
Vergaderjaar 2010–2011

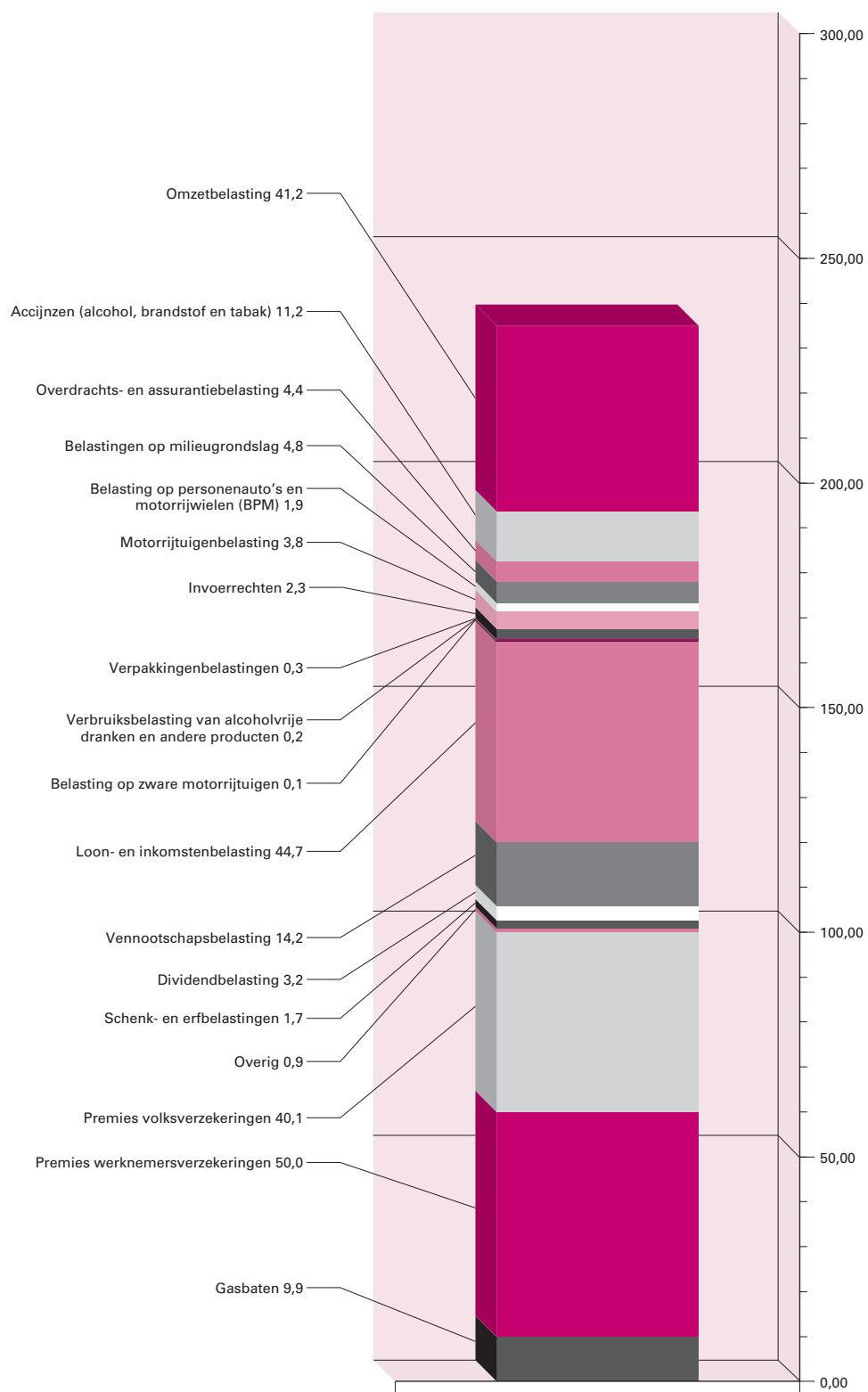
32 500

Nr. 1

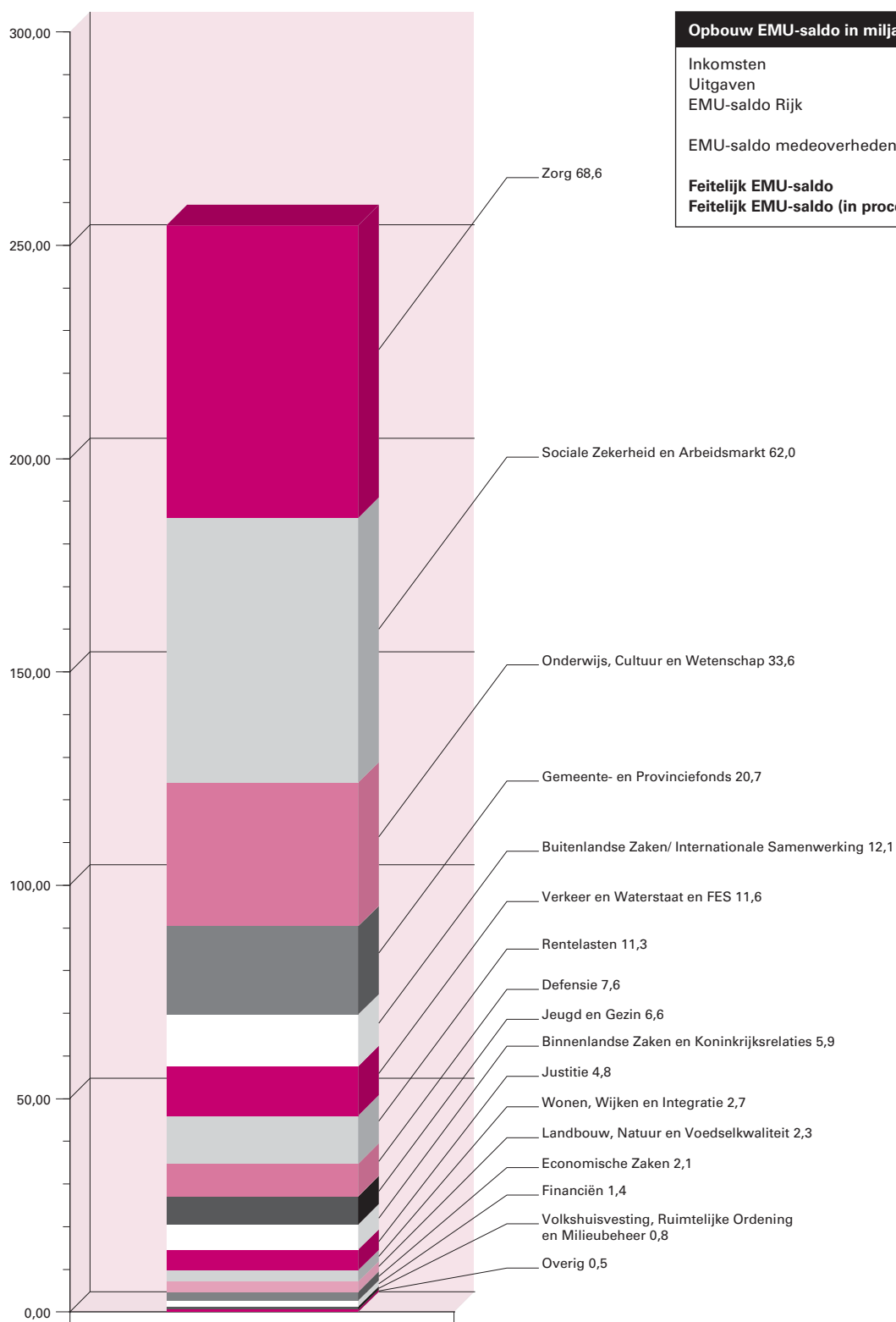
NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN
Aangeboden 21 september 2010

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2011

Inkomsten (235,0 miljard euro)



Uitgaven (254,7 miljard euro)



Opbouw EMU-saldo in miljarden euro	2011
Inkomsten	235,0
Uitgaven	254,7
EMU-saldo Rijk	-19,7
EMU-saldo medeoverheden	-4,6
Feitelijk EMU-saldo	-24,3
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	-4,0%

Inhoudsopgave

	blz.
Voorwoord	7
Hoofdstukken	9
1 Op weg naar financieel herstel	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Economische situatie in Nederland: van crisis naar pril herstel	10
1.3 Overheidsfinanciën in Europa en Nederland	12
1.4 Een toekomstbestendige financiële sector	15
1.5 Tot slot	16
2 Naar een nieuw evenwicht	17
2.1 Nieuwe uitdagingen	17
2.2 Globalisering: naar een nieuw evenwicht	17
2.3 Financiële sector: naar een duurzaam internationaal model	21
2.4 Europa: naar een crisisbestendig systeem	24
2.5 De noodzaak van consolidatie	30
2.6 Timing en gevolgen van consolidatie	34
2.7 De vormgeving van consolidatie	38
3 Budgettair Beeld	43
3.1 Ontwikkeling overheidsfinanciën	43
3.2 Van stimuleren naar consolideren	52
3.3 Nederlandse overheidsfinanciën in Europees perspectief	56
3.4 Ontwikkeling inkomsten	58
3.5 Interventies voor de financiële stabiliteit	59
3.6 Begrotingsbeleid – kadertoetsing uitgaven en inkomsten	60
Trefwoordenregister	69
Gedrukte bijlagen	
Toelichting op de bijlagen	3
1 Budgettaire kerngegevens	4
2 De uitgaven en niet-belastingontvangsten	7
3 De belasting en premieontvangsten	16
4 EMU-schuld	23
5 Belastinguitgaven	25
6 Beleidsonderzoeken	34
7 Budgettair overzicht interventies t.b.v. de financiële sector	37
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	42
Lijst van gebruikte afkortingen	48

Inhoudsopgave

Internetbijlagen (gepubliceerd op)

- 1 Horizontale toelichting**
- 2 Verticale toelichting**
- 3 Toelichting op de belastingontvangsten**
- 4 Toelichting op de belastinguitgaven**

Voorwoord

Nederland is nog niet definitief uit de crisis, maar de nieuwe economische voorspellingen zijn hoopgevend. De gevolgen van de crisis zullen echter nog jaren merkbaar blijven voor burgers en bedrijven.

In 2011 zal de stap gezet moeten worden van het stimuleren van de economie naar het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar voor heel Europa. In de begrotingen voor 2011 wordt gestart met het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Hierdoor verbetert het EMU-saldo in 2011 en voldoet Nederland aan de Europese regels voor budgettair herstel.

Het zal nog jaren inspanning vereisen van de overheid, bedrijven en burgers om de verloren groei in te lopen, de opgelopen werkloosheid te keren en de verslechterde overheidsfinanciën te herstellen. Nederland heeft in het verleden laten zien over de veerkracht te beschikken om deze uitdaging succesvol aan te gaan.

Jan Kees de Jager

1 Op weg naar financieel herstel

1.1 Inleiding

Pril economisch herstel

2011 wordt een overgangsjaar: het stimuleren van de economie maakt plaats voor het gezond maken van de overheidsfinanciën. Nederland is weliswaar nog niet definitief uit de crisis, maar de nieuwe economische voorspellingen van het Centraal Planbureau (CPB) zijn hoopgevend. Dit neemt niet weg dat de gevolgen van de crisis nog lang merkbaar zullen blijven, ook als de economie weer aantrekt. De ontwikkeling van de koopkracht zal de komende jaren achterblijven en in sommige sectoren, zoals de bouw, zal het herstel langer op zich laten wachten. Een groot punt van zorg zijn de overheidsfinanciën, die door de crisis sterk zijn verslechterd. De staatsschuld loopt nog steeds op en het tekort op de begroting is nog hoog. De overheid staat samen met bedrijven en burgers voor de opgave te werken aan een duurzaam herstel van vertrouwen en perspectief.

Werken aan solide overheidsfinanciën

Niet alleen Nederland, maar heel Europa moet de stap maken van economisch stimuleren naar financieel herstel. Mede door goede internationale samenwerking, krachtig ingrijpen en gecoördineerd stimuleringsbeleid van overheden, is de periode van economische krimp voorbij; de Europese economie groeit weer in 2010. Vanaf 2011 moet de economie het weer grotendeels op eigen kracht redden en staan Europese overheden voor de opgave hun verzwakte overheidsfinanciën weer gezond te maken. Dit heeft op korte termijn een drukkend effect op de economie, maar is nodig om het vertrouwen in de economie te herstellen en toekomstige groei te bevorderen. De onrust rond de Griekse overheidsfinanciën maakt eens te meer duidelijk hoe belangrijk het is om te werken aan solide overheidsfinanciën.

Tekortreductie 2011

In Nederland valt de overgang van het stimuleren van de economie naar het gezond maken van de overheidsfinanciën samen met een politieke wisseling van de wacht. Het huidige demissionaire kabinet heeft forse inspanningen geleverd om het tekort op de begroting te reduceren. Zo zijn aanvullende maatregelen genomen om onder de uitgavenplafonds voor 2011 te blijven. De extra uitgaven als gevolg van de crisis worden afgebouwd. Daarnaast wordt invulling gegeven aan de afspraken uit het Aanvullend Beleidsakkoord om in 2011 besparingen van 1,8 miljard euro te realiseren. Ook is het kabinet de afspraak uit het aanvullend beleidsakkoord om nog eens 3,2 miljard euro te besparen nagekomen. Meer dan de helft van dit bedrag wordt al in 2011 gerealiseerd. Zo zorgt het kabinet ervoor dat Nederland ruimschoots voldoet aan de Europese eisen voor budgettair herstel. Daarnaast is het nodige voorbereidende werk verricht, waardoor een nieuw kabinet snel uit de startblokken kan komen. Dit is onder andere gebeurd door bezuinigingsopties in kaart te brengen in de Brede Heroverwegingen en door een voorstudie te laten doen naar een herziening van het belastingstelsel. Daarnaast heeft de Studiegroep

Begrotingsruimte advies uitgebracht over het toekomstige begrotingsbeleid¹.

1.2 Economische situatie in Nederland: van crisis naar pril herstel

Groei in 2010 en 2011

Na de historische krimp van de economie (met bijna 4 procent) in 2009 groeit de economie in 2010 waarschijnlijk met 1¼ procent (zie figuur 1.1). Zonder de stimuleringsmaatregelen van het kabinet was de economie echter ook in 2010 nog gekrompen. In 2011 groeit de Nederlandse economie naar verwachting met 1½ procent. Hoewel er voor 2010 en 2011 een betrekkelijk normale groei voorspeld wordt, is het goed om stil te staan bij de onzekerheden rond het herstel.

Figuur 1.1 Pril herstel economische groei



De economische groei verklaard

Aantrekkende uitvoer

De verwachte groei van de economie in 2011 is vooral te danken aan de fors stijgende export. De export groeit, doordat de wereldeconomie zich herstelt en de wereldhandel toeneemt. De lagere koers van de euro maakt Europese producten bovendien goedkoop voor het buitenland. Nederland profiteert hier als open handelseconomie sterk van. In dit kader is ook een gematigde loonontwikkeling van cruciaal belang voor een verder economisch herstel: hoge lonen maken Nederlandse producten duurder en dat schaadt het concurrentievermogen van de Nederlandse economie.

Haperende consumptie

De export trekt weliswaar aan, maar de binnenlandse gezinsconsumptie groeit nauwelijks. Dit hangt samen met een laag consumentenvertrouwen, een matige inkomensontwikkeling en met vermogensverlies. Het lage consumentenvertrouwen leidt ertoe dat Nederlanders meer sparen en minder uitgeven. Doordat de werkloosheid hoger is en de cao-lonen beperkt stijgen, hebben mensen in 2010 en 2011 minder te besteden. Bovendien zijn de pensioenaanspraken en beleggingen van veel burgers minder waard geworden. De behoefte om geld opzij te zetten om deze

¹ Rapporten Brede Heroverwegingen, bijlagen bij TK 2009/10, 32 359, nr. 1.
Studiegroep Begrotingsruimte TK 2009/10, 32 123, nr. 52
Studiecommissie belastingstelsel TK 2009/10, 32 140, nr. 4

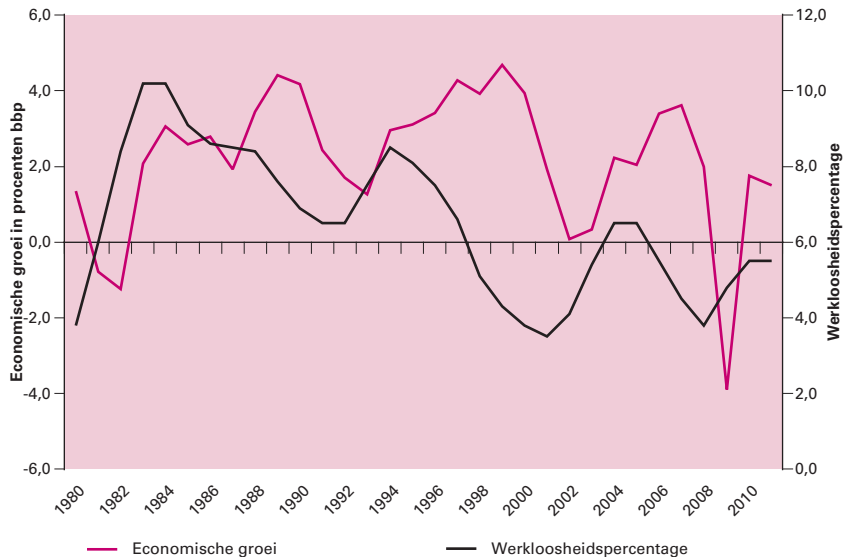
verliezen te compenseren kan ertoe leiden dat mensen tijdelijk minder uitgeven.

Arbeidsmarkt en werkloosheid

Werkloosheid blijft beperkt

Het aantal werklozen loopt naar verwachting op van 4¾ procent in 2009 tot 5½ procent (circa 435 duizend personen) in zowel 2010 als 2011. Gezien de sterke krimp van de economie in 2009 valt deze toename nog mee. Uit figuur 1.2 blijkt dat de pieken in de werkloosheid in de afgelopen twintig jaar steeds lager zijn geworden. De werkloosheid blijft naar verwachting in 2010 en 2011 onder het niveau van de piek in 2004 en 2005, ondanks dat de economie in 2009 door een dieper dal is gegaan. Ook in vergelijking met andere landen doet de arbeidsmarkt het goed. Sinds het begin van de crisis in het tweede kwartaal van 2008 is de werkloosheid in Europa met 2,6 procentpunt gestegen. In Nederland liep het werkloosheidspercentage in dezelfde periode slechts met 1,4 procentpunt op, terwijl het productieverlies in Nederland vergelijkbaar was.

Figuur 1.2 Vergelijking van de ontwikkeling van de bbp-groei en de werkloosheid



Bron: CPB

Zachte landing arbeidsmarkt

Deze zachte landing van de arbeidsmarkt kan worden verklaard uit de manier waarop werkgevers met de situatie om zijn gegaan. Het was voor de crisis moeilijk om het juiste personeel te vinden. De verwachting is dat dit na de crisis niet anders zal zijn. Hierdoor zijn werkgevers erg terughoudend met het ontslaan van personeel. Verder is, in vergelijking met eerdere perioden van economische malaise, een groter deel van de klap opgevangen door zelfstandigen. Zij worden weliswaar officieel niet werkloos, maar hebben wel veel minder werk en lagere inkomsten. Opvallend is dat de arbeidsmarkt sneller lijkt te reageren op het economische herstel dan in het verleden. In de komende maanden moet blijken of de arbeidsmarkt zich krachtig genoeg heeft hersteld om van een omslagpunt te kunnen spreken.

Kanttekeningen bij het herstel

Na-ijlende effecten crisis

Het jaar 2011 staat in het teken van inzetend herstel, maar daar passen wel enkele waarschuwendende kanttekeningen bij. De crisis begon in 2008 op de financiële markten, raakte toen de economie en werd in 2010 goed

merkbaar doordat mensen hun baan verloren en in koopkracht achteruitgingen. De crisis bereikt burgers dus met een vertraging, en dat geldt ook voor het herstel. Als de economie zich herstelt neemt de werkloosheid pas na enige tijd af en ook de lonen stijgen pas later; in 2011 stabiliseert de werkloosheid en gaat de gemiddelde burger erop achteruit in koopkracht.

Bezuinigingen in Europa

Vanaf 2011 worden in Europa en Nederland de overheidstekorten teruggedrongen. Deze noodzakelijke versoeringen treffen burgers in de portemonnee en kunnen daardoor leiden tot lagere bestedingen. Tegelijkertijd is het aanpakken van de tekorten juist nodig om het vertrouwen in de economie te herstellen. Hoofdstuk 2 van deze Miljoenennota gaat uitgebreid in op de effecten van tekortsanering op de economie, en laat zien dat budgettair en economisch herstel hand in hand kunnen gaan.

Onzeker herstel

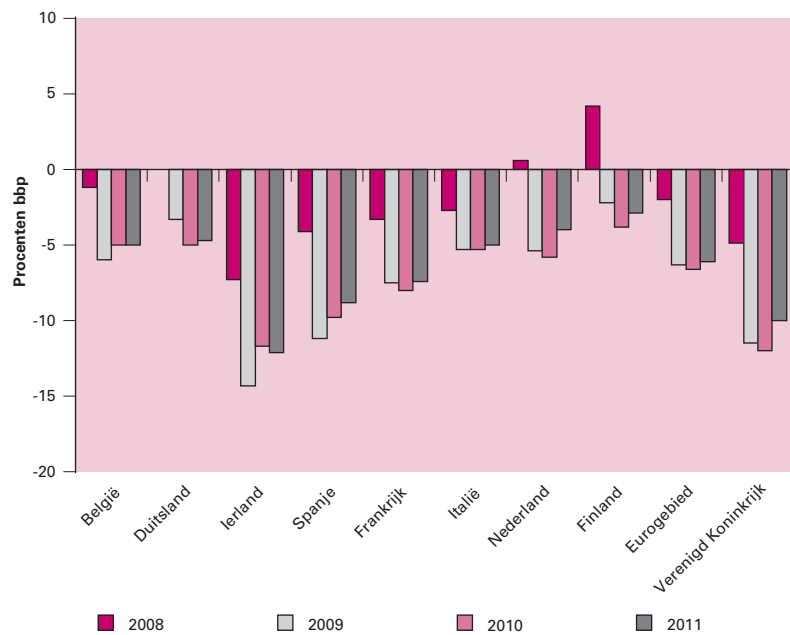
Tot slot is bij economische voorspellingen en ramingen onzekerheid troef. Nederland is verweven met Europa, en Europa is nog niet uit de crisis. Het herstel kan worden bedreigd door hernieuwde onrust op de financiële markten. Het is de vraag hoe het lichte herstel zich verder zal ontwikkelen. Landen met kwetsbare overheidsfinanciën (zoals Griekenland, Spanje en Portugal) laten nog weinig economische groei zien en soms is er zelfs sprake van krimp. Een tegenvallende groei in Europa en de wereld heeft grote gevolgen voor Nederland, omdat onze economische groei en werkgelegenheid voor een groot deel afhangen van de export.

1.3 Overheidsfinanciën in Europa en Nederland

Europese financiën in gevarezone

Het grootste punt van zorg is dat de overheidsfinanciën van alle Europese landen door de crisis aanzienlijk zijn verslechterd (zie figuur 1.3). Begin 2010 is de eurozone in de problemen gekomen door stijgende begrotingstekorten, soms in combinatie met toch al hoge schulden. Banken en financiële instellingen hadden er minder vertrouwen in dat landen als Griekenland hun schulden konden afbetalen en vroegen daarom een hogere rente, wat de problemen nog groter maakte. De financiële markten richtten in eerste instantie hun pijlen op Griekenland, maar de nervositeit breidde zich snel uit naar andere Zuid-Europese landen. Dit veroorzaakte weer onzekerheid over de banken en financiële instellingen die veel geld hadden uitgeleend aan deze landen. Hierdoor kwam de stabiliteit van de euro op het spel te staan.

Figuur 1.3 Ontwikkeling EMU-saldo in een aantal EU-landen tussen 2008 en 2011



Bron: European Economic Forecast – spring 2010 (Europese Commissie). Voor Nederland zijn de meest recente nationale ramingen gebruikt.

Financieel noodplan

De onrust op financiële markten is voor het moment een halt toegeroepen door het omvangrijke financiële noodplan van de Europese regeringsleiders in samenwerking met de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank (ECB) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Dit plan, waarvan Griekenland al gebruik heeft gemaakt, maakt het mogelijk landen bij urgente financiële problemen te steunen. Op termijn zijn meer structurele maatregelen en een normalisering van de rol van de ECB noodzakelijk.

Fundamentele hervormingen nodig

Voor veel landen in Europa geldt dat fundamentele hervormingen nodig zijn om de overheidsfinanciën op orde te brengen en het vertrouwen van financiële markten te behouden of te herwinnen. Ook moet het Stabiliteits- en Groeipact worden versterkt. Dit pact bevat afspraken over de maximale hoogte van het begrotingstekort en de schuld die landen mogen hebben. Een Europese werkgroep onder leiding van de voorzitter van de Europese Raad, Herman van Rompuy, presenteert in oktober maatregelen om het budgettaire en economisch toezicht binnen de Europese Unie te versterken. Dit om onregelmatigheden eerder te kunnen signaleren. Hierin worden ook voorstellen gedaan om de Europese Unie slagvaardiger te maken in tijden van crisis.

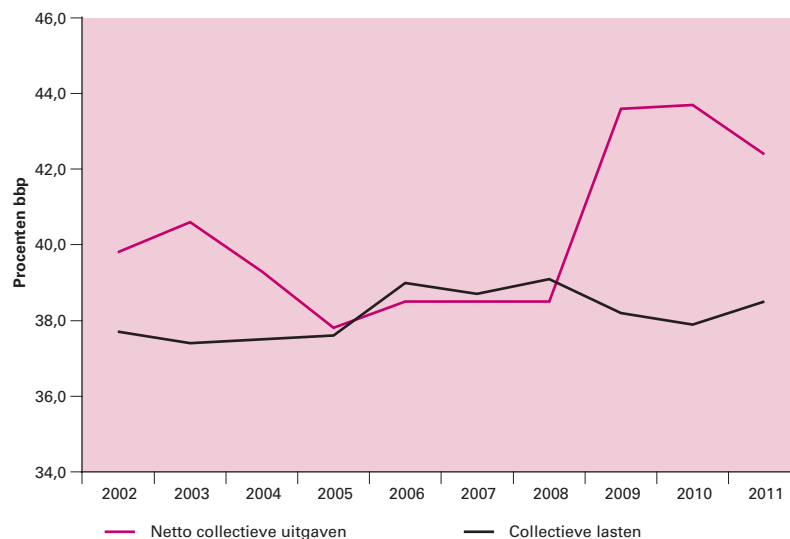
Herstel van de overheidsfinanciën in Nederland

Werken aan vertrouwen

Nederland profiteert van haar relatief sterke budgettaire positie binnen Europa en van een uitstekend imago op kapitaalmarkten. Deze sterke positie heeft Nederland onder andere te danken aan degelijk financieel beleid in het verleden en een relatief lage staatsschuld bij aanvang van de crisis. Het huidige vertrouwen van de financiële markten in de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën is echter geen garantie voor de toekomst. Want net als in andere Europese landen is het Nederlandse begrotingstekort in 2009 en 2010 snel opgelopen. Dit komt vooral doordat de overheidsuitgaven zijn toegenomen (bijvoorbeeld meer werkloosheidsuitkeringen), terwijl de economie en daarmee de belasting-

inkomsten juist fors zijn gekrompen (zie figuur 1.4). Op financiële markten kijkt men na de gebeurtenissen in Griekenland kritischer naar de financiële positie van overheden. Nederland moet voorkomen dat daardoor een hogere rente moet worden betaald op de uitgedijde staatsschuld.

Figuur 1.4 Ontwikkeling inkomsten en uitgaven in procenten bbp



Bron: CPB

Naar een geloofwaardig herstelplan

Om ervoor te zorgen dat Nederland het vertrouwen van de financiële markten houdt, zal een geloofwaardig plan voor het herstel van de overheidsfinanciën moeten worden gemaakt. Dit is ook belangrijk om de Nederlandse economie weerbaar te maken voor de toekomst. Een overheid die haar tekorten niet terugbrengt, beschikt in de toekomst over minder buffers om tegenslagen op te kunnen vangen. Dit ondergraaft de crisisbestendigheid van de economie.

Houdbare overheidsfinanciën

Bovendien zal de vergrijzing in de komende decennia leiden tot forse rekeningen. Als we de Nederlandse verzorgingsstaat willen behouden voor toekomstige generaties, moet de komende jaren krachtig worden ingegrepen. Volgens de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte is er op lange termijn 29 miljard euro nodig om de overheidsfinanciën gezond en houdbaar te maken. Om te voldoen aan de Europese eisen van het Stabiliteits- en Groeipact is tot 2015, een minimale inspanning van 15 miljard euro nodig. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte is het meer solide om te kiezen voor een pakket maatregelen met een omvang van 18 miljard euro in 2015. De resterende opgave van 11 miljard euro zou dan ingevuld moeten worden met maatregelen die na 2015 besparingen opleveren.

Tekort en schuld in 2011

Werk in uitvoering 2011

In 2011 loopt de overheidsschuld op tot 66 procent (circa 406 miljard euro) van de totale waarde van de Nederlandse productie (bbp) (615 miljard euro). Het tekort komt naar verwachting in 2011 uit op 4,0 procent (24,3 miljard euro), een forse daling ten opzichte van het tekort van 5,8 procent in 2010 (34,5 miljard euro). Dit wordt deels veroorzaakt door een stijging van de inkomsten. Maar de verbetering van het saldo is ook voor een belangrijk deel het gevolg van de kabinetsinspanningen. Het kabinet bouwt in 2011 de crisismaatregelen af en geeft invulling aan de afspraken uit het aanvullend beleidsakkoord om voor 5 miljard euro aan besparingen te realiseren. In het voorjaar is al invulling gegeven aan bezuini-

gingen van 1,8 miljard euro. Van de resterende 3,2 miljard euro aan structurele besparingen wordt in 2011 al 1,8 miljard euro gerealiseerd, onder andere door loonmatiging, een lagere loonbijstelling voor rijksambtenaren en door het geld dat in het coalitieakkoord was gereserveerd voor extra uitgaven nu niet te besteden. De overige besparingen ter grootte van 1,4 miljard euro worden gerealiseerd in de jaren na 2011. Een uitgebreide toelichting op de genoemde maatregelen is te vinden in hoofdstuk 3 van deze Miljoenennota.

Compenseren voor overschrijdingen

Daarnaast moest het kabinet ingrijpen om overschrijdingen te compenseren, met name in de zorg. Het gaat hier om bijna 3 miljard euro. In de curatieve zorg worden maatregelen genomen om de overschrijding bij de medisch specialisten terug te halen. Ook wordt een tariefskorting opgelegd aan de ziekenhuizen en worden pakketmaatregelen genomen. In de geneeskundige geestelijke gezondheidszorg (GGZ) worden eigen betalingen ingevoerd en in de AWBZ wordt de minimale eigen bijdrage verhoogd. Zonder deze maatregelen zou het tekort in 2011 verslechterd zijn.

Evenwichtige lastenontwikkeling

Aan de inkomstenkant van de begroting presenteert het kabinet een evenwichtig lasten- en koopkrachtpakket. De lasten stijgen nagenoeg niet van 2010 op 2011. De zorgpremies stijgen weliswaar harder dan eerder verwacht, maar door maatregelen van het kabinet wordt deze stijging voor bedrijven en burgers vrijwel volledig teniet gedaan. De maatregelen die gericht zijn op werkgevers versterken de economische structuur en dragen bovendien bij aan de groei van de economie en de werkgelegenheid.

Dalende koopkracht

De statische koopkracht laat zien hoe het inkomen van mensen verandert als hun situatie ongewijzigd blijft. De verwachting is dat de gemiddelde koopkracht in 2011 licht zal dalen, onder meer omdat de contractloonsstijging nauwelijks boven de inflatie uitkomt, aanvullende pensioenen niet of nauwelijks worden geïndexeerd en de zorgpremies in 2011 fors zullen stijgen. De ontwikkeling van de werkgelegenheid komt niet tot uiting in de koopkrachtcijfers, maar is de komende jaren wel cruciaal voor de individuele welvaart van burgers.

Europese eisen gehaald

De door het kabinet genomen maatregelen zorgen ervoor dat Nederland ruimschoots voldoet aan de Europese eisen voor budgettair herstel. Van Europa moet Nederland het structurele tekort jaarlijks met minimaal 0,75 procentpunt bbp terugbrengen, zolang het tekort onder de drie procentgrens van het Stabiliteits- en Groeipact ligt. Daarna is een jaarlijkse saldoverbetering van een half procent nodig tot begrotingsevenwicht is bereikt.

1.4 Een toekomstbestendige financiële sector

Een stabiel financieel stelsel

Het zwaartepunt van het maatschappelijk debat is verschoven van het bestrijden van de crisis naar het werken aan herstel van de economie en de overheidsfinanciën. Maar de crisis op de financiële markten, waarmee de kredietcrisis begon, mag niet worden vergeten. Wereldwijd staan overheden daarbij voor twee uitdagingen. De uitdaging op de lange termijn is om de stabiliteit van het financiële stelsel te versterken en een herhaling van de crisis te voorkomen. Op kortere termijn moet de steun aan de financiële sector op een verantwoorde wijze worden afgebouwd.

Buffers, risicobeleid, toezicht

De crisis werd mede veroorzaakt doordat financiële instellingen te weinig buffers hadden, te weinig zicht hadden op de risico's en er onvoldoende belang bij hadden om de risico's te beperken. Ook het toezicht op financiële instellingen schoot tekort. Het gevolg was dat banken, vanwege

hun sleutelrol in de economie, moesten worden gered door de overheid. De rekening voor het onverantwoorde gedrag in de financiële sector kwam daarmee terecht bij de belastingbetaler. Dit moet in de toekomst worden voorkomen.

Hervormingen financieel stelsel

Binnen Europa zet Nederland zich in voor het aanscherpen van de Europese richtlijn voor kapitaal- en liquiditeitseisen. Financiële instellingen moeten hierdoor grotere buffers gaan aanhouden en mogen minder gebruik maken van korte leningen. Ook zullen zij verplicht worden om achtergestelde leningen uit te geven, die in geval van nood kunnen worden omgezet in aandelen. Verder zal de samenwerking tussen de toezichthouders in Europa worden verbeterd, en krijgen toezichthouders de middelen en bevoegdheden om sneller en effectiever in te kunnen grijpen. Tot slot worden financiële instellingen verplicht om duidelijk te maken hoe zij zich in het geval van grote problemen zonder hulp van de overheid kunnen herstructureren. Nederland werkt daarnaast op nationaal niveau aan een beter bestuur van financiële instellingen. Het wordt eenvoudiger om onjuist verstrekte bonussen van bestuurders terug te vorderen of aan te passen. Ook de deskundigheid van bestuurders zal beter worden getoetst.

Afbouw steunmaatregelen en garantieregelingen

In 2010 is begonnen aan de afbouw van de maatregelen om de financiële sector in de crisis overeind te houden. De met kapitaalinjecties gesteunde financiële instellingen hebben een deel van de steun terugbetaald. Ook zijn de voorwaarden van het garantieloket aangescherpt, waardoor het voor financiële instellingen minder aantrekkelijk is gemaakt om met behulp van overheids garanties geld te lenen op de kapitaalmarkt. In 2010 heeft tot nog toe geen enkele instelling een beroep gedaan op het garantieloket. Dit geeft aan dat zij zelfstandig in staat zijn zich te financieren. Vanwege het belang van een soepele kredietverlening aan bedrijven heeft het kabinet nog wel besloten om crisismaatregelen ter ondersteuning van de kredietverlening aan bedrijven met een jaar te verlengen tot eind 2011.

1.5 Tot slot

Vertrouwensherstel als basis

Europa maakt roerige economische tijden door. De kredietcrisis bracht de economie in een neerwaartse spiraal. Het krachtige ingrijpen van overheden heeft bijgedragen aan het herstel van groei en vertrouwen, maar tegelijk diepe gaten geslagen in de overheidsfinanciën. Het gezond maken van de overheidsfinanciën is nu noodzakelijk voor het herwinnen van het vertrouwen op financiële markten en voor economisch herstel. Internationaal zal Nederland zich blijven inzetten voor betere regulering van de financiële sector, om herhaling van de crisis te voorkomen. In Europees verband blijft Nederland zich inzetten voor een solide en geloofwaardig Stabiliteits- en Groeipact, om Europa weerbaarder te maken bij toekomstige crises.

Veerkracht en vertrouwen

De komende jaren staan in het teken staan van budgettaire en economisch herstel na de crisis. Er liggen nog moeilijke jaren in het verschiet voor Nederland. Een lange adem is nodig om de verloren groei in te lopen, de opgelopen werkloosheid te keren en de verslechterde overheidsfinanciën te herstellen. Nederland heeft echter in het verleden laten zien over de veerkracht te beschikken om deze uitdaging succesvol aan te gaan.

2 Naar een nieuw evenwicht

2.1 Nieuwe uitdagingen

De economie maakt turbulente tijden door. Wereldwijde onevenwichtigheden en het nemen van onverantwoorde risico's op financiële markten hebben geleid tot de zwaarste crisis in de naoorlogse geschiedenis. Overheden moesten krachtig ingrijpen om te voorkomen dat de economie in een vrije val zou raken. Dat leidde onder andere tot hogere uitgaven, terwijl de belastinginkomsten juist terugliepen door de economische krimp. In combinatie met de zwakke uitgangspositie van een aantal Zuid-Europese landen had dit een schulden crisis tot gevolg. Nederland, Europa en de wereld zijn zeker nog niet definitief uit de crisis. De onzekerheid over de economische toekomst blijft troef. Wel is duidelijk dat er urgente uitdagingen liggen voor het financiële en economische beleid.

Grote uitdagingen

Ten eerste staan vele landen voor de opgave de beschadigde overheidsfinanciën te repareren op een manier die het voorzichtige herstel niet in de kiem smooit en de toekomstige groei bevordert. Deze uitdaging komt bovenop de noodzaak om de overheidsfinanciën vergrijzingbestendig te maken. Maar dit is zeker niet het enige. De krachtsverhoudingen in de wereldeconomie zijn door de crisis versneld verschoven, wat vraagt om het vinden van een nieuw en stabiel evenwicht. De financiële markten en het toezicht daarop moeten worden hervormd om zo de kans op herhaling van de crisis te verkleinen. En Europa moet werken aan het versterken van de financiële en economische weerbaarheid, onder andere door nieuwe afspraken te maken over budgettaire en economisch toezicht binnen de Europese Unie.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op deze ontwikkelingen en uitdagingen. Paragraaf 2.2 gaat in op de onderliggende mondiale ontwikkelingen in de jaren voor de crisis. Paragraaf 2.3 kijkt vervolgens naar de financiële markten als brandhaard van de crisis. Het ontwikkelen van de kredietcrisis in een Europese schulden crisis komt in paragraaf 2.4 aan bod. Paragraaf 2.5 gaat in op de noodzaak van budgettaire consolidatie, die is ontstaan als gevolg van de crisis, maar vooral ook door de toekomstige vergrijzing. Paragraaf 2.6 analyseert de gevolgen van een budgettaire verkrapping voor de economische groei en paragraaf 2.7 behandelt de vormgeving van consolidatie.

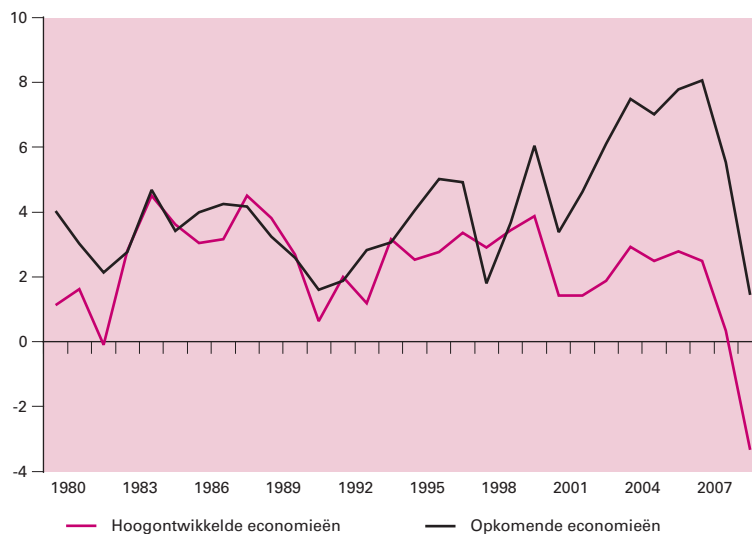
2.2 Globalisering: naar een nieuw evenwicht

Schuivende verhoudingen

De verhoudingen tussen rijke landen en opkomende economieën, zoals China, India en Brazilië, zijn aan het verschuiven. Het gewicht van de opkomende economieën in de wereldeconomie is gestegen van 33 procent in 1980 tot bijna 42 procent in 2008. De crisis heeft deze beweging verder versterkt. Vorige crises braken vaak uit in opkomende economieën als Argentinië, Rusland, Mexico en Azië. Dit keer waren de Verenigde Staten de bron van de instabiliteit. Met name de Europese economieën bleken kwetsbaar. De opkomende economieën werden gemiddeld even hard geraakt als de rijke landen, maar er waren verschillende opkomende economieën die de crisis wel goed doorstonden. IMF-onderzoek laat zien

dat dit vooral de landen waren die in aanloop naar de crisis veel internationale reserves hadden opgebouwd en hun overheidsfinanciën op orde hadden gebracht.² De opkomende landen die dit niet hadden gedaan, werden zelfs harder geraakt dan de rijke landen.

Figuur 2.1 Bbp-groei in hoogontwikkelde en opkomende economieën



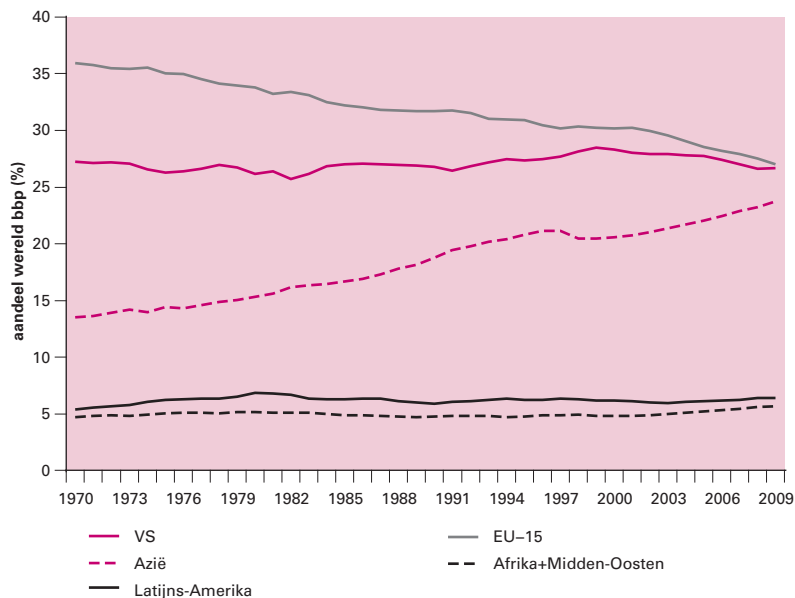
Bron: CPB

Beter beleid in opkomende economieën

Wellicht wordt in de toekomst de crisis als startpunt beschouwd van een nieuw tijdperk met een multipolaire wereldorde. De potentie is er; of de opkomende economieën die weten te benutten zal gedeeltelijk worden bepaald door hun beleid. De huidige crisis in de westerse landen biedt daarbij lessen die ook voor opkomende economieën relevant zijn. Zo nemen enkele opkomende economieën momenteel maatregelen om een snelle stijging van activaprijzen tegen te gaan, zodat zij niet in een vergelijkbare situatie belanden. Andersom biedt het succes van een aantal opkomende economieën aanrijpingspunten voor de westerse wereld. Dit succes was namelijk mede mogelijk door op hoofdlijnen verstandig economisch beleid: de financiële sector is de afgelopen jaren versterkt, de overheidsfinanciën zijn sterk verbeterd en met een langetermijnvisie is geïnvesteerd in infrastructuur, onderwijs en innovatie.

² IMF, 2010, *How Did Emerging Markets Cope in the Crisis?*

Figuur 2.2 Het groeiende belang van Azië



Bron: USDA

Box 2.1 Een nieuwe wereld

De verschuivende economische krachtsverhoudingen hebben onherroepelijk gevolgen voor het wereldbestuur. De geschiedenis leert dat politieke macht nauw samenhangt met economische macht. Dat is ook nu weer zichtbaar. In voorgaande crises was de G7 het leidende forum voor internationale coördinatie. Nu is dat de G20, waarin ook de opkomende economieën vertegenwoordigd zijn. Ook verschuiven de machtsverhoudingen in de internationale organisaties. In het IMF en de Wereldbank hebben landen als China en India de afgelopen jaren meer stemgewicht gekregen en de druk tot verdere verschuivingen blijft. De *Financial Stability Board* is uitgebreid met opkomende economieën. Zo lijkt westerse dominantie plaats te maken voor een multipolaire wereldorde. Dankzij een actief buitenlandbeleid kan Nederland op de kaart blijven in deze nieuwe wereld. Zo was Nederland aanwezig bij de bijeenkomsten van de G20.

Wereldwijde onevenwichtigheden

De opkomende economieën droegen echter ook bij aan het ontstaan van mondiale onevenwichtigheden. In reactie op de schade uit eerdere crises, volgden enkele opkomende economieën een bewuste strategie om risico's te beperken en financiële buffers op te bouwen. Ze legden de instroom van buitenlands kapitaal aan banden, gingen zelf sparen, en belegden hun besparingen zoveel mogelijk in de westerse wereld. Mede als gevolg daarvan kwamen hun eigen munten onder druk, wat hun exporten goedkoop maakten. De exportopbrengsten werden vervolgens weer in het buitenland belegd.³ De westerse landen leenden dit geld en gaven het massaal uit, onder andere aan de goedkope producten uit de opkomende economieën. Zo ontstond een onhoudbaar systeem van wederzijdse afhankelijkheid, dat mede aan de basis van de crisis stond.⁴

³ Aldus de huidige president van de Amerikaanse centrale bank Ben Bernanke (B. Bernanke, 2005, *The global savings glut and the US current account deficit*, Federal Reserve Bank).

⁴ Dit systeem werd wel aangeduid als *Bretton Woods II*, zie M.P. Dooley, D. Folkerts-Landau, P.M. Garber, 2003, *An essay on the revived Bretton Woods system*, NBER working paper 9971.

Meer concurrentie

Een eerste belangrijk gevolg van dit systeem was dat de westerse landen konden profiteren van goedkope producten en arbeid uit de opkomende economieën. Dat resulteerde in een lage inflatie, maar ook in grote tekorten op de lopende rekening in enkele landen. Naast een nieuwe bron van concurrentie kreeg het westerse bedrijfsleven te maken met nieuwe productiecentra en nieuwe afzetmarkten. Of de opkomst van met name Azië daarmee een kans of een bedreiging is, bepalen de westerse landen grotendeels zelf. De laatste jaren laten zien dat landen die niet hervormen, de boot lijken te missen. Dit geldt met name voor enkele Zuid-Europese landen. De arbeidsmarkt functioneert niet goed, structurele hervormingen zijn achtergebleven, en de private sector ziet zijn concurrentiepositie verslechteren. Landen die wel hervormen kunnen daarentegen juist profiteren van de opkomende economieën.

Box 2.2 Internationale concurrentiekracht en innovatie

De handelstheorie laat zien dat de opkomst van nieuwe handelspartners doorgaans een positief effect heeft op de welvaart. De export als motor van de Nederlandse economie loopt mede op Aziatische brandstof en Nederlandse bedrijven investeren in China en India. Opkomende economieën worden steeds kennisintensiever. China produceert tegenwoordig hoogwaardige ICT, de Europese hoogovens zijn in Indiase handen, en India bouwt een auto die maar 3 000 euro kost. Nederland is groot in traditionele sectoren als landbouw en transport. Dat Nederland ondanks hoge lonen hier toch concurrerend kan zijn, is mede te danken aan innovatie en ondernemerschap. De automatisering en innovatie in de tuinbouwkassen en in de Rotterdamse haven verklaren waarom Nederland profiteert van zijn historische kracht. Ook in nieuwe sectoren, zoals computerchips en -spellen, doet Nederland het goed dankzij een innovatief bedrijfsleven. Het Innovatieplatform heeft zes sleutelgebieden gedefinieerd waarin Nederland internationaal kan blijven excelleren: bloemen en voedsel, chemie, water, creatieve industrie, hightech systemen en materialen, pensioenen en sociale verzekeringen. De wereldwijde concurrentiekracht van landen wordt jaarlijks gemeten met de *Global Competitiveness Index* (GCI) van het *World Economic Forum*. Nederland zweeft op deze lijst al jaren rond de tiende plek wereldwijd. Een goede infrastructuur en een hoogopgeleide bevolking dragen bij aan een positieve beoordeling van het Nederlandse vestigingsklimaat.

Meer schulden

Een tweede belangrijk gevolg van de groei van de opkomende economieën is dat geld niet langer alleen van rijke naar arme landen stroomt, maar ook volop andersom. Azië en Latijns-Amerika spaarden, de Verenigde Staten en sommige Europese landen leenden. De overvloedige kapitaalinstroom uit de opkomende economieën droeg bij aan een lagere rente in de westerse wereld en een hogere ervaren welvaart. Voor consumenten en producenten werd het goedkoper om geld te lenen om te consumeren en investeren. Sparen werd minder aantrekkelijk. Zo werd het eerder beschreven proces van schuldopbouw en hogere activaprijzen in de hand gewerkt. Nooit waren de wereldwijde besparingen zo laag als in de jaren voor de crisis.⁵ De schulden van Amerikaanse huishoudens stegen met 50 procent in slechts vijf jaar tijd, terwijl de aandelenprijzen in deze periode verdubbelden. De stijging van de Amerikaanse huizenprijzen

⁵ Volgens Taylor is er dus geen sprake van dat de rente laag was omdat er in de hele wereld te veel wordt gespaard (*global savings glut*) zoals eerder gesuggereerd door Bernanke. Zie J. Taylor, 2008, *The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong*, NBER Working Paper 14631.

tussen 1996 en 2006 was ruim drie keer zo groot als de huizenprijsstijging over de honderd voorafgaande jaren.

Zeker achteraf gezien hebben de westerse landen te weinig gedaan om de schuldenopbouw in de economie af te remmen. Integendeel, veel overheden kenden tekorten op hun begroting. Het financiële toezicht wist niet te voorkomen dat de financiële sector de schuldopbouw faciliteerde door nog meer geld uit te lenen. Centrale banken hielden de rente op historisch lage niveaus gegeven de lage inflatie en de deflatierisico's na het uiteenspatten van de internetbubbel. Successen werden daarbij toegeschreven aan het eigen beleid.⁶ Beleid om onevenwichtigheden tegen te gaan, werd als onmogelijk of onwenselijk gezien, onder andere door de onderliggende belangen van economische groei en lage inflatie.⁷ De uitdaging voor de toekomst is om de goede lessen te trekken uit de huidige crisis, om de kans op herhaling in de toekomst te verkleinen.

2.3 Financiële sector: naar een duurzaam internationaal model

Meer risico's

De opkomst van Azië ging samen met een overvloedige kapitaalstroom van opkomende economieën naar de westerse wereld. Op de financiële markten werden de geldstromen en de risico's verder vergroot. Zo werd het door de lage rentes aantrekkelijker om te zoeken naar investeringen met een hoger rendement (*search for yield*). De grote internationale zakenbanken namen het voortouw in deze zoektocht, onder andere door complexe financiële producten te ontwikkelen.⁸ De massieve instroom van geld leidde gedeeltelijk tot financiële transacties die weinig van doen hadden met het functioneren van de reële economie en tot niet-productieve investeringen.⁹

En nog meer schulden

De financiële markten versterkten daarbij de tendens om op grotere schaal te werken met geleend geld. Het financiële toezicht heeft dit proces onvoldoende gematigd. Door eerder verstrekte leningen door te verkopen aan bijvoorbeeld zakenbanken, konden banken nieuwe leningen verstrekken. Zo kwam steeds meer krediet in omloop. Bovendien was de trend binnen de sector om geld steeds korter in te lenen.¹⁰ De rente op deze korte leningen was laag, want het risico werd als verwaarloosbaar gezien. Kortom, het *businessmodel* was simpel gezegd om een euro kort in te lenen tegen een lage rente en vervolgens twee euro lang uit te lenen tegen een hogere rente. Een dergelijke termijntransformatie is een van de standaardfuncties van het bankwezen, maar wanneer dit te ver wordt doorgevoerd kunnen de risico's fors oplopen. De schulden van het bankwezen liepen in enkele landen op tot honderden procenten van het bbp. Een gemiddelde bank in het eurogebied moest dagelijks meer dan 10 procent van zijn totale schulden herfinancieren.¹¹

⁶ In de wetenschap werd gesproken van *great moderation*, het afnemen van inflatie en groeifluctuaties, en dit werd gedeeltelijk toegeschreven aan verbeterd monetair beleid.

⁷ Zo pleitte de toenmalige voorzitter van de Amerikaanse centrale bank tegen striktere regelgeving voor banken.

⁸ M.P. Dooley, D. Folkerts-Landau en P.M. Garber, 2009, *Bretton Woods II still defines the international monetary system*, NBER working paper 14 731

⁹ Zie onder andere M. Obstfeld en K. Rogoff, 2009, *Global imbalances and the financial crisis: products of common causes*, CEPR discussion paper 7606.

¹⁰ Tussen 2003 en 2007 zijn kortetermijnleningen als percentage van de totale verplichtingen op de Europese bankbalansen toegenomen van 11,8 procent tot 16 procent.

Zie ECB, 2009, *EU Banks' funding structures and policies*

¹¹ R. Baldwin en D. Gros, 2010, *Completing the Eurozone rescue: what more needs to be done*, CEPR

Box 2.3 Securitatie, een eenvoudig fictief voorbeeld

Arizona Bank verstrekt hypotheekleningen in de Amerikaanse staat Arizona. Voor elke verstrekte hypotheek moet de bank kapitaal aanhouden van de toezichthouder. De huizenmarkt in Arizona is *booming* en de bank verstrekt steeds meer en hogere hypotheekleningen. Arizona Bank loopt dan al gauw tegen de kapitaalgrenzen aan. Als de bank echter een pakket van eerder verstrekte hypotheekleningen doorverkoopt aan een zakenbank op Wall Street, hoeft zij voor deze hypotheekleningen niet langer kapitaal aan te houden. Het risico van wanbetaling is namelijk overgedragen aan de zakenbank. Arizona Bank heeft zo kapitaal vrijgespeeld, dat opnieuw uitgeleend kan worden tegen nieuwe hypotheekleningen. Een eerste belangrijk gevolg van dit model is dat de financiële hefboom langer is geworden; meer mensen kunnen een lening voor hun huis krijgen.

Een tweede gevolg is dat risico's worden verspreid door het financiële systeem. De zakenbank op Wall Street verkoopt de leningen op zijn beurt door aan een Duitse regionale bank. Deze hoeft daarvoor minder kapitaal aan te houden dan de bank uit Arizona had moeten aanhouden als die de leningen niet had doorverkocht. Bovendien is de Duitse bank actief op een thuismarkt waar weinig groei is en de rendementen laag zijn. Nu kan zij profiteren van de winstgevendere Amerikaanse markt. Dankzij de securitatie kunnen banken hun risico's optimaal spreiden. In praktijk was het uiteindelijk echter volstrekt onduidelijk waar de risico's zich bevonden (bij Arizona Bank, bij de zakenbank op Wall Street, of bij de Duitse bank?). Toen het vertrouwen begon te wankelen, wisten banken niet van elkaar wie welke risico's droeg. Het gevolg was dat banken geen geld meer aan elkaar uit durfden te lenen. En dat terwijl banken juist zo afhankelijk van elkaar waren geworden voor hun financiering.

Een derde belangrijk gevolg zijn de gedragseffecten. De medewerker op de lokale verkoopafdeling van Arizona Bank krijgt een laag vast salaris, maar een behoorlijke bonus per verstrekte hypotheek. Hij probeert daarom zoveel mogelijk hypotheekleningen te verkopen, ook aan klanten die moeite zullen hebben om hun lening terug te betalen. De medewerker op de risicomanagementafdeling van Arizona Bank zou hier vroeger wellicht een stokje voor hebben gestoken. Nu de leningen echter worden doorverkocht, heeft ook zij daar weinig belang bij. Het risico is uiteindelijk voor de Duitse bank. Die heeft echter slechts indirecte mogelijkheden om dat risico in te schatten, bijvoorbeeld door op het oordeel af te gaan van anderen (de zakenbank, *rating agencies*). Hij kent de klanten niet, de markt niet, en mogelijk zelfs de geldende wetgeving niet. Het blijkt dat als een klant niet meer aan zijn hoge hypotheek kan voldoen, hij simpelweg de sleutels in de brievenbus gooit bij Arizona Bank. Anders dan in Europa heeft de klant dan geen restschuld. Arizona Bank heeft ook geen schade. De rekening ligt bij de Duitse regionale bank.

De zeepbel barst

Als gevolg van de kortetermijnleningen kon het interbancaire krediet snel opdrogen. Dit gebeurde toen het onderlinge vertrouwen begon te wankelen doordat wanbetalingen op *sub prime* leningen in Amerika verder opliepen. Aanvankelijk was de inschatting dat het slechts ging om een liquiditeitsprobleem, onder andere doordat banken tijdelijk niet meer aan elkaar leenden. Dit bleek een misvatting. De financiële hefboom was veel te ver doorgevoerd. Banken bleken te weinig kapitaal te hebben in relatie tot de risico's, wat leidde tot een solvabiliteitsprobleem. Zonder kapitaalinjecties en garantstellingen van overheden en ruime financiering

door centrale banken was faillissement van een aantal banken onvermijdelijk geweest. Gegeven het belang van de financiële sector voor de economie had dat de crisis verder kunnen verergeren. Vooral het haperen van de kredietverlening aan bedrijven zet een rem op de investeringen en de economische groei.

Grotere buffers noodzakelijk

De eerste en wellicht belangrijkste stap voorwaarts is daarmee om de solvabiliteit van de financiële sector te verbeteren. Het Bazelse comité, waarvan de voorstellen worden overgenomen in Europese regelgeving, scherpt momenteel de kapitaaleisen aan. Financiële instellingen worden verplicht om meer kapitaal aan te houden van een betere kwaliteit. Bovendien worden grenzen gesteld aan het verschil in de looptijd tussen ingeleend en uitgeleend geld. Het balanstotaal in verhouding tot het eigen vermogen (de hefboom) wordt eveneens gelimiteerd. Daarnaast zijn de 91 belangrijkste banken onderworpen aan een stresstest die duidelijker onvoldoende scoorden, zijn verplicht om nieuw kapitaal aan te trekken. De Nederlandse financiële instellingen kwamen overigens relatief goed uit de test. Nederland heeft het als een van de eerste landen in Europa minder aantrekkelijk gemaakt voor financiële instellingen om met een overheids-garantie te lenen op de kapitaalmarkt. In 2010 heeft nog geen van de Nederlandse instellingen gebruik gemaakt van de garanties. Dit geeft aan dat zij in staat zijn zich zelfstandig te financieren.

Beter toezicht cruciaal

Een tweede stap is het financiële toezicht te versterken, op alle fronten.

- Dat betekent in de eerste plaats beter gedragtoezicht. De crisis kon mede ontstaan omdat Amerikaanse consumenten onvoldoende beschermd werden en bijvoorbeeld met lage startrentes werden verleid om te grote leningen af te sluiten. Ook de Nederlandse ervaringen laten zien dat betere informatievoorziening en consumentenbescherming cruciaal zijn gegeven de complexiteit van financiële producten.¹²
- De crisis wijst tevens op het belang van beter toezicht op de stabiliteit van financiële instellingen. In Europees verband wordt gewerkt aan een verzwaring en uitbreiding van de instrumenten die de toezichthouder tot zijn beschikking heeft. Zo worden financiële instellingen verplicht een *Recovery and Resolution Plan* (RRP) op te stellen. Dit document geeft inzicht in de structuur en risico's van een instelling. In het plan moet de instelling onder andere aangeven hoe zij zich zonder hulp van de overheid kan herstructureren in geval van grote problemen.
- Tot slot moet er meer aandacht komen voor de stabiliteit van het financiële systeem als geheel. De crisis liet zien dat in de kern gezonde instellingen toch in problemen kunnen komen, door de onderlinge afhankelijkheid binnen de sector. Daarom wordt in Europees verband een *European Systemic Risk Board* opgericht. Het doel van deze instelling is om de risico's in het Europese financiële systeem te signaleren, zodat voortijdig kan worden ingegrepen.

Betere prikkels belangrijk

Een derde stap is om betere prikkels in het systeem in te bouwen. Zo kunnen goede salarisprikkels helpen om een meer langetermijnvisie af te dwingen bij bestuurders en andere beleidsbepalers. Nadat de verliezen zijn gecollectiviseerd, lijken sommige banken alweer beland in een nieuwe *rat race* om hoge bonussen uit te keren. Dit geldt overigens niet alleen voor de financiële sector. Maar omdat in het geval van de financiële sector de gevolgen massaal zijn afgewenteld op de collectieve middelen, is hier

¹² De Nederlandse lessen zijn te vinden in de rapporten van de commissie Scheltema en de commissie De Wit.

de roep om overheidsingrijpen het sterkst. Het gaat dan minder om ideologie en meer om een rationele calculus van het publieke belang. Dat verklaart ook dat economen, publiek, en politici elkaar vinden in de noodzaak tot ingrijpen.

Nederland is internationaal een van de koplopers op het gebied van bonusregulering. In 2009 heeft de sector de Code Banken onderschreven. De code beoogt een culturomslag. Op de naleving wordt nauwgezet toegezien door een monitoringscommissie. Verder wordt wettelijk vastgelegd dat oneigenlijk uitgekeerde bonussen kunnen worden teruggevorderd. Door de deskundigentoets te versterken, wordt de risicobeheersing binnen de sector verder bevorderd. De toets wordt behalve op de Raad van Bestuur voortaan ook van toepassing op de Raad van Commissarissen. Die heeft immers een belangrijke rol in het tegengaan van excessieve risico-opbouw.

Financiële crises zijn en blijven van alle tijden. Nieuwe regels voor de financiële sector en een versterkt toezicht kunnen een nieuwe crisis nooit volledig voorkomen. Dat neemt niet weg dat er duidelijke lessen getrokken kunnen worden uit de huidige crisis en dat gemaakte fouten moeten worden voorkomen in de toekomst.

2.4 Europa: naar een crisisbestendig systeem

Europa hard getroffen

De vorige paragraaf liet zien hoe een crisis in Amerikaanse hypotheekproducten uiteindelijk de stabiliteit van de Europese banken raakte. Inmiddels heeft het IMF becijferd dat de verliezen van Europese banken in dezelfde orde van grootte liggen als die van de banken in de Verenigde Staten, waar de crisis begonnen is. De aanvankelijke inschatting dat de crisis vooral een Amerikaanse aangelegenheid zou zijn, is een misvatting gebleken. In het voorjaar van 2010 groeiden Griekse problemen met de financiering van de overheidsschuld uit tot een Europese schuldencrisis.

Ontstaan van een schuldencrisis

Dat een financiële crisis zich ontwikkelt tot een schuldencrisis is historisch gezien niet uitzonderlijk. Een lange geschiedenis laat zien dat financiële crises leiden tot een hogere risicoaversie bij beleggers. Op korte termijn kan dit voor landen met een goede uitgangspositie de financiering van overheidsschulden makkelijker maken (*flight to safety*). Zo is de laatste twee jaar de rente op de Nederlandse staatsschuld verder gedaald. Onder invloed van globalisering en macro-economische onevenwichtigheden bevond de lange rente zich reeds voor de crisis op een dalend pad vanaf de pieken in de jaren zeventig en tachtig. Een belangrijk neveneffect van de dalende rente zijn lagere rendementen voor institutionele beleggers zoals pensioenfondsen.

Hogere risicoaversie op de financiële markten

Op lange termijn kan een hogere risicoaversie op de financiële markten leiden tot een hogere rente en moeilijkere financierbaarheid, zelfs voor landen die er aanvankelijk goed voorstonden. Dat geldt vooral als financiële crises ertoe leiden dat de overheidsschulden substantieel toenemen, wat historisch gezien vaak het geval is.¹³ Dit toenemen van de schulden is het gevolg van het terugvallen van de economische groei en overheidsinterventies in de financiële sector. Geregeld komt het ook voor dat verborgen schulden aan het licht komen. Dat was in de Azië-crisis het geval met Thailand, en in de huidige crisis zien we dat in Griekenland en

¹³ De publieke schuldtoename bedraagt gemiddeld maar liefst 86 procent volgens C.M. Reinhart en K.S. Rogoff, 2010, *From financial crash to debt crisis*, NBER working paper 15795.

Hongarije. Beide landen deden nieuwe onthullingen over een onjuiste presentatie van de begrotingscijfers.¹⁴

Problemen in Centraal- en Oost-Europa

Het is niet verwonderlijk dat in deze crisis enkele landen in Centraal- en Oost-Europa als eerste in de problemen kwamen. Landen als Letland, Hongarije en Roemenië kenden in de goede jaren een zeer hoge groei die was gebaseerd op de instroom van buitenlands kapitaal. Diverse instellingen hebben van tevoren gewaarschuwd voor de kwetsbaarheden van dit groeimodel.¹⁵ De combinatie van hoge groei, hoge inflatie en grote tekorten op de lopende rekening was niet duurzaam. De omslag kwam met de schrikreactie op de financiële markten na de val van Lehman Brothers. Beleggers brachten hun geld voortaan liever naar veiliger geachte bestemmingen. Toen de financiering wegviel, konden enkele landen in de regio hun aangegane schulden niet langer doorrollen. Zij moesten toen het IMF en de Europese Unie verzoeken om financiering.

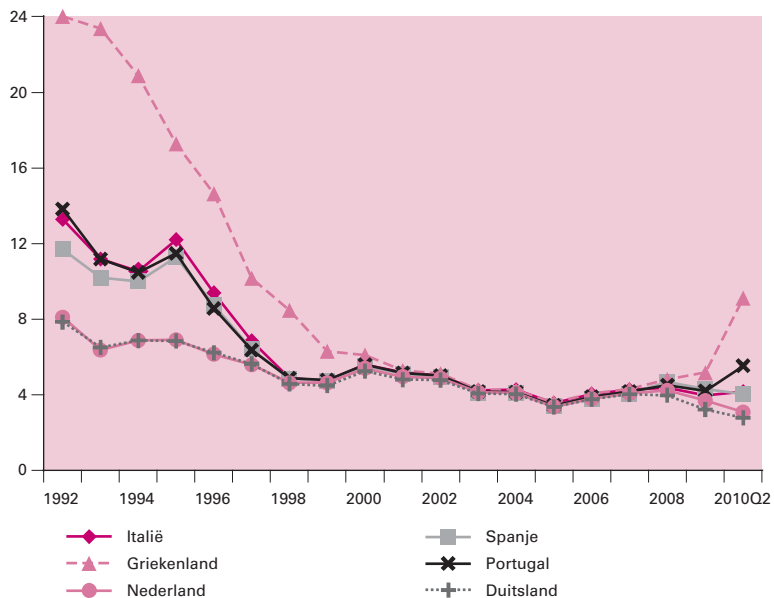
Problemen in Zuid-Europa

Ook enkele Zuid-Europese landen kenden een niet-duurzaam groeimodel. Landen als Griekenland en Portugal kampten met grote tekorten en konden als gevolg van toetreding tot de eurozone profiteren van een steeds lagere rente. Met de introductie van de euro viel het valutarisico weg en vroegen de financiële markten niet langer een renteopslag voor het kredietrisico. Er werd nauwelijks meer gedifferentieerd tussen schuldtitels van verschillende eurolanden. De markten beschouwden het lang als onwaarschijnlijk dat een euroland zijn schulden niet zou terugbetalen. Pas recent zien we weer dat de verschillen in risicopremies groter worden en dat de rente stijgt voor landen met zwakkere overheidsfinanciën.

¹⁴ Winkler gaf in de jaren 30 al een overzicht van de mechanismen: M. Winkler, 1933, *Foreign Bonds: An Autopsy*.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het IMF, 2007, *Global Financial Stability Report*.

Figuur 2.3 Tienjaars rente: convergentie en beperkte divergentie in Europa



Bron Eurostat/OECD

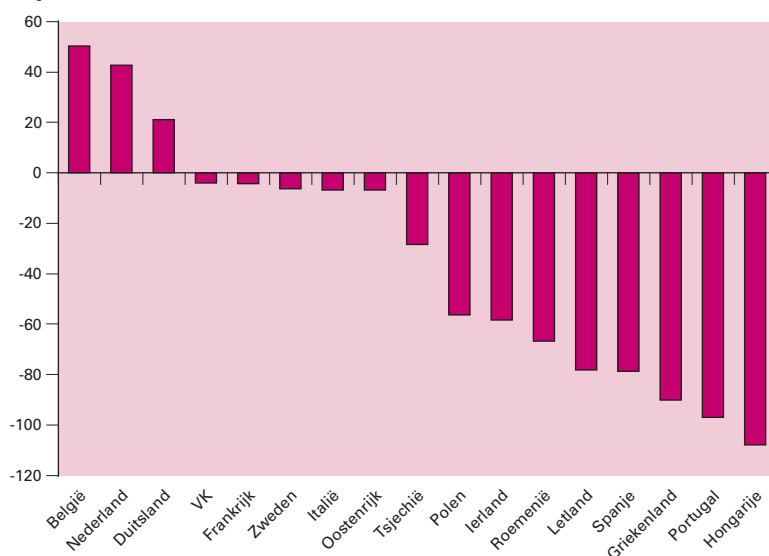
Hoge publieke schulden

Het gebrek aan differentiatie door de financiële markten werkte schuldfinanciering in de Zuid-Europese landen in de hand. Nationale en Europese begrotingsregels vormden wel een rem hierop: in de aanloop naar de euro verbeterde de tekortpositie in veel landen aanzienlijk. Diverse landen kenden een sterke ambitie om zich te kwalificeren voor toetreding tot het eurogebied en dat betekende dat ze hun tekorten moesten afbouwen. De rentemeevallers werden dus gedeeltelijk benut voor tekortreductie. Gedeeltelijk werden ze echter ook gebruikt voor nieuwe uitgaven. Daarnaast bleven in een aantal vooral Zuid-Europese landen hervormingen uit om de arbeidsmarkt en productmarkten te flexibiliseren.

Negatieve vermogens

De financiële weerbaarheid van een land wordt niet alleen bepaald door de omvang van de publieke schuld, maar ook door private schulden en door private en publieke vermogens. Figuur 2.4 geeft een overzicht van de totale vermogensposities van landen in Europa (bezittingen minus schulden). Wat opvalt is dat de meeste landen met een forse negatieve vermogenspositie in deze crisis in problemen zijn geraakt. Zij waren namelijk sterk afhankelijk van buitenlands kapitaal om hun negatieve vermogensposities te kunnen financieren.

Figuur 2.4 Netto publieke én private vermogenspositie EU-landen (in procent bbp)



Bron: Eurostat

Hoge private schulden

In sommige landen zoals Griekenland wordt deze negatieve positie primair veroorzaakt door hoge publieke schulden, in andere landen zijn het vooral hoge schulden van de private sector. Landen als Spanje en Ierland hadden bij de aanvang van de crisis weliswaar een relatief lage overheidsschuld, maar de private schulden en kredietgroei lagen op zeer hoog niveau. In onder andere de bouwsector leidde geleend geld ertoe dat de prijzen van woningen en vastgoed werden opgedreven. Ook geeft figuur 2.4 een indicatie waarom een land als Italië ondanks een hoge staatsschuld en een lage groei niet echt in problemen is geraakt. Tegenover de schulden van de overheid staan namelijk bezittingen bij huishoudens en het bedrijfsleven.

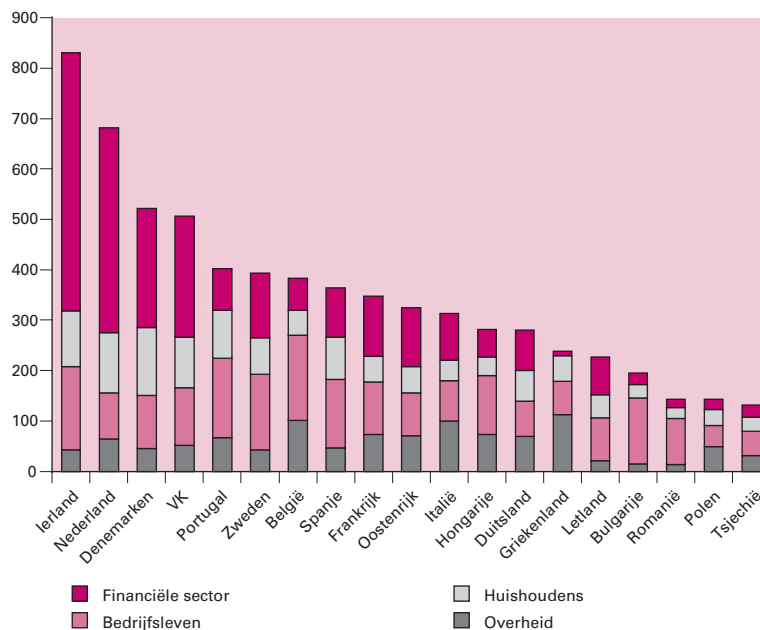
Overschot in Nederland

Een welkome constatering is dat Nederland relatief goed uit de vergelijking komt. Dat is echter geen reden om tevreden achterover te leunen. Ten eerste is het vermogenoverschot aanzienlijk kleiner dan nodig is met het oog op de vergrijzing, die in Nederland relatief hard toeslaat.¹⁶ En ten tweede is het overschot kleiner dan verwacht mag worden op basis van de gecumuleerde overschotten op de lopende rekening, mede omdat Nederlandse beleggingen in het buitenland relatief weinig rendement hebben opgeleverd.¹⁷ Ten derde heeft Nederland, vooral door zijn omvangrijke financiële sector, in vergelijking met Europa, veel schulden (zie figuur 2.5). Hier staan weliswaar grote vermogens tegenover, maar de waarde van vermogens kan fluctueren. Het is dan ook zeer belangrijk dat de Nederlandse banken goede voortgang hebben gemaakt in het versterken van hun kapitaalsbasis.

¹⁶ Zo rangschikt de Europese Commissie Nederland onder de landen met *high risk* op onhoudbare overheidsfinanciën.

¹⁷ Zie A. Kusters, 1997, *Het zwarte gat van Nederland*, CPB Onderzoeksmemorandum 137, en W. Boonstra, 2008, *De betalingsbalans en de externe vermogenspositie: Over zwarte gaten, zwarte materie en goede statistieken*, VU uitgeverij, Amsterdam.

Figuur 2.5 Bruto schulden Europese landen per sector in 2008 (in procent bbp)



Bron: Eurostat

Besmettingsgevaar

De negatieve vermogensposities in enkele EU-landen vormen niet alleen een nationaal probleem. Problemen steken namelijk eenvoudig de grens over door de verregaande financiële integratie in Europa. Zo was de Griekse schuldopbouw voor een belangrijk gedeelte gefinancierd door West-Europese financiële instellingen. Als Griekenland niet aan zijn verplichtingen had kunnen voldoen, zou dit ernstige gevolgen hebben gehad voor de financiële stabiliteit in het eurogebied, ook in West-Europese landen zoals Nederland. Een val van Griekenland had ook besmettingsgevaar voor andere Zuid-Europese landen. Kortom, de stabiliteit van de euro en het financiële stelsel stonden op het spel. Daarom is besloten tot een leningpakket voor Griekenland en later een noodmechanisme voor landen in de eurozone. Op aandringen van Nederland heeft het IMF daarbij een belangrijke rol gekregen. Dit is belangrijk, omdat het IMF de reputatie heeft noodzakelijke hervormingen af te dwingen. Financiële steun kan namelijk helpen om de tekorten tijdelijk te financieren, maar alleen met structurele hervormingen worden de problemen duurzaam opgelost.

Box 2.4 Europese integratie

Sinds de start van de Europese Unie heeft de economische integratie een grote vlucht genomen. Door de totstandkoming van de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) is er volledige monetaire integratie in een groot deel van de EU en heeft de financiële integratie zich snel verdiept. De integratie in de reële economie is hierbij achtergebleven (bijvoorbeeld in de dienstenmarkt). Verschillen in loonstijgingen en economische hervormingen kunnen bijvoorbeeld leiden tot blijvende en zelfs groeiende divergenties in de economische vooruitzichten van lidstaten.

Door het vrije verkeer van kapitaal en goederen binnen Europa is de welvaart toegenomen. Zeker een open handelsland als Nederland kon hiervan profiteren. Tegelijkertijd ontstaat een spanningsveld door het verschil in de mate van monetaire, financiële en economische integratie in Europa. Met coördinatie, regelgeving, en sterke

instituties kan dit spanningsveld in goede banen worden geleid. Internationale organisaties als het IMF hebben de afgelopen jaren veelvuldig gewezen op noodzakelijke aanpassingen binnen de EMU om ontsporingen te voorkomen.¹⁸

De financiële crisis en de daaropvolgende schulden crisis hebben aangetoond dat de balans in dit spanningsveld niet goed lag. De crises laten zien hoe belangrijk het is om het financiële en budgettaire toezicht aan te scherpen en de macro-economische onevenwichtigheden in de eurozone terug te brengen. Het Europees financieel toezicht wordt nu versterkt via de oprichting van een Europees systeem van toezichthouders en de oprichting van drie Europese toezichthouders voor verschillende onderdelen van de financiële sector. Om het budgettaire en economisch toezicht te verbeteren, werkt de werkgroep-Van Rompuy aan aanbevelingen.

Op weg naar herstel in de lidstaten

De eerste les voor Europa is dat de landen, en dan vooral de landen met omvangrijke negatieve vermogensposities, hun zaken op orde moeten brengen. De crisis heeft het gevaar van hoge publieke schulden en achterblijvende hervormingen glashelder gemaakt en kan nu als katalysator dienen. De overheidsfinanciën moeten op orde worden gebracht. De overheden zullen de voorwaarden moeten creëren voor een concurrerend bedrijfsleven. De Europese Commissie ziet het flexibiliseren van de arbeidsmarkten als een belangrijke stap hierin.¹⁹ De pensioenregels en zorgstelsels zullen moeten worden aangepast aan een vergrijzende bevolking.

Tegengaan van Europese onevenwichtigheden

Een tweede les van de crisis is dat het EU-raamwerk voor economisch en budgettaire toezicht moet worden versterkt. De crisis heeft onderstreept dat macro-onevenwichtigheden in een economie *spillovers* kunnen hebben naar andere eurolanden en tot divergentie in de eurozone leiden. Deze divergentie maakt het voor de Europese Centrale Bank (ECB) moeilijker om een passend uniform monetair beleid voor het hele eurogebied te voeren. De Europese aanpak van macro-economische onevenwichtigheden moet dan ook minder vrijblijvend worden. Het is belangrijk om onevenwichtigheden vroegtijdig te signaleren op basis van heldere signalen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van de lopende rekening. Als deze signalen samen met een beoordeling van landenspecifieke omstandigheden duiden op schadelijke effecten voor de EMU, dan volgen aanbevelingen om maatregelen te treffen. Gegeven de risico's van overmatige schuldopbouw wordt eveneens gekeken hoe de naleving van het Stabiliteits- en Groeipact afgedwongen kan worden. Effectievere sancties op het overtreden van de regels van het pact zijn wenselijk. Bovendien kan een versterking van de nationale begrotingsinstituties en -regels een belangrijke stap voorwaarts zijn.²⁰ Nationaal begrotingsbeleid dat meer dan een jaar vooruitkijkt en dat gebaseerd is op onafhankelijke ramingen en statistieken, biedt een goede basis om nieuwe ontsporingen te voorkomen. Nederland voldoet overigens al aan deze criteria.

Werken aan Europese crisisafspraken

Ten derde zal Europa moeten nadenken over een raamwerk voor crisisresolutie. De crisis heeft bevestigd dat afspraken nodig zijn over hoe om te gaan met grensoverschrijdende financiële problemen. Wie heeft

¹⁸ Zie bijvoorbeeld J. Decressin, H. Faruqee en W. Fonteyne, 2007, *Integrating Europe's Financial Markets*, IMF.

¹⁹ European Commission, 2010, *Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances*

²⁰ Onderzoek toont aan dat landen met sterke begrotingsinstituties de Europese begrotingsregels beter weten na te leven. Zie R. Beetsma, M. Giuliadori en P. Wierds, 2009, *Fiscal plans and outcomes*, Economic Policy.

welke verantwoordelijkheid bij problemen binnen een Europese bank of zelfs een Europees land? Het recent opgezette Europese reddingsfonds voor eurolanden in problemen heeft een tijdelijk karakter. Bezien moet worden of een permanent mechanisme noodzakelijk is, en zo ja wat de voorwaarden hierbij moeten zijn. Daarbij geldt dat door de juiste condities te stellen, moet worden tegengegaan dat landen de rekening van slecht beleid op andere landen afwentelen.

2.5 De noodzaak van consolidatie

De voorgaande paragrafen hebben het gevaar laten zien van overmatige schulden. Landen die op de pof leefden – de Verenigde Staten en diverse Europese landen – hebben daarvoor de rekening gekregen. Omdat landen in de wereldeconomie met elkaar verweven zijn, zagen echter ook landen die hun zaken beter op orde hadden hun financiële positie verslechteren. De grote uitdaging voor de toekomst is dan ook om overmatige schuldposities af te bouwen.

Afbouw private schulden
noodzakelijk

Gedwongen door de crisis is de private sector inmiddels begonnen zijn vermogenspositie te verbeteren. Een lange weg is echter nog te gaan. Voor de toekomst kan de overheid een belangrijke bijdrage leveren aan het afremmen van overmatige schuldopbouw in de private sector. Het gaat er daarbij om het prudentiële en gedragstoezicht in de financiële sector te versterken. Verder is van belang dat in veel westerse landen geld lenen fiscaal aantrekkelijker is dan het gebruik van eigen geld. Om die reden adviseert de Studiecommissie Belastingstelsel om de overstimulering van vreemd vermogen te beëindigen door bijvoorbeeld bij bedrijven over te stappen op een gelijkere behandeling van eigen geld en geleend geld.²¹ Overigens wordt in Nederland ook het sparen gestimuleerd, bijvoorbeeld via pensioensparen en spaarloon.

Afbouw publieke schulden kan niet
achterblijven

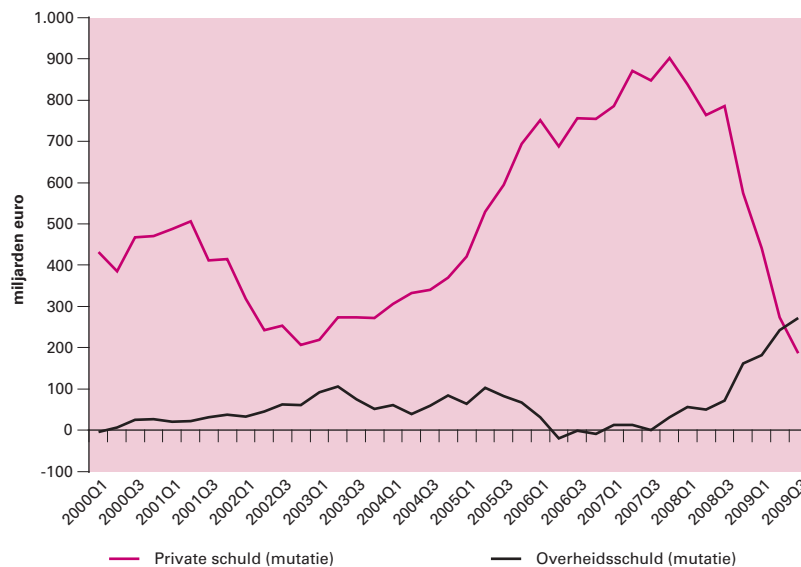
Daarnaast moet de overheid zelf haar schulden gaan afbouwen. De overheid heeft met het ondersteunen van financiële instellingen en de economie de voorwaarden gecreëerd waardoor schulden in de private sector afgelost kunnen worden. Het probleem van overmatige schuldopbouw is er echter niet mee opgelost: het is verplaatst van de private sector naar de publieke sector!²² Dit wordt wel de schuldparadox van Fisher genoemd: historisch blijkt dat in crises de private sector zijn schulden aflost, terwijl de schuld van de publieke sector oploopt. Dat zien we ook nu weer. Uit figuur 2.6 blijkt voor het eurogebied dat de groei van de private schulden sinds het begin van de crisis afneemt, terwijl de groei van de publieke schulden versnelt. De overheidsschulden liggen in 2015 naar verwachting 37 procent bbb hoger dan voor de crisis.²³ Verbetering van de overheidsfinanciën is daarmee een cruciaal onderdeel geworden in het proces van schuldafbouw.

²¹ Studiecommissie Belastingstelsel, 2010, *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*

²² S. Keen, 2009, *Debt Watch no. 34: The confidence trick*, Roubini Global Economics

²³ IMF, 2010, *Fiscal monitor: navigating the challenges ahead*

Figuur 2.6 Ontwikkeling private en publieke schulden in het eurogebied



Bron: ECB, R.Baldwin

De vergrijzing slaat toe

De noodzaak om de overheidsfinanciën te consolideren, was er al voor de crisis.²⁴ De vergrijzende bevolking leidt ertoe dat de overheidsuitgaven oplopen, met name aan AOW en zorg. Tegelijkertijd lopen de inkomsten terug, omdat minder mensen werken. Zonder aanpassingen leidt dit tot onhoudbare overheidsfinanciën. De vergrijzing onderstreept bovendien de risico's van overmatige schuldbouw. Schulden uit het verleden zijn namelijk relatief makkelijk te dragen als de bevolking en de welvaart groeien. De komende jaren neemt echter de bevolkingsgroei af en blijft ook van de leeftijdsopbouw een negatief effect uitgaan op het arbeidsaanbod.²⁵

De uitgangspositie is verslechterd

De financiële crisis heeft vervolgens een extra gat geslagen in de overheidsfinanciën. Het Nederlandse tekort ligt momenteel ruim boven de grens van 3 procent uit het EU-verdrag. Mede door interventies in de financiële sector is de Nederlandse staatsschuld omhoog gesprongen van bijna 40 procent tot 65 procent. De overheid heeft bovendien omvangrijke staatsgaranties afgegeven. Dergelijke garanties komen niet direct tot uiting in het tekort en de staatsschuld, maar vormen wel een risico voor de rijksbegroting.²⁶ Kortom, door de crisis is de financiële uitgangspositie voor de vergrijzing fors verslechterd. De noodzaak tot maatregelen is daarmee toegenomen.

Druk van de financiële markten

Door de Europese schuldencrisis is de druk tot consolidatie vervolgens verder toegenomen. De financiële markten dwingen overheden momenteel tot ingrijpen. Landen als Ierland en Spanje hebben feitelijk geen keuze meer in de omvang en het tempo van de consolidatie. Zonder snelle aanpassingen dreigt voor hen dezelfde neerwaartse spiraal als in Griekenland. Andersom belonen financiële markten solide begrotingsbeleid. Juist in crisistijd is veilig overheidspapier bijna goud waard. Zo kan Nederland momenteel zeer goedkoop lenen. Het is echter geen vanzelfsprekendheid dat Nederland altijd als veilige haven zal worden gezien. Het vraagt inspanningen om het vertrouwen van de financiële

²⁴ Zie bijvoorbeeld de Miljoenennota 2008.

²⁵ CPB, 2010, *Economische Verkenning 2011–2015*

²⁶ Studiegroep Begrotingsruimte, 2010, *Risico's en zekerheden*

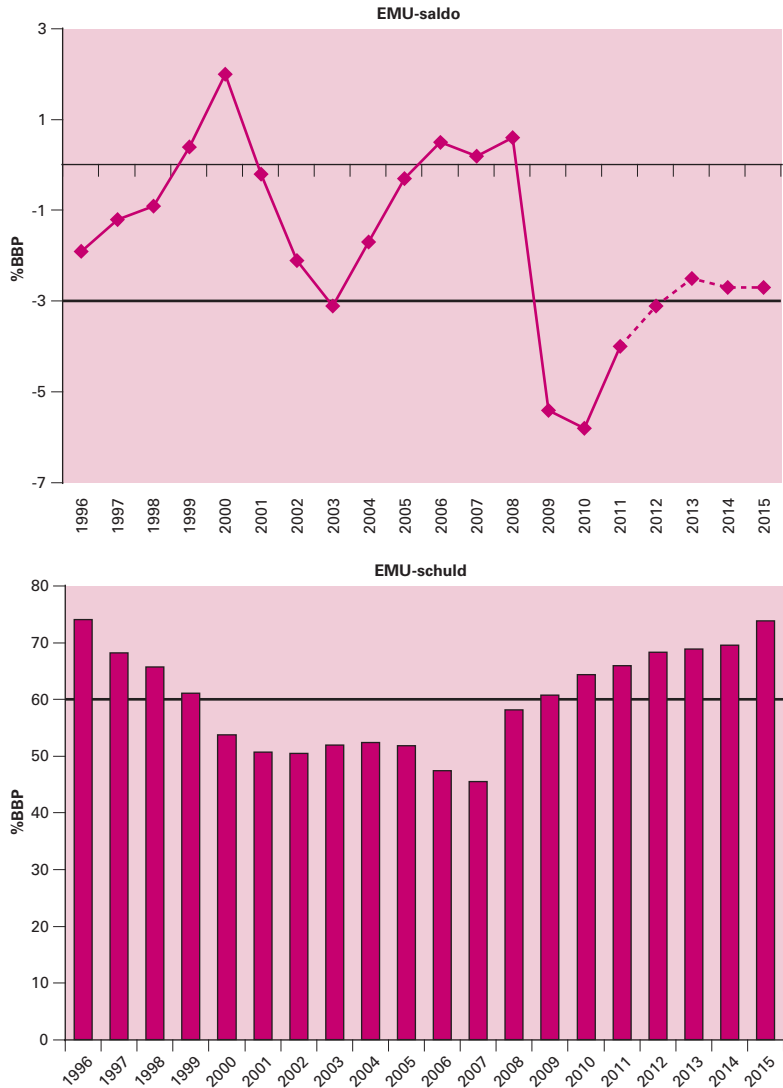
markten te behouden. Dat geldt zeker omdat ook andere veilige havens, zoals Duitsland, hebben aangekondigd te zullen consolideren. Een goede kredietstatus resulteert in lagere rentekosten, waardoor de overheid meer ruimte heeft voor nuttige uitgaven.

Herstel van de buffers belangrijk

Deze crisis heeft laten zien hoe belangrijk het is om een buffer op te bouwen. Nederland profiteert van zijn goede uitgangspositie bij aanvang van de crisis. Door de verslechterde overheidsfinanciën is echter het vermogen om nieuwe tegenvallers op te vangen sterk afgenomen. Figuur 2.6 laat de grote verslechtering van het EMU-saldo in 2009 en 2010 zien. Ook zijn cijfers voor saldo en schuld voor de periode 2012–2015 opgenomen volgens de recentste middellangetermijnraming van het CPB.²⁷ Bij ongewijzigd beleid ligt het saldo vanaf 2014 tegen de –3 procent bbp en blijft de schuld de komende jaren stelselmatig toenemen. De aanhoudende onrust op de financiële markten en onzekerheden in de groeivoorzichten onderstrepen het belang om de buffers te herstellen om nieuwe klappen te kunnen opvangen.

²⁷ CPB, 2010, *Economische verkenning 2011–2015*.

Figuur 2.7 EMU-saldo en EMU-schuld 1996–2015



Bron: MJN, CPB Economische Verkenningen 2011–2015

Forse maatregelen noodzakelijk

Kortom, de beschadigde overheidsfinanciën zullen moeten worden gerepareerd. Het CPB constateert voor Nederland dat structurele maatregelen met een omvang van 29 miljard euro nodig zijn om de overheidsfinanciën op lange termijn gezond te maken. Als rekening wordt gehouden met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact is een minimale inspanning van 15 miljard euro in 2015 benodigd. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte is het meer solide om te kiezen voor een pakket maatregelen met een omvang van 18 miljard euro in 2015. Ook internationaal wordt de noodzaak tot consolidatie onderschreven. In de G20, waarbij Nederland aanwezig was, zijn afspraken gemaakt over budgettaire verkrapping. Wereldwijd hebben overheden zich gecommitteerd om in 2013 het tekort te hebben gehalveerd en ervoor te zorgen dat uiterlijk in 2016 de staatsschuld afneemt.

De vraag is hoe zo'n grote consolidatieslag moet worden uitgevoerd, zodanig dat het prille herstel niet in de kiem wordt gesmoord en de beoogde positieve effecten op de overheidsfinanciën optreden. Wanneer moet begonnen worden? Wat kan gezegd worden over de vormgeving?

De volgende paragrafen bieden handvatten, door onder andere in te gaan op de economische literatuur en op ervaringen uit het verleden en het buitenland.

2.6 Timing en gevolgen van consolidatie

Nadat in de vorige paragraaf de noodzaak van budgettaire consolidatie is beargumenteerd, kijkt deze paragraaf naar de economische gevolgen van die consolidatie. Anders dan landen als Griekenland en Ierland heeft Nederland in de timing en implementatie namelijk nog wel enige ruimte om rekening te houden met deze gevolgen.

Begrotingsbeleid

Begrotingsbeleid succesvol

Nederland is in 1994 onder de toenmalige minister Zalm met succes overgestapt op een trendmatig begrotingsbeleid. De kern van dit beleid is dat de uitgaven voor de kabinetsperiode vastliggen en de inkomsten met de conjunctuur mee ademen. Kortom, het begrotingsbeleid laat zich niet te veel leiden door veranderingen in de stand van de conjunctuur op enig moment. De eerdere ervaringen met voortdurend het beleid bijsturen naar aanleiding van de conjunctuur waren namelijk slecht, onder andere door vertragingseffecten. De overheid blijkt achteraf op de verkeerde momenten te consolideren en te stimuleren. Bovendien bleek stimuleren altijd populair, maar consolideren veel minder. Het gevolg was steeds hogere schulden.

Vasthouden aan verworvenheden

In 2009 en 2010 is, als onderdeel van internationale afspraken, tijdelijk afgeweken van de hoofdregel om niet te reageren op het tussentijdse draaien van de economische wind. Uitzonderlijke omstandigheden kunnen nu eenmaal vragen om uitzonderlijk beleid. Het financiële systeem dreigde in te storten en de economische groei leek af te sterven op een ongekende terugval (naar achteraf bleek van 2 procent in 2008 tot maar liefst -4 procent in 2009). De interventies in de financiële sector en het stimuleringspakket waren daarmee een te rechtvaardigen verzekeringspremie tegen het risico op een depressie zoals in de jaren dertig. Het betekent echter niet dat de overheid op een ander begrotingsbeleid zou moeten overstappen. Daarvoor is het succes van het trendmatige begrotingsbeleid te groot ten opzichte van eerder begrotingsbeleid dat vaak gekenmerkt werd door bestuurlijke onrust en het gevaar van procyclisch beleid. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert dan ook om op hoofdlijnen vast te houden aan het trendmatige begrotingsbeleid. Voor de komende jaren geldt wel dat de budgettaire ruimte om conjunctuurschokken op te vangen beperkter is dan voorheen, onder andere door Europese afspraken en doordat de budgettaire uitgangssituatie is verslechterd.

Wat is het effect van consolidatie op herstel?

Consolidatie treft de economie

Net zo goed als de overheidsstimulering in 2009 en 2010 een positief effect had op de economie, zal consolidatie in de komende jaren een negatief bestedingseffect hebben. Overheidsuitgaven zijn namelijk onderdeel van de totale vraag in de economie. Met bezuinigingen nemen de overheidsuitgaven af, waardoor ook burgers en bedrijven getroffen worden. Hogere belastingen leiden tot lagere consumptie en investeringen van de private sector. De Keynesiaanse benadering legt hierbij de nadruk op het *multipliereffect* dat het initiële negatieve effect versterkt. Bijvoorbeeld: doordat de overheid minder investeert, krijgen bedrijven minder opdrachten, die hebben daarom minder werknemers nodig, waardoor de overheid minder inkomstenbelasting ophaalt, waardoor de overheid weer verder moet bezuinigen, enzovoort. Ook bezuinigingen in

de rest van de wereld kunnen via de export ongunstige effecten hebben op de Nederlandse economie.

Economische groei positief

In de timing en vormgeving van de consolidatie zal nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met negatieve bestedingseffecten. Het betekent echter niet dat consolidatie uitgesteld moet worden of achterwege moet blijven. De onzekerheid over het economisch herstel is weliswaar groot, maar in de ramingen van het CPB ligt de economische groei in 2011 en latere jaren weer op of zelfs boven het structurele groeiniveau. Daarmee lijken we terug te komen in een normalere situatie, waarmee een meer reguliere afweging voor het begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode weer tot de mogelijkheden behoort.

De vooruitzichten onzeker

Wel blijft het noodzakelijk de onzekerheid over de economische vooruitzichten te benadrukken. In een aantal Europese landen krimpt de economie nog en zijn de vooruitzichten somber, wat negatief kan uitwerken op de Nederlandse export. Ook het herstel in de VS is nog pril en onzeker. Er is nog veel onduidelijk over de omvang en de effecten van de budgettaire consolidatie binnen Europa en daarbuiten. Ook het noodzakelijke verdere herstel van de kapitaalpositie van financiële instellingen kan nog langere tijd effect hebben op de kredietverlening en de economie. In de aanloop naar en tijdens de crisis zijn er onhoudbare schuldposities opgebouwd bij groepen burgers, bedrijven, banken en landen. Voor duurzaam economisch herstel moeten deze schuldposities wereldwijd worden afgebouwd, maar dat brengt ook risico's van vraaguitval met zich mee.

Mogelijke positieve effecten op groei

Consolidatie heeft ook positieve effecten

Diverse studies tonen aan dat consolidatie van de overheidsfinanciën onder bepaalde omstandigheden een positief effect op de groei hebben. Dit positieve effect kan tot stand komen via verschillende kanalen.

- Ten eerste via vertrouwenseffecten: burgers en bedrijven consumeren en investeren meer omdat ze zich minder zorgen maken over hun pensioen en toekomstige belastingen.
- Ten tweede via lagere rentekosten voor de overheid. Op korte termijn is dit mogelijk doordat de financiële markten een lagere risicopremie vragen, op langere termijn via een lagere schuld.
- Ten derde, omdat een bezuinigingsoperatie de overheid dwingt tot hervormingen en een betere prioritering van de overheidsuitgaven. Het idee is dan dat niet-productieve of versturende overheidsuitgaven als eerste worden geschrapt.
- Ten slotte kan een terugtrekkende overheid gunstig zijn voor het bedrijfsleven. De overheid doet een kleiner beroep op de kapitaalmarkt, zodat bedrijven gemakkelijker aan krediet kunnen komen.

Uitstel kost geld

Recente studies benadrukken de kosten die verbonden zijn aan uitstel van consolidatie van de overheidsfinanciën. De Nederlandsche Bank benadrukt dat financiële markten een hogere rente kunnen vragen als de schulden op hoog niveau blijven.²⁸ Het feit dat Nederland op dit moment nog zeer goedkoop leent, doet hier niets aan af – het zou zelfs bijzonder gevaarlijk zijn die argumentatie leidend te maken. Lage rentes en schuldopbouw lagen immers juist ten grondslag aan de huidige crisis. Over een langere periode bezien, is er bovendien een duidelijke relatie tussen de hoogte van de schulden en de rentekosten.²⁹ Dit verband is

²⁸ DNB, 2010, *Economische ontwikkelingen en vooruitzichten voor Nederland*, Kwartaalbericht juni 2010.

²⁹ IMF, 2009, *Global Financial Stability Report*.

bovendien in hoge mate non-lineair: gunstige financieringscondities kunnen snel omslaan als een land zijn schuldlimiet bereikt.³⁰ Verder vindt recent onderzoek dat de economische groei in landen met een hoge schuldquote lager ligt.³¹ Dit vermoedelijk het gevolg van risicoaversie op de financiële markten.³² Analyses van het IMF geven aan dat het onvermogen om de schulden terug te brengen naar het niveau van voor de crisis leidt tot een half procent lagere structurele groei.³³

Box 2.5 Uitstel kost geld

Als de overheidsfinanciën verslechteren, heeft dit langs drie wegen een zelfversterkend effect. Ter illustratie kwantificeert deze box de effecten voor Nederland op basis van recent IMF-onderzoek:

- Bij een hogere schuld moet de overheid over een hoger bedrag rente betalen. Bij een rentestand van 4 procent leidt een toename van de Nederlandse staatsschuld met 10 procent bbp tot extra rente-uitgaven van 2,4 miljard euro per jaar.
- Bij een hogere overheidsschuld zal de overheid mogelijk een hoger rentepercentage moeten betalen over haar schulden. De markt kan dan namelijk een hogere risicopremie vragen. De analyse van het IMF vindt dat een 10 procentpunt hogere schuld leidt tot een 0,5 procentpunt hogere rente.³⁴ Dit zou in het Nederlandse scenario dan een kostenpost betekenen van 2,2 miljard euro per jaar.
- Door de hogere overheidsschuld neemt mogelijk de economische groei af. Een belangrijk kanaal hiervoor is een daling van de private investeringen. Volgens IMF-analyse leidt een verhoging van de staatsschuld met 10 procentpunt tot 0,15 procentpunt minder groei per jaar.³⁵ Voor Nederland zou dit betekenen dat de overheidsinkomsten jaarlijks 0,36 miljard euro lager uitkomen. Na vier jaar gaat het dus om 1,4 miljard euro aan gemiste overheidsinkomsten.

In de literatuur bestaat redelijk brede overeenstemming over de mogelijkheid van deze negatieve effecten, maar de exacte omvang is heel onzeker. De illustratieve berekeningen maken niettemin duidelijk dat de kosten aanzienlijk kunnen zijn.

Positieve ervaringen met consolidatie

Kortom, naast de directe (negatieve) bestedingseffecten spelen bij consolidatie ook andere (positieve) effecten een rol, zoals vertrouwenseffecten. Uit het verleden zijn diverse voorbeelden bekend van consolidaties waarbij de economische groei aantrok. Spanje, Engeland, en Ierland zijn veel genoemde voorbeelden uit de jaren 80.³⁶ In de jaren 90 stonden de Scandinavische landen na een zware financiële crisis voor de moeilijke opgave om de gaten in de schatkist te dichten. Zij deden dit voortvarend. Forse tekorten werden omgebogen in omvangrijke overschotten, terwijl de economische groei hoog lag. Andere voorbeelden van expansieve

³⁰ K.S. Rogoff, 2010, *No need for a panicked fiscal surge*, Financial Times 21 juli 2010. Zie ook: S. Ardagna, F. Caselli, en T. Lane, 2006, *Fiscal discipline and the cost of public debt service: some estimates for OECD countries*, NBER working paper 10788.

³¹ Zie IMF, 2010, *Fiscal monitor: navigating the challenges ahead*, en C.M. Reinhart en K.S. Rogoff, 2010, *Debt and Growth revisited*, VoxEU.org 11-08-2010.

³² C.M. Reinhart en K.S. Rogoff, 2010, *Growth in a time of debt*, NBER working paper 14 656

³³ IMF, 2009, *The state of public finances; cross-country fiscal monitor*

³⁴ De Europese Commissie en DNB komen tot redelijk vergelijkbare bedragen (zie European Commission, 2004, *Public Finances in EMU*, en DNB, Kwartaalbericht juni 2010).

³⁵ Dit effect is mede afhankelijk van de starthoogte van de staatsschuld.

³⁶ Zie bijvoorbeeld: R. de Rato, 2004, *Benefits of fiscal consolidation*, IMF, en European Commission, 2003, *Public finances in Europe*.

consolidatie na een financiële crisis zijn Zuid-Korea na de Azië-crisis en Mexico na de Tequila-crisis.³⁷

Box 2.6 De Nederlandse ervaring

De ervaringen in Nederland uit de jaren 80 laten zien dat consolidatie weliswaar pijn kan doen, maar ook de basis kan leggen voor economisch herstel.

Begin jaren 80 bevond de Nederlandse economie zich in een forse recessie. De economie kromp, terwijl inflatie en werkloosheid hoog lagen. Het begrotingstekort liep op tot 6,2 procent in 1982. Het kabinet-Lubbers I, dat in 1982 aantrad, stond voor de moeilijke opdracht om hervormingen door te voeren en de overheidsfinanciën te saneren. Het kabinet besloot fors in te grijpen: staatssteun werd gestopt, uitkeringen verlaagd en ambtenarensalarissen gekort. Met het Akkoord van Wassenaar bereikten sociale partners en de regering overeenstemming over loonmatiging in de private sector. Dit droeg in de jaren daarna bij aan een lagere inflatie en een herstel van de Nederlandse concurrentiepositie. Nederland kon daarmee profiteren van de aantrekkende wereldhandel. Het EMU-tekort daalde tot 3,6 procent in 1985, terwijl de groei aantrok tot rond de 3 procent. Het aanvankelijke succes met tekortreductie werd echter niet doorgezet in de tweede helft van de jaren 80.³⁸ Pas in de jaren 90, na de introductie van het trendmatige begrotingsbeleid, lukte het de overheid om de schulden te reduceren.

Wanneer leidt consolidatie tot meer groei?

Houdbaarheidszorgen worden weggenomen

Onder welke voorwaarden kan consolidatie samengaan met economisch herstel? De economische literatuur wijst vooral op het belang van het aanvankelijke schuldniveau. Als dit hoog is en er zorgen zijn over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, toekomstige pensioen en belastingen, dan kunnen deze zorgen weggenomen worden met geloofwaardig overheidsingrijpen. Verder moet de consolidatie groot genoeg zijn om tot substantieel betere financiële houdbaarheid te leiden: beter echt hervormen dan lichtjes bijschaven. Dat laatste wakkert namelijk vooral de zorg aan dat in de toekomst weer verder geknabbeld gaat worden aan verworvenheden.³⁹ Tot slot is zeer belangrijk hoe de consolidatie wordt vormgegeven. Hierop wordt verder ingegaan in de volgende paragraaf.

Het vertrouwen wordt hersteld

Het effect van consolidatie op de economische groei hangt tevens af van de economische uitgangssituatie. Omdat er nu een vrijwel wereldwijde crisis is, kan het moeilijker worden voor individuele landen om, al dan niet geholpen door devaluatie van hun munt, zich uit de problemen te exporteren. Dat is een belangrijke kanttekening bij de eerdere ervaringen met positieve consolidatie, maar het betekent niet dat deze zonder betekenis zijn. Ook in het verleden is wereldwijd geconsolideerd zonder dat dit samenging met lagere economische groei, bijvoorbeeld na het einde van de Tweede Wereldoorlog. Juist de huidige situatie, waarin de schuld fors is toegenomen, het vertrouwen broos is, en de financiële markten fors ingrijpen al hebben ingecalculleerd, voldoet aan de

³⁷ A. Alesina, 2010, *Fiscal adjustments: lessons from recent history*, Harvard.

³⁸ F.W. Rutten, 1998, *Verval, herstel en groei: lessen voor het economisch beleid gelet op het leergeld van twintig jaar*, Boom Juridische uitgevers.

³⁹ Zie onder andere S. Ardagna, 2004, *Fiscal stabilizations: When do they work and why?*, European Economic Review.

voorwaarden waaronder consolidatie in beginsel kan samengaan met economische herstel.⁴⁰

Van uitstel komt afstel

Tot slot pleiten argumenten uit de politieke economie ervoor om nu te starten met de noodzakelijke consolidatie. In praktijk blijken ingrepen en belangrijke structurele hervormingen vooral tot stand te komen in slechte tijden. Pas bij een overstroming wordt duidelijk dat de dijken te zwak waren. En als het water weer weg is, herstellen mensen liever hun huis en tuin in oorspronkelijke staat dan te bouwen aan sterkere dijken. Ook dat komt naar voren uit de decennialange ervaring met budgettaire beleid.

Concluderend geldt dat consolidatie van de overheidsfinanciën een negatief bestedingseffect zal hebben, maar eveneens positieve vertrouwenseffecten. Welk effect overheerst, kan variëren per land en in de tijd. In tijden van onrust op de financiële markten zijn de vertrouwenseffecten bijvoorbeeld belangrijker. De zorgelijke budgettaire situatie geeft aan dat ingrijpen onvermijdelijk is. Nederland heeft vooralsnog echter wel enige ruimte om de negatieve bestedingseffecten mee te wegen bij de vormgeving en timing van de noodzakelijke consolidatieslag.

2.7 De vormgeving van consolidatie

In de vorige paragrafen is beargumenteerd dat budgettaire consolidatie noodzakelijk is en dat de randvoorwaarden aanwezig zijn om hier voortvarend mee van start te gaan. Voortbouwend op de voorgaande analyse wordt in deze paragraaf dieper ingegaan op de optimale vormgeving van de noodzakelijke consolidatie. Eerst wordt ingegaan op de vraag of de gezondmaking van de overheidsfinanciën vooral bereikt moet worden door lagere uitgaven of juist door hogere belastingen. Vervolgens wordt algemener ingegaan op enkele andere criteria, zoals bestedingseffecten op korte termijn, vertrouwenseffecten, de langetermijneffecten op houdbaarheid, de gevolgen voor economische groei en het belang van structurele hervormingen.

Bezuinigen of hogere belastingen?

Nadruk op verlagen uitgaven

Historisch blijkt dat de uitgaven verlagen doorgaans beter werkt dan de lasten verhogen.⁴¹ Hogere belastingen leiden in de regel namelijk tot zwakkere prikkels voor burgers en bedrijven om te werken en te ondernemen en dat heeft een negatief effect op de economische groei. Bovendien blijkt in de praktijk dat belastingverhogingen na verloop van tijd vaak weer teruggedraaid worden.⁴² Lagere overheidsuitgaven kunnen in sommige gevallen private uitgaven uitlokken en de marktwerking stimuleren. Ook kunnen bezuinigingen de overheid dwingen efficiënter te werken en betere prioriteiten te stellen, waardoor de productiviteit van de overheidsuitgaven toeneemt. Tot slot is in Nederland tijdens de crisis de uitgavenquote sterker gestegen dan dat de inkomstenquote is gedaald (zie ook hoofdstuk 1). Dat is een aanvullend argument om de nadruk op de uitgavenkant te leggen, zonder daarbij overigens de inkomstenkant te negeren.⁴³

⁴⁰ Goldman Sachs, 2010, *Limiting the fall-out from fiscal adjustment*

⁴¹ Zie onder andere IMF, 2010 (te verschijnen), *World Economic Outlook*.

⁴² Zie onder andere A. Alesina en S. Ardagna, 2009, *Large chances in fiscal policy: taxes versus spending*, NBER working paper 15438.

⁴³ Dat is ook het advies van het IMF (IMF, 2010, *Fiscal monitor: navigating the challenges ahead*).

Gericht bezuinigen

Het hoofddonderscheid tussen de uitgaven en de inkomsten verdient verdere uitwerking. Aan de uitgavenkant blijven de negatieve welvaartseffecten beperkt als bezuinigd wordt op uitgaven die het minste bijdragen aan structurele economische groei.⁴⁴ Dit geldt voor een gedeelte van de internationale uitgaven, maar bijvoorbeeld ook voor het beter richten van uitgaven aan inkomensoverdrachten in sociale zekerheid en zorg. Dergelijke hervormingen kunnen structureel zelfs een positief effect hebben op de groei, als het hierdoor bijvoorbeeld lonender wordt om vanuit een uitkering te gaan werken. Uitgaven die het langetermijngroei-vermogen van de economie aantoonbaar bevorderen en de concurrentiekracht versterken, moeten juist ontzien worden.

Verstandige belastingmix

Als ervoor gekozen wordt om ook te consolideren via de inkomstenkant, is het raadzaam de nadruk te leggen op de belastingen die de economie het minste schaden.⁴⁵ Belastingen op niet-mobiele grondslagen kunnen moeilijk worden ontweken en leiden slechts beperkt tot ongewenste gedragseffecten van bedrijven en huishoudens. Bovendien is de opbrengst meer solide, omdat er minder grondslagerosie optreedt. Daarnaast zijn indirecte belastingen, bijvoorbeeld op consumptie, op korte termijn minder verstorend dan directe belastingen. Directe belastingen op bijvoorbeeld winst en inkomsten, hebben een direct negatief effect op de productie en het arbeidsaanbod. Het beperken van belastinguitgaven en andere grondslagversmallers kan bijdragen aan de economische efficiëntie van het belastingstelsel.⁴⁶ Tot slot kunnen sommige belastingen instrumenteel zijn om externe effecten tegen te gaan, bijvoorbeeld hogere milieubelastingen. Dergelijke belastingen kunnen weliswaar negatieve economische effecten hebben, maar sorteren in ruil daarvoor wel andere positieve effecten, bijvoorbeeld op het terrein van milieu.

Box 2.7 Een conceptueel kader voor consolidatie

Veel hangt af van hoe een consolidatie wordt vormgegeven. Gaat het alleen om bezuinigingen of ook om onvermijdelijke hervormingen die het langetermijngroei-vermogen stimuleren? Sommige maatregelen hebben geen of slechts een beperkt negatief bestedingseffect. Ze kunnen echter wel al positieve vertrouwenseffecten hebben. Voor andere maatregelen geldt dat er weliswaar kosten zijn aan consolideren, maar ook kosten aan niets doen en deze zijn mogelijk hoger. Uitstel van onvermijdelijke hervormingen leidt vaak alleen maar tot hogere kosten. Het gaat hier vooral om hervormingen om de overheid en haar arrangementen toekomstbestendig te maken. Stijgende overheidsuitgaven als gevolg van de vergrijzing leiden ertoe dat de overheidsfinanciën niet houdbaar zijn. Door bijvoorbeeld de stijgende levensverwachting zijn ook fundamentele hervormingen nodig.

Ook andere structurele veranderingen zoals globalisering, technologische ontwikkeling en klimaatproblemen vragen om structurele aanpassingen die de concurrentiekracht van Nederland bevorderen en onze positie als kenniseconomie verbeteren. Verstandig consolideren betekent dat de overheid binnen krappere financiële randvoorwaarden haar beleidskeuzes blijft baseren op een zo goed mogelijk

⁴⁴ O. Blanchard en C. Cottarelli, 2010, *Ten commandments for fiscal adjustment in advanced economies*, IMF

⁴⁵ Verwezen wordt naar diverse publicaties van de OECD en het IMF over de optimale belastingvormgeving.

⁴⁶ Zie het overzicht in de aanbevelingen van de Studiecommissie Belastingstelsel, 2010, *Continuïteit en vernieuwing*.

inschatting van alle maatschappelijke kosten en baten van beleid. Dan gaat het niet alleen om economische groei, maar ook om bijvoorbeeld ecologische houdbaarheid en verdelingsvraagstukken. Uitgaven en investeringen met een aantoonbaar hoog maatschappelijk rendement zouden zo veel mogelijk ontzien moeten worden.

De korte en lange termijn

Beperken van negatieve effecten consolidatie

Op korte termijn moeten de schadelijke bestedingseffecten van het noodzakelijke budgettaire herstel worden beperkt. Maar ook moet op korte termijn het vertrouwen van financiële markten en burgers in de houdbare toekomst van de overheidsfinanciën worden geborgd. Dit biedt handvatten voor het financiële beleid in de komende jaren. Allereerst kunnen maatregelen met een beperkt risico voor de economische vraag snel doorgevoerd worden. Ook gaat de voorkeur uit naar maatregelen waarvan het budgettaire effect in de loop van de tijd automatisch toeneemt. Dit geldt vooral voor maatregelen op het terrein van vergrijzingsgerelateerde uitgaven zoals de zorg en de AOW.

Voor maatregelen die op korte termijn wel een grote en directe impact op de economische vraag hebben, is terughoudendheid, of in elk geval voorzichtigheid, op zijn plaats. Als toch voor dergelijke maatregelen wordt gekozen, zijn timing en een zorgvuldige implementatie cruciaal. Daarnaast moet expliciet rekening gehouden worden met de financiële gevolgen voor burgers. Hoe goed de consolidatie ook wordt vormgegeven, mensen worden direct of indirect getroffen in hun portemonnee. Het is zaak om vanuit het perspectief van een betrouwbare overheid de hervormingen zo te faseren en vorm te geven dat burgers de gevolgen op verantwoorde wijze op kunnen vangen.

Incasseren van positieve effecten

De uitdaging voor de komende jaren is dus een balans te vinden tussen enerzijds de negatieve bestedingseffecten van sommige maatregelen en anderzijds de risico's en negatieve vertrouwenseffecten van niets doen. Aannemelijk is dat de negatieve bestedingseffecten direct voelbaar zullen zijn. De voordelen van consolidatie, zoals lagere rentekosten en een verbeterd structureel groeivermogen, betalen zich gedeeltelijk direct uit en gedeeltelijk over de tijd. In de vormgeving zal het eerste effect zo beperkt mogelijk moeten worden gehouden. Het tweede effect zal zoveel mogelijk nu gekapitaliseerd moeten worden.

Een geloofwaardig pakket

De kern is daarmee om nu geloofwaardig te maken dat de consolidatie ook echt zal gebeuren. Door een helder beeld te schetsen van welke maatregelen over de kabinetsperiode worden genomen, kan het vertrouwen van de financiële markten behouden blijven. Niet alle maatregelen moeten en kunnen dan echter al in 2011 geïmplementeerd zijn. Dat betekent dat de directe bestedingseffecten beperkt kunnen blijven. Door echter wel de noodzakelijke voorbereiding en wetgeving in werking te stellen, wordt de consolidatie geloofwaardig gemaakt. Ook de afbouw van het crisispakket en de bezuinigingen die in het Aanvullend Beleidsakkoord zijn afgesproken, dragen bij aan die geloofwaardigheid en aan de saldoverbetering in 2011. De voorgaande analyse maakt duidelijk dat uitstel geen optie is.

Bezuinigen door hervorming

Nadruk op hervormen

De makkelijkste bezuinigingen worden gerealiseerd door te draaien aan de knoppen van bestaande regelingen. Voor een deel zal dit type bezuinigingen ook onvermijdelijk zijn. Het IMF stelt echter dat de nadruk

in de consolidatie moet liggen op structurele hervormingen.⁴⁷ Hervormingen kennen doorgaans minder negatieve bestedingseffecten. Dit geldt met name voor hervormingen die ervoor zorgen dat de flexibiliteit van en mobiliteit op de arbeidsmarkt groter worden en zo leiden tot extra arbeidsdeelname en economische groei, en daarmee ook hogere belastinginkomsten. Ook waarborgen voor een gezond vestigingsklimaat en ondernemingsklimaat, een goede kennisbasis en een goed opgeleide beroepsbevolking dragen bij aan toekomstige economische groei en vormen daarmee een essentieel onderdeel van een verantwoord begrotingsbeleid.

Kans op gematigde groei

Dit betekent niet dat hervormingen eenvoudig en pijnloos zijn. De komende jaren zullen niet eenvoudig worden, zeker als het risico van een aantal jaren van slechts gematigde groei zich materialiseert. Dat risico is echter het sterkst als niet wordt ingegrepen. Bij uitstel van hervormingen en consolidatie bouwen de kosten zich op en is de uiteindelijke aanpassing nog pijnlijker.

Besluit

Afbouw onevenwichtigheden cruciaal

Het ontstaan van de problemen op de Amerikaanse hypotheekmarkt, de diepe recessie in de westerse wereld, en de crisis in Zuid- en Oost-Europese landen tonen de kwetsbaarheden van overmatige financiering met geleend geld. De schulden zullen moeten worden afgebouwd en de buffers worden opgebouwd. Internationaal dient het explosieve gevaar van de financiële sector te worden ingedamd. De Europese instituties moeten worden versterkt. Nederland kan ook veel zelf doen. Begrotingsdiscipline, structurele hervormingen en innovatie kunnen helpen om Nederland welvarend te houden in een nieuwe wereld.

Op weg naar duurzaam herstel

De crisis is zeker in Europa nog niet voorbij en de onzekerheden blijven groot. De aanhoudende onrust op de financiële markten en de onzekere groeivoorzichten wijzen op het belang om de buffers te herstellen, zodat het vertrouwen behouden blijft en nieuwe klappen kunnen worden opvangen. Een omvangrijk maar gebalanceerd pakket aan maatregelen in de komende kabinetsperiode kan de basis leggen voor houdbare overheidsfinanciën en duurzaam herstel. De opgaven zijn niet eenvoudig en zullen de komende jaren offers vragen.

⁴⁷ O. Blanchard en C. Cottarelli, 2010, *Ten commandments for fiscal adjustment in advanced economies*, IMF

3 Budgettair Beeld

De overheidsfinanciën staan er op dit moment niet goed voor. Door de crisis zijn zowel het overheidssaldo als de overheidsschuld sterk verslechterd. Bovendien is het risicoprofiel van de Staat veranderd: impliciete risico's zijn zichtbaar geworden, het aantal overheidsgaranties is toegenomen en het is helder geworden dat er grenzen zijn aan de risico's die overheden van de markt kunnen overnemen.⁴⁸

3.1 Ontwikkeling overheidsfinanciën

De economie groeit weer in 2010 en 2011, maar dit is nog onvoldoende om de teruggang in 2009 te compenseren. De werkloosheid komt naar verwachting in 2011 ongeveer even hoog uit als in 2010. Zie ook tabel 3.1 met daarin de macro-economische veronderstellingen waarop deze Miljoenennota is gebaseerd.

Tabel 3.1 Macro-economische veronderstellingen			
	2009	2010	2011
Volume bbp	- 4%	1¾%	1½%
Inflatie (Consumentenprijsindex)	1¼%	1¼%	1½%
Contractloon marktsector	2¾%	1%	1½%
Werkloze beroepsbevolking (percentage)	4¾%	5½%	5½%
Lange rente	3¾%	3¼%	3¾%
Eurokoers (\$)	1,39	1,29	1,25
Olieprijs (\$ per vat)	61	76	75

Bron: MEV 2011 (CPB)

Ontwikkeling begrotingssaldo

Bij aanvang van de kabinetsperiode werd een overschot van 1,1 procent bbp verwacht in 2011. Door de crisis is deze verwachting niet uitgekomen, met name doordat de inkomsten lager uitvallen. De verwachting is een overheidstekort in 2011 van 24,3 miljard euro, oftewel 4,0 procent bbp (zie tabel 3.2 en box 3.1).

⁴⁸ Zie het dertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (Kamerstukken II 2009/2010, 32 123, nr. 52)

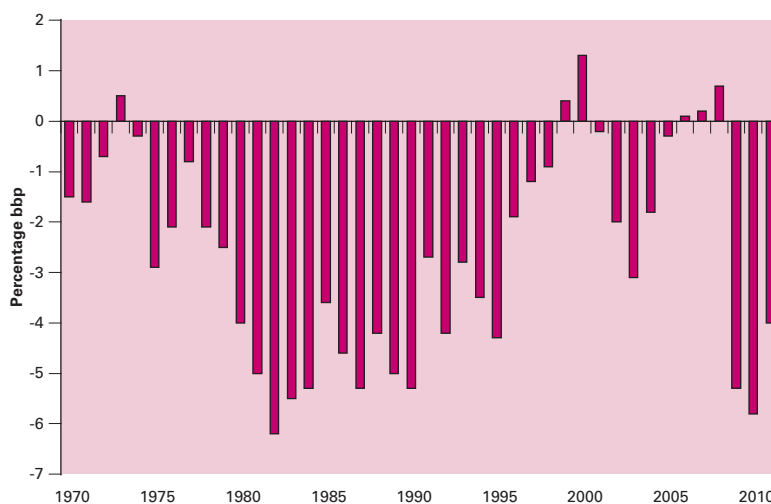
Tabel 3.2 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro)

	2009	2010	2011
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	207,0	214,0	225,0
Netto-uitgaven onder de kaders	220,7	230,5	231,8
Rijksbegroting in enge zin	105,4	111,2	110,6
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	58,9	61,1	61,8
Budgettaire Kader Zorg	56,4	58,2	59,4
Overige netto-uitgaven	13,8	13,3	13,0
Rentelasten	9,0	10,0	11,3
Stimuleringspakket (excl. inkomstenkant)	1,3	2,7	0,5
Overig (gasbaten, FES, zorgtoeslag etc.)	3,6	0,6	1,1
Totale netto-uitgaven	234,5	243,8	244,8
EMU-saldo centrale overheid	- 27,5	- 29,7	- 19,7
EMU-saldo medeoverheden	- 3,5	- 4,8	- 4,6
Feitelijk EMU-saldo	- 30,9	- 34,5	- 24,3
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	- 5,4%	- 5,8%	- 4,0%
EMU-schuld (in procenten bbp)	60,8%	64,4%	66,0%

Ontwikkeling EMU-saldo tussen 2010 en 2011

Om het begrotingssaldo voor 2011 op zijn merites te kunnen beoordelen, moet ook het saldo voor 2010 in ogenschouw genomen worden. Het EMU-saldo in 2010 komt uit op een tekort van - 5,8 procent bbp (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Ontwikkeling EMU-saldo sinds 1970



Naar verwachting verbetert het saldo van 2010 op 2011 met 1,8 procentpunt bbp. Vooral de aantrekkende economie en de daarmee samenhangende hogere inkomsten zorgen voor deze verbetering (zie tabel 3.3). Binnen de sector Rijksbegroting in enge zin leveren vooral de bezuinigingen van 1,8 miljard en 3,2 miljard (voor zover ingevuld aan de uitgavenkant per 2011) zoals afgesproken in het Aanvullend Beleidsakkoord een bijdrage aan de tekortreductie. Bij de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt zijn de werkloosheidsuitgaven (als percentage van het bbp) in 2011 lager dan in 2010. De zorguitgaven blijven van 2010 op 2011 als percentage van het bbp constant. Ook het aflopen van het stimuleringspakket verbetert het saldo met 0,4 procentpunt. Daarnaast zijn de

gasbaten in 2011 0,2 procentpunt bbp hoger dan in 2010. De rentelasten lopen daarentegen op, als gevolg van de oplopende schuld. Tot slot verbetert het EMU-saldo van de medeoverheden in 2011 naar verwachting marginaal ten opzichte van 2010 als gevolg van de tekorten op de grondexploitaties.

Tabel 3.3 Ontwikkeling EMU-saldo tussen 2010 en 2011 (in percentage bbp)

EMU-saldo Miljoenennota 2010	- 5,8%
Belasting- en premie-inkomsten	0,5%
Rijksbegroting in enge zin: tekortreductie Aanvullend Beleidsakkoord ¹	0,5%
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	0,3%
Budgettaire Kader Zorg en zorgtoeslag	0,1%
Aflopen stimuleringspakket	0,4%
Aardgasbaten	0,2%
Rentelasten	- 0,1%
EMU-saldo medeoverheden	0,1%
EMU-saldo Miljoenennota 2011	- 4,0%

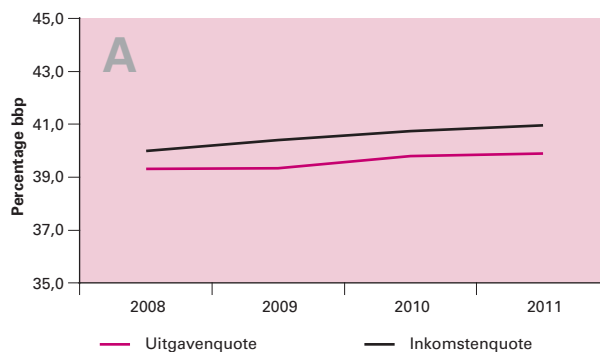
¹ Voor zover de uitgaven onder het uitgavenkader vallen.

Naast de maatregelen die het saldo 2011 doen verbeteren, heeft het kabinet aanzienlijke maatregelen van in totaal bijna 3 miljard euro moeten nemen om niet boven de budgettaire uitgavenplafonds te komen. Vooral onder het Budgettaire Kader Zorg is een omvangrijk pakket aan maatregelen afgesproken (ruim 2 miljard euro). Dit pakket bevat maatregelen die zich vooral richten op de terreinen waar de overschrijdingen zich voordoen. Ook is afgesproken om het doelmatig gebruik van de zorg te stimuleren en de overschrijdingen bij medisch specialisten en ziekenhuizen terug te brengen. Daarnaast is een aantal maatregelen voor het beperken van het verzekerd pakket afgesproken. Onder het SZA-kader zijn binnen de sociale zekerheid maatregelen genomen zoals het korten van het re-integratiebudget en het budget voor de sociale werkvoorziening (WSW). Onder het kader RBG-eng is onder andere besloten de loonbijstelling in te houden om de budgettaire problematiek op te lossen. Ook zijn op diverse departementale begrotingen verschillende, vaak structurele, maatregelen getroffen. Deze maatregelen komen aan de orde in paragraaf 3.6 bij de toetsing van de uitgavenkaders.

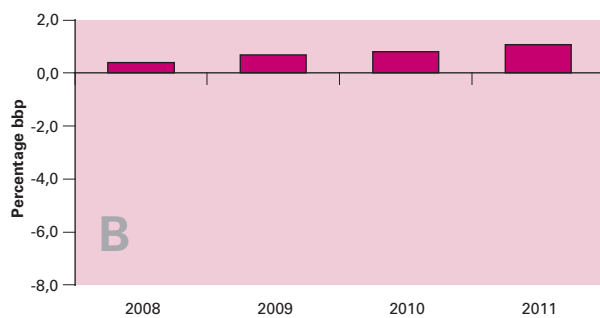
Box 3.1 Overzicht ontwikkeling uitgaven, inkomsten, saldo en schuld (Miljoenennota 2008 versus Miljoenennota 2011)

Onderstaande figuren tonen de veranderde inzichten ten aanzien van de overheidsfinanciën sinds de aanvang van het kabinet Balkenende IV.

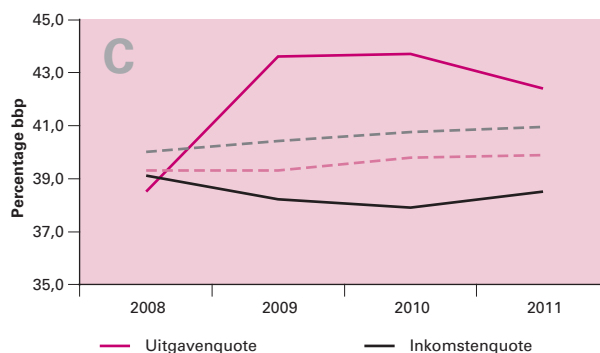
Ontwikkeling uitgavenquote en inkomstenquote in de Miljoenennota 2008



Ontwikkeling EMU-saldo in de Miljoenennota 2008



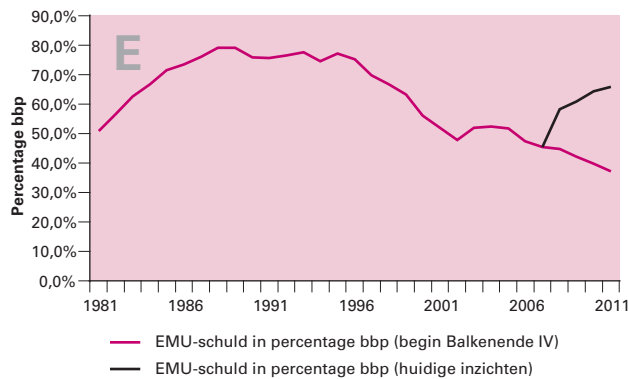
Ontwikkeling uitgavenquote en inkomstenquote in de Miljoenennota 2011



Ontwikkeling EMU-saldo in de Miljoenennota 2011



Ontwikkeling EMU-schuld in de Miljoenennota 2008 (ex ante) versus 2011 (ex post)



In het Coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV werd verwacht dat de uitgaven- en inkomstenquote een licht stijgend verloop zouden laten zien gedurende de kabinetsperiode (zie figuur A). Aangezien de inkomsten hoger werden ingeschat dan de uitgaven, verwachtte het kabinet een overschot (figuur B). Bezien als percentage van het bbp zijn de uitgaven hoger uitgevallen (met name door de ontwikkeling van het bbp in de noemer) en zijn de inkomsten fors lager (figuur C). Als gevolg hiervan is het EMU-saldo fors slechter uitgekomen (figuur D). Als het EMU-saldo verslechtert, heeft dit nadelige gevolgen voor de overheidsschuld (figuur E).

Verticale ontwikkeling EMU-saldo

In deze Miljoenennota wordt uitgegaan van een gunstigere saldo-ontwikkeling in 2010 en vooral in 2011 ten opzichte van de verwachting van een jaar geleden (zie tabel 3.4). Deze verbetering wordt grotendeels veroorzaakt doordat de economie en daarmee de inkomsten zich positiever ontwikkelen dan destijds werd verwacht. Aanvullend heeft het kabinet extra maatregelen getroffen ter invulling van de 3,2 miljard euro uit het Aanvullend Beleidsakkoord. Daarnaast zijn door de hogere olieprijs de aardgasbaten naar boven bijgesteld in 2011. De uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen stijgen minder snel dan vorig jaar verwacht werd. Door de gedaalde rentevoet zijn bovendien de rente-uitgaven lager dan vorig jaar werd geraamd. Gezien de huidige economische situatie is het saldo voor de medeoverheden voor 2010 en 2011 naar beneden bijgesteld.

Tabel 3.4 Ontwikkeling EMU-saldo 2009–2011 (Miljoenennota 2011 versus Miljoenennota 2010 in procenten bbp)

	2009	2010	2011
EMU-saldo Miljoenennota 2010	- 4,8%	- 6,3%	- 5,6%
Belasting- en premie-inkomsten	- 0,5%	0,4%	1,3%
Invulling 3,2 miljard uit Aanvullend Beleidsakkoord	0,0%	0,0%	0,2%
Aardgasbaten	0,0%	0,0%	0,2%
Werkloosheidsuitgaven	0,0%	0,1%	0,3%
Zorguitgaven	- 0,2%	- 0,2%	0,0%
Rente-uitgaven	0,2%	0,2%	0,1%
EMU-saldo medeoverheden	0,0%	- 0,1%	- 0,4%
Overige uitgaven	- 0,1%	0,1%	- 0,1%
EMU-saldo Miljoenennota 2011	- 5,4%	- 5,8%	- 4,0%

Ontwikkeling van het structurele saldo

Het structurele saldo is het saldo na correctie voor de conjunctuur en geeft een beeld van de structurele ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Het structurele saldo laat een soortgelijke ontwikkeling zien als het feitelijke saldo, maar verbetert zich iets minder sterk. Ook het structurele saldo eindigt in 2010 en 2011 in de min (zie tabel 3.5).

Het structurele saldo speelt een rol in de voor Nederland geldende Europese saldodoelstellingen zoals geformuleerd in de zogenoemde *Medium-Term Objective* (MTO) van het Stabiliteits- en Groeipact. Volgens het MTO moet Nederland op de middellange termijn voldoen aan een structureel saldo tussen - 0,5 procent bbp en +0,5 procent bbp. Zolang het feitelijke saldo van Nederland onder de - 3,0 procent bbp ligt, moet het Nederlandse structurele saldo van Europa jaarlijks met gemiddeld 0,75 procentpunt bbp verbeteren. Deze verbetering wordt tussen 2010 en 2011 ruimschoots gehaald.

Het is niet aan te raden al te harde conclusies te verbinden aan de ontwikkeling van het structurele saldo. De omvang van de conjunctuurcorrectie is altijd met veel onzekerheden omgeven en in de huidige omstandigheden is dit in extreme mate het geval. Hierdoor is het structurele saldo geen goede sturingsvariabele.⁴⁹

Tabel 3.5 Structureel EMU-saldo (in procenten bbp)

	2009	2010	2011
Feitelijk EMU-saldo	- 5,4%	- 5,8%	- 4,0%
Af: conjuncturele component/incidentele factoren ¹	- 1,6%	- 1,4%	- 1,0%
Structureel EMU-saldo Miljoenennota 2011	- 3,8%	- 4,4%	- 3,0%

¹ Methodiek Europese Commissie

Box 3.2 Het Rijk en de financiën van de medeoverheden

De inkomsten en uitgaven van medeoverheden maken onderdeel uit van het EMU-saldo van de totale Nederlandse collectieve sector (zie tabel 3.2). Daarom is in 2004 de bestuurlijke afspraak met medeoverheden gemaakt dat het maximale toegestane EMU-tekort van de medeoverheden 0,5 procent bbp bedraagt. In een gezamenlijke

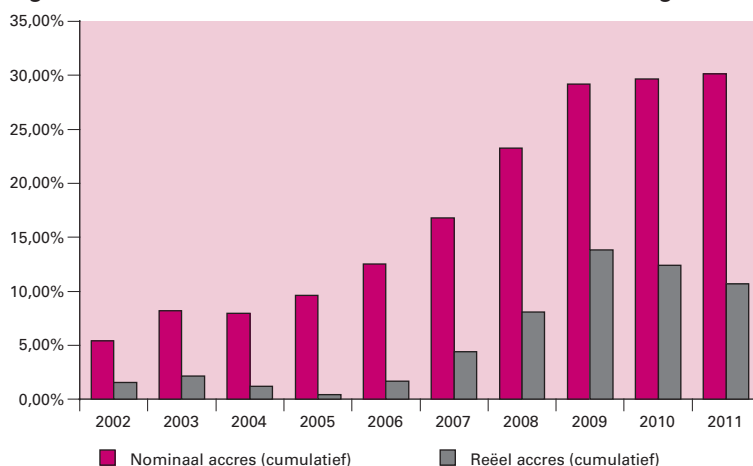
⁴⁹ Zie *Evaluatie begrotingssystematiek 2007–2010* (Bijlage bij Kamerstukken II 2009/2010, 32 123, nr. 52)

aanpak van de gevolgen van de financiële crisis zijn in het voorjaar van 2009 aanvullende afspraken met de medeoverheden gemaakt. Onderdeel daarvan was een tijdelijke verruiming van het maximaal toegestane EMU-tekort naar 0,6 procent bbp in 2009 en 0,7 procent in 2010. Door deze verruiming van de maximale toegestane EMU-grenzen hebben de medeoverheden ruimte gekregen voor automatische stabilisatie en het versnellen van investeringen. Voor 2011 bedraagt het *geraamde* tekort 0,7 procent.

Gemeenten en provincies bekostigen hun uitgaven voor een deel uit de algemene uitkering, het Gemeente- en Provinciefonds. De omvang van het Gemeente- en Provinciefonds tezamen bedraagt in 2011 19 miljard euro. De ontwikkeling van fondsen wordt bepaald door toevoegingen en onttrekkingen in verband met taakwijzingen en door de werking van de normeringssystematiek. De normeringssystematiek volgt uit bestuurlijke afspraken tussen Rijk en medeoverheden. De toe- of afname van het Gemeente- en Provinciefonds is hierbij gekoppeld aan de ontwikkeling van een mandje van rijksuitgaven. Deze methode van normeren wordt ook wel samen de trap op, samen de trap af-systematiek genoemd. Wanneer het Rijk in een jaar meer uitgeeft, stijgt de omvang van de algemene uitkering aan het Gemeente- en Provinciefonds; een daling van de rijksuitgaven leidt tot een daling van de algemene uitkering. De uitgaven van het Rijk en van gemeenten en provincies ontwikkelen zich daarmee evenredig aan elkaar. De toe- of afname van de fondsen die voortvloeit uit de normeringssystematiek wordt het accres genoemd. In het *Evaluatierapport Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds*⁵⁰ zal de evenredigheid tussen de rijksuitgaven en de accresontwikkeling verder worden uitgewerkt.

Uit het accres bekostigen de medeoverheden niet alleen de loon- en prijsontwikkeling, maar ook de ontwikkeling van areaal. Figuur 3.2 toont de cumulatieve nominale en reële accresontwikkeling over de periode 2002-2011. Elk accrespercentage staat voor een structurele aanpassing van het fonds. Uit de figuur valt op te maken dat het nominale accres in de jaren 2002-2011 overwegend positief is geweest.

⁵⁰ Vierde werkgroep evaluatie normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds, *Evaluatie Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds 2007-2010*, Den Haag, 21 september 2010

Figuur 3.2: Nominale en reële cumulatieve accresontwikkeling 2002-2011

In 2007 hebben Rijk en gemeenten afspraken gemaakt in het bestuursakkoord *Samen aan de slag*. Ten tijde van de totstandkoming van dit akkoord werd een stijging van het reële accres geraamd oplopend tot 1,1 miljard euro in 2011. In het bestuursakkoord zijn ook afspraken gemaakt over de inzet van het accres conform Coalitieakkoord.

Over de periode 2009 tot en met 2011 hebben het Rijk en de medeoverheden aanvullende afspraken gemaakt. De normeringssystematiek is – in verband met de crisismaatregelen – tijdelijk buiten werking gesteld en het (positieve) nominale accres voor de periode tot en met 2011 ligt daarmee vast. Door deze afspraken is medeoverheden meerjarige zekerheid geboden in onzekere tijden. Bovendien zijn met gemeenten financiële afspraken gemaakt over ondermeer de achtervang NHG, de WMO, Wabo, het stimuleringspakket en is er incidenteel 200 miljoen euro aan de fondsen toegevoegd. Momenteel wordt de normeringssystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds geëvalueerd. Op basis van het evaluatierapport wordt de systematiek opnieuw vastgesteld als een nieuw kabinet aantreedt.

Ontwikkeling overheidsschuld

De overheidsschuld komt in 2010 naar verwachting uit op 64,4 procent bbp en groeit in 2011 door naar 66,0 procent bbp (zie tabel 3.6).

Tabel 3.6 Ontwikkeling EMU-schuld (in procenten bbp)

	2009	2010	2011
EMU-schuldquote primo	59,7%	65,7%	69,5%
EMU-saldo collectieve sector	0,6%	- 0,5%	- 1,7%
Interventies in financiële sector	- 0,8%	- 0,2%	0,2%
Overige financiële transacties	0,9%	1,0%	- 0,9%
Noemereffect bbp	0,4%	- 1,6%	- 1,1%
EMU-schuldquote ultimo	60,8%	64,4%	66,0%

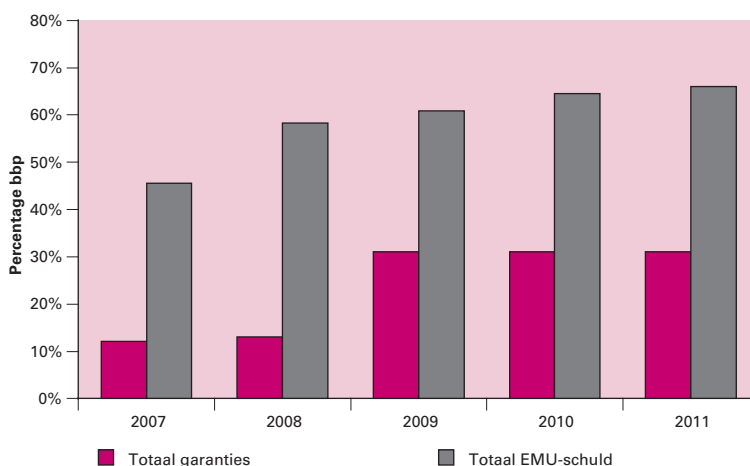
Voor 2010 wordt een overheidsschuld geraamd van 64 procent bbp, tegen 66 procent bbp in de Miljoenennota 2010. De neerwaartse bijstelling in de schuld als percentage van het bbp komt vooral doordat de raming van het bbp is toegenomen (het zogenaamde «noemereffect»). De EMU-schuld

2010 is inclusief de schuldovername door Nederland van de overheids-schuld van de Nederlandse Antillen. Per 10 oktober 2010 zal Nederland uit hoofde van de afspraken over de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk de (bruto) overheidsschuld van de Nederlandse Antillen van circa 1,3 miljard euro overnemen. Netto gaat het om een bedrag van circa 0,5 miljard euro. Voor 2011 wordt de overheidsschuld geraamd op circa 66 procent bbp, tegen net onder de 70 procent bbp in de Miljoenennota 2010. Deze neerwaartse bijstelling met 3 procentpunt bbp is de resultante van onder meer de opwaartse raming van het EMU-saldo met 1,6 procentpunt bbp en van een opwaartse bijstelling van de bbp-raming. De schuld in miljarden euro is de hoogste overheidsschuld ooit, uitgedrukt als percentage van het bbp is dit de hoogste schuld sinds 1997 (zie ook figuur E in box 3.1).

Box 3.3 Risico's binnen de rijksbegroting

Onder invloed van de crisis is de balanspositie van de Staat verslechterd en zijn de risico's toegenomen. Enerzijds zijn de schulden fors gestegen, anderzijds is het aantal garantieregelingen van de Staat toegenomen.

Figuur 3.3 Toename schuld en garanties tussen 2007–2011



Schuldpositie

Een oplopende schuld leidt tot oplopende rentekosten. De rentelasten verdringen meer productieve overheidsuitgaven of laten het tekort nog verder oplopen. Geld lenen kost geld, ook voor de overheid: een tekort van 3 procent leidt tot circa 0,75 miljard euro aan extra rentelasten. Een oplopende schuld verkleint de buffers die de overheid heeft om in de toekomst schokken te kunnen opvangen. Door de gunstige budgettaire positie vóór de crisis kon Nederland zowel de schok in de financiële sector als in de reële economie voor een groot deel absorberen in de schuld. Een kleinere buffer kan leiden tot een stijging van de risicopremie op Nederlandse staatsobligaties, waardoor de rente-uitgaven nog verder oplopen.

Garantieportefeuille

Door de crisis zijn latente risico's zichtbaar geworden en heeft de overheid risico's op de balans genomen die voorafgaand aan de crisis niet expliciet bij de overheid lagen. Het aantal garanties is toegenomen en bestaande garanties zijn uitgebreid. De garanties zijn met name toegenomen door de crisisgerelateerde (krediet)maatregelen zoals de garantie voor interbancaire leningen en door (het verruimen van) de garantieregelingen gericht op het midden- en

kleinbedrijf. Deze keuzes leveren baten op, ze houden bijvoorbeeld de kredietverlening op peil ondanks het toegenomen wantrouwen in het financiële stelsel. Daartegenover staan potentiële kosten voor de schatkist. De overheid staat immers aan de lat voor kosten die eerder privaat gedragen werden. De komende kabinetsperiode moet benut worden om deze risico's weer neer te leggen daar waar ze horen: in de markt.

Sommige risico's liggen altijd in laatste instantie bij de overheid. Om dergelijke restrisico's in de toekomst te kunnen dragen, is een buffer in de overheidsfinanciën noodzakelijk. Een lage schuldquote is een basisvoorwaarde om als overheid de rol van *last resort* te kunnen vervullen.

Het risicoprofiel van de rijksbegroting was een belangrijk onderwerp in het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. In zijn rapport adviseert de studiegroep de risico's van de Staat *vaker en beter* te beprijzen. In aanvulling op de aanbevelingen voor de middellange en de lange termijn, adviseert de studiegroep te streven naar een begrotingsoverschot in de periode na 2015. Dit advies is mede ingegeven door de noodzaak om normale conjunctuurschommelingen op te kunnen vangen zonder in grote tekorten te vervallen. Daarmee moet ook voldoende afstand worden gecreëerd tot de absolute ondergrens voor het tekort van – 3 procent bbp, voortvloeiend uit het Verdrag van Maastricht.

3.2 Van stimuleren naar consolideren

Het kabinet-Balkenende IV presenteerde in het voorjaar van 2009 het Aanvullend Beleidsakkoord *Werken aan Toekomst*.⁵¹ Dit akkoord bevat een crisisaanpak die bestaat uit drie elementen: een actieve stimulering van de economie op de korte termijn, consolidatie van de overheidsfinanciën op de middellange termijn, en het werken aan houdbare overheidsfinanciën en collectieve voorzieningen op de lange termijn.

Stimuleren

Op de korte termijn, dat wil zeggen voor de jaren 2009 en 2010, heeft het kabinet getracht de economie snel, gericht en tijdelijk te stimuleren. Samengevat viel dit uiteen in twee aspecten: automatische stabilisatie en (in vrij beperkte mate) gericht stimuleren.

Ten eerste heeft het kabinet – net als de andere overheden in de westerse wereld – besloten niet te bezuinigen toen door de crisis de inkomsten terugliepen, ondanks dat het Nederlandse begrotingssaldo niet meer voldeed aan de Europese norm van – 3 procent bbp. Het laten oplopen van het overheidstekort als gevolg van de negatieve economische ontwikkeling, de automatische stabilisatie, heeft ervoor gezorgd dat het overheidsbeleid de economische neergang niet versterkte. Het kabinet heeft er bovendien voor gekozen om de werking van de automatische stabilisatoren te versterken door niet te bezuinigen voor het saldo van tegenvallers in de werkloosheidsuitgaven en de ruilvoet. De totale automatische stabilisatie wordt becijferd op 14,3 miljard euro in 2009 en op 26,1 miljard euro in 2010.⁵² Ten tweede heeft het kabinet besloten tot een tijdelijk stimuleringspakket, waarvan in 2009 2,5 miljard euro is besteed en waarvan naar verwachting in 2010 4,3 miljard euro wordt besteed.

⁵¹ Zie Kamerstukken 2008/2009, 31 070, nr. 24

⁵² Van de 14,3 miljard euro in het jaar 2009 hing 3,3 miljard euro samen met de werkloosheidsuitgaven en ruilvoeteffecten. In 2010 is dit 1,0 miljard euro.

Box 3.4 Woningmarkt

Het kabinet heeft ervoor gekozen om op korte termijn de woningmarkt te stimuleren. Op dit gebied zijn bij de Voorjaarsnota moties ingediend door de leden Weekers en Blanksma-Van den Heuvel over een tijdelijk maatregelenpakket voor de woningmarkt en de leden Sap en Weekers over het aanvullen van het budget van de startersregeling.⁵³ Inmiddels heeft het kabinet besloten tot een omvangrijk pakket om de bouwsector voor de woningmarkt te steunen. Hierover is het parlement op 30 augustus jl. geïnformeerd.⁵⁴ Dit pakket acht het kabinet effectiever in het bevorderen van economische bedrijvigheid (in de bouw) dan het aanvullen van de startersregelingen (bijvoorbeeld ten laste van het budget voor innovatiesubsidies, zoals voorgesteld in de motie Sap/Weekers).

Consolideren

De aanpak van het kabinet voor de korte termijn was bedoeld om de economie te stimuleren. In combinatie met een afgenomen economische groei heeft dit geleid tot een sterke verslechtering van de overheidsfinanciën. Om deze na de crisis weer op orde te krijgen, zijn grote ingrepen nodig.

In 2011 wordt gestart met de consolidatie van de overheidsfinanciën. In het Aanvullend Beleidsakkoord is vastgelegd dat zou worden afgeweken van deze consolidatie wanneer de vooruitzichten voor de Nederlandse economie wijzen op een groei van minder dan 0,5 procent voor het jaar 2011. De verwachting voor de economische groei in 2011 is op dit moment 1,5 procent, zodat is er geen reden is om af te wijken van de voorgenomen bezuinigingen in 2011.

De consolidatie is in het Aanvullend Beleidsakkoord vertaald in twee componenten.

De eerste component bevat in totaal 1,8 miljard euro aan gerichte maatregelen, wat overeenkomt met de rentekosten van de hogere tekorten in de jaren 2009 en 2010. Deze 1,8 miljard euro is ingevuld in de Voorjaarsnota van 2009.

De tweede component is het doorwerken van een akkoord van de sociale partners op lonen en uitkeringen in de collectieve sector. Het uitgangspunt van dit akkoord is solidariteit van de collectieve sector met de marktsector, met mensen die tijdens de crisis hun baan verloren hebben en met gepensioneerden. Deze tweede component leverde een verwachte besparing op van 3,2 miljard euro. Tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2010 heeft het parlement geconstateerd dat de 3,2 miljard euro nog niet (volledig) was ingevuld. Het kabinet is vervolgens in een motie verzocht om hier alsnog voor te zorgen.⁵⁵ Het kabinet heeft besloten zijn verantwoordelijkheid te nemen en de motie uit te voeren, zodoende wordt er een alternatieve invulling gepresenteerd voor de besparing van 3,2 miljard euro.

De twee componenten uit het Aanvullend Beleidsakkoord leveren in totaal een besparing op van 5 miljard euro, waarvan in 2011 reeds 3,6 miljard wordt bereikt (zie Box 3.5 voor de invulling).

⁵³ Motie Sap/Weekers (Kamerstukken II 2009/10 32 395, nr. 10)

⁵⁴ Brief van de minister van Financiën, mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (AFP 2010/364 U).

⁵⁵ Motie Koolmees/Weekers (Kamerstukken II 2009/2010, 32 395, nr. 8).

Box 3.5 Invulling besparing ten behoeve van het tekort

Het totaal aan maatregelen ten behoeve van het tekort bestaat uit de volgende componenten:

	2011	2015 e.v.
Tekortreductie 1,8 mld (ingevuld in Voorjaarsnota 2009)	1,8	1,8
Tekortreductie 3,2 mld	1,8	3,2
wv. Gerealiseerd door loonmatiging	0,4	0,4
Loonbijstelling 2010	0,6	0,6
Incidentele loonontwikkeling 2012–2015 (excl. onderwijs en zorg)	0,0	0,3
Uitgavenveloppen uit CA	0,4	0,7
Inburgering	0,1	0,3
Efficiencyverbetering beheer en Onderhoud infrastructuur	0,1	0,1
Subsidies EZ	0,0	0,1
Kinderopvangtoeslag	0,0	0,3
Tabaksaccijns	0,2	0,2
Doelmatigheidskorting Rijksdienst	0,0	0,2
Totaal	3,6	5,0

Een besparing van 400 miljoen euro is het gevolg van een daling van de contractloonstijging. Het inhouden van de loonbijstelling 2010 leidt tot een aanvullende besparing van 600 miljoen euro. Door de bijdrage aan de incidentele loonontwikkeling (ILO) beleidsmatig op nul te stellen wordt in 2015 300 miljoen euro bespaard.

De middelen bestemd voor intensiveringen uit het Coalitieakkoord die nog niet zijn uitgegeven, worden benut voor het terugbrengen van het overheidstekort. In 2011 levert dit 400 miljoen euro op, structureel 700 miljoen euro.

Verder heeft het kabinet ervoor gekozen in 2011 100 miljoen en in 2012 175 miljoen incidenteel om te buigen op de inburgeringsmiddelen in het Participatiebudget en het gemeentefonds. Door verlaging van het aantal inburgeringstrajecten wordt toegewerkt naar een stelsel waarbij het merendeel van de kosten bij de inburgeraar wordt neergelegd. Dit levert na ingroei structureel 333 miljoen op. Het kabinet bespaart 45 miljoen euro door efficiencyverbetering bij beheer en onderhoud van hoofdwatersystemen, (vaar)wegen en spoor. Ook wordt 20 miljoen euro bespaard door onder meer het versoberen van vast onderhoud. De uitgaven aan subsidies op de beleidsterreinen innovatie, ondernemerschap, energie en telecom worden op de begroting van Economische Zaken gekort met 10 miljoen euro in 2011 oplopend tot 50 miljoen euro vanaf 2015. Ook het budget voor kinderopvangtoeslag wordt verlaagd, in 2012 met 310 miljoen euro, oplopend tot 444 miljoen euro in 2015. Van de besparing wordt structureel 135 miljoen euro ingezet ter dekking van de problematiek op de begroting van het ministerie van Onderwijs. In de algemene maatregel van bestuur die hiervoor noodzakelijk is, wordt toegelicht hoe deze maatregelen worden ingevuld.

De inkomsten worden verhoogd door de accijns op sigaretten en de accijns op shag te verhogen met iets meer dan 22 cent voor zowel het gebruikelijke pakje sigaretten van 19 stuks als het gebruikelijke pakje shag van 45 gram (het prijseffect inclusief btw is ruim 26 cent). Tot slot geldt voor alle departementen (incl. agentschappen en

uitvoerende Zelfstandige Bestuursorganen) een taakstelling van 1,5 procent voor 2012 en verder op uitgaven aan personeel en materieel. De besparing wordt behaald door het verhogen van de arbeidsproductiviteit.

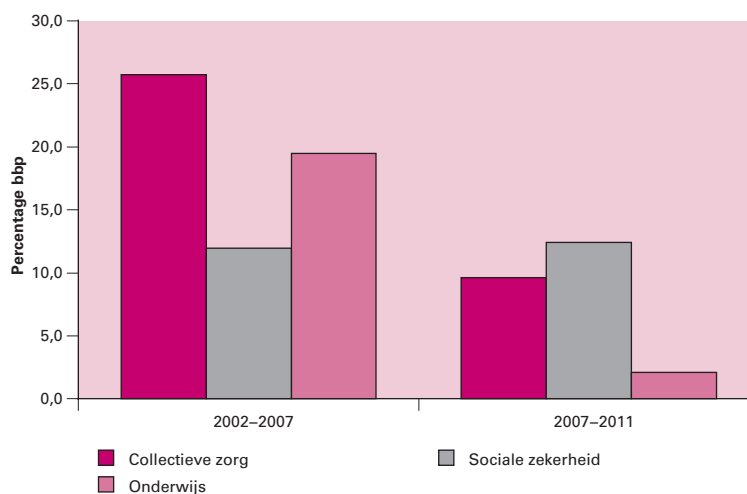
Op de lange termijn voorziet het kabinet in het Aanvullend Beleidsakkoord ingrepen op het gebied van de zorg, het eigenwoningforfait en de AOW-leeftijd. Deze ingrepen zijn nodig om de overheidsfinanciën op de lange termijn toekomstbestendig te maken. Door de demissionaire status van het kabinet heeft de Tweede Kamer elementen van deze voorstellen controversieel verklaard en daarom zijn deze niet verder uitgewerkt.

De (overige) maatregelen die noodzakelijk zijn om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen, worden overgelaten aan een volgend kabinet. Door besparingsopties voor te bereiden voor de hele collectieve sector faciliteert het huidige kabinet het komende kabinet bij het nemen van deze aanvullende maatregelen. De besparingsopties zijn opgenomen in de heroverwegingsrapporten die 1 april 2010 zijn gepresenteerd.⁵⁶

Box 3.6 De grootste stijgers binnen de collectieve uitgaven

Het Centraal Planbureau onderscheidt tien verschillende beleidsfuncties binnen de collectieve uitgaven.⁵⁷ Vanaf 2002 stijgen de zorguitgaven het meest binnen deze functies. Het huidige kabinet is erin geslaagd de groei te remmen. Om de ingrepen in de zorg in perspectief te kunnen plaatsen, laat figuur 3.4 zien hoe de top drie van deze functies zich heeft ontwikkeld sinds 2002. De getoonde ontwikkeling is de percentuele stijging in reële uitgaven. Hierbij zijn de cijfers in bovenstaande figuur gecorrigeerd voor de effecten van de invoering van de Zorgverzekeringswet (ZVW) in 2006.

Figuur 3.4 Ontwikkeling reële uitgaven



De grootste stijger binnen de uitgaven is de collectieve zorg. Door forse maatregelen is de toename van de zorguitgaven in de afgelopen kabinetsperiode weliswaar beperkt, maar ze groeien nog steeds flink. De uitgaven aan sociale zekerheid bezetten de tweede plaats in deze top drie. Deze uitgaven stijgen met name door de

⁵⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 359, nr. 1.

⁵⁷ Zie CPB Memorandum 74 (september 2003) voor een toelichting op de functies van de collectieve uitgaven. De cijfers in deze box zijn afkomstig uit bijlage 9 van MEV 2011 (CPB).

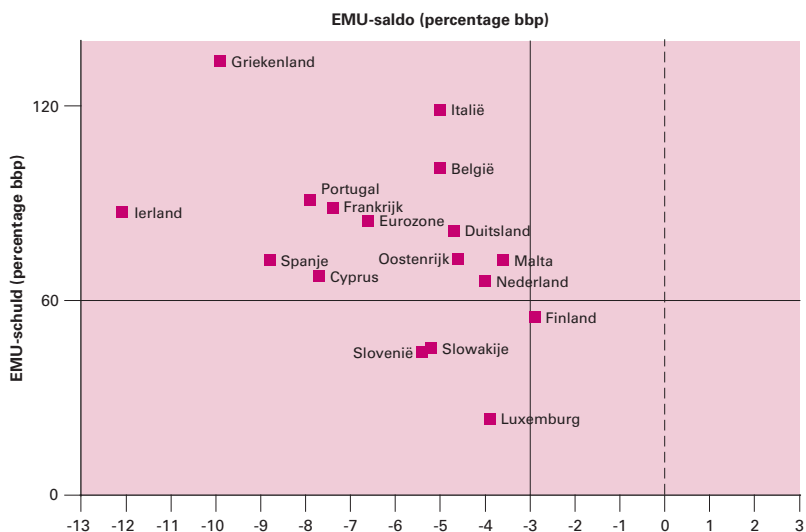
demografische ontwikkeling. De stijging in het tweede tijdvak hangt samen met de crisis, maar is minder groot dan van tevoren werd verwacht. De top drie wordt gecombineerd door de beleidsfunctie onderwijs. Binnen deze beleidsfunctie bepalen vooral de uitgaven aan kinderopvang de ontwikkeling (en dus niet het onderwijs zelf). In het eerste tijdvak namen de uitgaven aan kinderopvang enorm toe; in het tweede tijdvak is de groei binnen de onderwijsuitgaven zo goed als stopgezet.

Zorg, sociale zekerheid en onderwijs zijn niet alleen de grootste stijgers binnen de collectieve uitgaven, ook in absolute zin zijn dit de grootste uitgavenposten van het Rijk (zoals bijvoorbeeld blijkt uit de diagrammen vooraan in deze Miljoenennota).

3.3 Nederlandse overheidsfinanciën in Europees perspectief

Ook de andere landen binnen Europa zijn geconfronteerd met verslechterde overheidsfinanciën door de crisis. Niet elk land binnen Europa is op dezelfde wijze afhankelijk van terugvallende economische ontwikkelingen, waardoor de effecten op saldo en schuld voor elk land verschillen. Nederland is door zijn kenmerkende open economie en grote financiële sector gevoeliger voor een wereldwijde economische neergang. Daardoor is het begrotingssaldo relatief sterk verslechterd en is de schuld toegenomen. Door de goede Nederlandse uitgangspositie van vóór de crisis blijft Nederland met zijn saldo en schuld overigens (licht) beter presenteren dan de eurolanden gemiddeld doen. Op dit moment voldoet alleen Finland binnen de eurozone aan de Europese saldogrens van – 3 procent bbp. Alleen Finland, Luxemburg, Slovenië en Slowakije voldoen aan de schuldgrens van maximaal 60 procent bbp (zie ook figuur 3.5).

Figuur 3.5 Overzicht EMU-saldo en EMU-schuld 2011 binnen de eurozone



Bron: European Economic Forecast – spring 2010 (Europese Commissie), met uitzondering van Nederland, waarvoor de meest recente ramingen zijn gebruikt

De Europese landen staan voor een zware opgave om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Enerzijds is dit een direct gevolg van het Stabiliteits- en Groeipact dat ze met elkaar overeengekomen zijn, met daarin de saldogrens van – 3 procent bbp en de schuldgrens van 60 procent bbp, en de doelen uit het *Medium-Term Objective* (MTO). Aan dit pact moeten de Europese landen (op termijn) voldoen. Eveneens is in 2010 gebleken dat gezonde en betrouwbare overheidsfinanciën binnen Europa nodig zijn om volledige toegang tot de geld- en kapitaalmarkt te behouden, zonder dat (zeer) ongunstige voorwaarden dit belemmeren.

Box 3.7 Consolidatie-inspanningen in de Europese Unie

Veel lidstaten in de Europese Unie hebben te maken met de opgave om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen en de houdbaarheid ervan te verbeteren met het oog op de vergrijzing. De Europese Unie houdt toezicht op de inspanningen van de lidstaten om de tekorten weer onder de saldo-grens – 3 procent bbp te brengen. Iedere lidstaat die zich in een buitensporigtekortprocedure bevindt, heeft een einddatum waarbinnen het tekort weer onder deze grens moet worden gebracht en moet effectieve actie ondernemen om die doelstelling te bereiken. Gemiddeld genomen verbetert het structurele saldo in de Europese Unie in 2011 met 0,9 procent bbp. Daarbij hebben sommige lidstaten wel de intentie om vanaf 2011 maatregelen te nemen om het tekort terug te dringen, maar hebben ze deze nog niet concreet ingevuld.

- In Duitsland heeft de regering een pakket aan maatregelen aangekondigd dat een besparing in het tekort van 2014 moet opleveren van 1,25 procent bbp. Het pakket bestaat voor circa 70 procent uit maatregelen aan de uitgavenkant zoals efficiencyverbetering in de re-integratie naar arbeid en bij de federale overheid. Het pakket moet het overheidstekort in Duitsland (in 2009 3,3 procent en in 2010 nog oplopend) weer terugbrengen tot binnen de – 3 procent in 2013 en verder in 2014. Duitsland heeft het vereiste van tekortreductie vastgelegd in de Grondwet. Die wet impliceert dat het structurele tekort in Duitsland vanaf 2016 niet hoger mag zijn dan 0,35 procent bbp.
- Het Verenigd Koninkrijk heeft nu een tekort van 11,3 procent bbp. De nieuwe conservatief-liberale regering heeft snel na zijn aantreden een pakket aan maatregelen aangekondigd dat het tekort in 2014/2015 moet hebben teruggebracht naar 2,2 procent bbp. Voor deze grote opgave is de Britse regering gestart met onder meer een inventarisatie van ombuigingsopties die vergelijkbaar is met de Nederlandse heroverwegingsoperatie. Alleen zorg en ontwikkelingssamenwerking zijn daarvan uitgezonderd. Ook heeft de regering een onafhankelijk begrotingscomité ingesteld dat moet zorgen voor objectieve ramingen.
- Ook in Frankrijk zijn maatregelen aangekondigd die moeten leiden tot een reductie van het tekort (in 2009 7,5 procent bbp) naar onder de 3 procent bbp in 2013. Het gaat onder andere om belastingmaatregelen en een modernisering van de publieke sector, maar voor een groot deel van het pakket is de precieze invulling nog onduidelijk. Ook heeft de Franse regering een pensioenhervorming aangekondigd waarbij de pensioenleeftijd geleidelijk wordt verhoogd met twee jaar (van 60 naar 62 voor de minimumpensioenleeftijd en van 65 naar 67 voor het recht op een volledig pensioen).
- In Spanje heeft de regering op verschillende momenten forse ombuigingspakketten aangekondigd om het tekort (in 2009 11,2 procent bbp) in 2013 weer onder de 3 procent bbp te brengen. De pakketten bevatten voornamelijk maatregelen aan de uitgavenkant. Tegelijkertijd neemt de Spaanse regering maatregelen om de arbeidsmarkt te flexibiliseren.

De inspanningen van de verschillende overheden zijn niet altijd eenvoudig te vergelijken. De ombuigingspakketten zijn niet in alle gevallen even concreet ingevuld. Begrotingsstelsels en kabinetsperiodes in landen verschillen, waardoor ook de horizon verschilt waarbinnen maatregelen concreet zijn ingevuld, evenals de flexibiliteit om later alsnog in te grijpen.

De schuldencrisis in de eurozone heeft duidelijk gemaakt dat de begrotingsdiscipline en –coördinatie in de Europese Unie versterkt moet worden om de negatieve effecten in te dammen, die een onhoudbaar begrotingsbeleid in een lidstaat binnen een monetaire unie kan hebben. Dergelijke effecten vormen ook de achtergrond van de huidige regels in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De oplossing ligt er dan ook vooral in dat het SGP in de lidstaten effectiever toegepast en beter geïnternaliseerd wordt. De toepassing van de begrotingsregels is er vooral bij gebaat als de besluitvorming zo veel mogelijk automatisch of *rules-based* is. Het is dus van belang dat, bij overtreding van de regels uit het SGP, automatisch sancties kunnen volgen via *rules-based* procedures.

Verder dient er meer aandacht te zijn voor de schuldposities en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de lidstaten. Ook in goede tijden moeten landen gedwongen worden maatregelen te nemen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren. Dat kan bijvoorbeeld door strenger toe te zien op de doelstelling uit het SGP, die voorschrijft dat een lidstaat een structureel begrotingsevenwicht of overschot moet nastreven. Die doelstelling is voor iedere lidstaat vertaald in een middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structurele EMU-saldo.

Er zijn veel aanwijzingen dat landen met goede nationale budgettaire raamwerken betere budgettaire uitkomsten kennen, bijvoorbeeld omdat zij beschikken over onafhankelijke ramingsautoriteiten, kwalitatief goede statistieken, uitgavenkaders en meerjarige financiële kaders. Daarom is het van belang minimumeisen te stellen aan nationale budgettaire raamwerken. Daarnaast wil de Europese Commissie de belangrijke momenten binnen het Europese budgettaire toezicht beter aan laten sluiten op de nationale begrotingscycli. Zo kunnen de Europese Commissie en de Raad van Ministers mogelijke budgettaire problemen in een lidstaat op tijd identificeren en aanbevelingen doen om (potentiële) problemen te voorkomen.

Op al deze terreinen wordt op dit moment in de werkgroep-Van Rompuy gewerkt aan aanbevelingen. In oktober worden deze aanbevelingen verwacht.

3.4 Ontwikkeling inkomsten

Tabel 3.7 toont de horizontale ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten over de periode 2009–2011. In 2010 nemen de belasting- en premieontvangsten 2010 met 7,0 miljard euro toe. Dit betreft het saldo van beleidsmaatregelen en groei van de belasting- en premieontvangsten als gevolg van de economische ontwikkeling (endogene groei). Beleidsmaatregelen zorgen ervoor dat de ontvangsten in 2010 met 2,2 miljard euro toenemen. Dit betreft voor 1,9 miljard euro maatregelen waarover in Miljoenennota 2010 en eerder is besloten, waaronder de maatregelen in het kader van de crisis. Zo leidt het afschaffen van de Buitengewone Uitgaven (BU) en het wegwerken van tekorten bij sectorfondsen tot 3,1 miljard euro hogere ontvangsten. Daar staan echter 1,2 miljard euro lagere ontvangsten tegenover als gevolg van de crisismaatregelen. Hogere dan bij Miljoenennota 2010 verwachte nominale zorgpremies in 2010 zorgen voor 0,3 miljard euro hogere ontvangsten. De verwachte endogene groei van de ontvangsten in 2010 bedraagt 4,8 miljard (2,3 procent). De nominale groei van het bbp komt in 2010 naar verwachting uit op 3,7 procent. De ontwikkeling van de inkomsten blijft in 2010 daarmee achter bij de nominale economische groei. Dit wordt met name veroorzaakt door een achterblijvende ontwikkeling in de ontvangsten loonheffing als gevolg van de hogere werkloosheid in 2010 ten opzichte van 2009.

Tabel 3.7 Belasting- en premieontvangsten 2009–2011 op EMU-basis (in miljarden euro)

	2009	2010	2011
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	162,9	167,5	175,0
vv. belastingen op EMU-basis	130,3	136,2	134,9
vv. premies volksverzekeringen op EMU-basis	32,6	31,3	40,1
Premies Werknemersverzekeringen	44,2	46,5	50,0
Totaal	207,0	214,0	225,0
Mutatie	-14,8	7,0	11,0
vv endogene groei	-12,3	4,8	8,9
vv beleidsmaatregelen	-2,6	2,2	2,1
Endogene mutatie (in procenten)	-5,5%	2,3%	4,2%
Nominale groei BBP (in procenten)	-4,1%	3,7%	3,7%

De belasting en premieontvangsten groeien in 2011 met 11,0 miljard euro ten opzichte van 2010. Beleidsmaatregelen zorgen voor 2,1 miljard euro hogere inkomsten in 2011. Dit betreft het saldo van onder andere van fors hogere zorgpremies en diverse lastenverlichtende maatregelen voor burgers en bedrijven. De beleidsmatige lastenontwikkeling in 2011 komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 3.6.2 (toetsing inkomstenkader).

De verwachte endogene groei van de belasting- en premieontvangsten bedraagt 4,2 procent in 2011. De nominale groei van het bbp komt naar verwachting uit op 3,7 procent. De inkomsten ontwikkelen zich in 2011 daarmee sterker dan de economische groei. De relatief sterke ontwikkeling van de inkomsten betreft vooral de directe belastingen en met name de vennootschapsbelasting. De indirecte belastingen en met name de omzetbelasting en de accijnzen blijven in 2011 wat achter bij de economische groei. Een uitgebreide toelichting op de totale inkomstenontwikkeling in 2011 volgt in Bijlage 3.

3.5 Interventies voor de financiële stabiliteit

In deze paragraaf worden de belangrijkste aspecten behandeld van de interventies die de overheid gedaan heeft op de financiële markten. Daarnaast zijn in het overzicht in bijlage 7 de budgettaire gevolgen van de financiële interventies terug te vinden. Hierin wordt toegelicht welke mutaties hebben plaatsgevonden op deze interventies.

Aegon

Op 17 augustus 2010 heeft de Europese Commissie de staatssteun aan Aegon definitief goedgekeurd. Het gaat hierbij om de 3 miljard euro die de staat in 2008 aan Aegon heeft verstrekt. Onderdeel van deze goedkeuring zijn onder meer hernieuwde afspraken over de aflossing van de resterende 2 miljard euro wordt terugbetaald. Afgesproken is dat Aegon voor december 2010 500 miljoen euro aflost tegen een rendement dat samen met het rendement over de in 2009 afgeloste 1 miljard euro 15 procent bedraagt. Aegon heeft inmiddels op 30 augustus 2010 de hoofdsom van 500 miljoen euro plus premie en coupon van ongeveer 62 miljoen euro overgemaakt. Verder is afgesproken dat Aegon de resterende 1,5 miljard euro voor juli 2011 aflost tegen een nominale premie van 50 procent, mits de marktomstandigheden dit toelaten en DNB hiervoor toestemming verleent. De aflossingsvoorwaarden voor dit bedrag zijn zodanig dat het rendement over het verstrekte bedrag van 3 miljard euro minimaal 17,5 procent zal bedragen.

Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit

Op 2 mei 2010 gingen de eurolanden en het IMF akkoord met een meerjarig leningenpakket voor Griekenland van 110 miljard euro. Hieraan dragen de lidstaten van de eurozone 80 miljard euro en het IMF 30 miljard euro bij. Het Nederlandse aandeel bedraagt 4,7 miljard euro. Het pakket gaat gepaard met strenge voorwaarden op het gebied van begrotingsdiscipline en structurele hervormingen. Ondanks dit pakket zijn korte tijd later de markten voor Europees schuld papier instabieler geworden. Deze situatie kan zeer ernstige gevolgen hebben voor de financiële stabiliteit in het eurogebied en daarmee in Nederland.

De Ecofin-Raad heeft daarom op 9 mei 2010 besloten tot verdere maatregelen die de financiële stabiliteit van de eurozone waarborgen. Alle lidstaten hebben toegezegd om waar nodig extra te bezuinigen en hervormen. Daarnaast zijn verschillende noodmechanismen aangekondigd. Een belangrijk onderdeel van deze noodmechanismen is de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF). Dit is een zelfstandige entiteit die leningen kan verstrekken aan eurolanden in acute budgettaire problemen (zie ook box 3.7). Zij verstrekt deze leningen samen met het IMF, onder condities die vergelijkbaar zijn met het steunpakket voor Griekenland. De eurolanden staan voor maximaal 440 miljard euro borg voor de verplichtingen die EFSF aangaat voor de financiering van deze leningen. Nederland neemt voor maximaal 26 miljard euro deel in de garanties voor EFSF; dit is opgenomen in de eerste suppletore Begroting 2010.

Box 3.8 Europees noodmechanisme

Naar aanleiding van de acute budgettaire problemen en de risico's die daarvan uitgingen voor de eurozone als geheel, is besloten om een tijdelijk noodmechanisme in te stellen voor eurolanden met acute budgettaire problemen. Dit is een tijdelijke faciliteit, opgebouwd uit een Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM) van 60 miljard euro gegarandeerd via de Europese begroting en een Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) van 440 miljard euro. Hieruit kunnen leningen worden verstrekt die worden gegarandeerd door de eurolanden. Het IMF heeft de intentie uitgesproken eventuele Europese interventies voor ongeveer de helft aan te vullen. Voor een beroep op deze faciliteiten gelden altijd strikte voorwaarden voor de prijs en de te nemen budgettaire en economische beleidsmaatregelen. De werkgroep-Van Rompuy overweegt of er voor de toekomst een crisismechanisme nodig is en hoe een effectief mechanisme er dan uit moet zien. Een dergelijk mechanisme moet op een effectieve manier de juiste prikkels geven, zodanig dat de verleiding van hoge overheidsschulden en –tekorten (*moral hazard*) wordt ondervangen.

3.6 Begrotingsbeleid – kadertoetsing uitgaven en inkomsten

3.6.1 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 3.8 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 3.2).

Het totaal kader in 2011 laat een onderschrijding van 3 miljard euro zien, hetgeen overeenkomt met de in het Aanvullend Beleidsakkoord afgesproken tekortreductie van 1,8 miljard euro plus het deel dat aan de uitgavenkant wordt gerealiseerd ter invulling van de besparing van 3,2 miljard euro (zie tabel 3.8). Het realiseren van deze onderschrijding is niet zonder slag of stoot gegaan. Met name tegenvallers onder het BKZ hebben geleid tot een aanzienlijke budgettaire opgave, met een omvangrijk pakket aan maatregelen als gevolg (in totaal ruim 2 miljard euro). Ook onder het SZA-kader en het kader RBG-eng hebben zich tegenvallers voorgedaan. Op diverse begrotingen zijn zodoende aanmerkelijke inspanningen geleverd, ten einde de uitvoeringsproblematiek op te vangen. Ook zijn generieke maatregelen ingezet om het totaal kader te laten sluiten, waaronder het inhouden van de loonbijstelling en de nog niet uitgekeerde CA-enveloppen. In totaal zijn in 2011 voor bijna 3 miljard euro aanvullende maatregelen getroffen om de kaders te sluiten. Tezamen met de onderschrijding van het uitgavenkader met 3,0 miljard euro uit hoofde van het Aanvullend Beleidsakkoord betekent dit een totaal aan uitgavenmaatregelen in 2011 van 6 miljard euro. Daarnaast worden de uitgaven kaders sinds het Aanvullend Beleidsakkoord gecorrigeerd voor de ruilvoet en de werkloosheidsuitgaven. Het totaal van de ruilvoet en de werkloosheidsuitgaven laten een meevaller zien welke is bestemd voor het EMU-saldo. Per deelkader wordt een overzicht van de kadertoetsing gegeven, inclusief een toelichting op de belangrijkste mutaties sinds Miljoenennota 2010.

Tabel 3.8 Kadertoetsing (in miljarden euro)

	2010	2011
Stand Miljoenennota 2010	0,0	- 1,8
Stand Miljoenennota 2011	0,0	- 3,0
w.v. tekortreductie Aanvullend Beleidsakkoord ¹		- 1,8
w.v. invulling 3,2 miljard uit Aanvullend Beleidsakkoord		- 1,2
Kader RBG-eng Miljoenennota 2010	0,6	- 1,3
Kader RBG-eng Miljoenennota 2011	- 1,3	- 2,4
Kader SZA Miljoenennota 2010	0,0	- 0,2
Kader SZA Miljoenennota 2011	0,2	- 0,3
Kader Zorg Miljoenennota 2010	- 0,7	- 0,3
Kader Zorg Miljoenennota 2011	1,1	- 0,2
Werkloosheidsuitgaven ²	(3,2)	(3,4)
Ruilvoet ²	(- 2,2)	(- 5,1)
Stimuleringspakket (excl. lastenkant)	(2,7)	(0,5)

¹ Dit betreft de invulling aan de uitgavenkant in 2011

² De gepresenteerde kadercorrecties voor de ruilvoet en de werkloosheidsuitgaven zijn de totale correcties sinds Miljoenennota 2009. In kadertoetsingstabellen 3.9 tot en met 3.11 zijn de kadercorrecties voor de ruilvoet en de werkloosheid sinds Miljoenennota 2010 opgenomen.

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

Kadertoetsing Rijksbegroting

Tabel 3.9 Kadertoetsing RBG-eng (+ = tegenvaller, in miljarden euro)		
	2010 ¹	2011 ¹
Stand kadertoetsing Miljoenennota 2010	0,6	- 1,3
<i>Macromutaties en overige mee- en tegenvallers</i>		
HGIS	0,1	0,2
EU-afdrachten	- 0,7	- 0,1
Rente centraal kasbeheer	- 0,2	- 0,1
Dividend DNB en staatsdeelnemingen	- 0,7	- 0,1
Heffings- en invorderingsrente	- 0,1	0,0
Diverse kasschuiven	0,1	0,0
<i>Beleidsmatige mutaties</i>		
Inhouden prijsbijstelling	- 0,3	0,0
Inhouden loonbijstelling	- 0,6	0,0
Invulling 3,2 miljard euro	0,0	- 1,1
Onderwijs	0,1	0,0
Asiel	0,1	0,1
WWI	0,1	0,0
LNV	0,1	0,0
Griepvaccins	0,1	0,0
Boeten en transacties	0,1	0,1
Stand kadertoetsing Miljoenennota 2011	- 1,3	- 2,4
Ruilvoet (= meevaller)	(- 0,8)	(- 0,7)

¹ De som der delen kan afwijken van het totaal.

De uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking zijn gekoppeld aan het Bruto Nationaal Product (bnp). Omdat de raming van het bnp licht opwaarts is bijgesteld, komen de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking in 2010 en 2011 hoger uit dan ten tijde van de Miljoenennota 2010 werd verwacht. De EU-afdrachten vallen juist mee ten opzichte van de raming bij Miljoenennota 2010. Deze vallen vooral lager uit als gevolg van een teruggave van niet-uitgekeerde gelden van de EU-begroting 2009, een lager dan verwacht bruto nationaal inkomen ten opzichte van andere lidstaten in 2010 en meer inzicht in de realisatiecijfers over 2010. Verder vallen de rente-uitgaven van het Centraal Kasbeheer en de dividendopbrengst van De Nederlandsche Bank mee, door een lage korte rentestand. Bij de heffings- en invorderingsrente zijn de ramingen voor 2010 aangepast aan de meest recente inzichten. De dividendraming van de Staatsdeelnemingen is voor 2010 naar boven bijgesteld. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door meevallende dividenden van de Gasunie en de Bank Nederlandse Gemeenten. Verder vindt een aantal kasschuiven plaats, hoofdzakelijk op de begrotingen van OCW, WWI en EZ en VWS.

Om de budgettaire nood in 2010 te lenigen is een aantal generieke maatregelen onvermijdelijk. De loon- en prijsbijstelling tranche 2010 wordt in 2010 ingezet ter dekking van de rijksbrede budgettaire problematiek. De invulling van de 3,2 miljard euro is verder toegelicht in paragraaf 3.2 (box 3.4).

De tegenvallers op de begroting van OCW komen vooral voort uit geraamde hogere leerlingen- en studentenaantallen en geraamde tegenvallende opbrengsten van de per 1 januari 2010 doorgevoerde aanpassingen in de gastouderopvang. De overschrijding in de kinderopvang wordt vanaf 2011 gedekt door een gelijke proportionele aanpassing van de kinderopvangtoeslagtabel voor zowel het eerste als het tweede kind. Op deze wijze heeft de aanpassing een procentueel gelijk koopkrachteffect voor alle inkomensniveaus tot circa 113 000 euro per jaar. De problematiek ten aanzien van leerlingen- en studentenaantallen wordt in 2011 gedekt door enerzijds meevallers in 2010 (met name studiefinanciering) die door middel van een kasschuif ten gunste van 2011

Budgettair Beeld

worden gebracht en anderzijds door diverse maatregelen op de OCW-begroting. Met ingang van 2012 vindt dekking plaats door inzet van een deel van de prijsbijstelling tranche 2010 (56 miljoen euro), door middel van maatregelen in de kinderopvang (135 miljoen euro) en door middel van beperking van subsidies (83 miljoen euro). De concrete invulling van de besparing op de subsidies wordt in het najaar van 2010 aan de Tweede Kamer gepresenteerd.

De ramingen van de asielinstroom worden geactualiseerd tot een realistisch niveau en de budgetten worden diensovereenkomstig gecorrigeerd. Toekomstige kosten voortkomend uit een hogere instroom komen niet meer automatisch ten laste van de schatkist.

De huurtoeslag laat een overschrijding zien in 2010. Vanaf 2011 worden betalingen in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) aan gemeenten vertraagd en vanaf 2012 worden ombuigingen op de huurtoeslag voorgesteld om verdere overschrijdingen te voorkomen.

Om verdergaande verspreiding van de Q-koorts tegen te gaan zijn ruim 50 000 geïnfecteerde drachtige schapen en geiten geruimd wat tot uitvoerings- en ruimingskosten leidt. Met betrekking tot het apurement wordt, om toekomstige financiële correcties vanuit de EU op te vangen, een reeks aan de LNV-begroting toegevoegd. Dit betreft correcties op Nederlandse declaraties bij Europese fondsen voor die gevallen, waarbij de uitvoering naar de mening van de Commissie niet conform Europese regelgeving heeft plaatsgevonden.

De in 2009 genomen maatregelen ter bestrijding van de Mexicaanse griep zorgen voor onvermijdelijke uitgaven op de begroting van VWS.

De opbrengsten van het optimaliseringsprogramma Boeten en Transacties vallen tegen ten opzichte van de ramingen. Ter dekking van de voorziene tekorten zullen enkele maatregelen genomen worden, waaronder een tariefsverhoging van 15 procent in 2011 en 20 procent in 2012 en daarnaast een verhoging van de aanmaningen per 2012. Deze maatregelen zullen ook bijdragen aan de verkeersveiligheid.

Kadertoetsing Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

Tabel 3.10 Kadertoetsing Sociale zekerheid en Arbeidsmarkt (+ = tegenvaller, in miljarden euro)		
	2010 ¹	2011 ¹
Stand kadertoetsing Miljoenennota 2010	0,0	- 0,2
WAO/WIA	0,2	0,3
Deeltijd-WW	0,0	- 0,1
WAZO/ZW	0,1	0,1
Inzet Eindejaarsmarge	- 0,1	0,0
Vrijval loonbijstelling 2010	- 0,1	0,0
Invulling 3,2 miljard euro	0,0	- 0,1
Korting Wsw-budget	0,0	- 0,1
Verlagen tegemoetkomingen	0,0	- 0,1
Omvormen AOW-tegemoetkoming	0,0	- 0,1
Stand kadertoetsing Miljoenennota 2011	0,2	- 0,3
Ruilvoet	(- 0,1)	(- 0,4)
Werkloosheidsuitgaven	(- 1,3)	(- 1,6)

¹ De som der delen kan afwijken van het totaal.

Op basis van uitvoeringsinformatie van het UWV blijkt dat bij het SZA-kader zich verscheidene mee- en tegenvallers voordoen. De grootste tegenvaller doet zich voor bij de WAO/WIA en wordt veroorzaakt door dalende uitstroomkansen bij de WAO en stijgende instroom bij de WGA. Daarnaast laat de deeltijd-WW een meevaller zien. Er wordt minder gebruik gemaakt van de regeling dan eerder werd geraamd en daarom is de raming naar beneden bijgesteld. Op basis van realisaties van het UWV vallen de uitgaven aan het Vangnet ZW tegen. De gemiddelde uitkering van het vangnet is opwaarts bijgesteld als gevolg van een relatief dure groep zieke werklozen in het Vangnet. 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 de eindejaarsmarge en de loonbijstelling van het jaar 2010. De invulling van de 3,2 miljard euro wordt verder toegelicht in paragraaf 3.2 (box 3.4). In het Wsw-budget is uitgegaan van een relatief hoge vergoeding per werkplek. Op basis van recente uitvoeringsgegevens blijkt echter dat de Wsw-werkplekken steeds minder duur worden. Anticiperend hierop wordt het Wsw-budget gekort zonder dat dit ten koste gaat van het aantal Wsw-werkplekken. Besloten is om de tegemoetkomingen AOW, Wajong en overige AO-regelingen te verlagen. Ook wordt met ingang van 2011 de AOW-tegemoetkoming vervangen door de Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen.

Kadertoetsing Budgettair Kader Zorg

Tabel 3.11 Kadertoetsing Budgettair Kader Zorg (+ = tegenvaller, in miljarden euro)		
	2010 ¹	2011 ¹
Stand kadertoetsing Miljoenennota 2010	- 0,7	- 0,3
Actualisering zorguitgaven	2,1	2,2
Farmaceutische zorg	- 0,2	- 0,1
Maatregel medisch specialisten	- 0,1	- 0,3
Maatregel ziekenhuizen	0,0	- 0,5
Eigen betalingen	0,0	- 0,2
Pakketmaatregelen	0,0	- 0,2
Maatregel PGB's	0,0	- 0,2
Maatregel contracteerruimte AWBZ	0,0	- 0,1
Maatregel WMO	0,0	- 0,2
Overige mutaties	- 0,1	- 0,4
Stand kadertoetsing Miljoenennota 2011	1,1	- 0,2
Ruilvoet	(- 0,2)	(- 0,3)

¹ De som der delen kan afwijken van het totaal.

De kadertoetsing van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) is voor 2010 sterk verslechterd. Deze verslechtering komt met name voort uit de actualisering van de zorguitgaven op basis van nieuwe gegevens over 2009 van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Per 2011 wordt een aantal maatregelen genomen om deze overschrijding te compenseren.

De actualisering van de zorguitgaven bracht tegenvallers aan het licht als gevolg van hogere uitgaven door met name de medisch specialisten, ziekenhuizen, zelfstandige behandelcentra, tandheelkundige zorg, het persoonsgebonden budget en de zorg in AWBZ instellingen. De hogere uitgaven in 2009 werken door in de uitgaven vanaf 2010 en verder. Bij de

geneesmiddelen is sprake van meevallende uitgaven als gevolg van het (ook door zorgverzekeraars) gevoerde preferentiebeleid de afgelopen jaren. Tegelijkertijd is de receptregelvergoeding voor apothekers wederom verhoogd, wat tot hogere uitgaven leidt.

Om de overschrijding te herstellen worden maatregelen genomen. Deze maatregelen leiden veelal pas in 2011 tot opbrengsten. In de curatieve zorg worden maatregelen genomen om de overschrijding bij de medisch specialisten terug te halen. Tevens wordt een tariefskorting opgelegd aan de ziekenhuizen en worden pakketmaatregelen genomen: tandheelkunde vanaf 18 jaar, anticonceptie boven 22 jaar en mobiliteitshulpmiddelen worden niet langer vergoed uit het basispakket. In de geneeskundige GGZ worden eigen betalingen ingevoerd en in de AWBZ wordt de minimale eigen bijdrage verhoogd.

De uitgaven aan persoonsgebonden budgetten zijn opnieuw sterk gestegen. Voor 2010 is daarom een subsidiestop ingesteld. Om per 2011 de uitgaven aan persoonsgebonden budgetten (pgb's) in te perken wordt een pakket aan maatregelen voorbereid. Deze maatregelen betreffen het verlagen van de tarieven, het harmoniseren van de indicatiestelling van de Bureaus Jeugdzorg en het CIZ en, ten slotte, het aanscherpen van toegang tot en controle van het gebruik van pgb's. De contracteerruimte in de AWBZ wordt structureel verlaagd. Dit is mogelijk doordat zorgkantoren scherper gaan inkopen door voor goed presterende instellingen hogere tarieven te hanteren dan voor minder presterende instellingen.

Om de stijging van de zorguitgaven ook intertemporeel te compenseren worden ook een aantal maatregelen genomen die per 2012 ingaan. Zo wordt het eigen risico in de ZVW met 40 euro verhoogd. Alle genomen maatregelen worden nader toegelicht in het Financieel Beeld Zorg in de begroting van VWS.

Box 3.9 Beheersing van de collectieve uitgaven aan de zorg

De hoogte van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) wordt gebaseerd op de middellange termijnraming van het CPB. De CPB-raming die drie jaar terug is gebruikt, was gebaseerd op een analyse van de zorguitgaven over een lange periode (1990–2003 voor de langdurige zorg en 1972–2003 voor de curatieve zorg).⁵⁸ In de recentste Economische Verkenning (voor 2011–2015) gebruikt het CPB de periode 2000–2008 als referentieperiode. De gerealiseerde groei van de zorguitgaven in die periode is vervolgens gecorrigeerd voor de gevolgen van demografie (zowel bevolkingsgroei als vergrijzing) en de effecten van het gevoerde beleid. Ten slotte zijn de zorguitgaven gecorrigeerd voor de prijs van het bbp (als indicator voor inflatie) om het uitgavenniveau in reële termen weer te geven. Uiteindelijk blijft een onderliggende trend (de «overige groei») over. De trendmatige groei die hieruit volgt, wordt verondersteld ook in de periode 2011–2015 op te treden. Daarbovenop komt de groeivoet voor de verwachte demografische ontwikkeling (die door de vergrijzing iets hoger is dan in 2000–2008) en de verwachte ontwikkeling van de prijs bbp.

Het blijft ingewikkeld om ramingen op te stellen voor de zorgsector. Een deel van de uitgavengroei in de zorg is redelijk te voorspellen, namelijk de loon- en prijsontwikkeling (die wordt bepaald met de

⁵⁸ CPB-document 121, *Een scenario voor de zorguitgaven 2008–2011*.

zogenoemde OVA-systematiek) en de demografische component (effect van bevolkingsgroei en vergrijzing). De groei van de zorguitgaven wordt echter ook beïnvloed door andere zaken zoals technologische ontwikkelingen (andere behandelingen, geneesmiddelen en apparatuur), epidemiologische factoren en onbeoogde effecten van beleid. Deze factoren zijn notoir moeilijk te voorspellen, maar vormen wel de belangrijkste determinanten voor de uitgavengroei in de zorg.

De afgelopen jaren zijn bij het opstellen van de Voorjaarsnota en Miljoenennota vaak omvangrijke tegenvallers in de zorguitgaven geconstateerd. Het is echter lastig en soms zelfs onmogelijk om een eenduidige oorzaak voor deze tegenvallers vast te stellen. Bovendien zit in een opwaarts (systeem)risico de zorguitgaven: de baten van de zorg zijn direct zichtbaar en voelbaar voor patiënt en zorgaanbieder, terwijl de kosten collectief worden opgebracht (en voor patiënt en zorgaanbieder relatief onzichtbaar zijn).⁵⁹

Overschrijdingen van de gebudgetteerde sectoren van het BKZ worden pas definitief nadat de feitelijk gerealiseerde productie door de zorgverzekeraar is geaccordeerd. Dit is, mede vanwege de regelgeving jaarverslaglegging, een halfjaar na afloop van het jaar. Vervolgens moet de zorgautoriteit deze cijfers nog toetsen en definitief vaststellen, waarna het ministerie van VWS de cijfers van de zorgautoriteit en hun impact op het BKZ kan verwerken. Ook is het lastig na te gaan welke factoren nu precies verantwoordelijk zijn voor de overschrijdingen. Tegelijkertijd kunnen (ombuigings)maatregelen in de zorg vrijwel niet in het lopende jaar gerealiseerd worden. Dit komt ondermeer doordat de verzekeraars tijdig moeten weten hoe hoog het eigen risico en de omvang van het verzekerd pakket wordt, waardoor in feite alleen maatregelen die in het voorjaar zijn aangekondigd, het volgende jaar kunnen ingaan. Hierdoor kunnen uitvoeringstegenvallers in de zorg pas na één of twee jaar worden gecompenseerd. Deze uitvoeringstegenvallers kunnen dus op de lange termijn worden gecompenseerd, maar op de korte termijn kunnen ze ten koste gaan van andere overheidsuitgaven. Op de lange termijn speelt sowieso het risico dat, bij de huidige groei van de zorguitgaven, de betaalbaarheid van de zorg en de solidariteit in het zorgstelsel onder druk komen te staan.

Om de zorguitgaven beter te kunnen beheersen gaat VWS inzetten op een betere aansluiting tussen de budgettaire cyclus en de informatievoorziening. Specifiek ten aanzien van de informatievoorziening betekent dit dat gezocht wordt naar betere aanwending van en eventueel andere dan de tot nu toe gebruikte informatiebronnen, waaruit geput kan worden om de ontwikkeling van de zorguitgaven lopende het jaar te monitoren.

3.6.2 Kadertoetsing inkomsten

Aan het begin van de kabinetsperiode legt het kabinet de lastenontwikkeling voor de gehele periode vast en bepaalt daarmee de ruimte voor lastenverzwarende en lastenverlichtende maatregelen.

⁵⁹ Zie ook het RVZ-advies *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg* (2008).

Naar verwachting is in 2011 sprake van een gematigde economische groei. De geraamde werkloosheid loopt niet verder op en de investeringen zullen na een forse terugval in 2009 en 2010 weer voorzichtig aantrekken. De wereldwijde stimulering lijkt zijn vruchten af te werpen. Vooral nog is de onzekerheid groot en is een verantwoorde lastenontwikkeling van belang.

De totale lastenontwikkeling over de kabinetsperiode laat een overschrijding zien van 0,2 miljard euro (zie tabel 3.12), hetgeen volledig is toe te schrijven aan de invulling van de besparing van de 3,2 miljard euro uit het Aanvullend Beleidsakkoord (zie box 3.5).

Tabel 3.12 Kadertoets inkomsten (+ = meer lastenverzwaring dan gepland, in miljarden euro)

	2008	2009	2010	2011	2008–2011
Mutaties Miljoenennota 2010/2011					
w.v. burgers	0,1	0,5	0,0	- 0,4	0,2
w.v. bedrijven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Tabel 3.13 laat de lastenontwikkeling over de periode 2008–2011 zien. Daarnaast wordt aangegeven hoe de lastenontwikkeling zich verhoudt tot het beeld zoals gepresenteerd bij de Miljoenennota 2010. Het kabinet presenteert een evenwichtig lasten- en koopkrachtpakket, waarbij de lasten van 2010 op 2011 nagenoeg niet stijgen. Sinds de Miljoenennota 2010 is de raming van de zorgpremies voor 2011 gestegen, wat zonder aanvullend beleid zou leiden tot een hogere lastendruk. De maatregelen van het kabinet zorgen ervoor dat deze stijging voor bedrijven en burgers volledig teniet wordt gedaan. Afgezien van de invulling van de 3,2 miljard euro aan de inkomstenkant middels een accijnsverhoging op sigaretten en shag hebben de lasten zich over de kabinetsperiode ontwikkeld conform hetgeen is aangekondigd in de Miljoenennota 2010.

Tabel 3.13 Verticale aansluiting lastenontwikkeling (in miljarden euro)

	2008	2009	2010	2011	cumulatief
Stand Miljoenennota 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
Zorg	0,0	0,2	0,2	1,7	2,0
Werkgeverspakket	0,0	0,0	0,0	- 0,9	- 0,9
Koopkrachtpakket	0,1	0,3	- 0,2	- 1,5	- 1,2
Accijnsverhoging	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
Stand Miljoenennota 2011	5,7	- 0,4	1,3	0,2	6,8
<i>Burgers</i>	3,5	0,5	1,1	0,1	5,3
<i>bedrijven</i>	2,1	- 0,9	0,1	0,1	1,5

Werkgeverspakket

De lasten voor het bedrijfsleven ontwikkelen zich in 2011 zoals aangekondigd in de Miljoenennota 2010. De lasten stijgen met name als gevolg van hogere zorgpremies. Om te komen tot een verantwoorde lastenontwikkeling heeft het kabinet een werkgeverspakket vormgegeven dat aansluit bij de oorzaak van de lastenstijging en maatregelen omvat die op de lange termijn structuurversterkend zijn.

Zonder aanvullend beleid zouden ook dit jaar de lastendekkende sectorfondspremies, waaruit de eerste zes maanden van de werkloosheid worden betaald, stijgen. Stijgende sectorfondspremies leiden in sommige sectoren, waarbij het herstel wat trager verloopt, tot hogere lasten. Om de stijging van de sectorfondspremies tegen te gaan verlengt het kabinet de maatregelen van 2010⁶⁰ naar 2011. Dit heeft als voordeel dat de premies niet veel hoger worden als het economisch slecht gaat, maar ook als nadeel dat sectoren minder prikkels hebben om de WW-kosten te beperken. Daarom worden de sectorfondspremies niet volledig constant gehouden, maar stijgen zij licht van 2010 op 2011. Om toch te komen tot een verantwoorde ontwikkeling van de totale loonkosten worden de premies voor de arbeidsongeschiktheidsfonds in 2011 verlaagd.

Het is voor een economie cruciaal dat bedrijven blijven investeren. Om de tot nu toe bij het economische herstel achterblijvende bedrijfsinvesteringen en de liquiditeitspositie van bedrijven te versterken, verlengt het kabinet de maatregelen ten aanzien van de willekeurige afschrijving en de verliesrekening in de vennootschapsbelasting naar 2011 en wordt de maatregel «btw van maand naar kwartaalafdracht» structureel verlengd. Tot slot wordt een deel van de lastenverzwaring teruggegeven door het verlagen van vennootschapsbelasting (Vpb) met 0,5 procentpunt en extra middelen beschikbaar te stellen voor de WBSO, de fiscale subsidie voor speur- en ontwikkelingswerk.

Koopkracht

Het jaar 2011 is een overgangsjaar waarbij de gevolgen van de crisis nog goed zichtbaar zijn in de koopkracht. De gemiddelde koopkrachtstijging wordt licht negatief geraamd, onder meer omdat de contractloonstijging nauwelijks boven de inflatie uitkomt en de aanvullende pensioenen niet of nauwelijks worden geïndexeerd. Het kabinet zet daarom in op een evenwichtig inkomensbeeld door onder meer het tarief van de eerste schijf in de inkomstenbelasting fors te verlagen en de ouderenkorting licht te verhogen. Om participatie te stimuleren wordt ook de arbeidskorting verhoogd: werken wordt daarmee lonender.

De standaard koopkrachtcijfers zijn statisch en laten alleen zien hoe het inkomen van mensen zich ontwikkelt als hun sociaal economische positie hetzelfde blijft. Van belang is ook de dynamische koopkrachtontwikkeling: burgers die bijvoorbeeld vanuit een uitkering gaan werken ondervinden koopkrachtwinst, zonder dat dit zichtbaar wordt binnen de standaard koopkracht. Economisch herstel en een niet verder oplopende werkloosheid is dan ook van belang voor de koopkrachtontwikkeling.

⁶⁰ De maatregelen betreffen:

- 1) De termijn voor het inlopen van vermogenstekorten en -overschotten wordt verlengd van 3 naar 5 jaar.
- 2) De lastenplafonds voor de WW-uitgaven worden bepaald door het gemiddelde werkloosheidsrisico van de afgelopen 4 jaar.

Trefwoordenregister

AOW	31, 40, 55, 63, 64
Arbeidsaanbod	31, 39
Arbeidsdeelname	41
Arbeidskorting	68
Arbeidsmarkt	11, 44, 45, 60, 63
Arbeidsproductiviteit	55
Automatische stabilisatie	49, 52
AWBZ	15, 64, 65
Bbp	59, 65
Bedrijfsleven	20, 27, 29, 35, 67
Begrotingsoverschot	52
Begrotingsregels	26, 29, 58
Begrotingssaldo	43, 44, 52, 56
Belastingen	34, 35, 37, 38, 39, 44, 59
Belastingontvangsten	5, 6
Belastinguitgaven	5, 6, 39
Btw	54, 68
Budgettair Kader Zorg	44, 45, 60, 64, 65
Coalitieakkoord	15, 47, 50, 54
Collectieve sector	48, 50, 53, 55
Collectieve voorzieningen	52
Concurrentiekracht	20, 39
Conjunctuur	34, 48, 52
Consolidatie	5, 17, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 52, 53, 57
Consumentenvertrouwen	10
Crisis	5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 43, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 58, 60, 68
Economische groei	10, 12, 17, 21, 23, 24, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 53, 58, 59, 66
Eigen risico	65, 66
Eigenwoningforfait	55
EMU-saldo	7, 13, 32, 33, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 56, 61
EMU-schuld	5, 33, 44, 47, 50, 56
Europa	5, 7, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 35, 41, 48, 56
Eurozone	12, 21, 25, 28, 29, 56, 58, 60
Export	10, 12, 19, 20, 35, 37
Financieel toezicht	29
Gemeentefonds	54
Gemeenten	49, 50, 62, 63
Gezondheidszorg	15, 66
Globalisering	5, 17, 24, 39
Griekenland	12, 13, 14, 24, 25, 27, 28, 31, 34, 60

Trefwoordenregister

Herstel	5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 29, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 40, 41, 65, 67, 68
Hervormingen	13, 16, 20, 26, 28, 29, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 60
Houdbaarheid	13, 37, 38, 40, 57, 58
Inburgering	54
Infrastructuur	18, 20, 54
Inkomstenkader	59
Innovatie	18, 20, 41, 53, 54
Intensivering	54
Interventies	5, 24, 31, 34, 50, 59, 60
Investerings	21, 23, 34, 36, 40, 49, 66, 68
Kapitaalmarkt	13, 16, 23, 35, 56
Kinderopvang	54, 56, 62, 63
Klimaat	39, 41
Koopkracht	9, 12, 15, 62, 64, 67, 68
Lasten	15, 38, 44, 45, 51, 59, 61, 66, 67, 68
Lastenverzwaring	67, 68
Milieu	39
Nederlandse Antillen	51
Nederlandse economie	10, 14, 20, 35, 37, 53
Ombuigingen	63
Ondernemerschap	20, 54
Onderwijs	18, 54, 56, 62
Onderzoek	5, 17, 27, 29, 36
Overheidsschuld	14, 24, 27, 30, 36, 43, 47, 50, 51, 60
Participatie	54, 64, 68
Pensioenen	15, 20, 68
Pensioenfondsen	24
Politie	9, 19, 38
Productiviteit	38
Provincies	49
Publieke sector	30, 57
Rente	12, 14, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 32, 35, 36, 40, 43, 44, 45, 47, 48, 51, 53, 62
Rijksbegroting in enge zin	44, 45, 60
Schuld	12, 13, 14, 17, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 41, 45, 46, 50, 51, 52, 56, 58, 60
Sociale partners	37, 53
Sociale zekerheid	39, 45, 55, 56, 63, 64
Staatsschuld	9, 13, 14, 24, 27, 31, 33, 36
Structurele EMU-saldo	58
Subsidies	53, 54, 63, 65
Technologische ontwikkeling	39, 66
Trendmatige begrotingsbeleid	34, 37
Uitgavenkader	45, 58, 60, 61
Veiligheid	63
Vestigingsklimaat	20, 41
Wajong	64
WAO	63, 64
WAZ	63, 64
Werkloosheid	7, 10, 11, 12, 13, 16, 37, 43, 44, 47, 48, 52, 58, 61, 63, 66, 67, 68

Trefwoordenregister

Zorg	9, 12, 14, 15, 29, 31, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 63, 64, 65, 66, 67
Zorgpremies	15, 58, 59, 67