

Vergaderjaar 2012–2013

33 566

Financieel en sociaaleconomisch beleid

Nr. 52

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2013

Tijdens het debat met uw Kamer over het sociaal akkoord (Kamerstuk 33 566, nr. 16) is de Motie Pechtold c.s. aangenomen waarin het kabinet wordt gevraagd uiterlijk voor het reces uw Kamer een brief te doen toekomen met daarin de stand van zaken van mogelijke aanvullende maatregelen om het begrotingstekort (EMU-tekort) terug te dringen (Handelingen II 2012/13, nr. 76, item 6, blz. 33–65). Deze brief komt tegemoet aan deze motie.

De economie verkeert in zwaar weer. De balanscrisis waar Nederland doorheen gaat leidt ertoe dat het economisch herstel meer tijd vergt dan eind 2012, bij de start van de kabinetsperiode, werd verwacht. Volgens de meest actuele inzichten van het Centraal Planbureau (CPB) is de Nederlandse economie aan het eind van 2014 even groot als die in 2007, voor het uitbreken van de financiële crisis. Het is de verwachting dat we het verlies aan groei niet meer zullen goed maken en dat de economische groei ook de komende jaren gematigd zal zijn. Daarom is het zaak de overheidsfinanciën en voorzieningen meer in lijn te brengen met deze nieuwe realiteit. Het kabinet bouwt het beleid op de drie pijlers van het regeerakkoord. De schatkist op orde, eerlijk delen en werken aan duurzame groei. Juist in de periode waarin de crisis grote offers vraagt van burgers en waarin de begroting extra onder druk staat is het zaak deze belangen in de juiste balans te blijven dienen.

Recente economische ontwikkelingen

Bij de start van het kabinet werd door het CPB voor de kabinetsperiode een groei van het bruto binnenlandse product (bbp) van per saldo 1¼ procent gemiddeld per jaar geraamd. Sinds de start van de kabinetsperiode zijn de korte termijn economische vooruitzichten sterk verslechterd. In reactie op de verslechterende cijfers heeft het kabinet de Kamer op 1 maart geïnformeerd over de noodzaak van aanvullende maatregelen, waarbij gelet op de economische situatie voor 2013 geen

aanvullende maatregelen werden voorgesteld, maar enkele maatregelen werden voorgesteld met een stimulerend economisch effect.

Sinds de brief van 1 maart zijn de economische vooruitzichten verder verslechterd. Ten tijde van het 1 maart pakket rekende het CPB nog op een krimp van de economie van een half procent in 2013. Volgens de meeste recente raming van het CPB zal de economie met een procent krimpen. Voor 2014 heeft het CPB geen bijstelling gedaan en wordt weer een bescheiden economisch herstel verwacht van 1 procent, wat iets positiever is dan de verwachting van andere instituten. Cumulatief zijn we daarmee over de jaren 2012, 2013 en 2014 ten opzichte van de veronderstellingen bij regeerakkoord (Startnota) 2¼ procent groei kwijtgeraakt. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ramingen voor de economische groei op verschillende momenten.

Tabel 1. ramingen bbp-groei

	2013	2014
CPB MEV (September 2012)	¾	
CPB Decemberraming	- 1/2	
CPB CEP (maart)	- 1/2	1
Europese Commissie (mei)	- 0,8	0,9
DNB (juni)	- 0,8	0,5
OESO (juni)	- 0,9	0,7
CPB juniraming (juni)	- 1	1

De verslechterende economische vooruitzichten hebben een directe impact op de overheidsfinanciën. Volgens de juniraming van het CPB loopt het EMU-tekort op tot 3,5 procent van het bruto binnenlandse product (bbp) in 2013 en 3,7% in 2014. De verwachting is dat de groei volgend jaar weer licht aantrekt en uitkomt op 1 procent bbp. Toch zal dit niet voldoende zijn om een stijging van de werkloosheid en het begrotingstekort te kenteren. Hierdoor, en door de economische krimp, loopt de overheidsschuld verder op tot 76,3 procent van het bbp.

Tabel 2. Kerngegevens juniraming CPB

Kerngegevens (procentuele mutatie)	2013	2014
Bbp	- 1	1
Consumptie huishoudens	- 1¼	0
Investerings bedrijven	- 10	2
Werkzame beroepsbevolking (personen)	- ½	¼
Werkloosheid ¹ (% beroepsbevolking)	6¾	7
Contractloon marktsector	1½	1½
Inflatie (CPI)	2½	1¾
Productie marktsector	- 1½	1¼
Arbeidsinkomensquote (niveau in %)	81	80¼
EMU-saldo (niveau in % bbp)	- 3,5	- 3,7
Emu-schuld (niveau in % bbp)	74,6	76,3

¹ Internationale definitie.

Bron: CPB

Ook het beeld dat het CPB in de juniraming voor de arbeidsmarkt schetst stemt somber. In 2013 en 2014 zal de werkloosheid verder oplopen. Dit is een harde werkelijkheid voor mensen die hun baan verliezen en jongeren die het onderwijs uitstromen en moeite hebben een baan te vinden. Het bestrijden van de werkloosheid is daarom een absolute prioriteit van het kabinet. Via gerichte maatregelen en investeringen werkt het kabinet er in gezamenlijkheid met de sociale partners hard aan om het tij op de arbeidsmarkt te keren en er voor te zorgen dat mensen hun baan

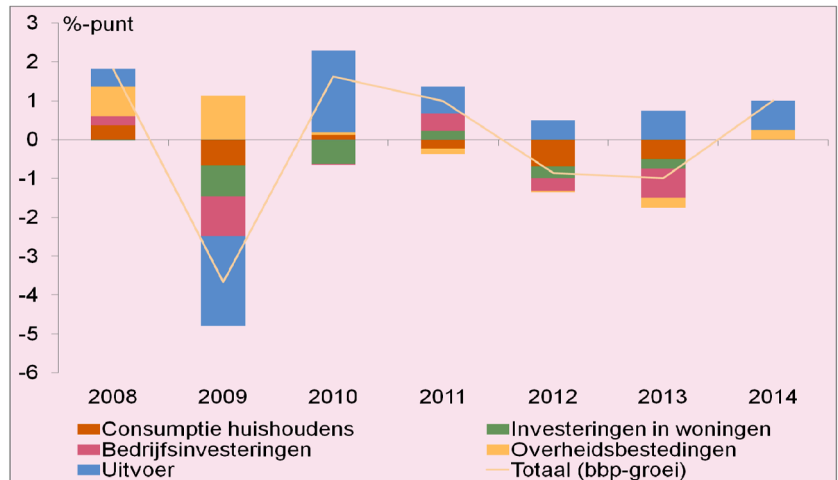
behouden en dat mensen die nu aan de kant staan zo snel mogelijk weer ergens een baan vinden.

Nederland verkeert in een balansrecessie

De neerwaartse bijstellingen van het economisch beeld bevestigen de analyses in onder andere de Miljoenennota dat Nederland rekening moet houden met een langdurigere periode van lagere groei dan in het verleden gebruikelijk was. Nederland bevindt zich in een zogenoemde balansrecessie. Vóór de financiële crisis van 2008 liepen de schulden van vooral banken en huishoudens in Nederland snel op. Sinds het begin van de crisis is hetzelfde gebeurd met de schuld van de overheid, vooral door de aanhoudende tekorten. De crisis heeft laten zien dat niet alleen banken, maar ook burgers kwetsbaar zijn voor waardedalingen van bezittingen. Vooral door de huizenprijzdalingen staan veel huizenbezitters met hun hypotheek «onder water». De noodzakelijke schuldenafbouw bij banken, burgers en de overheid drukt de groei onvermijdelijk. De ervaringen uit het verleden laten zien dat de huidige groeiprestaties in historische context niet uitzonderlijk zijn gezien de diepte van de financiële crisis die we doormaken. Daarbij heeft de Nederlandse economie te maken met de gevolgen van de vergrijzing, die ook een drukkend effect uitoefent op de economische groei. Deze achtergrond vergroot het belang van structurele hervormingen ter ondersteuning van de economische groei en daarmee de welvaart.

Het gebruikelijke patroon van economisch herstel in Nederland (export trekt aan, investeringen groeien en particuliere consumptie neemt toe) komt door de aard van de crisis langzamer tot stand. Door de vermogensverliezen van huishoudens (aandelen, huizen, pensioenen) en het daaraan gekoppelde balansherstel, werkt de transmissie van de positieve exportontwikkeling naar de binnenlandse bestedingscategorieën nog gebrekkig (zie figuur 1).

Figuur 1: decompositie economische groei



Bron: CPB

Het is belangrijk om te constateren dat Nederland er op dit moment – ondanks de matige groeiprestaties – fundamenteel nog steeds goed voor staat. Dit is onder andere af te lezen aan de hoge buitenlandse investeringsklimaat kent. Als Nederland zich weet te verlossen van overmatige schulden en vast houdt aan het ingezette beleid van hervormingen en gezondmaking van de overheidsfinanciën creëert het daarmee

de randvoorwaarden voor hernieuwde groei. Zo kan Nederland optimaal profiteren van internationaal groeiherstel.

Hervormingsprogramma

In antwoord op de grote uitdagingen waarvoor Nederland staat, heeft het kabinet bij het regeerakkoord besloten tot een ambitieus hervormingsprogramma. Sinds het begin van dit jaar heeft het kabinet een aantal belangrijke akkoorden gesloten om deze hervormingen door te voeren. Deze akkoorden zijn ook van groot belang om het vertrouwen in de economie te versterken en zo de crisis te beteugelen. Allereerst is met medeoverheden een financieel akkoord gesloten over de gezamenlijke verantwoordelijkheid bij het verbeteren van de overheidsfinanciën (21 januari). Met de fracties van D66, ChristenUnie en SGP is op 13 februari een woonakkoord gesloten met hervormingen op het terrein van sociale woningbouw, in aanvulling op de maatregelen in het regeerakkoord om de werking van de koopmarkt te verbeteren en de schulden van huishoudens te verminderen. Op 11 april 2013 zijn het kabinet en de sociale partners het eens geworden over een pakket aan maatregelen om economisch herstel op korte termijn te stimuleren en de arbeidsmarkt aan te passen aan de wensen en eisen van de 21e eeuw. Tot slot is op 24 april een zorgakkoord gesloten met werkgevers en werknemers¹ in de zorg waarbij door een gedeeltelijke loonmatiging in de zorg extra middelen zijn vrijgespeeld om te investeren in de doelmatigheid en kwaliteit van de zorg.

Met deze akkoorden is het draagvlak voor het ambitieuze hervormingsprogramma van het kabinet verbreed. Inmiddels liggen diverse wetsvoorstellen behorend bij het hervormingsprogramma (aanpassing Witteveen, participatiewet verhuurdersheffing) voor bij uw Kamer. Dit najaar bereiken de wetsvoorstellen die samenhangen met de hervorming langdurige zorg en modernisering van de arbeidsmarkt uw Kamer. Tegelijkertijd werkt het kabinet aan een meer solide, integere en transparante financiële sector die dienstbaar is aan de reële economie; is voortgaand overleg met institutionele beleggers om de werking van de financiële markten in Nederland te bevorderen; werkt het kabinet aan het verbeteren van de prestaties van semi-publieke sectoren en staat de vorming van een bankenunie prominent op de Europese agenda.

Buitensporigtekortprocedure

Zoals de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voorschrijven, moet om in aanmerking te komen voor een herziening van de deadline van de buitensporigtekortprocedure, worden voldaan aan twee voorwaarden: (1) de betreffende lidstaat moet voldoende effectieve actie hebben ondernomen; en (2) er moet sprake zijn van significante verslechtering van de economische situatie in vergelijking met de onderliggende aannames van de aanbevelingen. Voor Nederland heeft de Commissie geconcludeerd dat voor de periode 2010–2013 effectief gevolg is gegeven aan de aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Op basis van de lenteraming van de Commissie is geconcludeerd dat Nederland heeft voldaan aan de gevraagde begrotingsinspanning: de gemiddelde verbetering van het structureel EMU-saldo lag met 0,7% bbp dicht in de buurt van de vereiste ¾% bbp. Er is daarnaast sprake van een zwakkere positie van de economie in vergelijking met de onderliggende aannames van de aanbevelingen onder de buitensporigtekortprocedure. Nederland voldoet hiermee voor 2013 aan de regels van het SGP om in

¹ Helaas heeft de Abvakabo zich niet willen aansluiten bij deze afspraken.

aanmerking voor een herziening voor de deadline om het buitensporige tekort te corrigeren.

De Commissie heeft ook voor andere landen voorstellen gepresenteerd om de deadline voor correctie van het buitensporige tekort te verlengen (Frankrijk, Spanje, Polen, Portugal en Slovenië). Voor deze landen heeft de Commissie geconcludeerd dat door deze landen effectieve actie is genomen en aan de voorwaarden van het SGP wordt voldaan om in aanmerking te komen voor verlenging. Afhankelijk van de opgave om het buitensporige tekort te corrigeren, is door de Commissie voor een aantal landen voorgesteld om de deadline met één jaar te verlengen (Nederland en Portugal) en voor een aantal landen met twee jaar (Frankrijk, Spanje, Polen en Slovenië).

In het regeerakkoord is vastgelegd dat het kabinet zich zal houden aan Europese begrotingsafspraken van het SGP. De Commissie heeft aan vrijwel alle landen een veiligheidsmarge als aanbeveling meegegeven (voor Nederland een tekort van 2,8 in 2014). In het SGP is voor het EMU-saldo de – 3% als norm vastgelegd. Uit de voorjaarsraming van de Commissie, met een tekortraming voor het EMU-saldo van 3,6% bbp in 2014 (exclusief het zogenoemde 1-maartpakket), volgt de aanbeveling dat consolidatiemaatregelen moeten worden vastgesteld van ten minste 1% van het bbp (6 miljard euro) om te voldoen aan de door de Commissie gevraagde begrotingsinspanning. Tijdens zijn bezoek aan Nederland op 11 juni jongstleden heeft Commissaris Rehn bevestigd dat de Europese Commissie van Nederland een «effective fiscal effort» verwacht ter grootte van deze 6 miljard euro structureel in de begroting van 2014 en verder.

Uiterlijk 1 oktober dient de voorgenomen consolidatiestrategie om de doelstellingen te bereiken aan de Commissie te worden gecommuniceerd. De Commissie zal vervolgens met een analyse komen of Nederland effectieve actie heeft ondernomen. Mocht de Commissie concluderen dat Nederland effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen om het buitensporigetekort terug te dringen, maar dat de economische situatie significant is verslechterd ten opzichte van de aannames in het basispad ten tijde van de nieuwe aanbeveling, dan zal de Commissie voorstellen om de deadline voor 2014 nogmaals te herzien.

Begrotingsvoorbereiding

Het kabinet heeft moeten concluderen dat het economisch beeld in 2013 verder verslechtert en dat voor het jaar 2014 geen verbetering optreedt ten opzichte van de raming uit het voorjaar (CEP). Dit vertaalt zich in hoger dan eerder veronderstelde EMU-tekorten voor 2013 en 2014. Het CPB raamt voor 2013 een tekort van 3,5 procent van het bpp en voor 2014 een tekort van 3,7 procent.

Gegeven de recente economische ontwikkelingen en de wens van het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen volgt het Kabinet de aanbeveling van de Europese Commissie en zal bij de besluitvorming in augustus aanvullende maatregelen van netto 6 miljard euro structureel voorstellen. Gegeven de uitspraken van de Europese Commissie gaat het Kabinet ervan uit dat dat ook bij economisch verslechterende omstandigheden voldoende is.

Het aanvullende pakket moet een structureel karakter krijgen en is noodzakelijk om invulling te kunnen geven aan een van de pijlers van het kabinet: het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Het versterken van de duurzame structurele economische groei via gericht investeren en

de uitgebreide hervormingsagenda vormen de tweede pijler van het kabinet. Hiertoe wil het kabinet via het aanvullende pakket middelen vrijmaken voor additionele investeringen in de economie. Tot slot gaat het kabinet uit van eerlijk delen. Bij het nemen van additionele maatregelen zal het kabinet, vergelijkbaar met de maatregelen uit het regeerakkoord, rekening houden met draagkracht.

Over de invulling van het pakket voer ik verkennende gesprekken met die fracties die hebben aangegeven de inzet van het kabinet gericht op het op orde brengen van de overheidsfinanciën, te delen. In deze gesprekken ontstond een gedeeld beeld dat overeenstemming over een breed pakket nu niet tot mogelijkheden behoort. De gesprekken ervaar ik als constructief en zal ik ook blijven voortzetten. Het 1 maart pakket zoals richting uw Kamer is toegezonden vormt daarvoor het startpunt. Onderdeel hiervan is onder andere het bevrozen van de tabelcorrectiefactor, de nullijn voor de collectieve sector, exclusief zorg en het structureel inhouden van de prijsbijstelling 2013. Als gevolg van het zorgakkoord is de nullijn in de zorg niet langer onderdeel van het pakket aan maatregelen. In 2014 zou de nullijn in de zorg voor 1,0 miljard euro bijdragen aan het aanvullend pakket. Het wegvallen van de opbrengst van de nullijn in de zorg wordt gecompenseerd met andere maatregelen aan de uitgavenzijde. Daarnaast dient het pakket nog te worden aangevuld tot de benodigde netto 6 miljard euro structureel vanaf 2014. Hiervoor gaat het kabinet binnen de randvoorwaarden van de door mij geschetste pijlers op zoek naar maatregelen.

Voor de invulling van mogelijk noodzakelijke lastenverzwaringen zullen opties voor verdere vergroening van het belastingstelsel worden meegewogen. Zoals eerder toegezegd zal het kabinet voor Prinsjesdag in een afzonderlijke brief reageren op de initiatiefnota «Deal voor duurzame doorbraak» van Groen Links.

Afsluiting

Het kabinet zal in augustus de besluitvorming over de begroting van 2014 afronden en deze op Prinsjesdag presenteren. Dan heeft het kabinet ook het aanvullende pakket van structureel netto 6 miljard euro met maatregelen ingevuld. Het kabinet zet zijn gesprekken voort gericht op een zo breed mogelijk draagvlak voor de begroting in beide Kamers.

Mede namens de Minister-president, de viceMinister-President en de Minister van Economische Zaken,

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem