
Vergaderjaar 2009–2010

32 123

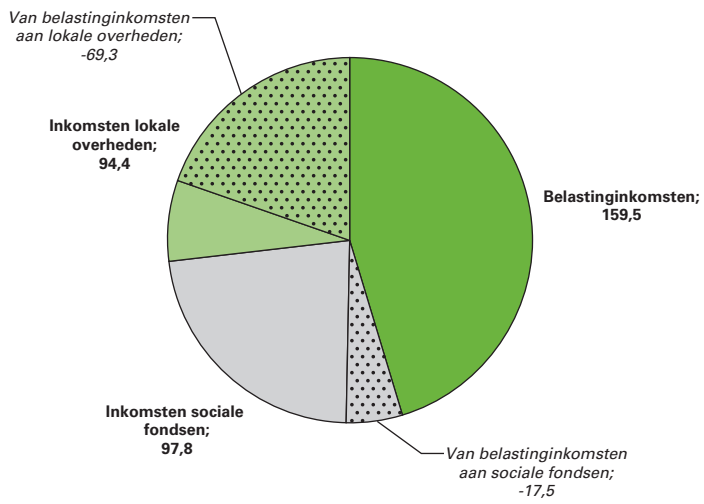
Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

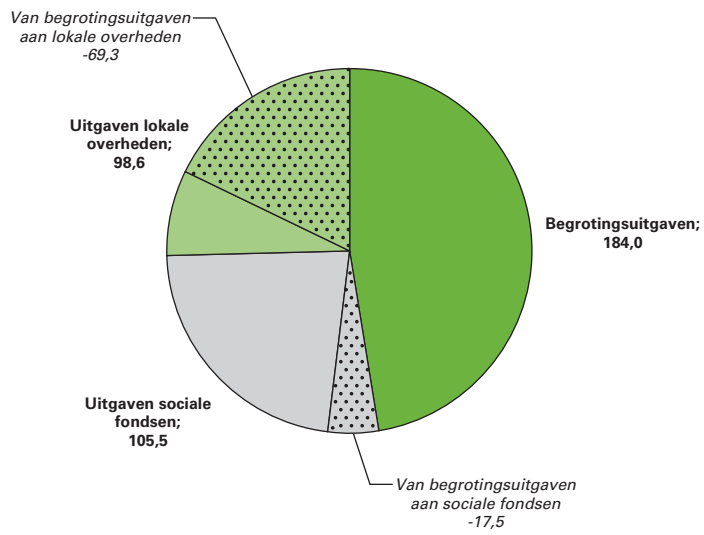
Aangeboden 15 september 2009

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2010

Totaal inkomsten collectieve sector 265,0 miljard



Totaal uitgaven collectieve sector 301,5 miljard



Berekening EMU-saldo		2010
Totaal Rijksinkomsten		239,8
Totaal Rijksuitgaven		272,1
Saldo lokale overheden		- 4,3
Totaal EMU-saldo (mld)		- 36,5
EMU-saldo (in % bbp)		- 6,3%

Rijksinkomsten (mld)		2010
Indirecte belastingen		68,4
Omzetbelasting		41,1
Accijnzen (alcohol, brandstof en tabak)		10,7
Belastingen op milieugrondslag		4,6
Overdrachts- en assurantiebelasting		3,7
Motorrijtuigenbelasting		3,7
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)		2,0
Invoerrechten		2,0
Verpakkingenbelastingen		0,3
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten		0,2
Belasting op zware motorrijtuigen		0,1
Directe belastingen		63,1
Loon- en inkomstenbelasting		44,4
Vennootschapsbelasting		13,6
Dividendbelasting		2,9
Schenk- en erfbelastingen		1,7
Kansspelbelasting		0,5
Niet nader toe te rekenen belasting		0,1
Premies volksverzekeringen		35,3
Premies werknemersverzekeringen		45,0
Niet-belastingontvangsten		29,2
<i>Waarvan aardgasbaten</i>		<i>8,2</i>
Kas- transverschillen		- 1,3
Totaal Rijksinkomsten		239,8

Rijksuitgaven (mld)		2010
Sociale Zaken en Werkgelegenheid		67,1
Volksgezondheid, Welzijn en Sport		63,8
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		36,5
Nationale schuld (rente)		22,1
Gemeente- en Provinciefonds		19,3
Buitenlandse Zaken/Internationale Samenwerking		12,5
Verkeer en Waterstaat/Infrastructuurfonds/FES		12,1
Defensie		8,1
Financiën		7,2
Jeugd en Gezin		6,5
Justitie		5,9
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		5,9
Wonen, Wijken en Integratie		3,7
Economische Zaken		2,7
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		2,5
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer		1,3
Overige begrotingen/ uitgaven		5,5
Kas- transverschillen		- 10,8
Totaal Rijksuitgaven		272,1

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Hoofdstukken	
1 Nederland 2020	9
1.1 Samen werken, samen leven	9
1.2 De crisis	9
1.3 Nederland 2020: Nederland na de crisis	13
2 Hoofdpijnen van beleid 2010	17
2.1 Inleiding	17
2.2 De economie in zwaar weer	17
2.3 De economie en overheidsfinanciën	18
2.4 Begrotingsjaar 2010	23
2.5 Tot slot	26
3 Crisis, what crisis?	27
3.1 Een historische recessie	27
3.2 Vergelijking met eerdere crises	28
3.3 Lessen uit het verleden	32
3.4 Langetermijneffecten	40
3.5 Gevolgen voor werkloosheid	46
3.6 Gevolgen voor het bedrijfsleven	50
3.7 Gevolgen op inkomens en vermogens	54
3.8 Na de crisis	58
4 Budgettair beeld	63
4.1 Ontwikkeling overheidsfinanciën	63
4.2 Ingrepen en maatregelen economische crisis	70
4.2.1 Korte termijn: ondersteunen financiële sector, ondersteunen bedrijvigheid, automatische stabilisatie en gericht stimuleren in 2009 en 2010	70
4.2.2 Middellange termijn: werken aan solide overheidsfinanciën vanaf 2011	75
4.2.3 Lange termijn houdbare overheidsfinanciën	78
4.3 Interventies financiële markten	80
4.4 Uitgaven- en inkomstenontwikkeling	81
4.4.1 Uitgavenontwikkeling 2009–2010	81
4.4.2 Inkomstenontwikkeling	87
4.5 Begrotingsbeleid	88
4.5.1 Kadertoetsing uitgaven	89
4.5.2 Toetsing inkomstenkader	94
Gedrukte bijlagen	
Toelichting op de bijlagen	103
1 EMU-saldo	104
2 Uitgaven	108

3	Inkomsten	117
3.1	Inleiding	117
3.2	De belasting- en premieontvangsten in 2009	118
3.3	De belasting- en premieontvangsten in 2010	119
3.3.1	Endogene ontwikkeling belasting- en premieontvangsten 2010	120
3.3.2	Het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten	121
4	EMU-schuld	124
5	Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven	126
5.1	Inleiding	126
5.2	Maatregelen inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven per 2010	126
5.3	Een overzicht van inkomstenbeperkende regelingen	127
5.4	Overzicht van de belastinguitgaven	127
6	Beleidsonderzoeken	134
6.1	Thema's die in de brede heroverwegingen aan de orde komen	134
6.2	Interdepartementale beleidsonderzoeken	135
6.3	Beleidsdoorlichtingen	136
	Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	139
	Lijst van gebruikte afkortingen	143
	Trefwoordenregister	145
	Internetbijlagen (gepubliceerd op www.rijksbegroting.nl)	
1	Horizontale Toelichting	
2	Verticale Toelichting	
3	Toelichting op de belastingontvangsten	
4	Toelichting op de belastinguitgaven	

Voorwoord

In de Miljoenennota wordt traditioneel vooral vooruit gekeken. Om precies te zijn: één jaar. Dat doen we dit jaar natuurlijk ook. Het jaar 2010 is naar we hopen het laatste jaar van de grootste recessie sinds de jaren dertig van de vorige eeuw. En omdat de economie het komende jaar nog steeds kwetsbaar zal zijn, staat de begroting voor 2010 in het teken van stimuleren. Het crisispakket dat in het voorjaar van 2009 door het kabinet werd aangekondigd, brengt met zich mee dat ook in 2010 door de Rijksoverheid en medeoverheden voor miljarden extra uitgegeven wordt teneinde de gevolgen van de recessie zo goed mogelijk op te vangen, zoveel mogelijk mensen aan het werk te houden en het herstelvermogen van de economie te beschermen en te versterken.

Maar we kijken in deze Miljoenennota ook nadrukkelijk achterom: hoe heeft het zo ver kunnen komen? Wat ging er mis? Begrijpen we het goed genoeg om het een volgende keer te kunnen vermijden? En nog verder terug: zijn er eigenlijk crises die met deze crisis te vergelijken zijn? En wat valt daaruit te leren?

Uiteindelijk gaat het er natuurlijk om hoe we deze crisis doorkomen, wat voor Nederland we na de crisis aan zullen treffen en wat voor keuzes we met elkaar in de periode na de crisis zullen moeten maken. Ook daaraan besteedt deze Miljoenennota veel aandacht. Immers, bij alle onzekerheden die er nog steeds bestaan over de lengte en diepte van deze recessie weten we één ding zeker: na de crisis zullen we te maken hebben met hardnekkige problemen, met name op de arbeidsmarkt en bij de overheidsfinanciën. Niets doen is geen optie, moeilijke keuzes zullen onvermijdelijk zijn. Die hoeven echt niet allemaal in één jaar gemaakt, laat staan uitgevoerd te worden. Ze zullen vooraf gegaan moeten worden door fundamentele politieke heroverwegingen over de hele breedte van het overheidsbeleid en een breed maatschappelijk debat over de vraag hoe we er -weliswaar met minder middelen- toch voor kunnen zorgen dat Nederland er in 2020 schoner, slimmer, sterker, solidair en solide voor staat. De aanzet voor dat debat wordt in deze Miljoenennota gegeven.

Wouter Bos
Minister van Financiën

1 Nederland 2020

1.1 Samen werken, samen leven

«Wij willen samen werken aan groei, duurzaamheid, respect en solidariteit. Aan een samenleving waarin oog is voor elkaar en waarin recht wordt gedaan aan ieders mogelijkheden en talenten. Een samenleving ook, waarin de overheid duidelijke grenzen stelt aan wat wel en wat niet kan, waarin vooral de eigen kracht van de samenleving wordt benut en waarin creativiteit, dynamiek en eigen initiatief worden ondersteund. Wij willen werken aan een samenleving waarin mensen zich duurzaam met elkaar verbonden weten. Het is onze ambitie mensen het daarvoor benodigde vertrouwen in elkaar en in de toekomst te geven. Door in mensen te investeren en door mensen als bondgenoot tegemoet te treden; vanuit het besef dat we samen sterker staan. Zo willen wij werken aan een beter Nederland.»

Zelfde missie, nieuwe omstandigheden

Dit was en is de missie van het kabinet, zoals verwoord in het Coalitieakkoord van februari 2007. Deze missie staat recht overeind. De omstandigheden waaronder de klus geklaard moet worden zijn het afgelopen jaar echter veranderd op een manier die uniek is in de recente geschiedenis van ons land. Dat is bepaald geen reden om bij de pakken neer te zitten of onze langetermijndoelstellingen op te geven. Wel is het reden om op een aantal terreinen de keuzes die aan de orde zijn fundamenteel te heroverwegen.

1.2 De crisis

De crisis wordt gevoeld door bedrijven, mensen die hun baan verliezen, pensioenvermogens en de schatkist...

Economie fors geraakt, toekomst onzeker

De mondiale crisis heeft de Nederlandse economie fors geraakt. De economie dreigt in 2009 met bijna 5 procent te krimpen. Volgens de meest recente voorspellingen zal de werkloosheid van 2008 op 2010 verdubbelen tot ruim 600 duizend mensen en zal het EMU-saldo met ruim 40 miljard euro verslechteren van een overschot van 0,7 procent naar een tekort van – 6,3 procent. Ook is het aantal faillissementen in het bedrijfsleven vooral in de eerste helft van 2009 fors toegenomen en dit aantal zal naar verwachting ook in 2010 nog hoog zijn.

Wat de komende tijd ons zal brengen is onvoorspelbaar. Bevinden we ons in het oog van de crisis, een periode van relatieve rust tussen de eerste golf van economische neergang en een tweede hevige fase met de vertraagde effecten van die eerste golf? Of is er perspectief op daadwerkelijk herstel van vertrouwen, kredietverlening en wereldhandel? Mogelijk zullen we daar pas over geruime tijd zicht op krijgen. Maar de contouren van de omvang en gevolgen van deze crisis beginnen wel duidelijk te worden. Het is de ernstigste economische crisis sinds de Grote Depressie van de jaren dertig.

De crisis werkt met enige vertraging door op de arbeidsmarkt en de financiële positie van mensen. Voor de meeste Nederlanders zal gelden

dat hun koopkracht aan het eind van 2010 hoger is dan aan het eind van 2008. Zij zullen de klap van de crisis in ieder geval in hun portemonnee nog niet voelen, maar de prijs wordt nu en in de toekomst wel degelijk ergens betaald. Door de overheid die haar schuld van jaar tot jaar ziet oplopen, door bedrijven die hun winstgevendheid aangetast zien, door gepensioneerden en pensioenfondsen die hun vermogens hebben zien krimpen, door huizenbezitters die de waarde van hun huis hebben zien dalen en door werknemers en zelfstandigen die hun werk en inkomen verliezen.

.....het crisispakket wordt uitgevoerd.....

Opvangen crisis in 2010

Het overheidsbeleid is er ook in 2010 op gericht om de gevolgen van de crisis voor Nederland zo goed mogelijk op te vangen en zo eerlijk mogelijk te verdelen. Het crisispakket dat in het voorjaar van 2009 werd opgesteld wordt onverkort uitgevoerd, wat ook in 2010 weer leidt tot miljarden extra uitgaven en investeringen van rijk en lagere overheden ter stimulering van zowel de consumptieve vraag als van investeringen door bedrijven, liefst zo duurzaam mogelijk. Ook niet-financiële instrumenten worden daarbij ingezet, zoals een versnelling van ingrepen gericht op vermindering van regeldruk, en de introductie van de Crisis- en herstelwet.

Inspanningen na 2010

Het kabinet heeft zich in het voorjaar van 2009 ook al gebogen over de periode na de crisis. Zo werd besloten al in 2011 – in een maatvoering die afhankelijk is van het tempo van economisch herstel – op de uitgaven te bezuinigen om zo een begin te maken met het weer op orde brengen van de overheidsfinanciën. Ook werd een sociaal akkoord met sociale partners gesloten gericht op het realiseren van een verantwoorde loonontwikkeling in de marktsector die door zou werken in de lonen en uitkeringen in de collectieve sector. Besloten werd een wetsvoorstel in te dienen, dat de regering verplicht het financieringstekort met tenminste 0,5 procent per jaar omlaag te brengen. Een eventueel nog te formuleren hogere ambitie is afhankelijk van de ontwikkeling van de economie, de stand van de overheidsfinanciën op de middellange termijn en afspraken met de Europese Commissie. Ten slotte heeft het kabinet tot een pakket maatregelen besloten rond de AOW leeftijd (met de mogelijkheid voor de SER om met een gelijkwaardig alternatief te komen), de zorgkosten en de fiscale behandeling van het eigen huis, die ten doel hebben ook op termijn de overheidsfinanciën te verbeteren.

.....maar met de arbeidsmarkt en de schatkist komt het na de crisis niet vanzelf goed....

Overheidsfinanciën op orde brengen

Inmiddels weten we dat dit niet genoeg zal zijn. Zelfs als de economie terugkeert naar een groei zoals we gewend waren voor de crisis (ongeveer 2 procent per jaar), verbetert het tekort nauwelijks en groeit de schuld per jaar met ongeveer 30 miljard euro. De rente-uitgaven bedragen dan al meer dan de uitgaven aan het basisonderwijs en de kinderopvang tezamen. Dit geeft de urgentie overduidelijk aan. Niets doen is geen optie. In het licht van de vergrijzing en andere langetermijnuitdagingen voor onze samenleving – van de nieuwe Deltawet (strijd tegen het water) tot de leefbaarheid in de volkswijken en integratie – is het onverantwoord de nationale schuld en de daarmee samenhangende rentebetalingen ongecontroleerd verder te laten stijgen. De verplichtingen van Nederland in het Europese Groei- en Stabiliteitspact verzetten zich hier ook tegen. Ten slotte is het in het licht van een eerlijke verdeling van lusten en lasten tussen huidige en toekomstige generaties niet acceptabel deze last volledig op de toekomst af te wentelen. Als elke baby die dit jaar geboren wordt de onbalans van dit jaar (30 miljard euro) zou moeten dragen, bedraagt de rekening 160 duizend euro per baby.

Langdurig hoge werkloosheid

Ook op de arbeidsmarkt zullen de problemen niet zo snel verdwijnen als ze opgekomen zijn. Als er ruim 600 duizend werklozen zijn, dan is er in 1 op de 12 huishoudens iemand onvrijwillig werkloos. Hierdoor kunnen gezinnen vroeg of laat in de problemen komen met het betalen van hun hypotheek. Het leidt tot achterstanden op de arbeidsmarkt die later maar moeizaam weer goed zijn te maken. Helaas leert zowel de geschiedenis als de economische theorie ons dat de werkloosheid hardnekkig kan blijven steken op niveaus die veel hoger liggen dan voor de crisis. Het komend decennium zal het ook hier onvermijdelijk zijn aanvullende maatregelen te nemen. Enerzijds vanwege het persoonlijke drama dat onvrijwillige werkloosheid, voor ouderen en voor jongeren, met zich meebrengt. En daarnaast beïnvloeden de kosten van een langdurig hoge werkloosheid de snelheid waarmee de Nederlandse economie zich weer uit de crisis omhoog weet te werken.

.....ook de energiecrisis en de klimaatcrisis zullen ons voor grote uitdagingen stellen...

Het is duidelijk dat de arbeidsmarkt en de schatkist Nederland voor fundamentele en urgente opgaven stellen. Het gaat hier echter om meer dan de tering naar de nering zetten. De huidige economische crisis schuift over andere fundamentele problemen waar onze maatschappij tegenop loopt: een wereldwijd tekort aan energie en grondstoffen, de voortgaande aantasting van milieu en klimaat, de snelle opkomst van nieuwe economieën en de verschuiving van het economische zwaartepunt als gevolg daarvan. Weliswaar worden economie en samenleving daar minder rechtstreeks en acuut door geraakt, maar op de lange termijn zijn deze ontwikkelingen minstens zo ontwrichtend. Om de aarde op een verantwoorde manier aan volgende generaties door te kunnen geven, moeten de doelen die wij ons hebben gesteld op het gebied van energiebesparing en energieverduurzaming onverminderd gehaald worden. De verminderde CO₂-uitstoot tijdens de crisis doet niets af aan de noodzaak onze economie fundamenteel en competitief te verduurzamen, op nationale en op internationale schaal. Het op orde brengen van arbeidsmarkt en schatkist is daarmee niet alleen belangrijk omdat het zelfstandig op te lossen problemen zijn. Het bepaalt evenzeer ons vermogen andere globale problemen tijdig, adequaat en met voldoende middelen van een passend antwoord te voorzien.

...dat vraagt vertrouwen, draagvlak en wederkerigheid...

Morele dimensie

Deze crisis begon als een financiële crisis. De (her)ordering van financiële markten, de verbetering van het bestuur van banken en de verscherping van het toezicht zijn echter nog nauwelijks het stadium van praten en papier voorbij. De nodige aanpassingen zullen met grote urgentie moeten worden doorgevoerd voordat oude gewoonten in de financiële sector weer de kop op steken; en daar is helaas her en der al sprake van. De dynamiek hierachter toont dat de financiële crisis ook te zien valt als een morele crisis. Hebzucht wordt inmiddels zelfs door bankiers als een van de belangrijkste oorzaken van de crisis gezien. Maar het gaat om meer dan alleen onverantwoord gedrag van bankiers. De manier waarop we collectief – soms als investeerder, soms als aandeelhouder, soms als consument – streefden naar meer, meer, meer, bleek niet vol te houden en oversteeg de spankracht van de middelen die ons ter beschikking staan. Het antwoord op de crisis moet dan ook niet alleen rekening houden met de verhouding tussen markt en overheid, maar ook oog hebben voor morele kwesties als matiging, dienstbaarheid, solidariteit, duurzaamheid en gemeenschapszin.

Normbesef, verantwoordelijkheid, verbouwen

Een aanpak die zich louter richt op regulering en toezicht schiet dan tekort.

Het gaat minstens zozeer over normbesef en de verantwoordelijkheid die mensen zelf willen nemen voor hun handelen en de gevolgen daarvan. De rol van de overheid is dan per definitie beperkt maar niettemin belangrijk, bijvoorbeeld bij het bevorderen van herstel van vertrouwen; in het bankwezen, tussen burgers onderling en tussen burgers en bestuurders. Zowel in de private als in de (semi-) publieke sector verklaart dit de kabinetsinzet op maatschappelijk verantwoord ondernemen, beter toezicht, meer transparantie en een einde aan beloningsexcessen.

Dat is temeer belangrijk omdat voor veel burgers de crisis buiten hen om is ontstaan terwijl hen nu gevraagd wordt zelf een (soms pijnlijke) bijdrage te leveren om weer uit het dal te klimmen. Juist dan zijn eerlijkheid, vertrouwen en draagvlak cruciaal. En vooral ook wederkerigheid. Omdat burgers alleen maar bereid zijn hun bijdrage te leveren als ze daartegenover een overheid kunnen verwachten die de lusten en lasten eerlijk verdeelt, talent de ruimte biedt en beschermt en beveiligd wat kwetsbaar is. In dat licht is het belangrijk dat het kabinet in het voorjaar van 2009 ook besloot om zich met haar inspanningen op het gebied van onderwijs en onderzoek te binden aan de langetermijndoelstelling van het OESO-gemiddelde.

.....niet alleen nationaal maar ook internationaal

Hoewel de crisis begon op de Amerikaanse huizenmarkt en financiële markten, ligt een diepere oorzaak in fundamentele onevenwichtigheden in de wereldeconomie. De gevolgen zijn ook op wereldschaal te zien. Markten zijn geglobaliseerd en bijna alle economieën ter wereld lijden onder de huidige crisis. Dat is altijd een context geweest waarbinnen protectionisme een kans krijgt en geopolitieke spanningen kunnen ontstaan. Voor ontwikkelingslanden komt daar nog bovenop dat zij al te maken hadden met de gevolgen van de energie- en voedselcrisis. Zij betalen dan ook een heel hoge prijs.

De uitdagingen waarvoor we ons gesteld zien – deze crisis, maar ook klimaatverandering, internationaal terrorisme en pandemieën – kunnen we alleen samen met anderen het hoofd bieden. Het belang van een actief buitenlands beleid kan in tijden van krimp en onzekerheid niet worden overschat. Alleen door de handen ineen te slaan en gezamenlijk oplossingen te vinden voor grensoverschrijdende problemen kunnen we Nederlandse banen zeker stellen, onze veiligheid, ons milieu en onze gezondheid waarborgen en tegelijk iets doen aan de schrijnende armoede en ongelijkheid in de wereld.

Globale crisis, globaal antwoord

Een globale crisis vraagt om een globaal antwoord. In veel opzichten gebeurt dat gelukkig ook beter dan ooit tevoren, bijvoorbeeld in het werk van de Verenigde Naties, het IMF, de Europese Unie en de G20. Handhaving van de internationale rechtsorde, het bevorderen van vrede en veiligheid en het halen van de Millenniumdoelstellingen zijn daarbij onverminderd de ambities. Maar juist voor de positie van de kwetsbaarste landen is het nu ook essentieel om deze globale benadering te completeren met eerlijke wereldhandelsverhoudingen. Dit kan bereikt worden door het snel afronden van de Doha-ronde en een evenwichtige verdeling van de lusten en lasten van het streven naar een meer duurzame energievoorziening door een succesvolle afronding van de klimaatconferentie in Kopenhagen in december 2009.

1.3 Nederland 2020: Nederland na de crisis

De crisis biedt ook kansen....

Hoezeer we de schade van de crisis op korte termijn ook beperkt hebben weten te houden, ze is nog niet voorbij. Voor wie de effecten wel merkt, moeten deze niet worden onderschat. Verlies van een baan, verlies van een bedrijf, het niet indexeren van een pensioen, verlies van een investering; het kan leed betekenen dat mensen nog jaren met zich mee dragen. Veel overheidsbeleid, met name in de sociale zekerheid, is dan ook primair bedoeld om voor deze mensen de klappen zo goed mogelijk op te vangen.

Maar meteen daarna komt het andere gezicht van de crisis. Gezonde bedrijven zullen goed in staat zijn de crisis te overleven en krijgen daarna nieuwe gelegenheid tot krachtige expansie. Innovatie en creativiteit krijgen een kans. Nog duidelijker wordt dat duurzaam ook doelmatig en concurrerend kan zijn. Een gevoel van urgentie steekt de kop op waardoor ineens veel meer kan. Vele crises hebben laten zien dat mensen na een crisis goed begrijpen wat nodig is en in staat zijn tot formidabele prestaties vanuit een doorleefd gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor onze toekomst. Nederland heeft na de crisis dus ook een heleboel kansen!

Duidelijke keuzes maken

Daar komt nu bij dat de situatie rond de sterk verslechterde overheidsfinanciën ons dwingt om duidelijke keuzes te maken. In de schatkist zullen de komende jaren weinig extraatjes te vinden zijn. Besparingen zijn nodig om de staatsschuld af te kunnen lossen, maar ook om geld vrij te spelen voor eventueel nieuw beleid. Dat zal gezien de aard en omvang van de financiële problematiek niet lukken door her en der wat procenten van begrotingen af te schaven. De heroverweging zal fundamenteeler en ambitieuzer moeten zijn. Maar daarin schuilt ook de kans voor herontwerp, de kans om vastzittende debatten los te trekken, de kans om de verkokering te doorbreken.

.....Nederland 2020: samen slimmer, schoner, sterker, solidair en solide.....

De komende jaren zal veel overheidsbeleid ter discussie komen te staan. En dat is goed. Alleen op die manier durven we fundamenteel na te denken over onze ambities en idealen voor Nederland in 2020: samen slimmer, schoner, sterker, solidair en solide. Om het maatschappelijk debat daarover te entameren en de verschillende opties tegen elkaar af te kunnen wegen en waar mogelijk reeds ten uitvoer te brengen, heeft het kabinet de volgende ambities deels oud, deels nieuw:

1. *Op orde brengen van de financiële sector.* Het bestuur van banken zal worden verbeterd, de bonuscultuur zal worden ingeperkt, het toezicht zal worden verscherpt. Nederland zal een voorvechter zijn van internationale samenwerking in Europa en in de G20. Het belastinggeld waarmee banken gered zijn, zal zo snel als verantwoord mogelijk uit de banken worden teruggetrokken. De kredietverlening aan bedrijven wordt continu gemonitord en waar nodig ondersteund.¹

¹ Visie toekomst financiële sector van de Minister van Financiën, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, 32 013, nr. 1.

2. *Duurzaam energie- en klimaatbeleid.* Een tussentijdse evaluatie van Schoon en Zuinig was reeds voor 2010 gepland. Met als ijkpunt 2020 beslaat deze evaluatie de volle breedte van het energie- en klimaatbeleid en zullen de belangrijkste ambities en instrumenten voor een schonere toekomst worden neergelegd.² Ook zal het kabinet zich actief opstellen bij en voorafgaand aan de komende klimaatconferentie in Kopenhagen in december 2009 om een globaal klimaatakkoord af te kunnen sluiten.
3. *Bestrijden werkloosheid, verhoging arbeidsparticipatie.* De komende jaren zal de werkloosheid helaas hoog zijn. Naast het aanbodprobleem dat zich op middellange termijn onverminderd aan zal dienen, zal op korte termijn ook van een vraagprobleem sprake zijn. De doelstelling zou niettemin moeten zijn om de werkloosheid zo snel mogelijk weer terug te brengen naar het niveau van voor de crisis en verder te werken aan de ambitie van een arbeidsparticipatie van 80 procent.
4. *Revitalisering Middenveld.* Vertrouwen in democratische instituties, politici en bestuurders is belangrijk en het is cruciaal om de maatschappelijke samenhang te bewaken. Verdediging en handhaving van rechtstaat en grondwettelijke vrijheden, en het bevorderen van participatie en integratie zijn daarbij onmisbaar. Ook moet de legitimiteit van het maatschappelijk middenveld versterkt worden. Maar het vertrouwen dat daarvoor nodig is moet steeds weer verdiend worden. Het kabinet zal daarom haar agenda rond matiging van salarissen in de (semi-)publieke sector en het bevorderen van beter bestuur en verantwoording bij zorginstellingen, onderwijsinstellingen en corporaties, versnellen.
5. *Groei, kennis, innovatie en ondernemerschap.* Onderwijs, kennis, innovatie en (maatschappelijk verantwoord) ondernemerschap zijn belangrijke bronnen van economische groei. Die groei gaan we hard nodig hebben. In het crisispakket legde het kabinet zich voor zijn inspanningen op het terrein van onderwijs en onderzoek vast op het OESO-gemiddelde. Momenteel zit Nederland op dat niveau. In het licht van de financiële krapte zal op korte termijn de uitdaging vooral zijn om dat zo te houden. Ook moet bekeken worden in hoeverre en in welk tempo deze doelstelling verder aangescherpt kan worden, ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs en de innovatiekracht van de economie.³
6. *Brede Heroverwegingen.* Bovenstaande oude en nieuwe ambities van het kabinet dienen gerealiseerd te worden vanuit een budgettaire uitgangspositie die sterk is verslechterd. De Studiegroep Begrotingsruimte zal die uitgangspositie nader analyseren en van adviezen voorzien. Tevens is van belang om, teneinde op de middellange termijn weer tot gezonde overheidsfinanciën te komen, de inzet van begrotings- en premieuitgaven en belastinguitgaven te heroverwegen. Het kabinet zal dit waar mogelijk betrekken bij de begrotingsvoorbereiding 2011/2012. Daarbij worden per onderwerp verschillende varianten omschreven, waaronder een besparingsvariant van -20 procent.⁴
7. *Herziening Belastingstelsel.* Een brede heroverwegingsoperatie roept ook fundamentele vragen op over solide en solidaire financiering en

² Brief van de minister van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 209, nr. 1.

³ Over dit onderwerp zullen de Minister van OCW en de Minister van EZ een brief versturen aan de Tweede Kamer.

⁴ Zie bijlage 6 in deze Miljoenennota voor de lijst van onderwerpen.

over de lastenontwikkeling. In dat kader zal een voorstudie worden gedaan naar mogelijke vernieuwingen van het belastingstelsel.⁵

.....het perspectief is uitdagend, maar tot 2020 kunnen we niet wachten

Wie wil werken aan een Nederland dat er in 2020 slimmer, schoner, sterker, solide en solidair voor staat, moet al in de komende jaren ingrijpende keuzes durven maken en verrijkende beslissingen durven nemen zonder dat vitale publieke belangen daarbij in de knel komen. Dat vraagt zorgvuldigheid en de bereidheid fundamenteel, over departementale muren heen, te heroverwegen. Maar naast zorgvuldigheid is ook haast geboden. Het kabinet neemt zich dan ook voor om over bovenstaande ambities in het tweede kwartaal van 2010 aan de Kamer te rapporteren. Wij realiseren ons de reikwijdte van bovenstaande vragen, de implicaties van de mogelijke antwoorden, de heftigheid die het debat zal losmaken. En toch is dit het debat dat moet worden gevoerd. Wij willen dat Nederland in 2020, ook als er minder (financiële) middelen ter beschikking staan, een samenleving is waarin wie hier verblijft zich veilig en thuis kan voelen; dat we een economie hebben die innovatief, duurzaam en solide is; dat we een verzorgingsstaat hebben die beschermt en activeert; dat onze rechtstaat eenieder gelijke bescherming biedt; dat we kansen bieden voor de jeugd en dat onze internationale reputatie blijft getuigen van een land dat zijn plaats in de wereld fier inneemt en de daarbij behorende internationale verantwoordelijkheid en verplichtingen op zich neemt.

⁵ Over dit onderwerp zullen de Staatssecretaris en Minister van Financiën een brief versturen aan de Tweede Kamer.

2 Hoofdpijnen van beleid 2010

Crisis in tussenfase

2.1 Inleiding

De wereldwijde crisis heeft Nederland fors geraakt. De goede economische uitgangspositie van voor de crisis heeft veel klappen op kunnen vangen, maar de gevolgen van de crisis zijn nu alom zichtbaar. De werkloosheid loopt snel op richting niveaus die doen denken aan de werkloosheidsniveaus uit de jaren tachtig. Bedrijven zien hun omzetten dalen en verliezen oplopen. Ook de overheidsfinanciën verslechteren in rap tempo. Inmiddels is de onrust op de financiële markten afgenomen en lijkt een voorzichtige opwaartse trend zichtbaar. De crisis bevindt zich in een tussenfase. Volgens het Centraal Planbureau (CPB) zal de economie in 2010 niet langer krimpen. Maar het vertrouwen van bedrijven en consumenten blijft fragiel. Er is nog een lange en onzekere weg te gaan. De geschiedenis leert dat de economische effecten van een financiële crisis vaak langduriger en ernstiger zijn dan bij normale recessies. Bovendien zullen veel burgers en bedrijven pas de komende tijd te maken krijgen met de negatieve gevolgen van de recessie. Het is verder niet uitgesloten dat de problemen bij bedrijven en burgers leiden tot een terugval in het economisch herstel, voordat de economie definitief herstelt.

Dit alles betekent, ondanks de lichtpuntjes die nu zichtbaar zijn, dat Nederland zware jaren voor de boeg heeft. Jaren waarin moeilijke keuzes onvermijdelijk zijn. Het kabinet zet daarom in 2010 stevig in op de uitvoering van het stimuleringspakket met een toekomstgerichte structurele aanpak die is gericht op herstel van economie en de arbeidsmarkt. Internationale samenwerking is hierbij van cruciaal belang. Tegelijkertijd vraagt de aanpak van ons allemaal de bereidheid om in de komende jaren een bijdrage te leveren, waarbij de sterkste schouders ook de zwaarste lasten dragen.

2.2 De economie in zwaar weer

Snelle omslag in het afgelopen jaar

Economische voorspellingen keer op keer neerwaarts bijgesteld

Ten tijde van de vorige Miljoenennota was de veronderstelling dat de crisis grotendeels aan Europa voorbij zou trekken. Het CPB ging er toen nog vanuit dat de economie in 2009 met ruim 1 procent zou groeien. Sindsdien is de economie sterk achteruitgegaan. Keerpunt volgens velen is het faillissement van de bank *Lehman Brothers* geweest, op 15 september 2008, exact een jaar geleden. Dit leidde tot kettingreacties in het financiële systeem. Aandelenkoersen daalden scherp en banken wankelden zo sterk dat overheidsingrijpen – ook in Nederland – onontkoombaar was. De doorwerking op de economie voltrok zich vanaf toen snel. Banken vertrouwden elkaar niet meer en waren nauwelijks bereid geld aan elkaar te lenen. De kredietverlening aan consumenten en bedrijven kwam hierdoor onder druk te staan. Doordat de waarde van huizen en aandelen daalden, nam het consumenten- en producentenvertrouwen af. Dat leidde tot minder consumptie, minder investeringen en een inzakkende wereldhandel. De open Nederlandse economie werd fors

geraakt. In het vierde kwartaal van 2008 en het eerste kwartaal van 2009 kromp de economie met bijna vier procent. De economische ramingen konden het slechte nieuws nauwelijks bijbenen. Figuur 2.1 maakt duidelijk dat de economische vooruitzichten in snel tempo fors verslechterden en de economische voorspellingen continu neerwaarts moesten worden bijgesteld.

Figuur 2.1 CPB-ramingen voor economische groei 2009 vanaf februari 2008 (in % bbp)



Groei mogelijk structureel lager

Na een normale recessie herstelt de economie meestal snel, waarna de verloren gegane economische groei weer volledig wordt ingehaald. De ervaring leert dat de economie na een financiële crisis langduriger en harder getroffen wordt dan bij een normale recessie. Het risico bestaat dat de economie de komende jaren structureel minder groeit. Het kost bijvoorbeeld tijd om het verlies aan werkgelegenheid weer in te lopen. Bedrijven zullen opnieuw moeten investeren om nieuwe banen te creëren. In deze periode kunnen werkzoekenden ontmoedigd raken en de aansluiting met de arbeidsmarkt kwijtraken. Bovendien is een belangrijke voorwaarde voor herstel dat de kredietverlening op peil blijft. Dat vereist dat banken eerst in eigen huis voldoende orde op zaken stellen. Maar zelfs in het meest gunstige geval zullen banken niet teruggaan naar de (te) goedkope en soepele leningen van voor de crisis. Dit drukt de toekomstige investeringen en kan de productiviteitsgroei permanent remmen en de economische groei structureel verlagen. Hoofdstuk 3 van deze Miljoenennota gaat dieper in op de effecten van eerdere financiële crises (ook in relatie tot andere landen), de invloed van dergelijke crises op de economische groei en de lessen die we uit het verleden kunnen leren.

2.3. De economie en overheidsfinanciën

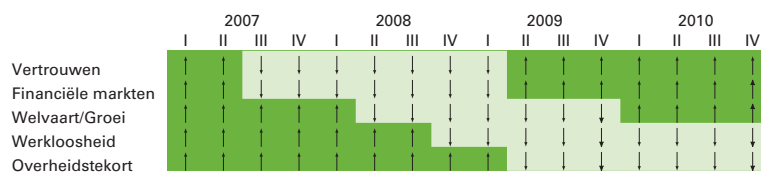
Gefaseerde doorwerking

De storm op de financiële markten lijkt inmiddels te zijn geluwd. Beurzen hebben zich vooralsnog deels hersteld na het dieptepunt in maart 2009, het vertrouwen van consumenten en producenten krabbelt de laatste maanden iets op en de Amerikaanse en Aziatische economieën tonen enkele tekenen van herstel. De wereldeconomie, en daarmee ook de Nederlandse, zal waarschijnlijk nog lang lijden onder de economische crisis. De negatieve gevolgen zullen vooral in 2010 zichtbaar worden in een olopende werkloosheid en overheidsschuld.

Kredietverlening voorwaarde voor economisch herstel

Een goed functionerend bankenstelsel en passende kredietverlening zijn cruciale voorwaarden en de motor voor economisch herstel. Als gevolg van de problemen in de financiële sector hapert de economie. Nu herstel op de financiële markten lijkt ingezet, kan het vertrouwen van consumenten en producenten weer toenemen en de kredietverlening weer op gang komen. Het kabinet houdt de situatie op de financiële markten nauwgezet in de gaten om waar nodig en waar mogelijk kredietverlening aan bedrijven te kunnen faciliteren en ondersteunen. Kredietverlening is van groot belang om investeringen en consumptie mogelijk te maken en draagt hierdoor bij aan de economische groei. De financiële instellingen herstellen weliswaar, maar tegelijkertijd loopt de werkloosheid nog scherp op en verslechteren de overheidsfinanciën. Onderstaande figuur geeft een beeld van deze gefaseerde doorwerking van de crisis op de economie.

Figuur 2.2 Gefaseerde doorwerking financiële crisis op de economie



Nulgroei in 2010

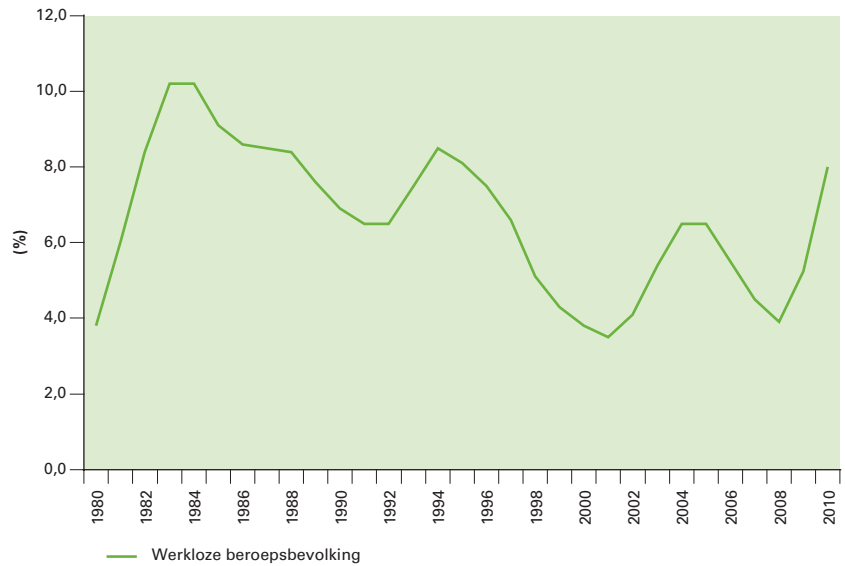
De meest recente ramingen van het CPB laten zien dat aan de vrije val van de economie een einde lijkt te zijn gekomen. De historisch sterke krimp van bijna 5 procent in 2009 wordt naar verwachting gevolgd door een nulgroei in 2010. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) voorspelt dat Nederland mogelijk in 2011 weer positieve groei cijfers (op jaarbasis) kan laten zien. Deze voorspellingen zijn echter met grote onzekerheid omgeven.

Sterk oplopende werkloosheid

Werkloosheid naar 8%

Door de sterke krimp in 2009 en het gebrek aan groei in 2010 neemt de werkloosheid in het komende jaar sterk toe. De werkloosheid loopt naar verwachting op van 4 procent in 2008 en 5¼ procent in 2009 naar ongeveer 8 procent van de beroepsbevolking in 2010. Dit houdt in dat meer dan 600 duizend mensen in 2010 geen werk zullen hebben. Het zal jaren duren voordat de werkloosheid is afgebouwd zelfs bij een voorspoedig herstel van de economie na 2010. Het kabinet en de sociale partners hebben een sociaal akkoord afgesloten waarin zij zich committeren aan een beleidsinzet die (langdurige) werkloosheid tegengaat en een verantwoorde loonkostenontwikkeling bevordert. Dit is nodig om snel aan te kunnen haken bij het economisch herstel, met name bij de wederopleving van de wereldhandel.

Figuur 2.3. Werkloze beroepsbevolking

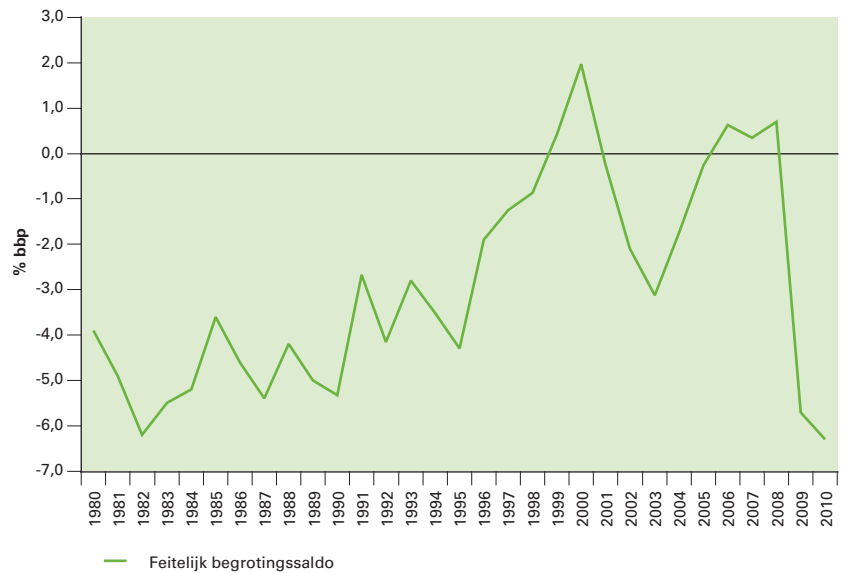


Saldo verslechterd, schuld loopt snel op

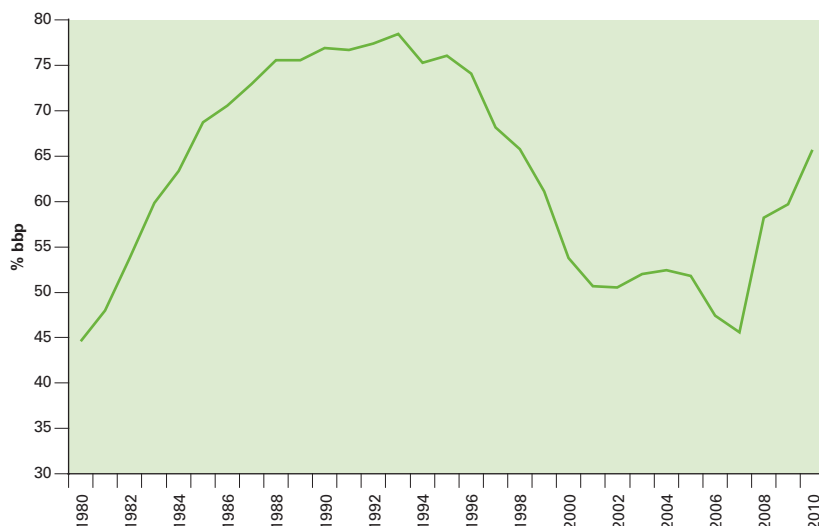
En verdere verslechtering van de overheidsfinanciën

Ook de overheidsfinanciën hebben een forse tik gekregen. Het kabinet heeft het begrotingstekort laten oplopen om de gevolgen schade van de crisis op te vangen (zie 2.4). Het overschot van bijna 1 procent van het bbp in 2008 slaat om in een tekort van 4,8 procent bbp in 2009 en naar verwachting ruim 6 procent bbp in 2010. Belangrijkste oorzaken hiervan zijn aan de ene kant de lagere inkomsten door de economische krimp en aan de andere kant de opgelopen (werkloosheids) uitgaven en toegenomen rente-uitgaven door de hogere overheidsschuld.

Figuur 2.4 Begrotingssaldo



Figuur 2.5 Overheidsschuld



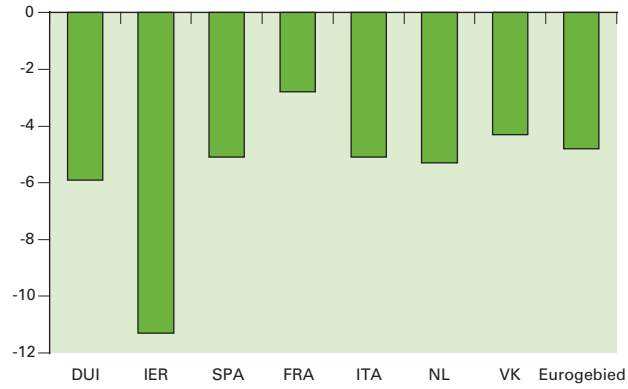
De overheidsschuld loopt op tot 65,7 procent bbp in 2010. Voor een deel (bijna 50 miljard euro) komt dit doordat de staat heeft ingegrepen in de financiële sector. Tegenover deze interventies staan financiële bezittingen. Hierop ontvangt de staat dividenden en renteopbrengsten. Zodra de deelnemingen weer worden verkocht en leningen worden afbetaald, daalt de overheidsschuld. De begrotingstekorten van 2009 en 2010 zijn verantwoordelijk voor een toename van de overheidsschuld met bijna 70 miljard euro. Door de hogere schuld stijgen ook de rente-uitgaven de komende jaren.

Internationale vergelijking

Economische crisis treft alle EU-lidstaten

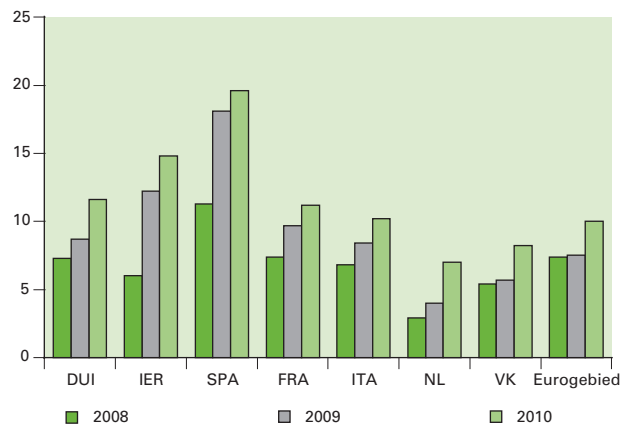
Onderstaande grafieken tonen een dwarsdoorsnede van de EU. Zij maken inzichtelijk dat alle EU lidstaten zijn getroffen door de economische crisis. De gemiddelde economische krimp over 2009 en 2010 komt voor het eurogebied uit op 4,1 procent. Het begrotingsoverschot in 2008 heeft Nederland ruimte gegeven om de ergste klappen van de crisis op te vangen, door middel van het laten oplopen van het tekort. Andere lidstaten die reeds een tekort hadden, hebben hier minder ruimte voor gehad. In veel van deze lidstaten zijn de tekorten daardoor hoger opgelopen dan in Nederland. Ondanks de sterk stijgende werkloosheid blijft Nederland nog ruim onder het gemiddelde in het eurogebied van meer dan 11 procent van de beroepsbevolking in 2011.

Figuur 2.6 Cumulatieve economische groei 2009–2010 (% bbp)



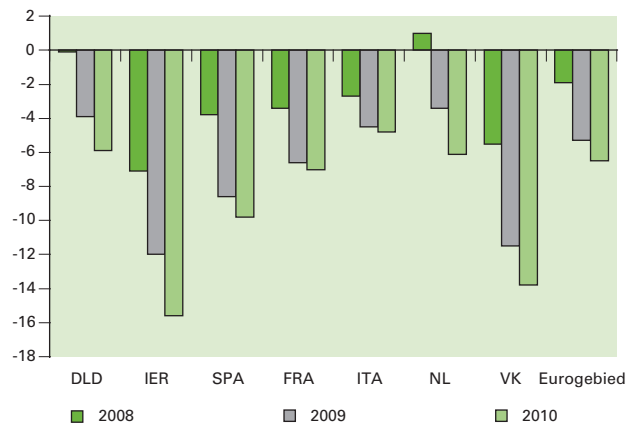
Bron: OESO juni 2009.

Figuur 2.7 Werkloosheid 2008–2010 (%)



Bron: OESO juni 2009

Figuur 2.8. EMU-saldo 2008–2010 (% bbp)



Bron: Voorjaarsvoorspellingen, april 2009, EC.

Voor de vergelijkbaarheid is in bovenstaande figuren voor de groei en werkloosheidscijfers uitgegaan van de meest recente cijfers van de OESO en voor het EMU-saldo van de Europese Commissie. Deze kunnen afwijken van de recentste inzichten voor Nederland van het CPB. Maar er is geen reden om aan te nemen dat de verhouding tussen de landen wezenlijk verandert.

Het terugdringen van een begrotingstekort vergt forse inspanningen en kan vele jaren duren. Om herstel van gezonde overheidsfinanciën op termijn te garanderen zijn aanvullende acties nodig. De afspraken die het kabinet heeft gemaakt in het kader van de crisis houden hier dan ook rekening mee. In de volgende paragraaf wordt de kabinetsaanpak verder toegelicht.

2.4 Begrotingsjaar 2010

De mondiale economische crisis stelt de Nederlandse samenleving voor een grote opgave. De gevolgen zijn groot en acuut. Veel Nederlanders zullen dit helaas aan den lijve ondervinden. Banen en inkomenszekerheid staan op het spel, bedrijven hebben het moeilijk en de overheidsschuld loopt in hoog tempo op. Voor het kabinet heeft in deze omstandigheden herstel van werk en bedrijvigheid absolute prioriteit. Soliditeit en solidariteit dienen hierbij hand in hand te gaan.

Het kabinet beseft dat Nederland zich niet alleen uit de crisis kan werken. Internationale samenwerking en coördinatie zijn essentieel, bijvoorbeeld om gezamenlijk het vertrouwen te herstellen in het financiële systeem. Maar ook om te zorgen dat landen niet in de verleiding komen de eigen industrie en werkgelegenheid te bevoordelen. Inspanningen van regeringen om werkgelegenheid te bevorderen mogen niet uitmonden in een verstoring van de Europese interne markt en eerlijke wereldhandelsbetrekkingen.

Kabinetsaanpak crisis

De kabinetsaanpak is er steeds op gericht geweest de acute en grote gevolgen van de economische crisis zo goed mogelijk op te vangen, de lasten eerlijk te verdelen en het herstelvermogen van de economie te versterken. De allereerste ingrepen in de richting van met name banken waren bedoeld om ervoor te zorgen dat bedrijven en burgers bij banken kunnen blijven lenen, dat spaargeld veilig is, dat het betalingsverkeer werkt en dat het vertrouwen in het financiële stelsel behouden blijft. In het voorjaar van 2009 werd besloten tot een aanvullend beleidsakkoord (ABK). Dit akkoord bevat een integrale visie waarvan de onderdelen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Box 2.1 Kabinetsaanpak crisis

De kabinetsaanpak is gericht op het dempen van de directe, schadelijke gevolgen van de crisis. Tegelijk wordt gewerkt aan het noodzakelijke herstel van economie en overheidsfinanciën op de langere termijn.

- **Spaargeld veilig stellen en kredietverlening op gang houden.** Het kabinet heeft meerdere malen flink ingegrepen in de Nederlandse financiële sector, onder andere door garanties, leningen, kapitaalinjecties en aandelenovernames, waaronder de aankoop van ABN-AMRO/Fortis. Een gezond bankwezen is op diverse manieren essentieel voor elke Nederlandse burger. Het bankwezen zorgt ervoor dat we onderlinge betalingen kunnen doen. Zonder banken geen internetbetalingen, girale overschrijvingen of pinautomaten. Verder heeft vrijwel iedere Nederlander een directe- of indirecte aanspraak op banken. Als banken failliet gaan verliezen spaarders hun geld. Daarnaast zullen pensioenfondsen grote verliezen lijden wat een lager pensioen of hogere premies betekent. Tot slot zijn veel Nederlanders afhankelijk van het bankwezen voor krediet. Zonder bankwezen kunnen alleen mensen die al veel geld hebben een huis kopen of een bedrijf beginnen. De werkgelegenheid van mensen ver buiten de financiële sector is ook sterk afhankelijk van de gezondheid van de financiële sector; als spaargeld verdwijnt en lenen niet meer mogelijk is zullen burgers minder consumeren en bedrijven minder investeren. Zonder een goed werkend financieel stelsel hapert de kredietverlening en komt het herstel niet goed van de grond.

- **Op peil houden van voorzieningenniveau.** De Nederlandse economie krijgt in totaal in de jaren 2009–2010 een impuls van ruim 60 miljard euro door de zogenoemde automatische stabilisatie. Tegenvallers, bijvoorbeeld door lagere inkomsten, zijn geen reden voor bezuinigingen of voor verhogen van belastingen en premies. De overheidsuitgaven worden op peil gehouden. Hierdoor wordt voorkomen dat begrotingsbeleid de economische neergang verder versterkt.
- **Gerichte stimuleringsmaatregelen in 2009 en 2010.** Het kabinet trekt in totaal ruim 6 miljard euro uit voor het stimuleren van de economie. Medeoverheden voegen hier voor 1,5 miljard euro aan toe door eigen stimuleringsplannen. De maatregelen richten zich op het herstel en behoud van werkgelegenheid, op een versterkt en veerkrachtig bedrijfsleven en op het beperken van verdere vraaguitval. Tegelijkertijd zorgen de maatregelen ervoor dat Nederland sterker, slimmer en duurzamer uit de crisis kan komen.
- **Vanaf 2011 naar herstel van overheidsfinanciën.** Het kabinet streeft naar een zo spoedig mogelijk herstel van de overheidsfinanciën, maar dit mag het fragiele herstel van de economie niet schaden. Zowel het moment als de omvang van het terugdringen van het begrotingstekort is daarom afhankelijk gesteld van het tempo van het economische herstel. Nederland is bereid de daarvoor benodigde minimum inspanningen wettelijk vast te leggen. In economisch goede tijden wordt een grotere inspanning geleverd, conform de Europese afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact. De minimale jaarlijkse structurele saldoverbetering wordt vastgelegd in de Wet «tekortreductie rijk en medeoverheden». Het kabinet heeft verder bij Voorjaarsnota besloten tot 1,8 miljard euro aan bezuinigen vanaf 2011. Afhankelijk van de hoogte van de economische groei in 2011 wordt dit bedrag ingezet voor schuld- en tekortreductie of ingezet om in 2011 (enkele) maatregelen uit het stimuleringspakket voort te zetten.
In het ABK is ook een verwachte besparing opgenomen van 3,2 miljard euro als gevolg van de doorwerking van een akkoord van sociale partners op lonen en uitkeringen in de collectieve sector. Dit vanuit de gedachte van solidariteit van de collectieve sector met de marktsector, met mensen die hun baan hebben verloren of dreigen te verliezen en met gepensioneerden. De veronderstelde besparing van 3,2 miljard euro is gebaseerd op een «nominale nullijn» voor nieuwe cao's en het ongemoeid laten van lopende cao's. Met het oog op deze solidariteit heeft het kabinet er voldoende vertrouwen in dat sociale partners zullen komen tot een loonvraag die zal leiden tot een contract-loonstijging naderend tot nul. Als de lonen in de markt niet of minder worden gematigd dan verondersteld, komt de besparing lager uit. In het aanvullend beleidsakkoord is afgesproken dat het kabinet in dat geval, mede in zijn rol als overheidswerkgever, op enigerlei wijze vanuit de collectieve sector zal bijdragen aan solidariteit met de marktsector, met mensen die hun baan hebben verloren (of dreigen te verliezen) en met gepensioneerden. Als de huidige loonontwikkeling doorzet dan zal de besparing van 3,2 miljard euro niet (volledig) gerealiseerd worden. Het kabinet houdt op dit moment de loonontwikkeling nauwlettend in de gaten. In het najaar wordt de loonvraag vanuit de vakbonden definitief vastgesteld. Als de huidige loonontwikkeling zich voortzet, zal het kabinet bezien welke maatregelen noodzakelijk zijn.
- **Lange termijn: zekerheid over betaalbaarheid en beschikbaarheid collectieve voorzieningen.** De burger moet kunnen vertrouwen op de toekomstige betaalbaarheid en toegankelijkheid van onze collectieve voorzieningen, zoals zorg, sociale zekerheid en pensioen. Daarom kiest het kabinet voor een krachtig pakket van maatregelen die de financiële houdbaarheid versterken. Het gaat daarbij om het structureel beheersen van de zorguitgaven, het geleidelijk op laten lopen van het eigenwoningforfait voor dure woningen en het voornemen om de AOW-leeftijd te verhogen naar 67 jaar, rekeninghoudend met zware beroepen. Dit houdbaarheidspakket kan een structurele besparing opleveren van 1,3 procent bbp. De SER is de mogelijkheid gegeven om alternatieven aan te dragen voor de voorgestelde AOW-verhoging.

Stimulering 2010: arbeidsmarkt, duurzame economie, infrastructuur en bouw

Uitgaven

Voor het begrotingsjaar 2010 is 4,2 miljard euro beschikbaar voor stimuleringsmaatregelen, hiervan is 900 miljoen euro bestemd voor maatregelen die betrekking hebben op de arbeidsmarkt. Onder meer door gerichte bestrijding van (jeugd)werkloosheid, extra geld voor onderwijs en stageplaatsen en door de deeltijd-WW worden de maatschappelijke effecten van de crisis verkleind. Voor versterking van de duurzame economie is bijna 500 miljoen euro uitgetrokken. Ongeveer de helft hiervan wordt besteed aan een versnelling van projecten op het gebied van duurzame ruimtelijke ontwikkeling gefinancierd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Daarnaast wordt de duurzaamheid van de economie bevorderd door extra geld voor de Energie Investeringsaftrek en de VAMIL/MIA. Dit zijn fiscale regelingen voor ondernemers die investeren in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. Ook is meer dan 1 miljard euro beschikbaar voor infrastructurele projecten en de bouwsector. Hieruit worden de bouw en onderhoud van (jeugd)zorginstellingen, woningen en scholen gefinancierd, wordt de restauratie van monumenten versneld ter hand genomen en worden de aanleg en het onderhoud van vaarwegen, sluizen, wegen en bruggen betaald. Hoofdstuk 4 geeft een totaaloverzicht van deze maatregelen.

Lastenkant

De besluitvorming over de lastenontwikkeling voor burgers en bedrijven kan niet los worden gezien van de huidige economische situatie. Het kabinet houdt vast aan de ontwikkeling van de lasten zoals aangekondigd in de Miljoenennota 2009. Een grotere lastenverzwaring dan aangekondigd zou het economisch herstel kunnen vertragen, meer lastenverlichting zou de overheidsfinanciën verder belasten. De werking van de begrotingsdisciplinerende maatregelen aan de lastenkant garandeert dit. Bedrijven krijgen wel te maken met stijgende WW-premies, omdat zij de kosten betalen voor de eerste zes maanden werkloosheid. Deze lastenstijging wordt gecompenseerd door een pakket aan maatregelen gericht op innovatie (de octrooi-box wordt uitgebreid en omgebouwd tot innovatiebox, incidentele uitbreiding van de WBSO en afdrachtminderende maatregelen onderwijs) en een liquiditeitsimpuls (verlenging van de willekeurige afschrijving en aanpassing van de verliesverrekening in de VPB). Ook voor burgers houdt het kabinet vast aan het lastenkader, wat resulteert in een evenwichtig koopkrachtbeeld 2010.

Koopkracht

Evenwichtig koopkrachtbeeld

De statische koopkracht laat zien hoe het inkomen van mensen verandert als hun positie ongewijzigd blijft. Ondanks de crisis is de koopkracht in 2009 nog flink gestegen. In 2010 is er sprake van een lichte daling. Als we naar 2009 en 2010 samen kijken blijkt dat mensen het in 2010 gemiddeld beter hebben gedaan dan voor de crisis, ondanks de scherpe economische krimp in 2009. In dit cijfer wordt echter niet meegeteld dat veel mensen er in 2009 en 2010 op achteruitgaan door verandering in hun situatie, vooral door ontslag en werkloosheid. Daarom is het belangrijker om te kijken naar de zogenoemde dynamische koopkrachteffecten. Mensen die hun baan verliezen en aangewezen zijn op een uitkering worden geconfronteerd met een duidelijke achteruitgang van hun inkomen. Koopkrachtmateregelen in de belasting- en toeslagensfeer zijn niet voldoende om deze effecten te ondervangen. Daarom zijn veel maatregelen van het kabinet gericht op het behoud van werk en het voorkomen van langdurige werkloosheid. Dit is – zeker in tijden van crisis – het beste koopkrachtbeleid.

Brede heroverwegingen: naar opties voor gezonde overheidsfinanciën

De komende jaren zijn lastige keuzes onvermijdelijk om de balans tussen uitgaven en inkomsten te herstellen en tegelijk de ambities met Nederland te kunnen realiseren. Om zulke meer fundamentele beleidskeuzes mogelijk te maken, is meer inzicht nodig in mogelijke opties en de budgettaire en andere gevolgen daarvan. Om dat inzicht te krijgen, start het kabinet in het kader van Nederland 2020 een serie van brede heroverwegingen.

Doel van de brede heroverwegingen is om onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in besparingsopties en mogelijke gevolgen, zonder oordeel over de wenselijkheid. Daarbij komt een breed palet van beleidsthema's aan de orde. De brede heroverwegingen moeten leiden tot een ruim aanbod van besparingsmogelijkheden zodat de politiek later kan kiezen. De operatie heeft een fundamenteel karakter. Om creatieve en kritische benaderingen te bevorderen dient voor elk beleidsveld ten minste één verplichte variant te worden ontwikkeld met een structurele omvang van 20 procent van de netto uitgaven (inclusief fiscale subsidies) in 2010.

De operatie start in oktober 2009 en wordt in het tweede kwartaal van 2010 afgerond. Dit schept ruimte de resultaten waar mogelijk te betrekken bij de voorbereiding van de Miljoenennota 2011. Afgesproken is dat bij voldoende economische groei, in 2011 wordt gestart met herstel van gezonde overheidsfinanciën. Het totale keuzepalet voor het in balans brengen van inkomsten en uitgaven voor dit kabinet en voor volgende kabinetten zal, naast de uitkomsten van de brede heroverwegingen, bestaan uit generieke taakstellingen en lastenmaatregelen.

Met betrekking tot de collectieve lasten zal er tegelijkertijd een separaat onderzoek naar de inrichting van het belastingstelsel starten met als uitgangspunt dat ook naar de toekomst toe een stabiele belastingopbrengst met een zo klein mogelijke verstoring van de economie, en een zo rechtvaardig mogelijke lastenverdeling gerealiseerd kan worden.

2.5 Tot slot

Moeilijke jaren liggen in het verschiet voor Nederland. Een lange adem is nodig om de verloren groei in te lopen, de oplopende werkloosheid te keren en de verslechterde overheidsfinanciën te herstellen. Het kabinet heeft gekozen voor gerichte, tijdelijke stimulering van de economie zolang de recessie duurt. Specifieke aandacht gaat uit naar maatregelen die de werking van de arbeidsmarkt ten goede komen. Tegelijkertijd leveren de maatregelen een positieve bijdrage aan een duurzame en innovatieve Nederlandse economie.

Ook kijkt het kabinet verder vooruit. Herstel van overheidsfinanciën is essentieel om de betaalbaarheid en beschikbaarheid van collectieve voorzieningen ook voor toekomstige generaties te kunnen garanderen. Het kabinet zet dan ook in op herstel zodra Nederland weer voldoende economische groei laat zien. Het kabinet heeft besloten tot een aantal houdbaarheidsmaatregelen gericht op zorguitgaven, het eigenwoningforfait en de AOW-leeftijd, waarbij de SER de gelegenheid krijgt met een alternatief te komen. Desalniettemin zullen de komende jaren nog fikse inspanningen en fundamentele beleidskeuzes nodig zijn om houdbare overheidsfinanciën te bewerkstelligen.

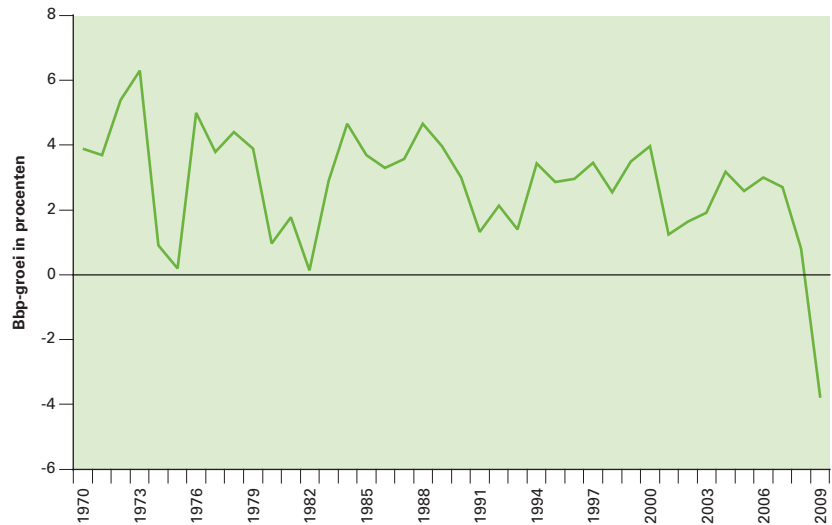
3 Crisis, what crisis?

Wereldeconomie in crisis...

3.1 Een historische recessie

De wereldeconomie is in crisis. Landen hebben in verschillende mate en in verschillende snelheden last van de crisis, maar alles bij elkaar genomen is de situatie uniek. Zo krimpt voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog het gezamenlijk bbp van de groep ontwikkelde landen.¹

Figuur 3.1 Economische groei van ontwikkelde landen 1970–2009



Bron: Data tot 1980 uit IMF WEO January, 1980–2006 uit WEO April Database, 2007–2009 WEO update juli 2009.

...gevolgen groter dan verwacht

Ook Nederland kan zich hier niet aan onttrekken. De gevolgen van de wereldwijde financiële crisis zijn veel groter gebleken dan een jaar geleden nog werd verwacht (zie hoofdstuk 2). De economische krimp zal in 2009 naar verwachting sterker zijn dan op het dieptepunt van de Grote Depressie.² Het begrotingsoverschot slaat om in een tekort dat verslechtert in een tempo dat hoger ligt dan in de Grote Depressie of enige crisis daarna en bereikt hiermee een historisch hoog niveau. Omdat bedrijven vaak zo lang mogelijk wachten met het ontslaan (en na de recessie opnieuw aannemen) van werknemers wordt de werkloosheid pas de komende jaren goed merkbaar.³ De werkloosheid zal bijna de records uit de jaren tachtig evenaren. Wel blijft de massawerkloosheid uit de Grote Depressie ons waarschijnlijk bespaard.

¹ IMF, 2009, World Economic Outlook, January 2009.

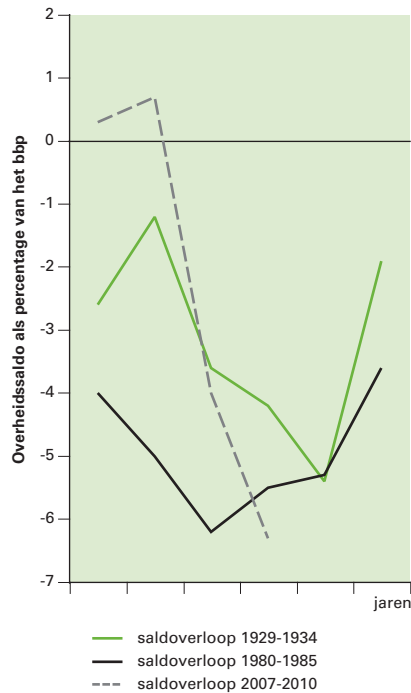
² Wel moet bedacht worden dat in die jaren de bevolkingsgroei ongeveer 1 procent hoger lag. De economische krimp per hoofd van de bevolking zal daarom ongeveer gelijk zijn aan die in het jaar 1931.

³ Deze *labor hoarding* vindt onder andere plaats omdat bedrijven kosten maken voor het selecteren en opleiden van personeel. Door deze vaste kosten wachten ze zo lang mogelijk met het ontslaan van mensen (want dan zijn ze deze investering kwijt).

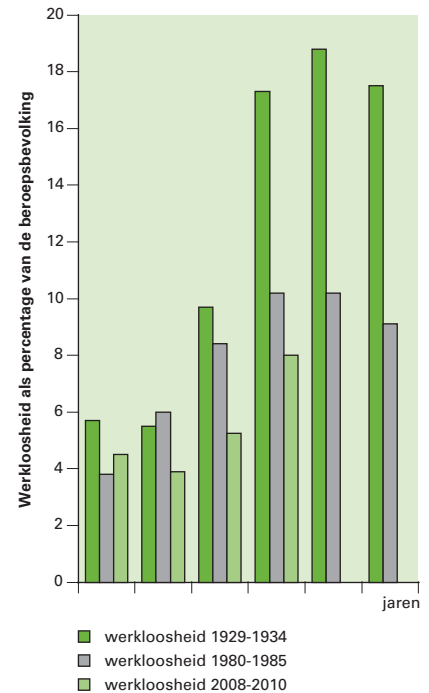
Figuur 3.2 Bbp-groei in Nederland historisch laag



Figuur 3.3 Saldooverslechtering Nederland groter dan in Grote Depressie en jaren tachtig



Figuur 3.4 Werkloosheid richting naoorlogs hoogtepunt



Figuur 3.2, 3.3 en 3.4. Bron: CBS Statline en CPB. Voor werkloosheid jaren dertig: G. P. den Bakker en J. de Gijt, 1994, *Labour Force data in a national accounting framework*.

Wat komt er op ons af?

De cijfers maken op een onbarmhartige wijze duidelijk dat we de komende jaren voor grote uitdagingen staan. Het kan helpen de geschiedenis te bestuderen met het oog op geleerde lessen. Wat is de aard van deze crisis? Waarin is zij vergelijkbaar met eerdere crises? Welk beleid werkte toen wel en welk beleid niet? Met welke lange termijn effecten moeten we rekening houden? Deze vragen komen achtereenvolgens aan de orde in de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4. Daarbij zullen we ten eerste zien dat de reactie van de overheid van invloed is op de duur en diepte van de recessie. Hierbij zijn twee zaken essentieel: het op orde brengen van de financiële sector en het ondersteunen van de economische vraag. Ten tweede zal duidelijk worden dat de problemen niet voorbij zijn wanneer de recessie is afgelopen; we zullen nog jaren na het einde van de recessie geconfronteerd worden met de negatieve gevolgen ervan. Na deze lessen wordt dieper ingegaan op de gevolgen van deze crisis voor Nederland. In paragraaf 3.5 worden de gevolgen voor de arbeidsmarkt in kaart gebracht, in paragraaf 3.6 de gevolgen voor het bedrijfsleven en in paragraaf 3.7 de gevolgen voor inkomens- en vermogensverlies. In paragraaf 3.8 worden conclusies getrokken.

3.2 Vergelijking met eerdere crises

Twee kenmerken huidige crisis:

Om een beeld te krijgen van wat ons de komende jaren te wachten staat en te bepalen hoe we kunnen voorkomen dat de crisis onze economie nog

harder treft, is het van belang om een vergelijking te maken met crises die op belangrijke aspecten vergelijkbaar zijn met de huidige. Maar wat is goed vergelijkingsmateriaal?

Problemen in de financiële sector

Er zijn twee kenmerken die de huidige recessie onderscheiden van eerdere recessies. Ten eerste is deze recessie het gevolg van problemen in de financiële sector. Hiermee onderscheidt de recessie zich bijvoorbeeld van de problematiek uit de jaren zeventig/tachtig, die met name veroorzaakt werd door te hoge arbeidskosten. Van de 122 recessies in ontwikkelde landen sinds 1960 waren er slechts 15 het gevolg van een financiële crisis.⁴ Een recessie die het gevolg is van een financiële crisis duurt gemiddeld bijna twee keer zo lang als een andere recessie (de bbp-daling zet 5,6 kwartalen door in plaats van 3,3 kwartalen bij andere recessies) en heeft een bijna anderhalf keer zo groot negatief effect op het bbp (de bbp-daling van de top voor de recessie tot het dal na de recessie is 3,4 procentpunt, terwijl dit bij andere recessies 2,6 procentpunt is). Ook duurt het langer voordat de verloren groei weer is ingehaald (nadat de kwartaalgroei weer positief wordt, duurt het 5,6 kwartalen voordat het bbp het niveau van voor de recessie heeft bereikt; bij andere recessies is dit gemiddeld 3 kwartalen). Belangrijke reden hiervoor is dat door de financiële problematiek de nettovermogenspositie van bedrijven en burgers verslechtert, waardoor zij minder snel geneigd zijn om weer te investeren of consumeren (of daar minder snel de kans toe krijgen, doordat de bancaire sector minder goed in staat is hiervoor het benodigde krediet te verstrekken).

Landen worden wereldwijd getroffen

Het tweede kenmerk van de huidige recessie is dat wereldwijd landen worden getroffen. Sinds 1960 zijn er maar drie perioden geweest, waarin meer dan tien ontwikkelde landen tegelijkertijd getroffen werden door een recessie: 1975, 1980 en 1992. Ook deze «gesynchroniseerde» recessies zijn langer (4,5 kwartalen versus 3,3 kwartalen) en dieper (3,5 procentpunt bbp-verlies versus 2,4 procentpunt) dan andere recessies. In veel recessies in het verleden was meer exporteren de exitstrategie. Deze oplossing werkt niet in een wereldwijde recessie. Een combinatie van deze twee kenmerken – een financiële crisis als oorzaak en een wereldwijde recessie – is zeer zeldzaam. Sinds de jaren zestig zijn er maar in 6 landen recessies geweest waaraan een financiële crisis voorafging *en* die plaatsvonden terwijl het merendeel van de ontwikkelde landen in een recessie verkeerde. Deze recessies duurden gemiddeld 7,3 kwartalen en lieten het bbp dalen met 4,8 procentpunt. Met name de crises in Finland en Zweden waren zeer ingrijpend. Deze duurden beide ongeveer 3 jaar met een bbp-verlies van 12,75 procentpunt respectievelijk 5,6 procentpunt.⁵ Om die reden zal in dit hoofdstuk vooral aandacht besteed worden aan deze twee recessies.

⁴ IMF, 2009, World Economic Outlook April 2009. De analyse betreft 21 ontwikkelde landen en gaat niet verder terug dan 1960. Tussen de Tweede Wereldoorlog en begin jaren zeventig waren er echter nauwelijks bankencrises. Zie bijvoorbeeld C.V. Reinhart en K.S. Rogoff, 2009, *Banking Crises: An Equal Opportunity Menace*, NBER Working Paper 14587.

⁵ Zie tabel 1a van S. Claessens, M. Ayhan Kose en M.E. Terrones, *What happens during recessions, crunches and busts?*, IMF Working Paper WP/08/274. Dat de economische krimp in Finland groter was dan in Zweden komt waarschijnlijk met name doordat Finland veel harder werd geraakt door het wegvallen van de handel met de Sovjet-Unie. Y. Gorodnichenko, E.G. Mendoza en L.T. Tesar, 2009, *The Finnish Great Depression: From Russia with Love*, NBER Working Paper 14874. Zie voor een beschouwing over de oorzaken en omvang van de crisis ook: C. van Ewijk en C.N. Teulings, 2009, *De Grote Recessie*.

Box 3.1: De Europese bankencrises begin jaren negentig⁶

Van de zes naoorlogse recessies die samenhangen met een financiële crisis en die optraden terwijl het merendeel van de ontwikkelde landen in een recessie verkeerde, vonden er vijf plaats in Europese landen in 1992.⁷ Dalende onroerendgoedprijzen zorgden voor problemen in het bankenstelsel van Italië, Frankrijk, Griekenland, Finland en Zweden. In Frankrijk moest de overheid onder andere Credit Lyonnais redden. In Italië werden 58 banken gered, die verantwoordelijk waren voor 11 procent van de kredietverlening via fusies met andere instellingen. De grootste impact was er echter in Zweden en Finland. In beide landen had liberalisatie van de financiële sector in combinatie met een oververhitte economie en fiscale bevoordeling van schulden gezorgd voor een grote toename van bancaire kredietverlening en het ontstaan van een zeepbel in de onroerendgoedmarkt. In 1991 barstte deze zeepbel onder meer doordat in beide landen de rente werd verhoogd in reactie op de verhoging van de rente door de Bundesbank (om inflatoire effecten van de eenwording tegen te gaan). In Zweden werd bovendien de fiscale-renteaftrek abrupt beperkt en Finland werd zeer hard geraakt door de ineenstorting van de Sovjet-Unie (de Finse export naar de USSR daalde in 1991 met 70 procent). Beide landen werden daarnaast geconfronteerd met een valutacrisis. Er ontstond grote druk op de kroon en markka. Depreciatie zou de export stimuleren maar zou ook de buitenlandse schulden in waarde doen stijgen wat de financiële problematiek zou versterken. Beide landen kozen er in het begin van de crisis dan ook voor om de wisselkoers te steunen via een hoge rente. Eind 1992 werd in beide landen besloten de wisselkoers te laten zweven en kon de rente worden verlaagd. Het begrotingssaldo verslechterde tussen 1990 en 1993 met 16 procentpunt in Zweden en 13 procentpunt in Finland. Na een wat aarzelende start in 1991 werd er vanaf 1992 flink ingegrepen in de financiële sector. Uiteindelijk stelden de Zweden over de hele crisisperiode ongeveer 4,2 procent van het bbp beschikbaar om de sector weer op orde te krijgen (ter vergelijking: 4 procent van het bbp van Nederland in 2009 is 23 miljard euro) en de Finnen 11 procent van het bbp (11 procent van het bbp in Nederland is 63 miljard euro).⁸

De recessie in Japan hoort niet tot de genoemde zes. Hoewel de problematiek in de financiële sector van Japan zeker in 1992 al speelde en ook de groei in dat jaar duidelijk vertraagde (van 3,4 procent in 1991 naar 1 procent in 1992), kwam dit land pas in het tweede kwartaal van 1993 – toen de economie in het merendeel van de andere ontwikkelde landen niet langer in recessie verkeerde – echt in een recessie terecht. Deze duurde slechts twee kwartalen; in 1997 was er opnieuw een recessie die twee jaar duurde en waar 3,8 procentpunt bbp werd verloren. In vergelijking met Zweden en Finland lijkt Japan er dus relatief goed vanaf gekomen. Er volgt echter een andere conclusie als we niet alleen kijken naar de jaren waarin er een negatieve kwartaalgroei was, maar ook naar de jaren met positieve groei. Zweden en Finland kenden een grotere

⁶ Deze box is voor een belangrijk deel gebaseerd op de volgende literatuur: P. Englund, 1999, *The Swedish banking crisis: roots and consequences*, Oxford Review of Economic Policy. *Economic Prosperity Recaptured: the Finnish path from crisis to fast growth*. De begrotingstekortcijfers zijn afkomstig uit IMF, 2008, *Fiscal Policy for the Crisis*, *IMF Staff Position Note*. De cijfers over de fiscale kosten van reddingsacties zijn afkomstig uit P. Honohan en D. Klingebiel, 2003, *The Fiscal Cost Implications of an Accommodating Approach to Banking Crises*.

⁷ Enige uitzondering is de financiële problematiek met de Duitse giro-instellingen eind jaren zeventig (zie G. Caprio en D. Klingebiel, 2003, *Episodes of Systematic and Borderline Banking Crisis*, Mimeo, World Bank). In sommige landen startte de recessie eerder dan in 1992 en duurde ze tot na 1992; wel geldt voor alle landen dat zij zich in 1992 in een recessie bevonden. De precieze data van de recessies: Finland 1990K2 (2^e kwartaal)-1993K2, Frankrijk 1992K2-1993K3, Griekenland 1992K2-1993K1, Italië 1992K2-1993K1, Zweden 1990K2-1993K1.

⁸ Grofweg kan gesteld worden dat deze bedragen betrekking hebben op de omvang van ingrepen die de overheidsschuld direct doen oplopen. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met (niet-ingeroepen) garanties of met de potentiële winst bij verkoop van gekochte deelnemingen. Zodoende zijn de cijfers redelijk vergelijkbaar met de 8,5 procentpunt waarmee de overheidsschuld in Nederland is toegenomen door de ingrepen in de financiële sector (inclusief overbruggingskrediet Fortis is dit 14 procentpunt).

krimp dan Japan, maar wisten in de jaren na de recessie een robuuste bbp-groei van respectievelijk $3\frac{1}{4}$ procent en $3\frac{3}{4}$ procent per jaar te realiseren. In Japan bleef de economie echter ook in de «goede» jaren onder haar potentie presteren. Tussen 1992 en 2001 heeft Japan volgens OESO-schattingen 14 perioden van een half jaar (dus 77 procent van de hele periode) gekend waarin beneden potentie werd geproduceerd.⁹ Om die reden wordt deze periode in Japan dan ook vaak als *lost decade* aangeduid. Gezien de grote gevolgen van de crisis in Japan, is ook deze crisis relevant voor de vergelijking.

Box 3.2: De *lost decade* van Japan¹⁰

Eind jaren tachtig ontstond er een zeepbel op de Japanse beurs en onroerendgoedmarkt, waarschijnlijk als gevolg van de lage rentes die de Japanse Bank hanteerde om het negatieve effect op de economische groei van de sterke yen te compenseren. Om de zeepbel tegen te gaan, werd de rente verhoogd. Hierop zakten beurs en grondprijzen in; zo halveerde de Nikkei-index in de eerste negen maanden van 1990. In Japan was het gebruikelijk dat banken veel aandelen bezaten en was grond een belangrijk onderpand voor leningen. Door het barsten van de zeepbel kwamen zij in de problemen. Japan voerde een ruim begrotingsbeleid en monetair beleid. Het begrotingssaldo verslechterde tussen 1991 en 1995 met 7,2 procentpunt. De rente werd verlaagd tot vrijwel 0 procent. Er werd echter lang gewacht met het op orde brengen van de financiële sector, men was niet bereid de fiscale middelen ter beschikking te stellen die hiervoor nodig waren. De overheid beperkte zich in de eerste vijf jaren van de crisis tot het geven van liquiditeitssteun en het aanmoedigen van fusies. Pas in 1996 vonden kapitaalinjecties plaats, oplopend tot een totaal van 20 procent van het bbp in 2000 (20 procent van het bbp in Nederland is 115 miljard euro). Vanwege de lage economische groei in de jaren negentig ($1\frac{1}{2}$ procent) in vergelijking met de jaren tachtig ($3\frac{3}{4}$ procent) wordt deze periode in Japan vaak aangeduid met het verloren decennium (*lost decade*).

Huidige crisis uniek in naoorlogse geschiedenis

Hoewel bovenstaande crises belangrijk vergelijkingsmateriaal bevatten, moeten we blijven beseffen dat de huidige crisis uniek is in de naoorlogse geschiedenis. Geen van bovenstaande recessies vond plaats in een omgeving waar ook de *financiële* crisis mondiaal was. Om een combinatie te vinden van een wereldwijde financiële crisis met een wereldwijde recessie moeten we nog verder terug in de tijd. Dit hebben we voor het laatst meegemaakt in de jaren dertig van de vorige eeuw. De vergelijking tussen de huidige crisis en die Grote Depressie wordt dan ook veel gemaakt. Ook toen was het startpunt een financiële crisis in de VS en kwamen geleidelijk ook andere landen in de problemen. Wereldwijd is de impact op de industriële productie, de daling van de aandelenkoersen en het wereldhandelsvolume nu vergelijkbaar met die van destijds.¹¹ De grote vraag is of dit ook nu weer zal leiden tot een Grote Depressie. Dat hoeft niet, want de tijden zijn ingrijpend veranderd en we weten ook beter dan destijds wat ons te doen staat.

⁹ N.K. Kuttner en A.S. Posen, 2001, *The great recession; lessons for macroeconomic policy from Japan*, Brookings Papers on Economic Activity.

¹⁰ T. Hoshi en T. Kashyap, 2004, *Japan's Financial Crisis and Economic Stagnation*, Journal of Economic Perspectives. IMF 2008, *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF Staff Position Note. P. Honohan en D. Klingebiel, 2003, *The Fiscal Cost Implications of an Accommodating Approach to Banking Crises*, Journal of Banking and Finance.

¹¹ B. Eichengreen en K.H. O' Rourke, 2009, *A tale of two depressions*. VoxEU.org.

Box 3.3: De Grote Depressie¹²

In de jaren twintig van de vorige eeuw was er een grote economische voorspoed in de VS. Ook op de beurzen ging het goed. Veel mensen belegden via een recente innovatie; de *investment trusts*. Vaak gebruikten die niet alleen de inleg van investeerders om te beleggen, maar werd een groot gedeelte van de beleggingen gefinancierd met geleend geld. In oktober 1929 stortte de beurs in. Op het dieptepunt in juli 1932 had de Dow Jones 89 procent van zijn waarde verloren. Veel beleggers vluchtten naar de zekerheid van goud, dat ze tegen een vaste prijs konden kopen bij het stelsel van Amerikaanse Centrale Banken, de FED. Om te voorkomen dat de goudvoorraad van de FED te veel kromp, verhoogde de FED de rente (hierdoor werd het aantrekkelijker om dollars te investeren in renderende beleggingen dan in goud). De eerste golf aan bankfaillissementen kwam in 1930. Tussen 1930 en 1933 gingen uiteindelijk 9 duizend banken failliet. Zij vertegenwoordigden ongeveer een derde van de kredietverlening. Er werd weinig gedaan om de banken te redden. Pas in 1932 werd de Reconstruction Finance Corporation opgericht die banken in de problemen kon steunen. Hierlangs is ongeveer 1,5 procent van het bbp besteed (dit zou in Nederland nu ongeveer 9 miljard euro zijn). Onder de «New Deal» van Roosevelt werden de overheidsuitgaven flink verhoogd, maar dit gold ook voor de belastingen, waardoor per saldo nauwelijks werd gestimuleerd. In veel andere landen ontstond ook een bankencrisis, Nederland was een uitzondering. Het Nederlandse bankwezen was na een crisis begin jaren twintig al flink gesaneerd en kwam tijdens de Grote Depressie niet opnieuw in de problemen.¹³ Wel werd Nederland flink geraakt door afnemende export als gevolg van handelsbarrières en devaluaties in andere landen. Nederland liet de goudstandaard als een van de laatste landen los en had begrotings-evenwicht als officiële doelstelling. Hoewel dit laatste niet helemaal lukte (er waren wel degelijk tekorten), was er geen sprake van een consistent stimulerend beleid.

3.3 Lessen uit het verleden

Door te leren van de fouten die in de Grote Depressie en in latere crises zijn gemaakt, kunnen we ervoor zorgen dat de diepte en de duur van de huidige crisis zoveel mogelijk beperkt blijft. Dit kan op twee manieren. Ten eerste door het ondersteunen van de financiële sector; ten tweede door het ondersteunen van de economische vraag. Beide zijn nodig.

Het op orde brengen van de financiële sector is van groot belang voor de hele economie...

Niet alleen voorkomen faillissementen banken van groot belang...

Tijdens de grote depressie ging ongeveer een derde van het bankenstelsel in de VS failliet. Ook in andere landen waren er grote faillissementen met als dieptepunt het faillissement van Kreditaanstalt die meer dan 50 procent van de deposito's in Oostenrijk voor haar rekening nam.¹⁴ Faillissementen van banken hebben vaak een groter negatief effect op de economie dan faillissementen van «gewone» bedrijven. Hiervoor zijn ten minste twee kenmerken van het bankwezen verantwoordelijk. Ten eerste zijn banken een doorgeefluik voor het monetaire beleid. Zoals hieronder beschreven is monetaire verruiming een kanaal waarlangs de economische vraag kan worden gestimuleerd. Deze verruiming vindt echter normaliter plaats via het bancaire systeem: de centrale bank maakt het lenen gemakkelijker (goedkoper) voor banken, die vervolgens weer doorlenen aan consumenten en bedrijven. Wanneer de gezondheid van de banken echter zo slecht

¹² J.K. Galbraith, 1954, *The Great Crash*. IMF, 2008, *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF Staff Position note. R.S. Kroszner, 1994, *The Political Economy of the Reconstruction Finance Corporation's Bail Out of the US Banking System during the great depression*. J.L. van Zanden, 1997, *Een klein land in de 20e eeuw*.

¹³ Enkel de Nederlandse Handelsmaatschappij kwam in de problemen als gevolg van grote verliezen in Indonesië, maar dit leidde niet tot een vertrouwensverlies in het bankwezen.

¹⁴ IMF, 2009, *World Economic Outlook January 2009*.

is dat zij, zelfs bij een zeer accommoderend monetair beleid, besluiten niet door te lenen, wordt dit instrument ineffectief.¹⁵ Het tweede kenmerk is de functie van banken als informatie-intermediair. Banken hebben geïnvesteerd in het verwerven van informatie om de kredietwaardigheid van hun klanten te kunnen beoordelen. Wanneer banken failliet gaan, kan deze informatie niet meer worden ingezet om kredietwaardige en minder kredietwaardige bedrijven of natuurlijke personen van elkaar te onderscheiden. Ook de overheid bezit deze kennis niet en kan deze rol dus niet overnemen. Bij het failliet van een enkele bank is de schade hiervan te overzien en hoeft de overheid niet in te grijpen, maar door financiële dwarsverbanden en vertrouwenseffecten kan in sommige gevallen het failliet van een enkele bank het hele bancaire systeem in de problemen brengen. Met als resultaat dat geen enkel bedrijf meer krediet kan krijgen en de deposito's van burgers in gevaar komen. Bij dergelijke systeemrelevante banken kan het nodig zijn de individuele bank van de ondergang te redden om effecten die de hele economie raken te voorkomen.

...maar moet wel goed gebeuren

...banken moeten ook weer gezond worden

Het is dus heel belangrijk om faillissementen van systeemrelevante banken zoveel mogelijk te voorkomen. Dit alleen is echter niet genoeg. Het is nodig dat banken niet failliet gaan, maar vooral dat zij ook daadwerkelijk weer gezond worden. Het is belangrijk dat banken schoon schip maken; verliezen moeten genomen worden, er moet voldoende nieuw kapitaal worden aangetrokken indien nodig met hulp van de overheid en gedrag dat tot het nemen van onverantwoorde risico's heeft geleid moet systematisch – en verstandig – worden aangepakt. Met halve maatregelen bestaat het risico dat er «zombiebanken» gecreëerd worden. Dit probleem speelde in Japan. Veel Japanse banken waren al in de eerste jaren van de crisis eigenlijk niet meer levensvatbaar. De Japanse overheid weigerde echter fiscale middelen te gebruiken voor kapitaalinjecties. In plaats daarvan werden veel banken overeind gehouden door grote liquiditeitssteun van de Bank of Japan. Deze «zombiebanken» gaan niet op korte termijn ten onder, maar zijn op lange termijn ook niet levensvatbaar. Ook dragen zij niet bij aan een uiteindelijk gezonde en integere financiële sector. De banken zullen zo lang mogelijk het moment willen uitstellen waarop zij moeten toegeven dat dit het geval is. Daarom weigeren ze af te schrijven op slechte leningen; dit zou immers aan de markt en aan toezichthouders kenbaar maken dat de bank in de problemen zit en dwingen tot gedragsaanpassingen. Omdat een faillissement van een bedrijf betekent dat wel afgeschreven moet worden, blijven zij krediet verstrekken aan insolvable bedrijven. Hoewel er in Japan zeker in de eerste jaren van de financiële crisis nauwelijks banken failliet gingen, zorgde deze *evergreening* ervoor dat in sectoren die minder competitief waren, relatief veel krediet werd verstrekt, dat bedrijven die weinig winstgevend waren vaak nieuwe leningen kregen en dat veel krediet werd verstrekt tegen rentes onder de marktrente.¹⁶ Dit is om twee redenen funest. Ten eerste nemen de uiteindelijke kosten voor de belastingbetaler hierdoor alleen maar toe. De overheid in Japan was uiteindelijk alsnog genoodzaakt tot grote kapitaalinjecties. De kosten hiervan liepen op tot 20 procent van het bbp, terwijl de veel snellere ingrepen in Finland en Zweden 4 procent respectievelijk 11 procent van het bbp bedroegen. Ten tweede komen kansrijke bedrijven lastiger aan krediet en krijgen zij te

¹⁵ Op dit moment lijkt de bancaire kredietverlening in Nederland stand te houden. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, 31 371, nr. 222.

¹⁶ T. Hoshi en A.K. Kashyap, 2004, *Japan's financial crisis and economic stagnation*, Journal of economic perspectives. R.J. Cabbalero, T. Hoshi en A.K. Kashyap, 2009, *Zombie Lending and depressed restructuring in Japan*, American Economic Review.

maken met oneerlijke competitie van «zombiebedrijven» die overeind worden gehouden door de leningen van de «zombiebanken». Arbeid en kapitaal worden hierdoor niet ingezet op de plek waar ze het productiefst zijn. Het snelle en forse ingrijpen in Finland en Zweden, nadat de problematiek in de financiële sector duidelijk werd (zie box 3.1), is waarschijnlijk dan ook een belangrijke factor geweest in het relatief snelle economische herstel in deze landen in vergelijking met Japan (zie paragraaf 3.4). Ook nu wordt er in Nederland en in de meeste andere landen snel en fors ingegrepen in de financiële sector (zie box 3.4). Deze ingrepen zijn noodzakelijk en uiteindelijk in ieders belang. Tegelijkertijd betekent dit wel dat er grote sommen belastinggeld worden gebruikt, terwijl burgers vrezende voor hun banen en koopkracht. Hoewel hier toekomstige inkomsten tegenover staan, blijft het daarom nodig dat de financiële sector zelf ook aanzienlijke offers brengt en aanpassingen laat zien.

Box 3.4: Ingrepen in de financiële sector.

Een gezond bankwezen is essentieel voor spaarders maar ook voor burgers en bedrijven die zonder banken niet kunnen lenen voor een huis of investering. Gezien dit grote publieke belang is er fors ingegrepen om de sector weer op orde te krijgen.

Liquiditeitssteun

De Europese Centrale Bank (ECB) heeft banken geholpen om aan hun kortetermijnverplichtingen te voldoen. De rente voor het lenen bij de ECB is sterk verlaagd en de regels voor onderpand bij dit lenen zijn versoepeld. Ook heeft de ECB obligaties met onderpand van de banken gekocht, waardoor zij middelen kregen om aan andere verplichtingen te voldoen.

Garantiemaatregelen voor spaarders

Om spaarders te beschermen en *bank runs* te voorkomen (een situatie waarbij spaarders in paniek hun geld opnemen) is in oktober 2008 in Europa afgesproken dat het depositogarantiestelsel tot 50 duizend euro per spaarder per bank wordt verhoogd. Nederland heeft deze garantie verhoogd tot 100 duizend euro. Vanaf 1 januari 2011 geldt deze 100 duizend euro in heel Europa. Omdat IJsland niet in staat was om het door hen gegarandeerde deel tot 20 887 duizend euro ten aanzien van de deposito's van Icesave te betalen, heeft de Nederlandse Staat de uitkeringen ter waarde van ongeveer 1,3 miljard euro voorgeschoten. Nederland heeft een overeenkomst gesloten met de IJslandse overheid over terugbetaling van dit bedrag. De overeenkomst is door het IJslandse parlement aangenomen. Momenteel wordt bezien wat de precieze consequenties zijn voor de gesloten leenovereenkomst.

Overnames, kapitaalinjecties en leningen aan banken

De voor het Nederlandse bankstelsel systeemrelevante onderdelen van Fortis/ABN AMRO zijn in oktober 2008 door de staat gekocht. Tegelijkertijd heeft de Nederlandse Staat voor ongeveer 50 miljard euro kort- en langlopende schulden van Fortis Bank Nederland aan het Belgische Fortis Bank SA/NV overgenomen (inmiddels is daarvan al een groot deel weer afgelost). In december 2008 heeft de Nederlandse Staat voor 6,54 miljard euro het directe belang van Fortis Bank Nederland in RFS-holding overgenomen (het consortium dat ABN AMRO in eigendom heeft). Als aandeelhouder van RFS-holding heeft de staat het kapitaal met 2,5 miljard euro versterkt. Aan andere financiële instellingen is kapitaal verstrekt: aan ING 10 miljard euro, aan Aegon 3 miljard euro en aan SNS Reaal 750 miljoen euro.

Garantieregeling voor financiële instellingen

Financiële instellingen die kapitaal willen aantrekken op de particuliere markt, maar daarbij geconfronteerd worden met de gevolgen van de onzekerheid op de financiële markt, kunnen onder bepaalde voorwaarden een garantie krijgen van de staat bij het plaatsen van deze lening. Onder deze garantieregeling is maximaal 200 miljard euro beschikbaar. Er is tot op heden voor 45 miljard euro gebruik van gemaakt.

Back-up faciliteit ING

Begin 2009 heeft de staat een overeenkomst met ING gesloten over de «Alt-A-portefeuille» (gesecuritiseerde hypotheek), waarbij de staat voor 80 procent van de portefeuille het risico en de verwachte winst overneemt. Hiervoor is de portefeuille wel eerst afgewaardeerd, zodat ING al een verlies heeft moeten nemen. ING behoudt 20 procent van het overblijvende risico en van het recht op de verwachte winst. De omvang van het «staatsdeel» van de portefeuille is ongeveer 22 miljard euro.

Maatregelen tegen speculatie

Om instabiliteit verhogende speculatie te voorkomen is het in Nederland in september 2008 verboden om contracten af te sluiten die leiden tot toekomstige verkoop van aandelen die men (nog) niet bezit (*naked short selling*). Dit is in oktober 2008 omgezet in een verbod op alle contracten waarmee men belooft in de toekomst aandelen te verkopen in financiële instellingen. Per 1 juni 2009 is dit verbod opgeheven, maar geldt wel een meldingsplicht voor dit type transactie.

Overheid en Centrale Bank kunnen bijdragen aan het ondersteunen van economische vraag...

Vraagstimulering om productiemiddelen te benutten...

Keynes stelde dat we op de lange termijn allemaal dood zijn. Hij heeft deze stelling lijfelijk ondersteund door in 1946 te sterven, maar zijn ideeën lijken na verschillende doodverklaringen aan een nieuw leven te zijn begonnen.¹⁷ De kern van zijn betoog is dat als de prijzen van productiefactoren (arbeid en kapitaal) niet dalen wanneer er minder vraag ontstaat, niet alle beschikbare capaciteit in een economie benut wordt. Dit resulteert in werkloosheid en afnemende bedrijfswinsten, die op hun beurt leiden tot een lagere vraag via consumptie en investeringen. Het is hierdoor mogelijk in een negatieve spiraal te belanden. De economische vraag kan op drie manieren beïnvloed worden. De overheid kan zelf de vraag stimuleren via het begrotingsbeleid. Dit kan direct door hogere overheidsuitgaven of indirect doordat lagere belastingen of hogere overdrachten leiden tot meer (private) consumptie en investeringen. Ook door een renteverlaging van de Centrale Bank, dus door monetair beleid, worden de investeringen en consumptie gestimuleerd. De export is de derde weg waarlangs de economische vraag wordt uitgeoefend. De rol van de overheid is hier vooral een regulerende; door vrijhandel bevorderende maatregelen kan de export worden gesteund.

...door te stimuleren via het begrotingsbeleid...

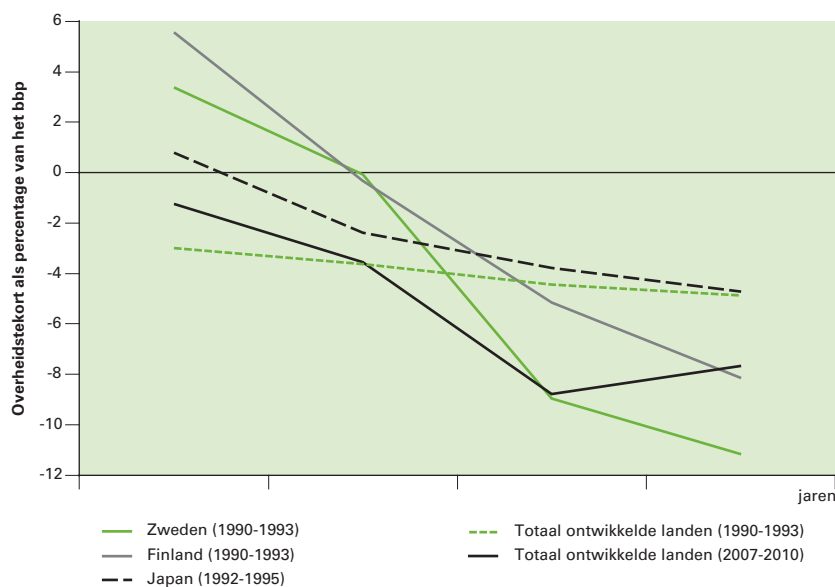
...begrotingsbeleid speelt daarbij een rol

Het begrotingsinstrument werd tijdens de Grote Depressie nauwelijks toegepast (het standaardwerk van Keynes, «The General Theory», verscheen dan ook pas in 1936). Wereldwijd ontstond pas in 1932 een begrotingstekort dat vervolgens relatief beperkt bleef (het tekort bleef

¹⁷ Al is het de vraag in hoeverre veel van wat «Keynesiaans» beleid wordt genoemd ook door Keynes zou worden ondersteund. Hoewel Keynes pleitte voor overheidsingrijpen in een zeer diepe depressie zoals de Grote Depressie was hij niet bepaald gecharmeerd van de economische modellen die in de jaren zestig en zeventig werden gebruikt voor het precies aansturen van de economische vraag door de overheid (de grootschalige toepassing van deze modellen vond na zijn dood plaats, maar de ontwikkeling startte tijdens zijn leven). Zo stelde hij over de modelbouw van Tinbergen: «That there is anyone I would trust with it at the present stage or that this brand of statistical alchemy is ripe to become a branch of science, I am not yet persuaded». (Keynes, 1940, *On a method of statistical business cycle research: a comment*, *Economic Journal*). In the *New Palgrave Dictionary of Economics Online* wordt uitgebreider ingegaan op het verschil tussen Keynes en de Keynesianen (zie «keynesianism»). Overigens is het kabinet ook geen voorstander van het terugkeren naar fijnsturing van de economische vraag. In principe volstaat het beleid van automatische stabilisatie en slechts in zeer extreme economische omstandigheden, zoals de huidige, dient de vraag daarboven extra gestimuleerd te worden.

kleiner dan -4 procent¹⁸), terwijl in de huidige crisis wereldwijd fors gestimuleerd wordt; het gezamenlijk tekort van de ontwikkelde landen loopt op tot ongeveer -9 procent in 2009. Tijdens de crises in Japan, Finland en Zweden werd in deze landen een ruim begrotingsbeleid gevoerd zoals figuur 3.5 duidelijk maakt. Wereldwijd was de verruiming begin jaren negentig echter beperkt, zeker vergeleken met de huidige situatie.

Figuur 3.5 Oploop overheidstekorten tijdens recessies



Bron: IMF, WEO database April

Timing en weglek verdienen aandacht

Bij het vormgeven van een begrotingsstimulus zijn drie elementen van belang: de timing, het spaarlek en het importlek. Het timingprobleem wordt veroorzaakt doordat het lastig is om te identificeren waar we in de economische cyclus zitten en omdat beslissingen tot nieuwe uitgaven/besparingen of lastenverlichtingen/verhogingen vaak tijd vergen om geïmplementeerd te worden.¹⁹ Dit probleem speelt niet als stimulering automatisch plaatsvindt bij vraaguitval en als deze stimulering automatisch afneemt als het beter gaat. Dit is het geval in het huidige (trendmatige) begrotingsbeleid. Voor een belangrijk deel loopt deze automatische stabilisatie via de belastinginkomsten. In 2009 en 2010 wordt tezamen voor ruim 60 miljard euro «automatisch» gestimuleerd doordat er onder andere minder belasting wordt opgehaald bij burgers en bedrijven. Het begrotingssaldo verslechtert hierdoor aanzienlijk. Ook de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen nemen toe als het slecht gaat en weer af als de economie aantrekt. Er wordt een beroep gedaan op de verzekering die de verzorgingsstaat biedt en waarvoor in goede en in slechte tijden premie wordt betaald. In het aanvullend beleidsakkoord is besloten tot en met 2011 niet te bezuinigen op de extra uitgaven die hierdoor optreden.

¹⁸ B. Eichengreen en K.H. O'Rourke, 2009, Ibid.

¹⁹ Door deze vertragingen werd de economie in Nederland tussen 1957 en 1979 bijvoorbeeld regelmatig gestimuleerd terwijl achteraf bleek dat de economie zich in een hoogconjunctuur bevond en werd er verkraapt terwijl achteraf bleek dat sprake was van een recessie. F. Bos, 2007, *The Dutch fiscal framework; history, current practice and the role of the CPB*, CPB document 150.

Automatische stabilisatoren helpen bij timing

Daardoor dienen ook deze uitgaven in de huidige crisis als automatische stabilisator. Hierdoor wordt in 2009 voor 1,6 miljard euro en 2010 voor 4,5 miljard euro ook aan de uitgavenkant «automatisch» gestimuleerd. Vanwege de zeer grote vraaguitval die de huidige crisis met zich meebrengt, en het risico dat het monetaire beleid minder goed functioneert (zie hieronder) worden daarboven additionele maatregelen genomen in de vorm van een tijdelijk stimuleringspakket. Dit gebeurt voor 2,7 miljard euro in 2009 en 3,2 miljard euro in 2010. Ten slotte stimuleren ook de gemeenten en provincies voor ongeveer 1,5 miljard euro. Van belang is er voor te zorgen dat deze extra maatregelen ook worden beëindigd, wanneer ze niet langer nodig zijn. Maar hierbij blijft het oppassen dat dit niet te snel gebeurt; sommige economen stellen dat de begrotingsconsolidatie in Japan in 1997 de net aantrekkende economie opnieuw in een recessie heeft gestort.²⁰

Borgen lange termijn soliditeit

Een tweede punt dat van belang is voor de effectiviteit van de stimulans is de reactie van burgers en bedrijven. Wanneer burgers en bedrijven onzeker zijn over hun toekomstige financiële positie zullen zij ervoor kiezen om minder te consumeren en te investeren en in plaats daarvan te sparen. Door dit zogenaamde spaarlek vermindert het effect van de stimulus. De onzekerheid hangt samen met de soliditeit van de overheidsfinanciën op de lange termijn, onder andere omdat mensen hierdoor rekening gaan houden met toekomstige belastingverhogingen. Vanaf een bepaald niveau van overheidsschuld kan extra stimulering (groter tekort) hierdoor zelfs negatief uitpakken.²¹ Effectief stimuleren is dus alleen mogelijk wanneer ook rekening wordt gehouden met de langetermijn-soliditeit van de overheidsfinanciën. Om deze soliditeit te borgen, worden dan ook maatregelen genomen (zie paragraaf 3.4).

Internationale coördinatie beperkt importlek

Een derde punt is het weglekeffect via de import. Met name in een open economie als de Nederlandse zal een belangrijk deel van de extra vraag worden besteed aan importen die de Nederlandse economie niet stimuleren. Om deze reden was de fiscale stimulus in Zweden en Finland waarschijnlijk ook relatief ineffectief. In de huidige crisis zijn echter binnen de EU en de G20 afspraken gemaakt waardoor vrijwel alle landen tegelijk stimuleren. Hiermee wordt het importlek gecompenseerd door de steun die de export krijgt van de extra vraag in andere landen. Finland en Zweden konden begin jaren negentig niet rekenen op dergelijke internationale samenwerking.

...door te stimuleren via het monetaire beleid...

Monetair beleid draagt ook bij...

Het monetair stimuleren vindt normaliter plaats via renteverlagingen van de Centrale Bank. Deze maken het minder aantrekkelijk om te sparen en aantrekkelijker om te lenen. Hierdoor zullen de consumptieve uitgaven en investeringen toenemen.²² Wanneer de monetaire verruiming bijdraagt aan de inflatie, is er bovendien een prikkel om uitgaven niet uit te stellen.

Tijdens de Grote Depressie hielden veel landen – zeker gedurende de eerste jaren – vast aan de goudstandaard. Dit beperkte de mogelijkheden voor monetaire stimulering. Expansief monetair beleid kan in de huidige crisis in de eurozone makkelijker en effectiever worden ingezet dan in Finland, Zweden en Japan begin jaren negentig. Finland en Zweden probeerden destijds de wisselkoers van respectievelijk de markka en

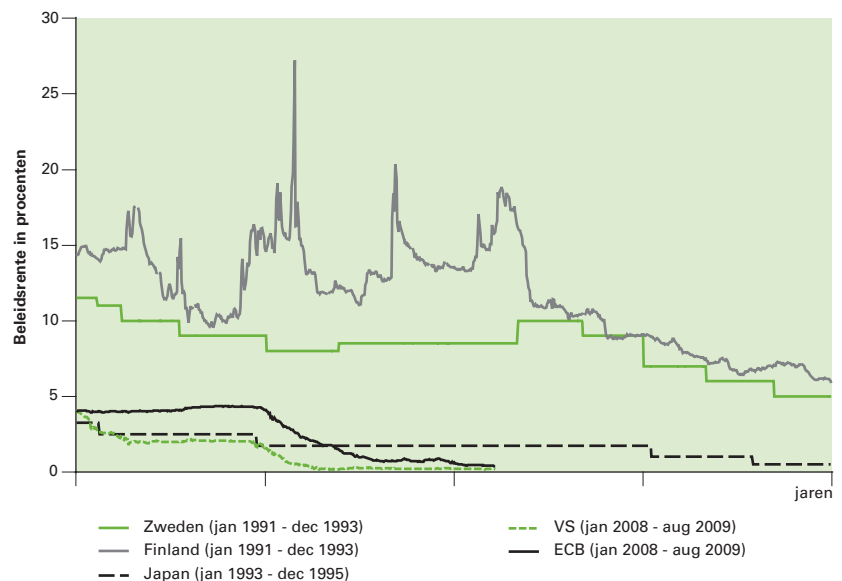
²⁰ N.K. Kuttner en A.S. Posen, 2001, *The great recession; lessons for macroeconomic policy from Japan*, Brookings Papers on Economic Activity.

²¹ IMF, 2009, *World Economic Outlook*, April.

²² Mits het bancaire systeem goed functioneert. Zie paragraaf 3.3.

kroon met de Duitse mark niet te laten dalen. Dit deden zij onder meer omdat een groot deel van de private sector grote verplichtingen in buitenlandse valuta had. Een depreciatie zou de waarde hiervan doen toenemen waardoor de financiële problemen nog groter zouden worden. Om de wisselkoers te steunen moest de rente echter op een hoog niveau blijven.²³ Uiteindelijk werd in beide landen de wisselkoers alsnog losgelaten waardoor eind 1992 de rente kon worden verlaagd. Door het veel grotere muntgebied is de hoeveelheid verplichtingen in buitenlandse valuta van banken in de meeste eurolanden relatief laag en is het niet noodzakelijk om de rente hoog te houden om de eurokoers te steunen. Bovendien wordt nu ook in veel andere landen, waaronder de VS, de rente verlaagd waardoor de koers van de euro minder snel onder druk zal komen te staan. In Japan speelde dit probleem ook niet en werd dan ook vrij snel gekozen voor renteverlagingen. Dit gebeurde echter wel in een lager tempo dan nu door de ECB en FED gebeurt. De effectiviteit van de monetaire stimulering werd in Japan bovendien beperkt doordat op een gegeven moment de prijzen niet meer stegen (inflatie) maar daalden (deflatie). Zelfs met een nominale rente van 0 procent is het dan goedkoper om te wachten met investeren of consumeren omdat goederen na verloop van tijd minder kosten. Op dit moment lijkt het risico op (langdurige) prijsdalingen – mede door de fiscale stimulans – in de eurozone beperkt.²⁴ Monetair stimuleren kan zeer effectief zijn. Zeker als er vertrouwen is in herstel. Maar bij een rente van 0 is ook dit meest herkenbare onderdeel van het monetaire instrumentarium niet langer effectief.

Figuur 3.6 Vergelijking beleidsrentes jaren negentig in Zweden, Finland, Japan (met VS en EU nu)



Bron: ECOWIN en Bank of Finland²⁵

²³ In 1991 was in beide landen nog sprake van een zeer hoge inflatie, 4,1 procent in Finland en 9,3 procent in Zweden. De reële rente lag in dat jaar dus een stuk lager dan de nominale rente die figuur 3.6 indiceert. In 1992 was de inflatie echter beperkt (2,8 procent en 2,2 procent) en was dus ook de reële rentevoet erg hoog.

²⁴ Zie bijvoorbeeld IMF, 2009, Euro Area Policies: 2009 Article IV Consultation-Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Member Countries.

²⁵ Deze problematiek was ook kenmerkend voor de Aziëcrisis in 1997 en doet zich nu opnieuw voor in bijvoorbeeld IJsland.

...en internationale handel zakt minder in

...en door het beschermen van de export

Het belang van de export voor de economische vraag wordt geïllustreerd door het feit dat niet problemen in de financiële sector de aanleiding waren voor de recessie in de jaren dertig in Nederland, maar de daling in de export. Doordat andere landen handelsbarrières opwierpen en hun munt lieten devalueren waar Nederland in eerste instantie aan de goudstandaard vasthield, nam de export sterk af (circa een derde tussen 1929 en 1932). Hierin ligt een duidelijk verschil met de huidige crisis. Nederland wordt nu beschermd door internationale afspraken die sinds die tijd zijn gemaakt. Handelsbarrières worden voorkomen door afspraken binnen de wereldhandelsorganisatie en de EU en ook de G20 heeft zich uitgesproken tegen protectionisme. De wisselkoersverhouding met de belangrijkste handelspartners staat vast door de euro. Hoewel Nederland nog steeds sterk geraakt wordt door een afnemende export, is de huidige inschatting dat de daling van de export de helft bedraagt van de daling in de jaren dertig.²⁶

Ondanks lessen toch veel pijn

We hebben uit de Grote Depressie en de *lost decade* in Japan belangrijke beleidslessen getrokken die ons nu kunnen helpen om de diepte en duur van de recessie te beperken, zoals het belang van het op orde brengen van de financiële sector en het steunen van de economische vraag. Dankzij internationale instituties zoals de euro en de wereldhandelsorganisatie is de positie van Nederland minder kwetsbaar dan in het verleden en dan de positie van Finland en Zweden in de jaren negentig. Ondanks deze lichtpuntjes zullen er toch vervelende consequenties zijn. Deze zullen ook na afloop van de recessie niet direct en vanzelf verdwijnen. Hierover gaat de volgende paragraaf.

Box 3.5: Een wereldwijde crisis vraagt om een wereldwijde aanpak

Een internationaal gecoördineerde aanpak is essentieel gebleken om effectief op de financiële en economische crisis te reageren. De G20 heeft een belangrijke, aanjagende rol gespeeld bij het tot stand komen van een gecoördineerde aanpak, die voor een groot deel tot stand is gekomen binnen instellingen als het IMF en de Wereldbank. Veelal aansluitend op de afspraken in de G20 heeft ook op Europees niveau een gecoördineerde aanpak vorm gekregen. De Nederlandse Staat heeft door zijn deelname aan beide G20-toppen (november 2008 in Washington en april 2009 in London), zijn stoel bij het IMF en de Wereldbank en als lid van de Europese Unie kunnen bijdragen aan een effectieve internationale respons.

Opvang gevolgen financiële crisis en herstel van groei

Internationale coördinatie was ten eerste noodzakelijk om de gevolgen van de financiële crisis op te vangen. Die coördinatie vond veelal ad hoc plaats. Centrale banken coördineerden wereldwijd hun interventies door gezamenlijk en gelijktijdig over te gaan tot liquiditeitsinjecties en/of renteverlagingen. De Europese regeringsleiders kwamen extra bijeen om afspraken te maken over kapitaalinjecties en garantieregelingen voor de financiële sector. Op die manier is een verergering van de financiële crisis voorkomen. Daarna kreeg de internationale coördinatie een gestructureerdere vorm via de G20. Om een herhaling van de jaren dertig te voorkomen was allereerst belangrijk om protectionisme te vermijden. De leiders van de belangrijkste economieën van de wereld hebben zich op beide G20-toppen gezamenlijk uitgesproken tegen alle vormen van protectionisme. Op Europees niveau ziet de Europese Commissie toe op het voorkomen van

²⁶ Volgens het CPB was er in 2008 een lichte daling van de binnenlands geproduceerde uitvoer (-1,6 procent) in 2009 valt deze uitvoer naar verwachting terug met 14¼ procent; in 2010 stijgt de uitvoer weer iets (1½ procent).

staatssteun en beperking van de concurrentie. Naast het verwerpen van protectionisme zijn er ook concrete maatregelen overeengekomen om handel te stimuleren. Er is gezamenlijk 50 miljard dollar toegezegd om handel te stimuleren, onder meer door ondersteuning van handelsfinanciering middels exportkredietinstellingen. Daarnaast zijn er internationaal afspraken gemaakt over de (minimale) omvang van stimuleringspakketten. Op Europees niveau heeft dit geleid tot een gezamenlijke impuls ter waarde van 200 miljard euro (circa 1,5 procent bbp). Verder is het kapitaal van de Europese Investeringsbank fors verhoogd om ruimte te bieden aan de substantieel verhoogde uitleenvolumes. Hiermee wordt bijgedragen aan het op peil houden van de kredietverlening aan onder andere het midden- en kleinbedrijf. Economisch is gecoördineerde actie optimaal. Politiek is het ook onderdeel van het instandhouden van een open internationale gemeenschap.

Hervorming financiële regulering en toezicht

De kredietcrisis heeft duidelijk gemaakt dat de regulering van de financiële sector versterkt moet worden. Het is belangrijk dat hierover in de G20 goede internationale afspraken zijn gemaakt. Afgesproken is dat het toezicht versterkt zal worden (met onder andere scherpere kapitaal-eisen) en verbreed zal worden zodat alle relevante instellingen en activiteiten onder het toezicht zullen vallen. De G20-top in Londen heeft in dit verband afgesproken het voormalige Financial Stability Forum (FSF) te vervangen door een uitgebreide en versterkte Financial Stability Board (FSB). Deze Board heeft een groter mandaat om financiële stabiliteit te bewaken en te verbeteren. Het FSB is samen met het IMF ook gestart met het uitvoeren van Early Warning Exercises. Met deze analyses wordt op reguliere basis aan de IMF-leden gerapporteerd welke macro-economische en financiële risico's er zijn én aangegeven welke acties daarop nodig zijn. Op Europees niveau is men reeds een stap verder gegaan en is besloten tot een Europees stelsel van toezicht met de oprichting van drie Europese instituties die moeten zorgen voor meer informatie-uitwisseling, samenwerking en die bevoegdheden krijgen tot bindende mediatie.

Versterking internationale financiële instellingen

Ontwikkelingslanden en opkomende economieën zijn hard geraakt door de crisis, met grote gevolgen voor groei en armoedebestrijding. Om de internationale financiële instellingen in staat te stellen deze landen adequaat te kunnen steunen tijdens deze crisis, zijn onder andere de financiële middelen die beschikbaar zijn voor deze landen verruimd. De G20-top in Londen heeft een belangrijke aanjagende rol gespeeld bij het beschikbaar stellen van deze middelen. Er is in totaal 850 miljard dollar toegezegd om de gevolgen van de crisis voor deze landen te mitigeren, waarvan een groot deel wordt verstrekt via het IMF en de Wereldbank. De middelen worden ingezet voor anticyclische bestedingen, herkapitalisatie van banken, handelsfinanciering, betalingsbalanssteun, het doorrollen van schulden en sociale zekerheid.

3.4 Langetermijneffecten

Mede door het betere beleid van overheden is de verwachting dat de huidige recessie minder lang duurt dan de Grote Depressie. Hoewel met veel onzekerheden omgeven, is de verwachting van het IMF dat de economische groei in Nederland weer positief wordt vanaf 2011.²⁷ Daarna zal het echter niet *business as usual* zijn. Nadat we de recessie achter ons hebben gelaten zullen we nog steeds geconfronteerd worden met effecten op de productiviteit, werkloosheid, het nationale inkomen en de overheidsfinanciën.

²⁷ IMF WEO April database op www.imf.org. NB; in de WEO zelf wordt geen cijfer gegeven voor 2011, in de database wel.

Negatieve effecten op de productiviteit...

Recessie leidt tot langdurig lagere productiviteit...

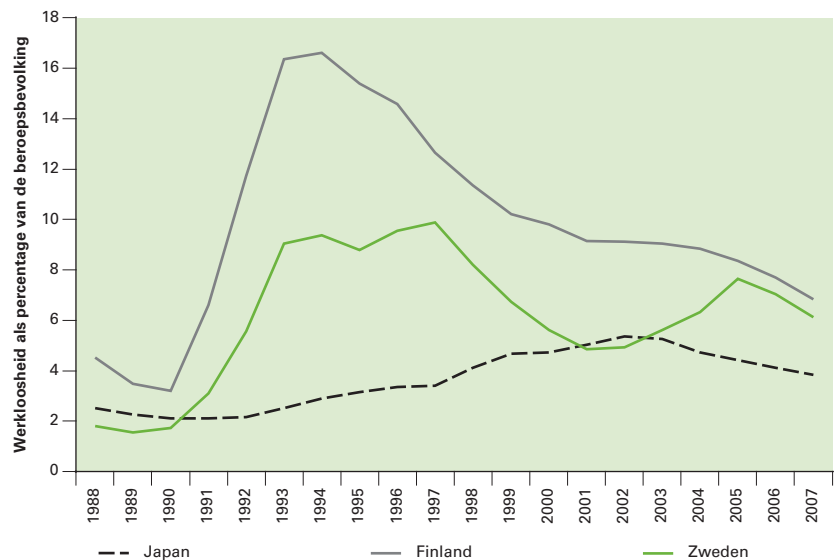
Het is mogelijk dat de productiviteit na de recessie langdurig op een lager niveau blijft liggen. De recessie zorgt voor een daling in de kapitaalvoorraad door de daling in de investeringen in nieuw kapitaal en door het overbodig worden van bestaand kapitaal (bijvoorbeeld door faillissementen). Hierdoor ligt de productiviteit na een recessie vaak op een lager niveau. In tijden van economische neergang wordt bovendien minder geïnvesteerd in innovatie en neemt het aantal startende bedrijven af (zie paragraaf 3.6). Ook dit kan ertoe leiden dat de productiviteit na de recessie op een lager niveau ligt. Bovendien is het mogelijk dat na de recessie de productiviteitsgroei lager komt te liggen. Als investeerders en/of toezichhouders door de huidige problematiek een tijdelijk of structureel sterkere risicoaversie hebben gekregen (ze zijn zich nu collectief bewust van wat er mis kan gaan), zal het lastiger kunnen worden om financiering voor nieuwe investeringen te verkrijgen. Hoewel dit de kans op een nieuwe crisis zal verkleinen, kan de productiviteitsgroei hier wel onder lijden. Zeker wanneer hierdoor een negatief sentiment ontstaat, kunnen kansrijke investeringen niet van de grond komen.

...en negatieve effecten op de werkloosheid...

...hogere werkloosheid...

Ook blijkt dat de werkloosheid na een recessie nog lang op een hoger niveau kan blijven liggen. Zo lag de werkloosheid in Japan, Finland en Zweden in 2007 nog steeds op een hoger niveau dan voor de crisis (zie figuur 3.7). Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste leidt de lagere arbeidsproductiviteit, die we hierboven beschreven, tot een verhoogd risico op het uit de markt prijzen van werknemers. Loonmatiging draagt eraan bij dat het loon op termijn weer in overeenstemming is met de arbeidsproductiviteit, maar zeker als de val in de productiviteit groot is, kan dit enige tijd in beslag nemen. Ten tweede kan werkloosheid van sommige mensen doorzetten in langetermijnwerkloosheid, als zij door de inactiviteit te veel vaardigheden kwijtraken of door te veel afwijzingen de motivatie verliezen om te zoeken naar werk.

Figuur 3.7 Werkloosheid in Japan, Finland en Zweden 1988-2007



Bron: WEO (april 2009) data op www.imf.org.

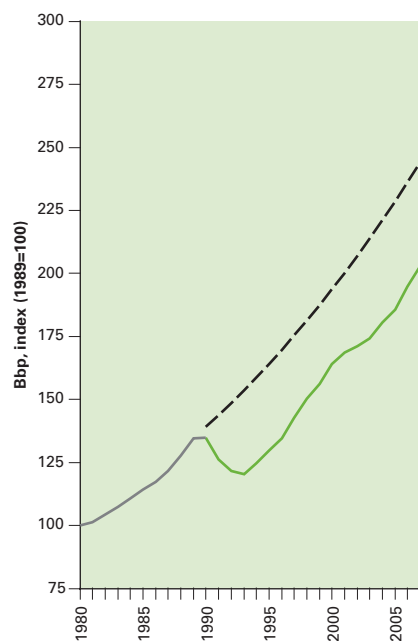
...komen tot uiting in het nationaal inkomen...

...een lager inkomen per hoofd...

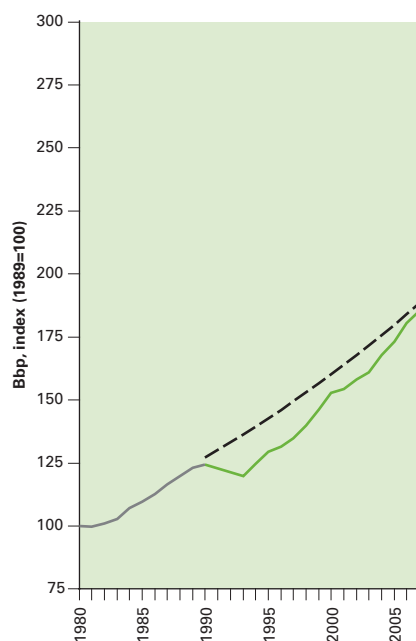
De langetermijnevolgen van de crisis in Japan, Finland en Zweden zijn goed zichtbaar in de groeicijfers van deze landen. In Zweden en Finland duurde het respectievelijk 5 en 7 jaar voordat het bbp per hoofd van de bevolking weer op het niveau van voor de crisis zat (gecorrigeerd voor inflatie). Zoals eerder besproken is in Japan het bbp per hoofd van de bevolking gedurende het *lost decade* niet gedaald, maar was vooral de groei langdurig en aanhoudend laag. Voor het beleid is echter niet alleen belangrijk wanneer we weer op hetzelfde welvaartsniveau zitten, maar ook hoe groot de afwijking is ten opzichte van eerdere verwachtingen.

Onderstaande figuren geven een beeld van het bbp per hoofd van de bevolking in Zweden, Finland en Japan voor en na de crisis. De stippellijnen geven aan welke groei een «naïeve» voorspeller zou hebben verwacht als er geen crisis was geweest en de groei van voor de crisis zich had doorgezet.²⁸

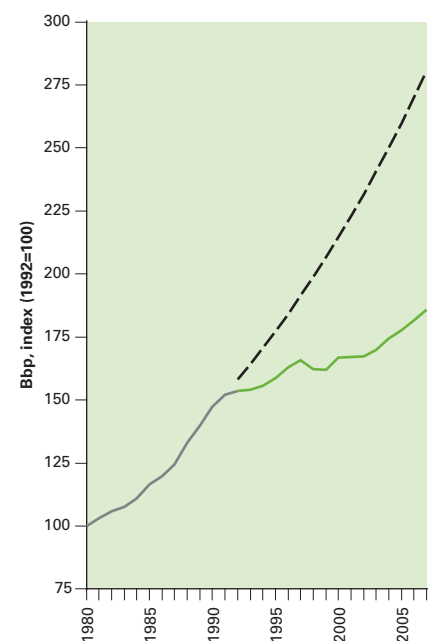
Figuur 3.8 Bbp per hoofd van de bevolking voor en na de crisis: Finland



Figuur 3.9 Bbp per hoofd van de bevolking voor en na de crisis: Zweden



Figuur 3.10 Bbp per hoofd van de bevolking voor en na de crisis: Japan



Bron: Cijfers zijn afkomstig van WEO (april 2009) data op www.imf.org. Bewerking door ministerie van Financiën. De gesloten lijn geeft het feitelijke, reële bbp per capita aan, waarbij de omvang op het jaar voor de recessie op 100 is gesteld (1989 bij Finland en Zweden, 1992 bij Japan). De stippellijn laat zien hoe groot het bbp per capita zou zijn geweest als er geen recessie was geweest en de groei van voor de crisis zich had doorgezet.

Voor de crises was de groei per hoofd van de bevolking in Finland en Japan hoger dan in Zweden (in Finland en Japan ongeveer 3 procent versus 2 procent in Zweden). Dit was vooral een gevolg van een hogere stijging van de productiviteit per gewerkt uur in deze landen. Er was

²⁸ Deze trendlijnen mogen niet verward worden met een schatting van de potentiële groei. Deze is uiteraard niet alleen af te leiden uit de trend van voor de recessie maar wordt bepaald door vele factoren, waaronder bijvoorbeeld demografische veranderingen.

sprake van een inhaaleffect. In Finland en Japan was het bbp per gewerkt uur in 1980 slechts 62 procent respectievelijk 58 procent van het bbp per gewerkt uur in de VS.²⁹ In 1990 was dit opgelopen tot 72 procent respectievelijk 69 procent. In Zweden was dit in 1980 al 86 procent en in 1990 nog maar 82 procent. Het aantal gewerkte uren per burger steeg slechts licht gedurende de jaren tachtig in Japan (van 1 005 uur in 1980 naar 1 027 uur in 1990) en daalde zelfs in Finland (van 911 naar 880) terwijl in Zweden het aantal gewerkte uren het meest toenam (van 776 naar 830).

Hoewel Zweden en Finland een groter bbp-verlies leden tijdens de crisis, presteerden zij na de crises beter dan Japan. In Zweden lag de groei per hoofd van de bevolking na de crisis op $2\frac{3}{4}$ procent, in Finland zelfs op $3\frac{1}{2}$ procent. In Japan was de groei slechts $1\frac{1}{4}$ procent. In de drie landen viel het aantal gewerkte uren door de recessie fors terug. Geen van de landen heeft dit weer helemaal in kunnen halen (het aantal gewerkte uren per persoon lag in Finland, Japan en Zweden in 2007 respectievelijk 8 procent, 13 procent en 3 procent lager dan in 1990). Finland en Zweden waren echter in staat hun productiviteit ten opzichte van de VS verder te verhogen tot respectievelijk 83 procent en 88 procent in 2007, terwijl Japan relatief achterbleef met 72 procent. Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven, is er bewijs dat het voortbestaan van «zombiebanken» in Japan een drukkend effect heeft gehad op de productiviteit.

Door de robuuste postcrisisgroei hadden Zweden en Finland in 2007 een bbp per hoofd van de bevolking dat ongeveer 40 procent hoger lag dan in het jaar voor de crisis. Voor Zweden was dit ongeveer het niveau dat zou zijn verwacht als er geen recessie was geweest en als de groei van voor de crisis zich had doorgezet. Door de hoge precrisisgroei had de naïeve voorspeller voor Finland echter een bbp per capita verwacht dat ongeveer 70 procent hoger zou liggen dan de gerealiseerde 40 procent. Door de terugval in het groeitempo in Japan is het verschil tussen de trendlijn en de werkelijke groei voor Japan zeer groot. Het bbp per hoofd van de bevolking was in 2007 slechts 20 procent hoger dan voor de crisis, terwijl op basis van de trend een stijging van 60 procent zou zijn verwacht. Helaas blijkt uit onderzoek naar een groot aantal recessies dat het Zweden-scenario – waarbij verloren groei weer wordt ingehaald – een uitzondering is. Over het algemeen worden recessies gevolgd door een periode van lagere groei; bij recessies door een financiële crisis is dit nog sterker het geval.³⁰

...en zorgen voor langdurige verslechtering van de overheidsfinanciën...

...en een verslechtering van de overheidsfinanciën

Door de hoge werkloosheidsuitgaven en de lagere dan verwachte belastinginkomsten als gevolg van de terugvallende groei, worden ook de overheidsfinanciën langdurig uit het lood geslagen. Dit komt bovenop het verlies aan belastinginkomsten door de daling in vermogens als gevolg van de financiële crisis. Finland en Zweden bereikten pas in 1998 weer een overschot, onder andere door versobering van de sociale zekerheid en pensioenregelingen.³¹ In Japan bleven de tekorten aanhouden. In Zweden heeft het 17 jaar geduurd, voordat de schuld weer op het niveau van voor

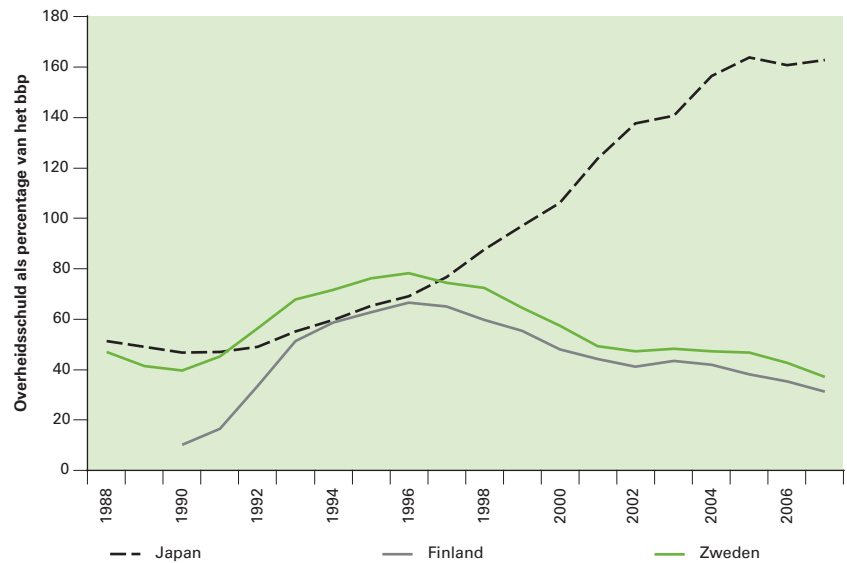
²⁹ De cijfers over gewerkte uren en bbp per gewerkt uur (in ppp 2008 euro's) zijn afkomstig uit de conference board database (<http://www.conference-board.org/economics/database.cfm>). Een soortgelijk beeld komt naar voren uit een studie van de OESO met data tot 1998 (*Economic growth in the OECD area: recent trends at the aggregate and sectoral level. ECO/WKP(2000)21*; zie met name p. 46 en p 47).

³⁰ V. Cerra en S. Chaman Saxena, 2008, *Growth Dynamics: the myth of economic recovery*, American Economic Review.

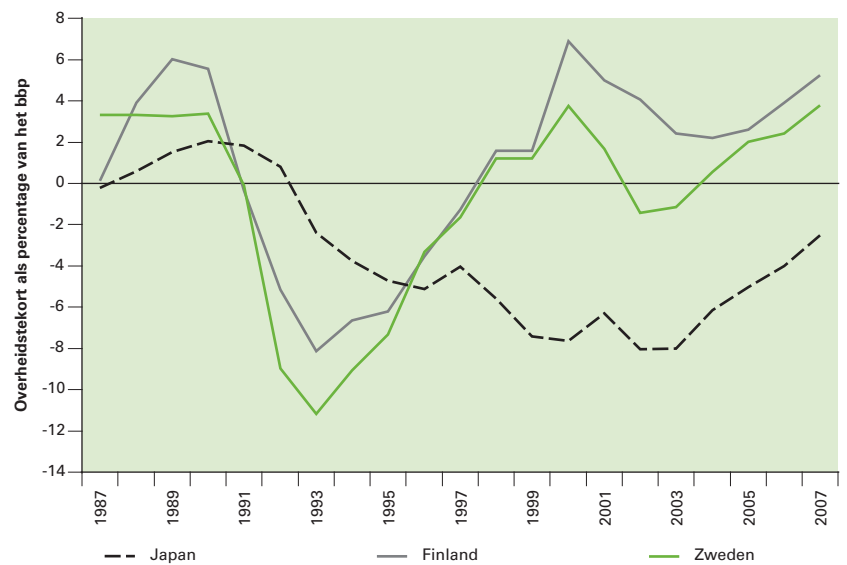
³¹ IMF, 2009, *The state of public finances; outlook and medium-term policies after the 2008 crisis*, Companion paper.

de crisis lag. Finland en Japan zijn hier tot op heden niet in geslaagd. Finland had in 2007 een schuld die nog steeds 3 keer zo hoog was als voor de crisis in 1990. Hetzelfde geldt voor Japan, maar op een nog hoger niveau.

Figuur 3.11 Schuld Japan, Finland en Zweden



Figuur 3.12 Overheidstekort Japan, Finland en Zweden



Bron: OESO; www.oecd.org

Het weer op orde brengen van de Nederlandse overheidsfinanciën zal net als in Japan, Zweden en Finland een lange adem vergen. De Nederlandse schuld lag in 2007 op 45,5 procent van het bbp, in 2010 ligt deze naar verwachting op 65,7 procent. Hoewel dit niveau niet te vergelijken is met de problematiek in de jaren dertig of na de Tweede Wereldoorlog, komen we hiermee wel steeds dichterbij de niveaus uit de jaren tachtig (terwijl we in het huidige tijdsgewricht geconfronteerd worden met

een grote vergrijzingsuitdaging). Bovendien zal de overheidsschuld blijven toenemen als het tekort niet wordt teruggedrongen.

...waardoor ingrijpende maatregelen onontkoombaar zijn.

Herstel zal niet automatisch plaatsvinden...

De analyse hierboven laat zien dat niets doen en wachten op «automatisch» herstel vooral voor arbeidsmarkt en schatkist geen optie is. Structurele herstelmaatregelen zijn nodig. Hierbij gaat het ten eerste om maatregelen die ervoor zorgen dat de langetermijneffecten op de werkloosheid en productiviteit zo klein mogelijk zijn. Deze komen aan de orde in paragraaf 3.5 en 3.6. Daarnaast zal er ook moeten worden ingegrepen in de overheidsfinanciën. Het zo snel mogelijk beëindigen van de financiële transacties die de overheid is aangegaan om de banken te steunen is een belangrijke eerste stap om de overheidsschuld te verlagen. Hierdoor zal de overheidsschuld afnemen met circa 8,5 procentpunt (inclusief overbruggingskrediet Fortis is dit 14 procentpunt).

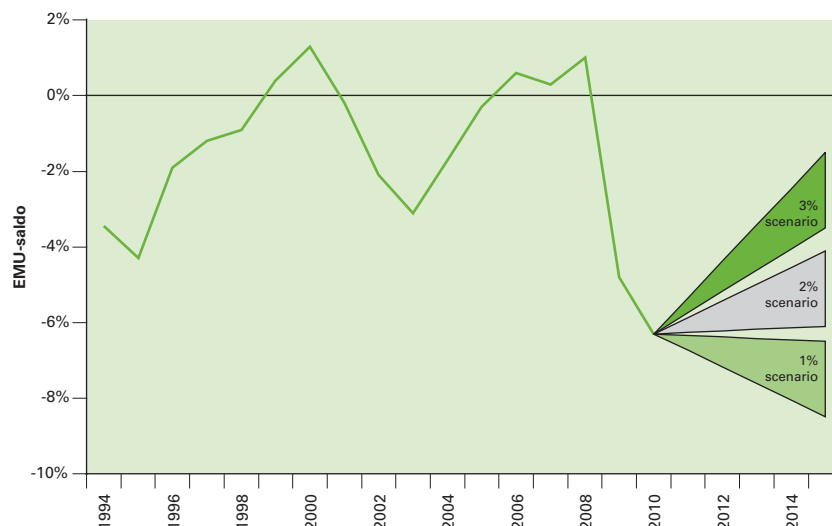
...en ondanks de maatregelen...

Het kabinet neemt daarnaast maatregelen om het tekort terug te dringen. Wanneer het stimuleringspakket wordt beëindigd zal het tekort verminderen. Hierbij moet wel worden opgelet dat een te snelle bezuiniging het herstel weer de kop indrukt. Het al dan niet verlengen van het stimuleringspakket naar 2011 wordt daarom afhankelijk gemaakt van de economische groei in 2011. Ook na deze beëindiging zal het tekort nog groot zijn. Hoe groot precies is lastig te voorspellen. Ten eerste weten we niet precies op welke manier de groei zich zal ontwikkelen. Krijgen we net zoals Zweden te maken met een inhaalgroei? Komen we structureel op een lager welvaartsniveau uit, maar blijft de groei daarna vergelijkbaar met de groeicijfers voor de crisis zoals in Finland. Of blijft de groei structureel achter bij wat we gewend waren, zoals in Japan? Daarnaast zijn er veel onzekere factoren die niet direct gerelateerd zijn aan de economische groei maar wel een forse invloed kunnen hebben op het EMU-saldo, zoals de olieprijsontwikkeling en de rentestand.

...is de kans op langdurig tekort aanzienlijk

Om toch een gevoel te krijgen voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op de middellangetermijn, laat figuur 3.13 de mogelijke ontwikkeling van het EMU-saldo in de komende jaren zien. Bij een reële groei van 2 procent per jaar in de volgende kabinetsperiode (ongeveer de groei die verwacht zou worden als er geen financiële crisis was geweest) komt het saldo in 2015 bij ongewijzigd beleid slechts beperkt beter uit dan in 2010, namelijk tussen de - 4 procent en - 6 procent van het bbp. De overheidsinkomsten groeien ongeveer mee met het bbp, dus met 2 procent per jaar. De uitgavenontwikkeling is relatief ongevoelig voor de economische groei. Niettemin groeien deze eveneens met ongeveer 2 procent per jaar. Dat komt door de autonome groei van de uitgaven voor zorg, AOW, infrastructuur. Verder nemen door de opgelopen overheidsschuld de rentelasten toe. Pas bij een groei van meer dan 2 procent is sprake van een significante verbetering van het saldo. In dat geval komt het saldo in 2015 ongeveer 2 procentpunt bbp gunstiger uit dan in het scenario met 2 procent jaarlijkse groei. In het 1 procent-groeiscenario, wat zou betekenen dat er helemaal geen sprake is van inhaalgroei en dat de crisis persisteert, zal het saldo in 2015 juist 2 procent bbp slechter uitkomen.

Figuur 3.13 Ontwikkeling EMU-saldo afhankelijk van groeiscenario's



Zoals figuur 3.13 duidelijk maakt, is zelfs in het optimistische scenario en na beëindiging van het stimuleringspakket op middellange termijn geen sprake van volledig herstel van de overheidsfinanciën. In de scenario's waarbij sprake is van een groei die gelijk is aan of lager is dan de groei van voor de crisis, verbetert het saldo niet of vindt verslechtering plaats. Extra maatregelen zijn dan ook nodig. Dit doet het kabinet langs twee sporen. Ten eerste neemt het maatregelen die op de lange termijn (voor een groot deel na 2015) de overheidsfinanciën verbeteren. Het gaat hierbij om maatregelen in de zorg, de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 rekening houdend met zware beroepen, en het niet indexeren van de 1 miljoengrens waarboven een hoger eigenwoningforfait geldt. Deze maatregelen worden in hoofdstuk 4 toegelicht. Daarnaast worden brede heroverwegingen gestart om er voor te zorgen dat de overheidsfinanciën op termijn weer in evenwicht worden gebracht (zie hoofdstuk 1).

3.5 Gevolgen voor werkloosheid

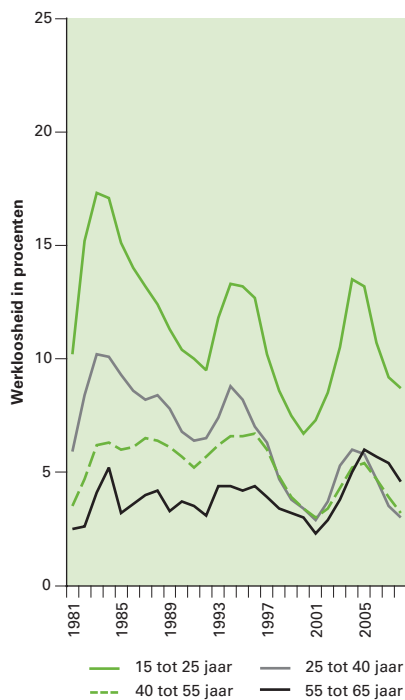
Zoals we hebben gezien in de inleiding zal de werkloosheid het naoorlogs maximum bijna evenaren. Welke groepen zullen hier met name door getroffen gaan worden? Hiervoor zijn twee zaken van belang. Ten eerste de kans dat iemand werkloos wordt. En ten tweede de gevolgen die het voor de arbeidsmarktpositie heeft als dit gebeurt.

Jongeren hebben meeste kans op werkloosheid

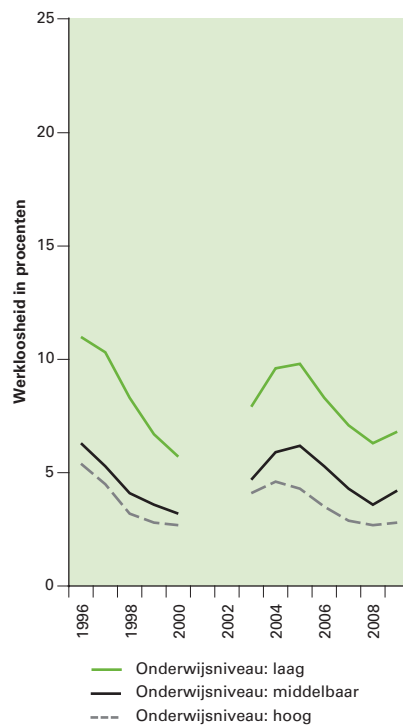
Arbeidsparticipatie jongeren zeer conjunctuurgevoelig...

Als we naar recente recessies in Nederland kijken dan blijkt met name de werkloosheid van jongeren, laag opgeleiden en allochtonen gevoelig voor een conjuncturele neergang (zie figuur 3.14a, 3.14b en 3.14c). De hoge conjunctuurgevoeligheid bij jongeren wordt veroorzaakt doordat zij nieuw op de arbeidsmarkt verschijnen (het is gemakkelijker om iemand niet aan te nemen dan om iemand te ontslaan) en omdat zij vaker een flexibele arbeidsrelatie kennen. Op dit moment ligt het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie ook onder jongeren het hoogst (29 procent bij 15–25 jarigen; 8 procent bij 25–35 jarigen en minder dan 5 procent bij oudere werknemers). Dit impliceert dat deze groep naar verwachting ook in deze recessie de zwaarste klappen zal krijgen.

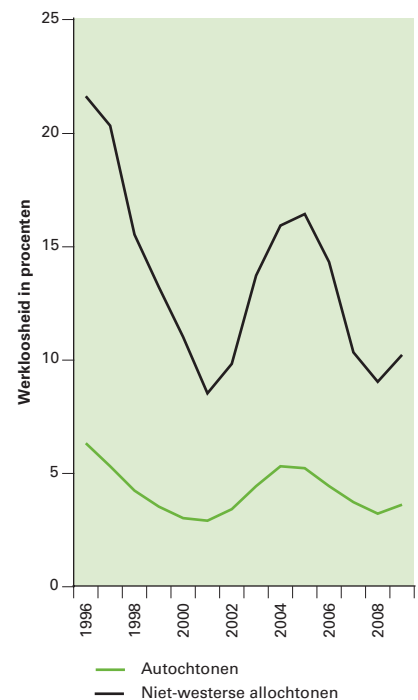
Figuur 3.14a Werkloosheid naar leeftijdsgroep



Figuur 3.14b Werkloosheid naar opleiding



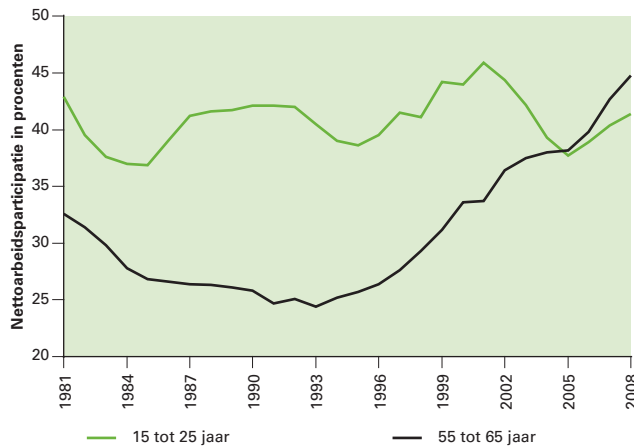
Figuur 3.14c Werkloosheid naar afkomst



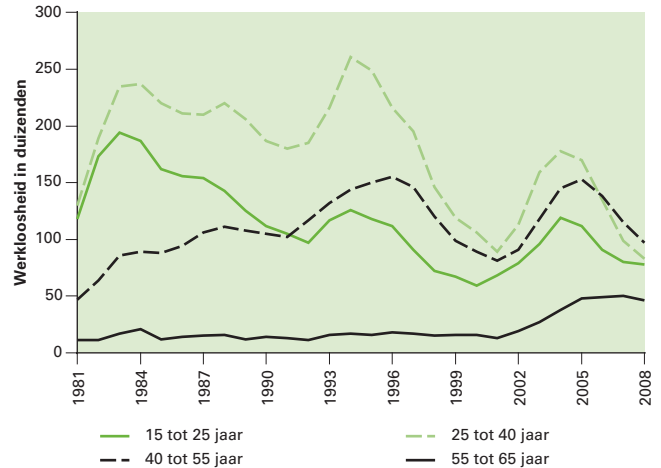
Bron: CBS Statline.

De instroom naar inactiviteit hoeft echter niet alleen te verlopen via geregistreerde werkloosheid. Bij oudere werknemers kan bijvoorbeeld vroegpensioen ook een signaal zijn van onvrijwillige inactiviteit. Dit type uitstroom is niet zichtbaar in werkloosheidcijfers maar wel in de nettoarbeidsparticipatie. Ook in deze cijfers is te zien dat de nettoarbeidsparticipatie van jongeren gevoeliger is voor de conjunctuur (figuur 3.15). De nettoparticipatie van de mensen tussen de 55 en 65 jaar is wel afgenomen in de recessie begin jaren tachtig, maar dit was een structureel effect (mede door de vroegpensioenregelingen die toen zijn afgesproken). De oplopende werkloosheid begin jaren negentig en begin deze eeuw lijken nauwelijks effect te hebben op de opwaartse trend in de participatie van ouderen. We kunnen dus concluderen dat jongeren de meeste kans lopen op werkloosheid. De jeugd maakt wel een steeds kleiner aandeel uit van de beroepsbevolking. Dit is terug te zien in het afnemende *aantal* jeugdwerklozen (figuur 3.16). Hoewel de jeugdwerkloosheid in percentages ook in de laatste recessies het hoogst was, is deze in aantallen de laatste decennia ingehaald door oudere leeftijdsgroepen. Wel zien we dat ook in aantallen de fluctuaties bij jongeren nog het grootst zijn. De *toename* in het aantal werklozen zal in de komende recessie dan ook nog steeds onder jongeren het grootst kunnen zijn.

Figuur 3.15 Nettoarbeidsparticipatie 1980–2008



Figuur 3.16 Werkloosheid naar leeftijdsgroep



Bron: CBS Statline.

Maar gevolgen zijn groter voor ouderen

...ouderen echter vaker langdurig werkloos

De gevolgen van werkloosheid verschillen per leeftijdscategorie. Oudere werknemers hebben vaak een langere carrière achter de rug, waarin zij hebben kunnen zoeken naar de baan die het beste bij hen past. Wanneer die baan verdwijnt, zal het moeilijk zijn een baan met dezelfde passendheid te vinden. Oudere werknemers zijn vaak ook langer in dienst bij een bedrijf. Hierdoor hebben ze meer bedrijfsspecifiek kapitaal opgebouwd, waarvoor ze bij het bestaande bedrijf wel een vergoeding krijgen, maar bij een nieuwe werkgever niet. Ten slotte blijkt in het laatste deel van de carrière het loon vaak relatief hoog te liggen in vergelijking met de productiviteit van de werknemer. Het inkomensverlies als gevolg van ontslag blijkt dan ook groter te zijn bij oudere werknemers dan bij jongere werknemers³²; hier staan vaak wel een hogere ontslagvergoeding en meer opgebouwde WW-rechten tegenover. Bij oudere werknemers is het daarnaast vaak langere tijd geleden dat ze generieke kennis hebben opgedaan (bijvoorbeeld door een niet-bedrijfsspecifieke opleiding). Dit maakt het voor hen lastiger om een nieuwe baan te vinden wanneer ze werkloos worden. Doordat ouderen bovendien minder lang in dienst zullen blijven bij een nieuwe werkgever en werkgevers ouderen associëren met hoge loonkosten, zijn er minder prikkels bij werkgevers om ouderen aan te nemen. Uit onderzoek over de jaren 1993–2002 blijkt dat de werkloosheid onder jongeren (jonger dan 29) inderdaad sterker afhankelijk is van de conjunctuur (zoals we hierboven hebben gezien)³³, maar dat jongeren die hun baan kwijtraken, ook snel weer een nieuwe baan vinden. Het risico op langdurige werkloosheid is onder jongere werknemers dan ook lager.

Op de lange termijn lopen jongeren achterstand in

Voor jongeren die in de werkloosheid belanden, geldt dat zij hun carrière beginnen met een achterstand. Het opbouwen van menselijk kapitaal via

³² WRR, 2008, *Werk en inkomsten na massaontslag*, WRR-verkenning. Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2009, *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2008*, ROA-R-2009/4.

³³ A.G. Gielen en J.C. van Ours, 2006, *Age specific cyclical effects in job reallocation and job mobility*, Labour Economics. Soortgelijke resultaten worden gevonden in onderzoek naar massaontslagen WRR, 2008, *Ibidem*.

een werknemersrelatie is hen niet gegund. Jongeren die werkloos worden, hebben dan ook vaak nog jaren een lager loon en een hogere kans op werkloosheid dan leeftijdsgenoten die niet getroffen werden door werkloosheid. Op de lange termijn blijken werknemers wel in staat deze achterstand weer grotendeels weg te werken. Schoolverlaters uit de jaren 1981–1984 verdienen nog steeds een lager loon dan op basis van andere kenmerken zou mogen worden verwacht.³⁴ Het gaat hierbij echter om slechts 1 procent verschil in het bruto-uurloon. Bovendien is de kans op werkloosheid of inactiviteit niet groter dan voor andere cohorten en behalen zij ook een vergelijkbaar beroepsniveau. Van een «verloren generatie» uit de jaren tachtig blijkt zodoende nauwelijks sprake te zijn.

Beleidsreactie

Om te bepalen wat we kunnen doen aan deze problematiek is het van belang te onderkennen dat er al veel staand beleid is. Van groot belang is te bepalen waarin de arbeidsproblematiek van de huidige recessie verschilt van die in eerdere jaren.

Toename jeugdwerkloosheid
nieuw...

Zoals we hebben gezien kan werkloosheid voor ouderen grote gevolgen hebben. Tegelijkertijd is deze problematiek relatief ongevoelig voor de stand van de conjunctuur. Voor deze problematiek ligt het daarom voor de hand in grote mate het huidige beleid voort te zetten, zoals bijvoorbeeld de premievrijstelling voor het aannemen van oudere werklozen. Het *nieuwe* aan de arbeidsmarktproblematiek in de komende jaren is de grote toename van werkloosheid onder jongeren. Zeker gezien de ernst van de recessie zal deze werkloosheid veel grotere hoogten bereiken dan waar het huidige beleid op geënt is. Daarom is het *nieuwe* beleid met name gericht op jongeren. Om jeugdwerkloosheid te voorkomen zijn afspraken gemaakt met sociale partners. Zij trachten iedere jongere die langer dan 3 maanden werkloos is een leer- of werkplek aan te bieden. Ook is er 250 miljoen euro extra uitgetrokken voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid en nog eens 250 miljoen euro voor mbo's. Het geld wordt besteed aan de creatie van extra stageplaatsen en de mogelijkheid om langer op school te blijven. Zo wordt voor jongeren een alternatief geboden voor het verhogen of op peil houden van hun menselijk kapitaal. Werklozen van alle leeftijdsgroepen profiteren van mobiliteitscentra die zijn ingericht om er voor te zorgen dat werknemers weer op een plek terecht komen, waar hun opgebouwde specifieke kennis het best tot zijn recht komt. Hierbij is uiteraard ook veel aandacht voor de vacatures in de publieke sector. Ook is er extra geld beschikbaar gesteld voor re-integratie en scholing.

...evenals tijdelijk probleem vraag-
kant arbeidsmarkt

Een tweede verschil is dat een belangrijk deel van de stijging van de werkloosheid de komende jaren te maken heeft met de vraagkant van de arbeidsmarkt. Box 3.6 gaat hier op in. De overheid speelt automatisch een stabiliserende rol in de vraag naar arbeid. Dit komt doordat de vraag naar leraren, zorgverleners en agenten niet afhankelijk is van de conjunctuur. Ook nu zijn er nog veel vacatures in de publieke sector.

³⁴ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2009. Ibid.

Box 3.6: Arbeidsmarkt: nu ook een vraagprobleem

Sinds de jaren tachtig hebben we vooral geworsteld met imperfecties aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Er werd minder gewerkt dan maatschappelijk optimaal is. Om deze problematiek te beperken, zijn de laatste jaren veel maatregelen genomen om het aanbod te stimuleren zoals het verlagen van de marginale druk (bijvoorbeeld via arbeidskortingen) en het activerender maken van uitkeringsregelingen. Deze aanpak blijft belangrijk, mede in het licht van de arbeidstekorten die op de lange termijn dreigen door de vergrijzing.

De komende jaren hebben we voor veel groepen echter ook te maken met een probleem aan de vraagzijde. Er zijn meer mensen die willen werken dan dat er banen zijn. Maatregelen die de vraag naar werknemers stimuleerden werden in het verleden slechts voor zeer selecte groepen toegepast omdat voor de meeste mensen gold dat zij ook zonder deze maatregelen werk konden vinden. Er werd ook spaarzaam omgegaan met maatregelen die een alternatief boden voor regulier werk, omdat de angst bestond dat hierdoor een mogelijkheid in de markt niet werd benut. Deze risico's zijn nu afgenomen. Door de vraaguitval kan het daarom nu wel opportuun worden om voor meer groepen maatregelen te nemen die de vraag naar werk stimuleren. Tegelijkertijd blijft het belangrijk om de doorstroom op de arbeidsmarkt te behouden. Ook in een economisch dal is het belangrijk dat de herstructurering van de economie niet belemmerd wordt.

Als mensen die wel willen werken geen werk kunnen vinden, klinkt vaak de roep om het eerlijker verdelen van werk. Zo werd in de jaren tachtig getracht de werkloosheid te bestrijden door ouderen vervroegd te laten uittreden.³⁵ Zoals te zien was in figuur 3.15 had dit met name een *structureel* effect op de nettoarbeidsparticipatie van ouderen en was dit instrument dus weinig effectief om effecten van een conjunctuurschommeling op te vangen.³⁶ Dat werkverdeling op macroschaal weinig effectief is, komt doordat mensen die zonder werk zitten niet altijd in staat zijn het werk van de mensen die minder gaan werken over te nemen (vanwege verschillen in vaardigheden). Als gevolg hiervan kan het verkorten van de werkduur van sommige werknemers er zelfs toe leiden dat het totaal aantal gewerkte uren afneemt. Door de inkomensdaling die hiervan het gevolg is, neemt vervolgens de vraag naar arbeid nog verder af.

3.6 Gevolgen voor het bedrijfsleven

Ook het bedrijfsleven wordt hard geraakt door de crisis. In de eerste helft van 2009 werden 3 500 bedrijven failliet verklaard. Sinds het begin van de jaren tachtig, toen het CBS begon met de faillissementenstatistiek, zijn er in een half jaar nog nooit zo veel faillissementen geweest.³⁷ De persoon-

³⁵ Ook in de jaren dertig kwam dit punt op. Zo was er veel kritiek op gehuwde vrouwen die betaald werk verrichtten en daarmee huisvaders «het brood uit de mond stoten». De minister van Sociale Zaken Romme heeft destijds zelfs onsuccesvol getracht de ondernemingsarbeid voor vrouwen te verbieden. R. Aerts, H. de Liagre Bohl, P. de Rooy en H. te Velde, 1999, *Land van kleine gebaren*, p. 225.

³⁶ Een recente, uitgebreide studie naar het verband tussen de arbeidsparticipatie van jongeren en ouderen in 12 landen (waaronder Nederland) komt tot de conclusie dat er geen bewijs is dat een verhoogde participatie onder ouderen de participatie of werkloosheid onder jongeren negatief beïnvloedt. J. Gruber, K. Milligan en D.A.Wise, 2009, *Social Security Programs and Retirement around the World: the Relationship to Youth Employment*, NBER Working Paper 14647.

³⁷ CBS, 2009, *Faillissementen in handel en zakelijke diensverlening meer dan verdubbeld*, Webmagazine, 12 augustus. Dit cijfer is exclusief eenmanszaken. Deze worden meegenomen onder faillissementen van natuurlijke personen. Ook het aantal faillissementen van natuurlijke personen, 1 800, is nog nooit zo hoog geweest.

lijke gevolgen van faillissementen kunnen groot zijn, juist in een tijd waarin het moeilijk is om nieuw werk te vinden. Maatregelen om de gevolgen van inkomensverlies en werkloosheid te beperken worden besproken in paragraaf 3.5 en 3.7. Deze paragraaf gaat in op de vraag op welke wijze de recessie de gezondheid van het bedrijfsleven na de recessie beïnvloedt. Komt het bedrijfsleven als geheel sterker uit de crisis?

Recessie versterkt vernietiging...

Creatieve vernietiging leidt tot een hogere productiviteit...

Economische vooruitgang is in een markteconomie sterk verbonden met wat Schumpeter «creatieve vernietiging» heeft genoemd. In de meeste markteconomieën wordt bijvoorbeeld circa 10 procent van de banen in een jaar vernietigd. Doordat werknemers hierdoor in andere bedrijven productiever worden ingezet, stijgt hun loon en neemt de economische groei toe. Als bedrijven met een hoge productiviteit bedrijven met een lage productiviteit wegconcurreren is dit ook goed voor de economie als geheel. Een recessie versterkt dit vernietigingsproces; het aantal faillissementen neemt toe. Dit is op korte termijn een bittere pil voor direct betrokkenen. Maar als dit op de lange termijn leidt tot een bedrijfspopulatie met een hogere productiviteit en daarmee hogere salarissen voor werknemers is de uiteindelijke uitkomst positief.

...maar een bankencrisis kan leiden tot vernietiging van productieve bedrijven

Een bankencrisis kan er echter toe leiden dat zelfs bedrijven met een hoge productiviteit bedreigd worden. Als banken terughoudender worden in de kredietverlening kan het voorkomen dat in principe productieve bedrijven die afhankelijk zijn van bancaire financiering, het hoofd niet boven water kunnen houden. Dit probleem speelt vooral bij jonge, kleinere bedrijven. Zij zijn vaker afhankelijk van bankkrediet omdat zij geen toegang hebben tot de obligatiemarkt. Daarnaast hebben zij vaak minder financiële reserves. Bovendien hebben zij vaak geen of een kortere kredietgeschiedenis en minder onderpand dat kan worden gebruikt om kredieten te verkrijgen bij liquiditeitsproblemen. Ook het innovatieve vermogen kan in een bankencrisis extra onder druk komen te staan. Een studie van het Innovatieplatform laat zien dat bijna 40 procent van de private R&D bij bedrijven zit met een voor de kredietcrisis kwetsbare financiële basis.³⁸ Internationaal toonaangevende clusters van kennis en bedrijvigheid op gebieden als hightechsystemen, water, voeding en chemie kunnen daardoor verloren gaan.

...en verzwakt creatie

Jonge en innovatieve bedrijven vaak slachtoffer

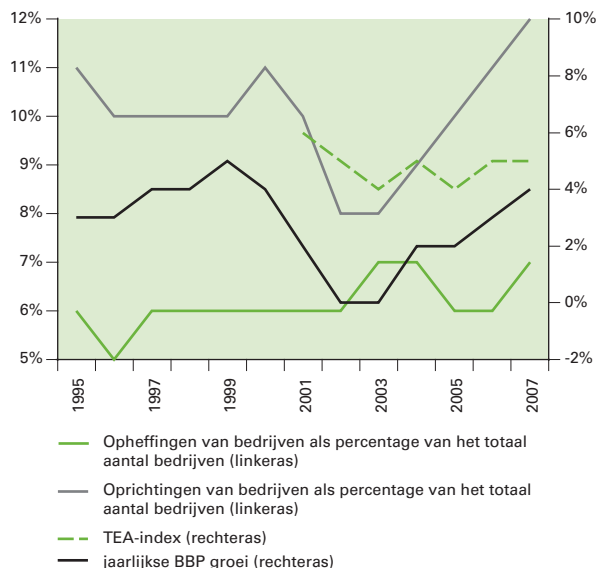
Daarnaast wordt nog wel eens vergeten dat Schumpeter het niet alleen had over vernietiging maar ook over creatie. De gemiddelde productiviteit stijgt niet alleen doordat minder productieve bedrijven verdwijnen. De stijging komt ook doordat nieuwe bedrijven ontstaan die potentieel nog productiever zijn dan *alle* bestaande bedrijven en doordat bestaande bedrijven door innovaties steeds productiever worden. Helaas blijkt ook de creërende kracht te kunnen lijden onder recessies. In de laatste recessie in Nederland zien we dat met name het aantal oprichtingen van bedrijven daalt (zie figuur 3.17). Dit komt ook tot uiting in de conjunctuurgevoeligheid van de TEA-index; een maatstaf voor startende en jonge (jonger dan 3,5 jaar) bedrijven. Voor startende bedrijven geldt bovendien dezelfde problematiek als voor de kleine, jonge bedrijven die we hierboven beschreven hebben. Wanneer de kredietverlening stilvalt, zijn zij vaak het eerste slachtoffer. In recessies wordt ook weinig geïnoveerd.³⁹

³⁸ Innovatieplatform, 2009, *Sterker uit de storm. Investeren in mensen en kennis om beter uit de crisis te komen.*

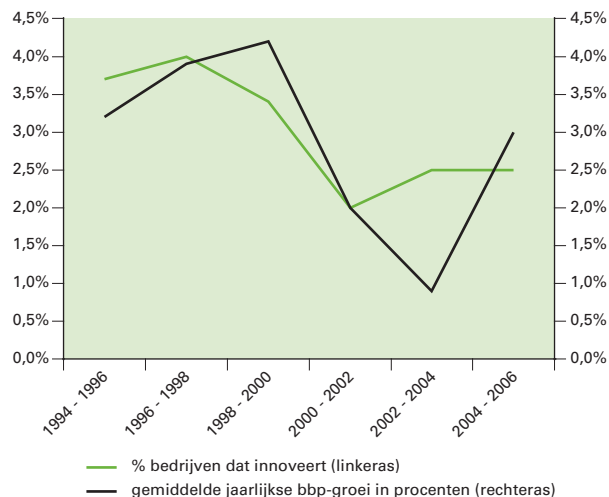
³⁹ G. Barlevy, 2004, *On the Timing of innovation in stochastic schumpeterian growth models*, NBER Working Paper 10741.

Bedrijven weten dat hun innovaties maar een beperkte tijd tot een concurrentievoordeel leiden. Dit komt onder andere omdat andere bedrijven de innovaties op den duur kopiëren. Om die reden zijn ze terughoudend met innoveren in slechte economische tijden; het is beter te wachten op een periode waarin meer winst met de innovatie kan worden gemaakt. Het percentage bedrijven dat innoveert blijkt in Nederland dan ook sterk samen te hangen met de economische groei (zie figuur 3.18). In de huidige financiële crisis kan dit effect versterkt worden door de kwetsbare financiële basis van innoverende bedrijven.

Figuur 3.17 Opheffingen van bedrijven en TEA-index



Figuur 3.18 Innoverende bedrijven en bbp-groei



Bron: CBS-statline. De TEA-index staat voor het aantal mensen dat bezig is een bedrijf op te richten of dat een bedrijf jonger dan 3,5 jaar bezit als percentage van de beroepsbevolking.

Uitkomst is onzeker

Of we de recessie uitkomen met een productievare bedrijvenpopulatie dan waarmee we de recessie ingingen is zeer de vraag. De ervaring in andere landen wijst erop dat dit helemaal niet zeker is. In de VS werden in voorgaande recessies inderdaad veel banen vernietigd, maar werden ook weinig nieuwe (productievare) banen gecreëerd. Ook in de eerste jaren na de recessies werden er weinig nieuwe banen geschapen. Dat de werkloosheid toch terugliep, kwam vooral doordat na de recessie minder bestaande banen verdwenen dan normaal (er was dus ook minder baancreatie nodig om de werkloosheid te doen dalen).⁴⁰ De arbeidsproductiviteit nam in de VS door recessies dan ook af.⁴¹ In Japan bleek in de jaren negentig dat juist bedrijven met een hogere productiviteit de recessie niet overleefden.⁴² Volgens sommigen is de aanhoudend lage groei in Japan dan ook met name het gevolg van het disfunctioneren van het proces van creatieve vernietiging. Hierbij wordt gewezen op het

⁴⁰ R.J. Caballero, en M.L. Hammour, 2000, *Creative Destruction in Development: institutions, crises and restructuring*, NBER Working Paper 7849.

⁴¹ M. Ouyang, 2009, *The scarring effect of recessions*, Journal of Monetary Economics.

⁴² K.G. Nishimura, T. Nakanjima en K. Kiyota, 2005, *Does the natural selection mechanism still work in severe recessions?: Examination of the Japanese economy in the 1990s*, Journal of Economic Behavior & Organization.

verschil in herstructurering met Finland; de sectorale verschuivingen gedurende de crisis waren daar veel groter.⁴³ Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat Finland op termijn weer een robuuste groei heeft weten te realiseren, terwijl de economische groei in Japan nog steeds op een laag niveau ligt.

De beleidsreactie

Steun aan individuele bedrijven
onverstandig...

De overheid kan het proces van creatieve vernietiging beïnvloeden zowel via de vernietigingskant als via de scheppingskant. Over de vernietigingskant hebben we in paragraaf 3.3 gezien dat het laten bestaan van «zombiebanken» ertoe kan leiden dat de vernietiging te weinig ruimte krijgt; verliesgevende bedrijven die normaliter zouden verdwijnen blijven bestaan en bemoeilijken de opkomst van nieuwe bedrijven. Daarnaast kan de overheid helpen voorkomen dat in de kern gezonde bedrijven failliet gaan. In het verleden zijn hiervoor vaak individuele steunmaatregelen gehanteerd. Dit kan echter onbedoeld negatief uitwerken. Deze maatregelen blijken vaak met name grote bestaande bedrijven te ondersteunen (zij hebben vaak de beste contacten en kunnen meer pressie uitoefenen doordat er veel arbeidsplaatsen in het geding zijn). Dit terwijl het de vraag is of deze bedrijven een hogere productiviteit kennen dan kleinere ondernemingen. In Nederland werd er in de jaren zeventig op grote schaal financiële steun aan *individuele* bedrijven gegeven om de werkgelegenheid te behouden. Tussen 1973 en 1979 werd er voor 7 miljard gulden gesteund, ongeveer 10 miljard euro tegen huidige prijzen. Van dit bedrag ging 60 procent naar zeven grote bedrijven, in 1979 ging zelfs 90 procent van het steunbedrag naar vijf grote ondernemingen. Hoewel de steun officieel enkel bedoeld was voor levensvatbare bedrijven die in tijdelijke problemen verkeerden, was er slechts in de helft van de gevallen na de steun sprake van een redelijke situatie of herstel. Ook het feit dat de repeteersteun opliep naar 97 procent in 1979 geeft aan dat de tijdelijkheid van de steun met een korreltje zout moest worden genomen.⁴⁴

...wel generieke maatregelen gericht
op kredietverlening en groene
innovatie

Omdat het steun verlenen aan individuele bedrijven dus snel contraproductief kan uitwerken, wordt het bedrijfsleven op een generieke manier ondersteund. Het kabinet houdt nauwlettend in het oog dat de kredietverlening aan gezonde bedrijven adequaat blijft en heeft in dit kader voor het mkb het EZ-instrumentarium voor borgstelling en exportkredietverzekering al in een vroeg stadium verruimd. Daarnaast worden fiscale maatregelen genomen zoals de mogelijkheid van kwartaalaangifte van de btw en ruimere mogelijkheden om verliezen fiscaal te compenseren en versneld fiscaal af te schrijven. Om te voorkomen dat bedrijven door tijdelijke problemen belangrijke vakkrachten verliezen is de deeltijd-WW ingevoerd. Deze steun is tijdelijk en er zijn bovendien financiële consequenties voor bedrijven die alsnog mensen ontslaan. Hierdoor is de maatregel gericht op in de kern gezonde bedrijven. Ten slotte is het weer gezond maken van de financiële sector natuurlijk een zeer belangrijke maatregel, zeker gezien de afhankelijkheid van bankkrediet bij sommige ondernemers. Met het oog op de innovatie wordt een belangrijk deel van het stimuleringspakket bestemd voor maatregelen die ook de innovatie ten goede komen, zoals het verhogen van de WBSO, de kenniswerkersregeling, het stimuleren van energie besparen en duurzaam ondernemen, en wordt naast deze middelen in totaal bijna 900 miljoen (waarvan de financiering al rond was) ingezet voor projecten die de innovatiekracht van Nederland versterken. Door de nadruk op duurzaam-

⁴³ Europese Commissie, 2009, *European Economy, Occasional Papers* 49.

⁴⁴ R.J. Spierenburg, 1980, *De steunverleningen aan noodlijdende bedrijven in de jaren zeventig*, Economische beleid uit de klem.

heid stellen deze maatregelen bedrijven in staat om slimmer, met minder grondstoffen te produceren, zodat er minder impact is op het milieu.

3.7 Gevolgen op inkomens en vermogens

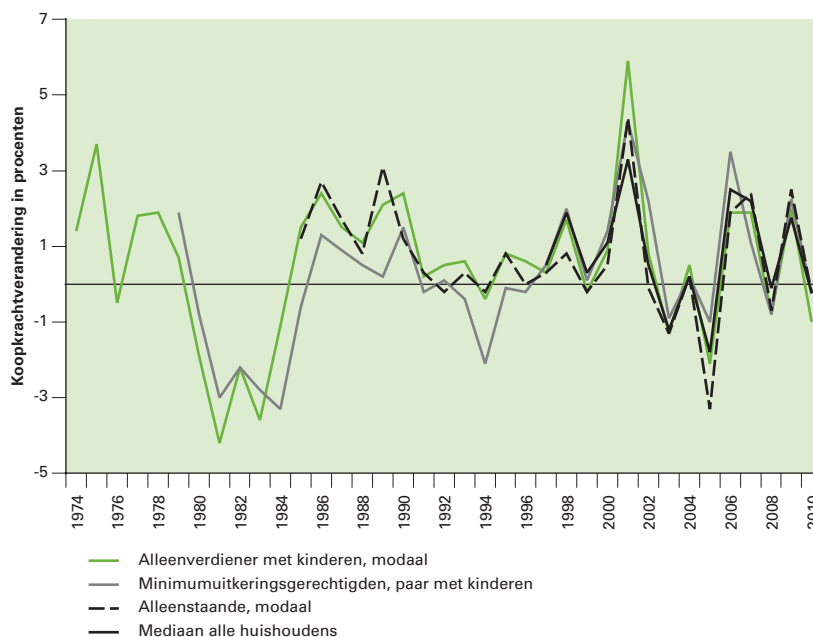
Wanneer het inkomen dat we met zijn allen verdienen (het bbp), met bijna 5 procent daalt, zullen er ook op individueel niveau belangrijke inkomensverliezen optreden. Bovendien zullen prijsdalingen op de aandelen- en huizenmarkt ook tot vermogensverliezen leiden. Hoe groot is deze problematiek en wie wordt met name getroffen?

Statische koopkracht stijgt ondanks de crisis

Koopkracht stijgt...

De zogenaamde statische koopkrachtverandering – de verandering in koopkracht wanneer er niets aan de huishoudsituatie verandert, zoals het verlies van een baan – is vooralsnog geen reden tot zorg. De maatregelen die genomen zijn om de economische vraag te ondersteunen (geen verhoging van belastingen ondanks tegenvallers; geen ingrepen in de uitkeringen), betekenen ook een koopkrachtontwikkeling die voor crisistijden meevalt. De mediane koopkrachtontwikkeling is voor 2009 $1\frac{3}{4}$ procent en voor 2010 $-\frac{1}{4}$ procent. Dit betekent dat mensen na de crisis een hoger besteedbaar inkomen hebben dan voor de crisis! Een belangrijke reden hiervoor is dat de daling het bbp op dit moment wordt opgevangen door de overheid: daardoor loopt de overheidsschuld op. Op de korte termijn betekent dit dat individuele burgers erop vooruit gaan. Op de lange termijn zal de overheidsschuldverslechtering echter weer goed moeten worden gemaakt via lagere uitgaven of hogere belastinginkomsten. Het is daarom niet uitgesloten dat de statische koopkracht in latere jaren minder snel zal stijgen dan anders.

Figuur 3.19 Statistische koopkrachtontwikkeling 1975–2010



Bron: CPB. De data zijn niet voor alle standaardhuishoudens tot 1974 beschikbaar.

Lagere inkomens, alleenstaanden en zelfstandigen het kwetsbaarst voor inkomensverlies door werkloosheid

...inkomensverlies bij laag inkomen kleiner dan bij hoog inkomen...

Bovendien zullen er ook veel mensen geconfronteerd worden met inkomensverlies door werkloosheid of door faillissementen van hun bedrijf. Het inkomensverlies als gevolg van werkloosheid is voor mensen met een laag inkomen kleiner dan voor mensen met een hoog inkomen (zie figuur 3.20). Dit komt doordat het bijstandniveau vaak hoger ligt dan de 70 procent van het laatstverdiende loon waar de WW recht op geeft. Bovendien hebben mensen met een laag inkomen vaker recht op inkomensafhankelijke regelingen die groeien in waarde wanneer het inkomen daalt (zoals de huurtoeslag).⁴⁵ Deze kleinere inkomensachteruitgang voor lagere inkomens is ook noodzakelijk. Bij lagere inkomens gaat het vaak om mensen met een lage opleiding die bij werkloosheid minder makkelijk een nieuwe baan kunnen vinden. Zodoende is de periode waarin ze geconfronteerd worden met de inkomensval dikwijls langer. Bovendien hebben zij door het lage inkomen vaak ook een kleinere buffer om inkomensverliezen op te vangen.

...alleenverdieners maken bij werkloosheid grote val...

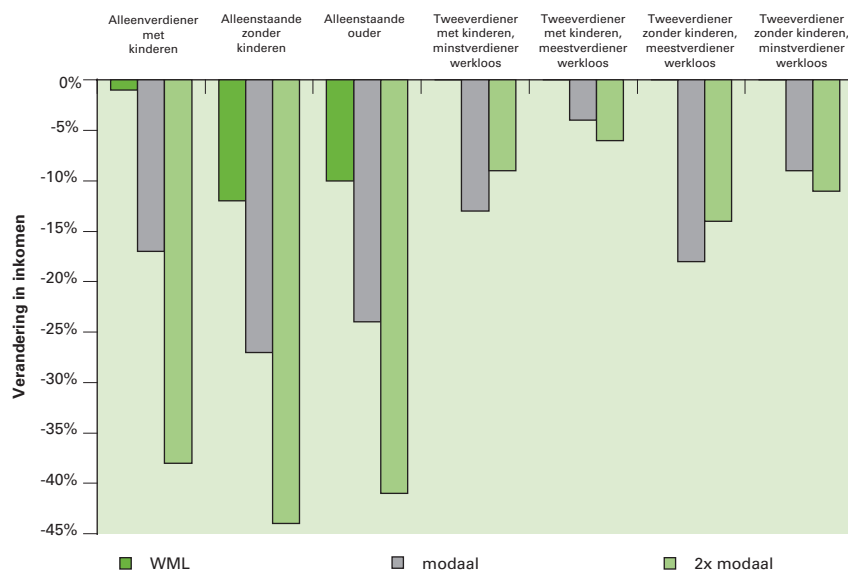
Figuur 3.20 laat ook zien dat alleenstaanden en alleenverdieners een grotere inkomensval maken bij werkloosheid dan huishoudens waarbij beide partners werken. Bij meerverdieners worden arbeidsmarktrisico's gespreid. Bij het verlies van een baan door een van de partners is de inkomenssterugval beperkt. Dit is een reden waarom de huidige crisis op huishoudniveau mogelijk minder gevolgen heeft dan eerdere crisissen, want tegenwoordig is het aantal huishoudens waarvan beide partners werken hoger dan in het verleden.

...en zelfstandigen extra kwetsbaar

Een groep die extra kwetsbaar is voor inkomensverlies is de groep zelfstandigen. Het aantal zelfstandigen is de afgelopen jaren toegenomen tot ongeveer 900 duizend. In goede tijden hebben zelfstandigen als voordeel dat ze geen sociale premies hoeven af te dragen en recht hebben op meer aftrekposten dan werknemers. Hier staat wel tegenover dat ze geen vast salaris, recht op ontslagvergoedingen of verzekering tegen werkloosheid hebben. Wanneer de economie tegenzit, zijn zij dus extra kwetsbaar. Uiteraard is de bijstand ook voor deze groep toegankelijk.

⁴⁵ Bovenmodale inkomens zien vaak een nog grotere inkomenssterugval dan modale inkomens. Dit komt onder andere doordat de WW aan een maximumdagloon is gekoppeld. Wie meer dan 1½ keer modaal verdient, krijgt bij werkloosheid minder dan 70 procent van het laatstverdiende loon.

Figuur 3.20 Daling in besteedbaar inkomen bij baanverlies



Bron: Berekeningen ministerie van SZW. In deze figuur is ook rekening gehouden met huurtoeslag, het gebruik van kinderopvang en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Tweeverdieners met WML zijn niet opgenomen, omdat deze huishoudens in de praktijk vrijwel niet voorkomen.

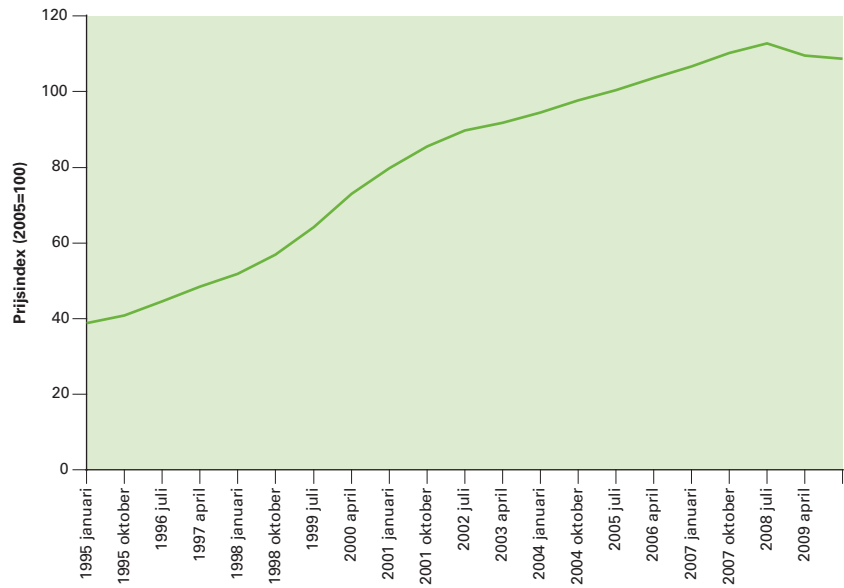
Vermogensverliezen fors

Vermogensverliezen via huizenprijzen en financiële beleggingen

Vermogensverliezen treden met name op via dalende huizenprijzen en financiële beleggingen (waaronder beleggingen via hypotheekconstructies en pensioenfondsen). Het vermogen van particulieren is gedurende de laatste decennia steeds meer gaan bestaan uit huizen en pensioenen. Als aandeel van het totale nettovermogen van particulieren steeg het eigenwoningbezit van 43 procent in 1980 naar 55 procent in 2007; het aandeel van pensioenvermogen steeg van 28 procent in 1980 naar 42 procent in 2007.⁴⁶ De huizenprijs heeft sinds augustus een daling ingezet. Deze is op dit moment beperkt (-4,4 procent jaar op jaar in juli 2009), zeker wanneer deze wordt vergeleken met de stijgingen die in het verleden zijn behaald (zie figuur 3.21). De prijsindex voor bestaande woningen ligt in juli 2009 op het niveau van april 2007. Mensen die al langer huiseigenaar zijn, zullen *gemiddeld* zodoende slechts een klein deel van de vermogenswinst uit het verleden verliezen. Voor recente kopers is dit echter niet het geval.

⁴⁶ C. Van Ewijk en H. Ter Rele, 2008, KVS bundel woningmarkt, hoofdstuk 7.

Figuur 3.21: Prijsindex bestaande woningen 1995–2009



Bron: CBS statline

Pensioenfondsen hard geraakt

De pensioenfondsen zijn hard geraakt. Door dalende beurskoersen zijn de bezittingen van pensioenfondsen sterk in waarde afgenomen. Tegelijkertijd is de waarde van de verplichtingen sterk gestegen, door een daling van de rente (hierdoor is meer vermogen nodig om in de toekomst een bepaald bedrag te kunnen uitkeren). Deze combinatie leidde tot een ongekende daling van de dekkingsgraden (een maatstaf waarmee bepaald wordt over pensioenfondsen aan hun verplichtingen kunnen voldoen; zie figuur 3.22). Dalingen van de dekkingsgraad van 40 procentpunt of meer waren geen uitzondering. De schommelingen in de dekkingsgraden zijn de afgelopen jaren zeer groot gebleken. Het Financieel Toetsingskader dat is ingesteld om de pensioenfondsen financieel gezond te houden, kent een zekerheidsmaatstaf die erop gericht is om maximaal eens in de 40 jaar onder of nabij een dekkingsgraad van 105 procent te belanden. Het afgelopen decennium maakte de meeste fondsen dat al twee keer mee.

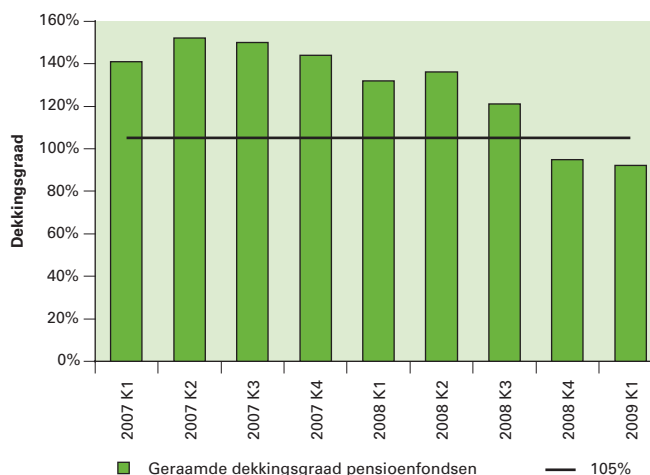
Oudere werknemers hardst getroffen

Vooralsnog is de huidige klap primair opgevangen door opgebouwde pensioenaanspraken niet meer volledig te laten meestijgen met de inflatie of lonen. Premieverhogingen dragen ook bij aan het herstel, maar in mindere mate. Dit in tegenstelling tot de reactie op de dalende dekkingsgraden begin deze eeuw. Toen werd er vooral gekozen voor hoge herstellpremies. Belangrijk nadeel hiervan is dat het de economische neergang versterkt omdat hiermee de ruimte voor consumptie en investeringen wordt beperkt. De toekomstige ontwikkeling van rendementen en rente bepaalt grotendeels in hoeverre de crisis uiteindelijk doorwerkt in de portemonnee van individuen. Als blijvende maatregelen nodig zijn om de dekkingsgraden op peil te houden, dan worden vooral oudere werknemers relatief zwaar getroffen.

Zij hebben al een groot gedeelte van hun pensioen opgebouwd. Als over deze opbouw geen indexatie plaatsvindt, raken ze dus ook een relatief groot deel van hun toekomstige inkomen kwijt. Bovendien zullen zij nog enkele jaren mee moeten betalen aan herstellpremies. Het verlies voor jongeren is beperkt; dit volgt uit het feit dat zij nog weinig pensioenvermogen hebben opgebouwd en dus ook weinig te verliezen hebben. Jongeren betalen al wel mee aan het herstel van het gezamenlijke pensioenvermogen via extra premies. Reeds gepensioneerden worden geraakt door de lagere indexatie, maar hoeven geen herstellpremies te

betalen. Als de beurskoersen en de rente snel en blijvend stijgen, zal het niet nodig zijn om de premies verder te verhogen en kan op termijn de verloren indexatie worden ingehaald (inhaalindexatie). In dat geval worden met name de huidige gepensioneerden getroffen; zij ondervinden immers nu een koopkrachtverlies door de lagere indexatie. Dat op termijn ook hun pensioen weer in lijn komt met de prijs of loonontwikkeling doet hier niets aan af.

Figuur 3.22 Dekkingsgraad pensioenfondsen 2007-2009



Bron: DNB.

Beleidsreactie

Maatregelen voor huizenbezitters en pensioenfondsen

De komende jaren zullen meer mensen geconfronteerd worden met inkomens- en vermogensverliezen dan we gewend zijn. Op individueel niveau zal veel van de problematiek echter niet anders zijn dan we in het verleden hebben meegemaakt; ook toen waren er zelfstandigen die hun klandizie kwijtraakten of werknemers die langdurig werkloos werden. Om bezuinigingen te voorkomen, is er voor gekozen uitgavenkaders te corrigeren voor de werkloosheidsuitgaven, waardoor in 2009 1,6 miljard euro en in 2010 4,5 miljard euro meer beschikbaar komt om de huidige bescherming in stand te houden. Om de vastelastenproblematiek voor huizenbezitters die een inkomensverlies ondergaan te beperken, is de werking van de woonlastenfaciliteit verbeterd. Deze faciliteit zorgt ervoor dat van huizenbezitters met een Nationale Hypotheekgarantie (NHG) die in de problemen komen door bijvoorbeeld werkloosheid rente- en aflossingsverplichtingen tijdelijk worden overgenomen. Ook financiële instellingen ontwikkelen ondersteuningstrajecten voor huishoudens met tijdelijke betalingsachterstanden. Om effecten van de crisis op de woningmarkt te bestrijden wordt onder andere de NHG uitgebreid naar woningen met een koopprijs tot 350 duizend euro. Pensioenfondsen hebben langer de tijd gekregen om hun vermogenspositie weer op peil te krijgen.

3.8 Na de crisis

Grote, hardnekkige problemen

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt zal Nederland na de recessie een aantal grote en hardnekkige problemen hebben, vooral rond arbeidsmarkt en schatkist. Van een ieder zal een bijdrage gevraagd moeten worden om deze problemen op te lossen. Daartegenover staat dat van de overheid verwacht mag worden dat zij betrouwbaar en transparant handelt, een helder perspectief biedt en de lasten eerlijk verdeelt. Met het

oog daarop worden op een aantal terreinen de keuzes die aan de orde zijn fundamenteel heroverwogen, zoals beschreven in het eerste hoofdstuk van deze Miljoenennota.

dieperliggende oorzaken moeten geadresseerd...

Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat we ons niet enkel tot symptoombestrijding beperken maar dat we ook de dieperliggende oorzaken van de crisis adresseren. De huidige crisis heeft opnieuw duidelijk gemaakt dat het nastreven van steeds meer materiële welvaart naast de nodige voordelen ook ten minste twee grote risico's met zich meebrengt.

...door te kiezen voor de lange termijn

Ten eerste wordt de soliditeit van de gewonnen welvaart te vaak overschat. In alle crises die in dit hoofdstuk aan de orde zijn geweest was sprake van luchtbellen op de onroerendgoedmarkt en/of de aandelenmarkt. De op Aziatisch krediet gebaseerde hoge consumptie in de VS was eindig. De hoge rendementen van superbelegger Madoff en rentes van Icesave bleken uiteindelijk niet waar te maken. Zoals we hebben gezien in paragraaf 3.7 zal de statische koopkracht in Nederland na de crisis op een hoger niveau liggen dan voor de crisis. Dit is echter alleen mogelijk door het laten oplopen van de overheidsschuld. Om deze winst solide te maken is het nodig dat we maatregelen nemen die de overheidsfinanciën en economie structureel gezonder maken. Hierbij gaat het niet alleen om «traditionele» economische maatregelen, zoals met betrekking tot de arbeidsmarkt. Van essentieel belang voor onze welvaart op de lange termijn is ook de ontwikkeling van het klimaat. Het gaat hierbij om onomkeerbare effecten op een zeer lange tijdschaal met mondiale desastreuze effecten. Een klimaatcrisis kan worden voorkomen tegen aanvaardbare kosten, mits we mondiaal en voortvarend samenwerken en tijdig investeren in een duurzame economie. En hoewel de onzekerheden rond het vraagstuk groot zijn, weten we een ding zeker. Niets doen komt neer op het doorschuiven en afwentelen van kosten en risico's op de toekomst. Dit zou betekenen dat we ook hier een keuze maken die op de korte termijn mogelijk de materiële welvaart iets verhoogt, maar die op de lange termijn alleen maar verliezers kent. De huidige crisis heeft ons, met andere woorden, hardhandig duidelijk gemaakt dat er een afruil bestaat tussen welvaart en welzijn, tussen welvaart en risico, en tussen welvaart op korte termijn en welvaart op lange termijn.

Herstel van vertrouwen door beroep op eigen verantwoordelijkheid...

Het tweede risico van een te grote nadruk op het nastreven van louter materiële welvaart op korte termijn is dat dit onvoldoende basis biedt voor een goed functionerende sociale markteconomie. De «onzichtbare hand» van Adam Smith is overschat.⁴⁷ In het financieel toezicht werd er te makkelijk van uitgegaan dat het nastreven van materieel eigenbelang door bankiers ook de publieke belangen zou dienen. In de woorden van Alan Greenspan: «Those of us who have looked to the self-interest of lending institutions to protect shareholder's equity (myself especially) are in a state of shocked disbelief». De crisis heeft (opnieuw) aangetoond dat voor een goed werkende sociale markteconomie meer nodig is. Mensen moeten erop kunnen vertrouwen dat anderen niet enkel hun eigenbelang nastreven, maar ook het belang van de ander in het oog houden. Wanneer zakenpartners elkaar niet vertrouwen zullen ze alleen zaken doen die contractueel tot op de laatste letter dicht te regelen zijn (het weggefallen vertrouwen tussen banken onderling heeft het interbancaire verkeer stilgelegd). Een werkgever die niet kan vertrouwen op de

⁴⁷ Net zoals bij Keynes (zie voetnoot 17) kan ook bij Smith getwijfeld worden of zijn standpunten tegenwoordig evenwichtig worden weergegeven. Zijn geloof in de werking van de «onzichtbare hand» lijkt in zijn teksten veel minder groot dan tegenwoordig vaak gesuggereerd wordt. Er zijn zelfs historici die menen dat hij de term ironisch hanteerde. E. Rothschild, 1994, *Adam Smith and the invisible hand*. American Economic Review.

...en maatregelen voor financiële instellingen en semi(publieke) organisaties

inzet van zijn werknemers zal veel meer controle willen uitoefenen wat naast de directe kosten de mogelijkheden voor initiatief beperkt. Omgekeerd zal een werknemer slechts dat doen waartoe hij strikt gehouden is. Wanneer mensen er niet op vertrouwen dat de overheid hun belangen dient, zijn zij geneigd zijn hun verplichtingen tegenover de samenleving te ontlopen of te minimaliseren, wat weer extra regels en controle-inspanningen met zich meebrengt. Wanneer burgers het beeld krijgen dat (semi)publieke instellingen niet volledig gericht zijn op het publieke belang, zal het draagvlak afnemen voor zowel de financiering van deze instellingen als voor het gezag dat zij uitoefenen. De hernieuwde aandacht voor het belang van de ander is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van elke burger zelf. Toch kan de overheid hieraan bijdragen. Het kabinet doet daarom niet alleen een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en de beroepsethiek van bestuurders in markt- en (semi)publieke sectoren, maar neemt ook maatregelen die dat met drang en soms dwang ondersteunen.

Het gaat hierbij om twee soorten instituties in het bijzonder. Ten eerste de financiële instellingen, ten tweede de (semi)publieke organisaties. De activiteiten van financiële instellingen moeten weer gericht zijn op het leveren van betrouwbare financiële dienstverlening aan burgers en bedrijven op basis van acceptabele en transparante risico's, waarbij kosten van overmatig risicovol gedrag niet worden afgewenteld op de belastingbetaler. Zij zullen zich moeten richten op hun intermediaire functie, op activiteiten met een toegevoegde waarde voor de economie en hun risicobeheersingprocessen, beloningsbeleid en governance moeten verbeteren. De kabinetsvisie «Toekomst financiële sector» beschrijft stappen daar naartoe.⁴⁸

Het kabinet wil bij de (semi)publieke organisaties een grotere nadruk op publieke belangen bewerkstelligen door aanscherping van regels, versterking van het toezicht en herstel van morele waarden en normen. Ook hier is het zaak de balans te vinden. Box 3.7 gaat hier nader op in.

Box 3.7: Kabinetsvisie Governance

De financiële crisis en recente incidenten bij verschillende (semi)publieke organisaties veroorzaken onrust in de samenleving en kunnen negatief uitwerken op het vertrouwen in de instituties van de sociale markteconomie. Het kabinet staat voor een samenleving waarin burgers, maatschappelijke organisaties, ondernemers en overheden in vertrouwen samen vormgeven aan de samenleving. Deze incidenten zullen daarom aanleiding moeten geven om in de verschillende sectoren de oorzaken goed te onderzoeken. De betreffende organisaties zijn allereerst zelf aan zet om orde op zaken te stellen. De doelen die worden nagestreefd in de bedoelde sectoren zijn in hun algemeenheid de kwaliteit, de betaalbaarheid en de toegankelijkheid van de dienstverlening en keuzevrijheid voor de consument. Hierbij spelen verschillende orderingsvraagstukken over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de bijhorende toezichtarrangementen. Deze orderingsvragen leiden tot verschillende antwoorden in verschillende sectoren.

Een belangrijke gedeelde basis voor alle (semi)publieke organisaties is het hebben van een besef van maatschappelijke verantwoordelijkheid. De bestuurders van deze organisaties dienen te luisteren, te informeren en verantwoording af te leggen aan belanghebbenden. Juist als belanghebbenden niet voor een andere instelling of dienstverlener kunnen kiezen voor een bepaalde dienst, dan moet de mogelijkheid van breed toegankelijke inspraak geboden worden en zou dit wellicht tot strengere eisen voor medezeggenschap kunnen leiden. De kaders van het wetsvoorstel inzake de rechtsvorm maatschappelijke

⁴⁸ Visie toekomst financiële sector en voortgangsrapportage vestigingsklimaat van de Minister van Financiën, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, 30 107, nr. 11.

onderneming vormen een belangrijke leidraad voor deze gedeelde basis en gedeelde visie. Hiermee kan ruimte geboden worden aan ondernemerschap en privaat kapitaal.

De visie van het kabinet op goed bestuur in (semi)publieke instellingen bevat onder meer de volgende elementen. De orderingsvragen in sectoren worden beantwoord vanuit de overtuiging dat de ruimte voor degenen die de dienst uiteindelijk verlenen groot moet zijn, uitgaande van de professionaliteit, het ondernemerschap en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van deze dienstverleners. Echter, geen ruimte zonder rekenschap, geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden zonder verantwoording. Op alle niveaus in de sector zullen de verantwoordingsrelaties helder moeten zijn. De verantwoordelijkheid voor het functioneren van een organisatie ligt primair bij de instelling, en het interne toezicht is daarbij leidend. De kwaliteit van het interne toezicht is daarom primair van belang. Het externe toezicht kan bijdragen aan de juiste prikkels voor interne toezichthouders. Daarnaast heeft de externe toezichthouder een separate verantwoordelijkheid om in te grijpen indien het interne toezicht faalt en de betrokken maatschappelijke belangen daardoor in gevaar komen. De onafhankelijkheid van het externe toezicht zou wellicht versterkt kunnen worden door een Publieke Kamer in de rechtspraak in te stellen. Het kabinet is ervan overtuigd dat een strenger toezicht op beloningsvormen gewenst is, zowel intern als extern. Andere belangrijke prikkels kunnen gevormd worden door bijvoorbeeld benchmarks, visitaties of andere kwaliteitsinstrumenten. Resterende risico's voor de borging van het publiek belang zullen door verticaal toezicht moeten worden gedekt, zodat er geen toezichtgat kan ontstaan.

We zullen de komende jaren nog veel problemen kennen. De crisis veroorzaakt veel verliezers. In 2010 bestrijden we nog steeds de crisis en proberen we de weg omhoog weer te vinden. Maar ook richten we onze blik vooruit richting Nederland 2020.

De contouren van dat Nederland kunnen nu bepaald worden. De keuzes die dan aan de orde komen, zijn moeilijk en heftig, het perspectief uitdagend en inspirerend.

4 Budgettair beeld

4.1 Ontwikkeling overheidsfinanciën

Ontwikkeling begrotingssaldo

Sinds de vorige Miljoenennota zijn de overheidsfinanciën sterk verslechterd. Waar vorig jaar nog overschotten werden geraamd, wordt in 2010 een tekort van 6,3 procent verwacht (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Budgettaire kerngegevens (in € miljard)			
	2008	2009	2010
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	221,9	209,6	211,8
Netto uitgaven onder de kaders¹	209,8	221,5	231,0
<i>w.v. Rijksbegroting in enge zin</i>	103,5	107,7	112,0
<i>w.v. Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt</i>	54,5	58,7	62,3
<i>w.v. Budgettair Kader Zorg</i>	51,8	55,0	56,8
Overige netto uitgaven	5,3	12,1	13,1
<i>w.v. Rentelasten</i>	9,3	10,2	10,9
<i>w.v. Stimuleringspakket (excl. inkomstenkant)</i>	0,0	1,7	2,5
<i>w.v. Overig (gasbaten, FES, zorgtoeslag etc.)</i>	- 4,0	0,2	- 0,3
Totale netto uitgaven	215,1	233,6	244,1
EMU-saldo centrale overheid	6,8	- 24,0	- 32,2
EMU-saldo lokale overheden	- 2,6	- 3,7	- 4,3
Feitelijk EMU-saldo	4,2	- 27,7	- 36,5
Feitelijk EMU-saldo (in % bbp)	0,7%	- 4,8%	- 6,3%

¹ Inclusief mutaties in werkloosheidsuitgaven en nominale ontwikkeling. In de kadertoetsing (paragraaf 4.5) worden de uitgavenkaders voor deze ontwikkelingen gecorrigeerd.

Inkomsten lopen snel terug, voorzieningen op peil

Omdat de overheidsuitgaven en daarmee het voorzieningenniveau op peil worden gehouden en de belasting- en premie-inkomsten door de economische teruggang snel teruglopen ten opzichte van eerdere ramingen, verslechtert het EMU-saldo in rap tempo. Ten tijde van de Miljoenennota 2009 werd nog uitgegaan van 234 miljard euro inkomsten uit belastingen en premies in 2009 en 243 miljard euro in 2010. Inmiddels zijn deze ramingen bijgesteld naar 210 miljard euro in 2009 en 212 miljard euro in 2010. Ook worden meer uitgaven verwacht door de stijgende werkloosheid.

Automatische stabilisatoren werken volledig

Het kabinet heeft besloten om in deze slechte economische tijd geen compenserende maatregelen te nemen om het tekort terug te dringen: de lagere inkomsten en hogere uitgaven werken volledig door in het EMU-saldo. Dit betekent dat de zogenoemde automatische stabilisatoren in deze kabinetsperiode volledig werken. Ook het EMU-saldo van de lokale overheden verslechtert aanzienlijk als gevolg van de crisis, zowel in 2009 als in 2010. Daarnaast heeft het kabinet besloten tot een stimuleringspakket in 2009 en 2010. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het EMU-saldo ten opzichte van de ramingen ten tijde van de

Tabel 4.2 Ontwikkeling EMU-saldo in procenten bbp

	2009	2010
EMU-saldo Miljoenennota 2009	1,2%	0,8%
Inkomsten	- 4,1%	- 5,3%
Aardgasbaten	- 1,0%	- 0,6%
Uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen	- 0,3%	- 0,8%
Stimuleringspakket	- 0,4%	- 0,5%
Rente-uitgaven	- 0,2%	- 0,2%
Opbrengsten ingrepen financiële sector	0,2%	0,1%
EMU-saldo lokale overheden	- 0,6%	- 0,7%
Overige uitgaven	0,4%	0,9%
EMU-saldo Miljoenennota 2010	- 4,8%	- 6,3%

Ook het structurele saldo verslechtert in beide jaren fors, tot - 4 procent in 2010. Dit structurele saldo is het feitelijke EMU-saldo gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen. Door deze correctie ontstaat inzicht in de onderliggende, structurele ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Het structurele EMU-saldo is veel minder negatief dan het feitelijke EMU-saldo. Dit geeft aan dat de Nederlandse economie duidelijk onder het potentiële groeiniveau presteert. Deze indicator moet wel met grote voorzichtigheid worden gehanteerd, omdat de onzekerheid over de omvang van de conjunctuurcorrectie momenteel aanzienlijk groter is dan gewoonlijk.

Tabel 4.3 Structureel EMU-saldo, procenten bbp

	2008	2009	2010
Feitelijk EMU-saldo (in % bbp)	0,7%	- 4,8%	- 6,3%
Af: Conjuncturele component/incidentele componenten*	1,8%	- 1,3%	- 2,3%
Structureel EMU-saldo Miljoenennota 2010	- 1,1%	- 3,5%	- 4,0%

* Methodiek Europese Commissie

Box 4.1: Verbeterde informatie in de bijlagen van de Miljoenennota

De gepubliceerde bijlagen van de Miljoenennota zijn dit jaar op een andere manier vormgegeven. Op deze manier kan een betere aansluiting worden gemaakt tussen de tabellen in hoofdstuk 4 van de Miljoenennota en de cijfers die zijn opgenomen in de verschillende bijlagen en begrotingshoofdstukken. De totale collectieve uitgaven en inkomsten zijn het uitgangspunt van de nieuwe opzet van de bijlagen. Vanuit deze cijfers worden vervolgens het EMU-saldo en de uitgavenkaders berekend. In alle tabellen is opgenomen waar de verschillende cijfers terug te vinden zijn. In bijlage 1 vindt de opbouw naar het EMU-saldo plaats. In bijlage 2 en bijlage 3 wordt er respectievelijk naar de uitgaven en de inkomsten gekeken. Daarnaast is het overzicht van de aardgasbaten nieuw. Bijlage 4 geeft een opbouw van de EMU-schuld.

Bij de berekening van het EMU-saldo tellen alle collectieve uitgaven en inkomsten mee. Omdat zowel de inkomsten, als de uitgaven op de verschillende begrotingen op kasbasis worden gerapporteerd, moet gecorrigeerd worden voor kas transverschillen (ktv's) aangezien het EMU-saldo een begrip op transactiebasis is. Daarnaast tellen financiële transacties (zoals de aankoop van Fortis/ABN) niet mee in het EMU-saldo, maar alleen in de EMU-schuld. De collectieve uitgaven bestaan uit de begrotingsuitgaven van het rijk, de premiegefinancierde uitgaven van de sociale fondsen en de uitgaven van de lokale overheden. Voorbeelden van premiegefinancierde uitgaven zijn de uitgaven aan de AOW,

uitgavenaan de gezondheidszorg (ZVW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Deze wijziging is duidelijk terug te zien in de bijlagen en in de overzichten voorin deze Miljoenennota. Door deze verandering is de sociale zekerheid nu de grootste post van alle rijksuitgaven.

Omdat alle collectieve uitgaven en collectieve inkomsten op een nieuwe manier worden weergegeven, kan het begrotingsaldo (EMU-saldo) nu eenvoudig worden uitgerekend.

- Voorbeeld:

Voor 2010 bedragen de collectieve uitgaven in totaal 301,5 miljard euro en de collectieve inkomsten 265,0 miljard euro. Het totale tekort van de collectieve sector is daarmee 36,5 miljard euro, oftewel 6,3 procent van het bbp.

Binnen de collectieve sector vinden ook onderlinge betalingen plaats. Een voorbeeld van een onderlinge betaling van het rijk aan de lokale overheden is de Wet Werk en Bijstand (WWB). Het rijk neemt dit op als een uitgave terwijl de lokale overheden dit als inkomsten boeken, waarmee zij op hun beurt uitgaven bekostigen. Om uitgaven niet twee keer mee te nemen, wordt hiervoor gecorrigeerd in de vorm van een consolidatiepost.

Ontwikkeling overheidsschuld

Uit figuur 4.1 blijkt dat in de Miljoenennota 2009 nog werd uitgegaan van een daling van de schuld in deze kabinetsperiode. Maar, de in 2008 gepleegde interventies in de financiële sector hebben de bruto overheidsschuld fors doen toenemen, in totaal met ruim 80 miljard euro in 2008 en 2009. Deze ingrepen waren noodzakelijk om de rust in de financiële wereld te helpen herstellen en het financiële stelsel gezond te houden. De stijging van de schuld is vooral veroorzaakt door de aankoop van Fortis en ABN-AMRO en de overbruggingskredieten die toentertijd aan Fortis zijn verstrekt. In 2009 heeft Fortis een groot deel van deze overbruggingskredieten weer afgelost, waardoor de schuld weer is afgenomen. Dat de schuld in 2009 en 2010 als percentage van het bbp per saldo toch stijgt is vooral het gevolg van de begrotingstekorten in deze jaren en de afname van het bbp (noemereffect). Ook het stimuleringspakket van het kabinet leidt in 2009 en 2010 tot een lichte stijging van de schuld.

Box 4.2: Afbouw deelnemingen in de financiële sector

Wanneer de deelnemingen in de financiële sector worden afgebouwd, daalt de bruto overheidsschuld weer. Het kabinet heeft in de Kabinetsvisie op de toekomst van de financiële sector¹ aangegeven dat alle deelnemingen die in het afgelopen jaar in de financiële sector zijn aangegaan tijdelijk zijn en zo spoedig mogelijk moeten overgaan in andere handen. Deze aanpak is in lijn met het deelnemingenbeleid². Bij verkoop moet wel de financiële stabiliteit afdoende gewaarborgd zijn: een (financieel) succesvolle verkoop vereist in de eerste plaats dat potentiële kopers zich een goed beeld kunnen vormen van de waarde van de betrokken onderneming. Het zal na de oprichting enkele jaren duren voor synergieën, strategische heroriëntatie en geplande bezuinigingen volledig doorwerken in de jaarcijfers. Onder normale omstandigheden leidt een voortijdige verkoop tot onzekerheid, en daarmee een lagere opbrengst voor de schatkist.

Ook de Europese Commissie is van mening dat deelnemingen van de overheid in de sector zo spoedig mogelijk moeten worden teruggebracht, omwille van het *level playing field* in de sector als geheel.

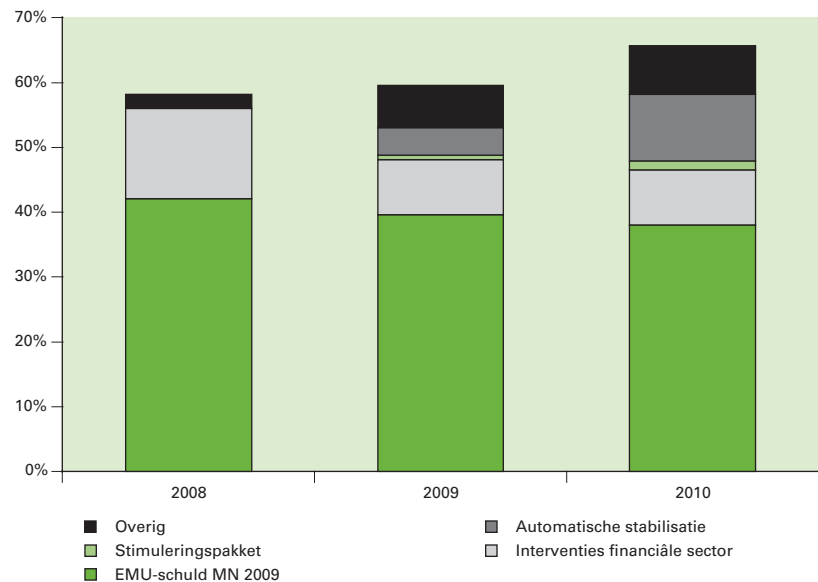
¹ Kamerstukken 32 013, nr. 1

² Zie onder andere Kamerstukken 28 165 nr. 69 en nr. 97.

Ten slotte, de instellingen zelf is er eveneens veel aan gelegen om de overheidsdeelnemingen te reduceren. Zo zijn de voorwaarden van de kapitaalfaciliteit dusdanig dat naarmate de tijd verstrijkt het voor financiële instellingen financieel steeds ongunstiger wordt de kapitaalfaciliteit aan te houden. AEGON heeft al aangegeven op korte termijn een eerste deel van de overheidssteun terug te willen betalen. De verkoop van de nieuw op te richten bank uit de onderdelen van Fortis en ABN Amro zal daarentegen naar verwachting niet plaatsvinden voor 2011, zoals CEO Zalm ook zelf heeft aangegeven. Verkoop komt pas aan de orde als de financiële sector in rustig vaarwater is gekomen en de nieuwe bank met grote waarschijnlijkheid zelfstandig en winstgevend kan opereren.

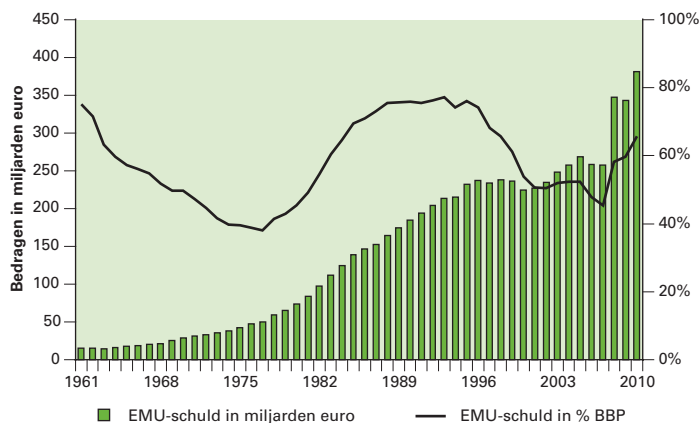
De overheidsschuld is een brutobegrip: in de toename van de schuld wordt geen rekening gehouden met de toename van het financiële bezit dat de overheid heeft gekregen door de interventies in de financiële sector. Op de staatsbalans komt dit bezit wel tot uitdrukking. In onderstaande figuur is het verloop van de EMU-schuld weergegeven sinds de Miljoenennota 2009. Daarbij is een uitsplitsing gemaakt naar de oorzaken van deze stijging.

Figuur 4.1: Ontwikkeling overheidsschuld naar verschillende oorzaken (in procenten bbp)



De overheidsschuld is in figuur 4.1 uitgedrukt als percentage van het bbp. Aangezien het bbp in 2009 daalt, stijgt de schuld als percentage van het bbp sneller. In absolute bedragen stijgt de schuld tussen 2007 en 2010 met 120 miljard euro. Dit is zichtbaar in figuur 4.2.

Figuur 4.2 Ontwikkeling EMU-schuld 1960–2010, in miljarden euro en procenten bbp

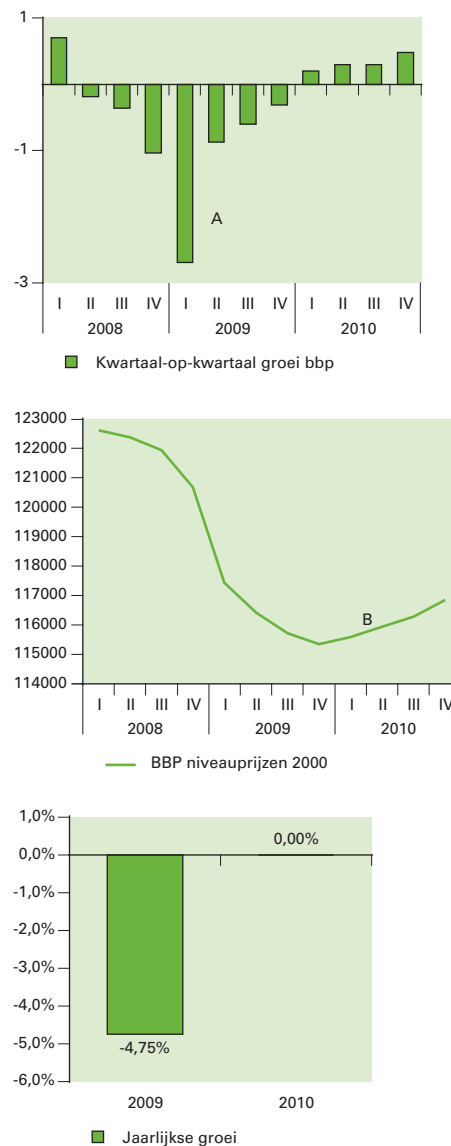


Box 4.3: Wanneer start het herstel?

Het CPB raamt een economische groei van 0 procent in 2010. Toch zal de economie van januari 2010 naar december 2010 waarschijnlijk toch groeien. Hoe kan dat? Het antwoord op deze paradox is dat het Centraal Planbureau (CPB), net als het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), gemiddelden per jaar vergelijkt: het gemiddelde bbp in 2010 wordt vergeleken met het gemiddelde bbp in 2009. Binnen een jaar kan de economie, kwartaal op kwartaal, wel groeien.

Figuur 4.3 illustreert dit punt met een cijfervoorbeeld voor een mogelijke kwartaalpatroon dat past bij de jaarramingen van het CPB. In de loop van 2009 zien we het bbp elk kwartaal dalen. Er is dus ieder kwartaal sprake van krimp ten opzichte van het vorige kwartaal. De krimp neemt echter wel geleidelijk af (links in de figuur). In 2010 neemt het bbp juist van kwartaal op kwartaal weer steeds sneller toe. Ondanks de kwartaal-op-kwartaalgroei binnen 2010, komt het bbp in dat jaar gemiddeld niet hoger uit dan in 2009, ofwel de door het CPB gerapporteerde jaargroei komt uit op 0%.

Figuur 4.3: kwartaal-op-kwartaalgroei, ontwikkeling bbp-niveau op kwartaalbasis en jaarlijkse groei.



Bovenstaande analyse laat ook zien hoe belangrijk het is precieze duiding te geven aan begrippen als «herstel». Veel economen zullen het tweede kwartaal in 2009 aanmerken als het begin van het herstel, omdat dan bij punt A in de eerste grafiek de weg omhoog wordt ingezet. Anderen zullen punt B in grafiek 2 (eerste kwartaal 2010) aanduiden als het begin van herstel, omdat de economie in dit voorbeeld dan pas weer groeit op kwartaalbasis. Maar zelfs dan is in de derde grafiek te zien dat de economie op jaarbasis gemiddeld nog steeds niet groeit. Ook is dan nog steeds sprake van een stijgende werkloosheid.

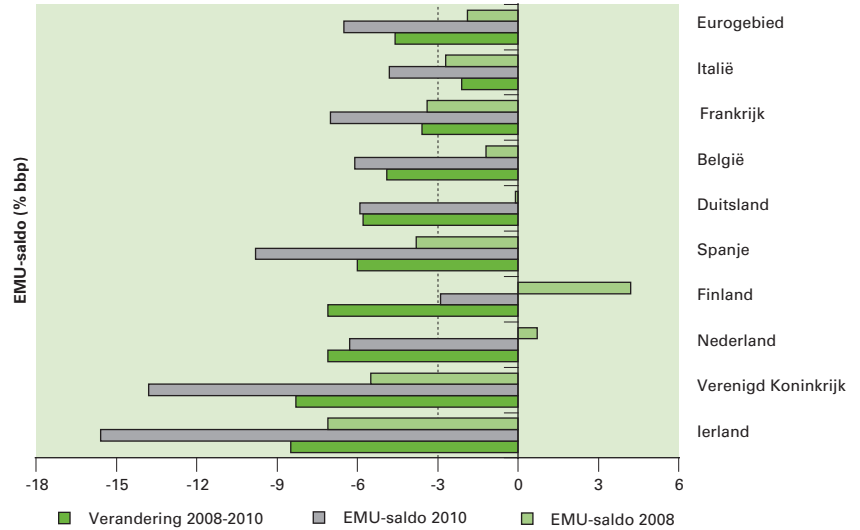
Nederlandse overheidsfinanciën in Europees perspectief

Nederlandse uitgangssituatie relatief gunstig

Niet alleen Nederland wordt geraakt door de economische crisis. Nagenoeg alle landen in het eurogebied zien hun EMU-saldo verslechteren tussen 2008 en 2010. Figuur 4.4 bevat de EMU-saldi van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en een aantal landen uit het eurogebied voor de

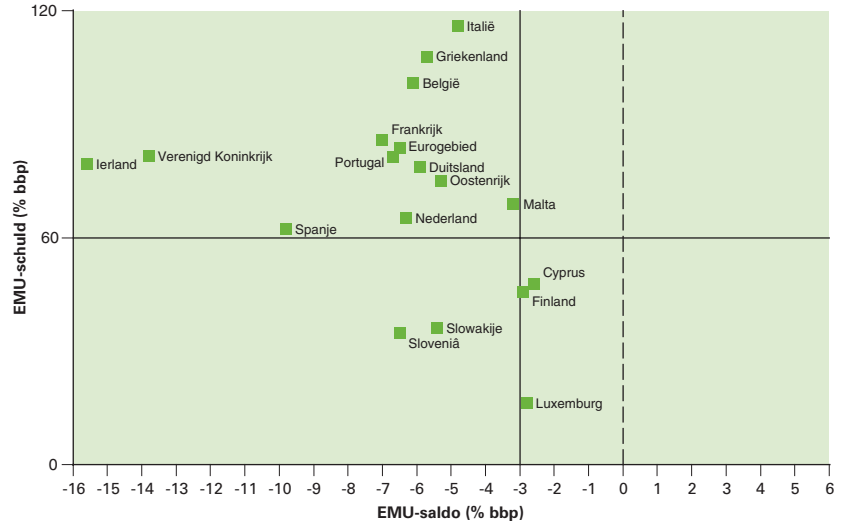
jaren 2008 en 2010. Ook is de verandering van het saldo weergegeven. Uit de figuren is af te lezen dat Nederland, samen met Finland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, de grootste sprong naar links maakt. Op korte termijn geeft Nederland dus een relatief grote impuls aan de economie door het laten werken van de automatische stabilisatoren en de verschillende stimuleringsmaatregelen die het kabinet heeft genomen (zie paragraaf 4.2). Aangezien de uitgangssituatie van de Nederlandse overheidsfinanciën in 2008 relatief gunstig was, ligt het tekort in 2010 in Nederland nog onder dat van het gemiddelde in het eurogebied.

Figuur 4.4 Ontwikkeling EMU-saldo 2008–2010 in verschillende Europese landen



De landen in de Europese Unie staan voor een grote opgave om de overheidsfinanciën na de crisis weer op orde te brengen. In figuur 4.5 zijn voor het jaar 2010 de saldo- en schuldposities van de landen in het eurogebied en het Verenigd Koninkrijk weergegeven. Op een paar uitzonderingen na – Finland, Cyprus en Luxemburg – overschrijden in 2010 alle landen de grens van – 3 procent bbp voor het EMU-saldo. Ook overschrijden veel landen de schuldnorm van 60 procent van het bbp. Nederland doet het qua saldo en schuld beter dan gemiddeld in het eurogebied.

Figuur 4.5 EMU-schuld en EMU-saldo in verschillende Europese landen in 2010



4.2 Ingrepen en maatregelen economische crisis

Het kabinet heeft in maart 2009 het aanvullend beleidsakkoord (ABK) «Werken aan toekomst» gepresenteerd. In dit akkoord zijn afspraken gemaakt over actieve stimulering van de economie op de korte termijn, herstel van de overheidsfinanciën op de middellange termijn en houdbaarheid van collectieve voorzieningen op lange termijn. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de invulling van de maatregelen uit het ABK en eerder genomen maatregelen om de gevolgen van de economische crisis op te vangen.

4.2.1 Korte termijn: ondersteunen financiële sector, ondersteunen bedrijvigheid, automatische stabilisatie en gericht stimuleren in 2009 en 2010

Sinds de vorige Miljoenennota is de economische situatie snel veranderd. De wereldeconomie is in recordtempo ineengezakt. Er is sprake van een wereldwijde vraaguitval, bestedingen zijn sterk afgenomen. In een dergelijke situatie kan de overheid tegenwicht bieden door het tijdelijk stimuleren van de economie.

Eerst vertrouwen in het financiële systeem terugbrengen

Herstel financiële sector cruciaal voor economie

Bij het uitbreken van de financiële crisis was het herstel van vertrouwen in het financiële systeem een eerste prioriteit. Zonder een goed werkend financieel stelsel hapert de kredietverlening en komt herstel niet goed van de grond. Het bankwezen is namelijk langs verschillende kanalen essentieel voor elke Nederlander. Het bankwezen zorgt ervoor dat we onderlinge betalingen kunnen doen. Zonder banken geen internetbetalingen, girale overschrijvingen of pinautomaten. Vrijwel alle Nederlanders hebben een directe of indirecte aanspraak op banken: als banken failliet gaan verliezen spaarders hun geld. Ook zullen pensioenfondsen grote verliezen lijden, wat een lager pensioen of hogere premies betekent. Daarnaast zijn veel Nederlanders afhankelijk van het bankwezen voor een krediet. Zonder bankwezen kunnen alleen mensen die al veel geld hebben een huis kopen of een bedrijf beginnen. De werkgelegenheid van mensen ver buiten de financiële sector is ook sterk afhankelijk van de gezondheid van de financiële sector: als spaargeld verdwijnt en lenen niet meer

mogelijk is, zullen burgers minder consumeren en bedrijven minder investeren. Het is dus essentieel dat de financiële sector gezond blijft. Het kabinet heeft het afgelopen jaar dan ook flink ingegrepen in de Nederlandse financiële sector. Mede hierdoor is de kredietverlening aan burgers en bedrijven op gang gehouden, zijn spaargelden veiliggesteld en is het betalingsverkeer blijven werken. Het kabinet heeft hierbij gebruikgemaakt van verschillende instrumenten zoals garanties, leningen, kapitaalinjecties en aandelenovernames, waaronder de aankoop van ABN-AMRO/Fortis. Een actueel overzicht van de financiële gevolgen van de interventies in de financiële sector is te vinden in paragraaf 4.3.

Verlenen garantstellingen en ondersteunen liquiditeitspositie bedrijven

In de tweede instantie heeft het kabinet het bedrijfsleven ondersteund. Voorbeelden van maatregelen die zijn genomen zijn de uitbreiding van de exportkredietverzekering, uitbreiding van kredietborgstelling voor het midden- en kleinbedrijf (BBMKB) en invoering van de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO). Met deze regelingen kunnen bedrijven, dankzij een overheidsgarantie, goederen exporteren of een krediet krijgen voor nieuwe investeringen. Daarnaast heeft het kabinet in de eerste fase van de kredietcrisis besloten dat ondernemers tijdelijk investeringen die in 2009 plaatsvinden, vervroegd mogen afschrijven. Hierdoor is de liquiditeitspositie van bedrijven versterkt.

Automatische stabilisatie

Begroting ademt mee met conjunctuur

Het kabinet heeft er voor gekozen om voor de korte termijn het trendmatige begrotingsbeleid zijn werk te laten doen. Dit houdt in dat de begroting mee-ademt met de conjunctuur. In economische termen wordt dan gesteld dat de automatische stabilisatoren volop werken. Met automatische stabilisatie wordt bijvoorbeeld bedoeld dat conjuncturele tegenvallers op de begroting geen reden zijn voor lastenverzwaringen of bezuinigingen op de uitgaven. Zo wordt voorkomen dat de economische neergang wordt versterkt door het begrotingsbeleid.

Automatische stabilisatie versterkt

De werking van de automatische stabilisatoren is door het kabinet versterkt door niet te bezuinigen voor het saldo van tegenvallers in werkloosheidsuitgaven en de ruilvoet. Mede hierdoor krijgt de economie een impuls van ruim 60 miljard euro. Hiervoor heeft het kabinet de begrotingsregels aangepast: voor de rest van deze kabinetsperiode worden de uitgavenkaders gecorrigeerd voor de werkloosheidsuitgaven en voor de veranderingen in de ruilvoet. Achtergrond hiervan is dat de huidige economische ontwikkeling voor verschillende bewegingen zorgt. Deze bewegingen werken -met enige vertraging- tegen elkaar in. Enerzijds zijn er hogere werkloosheidsuitgaven terwijl er anderzijds lagere loon- en prijsontwikkelingen zijn dan vooraf was gedacht. In het eerste geval is op korte termijn sprake van druk op de uitgavenkaders. In het tweede geval is er juist in latere jaren ruimte binnen de uitgavenkaders. Als de uitgavenkaders alleen worden gecorrigeerd voor de hogere werkloosheidsuitgaven, ontstaat de situatie dat hogere uitgaven als gevolg van conjuncturele neergang wel worden toegestaan en mogelijk lagere uitgaven gebruikt kunnen worden voor nieuwe uitgaven. Dit heeft het kabinet voorkomen.

Gericht stimuleren in 2009 en 2010

In reactie op de financieel-economische crisis heeft het kabinet, naast de impuls van zo'n 60 miljard euro door de werking van de automatische stabilisatoren en het waarborgen van de stabiliteit van de financiële sector, maatregelen genomen om de economie te stimuleren in de jaren

2009 en 2010. Met deze maatregelen is ook invulling gegeven aan de Europese ambitie om tijdig, tijdelijk en trefzeker de economie te stimuleren. De kabinetsaanpak is gericht op drie onderling samenhangende doelen.

Herstel en behoud van werkgelegenheid

1. Verkleinen maatschappelijke effecten van de crisis

In de eerste plaats zijn er maatregelen genomen om de maatschappelijke effecten van de crisis voor individuele burgers te verkleinen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het herstel en behoud van werkgelegenheid. Zo worden jongeren aangespoord om in het mbo door te leren en worden jongeren gestimuleerd een studierichting te kiezen die betere kansen op de arbeidsmarkt biedt. De deeltijd-WW biedt werkgevers de mogelijkheid werknemers in wie veel geïnvesteerd is te behouden in plaats van ze te moeten ontslaan.

Verantwoorde loonkosten ontwikkeling

Hierdoor wordt voorkomen dat kennis verloren gaat en kan het bedrijf snel weer op het normale niveau produceren zodra de economie aantrekt. Verder hebben het kabinet en sociale partners een sociaal akkoord gesloten waarin zij zich committeren aan een beleidsinzet die gericht is op het tegengaan van (langdurige) werkloosheid en op het bevorderen van een verantwoorde loonkostenontwikkeling. Om de aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeid te verbeteren heeft het kabinet bovendien een dekkend stelsel van mobiliteitscentra gecreëerd. Ook introduceert het kabinet een omscholingsbonus voor met ontslag bedreigde werknemers om de inzetbaarheid van werknemers te vergroten. Daarnaast stimuleert het kabinet onderwijs en innovatie, bijvoorbeeld door middel van extra geld voor versterking van het onderwijs, voor stageplaatsen en voor projecten voor kenniswerkers. Deze maatregelen voorkomen dat mensen een grotere afstand krijgen tot de arbeidsmarkt. Tot slot stelt het kabinet ook geld beschikbaar voor de schuldhulpverlening.

Investerings verhogen en versnellen

2. Stimuleren bedrijvigheid en voorkomen van vraaguitval

In de tweede plaats is de kabinetsaanpak gericht op het in stand houden van bedrijvigheid op de korte termijn. Hieraan is op verschillende manieren invulling gegeven. Door investeringen in infrastructuur en (woning)bouw te verhogen én te versnellen, wordt vraaguitval in bepaalde kwetsbare sectoren voorkomen. Hierdoor wordt werkgelegenheid gecreëerd en waar mogelijk duurzaamheid bevorderd. Het kabinet stelt extra geld beschikbaar voor de restauratie van monumenten, onderhoud en bouw van (jeugd)zorginstellingen, woningen en scholen, en voor de aanleg en onderhoud van vaarwegen, sluisen, bruggen, wegen en kustversterking. Via de fiscaliteit is bovendien het btw-tarief verlaagd voor het isoleren van woningen.

De Nationale Hypotheekgarantie (NHG) is per juli 2009 tijdelijk verhoogd van 265 duizend euro naar 350 duizend euro. Het kabinet wil daarmee de effecten van de kredietcrisis op de woningmarkt tegengaan. Het kabinet verwacht dat, door de verhoging van de NHG, banken eerder bereid zullen zijn een lening te verstrekken, omdat het rijk garant staat voor de eventuele restschuld. Meer mensen zouden daardoor een (ander) huis kunnen gaan kopen. De verhoging blijft van kracht tot 1 januari 2011.

Regeldruk merkbaar verminderen

Ook heeft het kabinet een ambitieuze agenda om de regeldruk voor ondernemers merkbaar te verminderen. Het kabinet neemt daartoe een aantal aanvullende maatregelen om bedrijven meer ruimte te geven om te ondernemen. De maatregelen hebben betrekking op de arbeidsmarkt, op bouwactiviteiten en inrichting van de ruimte en – tenslotte – op verdere doorvoering van een *high trust*-benadering.

Sterker en duurzamer uit de crisis

3. Naar een duurzamere en innovatievere economie

In de derde plaats is de kabinetsaanpak gericht op het stimuleren van een

duurzamere economie. Door nu gerichte investeringen te doen in duurzaamheid en innovatie, kan Nederland straks sterker uit de crisis komen. Om dit te bereiken is geld beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van de elektrische auto, voor de sloopregeling voor oude, vervuilende auto's en voor de stimulering van duurzame energie en duurzaam ondernemen. Via het Fonds Economische Structuurversterking (FES) wordt geïnvesteerd in duurzame ruimtelijke ontwikkeling in de jaren 2009 en 2010. Binnen het domein milieu en duurzaamheid gaat het onder andere om het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Op het gebied van ruimtelijke ordening wordt onder meer geld beschikbaar gesteld voor het programma Sleutelprojecten voor de vernieuwing van stationsgebieden. Via de fiscaliteit is geld beschikbaar gesteld voor de Energie Investeringsaftrek en de VAMIL/MIA, dit zijn fiscale regelingen voor ondernemers die investeren in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen.

Het kabinet pakt het energie- en klimaatvraagstuk verder aan door juist nu stevig in te zetten op duurzame investeringen. Het kabinet heeft daarom de doelstelling voor «wind op zee» in deze kabinetsperiode verhoogd. De investering loopt op tot 160 miljoen euro vanaf 2014. Bovenop de al geplande 450 megawatt kan in deze kabinetsperiode nu 950 megawatt energie opgewekt worden via windmolens op zee.

De regeling Stimulering van Duurzame Energieproductie (SDE) wordt ruimer en robuuster gefinancierd uit een opslag op het elektriciteitsstarief. Zo wordt langjarige zekerheid gegeven over de beschikbaarheid van voldoende middelen om de ambitie van 20 procent duurzame energie in 2020 te realiseren. Voor het einde van 2009 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de vormgeving van de nieuwe financieringswijze en de consequenties daarvan. De koopkrachteffecten en de budgettaire beheersbaarheid worden bij de uiteindelijke vormgeving van de regeling meegewogen. Het huidige sturingsmechanisme van de SDE blijft daarbij gehandhaafd: budgettering door middel van plafonds en het handhaven van het gesloten einde karakter. De vrijvallende middelen op de begroting van Economische Zaken worden aangewend voor lastenverlichting.

Ook heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor verduurzaming in de agrarische sector. Hiermee wordt onder andere de ontwikkeling van en investering in duurzame stallen versneld en de investeringsregeling «Luchtwassers voor de veehouderij» opgehoogd.

Om de R&D-capaciteit van het Nederlandse bedrijfsleven op peil te houden, kunnen bedrijven gebruik maken van een extra aftrek op loonkosten van onderzoekers via de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Bedrijfs-R&D op het gebied van *high-tech systems* wordt extra ondersteund en onderzoekers kunnen tijdelijk worden gedetacheerd bij kennisinstellingen.

Medeoverheden dragen steentje bij

Gemeenten, provincies en waterschappen hebben, in aanvulling op de plannen van het kabinet, eigen plannen ontwikkeld ter stimulering van de economie; naar schatting zullen gemeenten en provincies in 2009 en 2010 voor circa 1,5 miljard euro aan investeringen naar voren halen. Het gaat daarbij vooral om energiemaatregelen, innovatietrajecten en investeringen in infrastructuur en duurzaamheid.

Maatregelen zijn substantieel

In totaal bedraagt de uitgavenimpuls ruim 2,9 miljard euro in 2009 en 4,2 miljard euro in 2010. Tabel 4.4 geeft een overzicht van alle stimulerings-

maatregelen die het kabinet heeft genomen. Het kabinet is goed op stoom met de uitvoering van het stimuleringspakket.

Tabel 4.4 Stimuleringsmaatregelen + = intensivering € mln.			
	2009	2010	2011 ¹
a. Behoud en herstel werkgelegenheid	669	905	754
Arbeidsmarkt (deeltijd-WW, mobiliteitscentra e.a.)	230	200	270
Aanpak jeugdwerkloosheid	100	120	30
Schuldhelpverlening	30	50	50
Stimulering mbo (versterking onderwijs, stageplekken)	100	150	
Hightech topprojecten en kenniswerkers	90	190	
Verlenging aflopende innovatieprogramma's FES		96	404
Snelle uitvoering FES-projecten innovatie	119	99	
b. Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven	678	549	149
<i>Kredietverlening aan en verruiming van de liquiditeit van bedrijven</i>			
Versoepeling verliesverrekening 2008	335	- 120	- 215
Verruimen afdrachtvermindering WBSO	135	150	15
Enveloppe mkb		53	23
Schiphol/luchtvaart/vliegtax	70	277	277
VAMIL/MIA	21	30	9
Energie Investeringsaftrek (EIA)	117	146	15
Verlaagd btw-tarief isolatie		13	25
c. Infrastructuur en (woning)bouw	610	1 161	- 568
<i>Gericht tegengaan van vraaguitval</i>			
Versnelling BLS en restauratie monumenten	175	220	- 150
Kustversterking (waaronder Zandsuppleties)	80	50	- 30
Onderhoud en bouw jeugdzorginstellingen	35	45	
Onderhoud en bouw zorg- en AWBZ-instellingen		320	- 50
Onderhoud en bouw scholen	36	129	
Vaarwegen, sluizen en binnenhavens	75	125	- 125
Versnelling bruggen en renovatie wegen	75	138	- 213
Snelle uitvoering FES-projecten Infra	134	134	
d. Duurzame economie	446	478	73
<i>Sterker en duurzamer uit de crisis</i>			
Duurzame agrarische sector	30	20	
Elektrische auto	5	15	
Sloopregeling auto's	35	30	
Energiebesparing woningen (dubbel glas)	10	20	
Ruimtelijke economie (motie Van Geel)	60	55	50
Snelle uitvoering FES-projecten Ruimtelijk Economisch Beleid	190	190	
Snelle uitvoering FES-projecten Milieu en Duurzaamheid	91	128	13
Duurzame energie (SDE)		15	
Duurzaam ondernemen (incl. programma milieu en technologie)	25	5	10
e. Invulling FES-projecten	29	90	265
<i>waarvan nog gereserveerd op de Aanvullende Post</i>	<i>145</i>	<i>357</i>	<i>6</i>
Subtotaal stimuleringspakket rijksoverheid	2 432	3 183	673
f. Eigen stimuleringen door gemeenten en provincies	500	1 000	
Subtotaal stimuleringspakket	2 932	4 183	673
g. Werkloosheidsuitgaven (WW en WWB)	1 603	4 554	5 016
h. Garanties			
Garantie ondernemersfinanciering (plafond 1,5 miljard euro)			
Uitbreiding Exportkredietverzekering (EKV)			
Verhoging borgingsgrens WSW			
Verhoging NHG			
Verruiming BBMKB			

¹ Bedragen genoemd in 2011 zijn soms gespreid over meerdere jaren

4.2.2 Middellange termijn: werken aan solide overheidsfinanciën vanaf 2011

Herstel van gezonde overheidsfinanciën

De aanpak van de crisis op de korte termijn is noodzakelijk en verantwoord. Wel impliceert de gekozen kortetermijnaanpak een forse agenda voor de middellange en lange termijn voor het weer op orde brengen van de overheidsfinanciën. Om herstel van gezonde overheidsfinanciën op termijn te garanderen zijn aanvullende acties nodig. Ook de Europese afspraken die gelden voor het EMU-saldo en de EMU-schuld vragen om een forse inspanning op het gebied van herstel van de overheidsfinanciën.

Europese afspraken

Stabiliteits- en Groeipact

Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) vormt voor de Europese Unie het kader om houdbare overheidsfinanciën te bewaken. De lidstaten die met hun tekort de 3 procent grens overschrijden, komen in de regel in een zogenoemde buitensporigtekortprocedure terecht. Verschillende lidstaten zitten momenteel in een dergelijke procedure. Ook Nederland komt dit najaar in een buitensporigtekortprocedure, omdat in 2009 de tekortnorm van -3 procent wordt overschreden. Dit betekent dat de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin) in het najaar van 2009 op advies van de Europese Commissie een buitensporigtekortprocedure opstart voor Nederland, waarbij een aanbeveling wordt gedaan over het tempo waarin het EMU-saldo weer binnen de grens van -3 procent bbp moet worden gebracht. De jaarlijkse verbetering van het structurele saldo die lidstaten dienen te realiseren is afhankelijk van de gestelde deadline, met een minimum van 0,5 procent bbp.

Het SGP laat enige ruimte voor de precieze deadline. Het SGP schrijft voor dat het buitensporige tekort een jaar na de identificatie ervan weer dient te zijn gecorrigeerd. Het SGP biedt de nodige flexibiliteit, die gedurende de economische crisis ook is benut. Zo kunnen bijzondere omstandigheden, zoals een krimpende economie, een reden vormen voor uitstel van de deadline met een jaar. De afgelopen tijd hebben individuele lidstaten die al in een buitensporigtekortprocedure zitten verschillende deadlines gekregen, die – gelet op de economische omstandigheden en met oog voor de landenspecifieke situatie – verder weg liggen dan een jaar.

Wet tekortreductie Rijk en medeoverheden

Het kabinet heeft afgesproken dat in 2011, als sprake is van economisch herstel, het ook een begin maakt met het herstel van gezonde overheidsfinanciën en een verbetering van het structurele saldo van tenminste 0,5 procentpunt per jaar. De afspraak met betrekking tot de jaarlijkse verbetering van het structurele saldo wordt door het kabinet wettelijk vastgelegd in de Wet tekortreductie Rijk en medeoverheden. De wet voorziet ook in de normering van het EMU-saldo van gemeenten, provincies en waterschappen. Er wordt een brief aan de Kamer verzonden waarin de grote lijnen van het wetsvoorstel en het te vervolgen tijdspad worden toegelicht.

Start met consolidatie in 2011

Voor het jaar 2011 heeft het kabinet al een begin gemaakt met de consolidatie van de overheidsfinanciën. In de Voorjaarsnota is een bedrag van 1,8 miljard euro ingevuld met bezuinigingen, zie tabel 4.5 voor de exacte invulling. In de departementale begrotingen worden de maatregelen ter invulling van de taakstelling nader toegelicht.

Tabel 4.5 Overzicht maatregelen tekortreductie (in miljarden euro)

	2011
Organisatie openbaar bestuur/Rijksdienst	
Aanvullende bestuurlijke afspraken overheden d.d. 15 april 2009	0,65
Herijking financiële verhouding tussen Rijk en provincies	0,30
Doelmatiger en rationeler waterbeheer	0,10
Versobering bedrijfsvoering	0,07
Arbeidsproductiviteitskorting (excl. Hoge Colleges van Staat, krijgsmacht, onderwijs, politie en zorg) ¹	0,07
Extrapolatie vacatureruimte defensie	0,02
Herprioritering diverse begrotingen	
Infrastructuurfonds	0,12
Diverse maatregelen Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0,10
Extensivering terrorismebestrijding (excl. Defensie)	0,02
Internationaal beleid (Non-ODA budget)	0,01
Diversen	0,13
Overig	
Korting prijsbijstelling tranche 2011 (excl. Justitie, BZK, OCW en Infrastructuurfonds)	0,10
Inhouden enveloppen Coalitieakkoord (tranche 2011)	0,11
Totaal beschikbaar voor tekortreductie 2011	1,80

¹ Vanaf 2012. De opbrengst 2011 wordt gerealiseerd door inhouding van een deel van de nog vrij aanwendbare investeringsgelden Vernieuwing Rijksdienst (de middelen voor sociaal flankerend beleid en de investeringsgelden waarover reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden, blijven beschikbaar).

Daarnaast is in het ABK een verwachte besparing opgenomen van 3,2 miljard euro als gevolg van de doorwerking van een akkoord van sociale partners op lonen en uitkeringen in de collectieve sectoren. Dit vanuit de gedachte van solidariteit van de collectieve sector met de marktsector, met mensen die hun baan hebben verloren of dreigen te verliezen en met gepensioneerden. De veronderstelde besparing van 3,2 miljard euro is gebaseerd op een «nominale nullijn» voor nieuwe CAO's en het ongemoeid laten van bestaande CAO's. Met het oog op deze solidariteit heeft het kabinet er voldoende vertrouwen in dat sociale partners zullen komen tot een loonvraag die zal leiden tot een contractloonstijging naderend tot nul. Als de lonen in de markt niet of minder worden gematigd dan verondersteld, komt de besparing lager uit. In het aanvullend beleidsakkoord is afgesproken dat het kabinet in dat geval, mede in zijn rol als overheidswerkgever, op enigerlei wijze vanuit de collectieve sector zal bijdragen aan solidariteit met de marktsector, met mensen die hun baan hebben verloren (of dreigen te verliezen) en met gepensioneerden. Als de huidige loonontwikkeling doorzet dan zal de besparing van 3,2 miljard euro niet (volledig) gerealiseerd worden. Het kabinet houdt op dit moment de loonontwikkeling nauwlettend in de gaten. In het najaar wordt de loonvraag vanuit de vakbonden definitief vastgesteld. Als de huidige loonontwikkeling zich voortzet zal het kabinet bezien welke maatregelen noodzakelijk zijn.

De maatregelen om het tekort terug te dringen verbeteren de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,5 procent bbp.

Wat als de recessie langer aanhoudt?

Voor 2011 is, afhankelijk van de hoogte van de economische groei, een aantal scenario's opgesteld voor de overheidsfinanciën. In alle scenario's gaan de in tabel 4.5 genoemde maatregelen in. Wanneer in 2011 de economische groei 0,5 procent of hoger is, wordt het tijdelijke stimuleringspakket 2010 niet naar 2011 doorgetrokken. De 1,8 miljard euro bezuiniging wordt dan gebruikt voor saldo- en schuldreductie. Als in 2011

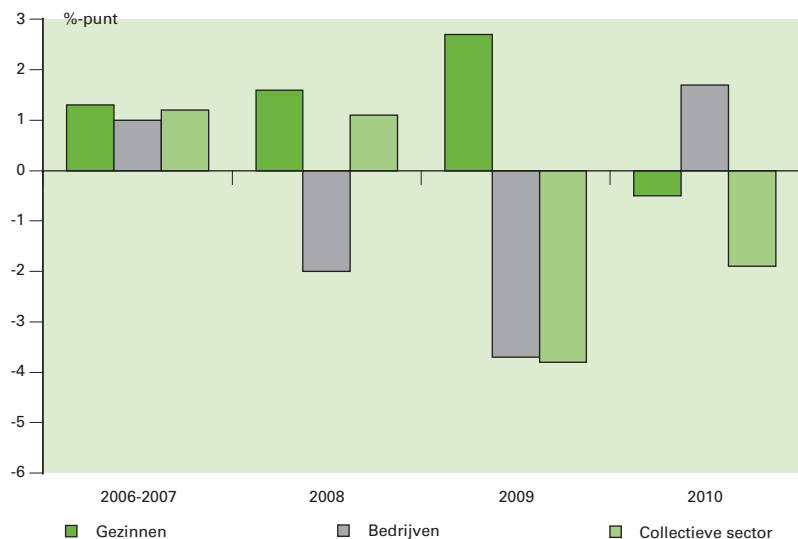
Weegmoment

de groei tussen -0,5 procent en 0,5 procent ligt, dan wordt de opbrengst van de maatregelen in tabel 4.5 gebruikt voor een tijdelijk stimuleringspakket van dezelfde omvang (1,8 miljard euro). Als in 2011 sprake is van een krimp groter dan 0,5 procent trekt het kabinet het tijdelijke stimuleringspakket van 3 miljard euro in 2010 door naar 2011. Onderdeel van de dekking van dit stimuleringspakket is de opbrengst van de maatregelen in tabel 4.5. In het Aanvullend Beleidsakkoord is een weegmoment opgenomen in het voorjaar van 2010. Tijdens dit weegmoment wordt op basis van de (macro-economische) groeiraming uit het Centraal Economisch Plan 2010 van het CPB bepaald welke van de drie hiervoor geschetste scenario's gevolgd wordt.

Box 4.4: Wie voelt de krimp?

Een krimp van 4 ¾ procent betekent dat we in Nederland 4 ¾ procent minder aan goederen en diensten produceren. Dat betekent nog niet dat de gemiddelde Nederlander ook 4 ¾ procent minder kan kopen. De statische koopkracht (de verandering in de koopkracht van mensen wanneer er in hun situatie niets verandert) van de burgers neemt over 2009–2010 zelfs nog toe met 1,5 procent. Wel loopt de werkgelegenheid sterk terug en als gevolg daarvan de werkloosheid op. Uit figuur 4.6 wordt duidelijk dat de daling van het nationaal inkomen eerst neerslaat bij bedrijven (2008 tot 2009), vervolgens bij de overheid (vanaf 2009) en pas later bij Nederlandse huishoudens (vanaf 2010). In 2010 loopt de werkloosheid op, maar de bedrijfsfinanciën herstellen zich juist. Op lange termijn is het nodig dat de overheidsfinanciën weer op orde worden gebracht.

Figuur 4.6 Verdeling groei nationaal inkomen naar gezinnen, bedrijven en overheid¹



¹ Ontleend aan CPB, Macro-economische verkenning 2010.

Brede heroverwegingen: naar opties voor gezonde overheidsfinanciën

Fundamentele beleidskeuzes

De komende jaren zijn lastige keuzes onvermijdelijk om de balans tussen uitgaven en inkomsten te herstellen en tegelijk de ambities met Nederland te kunnen realiseren. Om zulke meer fundamentele beleidskeuzes mogelijk te maken, is meer inzicht nodig in mogelijke opties en de budgettaire en andere gevolgen daarvan. Om dat inzicht te krijgen, start het kabinet in het kader van Nederland 2020 een serie van brede heroverwegingen.

Daarin geeft het kabinet werkgroepen van ambtenaren, waar relevant aangevuld met externe deskundigen, de opdracht tot het analyseren van diverse beleidsthema's, en tot het ontwikkelen van beleidsopties voor de toekomst. Doel van de brede heroverwegingen is om onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in besparingsopties en mogelijke gevolgen, zonder oordeel over de wenselijkheid. Daarbij komt een breed palet van beleidsthema's aan de orde. De brede heroverwegingen moeten leiden tot een ruim aanbod van besparingsmogelijkheden zodat de politiek later kan kiezen. De operatie heeft een fundamenteel karakter. Om creatieve en kritische benaderingen te bevorderen dient voor elk beleidsveld ten minste één verplichte variant te worden ontwikkeld met een structurele omvang van 20 procent van de netto uitgaven (inclusief fiscale subsidies) in 2010. Werkgroepleden kunnen ideeën voor beleidsvarianten bijvoorbeeld ontleen aan wetenschappelijke literatuur, buitenlandse ervaringen, denktanks, en aan politici, beleidsmakers en het publieke debat. Geen van de deelnemers heeft een vetorecht met betrekking tot beleidsvarianten die door andere deelnemers worden voorgesteld.

Bijlage 6 van deze Miljoenennota bevat een overzicht van de beleidsthema's die het kabinet heeft geselecteerd. De selectie van thema's is zodanig dat de te ontwikkelen besparingsvarianten een dusdanig besparingspotentieel bieden, dat er voldoende keuzemogelijkheden zijn om tot een substantiële bijdrage aan het herstel van de overheidsfinanciën te komen.

De operatie start in oktober 2009 en wordt in het tweede kwartaal van 2010 afgerond. Dit schept ruimte de resultaten waar mogelijk te betrekken bij de voorbereiding van de Miljoenennota 2011. Tijdens het onderzoek is geen sprake van politieke interventies, anders dan om te bevorderen dat aan de taakopdracht wordt voldaan en dat een voldoende breed spectrum van mogelijkheden onder de loep wordt genomen.

Afgesproken is dat bij voldoende economische groei, in 2011 wordt gestart met herstel van gezonde overheidsfinanciën. Dit kabinet zal de resultaten van deze exercitie waar mogelijk betrekken bij de voorbereiding van de begrotingen voor 2011 en 2012. Het totale keuzepalet voor het in balans brengen van inkomsten en uitgaven voor dit kabinet en voor volgende kabinetten zal, naast de uitkomsten van de brede heroverwegingen, bestaan uit generieke taakstellingen en lastenmaatregelen. Inzicht in de mogelijkheden om de overheidsinkomsten te vergroten via lastenmaatregelen is beschikbaar in het rapport van de Werkgroep Gerritse³. In dit rapport zijn de budgettaire effecten van generieke aanpassingen van belastingtarieven en -uitgaven weergegeven.

Met betrekking tot de collectieve lasten zal er tegelijkertijd een separaat onderzoek naar de inrichting van het belastingstelsel starten met als uitgangspunt dat ook naar de toekomst toe een stabiele belastingopbrengst met een zo klein mogelijke verstoring van de economie, en een zo rechtvaardig mogelijke lastenverdeling gerealiseerd kan worden.

4.2.3 Lange termijn houdbare overheidsfinanciën

Houdbare overheidsfinanciën betekenen dat de huidige publieke voorzieningen zoals sociale zekerheid, onderwijs, infrastructuur en ook defensie op peil kunnen worden gehouden zonder dat in de toekomst de

Overheidsfinanciën structureel verslechterd

³ Kamerstukken 2008–2009, 31 070, nr. 24.

belastingen moeten worden verhoogd. Onder andere door het teruglopen van inkomsten uit aardgas ontstaat een houdbaarheidsprobleem. Ook de uitgaven aan de oudedagsvoorzieningen, zoals de zorg en de AOW, zullen de komende decennia oplopen als gevolg van de vergrijzing. De economische crisis maakt het houdbaarheidsprobleem voor de overheidsfinanciën groter omdat de overheidsfinanciën structureel zijn verslechterd. Het kabinet staat voor de uitdaging om enerzijds er voor te zorgen dat burgers er vertrouwen in kunnen hebben dat belangrijke collectieve voorzieningen ook over een langere periode kwalitatief hoogwaardig en goed toegankelijk zijn en anderzijds dat deze voorzieningen dusdanig zijn vormgegeven dat ze ook betaalbaar blijven.

Het kabinet heeft, met het oog op bovenstaande en in het verlengde van de consolidatie van de overheidsfinanciën vanaf 2011, in het aanvullend beleidsakkoord een houdbaarheidspakket gepresenteerd. De elementen van dit pakket en de houdbaarheidsopbrengst van deze maatregelen zijn terug te vinden in tabel 4.6. Alle houdbaarheidsvoorstellen zullen voor het eind van 2009 in wetsvoorstellen worden opgenomen.

Tabel 4.6 Houdbaarheid overheidsfinanciën opbrengst in % bbp	
AOW-leeftijd naar 67 jaar, rekening houdend met z.b. zware beroepen.	0,7%
Maatregelen in de zorg	0,4%
Grens EWF 1 miljoen niet indexeren	0,2%

Verhoging AOW leeftijd

Het kabinet heeft in het ABK het voornemen geuit de AOW-gerechtigde leeftijd te verhogen van 65 naar 67 jaar, rekening houdend met zware beroepen. Achtergrond hiervan is voor het kabinet de bijdrage die deze maatregel heeft op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (0,7 procent bbp) en van de aanvullende pensioenen, de verhoging van de arbeidsparticipatie en de verlaging van de collectieve uitgaven. Desondanks wil het kabinet de SER in de gelegenheid stellen om voor 1 oktober 2009 in een advies een alternatief aan te reiken. Bij de definitieve besluitvorming door het kabinet zal dit SER-advies een zwaarwegende rol spelen.

Houdbaarheid zorg

De curatieve zorg draagt bij aan de vergroting van de houdbaarheid van de collectieve uitgaven met structureel 0,4 procent bbp. Hiervan dient tenminste 0,2 procent ingevuld te worden in de zorgtoeslag. Voor het restant worden maatregelen in de curatieve zorg genomen.

De maatregel bij de zorgtoeslag zal erop gericht zijn om met geleidelijke aanpassingen de groei die zich in deze regeling zonder wijzigingen voordoet, op koopkrachtevenwichtige wijze, te beperken.

Het pakket van maatregelen in de curatieve zorg, zoals verwoord in de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dient ertoe de efficiëncyprikkels die liggen besloten in het stelsel van de gezondheidszorg te versterken.

Eigenwoningforfait

In het ABK is aangekondigd dat de grens van 1 miljoen euro voor de bepaling van het percentage EWF niet meer wordt geïndexeerd, zodat meer huiseigenaren naar het hogere EWF zullen toegroeien. De maatregel

van het niet indexerende van de 1 miljoen euro grens is genomen omdat hiermee wordt bereikt dat hogere inkomens c.q. meer-vermogens bijdragen aan de lange termijn houdbaarheid van de collectieve voorzieningen.

4.3 Interventies financiële markten

Sinds het najaar van 2008 heeft het kabinet een aantal interventies gepleegd om het Nederlandse financiële stelsel gezond te houden en de rust in de financiële wereld te helpen herstellen. Deze interventies hebben gevolgen voor de overheidsfinanciën.

Om de Tweede Kamer goed op de hoogte te houden van de budgettaire gevolgen van de ingrepen in de financiële sector, wordt in elke budgettaire nota een actueel overzicht van alle interventies gegeven. Dit overzicht is opgenomen in tabel 4.7. Ten opzichte van de tabel in de Voorjaarsnota, zijn nu de ingezette instrumenten bij ABN-AMRO (het *Capital Relief Instrument en Mandatory Convertible Notes*), de verkoop van Fortis Corporate Insurance en de nieuwe raming voor de Back-up Faciliteit ING verwerkt. De getroffen maatregelen worden uitgebreider toegelicht in de beleidsagenda en de begrotingsartikelen van begrotingshoofdstuk IXB, Financiën.

Tabel 4.7 Budgettaire gevolgen kredietcrisismaatregelen (in miljoenen euro's)				
	2008	2009	2010	Begrotingsartikel
A. Verwerving Fortis/RFS/AA				
1. Deelneming Fortis	16 800			IX-B, artikel 3
2. Verwerving belang RFS/AA	6 540			IX-B, artikel 3
3. Verkoop FCI		- 350		IX-B, artikel 3
4. Overbruggingskredieten Fortis	44 341			IX-A, artikel 1
5. Renteontvangsten overbruggingskredieten Fortis	- 502	- 600	- 200	IX-A, artikel 1
6. Aflossingen overbruggingskredieten Fortis		- 34 966		IX-A, artikel 1
7. Dividend Fortis	0	0	0	IX-B, artikel 3
8. Dividend RFS/AA	0	0	0	IX-B, artikel 3
B. Kapitaalverstrekkingfaciliteit (€ 20 mld.)				
9. Verstrekt kapitaal	13 750			IX-B, artikel 3
10. Couponbetalingen uit hoofde van verstrekt kapitaal (ontvangsten)		- 578		IX-B, artikel 3
C. Back-up faciliteit ING				
11. Verwachte portefeuilleontvangsten ING		- 3 620	- 3 127	IX-B, artikel 3
12. Garantiefee		- 118	- 101	IX-B, artikel 3
13. Management fee		54	46	IX-B, artikel 3
14. Funding fee		3 476	2 953	IX-B, artikel 3
15. Saldo Back-up faciliteit ING (optelling van 11 t/m 14)		- 208	- 229	IX-B, artikel 3
D. Garantiefaciliteit bancaire leningen (€ 200 mld.)				
16. Garantieverlening (geëffectueerd)	2 740	43 114		IX-B, artikel 2
17. Premieontvangsten op basis van garanties bancaire leningen	0	- 115	- 351	IX-B, artikel 2
18. Schade-uitkeringen	0			IX-B, artikel 2
E. IJsland				
19. Uitkeringen depositogarantiestelsel Icesave	1 236	192		IX-B, artikel 2
F. Capital Relief Instrument ABN-AMRO (CRI)				
20. Voorwaardelijke verplichting (zonder uitgaven)		32 822	- 3 500	IX-B, artikel 3
21. Premieontvangsten		- 59	- 169	IX-B, artikel 3
G. Mandatory Convertible Notes ABN-AMRO (MCN)				
22. Verstrekte lening		800		IX-B, artikel 3
23. Rente Ontvangsten		- 33	- 80	IX-B, artikel 3
H. Overige gevolgen				
24. Uitvoeringskosten en inhuur externen	11	24		IX-B, artikel 3
25. Terugggevorderde uitvoeringskosten Inhuur externen	- 2	- 4		IX-B, artikel 3

Het kabinet heeft vorig jaar besloten alle kosten en opbrengsten van de interventies in de financiële sector direct ten laste of ten gunste van de staatsschuld te laten komen. Zo wordt voorkomen dat toekomstige renteontvangsten op verstrekte leningen of dividenduitkeringen leiden tot ruimte binnen het uitgavenkader en dat eventuele schadebetalingen voor verstrekte garanties ertoe leiden dat moet worden bezuinigd op bijvoorbeeld onderwijs of zorg⁴.

Risico's van interventies in financiële markten

Risico's zoveel mogelijk beperkt

Door de leningen, deelnemingen en garanties samenhangend met de kredietcrisis zijn de financiële risico's voor de overheid sterk toegenomen. Iedere interventie gaat gepaard met risico's. Dit maakt dat bij iedere ingreep goed is onderzocht of overheidsingrijpen noodzakelijk is. Vervolgens is onderzocht hoe dit overheidsingrijpen zo kan worden vormgegeven dat de risico's zoveel mogelijk worden beperkt. Bij alle interventies zijn de risico's zoveel mogelijk beperkt door de specifieke vormgeving van de ingrepen. Niettemin bestaat bij de kapitaalinjecties het risico dat de staat het ingelegde kapitaal langer dient aan te houden omdat de instellingen de staat niet kunnen uitkopen. Verder is het zo dat de staat geen couponbetalingen ontvangt, als er geen dividenduitkeringen plaatsvinden.

Naast de kapitaalinjecties zijn ook interventies gepleegd in de vorm van garanties. Zo is vorig jaar een garantieregeling voor bancaire leningen ingesteld. Deze regeling kent een plafond van 200 miljard euro. Ook staat de overheid garant (sinds 26 januari 2009) voor 80 procent van de kasstromen van de gesecuriteerde hypotheekportefeuille van de ING Groep N.V.

Garanties zijn voor de overheid een instrument om risicovolle activiteiten met een duidelijk publiek belang te ondersteunen. Garanties brengen risico's met zich mee, de staat neemt immers risico's over van marktpartijen en de kans bestaat dat garanties worden ingeroepen. Vanwege het risicoaspect van garanties, is selectief gebruik van dit instrument verstandig. Als er garanties worden afgegeven, dan is het belangrijk dat in ieder geval risico's worden gedeeld, door het heffen van een premie en/of het instellen van een eigen risico voor de garantienemer. In bijlage 2 van de Miljoenennota is een overzicht opgenomen van de grootste garantieregelingen die zijn afgegeven door de rijksoverheid.

4.4 Uitgaven- en inkomstenontwikkeling

4.4.1 Uitgavenontwikkeling 2009–2010

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de reële ontwikkeling van de netto uitgaven (uitgaven minus niet-belastingontvangsten) in de jaren 2009 en 2010. Tabel 4.8 geeft een overzicht van de reële netto uitgaven, inclusief het stimuleringspakket. Voor de jaren 2009 en 2010 zijn de standen van verschillende uitgavencategorieën weergegeven. In de laatste kolom is aangegeven wat de totale groei is van de uitgaven van 2009 naar 2010. Uit de tabel blijkt dat deze groei van 2010 ten opzichte van 2009 8,1 miljard euro bedraagt. Onder de hier genoemde posten staan voorbeelden van uitgavenreeksen die in de standen 2009 en 2010 zijn verwerkt. Deze uitgaven verklaren niet één op één de groei in de totale

⁴ Zie brief aan Tweede Kamer wijziging begrotingsregels n.a.v. interventies in de financiële sector, Kamerstukken 31 371, 7 november 2008.

uitgaven. De groei kan namelijk ook al (deels) in de basisraming van de uitgaven zitten waarop gemuteerd wordt.

Tabel 4.8 Ontwikkeling netto uitgaven in miljarden euro's			
	2009	2010*	groei
Zorg	55,0	56,1	1,1
<i>W.v. autonome groei</i>			1,5
<i>W.v. intensiveringsenveloppe CA¹</i>	0,5	0,5	
<i>W.v. actualisatie zorguitgaven 2007 en 2008</i>	0,7	0,8	
<i>W.v. persoonsgebonden budgetten</i>	0,4	0,6	
<i>W.v. genomen maatregelen</i>	- 0,3	- 1,7	
<i>W.v. invoering forfaits Wtcg</i>		0,5	
<i>W.v. stimuleringspakket onderhoud en bouw zorg- en AWBZ-instellingen</i>		0,3	
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid	58,7	61,5	2,7
<i>W.v. groei WW/WWB</i>			3,0
<i>W.v. stimuleringspakket aanpak jeugdwerkloosheid</i>	0,1	0,1	
<i>W.v. stimuleringspakket arbeidsmarktenveloppe (plus werktijdverkorting)</i>	0,5	0,3	
<i>W.v. stimuleringspakket schuldhulpverlening</i>		0,1	
<i>W.v. maatregelen ter dekking van problematiek</i>	- 0,4	- 0,4	
Onderwijs Cultuur en Wetenschappen	33,3	33,7	0,5
<i>W.v. intensiveringsenveloppe onderwijs CA¹</i>	0,9	1,1	
<i>W.v. intensiveringsenveloppe kinderopvang CA¹</i>	0,3	0,4	
<i>W.v. stimuleringspakket versterking MBO</i>	0,1	0,2	
<i>W.v. stimuleringspakket onderhoud scholen</i>		0,1	
<i>W.v. stimuleringspakket versterking kennisinfrastructuur</i>		0,1	
Binnenlands Bestuur en Veiligheid	11,5	11,0	- 0,5
<i>W.v. intensiveringsenveloppe veiligheidsketen CA¹</i>	0,2	0,3	
<i>W.v. cao politie en Vernieuwing Rijksdienst</i>	0,1	0,0	
<i>W.v. Antillen</i>	0,5	0,3	
<i>W.v. vreemdelingenketen</i>	0,8	0,7	
Infrastructuur, mobiliteit en openbaar vervoer	10,5	11,6	1,1
<i>W.v. autonome groei Infrastructuurfonds</i>			0,2
<i>W.v. intensiveringsenveloppe CA¹</i>	0,2	0,3	
<i>W.v. stimuleringspakket</i>	0,3	0,3	
Internationaal	16,8	19,1	2,3
<i>W.v. EU afdrachten</i>	3,6	6,4	
Jeugd en Gezin	6,5	6,5	0,0
Milieu, wonen en wijken	5,1	4,2	- 0,9
<i>W.v. stimuleringspakket</i>	0,2	0,0	
<i>W.v. afkoop specifieke uitkering</i>	0,7	0,0	
Gemeente- en Provinciefonds	17,3	17,7	0,4
Overige	9,5	10,9	1,4
<i>W.v. reservering intensiveringsenveloppen CA¹</i>	0,0	0,2	
<i>W.v. reservering stimuleringspakket</i>	0,1	0,4	
Totaal	224,2	232,3	8,1
<i>W.v. intensiveringen CA¹</i>	4,0	5,1	
<i>W.v. stimuleringspakket (excl. lastenverlichting)**</i>	1,8	2,5	

* De bedragen in 2010 zijn exclusief nominale bijstelling van ca. 3,2 miljard euro.

** Het stimuleringspakket aan de lastenkant is op kasbasis 0,7 miljard in 2009 en 0,6 miljard in 2010.

¹ Coalitieakkoord

In de tabel worden ter illustratie enkele opvallende posten toegelicht. Voor een uitgebreide toelichting per begroting op de aanpassingen van de meerjarencijfers die hebben plaatsgevonden tussen de Miljoenennota 2009 en de Miljoenennota 2010 wordt verwezen naar internetbijlage 2: Verticale Toelichting. Een uitgebreide toelichting op de groei of krimp over de jaren per begrotingsartikel is te vinden in internetbijlage 1: Horizontale Toelichting.

Zorg

De netto-zorguitgaven, dat zijn de BKZ uitgaven, stijgen van 2009 naar 2010 met 1,1 miljard euro. Aan het begin van de kabinetsperiode is op basis van ramingen van het CPB voor de zorg een autonome volumegroei verondersteld van 2,8 procent per jaar. Dit zou voor 2010 neerkomen op een groei van 1,5 miljard euro.

In het Coalitieakkoord is 0,5 miljard euro vrijgemaakt voor investeringen in de zorg. Deze middelen zijn onder andere ingezet voor uitbreiding van het verzekerd pakket (met de anticonceptiepillen en mondzorg voor jongeren tot 21 jaar) en extra middelen voor verpleeghuiszorg.

Als gevolg van de actualisering van de zorguitgaven over 2007 en 2008 worden de zorguitgaven nu voor 2009 en 2010 0,7 respectievelijk 0,8 miljard euro hoger geraamd. Omdat deze onverwachte groei zich waarschijnlijk voortzet, zijn ook de ramingen voor 2009 en 2010 naar boven aangepast. Daarnaast heeft het kabinet besloten om het subsidieplafond voor de persoonsgebonden budgetten (PGB's) in de AWBZ naar boven bij te stellen.

Tegenover deze uitgavengroei staan ook maatregelen. Omdat de in 2008 en 2009 genomen maatregelen veelal pas per 2010 ingaan vlakken deze maatregelen de groei van de zorguitgaven in 2010 af met 1,4 miljard euro. Dit bedrag is overigens een saldo van enerzijds in 2008 en 2009 genomen maatregelen en anderzijds een aantal intensiveringen. De maatregelen bestaan onder andere uit het terugdringen van de overschrijding bij de medisch specialisten en de geneeskundige GGZ en het beperken van de aanspraak op begeleiding in de AWBZ. Extra geïnvesteerd is er onder andere in het verminderen van de werkdruk van verloskundigen, de vaccinatie tegen HPV (baarmoederhalskanker), het behandelen van dyslexie bij kinderen en in de kwaliteit van de gehandicaptenzorg.

Naast de hierboven genoemde maatregelen heeft ook het afschaffen van de belastingaftrek voor buitengewone uitgaven (BU) gevolgen voor de zorguitgaven. Als vervanging van de BU geldt de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg). Op basis van die wet krijgen chronisch zieken en gehandicapten vanaf 2010 een forfaitaire tegemoetkoming (daarnaast blijft er ook een belastingaftrek voor specifieke zorgkosten). Omdat deze uitgaven meetellen als zorguitgaven zorgt dit voor een verdere groei van de zorguitgaven in 2010.

Sociale zekerheid

De uitgaven aan de Werkloosheidswet (WW) en bijstand zijn opgelopen als gevolg van de verslechtering van de conjunctuur. In het stimuleringspakket heeft het kabinet middelen beschikbaar gesteld voor de arbeidsmarkt, schuldhulpverlening en ter bestrijding van jeugdwerkloosheid. Uit de arbeidsmarktenveloppe zijn onder andere de deeltijd-WW, mobiliteitscentra en de scholingsbonus gefinancierd. Op het gebied van schuldhulpverlening zijn middelen beschikbaar gesteld voor preventie en begeleiding van nieuwe groepen die als gevolg van werkloosheid te maken krijgen met inkomensachteruitgang. Met de middelen voor jeugdwerkloosheid worden jongeren intensiever begeleid naar vacatures,

worden meer leerwerkplaatsen en stages aangeboden en blijven naar verwachting ca. 10 000 jongeren vanwege de crisis langer op school. Verder zijn er binnen de Sociale Zekerheid diverse maatregelen genomen om de tegenvallende uitvoeringsmutaties te dekken (o.a. AOW en Zwangerschaps- en Bevallingsverlofuitkeringen). Dit betreft onder meer de inzet van reserveringen en de eindejaarsmarge, een korting op het re-integratiebudget (UWV en gemeenten) en een verlaging van de AOW-tegemoetkoming.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De oploep in de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt onder meer veroorzaakt door de toevoeging van enveloppenmiddelen aan de begroting en de extra uitgaven in het kader van het stimuleringspakket.

De enveloppenmiddelen voor onderwijs en innovatie zijn voor een groot deel ingezet voor de betere beloning van leraren volgens het actieplan LeerKracht. Daarnaast is onder meer extra budget beschikbaar gekomen voor achterstandsleerlingen in het primair onderwijs; voor het invoeren van de gratis schoolboeken en de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs; voor de invoering van competentiegericht onderwijs en de bestrijding van voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs; en voor toegepast onderzoek en kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs. De enveloppenmiddelen voor kinderopvang zijn voornamelijk ingezet om het toenemend gebruik van de kinderopvangtoeslag op te vangen. Daarnaast zijn extra middelen ingezet voor voor- en vroegschoolse educatie en voor de harmonisatie van de kwaliteitseisen tussen kinderopvang en peuterspeelzalen.

Met de middelen uit het stimuleringspakket wordt het mbo in staat gesteld de hogere studentenaantallen en de verwachte verschuiving van het aantal deelnemers aan de praktijkgerichte beroepsopleidende leerweg (bol) naar de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) op te vangen. Verder wordt met deze middelen in 2009 en 2010 extra geïnvesteerd in de «plusvoorzieningen» voor overbelaste jongeren, en wordt een impuls gegeven aan de regionale aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt. De middelen gereserveerd voor schoolonderhoud worden ingezet voor energiebesparend onderhoud en verbetering van het binnenmilieu op scholen in het primair en voortgezet onderwijs. De middelen versterking kennisinfrastructuur ten slotte zijn bedoeld voor het behoud van onderzoekers/kenniswerkers voor Nederland door het tijdelijk detacheren van R&D-medewerkers uit het bedrijfsleven bij publieke kennisinstellingen. De activiteiten waarop de onderzoekers worden ingezet zijn allemaal gekoppeld aan maatschappelijke en wetenschappelijke prioriteiten.

Binnenlands Bestuur en Veiligheid

De per saldo lagere uitgaven in 2010 ten opzichte van 2009 kent een aantal verschillende oorzaken. Op het terrein van de vreemdelingenketen zijn de lagere uitgaven enerzijds een gevolg van de besparingen bij de tijdelijke noodvoorziening vreemdelingen (TNV) en anderzijds van de aanzuivering (kasschuif) van het eigen vermogen van de Immigratie- en naturalisatie dienst (IND) in 2009.

De hogere uitgaven in 2009 ten opzichte van 2010 bij Koninkrijksrelaties hangen zo goed als volledig samen met de uitgaven in 2009 voor de schuldsanering van het land Nederlandse Antillen alsmede het land Curaçao. Op de begroting van BZK hangt de hogere raming in 2009 ten opzichte van 2010 voor een groot deel samen met de financiering van de politie-CAO en incidentele middelen in het kader van het project vernieu-

wing Rijksdienst. In het Coalitieakkoord is een investering opgenomen in de capaciteit van de veiligheidsketen. Deze bedraagt 0,2 miljard euro in 2009 en 0,3 miljard euro in 2010.

Infrastructuur, mobiliteit en openbaar vervoer

Het infrastructuurfonds kent een reële groeiafspraken van 2,8 procent per jaar. Ten opzichte van 2009 levert dit in 2010 een bedrag van 0,2 miljard euro extra op. Van de totale toename van het budget van 0,9 miljard euro van het Infrastructuurfonds is 0,5 miljard euro het gevolg van de toename van uitgaven aan hoofdwegen (waaronder Ring Eindhoven en wegverbredingen A2, A12 en A28). De 0,5 miljard euro bestaat voor een deel uit middelen uit het stimuleringspakket en voor een deel uit de toevoeging van het voordelig saldo 2008. Ook is er een sterke stijging in 2010 van de uitgaven aan spoorwegen met 0,3 miljard euro, het Tweede Fase Herstelplan Spoor zorgt hier voor een forse impuls. Ook hier is een deel van het voordelig saldo 2008 toegevoegd. De uitgaven aan vaarwegen stijgen met 0,2 miljard euro, als gevolg van extra investeringen uit het stimuleringspakket. De middelen uit het stimuleringspakket komen bovenop de intensiveringen uit het Coalitieakkoord voor infrastructuur, kustbescherming (waaronder Ruimte voor de Rivier) en openbaar vervoer.

Internationaal

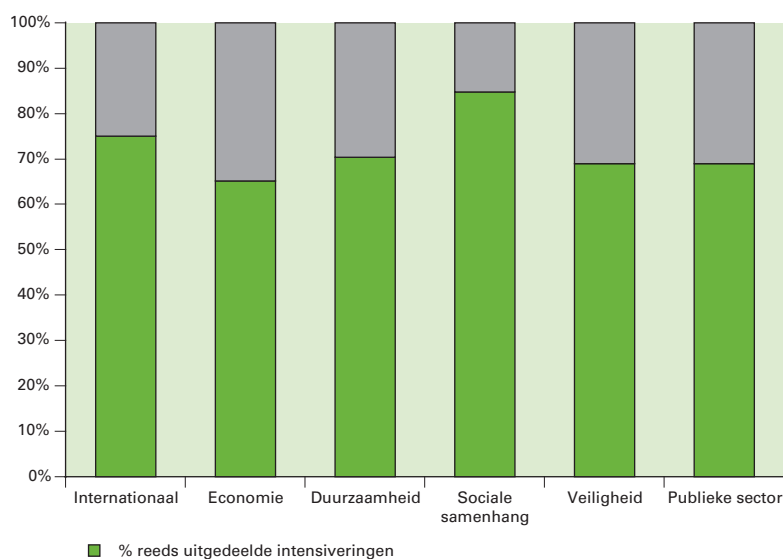
De stijging onder de post Internationaal is grotendeels het gevolg van de kortingen die Nederland heeft bedongen op de EU-afdrachten. Deze korting levert een besparing op van ongeveer 1 miljard euro per jaar. Door de inwerkingtreding van het nieuwe Eigen Middelenbesluit in 2009 zijn de kortingen van 2007 en 2008 geboekt op het jaar 2009. In deze opstelling levert dit dus een groei op van 2,3 miljard euro van 2009 op 2010.

Milieu, Wonen en Wijken

De uitgaven dalen van 2009 op 2010 met 0,9 miljard euro. Dit is het gevolg van het een incidentele afkoop van een specifieke uitkering in 2009 (0,7 miljard euro) en van het afnemende budget voor leefbaarheid, sociale samenhang en integratie in steden en wijken in 2010 ten opzichte van 2009.

Box 4.5: Uitvoering intensivering Coalitieakkoord

Figuur 4.7 Stand van zaken intensivering Coalitieakkoord in 2010



In het Coalitieakkoord zijn zes «pijlers» opgenomen waarbinnen de beleidsprioriteiten van het kabinet voor deze kabinetsperiode zijn geformuleerd. Het kabinet ligt op schema met de uitvoering van de investeringen in publieke voorzieningen zoals deze in het Coalitieakkoord zijn benoemd. In figuur 4.7 wordt per pijler schematisch weergegeven welk deel van de totale intensivering tot en met 2010 beschikbaar is gesteld. In totaal is al ruim 70% van de beschikbare middelen aan de verschillende begrotingen toegedeeld. Een deel van de enveloppenmiddelen tranche 2011 wordt in 2011 ingezet voor tekortreductie, zie tabel 4.5.

Box 4.6: Sterke stijging pensioenkosten overheid

Overheidssectoren krijgen een vergoeding voor de arbeidsvoorwaarden, gebaseerd op de gemiddelde ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de markt. Dit stelt overheidssectoren in staat om marktconforme arbeidsvoorwaarden af te spreken. De pensioenregeling is een belangrijke maar kostbare arbeidsvoorwaarde, en het geld dat aan de pensioenregeling wordt uitgegeven, kan niet aan andere arbeidsvoorwaarden worden besteed.

Net als bij veel andere pensioenfondsen heeft de financiële crisis de vermogenspositie en de dekkingsgraad van het ABP, het pensioenfonds voor overheid en onderwijs, fors onder druk gezet. Het ABP-bestuur heeft in het voorjaar van 2009 de nodige maatregelen genomen om het tij te keren. Zo blijft de indexatie van opgebouwde pensioenaanspraken achterwege. Aanvullend wordt er een herstelopslag op de pensioenpremie voorzien van per saldo 3 procent, in twee etappes. Per 1 juli 2009 is de premie met 1 procentpunt verhoogd. Per 1 januari 2010 wordt, afhankelijk van de te verwachten financiële positie tijdens de resterende hersteltermijn, een verdere verhoging van 2 procentpunt voorzien. De stijging van de pensioenpremie stelt de overheidswerkgevers voor forse aanvullende budgettaire problemen.

De pensioenpremie moet betaald worden uit de bestaande loonruimte en gaat daarmee ten koste van de overige arbeidsvoorwaarden. De herstelopslag legt ook een hypotheek op de nieuw af te sluiten cao's. Geld kan immers maar één keer uitgegeven worden en het kabinet heeft geen geld beschikbaar om dit te financieren.

4.4.2 Inkomstenontwikkeling

De raming van de belasting- en premieontvangsten 2009 komt uit op 209,6 miljard euro. Dit is 24,4 miljard euro (10,4 procent) lager dan in de Miljoenennota 2009 was voorzien. De belangrijkste oorzaak van deze verslechtering is de krimp van de economie. Nominaal komt de economische ontwikkeling 8,2 procentpunten lager uit dan vorig jaar nog werd geraamd. De inkomsten lopen dus nog wat sneller terug dan de economie.

De tegenvallende inkomsten betreffen alle belastingsoorten. De vennootschapsbelasting is daarbij een van de koplopers. Deze loopt met bijna -22 procent (dat is -4,0 miljard euro) veel harder terug dan de totale inkomsten. Allereerst geldt dat de winstverwachting voor 2009 fors neerwaarts is bijgesteld ten opzichte van de Miljoenennota 2009 met als gevolg lagere kasontvangsten in 2009. Daarbovenop komt het effect van bijgestelde (fiscale) winstverwachtingen over 2008 en 2007. Voorlopige aanslagen waarop bedrijven in 2008 en eerdere jaren belasting hebben afgedragen, leiden door verminderingen die in 2009 op betreffende aanslagen worden opgelegd weer tot teruggaven in 2009.

Belangrijke belastingsoorten zoals de loon- en inkomensheffing en de omzetbelasting kennen absoluut gezien de grootste bijstellingen (respectievelijk -5,5 miljard euro en -5,0 miljard euro). Relatief gezien is de bijstelling bij de loon- en inkomensheffing met -6,3 procent echter beperkter dan de bijstelling van de totale inkomsten. De relatief grootste dalers zijn de overdrachtsbelasting (OVB), de dividendbelasting en de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM). De raming van de OVB is, vooral door de sterke daling van het aantal verkochte woningen, vrijwel gehalveerd ten opzichte van de stand Miljoenennota 2009. De ontvangsten voor dividendbelasting en BPM zijn met 34 procent respectievelijk 32 procent naar beneden bijgesteld. Ten slotte leiden extra fiscale maatregelen voor 2009 waartoe het kabinet na de Miljoenennota 2009 heeft besloten, waaronder die ter bestrijding van de gevolgen crisis, eveneens tot lagere ontvangsten (1,6 miljard euro). Deze maatregelen worden in paragraaf 4.2 toegelicht.

Ontwikkeling inkomsten 2008–2010

Tabel 4.9 toont de jaar-op-jaarontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over de periode 2008–2010. In 2009 nemen de belasting- en premieontvangsten ten opzichte van 2008 met 12,3 miljard euro af. Dit betreft het saldo van beleidsmaatregelen en endogene groei. Beleidsmaatregelen hebben tot gevolg dat de ontvangsten in 2009 met 2,6 miljard euro afnemen, waarvan 1,6 miljard euro door de maatregelen die na de Miljoenennota 2009 zijn genomen waaronder het stimuleringspakket van 0,7 miljard euro. De ontvangsten in 2009 dalen endogeen met 9,7 miljard euro, dat is een ontwikkeling van -4,4 procent ten opzichte van 2008. Deze ontwikkeling kan worden gerelateerd aan de nominale economische ontwikkeling. Het nominale bbp neemt met 3,4 procent af ten opzichte van 2008. De belasting- en premieontvangsten lopen daarmee harder terug dan het bbp.

Tabel 4.9. Belasting- en premieontvangsten 2008–2010 op EMU-basis (x € miljard)

	2008	2009	2010
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	175,3	165,6	166,9
wv. belastingen op EMU-basis	138,1	134,4	131,5
wv. premies volksverzekeringen op EMU-basis	37,2	31,3	35,4
Premies Werknemersverzekeringen	46,6	44,0	45,0
Totaal	221,9	209,6	211,8
Mutatie		- 12,3	2,2
wv endogene groei		- 9,7	0,3
wv beleidsmaatregelen		- 2,6	1,9
Endogene mutatie (in %)		- 4,4%	0,2%
Nominale groei BBP (in %)		- 3,4%	0,9%

De belasting en premieontvangsten groeien in 2010 met 2,2 miljard euro ten opzichte van 2009. Beleidsmaatregelen zorgen voor 1,9 miljard euro hogere inkomsten in 2010. Dit betreft voor 2,4 miljard euro maatregelen waarover in Miljoenennota 2009 en eerder al is besloten, waaronder maatregelen rond de afschaffing van de Buitengewone Uitgaven (BU). Daar staan per saldo 0,5 miljard euro lagere ontvangsten tegenover als gevolg van aanvullende maatregelen gericht op innovatie en liquiditeitsverruiming.

De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 0,3 procent in 2010. De nominale groei van het bbp komt naar verwachting uit op 0,9 procent. De ontwikkeling van de inkomsten blijft dus ook in 2010 achter bij de nominale economische groei. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de sterk oplopende werkloosheid in 2010. Hierdoor kent de loonheffing een negatieve ontwikkeling van -2,1 procent in 2010.

Hier past wel een kanttekening. De economische groei is de belangrijkste determinant voor de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten op langere termijn. Zoals gezegd valt de economische groei voor de komende kabinetsperiode zeer lastig te voorspellen en daarmee ook de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten.

4.5 Begrotingsbeleid

De macro-economische veronderstellingen die zijn gehanteerd voor het opstellen van deze Miljoenennota zijn opgenomen in tabel 4.10.

Tabel 4.10 Macro-economische veronderstellingen

	2008	2009	2010
Volume bbp	2%	- 4 ³ / ₄ %	0%
Consumenten Prijsindex (CPI)	2 ¹ / ₂ %	1%	1%
Contractloon	3 ¹ / ₂ %	3%	1 ¹ / ₂ %
Werkloosheid	4%	5 ¹ / ₄ %	8%
Lange rente	4 ¹ / ₄ %	3 ³ / ₄ %	4%
Eurokoers (\$)	1,47	1,37	1,40
Olieprijs	97	58	65

4.5.1 Kadertoetsing uitgaven

In het Nederlandse begrotingsbeleid wordt, bij de start van een kabinetsperiode, een uitgavenkader vastgesteld. Het uitgavenkader bevat de maximale uitgaven die jaarlijks gedurende de kabinetsperiode worden gedaan. Het totaal kader wordt onderverdeeld in drie deelkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In tabel 4.11 zijn de uitgavenkaders opgenomen die voor deze kabinetsperiode gelden. De uitgavenkaders zijn sinds de Miljoenennota 2009 gecorrigeerd voor de mutaties in de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoetontwikkeling. Daarnaast is het stimuleringspakket buiten de kaders geplaatst (zie paragraaf 4.2.1).

Tabel 4.11 Kadertoetsing (in € miljard)			
	2009	2010	2011
Stand Miljoenennota 2009	0,0	0,0	0,0
Stand Miljoenennota 2010	0,0	0,0	- 1,8
Rijksbegroting in enge zin MN 2009	0,5	0,4	0,0
Rijksbegroting in enge zin MN 2010	0,1	0,6	- 1,3
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid MN 2009	- 0,2	0,0	0,0
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid MN 2010	- 0,4	0,0	- 0,2
Budgettair Kader Zorg MN 2009	- 0,3	- 0,4	0,0
Budgettair Kader Zorg MN 2010	0,3	- 0,7	- 0,3
Werkloosheidsuitgaven	(1,6)	(4,5)	(5,0)
Ruilvoet	(1,8)	(- 1,1)	(- 3,6)
Stimuleringspakket	(2,4)	(3,2)	(0,7)

De ontwikkeling in de uitgaven onder de drie uitgavenkaders sinds de vorige Miljoenennota wordt hieronder uitgesplitst en nader toegelicht.

Uitgavenkader Rijksbegroting

Tabel 4.12 Kadertoetsing RBG-eng (+ = tegenvaller, miljarden euro)			
	2009	2010	2011
Stand kadertoetsing Miljoenennota 2009	0,5	0,4	0,0
Internationale samenwerking	- 0,5	- 0,3	- 0,3
Rente Centraal Kasbeheer	- 0,2	0,0	0,0
Accessystematiek Gemeentefonds/Provinciefonds	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Dividend DNB en staatsdeelnemingen	0,1	0,8	1,0
Heffings- en invorderingsrente	0,1	0,1	0,2
Asiel	0,2	0,1	0,0
Maatregelen tekortreductie 2011	0,0	0,0	- 0,8
Bestuursakkoord medeoverheden	0,0	- 0,4	- 0,6
Herziening financiële verhouding provincies	0,0	0,0	- 0,3
Onderwijs	- 0,2	- 0,1	- 0,2
Jeugd en Gezin	0,1	- 0,1	- 0,1
Griepvaccinaties	0,3	0,0	0,0
TBU/TSZ	0,1	0,0	- 0,1
Diversen uitvoeringsbeeld (o.a. kasschuiven)	- 0,3	0,2	0,0
Stand kadertoetsing MN 2010	0,1	0,6	- 1,3

* De som der delen kan afwijken van het totaal

In het kader RBG-eng hebben zich gedurende het jaar verschillende mutaties voorgedaan. De uitgaven aan internationale samenwerking komen lager uit. De uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking zijn 0,8

procent van het bruto nationaal product (bnp). Omdat het bnp daalt als gevolg van de economische crisis, dalen de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. De EU-aftichten laten een tegenovergesteld beeld zien. De EU-aftichten stijgen vooral als gevolg van het feit dat de Nederlandse economie minder hard krimpt dan in de overige EU-lidstaten. De rente-uitgaven van het Centraal Kasbeheer in 2009 vallen mee, door een zeer lage korte rentestand.

De groei van het Gemeente- en Provinciefonds (het accres) wordt normaliter bepaald aan de hand van de zogenoemde normeringssystematiek. Bij de bestuurlijke afspraken van het afgelopen voorjaar is deze systematiek tijdelijk buiten werking gesteld. Over 2008 was deze systematiek nog wel van kracht. Onderdeel van de normeringssystematiek is de nacalculatie gebaseerd op de realisatie van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Deze nacalculatie over 2008 leidt tot een neerwaartse aanpassing voor latere jaren.

De winstraming van De Nederlandsche Bank (DNB) en de meerjarige raming van de dividenden uit staatsdeelnemingen zijn fors naar beneden bijgesteld als gevolg van de financiële crisis.

Bij het Belastingplan 2005 is bepaald dat de heffingsrente voor de belastingaanslagen inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting wordt berekend vanaf de dag volgend op het midden van het tijdvak waarop de belastingaanslag betrekking heeft. Voor de inkomstenbelasting, en vaak ook voor de vennootschapsbelasting, komt dat er feitelijk op neer dat heffingsrente wordt berekend vanaf 1 juli van het belastingjaar. In de loop der jaren is gebleken dat deze wijziging heeft geleid tot tegenstrijdigheden in het heffingsrentesysteem. Deze pakken in het nadeel uit van de belastingplichtige. Om hieraan een einde te maken, wordt voorgesteld terug te keren naar het vóór 1 januari 2005 geldende systeem waarbij rente werd berekend vanaf de eerste dag na het einde van het belastingjaar. Dit leidt tot lagere ontvangsten aan heffingsrente.

Als gevolg van toenemende onrust in de wereld is de asielinstream in Nederland toegenomen. Dit leidt tot hogere uitgaven aan asiel.

Voor het jaar 2011 heeft het kabinet al een begin gemaakt met de consolidatie van de overheidsfinanciën voor een bedrag van 1,8 miljard euro. Een deel van deze maatregelen valt in de kaders BKZ en SZA. In tabel 4.5 is de exacte invulling van het totaal van de bezuinigingen te vinden.

In overleg met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen is een samenhangend pakket afspraken gemaakt in het licht van de economische situatie en het Aanvullend Beleidsakkoord. Er is overeenstemming bereikt over de ontwikkeling van de nominale accressen 2009–2011 (met structurele doorwerking), consistent met de bestaande bestuursakkoorden. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over extra ruimte in het EMU-saldo voor medeoverheden in de jaren 2009 en 2010 en afspraken over een aantal lopende discussies, zoals over de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en over de invoeringskosten van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)⁵.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft onderzoek gedaan naar de financiële verhouding tussen Rijk en provincies. Mede op basis

⁵ Zie bijlage 3 van de Voorjaarsnota 2009 voor een integraal overzicht van de gemaakte afspraken (Kamerstukken II 2008–2009, 31 965, nr. 1, blz. 19).

van dit Rfv-advies acht het kabinet het verantwoord om vanaf 2011 het provinciefonds structureel met 0,3 miljard te verlagen. Momenteel maken het kabinet en het Interprovinciaal overleg (IPO) een verdiepingsslag op het Rfv-advies en de contra-expertise van het IPO, om tot gezamenlijk gedeelde opvattingen te komen. Als de uitkomst van deze verdiepingsslag leidt tot een andere uitkomst dan de voorgenomen verlaging, dan zal het kabinet zijn voornemen nader wegen. Kabinet en IPO zullen gezamenlijk verkennen of een deel van de voorgenomen verlaging kan worden ingevuld door decentralisatiearrangementen en/of investeringsprogramma's.

Op de onderwijsbegroting is sprake van verschillende mutaties. De voorziene leerlingen- en studentenaantallen nemen de komende jaren toe waarvoor onderwijsinstellingen meer middelen ontvangen. Daarnaast wordt op de studiefinanciering in de periode 2009–2011 een meevaller verwacht. Vanaf 2010 is deze meevaller beperkter van omvang. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door een verwachte toename van het gebruik van de aanvullende beurs. Verder worden middelen voor bestuur en management in het primair onderwijs gericht ingezet en wordt een versobering doorgevoerd op de educatiemiddelen die onderdeel uitmaken van het participatiebudget.

Er wordt meer uitgegeven aan het Kindgebonden Budget in 2009. Vanaf 2010 wordt er vanuit gegaan dat als gevolg van de verslechtering van de economische situatie een groter beroep wordt gedaan op het Kindgebonden Budget. Dit wordt budgettair ingepast door de kindgebonden regelingen te versoberen. Hiermee wordt ook geld vrijgemaakt om de jeugdzorgketen verder te versterken.

Er is dit jaar geld beschikbaar gesteld om de Mexicaanse griep te lijf te gaan. Zo zijn vaccins aangekocht tegen de Mexicaanse griep. Daarnaast zijn de uitvoeringskosten opgenomen om de risicogroepen te vaccineren en eventueel een virusremmer (tamiflu) te verstrekken en is er budget beschikbaar gesteld om de bevolking te informeren over het verloop van de griep.

Bij de tegemoetkoming buitengewone uitgaven (TBU), die inmiddels is vervallen, doen zich nog betalingen voor in 2009 en 2010. Ter dekking van de algehele uitvoeringsproblematiek wordt op de begroting van VWS omgebogen.

De post diversen uitvoeringsbeeld bestaat met name uit verschillende kasschuiven, waaronder bij de OV-kaart, de BLS (budget locatiegebonden subsidies), de EKV (exportkredietverzekering) en de SDE (stimulering van duurzame energieproductie). Bij de SDE-regeling worden de verplichtingen (met name «wind op land» en «wind op zee») later aangegaan dan eerder werd geraamd. Dit leidt tot lagere uitgaven in de eerste jaren en hogere uitgaven in latere jaren.

Tabel 4.13 Kadertoetsing SZA (+ = tegenvaller mld)			
	2009	2010	2011
Stand kadertoetsing MN 2009	- 0,2	0,0	0,0
WAO/WIA	0,3	0,3	0,4
AOW	0,0	0,1	0,1
ZW	- 0,1	- 0,1	- 0,1
WAZO	0,1	0,1	0,1
Inzet reserveringen, EJM en loon- en prijscompensatie	- 0,5	- 0,2	- 0,2
Uitvoeringsbudget UWV	0,0	0,0	- 0,1
Korting re-integratiebudget UWV/gemeenten	0,0	- 0,1	- 0,2
AOW partnertoeslag	0,0	0,0	- 0,1
Kinderalimentatie / Verlaging AOW tegemoetkoming	0,0	- 0,1	- 0,2
Stand kadertoetsing MN 2010	- 0,4	0,0	- 0,2

* De som der delen kan afwijken van het totaal

In het SZA-kader doet zich een aantal uitvoeringsmee- en tegenvallers voor. De grootste tegenvaller doet zich voor bij de WAO/WIA en wordt veroorzaakt door dalende uitstroomkansen bij de WAO. Daarnaast is op basis van de levensverwachtingcijfers van het CBS en samenstellings-effecten de raming van de AOW naar boven bijgesteld. Bij de Ziektewet heeft zich een meevaller voorgedaan als gevolg van een daling van de gemiddelde uitkering en een daling in het aantal zieken in verband met zwangerschap. De bijstelling werkt structureel door naar de volgende jaren. Tot slot stijgen de uitgaven aan Zwangerschaps- en Bevallingsverlofuitkeringen (WAZO) door een toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De hiermee samenhangende positieve loonontwikkeling en stijgende omvang van het dienstverband in uren, leidt ook tot een hogere gemiddelde uitkering.

De per saldo tegenvallende uitvoeringsmutaties worden gecompenseerd door diverse maatregelen binnen de sociale zekerheid. Dit betreft onder meer de inzet van reserveringen, de eindejaarsmarge en een deel van de loon- en prijscompensatie. Gezien de onzekere economische ontwikkelingen, wordt voor de jaren 2011 en verder het uitvoeringsbudget van het UWV gestabiliseerd op het volumenniveau van 2010. Een derde maatregel betreft een korting op het re-integratiebudget bij het UWV en de gemeenten. De dekking wordt deels ingevuld door de reserveringsregeling van het W-deel van gemeenten aan te passen. Vanaf 2011 wordt ook de hoogte van de AOW-partnertoeslag verlaagd en geldt er een inkomensgrens van 55 jaar voor de partner van de AOW'er. Een aanvullende maatregel betreft de herziening van de alimentatienormen bij de kinderalimentatie, waardoor er een structurele besparing op de bijstands-uitgaven optreedt. Tot slot wordt de tegemoetkoming voor de AOW verlaagd met 6 procent, wat neerkomt op een bedrag van 26 euro per jaar.

Tabel 4.14 Kadertoetsing Budgettair Kader Zorg(+ = tegenvaller miljarden euro)			
	2009	2010	2011
Stand kadertoetsing MN 2009	- 0,3	- 0,4	0,0
Actualisatie 2008 en doorwerking naar 2009, inclusief financieringsschuif	0,8	0,8	0,8
Tegenvaller receptregelvergoeding, aflopen transitieakkoord en (volume) gebruik geneesmiddelen	0,2	0,5	0,6
Preferentiebeleid en verlopen patenten	- 0,4	- 0,5	- 0,5
Ramingsbijstelling PGB's	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Overige mee- en tegenvallers	- 0,1	0,0	- 0,1
Maatregelen medisch specialisten	0,0	- 0,4	- 0,4
Tariefmaatregel GGZ	0,0	- 0,1	- 0,1
Maatregel doelmatig voorschrijven geneesmiddelen / WGP	0,0	- 0,2	- 0,2
Tariefmaatregel alle vrije beroepsoefenaren	0,0	- 0,1	- 0,1
Maatregel structureel boeken tariefmaatregel AWBZ	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Maatregel invulling best practices AWBZ	0,0	- 0,1	- 0,1
Inzet reserve awbz knelpunten	0,0	- 0,1	0,0
Overige intensivering en ombuigingen	0,2	0,1	0,0
Stand kadertoetsing MN 2010	0,3	- 0,7	- 0,3

* De som der delen kan afwijken van het totaal

De kadertoetsing van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) is voor 2009 verslechterd en voor 2010 en 2011 verbeterd. De verslechtering in 2009 wordt voornamelijk veroorzaakt door de actualisatie van de zorguitgaven op basis van nieuwe gegevens over 2008 van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Per 2010 worden maatregelen genomen die netto meer opbrengen, waardoor de kadertoetsing in 2010 verbeterd. Hiermee levert het BKZ een bijdrage aan de problematiek onder de andere kaders. Hetzelfde geldt voor 2011. De actualisatie van de zorguitgaven laat bij de curatieve zorg een overschrijding zien bij met name de medisch specialisten en de geneeskundige geestelijke gezondheidszorg (GGZ). In de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) werd het budget voornamelijk overschreden bij de zorg geleverd door AWBZ-instellingen. Deze overschrijdingen hebben een structurele doorwerking. Bij het persoonsgebonden budget (PGB) is sprake van een kleine ramingsmeevaller. Bij de geneesmiddelen zijn er zowel meevallers als tegenvallers. Als gevolg van het door verzekeraars gevoerde preferentiebeleid dalen de prijzen van sommige geneesmiddelen. Daarnaast zijn in 2008 en 2009 enkele patenten van veelgebruikte geneesmiddelen verlopen, wat ook voor een prijsdaling zorgt. Daar staat tegenover dat de receptregelvergoeding voor apothekers is verhoogd en dat het geneesmiddelengebruik sneller groeit dan verwacht.

Om de netto overschrijding te herstellen wordt een aantal maatregelen genomen. Deze maatregelen leveren veelal pas per 2010 een opbrengst op. In de curatieve zorg worden maatregelen genomen om de overschrijding bij de medisch specialisten terug te halen, wordt er een tariefskorting opgelegd in de geneeskundige GGZ en worden de inkomens van vrijeberoepsbeoefenaren (medisch specialisten, huisartsen, kraamzorg, verloskundigen, et cetera) deels niet geïndexeerd. Daarnaast krijgen huisartsen een individuele prikkel om geneesmiddelen doelmatig voor te schrijven. In de AWBZ wordt de overschrijding onder andere teruggedrongen door zorgkantoren scherper te laten onderhandelen. De post overige

mutaties bestaat uit een groot aantal kleinere tegenvallers en maatregelen. Deze worden in meer detail toegelicht in de ontwerpbegroting van VWS.

4.5.2 Toetsing inkomstenkader

De inkadering van de inkomstenkant van de begroting kenmerkt zich door het laten werken van de automatische stabilisatie. Dit betekent dat meegenomen tegenvallende inkomsten als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen in principe ten gunste of ten laste komen van het EMU saldo. Het kabinet legt via het inkomstenkader aan het begin van de kabinetsperiode vast wat de lastenontwikkeling over de kabinetsperiode wordt en wijkt hierop op macroniveau en ten minste over de kabinetsperiode niet van af. Hiermee wordt geborgd dat gedurende de kabinetsperiode automatische stabilisatie kan functioneren.

Gematigde lastenontwikkeling

De besluitvorming over de lasten en koopkracht kan dit jaar niet los worden gezien van de turbulente economische ontwikkelingen. Bij een krimpende economie en stijgende werkloosheid die zich met name in dit en volgend jaar manifesteren dient het kabinet prudent om te gaan met de ontwikkeling van de lasten voor zowel burgers als bedrijven.

De economische ontwikkeling dwingt het kabinet dan ook verder te kijken dan 2009 en 2010. Ook in 2011, het jaar waarin het economisch herstel naar verwachting door zal zetten, is een gematigde lastenontwikkeling van belang.

Aan de andere kant is sprake van een druk op de overheidsfinanciën. Extra lastenverlichting ten opzichte van hetgeen het kabinet voor ogen had vorig jaar zou ertoe leiden dat de overheidsfinanciën verder uit het lood worden geslagen. De werking van het inkomstenkader voorkomt dit: de ontwikkeling van de lasten over deze kabinetsperiode en in 2010 zal uitkomen op hetgeen is aangekondigd in afgelopen Miljoenennota 2009.

Evenwichtig lasten- en koopkrachtpakket

Het kabinet heeft een lasten- en koopkrachtpakket neergelegd dat over de crisisjaren 2009 en 2010 gezien evenwichtig is. Het pakket sluit aan bij hetgeen het kabinet aangekondigd heeft ten tijde van de vorige Miljoenennota en houdt rekening met een gematigde lastenontwikkeling richting 2011. Ook worden de overheidsfinanciën met dit pakket niet verder belast.

Beperking stijging WW premies bedrijven.....

Zonder aanvullend kabinetsbeleid zouden de sectorfondspremies voor het bedrijfsleven, waaruit de eerste zes maanden van de werkloosheid worden betaald, fors zijn gestegen. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat deze sectorfondspremies lastendekkend zijn vormgegeven. Het kabinet heeft besloten de systematiek van de sectorfondspremies voor komend jaar minder conjunctuurgevoelig te maken. Hierin zit een spanning tussen enerzijds het laten doorwerken van prikkels richting sectoren tot beheersing van de WW-lasten en het doorvertalen van de kosten van de WW naar sectoren en anderzijds het procyclische karakter van de premiestijging. Vanwege het extreme, voor bedrijven nauwelijks beïnvloedbare, conjuncturele effect, heeft het kabinet ervoor gekozen om de premiestijging te mitigeren door de lastenplafonds te verlagen en de termijn waarin tekorten kunnen worden ingelopen te verlengen van drie naar vijf jaar. Deze maatregelen beperken de stijging van de sectorfondspremies. Volgend jaar zal het kabinet bezien hoe de systematiek voor de premievaststelling van 2011 en verder structureel verbeterd kan worden.

.....en een aanvullend pakket ter stimulering van innovatie en liquiditeit.

Het resterende deel van de lastenverzwaring die voornamelijk voortkomt uit de premiestijging van de WW wordt teruggesluisd via aanvullende maatregelen gericht op innovatie en liquiditeitsverruiming. Om innovatie verder te stimuleren wordt de octrooi-box structureel uitgebreid en omgevormd tot de innovatiebox: niet alleen winsten behaald met een octrooi, maar ook winsten behaald met andere speur- en ontwikkelings-activiteiten (onder andere software en bedrijfsgeheimen) kunnen in de innovatiebox worden ondergebracht. Ook wordt voor 2010 eenmalig geld gereserveerd voor de WBSO en het tijdelijk uitbreiden van de afdrachtvermindering onderwijs. Om de liquiditeitspositie van het bedrijfsleven te stimuleren wordt voor 2010 tijdelijk de willekeurige afschrijving met 1 jaar verlengd en verliesverrekening in de VPB aangepast.

Tabel 4.15 Budgettair belang van maatregelen gericht op het bedrijfsleven (in € miljard)	
	2010
Verwachte verlaging sectorfonds premiestijging van 2,2% naar 1,5%	- 1,0
Innovatiebox/Maatregelen Belastingplan 2010	- 0,4
Uitbreiding verliesverrekening	- 0,1
Verlengen maatregel willekeurige afschrijving	- 0,2
Intensivering WBSO en afdrachtvermindering onderwijs	- 0,1
Totaal*	- 1,9

* door afronding telt de tabel niet op

Statische koopkrachtontwikkeling burgers positief over 2009 en 2010 tezamen.....

De statische koopkracht laat zien hoe het inkomen van mensen verandert als hun sociaal economische positie ongewijzigd blijft. Het kabinet acht het van belang om binnen zijn mogelijkheden de koopkracht op peil te houden voor burgers. Over beide crisisjaren tezamen ligt er een positief koopkrachtbeeld voor alle groepen. Een beperkte stijging van de zorgpremies en een aan de macro economische ontwikkeling gekoppelde lage inflatie leiden onder andere tot dit beeld. In 2010 worden de minima relatief ontzien en wordt van de sterkste schouders een grotere bijdrage gevraagd. Voor alle groepen resulteert een veelal kleine min.

...bijdragen aan werkzekerheid is het ware koopkrachtbeleid.

Het positieve statische koopkrachtbeeld over 2009 en 2010 laat onverlet dat diegenen die werkloos worden wel een inkomensachteruitgang zullen ervaren. Het statische koopkrachtbeeld zegt daarom in deze tijden niet alles. Vandaar dat de belangrijkste prioriteit van het kabinet is om de werkgelegenheid zoveel als mogelijk op peil te houden, zonder dat dit de overheidsfinanciën verder doet verslechteren. De inspanningen uit het ABK, zoals eerder gemeld, alsmede de bovengenoemde belastingmaatregelen voor werkgevers ter bevordering van liquiditeit en innovatie hebben tot primaire doel dit te realiseren.

Samenvattend lastenbeeld en kadertoets

Tabel 4.16: kadertoets (+ = meer lastenverzwaring dan gepland in miljarden euro's)					
	2008	2009	2010	2011	2008–2011
Mutatie MN* 2009/2010	0,1	0,3	0,0	- 0,3	0,0
<i>w.v. burgers</i>	0,1	0,4	0,0	- 0,4	0,0
<i>w.v. bedrijven</i>	0,0	- 0,1	- 0,1	0,1	0,0

* Door afrondingsverschillen telt de tabel niet op.

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel is de lastenontwikkeling, gemeten via de inkomstenindicator, over de kabinetsperiode conform MN 2009 en destijds vastgesteld inkomstenkader.

Tabel 4.17: Verticale aansluiting lastenbeeld (cijfers in miljarden euro's; jaar op jaar mutatie)*					
	2008	2009	2010	2011	2008–2011
Stand MN 2009	5,5	- 1,2	1,3	0,9	6,6
<i>Burgers</i>	3,3	- 0,3	1,1	1,0	5,1
<i>Bedrijven</i>	2,2	- 0,9	0,2	0,0	1,5
Zorg	0,1	0,0	- 0,5	0,0	- 0,3
Sectorfonds premies	0,0	0,0	0,7	0,0	0,7
Fasering lastenontwikkeling	0,0	0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Stand MN 2010**	5,6	- 0,9	1,3	0,6	6,6
<i>Burgers</i>	3,4	0,0	1,1	0,5	5,1
<i>Bedrijven</i>	2,2	- 0,9	0,1	0,1	1,5

*Door afronding telt de tabel niet op

** Exclusief maatregelen uit het Aanvullend Beleidsakkoord, deze zijn bovenop het kader geplaatst en worden in paragraaf 4.2 toegelicht.

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel ontwikkelen de totale lasten zich zowel in 2010 als over de kabinetsperiode zoals aangekondigd in de vorige Miljoenennota. De zorgpremies zijn sinds vorige Miljoenennota gedaald en de aan de nominale zorgpremie gekoppelde zorgtoeslag laat een tegengesteld effect zien. De lastendeckende sectorfondspremies zijn sinds afgelopen Miljoenennota gestegen door de stijging van de werkloosheid. Zoals eerder beschreven is deze stijging deels ondervangen door het kabinet (zie tabel 4.15). Onder fasering lastenontwikkeling vallen posten die ertoe leiden dat het lastenbeeld sluit in 2010 en meer evenwichtig gespreid wordt over de jaren 2009–2011.

Belastinguitgaven

Belastinguitgaven zijn gederfde inkomsten door een bepaalde vrijstelling of faciliteit in de fiscale wetgeving. Belastinguitgaven vormen daarom een uitzondering op de regel zoals vastgelegd in de primaire heffingsstructuur. Ook belastinguitgaven worden tot de inkomstenkant van de begroting gerekend. Hoewel het geen feitelijke uitgaven zijn, zijn ze wel vergelijkbaar met reguliere uitgaven. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om tegemoetkomingen in de sfeer van loon- en inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de btw. Voorbeelden van belastinguitgaven zijn de

zelfstandigenaftrek, werknemersspaarregelingen, de giftenaftrek en het verlaagde btw-tarief voor bijvoorbeeld boeken. Er is een toetsingskader voor het vooraf toetsen van nieuwe belastinguitgaven. Beleidsmatige mutaties en nieuwe belastinguitgaven blijven volgens de bestaande praktijk onderdeel van het inkomstenkader. In tabel 4.17 wordt een budgettair overzicht van de belastinguitgaven in strikte zin gegeven. Een volledig overzicht van de belastinguitgaven, inclusief regelingen die daarop lijken, staat in bijlage 5 van de Miljoenennota.

Tabel 4.18 Belastinguitgaven (in € miljoen)

	2010
Belastinguitgaven 2010	12 486
waarvan directe belastingen	7 335
waarvan zelfstandigenaftrek	1 188
waarvan afdrachtsvermindering S&O	692
waarvan giftenaftrek	305
waarvan Indirecte belastingen	5 151
waarvan verlaagd BTW-tarief voor voedingsmiddelen horeca	1 138
waarvan verlaagd BTW tarief voor vervoer van personen	664
waarvan verlaagd BTW-tarief voor boeken cs.	518

Vergaderjaar 2009–2010

32 123

Nr. 2

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 15 september 2009

Bijlagen bij de Miljoenennota 2010

Toelichting op de bijlagen

TOELICHTING OP DE BIJLAGEN

De Miljoenennota 2010 omvat in totaal tien bijlagen. Hiervan worden vier bijlagen evenals voorgaande jaren integraal gepubliceerd op www.rijksbegroting.nl. Het betreft de bijlagen «Horizontale toelichting», «Verticale Toelichting», «Toelichting op de belastingontvangsten» en «Toelichting op de belastinguitgaven». Door de publicatie van deze omvangrijke bijlagen op het internet, wordt papierbesparing mogelijk gemaakt.

De volgende zes bijlagen vindt u in de Miljoenennota 2010:

Bijlage 1 «EMU-saldo» laat op een toegankelijke wijze de opbouw van het (EMU-) saldo van de collectieve sector zien.

Bijlage 2 «Uitgaven» omvat informatie over de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de begrotingen in meerjarig perspectief. Daarnaast wordt er een overzicht gegeven van de uitgavenkaders, garanties, financiële transacties, kas- transverschillen en de gasbaten.

Bijlage 3 «Inkomsten» omvat informatie over de belastingopbrengsten en de ontvangsten aan sociale premies.

Bijlage 4 «EMU-schuld» geeft informatie over de (EMU-) schuld van de collectieve sector.

Bijlage 5 «Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven» geeft een actuele stand van het budgettaire overzicht van de belastinguitgaven. Het toetsingskader van de belastinguitgaven wordt gepubliceerd op het Internet.

Bijlage 6 «Beleidsonderzoeken» geeft een overzicht van thema's die in de brede heroverwegingen aan de orde komen. Daarnaast geeft de bijlage inzicht in de voortgang van de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) en de geprogrammeerde beleidsdoorlichtingen.

1 EMU-saldo

Bijlagen 1 en 2 zijn dit jaar op een andere manier vormgegeven. Op deze manier kan een betere aansluiting worden gemaakt tussen de tabellen in hoofdstuk 4 van de Miljoenennota en de cijfers die zijn opgenomen in de verschillende bijlagen en begrotingshoofdstukken. De totale collectieve uitgaven en inkomsten zijn het uitgangspunt van de nieuwe opzet van bijlage 1. Vanuit deze cijfers worden vervolgens het EMU-saldo en de uitgavenkaders berekend. In alle tabellen is opgenomen waar de verschillende cijfers terug te vinden zijn. In bijlage 1 vindt de opbouw naar het EMU-saldo plaats. In bijlage 2 wordt een aansluiting gemaakt van de totale netto rijksuitgaven naar de verschillende uitgavenkaders. Daarnaast is het overzicht van de gasbaten nieuw.

De collectieve uitgaven bestaan uit de begrotingsuitgaven van het Rijk, de premiegefinancierde uitgaven van de sociale fondsen¹ en de uitgaven van de lokale overheden. Hetzelfde geldt voor de collectieve inkomsten. Omdat zowel de inkomsten als de uitgaven op de verschillende begrotingen op kasbasis worden gerapporteerd, moet gecorrigeerd worden voor kas transverschillen (ktv's), aangezien het EMU-saldo een begrip op transbasis is. Daarnaast tellen financiële transacties (zoals de aankoop van Fortis/ABN-AMRO) niet mee in het EMU-saldo, maar alleen in de EMU-schuld.

Om dubbelstellingen te voorkomen, moeten de onderlinge betalingen van het totaal worden afgetrokken (zowel bij de collectieve uitgaven als bij de collectieve inkomsten). Een voorbeeld van een onderlinge betaling van het Rijk aan de lokale overheden is de Wet Werk en Bijstand (WWB). Het Rijk neemt dit op als een uitgave, terwijl de lokale overheden dit als inkomsten boeken, waarmee zij op hun beurt uitgaven bekostigen. Om uitgaven niet twee keer mee te nemen, wordt hiervoor gecorrigeerd in de vorm van een consolidatiepost.

¹ De sociale fondsen zijn de «verzekeringsfondsen» betrekking hebbende op de volksverzekeringen (inclusief zorg) en de werknemersverzekeringen.

Tabel 1.1 EMU-saldo collectieve sector (in € miljard)

	2008	2009*	2010*	2011	bron
Inkomsten Rijk	167 639	164 646	159 464	159 670	
w.v. belastingontvangsten	138 068	129 268	131 638	137 690	zie tabel 3.4.1
w.v. niet-belastingontvangsten	28 475	35 155	29 211	28 796	zie tabel 2.2
w.v. ktv's en financiële transacties	1 097	223	- 1 386	- 6 817	zie tabel 2.11
Inkomsten sociale fondsen	98 002	93 613	97 831	102 933	zie tabel 1.4
Inkomsten lokale overheden	90 096	92 720	94 356	98 075	zie tabel 1.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen**	- 14 236	- 18 361	- 17 367	- 17 719	zie tabel 1.4
Consolidatie: Rijk aan lokale overheden	- 65 604	- 68 900	- 69 285	- 70 270	zie tabel 1.5
Inkomsten collectieve sector	275 897	263 718	264 998	272 688	
Uitgaven Rijk	164 731	180 364	184 018	184 988	
w.v. uitgaven begrotingen	209 381	192 202	194 778	194 228	zie tabel 2.1
w.v. ktv's en financiële transacties	- 44 650	- 11 838	- 10 760	- 9 239	zie tabel 2.11
Uitgaven sociale fondsen	94 131	101 869	105 520	108 818	zie tabel 1.4
Uitgaven lokale overheden	92 675	96 415	98 645	100 125	zie tabel 1.5
Consolidatie: Rijk aan sociale fondsen**	- 14 236	- 18 361	- 17 367	- 17 719	zie tabel 1.4
Consolidatie: Rijk aan lokale overheden	- 65 604	- 68 900	- 69 285	- 70 270	zie tabel 1.5
Uitgaven collectieve sector	271 697	291 388	301 530	305 942	
EMU-saldo collectieve sector	4 200	- 27 670	- 36 533	- 33 253	

* De ramingen voor 2009 en 2010 zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning (MEV) 2010 van het CPB. Voor 2011 zijn geen actuele ramingen over de economie beschikbaar. De ramingen voor dit jaar zijn gebaseerd op extrapolaties van 2010.

** De onderlinge betalingen tussen Rijk en sociale fondsen bestaan uit de rijksbijdragen, de rentebaten en de rente-uitgaven (zie tabel 1.4).

Tabel 1.2 bevat de EMU-saldi van de drie samenstellende delen van de collectieve sector. Deze saldi kunnen ook worden berekend door in tabel 1.1 de uitgaven van de inkomsten af te trekken.

Tabel 1.2 Opbouw EMU-saldo collectieve sector (in € miljard)

	2008	2009	2010	2011	bron
EMU-saldo centrale overheid	2 908	- 15 718	- 24 555	- 25 319	zie tabel 1.3
EMU-saldo sociale fondsen	3 871	- 8 256	- 7 689	- 5 884	zie tabel 1.4
EMU-saldo lokale overheden	- 2 579	- 3 695	- 4 289	- 2 050	zie tabel 1.5
EMU-saldo collectieve sector	4 200	- 27 670	- 36 533	33 253	
EMU-saldo collectieve sector (in % bbp)	0,7%	- 4,8%	- 6,3%	- 5,6%	

In de tabellen 1.3 tot en met 1.5 wordt per overheidslaag een onderbouwing voor het EMU-saldo gegeven.

Tabel 1.3 EMU-saldo centrale overheid (in € miljard)

	2008	2009	2010	2011	bron
Belastinginkomsten	138 068	129 268	131 638	137 690	zie tabel 3.4.1
Af: Netto begrotingsgefinancierde uitgaven RBG-eng	103 499	107 750	111 973	111 729	zie tabel 2.3
Af: Netto begrotingsgefinancierde uitgaven SZA	10 776	11 140	12 101	12 757	zie tabel 2.4
Af: Netto begrotingsgefinancierde uitgaven BKZ	2 219	2 401	3 002	3 147	zie tabel 2.5
Af: Netto uitgaven niet-relevant voor enig kader*	64 412	34 029	35 948	37 343	zie tabel 2.10
Af: Stimuleringspakket (excl. fiscale maatregelen)	0	1 728	2 542	456	
Bij: Ktv's en financiële transacties	45 747	12 061	9 374	2 423	zie tabel 2.11
EMU-saldo centrale overheid	2 908	- 15 718	- 24 555	- 25 319	

* Deze post bestaat onder andere uit de aardgasbaten, de uitgaven aan rente, FES, zorgtoeslag en de rijksbijdragen aan de sociale fondsen.

Tabel 1.4 EMU-saldo sociale fondsen (in € miljard)

	2008	2009	2010	2011	bron
Premie-inkomsten	83 767	75 246	80 347	85 021	zie tabel 3.4.1
Rijksbijdragen	13 906	18 367	17 484	17 912	
Rentebaten	329	0	0	0	
Inkomsten sociale fondsen	98 002	93 613	97 831	102 933	
Premiegefinancierde uitgaven SZA	43 717	47 592	50 191	50 691	zie tabel 2.4
Premiegefinancierde uitgaven Zorg	49 579	52 594	53 757	56 329	zie tabel 2.5
Rente-uitgaven	0	6	117	193	
Overig (m.n. administratiekosten zorgverzekeraars)	836	1 677	1 455	1 604	
Uitgaven sociale fondsen	94 131	101 869	105 520	108 818	
EMU-saldo sociale fondsen	3 871	- 8 256	- 7 689	- 5 884	

Tabel 1.5 EMU-saldo OPL (in € miljard)

	2008	2009	2010	2011
Belastinginkomsten*	7 672	7 729	7 880	8 025
Rijksbijdragen**	65 604	68 900	69 285	70 270
Overige inkomsten***	16 819	16 091	17 190	19 779
Inkomsten lokale overheden	90 096	92 720	94 356	98 075
Uitgaven lokale overheden*	92 675	96 415	98 645	100 125
EMU-saldo lokale overheden	- 2 579	- 3 695	- 4 289	- 2 050

* De ramingen voor de belastinginkomsten en uitgaven van de lokale overheden zijn gebaseerd op de MEV 2010.

** Rijksbijdragen zijn bedoeld voor uitgaven die door de gemeente gedaan worden, maar (deels) bekostigd worden door het Rijk. Hierbij moet gedacht worden aan het GPF, de WWB, WSW, BDU en het bijzonder onderwijs.

*** Overige inkomsten zijn de ontvangsten uit leges, eigen betalingen, rente, dividenden, etc.

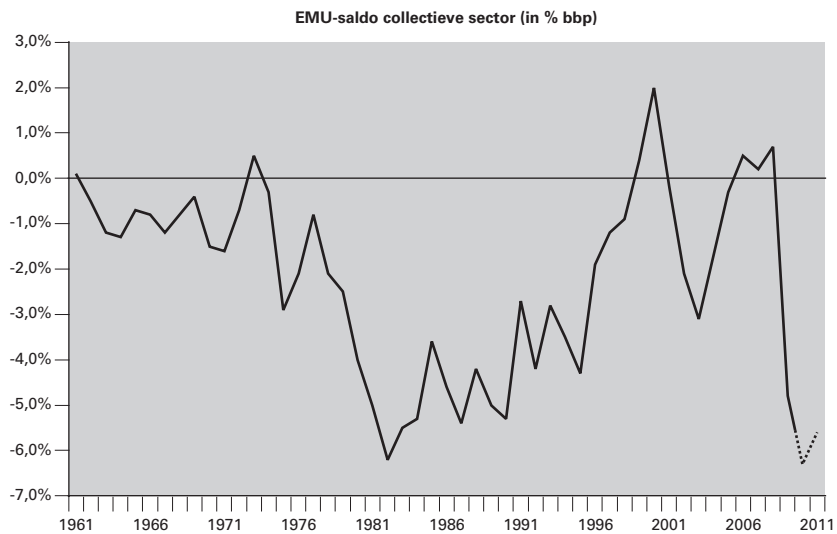
Tabel 1.6 Financieringsbehoefte Rijk (in € miljard)

	2008	2009	2010	2011	bron
EMU-saldo collectieve sector	4 200	- 27 670	- 36 533	- 33 253	zie tabel 1.2
Af: EMU-saldo sociale fondsen	3 871	- 8 256	- 7 689	- 5 884	zie tabel 1.2
Af: EMU-saldo lokale overheden	- 2 579	- 3 695	- 4 289	- 2 050	zie tabel 1.2
Af: Ktv's en financiële transacties	45 747	12 061	9 374	2 423	zie tabel 2.11
Af: Overbruggingskrediet FBN/ABN	49 141	- 34 966	0	0	zie tabel 4.1
Af: Derdenrekening en overig	- 5 346	28	- 323	- 134	zie tabel 4.1
Feitelijk financieringssaldo Rijk op kasbasis	- 86 634	7 159	- 33 606	- 27 608	

Tabel 1.7 Historisch overzicht EMU-saldo

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EMU-saldo collectieve sector (in % bbp)	- 0,2%	- 2,1%	- 3,1%	- 1,7%	- 0,3%	0,5%	0,2%	0,7%	- 4,8%	- 6,3%	- 5,6%

Figuur 1.1 Historisch overzicht EMU-saldo



2 Uitgaven

Tabel 2.1 Uitgaven begrotingen (x € miljoen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1 Huis der Koningin	6	7	40	40	39	39	39
2A Staten-Generaal	130	142	137	132	134	133	133
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	102	107	108	106	100	99	99
3 Algemene Zaken	58	82	76	64	58	58	58
4 Koninkrijksrelaties	497	665	323	151	155	154	154
5 Buitenlandse Zaken	12 788	9 394	11 873	12 149	12 380	12 527	12 742
6 Justitie	5 826	6 139	5 968	5 727	5 719	5 689	5 660
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 126	6 055	5 883	6 223	6 170	5 826	5 685
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	34 733	36 332	36 542	36 452	36 756	36 939	37 131
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	17 059	22 075	22 118	21 105	23 289	28 119	34 514
9B Financiën	42 400	10 441	7 282	6 897	6 234	5 887	5 620
10 Defensie	8 488	8 733	8 461	8 421	8 212	8 165	8 192
11 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 216	1 627	1 409	1 148	1 026	973	906
12 Verkeer en Waterstaat	7 333	9 104	9 732	8 696	9 276	8 607	8 678
13 Economische Zaken	2 141	2 921	2 960	2 769	2 790	2 716	2 897
14 Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	2 656	2 567	2 489	2 560	2 312	2 294	2 182
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	21 889	27 061	27 284	27 827	28 959	29 768	30 367
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	14 248	15 149	15 217	15 473	15 747	16 237	16 621
17 Jeugd en Gezin	6 056	6 504	6 510	6 619	6 597	6 589	6 558
18 Wonen, Wijken en Integratie	4 432	4 867	3 717	3 516	3 294	3 282	3 300
40 Sociale Verzekeringen*	0	185	103	198	70	0	0
41 Premiegefinancierde uitgaven Zorg*	0	0	320	0	0	0	0
50 Gemeentefonds	16 247	17 518	18 047	17 702	17 610	17 624	17 602
51 Provinciefonds	1 205	1 329	1 303	998	996	988	988
55 Infrastructuurfonds	7 074	7 724	8 630	8 520	8 238	7 590	8 261
56 Fonds Economische Structuurversterking	2 383	2 533	3 139	2 801	2 184	1 959	2 344
58 Diergezondheidsfonds	41	30	9	9	9	9	9
59 BTW-compensatiefonds	2 348	2 580	2 670	2 737	2 788	2 789	2 789
63 Waddenfonds	5	37	41	81	41	34	34
AP Aanvullende posten	0	- 864	2 283	3 703	6 029	8 193	9 943
90 Consolidatie	- 8 105	- 8 842	- 9 894	- 8 592	- 8 392	- 7 659	- 8 070
HGIS Internationale Samenwerking**	(6 181)	(6 072)	(5 739)	(6 220)	(5 981)	(6 023)	(6 138)
Totaal	209 381	192 202	194 778	194 228	198 819	205 630	215 434

* De uitgaven van hoofdstuk 40 en 41 betreffen de maatregelen uit het stimuleringspakket. Deze zijn buiten het kader SZA respectievelijk BKZ geplaatst en worden daarom in bovenstaande tabel opgenomen en niet in tabellen 2.4 en 2.5

** In deze tabel zijn de uitgaven voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale uitgaven voor Internationale Samenwerking zijn tussen haakjes vermeld en lopen niet mee in de totaaltelling.

Tabel 2.2 Niet-belastingontvangsten (x € miljoen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2A Staten-Generaal	4	3	3	3	3	3	3
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	4	3	3	3	3	3	3
3 Algemene Zaken	2	3	6	6	6	6	6
4 Koninkrijksrelaties	14	85	16	16	16	16	16
5 Buitenlandse Zaken	895	729	709	720	731	741	741
6 Justitie	1 201	1 251	1 335	1 285	1 319	1 322	1 322
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	79	764	530	248	81	120	103
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2 123	2 126	2 048	1 982	2 068	2 134	2 208
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	1 950	2 238	1 871	2 078	2 618	2 448	3 231
9B Financiën	4 243	9 383	6 706	5 232	4 676	4 326	4 052
10 Defensie	579	535	420	452	328	263	239
11 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	457	504	413	167	73	42	38
12 Verkeer en Waterstaat	113	123	72	64	64	62	60
13 Economische Zaken	8 616	9 039	5 799	6 188	6 330	6 129	5 095
14 Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	711	529	536	516	481	464	411
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	716	819	1 120	1 114	979	962	972
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	466	95	108	92	47	49	42
17 Jeugd en Gezin	35	19	15	15	15	15	15
18 Wonen, Wijken en Integratie	892	896	486	421	366	375	374
55 Infrastructuurfonds	6 539	7 475	8 630	8 520	8 238	7 590	8 261
56 Fonds Economische Structuurversterking	2 383	2 533	3 139	2 801	2 184	1 959	2 344
57 AOW-spaarfonds	4 490	4 795	5 088	5 405	5 734	6 077	6 434
58 Diergezondheidsfonds	33	11	9	9	9	9	9
63 Waddenfonds	34	34	34	34	34	34	34
AP Aanvullende posten	0	4	12	20	23	31	40
90 Consolidatie	- 8 105	- 8 842	- 9 894	- 8 592	- 8 392	- 7 659	- 8 070
HGIS Internationale Samenwerking	(267)	(173)	(133)	(133)	(132)	(121)	(117)
Totaal	28 475	35 155	29 211	28 796	28 030	27 520	27 983

* In deze tabel zijn de niet-belastingontvangsten voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale niet-belastingontvangsten voor Internationale Samenwerking zijn tussen haakjes vermeld en lopen niet mee in de totaal-telling.

In het Nederlandse begrotingsbeleid wordt bij de start van een kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld. Het uitgavenkader bevat de maximale uitgaven die jaarlijks gedurende de kabinetsperiode worden gedaan. Het totaal kader is onderverdeeld in drie dealkaders: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). De tabellen 2.3 tot en met 2.5 geven de opbouw van de actuele uitgavenramingen voor de drie verschillende dealkaders weer.

Tabel 2.3 Opbouw kader RBG-eng (x € miljoen)

	2008	2009	2010	2011	bron
Totale uitgaven Rijksbegroting	209 381	192 202	194 778	194 228	zie tabel 2.1
Niet-belastingontvangsten Rijksbegroting	28 475	35 155	29 211	28 796	zie tabel 2.2
Netto Rijksuitgaven	180 906	157 047	165 566	165 432	
Af: Begrotingsgefinancierde uitgaven SZA	10 776	11 140	12 101	12 756	zie tabel 2.4
Af: Begrotingsgefinancierde uitgaven BKZ	2 219	2 401	3 003	3 147	zie tabel 2.5
Af: Niet-kaderrelevante uitgaven	64 412	34 029	35 948	37 343	zie tabel 2.10
Af: Stimuleringspakket (excl. fiscale maatregelen)	0	1 728	2 542	456	zie hoofdstuk 4
Netto uitgaven kader RBG-eng	103 499	107 750	111 973	111 729	

Tabel 2.4 Netto uitgaven sociale zekerheid (x € miljoen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	10 776	11 236	11 871	12 283	12 811	12 929	13 055
AP Aanvullende posten	0	- 96	231	473	731	977	1 228
Netto begrotingsgefinancierde uitgaven	10 776	11 140	12 101	12 756	13 542	13 905	14 283
40 Sociale Verzekeringen	43 717	47 592	50 191	50 691	51 977	53 348	54 779
Netto premie-uitgaven	43 717	47 592	50 191	50 691	51 977	53 348	54 779
Netto uitgaven kader SZA	54 493	58 732	62 292	63 447	65 519	67 254	69 062

Tabel 2.5 Netto uitgaven zorg (x € miljoen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	744	838	1 339	1 363	1 374	1 387	1 396
50 Gemeentefonds (WMO)	1 475	1 532	1 627	1 627	1 627	1 627	1 673
AP Aanvullende posten	0	30	37	157	186	211	238
Netto begrotingsgefinancierde uitgaven	2 219	2 401	3 003	3 147	3 187	3 224	3 307
41 Premiegefinancierde uitgaven Zorg	49 579	52 594	53 757	56 329	59 630	62 976	66 450
Netto premie-uitgaven	49 579	52 594	53 757	56 329	59 630	62 976	66 450
Netto uitgaven kader Zorg	51 798	54 995	56 759	59 476	62 818	66 200	69 757

De tabellen 2.6 tot en met 2.9 tonen per budgetdisciplinesector eerst de bepaling van de reële uitgavenkaders. De reële uitgavenkaders worden bepaald door de ramingen ten tijde van het Coalitieakkoord te defleren met de raming voor de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (NB-deflator). Vervolgens wordt weergegeven hoe de actuele raming van de uitgaven zich verhoudt tot het uitgavenkader in lopende prijzen. Het uitgavenkader in lopende prijzen is te bepalen door het reële uitgavenkader te corrigeren voor de actuele raming van de deflator. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor de overboekingen tussen de Rijksbegroting in enge zin enerzijds, en de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en de sector Zorg (BKZ) anderzijds. Ook wordt gecorrigeerd voor statistische factoren. Zo is in het Aanvullend Beleidsakkoord besloten de mutatie in de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en de ruilvoet ten opzichte van de Miljoenennota 2009 op het kader te corrigeren.

Tabel 2.6 Uitgaventoetsing Rijksbegroting in enge zin (min betekent onderschrijding)

	2008	2009	2010	2011
1. Raming uitgaven bij Coalitieakkoord 2007	103 284	106 449	111 247	113 583
2. pNB ten tijde van MLT 2007	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
3. Reële ijklijn	101 008	102 042	104 936	105 430
4. NB-deflator	1,0245	1,0431	1,0562	1,0694
5. Overboekingen	89	196	392	409
6. Statistisch	50	992	155	- 146
w.v. Ruilvoet	0	642	- 238	- 803
w.v. Overig	50	350	393	657
7. Uitgavenkader RBG-eng in lopende prijzen	103 624	107 625	111 377	113 014
8. Actuele ramingen uitgaven	103 499	107 750	111 973	111 729
9. Over/onderschrijding kader RBG-eng (9=8-7)	- 124	125	596	- 1 285

Tabel 2.7 Uitgaventoetsing Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (x € miljoen) (min betekent overschrijding)

	2008	2009	2010	2011
1. Raming uitgaven bij Coalitieakkoord 2007	54 834	56 353	57 635	59 614
2. pNB ten tijde van MLT 2007	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
3. Reële ijklijn	53 626	54 019	54 365	55 335
4. NB-deflator	1,0245	1,0431	1,0562	1,0694
5. Overboekingen	- 55	63	- 154	- 160
6. Statistisch	0	2 765	5 006	4 652
w.v. Ruilvoet	0	764	- 247	- 1 405
w.v. Werkloosheidsuitgaven	0	1 600	4 546	5 004
w.v. Overig	0	401	707	1 053
7. Uitgavenkader SZA in lopende prijzen	54 886	59 173	62 270	63 669
8. Actuele ramingen uitgaven	54 493	58 732	62 292	63 447
w.v. begrotingsgefinancierd	10 776	11 140	12 101	12 757
w.v. premiegefinancierd	43 716	47 592	50 191	50 690
9. Over/onderschrijding kader SZA (9=8-7)	- 393	- 441	22	- 222

Tabel 2.8 Uitgaventoetsing Budgettair Kader Zorg (x € miljoen) (min betekent overschrijding)

	2008	2009	2010	2011
1. Raming uitgaven bij Coalitieakkoord 2007	51 322	55 493	58 681	62 164
2. pNB ten tijde van MLT 2007	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
3. Reële ijklijn	50 191	53 196	55 352	57 701
4. NB-deflator	1,0245	1,0431	1,0562	1,0694
5. Overboekingen	- 34	- 259	- 237	- 249
6. Statistisch	0	- 557	- 809	- 1 716
w.v. Ruilvoet	0	388	- 573	- 1 364
w.v. Overig	0	- 945	- 236	- 352
7. Uitgavenkader BKZ in lopende prijzen	51 388	54 671	57 416	59 744
8. Actuele ramingen uitgaven	51 798	54 995	56 759	59 476
w.v. begrotingsgefinancierd	2 219	2 401	3 002	3 147
w.v. premiegefinancierd	49 579	52 594	53 757	56 329
9. Over/onderschrijding BKZ (9=8-7)	410	323	- 656	- 268

Tabel 2.9 Uitgaventoetsing totaal kader (x € miljoen) (min betekent overschrijding)

	2008	2009	2010	2011
1. Reële ijklijnen	204 825	209 257	214 654	218 466
2. NB-deflator	1,0245	1,0431	1,0562	1,0694
3. Overboekingen	0	0	0	0
4. Statistisch	50	3 200	4 351	2 790
w.v. Ruilvoet	0	1 795	- 1 058	- 3 572
w.v. Werkloosheidsuitgaven	0	1 600	4 546	5 004
w.v. Overig	50	- 195	864	1 358
5. Uitgaven in lopende prijzen	209 897	221 469	231 063	236 427
6. Actuele raming uitgaven	209 790	221 476	231 024	234 653
7. Over/onderschrijding (7=6-5)	- 107	7	- 39	- 1 774

Tabel 2.10 Uitgaven en niet-belastingontvangsten niet relevant voor enig kader (x € miljoen)

	2008	2009	2010	2011
Rentelasten*	9 599	10 189	10 753	11 779
Rijksbijdrage aan de sociale fondsen	13 906	18 367	17 484	17 912
Zorgtoeslag	3 328	3 735	3 963	4 265
BTW-compensatiefonds	2 348	2 580	2 670	2 737
Studieleningen	1 730	1 672	1 548	1 538
Gasbaten	- 10 470	- 10 850	- 8 150	- 8 300
FES-uitgaven	2 383	1 451	1 944	2 684
Kasbeheer	4 283	8 369	7 906	5 479
Netto verkoop staatsbezit	38 326	- 23	0	0
Netto opbrengsten interventies financiële sector**	0	- 887	- 829	- 195
Lening VUT-fonds	300	- 500	- 300	400
Landbouwheffingen	- 351	- 303	- 303	- 303
Werkgeversbijdrage kinderopvang	- 659	- 677	- 698	- 719
Overig	- 312	906	- 40	66
Totaal netto niet-relevante uitgaven	64 412	34 029	35 948	37 343

* De rentelasten die hier zijn gepresenteerd zijn de totale rentelasten van het Rijk. Dit is niet gelijk aan tabel 3.1: daarin staan de rentelasten van de gehele collectieve sector opgenomen.

** Dit is exclusief de hogere rentebetalingen over de schuld als gevolg van de interventies in de financiële sector en de renteontvangsten van het overbruggingskrediet aan FBN/ABN. Beide zitten in de post «rentelasten» opgenomen.

Tabel 2.11 Kas- transverschillen en financiële transacties (x € miljoen)

	2008	2009	2010	2011
Ktv aardgas	1 870	- 2 250	50	150
Ktv belastingen	37	5 097	- 136	- 5 383
Kasbeheer	- 634	- 1 051	- 1 012	- 1 259
Verkoop staatsbezit	0	- 1 321	0	0
Studieleningen	- 227	- 252	- 288	- 325
Agentschaprekening en overige centrale overheid	51	0	0	0
Ktv's en financiële transacties inkomsten	1 097	223	- 1 386	- 6 817
Overige ktv's	344	438	- 242	- 109
Kasbeheer	- 4 917	- 9 419	- 8 918	- 6 737
Aankoop staatsbezit	- 38 326	- 1 298	0	0
Lening VUT-fonds	- 300	500	300	- 400
Studieleningen	- 1 960	- 1 926	- 1 838	- 1 865
Aansluiting NR 2008	333	0	0	0
Overig	176	- 132	- 62	- 128
Ktv's en financiële transacties uitgaven	- 44 650	- 11 838	- 10 760	- 9 239
Totaal ktv's en financiële transacties	45 747	12 061	9 374	2 423

De aardgasbaten worden met name beïnvloed door de productie van aardgas, de hoogte van de olieprijs en de euro/dollarkoers. De olieprijs is van belang, omdat de prijs van aardgas is gerelateerd aan de prijs van olie in dollars.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aardgasbaten. De tabel laat zien dat de aardgasbaten niet alleen op kasbasis, maar ook op transactiebasis worden geregistreerd. Dit wordt gedaan omdat het EMU-saldo – volgens Europese methodiek – wordt berekend op transactiebasis, terwijl de Rijksbegroting op kasbasis wordt opgesteld.¹

Tabel 2.12 Aardgasbaten (x € miljoen)*

	2008	2009	2010	2011
Olieprijs (in dollars)	97	58	65	65
Euro/dollarkoers (in dollars)	1,47	1,37	1,40	1,40
Productie (x miljard kubieke meter)	78	73	75	74
Kas				
Niet-belastingontvangsten	10 480	10 850	8 150	8 300
Vennootschapsbelasting	2 200	1 850	1 600	1 500
Totaal	12 680	12 700	9 750	9 800
Kas-transverschil (ktv)				
Niet-belastingontvangsten	- 1 870	2 250	- 50	- 150
Vennootschapsbelasting	- 150	200	0	0
Totaal	- 2 020	2 450	- 50	- 150
Trans				
Niet-belastingontvangsten	12 350	8 600	8 200	8 450
Vennootschapsbelasting	2 350	1 650	1 600	1 500
Totaal	14 700	10 250	9 800	9 950

* Voor gegevens over het gasvermogen: zie Financieel Jaarverslag Rijk 2008 (TK 2008-09, 31 924, nr. 1)

Conform het trendmatig begrotingsbeleid hebben mee- of tegenvallende aardgasbaten geen effect op uitgaven of lasten, maar leiden ertoe dat het begrotingssaldo (EMU-saldo en EMU-schuld) verbetert dan wel verslechtert.

¹ In een begroting op kasbasis worden transacties geboekt in de periode waarin de betaling plaatsvindt, in een begroting op transactiebasis worden transacties geboekt in de periode waarin de rechten en verplichtingen zijn ontstaan.

Tabel 2.13 Garantieoverzicht uitstaand risico (x1000 euro); regelingen groter dan 100 miljoen euro.

Hoofdstuk	omschrijving	Risico ultimo 2008	Te verlenen garanties 2009	Te vervallen garanties 2009	Risico ultimo 2009	Te verlenen garanties 2010	Te vervallen garanties 2010	risico ultimo 2010
Garantie op kredieten								
V	Garanties IS-NIO	364 016	0	47 012	317 004	0	42 553	274 451
VII	Politiegaranties (geïntegreerd middelenbeheer)	681 925	300 000	0	981 925	218 075	0	1 200 000
VIII	Hogeschool van Amsterdam	93 000	97 000	0	190 000	0	0	190 000
VII	Bouwleningen academische ziekenhuizen	325 059	0	14 513	310 546	0	14 513	296 033
VIII	Achterborgovereenkomst	123 281	26 800	23 000	127 081	32000	27 000	132 081
IXB	Garantie interbancaire leningen	2 740 000	197 260 000	0	200 000 000	0	0	200 000 000
IXB	Kredieten							
	EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	808 000	417 000	0	1 225 000	0	0	1 225 000
XIII	Groefinancieringsfaciliteit	32 175	1 170 000	0	1 202 175	670 000	0	1 872 175
XIII	Borgstelling scheepsbouw	0	1 000 000	0	1 000 000	1 000 000	0	2 000 000
XIII	BBMKB	1 858 043	745 000	400 000	2 203 043	765 000	400 000	2 568 043
XIII	COVA	1 001 000	0	0	1 001 000	0	0	1 001 000
XIV	Garantie Borgstellingsfonds voor de landbouw	571 900	55 000	85 000	541 900	85 000	85 000	541 900
XIV	Garantie voor natuurgebieden en landschappen	370 578	49 021	18 200	401 399	52 323	19 000	434 722
XVI	Voorzieningen voor gehandicapten	251 510	0	17 584	233 926	0	15 668	218 258
XVI	Inrichtingen voor de gezondheidszorg	814 715	0	64 910	749 805	0	57 871	691 934
XVI	Achterborgstelling Stichting Waarborgfonds	7 702 500	0	0	7 702 500	0	0	7 702 500
Infrafonds	Prorail	1 104 754	166 000	166 000	1 104 754	202 000	202 000	1 104 754
	overig	1 054 351	312 190	140 606	1 225 935	176 345	127 132	1 275 148
Totaal garanties op kredieten		19 896 807	201 598 011	976 825	220 517 993	3 200 743	990 737	222 727 999
Garantie op deelnemingen								
V	Garanties regionale Ontwikkelingslanden	733 576	0	0	733 576	0	0	733 576
V	Garanties IS-Raad van Europa	119 338	0	0	119 338	0	0	119 338
IXB	Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	137 286	760 447	0	897 733	0	0	897 733
IXB	EIB	7 017 712	2 877 836	0	9 895 548	0	0	9 895 548
IXb	EBRD	365 800	0	0	365 800	0	0	365 800
IXB	Wereldbank	2 887 185	156 839	0	3 044 024	0	0	3 044 024
	overig	25 220	1 308	0	26 528	0	0	26 528
Totaal garantie op deelnemingen		11 286 117	3 796 430	0	15 082 547	0	0	15 082 547

Garantie op moeilijk/niet te verzekeren risico's								
VIII	Indemniteitsregeling	131 000	169 000	0	300 000	0	0	300 000
IXB	WAKO (kernongevallen)	14 023 000	0	0	14 023 000	0	0	14 023 000
IXB	ABN-AMRO (Capital Relief Instrument)	0	32 821 639	0	32 821 639	0	0	32 821 639
IXB	Atradius – Regeling Herverz. Invest.	213 000	453 780	453 780	213 000	453 780	453 780	213 000
IXB	Omzetpolis	0	1 500 000	0	1 500 000	0	0	1 500 000
IXB	Atradius – Exportkredietverzekering	17 625 000	11 332 276	11 332 276	17 625 000	11 332 276	11 332 276	17 625 000
XII	Terorisme dekking in de brandverzekering NV Luchthaven Schiphol overig	1 300 000 125 072	0 152 518	100 000 150 372	1 200 000 127 218	0 151 135	0 150 000	1 200 000 128 353
Totaal garantie moeilijk/niet te verzekeren risico's		33 417 072	46 429 213	12 036 428	67 809 857	11 937 191	11 936 056	67 810 992

Overige garanties (o.a liquiditeits- of exploitatiegarantie)								
9B	DNB – deelneming in kapitaal IMF	9 902 966	14 252 000	0	24 154 966	0	0	24 154 966
	overig	1 065 889	16 393	869 194	213 088	15 409	90 502	137 995
Totaal overige garanties		10 968 855	14 268 393	869 194	24 368 054	15 409	90 502	24 292 961
Totaal generaal garanties		75 568 851	266 092 047	13 882 447	327 778 451	15 153 343	13 017 295	329 914 499
Bruto Binnenlands Product (BBP, miljoen euro)		595 883			575 337			580 492
Totaal generaal garanties in % BBP		13%			57%			57%

Definitie garanties

Een garantie wordt omschreven als een voorwaardelijke financiële verplichting van het rijk aan een derde buiten het rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet.

Garantiebeleid

In de begrotingregels is vastgelegd dat ten aanzien van nieuwe garanties een «Nee, tenzij beleid» van kracht is. Reden hiervoor is dat het afgeven van garanties risico's met zich meebrengt voor de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven. Garanties worden alleen verstrekt als het rijk vanuit een publiek belang bereid is risico's te dragen die niet door de markt gedragen kunnen worden. Een andere reden voor het verstrekken van garanties is het vergroten van doelmatigheid door garantieverstrekking. Wanneer zich schades voordoen bij garanties, zijn deze voor de rekening van het departement waar de garantstelling onder valt. Ook is in de begrotingsregels vastgelegd dat wanneer op voorhand de inschatting is dat zich regelmatig schades zullen voordoen- en de omvang daarvan redelijk is in te schatten- het in de rede ligt dat het betreffende departement een reservering treft in de vorm van een jaarlijks te betalen premie.

Soorten garanties

Kredietgarantie: garantie op rente- en aflossingsverplichtingen (risico gemaximeerd voor totaalbedrag). (Her-)verzekering: garantie op moeilijk/niet te verzekeren risico's (risico gemaximeerd per gebeurtenis).

Garantie op deelnemingen: garantie op vol- of bijstorten aandelenkapitaal (risico gemaximeerd voor totaalbedrag).

Overig, exploitatiegarantie: garantie op minimum van exploitatieniveau (risico gemaximeerd per jaar). Overig, liquiditeitsgarantie: garantie minimum van liquiditeitsniveau (risico gemaximeerd voor totaalbedrag).

Toename in uitstaand risico

Het totaal uitstaand risico is sinds 2008 fors toegenomen tot 57% van het BBP in 2010. De belangrijkste redenen zijn terug te vinden op begroting IXB. Ten eerste is de gehele 200 miljard garantieregeling interbancair geldverkeer opgenomen. Hiervan is in inmiddels daadwerkelijk 45 miljard euro geëffectueerd. Ook is het Capital Relief Instrument van 32 miljard euro voor ABN Amro opgenomen in het overzicht. De EIB-garantie is toegenomen met 2,8 miljard euro vanwege de vervroegde kapitaalverhoging, waartoe de lidstaten vanwege de financiële en economische crisis besloten hebben om de EIB in staat te stellen meer uit te lenen, onder andere ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf. Hiernaast zijn enkele bestaande EZ-garantieregelingen uitgebreid. Zo neemt het uitstaand risico voor de regeling scheepsbouw toe met 2 miljard evenals de groeifaciliteit. Hierin is de nieuwe garantieregeling ondernemingsfinanciering (GO-faciliteit) in opgenomen. Naast de directe risico's van garantieregelingen zoals opgenomen in het overzicht, is er ook een aantal regelingen waarbij het rijk een achtervangfunctie vervult, waardoor sprake is van impliciete risico's. Dit geldt onder andere voor het Deposito-garantiestelsel en de Nationale Hypotheekgarantie.

Tabel 2.14 Uitgaven en ontvangsten op de door de Staat verstrekte garanties (x 1000 euro)

Hoofdstuk	Departement	Uitgaven 2008	Ontvang- sten 2008	Saldo 2008	Uitgaven 2009	Ontvang- sten 2009	Saldo 2009
IV	Koninkrijksrelaties	10 811	0	- 1 0811	9 473	0	- 9 473
V	Buitenlandse Zaken	8 000	0	- 8 000	8 000	0	- 8 000
VI	Justitie	335	0	- 335	388	0	- 388
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0	421	421	0	0	0
IXB	Financiën	313 674	340 277	26 603	122 645	633 959	511 314
X	Defensie	0	0	0	0	0	0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	0	0	0	0	0	0
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie	0	0	0	0	0	0
XII	Verkeer en Waterstaat	0	4 775	4 775	0	0	0
XIII	Economische Zaken	85 800	61 690	- 2 4110	120 000	107 230	- 1 2770
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	3 300	1 500	- 1 800	6 000	2 100	- 3 900
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	0	0	0	0	0	0
A	Infrastructuurfonds	0	0	0	0	0	0
	Totaal generaal	421 920	408 663	- 13 257	266 506	743 289	476 783

Uitgaven

Betreffen schade-uitkeringen op afgegeven garanties.

Ontvangsten

Betreffen zowel ontvangen premies of provisies e.d. als op derden verhaalde (schade) uitkeringen.

3 Inkomsten

3.1 Inleiding

Deze bijlage bevat een toelichting op de raming van de belasting- en premieontvangsten van het Rijk en de Sociale fondsen. Om inzicht te geven in de ontwikkeling van het totale ontvangstenbeeld worden de belasting- en premieontvangsten gezamenlijk gepresenteerd.

De belastingontvangsten worden in overeenstemming met de Comptabiliteitswet op kasbasis verantwoord. De premies volksverzekeringen worden tezamen met de loon- en inkomstenbelasting op kasbasis gepresenteerd. Voor het EMU-saldo zijn de belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis¹ relevant. Deze worden via een aparte aansluiting op EMU-basis vermeld. De werknemerspremies worden direct op EMU-basis gepresenteerd.

De ramingen voor de premieontvangsten komen overeen met de ramingen in de begrotingen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Begroting XV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Begroting XVI). In de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een nadere toelichting opgenomen van de ramingen voor de AWBZ en de ZVW. De overige fondsen worden toegelicht in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In paragraaf 3.2 wordt de raming van de belasting- en premieontvangsten van 2009 (de Vermoedelijke Uitkomsten) vergeleken met de stand van het vorige ramingsmoment (Voorjaarsnota 2009), waarbij de belangrijkste ramingsbijstellingen worden toegelicht. Paragraaf 3.3 bevat vervolgens een toelichting op de raming van 2010 (de Ontwerpbegroting), onderverdeeld naar endogene ontwikkeling en beleidsmaatregelen. Voor een meer uitgebreide toelichting op de belastingramingen wordt tevens verwezen naar de internetbijlage van deze Miljoenennota (www.rijksbegroting.nl). Paragraaf 3.4 presenteert de technische meerjarige ontvangstenraming tot en met 2011. Tot slot geeft paragraaf 3.5 een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieinkomsten voor 2009 en 2010.

¹ De belasting en premie volksverzekeringen op EMU-basis zijn voor de meeste ontvangstensoorten gelijk aan de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis. Dit betekent dat de ontvangsten op EMU-basis voor een bepaald jaar worden bepaald door de kasontvangsten van februari van dat jaar tot en met januari van het daaropvolgende jaar. Op deze wijze wordt zo goed mogelijk de opbrengst benaderd die samenhangt met de economische transacties uit het lopende jaar. Alleen de successierechten, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting en de inkomensheffing zijn hiervan uitgezonderd. Voor deze belastingsoorten geldt dat EMU-basis gelijk is aan kasbasis, omdat voor deze belastingsoorten geldt dat de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis geen betere aansluiting vormt met de onderliggende economische transacties.

3.2 De belasting- en premieontvangsten in 2009

In tabel 3.2.1 wordt de nieuwe raming voor 2009 vergeleken met de raming ten tijde van de Voorjaarsnota en wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste bijstellingen. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2009 is de raming voor de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met 6,4 miljard euro neerwaarts bijgesteld op basis van het meest recente economische beeld en de gerealiseerde kasontvangsten over 2009 tot en met de maand juli.

Tabel 3.2.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2009 op EMU-basis (x € miljoen)

	Voorjaarsnota 2009	Vermoedelijke uitkomsten 2009	Vershil
Indirecte belastingen (kasbasis)	66 521	63 260	- 3 260
Omzetbelasting	37 534	36 080	- 1 454
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	2 746	2 361	- 385
Accijnzen	10 701	10 569	- 133
Belastingen van rechtsverkeer (overdrachts- en assurantiebelasting)	4 753	3 601	- 1 152
Motorrijtuigenbelasting	3 347	3 316	- 31
Belastingen op een milieugrondslag	4 613	4 565	- 48
Verpakkingenbelasting	321	317	- 4
Vliegbelasting	199	199	0
Overig	2 306	2 252	- 54
Directe belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)	99 542	97 219	- 2 323
Loonheffing	87 169	86 046	- 1 124
Inkomensheffing	- 7 643	- 7 031	612
Dividendbelasting	3 159	2 516	- 643
Vennootschapsbelasting	14 541	13 434	- 1 107
Overig (inclusief niet nader toe te rekenen belastingontvangsten)	2 318	2 256	- 62
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)	166 062	160 479	- 5 583
Aansluiting op EMU-basis	5 869	5 139	- 731
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (EMU-basis)	171 932	165 618	- 6 314
Premies werknemersverzekeringen	44 091	43 993	- 98
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	216 023	209 611	- 6 412

De verwachting over de economische ontwikkeling in 2009 is sinds de Voorjaarsnota 2009 verder verslechterd met -1,1 procent. Zo zijn voor de belasting- en premieontvangsten relevante indicatoren als de particuliere consumptie, de investeringen in woningen naar beneden bijgesteld evenals de incidentele loonontwikkeling. Anderzijds is de ontwikkeling van de werkgelegenheid voor 2009 naar boven bijgesteld. Het per saldo negatievere beeld leidt mede op basis van de gerealiseerde kasontvangsten tot en met juli 2009 tot negatieve mutaties bij vrijwel alle belastingsoorten.

De raming van de omzetbelasting is met -1,5 miljard bijgesteld als gevolg van lagere consumptieve bestedingen en lagere investeringen in woningen dan bij Voorjaarsnota 2009 werd verwacht. Een sterkere dan verwachte daling in de verkoop van huizen zorgt voor een forse bijstelling van -1,1 miljard bij de overdrachtsbelasting. Op basis van de kasontvangsten tot en met juli is de raming van de ontvangsten vennootschapsbelasting in 2009 met -1,1 miljard bijgesteld. Ook de loonheffing kent een forse negatieve bijstelling van -1,1 miljard.

Deze bijstelling is het gevolg van een fors negatief bijgestelde incidentele loonontwikkeling. Een wat gunstiger beeld over de ontwikkeling van de werkgelegenheid in 2009 dempt de negatieve bijstelling van de loonheffing enigszins. Ten slotte zijn de ontvangsten uit de dividendbelasting met –0,6 miljard bijgesteld als gevolg van fors lagere dividenduitkeringen. Daarbij is verondersteld dat bedrijven in het bank- en verzekeringswezen in 2009 helemaal geen dividend uitkeren. Ten slotte laat de inkomensheffing een positieve bijstelling zien van 0,6 miljard. Dit vooral op basis van de kasontvangsten tot en met juli. Deze laten zien dat de bij Voorjaarsnota 2009 veronderstelde kasuitgaven op basis van de voorlopige aangifte 2008 minder negatief is uitgevallen.

3.3 De belasting- en premieontvangsten in 2010

In tabel 3.3.1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de geraamde belasting- en premieopbrengsten in 2010. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het effect van beleidsmaatregelen op de ontvangsten en het effect van de economische groei.

Tabel 3.3.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2010 op EMU-basis (x € miljoen)

	Vermoedelijke uitkomsten 2009	Maatregelen	Endogeen	Endogeen in %	2010
Indirecte belastingen (kasbasis)	68 297	– 279	365	0,5%	68 383
Omzetbelasting ¹	41 117	– 76	58	0,1%	41 100
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	2 361	– 250	– 106	– 4,5%	2 005
Accijnzen	10 569	26	71	0,7%	10 666
Belastingen van rechtsverkeer	3 601	13	101	2,8%	3 714
Motorrijtuigenbelasting	3 316	180	176	5,3%	3 672
Belastingen op een milieugrondslag	4 565	26	49	1,1%	4 640
Verpakkingenbelasting	317	2	– 2	– 0,7%	317
Vliegbelasting	199	– 199	0	0,0%	0
Overig	2 252	0	17	0,8%	2 270
Directe belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)	97 219	1 171	181	0,2%	98 573
Loonheffing	86 046	932	– 1 818	– 2,1%	85 160
Inkomensheffing	– 7 031	1 112	521	– 7,4%	– 5 348
Dividendbelasting	2 516	0	375	14,9%	2 891
Vennootschapsbelasting	13 434	– 887	1 090	8,1%	13 638
Overig (inclusief niet nader toe te rekenen belastingontvangsten)	2 256	14	13	0,6%	2 283
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)	165 516	892	546	0,3%	166 869
Aansluiting op EMU-basis	102		– 165		– 63
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (EMU-basis)	165 618	892	381	0,2%	166 893
Premies werknemersverzekeringen	43 993	1 000	– 35	– 0,1%	44 958
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	209 611	1 892	346	0,2%	211 849

¹ De omzetbelasting wordt op EMU-basis gepresenteerd om een goed beeld van de ontwikkeling van 2009 op 2010 te geven. Als gevolg van de in 2009 genomen maatregel mogen bedrijven die anders de BTW per maand afdragen ervoor kiezen deze per kwartaal af te dragen. Dit heeft geen gevolgen voor de BTW-ontvangsten op EMU-basis maar wel voor de BTW-ontvangsten op kasbasis. Een ontwikkeling op kasbasis geeft dan een vertekend beeld.

In 2010 bedragen de totale ontvangsten op EMU-basis naar verwachting 211,8 miljard. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 2009 is dit een toename met 2,2 miljard euro. Deze ontwikkeling is grotendeels (1,9 miljard) het gevolg van beleidsmaatregelen. Dit betreft voor 2,4 miljard maatregelen waarover in Miljoenennota 2009 en eerder al is besloten, waaronder maatregelen rond de afschaffing van de Buitengewone

Uitgaven (BU). Daar staan echter per saldo 0,5 miljard lagere ontvangsten tegenover als gevolg van onder andere het stimuleringspakket. De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 0,3 miljard euro in 2010. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan. In de internetbijlage van deze Miljoenennota staat een uitgebreidere toelichting voor de grootste belastingsoorten (www.rijksbegroting.nl).

3.3.1 Endogene ontwikkeling belasting- en premieontvangsten 2010

De endogene toename van de ontvangsten is het gevolg van de economische ontwikkelingen zoals deze geraamd zijn in de Macro Economische Verkenning 2010. Voor 2010 verwacht het Centraal Planbureau (CPB) een groei van het nominale economische groei van 0,9 procent. De endogene groei van de totale ontvangsten ligt lager dan de BBP-groei: 0,2 procent. De oorzaak daarvoor ligt in de samenstelling van de economische groei, waardoor er een verschil ontstaat tussen de BBP-groei en de toename van de endogene ontvangsten. Zo zorgt een sterk oplopende werkloosheid in 2010 ervoor dat de loon- en inkomensheffing zich in 2010 minder gunstig ontwikkelt dan in 2009 (-2,1 procent) en daarmee sterk achterblijft bij de nominale BBP-ontwikkeling. De endogene groei in de BTW-ontvangsten in 2010 is beperkt. Dit als gevolg van een negatieve ontwikkeling van de investeringen in woningen, gecombineerd met een bescheiden waardeontwikkeling van de particuliere consumptie.

De endogene groei bij de indirecte belastingen is 0,4 procent. Verreweg de belangrijkste belastingsoort die hieronder valt is de hierboven besproken omzetbelasting (BTW). Een andere grote post, de accijnzen, laat een bescheiden groei zien (0,7 procent). De ontvangsten belasting op personenauto's en motoren (BPM) nemen in 2010 met -4,5 procent af ten opzichte van 2009. In 2009 nemen de ontvangsten BPM met nog bijna 23 procent af ten opzichte van het voorgaande jaar. De ontvangsten motorrijtuigenbelasting ontwikkelen zich in 2010 net als in 2009 licht positief.

De endogene groei van de directe belastingen en premies volksverzekeringen bedraagt 0,2 procent. Verreweg de grootste post bij de directe belastingen is de loonheffing. Deze drukt zwaar op de totale ontwikkeling van de directe belastingen en blijft zoals hierboven al toegelicht met -2,1 procent achter. Alle andere directe belastingen kennen echter een positieve ontwikkeling in 2010. Zo laat de vennootschapsbelasting (Vpb) in 2010 naar verwachting een positieve ontwikkeling zien van 7,7 procent. Hiermee zit het absolute niveau van de totale Vpb-ontvangsten in 2010 nog wel ver onder dat van 2008. In 2009 dalen de Vpb-ontvangsten immers zeer fors enerzijds als gevolg van beleidsmaatregelen anderzijds als gevolg van de winstverwachting over 2009, die lager ligt dan over het jaar 2008. Daarbovenop komt in 2009 het effect van bijgestelde (fiscale) winstverwachtingen over 2008 en 2007. Voorlopige aanslagen waarop bedrijven in 2008 en eerdere jaren belasting hebben afgedragen, leiden door verminderingen die in 2009 op betreffende aanslagen worden opgelegd weer tot teruggaven in 2009. Ook de verwachte ontwikkeling in de ontvangsten dividendbelasting is positief (14,9 procent). Dit moet worden afgezet tegen een forse daling in de dividendbelasting in 2009 van meer dan 36 procent. Voor de dividendbelasting geldt evenals voor de Vpb dat het absolute niveau in 2010 met 2,9 miljard nog wel ver onder dat van 2008 zal liggen.

3.3.2 Het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten

In 2010 bedraagt het effect van beleidsmaatregelen op de belastingen en premieontvangsten 1,9 miljard euro. Dit betreft een saldo van diverse maatregelen. Allereerst gaat het om 2,4 miljard aan maatregelen waarover in Miljoenennota 2009 en eerder al is besloten waaronder maatregelen rond de afschaffing van de Buitengewone Uitgaven. Daar staan per saldo afgerond 0,5 miljard lagere ontvangsten tegenover als gevolg van maatregelen waartoe het kabinet afgelopen jaar heeft besloten, zoals aanvullende maatregelen gericht op innovatie en liquiditeitsverruiming die voor 1,0 miljard lagere kasontvangsten in 2010 zorgen, de afschaffing van de vliegbelasting (-0,2 miljard) en hogere sectorfondspremies die afgerond voor 0,7 miljard hogere kasontvangsten zorgen.

In tabel 3.3.1 worden per belastingsoort het effect van beleidsmaatregelen (autonome mutaties) in de kasontvangsten over 2010 getoond. Dit betreft een saldo van zowel maatregelen waartoe in Miljoenennota 2009 en eerdere jaren is besloten en die nog een opwaart of neerwaarts effect hebben in 2010 ten opzichte van 2009, als om maatregelen waartoe het kabinet sinds de Miljoenennota heeft besloten. Zo is de autonome mutatie bij de BPM (-0,3 miljard) het saldo van de onder andere gefaseerde afbouw van de BPM met oog op de invoering van de kilometerheffing waartoe in 2008 reeds is besloten en nieuwe maatregelen die in het Belastingplan 2010 zijn opgenomen. Met oog op die zelfde invoering van de kilometerheffing wordt de motorrijtuigenbelasting gefaseerd verhoogd. Deze maatregel uit 2008 zorgt in 2010 voor +0,2 miljard hogere ontvangsten ten opzichte van 2009.

De autonome toename van de loonheffing bedraagt per saldo 0,9 miljard. Dit betreft onder meer het koopkrachtpakket 2010 en grondslageffecten als gevolg van mutaties in de inkomensafhankelijke zorgpremie. De inkomensheffing zorgt voor een autonome mutatie van 1,1 miljard euro. Deze mutatie wordt gedomineerd door het afschaffen van de Buitengewone Uitgaven (BU). Deze zorgt voor een forse toename van de kasontvangsten in 2010 ten opzichte van 2009. De autonome mutatie van -0,9 miljard bij de vennootschapsbelasting betreft vooral de liquiditeits- en innovatiemaatregelen zoals hierboven als is toegelicht. Ten slotte de autonome mutatie van de premies werknemersverzekeringen: deze bedraagt 1,0 miljard euro. Dit betreft het effect van zowel een hogere wgf-premie als een hogere ZVW-premie in 2010 ten opzichte van 2009.

Tabel 3.3.2 geeft een overzicht van het budgettaire beslag van beleidsmaatregelen op zowel kas- als transactiebasis en tevens het effect daarvan op de lastenontwikkeling in 2010. Het verschil tussen het totale effect van het beleid op de ontvangsten en de lastenontwikkeling wordt veroorzaakt doordat sommige maatregelen wel gevolgen hebben voor de inkomsten maar niet relevant zijn voor de lastenontwikkeling. Zo is de eerder genoemde afschaffing van de Buitengewone uitgavenafrek (BU) wel relevant voor de kasontvangsten, maar niet relevant voor de lastenontwikkeling. Het omgekeerde geldt ook: zo is een verandering bij de zorgtoeslag wel relevant voor de lastontwikkeling maar heeft dit gevolgen voor de belasting- en premieontvangsten.

Tabel 3.3.2 Budgettair effect van belasting- en premie maatregelen 2010 (x € miljoen)

	Belastingen en premies kas	Belastingen en premies op transactiebasis	Totaal lasten
Zorgpremies	435	472	472
Zorgtoeslag	0	0	- 175
Liquiditeitsverruiming	- 600	- 1 125	- 128
R&D en ondernemersschap	- 357	- 445	- 445
Koopkracht en arbeidsparticipatie	698	930	930
Sectorfondspremies	688	688	688
Overig (waaronder afschaffing BU)	1 026	- 461	- 76
Totaal Beleidsmaatregelen 2009	1 890	58	1 266

3.4 Meerjarige ontvangstenraming

De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten voor de periode 2008–2011 is weergegeven in tabel 3.4.1. De ramingen voor 2009 en 2010 zijn in voorgaande paragrafen toegelicht.

Tabel 3.4.1. Meerjarige belasting- en premieraming op EMU-basis (x miljard euro)

	2008	2009	2010	2011
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	221,9	209,6	211,8	217,3
wv belastingen op kasbasis	138,1	129,3	131,6	137,7

3.5 De belastingraming 2009–2010

Tabel 3.5.1 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2000 en 2010 op kasbasis en de aansluiting naar EMU-basis.

Tabel 3.5.1. Overzicht van belasting- en premieontvangsten 2009–2010 (x €miljoen)

	Vermoedelijke uitkomsten 2009	Ontwerpbegroting 2010
Indirecte belastingen	63 260	68 383
Invoerrechten	1 983	2 000
Omzetbelasting	36 080	41 100
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	2 361	2 005
Accijnzen	10 569	10 666
– Accijns van lichte olie	3 951	3 977
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3 282	3 373
– Tabaksaccijns	2 342	2 340
– Alcoholaccijns	304	281
– Bieraccijns	398	401
– Wijnaccijns	292	294
Belastingen van rechtsverkeer	3 601	3 714
– Overdrachtsbelasting	2 778	2 885
– Assurantiebelasting	801	807
Motorrijtuigenbelasting	3 316	3 672
Belastingen op een milieugrondslag	4 565	4 640
– Grondwaterbelasting	167	166
– Afvalstoffenbelasting	115	114
– Energiebelasting	4 154	4 231
– Waterbelasting	115	114
– Brandstoffenheffingen	15	14
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a. 155	154	
Belasting op zware motorrijtuigen	115	116
Verpakkingenbelasting	317	317
Vliegbelasting	199	0
Directe belastingen	65 910	63 157
Inkomstenbelasting kas	2 555	1 424
Loonbelasting kas	45 246	43 019
Dividendbelasting	2 516	2 891
Kansspelbelasting	436	452
Vennootschapsbelasting	13 434	13 638
– Gassector kas	1 850	1 600
– Niet-gassector kas	11 584	12 038
Successierechten	1 703	1 713
Niet nader toe te rekenen belastingontvangsten	98	98
Totaal belastingen	129 268	131 406
Premies volksverzekeringen kas	31 211	35 317
Premies werknemersverzekeringen	43 993	44 958
Aansluiting naar EMU-basis	5 139	– 63
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	209 611	211 849

4 EMU-schuld

Tabel 4.1 Opbouw EMU-schuld collectieve sector

	2008	2009	2010	2011	bron
EMU-schuld primo	258 592	346 687	343 223	381 118	
EMU-saldo collectieve sector (– is overschot)	– 4 200	27 670	36 533	33 253	zie tabel 1.1
EMU-saldo sociale fondsen*	3 871	– 8 256	– 7 689	– 5 884	zie tabel 1.4
Ktv's en financiële transacties	45 747	12 061	9 374	2 423	zie tabel 2.11
Derdenrekening en overig**	– 5 346	28	– 323	– 134	
Overbruggingskrediet FBN/ABN	49 141	– 34 966	0	0	
Financiële transacties lokale overheden	– 1 118	0	0	0	
EMU-schuld ultimo	346 687	343 223	381 118	410 775	
EMU-schuldquote	58,2%	59,7%	65,7%	69,5%	

* Het EMU-saldo sociale fondsen loopt mee via de post ktv's en financiële transacties (kasbeheer).

** Dit is een post die bestaat uit mutaties die alleen relevant zijn voor de EMU-schuld en dus niet voor het EMU-saldo.

Tabel 4.2 Opbouw EMU-schuldquote

	2008	2009	2010	2011	bron
EMU-schuldquote primo	45,5%	58,2%	59,7%	65,7%	
EMU-saldo collectieve sector*	– 0,7%	4,8%	6,3%	5,6%	zie tabel 1.2
Interventies in financiële sector	13,9%	– 6,0%	0,0%	0,0%	
Overige financiële transacties	1,6%	0,6%	0,2%	– 0,6%	
Noemereffect bbp	– 2,1%	2,1%	– 0,5%	– 1,2%	
EMU-schuldquote ultimo	58,2%	59,7%	65,7%	69,5%	

* De rente-uitgaven en dividendontvangsten als gevolg van de ingrepen in de financiële sector lopen mee in het totale EMU-saldo.

Tabel 4.3 Staatsschuld naar instrument

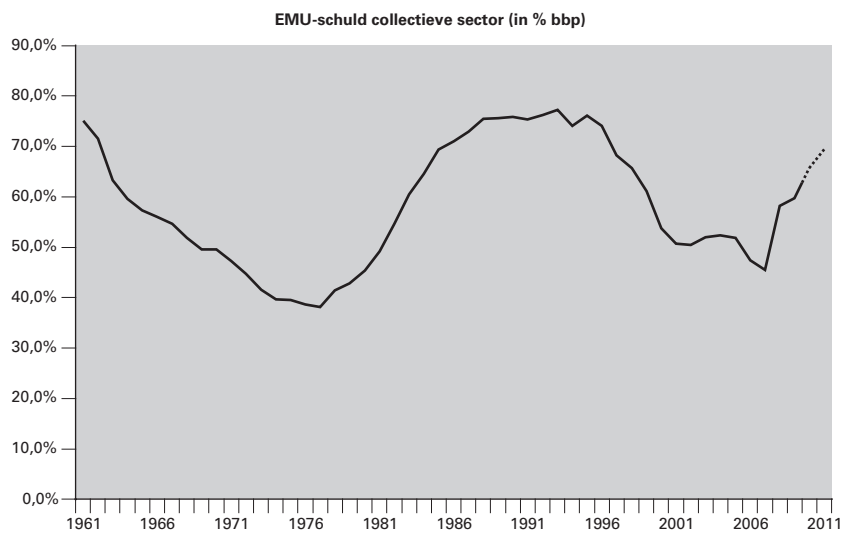
	2008	2009	2010	2011
Gevestigde schuld	200	213	247	274
Overige schuld	101	81	81	81
Staatsschuld conform EMU-definitie*	301	294	328	355

* De staatsschuld is onderdeel van de EMU-schuld. De EMU-schuld omvat daarnaast de schuld van de sociale fondsen en de lokale overheden.

Tabel 4.4 Historisch overzicht EMU-schuld

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EMU-schuld collectieve sector (in % bbp)	50,7%	50,5%	52,0%	52,4%	51,8%	47,4%	45,5%	58,2%	59,7%	65,7%	69,5%

Figuur 4.1 Historisch overzicht EMU-schuld



5 Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven

5.1 Inleiding

Deze bijlage bevat informatie over inkomstenbeperkende regelingen en de belastinguitgaven in de Nederlandse fiscale wetgeving.

Inkomstenbeperkende regelingen zijn regelingen die de te betalen inkomstenbelasting beperken, maar wel onderdeel zijn van de primaire heffingsstructuur. Ze vormen nadere bepalingen voor de draagkracht, die als maatstaf dient voor inkomstenbelasting. Voorbeelden zijn heffingskortingen voor bepaalde gezinssituaties of een heffingskorting ter compensatie van kosten die gemaakt worden om inkomen te verwerven. Er zijn talloze voorbeelden van regelingen die als nadere (inperkende) afbakening van de grondslag kunnen worden beschouwd, zodat een uitputtende lijst niet is opgesteld. In deze bijlage wordt om pragmatische redenen aangesloten bij de regelingen die genoemd zijn in het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte 2006. Enkele van deze inkomstenbeperkende maatregelen hebben een groot budgettair beslag. Van andere inkomstenbeperkende regelingen kan beargumenteerd worden dat ze (deels) lijken op belastinguitgaven. Paragraaf 5.3 is gewijd aan deze inkomstenbeperkende regelingen.

Onder een belastinguitgave wordt verstaan een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet. De budgettaire overzichten van de belastinguitgaven zijn opgenomen in de tabellen 5.4.1 (Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2008–2014) en 5.4.2 (Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2008–2014). De toelichting op de afzonderlijke belastinguitgaven – onder meer bestaande uit een beschrijving van de regeling en een weergave van de doelstelling, het verantwoordelijke ministerie en de uitgevoerde evaluaties – zijn als internetbijlage beschikbaar op www.rijksbegroting.nl.

De budgettaire gevolgen van voorgestelde maatregelen in de sfeer van zowel de inkomstenbeperkende regelingen als de belastinguitgaven worden afzonderlijk weergegeven in tabel 5.2.1 (Budgettaire effecten van eerdere maatregelen en/of wijzigingen per 2010). In paragraaf 5.5 tenslotte wordt ingegaan op de evaluatie van de belastinguitgaven. De evaluatie-programmering voor het afgelopen jaar, het lopende jaar en het komende jaar wordt in het kort beschreven.

5.2 Maatregelen inkomstenbeperkende regelingen belastinguitgaven per 2010

Tabel 5.2.1 bevat een overzicht van de maatregelen op het gebied van de inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven per 2010, zoals opgenomen in de Wijziging van de Invorderingswet 1990 en enkele andere wetten (met vastlegging van maatregelen uit crisispakket), het Belastingplan 2010, de Overige Fiscale Maatregelen 2010 en het Wets-

voorstel Successiewet. Voor een inhoudelijke uitleg van de maatregelen wordt verwezen naar deze wetsvoorstellen.

Tabel 5.2.1 Maatregelen per 2010, budgettaire effect op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2010
<i>Aanpassing met betrekking tot inkomstenbeperkende regelingen per 2010:</i>	
Verlagen algemene heffingskorting	– 124
Verlagen arbeidskorting	– 457
Totaal inkomstenbeperkende regelingen	– 581
<i>Aanpassing van bestaande belastinguitgaven per 2010:</i>	
Uitbreiding energie-investeringsaftrek	153
Uitbreiding milieu-investeringsaftrek	24
Uitbreiding VAMIL	10
Uitbreiding afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk	236
Uitbreiding faciliteiten zeescheepvaart	6
Uitbreiding bonus zuinige auto's in de BPM	5
Verlaging MRB zeer zuinige auto's	8
Opheffing samenloop doorwerkbonus en levensloop	– 11
Defiscalisering monumentenvrijstelling overdrachtsbelasting	– 33
Verlaging diverse BTW-tarieven	38
Aanpassing waardering vakantiebonnen	– 3
Uitbreiding afdrachtvermindering onderwijs	65
Aanpassing bedrijfsopvolgingsregeling successiewet	35
Uitbreiding ondernemerspakket (deel belastinguitgaven: KIA en zelfstandigenaftrek)	– 59
Totaal belastinguitgaven	474

5.3 Een overzicht van inkomstenbeperkende regelingen

Deze paragraaf bevat het overzicht van inkomensbeperkende regelingen in de primaire heffingsstructuur van de inkomstenbelasting. Bij de budgettaire derving is uitgegaan van de geraamde opbrengstderving in 2010.

Tabel 5.3.1 Overzicht inkomstenbeperkende regelingen in 2010 (in € miljard)

Algemene heffingskorting	22,4
Arbeidskorting	9,1
Combinatiekorting	1,3
Eigen woning (hypotheekrenteaftrek –/– eigenwoningforfait)	9,2
Pensioenen (box 1 en box 3)	11,6
Totaal	53,6

5.4 Overzicht van de belastinguitgaven

De tabellen 5.4.1 en 5.4.2 bevatten meerjarige overzichten van de belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen respectievelijk de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen. Naast ramingen voor de jaren 2009 en 2010 bevatten de tabellen tevens nieuwe ramingen voor het jaar 2008 op basis van realisatiecijfers, dan wel nieuwe gegevens of nieuwe raminginzichten. Aldus kan voor dat jaar een vergelijking worden gemaakt met de ramingen uit de Miljoenennota van vorig jaar. De kolommen voor de jaren 2011 tot en met 2014 bevatten extrapolaties op basis van relevante macro-economische ophoogfactoren. Tevens is rekening gehouden met voorgenomen beleid/maatregelen in die jaren.

Tabel 5.4.1 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2008–2014, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2008 (raming (realisatie/ MN 2009))	2008 (aange- paste raming)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Verlaging lastendruk op ondernemingen	2 772	2 839	3 075	2 986	2 893	2 922	2 959	2 998
a) algemeen								
Zelfstandigenaftrek	1 309	1 300	1 322	1 188	1 211	1 234	1 257	1 281
Extra zelfstandigenaftrek starters	67	67	68	68	69	71	72	73
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	10	13	13	14	14	14	14	14
FOR, niet omgezet in lijfrente	215	222	226	226	230	235	239	244
Meewerkaftrek	9	11	11	10	10	10	11	11
Stakingsaftrek	17	15	15	15	15	16	16	16
Doorschuiwing stakingswinst	143	143	148	151	154	157	160	163
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet	150	150	150	185	192	197	201	205
Doorschuiwing aanmerkelijk belangwinst bij aandelenfusie	38	38	38	39	40	40	41	42
Landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting	255	274	281	285	283	275	271	268
b) investeringen in het algemeen								
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	194	323	291	337	344	361	365	370
Willekeurige afschrijving starters ¹	9	9	9	9	9	9	9	9
Willekeurige afschrijving zeeschepen ¹	1	3	3	3	3	3	3	3
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	71	71	51	61	69	76	76	76
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	10	2	8	8	8	8	8	8
Willekeurige afschrijving investeringen bedrijfsmiddelen ¹		–	222	–	–	–	–	–
c) investeringen ten behoeve van het milieu								
VAMIL ¹	38	23	48	42	32	32	32	32
Energie-investeringsaftrek (EIA)	139	116	275	298	161	139	139	139
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	86	50	109	113	111	111	111	111
Bosbouwvrijstelling	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	10	8	8	9	9	9	10	10
Verlaging lastendruk op arbeid	1 262	1 342	1 862	2058	1900	1987	2018	2049
a) gericht op werkgevers								
Afdrachtvermindering onderwijs	225	291	300	369	310	323	327	331
Afdrachtvermindering zeevaart	84	82	84	88	88	92	93	94
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk	417	445	606	692	539	539	539	539
b) gericht op werknemers								
Werknemersspaarregelingen (o.a. spaarloon) ²	222	222	214	207	201	199	195	192
Feestdagenregeling ²	53	46	51	56	56	59	59	60
Verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's	8	10	26	53	88	117	118	120
Vakantiebonnen	18	8	3	0	–	–	–	–
Ouderschapsverlofkorting	28	28	78	90	90	94	95	96
Arbeidskorting voor ouderen ³	200	206	227	246	266	286	306	326
Levensloopverlofkorting	7	4	8	10	14	19	24	26
Doorwerkbonus ³	–	–	265	254	255	266	269	272
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen	1 390	1 442	1 492	1 542	1 581	1 622	1 664	1 709
Kindertoeslag forfaitair rendement	22	24	24	25	26	26	27	28
Ouderentoeslag forfaitair rendement	125	101	103	105	108	111	114	117
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	4	5	5	5	5	5	5	6
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	5	5	5	5	5	5	5	6
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	65	71	80	90	92	95	98	100
Vrijstelling sociaal-ethisch beleggen forfaitair rendement	2	2	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling cultureel beleggen forfaitair rendement	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling durfkapitaal forfaitair rendement	10	8	8	8	8	8	9	9
Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement	8	9	9	9	9	10	10	10
Vrijstelling rechten op kapitaalsuitkering bij overlijden forfaitair rendement	6	17	18	18	18	19	20	20
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	698	701	724	744	765	786	807	830
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	256	297	303	310	319	327	336	346
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	20	33	34	35	35	35	35	35
Aftrek kosten monumentenwoning	66	64	60	57	57	57	57	57
Heffingskorting groen beleggen	83	86	97	109	112	115	118	122

Tabel 5.4.1 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2008–2014, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2008 (raming (realisatie/ MN 2009))	2008 (aange- paste raming)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Heffingskorting sociaal-ethisch beleggen	3	3	3	3	3	3	3	3
Heffingskorting cultureel beleggen	1	1	1	1	1	1	1	1
Heffingskorting durfkapitaal	10	10	11	11	11	12	12	12
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	5	4	4	4	4	4	4	4
Overige regelingen	797	789	799	666	668	677	682	686
Aftrek afkoopsummen echtscheidingsuitkeringen	3	3	3	3	3	3	3	3
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	186	171	174	178	176	178	178	178
Giftenaftrek	318	325	332	305	302	305	305	305
Faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen	290	290	290	180	187	191	196	200
Totaal generaal	6 235	6 412	7 228	7 252	7 042	7 208	7 323	7 442
percentage BBP	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

* <-> = regeling is in dat jaar niet van toepassing; <0>= budgettair beslag van de regeling bedraagt in dat jaarafgerond nihil.

- ¹ Het betreft hier niet de kasderving maar de contante waarde van het rentevoordeel voor de betrokken belastingplichtigen c.q. het rentendeel voor de overheid.
- ² Het spaarloon en de feestdagenregeling hebben ook invloed op de premies voor de werknemersverzekeringen WW (AWF en sectorfonds), WIA en ZVW. Wijzigingen in deze belastinguitgaven veranderen zowel het fiscale loon als het premieloon (en in het verlengde daarvan het uitkeringsloon, waardoor de hoogte van uitkering kan veranderen). Deze effecten zijn niet in het overzicht van tabel 5.2.1 opgenomen.
- ³ Vanaf 2011 worden de arbeidskorting voor ouderen en de doorwerkbonus samengevoegd in de «(door)werkkorting». Het budgettaire beslag kan bij elkaar worden opgeteld.

Tabel 5.4.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2008–2014, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2008 (raming (realisatie/ MN 2009))	2008 (aange- paste raming)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Energiebelasting	177	189	194	194	198	203	207	211
Verlaagd tarief glastuinbouw	166	169	174	174	178	182	186	190
Teruggaaf kerkgebouwen	5	5	5	5	5	5	5	5
Teruggaaf non-profit	6	15	15	15	15	16	16	16
Omzetbelasting – verlaagd tarief	3 694	3 588	3 436	3 485	3 561	3 598	3 631	3 665
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	572	537	510	518	529	535	540	545
Digitale educatieve informatie op fysieke dragers		–	–	8	8	8	8	8
Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	107	107	102	102	104	105	106	107
Kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	120	125	119	119	122	123	124	125
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	130	137	130	130	133	134	135	137
Sierteelt	196	194	185	185	189	191	193	195
Arbeidsintensieve diensten	395	359	365	396	405	409	413	416
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	707	696	662	664	678	686	692	698
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	243	237	225	225	230	232	234	237
Voedingsmiddelen horeca	1 224	1 196	1 138	1 138	1 163	1 175	1 186	1 197
Omzetbelasting – vrijstellingen	430	493	473	467	467	467	468	468
Sportclubs	66	66	63	63	64	65	67	68
Post	155	202	196	190	184	179	173	168
Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	92	96	91	91	93	95	97	99
Fondswerving	117	129	123	123	126	128	131	133
Overige vrijstellingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Omzetbelasting – speciale regelingen	112	121	117	117	120	121	122	123
Kleine ondernemersregeling	79	89	85	85	87	88	89	89
Landbouwregeling	33	32	32	32	33	33	33	34
Overige regelingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

Tabel 5.4.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2008–2014, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2008 (raming (realisatie/ MN 2009))	2008 (aange- paste raming)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Accijnzen	435	407	478	487	495	506	517	528
Verlaagd tarief kleine brouwerijen	1	1	1	1	1	1	1	1
Raffinaderijvrijstelling	42	42	43	44	45	46	47	48
Vrijstelling communautaire wateren	138	110	174	177	180	184	188	192
Vrijstelling luchtvaartuigen	133	133	131	133	135	138	141	144
Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen	120	120	128	131	133	136	139	142
Laag tarief OV-bussen en huisvuilauto's	1	1	1	1	1	1	1	1
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	33	33	32	37	40	42	35	21
Teruggaaf ambulance	0	0	0	0	0	0	0	0
Teruggaaf taxi's	33	33	32	32	31	30	26	21
Uitbreiding bonus zuinige auto's				5				
Stimulans Euro-6 dieselpersonenauto's					9	12	9	
Motorrijtuigenbelasting	143	154	177	208	235	265	303	232
Nihiltarief OV-bussen op LPG	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling motorrijtuigen ouder dan 25 jaar	102	102	110	119	128	135	140	128
Vrijstelling taxi's	36	42	46	50	53	57	65	73
Vrijstelling reinigingsdiensten	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling wegenbouw	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling ambulances	2	2	2	2	2	2	3	3
Nihiltarief zeer zuinige auto's	0	5	16	34	49	67	91	24
Overige vrijstellingen	2	2	2	2	2	3	3	3
Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)	0	0	0	0	0	0	0	0
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	0	0	0	0	0	0	0	0
Overdrachtsbelasting	226	243	223	156	159	165	169	174
Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsoverdracht in familiesfeer	18	21	18	18	18	19	20	20
Vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering	20	8	5	12	12	13	13	13
Vrijstelling landinrichting	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden	5	12	19	13	13	14	14	15
Vrijstelling monumenten	30	39	68					
Vrijstelling cultuurgrond	150	159	109	109	112	115	118	122
Vrijstelling natuurgrond	2	3	3	3	3	3	3	3
Totaal algemeen	5 250	5 228	5 130	5 151	5 275	5 367	5 452	5 422
percentage BBP	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9

0: <-> = regeling is in dat jaar niet van toepassing; <0> = budgettair beslag van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil.

5.5 Evaluatie van belastinguitgaven

In deze paragraaf van de Miljoenennota wordt jaarlijks verslag gedaan van de voltooide evaluaties sinds de vorige Miljoenennota. Kort wordt aandacht geschonken aan de conclusies en eventuele beleidsconsequenties van uitgevoerde evaluaties. Voorts wordt aangegeven welke evaluaties dit jaar naar verwachting nog gerealiseerd worden en het verdere programma.

Gerealiseerde evaluaties sinds de vorige Miljoenennota

De evaluatie van de **regelingen voor de landbouw**¹ (landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting, de BTW-regeling voor de landbouw

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 727, nr. 1.

en de diverse vrijstellingen in de overdrachtsbelasting voor de landbouwsector) is in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uitgevoerd door het onderzoeksbureau van het LEI².

De **landbouwregeling in de omzetbelasting** houdt in dat landbouwers geen btw verschuldigd zijn over hun prestaties. Daartegenover staat dat zij dan ook geen recht op aftrek van btw-voorbelasting hebben. Zij hoeven geen btw-administratie te voeren en geen factuur uit te reiken. De afnemers van deze landbouwers brengen 5,1% als voorbelasting in aftrek. De landbouwer kan ook opteren om normaal in de heffing van de btw te worden betrokken.

De regeling is gebaseerd op communautaire regelgeving. De belangrijkste overweging om in het toenmalige EEG-verband de regeling te treffen was het feit dat landbouwers in het algemeen geen boekhouding voerden. In ons land zijn als argumenten voor de invoering gehanteerd dat er een mogelijk concurrentienadeel zou optreden ten opzichte van landbouwers in andere lidstaten die wel een speciale landbouwregeling toepasten en dat het betrekken van landbouwers in de btw-heffing voor een deel geen effect zou hebben, omdat zij dan van de kleine ondernemersregeling gebruik zouden gaan maken. Het kabinet deelt de mening van de onderzoekers dat de oorspronkelijke argumenten voor invoering van de regeling voor het grootste deel hun gelding hebben verloren. De groep landbouwers die de regeling toepast wordt echter steeds kleiner en de administratieve lastenverzwaring die voor hen zou optreden als de regeling zou worden afgeschaft, past niet in de doelstellingen van het kabinet om de administratieve lastendruk voor bedrijven te verminderen. De regeling is doelmatig en kosteneffectief. Het kabinet heeft daarom de aanbeveling overgenomen om de btw-landbouwregeling ongewijzigd te continueren.

De evaluatie van de **vrijstellingen in de overdrachtsbelasting voor de landbouw** heeft betrekking op de vrijstellingen zoals die tot en met 2006 in de Wet op belastingen van rechtsverkeer (WBR) waren opgenomen. De hoofddoelen ervan waren de landbouwstructuur te verbeteren en de verplaatsing van land- en tuinbouwbedrijven als gevolg van overheidsingrijpen niet te belasten. Het kabinet onderschrijft de conclusies van de onderzoekers dat de geëvalueerde vrijstellingen doeltreffend en doelmatig zijn. Over de door de onderzoekers geconstateerde knelpunten en belemmeringen (tot 2006) had het kabinet al eerder signalen ontvangen. Per 1 januari 2007 is daarom een integrale vrijstelling van overdrachtsbelasting voor bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond ingevoerd.

De **landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting** houdt in dat waardeveranderingen van grond die behaald wordt bij voortzetting van de aanwending van de grond in het kader van een landbouwbedrijf is vrijgesteld van belasting. Waardeveranderingen die ontstaan zijn binnen de onderneming (interne waardeveranderingen) en niet-agrarische waardeveranderingen zijn wel belast. De argumentatie voor de invoering van de landbouwvrijstelling destijds was de bijzondere positie van landbouwgrond binnen de landbouwonderneming en de gedachte dat de landbouwer die op eigen grond zijn bedrijf uitoefent twee functies in zich draagt, landbouwer-ondernemer en privé-eigenaar van landbouwgronden. De landbouwer-eigenaar moest in die gedachte fiscaal hetzelfde worden behandeld als de eigenaar-verpachter. Het kabinet is het eens met de conclusie van de onderzoekers dat de gehanteerde rechtvaardigingsgronden voor de landbouwvrijstelling aan belang hebben ingeboet. Volgens het kabinet is de landbouwvrijstelling echter nog steeds van groot belang bij de financiering van bedrijfsopvolgingen, bedrijfsverplaatsing, alsmede bij bedrijfsbeëindiging voor de oudedags-

² Landbouw Economisch Instituut, Universiteit Wageningen.

voorziening. Daarnaast zijn de gevolgen van een afschaffing van de regeling op de grondprijs en op de grondmobiliteit onduidelijk en zou afschaffing zonder herwaardering van de grond er toe leiden dat ondernemers direct te maken krijgen met een aanzienlijke belastinglatentie, hetgeen voor het kabinet niet aanvaardbaar is. Daarom is geconcludeerd dat er thans geen aanleiding bestaat de landbouwvrijstelling te wijzigen of af te schaffen.

De evaluatie van de **Energie Investeringsaftrek (EIA)**³ is in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd door het onderzoeksbureau SEO⁴.

De EIA is een gebudgetteerde fiscale regeling voor ondernemers, die investeren in energiebesparende bedrijfsmiddelen of in de productie van duurzame energie stimuleert. SEO concludeert dat de EIA bijdraagt aan de doelstellingen voor energiebesparing en duurzame energie. De exacte bijdrage van de EIA aan de doelstellingen is echter niet precies te kwantificeren door beperkt beschikbare gegevens en omdat de EIA onderdeel is van een mix aan instrumenten gericht op energie- en klimaatbeleid, zoals de meerjarenafspraken energie-efficiency, de Energiebelasting, emissiehandel (EU ETS) en de MEP (Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie). SEO ziet af van inhoudelijke aanbevelingen voor de EIA gericht op het bereiken van de doelstellingen van de EIA vanwege de combinatie van een ontbrekende beleidstheorie, het toegenomen aantal instrumenten gericht op (deels) dezelfde doelstellingen en de samenhang van de EIA met deze instrumenten.

SEO doet wel een aantal aanbevelingen voor de EIA (waarin tevens de EIA bijdrage aan CO₂-reductie wordt meegenomen), de verbetering van de beschikbaarheid van gegevens en verbeteringen in de uitvoering. Het kabinet heeft deze aanbevelingen reeds overgenomen of zal ze overnemen.

De evaluatie van **BTW-regelingen op het gebied van cultuur**⁵ is in opdracht van het ministerie van OC&W uitgevoerd door het onderzoeksbureau APE⁶. De door de wetgever geformuleerde doelstelling van het verlaagde btw-tarief op het gebied van cultuur is «het lager belasten van uitgaven voor eerste levensbehoeften en uitgaven van culturele en sociale aard».

De achterliggende doelstelling van het lager belasten is dat daardoor extra bestedings- of investeringsruimte ontstaat. Het kan vraagstimulering zijn met een beoogd doel, als de lagere last wordt doorgegeven aan de consument. Het kan aanbodondersteuning zijn als de lagere last wordt gebruikt voor bijvoorbeeld investeringen of de opvang van kosten. Het onderzoeksbureau heeft de achterliggende doelstellingen geëvalueerd zoals deze zijn geformuleerd in verschillende beleidsstukken (kamerstukken, brieven) door de jaren heen. De algemene achterliggende doelstelling van het verlaagde btw-tarief op boeken, tijdschriften, week- en dagbladen, bibliotheken (verhuur boeken) en musea is het bevorderen van cultuur en kennisvermeerdering c.q. ondersteuning van de betreffende sectoren. Meer specifieke achterliggende doelstellingen zijn het bevorderen van de pluriformiteit van de media, het tegengaan van ontlezing, het in stand houden van een goede nieuws- en informatievoorziening, het op een hoger plan brengen van behoud en beheer van de

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 492, nr. 8.

⁴ Stichting Economisch Onderzoek.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 147.

⁶ Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics.

museale collecties, het voeren van een actief cultuurbeleid, het bieden van compensatie voor de kosten van de vergrijzing en de Arbeidstijdenwet aan de podiumkunsten.

De onderzoekers concluderen dat het verlaagde btw-tarief zonder meer een bijdrage heeft geleverd aan de bovenbeschreven algemeen geformuleerde doelstelling.

Ook in Europees verband is onderzoek gedaan naar het verlaagde btw-tarief voor goederen en diensten in de lidstaten van de Europese Unie. Conclusie van het rapport van Copenhagen Economics (Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, 21 juni 2007) is dat er goede redenen zijn om een uniform btw-tarief toe te passen. Er worden echter ook argumenten behandeld die naast een algemeen tarief pleiten voor een verlaagd tarief. Eén van de argumenten is de consumptie te bevorderen door de lage inkomensgroep van merit goods, zoals boeken-, muziek- en culturele evenementen. De onderzoekers tekenen daarbij aan dat het vaak moeilijk aantoonbaar is dat de lage inkomensgroep meer consumeert of dat het in feite de subsidie vergroot voor de hoge inkomensgroep die reeds de meritgoederen consumeert.

Overigens is het argument dat de EC hanteert voor het verlaagde tarief voor cultuur en media (het bevorderen van consumptie) niet altijd het argument waarom destijds het verlaagde tarief in de nu geëvalueerde sectoren is ingevoerd.

Ook deze Europese context in aanmerking nemend, geeft het rapport het kabinet geen aanleiding tot wijziging van het verlaagde tarief voor de onderzochte categorieën.

Nog af te ronden evaluaties

Het betreft de evaluaties van de giftenaftrek, enkele BTW-regelingen, de fiscale regelingen voor monumenten en de regelingen rond bedrijfsbeëindigingen. Na afronding van deze evaluaties is een hele cyclus van het evaluatieprogramma voltooid. In aansluiting daarop vindt er een evaluatie plaats van deze cyclus. Aan de hand daarvan zullen conclusies worden getrokken over de volgende fase.

6 Beleidsonderzoeken

6.1 Thema's die in de brede heroverwegingen aan de orde komen

Er wordt een ontokerde benadering gevolgd waarbij een aantal grote thema's geselecteerd is. De geselecteerde thema's bestrijken het gehele palet aan terreinen waarop de overheid beleid voert:

Energie en klimaat betreft het geheel aan uitgaven voor duurzame energie en energie-efficiency en fiscale voordelen die niet-duurzame prikkels met zich meebrengen. Bovendien worden de uitgaven voor mitigerend (internationaal) klimaatbeleid onder de loep genomen.

Leefomgeving en natuur betreft het beleid gericht op verbeteren van de leefomgeving en de natuur. Het betreft fysieke investeringen in de stedelijke en landelijke ruimtelijke ontwikkeling (incl. landschap en natuur), luchtkwaliteit, geluidshinder, bodem- en waterkwaliteit en fysieke veiligheid.

Mobiliteit en water betreft de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud, gebruik en bediening van infrastructuur over de volle breedte van bouwen, beprijzen en benutten.

Wonen betreft het geheel aan (fiscale) subsidies, belastingen, regels en instituties rond wonen: (ver)bouwen, (ver)kopen, (ver)huren, verhuizen. In de woningmarkt gaat niet alleen rijksgeld om, maar is ook sprake van een omvangrijk maatschappelijk vermogen dat wordt beheerd door de woningcorporaties.

Kindregelingen betreft het geheel aan collectief gefinancierde tegemoetkomingen voor ouders met kinderen. Bij de totstandkoming van deze kindregelingen hebben verschillende motieven een rol gespeeld: tegemoetkoming in de kosten van kinderen, bevordering arbeidsparticipatie en stimulering van de ontwikkeling van het kind.

Productiviteit onderwijs betreft het realiseren van productiviteitsverbeteringen in de verschillende onderwijssectoren.

Hoger onderwijs betreft het geheel aan collectief gefinancierde instrumenten in het hoger onderwijs samenhangende met i) het publiek bekostigde onderwijsdeel van het hoger onderwijs; ii) het bieden van financiële mogelijkheden voor studenten om deel te nemen aan het hoger onderwijs.

Innovatie en toegepast onderzoek omvat het geheel aan instrumenten en uitgaven m.b.t. innovatiebeleid en toegepast onderzoeksbeleid. Het betreft uitgaven die beogen vernieuwing en verbetering bij bedrijven en andere organisaties te bevorderen. Bij deze heroriëntatie ligt de nadruk op effectiviteit en focus, verder wordt fundamenteel onderzoek buiten beschouwing gelaten vanwege het eigenstandige karakter.

Op afstand van de arbeidsmarkt betreft het geheel van regelingen voor inkomensondersteuning voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het betreft met name de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (Wajong), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Aanverwante regelingen zoals de AWBZ en speciaal onderwijs worden, waar relevant, ook betrokken.

Werkloosheid betreft met name de Werkloosheidswet (WW). De WW is

een werknemersverzekering; via de WW zijn werknemers (tot een bepaald maximum) verzekerd tegen de financiële gevolgen van werkloosheid.

Curatieve zorg betreft de collectieve uitgaven voor de curatieve zorg.

Langdurige zorg betreft alle voorzieningen in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Internationale samenwerking betreft twee thema's die separaat en in onderlinge samenhang zullen worden gezien: het thema internationale solidariteit – dit betreft onder andere het Nederlandse budget voor ontwikkelingsamenwerking (OS), de internationale klimaatuitgaven en de uitgaven aan vredesoperaties – en het thema diplomatie, dat betrekking heeft op het buitenlandse postennetwerk en (vrijwillige) bijdragen aan internationale organisaties.

Asiel, immigratie en integratie betreft de vreemdelingenketen (Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de vreemdelingenbewaring van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)) en de middelen die worden ingezet voor inburgering.

Veiligheid en terrorisme betreft het beleid gericht op (het bestrijden van) criminaliteit en terrorisme. Het beleid vanaf 2002 m.b.t. criminaliteit (en overlast, verloedering) is neergelegd in het project Veiligheid begint bij voorkomen.

Uitvoering van belasting- en premieheffing betreft de impact van regelgeving voor belasting- en premieheffing op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. Complexe regelgeving maakt de uitvoering voor de Belastingdienst ingewikkeld en daardoor relatief duur. Vereenvoudiging van de regelgeving voor belasting- en premieheffing kan dan ook leiden tot besparingen op de uitvoeringskosten.

Toeslagen betreft de uitvoering van de toeslagen (zorg, huur, kind) en de impact daarvan op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst.

Openbaar bestuur betreft de bestuurlijke organisatie en de daarmee samenhangende kosten van Nederland (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, ZBO's). Dit richt zich op het aantal ambtenaren bij de verschillende bestuurslagen, en de mogelijkheden deze te reduceren, o.a. door wijzigingen in de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen.

Bedrijfsvoering (inclusief ZBO's) betreft het brede terrein van de bedrijfsvoering, zoals communicatie en het complex vastgoed/grond/domeinen, bijvoorbeeld door versterking van de interdepartementale samenwerking.

Voor het thema **Internationale veiligheid** zijn vorig jaar reeds de Strategische Verkenningen van Defensie, aangevangen, die zijn gericht op het ontwikkelen van beleidsopties voor de toekomstige Nederlandse defensie-inspanningen, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van de defensiebestedingen. In het kader van deze verkenningen zullen zowel intensiveringsvarianten als ook ombuigingen worden ontwikkeld. Om dubbel werk te voorkomen, zal het kabinet in november op basis van de tussenresultaten van de verkenningen gezien hoe de brede heroverwegingen – in aansluiting op de verkenningen – het beste kunnen worden vormgegeven.

6.2 Interdepartementale beleidsonderzoeken

Deze paragraaf geeft inzicht in de voortgang van de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) sinds de vorige Miljoenennota (MN 2009). Een totaaloverzicht van taakopdrachten, respectievelijk van IBO-rapporten inclusief de desbetreffende kabinetsstandpunten kunt u vinden op de website van het ministerie van Financiën (www.minfin.nl/ibo).

Op dit moment lopen nog onderstaande IBO's:

Ministerie	Onderwerp
LNV	Natuur
Financiën	Vereenvoudiging Toeslagen

Deze zullen binnenkort worden afgrond en vervolgens met een kabinetstandpunt aan de kamer worden aangeboden.

6.3 Beleidsdoorlichtingen

Het beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen – zoals die zijn geformuleerd in de beleidsartikel van de beleidsbegroting – wordt periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Bij de programmering van beleidsdoorlichtingen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bij de beleidscyclus. Voor het periodiek evalueren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, zijn de vakministers verantwoordelijk.

Drie kenmerkende eigenschappen van een beleidsdoorlichting als vorm van evaluatie zijn:

- a) beleidsdoorlichtingen zijn evaluaties op het niveau van beleids-terreinen en niet op instrumentniveau, een beleidsdoorlichting heeft hierdoor het karakter van een synthese;
- b) in een beleidsdoorlichting staan simpele doch fundamentele vragen centraal naar de nut en noodzaak van beleid en naar de effectiviteit van beleid;
- c) bij de uitvoering worden onafhankelijken betrokken. Met onafhankelijken worden deskundigen bedoeld die geen verantwoordelijkheid dragen voor het te onderzoeken beleid en waarvan een onafhankelijk oordeel mag worden verwacht.

De programmering van beleidsdoorlichtingen is terug te vinden in de beleidsartikelen van de rijksbegroting. Op verzoek van de Tweede Kamer bevat deze paragraaf een overzicht van voorgenomen beleidsdoorlichtingen (per departement, artikel en operationeel doel) die in 2010 naar het parlement zullen worden gestuurd. Alle beleidsdoorlichtingen die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd inclusief de beleidsreactie van het vakdepartement daarop zijn in te zien op de website www.rijksbegroting.nl (rubriek overzichten).

Departement	Algemene/operationele doelstelling	
JUST	13.6	Terrorismebestrijding
JUST	14.2	Tenuitvoerlegging justitiële sancties jeugd
JUST	15.1/15.2	Verblijfsrechten vreemdelingen/ Opvang gedurende beoordeling verblijf
JUST	15.3	Terugkeer vreemdelingen
BUZA	7.1	Consulaire dienstverlening
EZ	3.1	Bevorderen level playing field
EZ	3.3	Benutten van gebiedsgerichte economische kansen
EZ	4.3	Verduurzaming van de energiehuishouding
EZ	10.2/10.3	Een veilig en betrouwbaar elektronisch- en postnetwerk/ Ontwikkelen van innovatieve voorzieningen, producten en diensten voor elektronische communicatie
OCW	3.1	Leerlingen volgen onderwijs op voldoende toegeruste scholen voor voortgezet onderwijs
OCW	11.5	Stimuleren van internationale studentenmobiliteit
OCW	13	Lesgeld
OCW	15.1	Bevorderen dat alle burgers toegang hebben tot een kwalitatief hoogwaardig, onafhankelijk en pluriform media-aanbod
BZK	37.4	Het bevorderen van de kwaliteit van facilitaire dienstverlening, huisvesting en inkoop binnen de rijksoverheid
KONREL	1.1	Rechterlijke macht en samenwerkingsmiddelen
FIN	1	BTW-compensatiefonds
FIN	2.1	Goed functionerende financiële markten
FIN	3.3	PPS en activabeleid
FIN	4	Internationale Financiële Betrekkingen
FIN	7.1	Optimaal handelen in Vastgoed
FIN	7.3	Bewaring/vervreemding roerend
FIN	8	Begrotingsbeleid
VROM	2.2	Integrale, ruimtelijke projecten van nationale betekenis
VROM	3.1	Voorkomen Klimaatverandering: realisatie van de nationale Kyoto-klimaatverplichtingen en het Programma Schoon en Zuinig
VROM	10.2	Tegengaan geluidhinder
V&W	31.4	Waterkwaliteit
V&W	32.2	Aantal verkeersslachtoffers op het spoor verminderen
V&W	34.1	Netwerk Weg
V&W	34.4	Netwerk decentraal/regionaal vervoer
V&W	35.2	Mainport Rotterdam en overige zeehavens
V&W	35.4	Logistieke efficiëntie goederenvervoer

Departement	Algemene/operationele doelstelling	
V&W	36.3	Luchtvaart (deel geluidsisolatie Schiphol)
LNV	21	Duurzaam ondernemen
SZW	46.1	Zorgdragen dat werknemers bij werkloosheid tijdelijk een loonvervangend inkomen ontvangen en tot werkhervatting worden gestimuleerd
SZW	46.2	Zorgdragen voor een inkomensvoorziening voor arbeidsongeschikte en zieke werknemers
VWS	42.2	Zorgaanbieders stimuleren tot gewenst zorgaanbod (deel GGZ)
VWS	43.2	Noodzakelijke zorg beschikbaar voor iedere cliënt (indicatiestelling AWBZ)
JG	3	Zorg en bescherming
WWI	1.2	Vitale wijken tot stand brengen
WWI	3.2/3.3	Garanderen van de betaalbaarheid (deel huurbeleid)

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

AOW-spaarfonds

Fonds waarin de, voor de toekomstige AOW-uitgaven geormerkte schuldreductie wordt bijgehouden. Hiertoe vinden vanaf 1997 stortingen in het fonds plaats en over de als geheel ten gunste van het fonds geboekte bedragen wordt jaarlijks rente bijgeboekt. Het fonds maakt deel uit van de collectieve sector.

Apparaatsuitgaven

Het totaal van de personeelsuitgaven en materiële uitgaven.

Automatische stabilisatie

Conjuncturele schommelingen in de collectieve inkomsten (en uitgaven) resulteren niet in een beleidsreactie, maar lopen in het begrotingssaldo. Bij vertraging van de conjunctuur nemen de belasting- en premie-inkomsten af en de uitgaven voor werkloosheid toe. Hierdoor verslechterd het begrotingssaldo. Bij versnelling van de conjunctuur treedt het omgekeerde op. Automatische stabilisatoren hebben daarmee een dempende invloed op de intensiteit van de conjuncturele uitslagen.

Belastinguitgaven

Overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.

Beleidsintensivering

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, 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.

Brede heroverwegingen

Bij brede heroverwegingen ontwikkelen interdepartementale werkgroepen, aangevuld met externe deskundigen, in opdracht van het kabinet beleidsalternatieven voor de toekomst, die inzicht geven in besparingsopties en mogelijke gevolgen.

Bruto Binnenlands Product (BBP)

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

Bruto Nationaal Product (BNP)

Het BNP is de som van alle bruto toegevoegde waarde voortgebracht door alle sectoren in een land in een jaar tijd. Ook is rekening gehouden met het saldo van de primaire inkomens ontvangen en betaald aan het buitenland.

Budgetdisciplinesector

Cluster van uitgaven die voor de regels budgetdiscipline op identieke wijze worden behandeld. Er zijn drie budgetdiscipline-sectoren: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en Zorgsector.

Collectieve lastendruk

Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten, uitgedrukt in procenten van het Bruto Binnenlands Product.

Collectieve uitgaven

Het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgetteringingen en de uitgaven van de agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

Consolidatie

De post Consolidatie wordt gebruikt voor het corrigeren van de Rijksbegroting voor dubbel-tellingen als gevolg van het *bruto-boeken* van onderlinge betalingen. Het *bruto-boeken* houdt in dat zowel het departement dat de feitelijke betaling verricht, als het departement dat bijdraagt, de uitgaven in de begroting opneemt. Het ontvangende departement raamt de te ontvangen bijdragen ook aan de ontvangstenkant van de begroting. Dit geldt ook voor bijdragen van een departement aan een agentschap. Hierdoor wordt het rekenkundige niveau van de totale rijksuitgaven en rijksontvangsten hoger dan het feitelijke niveau. Door middel van de post Consolidatie wordt hiervoor gecorrigeerd.

Contractloon

Het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (cao) in de private sector en van arbeidsvoorwaardenafspraken met overheids personeel.

Derdenrekeningen

Rekening-courantverhoudingen die het Rijk heeft met derden en rekeningen waarop uitgaven en ontvangsten staan die conform de Comptabiliteitswet niet via de begroting lopen, omdat zij met derden of met andere onderdelen van het Rijk kunnen worden verrekend. De mutatie in het saldo

van de derdenrekeningen is niet relevant voor het EMU-saldo.

Diergezondheidsfonds

Fonds waaruit uitgaven gedaan worden voor de bewaking en de bestrijding van dierziekten en het voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen. De middelen ter financiering van de uitgaven zijn afkomstig van de EU, de product-schappen en het Rijk (ministerie van LNV).

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De in het Verdrag van Maastricht geregelde unie tussen EU-lidstaten. De derde fase die op 1 januari 1999 van start is gegaan, kenmerkt zich door onherroepelijk vastgelegde wisselkoersen, volledig vrij kapitaalverkeer en girale invoering van de gemeenschappelijke munt, de euro. De euro is per 1 januari 2002 ook chartaal ingevoerd. In de EMU is de Europese Centrale Bank verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid dat wordt gevoerd door het Europees Stelsel van Centrale Banken. Tevens vindt binnen de EMU coördinatie van het economisch beleid plaats.

Eindejaarsmarge

Voorziening in de regels budget-discipline 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 vorderingen-saldi 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 overheid, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip. Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het BBP.

Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen (ESR)

Het ESR is een internationaal vergelijkbaar boekhoudkundig raamwerk voor een systematische en uitvoerige beschrijving van een totale economie, de elementen waaruit deze economie is opgebouwd en haar betrekkingen met andere economieën. Het ESR is gericht op de omstandigheden en informatiebehoeften in de Europese Unie.

Fonds Economische Structuurversterking (FES)

Het FES wordt gevoerd met een deel van de gasbaten, alsmede met de rentevrijval (na dividenddeling) samenhangend met de ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, en eventueel opbrengsten van veilingen van etherfrequenties. De middelen uit het FES worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een verdeelfonds; vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

Geharmoniseerd BBP

Definitie van het BBP zoals door alle EU landen wordt gehanteerd.

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 rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlandse beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe gebundeld onder de HGIS. Op deze manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

Infrastructuurfonds

Fonds waarin de middelen die voorheen op de begrotingen van Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds beschikbaar waren voor de uitgaven aan de weg-, wateren railinfrastructuur, zijn samengevoegd. Tevens worden uit dit fonds uitgaven in het kader van de Investeringsimpuls 1994-1998 gedaan. De middelen hiervoor zijn afkomstig uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

Inkomstenindicator

Elke wijziging in bestaand overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten.

Interdepartementaal beleids-onderzoek (IBO)

De evaluatie van beleidsterreinen en ontwikkeling van beleidsvarianten volgens een door de regering vastgestelde interdepartementale procedure. Deze procedure voorziet onder meer in de totstandkoming van openbare rapportages.

In- en (uit)verdieneffecten

Besparingen (verliezen) die in de uitgaven van een bepaalde regeling kunnen optreden ten gevolge van beleidsintensivering (ombuigingen) in een andere regeling. Bijvoorbeeld: het intensiveren van de arbeidsmarktmaatregelen kan leiden tot grotere uitstroom of minder instroom in de werkloosheidsregelingen.

Kasbegrip

Het moment van feitelijke uitgave of ontvangst van middelen wordt als meetmoment genomen.

Kas- transverschillen

De verschillen die ontstaan door toepassing van zowel het kas- als het transactiebegrip.

Lastenverlichting (en -verzwaring)

Een verlaging (verhoging) van belastingtarieven dan wel verruiming (beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of een verlaging (verhoging) van de tarieven van de sociale-verzekeringspremies.

Leen- en depositofaciliteit

Een budgettaire faciliteit waarvan dienstonderdelen van het Rijk die een baten-lastenstelsel voeren gebruik kunnen maken; zij kunnen bij de minister van Financiën geldmiddelen lenen om investeringen te plegen, dan wel rentedragend geld uitzetten.

Loonbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van loonstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Arbeidsvoorwaarden.

Najaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Nationale Rekeningen

De Nationale Rekeningen is het statistische systeem waarmee de Nederlandse economie in kaart wordt gebracht. Ook wel de Nationale Boekhouding genoemd.

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin

Relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting exclusief de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting die tot de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid dan wel tot de sector Zorg worden gerekend. Tevens worden de relevante uitgaven gecorrigeerd voor enkele incidentele posten.

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid

De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid omvat de sociale zekerheid op de Rijksbegroting, alsmede de uitgaven van de sociale fondsen. Voor de sociale fondsen is het totaal van uitkeringen en administratiekosten relevant. Het bovenwettelijke gedeelte blijft buiten beschouwing.

Netto-uitgaven Zorgsector

De uitgaven die tot het Budgettaire Kader Zorg (BKZ) worden gerekend. Het BKZ omvat de via de AWBZ, ZFW en particuliere verzekeraars (voorzover betrekking hebbend op de particulier verzekerde voorzieningen die ook in het ZFW-verzekerde pakket zijn opgenomen) gefinancierde netto-uitgaven. Bij het collectief gefinancierde deel van het BKZ worden de via de particuliere verzekeraars gefinancierde uitgaven niet meegenomen, met uitzondering van de via de omslagbijdrage WTZ gefinancierde uitgaven.

Niet-belastingontvangsten

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die

samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de gasbaten (exclusief vennootschapsbelasting) en incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeleningen.

Prijsbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van prijsstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Prijsbijstelling.

Prijs Nationale Bestedingen (pNB)

De Nationale Bestedingen bestaan uit particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de bedrijfsinvesteringen en de overheidsinvesteringen. De prijs van deze bestedingen is het gemiddelde prijspeil van deze afzetcategorieën. De reële uitgavenkaders worden op basis van de pNB omgerekend in lopende prijzen, zodat de geraamde uitgaven aan deze kaders kunnen worden getoetst. De Nationale Bestedingen-deflator (NB-deflator) geeft de ontwikkeling van de pNB weer.

Progressiefactor

De mate waarin de belastinginkomsten afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de economische groei.

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 rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

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.

Reële disconteringsvoet

Rekenrente waarmee een bedrag in de toekomst wordt teruggerekend naar het huidige prijsniveau.

Ruilvoetwinst (-verlies)

Een zodanig verschil in ontwikkeling tussen het niveau van prijs nationale bestedingen (pNB) enerzijds en het loon- en prijsniveau in de collectieve sector anderzijds, dat er sprake is van een uitgavenmeevaller (respectievelijk uitgaventegenvaller) ten opzichte van het uitgavenkader.

Sociale fondsen

Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens sociale-verzekeringswetten. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

Staatsbalans

Een balans waarin de grootte en de samenstelling van het staatsvermogen wordt weergegeven.

Stabiliteits- en Groeipact

Samenstel van Europese afspraken, waarin de lidstaten van de Europese Unie zich verplichten om

op middellange termijn te streven naar een begroting die nabij evenwicht is of een overschot vertoont. In dit kader stellen de lidstaten elk jaar een stabiliteitsprogramma op – een rapportage over de stand van zaken en verwachtingen voor de economie en overheidsfinanciën.

Transactiebegrip

Het moment van economische handeling die leidt tot een uitgave of ontvangst – de transactie – wordt als meetmoment genomen.

Trendmatig begrotingsbeleid

Bij een trendmatig begrotingsbeleid wordt, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het overheidstekort en de inkomstenontwikkeling, aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld. Daar wordt tijdens de kabinetsperiode 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.

Vermoedelijke Uitkomsten

Ten tijde van de Miljoenennota voorziene uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het lopende jaar.

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Ontwerpbegroting. De Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Voorlopige Rekening

De laatste budgettaire nota over de voorlopige realisatie van de begroting van het voorgaande jaar. De Voorlopige Rekening moet uiterlijk op 1 maart van het opvolgende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)

Orgaan waaraan de uitoefening van een wettelijke taak is opgedragen, zonder dat er sprake is van (volledige) ondergeschiktheid aan de minister, en die voor de uitoefening van de taak uit collectieve middelen (rijksbijdragen en heffingen) worden gefinancierd.

Lijst van gebruikte afkortingen

ABK	Aanvullend beleidsakkoord
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
ABWZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BBP	Bruto Binnenlands Product
BCF	BTW-compensatiefonds
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BPM	Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BU	Buitengewone Uitgavenaftrek
CA	Coalitieakkoord
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CRI	Capital Relief Instrument
DNB	De Nederlandsche Bank
ECB	Europese Centrale Bank
EIA	Energie-investeringsaftrek
EMU	Economische en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
FES	Fonds voor Economische structuurversterking
GGZ	Geestelijke Gezondheids- en verslavingszorg
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MCN	Mandatory Convertible Note
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MLT	Middellange Termijn verkenning
MN	Miljoenennota
MR	Ministerraad
MRB	Motorrijtuigenbelasting
OV	Openbaar Vervoer
OVB	Overdrachtsbelasting
pNB	prijscomponent van de Nationale Bestedingen
RGB-eng	Rijksbegroting in enge zin
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
S&O	Speur- en Ontwikkelingswerk
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid
TBU	Tegemoetkoming Buitengewone Uitgaven
TSZ	Tegemoetkoming Specifieke Zorgkosten
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VS	Verenigde Staten
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WTCG	Wet Tegemoetkoming Chronisch zieken en Gehandicapten

WTO	World Trade Organisation
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

Trefwoordenregister

Aanvullend beleidsakkoord	23, 24, 36, 70, 76, 79, 143
ABN Amro	23, 34, 65, 66, 71, 80, 104, 115, 116
Allochtonen	46
AOW	10, 24, 45, 79, 84, 92, 109, 139
AOW-leeftijd	24, 26, 46, 79
Arbeidskorting	50, 127–129
Arbeidsmarkt	7, 10, 11, 17, 18, 25, 26, 28, 45, 46, 48–50, 55, 58, 59, 72, 74, 82–84, 134, 141
Arbeidsproductiviteit	41, 52, 76
Automatische stabilisatie	5, 24, 35, 70, 71, 94, 139
AWBZ	74, 83, 93, 117, 135, 141
Bedrijfsleven	5, 24, 28, 50, 51, 53, 71, 73, 74, 84, 94, 95
Begrotingsoverschot	21, 27
Begrotingsregels	71, 81, 115
Begrotingssaldo	20, 31, 36, 63, 113, 139
Begrotingstekort	20, 21, 23, 24, 30, 35, 65
Belastingen	3, 24, 32, 35, 54, 56, 63, 79, 88, 97, 112, 117–123, 126–131, 134, 141
Belastingontvangsten	3, 6, 81, 103, 105, 112, 113, 117–119, 123, 126, 141
Belastingstelsel	14, 15, 26, 78
Belastinguitgaven	6, 14, 96, 97, 103, 127–130, 139
Bestuursakkoorden	90
Bonuscultuur	13
BTW	97, 108, 112, 119, 120, 127, 130, 132, 133, 137, 143
Budgettair Kader Zorg	63, 89, 93, 109, 111, 141, 143
Buitensporigtekortprocedure	75
Coalitieakkoord	9, 76, 83, 85, 86, 110, 111, 143
Collectieve lasten	26, 78, 139, 141
Collectieve sector	10, 24, 76, 103, 105, 112, 124, 140, 142
Collectieve voorzieningen	24, 26, 70, 79, 80
Conjunctuur	36, 46–51, 64, 71, 83, 94, 139
Crisis- en herstelwet	10
Deelnemingen	21, 30, 65, 81, 89, 90, 114, 116, 140, 141
Dividenden	21, 90, 106
Duurzaamheid	9, 11, 25, 53, 72–74
Duurzame energie	12, 73, 74, 91, 132, 134
Economische groei	14, 18, 19, 22, 24, 26, 27, 31, 40, 45, 51–53, 67, 76, 78, 88, 119, 120, 141
Eigen risico	81
Eigenwoningforfait	24, 26, 46, 127
EMU-saldo	3, 5, 22, 45, 46, 63, 64, 68–70, 75, 90, 103, 105, 106, 113, 117, 140

EMU-schuld	6, 66, 67, 70, 75, 103, 113, 124, 125
Eurogebied	21, 68, 69
Europese Unie	12, 39, 69, 75, 133, 140, 142, 143
Export	29, 30, 32, 35, 37, 39, 40, 53, 71, 74, 91, 115
Financieel stelsel	23, 70
Financiële houdbaarheid	24
Financiële markten	5, 11, 12, 17–19, 80, 81, 137
Financiële sector	5, 11, 13, 19, 21, 23, 28–34, 39, 40, 53, 60, 64–66, 70, 71, 80, 81, 112, 124
Financieringstekort	10
Fiscale maatregelen	53, 87
Fonds Economische Structuurversterking (FES)	25, 73, 140
Fortis	23, 34, 65, 66, 71, 80, 104
Garanties	23, 30, 34, 71, 74, 80, 81, 103, 114–116
Gemeentefonds	89, 108, 140
Gemeenten	37, 74, 75, 84, 90, 92, 135, 143
Gezondheidszorg	79, 93, 114
Grote Depressie	9, 31, 32, 35, 37, 39, 40
Heroverwegingen	6, 7, 14, 26, 46, 77, 78, 103, 135, 139
Houdbaarheid	24, 76, 79, 80
Houdbaarheidsmaatregelen	26
Houdbare overheidsfinanciën	5, 26, 75, 78
Import	36, 37
Infrastructuur	3, 45, 72–74, 76, 78, 82, 84, 85, 108, 109, 116, 134, 140
Inkomstenkader	5, 94, 97
Inkomstenontwikkeling	5, 81, 87, 142
Innovatiebox	25, 95
Innovatie	13–15, 25, 26, 32, 41, 51–53, 72–74, 84, 88, 95, 121, 134, 137
Intensiveringen	82, 83, 85, 86, 93, 139, 141
Investeringen	10, 17–19, 35, 37, 41, 57, 71–73, 83, 85, 86, 118, 120, 128, 132, 134, 141
Jeugd	3, 15, 25, 47, 72, 74, 82, 89, 91, 108, 109, 137
Jeugdwerkloosheid	47, 49, 74, 82, 83
Kabinetsaanpak	23, 72
Kapitaalfaciliteit	66
Kenniswerkers	53, 72, 74, 84
Kinderopvang	10, 56, 82, 84, 112
Klimaatbeleid	14, 132, 134
Klimaatcrisis	11, 59
Klimaat	11, 12, 14, 59, 73, 134, 135, 137
Klimaatverandering	12
Koopkracht	10, 25, 34, 54, 58, 59, 77, 79, 94, 95, 121, 122
Koopkrachteffecten	25, 73
Kredietcrisis	40, 51, 71, 72, 80, 81
Kredietverlening	13, 17–19, 23, 30, 32, 33, 40, 51, 53, 70, 71, 74, 141
Lastenontwikkeling	15, 25, 94, 96, 121
Lastenverlichting	25, 36, 73, 82, 94, 139, 141
Lastenverzwaring	25, 95, 96, 131

Leningen	18, 21, 23, 31, 33, 34, 53, 71, 80, 81, 112, 114, 140
Leraren	49, 84
Lokale overheden	104
Loonkostenontwikkeling	19, 72
Loonontwikkeling	10, 24, 58, 76, 92, 118, 119
Luchtwassers	73
Medeoverheden	7, 24, 73, 75, 89, 90
Milieu	3, 12, 14, 25, 54, 73, 74, 82, 84, 85, 108, 109, 116, 118, 119, 123, 127, 128, 132
Nederlandse Antillen	84
Ombuigingen	93, 135, 141
Ondernemerschap	14, 61
Onderwijs	3, 10, 12, 14, 25, 48, 49, 72, 74, 76, 78, 81, 82, 84, 86, 89, 91, 95, 106, 108, 109, 116, 127, 128, 134, 137
Ontwikkelingslanden	12, 40, 114
Openbaar vervoer	82, 85, 129
Oudedagsvoorziening	79, 131
Overheidsdeelnemingen	66
Overheidsfinanciën	5, 10, 13, 14, 17–20, 23–26, 37, 40, 43–46, 59, 63, 64, 68–70, 75, 76–78, 79, 80, 90, 94, 95, 142
Overheidsschuld	18, 20, 21, 23, 37, 65, 66
Participatie	14, 47, 48, 50, 79, 91, 92, 122, 134
Pensioenen	56, 79, 127
Pensioenfondsen	10, 23, 56–58, 70, 86
Politie	7, 12, 26, 40, 78, 82, 84, 114, 129
Preventie	83
Productiviteit	18, 40–43, 45, 48, 51–53, 134
Provincies	37, 74–76, 89, 90, 135, 141
Publieke sector	12, 14, 49, 60
Ramingen	18, 19, 63, 83, 105, 110, 111, 117, 122, 127
Recessie	5, 18, 26–31, 36, 37, 39, 40–43, 46, 47, 49, 51, 52, 58, 76
Rechtspraak	61
Reële groei	45, 85
Regeldruk	10, 72
Re-integratie	49, 84, 92
Rente	3, 10, 21, 30–35, 37–39, 45, 57–59, 63, 66, 80, 81, 88–90, 105, 106, 112, 116, 127–129, 139, 140–142
Rente-uitgaven	10, 20, 21, 64, 90, 106, 124
Rijksbegroting in enge zin	63, 89, 109, 110, 139, 141, 143
Ruilvoet	71, 89, 110, 142
Schoolboeken	84
Schoon en Zuinig	14, 137
Schuldhelpverlening	72, 74, 82, 83
Sectorfondspremie	121
SER	10, 24, 26, 79
Sociale partners	10, 19, 24, 49, 72, 76
Sociale samenhang	85
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	63, 82, 89, 92, 109–111, 139, 141, 143
Sociale zekerheid	13, 24, 40, 43, 78, 83, 92, 110
Staatsbalans	66
Staatsschuld	13, 81, 124
Stabiliteits- en Groeipact	24, 75, 142

Stimulering van Duurzame Energieproductie (SDE)	73
Stimuleringsmaatregelen	24, 25, 69, 73, 74
Stimuleringspakket	17, 24, 37, 40, 45, 46, 53, 63, 64, 65, 74, 76, 77, 81–85, 87, 89, 109, 120
Structurele EMU-saldo	64
Subsidies	26, 78, 91, 134
Tekortreductie	24, 75, 76, 86, 89
Trendmatige begrotingsbeleid	71
Uitgavenimpuls	73
Uitgavenkader	58, 63, 71, 81, 89, 92, 103, 109, 110, 111, 141, 142
Veiligheid	12, 82, 84, 134, 135
Veiligheidsketen	82, 85
Vergrijzing	10, 50, 79, 133
Vestigingsklimaat	60
Voedselcrisis	12
Voortijdig schoolverlaten	84
Voorzieningenniveau	24, 63
Vraaguitval	24, 36, 37, 50, 70, 72, 74
Vrede	12, 135
WAO	92, 134
Waterschappen	73, 75, 90, 135
WAZO	92, 143
Wereldhandel	9, 12, 17, 19, 23, 31, 39
Werkgelegenheid	3, 18, 23, 24, 53, 70, 72, 74, 77, 95, 108–110, 117–119
Werkloosheid	5, 11, 14, 17–22, 25–28, 35, 36, 40, 41, 45–52, 55, 58, 63, 64, 68, 72, 77, 83, 88, 94, 96, 110, 120, 134, 135, 138, 139, 144
Werkloosheidsuitgaven	43, 63, 71, 74, 89
Wind op zee	73, 91
WW-premie	25
Zorgkosten	10, 83, 143
Zorgpremies	95, 96, 122
Zorg	7, 14, 15, 24, 25, 30, 32, 33, 36, 37, 40, 41, 43, 45, 46, 49, 54, 58, 63, 70–72, 74, 76, 79, 81–83, 85, 88, 91, 93, 96, 105, 106, 112, 118, 120–122, 135, 138, 141, 143, 144
Zorgsector	139, 141
Zorguitgaven	24, 26, 83