

4 Budgettair beeld

4.1 Ontwikkeling overheidsfinanciën

Ontwikkeling begrotingssaldo

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

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

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

Inkomsten lopen snel terug, voorzieningen op peil

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

Automatische stabilisatoren werken volledig

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

Tabel 4.2 Ontwikkeling EMU-saldo in procenten bbp

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

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

Tabel 4.3 Structureel EMU-saldo, procenten bbp

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

* Methodiek Europese Commissie

Box 4.1: Verbeterde informatie in de bijlagen van de Miljoenennota

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

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

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

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

- Voorbeeld:

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

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

Ontwikkeling overheidsschuld

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

Box 4.2: Afbouw deelnemingen in de financiële sector

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

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

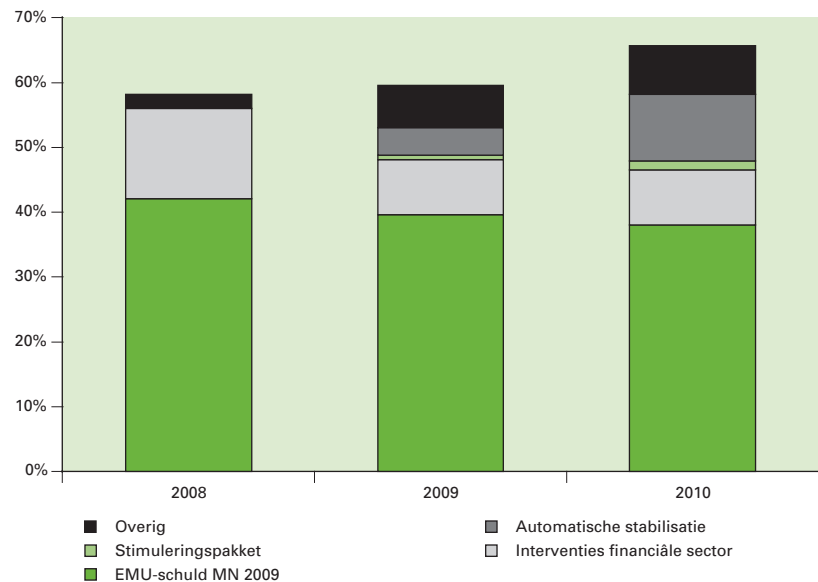
¹ Kamerstukken 32 013, nr. 1

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

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

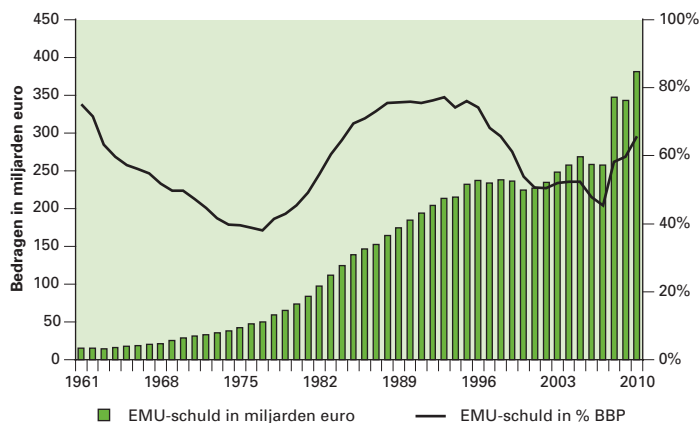
De overheidsschuld is een brutobegrip: in de toename van de schuld wordt geen rekening gehouden met de toename van het financiële bezit dat de overheid heeft gekregen door de interventies in de financiële sector. Op de staatsbalans komt dit bezit wel tot uitdrukking. In onderstaande figuur is het verloop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

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



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

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

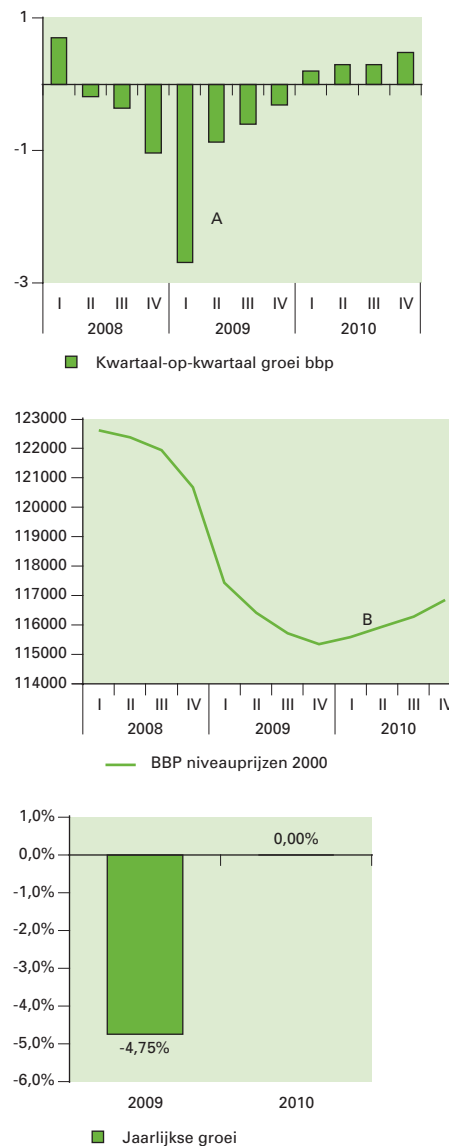


Box 4.3: Wanneer start het herstel?

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

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

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



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

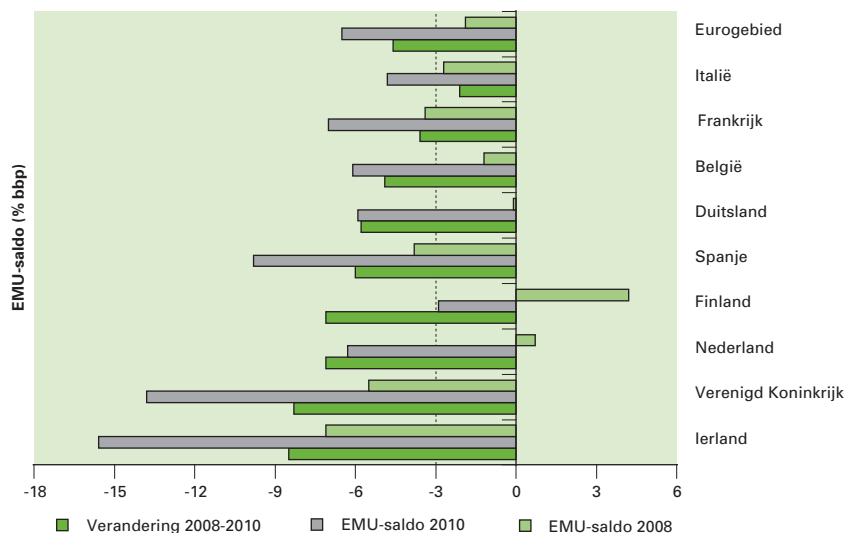
Nederlandse overheidsfinanciën in Europees perspectief

Nederlandse uitgangssituatie relatief gunstig

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

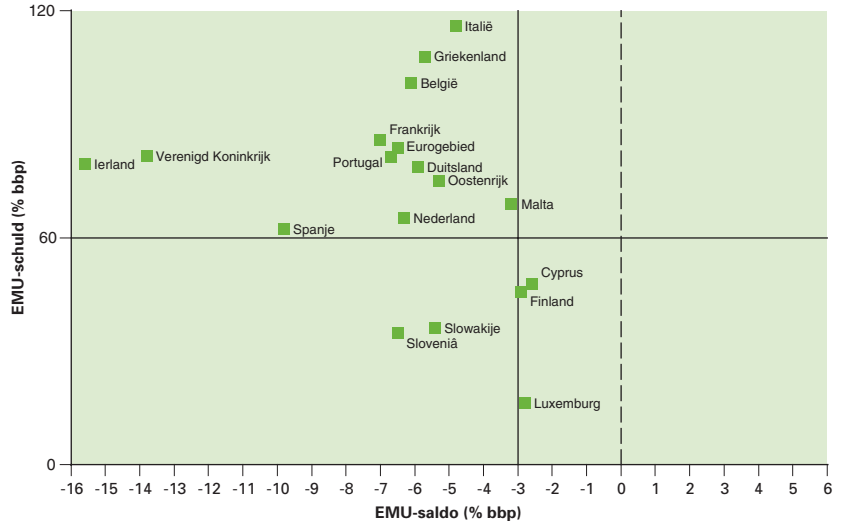
jaren 2008 en 2010. Ook is de verandering van het saldo weergegeven. Uit de figuren is af te lezen dat Nederland, samen met Finland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, de grootste sprong naar links maakt. Op korte termijn geeft Nederland dus een relatief grote impuls aan de economie door het laten werken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

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



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

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



4.2 Ingrepen en maatregelen economische crisis

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

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

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

Eerst vertrouwen in het financiële systeem terugbrengen

Herstel financiële sector cruciaal voor economie

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

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

Verlenen garantstellingen en ondersteunen liquiditeitspositie bedrijven

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

Automatische stabilisatie

Begroting ademt mee met conjunctuur

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

Automatische stabilisatie versterkt

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

Gericht stimuleren in 2009 en 2010

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

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

Herstel en behoud van werkgelegenheid

1. Verkleinen maatschappelijke effecten van de crisis

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

Verantwoorde loonkosten ontwikkeling

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

Investerings verhogen en versnellen

2. Stimuleren bedrijvigheid en voorkomen van vraaguitval

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

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

Regeldruk merkbaar verminderen

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

Sterker en duurzamer uit de crisis

3. Naar een duurzamere en innovatievere economie

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

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

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

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

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

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

Medeoverheden dragen steentje bij

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

Maatregelen zijn substantieel

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

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

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

¹ Bedragen genoemd in 2011 zijn soms gespreid over meerdere jaren

4.2.2 Middellange termijn: werken aan solide overheidsfinanciën vanaf 2011

Herstel van gezonde overheidsfinanciën

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

Europese afspraken

Stabiliteits- en Groeipact

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

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

Wet tekortreductie Rijk en medeoverheden

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

Start met consolidatie in 2011

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

Tabel 4.5 Overzicht maatregelen tekortreductie (in miljarden euro)

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

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

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

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

Wat als de recessie langer aanhoudt?

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

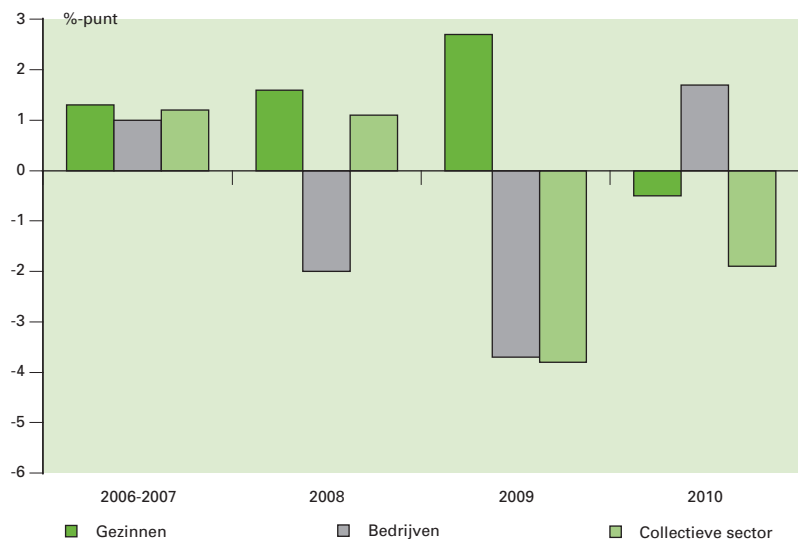
Weegmoment

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

Box 4.4: Wie voelt de krimp?

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

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



¹ Ontleend aan CPB, Macro-economische verkenning 2010.

Brede heroverwegingen: naar opties voor gezonde overheidsfinanciën

Fundamentele beleidskeuzes

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

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

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

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

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

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

4.2.3 Lange termijn houdbare overheidsfinanciën

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

Overheidsfinanciën structureel verslechterd

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

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

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

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

Verhoging AOW leeftijd

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

Houdbaarheid zorg

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

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

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

Eigenwoningforfait

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

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

4.3 Interventies financiële markten

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

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

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

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

Risico's van interventies in financiële markten

Risico's zoveel mogelijk beperkt

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

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

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

4.4 Uitgaven- en inkomstenontwikkeling

4.4.1 Uitgavenontwikkeling 2009–2010

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

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

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

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

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

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

¹ Coalitieakkoord

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

Zorg

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

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

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

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

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

Sociale zekerheid

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

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

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

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

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

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

Binnenlands Bestuur en Veiligheid

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

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

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

Infrastructuur, mobiliteit en openbaar vervoer

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

Internationaal

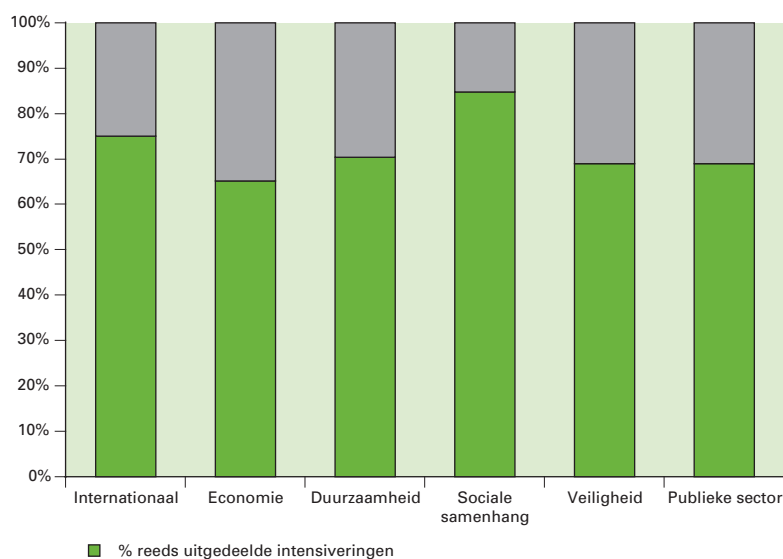
De stijging onder de post Internationaal is grotendeels het gevolg van de kortingen die Nederland heeft bedongen op de EU-afdrachten. Deze korting levert een besparing op van ongeveer 1 miljard euro per jaar. Door de inwerkingtreding van het nieuwe Eigen Middelenbesluit in 2009 zijn de kortingen van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

Milieu, Wonen en Wijken

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

Box 4.5: Uitvoering intensivering Coalitieakkoord

Figuur 4.7 Stand van zaken intensivering Coalitieakkoord in 2010



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

Box 4.6: Sterke stijging pensioenkosten overheid

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

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

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

4.4.2 Inkomstenontwikkeling

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

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

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

Ontwikkeling inkomsten 2008–2010

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

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

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

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

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

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

4.5 Begrotingsbeleid

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

Tabel 4.10 Macro-economische veronderstellingen

	2008	2009	2010
Volume bbp	2%	- 4¾%	0%
Consumenten Prijsindex (CPI)	2½%	1%	1%
Contractloon	3½%	3%	1½%
Werkloosheid	4%	5¼%	8%
Lange rente	4¼%	3¾%	4%
Eurokoers (\$)	1,47	1,37	1,40
Olieprijs	97	58	65

4.5.1 Kadertoetsing uitgaven

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

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

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

Uitgavenkader Rijksbegroting

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

* De som der delen kan afwijken van het totaal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* De som der delen kan afwijken van het totaal

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

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

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

* De som der delen kan afwijken van het totaal

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

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

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

4.5.2 Toetsing inkomstenkader

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

Gematigde lastenontwikkeling

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

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

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

Evenwichtig lasten- en koopkrachtpakket

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

Beperking stijging WW premies bedrijven.....

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

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

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

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

* door afronding telt de tabel niet op

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

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

...bijdragen aan werkzekerheid is het ware koopkrachtbeleid.

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

Samenvattend lastenbeeld en kadertoets

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

* Door afrondingsverschillen telt de tabel niet op.

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

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

*Door afronding telt de tabel niet op

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

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

Belastinguitgaven

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

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

Tabel 4.18 Belastinguitgaven (in € miljoen)

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