



# Informatieblad

Mei 2010

## Financieel Jaarverslag van het Rijk 2009 Samenvatting

### Inhoudsopgave

- 1 De Nederlandse economie en de overheidsfinanciën
- 2 De Nederlandse economie in 2009
- 3 De overheid grijpt in
- 4 De overheidsfinanciën in 2009

Minister De Jager presenteert op 19 mei 2010 namens het kabinet het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) over 2009 aan de Tweede Kamer. Het FJR blikt terug op de economische en financiële ontwikkelingen in 2009 en laat de resultaten van het afgelopen begrotingsjaar zien. Het FJR gaat in op de gerealiseerde uitgaven en inkomsten en vergelijkt deze met de geplande uitgaven en verwachte inkomsten zoals die anderhalf jaar daarvoor in de Miljoenennota voor 2009 zijn gepresenteerd. Naast deze vooral financiële toelichting zijn de behaalde beleidsresultaten te vinden in de Verantwoordingsbrief die ook op Verantwoordingsdag aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

### 1. De Nederlandse economie en de overheidsfinanciën

De Miljoenennota 2009, het startpunt van dit jaarverslag, is geschreven in de zomer van 2008. Het Centraal Planbureau (CPB) voorspelde toen nog een economische groei van 1 procent in 2009. Achteraf blijkt dat de Nederlandse economie in 2009 niet is gegroeid, maar sterk is gekrompen. Door de crisis is er sprake van een historisch groot verschil tussen de raming (de economische voorspelling) voor 2009 en de realisatie (de daadwerkelijke ontwikkeling) in 2009. Deze discrepantie tussen de economische raming en de realisatie tekent dit Financieel Jaarverslag.

### 2. De Nederlandse economie in 2009

#### *Van crisis naar voorzichtig herstel*

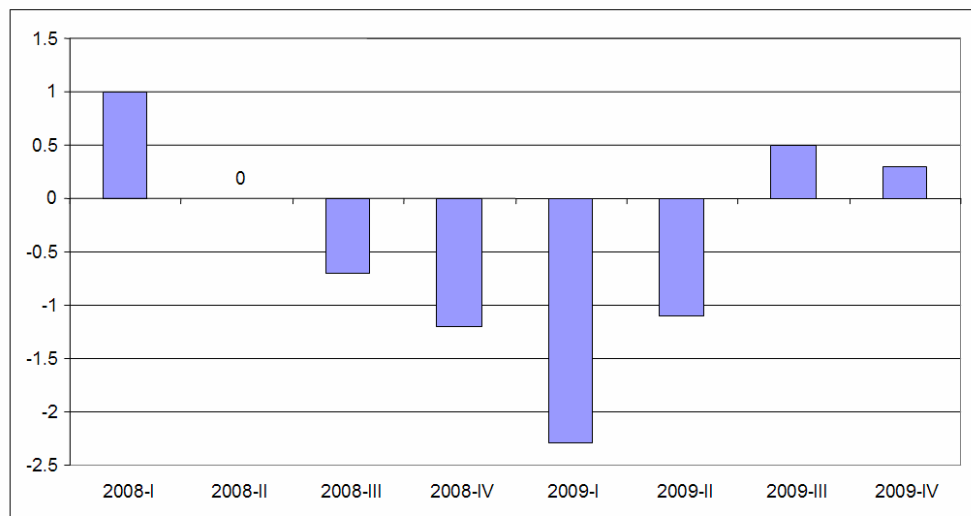
In 2009 is de Nederlandse economie in totaal met 4 procent gekrompen ten opzichte van het jaar 2008. Dit is vooral het gevolg van een scherpe daling in de export. Omdat de Nederlandse economie in grote mate afhankelijk is van het buitenland heeft de terugvallende internationale handel een grote weerslag gehad op onze nationale welvaart. De krimp in 2009 is de grootste economische krimp sinds de Tweede Wereldoorlog.

De forse krimp van de Nederlandse economie in 2009 komt voor meer dan de helft door de gedaalde buitenlandse afzet. Daarnaast daalden de particuliere consumptie, de investeringen in woningen en de bedrijfsinvesteringen. De overheidsbestedingen hebben juist een positieve bijdrage geleverd aan de economische groei. Keerzijde van deze medaille is dat het tekort op de begroting van de overheid scherp is toegenomen in 2009. Ook het bedrijfsleven moest inkomensverlies incasseren. Gezinnen hadden juist meer te besteden; de koopkracht steeg dankzij de nog forse loonstijging (en lagere inflatie).

De wereldwijde economische recessie heeft de Nederlandse inflatie (prijsstijging) fors omlaag gedrukt. In 2009 kwam de inflatie uit op 1,0 procent, een daling van 1,2 procentpunt ten opzichte van 2008. Dit werd in belangrijke mate veroorzaakt door de prijsdaling van energie en andere grondstoffen. Ter illustratie: in juli 2009 daalde de gasprijs voor consumenten met bijna 20 procent ten opzichte van de maand ervoor.

Achter het sombere jaarcijfer zit echter ook een voorzichtig economisch herstel. Het eerste kwartaal van 2009 vormde het dieptepunt van de crisis met een economische krimp van meer dan 2 procent. In het tweede kwartaal nam de krimp van de economie, die in 2008 was begonnen, voor het eerst sinds een kalenderjaar af. In de tweede helft van 2009 profiteerde Nederland van het aantrekken van de wereldhandel en was er weer economische groei (zie figuur 1). De productie in Nederland neemt sinds het derde kwartaal van 2009 weer toe en daarmee is een einde gekomen aan de recessie. Het is echter nog te vroeg om te spreken van een definitief herstel; daarvoor is de financiële en economische situatie nog te onzeker en fragiel. Zo was in het vierde kwartaal van 2009 weer sprake van een lichte terugval in de groei.

**Figuur 1 BBP-groei per kwartaal in 2008 en 2009**



\* Het betreft steeds de groei t.o.v. het voorafgaande kwartaal

#### *Nederlandse arbeidsmarkt*

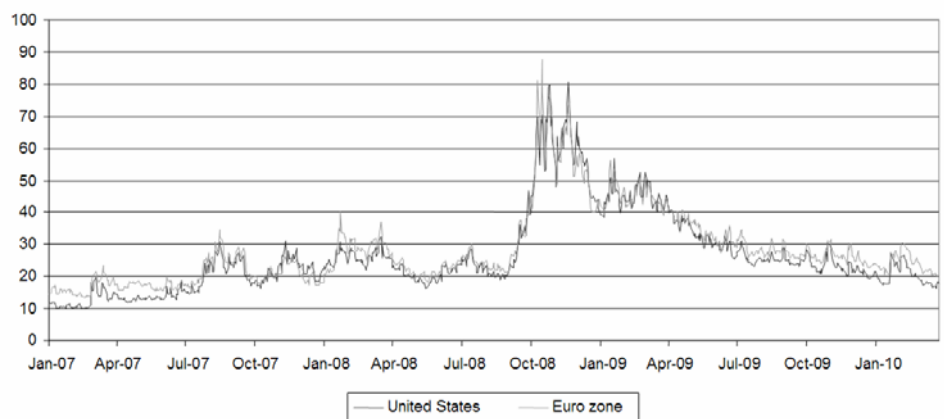
Toen de productie eind 2008 begon af te nemen, nam in veel sectoren ook de vraag naar personeel af. Het aantal vacatures daalde en vanaf het begin van 2009 liep ook de werkgelegenheid bij bedrijven sterk terug. De stijging van de werkloosheid bleef hierbij achter. De werkloosheid is in 2009 uitgekomen op gemiddeld 4,9 procent: een toename ten opzichte van 2008. Deels kwam dit doordat de werkgelegenheid in de zorg bleef stijgen. Maar ook doordat bepaalde groepen zich terugtrokken van de arbeidsmarkt of nog niet toetraden tot de arbeidsmarkt: jongeren studeerden langer door, vrouwen stelden herintreding uit en ouderen stopten eerder met werken. Ook de deeltijd-WW heeft de oploep van de werkloosheid beperkt. Deelnemers aan deze regeling hebben hun baan behouden en worden dus niet als werkloos geteld. Rekening houdend met de forse economische krimp is de stijging van de

werkloosheid, zowel internationaal als historisch gezien, relatief gering.

#### *Herstel financiële markten*

Het voorzichtige herstel van de economie wordt voorafgegaan door een herstel op de financiële markten. Aan het einde van het eerste kwartaal in 2009 kwam een einde aan de onzekere en onrustige situatie op de financiële markten. Het vertrouwen in de financiële sector herstelde en de onzekerheid nam af. Er was toen sprake van een daling van de rente op bedrijfsobligaties ten opzichte van de risicovrije rente. Vooral in de tweede helft van 2009 herstelden ook de beurzen zich; de koersen namen toe en de koersschommelingen namen af (zie figuur 2).

**Figuur 2 Volatiliteit aandelenkoersen Verenigde Staten en Eurogebied**



Bron: CEP2010 (CPB)

#### *Wereldeconomie en Eurozone*

Ook in de reële wereldeconomie zijn in 2009 voorzichtige tekenen van herstel zichtbaar. In Aziatische landen (inclusief Japan) nam het bbp al in het tweede kwartaal weer toe. De binnenlandse bestedingen in Azië droegen bij aan het economisch herstel elders in de wereld. In het eurogebied, de Verenigde Staten en Japan groeide de economie in de tweede helft van 2009. Het herstel wordt mede veroorzaakt door de budgettaire stimuleringsmaatregelen, het ruime monetaire beleid, de verbetering van de situatie op de financiële markten en een positieve impuls van de voorraadvorming bij bedrijven.

### 3. De overheid grijpt in

Toen de wereldeconomie zich eind 2008, begin van 2009 in een vrije val leek te bevinden, hebben nationale overheden, zowel binnen Europa als daarbuiten, stevig ingegrepen. Ze hebben maatregelen genomen om in 2009 en 2010 de economie te ondersteunen, te stimuleren en het vertrouwen van burgers en bedrijven te herstellen. Gezien de redelijk gunstige nationale en internationale voorspellingen voor de economische groei in 2011 lijkt er op het juiste moment ingegrepen te zijn.

#### *Nederlandse maatregelen en economische ontwikkeling*

Het kabinet heeft op meerdere momenten maatregelen genomen om de financiële en economische crisis verantwoord te bestrijden. Het jaar 2008 werd vooral getekend door onrust op financiële markten en het

jaar 2009 door de doorwerking van de financiële crisis op de reële economie. De maatregelen van het kabinet sluiten hierop aan. Eind 2008 heeft het kabinet fors moeten ingrijpen op de financiële markten. Deze ingrepen zijn al toegelicht in het Financieel Jaarverslag over 2008.<sup>1</sup>

Het crisisbeleid in 2009 stond vooral in het teken van het opvangen van de gevolgen van de crisis voor de reële economie.

Nederland heeft een grote krachtsinspanning geleverd om de recessie te stoppen en structurele economische schade te voorkomen. De economische vooruitzichten voor 2010 en 2011 blijven onzeker, maar laten zien dat Nederland ongeveer terugkeert naar een normale structurele groei van respectievelijk 1,5 en 2 procent. Hiermee is zeker niet gezegd dat het verwachte herstel volledig toegeschreven mag worden aan de maatregelen die in Nederland, Europa en de wereld zijn genomen. In het Centraal Economisch Plan 2010 (CEP) heeft het Centraal planbureau de gevolgen van het kabinetsbeleid geanalyseerd: wat zou er gebeurd zijn als de overheidsfinanciën de klap van de economische crisis niet op deze manier hadden opgevangen? Tevens is gekeken naar de effecten van de extra uitgaven van het kabinet.

#### *Aanvullend Beleidsakkoord*

Om de reële economie snel, gericht en tijdelijk te stimuleren is in het voorjaar van 2009 het Aanvullend Beleidsakkoord (ABK) gesloten. In het akkoord is ten eerste ervoor gekozen om de automatische stabilisatie volledig te laten werken. Dat wil zeggen dat het kabinet niet is gaan bezuinigen toen er minder geld binnen kwam door de slechte economische ontwikkeling. Mede hierdoor liep het tekort op de begroting op tot 5,3 procent (uitgedrukt in een percentage van het bbp). Normaal gesproken had het tekort volgens de Europese regels van het Stabiliteits- en Groeipact beperkt moeten worden tot maximaal 3 procent. Als het kabinet het tekort niet vrij had laten oplopen, maar beperkt had tot 3 procent, dan had de overheid volgens het CPB moeten besluiten tot bezuinigingen en lastenverhogingen van 11 miljard euro in 2009 en 25 miljard euro in 2010. Daardoor zou de economische groei in 2009 en 2010 dan respectievelijk  $\frac{3}{4}$  en 2 procentpunt lager zijn geweest, waardoor de economie ook in 2010 zou blijven krimpen.

Ten tweede is in het ABK afgesproken om aan de uitgavenkant (voorlopig) extra geld uit te trekken voor tegenvallers in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en de zogeheten ruilvoeteffecten. Hierdoor is er in 2009 per saldo 3,3 miljard euro meer uitgegeven. Het zodoende laten werken van de automatische stabilisatie (dus het oplopen van het tekort als gevolg van de oplopende werkloosheidsuitgaven en terugvallende belastinginkomsten) is effectief geweest. Deze stimulering beweegt automatisch mee met de economie en komt vooral terecht bij mensen die er in inkomen op achteruit gaan.

Ten derde is besloten om de economie in 2009 en 2010 gericht en tijdelijk te stimuleren met een stimuleringspakket van per saldo 2,6 miljard euro in 2009 en 4,3 miljard euro in 2010. De stimuleringsmaatregelen zijn gericht geweest op het verbeteren van de liquiditeitspositie van ondernemingen, het beschermen van werkgelegenheid voor mensen waarvoor ontslag dreigt, het voorkomen van jeugdwerkloosheid, het verduurzamen van de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/2009, 31 924, nr. 1 (en zie tevens de monitor in bijlage 5).

Nederlandse economie en het naar voren halen van infrastructurele en (woning)bouwprojecten.

Bij de liquiditeitbevorderende maatregelen moet gedacht worden aan een BTW-aangifte per maand in plaats van per kwartaal en extra aftrek op loonkosten van onderzoekers. Ook zijn er diverse kapitaalmarktinstrumenten ingezet zoals het Besluit Borgstelling MKB Kredieten (BMKB), de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) en de Groeifaciliteit.

In het kader van de arbeidsmarktmaatregelen is er stimuleringsbudget beschikbaar gekomen voor de deeltijd-WW. Daarnaast heeft het kabinet via het actieplan jeugdwerkloosheid geïnvesteerd in het scheppen van extra leerwerkbanen en stages voor jongeren. Ook is er hooggekwalificeerd personeel voor Nederland behouden door de regeling voor high-tech topprojecten en kenniswerkers en is er budget beschikbaar gekomen voor (het versnellen van) innovatieprojecten.

In het streven naar een duurzamer Nederland is er onder meer geld beschikbaar gekomen voor de snelle uitvoering van FEZ-projecten op het gebied van duurzame ruimtelijke ontwikkeling, is er extra subsidie gekomen voor dubbele beglazing en is het btw-tarief verlaagd voor het isoleren van woningen. Daarnaast is er extra budget vrijgemaakt voor bijvoorbeeld het verduurzamen van de agrarische sector en de sloopregeling voor oude auto's.

Op het gebied van de woningmarkt is de nationale hypotheekgarantie tijdelijk verruimd en is er subsidie uitgetrokken om de bouw van nieuwe woningen te stimuleren. Ook is er budget beschikbaar gekomen voor bouwplannen van scholen en (jeugd)zorginstellingen.

Tot slot is voor verschillende infrastructurele projecten de mogelijkheid gecreëerd om over te gaan tot versnelde aanleg. Voorbeelden hiervan zijn extra zandsuppleties en versnelde investeringen in onderhoud van weg- en waterbouwprojecten.

In vergelijking met het buitenland stimuleert Nederland relatief veel via automatische stabilisatie en relatief weinig via specifieke maatregelen. Voor het totale pakket aan specifieke maatregelen ligt de vraag voor of deze altijd maatregelen voldoen aan de criteria van tijdigheid, tijdelijkheid en gerichtheid, en effectiviteit. Deze vragen kunnen slechts deels beantwoord worden. Het CPB gaat alleen in op de effecten van extra uitgaven of lagere lasten en daarbij wordt niet gekeken naar de specifieke invulling daarvan. Gegeven de onzekerheid rond de snelheid en kracht van het economisch herstel is ook onduidelijk wat de optimale fasering van de stimuleringsmiddelen (uitgaven/maatregelen) over de jaren is. De effectiviteit van het crisisbeleid is bovendien moeilijk te bepalen. Zo is het effect van het crisisbeleid op het herstel van vertrouwen van burgers en bedrijven een uiterst belangrijk element voor herstel van de economie, maar een effect dat moeilijk te meten is.

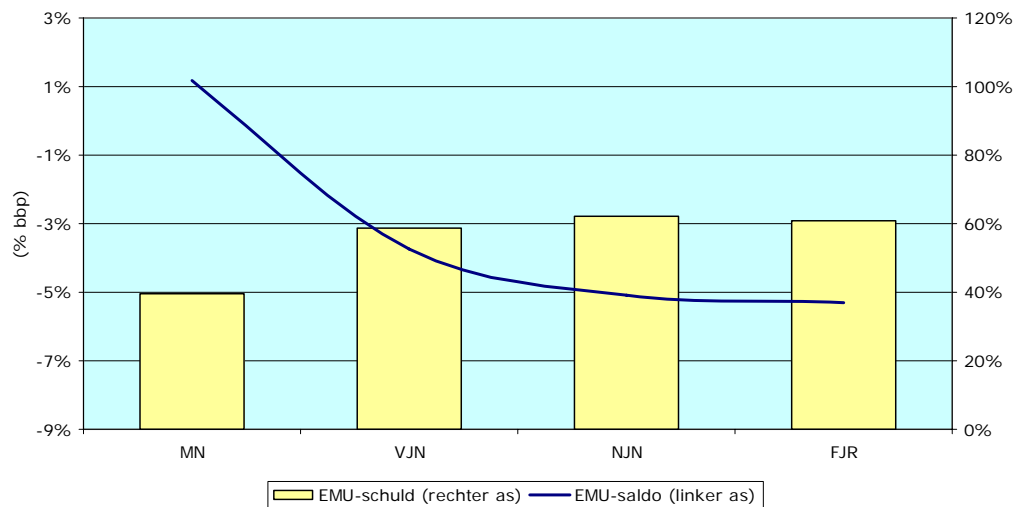
Wel stelt het CPB vast dat dit stimuleringspakket en de beslissing extra geld uit te geven aan tegenvallers in WW en ruilvoet hebben de bbp-krimp in 2009 met ongeveer  $\frac{3}{4}$  procentpunt verminderd en de economische groei in 2010 met circa een  $\frac{1}{2}$  procentpunt verhoogd. In de Verantwoordingsbrief van de minister-president wordt nader ingegaan op de resultaten van de gerichte

stimuleringsmaatregelen van het kabinet. De individuele maatregelen komen ook terug in de departementale jaarverslagen.<sup>2</sup>

#### 4. De overheidsfinanciën in 2009

De Nederlandse overheidsfinanciën zijn in 2009 dramatisch verslechterd. Het verwachte overschot op de begroting, EMU-saldo van 1,2 procent bbp is omgeslagen in een tekort van 5,3 procent bbp. Dit is een verslechtering van 37 miljard euro. De EMU-schuld is in 2009 gegroeid van een verwachte 39,6 procent bbp naar 60,9 procent bbp. Dit betekent een toename van ongeveer 101 miljard euro. Dit zijn voor Nederland ongekende cijfers.

**Figuur 3 Ontwikkeling verwachting voor EMU-saldo en EMU-schuld 2009 (%)**



Het EMU-saldo is verslechterd door twee factoren. Ten eerste zijn de overheidsinkomsten sterk gedaald als gevolg van de ongunstige economische ontwikkeling. Vooral de opbrengsten uit de omzetbelasting, vennootschapsbelasting en de loon- en inkomstenheffing zijn sterk gedaald. In totaal is er in 2009 ruim 27 miljard euro (4,8 procentpunt bbp) minder binnengekomen dan op basis van de raming werd verwacht.

Ten tweede zijn de overheidsuitgaven juist gestegen. Er is sprake van een toename van 7 miljard euro ten opzichte van de raming. Het gaat hier vooral om hogere uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen en de uitgaven aan het stimuleringspakket. Ook de lokale overheden hebben een hoger tekort dan bij de begroting voor 2009 werd verwacht (3,2 miljard euro meer). Opgeteld is dit een verslechtering van het overheidssaldo van ruim 37 miljard euro (een verslechtering van 6,5 procentpunt bbp).

De EMU-schuld is met ongeveer 101 miljard euro gegroeid. Voor ruim 37 miljard euro is dit het directe gevolg van het bovengenoemde tekort op de begroting. Ten tweede is de schuld

<sup>2</sup> De integrale toelichting op de voortgang van het stimuleringspakket is op verzoek van de Kamer meegenomen met de Voorlopige Rekening. Tussen de Voorlopige Rekening en de Slotwet is er 12 miljoen euro aan middelen geschoven van 2009 naar 2010. Gezien de beperkte mutatie wordt er verwezen naar de bijlage 2 van de Voorlopige Rekening. In de Voorjaarsnota zal een nieuw overzicht worden gegeven met de actuele kasrhythmes van het stimuleringspakket.

met ruim 63 miljard euro toegenomen als gevolg van de ingrepen in de financiële sector, zoals de overname van Fortis/ABN AMRO, kapitaalverstrekkingen en leningen aan banken ('hier staat vermogen tegenover'). De stijging van 63 miljard euro is inclusief de aflossingen die in 2009 hebben plaatsgevonden.