

1 Nederland 2020

1.1 Samen werken, samen leven

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

Zelfde missie, nieuwe omstandigheden

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

1.2 De crisis

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

Economie fors geraakt, toekomst onzeker

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

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

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

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

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

Opvangen crisis in 2010

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

Inspanningen na 2010

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

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

Overheidsfinanciën op orde brengen

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

Langdurig hoge werkloosheid

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

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

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

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

Morele dimensie

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

Normbesef, verantwoordelijkheid, verbouwen

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

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

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

.....niet alleen nationaal maar ook internationaal

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

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

Globale crisis, globaal antwoord

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

1.3 Nederland 2020: Nederland na de crisis

De crisis biedt ook kansen....

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

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

Duidelijke keuzes maken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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