



Informatieblad

21 september 2010

Samenvatting Miljoenennota 2011

Op weg naar financieel herstel

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

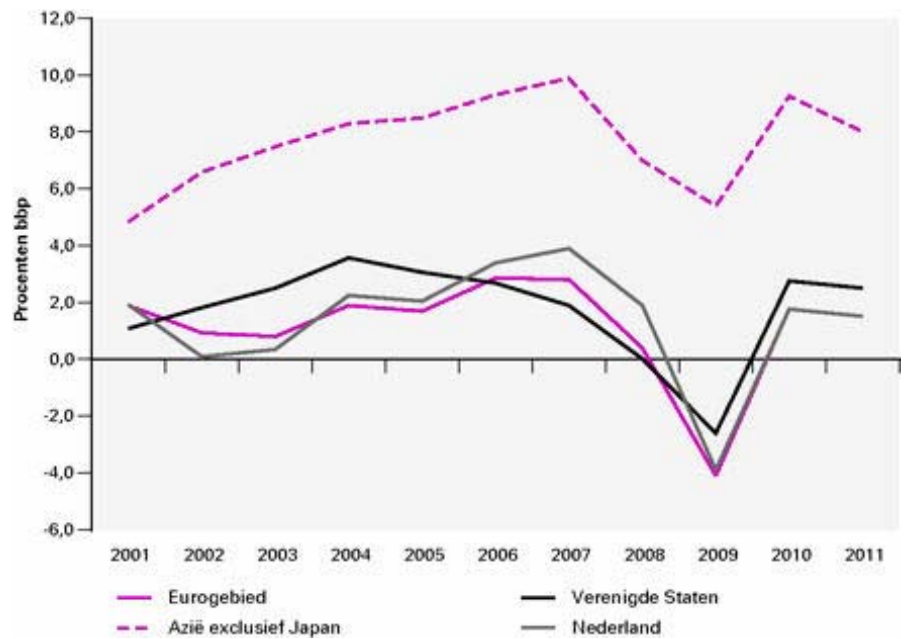
In Nederland valt de overgang van het stimuleren van de economie naar het gezond maken van de overheidsfinanciën samen met een politieke wisseling van de wacht. Het huidige demissionaire kabinet heeft forse inspanningen geleverd om het tekort op de begroting te reduceren. Er zijn aanvullende maatregelen 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 begrotingsbeleid.

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 1¾ procent (zie figuur 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 Pril herstel economische groei



De economische groei verklaard

Aantrekkelijke 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

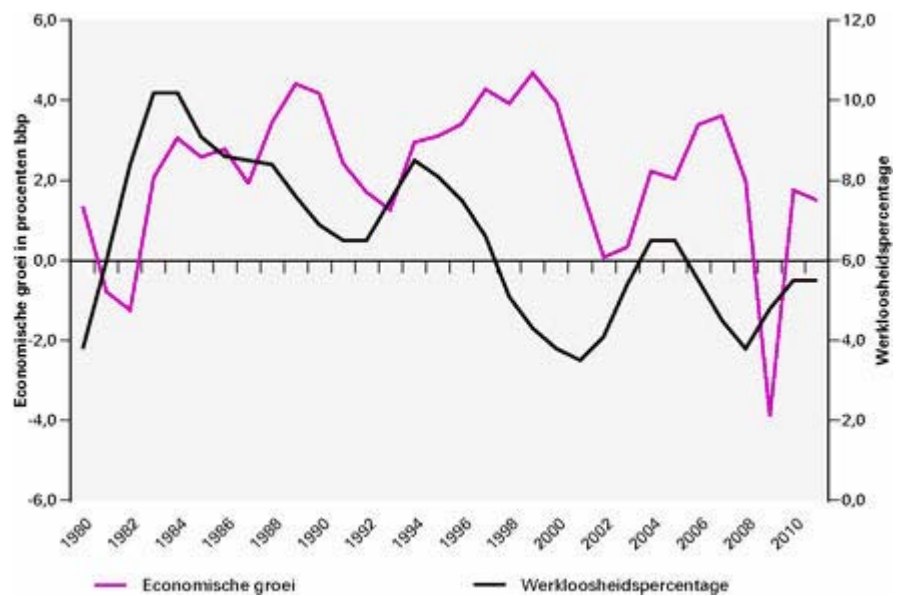
De export trekt weliswaar aan, maar de binnenlandse gezinsconsumptie groeit nauwelijks. Dit hangt samen met een laag consumentenvertrouwen, een matige inkomensontwikkeling en met vermogensverlies. Het lage consumentenvertrouwen leidt ertoe dat Nederlanders meer sparen en minder uitgeven. Doordat de werkloosheid 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 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 4,8 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 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 2 Vergelijking van de ontwikkeling van de bbp-groei (economische groei) en de werkloosheid
(bbp: bruto binnenlands product)



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 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. Financieel en economisch herstel kunnen hand in hand gaan. (Dat wordt uitgelegd in de Miljoenennota zelf, in hoofdstuk 2, waar uitgebreid wordt ingegaan op de effecten van tekortreductie op de economie.)

Onzeker herstel

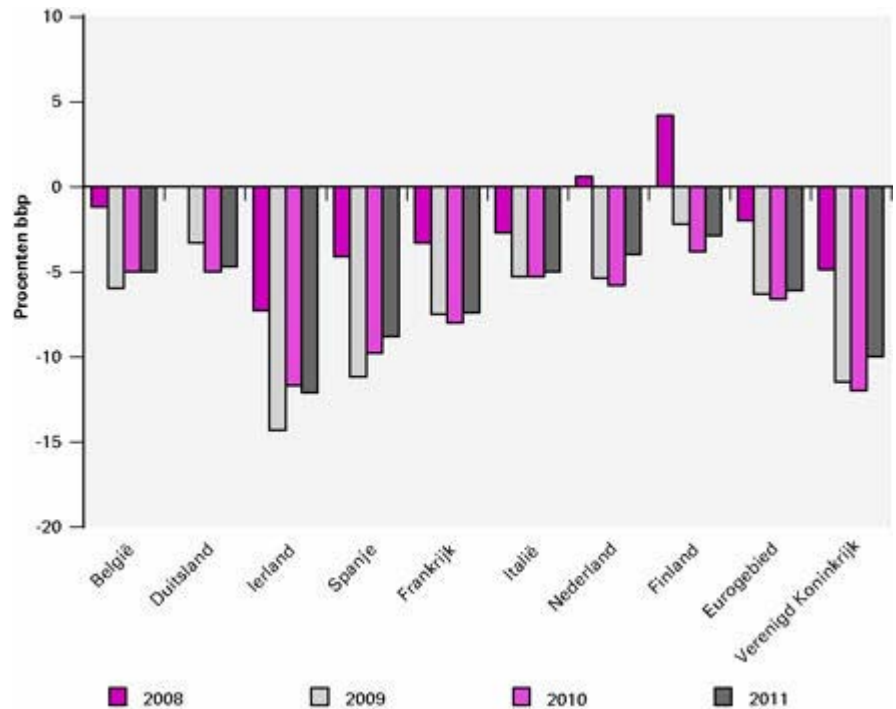
Tot slot is het bij economische voorspellingen en ramingen onzekerheid troef. Nederland is verweven met Europa, en Europa is nog niet uit de crisis. Het herstel kan worden bedreigd door hernieuwde onrust op de financiële markten. Het is de vraag hoe het lichte herstel zich verder zal ontwikkelen. Landen 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.

3. Overheidsfinanciën in Europa en Nederland

Europese financiën in gevarenzone

Het grootste punt van zorg is dat de overheidsfinanciën van alle Europese landen door de crisis sterk zijn verslechterd. Begin 2010 is de eurozone in de problemen gekomen door stijgende begrotingstekorten (zie figuur 3 EMU-saldo), 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 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 budgettair en economisch toezicht binnen de Europese Unie te versterken. Dit om onregelmatigheden eerder te

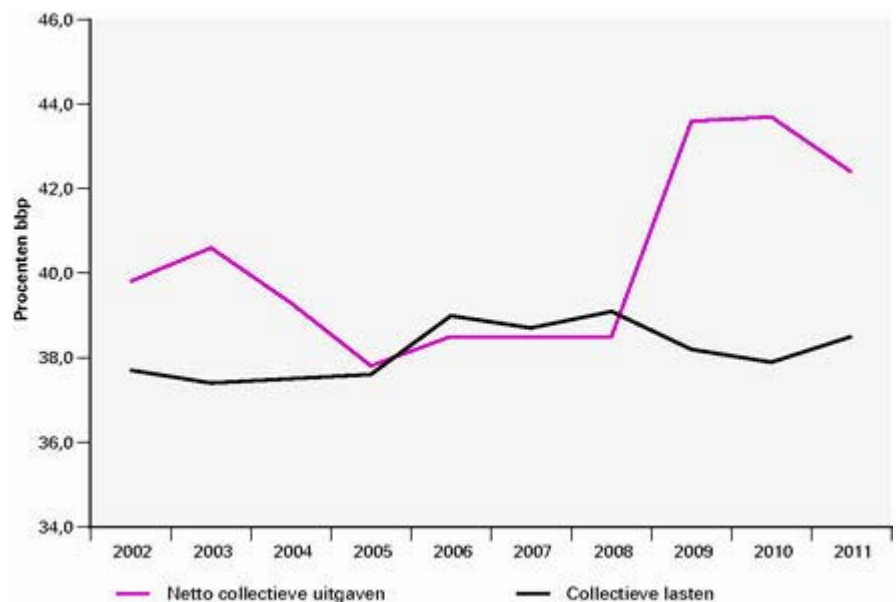
kunnen signaleren. Hierin worden ook voorstellen gedaan om de Europese Unie slagvaardiger te maken in tijden van crisis.

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 belastinginkomsten juist fors zijn gekrompen (zie figuur 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 4 Ontwikkeling inkomsten en uitgaven in % 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. In dat geval zou dan nog voor 11 miljard euro aan maatregelen moeten worden ingevuld, die na 2015 besparingen opleveren.

Tekort en schuld in 2011

Besparingen

In 2011 loopt de overheidsschuld op tot 66,0% bbp (406 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 kabinetsinsparingen. 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 voor 1,8 miljard euro aan bezuinigingen ingevuld voor 2011. 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, door het geld dat in het Coalitieakkoord was gereserveerd voor extra uitgaven nu niet te besteden en door een verhoging van de tabaksaccijns. De overige besparingen ter grootte van 1,4 miljard euro worden gerealiseerd in de jaren na 2011.

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

Het kabinet presenteert 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 te niet gedaan. Voor burgers gebeurt dit door ondersteunende maatregelen in de belastingsfeer. Zo wordt het belastingtarief 1^e schijf verlaagd en de arbeidskorting verhoogd. De hogere lasten voor werkgevers (vooral als gevolg van de hogere zorgpremie, die zij voor werknemers betalen) worden onder anderen teruggesluisd via lagere premies voor arbeidsongeschiktheid. Verder neemt het kabinet maatregelen om de stijging van de premies, waaruit de eerste 6 maanden van de WW worden betaald, te beperken. Daarnaast treft het kabinet maatregelen voor bedrijven die gericht zijn op het versterken van de economische structuur en bijdragen aan de groei van de economie en de werkgelegenheid. Zo wordt het algemene tarief voor de vennootschapsbelasting verlaagd, wordt het tijdelijk lagere MKB tarief van de vennootschapsbelasting voor winsten tot € 200.000 definitief en gaat er extra geld naar het stimuleren van speur en ontwikkelingswerk (WBSO) en de innovatiebox. Ook een aantal fiscale maatregelen die de liquiditeit van bedrijven verruimen blijven voor 2011 van kracht.

Dalende koopkracht

De verwachting is dat de koopkracht in 2011 licht zal dalen, onder meer omdat de contractloonstijging nauwelijks boven de inflatie (prijsstijging) uitkomt en aanvullende pensioenen niet of nauwelijks worden geïndexeerd. De zorgpremies stijgen in 2011. Naast de bovengenoemde maatregelen worden mensen met lage inkomens hiervoor grotendeels gecompenseerd door de zorgtoeslag. In het koopkrachtcijfer is geen rekening gehouden met de gevolgen van veranderingen in de sociaal economische situatie van mensen. Bijvoorbeeld als iemand werkloos is geworden of als iemand vanuit een uitkering weer een baan vindt. De

ontwikkeling van de werkgelegenheid is de komende jaren van cruciaal belang 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 hoger is dan de maximaal toegestane 3% (afspraken uit het Stabiliteit- en Groeipact). Daarna is een jaarlijkse saldoverbetering van een half procent nodig tot het begrotingsevenwicht is bereikt.

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 overheidsgaranties 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.

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 ook in blijven zetten 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 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.