

Vergaderjaar 2008–2009

31 070

Beleidsprogramma 2007–2011

Nr. 24 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN EN DE VICE-MINISTER-PRESIDENTEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2009

Hierbij doe ik u toekomen het aanvullende beleidsakkoord bij «samen werken, samen leven»².

De minister-president,
De minister van Algemene Zaken
J .P. Balkenende

De vice-minister-president,
De minister van Financiën
W. J. Bos

De vice-minister-president,
De minister voor Jeugd en Gezin
A. Rouvoet

¹ I.v.m. een correctie in tabel 3.

² Het rapport van de Werkgroep Gerritse en de CEC rapportage «Verkenningen gevolgen economische crisis», zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij «samen werken, samen leven»

De mondiale economische crisis stelt de Nederlandse samenleving voor een grote opgave. De gevolgen zijn groot en acuut. Veel Nederlanders zullen dat helaas aan den lijve ondervinden. Banen en inkomenszekerheid staan op het spel, bedrijven hebben het moeilijk en de staatsschuld loopt in snel tempo op. Voor het kabinet heeft in deze omstandigheden herstel van werk, bedrijvigheid en soliditeit absolute prioriteit, in de context van behoud van sociale samenhang.

In dit kader heeft het kabinet intensief overlegd met de werknemers en werkgevers, verenigd in de Stichting van de Arbeid: solidariteit van werkenden met niet-werkenden en gepensioneerden, solidariteit van de collectieve sector met de marktsector en solidariteit tussen generaties (lange termijn).

In de wetenschap dat Nederland alleen de mondiale recessie niet kan opheffen, is de afgelopen weken daarom indringend gesproken over maatregelen om de gevolgen voor huishoudens en bedrijven te dempen. En over de ambitie voor de toekomst: nu de kansen benutten voor een duurzame en innovatieve economie. Nadrukkelijk zijn de morele vragen als gevolg van de recessie eveneens onder ogen gezien. Het gaat om het herstellen van doorgeschoten onevenwichtigheden, met name in de financiële sector en in het beloningsbeleid, en om het moreel versterken van de samenleving. Ook in dat opzicht is nieuw perspectief nodig en mogelijk.

Dit alles heeft geresulteerd in een op het coalitieakkoord aanvullend beleidskader:

- Gerichte stimulering voor met name 2009 en 2010, met een accent op de werkgelegenheid op korte termijn (paragraaf II). Er wordt voor circa 3 mrd in 2009 en circa 3 mrd in 2010 gestimuleerd voor arbeidsmarkt (met name jeugdwerkloosheid), onderwijs en kennis; voor duurzame economie; voor infrastructuur en (woning)bouw; en voor liquiditeitsverruiming van het bedrijfsleven. Daarenboven zullen gemeenten en provincies voor naar schatting 1½ mrd stimuleren. Voor de extra werkloosheidsuitgaven (1 mrd in 2009, 4 mrd in 2010, 4½ mrd in 2011), wordt niet omgebogen.
- Een begin met herstel van gezonde overheidsfinanciën om de houdbaarheid van onze publieke voorzieningen vanaf 2011 (paragraaf III) te borgen. De begrotingsdiscipline wordt gehandhaafd; uitvoeringstegenvallers (naar schatting 3,7 mrd) worden opgevangen. Daarenboven worden de kosten van de rente van de hogere EMU-tekorten in 2009 en 2010 vanaf 2011 gedekt (1,8 mrd). Dit vormt onderdeel van een pad naar herstel van overheidsfinanciën met ½% punt BBP per jaar.
- En een lange termijn agenda gericht op duurzaamheid en energie, op innovatie en kennis, op stedelijke vernieuwing en wijkaanpak alsmede op de lange termijn houdbaarheid van onze collectieve voorzieningen, met name door beheersing van de zorgkosten, verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar en geen indexatie eigenwoningforfait voor woningen > 1 mln (paragraaf IV).

I. Analyse en uitgangspunten

De economie is hard getroffen, de urgentie is hoog.

1. De mondiale economie is hard getroffen door de kredietcrisis. De wereldhandel is ingeklapt, een diepe recessie het resultaat. Dit heeft onvermijdelijk zware gevolgen voor open economieën, en zeker wanneer deze een grote financiële sector hebben zoals de Nederlandse. Een recessie in 2009 met een krimp van – 3½%-punt BBP is het gevolg. In 2010 kan beperkt herstel optreden, maar vooralsnog wijzen de cijfers op een kleine krimp. De cijfers zijn meer dan ooit met grote onzekerheden omgeven.
2. De werkloosheid in ons land zal naar verwachting ongekend snel oplopen van 304 duizend in 2008 tot 675 duizend in 2010 (bijna 9% van de beroepsbevolking). Bedrijven staan onder zware druk, de productie in de marktsector is hevig gedaald. De overheidsfinanciën verslechteren fors: van een overschot van 1% in 2008 naar een tekort

van meer dan 5,5% in 2010, de staatsschuld is in 2008 in één jaar tijd van 42% naar circa 58% BBP gestegen, en stijgt bij ongewijzigd beleid (inclusief de maatregelen getroffen voor de financiële sector) richting 80% BBP in 2016. De hogere staatsschuld leidt tot extra rentelasten die moeten worden gedekt. De lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het zicht van de vergrijzing komt sowieso extra in het gedrang en dient te worden opgevangen.

De recessie is mondiaal en thuis voelbaar.

3. De crisis zal voelbaar zijn voor mensen. Velen zullen geraakt worden, gezinnen, jongeren, mensen die hun baan verliezen, ondernemers die in de problemen komen, gepensioneerden. De onzekerheid raakt iedereen. Daarom stelt het kabinet behoud en herstel van zekerheid en perspectief voorop. De zekerheid dat het financiële systeem blijft draaien, dat er bedrijvigheid is en blijft, dat er bij verlies van werk scholing en nieuw werk tegenover staan. De zekerheid dat in de moeilijke jaren wordt geïnvesteerd in publieke voorzieningen. De zekerheid dat de overheidsfinanciën op orde worden gebracht. En de zekerheid dat essentiële publieke voorzieningen als zorg, pensioenen, onderwijs en sociale zekerheid ook in de toekomst beschikbaar en betaalbaar blijven. Dat vraagt van ons allemaal de bereidheid om in de jaren van recessie een bijdrage te leveren, waarbij de sterkste schouders ook de zwaarste lasten dragen.
4. De crisis is wereldwijd. Ook de oplossingen moeten voor een belangrijk deel in internationaal verband tot stand komen. Een grote inspanning is nodig om het vertrouwen terug te brengen in het internationale financiële systeem. En door intensieve samenwerking moet worden voorkomen dat de inspanningen van regeringen om banen te behouden, uitmonden in een verstoring van de Europese interne markt of een verdere inkrimping van de wereldhandel. Hier ligt een rechtstreeks verband met het Nederlandse groeipotentieel. Ook wil Nederland voorkomen dat internationale doelen onder druk zouden komen, zoals de bestrijding van diepe armoede in grote delen van de wereld, de duurzaamheid van onze planeet, internationale vrede en veiligheid. De deelname van Nederland aan de extra G20- en Europese toppen zijn mede in dat licht te bezien.

De recessie aangrijpen voor herstel en perspectief.

5. In het besef dat Nederland, met zijn open economie, de gevolgen van de financiële crisis en van de economische recessie niet buiten de deur kan houden, en niet met binnenlandse bestedingen de wereldrecessie kan opheffen, staat het kabinet voor de vraag *de opgaven als gevolg van financiële crisis en economische recessie* te beantwoorden.
6. Uitdaging daarbij is de recessie niet te verlengen of verdiepen, maar bij te dragen aan «trek in de schoorsteen», en te werken aan structureel herstel van de overheidsfinanciën. In de jaren dat de economie krimpt, wordt er per saldo niet bezuinigd; in de jaren van herstel worden per saldo de lasten niet verzwaaard. Direct met intredend economisch herstel, start ook het herstelpad voor de overheidsfinanciën.
7. Die opgave vergt een structurele aanpak gericht op herstel en toekomst. Velen zullen langere tijd de gevolgen ondervinden van de recessie; de Nederlandse economie zal vermoedelijk voor een aantal jaren een lagere groei kennen.
8. Dat betekent – voor de korte termijn – het trendmatig begrotingsbeleid zijn werk laten doen, door middel van de automatische stabilisatoren de begroting laten mee-ademen met de conjunctuur, de overheidsuitgaven op peil houden en de consumptie stimuleren. Dit kan betekenen dat in 2009, 2010 en 2011 de werking van de automati-

sche stabilisatoren wordt versterkt en het begrotingsbeleid daarvoor tijdelijk wordt aangepast. In economisch opzicht is dit het meest verstandige wat het kabinet nu kan doen. Behalve noodzakelijk is deze aanpak ook verantwoord, mits we werken aan solide overheidsfinanciën en daar de komende jaren aan beginnen.

9. Werken aan de solide overheidsfinanciën vergt dat het kabinet in deze kabinetsperiode – waartoe de begrotingsjaren 2011 en 2012 behoren – zichtbare stappen neemt. In die jaren wordt met maatregelen het herstel richting begrotingsevenwicht ingezet. Tot slot dient het vanwege de recessie opgelopen grotere z.g. (lange termijn) «houdbaarheidstekort» te worden opgelost.
10. De structurele problemen zoals het energie-, klimaat- en duurzaamheidvraagstuk en de vergrijzings- en arbeidsmarktproblematiek vergen onverminderd een antwoord, ook nadat er sprake is van enige conjunctureel herstel. De crisis en recessie hebben immers geen gewoon karakter. Het gaat om conjuncturele neergang verscherpt door nieuwe schaarste (energie, grondstoffen) en nieuwe beperkingen (klimaat en water), die door onverantwoorde risico's en een abrupte vertrouwensbreuk in het financieel systeem in een ongekeerde en wereldwijde vraaguitval en daardoor terugval van handel en bedrijvigheid resulteert. Dit uitzonderlijke karakter dient evenzeer de aanpak van het kabinet te bepalen.

Fundamentele opgaven en een morele agenda...

11. De uitdaging waar Nederland voor staat, is de gevolgen van de crisis goed op te vangen en er zo sterk mogelijk uit te komen. Meer concreet betekent dit:
 - *Behoud en herstel van werkgelegenheid*, met prioriteit voor het voorkomen van jeugdwerkloosheid (pakket van arbeidsmaatregelen, onderwijs, stages en scholing). Juist in deze tijden blijft investeren in de sociale samenhang van de samenleving essentieel. Dit alles draagt bij aan de concurrentiële en innovatieve kracht van Nederland.
 - *Bouwen aan een duurzame en innovatieve economie* en ondernemerschap bevorderen. Dat betekent investeren in onze publieke voorzieningen (onderhoud en bouw), versneld werken aan het onderhoud aan de grote infrastructuur (kust, wegen, havens), meer en snellere stimulering van duurzaamheid en energiebesparing, en nog meer aandacht voor kennis en innovatie.
 - Een solide en zekere toekomst door *het werken aan herstel van begrotingsevenwicht*, dus niet de onbetaalde rekeningen doorschuiven naar volgende generaties. Hierdoor wordt gebouwd aan vitale voorzieningen voor werk en inkomen, voor pensioen, zorg en onderwijs.
 - *Internationale en Europese solidariteit*. Het tegengaan van protectionisme past bij de verantwoordelijkheid die wij voelen en eveneens bij ons economisch belang. Internationale samenwerking is nodig, zowel bij het bestrijden van de financiële crisis als bij het bouwen aan de robuuste wereldeconomie. Het toezicht op en ordening van markten zal hechter moeten worden verankerd, Europees en internationaal.
 - Waarborgen van een *gezonde, stabiele en betrouwbare financiële sector* (inclusief internationaal en Europees toezicht). Dit is een voorwaarde voor een effectief herstelbeleid.
12. Deze crisis gaat over meer dan alleen geld. Stevige antwoorden op de opgaven die de recessie stelt, moeten ook perspectief bieden op versterking van de waarden en normen in de samenleving. De oorzaken van de recessie aanpakken betekent immers ook de samenleving moreel versterken. Het gaat in de eerste plaats om het

herstellen van doorgesloten onevenwichtigheden die met name in de financiële sector zijn ontstaan.

13. De morele agenda gaat ook over de balans in onze economie. Die balans kunnen we niet alleen herstellen met beter toezicht op de banken en aanjagen van de werkgelegenheid. Onze samenleving moet op cruciale punten – zoals onderwijs, duurzame energie, mobiliteit en onze binnensteden – structureel versterkt worden. Zo kan Nederland beter voorbereid op de toekomst uit deze crisis komen. Alleen dan zorgen we ervoor dat we naast deze kredietcrisis, ook de dreigende klimaat- en energiecrisis afwenden.

Gezamenlijke aanpak is vereist.

14. Een noodzakelijke voorwaarde is dat de opgaven door de hele samenleving worden opgepakt: rijksoverheid en medeoverheden, burgers en bedrijven, sociale partners, maatschappelijke organisaties. En dit alles ook nadrukkelijk in Europees en internationaal verband. We kunnen noch willen deze opgaven als kabinet alleen oppakken. We zoeken nadrukkelijk de samenwerking met alle actoren in onze maatschappij die met ons de verantwoordelijkheid willen en kunnen dragen voor het herstel van werk, bedrijvigheid en soliditeit.
15. Het is van belang de stimulering van de economie dit en volgend jaar samen met de mede-overheden vorm te geven. Met medeoverheden wordt thans overlegd over de afstemming van stimuleringsmaatregelen, het versnellen van procedures, de aanpak en opvang van werkloosheid en het bevorderen van maatschappelijke participatie. De inventarisatie tot nu toe is veelbelovend. Gemeenten en provincies zullen in 2009 en 2010 naar schatting voor ca 1½ mrd aan eigen stimuleringen vormgeven. In het bestuurlijk overleg van 1 april as. zullen concrete afspraken hierover worden vastgelegd. De accresystematiek zal voor 2009 en 2010 niet van toepassing worden verklaard. Het kabinet zal inzetten op het vermijden van stijging van lokale lasten tenminste in beide jaren.
16. De komende tijd zullen vanuit het kabinet nadrukkelijk de mogelijkheden worden verkend om institutionele beleggers waaronder pensioenfondsen en andere private partijen in publiek-private samenwerkingsverbanden te betrekken bij investeringen, in infrastructuur en anderszins.
17. Het kabinet heeft met sociale partners gesproken over de mogelijkheden voor een akkoord. Ankerpunten hierbij zijn een evenwichtige inkomensontwikkeling door solidariteit van werkenden met niet-werkenden en gepensioneerden, solidariteit van de collectieve sector met de marktsector, en solidariteit tussen generaties (lange termijn). Sociale partners kunnen door afspraken over loonontwikkeling bijdragen aan behoud en eerlijke verdeling van werk, en het versterken van de Nederlandse concurrentiepositie zodat wij gelijk kunnen aanhaken bij en optimaal profiteren van herstel van de wereldhandel en de bedrijvigheid. Het kabinet draagt met een forse stimuleringsimpuls, het opvangen van de stijgende werkloosheid en het maximaal faciliteren van scholing, behoud en herstel van werkgelegenheid bij aan het verzachten van de impact van de crisis in de arbeidsmarkt. De minister van SZW zal de resultaten van het overleg in een brief aan de Tweede Kamer neerleggen.
18. Gerichte stimuleringen op korte termijn (paragraaf II), herstel van soliditeit vanaf 2011 (paragraaf III), en hervormingen ter versterking van concurrentievermogen en houdbaarheid op lange termijn (paragraaf IV) zijn onverbreekbaar met elkaar verbonden.

II. Gerichte aanpak in 2009 en 2010

Eerste maatregelen getroffen, sinds september 2008

19. Onmiddellijk na het uitbreken van de financiële crisis en de doorwerking daarvan in de economie heeft het kabinet vanaf oktober de maatregelen getroffen die nodig waren om het financieel systeem overeind te houden (kapitaalinjecties, aandelenovernames), bedrijvigheid op gang te houden (kredietfaciliteiten en liquiditeit) en een adempauze te scheppen in de arbeidsmarkt (mobiliteitscentra en werktijdverkorting).
20. In de begroting van 2009 had het kabinet bovendien reeds maatregelen voorgesteld gericht op lastenverlichting en een werkgelegenheidsakkoord met sociale partners.
21. Al met al is reeds een forse injectie gegeven: ruim 80 miljard is in de financiële sector geïnjecteerd zodat voor burgers en bedrijven hun betalingsverkeer, spaartegoeden en kredietverlening is veilig gesteld, en voor 200 mrd is in een garantiestelling voorzien; en in 2009 en 2010 wordt meer dan 50 miljard aan de economie toegevoegd doordat het begrotingsoverschot omslaat in een begrotingstekort (z.g. automatische stabilisatoren).
22. Het gaat hierbij evenwel slechts om eerste maatregelen om de onmiddellijke gevolgen van de financiële crisis en van de economische recessie af te zwakken. Zij vormen geen structurele aanpak voor herstel.

In aanvulling op stabiliseren, gerichte stimuleringen 2009 en 2010 (deels 2011) ...

23. Binnenlandse bestedingen zullen de wereldeconomie niet herstellen. Een *algemeen* pakket ter stimulering van de economie en de bestedingen sorteert onvoldoende effect. De werking van de «automatische stabilisatoren» in het begrotingsbeleid, stimuleert daarentegen de economie al in niet geringe mate. Bij de geraamde tekorten in 2009 en 2010, gaat het om een bedrag van meer dan 50 miljard. Aanvullende stimulering is daarom vooral zinvol indien het om de tijdelijke (2009–2010) en *gerichte* maatregelen, inclusief omvorming van bestaande uitgaven of lasten, zodanig dat het rendement daarvan voor groei, innovatie, duurzaamheid en werkgelegenheid toeneemt. Dit is de wetenschap dat de doorwerking van de instorting van de wereldhandel en de kredietschaarste zich in verschillende sectoren van de economie zeer verschillend vertalen. Maatregelen moeten daarom «tijdig, tijdelijk en trefzeker» zijn.

... daarom de gerichte invalshoek van de Tweede Kamermoties ...

24. In moties van de Tweede Kamer zijn invalshoeken genoemd voor mogelijke stimulering. De motie Slob vraagt om versnelling van geplande overheidsinvesteringen. De motie Van Geel vraagt om het naar voren halen van uitgaven met een positief effect op economie en het achterstellen van uitgaven die dat niet hebben. De motie Hamer vraagt om een structurele impuls teneinde de economie innovatief, duurzaam en concurrentiebestendig te maken. De motie Halsema/Hamer vraagt om maatregelen voor een duurzame economie.
25. Op grond van deze verschillende overwegingen wordt onderstaand stimuleringspakket voorgesteld. Dit wordt voor een deel (incidenteel) gedekt conform de moties Van Geel en Slob. Op hoofdlijnen is het stimuleringspakket gericht op vier elementen.
 - Ten eerste: behoud en herstel van werkgelegenheid, met prioriteit voor het voorkomen van jeugdwerkloosheid. Het kabinet zet ten eerste alles op alles om via scholing en andere middelen, zoals kennis en innovatie, zoveel mogelijk mensen bij het

arbeidsproces betrokken te houden; om sociale redenen, maar ook met het oog op de toekomstige behoefte van de arbeidsmarkt. Een belangrijk element is de versterking van vakscholen/werkscholen/wijkscholen en van het MBO.

- Ten tweede ziet het kabinet extra kansen om te bouwen aan een duurzame en innovatieve economie met maatregelen zoals het stimuleren van energiebesparing en duurzaam ondernemen. Dit gegeven de doelstelling van 20% duurzame energie in 2020; deze stimulering wordt doorgezet in de structurele (lange) termijn-agenda.
 - Ten derde bevat het pakket versnelde investeringen in (onderhoud van) infrastructuur en in (versnelde) bouw, onder andere in de zorg en het onderwijs. Het pakket bevat een versteviging van de stedelijke vernieuwing, het groten stedenbeleid en wijk-aanpak via BLS en ISV. Immers, het verbeteren van de leefbaarheid van de steden blijft één van de kernen van het sociale vraagstuk.
 - Het vierde element is gericht op directe liquiditeitsverruiming voor het bedrijfsleven in het algemeen, en voor midden- en kleinbedrijf, innovatie (WBSO-regeling) en de luchthaven Schiphol in het bijzonder.
26. De additionele uitgaven voor WW en WWB vormen eveneens aanvullende stimulering, nu voor de hogere uitgaven daarvoor in deze jaren geen compenserende bezuinigingen worden gevraagd. Zoals eerder opgemerkt, zullen de gemeenten en provincies ook stimuleringsmaatregelen nemen.

Tabel 1: Stimuleringen 2009–2010 als onderdeel Aanvullend Beleidskader 2009–2015

	2009	2010	2011 e.v.j.	Struc
a. Arbeidsmarkt, Onderwijs en Kennis				
Arbeidsmarkt: arbeidsmarktbrief SZW (o.a. EVC, WTV/deeltijd-WW, scholing, reïntegratie)	250	350	100	
Arbeidsmarkt: jeugdwerkloosheid	100	120	30	
Arbeidsmarkt: schuldhulpverlening	30	50	50	
Onderwijs: versterking mbo; zij-instromers, werkscholen, wijkscholen	100	150		
Kennis: versterking kennisinfrastructuur; tijdelijke inzet kenniswerkers	110	170		
Verlenging aflopende innovatieprogramma's (uit het FES)	10	100	390	
Snelle uitvoering FES-projecten innovatie	109	109		
	709	1 049	570	
b. Duurzame economie				
Snelle uitvoering FES-projecten Milieu en Duurzaamheid	116	116		
Duurzaam ondernemen	30	20	10	
Duurzame agrarische sector	30	20		
Energie: energiebesparing woningen	160	160		
Energie: sloopregeling autobranche	35	30		
Energie: wind op zee (500 mw extra commiteren bij komende SDE tender)		15	160*	160
Uitvoering Motie van Geel ruimtelijke economie	60	55	50	
Snelle uitvoering FES projecten Ruimtelijk Economisch Beleid	190	190		
* dit bedrag geldt vanaf 2014	621	606	60	160

	2009	2010	2011 e.v.j.	Struc
c. Infrastructuur en (woning)bouw				
Bouw: onderhoud en bouw zorg- en abwz-instellingen	80	240	- 50	
Bouw: onderhoud en bouw jeugdzorg-instellingen	20	50	10	
Bouw: onderhoud en bouw scholen	85	130	- 50	
Bouw: versnelling BLS + ISV + monumenten	175	220	- 150	
Infra: Deltaprogramma (w.o. Zand-suppleties)	80	50	- 30	
Snelle uitvoering FES-projecten Infra	134	134		
Infra: versnelling bruggen en renovatie wegen	75	138	- 213	
Infra: vaarwegen, sluizen en binnenhavens	75	125	- 125	
	724	1 087	- 608	
d. Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven				
Versoepling verliesverrekening 2008 (kaseffect)	335	- 120	- 215	
BTW per kwartaal	12	24	0	
Verruimen afdrachtvermindering WBSO	150	150	0	
Envelop MKB	0	75	0	
Schiphol/luchtvaart/vliegtax**	150	305	305	305
VAMIL/MIA	30	30	0	
** Mede afhankelijk van inzet luchthaven Schiphol iz kostenstructurering	677	464	90	305
Totaal netto stimulering	2 731	3 206	112	465
e. Eigen stimuleringen door gemeenten en provincies				
	500	1 000		
f. Invulling FES-projecten***				
Grootschalige researchprojecten/leraren	79	128	177	
Maatschappelijke innovatieprogramma's	57	57	56	
Innovatieagenda Energie	2	21	88	
	20	50	33	
*** De financiering van deze projecten is reeds geregeld				
g. Werkloosheidsuitgaven (WW en WWB)	1 000	3 900	4 500	
h. Niet budgettaire stimulering		zie hoofdtekst		
Totaal bruto stimulering	4 310	8 234	4 789	

27. Bovenstaand pakket is deels samengesteld uit versnelling die in latere jaren tot besparing (dekking) leidt. Naast extra uitgaven ter stimulering van de economie wordt ook concreet invulling gegeven aan -meestal- FES-middelen bestemd voor maatschappelijke innovatie, grootschalige researchprojecten/leraren, de innovatieagenda energie en het verlengen van aflopende innovatieprojecten. In totaal geeft het kabinet, naast de middelen uit het stimuleringspakket, hiermee een impuls van bijna 900 mln. aan de innovatiekracht van Nederland.

28. De niet budgettaire stimulering betreft:

- versnelde uitvoering van regeldrukvermindering en andere niet materiële stimulering,
- een versnelling van een aantal infrastructurele projecten, waarbij ook gemeenten en provincies worden gefaciliteerd in het direct plegen van eigen stimuleringsmaatregelen,
- de minister-president zal in samenspraak met de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat en van VROM een crisis- en herstelwet bij de Tweede Kamer indienen gericht op versnelling en vereenvoudiging van planprocedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten,

- verlenging van de planperiode van het Infrafonds naar 2028 (reëel constant).
29. Het kabinet heeft een ambitieuze agenda om de regeldruk voor de ondernemers merkbaar te verminderen. De huidige crisis maakt het des te noodzakelijker hieraan met kracht verder te werken: een verdere vermindering van regeldruk ondersteunt de flexibiliteit en veerkracht van bedrijven die nodig is om versterkt uit de crisis te komen.
- Het kabinet zal daarom een aantal aanvullende maatregelen nemen om bedrijven meer ruimte te geven om te ondernemen. De maatregelen hebben te maken met de arbeidsmarkt, met bouwactiviteiten en inrichting van de ruimte en -tenslotte- met verdere doorvoering van een «high trust»-benadering:
1. Arbeidsmarkt: verdergaande stappen op weg naar een vereenvoudigde loonheffing, vermindering van administratieve rondslomp van «kleine baantjes» en een «wederzijdse» scholingsplicht moeten het functioneren van de arbeidsmarkt verder helpen verbeteren;
 2. Bouwen en inrichting ruimte: versnellen en verminderen van vergunningverlening rond bouwprojecten via tal van maatregelen, zoals vaker toestaan van vergunningvrij bouwen, een meer gebiedsgerichte toepassing van bouw- en milieu-regelgeving en snellere vergunningverlening (windparken);
 3. High trust: voor kleine ondernemingen zal waar mogelijk een verlicht regelregime worden geïntroduceerd, zoals op het gebied van jaarrekeningen. Door het werken met eigen verklaringen te introduceren wordt het voor het MKB gemakkelijker mee te dingen in aanbestedingsprocedures. NEN-normen worden lastenarmer gemaakt, de verplichting voor ondernemers om bij tal van vergunningaanvragen steeds uittreksels van de KvK aan de overheid te leveren moet vervallen.
- Het kabinet zal zich er voorts sterk voor maken dat ook de gemeentelijke overheid (afschaffen exploitatievergunningen, eenvoudiger vergunningverlening) en de EU (grensoverschrijdend e-factoreren) de regeldruk voor bedrijven additioneel helpt verlichten.

III. Richting herstel van soliditeit vanaf 2011

Fors oplopende staatsschuld ...

30. In Nederland zal naar verwachting in korte tijd de overheidsschuld met 130 mld. oplopen, 80 mld. in verband met de ondersteuning van het financieel systeem¹ en 50 mld. als gevolg van het oplopend overheidstekort in 2009 en 2010. De gebruikte miljarden waren gespaard om de komende twintig jaar onze collectieve voorzieningen (zorg, pensioenen, onderwijs, sociale zekerheid) betaalbaar en hoogwaardig te houden. Geld bestemd voor de toekomst is noodgedwongen hier en nu gebruikt. Als gevolg van de oplopende schuld zal de rente die betaald moet worden ook steeds hoger zijn. Verwaarlozing van de overheidsfinanciën betekent niet alleen naar de toekomst doorgeschoven rekeningen, maar ook afnemende kredietwaardigheid van de overheid. Dat vertaalt zich in hogere rentekosten en afnemen van buitenlandse en particuliere investeringen.
31. Bij dit alles dient onderkend te worden dat de overheidsfinanciën ook zonder crisis al onder druk stonden van de groeiende last van vergrijzing en de noodzaak reserves te kweken om de continuïteit van publieke voorzieningen, sociale zekerheid en pensioenen te verzekeren. In die zin vormt de besluitvorming over herstel van solide overheidsfinanciën en begrotingsevenwicht ook een keuze voor behoud van essentiële voorzieningen van de verzorgingsstaat. Dat is een kwestie van solidariteit tussen generaties.

¹ Wel moet worden bedacht dat ruim de helft (44 mrd) een lening is die moet worden terugbetaald. Tegenover de additionele schuld staat bezit.

... vergt een geloofwaardig pad naar herstel ...

32. Geloofwaardig begrotingsbeleid en een betrouwbaar herstel van evenwicht tussen inkomsten en uitgaven zal meerdere jaren vergen. Het Stabiliteits- en Groeipact biedt daarbij een geloofwaardig houvast («Landen die een buitensporig tekort hebben, moeten met ½% BBP punt per jaar het conjunctuurgeschoonde saldo exclusief eenmalige maatregelen verbeteren», richting de «medium term objective» die de Europese Commissie voor Nederland vaststelt).
33. Met het intreden van economisch herstel committeert Nederland zich aan een verbetering van het structurele saldo van tenminste 0,5% punt BBP per jaar. Dit vergt dus met name structurele, economieversterkende maatregelen aan de uitgavenkant die bijdragen aan het herstel van begrotingsevenwicht. Een hogere aanpassingsinspanning zal worden gedaan in economisch goede tijden. Indien in enig jaar inkomstenmeevallers ontstaan ten opzichte van de coalitieafspraken worden deze gereserveerd voor extra staatsschuldreductie. Deze afspraken worden wettelijk verankerd en dienen aan het begin van iedere kabinetsperiode meerjarig te worden vastgelegd.
34. Dit kabinet is niet alleen verantwoordelijk voor de Voorjaarsnota 2009 en de ontwerpbegroting 2010. Dit kabinet zal eveneens de ontwerp-begroting 2011 indienen en de voorbereiding van de ontwerp-begroting 2012 ter hand moeten nemen. Derhalve dient reeds in deze kabinetsperiode, vanaf 2011, te worden begonnen met een verbetering van het structurele saldo met tenminste 0,5% punt BBP per jaar. Een dergelijke verbetering dekt daarmee tevens de rentekosten van de hogere – noodzakelijkerwijze te aanvaarden – tekorten in 2009 en 2010.

Uitgangspunten voor de invulling van het pakket ...

35. Tijdens de jaren dat de economie krimpt, wordt er per saldo niet bezuinigd; in de jaren van herstel worden per saldo de lasten niet verzwaaard. Bij de huidige inzichten ligt de omslag van krimp naar herstel in 2011. Het pad naar herstel van overheidsfinanciën wordt aldus gelijk ingezet.
36. De begrotingsregels en -kaders worden deze kabinetsperiode gehandhaafd, met dien verstande dat met het oog op versterkte werking van de automatische stabilisatoren de kaders voor het saldo van mutaties werkloosheids- (ww- en wwv-) uitgaven en ruilvoet in 2009, 2010 en 2011 ten opzichte van de Miljoenennota 2009 worden gecorrigeerd.
37. Dit betekent dat de overige uitvoeringstegenvallers en overige meen- en tegenvallers bij voorjaarsnota structureel worden gedekt.
38. In de begroting 2011 wordt dit vertaald met twee componenten. De eerste component is de doorwerking van een akkoord van sociale partners op lonen en uitkeringen in de collectieve sectoren vanuit een gedachte van solidariteit van de collectieve sector met de marktsector, met mensen die hun baan hebben verloren (of dreigen te verliezen) en met gepensioneerden. Een besparing ad 3,2 mrd (op basis van de veronderstelling: lopende CAO's worden ongemoeid gelaten en nieuwe CAO's worden op nominaal nul gezet) uit dien hoofde wordt via de ruilvoet ten gunste gebracht van het EMU-saldo. Indien een dergelijk akkoord niet of niet zo tot stand komt, zal het kabinet, mede in zijn rol als overheidswerkgever, op enigerlei wijze vanuit de collectieve sector bijdragen aan voornoemde solidariteit. De tweede component ad 1,8 miljard komt ongeveer overeen met de rentekosten van de hogere EMU-tekorten in 2009 en 2010. Het kabinet acht het van belang om uit oogpunt van het beperken van de belasting van de toekomst, en gegeven de onvermijdelijkheid om de hogere tekorten in 2009 en 2010 te aanvaarden, tenminste deze kosten te dekken. De dekking ad 1,8 miljard wordt gevonden in een

- taakstelling, in te vullen in de ontwerpbegroting 2010, met ingang van het jaar 2011 en met structurele doorwerking, in de vorm van een combinatie van verlagen van groei van uitgaven en herprioritering.
39. Bovenstaande afspraken worden nu gemaakt en genoemde invulling wordt thans, in Voorjaarsnota 2009 en ontwerpbegroting 2010, belegd, onder de veronderstelling dat het jaar 2011 weer economische groei vertoont. Het kabinet heeft in het voorjaar 2010 een weegmoment.
- Is er krimp groter dan $-0,5\%$ dan zal het kabinet het tijdelijke stimuleringspakket van 3 mrd in 2010 naar 2011 doortrekken, onderdeel hiervan is dat de hierboven bedoelde maatregelen ingaan en worden teruggesluisd voor 1,8 mrd;
- Is de groei tussen $-0,5\%$ en $+0,5\%$ dan gaan de bedoelde maatregelen in en worden teruggesluisd in een tijdelijk stimuleringspakket van dezelfde omvang (1,8 mrd).
- Is de groei $+0,5\%$ of hoger, dan wordt het tijdelijk stimuleringspakket 2010 niet naar 2011 doorgetrokken en gaan de bedoelde maatregelen in 2011 in.

IV. De structurele agenda naar 2015 en later

40. Stevige antwoorden op deze opgaven bieden ook een nieuw perspectief. De recessie kan worden benut om de economie te vernieuwen en collectieve voorzieningen beter houdbaar te maken, maar ook om de samenleving moreel te versterken.

Een agenda voor morele versterking van de samenleving

41. Het gaat in de eerste plaats om het herstellen van doorgeschoten onevenwichtigheden die met name in de financiële sector zijn ontstaan. Het wegnemen van perfide korte termijn prikkels, duurzaam gedrag stimuleren en beter toezicht organiseren, zullen de basis vormen voor de herinrichting van de sector zelf en de overheidscontrole daarop. Concrete maatregelen in dit verband worden nader uitgewerkt en betreffen onder andere het versterken van (Europees) toezicht op verkeerde prikkels, de versnelde introductie van de maatschappelijke onderneming, wettelijk verankerde *governance* eisen aan bestuurders en toezichthouders, herijking het belang van aandeelhouders versus overige *stakeholders*, verder werken aan maatschappelijk verantwoord ondernemen, en recht doen aan de positie van werknemers.
42. Bijzondere vermelding in dit verband verdient het doorgeschoten beloningenbeleid. De maatschappelijke onvrede over de beloningscultuur richt zich met name tot de financiële sector. In de hele sector, maar zeker bij de financiële instellingen die financiële steun van de overheid ontvangen of door de overheid zijn overgenomen, dient een cultuurverandering plaats te vinden ten aanzien van het beloningsbeleid. De primaire verantwoordelijkheid voor het beloningsbeleid en de beloningen van bestuurders van financiële instellingen ligt bij de raad van commissarissen en in het verlengde daarvan de aandeelhouders. Specifiek voor de door de overheid gesteunde instellingen in de financiële sector zullen echter maatregelen worden genomen die erop zijn gericht dat aan de top van die ondernemingen geen variabele beloningen worden toegekend (en vertrekregelingen worden beperkt), zolang nog geen nieuw en duurzaam beloningsbeleid van kracht is dat is goedgekeurd door de door de overheid voorgedragen commissarissen. De raad van commissarissen krijgt de bevoegdheid de waarde van een in een eerder boekjaar toegekende voorwaardelijke variabele bezoldigingscomponent beneden- of bovenwaarts aan te passen, wanneer deze naar zijn oordeel tot onbillijke uitkomsten leidt vanwege buitengewone omstandigheden

(crisis) in de periode waarin de vooraf vastgestelde prestatiecriteria zijn of dienen te worden gerealiseerd. De raad van commissarissen krijgt tevens de bevoegdheid de variabele bezoldiging die is toegekend op basis van onjuiste (financiële) gegevens terug te vorderen van de bestuurder (claw back clause). Indien dat onvoldoende blijkt, zal in kabinetsverband worden bezien welke wettelijke (en/of fiscale) maatregelen mogelijk zijn om alsnog matiging van beloningen bij de gesteunde instellingen af te dwingen. Voor de sector als geheel zullen de toezichthouders DNB en AFM in hun toezicht nadrukkelijker aandacht gaan besteden aan beloningstructuren bij financiële instellingen. Er zal voorts een zwaar beroep gedaan worden op de bestuurders en branchevertegenwoordigers om een ommekeer te maken in de te royale (variabele) beloningen die bij hun ondernemingen veelal worden toegekend. Indien dat onvoldoende effect heeft zullen nieuwe initiatieven worden overwogen.

43. Ook de doorwerking van de financiële crisis in maatschappelijke sectoren zoals het onderwijs, volkshuisvesting, de zorg vragen onze aandacht. In algemene zin zullen de inrichting van toezicht op (verkeerd) gedrag en (verkeerde) prikkels worden bezien. In dit verband zullen concrete maatregelen door het kabinet worden uitgewerkt.

Een agenda voor een structurele impuls aan duurzaamheid en innovatie

44. In de motie Hamer c.s. is het kabinet verzocht om samenhangende voorstellen te doen voor een structurele impuls om de Nederlandse economie innovatief, duurzaam en concurrentiebestendig voor de toekomst te maken. In het licht daarvan zal het kabinet op een aantal terreinen zoals duurzaamheid (inclusief Deltafonds), kennis (onderwijs en innovatie) en stedelijke vernieuwing een versnelling realiseren.
- Duurzame energie en energiebesparing. Om een schone en zuinige energievoorziening voor de toekomst veilig te stellen, zal de SDE in zijn huidige vorm blijven bestaan, maar zal deze ruimer en robuuster worden gefinancierd uit een opslag op het elektriciteitsstarief. Zo wordt langjarige zekerheid gegeven over de beschikbaarheid van voldoende middelen om de ambitie van 20% duurzame energie in 2020 te realiseren. Bij de uiteindelijke vormgeving zullen de koopkrachteffecten en de budgettaire beheersbaarheid worden meegewogen. De vrijvallende middelen op de EZ-begroting worden aangewend voor lastenverlichting.
 - Er wordt een solide Deltafonds ingesteld dat een voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma mogelijk maakt te voorzien van een vaste, stabiele en substantiële voeding, met tenminste vanaf 2020 1 miljard euro jaarlijks uit het reëel constant door te trekken Infrafonds.
 - Onderwijs, kennis en innovatie. Het kabinet streeft ernaar om de ontwikkeling van onderwijs, innovatie en kennis in een nader af te spreken lange termijnpad op tenminste het niveau van het OESO-gemiddelde te brengen. De ministers van OCW en van EZ zullen in de begrotingsstukken bij Prinsjesdag de Kamers daarover nader informeren.
 - Stedelijke vernieuwing. De minister voor WWI zal in samenspraak met de meest betrokken andere bewindslieden – in de komende Miljoenennota – een nadere agenda opstellen voor het grotestedenebeleid en de wijkaanpak na 2011.

Een agenda voor houdbare collectieve voorzieningen

45. Houdbare overheidsfinanciën betekenen dat de voorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat in de toekomst de

belastingen moeten worden verhoogd. Bij een gemiddeld steeds ouder wordende bevolking is dit met name van belang voor bepaalde overheidsvoorzieningen, zoals de zorg en de AOW.

46. Het gaat er om dat burgers er vertrouwen in kunnen hebben dat belangrijke collectieve voorzieningen ook over een langere periode kwalitatief hoogwaardig en goed toegankelijk zijn. Werken aan morgen en overmorgen, schept ook vertrouwen in vandaag, en is daarmee onlosmakelijk verbonden met werken aan herstel. Het kabinet zet in deze context in op die maatregelen die perspectief bieden voor inhoudelijke doelen: versterking van arbeidsparticipatie en kennis en houdbaarheid van de zorg. Tegenover de snel gestegen werkloosheid in de recessie blijft staan dat de Nederlandse arbeidsmarkt structureel kampt met krapte, vooral in zorg en onderwijs. Het aandeel van de zorg in de economie is de afgelopen decennia gestaag gestegen. Het kwalitatief hogere en kwantitatief grotere aanbod van zorg is een groot goed. Deze stijging vertaalt zich in onmiddellijke stijging van lasten voor burgers en bedrijven, en heeft tevens economische verdringingseffecten. Toegankelijke en betaalbare zorg is zonder maatregelen op lange termijn geen vanzelfsprekendheid.
47. Het z.g. houdbaarheidspakket, waarvan de vormgeving en invoering in deze kabinetsperiode wordt vastgelegd, bestaat derhalve uit de volgende elementen:
- De AOW-leeftijd naar 67 jaar te brengen (rekening houdend met z.g. zware beroepen);
 - Zorg (waarvan tenminste 0,2% in te vullen op de zorgtoeslag, op een koopkrachtevenwichtige wijze, en voor het overige op basis van voorstellen (voor de cure) van de minister van VWS).
 - De grens van 1 mln voor de bepaling van het percentage eigenwoning-forfait (EWF) niet indexeren.

Tabel 2: Houdbaarheid overheidsfinanciën

	Taakstellende opbrengst in % BBP
AOW leeftijd naar 67 jaar	0,7%
Zorg	0,4%
Grens EWF 1 mln niet indexeren	0,2%
Doorwerking maatregelen beleidskader	0,5%
Totaal	1,8%

48. Dit pakket is mede gebaseerd op de overweging dat de eerstgenoemde twee elementen het meest direct te relateren zijn aan de z.g. vergrijzingproblematiek. Voorts hebben de elementen een intrinsieke overweging. Verhoging van de AOW leeftijd kan bijdragen aan het oplossen van de door de recessie veroorzaakte pensioenproblematiek; het voorkomt dat de rekening daarvan eenzijdig bij de thans (bijna-)gepensioneerden terecht komt. Maatregelen in de zorg dragen bij aan het beperken van de algemene stijgingen van lasten voor burgers en bedrijven, die voor een groot deel op het conto van stijging van zorgpremies zijn te schrijven. De EWF maatregel bewerkstelligt dat hogere inkomens c.q. meer-vermogenden bijdragen aan de lange termijn houdbaarheid van de collectieve voorzieningen, zonder dat de fundamentele regelingen rond het eigen woningbezit worden aangetast.
49. De omvang van het pakket belooft daarmee 1,3% BBP. Schattingen van de (potentiële) verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als gevolg de financiële en economische crisis

lopen uiteen. Deze omvang ad ca 1,3% als gevolg van structurele maatregelen is in de ogen van het kabinet noodzakelijk en verdedigbaar indien de doorwerking van de afspraken over 2011 en volgende jaren voor tenminste 0,5% bijdragen aan verbetering van de houdbaarheid, en er geen overige – bedoelde of onbedoelde – negatieve houdbaarheidseffecten optreden.

V. Procedurele afspraken voor het vervolg

Aldus ontstaat het volgende budgettaire kader:

50. In onderstaande tabel worden de budgettaire opgaven (in € mrd) vertaald met het oog op de over enige tijd in te dienen Voorjaarsnota 2009, en de komende ontwerpbegroting 2010, alsmede met het oog op de begrotingsjaren 2011 en 2012.
51. Onderstaande tabel richt zich op de voorjaarsnota 2009 en ontwerp-begroting 2010 met meerjarige doorwerking. Deze doorwerking verzekert dat in het begrotingsjaar 2011 begonnen wordt met de verbetering van het structurele EMU-saldo met 0,5% punt BBP.

Tabel 3: Aanvullend beleidskader 2009–2015: budgettaire paragraaf Voorjaarsnota 2009 – Ontwerp begroting 2010 (in mrd euro)

	2009	2010	2011	2012 e.v.j.
EMU-saldo voor beleid (o.b.v. cijfers Financiën, in % BBP)	- 3,0	- 5,7	pm	
<i>A. Stimuleringspakket</i>				
1. Arbeidsmarkt, onderwijs en kennis	0,71	1,05	0,57	
2. Duurzame economie	0,62	0,61	0,06	0,16
3. Infrastructuur en (woning)bouw	0,72	1,09	- 0,61	
4. Liquiditeitsverruiming bedrijfsleven	0,68	0,46	0,09	0,31
Totaal	2,73	3,21	0,11	0,47
<i>B. Uitvoeringstegenvallers</i>				
1a. Uitvoeringstegenvallers (RBG, BKZ, SZA (excl.WW en WWB))	2,00	2,30	2,40	2,40
1b. Overige mee- en tegenvallers (reeds in EMU-saldo verwerkt)	- 0,50	0,80	1,30	1,30
2. Werkloosheidsuitgaven WW en WWB (reeds in EMU-saldo verwerkt)	(1,00)	(3,90)	(4,50)	Pm
3. Ruilvoet (reeds in EMU-saldo verwerkt)	(1,80)	(-0,60)	(-2,90)	Pm
4. Rentekosten EMU-tekort (reeds in saldo verwerkt)	0,40	1,30	1,90	1,90
Totaal	1,90	4,40	5,60	5,60
<i>C. Maatregelen</i>				
1. Voorjaarsnota-taakstelling (uitvoerings- en overige mee- en tegenvallers)	- 1,50	- 3,10	- 3,70	- 3,70
2. Uitwerking akkoord sociale partners op lonen en uitkeringen collectieve sectoren*	0,00	- 1,30	- 3,20	- 3,20
3. Taakstelling tekortreductie overig			- 1,80	- 1,80
4. Dekking door versnelde uitvoering FES en a.g.v. moties Slob/ Van Geel**	0,96	- 0,86	0,57	
w.v. <i>Versnelde uitvoering FES</i>	- 0,55	- 0,55	0,00	0,00
w.v. <i>Buitenlandse klimaatverplichtingen</i>	- 0,08	0,00	0,08	
w.v. <i>Waddenfonds</i>	- 0,04	0,00	0,04	
w.v. <i>Vrijval IDM tranches</i>	- 0,04	- 0,11	0,00	
w.v. <i>Verschuiving ILG (w.o. EHS en RODS)</i>	- 0,10	- 0,10	0,20	
w.v. <i>Verschuiving Oda budget</i>	- 0,15	- 0,10	0,25	
Totaal	- 2,45	- 5,25	- 8,13	- 8,70

	2009	2010	2011	2012 e.v.j.
Effect pakket op EMU-saldo (in mrd, – = verbetering EMU-saldo)	2,28	0,25	5,62	– 5,84
EMU-saldo na beleid (% BBP)	– 3,3	– 5,7	pm	
<i>D. Overige maatregelen (in % BBP)</i>				
1. Tekortreductie MLT en houdbaarheids- verbetering			1,30% + 0,50%	
2. Eigen stimulering door gemeenten en provincies (effect op EMU-saldo)	– 0,10%	– 0,20%		

* Zie punt 38; verondersteld is dat een sociaal akkoord aldus doorwerkt in de ruilvoet..

** TK-moties waarbij investeringen naar voren worden gehaald en sommige uitgaven worden vertraagd.

52. Het kabinet zal bovenstaande maatregelen nader uitwerken in de Voorjaarsnota 2009 en in de Miljoenennota 2010.