorgwekkend en past niet in ons land. Niemand mag gediscrimineerd worden. Iedereen is gelijkwaardig, staat er in de grondwet. Het is belangrijk dat discriminatie benoemd wordt als een probleem en dat de brede maatschappelijke dialoog daarover wordt gestimuleerd. Het kabinet zet daar op in en zal ook verdere maatregelen initiëren om discriminatie en achterstelling tegen te gaan.

Menselijk kapitaal

Hoewel de tevredenheid over het werk hoog is in Nederland, zijn we nooit uitgeleerd. Het is positief om te zien dat het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland al jaren trendmatig stijgt. Tegelijkertijd is het alarmerend dat onderwijsprestaties, denk aan lezen en rekenen, van Nederlandse leerlingen afnemen (zie paragraaf 3.3). Juist in tijden

⁴ SCP (2020). Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2020-II

⁵ CBS (2020). Monitor Brede Welvaart & SDG's

van crisis is het belangrijk om te blijven werken aan de eigen ontwikkeling en bijvoorbeeld laaggeletterdheid tegen te gaan. Het aantal mensen dat in Nederland op latere leeftijd (25-65 jaar) een opleiding volgt is wel hoger dan het EU-gemiddelde en is in de afgelopen tien jaar licht gestegen. Het investeren in ieders talent is van groot belang voor de toekomstige welvaart. Daarnaast is een aandachtspunt dat het onderwijs dit jaar forse gevolgen ondervindt van de contactbeperkende maatregelen. Het is nog onbekend welke gevolgen leerlingen hiervan ondervinden op de langere termijn.

Economisch kapitaal

Nederland heeft een goede uitgangspositie als het gaat om economisch kapitaal. Als ontwikkelde economie is de kapitaalgoederenvoorraad (denk aan machines, gebouwen en (digitale) infrastructuur) hoogwaardig. Dit kapitaal is tussen 2012 en 2019 afgenummerd. De digitale infrastructuur is meer dan ooit onmisbaar voor onze samenleving en economie. De coronacrisis laat zien dat de basis van de Nederlandse digitale infrastructuur in orde is. Tegenover de afname van de kapitaalgoederenvoorraad staat een toename van het kenniskapitaal. Deze trends zijn in lijn met de ontwikkeling van Nederland naar een kennis- en diensteneconomie. Dit is een belangrijke ontwikkeling voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland en daarom zet het kabinet in op het stimuleren van meer investeringen in Research & Development (R&D), innovatie en kennisontwikkeling.

Private schulden zijn relatief hoog in Nederland, onder andere door de omvang van hypotheken. Naast hoge private schulden heeft Nederland ook hoge private vermogens, zoals het pensioenvermogen. Vermogens en schulden zijn echter niet altijd in dezelfde hand belegd. Als pensioenen niet worden meegerekend is de vermogensongelijkheid zelfs relatief groot in internationaal perspectief. Daarnaast kan een situatie van hoge vermogens samen met hoge schulden, ook wel lange balansen genoemd, de economie kwetsbaarder maken voor schokken (zie ook paragraaf 3.1). Een probleem hierbij is dat vermogens vaak illiquide zijn (zoals het huis of het pensioen) en daarom niet gebruikt kunnen worden om schulden af te lossen.

Randvoorwaarden voor brede welvaart

De coronacrisis heeft ons allemaal laten voelen hoe belangrijk onze veiligheid en (bewegings)vrijheid zijn. Veiligheid en vrijheid lijken vaak vanzelfsprekend, maar de afgelopen periode toont eens te meer aan dat ze dat niet zijn. Het vergt dagelijks grote inspanningen van tal van organisaties om onze manier van leven te beschermen. De principes van onze rechtsstaat en sterke instituties vormen daarbij de basis voor zowel welzijn als welvaart. Een goed functionerende, stabiele rechtsstaat draagt bij aan veiligheid en onderling vertrouwen en een gunstig investeringsklimaat. Politie en handhavingsdiensten zorgen voor veiligheid op straat. Toegankelijke en onafhankelijke rechtspraak biedt bedrijven de noodzakelijke rechtszekerheid om investeringen aan te gaan. Het Europees Justitie Scorebord 2020 laat zien dat het Nederlandse justitiële systeem op het vlak van onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie tot de beter presterende lidstaten in de EU behoort. Ook mondiale uitdagingen op het gebied van veiligheid, armoedebestrijding, klimaat, migratie en corona zijn sterk verworven en vragen om een gezamenlijke en geïntegreerde aanpak. Het kabinet vindt daarom een vergaand geïntegreerd buitenlands beleid

essentieel, met aandacht voor de preventie en de-escalatie van conflicten en voor de oorzaken van armoede, terrorisme en klimaatverandering. In binnen- en buitenland werken de Nederlandse diplomatie, defensie en veiligheidsdiensten voortdurend aan een stabiele internationale omgeving om zodoende onze economie en de manier waarop we met z'n allen willen samen leven te kunnen beschermen.

1.2 De situatie van huishoudens en bedrijven

De coronacrisis heeft een groot effect op huishoudens en ondernemers.

De gevolgen zijn te merken op een groot aantal terreinen, van gezondheid tot inkomen en maatschappelijk vertrouwen. Deze paragraaf laat daarom de belangrijkste ontwikkelingen zien, kijkend naar zowel financiële en economische aspecten als naar bredere aspecten van welvaart.

COVID-19 heeft ingrijpende gevolgen voor de zorg en volksgezondheid.

Een groot aantal Nederlanders wordt door COVID-19 ziek of overlijdt. Het precieze aantal kan niet worden bepaald, maar volgens de laatste registraties van het RIVM zijn er minstens 6200 mensen overleden aan de ziekte. Het CBS schat dat er in de eerste elf weken van de corona-epidemie ruim 10 duizend mensen meer zijn overleden dan normaal in een vergelijkbare periode. Meer dan 76 duizend mensen zijn positief getest op het virus en 12 duizend mensen zijn opgenomen in het ziekenhuis.⁶ Een deel van de COVID-19-patiënten heeft langdurig last van de gevolgen van de ziekte. De epidemie betekent niet alleen veel persoonlijk leed voor patiënten en nabestaanden, maar heeft ook het zorgstelsel onder grote druk gezet. Tijdens de piek van de coronacrisis waren meer dan 1400 bedden op de intensive care (IC) bezet met coronapatiënten. Verpleegkundigen, artsen en al het andere zorgpersoneel hebben in deze periode een grote dienst bewezen aan de Nederlandse samenleving. Inmiddels is er weer meer ruimte voor reguliere zorg in de ziekenhuizen. Dat is ook nodig, want veel van de reguliere zorg is blijven liggen tijdens de epidemie: huisartsen deden naar schatting 717 duizend minder verwijzingen naar het ziekenhuis in de eerste drie maanden na de uitbraak.⁷ Dat betekent dat patiënten met bijvoorbeeld kanker of hart- en vaatziekten moesten wachten op behandelingen. Het inhalen van de uitgestelde zorg betekent dat ook in de komende periode nog veel gevraagd wordt van het Nederlandse zorgpersoneel. Paragraaf 3.2 gaat in op de belangrijkste opgaven voor de zorg op de korte en lange termijn, want het is ook een forse opgave om de zorg organiserbaar en betaalbaar te houden.

Vóór de coronacrisis waren de meeste Nederlanders tevreden met hun leven. In een CBS-enquête uit 2019 gaf 89 procent van de ondervraagden aan gelukkig te zijn en 87 procent tevreden met het leven; dat was de hoogste score in twintig jaar. Binnen de EU scoort Nederland het hoogste op tevredenheid met het leven.⁸ Er zijn helaas geen goede cijfers beschikbaar die een beeld geven van geluk en tevredenheid in het afgelopen halfjaar.

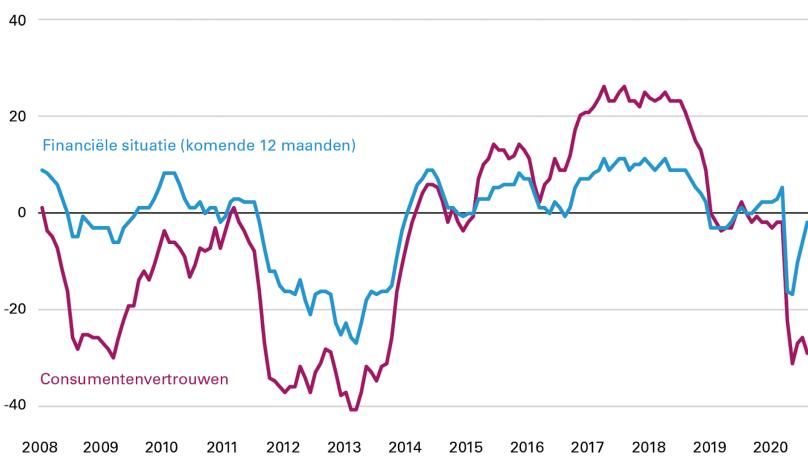
⁶ Deze cijfers zijn geactualiseerd op 9 september.

⁷ Nederlandse Zorgautoriteit (2020). Analyse van de gevolgen van de coronacrisis voor de reguliere ziekenhuiszorg

⁸ CBS (2020). Monitor Brede Welvaart & SDGs

Huishoudens merken veel van de economische verslechtering. Het consumentenvertrouwen is sterk afgangen, zoals figuur 1.2.1 laat zien. In april maakte dat vertrouwen de grootste daling ooit door, al is het niveau niet zo laag als tijdens de financiële crisis. Ook de verwachting van de persoonlijke financiële situatie van Nederlanders is negatief. De arbeidsmarkt verslechtert, zoals paragraaf 1.1 laat zien. De werkloosheid loopt dit jaar sterk op. Tegelijkertijd is het aantal vacatures sinds eind 2019 met 85 duizend gedaald, en wordt het dus steeds moeilijker om (nieuw) werk te vinden. Dat heeft invloed op het inkomen van huishoudens, maar ook op het welzijn van mensen. Het verliezen van werk is immers een ingrijpende gebeurtenis. Zeker langdurige werkloosheid hangt samen met minder geluk en gezondheid.

Figuur 1.2.1 Vertrouwen in economie en eigen financiële situatie (saldo positieve en negatieve antwoorden)



Bron: CBS

De omslag op de arbeidsmarkt raakt veel werkenden. In het tweede kwartaal van 2020 zijn meer dan 300 duizend banen verdwenen, en dat aantal kan nog verder toenemen. Een specifiek aandachtspunt is de positie van flexwerkers en zzp'ers. Zij zijn kwetsbaar voor verlies van inkomen als het economisch tegenxit, doordat hun werk vaak op korte termijn kan wegvalLEN. De Commissie Regulering van werk heeft voor de uitbraak van de coronacrisis al aandacht gevraagd voor de toenemende kloof op de arbeidsmarkt.⁹ Het kabinet neemt daarom met deze begroting ook actie, zoals paragraaf 2.2 toelicht. Bestaande verschillen in contractvorm worden extra zichtbaar nu het virus een zware wissel trekt op de arbeidsmarkt. Het risico op werkloosheid was voor de coronacrisis al hoger voor flexwerkers dan voor vaste krachten. Dat risico is sindsdien alleen maar toegenomen, al zal ook onder werknemers met een vast contract de werkloosheid toenemen. Juist de sectoren waarin veel oproepkrachten werken, zoals de horeca en de culturele sector, kregen te maken met flinke omzetedalingen.¹⁰ Zzp'ers zagen hun inkomsten snel teruglopen, doordat nieuwe opdrachten uitbleven.¹¹ Het kabinet heeft voor zelfstandigen en flexwerkers tijdelijke

⁹ Commissie Regulering van Werk (2020). In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk

¹⁰ UWV (2020). Coronacrisis: impact op de werkgelegenheid verschilt per sector

¹¹ Wijzer in geldzaken (2020). Flitspeiling financiële kwetsbaarheid

voorzieningen getroffen om de klap van corona op te vangen (namelijk de Tozo en Tofa). Ruim 1,5 miljoen werkenden zitten in de gevarenzone: zij werken zonder vast contract in een sector waar minder vraag naar arbeid is. Zorgpunt is dat veel van hen daarnaast weinig geld hebben om op terug te vallen, zoals het inkomen van een partner of spaargeld. Het gaat vaak om studenten, jongeren, migranten en mensen met een laag inkomen.¹² Ook veel kunstenaars hebben beperkte terugvalmogelijkheden. Zie hoofdstuk 3.1 voor een verdere beschouwing over hoe de arbeidsmarkt schokbestendiger kan worden.

Veel ondernemers worden geraakt door de contactbeperkingen en de gedaalde consumptie. Veel ondernemingen zijn tijdelijk gesloten geweest door de contactbeperkende maatregelen, en hebben nog steeds te maken met beperkingen door de anderhalvemeterregel en andere hygiënemaatregelen. Ook de lagere bestedingen door consumenten en de daling van de export zorgen voor minder inkomsten bij Nederlandse bedrijven. Het ondernemersvertrouwen liep in het tweede kwartaal van 2020 een historische deuk op, maar is inmiddels weer wat verbeterd. Voor de meeste sectoren zijn de afgelopen maanden deze maatregelen stapsgewijs versoepeld, waardoor bedrijven weer zijn geopend of weer op een hogere capaciteit kunnen draaien. Al verschilt het beeld sterk per sector: bijvoorbeeld de cultuursector en horeca worden door de contactbeperkende maatregelen relatief hard geraakt en beperkt in hun manier van ondernemen. In andere sectoren is het beeld veel positiever. In bijvoorbeeld de detailhandel is de situatie veel gunstiger en is de omzet zelfs toegenomen. Ook de steunmaatregelen van de overheid bieden lucht aan getroffen bedrijven, maar kunnen niet voorkomen dat bedrijven in financiële problemen zitten of terechtkomen. Voorlopig is het aantal faillissementen niet toegenomen, op een tijdelijke piek in april na, maar een verdere faillissementsgolf kan niet worden uitgesloten. Ondanks de versoepeling van maatregelen kunnen ondernemers last houden, bijvoorbeeld als ze door de anderhalvemeterregel minder klanten kunnen ontvangen dan voorheen.

Het kabinet ondersteunt ondernemers, maar er zijn soms ook pijnlijke aanpassingen nodig. Veel ondernemers hebben hun manier van werken aangepast. Ze werken met minder personeel of zijn overgestapt naar een ander verdienmodel. Denk aan restaurants die eten bezorgen of laten afhalen, omdat in het restaurant zelf dineren niet mogelijk was. Ook veel andere ondernemers hebben met creatieve oplossingen hun bedrijf kunnen voortzetten. Niet voor iedereen zijn zulke aanpassingen helaas mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan het toerisme en de vervoerssector (bijvoorbeeld het openbaar vervoer en luchtvaart): door de coronamaatregelen lagen deze sectoren bijna volledig stil. Ook de komende periode zullen zulke bedrijven minder inkomsten hebben, bijvoorbeeld door de terugval in (buitenlands) toerisme en omdat Nederlanders voorlopig meer zullen thuiswerken. Ook bijvoorbeeld de horeca en cultuursector kunnen voorlopig minder klanten ontvangen dan voor corona, en veel grote evenementen gaan vooralsnog niet door. Daarom is het voor veel ondernemers nodig om zich verder aan te passen, maar ook dan zullen er meer bedrijven in de financiële problemen komen. Paragraaf 2.1 gaat verder in op de noodmaatregelen van het kabinet en hoe deze na Prinsjesdag worden voortgezet.

¹² CPB (2020). Crisis op de arbeidsmarkt: wie zitten in de gevarenzone?

Nederlanders houden veel vertrouwen in de overheid en de genomen maatregelen. Veel Nederlanders zijn bezorgd over COVID-19 en de gevolgen ervan, met name voor de zorg en volksgezondheid. Tegelijkertijd is het vertrouwen in instituties in het tweede kwartaal van 2020 zelfs gestegen naar het hoogste niveau in meer dan tien jaar. Waar begin 2020 nog ongeveer de helft van de mensen aangaf vertrouwen te hebben in de regering, is dat aandeel gestegen naar 76 procent in het tweede kwartaal van 2020. Ook het vertrouwen in de samenleving en de medemens is de afgelopen tijd toegenomen.¹³ Uit de meeste peilingen blijkt daarnaast brede steun voor de genomen maatregelen.¹⁴ Hoewel de maatregelen het dagelijks leven behoorlijk verstören en minder dan eerst worden nageleefd, wordt de noodzaak ervan breed onderkend.

De koopkrachtontwikkeling is in de komende periode moeilijk te interpreteren. Het koopkrachtbeeld laat zien hoe het gemiddelde besteedbaar inkomen van huishoudens zich ontwikkelt. In het koopkrachtbeeld wordt aangenomen dat er niets verandert in de persoonlijke omstandigheden van huishoudens (ook wel statische koopkracht genoemd). Daarbij houden de cijfers geen rekening met de toenemende werkloosheid, terwijl werkloos worden zorgt voor een terugval in inkomen. Ze houden ook geen rekening met andere veranderingen in het privéleven, zoals verhuizen, een kind krijgen of promotie maken op werk. Er moet in deze crisisperiode dus zeer voorzichtig worden omgegaan met het trekken van conclusies uit deze koopkrachtcijfers, nog los van de algemene economische onzekerheid. Volgens de huidige verwachting neemt de mediane koopkracht in 2020 toe met 2,2 procent en in 2021 met 0,9 procent. Maatregelen van het kabinet ondersteunen de koopkracht. Zo is eerder al een lastenverlichting op inkomen afgesproken, en wordt met deze Miljoenennota de ouderenkorting verhoogd. Ook worden woningcorporaties in lijn met de motie-Kox¹⁵ verplicht de huren van lage inkomens met hoge huren te verlagen. Ook het sneller afbouwen van de zelfstandigenaftrek en het naar voren halen van de verhoging van de arbeidskorting werken door in de koopkracht. Zie paragraaf 2.2 voor meer toelichting op deze maatregelen.

Nederland heeft een relatief lage inkomensongelijkheid. Het is nog onduidelijk hoe de ongelijkheid zich verder ontwikkelt als gevolg van de actuele economische situatie. Vóór de crisis had Nederland een relatief lage inkomensongelijkheid: maar zeven EU-landen hadden in 2018 een lagere Gini-coëfficient.¹⁶ Tegelijkertijd is Nederland een rijk land: het bbp per inwoner is het op twee na hoogste van de EU, zoals figuur 1.2.2 laat zien. Ook is de inkomensongelijkheid in Nederland behoorlijk stabiel: tijdens de financiële crisis liep de ongelijkheid licht op, maar sinds 2014 is deze weer licht gedaald. In 2019 stegen de topinkomens bij grote bedrijven wel sterker dan het loon van werknemers. Daardoor is de loonkloof iets toegenomen: een bestuursvoorzitter verdienende gemiddeld 32 keer zo veel als een gemiddelde werknemer.¹⁷ De vermogensongelijkheid is in Nederland groter dan de inkomensongelijkheid: de rijkste 1 procent bezit volgens CBS-cijfers bijna een kwart van het totale Nederlandse vermogen, exclusief pensioenen. Ook in internationaal opzicht is de Nederlandse vermogensongelijkheid relatief groot. Belangrijke kanttekening daarbij is dat vermogensongelijkheid wordt geschat exclusief pensioenvermogen, terwijl dat

¹³ SCP (2020). Burgerperspectieven 2020 | 2

¹⁴ Zie bijv. de reguliere RIVM-onderzoeken naar draagvlak voor de maatregelen.

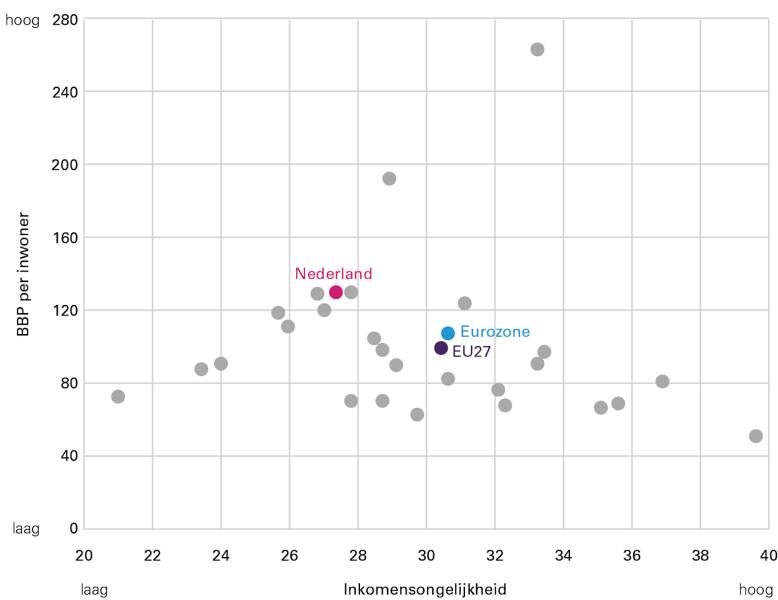
¹⁵ Kamerstukken I, 35431, K, 2019-2020.

¹⁶ Dit is een maatstaf voor inkomensongelijkheid. Bij een Gini van 0 is het inkomen volledig gelijk verdeeld, bij een Gini van 100 volkomen ongelijk.

¹⁷ Volkskrant, 11 juli 2020. Baas van Prosus krijgt 38,5 miljoen, topinkomens verder gematigd.

vermogen juist in Nederland relatief groot is en een nivellerend effect heeft. Daarnaast is het moeilijk om bedrijfsvermogen goed mee te nemen. Uit recent onderzoek blijkt dat de directeur-grootaandeelhouders (dga's) ongeveer 200 miljoen euro meer vermogen hebben dan eerder gedacht.¹⁸ Overigens kent ongelijkheid meer dimensies dan inkomen en vermogen. Voor een gelijke samenleving is ook kansengelijkheid van groot belang, net als de toegankelijkheid en kwaliteit van publieke voorzieningen zoals onderwijs en zorg (zie paragraaf 3.2 en 3.3).

Figuur 1.2.2. Bbp per inwoner (index, EU27=100) en inkomensongelijkheid (Gini-coëfficient), 2018



Bron: Eurostat

De brede welvaart is niet gelijk verdeeld over de samenleving. Hoewel Nederland over het geheel een welvarend en gelukkig land is, is de brede welvaart niet over alle maatschappelijke groepen gelijk verdeeld (zie de box in paragraaf 1.1 voor uitleg over brede welvaart). Zo is al langer bekend dat opleidingsniveau een belangrijke voorspeller is van toekomstig inkomen, werkzekerheid en (gezonde) levensverwachting.¹⁹ De huidige economische situatie raakt alle Nederlanders, maar het risico bestaat dat sommige scheidslijnen verdiepen of dat er nieuwe scheidslijnen ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan kwetsbare gezinnen, waar de ouders de verslechtering van de arbeidsmarkt ondervinden terwijl hun kinderen door thuisonderwijs en het ontbreken van extra begeleiding mogelijk een leerachterstand hebben opgelopen. Ook is het effect van de coronacrisis niet overal in Nederland even groot, al merken alle regio's de gevolgen. In een aantal gebieden in Nederlandse steden stapelen de kwetsbaarheden zich bijvoorbeeld op, en zijn de sociale effecten van de coronacrisis extra zichtbaar.

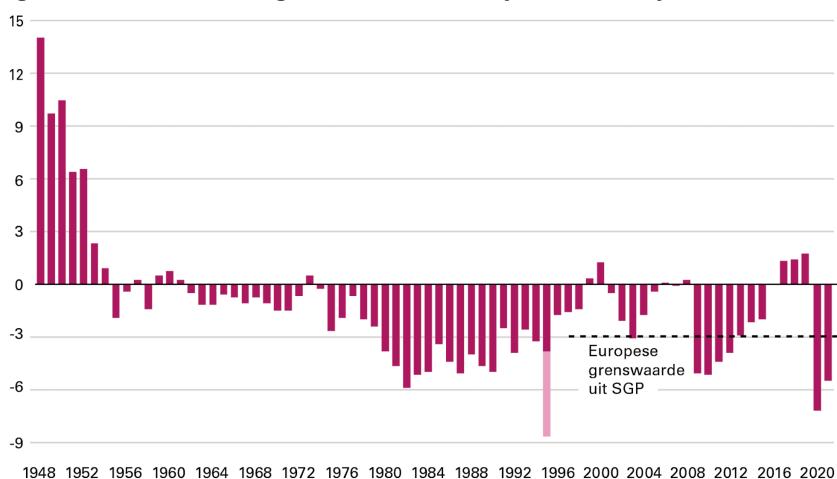
¹⁸ Ministerie van Financiën (2020). Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, blz. 47.

¹⁹ Zie o.a. CBS (2020). Monitor Brede Welvaart & SDGs en de Miljoenennota 2020

1.3 Stand van de overheidsfinanciën

De gevolgen van de coronacrisis leiden tot een historisch groot begrotingstekort en onzekerheid voor de overheidsfinanciën. Het overheidssaldo komt in 2020 naar verwachting uit op – 7,2 procent van het bbp. In de naoorlogse periode is het saldo niet eerder zo sterk omgeslagen (zie figuur 1.3.1). Ook in 2021 blijft het saldo met – 5,5 procent naar verwachting sterk negatief. Vanuit het trendmatig begrotingsbeleid mogen de belastinginkomsten en de uitgaven aan WW en bijstand meedelen met de economie. De lagere belastinginkomsten en hogere WW- en bijstandsuitgaven door de crisis leiden hierdoor tot een verslechtering van het saldo. Daarbovenop komen de noodmaatregelen. Deze tellen op tot circa 35 miljard euro in 2020 en verklaren het grootste deel van het begrotingstekort.²⁰ De onzekerheid rondom de ontwikkeling van de overheidsfinanciën is aanzienlijk groter dan in normale tijden. Als het economisch herstel vertraging opleert, kunnen de overheidsfinanciën zich ook slechter ontwikkelen.

Figuur 1.3.1 Ontwikkeling overheidssaldo in procenten bbp²¹



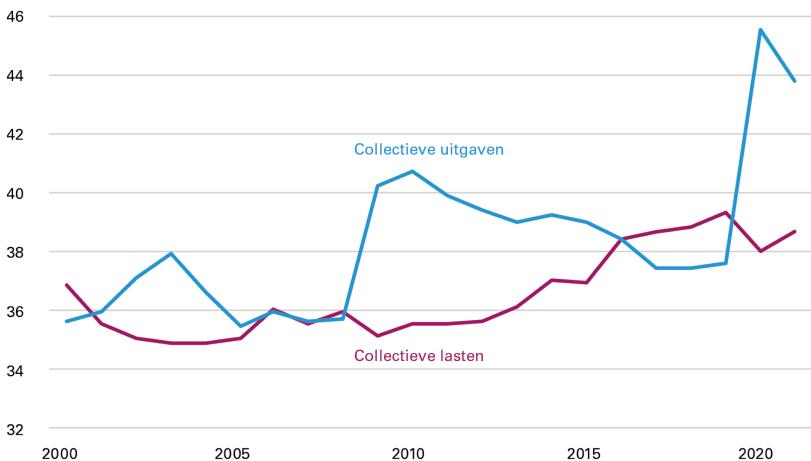
Bron: CPB en ministerie van Financiën

De collectieve uitgaven stijgen fors. In 2020 stijgt de uitgavenquote tot 46 procent van het bbp. In 2021 dalen de uitgaven in procenten van het bbp naar verwachting licht, maar zijn deze nog steeds hoger dan na de interventies in de financiële sector tijdens de vorige crisis. Deze stijging van de uitgaven is vooral het gevolg van de uitzonderlijke noodmaatregelen. Ook de werkloosheidsuitgaven nemen toe, maar dit effect wordt deels gedempt door diezelfde noodmaatregelen gericht op baanbehoud. De lastenquote daalt in 2020 als gevolg van de fiscale noodmaatregelen en de doorwerking van de economische krimp. Zo zorgen lagere consumptie van huishoudens en lagere winsten van bedrijven voor lagere opbrengsten uit de btw en vennootschapsbelasting (vpb).

²⁰ Dit bedrag betreft de maatregelen aan zowel de uitgavenkant als inkomstenkant die meetellen voor het overheidssaldo. Het totaal aan noodmaatregelen is groter (zie ook paragraaf 2.1).

²¹ Het saldo van 1995 wordt vertekend door een eenmalige saldobelasting van 4,9 procent van het bbp wegens de balansverkorting tussen het Rijk en woningcorporaties in dat jaar.

Figuur 1.3.2 Ontwikkeling collectieve uitgaven en lasten in procenten bbp

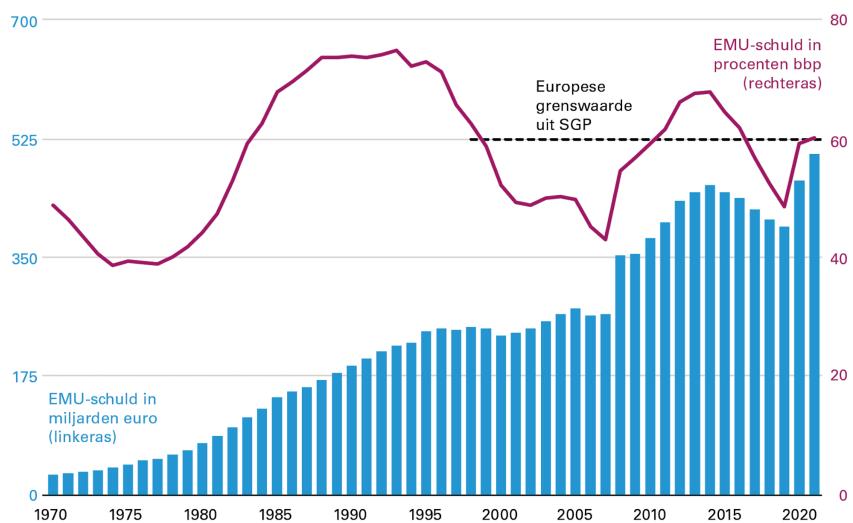


Bron: CPB

De noodmaatregelen en de extra investeringen gaan niet ten koste van de reguliere uitgaven aan bijvoorbeeld zorg, onderwijs en veiligheid. In de Voorjaarsnota is besloten het uitgavenplafond te corrigeren voor de noodmaatregelen. Daarnaast wordt het plafond gecorrigeerd voor het naar voren halen van investeringsprojecten op het gebied van LenW en Defensie en vallen de uitgaven uit het Nationaal Groefonds buiten het uitgavenplafond. Ook wordt het plafond gecorrigeerd voor het naar voren halen van investeringen op Europees niveau in het kader van het nieuwe MFK en de uitvoeringskosten voor het UWV gerelateerd aan de hogere instroom in de WW en bijstand. Tot slot wordt het uitgavenplafond gecorrigeerd voor diverse schuiven tussen inkomsten en uitgaven. Zo levert het bevriezen van het hoge tarief in de vpB, het verhogen van de overdrachtsbelasting en het tarief in de eerste schrijf budgettaire ruimte op die wordt aangewend voor extra uitgaven voor het bedrijvenpakket, woningmarktpakket, en het verhogen van het kindgebonden budget (zie paragraaf 2.2). Door het plafond aan te passen voor deze uitgaven, gaan deze niet ten koste van de reguliere uitgaven aan bijvoorbeeld zorg, onderwijs en veiligheid. Om het uitgavenplafond te laten sluiten in 2020 en 2021 is tevens een taakstellende onderuitputting ingeboekt voor deze jaren. Deze taakstelling moet worden ingevuld door meevalders die gedurende het jaar optreden.

De overheidsschuld loopt sterk op. De schuld neemt toe van 49 procent bbp in 2019 tot 59 procent van het bbp in 2020. Naast het begrotingstekort wordt deze stijging verklaard door het belastinguitstel. De 12 miljard euro aan uitgestelde belastingen heeft geen effect op het overheidssaldo, maar leidt wel tot een hogere schuld in 2020. Daarnaast neemt de schuldquote toe als gevolg van het noemereffect: doordat het bbp kleiner wordt, valt de schuld als percentage van het bbp hoger uit. Hoewel er in 2021 nog steeds sprake is van een aanzienlijk begrotingstekort stijgt de schuld maar beperkt verder, tot 61 procent van het bbp. Dit komt door de geraamde groei (noemereffect) en doordat het grootste deel van het belastinguitstel in 2021 alsnog binnen komt.

Figuur 1.3.3 Ontwikkeling overheidsschuld in miljarden euro (blauw) en procenten bbp (roze)



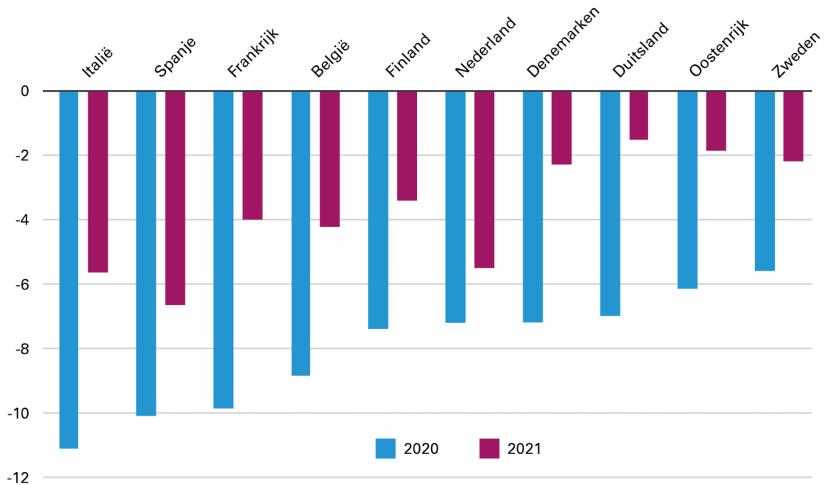
Bron: CPB en ministerie van Financiën

Onder het gevoerde beleid van de afgelopen jaren is ruimte gecreëerd om deze schok voor de overheidsfinanciën op te vangen. De afgelopen jaren draaide de economie op volle toeren, met overschotten op de begroting tot gevolg. Onder de systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid staat het niveau van de uitgaven grotendeels vast voor de hele kabinettsperiode. Dit geldt ook voor de beleidsmatige ontwikkeling van de inkomsten. Meevallers in het overheidssaldo leiden in principe dus niet tot extra ruimte op de begroting, maar zorgen voor een snellere opbouw van buffers. Hierdoor daalde de schuld sneller dan werd verwacht bij het Regeerakkoord en werd ruimte gecreëerd voor mindere tijden. Door deze ruimte nu in te zetten om de economie te ondersteunen, draagt de overheid bij aan stabiliteit en continuïteit. Hoewel de stijging van de schuld als gevolg van corona historisch groot is, leidt deze stijging niet direct tot een niveau dat in historisch opzicht ongebruikelijk is of schadelijk voor de economie. Mede dankzij de goede kredietwaardigheid van Nederland kunnen de extra miljarden zelfs tegen een negatieve rente worden geleend. De huidige negatieve rente betekent echter niet dat het verhogen van de schuld risicolos is. De rente kan immers weer gaan stijgen. De crisis illustreert dat schokken zich uit onverwachte hoek kunnen voordoen en snel kunnen leiden tot hoge kosten voor de overheid. Het is daarom zaak ervoor te zorgen dat de begroting ook een volgende crisis even goed kan doorstaan. Paragraaf 3.1 gaat hierop nader in.

De Europese begrotingsregels laten ruimte voor deze uitzonderlijke situatie. Niet alleen in Nederland, maar ook in de rest van Europa zijn de budgettaire gevolgen van de crisis groot. De lenteraming van de Europese Commissie in mei ging uit van een gemiddeld begrotingstekort van 8,5 procent van het bbp in de eurozone. Ook ging deze raming uit van een overschrijding van de tekortnorm van 3 procent van het bbp in vrijwel alle lidstaten. De Europese Commissie heeft, met instemming van de lidstaten, de algemene ontsnappingsclausule in de Europese begrotingsregels geactiveerd. Dit betekent dat lidstaten tijdelijk mogen afwijken van de reguliere vereisten voor de ontwikkeling van het structurele begrotingssaldo. In het najaar zal de budgettaire situatie in de lidstaten opnieuw beoordeeld worden op basis van de herfstraming van de Europese

Commissie. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe lang de algemene ontsnappingsclausule geactiveerd blijft. Ook is nog niet duidelijk of en wanneer de commissie een besluit neemt over het al dan niet openen van een buitensporigtekortprocedure. De geplande bredere evaluatie van de Europese begrotingsregels is door corona uitgesteld tot 2021.

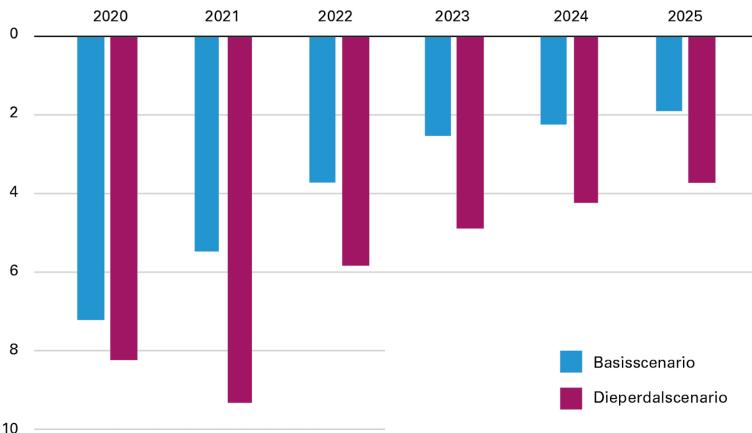
Figuur 1.3.4 Ontwikkeling overheidssaldo in geselecteerde EU-landen in procenten bbp



Bron: ministerie van Financiën (Nederland), lenteraming Europese Commissie (overige landen)

Na 2021 verbeteren de begrotingscijfers naar verwachting weer, maar dit is afhankelijk van het economisch herstel. De meest recente raming van het CPB laat een geleidelijke verbetering van het economisch beeld na 2020 zien. Dit leidt tot hogere belastinginkomsten en lagere werkloosheidsuitgaven. Ook loopt het effect van de tijdelijke noodmaatregelen af. Hierdoor komt het tekort in 2023 naar verwachting weer onder de 3 procent van het bbp. De schuld zal als percentage van het bbp weer geleidelijk afnemen. De onzekerheid is hier echter groot. De middellangetermijnraming (MLT) kent ook een ongunstig scenario waarin een tweede golf van het coronavirus uitbreekt. In dit zogenoemde dieperdalscenario is ook sprake van krimp in 2021 en duurt het economisch herstel langer. Als de crisis langer aanhoudt, kunnen de uitgaven en inkomsten verder uit de pas blijven lopen. De schuld kan dan hoger uitkomen dan nu voorzien. Dit is een risico voor de overheidsfinanciën.

Figuur 1.3.5 Ontwikkeling saldo basis- en dieperdalscenario in procenten bbp



Bron: ministerie van Financiën voor saldo basisscenario, CPB voor saldo dieperdalscenario.

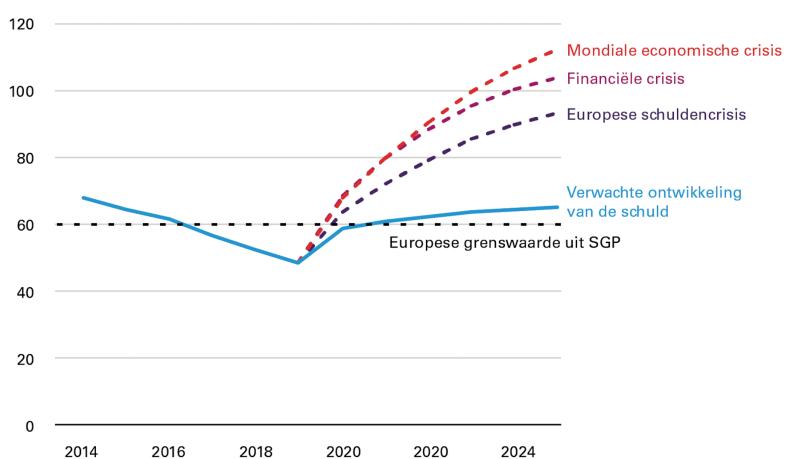
Volgens de laatste inschatting van het CPB is er sprake van een houdbaarheidstekort. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als toekomstige generaties van dezelfde (sociale) voorzieningen gebruik kunnen maken zoals nu, zonder dat daarvoor de belastingen moeten worden verhoogd. Het is onder de huidige omstandigheden niet verstandig om te bezuinigen, maar het houdbaarheidstekort betekent dat het op termijn nodig zal zijn om de lasten te verhogen of de uitgaven te verlagen om te voorkomen dat de schuld blijft oplopen. Het saldo is gebaseerd op aannames voor de (zeer) lange termijn, en is dus met onzekerheid omgeven. Het houdbaarheidssaldo is deze kabinetsperiode omgeslagen van een klein overschot voor het Regeerakkoord tot een tekort van circa 3 procent van het bdp nu. Deze verslechtering is vooral het gevolg van de verslechterde overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode en het feit dat de uitgaven aan langdurige zorg harder stijgen dan eerder werd verwacht. Dit laatste leidt tot een houdbaarheidsverslechtering doordat de zorgvraag in de komende decennia toeneemt door de vergrijzing. Daarnaast leiden intensivering uit het Regeerakkoord en het minder hard laten stijgen van de AOW-leeftijd tot structureel hogere uitgaven. Tijdelijke maatregelen, zoals de huidige noodpakketten, hebben in principe enkel effect op het houdbaarheidssaldo via de hogere rentelasten op een hogere schuld.

De ontwikkeling van de overheidsschuld is zeer gevoelig voor economische schokken. Nieuwe schokken kunnen zich in de toekomst blijven voordoen. De omvang en de timing van nieuwe schokken is niet te voorzien, maar zeker is dat de uitgangspositie van de overheidsfinanciën de mate bepaalt waarin de overheid risico's kan dragen. Om een beeld te krijgen van de impact van een aantal grote schokken op de overheidsfinanciën, heeft het kabinet het CPB verzocht om een schokproef van de overheidsfinanciën uit te voeren.²² Het CPB heeft deze risicoanalyse vanaf 2011 al driemaal uitgevoerd. Bij het onderzoek heeft het CPB van enkele economische scenario's in kaart gebracht, welk effect deze hebben op de Nederlandse economie en

²² Zie Trommelen, A. en E. Westerhout, 2020, Schokproef overheidsfinanciën 2020, CPB Achtergronddocument (<https://www.cpb.nl/schokproef-overheidsfinancien-2020>).

overheidsfinanciën. Het CPB werkt daarbij met drie scenario's: een financiële crisis, een Europese schulden crisis en een wereldwijde economische crisis. Uit de schokproef blijkt dat een economische schok kan leiden tot een sterk stijgende overheidsschuld (zie figuur 1.3.6). In de scenario's van een financiële of mondiale economische crisis loopt de schuld in een paar jaar tijd zelfs op tot om en nabij 100 procent van het bbp. Dat een dergelijke stijging in de praktijk kan optreden, hebben we gezien tijdens de financiële crisis, toen de overheidsschuld met 25 procentpunt bbp toenam. Ook tijdens de huidige crisis loopt de schuld weer op. Door de afbouw van de schuld in de afgelopen jaren kan de begroting de huidige oploop aan. Hoewel de doorgerekende scenario's illustratief zijn en de schokproef geen uitspraken doet over de kans dat deze zich voordoen, benadrukt de schokproef het belang van voldoende buffers in de overheidsfinanciën.

Figuur 1.3.6 Schokproef overheidsfinanciën



Bron: CPB en ministerie van Financiën

Garanties zijn een effectief crisisinstrument en dragen bij aan economisch herstel door het wegnemen van onzekerheid. De overheid is in staat om risico's te dragen die de markt niet op zich kan nemen, zeker in tijden van crisis. Het wegnemen van risico's zorgt ervoor dat financiers het vertrouwen hebben om te investeren en uit te lenen. Dit vertrouwenseffect is extra sterk tijdens een economische crisis. Het kabinet heeft er daarom bewust voor gekozen om bestaande garantieregelingen te verruimen en nieuwe regelingen aan te gaan. Zo is een aantal bestaande regelingen voor ondernemersfinanciering zoals de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) en de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) verruimd en versoepeld. Daarnaast staat de overheid garant voor de financiële risico's die voortvloeien uit de gezamenlijke inkoop van genees- en hulpmiddelen gerelateerd aan de behandeling van COVID-19, voor leverancierskredieten aan de detailhandel en de lening aan KLM. Ook is Nederland internationale garantieverplichtingen aangegaan om de crisis te bestrijden, waaronder voor het IMF, SURE, Next Generation EU (NGEU) en de Europese Investeringsbank (EIB).

Garanties zijn niet gratis. Wanneer de garantie wordt ingeroepen is de rekening voor de overheid. Door de coronagerelateerde garanties steeg het totale uitstaand risico aan garanties en achterborgstellingen met ruim

60 miljard tot circa 68 procent van het bbp. Daarnaast verstrekte het Rijk sinds de coronacrisis voor ruim 1,8 miljard euro aan leningen. Door een aantal van de reguliere voorwaarden voor de garanties op ondernemersfinanciering los te laten, zijn de verwachte schades op deze regelingen toegenomen. Zo is de gevraagde premie niet in alle gevallen kosten-dekkend voor de verwachte verliezen. Bestaande en nieuwe garanties zijn daarmee een aanzienlijk risico voor de begroting. De overheid kan deze extra risico's nemen doordat het uitstaand risico, mede door het nee-tenzij-beleid ten aanzien van garanties, in eerdere jaren is afgebouwd.²³

Figuur 1.3.7 Ontwikkeling uitstaand risico garanties (links) en uitsplitsing coronagerelateerde garanties (rechts) in miljarden euro



Tabel 1.3.1 Budgettaire kerngegevens, in miljarden euro (tenzij anders aangegeven)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	283,0	293,0	297,6	313,3	322,3	333,1
Reguliere netto-uitgaven onder het uitgavenplafond	303,3	314,5	324,0	329,4	335,5	344,1
Rijksbegroting	144,2	148,4	151,6	153,0	154,3	156,9
Sociale zekerheid	85,8	90,9	93,2	94,5	96,2	98,7
Zorg	73,3	75,3	79,2	81,9	85,1	88,5
Noodmaatregelen corona relevant voor het EMU-saldo	30,9	12,3	1,0	0,3	0,1	0,0
Overige netto-uitgaven en correcties relevant voor het EMU-saldo	3,8	9,8	2,8	4,2	5,3	4,9
Total netto-uitgaven relevant voor het EMU-saldo	338,0	336,6	327,7	333,9	340,9	349,1
EMU-saldo centrale overheid	- 55,0	- 43,5	- 30,2	- 20,6	- 18,6	- 16,0
EMU-saldo decentrale overheden	- 1,3	- 1,4	- 1,4	- 1,5	- 1,5	- 1,5
Feitelijk EMU-saldo	- 56,3	- 44,9	- 31,6	- 22,1	- 20,1	- 17,5
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	- 7,2%	- 5,5%	- 3,7%	- 2,5%	- 2,2%	- 1,9%
EMU-schuld	463	502	533	559	583	603
EMU-schuld (in procenten bbp)	59,1%	61,1%	62,7%	64,0%	64,9%	65,3%
Bruto binnenlands product (bbp)	783	822	849	874	899	924

²³ Zie ook bijlage 12.

2 WERKEN AAN WEERBAARHEID EN HET DUURZAME VERDIENVERMOGEN

Inleiding

Het kabinet werkt op verschillende fronten aan de weerbaarheid en het duurzame verdienvermogen van Nederland. Nederland zit middenin een economische crisis. Om deze moeilijke periode het hoofd te bieden is een uiterste inspanning van de overheid nodig om, door middel van noodmaatregelen, banen en inkomens zoveel mogelijk te beschermen. Daarnaast haalt het kabinet investeringen die al gepland waren naar voren om de economie extra te ondersteunen. Dat het kabinet nu in staat is om te doen wat nodig is hangt samen met de inspanningen die de afgelopen jaren zijn geleverd om overheidsfinanciën op orde te brengen. Er is gezamenlijke actie nodig om goed uit deze crisis te komen, en daarom werkt het kabinet nauw samen met werknemers, werkgevers en andere maatschappelijke sectoren en organisaties.

Naast de aanpak van de gevolgen van het coronavirus investeert het kabinet met deze Miljoenennota ook in de brede welvaart van Nederland. Deze begroting voor 2021 en daarna heeft het doel om de Nederlandse brede welvaart te bewaken en vergroten. Ook de afgelopen jaren heeft het kabinet daar al veel actie voor ondernomen, zoals is afgesproken in het Regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* uit 2017. Met het Regeerakkoord is fors geïnvesteerd in de publieke sector, waaronder onderwijs en veiligheid, en is het belastingstelsel hervormd. Sindsdien heeft het kabinet aanvullende maatregelen genomen, zoals in het Klimaatakkoord en Pensioenakkoord, de inzet van extra middelen voor de woningmarkt en een verdere lastenverlichting voor huishoudens. De huidige situatie onderstreept de noodzaak om verder te werken aan een toekomstbestendige economie en samenleving. Daarom neemt het kabinet niet alleen maatregelen om de economie op korte termijn te ondersteunen, maar ook maatregelen voor de langere termijn. In dit hoofdstuk is er daarom ook aandacht voor onder andere stikstofreductie, de afbouw van gaswinning en toeslagen.

Het kabinet kijkt verder vooruit om de weerbaarheid en het verdienvermogen van Nederland te versterken. De coronacrisis onderstreept dat de Nederlandse welvaart niet gegarandeerd is en legt een aantal structurele kwetsbaarheden bloot. Het kabinet wil de weerbaarheid van burgers, bedrijven en overheidsfinanciën vergroten om Nederland voor te bereiden op een volgende crisis. De coronacrisis laat zien dat de Nederlandse economie erg gevoelig is voor schokken, bijvoorbeeld door de hoge private schulden en de structuur van de arbeidsmarkt. Om beter bestand te zijn tegen een volgende economische schok is het daarom belangrijk de economie weerbaarder en veerkrachtiger te maken. Het kabinet presenteert bij deze Miljoenennota de begroting van een Nationaal Groefonds voor substantiële investeringen in het verdienvermogen van Nederland. Vanwege de vergrijzing zal een kleinere groep mensen moeten zorgen voor de Nederlandse welvaart, en dat vraagt om gerichte investeringen en het beter benutten van talent. Het is een bewuste keuze om in deze moeilijke tijd, juist bij economische tegenwind, deze investeringsplannen niet uit te stellen.

De coronacrisis heeft een groot effect op de inkomsten en uitgaven van het Rijk. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt aandacht aan de meerjarige ontwikkeling van uitgaven enerzijds en inkomsten lasten anderzijds. De coronacrisis laat vanzelfsprekend ook hier zijn sporen achter. Naast de

bestrijding van de coronacrisis hebben ook andere beleidsinitiatieven een effect hebben op de meerjarige ontwikkelingen van de begroting, zoals het afbouwen van de gaswinning en de overeenkomst over een nieuw Europees Meerjarig Financieel Kader (MFK).

2.1 Ondersteuning van de economie

Nederland heeft forse noodmaatregelen genomen om huishoudens en bedrijven te ondersteunen in de coronacrisis. Deze maatregelen waren noodzakelijk om zo veel mogelijk banen te behouden en huishoudens en bedrijven te helpen deze periode door te komen. Het tweede noodpakket, dat tot oktober loopt, heeft net als het eerste pakket de inzet om banen te behouden. Daarnaast biedt het tweede pakket meer ruimte voor noodzakelijke aanpassing van de economie, bijvoorbeeld door aanpassing van de NOW en extra scholingsmaatregelen. Ondanks deze steunmaatregelen kan het kabinet niet voorkomen dat de economische situatie soms zeer ingrijpende gevolgen heeft voor huishoudens en ondernemers, zoals ontslag of faillissement.

De totale som van de steunmaatregelen tot nu toe komt uit op ruim 62 miljard euro in 2020. Dit betreft zowel uitgavenmaatregelen, belastinguitstel, fiscale maatregelen.²⁴ De maatregelen aan de uitgavenkant bedragen circa 46 miljard euro. De belangrijkste hiervan zijn de overbrugging voor werkbehoud (NOW) en directe steun voor zelfstandigen (TOZO) en bedrijven (TOGS/TVL). Tot eind juli heeft 40 procent van de MKB-bedrijven gebruik gemaakt van de NOW, de TOGS en/of uitstel van belastingbetaling.²⁵ Onder de eerste NOW-regeling zijn aanvragen van ruim 139 duizend werkgevers toegekend, met een bereik van 2,65 miljoen mensen. Van de tweede NOW-regeling, die loopt tot 1 oktober, is het gebruik met 63 duizend toegekende aanvragen tot en met begin september aanzienlijk lager.²⁶ Van de eerste TOZO-regeling maakten 374 duizend zelfstandigen gebruik. Voor de tweede TOZO-regeling wordt het aantal aanvragen op 103 duizend geschat.²⁷

Ook aan de inkomstenkant zijn omvangrijke maatregelen genomen. Zo hebben 128 duizend bedrijven gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de betaling van verschuldigde belasting en premies uit te stellen. Het gaat om circa 12 miljard euro aan uitstel van belastingbetaling; deze komt voor een groot gedeelte later binnen. Daarnaast bevatten de noodpakketten fiscale maatregelen ter grootte van 4,4 miljard euro. De vorming van een fiscale coronareserve binnen de vennootschapsbelasting is met 3 miljard euro het budgettair grootste onderdeel van de fiscale maatregelen.

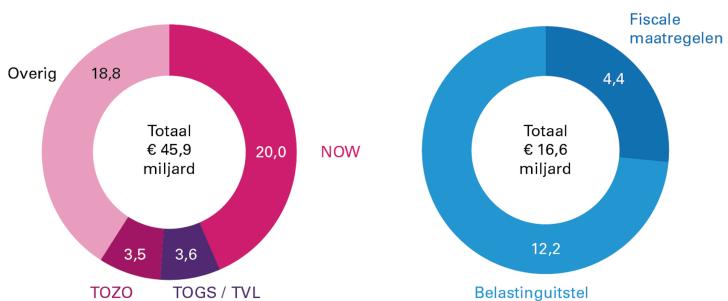
²⁴ Deze hogere uitgaven en lagere inkomsten leiden tot een verslechtering van het financierings saldo van de overheid. Het financieringssaldo geeft aan met welk bedrag de overheidsschuld in een jaar toeneemt. Dit bedrag is hoger dan het EMU-saldo omdat hier volgens de Europese definities enkele posten niet voor worden meegerekend, waaronder belastinguitstel en bepaalde leningen. Zie ook bijlage één en www.rijksfinancier.nl.

²⁵ CBS, 21 augustus 2020. Helft gesteunde mkb-bedrijven gebruikt meer dan één noodregeling.

²⁶ Factsheet aanvragen NOW-regeling, UWV en Factsheet aanvragen NOW 2.0-regeling, UWV (stand voor tweede regeling per 4 september).

²⁷ Kamerbrief Monitoring Arbeidsmarkt (7 september), ministerie van SZW.

Figuur 2.1.1 Noodmaatregelen uitgavenkant (links) en inkomstenkant (rechts) in miljarden euro



Bron: Ministerie van Financiën

De continuïteit van het ov wordt geborgd door een beschikbaarheidsvergoeding. Het openbaar vervoer (ov) vormt een vitale publieke dienst, veel mensen zijn van het ov afhankelijk om naar hun werk te gaan. Vanwege de vitale functie heeft de Rijksoverheid aan de ov-sector gevraagd om haar diensten te blijven aanbieden, ondanks de sterk verminderde capaciteit door de COVID-19-maatregelen.

Het kabinet stelt extra middelen ter beschikking aan medeoverheden in het kader van de coronacrisis. Het Rijk kwam gemeenten eerder tegemoet met bijna 750 miljoen euro. Inmiddels zijn er aanvullende afspraken gemaakt op andere onderdelen zoals het OV, de Veiligheidsregio's en de GGD-en. Daarnaast ontvangen gemeenten compensatie voor inkomstenderving, lokale culturele voorzieningen, lokale vrijwilligersorganisaties, buurt- en dorpshuizen, SW-bedrijven, het organiseren van verkiezingen in corona tijd en toezicht en handhaving. Vanwege corona wordt tevens de oploop van de opschalingskorting incidenteel in 2020 en 2021 geschrapt. Met het nieuwe pakket komt de totale steun aan gemeenten uit op ruim 1,5 miljard euro in 2020. Hier bovenop komt nog aanvullend beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarvan veel zal worden uitgevoerd door gemeenten. Zij zullen hiervoor middelen ontvangen.

Nederland heeft ook noodmaatregelen getroffen om de coronacrisis in het Caribisch deel van het koninkrijk op te vangen. Ook in Caribisch Nederland is daarom besloten tot een volgende fase van ondersteuning, in lijn met de in Europees Nederland genomen maatregelen. Met de landen wordt gesproken over een samenhangend pakket dat hervormingen, investeringen en liquiditeitssteun omvat, onder strikte voorwaarden.

In de volgende fase is de uitdaging om het steunbeleid zo in te richten dat de economie zich kan aanpassen. Zoals hoofdstuk 1 aangeeft zijn de gevolgen van het coronavirus nog lange tijd merkbaar. Maar langdurige bevriezing van de economie is niet wenselijk. Werkenden en ondernemers zullen zich in de volgende fase, nog meer dan nu het geval is, moeten aanpassen aan de nieuwe realiteit van de anderhalvemeter-economie. Ook kosten de huidige maatregelen veel geld, dat uiteindelijk moet worden terugbetaald.

Vanaf oktober loopt het steunpakket in aangepaste vorm door, rekening houdend met de situatie waarin we ons bevinden. Het kabinet vindt het van belang om burgers en bedrijven voor langere tijd duidelijkheid te bieden,

en waar nodig bedrijven en ondernemers de ruimte te geven aanpassingen te maken in hun verdienmodel. Het nieuwe steunpakket is erop gericht om werkenden en bedrijven te ondersteunen in deze noodzakelijke aanpassing. In het nieuwe pakket worden de NOW, TVL en TOZO voor negen maanden voortgezet. Daarbij worden wijzigingen voorgenomen om de maatregelen te blijven richten op de burgers en bedrijven waar steun de beste oplossing is. In uitzonderlijke gevallen kunnen essentiële bedrijven die hard zijn geraakt door de coronacrisis individuele steun aanvragen, zoals eerder is afgesproken. Deze steun is aan strenge voorwaarden verbonden en wordt getoetst aan het Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven.²⁸ Hierbij wordt gekeken naar het maatschappelijk belang en de levensvatbaarheid van een bedrijf, en de voorwaarden die aan steun gesteld kunnen worden.

Een uitzonderlijk groot pakket aan flankerend beleid ondersteunt burgers en bedrijven die zich aanpassen aan nieuwe economische omstandigheden. Het kabinet investeert onder andere in (om)scholing en in andere maatregelen om de overstap naar ander werk te ondersteunen, en blijft kwetsbare groepen ondersteunen (bijvoorbeeld de doelgroep banenafspraak). Dit wordt onder andere ingevuld met regionale mobiliteitsteams, die idealiter beginnen met dienstverlening voordat iemand werkloos wordt. (Om)scholingtrajecten kunnen deel uitmaken deze ondersteuning. Tijdige ondersteuning is van belang om (langdurige) werkloosheid zoveel mogelijk te voorkomen. Het kabinet zet zich er ook extra voor in om armoede en problematische schulden tegen te gaan. Dit is een belangrijke voorwaarde om ervoor te zorgen dat mensen deel kunnen nemen in onze samenleving en om mensen aan het werk te houden of te helpen. Vroegtijdige hulp en ondersteuning zijn van belang, anders dreigt een stapeling van kwetsbaarheden. Om mensen met problematische schulden te ondersteunen gaat het kabinet een Waarborgfonds in het leven roepen om problematische schulden sneller af te kunnen wikkelen.

De aangepaste steunmaatregelen en de begroting voor 2021 bieden duidelijkheid voor een langere periode. De nieuwe aangekondigde maatregelen gaan in per 1 oktober 2020 en gelden tot 1 juli 2021. Deze langere periode dan bij de vorige noodpakketten moet leiden tot meer rust en duidelijkheid voor huishoudens en bedrijven. Ook de rest van de begroting, zoals de aanvullende investeringen en andere maatregelen (zie paragraaf 2.2), zijn erop gericht om de economie verder door deze situatie heen te helpen. Ondanks deze maatregelen blijft het voor veel Nederlanders een onzekere periode, en zal de recessie ingrijpende gevolgen hebben.

Het kabinet vindt het belangrijk om investeringen te stimuleren. Dat bevordert een snel herstel en maakt aanpassingen in verdienmodellen, waar nodig, makkelijker. Het kabinet heeft met het steun- en herstelpakket de effecten van de coronacrisis zoveel mogelijk gemitigeerd. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat de investeringen zijn teruggevallen en dat investeringen van groot belang zijn voor de economische groeikracht. Het kabinet heeft daarom besloten tot het invoeren van een Baangerelateerde Investeringskorting (BIK). De BIK laat ondernemers tijdelijk een percentage van de gedane investeringen in mindering brengen op de loonheffing. Het kabinet wil deze korting voor twee jaar invoeren per 2021. Na afloop van

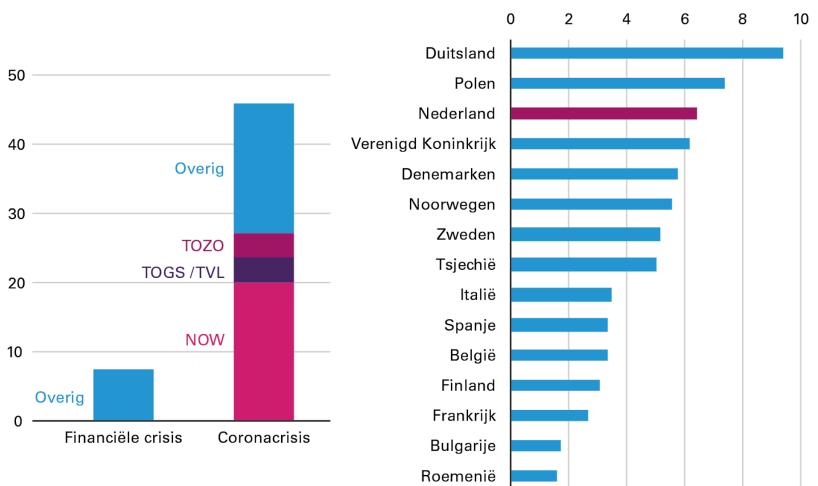
²⁸ Tweede Kamer, [35 420, nr. 36](#), Vergaderjaar 2019-2020,

de BIK zal deze budgettaire ruimte worden gebruikt voor een nader te bepalen maatregel met hetzelfde doelbereik, namelijk het verlagen van werkgeverskosten.

Het kabinet haalt investeringen naar voren om de economie te ondersteunen. De komende jaren worden investeringen ter waarde van circa 1,5 miljard euro naar voren gehaald op het terrein van BZK en IenW. Voorbeelden hiervan zijn onderhoud aan het spoor en (water)wegen en maatregelen om de veiligheid van (fiets)infrastructuur te verbeteren. Daarnaast haalde het kabinet in een eerder stadium 465 miljoen euro aan investeringen naar voren bij het Rijksvastgoedbedrijf en Defensie. Het totaalbedrag aan naar voren gehaalde investeringen komt daarmee op een kleine 2 miljard euro. Deze versnellingen ondersteunen de economie op korte termijn en dragen bij aan beleidsdoelen voor de lange termijn, zoals duurzaamheid en bereikbaarheid. Deze investeringen voldoen daarmee aan de door het kabinet gehanteerde drieslag 'tijdig, tijdelijk en gericht'.²⁹ Om de economie verder te stimuleren kunnen in het verlengde van deze versnellingen investeringen ten behoeve van bouw en leefomgeving en groen herstel ingediend worden voor het herstelplan dat het kabinet indient voor de Recovery and Resilience Facility (RRF, zie hieronder). Hiervoor geldt wel dat de plannen, om aanspraak te maken op middelen uit het RRF, moeten voldoen aan de randvoorwaarden die gesteld zijn aan het indienen van voorstellen voor het RRF.

De Nederlandse noodpakketten zijn groot in historisch en internationaal opzicht. De huidige steunmaatregelen zijn vele malen groter dan de maatregelen die zijn genomen als reactie op de financiële crisis. Andere EU-lidstaten hebben vergelijkbare maatregelen genomen. vergeleken met Nederland maken zij relatief meer gebruik van overheidsgaranties en minder van directe uitgaven.³⁰ Overigens is het moeilijk om steunpakketten goed te vergelijken: voor huishoudens en ondernemers is het namelijk net zo belangrijk wat het reguliere beleid in een land is, bijvoorbeeld op het gebied van sociale zekerheid, bedrijvenbeleid en begrotingsbeleid.

Figuur 2.1.2 Noodpakketten in historisch (links) en internationaal (rechts) perspectief in miljarden euro (links) en procenten bbp (rechts)



²⁹ CPB (2020). Opties voor vraagstimulering.

³⁰ IMF (2020). World Economic Outlook Update, June 2020.

Bron: CPB (historisch: financiële crisis), ministerie van Financiën (historisch: coronacrisis; internationaal: NL), IMF Fiscal Monitor Database (internationaal: EU-landen)

Ook Europese noodmaatregelen dragen bij aan het opvangen van de coronacrisis. De coronacrisis laat in heel Europa haar sporen na in de economie. Daarom werkt Nederland in de EU samen om uit de crisis te komen. Zo steunt Nederland het flexibel toepassen van de Europese begrotings- en staatssteunkaders om lidstaten de ruimte te bieden vraaguitval tegen te gaan, werkgelegenheid te beschermen en liquiditeit voor bedrijven te garanderen. Daarnaast hebben de ministers van Financiën van de Europese Unie begin april besloten tot een omvangrijk noodpakket bestaande uit Europese vangnetten voor werknelmers, bedrijven en overheden. Tevens heeft de Europese Centrale Bank verschillende monetaire beleidsinterventies gepleegd, waaronder de introductie van een nieuw opkoopprogramma.

Voor een snel en gezamenlijk economisch herstel is besloten tot de oprichting van een Europees herstelinstrument. Dit heeft een omvang van 750 miljard euro³¹, waarvan 390 miljard euro kan worden verstrekt als subsidies en 360 miljard euro als leningen. Het Europees herstelinstrument maakt onderdeel uit van het politieke akkoord voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor 2021-2027, dat de Europese regeringsleiders op 21 juli zijn overeengekomen. Het grootste onderdeel van het herstelinstrument is de Recovery and Resilience Facility (RRF), met 312,5 miljard euro aan subsidies en 360 miljard euro aan leningen, waaruit lidstaten onder voorwaarden steun kunnen aanvragen. Het instrument moet, naast het economisch herstel, bijdragen aan het structureel toekomstbestendig maken van de Europese economie. Daarvoor is het cruciaal dat lidstaten de middelen uit het fonds gebruiken om hun weer- en wendbaarheid te verbeteren door middel van publieke investeringen en structurele hervormingen. Dat laatste is voor Nederland belangrijk. Hierbij zal ook, in lijn met de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie, invulling worden gegeven aan de ambities op het vlak van vergroening en digitalisering. Het kabinet dient in het voorjaar van 2021 een herstelplan in bij de Europese Commissie om middelen uit deze faciliteit te mobiliseren. Het overige deel van het herstelinstrument betreft tijdelijke additionele middelen, in de vorm van subsidies, voor een aantal EU-programma's onder het volgende MFK (Meerjarig Financieel Kader). Het gaat om onder andere om programma's die gericht zijn op (gezondheids)crisisbestrijding en op onderzoek en innovatie op het gebied van gezondheidszorg, vergroening en digitale transities.

2.2 Beleid en hervormingen voor de economie en samenleving

Deze begroting draagt bij aan de weerbaarheid en het verdienvermogen van de economie en de samenleving. De coronacrisis brengt kwetsbaarheden in de Nederlandse economie verder naar de oppervlakte. Allereerst op het gebied van de arbeidsmarkt. Daar bevestigt de crisis de conclusie van de Commissie Regulering van werk dat veel flexwerkers en zzp'ers een kwetsbare positie hebben. Ten tweede laat de huidige crisis zien dat buffers, zowel voor de overheid, huishoudens en bedrijven, belangrijk zijn om onverwachte klappen op te vangen. Voor bedrijven is financiering met schulden fiscaal vaak aantrekkelijker dan financiering met eigen vermogen.

³¹ In prijzen van 2018.

Paragraaf 3.1 geeft een uitgebreide beschrijving van deze knelpunten en de maatregelen die het kabinet al eerder heeft genomen op deze terreinen. Daarnaast stelt het kabinet extra middelen beschikbaar voor onder meer klimaat, stikstof, onderwijs en veiligheid. Ook wordt de gaswinning versneld afgebouwd en komt er geld voor compensatie en herstel bij de toeslagen. Daarbij houdt het kabinet aandacht voor de lastenontwikkeling bij burgers en bedrijven. Het geheel aan investeringen en hervormingen draagt bij aan de langetermijnuitdagingen op het gebied van duurzaamheid, weerbaarheid en het verdienvermogen.

Het kabinet neemt met deze Miljoenennota nieuwe maatregelen om de economische weerbaarheid te vergroten. Deze begroting zet daarmee een belangrijke stap, al vraagt dit om een langdurige inzet. Ten eerste zorgt het kabinet voor een meer gelijke fiscale behandeling van zelfstandigen en werknemers. De zelfstandigenaftrek wordt vanaf 2021 sneller en verder afgebouwd, met extra stappen van 110 euro tot een niveau van 3240 euro in 2036. Tegelijkertijd wordt de verhoging van de arbeidskorting met 73 euro, die in 2022 was voorzien, al in 2021 ingevoerd. Zoals eerder afgesproken daalt het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting (IB) tot 37,1 procent in 2021. Dit zorgt er voor dat huishoudens meer inkomen overhouden en dat werken meer loont. Ook wordt het heffingsvrij vermogen in box 3 vanaf 2021 verhoogd naar 50 duizend euro, zodat mensen een grotere belastingvrije buffer kunnen aanhouden.

Ook de belastingheffing bij multinationals wordt aangepast, en de fiscale behandeling van bedrijfsvermogen wordt meer in evenwicht gebracht. Het kabinet neemt, in lijn met de aanbeveling van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals, twee maatregelen om de belastingheffing bij multinationals eerlijker te maken. Ten eerste wordt de verliesverrekening in de vpB verder beperkt, waarmee een ondergrens wordt gecreëerd in de vpB voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland. Ten tweede wordt de toepassing van het arm's-lengthbeginsel aangepast. In totaal leidt dit tot structureel 700 miljoen euro hogere belasting voor deze bedrijven. Tot slot stelt het kabinet voor om de renteaftrek in de vpB verder te beperken en de opbrengst te gebruiken voor een vermogensaftrek. Dit is een ingrijpende wijziging, en daarom moet eerst onderzocht worden hoe deze vormgegeven kan worden. Hiermee komt de fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen meer in evenwicht en wordt de prikkel afgezwakt om schulden aan te gaan. Dat komt de weerbaarheid van de Nederlandse economie ten goede.

Het lage vpB-tarief wordt verlaagd, het hoge tarief niet. De opbrengst hiervan wordt deels gebruikt voor lastenverlichting bij het midden- en kleinbedrijf (mkb). Dit gebeurt door de eerste schijf in de vpB te verlengen in twee stappen, met in totaal 195 duizend euro. Het vpB-tarief van de eerste schijf gaat zoals eerder aangekondigd in 2021 naar 15 procent. Het kabinet wil hiermee ondernemerschap en specifiek het MKB stimuleren. Het kabinet maakt ook gericht geld vrij voor het stimuleren van scale-ups, en door via gemeenten het bedrijfsleven te ondersteunen door herstructureren van winkelcentra en bedrijfenterreinen.

Het kabinet neemt maatregelen om meer betaalbare woningen te realiseren. Om de realisatie van nieuwe woningen op peil te houden zet het kabinet in op meer regie vanuit het Rijk. Onder meer door de besluitvorming rond enkele grootschalige woningbouwlocaties te versnellen, en de noodzaak en mogelijkheden voor versterking van het bestuurlijk instrumentarium en actief grondbeleid door het Rijk te verkennen, inclusief een

verkenning naar het inrichten van een mogelijk Rijksontwikkelbedrijf. Ook worden knelpunten aangepakt in het kader van de stikstofproblematiek en bij gemeenten en woningcorporaties, en worden middelen voor de woningbouwimpuls naar voren geschoven en verhoogd. In totaal is er in 2021 295 miljoen euro aan extra uitgavenmiddelen beschikbaar (waarvan honderd miljoen kasschuif en honderd miljoen structureel) om de woningbouw te stimuleren. Het kabinet geeft bij de woningbouw extra aandacht aan kwetsbare groepen en ouderen. Daarnaast zal het kabinet een doorbouwgarantie verder uitwerken, waarbij ook de financiële risico's en budgettaire impact in kaart worden gebracht. Zo kan snel besluitvorming plaatsvinden over eventuele inzet van dit instrument indien de woningbouw markant sterker dan voorzien dreigt terug te vallen. Het kabinet richt zich voorts op de aanpak van de problematiek voor specifieke groepen. Zo krijgen koopstarters meer kans door differentiatie in de overdrachtsbelasting waarin zij worden vrijgesteld van deze belasting, terwijl het tarief voor beleggers wordt verhoogd naar acht procent. Ook worden maatregelen genomen om de betaalbaarheid van huren te verbeteren. Woningcorporaties krijgen daarbij een verlaging van de verhuurderheffing als tegemoetkoming voor het meer verlagen van de huren naar een passend niveau.

Het toeslagenstelsel moet op de schop. Het kabinet werkt daarom aan alternatieven – daarin gesteund door de motie Bruins/Van Weyenberg³² – zodat een volgend kabinet daar verdere stappen op kan zetten. Miljoenen Nederlanders ontvangen toeslagen en deze zijn vaak een belangrijk bestanddeel van hun inkomen. Aanpassingen in het stelsel moeten daarom gedegen worden voorbereid en de effecten moeten zorgvuldig worden afgewogen. Op korte termijn zet het kabinet stappen om de dienstverlening richting burgers en de uitvoerbaarheid te verbeteren middels het Wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid Toeslagen. Aanvullend wordt de koppeling gewerkte uren in de kinderopvangtoeslag verruimd zodat werkende ouders minder snel met terugvorderingen te maken krijgen.

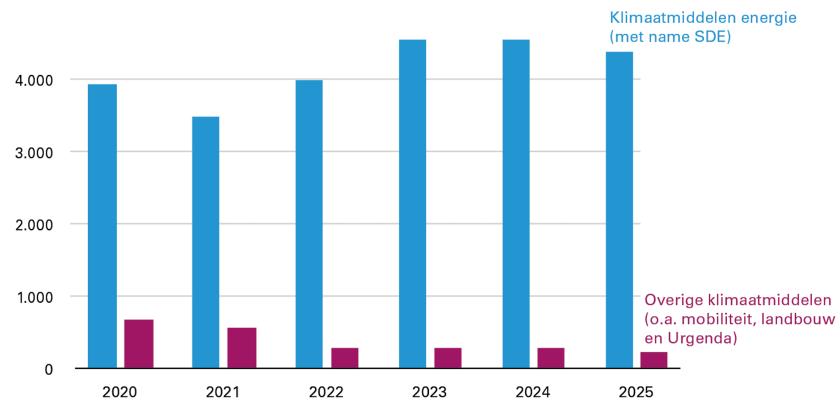
De herziening van het pensioenstelsel zorgt voor een toekomstbestendig oudedagsvoorziening. In juni maakte het kabinet afspraken met sociale partners over de technische uitwerking van het Pensioenakkoord dat een jaar eerder was gesloten. De nieuwe solidaire pensioenregeling werkt niet meer met ‘aanspraken’. De pensioenen bewegen daardoor directer mee met de ontwikkeling van de economie. Zowel verhogingen als verlagingen vinden hierdoor eerder plaats. De (risicovrije) rekenrente en dekkingsgraden spelen hierbij geen rol meer. Dit maakt het stelsel transparanter. Wel is er nog steeds sprake van één collectief tussen alle actieven, gepensioneerden en slapers en wordt er een zogenoemde solidariteitsreserve opgebouwd. Dit is een collectief vermogen dat wordt gevuld uit premies en/ of uit overrendement van beleggingen. Hiermee worden risico's binnen en ook met toekomstige generaties volgens evenwichtige regels gedeeld. Naarmate mensen ouder zijn, wegen mee- en tegenvallers minder zwaar mee. De pensioenuitkering van oudere deelnemers ontwikkelt zich hierdoor stabiever dan die van jongere deelnemers, die gebruik kunnen maken van een langere beleggingshorizon en mee- en tegenvallers makkelijker kunnen opvangen. Daarnaast is afgesproken dat de premie voor jong en oud in het nieuwe stelsel gelijk is. De zogenoemde doorsneesystematiek, die leidt tot herverdeling tussen generaties en arbeidsmobilititeit belemmt, verdwijnt. Dit Pensioenakkoord zorgt voor een bestendig stelsel dat

³² Kamerstukken, 31066, nr. 558, 2019-2020

transparanter en persoonlijker is en beter aansluit bij de ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. De overgang naar een nieuw pensioenstelsel zal plaatsvinden in de periode tot 1 januari 2026. Binnen deze periode moeten sociale partners afspraken maken over de nieuwe pensioenregeling, over de adequate compensatie en over al dan niet invaren. Gegeven de huidige zeer uitzonderlijke economische situatie is overeengekomen dat pensioenfondsen met een dekkingsgraad boven 90 procent de pensioenen niet hoeven te verlagen in 2021.

De Klimaatwet biedt een stevig kader voor de lange termijn. Het kabinet is gecommitteerd aan het Parijsakkoord, om klimaatverandering tegen te gaan en te voorkomen dat toekomstige generaties met de rekening worden opgezadeld. Het is aannemelijk dat de uitbraak van COVID-19 op korte termijn impact heeft op de ontwikkeling van de CO₂-uitstoot. De economische activiteit is minder, dus de uitstoot is daardoor ook tijdelijk minder. De klimaatopgave is echter op de middellange termijn niet kleiner geworden. De dreiging van klimaatverandering vraagt onvermindert om een transitie naar een klimaatneutrale economie, ook vooruitkijkend naar de volgende kabinetsperiode.

Figuur 2.2.1 Ontwikkeling uitgaven klimaatmiddelen (in miljoenen euro)



Het kabinet neemt aanvullende maatregelen voor CO₂-reductie. In het Regeerakkoord en als gevolg van het Klimataktakkoord zijn in de Miljoe-nenna 2020 middelen beschikbaar gesteld voor het klimaat. De uitspraak van de Hoge Raad in de zaak Urgenda leidt ertoe dat er extra maatregelen moeten worden genomen om de 25 procent emissiereductie in 2020 en later te realiseren.³³ Het kabinet heeft gewerkt aan diverse maatregelen die snel uitvoerbaar zijn en ook zo veel mogelijk kosteneffectief zijn. Een voorbeeld van de maatregelen die genomen zijn, betreft de keuze van het kabinet om CO₂-reductie te realiseren door de komende jaren de elektriciteitsproductie met kolen substantieel terug te dringen. Ook de maatregelen op het gebied van circulaire economie dragen bij aan de klimaatopgave. Het grootste deel van de kosten van de additionele maatregelen zal gedekt worden door gebruik te maken van de beschikbare ruimte in de begrotingsreserve duurzame energie. Daarnaast dient het kabinet tegelijk met deze Miljoe-nenna een wetsvoorstel in voor de CO₂-heffing industrie die per 1 januari in moet gaan, en voor elektriciteitproducerende bedrijven voert het kabinet een minimum-CO₂-prijs in. Tot slot heeft het kabinet, aanvullend op het fiscaal stimuleringspakket voor elektrisch rijden, op 4 juni 2020 de

³³ Kamerstukken, 32813, nr. 496, 2019-2020

Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren (SEPP) aangekondigd voor particulieren die de overstap willen maken naar een elektrische personenauto.

De structurele stikstofaanpak versterkt de natuur en biedt perspectief op ruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkeling. Dit voorjaar presenteerde het kabinet een structurele stikstofaanpak, gericht op natuurverbetering en -herstel en het terugdringen van de uitstoot en neerslag van stikstof. Hierin is een omvangrijk maatregelenpakket geformuleerd, dat ruimte biedt aan economische en maatschappelijke activiteiten van nationaal belang, inclusief woningbouw en infrastructuur. Het kabinet legt een resultaatsverplichting vast en werkt een monitorings- en bijsturings-systeem uit om de aanpak te borgen. Voor het maatregelenpakket is ruim 5 miljard euro beschikbaar gesteld in de periode tot en met 2030.

Figuur 2.2.2 Uitgaven maatregelen structurele aanpak stikstof (in miljoenen euro)



Hoofdpunten besluitvorming uitgavenkant 2021

- Het kabinet richt een Groefonds op voor publieke investeringen in het verdienvermogen. Hiervoor stelt het kabinet voor de komende vijf jaar een bedrag van 20 miljard euro beschikbaar. Voor de daadwerkelijke kasuitgaven is een oplopende reeks in de begroting opgenomen die over een langere periode doorloopt. Paragraaf 2.3 gaat nader in op het Groefonds.
- Het kabinet neemt maatregelen voor CO₂-reductie naar aanleiding van het Urgenda-vonnis. Deze worden gedekt door een onttrekking uit de begrotingsreserve duurzame energie.
- Het kabinet komt met een aanvullend maatregelenpakket dat de stikstofneerslag verder beperkt en de natuur herstelt. Hiervoor is in de periode tot en met 2030 een bedrag van ruim 5 miljard euro gereserveerd. Naast het maatregelenpakket is er tot en met 2030 100 miljoen per jaar voor bronmaatregelen beschikbaar uit het woningbouwpakket (zie volgende bullet).
- Er komt in 2021 in totaal 295 miljoen beschikbaar voor woningbouw. Dit bedrag bestaat deels uit een eenmalige intensivering van 95 miljoen. Ook wordt er een reeks van 100 miljoen jaarlijks tot en met 2030 op de aanvullende post gereserveerd voor bronmaatregelen om een drempelwaarde voor de bouw in te kunnen voeren als onderdeel van de stikstofwet. Verder worden bestaande plannen voor de woningbouwimpuls versneld (onder reeks Investeringsritme, zie volgende bullet).

- Het kabinet versnelt verschillende maatregelen van de ministeries van IenW en BZK ter waarde van circa 1,5 miljard euro op het gebied van bijvoorbeeld onderhoud aan het spoor en (water)wegen, de veiligheid van (fiets)infrastructuur, versnelling van de woningbouwimpuls en verduurzaming van Rijksvastgoed. Hiervoor wordt het uitgavenplafond aangepast. Daarnaast haalde het kabinet in een eerder stadium 465 miljoen aan investeringen naar voren door het Rijksvastgoedbedrijf en Defensie. Het totaalbedrag aan naar voren gehaalde investeringen komt daarmee op een kleine twee miljard euro.
- Bedrijvenpakket: er wordt een nationale scale-up faciliteit ingericht, met behulp van Europese middelen en bijdragen van private investeerders. Ook wordt uitgewerkt hoe startups en scale-ups lokaal beter gesteund kunnen worden. Voor het bedrijfsleven wordt ook gebruik gemaakt van Europese middelen voor cofinanciering bij nationale programma's en kunnen gemeenten uitwerken hoe met behulp van een Rijksbijdrage bedrijventerreinen en winkelcentra te herstructureren.
- Het kabinet heeft in februari besloten tot de versnelde afbouw van de gaswinning in Groningen. Door de genomen maatregelen is het mogelijk om vanaf medio 2022 de gaswinning in Groningen naar nul te brengen in een gemiddeld jaar. Conform de begrotingsregels vallen volumebeslissingen over gas onder het uitgavenplafond.
- Er komt 150 miljoen euro structureel beschikbaar om ondermijnende criminaliteit, met negatieve gevolgen voor maatschappij en economie, te bestrijden. Deze maatregel is deels gedekt vanuit de begroting van JenV en daarnaast voor 87 miljoen structureel met een bijdrage uit de generale middelen.
- De komende jaren wordt binnen de justitiële keten een grotere capaciteitsbehoefte verwacht, met name in het gevangeniswezen, de forensische zorg, tbs en de justitiële jeugdinrichtingen. Tevens zijn de uitdagingen in de asielketen omvangrijk. Het kabinet stelt hiervoor middelen beschikbaar en verhoogt het JenV-budget met 316 miljoen euro volgend jaar en 356 miljoen euro structureel.
- Het kabinet heeft besloten middelen beschikbaar te stellen om de schade van een onredelijk hard toeslagenstelsel zo veel mogelijk te repareren. Dit betreft 390 miljoen euro voor de compensatie van ouders en 110 miljoen euro voor de bijbehorende uitvoeringskosten. Daarnaast worden er structureel middelen toegekend om de uitvoering te verbeteren en voor de ontvluchting van Douane en Toeslagen van de Belastingdienst.
- Voor de aanpak van het lerarentekort wordt structureel 32 miljoen euro beschikbaar gesteld.
- Het aantal leerlingen en studenten valt hoger uit dan eerder verwerkt in de OCW-begroting. De voornaamste oorzaak van de tegenvaller is de nieuwe bevolkingsprognose van het CBS. Verder zijn er onder andere tegenvallers op de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers en de studiefinancieringsraming. Hiervoor wordt de OCW-begroting verhoogd met een bedrag oplopend tot 482 miljoen euro in 2025 en circa 450 miljoen structureel. Daarnaast is structureel circa 60 miljoen euro gedekt op de OCW-begroting.
- Het kabinet heeft besloten om het kindgebonden budget per 2021 met 150 miljoen euro te intensiveren. Hiervoor wordt het bedrag dat ouders ontvangen vanaf het derde kind verhoogd. De kans op armoede onder kinderen in grote gezinnen wordt hierdoor

verlaagd. Hiervoor wordt een eerdere bij Miljoenennota 2020 afgesproken reservering van 150 miljoen euro aan de lastenkant gebruikt.

- De SZW-begroting laat een tegenvaller zien sinds de vorige Miljoenennota. De voornaamste oorzaak is de oplopende werkloosheid als gevolg van de coronacrisis, wat resulteert (na het verwerken van zowel uitvoeringsinformatie van UWV en Belastingdienst als de ramingen van het CPB) in een cumulatieve tegenvaller. SZW verkleint deze tegenvaller door een deel op te lossen op de SZW-begroting. Het restant wordt generaal gecompenseerd.
- De wereldwijde crisis is zo ingrijpend dat het kabinet ervoor kiest eenmalig 500 miljoen extra beschikbaar te maken uit de algemene middelen om de coronacrisis in de meest kwetsbare landen te bestrijden. Gecombineerd met een kasschuif uit latere jaren zorgt het kabinet ervoor dat het budget voor ontwikkelingssamenwerking in 2020 en 2021 stabiliseert.
- Het Rijk en de Zeeuwse overheden hebben een bestuursakkoord gesloten over een compensatiepakket voor het niet doorgaan van de verhuizing van de Marinierskazerne naar Vlissingen. Het kabinet stelt hiervoor cumulatief tot en met 2030 652 miljoen euro voor het compensatiepakket beschikbaar en hierna structureel 66 miljoen euro. Naast specifieke dekking levert het kabinet generale dekking van 33 miljoen euro in 2025 en 32 miljoen euro structureel.
- Het kabinet trekt 130 miljoen euro structureel uit om werken in de zorg aantrekkelijker te maken. Dit gebeurt door het verminderen van werkdruk door meer zij-instromers en het verminderen van administratieve lasten, door meer loopbaanperspectief te bieden, door contracten te verbeteren en door de zeggenschap van professionals te vergroten.
- Het kabinet is gemeenten voor de periode tot en met 2021 tegemoetgekomen met extra budget om te compenseren voor de extra groei in de jeugdzorg in combinatie met afspraken om de transitie- en transformatiedoelen van de decentralisatie van de jeugdhulp te realiseren. Deze periode wordt verlengd door eenmalig aanvullend 300 miljoen euro beschikbaar te stellen voor het jaar 2022.
- Deze extra uitgaven worden deels gedekt door lager dan verwachte rente-uitgaven. Ook is voor 2020 en 2021 taakstellende onderuitputting ingeboekt. Deze taakstelling bedraagt respectievelijk 250 en 950 miljoen en moet worden ingevuld door meevalters die gedurende het jaar optreden. Dit vormt een risico voor de begroting.

Tabel 2.2.1 hoofdpunten besluitvorming uitgavenkant

(in miljoenen euro)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nationaal Groefonds	0	1000	2000	3000	4000	4000
Urgenda	63	236	0	0	0	0
Stikstof	46	733	937	636	404	534
Woningmarktpakket	0	195	100	100	100	100
Investeringsritme	0	279	382	537	67	58
Bedrijvenpakket	0	388	89	65	46	9
Versnelfde afbouw gaswinning	20	140	320	410	310	270
Ondermijning	29	87	87	87	87	87
Capaciteit justitiële en asielketen	256	316	393	382	358	356
Toeslagen (compensatie ouders)	165	235	100	0	0	0
Toeslagen (herstel uitvoering)	80	131	149	140	131	130
Aanpak lerarentekort	29	32	32	32	32	32
Tegenvalle OCW	-87	234	254	336	405	482
Kindgebonden budget	0	150	150	150	150	150
SZW	-230	128	203	174	209	221
HGIS	540	272	152	-46	-164	-254
Compensatie Zeeland	0	1	3	3	3	33
Maatregelen werken in de zorg	0	20	80	130	130	130
Jeugdzorg	0	0	300	0	0	0

2.3 Groefonds voor het verdienvermogen

Op termijn lopen, zonder nadere maatregelen, onze collectieve uitgaven sterker op dan onze inkomsten. Dit komt onder andere door de toenemende vergrijzing, milieu-uitdagingen en de afgenoemde productiviteitsgroei. Deze ontwikkeling zou betekenen dat een steeds groter deel van onze welvaart besteed wordt aan de collectieve voorzieningen. Daardoor profiteert het huishoudinkomen nauwelijks van de welvaarts groei. Als de economische groei in de toekomst zou tegenvallen, komt ook de bekostiging van de collectieve voorzieningen in de knel. Naast het vergroten van de *omvang* van onze welvaart, is het noodzakelijk om de *aard* ervan toekomstbestendig te maken. De manier waarop wij nu onze welvaart genereren is namelijk niet houdbaar. Grote transities op de terreinen van energie, klimaat en landbouw vragen om een krachtige heroriëntatie naar nieuwe verdienmodellen, innovaties en maatschappelijk oplossingen.

Het kabinet richt daarom het Nationaal Groefonds op voor publieke investeringen in ons verdienvermogen. Dit Groefonds is niet gericht op alle noden en wensen op *dit* moment, maar op onze welvaart in de toekomst. Juist de huidige crisis laat zien dat onze welvaart geen vanzelfsprekendheid is. In de Miljoenennota van vorig jaar constateerde het kabinet dat extra investeringen het verdienvermogen kunnen versterken. Vooral binnen (1) kennisontwikkeling, (2) *research en development* (R&D) en innovatie en (3) infrastructuur liggen kansen om de productiviteit, en daarmee het verdienvermogen, te verhogen. Ook experts en internationale instellingen, zoals de Europese Commissie en het IMF, hebben Nederland geadviseerd de investeringen op deze terreinen significant te verhogen.

Gerichte investeringen in ons verdienvermogen zijn een middel om maatschappelijke uitdagingen aan te gaan en onze welvaart in brede zin te vergroten. Iedereen kan de vruchten plukken van een groter nationaal inkomen. Zo groeit de bestedingsruimte van huishoudens en bedrijven, zodat de vooruitgang direct voelbaar is in de portemonnee. Daarnaast stijgen de belastinginkomsten voor de overheid, waardoor Nederland ook

in de toekomst kan blijven profiteren van hoogwaardige collectieve arrangementen, zoals goede gezondheidszorg, veiligheid en pensioenen. Maar ook van kwalitatief hoogstaand onderwijs, uitstekende infrastructuur en een aantrekkelijke, groene leefomgeving, ook voor volgende generaties.

De uitdaging om het verdienvermogen te versterken, valt samen met lage rentes op Nederlandse staatsobligaties. De rentes op Nederlandse staatsobligaties zijn laag. Dit hangt samen met de solide kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid, maar ook met de wereldwijde daling van rentes in ontwikkelde economieën de afgelopen decennia. Als gevolg van de coronacrisis is de budgettaire uitgangspositie van Nederland minder gunstig dan een jaar geleden. De schuld is flink toegenomen, doordat het kabinet met forse noodmaatregelen de economie ondersteunt en de belastinginkomsten door de neerval teruglopen. Tegelijkertijd blijft het gestelde doel van het aangekondigde Groefonds, het bevorderen van het verdienvermogen, onverkort van belang. Het Groefonds heeft geen consumptief karakter, het gaat om investeringen. In de context van afnemende economische vraag kiest het kabinet er bewust voor investeringsplannen door te zetten. Dat geldt voor zowel voor het Nationaal Groefonds als de reguliere begroting, waar eerder afgesproken investeringen doorgaan of zelfs naar voren worden gehaald.

Het fonds komt op gepaste afstand van de politiek te staan. Een onafhankelijke commissie zal de investeringsvoorstellen beoordelen op de toegevoegde waarde voor het verdienvermogen en brengt een zwaarwegend en leidend advies uit. Dit advies wordt openbaar en moet ervoor zorgen dat de middelen uit het fonds doelmatig en doeltreffend worden besteed. Zo waarborgen we dat het Groefonds niet gericht is op noden en wensen van nu, maar op die van straks.

Op korte termijn liggen er al kansen voor investeringen in het verdienvermogen van Nederland. Om deze te verzilveren streeft het kabinet ernaar om begin volgend jaar voorstellen te doen voor enkele goede projecten die bijdragen aan het verdienvermogen. Voorwaarde hiervoor is dat deze voorstellen voldoen aan de eisen van het toetsingskader voor het fonds en dat de commissie hier een positief oordeel over geeft. Om goede investeringsvoorstellen te bekostigen maakt het kabinet voor de komende vijf jaar een bedrag van 20 miljard euro vrij, oftewel een verplichtingenruimte van 4 miljard euro per jaar. Voor de daadwerkelijke kasuitgaven is een oplopende reeks in de begroting opgenomen die over een langere periode doorloopt. Omdat de toegevoegde waarde van projecten voor het verdienvermogen leidend is, kan er tussen jaren worden geschoven met middelen.

Tabel 2.3.1 Uitgaven Nationaal Groefonds (in miljoenen euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Verplichtingen	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000				20.000
Kas	1.000	2.000	3.000	4.000	4.000	3.000	2.000	1.000	20.000

2.4 Meerjarige ontwikkeling uitgaven

In 2021 bedragen de totale riksuitgaven 337 miljard euro. Ruim de helft van deze uitgaven gaat naar sociale zekerheid en zorg. Vooral de sociale zekerheidsuitgaven zijn sterk gestegen als gevolg van de coronacrisis. In de eerste maanden van de crisis vingen noodmaatregelen de grootste klappen op. Maatregelen als de NOW voorkwamen dat grote groepen werknemers hun baan verloren. Door het geleidelijk afbouwen van de noodmaatregelen

neemt het belang van de reguliere sociale zekerheid toe. Nederland kent een uitgebreid socialezekerheidsstelsel, dat internationaal goed staat aangeschreven. Dit zorgt voor inkomensordesteuning bij werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Hoewel er ook in Nederland kwetsbare groepen zijn, draagt dit uitgebreide stelsel van sociale zekerheid bij aan behoud van inkomen en het vertrouwen van huishoudens. De sterke Nederlandse welvaartsstaat dempt hiermee de grootste economische en sociale gevolgen van de crisis.

Figuur 2.4.1 Rijksuitgaven 2021 per categorie³⁴, in miljarden euro

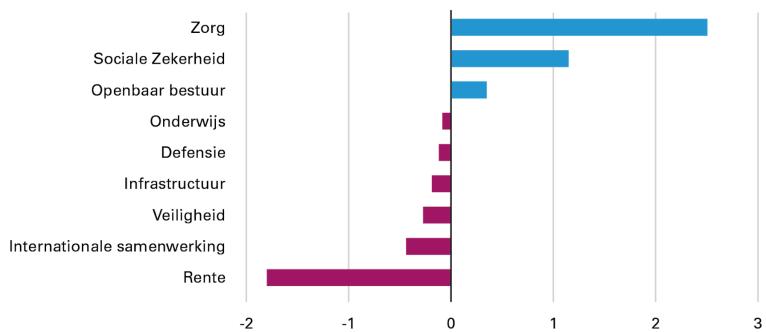


Bron: ministerie van Financiën

Structurele groei van zorg- en socialezekerheidsuitgaven zet druk op overige publieke voorzieningen. De sociale zekerheids- en zorguitgaven groeien in de periode 2008 tot en met 2025 structureel harder dan het bbp, zoals figuur 2.4.2 laat zien. Alle andere overheidsuitgaven dalen in die periode juist als percentage van het bbp. De komende decennia zullen de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid verder stijgen. Deze stijging staat los van de huidige coronacrisis en komt onder andere door de toenemende vergrijzing (zie ook paragraaf 3.3). Daarnaast is zij het gevolg van het automatisch vergoeden van kwaliteitsverbeteringen in de zorg en beleidskeuzes zoals het minder snel laten stijgen van de AOW-leeftijd. Deze stijgende uitgaven aan zorg en sociale zekerheid verdringen andere uitgaven, of leiden op termijn tot de noodzaak om de lasten te verhogen. Zonder maatregelen wordt er een rekening doorgeschoven naar toekomstige generaties.

³⁴ De uitgaven onder de post overig zijn vertekend door eenmalig hogere uitgaven met een bedrag van ca. 7,1 miljard als gevolg van de omvorming van ProRail van BV naar een ZBO. Dit leidt eenmalig tot zowel hogere uitgaven als hogere belastinginkomsten en heeft per saldo geen invloed op het EMU-saldo.

Figuur 2.4.2 Verwachte ontwikkeling uitgaven 2008 tot en met 2025, verandering in procentpunten bbp³⁵



Bron: CPB (eigen bewerking)

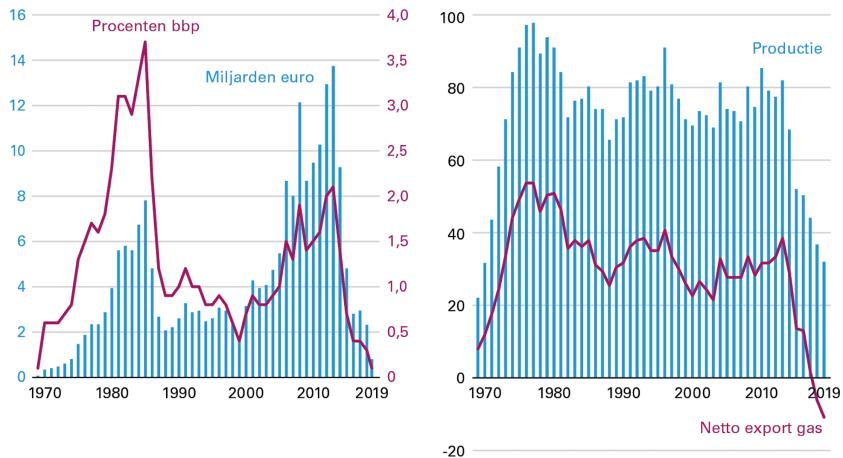
Aardgasbaten vormden lange tijd een belangrijke inkomstenbron voor de rijksoverheid. In 1959 werd het grootste aardgasveld in Europa ontdekt in Slochteren. Vanaf die tijd nam het belang van aardgas in de energievoorziening en als inkomstenbron voor de overheid toe. Sinds 1965 bedroegen de totale aardgasbaten van de overheid meer dan 400 miljard euro (uitgedrukt in huidige prijzen). De jaarlijkse inkomsten fluctueren sterk door schommelingen in de gasprijs en -productie. In de beginjaren zijn de gasbaten grotendeels gebruikt voor het financieren van het uitbouwen van de verzorgingsstaat. Daarnaast vloeide tussen 1995 en 2009 40 procent van de aardgasbaten in het Fonds Economische Structuurversterking, dat investeerde in infrastructuur, onderwijs en innovatieve projecten. Sinds 2011 komen de gasbaten ten goede aan de algemene middelen.

Het kabinet heeft besloten de gaswinning in Groningen zo snel als mogelijk af te bouwen. De veiligheid van de Groningers staat hierbij voorop. De gasproductie in Groningen is al flink verminderd en zal in 2022 bij een gemiddeld gasjaar nihil zijn.³⁶ Hierbij dient rekening gehouden te worden met de leveringszekerheid zodat er - ook in koude winters - voldoende gas is voor huishoudens en bedrijven. Door de afbouw van de gaswinning was Nederland in 2018 voor het eerst netto importeur van aardgas, vooral uit Noorwegen. Naast het dichtdraaien van de gaskraan is het herstellen van schade aan en versterken van huizen en gebouwen onder publieke regie gekomen. Het is belangrijk om recht te doen aan het belang van de Groningers die getroffen zijn door de aardbevingen en om, indien nodig, zo spoedig mogelijk hun huizen te versterken en waar schade is dit te herstellen. Bovendien investeert het kabinet in Groningen middels het Nationaal Programma Groningen (NPG), dat gericht is op economische structuurversterking, de kwaliteit van de leefomgeving en de energietransitie. Het NPG heeft als doel om een goede toekomst voor elke Groninger te bieden, waarbij de krachten gebundeld worden om plannen te maken die Groningen vooruit helpen.

³⁵ Bij de CPB-cijfers valt de zorgtoeslag onder de socialezekerheidsuitgaven. Deze staat op de begroting van het ministerie van VWS.

³⁶ Nog geen kamerbriefnummer: https://www.tweedekeamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z11657&did=2020D25045

Figuur 2.4.3 Gasbaten in miljarden euro (links) en productie en netto-uitvoer in miljarden m³ (rechts)



Bron: CBS (eigen bewerking)

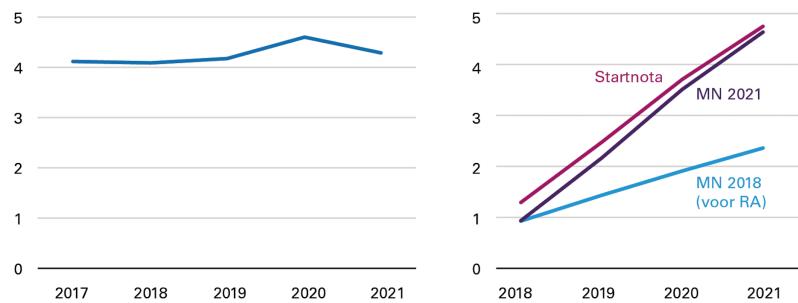
Het Gemeentefonds, Provinciefonds en Btw-compensatiefonds lopen mee in de zogenoemde trap-op-trap-af systematiek. Een van de belangrijkste inkomstenbronnen voor decentrale overheden is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds. De uitgaven aan gemeenten en provincies groeien en dalen mee met de riksuitgaven (normeringssysteem, ook trap-op-trap-af-systeem genoemd). Fluctuaties in deze groei (het accres) leiden ertoe dat gemeenten en provincies tussentijds aanpassingen moeten doen in hun begroting. De afgelopen jaren hebben deze fluctuaties regelmatig tot discussie geleid over de stabiliteit van de huidige normeringssysteem. Tegen de achtergrond hiervan is na het uitbreken van de coronacrisis door het kabinet in overleg met de VNG en IPO besloten om het accres voor de jaren 2020 en 2021 vast te zetten op de standen uit de meicirculaire 2020. Dit geeft de decentrale overheden zekerheid over het accres voor deze periode. In bijlage 10 staat een gedetailleerde beschrijving van de werking van de normeringssysteem.

De financiële positie van gemeenten is in 2019 verslechterd. Het exploitatiekort steeg van 197 miljoen euro in 2018 naar 768 miljoen euro in 2019. Circa 60 procent van de gemeenten had een tekort en 25 procent had dat voor het derde jaar op rij. Het tekort doet zich voor op meerdere clusters en komt door verschillende factoren, die de komende maanden nader onderzocht worden. Daarnaast lopen er op het gebied van het sociaal domein onderzoeken bij Jeugd en Wmo om te bezien wat de financiële impact is. Verder loopt er een onderzoek naar de financiële positie en het voorzieningenniveau. In het jaar 2020 is door de corona-maatregelen de financiële druk op gemeenten verder toegenomen. Om die reden ontvangen de medeoverheden reële compensatie voor de extra uitgaven en inkomstenderving als gevolg van corona en is de oploop van de opschalingskorting voor de jaren 2020 en 2021 incidenteel geschrapt.

Doordat de Riksuitgaven deze kabinetperiode stegen, kregen gemeenten en provincies via de normeringssysteem meer geld vanuit het Rijk. Onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van het accres gedurende deze kabinetperiode op verschillende momenten. Door veranderingen in de

normeringssystematiek en de intensivering van dit kabinet is het accres deze kabinetsperiode beduidend hoger dan aan het eind van de vorige kabinetsperiode werd geraamde. Tegelijkertijd kregen gemeenten en provincies op een aantal gebieden meer taken. Sinds de start van dit kabinet is het accres bijgesteld vanwege de budgettaire ontwikkelingen bij het Rijk zoals verschuivingen in investeringsritmes, het Pensioenakkoord en schommelingen in de loon- en prijsontwikkeling. Ondanks deze tussentijdse schommelingen is de cumulatieve ontwikkeling van het accres aan het eind van deze kabinetsperiode met 4,6 miljard euro relatief gelijk aan de raming bij Startnota.

Figuur 2.4.4 Omvang Gemeente- en Provinciefonds in procenten bbp (links) en ontwikkeling cumulatief accres sinds Startnota in miljarden euro (rechts)

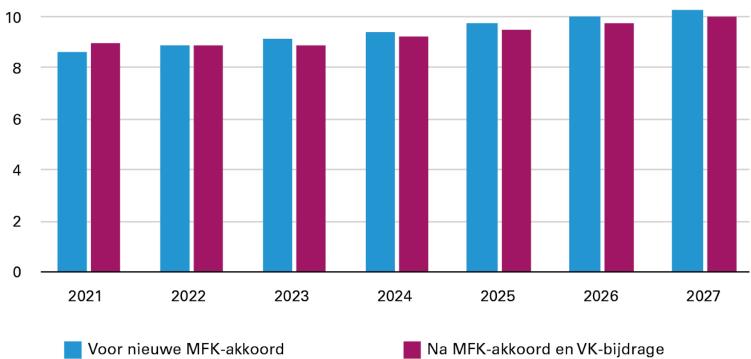


Bron: ministerie van Financiën

Op 21 juli hebben de Europese regeringsleiders een politiek akkoord bereikt over het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021-2027). Het MFK is de meerjarenbegroting van de EU. De EU legt hier voor de komende zeven jaar op hoofdlijnen in vast wat de maximale hoogte van het budget van de EU is, waar het geld aan uitgegeven wordt en hoeveel iedere lidstaat moet bijdragen. Door het nieuwe MFK en de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan de EU-begroting op grond van het Terugtrekkingsakkoord komen de totale Nederlandse afdrachten aan de EU in 2021 hoger uit dan voorzien in de Rijksbegroting 2020.³⁷ In de daarop volgende jaren zijn de afdrachten juist lager dan voorzien. Dit wordt verklaard doordat in de eerste jaren van het MFK de betalingen relatief hoog zijn. Dit komt onder andere door *frontloading* van betalingen in verband met urgente EU-uitgaven in reactie op de COVID-19-crisis.

³⁷ Voor een meer uitgebreide toelichting op de EU-afdrachten wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3.1 en 3.10 in de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Figuur 2.4.5 Ontwikkeling EU-afdrachten 2021-2027 voor en na MFK-akkoord in miljarden euro



Goede overheidsdienstverlening is van grote maatschappelijke waarde. Of je nu een kind krijgt, je rijbewijs haalt, studiefinanciering aanvraagt, een toeslag aanvraagt, werkloos wordt of een verblijfsvergunning voor je partner nodig hebt, het zijn allemaal belangrijke levensgebeurtenissen waarbij je als burger (digitaal) contact hebt met de overheid. Goede uitvoering is nodig om mensen en bedrijven goed te kunnen bedienen en om op draagvlak te kunnen rekenen voor beleid. Voor een veilige en betrouwbare informatievoorziening tussen overheid en burger is een robuuste digitale infrastructuur nodig. En met voortschrijdende digitalisering moet ervoor gezorgd worden dat iedereen kan blijven meedoen in de samenleving.

Het kabinet constateert, samen met de uitvoeringsorganisaties, dat de dienstverlening van de overheid onder druk staat. De dienstverlening van de Nederlandse overheid is over het algemeen en vanuit internationaal perspectief bezien goed. De snelle implementatie door uitvoeringsorganisaties van de steunmaatregelen is hier een voorbeeld van. Toch komen burgers geregeld tussen wal en schip terecht. Om de oorzaken van de huidige problemen en mogelijke oplossingen scherp te krijgen, heeft het kabinet opdracht gegeven voor het traject Werk aan Uitvoering. Hieruit blijkt dat de oorzaken van de huidige problemen in de uitvoering divers zijn: verouderde ICT, personeelstekorten en complexe wetten, regels en beleid. Hierdoor wordt de uitvoering te ingewikkeld. Professionals in de uitvoering staan dan soms voor een haast onmogelijke opgave. Hierdoor verdwijnen de maatschappelijke opgave en de menselijke maat uit het zicht.³⁸ Inmiddels is ook de tweede fase van het traject gereed. Het rapport met voorstellen hoe het beter kan is recent naar de Kamer gestuurd.

Toeslagen en de Douane worden ontvlecht van de rest van de Belastingdienst. Het kabinet heeft dat begin 2020 besloten en stelt hiervoor middelen beschikbaar. Dit wordt stapsgewijs en zorgvuldig uitgevoerd, zodat de verschillende onderdelen straks betere dienstverlening aan burgers en bedrijven kunnen bieden. De vorming van drie volwaarde dienstonderdelen is noodzakelijk, want de Belastingdienst, Toeslagen en Douane hebben alle drie eigen maatschappelijke doelen en inhoudelijke en maatschappelijke uitdagingen. Dit vergt per dienstondereel een eigen aanpak. De Belastingdienst heeft als kerntaak het innen van belastingen, en draagt zo bij aan een financieel gezond Nederland. Bij Toeslagen staat directe

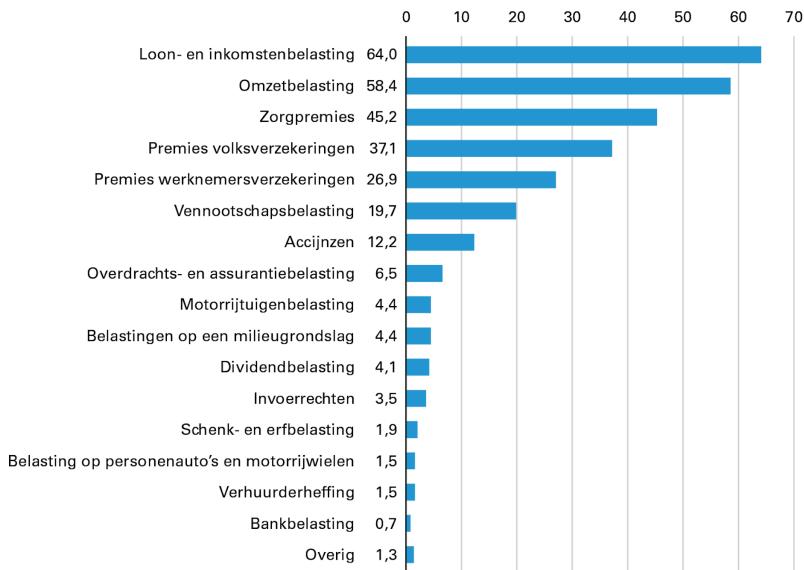
³⁸ Kamerstukken 31 490, nr 271, 2019-2020.

inkomensondersteuning aan burgers centraal. Dit vraagt grote zorgvuldigheid, want het gaat om vitale voorzieningen als zorg en huisvesting, maar soms ook om kwetsbare groepen. De Douane heft douanerechten en accijnzen en bewaakt de effectieve in-, door- en uitvoer van goederen. Dat moet gebeuren met zo min mogelijk onnodige belemmeringen voor de handelsstromen en beschermt de samenleving tegen ongewenste en onveilige goederen.

2.5 Meerjarige ontwikkeling inkomsten en lasten

In 2021 ontvangt het Rijk 293 miljard euro aan belastingen en premies. De loon- en inkomensheffing, omzetbelasting (btw), zorgpremies, premies werknemersverzekeringen en de vennootschapsbelasting (vpb) zijn budgettair het meest van belang (zie figuur 2.5.1). Dit getal is op EMU-basis. Dat betekent dat de belasting- of premieontvangst toevult aan dat jaar wanneer de onderliggende economische transactie zich heeft voorgedaan; niet wanneer het Rijk de verschuldigde belasting of premie daadwerkelijk ontvangt (dat is kasbasis). Dit onderscheid is relevant voor de noodmaatregelen tot verlening van uitstel van belastingbetaling. Door de uitzonderlijke economische situatie is besloten ondernemers de mogelijkheid te geven om de betaling van verschuldigde belasting en premies uit te stellen. Verplichtingen uit 2020 worden voor een gedeelte in 2021 en 2022 voldaan, maar zijn dus niet zichtbaar in 2021 op EMU-basis, omdat het toegerekend wordt aan 2020. Er is nu uitgegaan van 12 miljard euro aan uitstel van belastingen.

Figuur 2.5.1. Belasting- en premies Rijksoverheid in 2021 (miljard euro)



Naast de uitstel van belastingen nemen de inkomsten in 2020 naar verwachting af met 9,8 miljard euro als gevolg van de economische terugval. De coronacrisis trekt een zware wissel op de economische activiteiten. Dit is te zien in tabel 2.5.1. De omvang van de economie neemt in

2020 naar verwachting met 3,4 procent af.³⁹ De belasting- en premieontvangsten dalen ongeveer in dezelfde mate. Beleidsmaatregelen leiden in 2020 tot 9,9 miljard euro minder belasting- en premieontvangsten.

Tabel 2.5.1 Belasting- en premieontvangsten 2019-2021 (in miljarden euro's)

Tabel 2.5.1 Belasting- en premieontvangsten 2019-2021 (in miljarden euro's)

	2019	2020	2021
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	234,4	214,1	220,9
waarvan belastingen	194,9	176,2	183,9
waarvan premies volksverzekeringen	39,4	37,9	37,1
Premies Werknemersverzekeringen	68,3	68,9	72,1
Totaal	302,7	283	293
Mutatie		- 19,7	10,1
waarvan endogene groei		- 9,8	- 1,7
waarvan beleidsmaatregelen		- 9,9	11,7
Endogene mutatie (in %)		- 3,20%	- 0,60%
Waardeontwikkeling BBP (in %)		- 3,40%	5,00%

De belasting- en premieontvangsten nemen in 2021 naar verwachting ongeveer toe met 10,1 miljard euro. Deze groei is geheel het resultaat van incidenteel beleid, en niet van de economische ontwikkeling. De fiscale steunmaatregelen naar aanleiding van corona eindigen in 2021. Dit leidt tot hogere ontvangsten dan in 2020. Met name de mogelijkheid tot het vormen van een fiscale coronareserve in 2020 heeft een grote invloed op de ontwikkeling: de fiscale coronareserve leidt tot lagere belastingontvangsten in 2020, maar juist tot minder verliesverrekening en dus hogere belastingontvangsten in 2021. Daarnaast leidt de omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan tot een hoge incidentele ontvangst van 7,1 miljard euro. Hier staan navenante uitgaven van de overheid tegenover en dit is dus neutraal voor het EMU-saldo.

De economische ontwikkeling heeft ook in 2021 een negatief effect op de belasting- en premieontvangsten. Door de vertraagde doorwerking van de economische ontwikkelingen op de belasting- en premieontvangsten dalen de ontvangsten verder met 1,7 miljard euro. Dit is een opvallend contrast met de positieve bbp-groei van 5 procent in 2021. De belasting- en premieontvangsten uit arbeid volgen vertraagd op de economische krimp van 2020. De werkloosheid stijgt namelijk verder door in 2021. De bedrijfs-winsten herstellen naar verwachting in 2021 na een grote krimp in 2020. In principe zou dat leiden tot hogere vpB-ontvangsten, maar daar staat mogelijk verliesverrekening tegenover, temeer omdat in 2020 de kasontvangsten van de vpB relatief op peil bleven. Zoals eerder aangegeven, is de economische ontwikkeling in de komende periode zeer onzeker. Als het

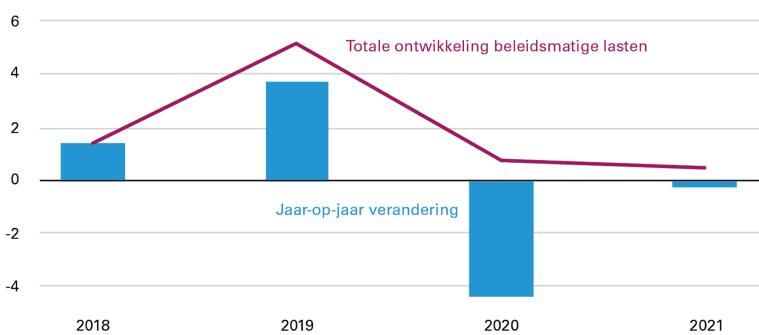
³⁹ Het gaat hier om de waardeontwikkeling van het bbp. Dit is een combinatie van het volume van het bbp, dat met 6 procent afneemt in 2020, en de prijs van het bbp.

economisch herstel sneller intreedt zullen de ontvangsten sterker toenemen, maar in een ongunstig scenario kunnen de inkomsten in 2021 juist verder dalen.

De daling van inkomsten in 2020 en 2021 is het gevolg van automatische stabilisatie. Zoals paragraaf 1.3 beschrijft, mogen de belasting- en premieontvangsten ‘meeademen’ met de economie. Het kabinet heeft daar bovenop fiscale maatregelen getroffen om ondernemers te helpen gedurende de coronacrisis. Het effect van deze tijdelijke beleidmatige lastenverlichtingen is in miljarden euro’s evenwel kleiner dan het verlies van belasting- en premieontvangsten ten gevolge van de economische ontwikkelingen. Dat verlies aan belasting- en premieontvangsten is gewenst omdat dit burgers en ondernemers lucht geeft tijdens de grote economische krimp in 2020. Door de opgebouwde buffers is de overheid in staat deze klap op te vangen.

In 2020 en 2021 dalen de beleidmatige lasten met bijna vijf miljard euro. Figuur 2.5.2 laat dit zien. Deze lastenverlichting zit volledig bij huishoudens, met name door een verlaging van de lasten op arbeid. Ten opzichte van de Miljoenennota van vorig jaar is de lastenverlichting in 2020 hoger en in 2021 lager, waardoor het grootste deel van de lastenverlichting in 2020 plaatsvindt. Dit heeft vooral te maken met de fiscale coronamaatregelen, waarbij het kabinet additionele incidentele lastenverlichting in 2020 heeft gegeven om de gevolgen van corona te verzachten. Over de gehele kabinetsperiode stijgen de lasten licht, met 0,3 miljard euro. Dit is echter inclusief een basispad waarin de lasten met meer dan 10 miljard euro zouden toenemen. Dit basispad bestaat uit oude maatregelen die doorlopen in deze kabinetsperiode en hogere zorgpremies door de stijgende zorgkosten en de doorwerking van het Regeerakkoord op de zorgpremies en de compensatie hiervan. Ten opzichte van dit basispad verlicht het kabinet de lasten met 10 miljard euro deze kabinetsperiode.

Figuur 2.5.2 Beleidmatige lastenontwikkeling 2018-2021 (miljard euro)



Nieuwe beleidmatige lastendefinitie

De afgelopen jaren is er telkens veel discussie geweest over verschillende definities rondom de beleidmatige lasten. Het kabinet heeft daarom samen met het CPB een nieuwe gezamenlijke definitie van de beleidmatige lasten ontwikkeld. Hierdoor is er nauwelijks verschil tussen de beleidmatige lastenontwikkeling zoals gepresenteerd door het CPB en het kabinet. Dit zou de uitlegbaarheid moeten vergroten. Het CPB gaat uit van een lastenverlichting van 0,6 miljard euro in 2021,

het kabinet van 0,4 miljard euro. Het verschil wordt met name veroorzaakt doordat het CPB een lagere stijging van de zorgpremies raamt in 2021 dan het kabinet. Dit is echter geen verschil in definities maar puur het gevolg van een verwachte ontwikkeling van de zorgpremies. Omdat het CPB en het kabinet afzonderlijk van elkaar de zorgpremies ramen kan hier altijd een verschil tussen blijven bestaan. Deze nieuwe gezamenlijke definitie wijkt af van de oude definitie op basis van het inkomstenkader. Het inkomstenkader wordt in het vervolg gebruikt voor de budgettaire beheersbaarheid, de nieuwe definitie (beleidsmatige lastenontwikkeling, blo) om een beeld te geven van de lastenontwikkeling die relevant is voor burgers en bedrijven. In bijlage 3 van de Miljoenennota wordt de nieuwe definitie van de beleidsmatige lasten verder toegelicht. Ook is er een gezamenlijk achtergronddocument verschenen met het CPB.⁴⁰

Het kabinet heeft (fiscale) maatregelen vanwege corona getroffen ter grootte van 4,4 miljard euro. Nieuw beleid bestaat voor het overgrote deel uit fiscale maatregelen die volgen uit de noodpakketten banen en economie. De grootste budgettaire impact in 2020 (naast het uitstel van belasting) volgt uit de mogelijkheid voor bedrijven om een fiscale reserve in de winst over 2019 op te nemen (-3 miljard euro in de vennootschapsbelasting), de mogelijkheid voor directeur-grootaandeelhouders om hun gebruikelijk loon te verlagen (1 miljard euro in de loonheffing), de vrijstelling van btw voor de aanschaf van mondkapjes, medische hulpmiddelen en het uitlenen van zorgpersoneel voor – 0,4 miljard euro, en de tijdelijke opschorting van de premiedifferentiatie bij overwerk op grond van de Wet arbeidsmarkt in balans (-0,1 miljard euro in de premies werknemersverzekeringen).

Het kabinet verlaagt ook in 2021 de lasten op arbeid. Dit komt in de eerste plaats door een hogere arbeidskorting. Zo wordt (meer) werken lonend(er) en verbetert het de koopkracht van werkenden. Samen met het verder afbouwen van de zelfstandigenaftrek leidt dit tot het verkleinen van het fiscale verschil tussen zelfstandigen en werknemers. Daarnaast leidt invoering van de BIK tot 2 miljard euro lagere ontvangsten uit de loonheffing.

Door een geraamde toename van consumptie van huishoudens in 2021 nemen de btw-ontvangsten toe. Ten opzichte van 2020 groeien de btw-ontvangsten door toegenomen consumptieve bestedingen. Maar het niveau van de consumptieve bestedingen van 2019 wordt in 2021 niet gehaald. Met name de aankoop van duurzame goederen blijft achter. Consumenten stellen in tijden van economische onzekerheid grote aankopen uit.

De vennootschapsbelasting (vpb) neemt af in 2020 en 2021. De vpB is een zeer conjunctuurgevoelige belastingsoort. In 2019 bedroegen de vpB-ontvangsten ongeveer 26 miljard euro. Voor 2020 wordt geraamd dat deze dalen naar ongeveer 17 miljard euro. In 2021 nemen de ontvangsten weer toe naar 20 miljard euro, maar deze toename is vertekend door de omvorming van ProRail van een vennootschap tot zelfstandig bestuursorgaan. Los hiervan is de onderliggende ontwikkeling van de vpB in 2021 juist negatief. De mogelijkheid om verliezen uit een bepaald jaar te verrekenen met winsten uit een eerder jaar of in latere jaren vergroot de

⁴⁰ M. Badir en M. van Kempen (2020). Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling, CPB Achtergronddocument.

conjunctuurgevoeligheid van de vpb-ontvangsten. De mogelijkheid tot vorming van een fiscale coronareserve versterkt dit effect voor 2020. Normaal zou verrekening van verlies in 2020 pas plaatsvinden bij het doen van de aangifte vennootschapsbelasting 2020, wat niet eerder dan begin 2021 of later zal zijn. Maar door de vorming van een fiscale coronareserve is het voor bedrijven mogelijk om dit verlies voor het jaar 2020 ten laste van de winst van het jaar 2019 te brengen. Daarnaast is de verwachting dat ondernemers in 2021 bij het vaststellen van de definitieve aanslag over 2020 voor een lagere winst aangeslagen worden dan zij voor de crisis hadden voorzien. Het gedurende 2020 teveel betaalde bedrag aan vpb wordt dan gecorrigeerd. Dit leidt tot een verdere daling aan vpb-ontvangsten in 2021.

In 2021 wordt het lage vpb-tarief verlaagd en worden grondslagen verbreed. Het lage vpb-tarief daalt van 16,5 procent naar 15 procent, het hoge vpb-tarief blijft 25 procent. Voorbeelden van grondslagverbredingen in 2021 zijn de verhoging van het effectieve tarief van de innovatiebox van 7 naar 9 procent en de beperking van de liquidatie- en stakingsverliesregeling in de vennootschapsbelasting.

Ook voert het kabinet per 2021 een conditionele bronbelasting in op rente en royalty's. Dit doet het kabinet om te voorkomen dat Nederland nog langer wordt gebruikt als toegangspoort naar laagbelastende jurisdicities, en om het risico van belastingontwijking door het verschuiven van de (Nederlandse) belastinggrondslag te verkleinen. Het kabinet is voornemens om vanaf 2024 een nieuwe bronbelasting op dividendstromen naar landen met een te laag belastingtarief in te voeren. Op die manier legt het kabinet ook deze financiële stromen naar laagbelastende jurisdicities, naast renten en royalty's, zoveel mogelijk aan banden. Met dit doel worden voor het einde van deze kabinetsperiode maatregelen uitgewerkt om ook deze stromen vanaf 1 januari 2024 te belasten. Deze bronbelastingen dragen bij aan het kabinetsbeleid om belastingontwijking via Nederland tegen te gaan.

Het kabinet wil dat milieuvervuilende keuzes duurder worden. Het kabinet heeft, onder andere in het Klimaatakkoord, afspraken gemaakt om het belastingstelsel verder te vergroenen. Naast het streven naar Europese afspraken over belastingen op luchtvaart verwacht het kabinet om per 1 januari 2021 een vliegbelasting in te voeren. Daarmee wordt vliegen duurder. Voor de industrie voert het kabinet een CO₂-heffing in om een prikkel te introduceren om te verduurzamen. Deze heffing kent een vrije voet waardoor de heffing alleen van toepassing is op de CO₂ die de industrie teveel uitstoot. De vrije voet word steeds kleiner zodat bedrijven gestimuleerd worden steeds efficiënter te produceren. Het kabinet vindt het logischer om belasting te heffen op wat we als samenleving niet willen dan op wat we wel willen, en negatieve bijeffecten te beprijsen. Zo stimuleert het kabinet consumenten en bedrijven om in hun keuzes meer rekening te houden met milieuvervuiling.

3 AANPAK VOOR DE TOEKOMST

Inleiding

De Nederlandse economie moet nu lessen trekken om in de toekomst weerbaarder en schokbestendiger te worden. Momenteel bevindt Nederland zich voor de tweede keer in iets meer dan tien jaar in een economisch zeer zware periode. Ook in de toekomst zal Nederland worden geconfronteerd met onvoorzienbare tegenslag, die een risico vormt voor de wereldwijde welvaart, stabiliteit en veiligheid. De vraag is hoe de Nederlandse overheid, economie en samenleving nu kunnen anticiperen op deze «zwarte zwanen» van de toekomst. Dat is ook gebeurd na de financiële crisis: sindsdien zijn maatregelen genomen om financiële risico's te beperken, bijvoorbeeld in de financiële sector, op de woningmarkt en in de eurozone. En de staatsschuld is verlaagd. Zonder die acties zou de coronacrisis een nog drastischer effect hebben op de economie. Ook nu is het dus zaak om de balans op te maken, zodat de volgende crisis beter opgevangen kan worden.

Ook na deze begroting en dit kabinet is er werk aan de winkel. Het kabinet heeft, met het Regeerakkoord en de maatregelen sindsdien, gewerkt aan het verder verstevigen van het fundament onder de welvaart en het welzijn in Nederland. De maatregelen in deze Miljoenennota dragen daar verder aan bij. Een duurzaam, welvarend en gezond Nederland vraagt echter om permanent onderhoud. De komende jaren is in ieder geval aandacht nodig voor het herstel na de crisis, maar tegelijkertijd ook voor de lange termijn. Dit hoofdstuk gaat daarom in op de opgaven die er liggen om de brede welvaart voor toekomstige generaties te bewaken. Dit heeft het kabinet in 2018 ook toegezegd aan de Raad van State. Daarbij gaat het hoofdstuk specifiek in op de belangrijkste economische lessen van de afgelopen periode.

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste lessen en opgaven die volgen uit de coronacrisis. De coronacrisis brengt namelijk bekende en nieuwe kwetsbare plekken in de economie aan het licht, zoals hoge private schulden en de structuur van de arbeidsmarkt. Om beter bestand te zijn tegen een volgende economische schok is het daarom belangrijk de economie weerbaarder en veerkrachtiger te maken. Het versterken van de weerbaarheid is verstandig voor de economische stabiliteit, maar is ook nodig vanuit een sociaal perspectief. Zoals de huidige situatie aantoont, kan een economische schok namelijk maatschappelijke scheidslijnen verdiepen en zware gevolgen hebben voor kwetsbare groepen. Denk aan flexwerkers, mensen met een laag inkomen, jongeren en mensen met een migratieachtergrond.⁴¹ Ook is er blijvend aandacht nodig voor het verdienvermogen op de lange termijn. Vanwege vergrijzing zal een kleinere groep mensen moeten zorgen voor de Nederlandse welvaart. Daarom is het belangrijk om gericht te investeren en talent beter te benutten. Dit borduurt in feite voort op de weg die het kabinet nu inslaat om de weerbaarheid en het verdienvermogen te versterken, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Daarnaast is er expliciet aandacht nodig voor de organisatie van de zorg, aangezien een crisisbestendig zorgstelsel een voorwaarde is om goed door een eventuele volgende uitbraak te komen.

⁴¹ Zie o.a. CPB, 2020, *Crisis op de arbeidsmarkt: wie zitten en in de gevarenzone?* en SCP, 2020, *Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*.

Ook daarbuiten liggen er grote opgaven voor de samenleving en economie.

De thema's die in dit hoofdstuk volgen zijn nadrukkelijk niet uitputtend. Op alle beleidsterreinen is er de komende jaren werk te doen om de brede welvaart te bewaken en versterken, bovenop de stappen die het kabinet al heeft gezet. Een concreet voorbeeld zijn de klimaatdoelen uit het akkoord van Parijs, die ook na dit kabinet vragen om actie. Een robuust klimaatbeleid is niet alleen nodig voor de leefbaarheid voor toekomstige generaties, maar vermindert ook het risico op klimaatschokken. Ook op andere natuurlijke thema's als luchtkwaliteit, stikstof en biodiversiteit ligt een opgave voor verdere verduurzaming. Op het gebied van sociaal kapitaal blijft het kabinet werken aan een sterke democratie, vertrouwen en kansengelijkheid. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen bevolkingsgroepen in de mate van participatie en tevredenheid over de politiek. Mede daarom werkt het kabinet aan het toekomstbestendig maken van het parlementair stelsel.

Op veel terreinen zijn rapporten verschenen die inspiratie en concrete beleidsopties bieden. Zo bevatten de «Brede Maatschappelijke Heroverweginnen» beleidsopties over de volle breedte van de collectieve sector. Daarnaast zijn er fiscale hervormingsopties te vinden in de «Bouwstenen voor een beter belastingstelsel». Ook daarbuiten zijn er analyses te vinden, zoals de «Kansrijk»-serie van het CPB, PBL en SCP en «Zorgkeuzes in Kaart». Met deze Miljoenennota geeft het kabinet daarnaast opdracht tot vijf nieuwe Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) over onder andere ruimtelijke ordening en de financiering van de energietransitie.⁴² Ook gaan vanaf de begroting voor 2021 alle departementen werken met een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). De SEA maakt duidelijk waarom en wanneer overheidsbeleid wordt geëvalueerd, en stimuleert dat departementen op tijd zien wat wel en niet werkt. Tot slot biedt de jaarlijkse Monitor Brede Welvaart & SDG's een uitgebreid overzicht van de stand en ontwikkeling van de Nederlandse welvaart.

3.1 Een weerbare en veerkrachtige economie

3.1.1 Buffers overheid

De overheid vervult een belangrijke rol in het dempen van economische schokken. Een economische schok heeft grote gevolgen voor huishoudens en bedrijven. Werknemers lopen het risico op baanverlies, zelfstandigen krijgen minder opdrachten en ondernemers worden geconfronteerd met verlies van omzet. De overheid kan een dergelijke schok gedeeltelijk opvangen, bijvoorbeeld via lagere belastinginkomsten en hogere uitgaven aan sociale zekerheid. Dit wordt automatische stabilisatie genoemd. Door in slechte tijden het tekort te laten oplopen ondersteunt de overheid de vraag in de economie. Waar automatische stabilisatie niet voldoende is, kan de overheid aanvullende maatregelen nemen om de economie te ondersteunen. Dit wordt discretionair beleid genoemd. De noodmaatregelen vanwege corona zijn hier een duidelijk voorbeeld van.

Een stabiliserende overheid is goed voor de brede welvaart. Een stabilisrend begrotingsbeleid kan pieken en dalen in de conjunctuur afvlakken. Dit vermindert de onzekerheid en verkleint het risico dat mensen tijdens een neergang werkloos worden. Dit is niet alleen van belang voor het inkomen maar ook voor hun welbevinden in bredere zin.⁴³ Voor wie toch

⁴² Zie bijlage 18 voor het overzicht en de taakopdrachten van deze IBO's.

⁴³ CPB (2019), Centraal Economisch Plan, paragraaf 1.2

zonder werk komt te zitten biedt een goed stelsel van sociale zekerheid een vangnet zodat huishoudens minder hoeven te besparen op hun uitgaven. De overheid neemt hierbij risico's op zich waar een individu zich moeilijk tegen kan verzekeren of voor kan sparen. Stabiliserend beleid draagt ook bij aan het voorkomen van permanente schade aan de economie als verlies van kapitaal of langdurige werkloosheid. Zeker bij een zware economische recessie is het belangrijk dat de overheid zo'n stabiliserende of anticyclische rol op zich neemt, al blijft het van belang om scherp te kijken naar de manier waarop de overheid ingrijpt. Ook het door de overheid wegnemen van risico's door middel van garanties draagt bij aan stabilisatie. Daardoor kan de overheid de economische schade beperken en de kosten verdelen, zowel binnen de economie als over de tijd heen. Om die reden heeft het kabinet tijdens deze crisis besloten om de staatsschuld fors op te laten lopen en garant te staan voor extra risico's in de markt.

Ook in de toekomst zullen zich grote schokken voordoen. De coronacrisis kwam in korte tijd op zonder dat beleidsmakers hierop konden anticiperen. Ditzelfde gold voor de uitbraak van de financiële crisis, inmiddels meer dan tien jaar geleden. We weten niet uit welke hoek de volgende crisis zal komen en wanneer deze zich aandient. We weten wel dat goede en slechte tijden elkaar altijd zullen afwisselen. Het is daarom verstandig om een begrotingsbeleid te voeren dat voldoende ruimte laat om bij economische tegenslag niet te hoeven bezuinigen, en waar nodig aanvullende maatregelen te nemen.

Door een trendmatig begrotingsbeleid te voeren kan de begroting de komende jaren koers houden én stabiliseren. Nederland voert sinds 1994 een begrotingsbeleid gebaseerd op vaste plafonds aan de uitgavenkant. Aan de inkomstenkant wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd, maar worden conjuncturele mee- of tegenvalters bij de inkomsten opgevangen in het saldo. Sinds deze kabinetsperiode wordt het uitgavenplafond daarnaast aangepast voor niet-beleidsmatige aanpassingen in de werkloosheidsuitgaven. Als het economisch minder gaat en de uitgaven aan WW en bijstand toenemen, hoeft niet te worden bezuinigd op andere uitgaven. Deze systematiek stelt de overheid in staat om via de begroting automatisch te stabiliseren en de overheidsfinanciën te beheersen. Het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid staat internationaal gezien goed aangeschreven.⁴⁴ Onafhankelijk van de budgettaire doelstelling die de komende jaren gekozen wordt, is het daarom wenselijk om aan het trendmatig begrotingsbeleid vast te houden.

De veranderde situatie vergt een nadere afweging over de budgettaire doelstelling voor de komende jaren. De overheidsschuld is substantieel hoger dan waar eerder rekening mee werd gehouden. Na een historisch groot tekort in 2020 zal het saldo zich slechts geleidelijk en onder een grote mate van onzekerheid herstellen. Tegelijkertijd zijn er gezien de goede uitgangspositie van Nederland geen acute zorgen over de begroting, wat zich ook uit in het perspectief van investeerders en de negatieve rentes op staatsobligaties. De buffer die nu wordt aangesproken, zal op termijn weer opgebouwd moeten worden. Zo kan de begroting ook een volgende klap opvangen. De vorige crisis leert dat dit niet te acuut moet gebeuren, zodat de economie zich goed kan herstellen. Ditzelfde geldt voor het verminderen van het uitstaand risico aan garanties, die nu een vergroot neerwaarts risico op de schuld vormen. Ook is het nodig om te zorgen voor houdbare

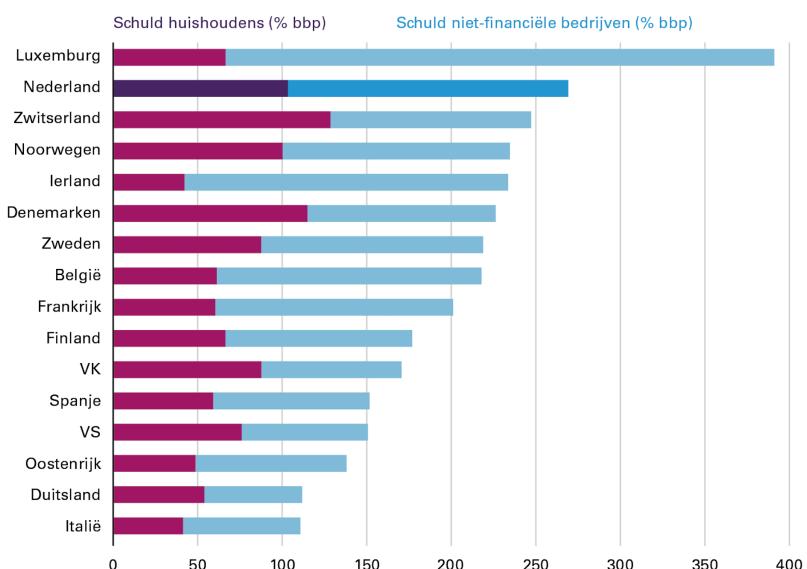
⁴⁴ Zie bijvoorbeeld OECD (2019), Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019 en Europees Commissie, Domestic Fiscal Governance Database

overheidsfinanciën op lange termijn, zodat de huidige publieke voorzieningen niet ten koste gaan van de welvaart van toekomstige generaties. Het kabinet heeft aan de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte gevraagd om advies uit te brengen over de begrotingsdoelstelling en de begrotingssystematiek voor de komende jaren.⁴⁵ In juli bracht de Studiegroep alvast enkele aanbevelingen uit, in het najaar wordt het volledige advies verwacht.

3.1.2 Financiële positie private sector

Nederland heeft een hoge private schuld. Hoewel de Nederlandse staats-schuld fors stijgt, staan de Nederlandse overheidsfinanciën er in internationaal opzicht goed voor. Daarmee vergeleken kennen Nederlandse huishoudens en bedrijven een hoge schuld. Die is meer dan vier keer zo hoog als de staatsschuld, al staat daar ook veel vermogen tegenover (zoals koopwoningen en pensioenvermogen). Ook vergeleken met andere landen heeft Nederland een hoge private schuld, zoals de figuur hieronder laat zien. Dit schuldniveau zegt niet alles, maar is wel aanleiding om nader te kijken naar de financiële positie en schokbestendigheid van de Nederlandse private sector.

Figuur 3.1.1 Private schulden (in procent bbp, 2018)



Bron: IMF Global Debt Database

Bedrijven

Het Nederlandse bedrijfsleven kent financiële kwetsbaarheden. Sinds 2010 is wereldwijd de schuld van bedrijven sterk toegenomen, mede door de lage rente. Al vóór de coronacrisis waarschuwden organisaties als het IMF en de OESO voor de risico's die dat met zich meebrengt: bij economische omslagen of een rentestijging zijn bedrijven met veel schuld en een kleine buffer kwetsbaar.⁴⁶ Bedrijfsschuld is op zichzelf geen probleem, en heeft een nuttige rol bij het financieren van investeringen. Maar een grote schuld

⁴⁵ Kamerstukken II 2019-2020, 35300 nr. 6

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld IMF, 2019, Global Financial Stability Report, October 2019 en OESO, 2020, Corporate Bond Market Trends, Emerging Risks and Monetary Policy.

is riskant: als de rente stijgt, of als de inkomsten van een bedrijf terugvallen, kan een bedrijf daardoor in de financiële problemen komen. In zo'n situatie gaan de rentelasten ten koste van de investeringsruimte of zelfs de continuïteit van een bedrijf. Zo was na de vorige crisis zichtbaar dat kleinere bedrijven met hoge schulden minder investeerden.⁴⁷ De coronacrisis zet extra druk op deze problematiek, want veel bedrijven zijn al in de knel gekomen of moeten de komende tijd interen op hun buffer. Dat vraagt om een scherpere blik: hoe robuust is de financiële positie van Nederlandse bedrijven, ook in de komende jaren?

Nederlandse bedrijven hebben relatief veel schulden, maar ook veel (eigen) vermogen. Het schuldniveau is hoger dan in andere landen, zowel in verhouding tot de totale omvang van de economie (het bbp) als tot de operationele winst van bedrijven. Dat geeft echter geen volledig beeld van de financiële positie van bedrijven. Zo heeft het Nederlandse bedrijfsleven een relatief goede positie als het gaat om de hoeveelheid schuld in verhouding tot het eigen vermogen en in verhouding tot de totale financiële activa. En ondanks de hoge schuld (als aandeel van de economie) is de financiële positie van bedrijven sinds 2010 verbeterd.⁴⁸ De afgelopen jaren dalen de schulden als aandeel van het bbp, omdat bedrijven hebben gespaard.⁴⁹ Overigens zijn dit gemiddelde cijfers: dit geeft nog geen goed beeld van individuele bedrijven of sectoren.

De financiële positie van ondernemingen verschilt sterk per type onderneming.

Zo zijn multinationals verantwoordelijk voor een groot deel van de bedrijfsschuld in Nederland. Veel schulden staan op de balans van buitenlandse bedrijven, en zijn deels schulden binnen bedrijven of holdings.⁵⁰ Het mkb kent weer een andere situatie: het Nederlandse mkb staat er internationaal gezien relatief goed voor, maar komt moeilijker aan bankfinanciering dan in veel andere landen.⁵¹ Een specifiek aandachtspunt is de positie van zzp'ers. Zelfstandigen zijn sowieso gevoeliger voor economische schokken dan werknemers, omdat hun opdrachten vaak op korte termijn stopgezet of niet verlengd kunnen worden. Hun tarieven komen in slechte tijden onder druk te staan. En zzp'ers hebben vaak een beperkte financiële reserve.

Na de coronacrisis is het zaak om balansen van bedrijven weer te versterken.

Hoewel de financiële stabiliteit de afgelopen jaren is vergroot, zorgt de huidige economische situatie voor een stap terug. Veel bedrijven hebben voorlopig minder inkomsten en hebben extra krediet aangevraagd om het hoofd boven water te houden. CPB en DNB schatten dat veel bedrijven liquiditeitsproblemen kunnen krijgen, zeker bij een lange crisis, al zijn sommige sectoren kwetsbaarder dan andere.⁵² De financiële noodmaatregelen zorgen voor ademruimte, maar een deel van deze steun moet na de crisis weer worden terugbetaald. Denk aan het uitstel van belastingbetalings en de extra leningen (deels met overheidsgarantie) van banken. De komende jaren hebben bedrijven daarom de opgave om hun balansen weer op orde te krijgen. Dat moet in een passend tempo gebeuren: een te snelle

⁴⁷ De Winter, Volkerink en Eijking (2018). Bedrijfsinvesteringen sinds crisis sterker beïnvloed door schuldbetrekking bedrijf, *Economisch Statistische Berichten*.

⁴⁸ CPB (2017). Vermogens en schulden van niet-financiële bedrijven.

⁴⁹ DNB, 24 oktober 2019. DNBulletin: Nieuwe methodiek bevestigt dat MKB substantieel bijdraagt aan spaaroverschot.

⁵⁰ Europees Commissie (2019). 2019 European Semester: Country Report - Netherlands.

⁵¹ CPB (2019). MKB-bankfinanciering in Europees perspectief.

⁵² CPB (2020). Risicorapportage Financiële Markten; DNB, 2020, Economische ontwikkelingen en vooruitzichten.

aflossing gaat ten koste van investeringen, maar een te langzame aflossing betekent dat bedrijven slecht bestand zijn tegen toekomstige tegenwind. Waar nodig moeten schulden soms geherstructureerd worden.

Ook beleid kan helpen om bedrijven financieel robuuster te maken. Een aangrijppingspunt hiervoor is de fiscale behandeling van schulden. Het beperken van fiscale prikkels voor het aangaan van schulden maakt het bijvoorbeeld aantrekkelijker om meer met eigen vermogen te ondernemen. Het kabinet heeft al verschillende maatregelen op dit gebied genomen. Zo is het kabinet bij de invoering van de renteaftrekbeperking (earningsstrippingmaatregel) uit de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1) aanzienlijk verder gegaan dan de voorgeschreven minimumnormen en omringende landen. Per 2020 is daarnaast de renteaftrek bij banken en verzekeraars gekoppeld aan een minimaal kapitaalniveau, omdat deze sectoren niet geraakt worden door de ATAD-maatregel. Het kabinet gaat onderzoeken (zie paragraaf 2.2) hoe de fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen verder in evenwicht kan worden gebracht.

Interne bedrijfsvoering kan een rol spelen bij de mate waarin bedrijven oog hebben voor de lange termijn. In ondernemingen komen verschillende belangen samen. Werknemers verdienen met hun baan bij een onderneming een inkomen en aandeelhouders behalen een rendement. Daarnaast zorgt een onderneming voor extra werkgelegenheid, bijvoorbeeld bij leveranciers van ondersteunende diensten. In het Angelsaksische model is het doel van een onderneming om de aandeelhouderswaarde te maximeren. In het Rijnlandse model – dat in continentaal Europa een lange traditie kent – wordt de onderneming echter gezien als een verband waarin ook rekening moet worden gehouden met andere belanghebbenden en de langere termijn. Interne bedrijfsvoering en bedrijfscultuur spelen ook een rol bij de financiering van bedrijven, bijvoorbeeld bij de prikkels voor bestuurders om meer of minder financiële risico's te nemen. Door in de bedrijfsvoering voldoende oog te hebben voor het brede belang van de samenleving wordt voorkomen dat de winst van de aandeelhouder op de korte termijn ten koste gaat van de solvabiliteit van een onderneming op de lange termijn.

Voor het draagvlak voor overheidssteun aan het bedrijfsleven is wederkerigheid van belang. Grootschalige overheidssteun aan bedrijven, zoals sommige van de huidige noodmaatregelen, vraagt om maatschappelijke wederkerigheid. Het uitgangspunt is dat kosten en baten in dezelfde hand worden belegd: degene die profiteren als het goed gaat dragen ook bij als het fout gaat. Dat doet het kabinet onder andere met het principe van «bail-in» in het Afwegingskader, dat wordt gehanteerd voor steun aan individuele bedrijven. Het principe van «bail-in» is eerder afgesproken in Europa na de financiële crisis. Als een bank in de problemen komt moeten eerst de private investeerders in een bank, waaronder aandeelhouders en obligatiehouders, verliezen nemen, alvorens de overheid wordt aangesproken. Dit uitgangspunt kan ook worden toegepast op niet-financiële bedrijven. Een andere manier om kosten en baten in dezelfde hand te beleggen is door overheidssteun aan noodlijdende bedrijven zo vorm te geven dat de belastingbetalen een reële compensatie krijgt voor het risico, ook als de economie aantrekt en het bedrijf weer winst maakt. Dit kan bijvoorbeeld door overheidssteun gestalte te geven via leningen, garanties, al dan niet met variabele rentes, of eigenvermogensfinanciering. Daarnaast heeft het kabinet zich de afgelopen jaren ingezet om belastingontduiking en belastingontwijking tegen te gaan. Ook een evenwichtige lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven past daar bij.

Huishoudens

Veel Nederlandse huishoudens zijn financieel kwetsbaar. De coronacrisis onderstreept het belang van financiële buffers voor huishoudens. Onder de streep hebben Nederlandse huishoudens gemiddeld meer bezit (zoals de eigen woning, pensioen, aandelen en obligaties) dan schulden, maar een hoge schuld kan riskant zijn. Bij een economische terugval lopen de verplichtingen door (zoals het aflossen van de hypotheek of consumptieve kredieten), terwijl inkomsten kunnen teruglopen. En het vermogen (de eigen woning of pensioen) zit vaak vast. Dat is al langer bekend: de SER vroeg in 2013 al aandacht voor dit probleem.⁵³ Ook het CPB liet in 2015 zien dat de Nederlandse consumptie minder stabiel is dan die in andere landen, mede doordat Nederlanders veel vast vermogen en weinig vrij besteedbaar spaargeld hebben.⁵⁴

Verschillende groepen hebben een kleine buffer. Het CPB schat dat meer dan 100 duizend huishoudens na inkomensverlies binnen een half jaar hun maandlasten niet meer kunnen dragen, en 73 duizend huishoudens komen zelfs maximaal 3 maanden rond. En die cijfers gaan er nog vanuit dat zij geen onvoorzienige uitgaven hebben.⁵⁵ Het gaat om zowel zelfstandigen als werknehmers. Een kwart van de huishoudens van ondernemers had minder dan 3000 euro vrij opneembare spaargeld. Bij veel werknehmers, werklozen, arbeidsongeschikten en mensen in de bijstand is de liquide buffer aan de onderkant nog kleiner.⁵⁶ Dat is zorgwekkend. In het geval van financiële tegenslag kan een huishouden met een kleine buffer namelijk snel in de problemen komen. Zeker de combinatie van een groot inkomensrisico, grote financiële verplichtingen (zoals schulden) en een kleine buffer maakt huishoudens kwetsbaar. Ook als het gaat om het totale vermogen (dus ook vermogen dat vastzit in bijvoorbeeld een woning) is het beeld aan de onderkant niet positief: begin 2018 had 10 procent van de huishoudens zelfs meer schulden dan vermogen. Een oorzaak voor de beperkte buffers is dat Nederlanders relatief vaak in een huis met hypotheek wonen, en vaak ook een relatief hoge hypotheek hebben ten opzichte van de woningwaarde. Ook sparen de meeste werkenden automatisch en verplicht voor hun pensioen. Daarmee heeft Nederland (samen met de AOW) een uitgebreid pensioenstelsel. Tegelijkertijd is dat pensioen- of woningvermogen niet beschikbaar om economische schokken op te vangen.

Het kabinet neemt actie om de financiële weerbaarheid van huishoudens te verbeteren, maar er is meer mogelijk. Het is verstandig om de financiële weerbaarheid van huishoudens te vergroten, zowel voor de economische stabiliteit als om kwetsbare groepen te beschermen. Het kabinet heeft al enkele acties ondernomen op dit gebied. Zo wordt de hypotheekrenteafrek sinds dit jaar sneller afgebouwd, met 3 procentpunt per jaar tot aan 2023. Daardoor wordt het voor huishoudens minder aantrekkelijk om een (grote) hypotheekschuld aan te gaan. Ook verlaagt het kabinet de lasten op inkomen, zodat huishoudens meer besteedbaar inkomen overhouden, en is er een Brede Schuldenaanpak om problematische schulden bij huishoudens te voorkomen en terug te dringen. Met deze Miljoenennota wordt het heffingsvrije vermogen in box 3 verhoogd, zodat huishoudens een grotere belastingvrije buffer kunnen aanhouden. Ook heeft het kabinet samen met sociale partners vorig jaar een pensioenakkoord afgesloten. Dit akkoord

⁵³ SER (2013). Nederlandse economie in stabiever vaarwater.

⁵⁴ CPB (2015). De Nederlandse consumptie, *CPB Policy Brief 2015/03*.

⁵⁵ CPB/AFM (2020). Stresstest huishoudens.

⁵⁶ CPB (2020). Risicorapportage Financiële markten 2020.

biedt de mogelijkheid van een persoonlijker pensioenstelsel en het uitkeren van maximaal 10 procent van het pensioenvermogen bij pensionering. Deze uitkering kan bijvoorbeeld ingezet worden voor het financieren van een woning. In de toekomst kan een persoonlijker pensioenstelsel meer flexibiliteit bieden.

Ook het verder wegnemen van knelpunten in de woningbouw kan helpen. oogconcurrentie, fiscale stimulering en de lage rente leidden de afgelopen jaren tot de hoogste huizenprijzen ooit.⁵⁷ Het effect van de coronacrisis is vooralsnog niet direct zichtbaar in deze cijfers. Hoge prijzen zijn gunstig voor woningbezitters zonder verhuiswens, maar door de hoge prijzen moeten doorstromers en – vooral – toetreders tot de koopmarkt hoge schulden aangaan. Het is dus nodig om te zorgen voor minder prikkels om schulden aan te gaan. Daarnaast kan de realisatie van voldoende woningaanbod structureel bijdragen aan minder krapte op de woningmarkt en daarmee aan meer betaalbare woningen. Met meer betaalbare woningen verbeterd ook de financiële positie van huishoudens; hoge woonlasten kunnen immers bijdragen aan financiële problemen, zeker als iemands inkomen wegvalt. Het kabinet zet daarom in op het bouwen van extra woningen en versterkt de betrokkenheid van het Rijk. Voor een concrete versnelling is gezamenlijke inzet van alle partijen onmisbaar. Daarnaast wil het kabinet de betaalbaarheid voor mensen met een middeninkomen en mensen met lagere inkomens verbeteren. Hiertoe wil het tijdelijke huurkortingen realiseren, een opkoopbescherming mogelijk maken en huurstijgingen beperken. Het is een uitdaging om in de komende tien jaar genoeg woningen te bouwen. Het bouwen van genoeg woningen in de komende tien jaar is een uitdaging. Het aantal huizen dat gebouwd moet worden tot 2030, bijna 850 duizend, is namelijk veel hoger dan het aantal dat de afgelopen tien jaar is gerealiseerd. Daar komt bij dat de productie van nieuwbouwwoningen in 2020 en 2021 juist terugloopt, door onder meer de problematiek rondom stikstof, PFAS en een gebrek aan bouwlocaties.⁵⁸ In deze Miljoenennota neemt het kabinet daarom extra maatregelen voor de bouw van meer betaalbare woningen (zie paragraaf 2.2).

Het toeslagenstelsel toont het belang van zekerheid en doenvermogen van mensen aan. Via het toeslagenstelsel ontvangen 5 miljoen huishoudens jaarlijks 13 miljard euro aan zeer gerichte inkomensondersteuning. Daarmee is de financiële toegankelijkheid van de zorg, kinderopvang en huurwoningen voor burgers gewaarborgd. Doordat de inkomensondersteuning is gebaseerd op complexe, gerichte en actuele grondslagen, leidt dit stelsel tot een zeer hoog aantal terugvorderingen en nabetalingen. Zo zijn er jaarlijks 2,3 miljoen terugvorderingen, waarvan er 300 duizend in de dwanginvordering komen. Het is pijnlijk dat een systeem dat huishoudens financieel moet steunen, extra financiële onzekerheid toevoegt, juist ook bij kwetsbare groepen. Bovendien wordt er ook een groot beroep gedaan op het doenvermogen van burgers om de informatie correct door te geven. Het kabinet concludeert dat het huidige stelsel voor een te grote groep mensen niet werkt en dat een ander stelsel noodzakelijk is.

Een ander stelsel betekent ook dat er fundamenteel andere keuzes moeten worden gemaakt. Het huidige toeslagenstelsel geeft invulling aan de doelen van inkomensondersteuning, beperkte budgettaire effecten, koppeling arbeidsparticipatie, scheiding publiek/privaat en het werken in de actualiteit. Het kabinet wil toe naar een stelsel dat meer zekerheid en voorspelbaarheid

⁵⁷ CBS, 21 juni 2020. Prijzen koopwoningen op hoogste niveau ooit.

⁵⁸ Ministerie van BZK (2020) Staat van de woningmarkt 2020.

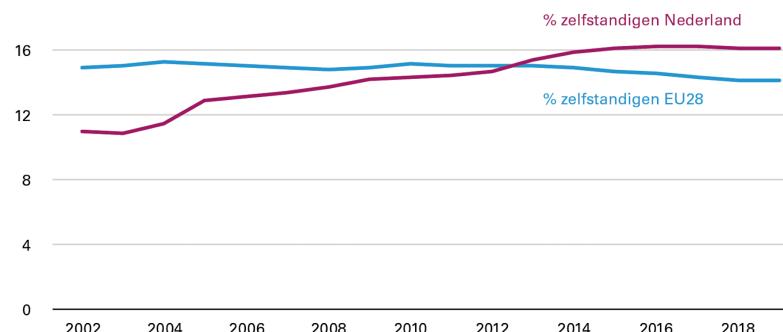
biedt. Dat betekent dat er andere keuzes moeten worden gemaakt, al betekent elke keuze voor een nieuw stelsel dat er een afriul plaatsvindt tussen de boven genoemde doelen. De achterliggende stelsels van de verschillende toeslagen worden hierbij betrokken. Het kabinet biedt dit jaar een contourennota aan waarin de mogelijkheden voor een ander stelsel worden uitgewerkt.

3.1.3 Arbeidsmarkt

De Nederlandse arbeidsmarkt is gevoelig voor schokken. Internationaal gezien valt op aan de Nederlandse arbeidsmarkt dat veel mensen als zelfstandige of flexwerker actief zijn. In 2019 waren maar liefst 3 miljoen mensen aan het werk als zzp'er (1,1 miljoen) of flexwerker (1,9 miljoen). Dat heeft voordelen: het kan mensen en bedrijven meer flexibiliteit bieden dan vaste arbeidscontracten. Tegelijkertijd maakt deze grote flexibele schil de economie en samenleving kwetsbaar. Bij economische tegenwind kunnen flexwerkers namelijk snel hun baan en inkomen kwijtraken. Zelfstandigen kunnen ook te maken krijgen met minder opdrachten of lagere tarieven. Daardoor worden sommige groepen werkenden, zeker als zij een kleine financiële buffer hebben, in crisistijd relatief fors geraakt. Verlies van werk of een terugval in inkomen leidt op persoonlijk niveau vaak tot onzekerheid en stress, maar maakt de Nederlandse economie als geheel ook kwetsbaar. De grote flexibele/zelfstandige schil zorgt er ook voor dat de sociale zekerheid bij een economische terugval minder stabiliteit kan bieden. Meer duurzame arbeidsrelaties zijn dus gewenst.

De flexibiliteit van de arbeidsmarkt is geen toeval, maar het gevolg van beleid. Dat is al zichtbaar als je zelfstandigen op de Nederlandse arbeidsmarkt vergelijkt met die van de totale EU, zoals de figuur hieronder laat zien. Zo is, door de regels rond ontslagbescherming, ziekte en transitievergoeding, het voor de werkgever relatief aantrekken om te kiezen voor flexibel of uitzendwerk in plaats van een vaste arbeidsrelatie. En werkgevers maken vaak minder kosten voor scholing of pensionering bij flexwerkers. Daarnaast zijn de arbeidskosten voor zzp'ers relatief laag, omdat zij meestal geen verplichte pensioenvoorziening of verzekering tegen arbeidsongeschiktheid hebben. Zzp'ers hebben ook recht op fiscale aftrekposten, zoals de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling, waardoor ze bij hetzelfde brutoloon aanmerkelijk meer netto-inkomen overhouden. Door al deze verschillen verstoot het arbeidsmarktbeleid (mede) de keuze voor het soort arbeidsrelatie dat iemand heeft.

Figuur 3.1.2 Aandeel zelfstandigen op de arbeidsmarkt



Bron: Eurostat (eigen bewerking)

Een duurzame arbeidsmarkt vraagt om een brede inzet, bovenop de stappen die het kabinet al heeft gezet. Dit thema is niet nieuw: al sinds de financiële crisis verschijnen er onderzoeken naar de toekomstbestendigheid van de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft meermaals met sociale partners afspraken gemaakt om de arbeidsmarkt meer evenwichtig te maken, en heeft ook verschillende concrete maatregelen genomen. Dit jaar is de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) in werking getreden, die het aantrekkelijker maakt om een vast contract aan te bieden, en die groepen flexwerkers meer zekerheid biedt. Ook heeft het kabinet het fiscale verschil tussen zelfstandigen en werknemers verkleind, door de zelfstandigenaftrek vanaf 2020 in negen jaarlijkse stappen te beperken. In deze Miljoenennota zet het kabinet een verdere stap, door de zelfstandigenaftrek verder en sneller te beperken tot aan 2036. Er is echter meer werk te doen om te komen tot een echt duurzame arbeidsmarkt. In januari heeft de Commissie Regulering van werk haar eindrapport opgeleverd, dat uitgebreid ingaat op een duurzame arbeidsmarkt.⁵⁹ De commissie adviseert onder andere om werknemers en zelfstandigen fiscaal gelijk te behandelen, de regels rond vast werk (zoals de transitievergoeding) aan te passen, een basisverzekering voor werkenden aan te bieden en te zorgen voor meer toegankelijke scholing.

Het kabinet wil mensen stimuleren en ondersteunen om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Deeltijdwerk en de Brede maatschappelijke heroverweging ‘*Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*’ blijkt dat de combinatie van het Nederlandse stelsel van (kind)voorzieningen en de Nederlandse cultuur tot gevolg heeft dat veel vrouwen al vanaf de start van hun loopbaan in deeltijd werken. Het werken in (kleine) deeltijdbanen door vrouwen leidt er toe dat zij minder verdienen dan mannen en minder ontwikkelkansen op de arbeidsmarkt hebben. Ook maakt het hen kwetsbaarder voor armoede, als zij niet economisch zelfstandig zijn. Het kabinet heeft besloten verschillende scenario’s te verkennen voor de toekomstige vormgeving van het stelsel van kindvoorzieningen. Daarnaast kiest het kabinet voor de invoering van negen weken betaald ouderschapsverlof. Daarmee wil het kabinet ouders ontzorgen en tegelijk investeren in de ontwikkeling van kinderen (zie ook paragraaf 3.3) met keuzevrijheid als belangrijk uitgangspunt.

3.1.4 Internationale schokbestendigheid

De eurozone is sinds de vorige crisis schokbestendiger geworden, maar kent nog steeds kwetsbaarheden. Dit heeft de eurozone geholpen in het opvangen van de economische gevolgen van de coronacrisis. Naast de genomen nood- en herstelmaatregelen (zie paragraaf 2.1) is de bankenunie opgericht. Daarnaast hebben eurolanden toegang gekregen tot een permanent stabiliteitsmechanisme. Ook is het economisch institutioneel raamwerk aanzienlijk verbreed met de inwerkingtreding van een apart mechanisme voor macro-economische onevenwichtigheden. Een significante hervorming van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) was vorig jaar ver gevorderd, maar het is onzeker of deze hervorming nog doorgaat. Deze hervorming bestaat uit het herzien van het ESM-instrumentarium, het vergroten van de rol van het ESM in programma’s en de versterking van het raamwerk voor de herstructurering voor houdbare overheidsschuld. Dat blijft een cruciale stap naar een sterkere EMU, samen

⁵⁹ Commissie Regulering van werk (2020). In wat voor land willen wij werken?

met het vervolmaken van de kapitaalmarktenunie, het aanpassen van de risicoweging van staatsobligaties op bankbalansen en de oprichting van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS).

De belangrijkste uitdagingen voor Europa liggen besloten in het versterken van nationale economieën. Duurzame economische groei en macro-economische stabiliteit vereisen houdbare overheidsfinanciën en structurele hervormingen. De stabiliteit van de eurozone is voor het grootste deel afhankelijk van de schokbestendigheid van de individuele landen; het Europese instrumentarium (zoals de bankenunie en het ESM) kan daar aan bijdragen, maar kan dat niet vervangen. Voor elk land zijn er andere uitdagingen, maar voor elke economie is het onontbeerlijk om, voor de volgende crisis zich aandient, voldoende begrotingsbuffers aan te leggen in goede tijden en de economie en samenleving toekomstbestendig in te richten. Belangrijk hiervoor is het Europees Semester, waarbinnen aanbevelingen aan lidstaten worden gegeven op basis van onder andere het Stabiliteits- en Groeipact en de Macro-economische Onevenwichtighedenprocedure (MEOP). Dit kan een belangrijke rol spelen in het identificeren van de benodigde beleidaanpassingen en het monitoren van de voortgang hierop.

Internationale organisaties dragen bij aan het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis. Landen over de hele wereld zijn geraakt door de menselijke en economische gevolgen van corona. Veel opkomende economieën en lage-inkomenslanden zijn getroffen door een combinatie van lagere grondstofprijzen, wegvallende inkomsten uit toerisme en de uitstroom van kapitaal. Tegelijkertijd stegen uitgaven aan zorg en inkomenssteun en werd financiering op internationale kapitaalmarkten moeilijker. Het IMF heeft sinds maart acute financiële steun gegeven aan meer dan 80 landen. Voor diverse landen wordt dit opgevolgd door reguliere langerlopende steunprogramma's. De Wereldbank en andere multilaterale ontwikkelings- en investeringsbanken hebben extra middelen ingezet om landen te helpen het hoofd te bieden. Dit gebeurt door gezondheidsrisico's aan te pakken, armen en kwetsbaren te beschermen en het economische fundament van landen te versterken. Naast nieuwe financiering van de internationale financiële instellingen komt een grote groep lage inkomenslanden in aanmerking voor uitstel van schuldendienstbetalingen in 2020 onder het *debt service suspension initiative (DSSI)*. Dat biedt tijd om te komen tot meer duurzamere en structurele oplossingen voor de wankele financiële situatie van een belangrijk deel van deze landen.

De coronacrisis laat zien dat wereldwijde handelsketens abrupt verstoord kunnen worden. Tijdens de piekbelasting van de gezondheidszorg waren er tekorten aan mondkapjes en beschermingsmiddelen voor zorgpersoneel. Daarnaast bleek er een tekort aan (grondstoffen voor) coronatesten. De vraagtoename overweldigde de bestaande productiecapaciteit, waarna zich een concurrentiestrijd op internationale markten voerde. Ook bij diverse andere minder essentiële producten zoals sportartikelen of tarwebloem hebben zich tijdelijk tekorten voorgedaan. Ondanks kwetsbaarheden van complexere productieketens en logistieke verstoringen hebben groot-schalige verstoringen van productieketens zich niet voorgedaan. Voor zover productie in Nederland is stilgevallen is het moeilijk om aan te geven in hoeverre dat komt door problemen in internationale waardeketens, de lockdown in Nederland of lagere bestedingen door consumenten en bedrijven.

Op sommige terreinen is een grotere ‘veiligheidsmarge’ wenselijk, zonder de voordeelen van marktwerking en vrijhandel kwijt te raken. De overheid heeft vooral een taak wanneer publieke belangen in het geding zijn door strategisch handelen van buitenlandse actoren. In Nederland kennen we bijvoorbeeld een strategische olievoorraad. Een dergelijke aanpak wordt ook voor bepaalde zorgproducten verkend, want het kan belangrijk zijn om ook toekomstige tekorten daarin te voorkomen. Verder kan gedacht worden aan bredere handelsmaatregelen, die alleen in EU-verband kunnen worden genomen. Structureel ingrijpen in productieketens heeft echter ook negatieve gevolgen en kosten. Daarom moeten maatregelen om kwetsbaarheden in strategische waardeketens te adresseren proportioneel zijn en gebaseerd zijn op een grondige analyse. Vrije handel in een multilaterale, op regels gebaseerde wereld levert immers een grote bijdrage aan onze welvaart. Ook buiten het handelsbeleid onderstreept de huidige situatie het belang van internationale samenwerking, en het blijven bijdragen aan de stabiliteit in de wereld.

Naast internationale noodsteun moet tijdig nagedacht worden over een schokbestendiger internationaal financieel stelsel. De hoge publieke schuld in verhouding tot het bbp van veel landen vergroot hun kwetsbaarheid en verdient daarom aandacht. Het vergroten van transparantie en beter beheer van internationale schulden is een eerste belangrijke stap naar een meer robuuste aanpak van deze kwetsbaarheid. Daarnaast zijn hervormingen nodig die resulteren in gediversifieerd en robuust economisch herstel, zodat overheden toekomstige economisch schokken beter aankunnen. *Building back better* betekent dat ook nagedacht moet worden over grensoverstijgende vraagstukken als de klimaatproblematiek en andere aspecten van duurzaamheid. Aandacht voor de klimaatproblematiek kan ook bijdragen aan de diversificatie van de economie van landen.

3.2 Goede, toegankelijke en betaalbare zorg in de toekomst

De zorg in Nederland is van een kwalitatief hoog niveau, voor iedereen goed toegankelijk en op solidaire wijze gefinancierd. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat onze gezondheidszorg op veel dimensies relatief goed presteert. In de toekomst staat de zorg echter voor uitdagingen: de zorgvraag neemt de komende decennia sterk toe, in het bijzonder door de vergrijzing en door meer medische mogelijkheden, terwijl de beroepsbevolking nauwelijks groeit. Onder meer hierdoor komt de betaalbaarheid van de zorg onder druk te staan. Daarenboven stelt de actuele coronacrisis de zorg zwaar op de proef. Dat geldt in de eerste plaats voor de zorgprofessionals en hun collega’s. Dat geldt ook voor de manier waarop we de zorg organiseren: samenwerking, coördinatie en regie bleken hard nodig. Het is daarmee zaak om te zorgen voor een toekomstbestendig en veerkrachtig zorgstelsel, zowel voor de korte als lange termijn.

Het coronavirus heeft verstrekende gevolgen voor de gezondheid en de zorg. De gevolgen van het virus zijn het grootst voor de mensen die ziek worden of iemand aan de ziekte verliezen. Het coronavirus heeft daarnaast onderstreept hoe belangrijk goede gezondheidszorg is. Zorgprofessionals werken keihard om de pandemie te bestrijden en mensen te beschermen. Dankzij de inspanningen van velen is het gelukt om in korte tijd de capaciteit van de intensive care meer dan te verdubbelen en de testcapaciteit uit te breiden zodat bij nieuwe uitbraken snel en lokaal kan worden ingegrepen om het virus en de sociale en economische gevolgen zo veel mogelijk te beperken.

In de uitbraakfase is alles op alles gezet om ervoor te zorgen dat zorgaanbieders en zorgverleners zo goed mogelijk hun werk kunnen blijven doen. Het kabinet heeft ingezet op contactbeperkingen om controle te krijgen over het virus en om te voorkomen dat de zorg overbelast raakt. De druk op de zorg als gevolg van het coronavirus en het stilvallen van een deel van de reguliere zorg heeft ook financiële consequenties voor de zorg. Daarom zijn afspraken gemaakt met zorgverzekeraars, zorgkantoren en gemeenten om in deze onzekere tijden zo snel mogelijk duidelijkheid en zekerheid te bieden aan zorgaanbieders. Bij de maatregelen staat steeds voorop dat de zorg op korte termijn in staat blijft te doen wat nodig is. Voor de lange termijn moet de continuïteit van zorg en ondersteuning gewaarborgd blijven.

Er zullen lessen moeten worden getrokken om het Nederlandse zorgstelsel voor te bereiden op een opleving van het virus of een toekomstige pandemie. Wat hebben we geleerd over de opschaling van de acute zorgcapaciteit (waaronder de IC's), de inzetbaarheid van het zorgpersoneel en de verdeling van persoonlijke beschermingsmiddelen en medische apparatuur? Hoe kan testen, traceren en rapporteren een bijdrage leveren aan het beheersen van een virus? Welke verantwoordelijkheden beleggen we daarbij landelijk en welke regionaal? Uitgangspunt hierbij is om in de toekomst de zorg en ondersteuning in stand te houden.

De coronacrisis geeft ook aanleiding om goed te kijken naar de organisatie van de zorg. Door de coronacrisis is de inzet van verschillende innovaties, zoals het leveren van zorg op afstand, versneld. Meer dan ooit worden e-health en technologie toegepast om Nederland gezond te maken en te houden. De koudwatervrees voor beeldbellen of andere technologische hulpmiddelen lijken grotendeels weggenomen, maar het bestendigen hiervan voor de toekomst zal de aandacht vragen. Daarbij kan de effectiviteit van de zorg sterk verbeteren wanneer enkel de juiste zorg op de juiste plek wordt geleverd. Uit onderzoek blijkt dat een groot gedeelte van de zorg net zo goed of zelfs beter thuis of dichter bij huis kan worden geleverd (bijvoorbeeld door toepassing van e-health).⁶⁰ Dit kan de toegankelijkheid van zorg voor patiënten verbeteren en betaalbaarder maken. Het uitgangspunt moet zijn dat niet het leveren van productie, of aanbodgedreven zorg, maar de patiënt centraal staat. Ook de samenwerking heeft een impuls gekregen: partijen konden de crisis veelal niet alleen aan en hadden elkaar nodig om de crisis het hoofd te bieden. Het organiserend en lerend vermogen van de sector is van grote waarde gebleken.

Ook laat de coronacrisis zien waar we ons stelsel toekomstbestendiger kunnen maken. Ten eerste bleek dat, gelet op de abruptheid en grote omvang van de coronacrisis, een regionale aanpak niet altijd voldoende is en dat meer coördinatie en nationale regie soms noodzakelijk is. Dat geldt in het bijzonder voor de spreiding van IC-patiënten, de inkoop en verdeling van persoonlijke beschermingsmiddelen en de opbouw van testcapaciteit. Een tweede les is dat een betere uitwisseling van informatie over de uitkomsten van zorg tussen zorgaanbieders, zorginkopers en patiënten, maar ook met beleidsmakers en wetenschappers, tot kwaliteitsverbetering leiden.

Door de coronacrisis kon sommige reguliere zorg tijdelijk niet doorgaan. Een gedeelte van de zorg moet en zal uiteindelijk worden ingehaald. Tegelijkertijd zal voor een deel van de behandelingen gelden dat inhalen niet nodig

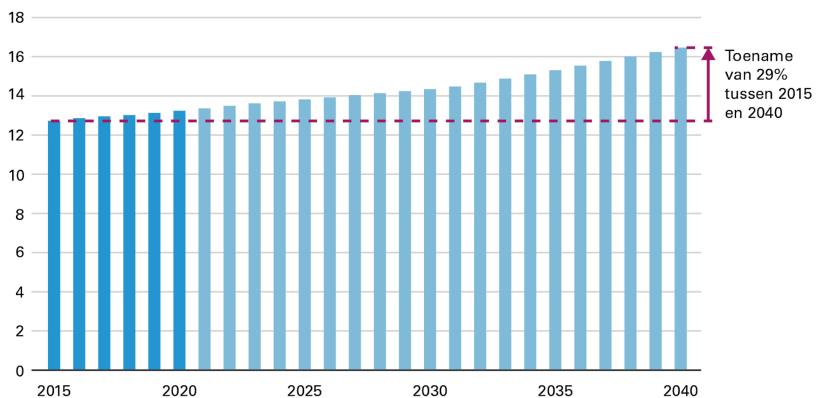
⁶⁰ Zorginstituut Nederland (2019), Rapport onderzoek Doelmatigheidspotentieel van substitutie van zorg

is. Uit diverse studies blijkt dat bij veel zorg die deel uitmaakt van het basispakket te weinig zicht is op de noodzakelijkheid en effectiviteit.⁶¹ Zowel voor de kwaliteit als de betaalbaarheid van de zorg is het belangrijk dat hier meer zicht op komt. Hiertoe is het programma Zorgevaluatie en Gepast Gebruik opgericht. Dat programma streeft naar meer inzicht in welke zorg, voor welke patiënt, op welk moment het meest gepast is. Het programma richt zich op evaluatieonderzoek om dat inzicht te vergroten en te verwerven en op het implementeren van de uitkomsten daarvan in het reguliere zorgproces. Het komt de kwaliteit en betaalbaarheid van de zorg ten goede als zorgverleners zorg leveren waarvan is aangetoond dat die aangetoond daadwerkelijk van meerwaarde is voor de patiënt. Om het gepast gebruik ook meer structureel in te bedden in het zorgstelsel brengen het Zorginstituut Nederland en de Nederlandse Zorgautoriteit op dit moment in kaart wat de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden zijn. Dit komt immers vooral ook de patiënt ten goede.

De organiseerbaarheid en betaalbaarheid van de zorg moeten worden verbeterd om haar toekomstbestendig te maken. Op dit moment werkt al 1 op de 7 mensen in zorg en bij ongewijzigd beleid kan dit toe bewegen naar 1 op de 4 werkenden in 2040. Een beroep op de arbeidsmarkt van deze omvang is niet realistisch. Als gevolg van de toenemende vergrijzing, toenemende chronische en leefstijlgerelateerde ziekten en krapte op de arbeidsmarkt dreigt de zorg op de langere termijn vast te lopen. Ook het aandeel van het Nederlandse bbp dat we uitgeven aan zorg zal bij continuering van huidig beleid fors toenemen, van ongeveer 13 procent van het bbp nu naar bijna 20 procent in 2060. De meeste groei wordt verwacht in de uitgaven aan langdurige zorg en ondersteuning, terwijl Nederland hier qua uitgaven internationaal al koploper is. Dit komt onder andere door de vergrijzing, maar ook doordat Nederland ruime aanspraken kent voor ondersteuning en langdurige zorg. In de Nederlandse zorgwetgeving heeft iedereen recht op zorg op het niveau dat wetenschap en praktijk effectief vinden. In de meerjarige zorgraming zijn volumestijgingen en kwaliteitsverbeteringen verwerkt die resulteren uit die wetgeving. De zorgsector is hierin uniek, omdat in afwijking van andere sectoren er, naast de demografische ontwikkeling en sociaal-culturele trends ook voor kwaliteitsverbeteringen automatisch middelen beschikbaar worden gesteld via de begroting. Het Rijk spant zich daarom onder andere via de beweging van de juiste zorg op de juiste plek en het sluiten van hoofdlijnenakkoorden in voor kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg. Verdere verbeteringen zijn nodig om de zorg in de toekomst organiserbaar en betaalbaar te houden, zodat verdringing van andere beleidsterreinen zoals onderwijs, sociale zekerheid en veiligheid kan worden voorkomen. Het kabinet werkt daarom met veldpartijen aan een contourennota voor een toekomstbestendige zorg.

⁶¹ Clinical Evidence website (2007), *How much of orthodox medicine is evidence based?*; Federatie Medisch Specialisten, (2016), *Adviesrapport Zorgevaluatie. Van project naar proces; ZonMW (2018), Externe evaluatie ZonMw programma DoelmatigheidsOnderzoek 2006-2017*

Figuur 3.2.1 Ontwikkeling zorguitgaven (in procent van het bbp)



Bron: RIVM/CPB

3.3 Het optimaal benutten van talent

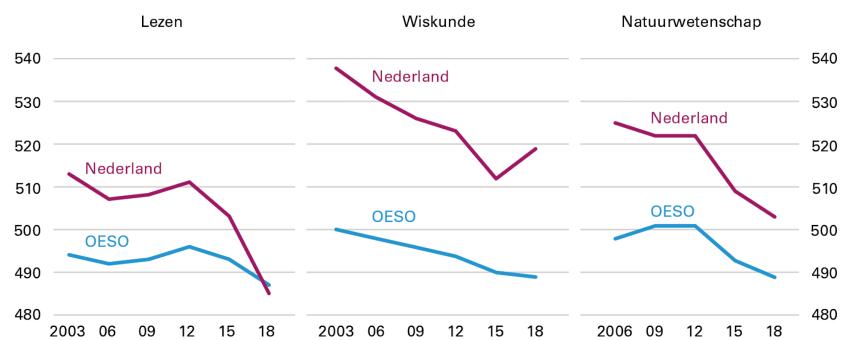
Nederland heeft al zijn talent nodig voor duurzame groei. Waar de Nederlandse economie de afgelopen decennia ook kon groeien door een toename van de beroepsbevolking, zal groei de komende decennia vooral afhangen van de arbeidsproductiviteit. In ontwikkelde economieën loopt de groei van arbeidsproductiviteit echter terug. Nederland is hier geen uitzondering op. Omdat de Nederlandse economie bovendien al relatief kapitaalintensief is, zal menselijk kapitaal, oftewel de kennis, competenties en vaardigheden van werknemers, in belangrijke mate bepalend zijn voor de toekomstige welvaart.

Onderwijs

De coronacrisis onderstreept het belang van een beroepsbevolking die zich makkelijk kan aanpassen aan veranderende omstandigheden. Het is mogelijk dat er door het coronavirus permanente veranderingen optreden of dat reeds ingezette veranderingen worden versneld. Ook kan niemand voorspellen hoe de volgende crisis eruit ziet of hoe technologische ontwikkelingen zich voltrekken. Door in te zetten op het vergroten van de vaardigheden en dynamiek van de beroepsbevolking, bijvoorbeeld door het bevorderen van een «leven lang leren», kan Nederland zich blijven aanpassen aan de economie van morgen. Het coronavirus heeft ook gevolgen gehad voor het onderwijs van nu. De afgelopen maanden is er samen met de verschillende sectoren in het onderwijs hard gewerkt om onderwijs op afstand mogelijk maken en om kwetsbare leerlingen en studenten op te vangen, net als kinderen van ouders in cruciale beroepen. Dit is een prestatie van formaat. Zo vond het onderwijs op afstand plaats, wat een grote impuls heeft gegeven aan de ontwikkeling en innovatie van digitalisering van het onderwijs. Sommige ouders waren echter beter in staat om thuisonderwijs te organiseren dan anderen. Het kabinet investeert 500 miljoen euro in het onderwijs om de gevolgen van het coronavirus voor leerlingen en studenten te verzachten en onderwijsachterstanden in het funderend onderwijs als gevolg van corona terug te dringen. Dat neemt niet weg dat er ook voor corona al een grote opgave lag om te zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs verbeterd.

De kwaliteit van het basis en voortgezet onderwijs staat onder druk. Een dynamische en productieve beroepsbevolking begint bij goed basis- en voortgezet onderwijs, ook wel funderend onderwijs genoemd. Onderwijs is ook essentieel om te zorgen dat iedereen de kans krijgt om zich goed te ontwikkelen en mee te doen in de samenleving. De onderwijsinspectie waarschuwde in haar Staat van het Onderwijs over de druk op de onderwijskwaliteit. Ook nemen de gemiddelde scores van Nederlandse leerlingen volgens internationale studies op het gebied van belangrijke basisvaardigheden – denk aan lezen, wiskunde of natuurwetenschappen – sinds 2003 af. De figuur hieronder laat dit zien. Het aandeel leerlingen dat op vijftienjarige leeftijd onvoldoende kan lezen om aan de samenleving deel te nemen neemt toe. Een kwart van de vijftienjarigen heeft een risico op laaggeletterdheid. Laaggeletterdheid betekent dat zij geen verbanden kunnen zien in simpele teksten. De gemiddelde score voor lezen ligt onder het OESO-gemiddelde. Meer dan de helft van de leerlingen voldoet aan het einde van de basisschool niet aan het streefniveau voor rekenen. Dit ligt onder het ambitieniveau van 65 procent. Bij wiskunde en natuurwetenschappen doet Nederland het vooralsnog wat beter dan het OESO-gemiddelde. Door de afnemende prestaties bestaat het risico dat kinderen uiteindelijk van school af gaan zonder dat ze over de juiste vaardigheden beschikken. De kwaliteit van het onderwijs staat verder onder druk door het lerarentekort.

Figuur 3.3.1 PISA-scores, Nederland en OESO-gemiddelde



Bron: OESO

Ook in Nederland beschikt niet iedereen over gelijke onderwijskansen. De druk op de onderwijskwaliteit wordt door sommige leerlingen meer ervaren dan andere. In vergelijking met andere landen zijn de verschillen in prestaties tussen leerlingen relatief klein. Zorgelijk zijn de verschillen op basis van het opleidingsniveau van de ouders. Leerlingen met ouders met een lager opleidingsniveau presteren in verhouding slechter dan leerlingen met ouders met een hoger opleidingsniveau, zo laten de meest recente PISA-cijfers zien. Ook worden scholen met veel leerlingen met onderwijsachterstanden harder getroffen door het lerarentekort. Sociaaleconomische status en vooral het opleidingsniveau van de ouders zijn bepalender geworden voor het niveau dat een kind in het voortgezet onderwijs behaalt.⁶² Het noodgedwongen thuisonderwijs, als gevolg van het tijdelijk sluiten van de scholen vanwege het coronavirus, heeft deze verschillen weer benadrukt. Sommige ouders waren beter in staat om thuisonderwijs te

⁶² Staat van het Onderwijs (2018); Onderwijsraad (2019); CPB (2019)

organiseren dan anderen. Naast leerlingen in het funderend onderwijs hebben ook studenten last gehad het coronavirus. Een aanzienlijke groep studenten is later afgestudeerd dan gepland.

Het kabinet heeft diverse stappen gezet om de kwaliteit van onderwijs te verbeteren. Het kabinet heeft verschillende maatregelen genomen om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Goed onderwijs valt of staat bij de kwaliteit van leraren. Daarom is er extra geld ingezet voor de verhogingen van salarissen in het primair onderwijs en het verminderen van de werkdruk. Met gemeentes en bestuurders uit de G5 is afgesproken om gezamenlijk te investeren in het tegengaan van het lerarentekort. Een toekomstbestendig onderwijsstelsel vraagt naast voldoende leraren ook om de juiste focus in het lesaanbod. Samen met partners uit het onderwijsveld is daarom gewerkt aan een vernieuwing van het curriculum. Ook zijn er stappen gezet om de leesvaardigheid weer op een hoger niveau te krijgen. Het effect van veel van deze maatregelen zal pas later zichtbaar worden. Een fundamentele verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is een kwestie van de lange adem.

Een blijvende focus op kwaliteit in de toekomst verstevigt het fundament voor iedereen en is goed voor de ontwikkeling van kinderen en de economie. De afgelopen periode zijn er rapporten verschenen die een versteviging van het fundament bepleiten.⁶³ Daaruit volgen verschillende richtingen om de kwaliteit van het (funderend) onderwijs te verhogen. Dat kan bijvoorbeeld door de inspectie een hogere kwaliteitsnorm te laten hanteren, de beroepsgroep beter te helpen ontwikkelen en de vroege selectie van leerlingen te laten samengaan met voldoende doorstroommogelijkheden in de onderbouw van het voorgezet onderwijs. Tot slot blijft het belangrijk te kijken de verschillen in prestaties tussen scholen en deze terug te dringen, bijvoorbeeld door het aantrekkelijker te maken voor scholen om aanbod voor leerlingen met een onderwijsachterstand te ontwikkelen.

Inclusieve arbeidsmarkt

Talent optimaal benutten betekent ook dat iedereen de kans krijgt om zich te ontplooien op de werkvoer. Dat is helaas niet voor iedereen het geval. Nederlanders met een niet-westerse achtergrond zijn twee tot drie maal zo vaak werkloos als (vergelijkbare) Nederlanders met een westerse achtergrond. Dit kan deels verklaard worden door harde kenmerken als onderwijsniveau, richting of werkervaring. De rest wordt onverklaarde achterstand genoemd en heeft onder andere te maken met discriminatie en negatieve beeldvorming. Uit onderzoek blijkt dat veel Nederlanders discriminatie ervaren op en tijdens de zoektocht naar werk.⁶⁴ Dit is niet alleen buitengewoon onrechtvaardig, maar kan ook breder zijn weerslag hebben op de samenleving en de economie. Oneerlijke behandeling schaadt het onderling vertrouwen, de onderlinge tolerantie en aanpassing en draagt bij aan gevoelens van achterstelling en onveiligheid. Dit leidt tot spanningen tussen groepen, en ondergraft het gezag van instituties. Zwakke identificatie en solidariteit met ‘de ander’ ondergraft het fundament onder het stelsel van sociale zekerheid.

⁶³ McKinsey (2020); BMH (2020)

⁶⁴ SCP (2020). Ervaren discriminatie in Nederland II

Het aanpakken van arbeidsmarktdiscriminatie is daarom onverminderd belangrijk. In de zomer is het wetsvoorstel 'Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie' - waarmee de Inspectie SZW toezichthoudende bevoegdheden krijgt op het proces van werving en selectie - ter advisering aangeboden aan de Raad van State. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting in het najaar bij de Tweede Kamer worden ingediend. Binnen het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) wordt verder samen met gemeenten, scholen en werkgevers gewerkt aan een *evidence base* aan aantoonbaar effectieve interventies voor het tegengaan van de achterstand van Nederlanders met een migratieachtergrond. De resultaten van de pilots (en daarmee beleidskeuzen over de inzet van interventies) komen begin 2021 beschikbaar. Tussenresultaten van de pilots worden al wel ingezet bij bijvoorbeeld de aanpak van stagediscriminatie in samenwerking met het ministerie van OCW en ter ondersteuning van werkgevers bij het inrichten van discriminatievrije werving- en selectieprocedures. Ook zal een onderzoek naar de effectiviteit van anoniem solliciteren worden uitgevoerd. Deze pilot, die door TNO zal worden uitgevoerd, is vertraagd door de coronacrisis. De verwachting is dat het onderzoek eind van dit jaar of begin volgend jaar opnieuw opgestart kan worden en eind 2021 afgerond zal worden.

Nederlanders met een migratieachtergrond hebben gemiddeld een lager welzijn en lagere welvaart. Op veel aspecten van brede welvaart staan zij er minder goed voor dan gemiddeld.⁶⁵ Zo zijn er hardnekkige inkomensverschillen tussen Nederlanders met en zonder migratieachtergrond, ook als rekening wordt gehouden met verschillen in opleidingsniveau. Zorgwekkender: bij een gelijk inkomen van hun ouders verdienen ook kinderen met een migratieachtergrond later minder.⁶⁶ Niet alleen bij mensen met een migratieachtergrond, maar ook bijvoorbeeld op basis van geslacht, seksuele voorkeur of geloof is er in Nederland sprake van discriminatie. Op verschillende terreinen van de samenleving is discriminatie zichtbaar, waaronder de arbeidsmarkt, onderwijs en woningmarkt. In 2018 gaf meer dan een kwart van de ondervraagde Nederlanders aan zonder twijfel discriminatie te hebben ervaren. Dat is uit principe onwenselijk en onacceptabel, maar ook economisch onwenselijk. Zo stoppen sommige jongeren met hun opleiding als gevolg van discriminatie, en zoeken sommige mensen ander werk of stoppen ze hun zoektocht naar werk.⁶⁷ Het Nederlandse kabinet zal zich blijven uitspreken tegen elke vorm van racisme en discriminatie, en daar ook in daad vervolg aan geven. Daarbij geldt dat migratie van alle tijden is. De redenen om te migreren kunnen divers zijn; arbeid, gezinsmigratie of vanwege oorlog of geweld. De overheid pakt daarin de rol om bij binnenkomst duurzaam te voorzien in tijdige en zorgvuldige procedures op verblijfsaanvragen. Daartegenover staat dat van iedere migrant wordt verwacht dat hij of zij de verantwoordelijkheid neemt en zich inzet om binnen de normen en regels van de Nederlandse samenleving mee te doen en bij te dragen. Dat is niet vrijblijvend en in het belang van zowel de Nederlandse maatschappij als de migrant zelf.

Demografische ontwikkeling

De omvang en samenstelling van de bevolking gaat de komende tientallen jaren sterk veranderen. Zo neemt de bevolkingsomvang volgens de meest recente prognose van het CBS toe van 17,4 miljoen nu naar 19,3 miljoen

⁶⁵ CBS (2020). Monitor Brede Welvaart

⁶⁶ CPB (2019). Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond, *CPB Policy Brief 2019/06*.

⁶⁷ SCP (2020). Ervaren discriminatie in Nederland II

inwoners in 2050, met name gedreven door migratie. Ook de gevolgen van de vergrijzing zijn goed zichtbaar. Zo neemt de omvang van de groep 20-tot 65-jarigen tot 2050 nauwelijks toe (van 10,2 miljoen nu naar 10,4 miljoen in 2050), terwijl het aantal 65-plussers fors toeneemt (van 3,4 miljoen nu naar 4,8 miljoen in 2050). Het aantal 80-plussers laat zelfs een ruime verdubbeling zien (van 0,8 naar 2,0 miljoen in 2050). Deze ontwikkeling brengt grote uitdagingen met zich mee, zowel voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als voor een breed scala aan beleidsterreinen. Op verschillende beleidsterreinen zijn namelijk aanpassingen nodig om de demografische veranderingen te kunnen ondervangen. Op het terrein van de zorg bijvoorbeeld, zal de zorgvraag – hoofdzakelijk ingegeven door de vergrijzing – de komende jaren fors blijven oplopen, waardoor ook de vraag naar arbeidskrachten in de zorg steeds verder toeneemt, terwijl de beroepsbevolking tot aan 2050 hooguit beperkt zal groeien. Een dergelijk beroep op de arbeidsmarkt is niet realistisch. Dit is slechts één van de voorbeelden, maar ook op andere beleidsterreinen (zoals de woningmarkt of het onderwijs) liggen er grote opgaven.

We kunnen het ons niet veroorloven dat deze opgaven ons overkomen zonder dat we erop voorbereid zijn. Daarom is het juist nu noodzakelijk vooruit te kijken en de verschillende opgaven in samenhang te bezien. Daarom acht het kabinet het van belang dat wordt toegewerkt naar een integrale beleidsagenda ten aanzien van het Nederland van de toekomst. Daarvoor is in het bijzonder de laatste rapportage in het kader van de uitvoering van de motie-Dijkhoff⁶⁸ relevant. Deze laatste rapportage zal bestaan uit het doordenken van de maatschappelijke gevolgen van de zeven bevolkingsvarianten, zoals geschetst in de vorige rapportage⁶⁹, en zal ingaan op de aanknopingspunten voor beleid. Deze rapportage wordt begin 2021 verwacht, en het kabinet ziet deze met veel belangstelling tegemoet.

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, [35 000](#), nr. 8
⁶⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, [35 300](#), nr. 81

LIJST VAN GEBRUIKTE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Hieronder volgen verschillende termen met hun betekenis die zowel in de Miljoenennota 2021 of in die bijbehorende bijlagen worden gebruikt.

Beleidmatige ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten

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

Brede Maatschappelijke Heroverwegingen

Een operatie die in 2020 in opdracht van het kabinet is gegeven. Dit heeft geresulteerd in een serie rapporten met opties voor hervormingen, intensivering en ombuigingen.

Brede welvaart

Een manier om de welvaart te bepalen. Hierbij wordt naast bbp-gerelateerde indicatoren gebruik gemaakt van andere aspecten zoals gezondheid, onderwijs, milieu, veiligheid en vertrouwen.

Bruto binnenlands product (bbp)

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

Collectieve lastendruk

Het percentage van het inkomen dat burgers moeten afstaan aan collectieve lasten.

Contractloon

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

Economische en Monetaire Unie (EMU)

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

Eindejaarsmarge

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

EMU-saldo

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

EMU-schuld(-quote)

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheden, minus de onderlinge schuldbegrotingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip. Bij bepaling van de EMU-schuldbegroting wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product (bbp).

Financiële interventies

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

Gemeentefonds

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

Houdbaarheidssaldo

Een berekening van het CPB dat weergeeft hoe toekomstbestendig het huidige beleid van de overheid is. Beleid is houdbaar wanneer toekomstige generaties net zoveel profijt van de overheid hebben als huidige generaties.

Intensivering

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

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

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

Lastenverlichting (en -verzwaring)

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

Onderuitputting

De situatie dat er in een kalenderjaar minder geld wordt uitgegeven dan daarvoor was begroot.

Provinciefonds

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

Recessie

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

Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)

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

Risicoregelingen

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

Schokproef

Een analyse van de ontwikkeling van het begrotingsaldo en de overheids-schuld in extreme economische omstandigheden.

Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

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

Structureel saldo

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

SURE

SURE is een instrument van de Europese Commissie om burgers te beschermen en de ernstige economische en maatschappelijke gevolgen van de coronapandemie te beperken. SURE voorziet in de mogelijkheid dat de Europese Commissie namens de Europese Unie 100 miljard euro op de kapitaalmarkt en bij financiële instellingen leent en dit voorts uitleent aan de lidstaten ter financiering van maatregelen gericht op arbeidstijdver-korting en sommige zorguitgaven.

Trendmatig begrotingsbeleid

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

Uitgavenplafond

Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven minus de niet-belastingontvangsten) voor de gehele kabinettsperiode zijn vastgelegd. Het totaalplafond is onderverdeeld in drie deelplafonds: plafond Rijksbegroting, plafond Sociale Zekerheid en plafond Zorg.

Verticale Toelichting

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

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN HUN BETEKENIS

Afkortingen	
AOW	Algemene Ouderdomswet
ATAD	Anti Tax Avoidance Directive
BIK	Baangerelateerde Investeringskorting
BBP	Bruto Binnenlands Product
BMKB	Borgstelling MKB-kredieten
BTW	Bruto Toegevoegde Waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
DGA	Directeur-grootaandeelhouder
DNB	De Nederlandsche Bank
DSSI	Debt Service Suspension Initiative
EDIS	Europees Depositogarantiestelsel
EIB	Europese Investeringsbank
EMU	Europese Monetaire Unie
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
GO	Garantie Ondernemersfinanciering
IB	Inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MEOP	Macro-Economische Onevenwichtigheidsprocedure
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
NGEU	Next Generation EU
NOW	Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid
NPG	Nationaal Programma Groningen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RRF	Recovery and Resilience Facility
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDG	Sustainable Development Goals
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
SEPP	Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren
SER	Sociaal-Economische Raad
TOFA	Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten
TOGS	Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19
TOZO	Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers
TVL	Tegemoetkoming Vaste Lasten
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VIA	Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VPB	Vennootschapsbelasting
WAB	Wet Arbeidsmarkt in Balans
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel

Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal door de Minister van Financiën.

Vormgeving omslag en DTP omslag
Xerox | OSAGE, Utrecht

Uitgave
Ministerie van Financiën

www.rijksbegroting.nl