
Vergaderjaar 2002–2003

28 600

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 17 september 2002

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2003

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Hoofdpijnen van het beleid	7
1.1 Noodzaak tot verandering	7
1.2 Begroting 2003	9
1.3 Begrotingsbeleid 2003–2006	12
1.4 Verantwoordelijkheid en ruimte	15
1.5 Aanpak maatschappelijke knelpunten	15
1.6 Tot slot	17
2. Het financieel-economische beleid	18
2.1 De Nederlandse economie: uitgangssituatie en vooruit- zichten voor de korte termijn	18
2.2 Financiële markten	23
2.3 Voortgaande Europese integratie	24
2.4 Het Strategisch Akkoord	27
2.5 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid	33
2.6 Veiligheid	36
2.7 Zorg	37
2.8 Onderwijs en innovatie	41
2.9 Vreemdelingenbeleid en integratie	45
2.10 Infrastructuur, ruimtelijke ordening en milieu	47
2.11 Slotbeschouwing en conclusies	49
3. Het budgettaire beleid 2002–2006	52
3.1 Reageren en anticiperen	52
3.2 De budgettaire ruimte	53
3.3 Het Strategisch Akkoord	56
3.4 Aanvullend beleid	65
3.5 Budgettaire beeld 2002–2006	68
3.6 De begrotingsregels en uitgavenplafonds	73
4. Een resultaatgerichte overheid	78
4.1 Inleiding	78
4.2 Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording	78
4.3 Naar een nieuw begrotingsstelsel	82
4.4 De kwaliteit van de bedrijfsvoering van het Rijk	82
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	85
Bijlagen bij de Miljoenennota	93
Toelichting op de bijlagen	95
1. Budgettaire kerngegevens	96
2. De uitgaven en niet-belastingontvangsten 2001–2007	99
2.1 Uitgaven begrotingen	99
2.2 Niet-belastingontvangsten	101
2.3 Rijksbegroting in enge zin	103

2.4	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	103
2.5	Zorg	103
2.6	Agentschapsbegrotingen 2003	104
3.	De belasting- en premieontvangsten	107
3.1	De belastingraming voor 2002 en 2003	108
3.2	De belastingontvangsten in 2002	109
3.3	De belastingontvangsten in 2003	110
3.3.1	Endogene groei belastingontvangsten 2003	111
3.3.2	Het effect van maatregelen op de belastingontvangsten	112
3.4	Meerjarige belastingramingen	114
3.5	De premieontvangsten in 2002 en 2003	116
3.6	De inkomstendrempel	117
3.7	MLO kader	118
4.	EMU-saldo, EMU-schuld, sociale fondsen, financierings- behoeften	120
5.	Belastinguitgaven	122
5.1	Inleiding	122
5.2	Belastinguitgaven in de belastingen op inkomsten, winst en vermogen in 2002	123
5.3	Maatregelen per 2003	125
5.4	Meerjarenraming 2001–2007	126
5.5	Enkele aspecten van de ramingsmethodiek	129
5.6	Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen	130
5.7	Toelichting op de belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen	133
5.8	Toelichting op de belastinguitgaven in de kostprijs- verhogende belastingen	151
6.	Horizontale toelichting 2002–2007	158
7.	Verticale toelichting 2002–2007	196
8.	Interdepartementale beleidsonderzoeken	260
8.1	Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) 2002	260
8.2	Politieke besluitvorming	260
9.	Staatsbalans	267
9.1	Inleiding Staatsbalans	267
9.2	Staatsbalans per 31 december 2001	267
9.3	Voorwaardelijke verplichtingen	277
10.	Begrotingsregels	279
10.1	Inleiding	279
10.2	De begrotingsregels	279
10.2.1	Algemene regels	280
10.2.2	Regels die betrekking hebben op de uitgaven	281
10.2.3	Regels die betrekking hebben op de inkomsten	283
	Annex 1: Afbakening budgetdisciplinesectoren	285
	Annex 2: Inkomsten	289
	Annex 3: Toelichting op specifieke onderwerpen uit de regels begrotingsbeleid	292
	Trefwoordenregister	295
	Lijst van gebruikte afkortingen	303

Deze eerste Miljoenennota van het nieuwe kabinet beoogt een krachtig antwoord te geven op de verslechtering van de economische en budgettaire positie van Nederland. Het pakket aan maatregelen is daarom zowel in absolute termen als in historisch perspectief omvangrijk. Al bij de totstandkoming van dit kabinet werd het duidelijk dat het Nederland economisch minder voor de wind gaat dan de afgelopen jaren. En de laatste maanden is het economisch beeld snel verder verslechterd. Door onder meer de aanslagen op 11 september vorig jaar en de boekhoudschandalen in Amerika heeft het vertrouwen internationaal een flinke deuk gekregen. Een land met een open economie als Nederland zal van dit soort ontwikkelingen altijd hinder ondervinden.

Een krachtig antwoord is ook nodig om de budgettaire positie, die verslechterd is ten opzichte van het Strategisch Akkoord, op orde te houden. Zonder de maatregelen uit deze Miljoenennota zou er in 2003 een EMU-tekort zijn van 1,2% BBP en zou het uitzicht op aflossing van de overheidsschuld in één generatie verdampen. Naast conjuncturele spelen ook structurele factoren een rol bij de dalende groeitempsen van onze economie. De arbeidskosten in ons land zijn de afgelopen jaren veel sterker gestegen dan bij onze euroconcurrenten. En zonder nadere maatregelen dreigt dit sluipende concurrentieverlies door te zetten. Het kabinet is vastbesloten deze trend te keren.

Het nieuwe kabinet geeft met het aanvullend beleidspakket zowel een antwoord op de budgettaire als de economische uitdagingen waar het land voor staat. Met de maatregelen wordt bereikt dat het uitgavenkader kan worden gehandhaafd, het EMU-tekort niet verslechtert van 2002 op 2003 en wordt gekoerst op een verbetering van het EMU-saldo tot 0,6% BBP in 2006, met een duidelijk perspectief op een verdere oploep van het begrotingsaldo in volgende jaren. Het doel van aflossing van de staatsschuld in één generatie blijft binnen bereik. In het debat over normen en waarden verdient een duidelijke begrotingsnorm een prominente plaats. De sluipende aantasting van onze concurrentiepositie en de stijging van de werkloosheid moet tot staan worden gebracht door een knik aan te brengen in de contractloonontwikkeling. Een matiging van de contractlonen tot het inflatieniveau ondersteunt de concurrentiepositie en winstgevendheid van de bedrijven en biedt verlichting aan de pensioenproblematiek.

Maatregelen in de uitgaven en inkomsten – gericht op versobering, een efficiënter werkende overheid en op een verbeterde werking van de arbeidsmarkt – zijn nodig. Dit ook om ruimte te creëren voor extra uitgaven voor beleidsprioriteiten als veiligheid, zorg en onderwijs. Alleen binnen een gezonde economie en een overheid met een solide begroting kan een blijvend perspectief worden geboden op versterking van die overheidsgebieden waar het kabinet prioriteit aan wil geven.

Na jaren van voorspoed is 2003 een moeilijk jaar voor iedereen. Na jaren van stevige inkomensverbeteringen zal het komende jaar een duidelijke pas op de plaats inhouden. Het kabinet acht de voorgenomen maatregelen onontkoombaar. Zo houdt Nederland perspectief om weer snel haar sterke economische positie terug krijgen. De ruimte die op termijn daarmee op de begroting ontstaat, zal hard nodig zijn om de toekomstige lasten van de ouder wordende samenleving op te kunnen vangen.

Hans Hoogervorst
Minister van Financiën

1 Hoofdpijnen van het beleid

1.1 Noodzaak tot verandering

economische ontwikkelingen

De economische en budgettaire situatie van Nederland is in korte tijd verslechterd. De wereldwijde conjuncturele neergang is niet zonder gevolgen gebleven voor onze open economie. De groeiverwachting voor 2002 is gekrompen tot ½%. Voor het komende begrotingsjaar 2003 is het beeld even pregnant. Werd in het Strategisch Akkoord nog een groeipercentage voor het BBP voorzien van 2½%, in de huidige ramingen is dat teruggelopen tot 1½%. Nagenoeg een halvering van de economische groeiverwachting binnen een periode van enkele maanden.

Met deze bijstellingen zijn we nu op een groei beland die voor de periode 2001–2003 uitkomt op ruwweg 1% per jaar. In de Miljoenennota 2001 werd voor het jaar 2001 nog een economische groei voorzien van 4%. Destijds werd dus voor één jaar meer groei geraamd dan nu wordt voorzien voor drie achtereenvolgende jaren bij elkaar. Zo sterk en zo snel zijn de economische vooruitzichten teruggelopen. Dit beeld geldt uiteraard niet voor Nederland alleen. Ook de overige Europese landen kampen met groeivertragingen door de internationaal verslechterde economische situatie. Wel valt op dat in ons land de teruggang zich duidelijk sterker manifesteert dan bij de overige Europese landen. Zowel in 2001 als naar verwachting in 2002 en 2003 blijft onze economische groei achter bij het EU-gemiddelde. En dat na een periode waarin de Nederlandse economie juist beter presteerde dan de andere EU-landen gemiddeld deden. Ook hier is duidelijk sprake van een kentering.

budgettaire positie

De verslechterde groeicijfers hebben hun uitwerking op de budgettaire positie van de overheid niet gemist. Aan de uitgavenkant werd het kabinet geconfronteerd met een verslechtering van ruim een ½ miljard euro ten opzichte van het Strategisch Akkoord, onder meer door de oplopende werkloosheid en hogere rentebetalingen door slechtere uitkomsten van het EMU-saldo. Door tegenvallende inkomsten zijn de verwachte budgettaire overschotten omgeslagen in tekorten. Zonder de maatregelen uit deze Miljoenennota zou in 2003 een EMU-tekort van 1,2% BBP uit de bus komen. Het uitzicht op aflossing van de overheidsschuld in één generatie zou verdampen.

concurrentiepositie

Door de conjuncturele teruggang van onze economie is de afgelopen maanden ook steeds duidelijker geworden dat ons land kampt met een structureel economisch probleem. En dat zijn de te hoge arbeidskosten. De arbeidskosten lopen in Nederland uit de pas met de economische realiteit. De opgetreden stijging van de arbeidsinkomensquote laat dat ook zien. Onze concurrentiepositie staat al langere tijd onder druk. Sinds 1997 is onze concurrentiekracht in 2003, op basis van arbeidskosten per eenheid product, cumulatief met ruim 10% verslechterd ten opzichte van de euroconcurrenten. We leven dus al geruime tijd op te grote voet. Het verlies aan concurrentiekracht heeft ook zijn weerslag gehad op de arbeidsmarkt. Voor het eerst sedert 1994 zal volgend jaar de werkgelegenheid afnemen. Sinds begin dit jaar stijgt de werkloosheid met 7000 personen per maand. In 2003 komen er volgens de huidige ramingen

maandelijks 7500 uitkeringsgerechtigden bij. Wil deze toename gestopt worden, wil Nederland weer aansluiting vinden bij het Europese gemiddelde en zo mogelijk beter presteren dan onze euroconcurrenten, dan zal bij de arbeidskostenontwikkeling het roer stevig om moeten.

beleidspakket

Het nieuw aangetreden kabinet wil zowel de budgettaire als economische uitdagingen van ons land het hoofd bieden. Door middel van een aanvullend beleidspakket zal worden vastgehouden aan de budgettaire doelstellingen van het Strategisch Akkoord. In de eerste plaats zal worden vastgehouden aan het uitgavenkader. In de tweede plaats wil het kabinet een verslechtering van het EMU-saldo van 2002 op 2003 voorkomen en vasthouden aan het in het Strategisch Akkoord voorziene begrotingsoverschot van ex-ante 1% BBP (na uitverdieneffecten 0,6%) voor 2006. Alleen met een substantieel overschot kan een begin worden gemaakt met het aflossen van onze overheidsschuld in één generatie en wordt een stabiel budgettair fundament gelegd onder de toekomstige vergrijzingslasten. Bij de aanpak van de huidige problemen mag dit langetermijnperspectief niet uit het oog worden verloren.

loonmatiging

Bij de loonontwikkeling zal een omslag moeten worden gerealiseerd, als we een verdere stijging van de werkloosheid willen voorkomen. Het recente verleden heeft geleerd dat een eenmaal ingezette stijging van de werkloosheid slechts langzaam te keren is. Daartoe is een consistent beleid van loonmatiging nodig. Het succes uit de jaren tachtig en negentig heeft aangetoond dat dit werkt. De inzet van het kabinet is dan ook duidelijk. De sluipende aantasting van onze concurrentiepositie moet tot staan worden gebracht en moet omslaan in een versterking. De problemen rond de contractlonen, werkloosheid en pensioenen vragen een gecoördineerde aanpak van kabinet en sociale partners. Het kabinet zal overleg opstarten en de partners trachten te overtuigen van de noodzaak een duidelijke knik aan te brengen in de contractloonontwikkeling. Een dergelijk overleg zou bij voorkeur moeten uitmonden in een Centraal Akkoord dat leidt tot een matiging van de contractlonen tot het inflatieniveau. Een gematigde contractloonontwikkeling ondersteunt de concurrentiepositie en de winstgevendheid van bedrijven (ter illustratie: een ½% contractloonmatiging leidt tot een afname van de arbeidskosten met 1 miljard euro). Zij biedt ook verlichting van de pensioenproblematiek.

aanpassingsproces

De overheid zal haar verantwoordelijkheid in haar rol als werkgever nemen door bij de salarissen in de collectieve sector uit te gaan van een contractloonsstijging van niet meer dan 2½%. Om te bevorderen dat de marktsector deze aanpak volgt, is het kabinet bereid de loonmatiging te ondersteunen met een pakket van lastenverlichtende maatregelen van 0,5 miljard euro. Voorwaarde is dat er concrete afspraken kunnen worden gemaakt over daadwerkelijke loonmatiging. Daar waar lastenverzwaring onontkoombaar is, heeft het kabinet bij de vormgeving zoveel mogelijk gestreefd de prikkels tot werkaanvaarding te verbeteren. Bijvoorbeeld door de verhoging van de nominale ZFW-premie te combineren met een verhoging van de arbeidskorting. Voorts heeft het kabinet een groot aantal fiscale maatregelen gezien vanuit de noodzaak het fiscale stelsel op te schonen. Op grond hiervan is besloten het aantal regelingen in de fiscale sfeer te verminderen, hetgeen de transparantie van het stelsel ten goede komt.

Door het pakket van maatregelen dat het kabinet voor 2003 heeft getroffen boven op datgene wat al was voorzien in het Strategisch Akkoord, wordt bereikt dat de afspraken over de uitgaven gehandhaafd blijven, het EMU-tekort van 2002 op 2003 niet verslechtert en het voorziene overschot van 0,6% BBP in 2006 nog steeds in beeld blijft. In de collectieve sector

wordt een proces van loonmatiging ingezet en het kabinet heeft financiële ruimte vrijgemaakt ter ondersteuning van een vergelijkbaar proces in de particuliere sector. Dit pakket kan een deel van het koopkrachtverlies verzachten, maar niet helemaal voorkomen. Dat geldt ook breder. Het oplossen van de budgettaire problemen, het matigen van de loonontwikkeling, en een lage economische groei, kunnen niet anders betekenen dan dat het besteedbaar inkomen volgend jaar voor nagenoeg alle categorieën onder druk komt te staan.

noodzaak tot verandering

Deze noodzakelijke matiging van de koopkracht volgt op jaren waarin het besteedbare inkomen er met vele procenten op vooruit is gegaan. Omdat de omvangrijke lastenverlichtingen in de afgelopen jaren niet gepaard zijn gegaan met loonmatiging, moeten we nu een pas op de plaats maken. Een pas op de plaats om weer aansluiting te vinden bij onze concurrenten, de werkloosheidsstijging een halt toe te roepen, en een stevig fundament te leggen voor de komende jaren. Het kabinet heeft er voor gekozen dit aanpassingsproces direct gelijk bij zijn aantreden in te zetten en niet af te wachten. De urgentie van de huidige economische situatie en de sterke verslechtering in de afgelopen maanden verdragen geen uitstel. De problemen zijn te groot en dreigen te structureel te worden om daar nu aan voorbij te gaan. Door nu in te grijpen, komt er perspectief op een duidelijk herstel van de budgettaire en economische situatie en blijft ook zicht bestaan op een gezond financieel beleid voor de toekomst dat nodig is voor het opvangen van de toekomstige vergrijzingslasten. De huidige problemen bij de pensioenfondsen geven aan dat dit laatste zeker geen overbodige luxe is.

1.2 Begroting 2003

Strategisch Akkoord

Al in het Strategisch Akkoord was voorzien dat het komende begrotingsjaar een moeilijk jaar zou worden. Bij ongewijzigd beleid dreigde een omvangrijk tekort, zodat prioriteit moest worden gegeven aan ombuigingen en inkomstenverhogende maatregelen. Het beleidspakket uit het Strategisch Akkoord is voor 2003 gericht op een meer doelmatige overheid, een betere werking van de arbeidsmarkt en een restrictiever asielbeleid. De besparingen bedragen ruim 5 miljard euro, waarvan 3 miljard euro aan uitgavenbeperkingen en 2 miljard euro aan grondslagverbreding in de lastensfeer. Daartegenover staan uitgavenverhogingen van ruim 1 miljard euro in 2003 voor de drie prioritaire sectoren veiligheid, zorg en onderwijs, voor een uitbreiding van de politiecapaciteit, de aanpak van de wachtlijsten en stijgende leerlingaantallen. Ten slotte is er ruimte gecreëerd voor lastenverlichting van bijna 0,5 miljard euro.

Tabel 1.2.1 Strategisch Akkoord begroting 2003 in prijzen 2002 (in miljarden euro)

	2003
Uitgavenverhogingen¹	1,10
w.v. Veiligheid	0,16
w.v. Zorg	0,71
w.v. Onderwijs	0,08
w.v. Diversen	0,15
Uitgavenbeperkingen	- 2,98
w.v. Openbaar Bestuur	- 0,81
w.v. Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	- 0,93
w.v. Zorg	- 0,28
w.v. Mobiliteit, ruimtelijke ordening, milieu en economie	- 0,15
w.v. Buitenland en Asiel	- 0,29
w.v. Overig	- 0,52
Lastenverlichting	0,45
w.v. Arbeidskorting	0,25
w.v. Levensloopregeling ²	0,20
Grondslagverbreding	- 2,18
w.v. Afschaffen spaarloon	- 0,80
w.v. Afschaffing Afdrachtskorting lage lonen (SPAK)	- 0,23
w.v. Beperking fiscaal milieu en energiepakket	- 0,50
w.v. Overig	- 0,65

¹ Inbegrepen de gehonoreerde tegenvallers van circa 1 miljard euro.

² In het Strategisch Akkoord werd de levensloopfaciliteit als fiscale regeling beschouwd, nadere besluitvorming heeft geleid tot het vormgeven van de levensloopfaciliteit aan de uitgavenkant.

besparingen

De grootste besparingen worden gerealiseerd door een gerichte aanpak die moet leiden tot een beter en doelmatiger werkende overheid (0,8 miljard) en door een efficiëntere vormgeving van het arbeidsmarktbeleid (0,9 miljard). Bij de overheid wordt een efficiencytaakstelling voorgesteld van 4% in 2006, waarvan 1% te realiseren in 2003. Daar bovenop is voor de departementen – uitgezonderd enkele specifieke diensten – uitgegaan van een volumekorting van gemiddeld 5% in 2006, waarvan 1,25% te realiseren in 2003. Voorts levert aanpassing van de normeringssystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds een besparing op.

efficiënter arbeidsmarktbeleid

Om het arbeidsmarktbeleid efficiënter vorm te geven, gaat het kabinet het activerende karakter van de sociale zekerheid versterken en legt het eveneens prioriteit bij de handhaving van de regelingen. De WAO wordt zo ingericht dat arbeidsgeschiktheid en participatie in het arbeidsproces voorop komen te staan, om zodoende het stijgende aantal WAO'ers te keren. Alleen mensen die geen reëel perspectief op arbeid hebben, zullen voortaan nog in de WAO terecht komen. Hierdoor zal de jaarlijkse instroom in de WAO fors afnemen. Het reïntegratiebeleid wordt efficiënter vormgegeven door de gemeenten de middelen en de verantwoordelijkheid te geven, met een vrij besteedbaar reïntegratiebudget kan meer maatwerk worden geleverd. Bij reïntegratie staat doorstroming naar een reguliere baan voorop. Hierdoor is het mogelijk om in 2003 650 miljoen euro te besparen op het totaal van reïntegratiebudgetten.

De uitvoering van het Nederlandse asielbeleid wordt aangescherpt. Toelating tot de asielprocedures van personen die zich zonder documenten aanmelden, zal verder worden beperkt. Er wordt gestreefd naar meer Europese samenwerking en meer opvang in de regio van herkomst. Hierdoor treedt er in de hele asielketen een besparing op.

bevorderen arbeidsparticipatie

Deze kabinetsperiode wordt een aantal maatregelen genomen die de

lasten voor burgers en ondernemingen verlichten. Voor deze lastenverlichtende maatregelen is ruimte gemaakt door het treffen van grondslagverbredende maatregelen. Het kabinet beoogt met dit samenstel van maatregelen de arbeidsparticipatie te bevorderen. Belangrijk daarbij is de aanpak van de armoedeval en het meer stimuleren van het arbeidsaanbod in plaats van de arbeidsvraag. Het afschaffen van het spaarloon en het beperken van het deadweight-loss-effecten in de fiscale milieu- en energiemaatregelen zijn inkomstenverhogende maatregelen.

verhoging arbeidskorting

Er is ruimte gecreëerd voor een substantiële verhoging van de arbeidskorting gedurende de komende vier jaren, mogelijk gemaakt door de afschaffing van de afdrachtverminderingen voor lage lonen (SPAK) en langdurig werklozen (VLW). Hierdoor wordt het arbeidsaanbod versterkt en de armoedeval beperkt. Voorts introduceert het kabinet volgend jaar een levensloopregeling. De levensloopregeling beoogt de participatie van mensen gedurende hun leven te bevorderen. Door de inkomensderving als gevolg van het opnemen van verlof te beperken, kan een meer evenwichtige spreiding van arbeidstaken enerzijds en verlof ten behoeve van zorg, scholing, etc. anderzijds worden bereikt.

Aanvullend Beleidspakket

knik arbeidskostenontwikkeling

De inzet van het Aanvullend Beleidspakket is het vasthouden aan de budgettaire uitgangspunten uit het Strategisch Akkoord en een duidelijke knik aanbrengen in de arbeidskostenontwikkeling in zowel de publieke als de private sector. Het effect van deze knik in de publieke sector vormt ook het centrale element in de uitgavenbeperkende maatregelen. In combinatie met flankerende maatregelen levert dit een structurele besparing op van 260 miljoen euro. Voorts wordt een aantal uitgavenbeperkingen conform het profiel van het Strategisch Akkoord aangescherpt dan wel versneld doorgevoerd. Zo wordt de subsidietaakstelling versneld en komt er een aanvullende generieke subsidietaakstelling.

Tabel 1.2.2 Aanvullend Pakket Begroting 2003 (in miljarden euro)

	2003	
Uitgavenbeperkingen	- 0,58	
w.v. Contractloonstijging naar 2,5% en flankerend beleid	- 0,26	
w.v. Aanscherpen uitgavenbeperkingen cf SA	- 0,17	
w.v. Diversen	- 0,15	
Lastenverlichting¹	1,38	
w.v. Verhoging arbeidskorting	0,34	
w.v. Voorwaardelijke lastenverlichting	0,50	
w.v. Diversen	0,54	
Inkomstenverhogingen¹	- 2,25	
w.v. Herstructurering lasten	- 0,55	
- Afschaffen regeling schone en zuinige auto's		- 0,13
- Deblokking spaarloontegoeden		- 0,02
- Feestdagenregeling		- 0,14
- Toetrederskorting		- 0,08
- Begrenzing afschrijving onroerend goed		- 0,07
- Beperking scholingsaftrek		- 0,12
w.v. Verkleining armoedeval ¹	- 0,92	
- Premieschuif WAOwg/ZFWwg		- 0,22
- Verhoging nominale ZFW-premie		- 0,70
w.v. Verhoging belastingtarief eerste schijf	- 0,64	
w.v. Diversen	- 0,15	

¹ zie voor volledig beeld tabel 3.14 en tabel 3.3.2 in Bijlage 3

voorwaardelijke lastenverlichting

De lastenverlichtende maatregelen uit het Aanvullend Beleidspakket

hebben voor 0,5 miljard euro betrekking op een conditioneel pakket dat het kabinet bereid is in te zetten indien in het Najaarsoverleg met de sociale partners duidelijk afspraken kunnen worden bereikt over loonmatiging. De andere lastenverlichtende posten betreffen onder meer een verhoging van de arbeidskorting.

lastenpakket

Het lastenpakket is zo vormgegeven dat de werking van de arbeidsmarkt wordt verbeterd en wordt aangesloten bij het profiel van het Strategisch Akkoord. Tegen die achtergrond is ervoor gekozen om de lastenverzwaring met name te laten plaatsvinden via een verdere opschoning van het fiscaal regime en het vergroten van de prikkel tot arbeidsparticipatie. Zo wordt de verhoging van de nominale ZFW-premie gecombineerd met een verhoging van de arbeidskorting. De effectiviteit van de Regeling schone en zuinige auto's en de scholingsaftrek is wegens een hoge deadweight loss beperkt. Mede daarom worden deze regelingen afgeschaft.

De WAO-premie voor werkgevers wordt verlaagd met 0,3%-punt. Tegelijkertijd wordt de ZFW-premie voor werkgevers met 0,5% verhoogd. Deze premieschuif is globaal lastenneutraal voor de werkgevers. Hierdoor neemt het exploitatieoverschot in de WAO af, terwijl tegelijkertijd het exploitatietekort in het Ziekenfonds minder oploopt.

De hogere nominale ZFW-premie loopt vooruit op de voorziene nominalisatie van de ZFW-premie in 2005 bij de stelselherziening in de zorgsector. Door deze nominalisatie deels nu al vorm te geven, wil het kabinet een eerste stap zetten in het versterken van de onderlinge concurrentie tussen zorgverzekeraars en een verhoging van het kostenbewustzijn bij verzekerden. Met de invoering van deze premiestijging in 2003 wordt het effect van de uiteindelijke volledige nominalisatie van de ZFW-premie in 2005 beperkter.

In totaal leiden de maatregelen uit het Strategisch Akkoord en het Aanvullend Beleidspakket tot uitgavenverhogingen van ruim 1 miljard euro, uitgavenbeperkingen van 3½ miljard euro, inkomstenverhogingen van 3¾ miljard euro en een lastenverlichting van bijna 1¼ miljard euro, waarvan een ½ miljard euro aan lastenverlichting voorwaardelijk is gesteld aan het realiseren van loonmatiging.

Tabel 1.2.3 Maatregelen Strategisch Akkoord en Aanvullend Pakket voor 2003 (in miljarden euro)

	Strategisch Akkoord	Aanvullend Pakket	Totaal
Uitgavenverhogingen	1,10 ¹	–	1,10
Uitgavenbeperkingen	– 2,98	– 0,58	– 3,55
Inkomensverhogingen	– 2,18	– 2,25	– 4,43
Lastenverlichting	0,45 ²	1,38 ³	1,83 ³

¹ Inbegrepen de gehonoreerde tegenvallers van circa 1 miljard euro.

² In het Strategisch Akkoord werd de levensloop faciliteit als fiscale regeling beschouwd, nadere besluitvorming in augustus heeft geleid tot het vormgeven van de levensloop faciliteit aan de uitgavenkant.

³ Inbegrepen de voorwaardelijke lastenverlichting van 0,5 miljard euro.

1.3. Begrotingsbeleid 2003–2006

trendmatig begrotingsbeleid

Het voeren van een solide en op de toekomst gericht begrotingsbeleid is, zeker in deze moeilijke economische tijden, essentieel voor een gezonde ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Het kabinet zal het trendmatige begrotingsbeleid op hoofdlijnen continueren om een stabiele budgettaire

ontwikkeling te bevorderen. Cruciaal element van de begrotingsregels zijn de vaste uitgavenplafonds. Voor elk van de jaren 2003 tot en met 2006 zijn op basis van een voorzichtig trendmatig scenario vaste reële uitgavenplafonds opgesteld voor de sectoren Rijksbegroting in enge zin, Sociale zekerheid en arbeidsmarkt, en de zorgsector. Deze plafonds gelden als maxima, waarbinnen de uitgaven zich de komende jaren dienen te ontwikkelen. Inkomstenmeevallers en -tegenvallers hebben geen gevolgen voor de ontwikkeling van de uitgaven, indien het EMU-saldo tussen de afgesproken signaalwaarden van 0% en 2½% BBP ligt.

De bestuurlijke rust en budgettaire stabiliteit die dit beleid heeft opgeleverd, zijn belangrijke verworvenheden die moeten worden voortgezet. Een aanscherping is dat compensatie tussen de drie sectoren slechts in uitzonderlijke omstandigheden wordt toegestaan. Voor de inkomstenkant van de begroting wordt, binnen de afgesproken signaalwaarden voor het EMU-saldo, uitgegaan van werking van de automatische stabilisatoren. Kanttekening daarbij is dat inkomstenmeevallers die het begrotingsoverschot boven de 1% BBP brengen, voor 25% en tot een maximum van 1 miljard euro mogen worden aangewend voor lastenverlichting.

aflossen staatsschuld in één generatie Centraal in de lange termijn oriëntatie van het kabinet staat het aflossen van de overheidsschuld in één generatie. Om dit te realiseren was in het Strategisch Akkoord een pakket van maatregelen getroffen dat tot in 2006 een overschot op de begroting zou leiden van 0,6% BBP met een verdere verbetering in de daarop volgende jaren. Door de recente tegenvallers dreigde dit perspectief snel te verdwijnen. Zonder nadere maatregelen zou het overschot in 2006 teruglopen tot 0,4% BBP. Verder zou voor de overige jaren in deze kabinetsperiode een tekort op de begroting resulteren. Met het Aanvullend Beleidspakket is het beeld uit het Strategisch Akkoord hersteld: een overschot van 0,6% BBP in 2006 en ook geen ophoop van het tekort van 2002 op 2003. Een en ander blijkt uit tabel 1.3.1.

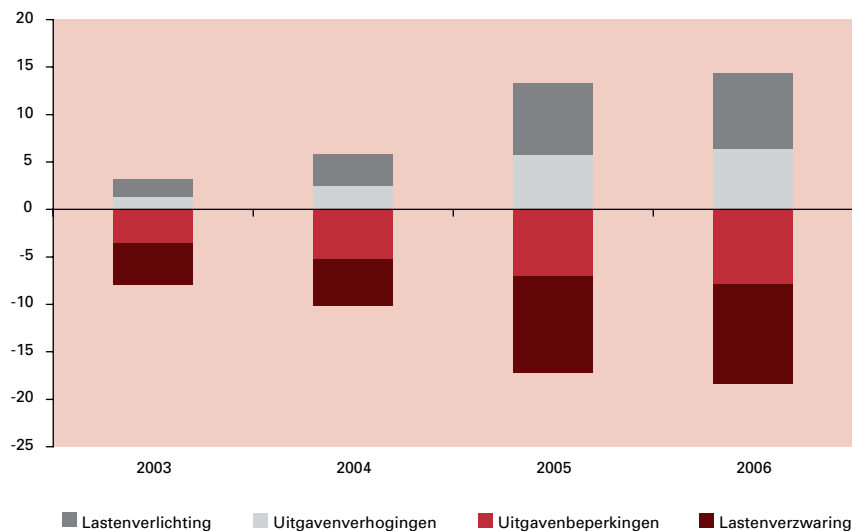
Tabel 1.3.1 EMU-saldo na verwerking beleid en bij ongewijzigd beleid					
	2002	2003	2004	2005	2006
Saldo zonder beleid		- 1,2%	- 0,8%	- 0,4%	0,1%
Effect Strategisch Akkoord ¹		0,5%	0,4%	0,3%	0,3%
Effect Aanvullend Beleidspakket ¹		0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Stand MN 2003	- 0,5%	- 0,5%	- 0,2%	0,1%	0,6%

¹ inbegrepen uitverdieneffecten

maatregelen

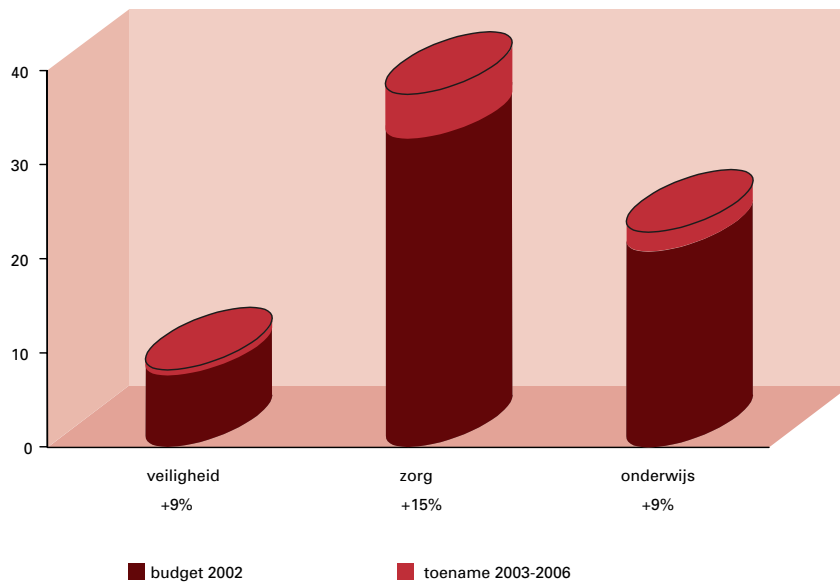
Zowel in het Strategisch Akkoord als in het Aanvullend Beleidspakket is een groot aantal verschillende maatregelen getroffen. Grosso modo kunnen deze maatregelen in twee categorieën worden onderverdeeld. Aan de ene kant staat een aantal saldoverbeterende maatregelen, zoals uitgavenverminderingen en lastenverzwaringen, aan de andere kant zijn er voorstellen die leiden tot saldoverslechtingen. Hierbij gaat het om uitgavenintensivering en lastenverlichtingen. In figuur 1.1 is aangegeven hoe de balans tussen deze maatregelen zich door de jaren heen in de kabinetsperiode ontwikkelt.

Figuur 1.3.1 Opbrengst en aanwending ruimtevergrotende maatregelen 2003-2006 (in miljarden euro)



Wordt specifiek naar de uitgavenverhogingen gekeken, dan is daarvoor een bedrag opgenomen van bijna 7 miljard euro in 2006, dit is inclusief de inkomensondersteunende uitgaven in het kader van het nieuwe zorgstelsel. Dit bedrag komt boven op de basisraming van het Strategisch Akkoord waar al rekening is gehouden met een flinke uitgavengroei. In totaal groeien de overheidsuitgaven in de komende kabinetsperiode cumulatief dan ook reëel met zo'n 6%. Voor de prioritaire beleidsvelden veiligheid, zorg en onderwijs ligt dit percentage nog aanmerkelijk hoger. De komende vier jaar wordt nu een reële toename van de uitgaven voor veiligheid geraamd van 9%. Voor de reële onderwijsuitgaven bedraagt dit percentage 9%, terwijl voor de reële zorguitgaven zelfs een stijging wordt voorzien van cumulatief 15%.

Figuur 1.3.2 Reële ontwikkeling budget 2002-2006 (in miljarden euro)



1.4 Verantwoordelijkheid en ruimte

Het kabinet wordt geconfronteerd met een aantal aanzienlijke beleidsuitdagingen. Niet de minste daarvan is de noodzaak het concurrentievermogen te versterken. Versterking van de concurrentiekracht is niet alleen via een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten mogelijk, maar ook via beleidsinspanningen die resulteren in een hogere groei van de arbeidsproductiviteit. In dit verband, en in lijn met het Strategisch Akkoord, is vooral verbetering van de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen van belang. Kwalitatief hoogwaardige voorzieningen op het gebied van veiligheid, zorg en onderwijs dragen bij aan de arbeidsproductiviteit en de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor ondernemingen. Voor een sterke economie zijn tevens goede infrastructuurele voorzieningen noodzakelijk. Er is dan ook op twee fronten actie nodig: de ontwikkeling van de arbeidskosten moet worden gematigd en de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen dient – mede met het oog op de groei van de arbeidsproductiviteit – te worden verbeterd. Een verbetering van de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen is niet alleen een taak voor de overheid. Belangrijk is dat de overheid meer ruimte schept voor burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en medeoverheden, zodat zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van deze maatschappelijke knelpunten. Het is noodzakelijk dat alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen, en dat de overheid hen aanspreekt op het resultaat. Uiteraard moet de overheid ook zelf worden aangesproken op het resultaat van haar beleidsinspanningen. Door minder regels op te leggen moet niet alleen de efficiëntie maar eerst en vooral de effectiviteit van maatschappelijke processen worden bevorderd.

1.5 Aanpak maatschappelijke knelpunten

veiligheidsgevoel

Het veiligheidsbeleid vergt veel aandacht van het kabinet. Mensen in Nederland voelen zich steeds vaker onveilig. Het bestrijden van criminaliteit schiet soms tekort. Het kabinet zal met de politiekorpsen duidelijke doelen afspreken. Tegelijkertijd zullen deze korpsen worden aangesproken op de resultaten die ze boeken. Meer aandacht voor preventie van criminaliteit levert ook een bijdrage aan een grotere veiligheid. Een grotere veiligheid draagt ook bij aan de kwaliteit van het vestigingsklimaat voor ondernemingen.

gezondheidszorgstelsel

Het Nederlandse gezondheidszorgstelsel wordt gekenmerkt door een sterke mate van overheidsingrijpen. De kwaliteit van de gezondheidszorg in Nederland is goed, maar de aanbodsturing functioneert niet altijd adequaat: ondanks een forse groei van de uitgaven zijn er tekorten, er is te weinig keuzevrijheid en het aanbod sluit niet altijd goed aan op de vraag. Daarom kiest het kabinet ervoor om de zorg anders te organiseren. De patiënt staat centraal bij deze herziening van het zorgstelsel. Het systeem van aanbodsturing zal stap voor stap worden vervangen door vraagsturing. Dat wil zeggen dat de overheid in beginsel niet langer zal bepalen hoe het zorgaanbod eruit ziet en hoeveel zorgaanbod er is. De mogelijkheden voor particulier initiatief zullen worden verruimd en regelgeving zal geleidelijk worden vereenvoudigd en versoepeld. In sectoren waar onvoldoende aanbod tot stand komt, ligt het voor de hand dat de overheid stimulerend en regulerend optreedt. Wanneer de stelselherziening is voltooid zullen verzekerden, verzekeraars en zorgaanbieders op decentraal niveau het zorgaanbod bepalen.

basisverzekering

Om vraagsturing mogelijk te maken is het noodzakelijk dat het huidige verzekeringsstelsel wordt vervangen door een algemene, verplichte basisverzekering die in 2005 wordt ingevoerd, met een acceptatieplicht voor het basispakket. Deze basisverzekering stimuleert de concurrentie

tussen de verzekeraars. Om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te benadrukken, zal in deze basisverzekering bovendien sprake zijn van een verplicht eigen risico. De overheid blijft in het nieuwe zorgstelsel aanspreekbaar op toegankelijkheid en kwaliteit van de zorg, de handhaving van eerlijke verhoudingen en het verzekeren van objectieve informatie over de kwaliteit van de prestaties van zorgaanbieders en -verzekeraars. Onverlet het individuele recht op zorg – aanspraken van 1 januari tot en met 31 december – betekent het criterium van de betaalbaarheid dat de overheid verantwoordelijk blijft voor de omvang van de zorguitgaven en dus voor het budgettaire kader (BKZ). Bij een ongewenste stijging van de uitgaven zal de overheid moeten ingrijpen. Zij kan dan bijvoorbeeld de eigen betalingen verhogen, of de aanspraken in het wettelijke basispakket beperken. Gedurende de komende kabinetsperiode is additionele budgettaire ruimte beschikbaar om de stijgende kosten als gevolg van met name de vergrijzing op te vangen.

onderwijs

In het onderwijs is van oudsher sprake van een grote mate van regulering door de overheid. Onderwijsinstellingen krijgen weinig ruimte bij de invulling van het onderwijs en bij het besteden van financiële middelen. Onderwijsinstellingen ondervinden bovendien knelpunten op de arbeidsmarkt, met als gevolg tekorten aan leraren. Het kabinet kiest ervoor om de instellingen meer dan nu het geval is de verantwoordelijkheid te geven voor de wijze waarop ze invulling geven aan het onderwijs. Dit kan tevens het beroep van leraar aantrekkelijker maken en de bureaucratie verminderen. Leerlingen en ouders hebben ook een rol bij de invulling van het onderwijs. Verder krijgen scholen meer vrijheid bij het besteden van hun budget. Dit stelt hen onder andere in staat beter op lokale arbeidsmarktomstandigheden in te spelen. Van belang is verder dat de resultaten die onderwijsinstellingen boeken, centraal getoetst zullen worden. Hierdoor wordt de kwaliteit transparanter, zijn ouders en leerlingen beter in staat een afgewogen keuze voor een school te maken en kunnen scholen beter op hun prestaties worden afgerekend.

integratie

De integratie van vreemdelingen is vaak gebrekkig. Het kabinet zal maatregelen nemen om dit aan te pakken en om te voorkomen dat het probleem blijft groeien. De instroom van migranten zal worden vermindert, onder andere door de mogelijkheden voor gezinshereniging en gezinsvorming te beperken. Mensen die zich in Nederland vestigen zullen voor eigen rekening deel moeten nemen aan een inburgeringscursus. In deze cursus zullen zij niet alleen kennis maken met de Nederlandse taal, maar ook met de waarden en normen die gangbaar zijn in de Nederlandse maatschappij. Indien zij deze cursus met succes afronden, zullen ze een deel van de kosten terugkrijgen. Ook vreemdelingen die zich al in Nederland bevinden en die een uitkering ontvangen, worden geacht aan een dergelijke cursus deel te nemen. Er zal op worden toegezien dat uitgeprocedeerde asielzoekers meer dan nu het geval is, daadwerkelijk het land verlaten.

mobiliteit

Eén van de neveneffecten van de sterke economische groei in Nederland gedurende de jaren negentig is een aanzienlijke toename van de mobiliteit. Dat is op zichzelf positief, maar het heeft wel geleid tot een verdere stijging van de congestie op het wegennet. Dit veroorzaakt – naast veel irritatie – schade aan de economie en het milieu. Het kabinet wil deze congestie op verschillende manieren aanpakken. Naast capaciteitsuitbreiding en een versnelling van de procedures voor de aanleg van infrastructuur, zal het kabinet op korte termijn maatregelen nemen om de bestaande infrastructuur beter te benutten. Het openbaar vervoer en vooral de spoorwegen functioneren niet optimaal. De NS is hiervoor in eerste instantie verantwoordelijk. Door verbetering van het onderhoud aan het spoorwegennet zullen de problemen in deze sector worden

aangepakt. De economische structuur zal verder worden versterkt door meer ruimte te scheppen voor ondernemerschap. Overbodige regels zullen worden afgeschaft. Hierdoor gaan de administratieve lasten omlaag.

medeoverheden

Gemeenten en provincies zullen in grotere mate verantwoordelijk worden voor het beleid ten aanzien van de ruimtelijke inrichting. In het verleden heeft de rijksoverheid te krampachtig geprobeerd in detail te bepalen wat waar nodig is en wat waar mocht komen. De medeoverheden weten beter waaraan de mensen en ondernemingen in de eigen regio behoefte hebben. Dat geldt zowel voor herindeling als ruimtelijke ordening. Bij sommige beleidsterreinen geldt het tegenovergestelde. Bijvoorbeeld bij het milieubeleid loopt de Nederlandse overheid in haar beleid tegen grenzen aan vanwege het internationale karakter van de problematiek. Een aantal milieuproblemen zijn immers bijna per definitie grensoverschrijdend van aard, denk aan de gevolgen van de CO₂-uitstoot. Bij deze problemen ligt het dan ook eerder voor de hand om te kiezen voor internationale coördinatie en samenwerking.

1.6 Tot slot

Het kabinet heeft er voor gekozen om in aanvulling van datgene wat al in het Strategisch Akkoord was besloten, de additionele budgettaire en economische problemen zonder uitstel aan te pakken. Uitgavenverminderingen en lastenmaatregelen vormen de kern van een Aanvullend Beleidspakket waartoe het kabinet heeft besloten. Aangezien de uitvoering van deze maatregelen plaatsvindt in een jaar met een beperkte economische groei, is het onvermijdelijk dat daarbij het besteedbaar inkomen tijdelijk onder druk staat. Nu een pas op de plaats maakt levert economische en budgettaire ruimte voor een gezond financieel economisch beleid voor de middellange termijn en versterkt de concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Deze sobere Miljoenennota creëert daarbij een stabiel budgettair perspectief voor de jaren waarin de vergrijzingslasten aanmerkelijk zullen oplopen.

2 Het financieel-economische beleid

2.1 De Nederlandse economie: uitgangssituatie en vooruitzichten voor de korte termijn

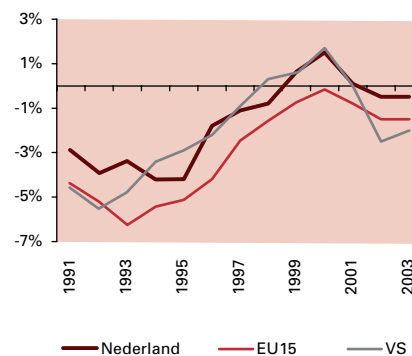
Verslechtering van de budgettaire situatie

EMU-saldo

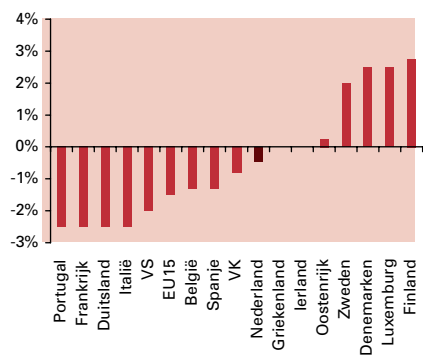
Als gevolg van de teleurstellende prestaties van de Nederlandse economie in 2001 en 2002 is de budgettaire situatie in korte tijd aanzienlijk verslechterd. De ongunstige gevolgen van de zwakke economische groei openbaren zich – zoals gebruikelijk – ook nu pas na enige tijd volledig. Met name de werkgelegenheid en de overheidsinkomsten reageren met enige vertraging op de afzwakking van de economische groei. Dit jaar is – na enkele jaren met begrotingsoverschotten – opnieuw van een tekort op de begroting sprake, en zonder het kabinetsbeleid zou in 2003 een EMU-tekort van 1,2% BBP uit de bus komen. Om de begroting volgend jaar zo dicht mogelijk bij evenwicht te houden zijn dan ook aanzienlijke beleidsingrepen noodzakelijk. Het kabinet kiest ervoor om snel maatregelen te nemen, zodat in de jaren na 2003 minder pijnlijke ingrepen nodig zijn om de gewenste verbetering van het begrotingssaldo te bereiken en tegelijkertijd voldoende financiële ruimte beschikbaar komt om de overige doelstellingen van het kabinetsbeleid te realiseren. Het EMU-tekort bedraagt na de beleidsingrepen volgend jaar 0,5% van het BBP. In vergelijking met de grote EU-landen blijft het tekort op de begroting daarmee relatief beperkt van omvang. Deze relatief kleine omvang is – behalve aan de maatregelen die volgend jaar worden genomen – mede te danken aan de sterke verbetering van het begrotingssaldo die bij het gevoerde trendmatige begrotingsbeleid is gerealiseerd ten tijde van de hoogconjunctuur van de jaren 1996–2000.

Figuur 2.1.1

Vorderingensaldo (% BBP), 1991–2003



Vorderingensaldo (% BBP), 2003



Bron: CPB, MEV 2003

periode 1996–2000

2001

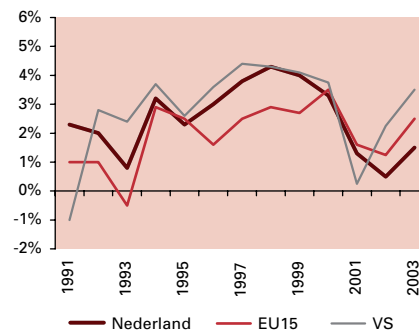
De Nederlandse economie presteerde in de jaren negentig in Europees perspectief goed. Vooral in de periode 1996–2000 groeide de economie hard. Dat hing voor een deel samen met de gunstige ontwikkeling van de wereldeconomie, die vergezeld ging van een sterke toename van de wereldhandel. Niet alleen de uitvoer steeg krachtig, maar ook de particuliere consumptie. Hierbij speelden vermogenseffecten een rol als gevolg van de hausse op de aandelenmarkt en de sterke prijsstijging van huizen. In 2001 was niet alleen sprake van een conjuncturele afzwakking van de economische groei, maar belandde de groei tevens duidelijk beneden het Europese gemiddelde. De toename van de uitvoer vertraagde scherp als gevolg van de internationale vertraging van de economische groei en een verslechtering van de prijsconcurrentiepositie. Er was ook bovendien niet langer sprake van gunstige vermogenseffecten op de groei van de consumptie, en de investeringen stonden onder druk door de lagere productiegroei en de aangetaste winsten.

2002 en 2003

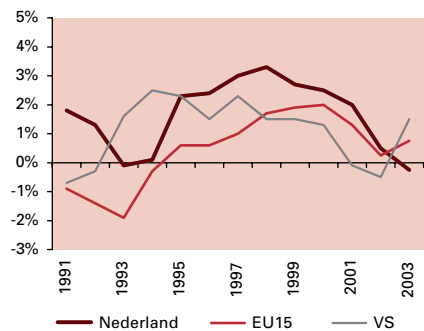
Het herstel van de conjunctuur laat langer op zich wachten dan enkele maanden geleden nog werd verwacht. De economische groei trekt volgend jaar wel enigszins aan tot 1½%, maar blijft daarmee lager dan trendmatig. Ook in 2002 en 2003 blijft de groei beneden het EU-gemiddelde. De exportsector ziet zijn marktaandeel verder afnemen onder invloed van een voortgaande verslechtering van de prijsconcurrentiepositie. Onder meer vanwege een afgenomen consumentenvertrouwen houden de consumenten bovendien de hand op de knip. De investeringen van bedrijven nemen dit jaar nog af als gevolg van een verdere aantasting van de winstgevendheid, maar dalen volgend jaar niet verder dankzij de aantrekkende productiegroei.

Figuur 2.1.2

Economische groei, 1991–2003



Toename werkgelegenheid (in personen), 1991–2003



Bron: CPB, MEV 2003

werkgelegenheid

De snelle groei van de werkgelegenheid resulteerde in de jaren negentig in een sterke afname van de werkloosheid. Vorig jaar daalde de werkloosheid tot 3,3%, een bijzonder laag niveau in zowel internationaal als historisch perspectief. Het lage niveau van de officiële werkloosheid neemt niet weg dat er nog aanzienlijke arbeidsreserves (met name in de WAO en de Ziektewet) zijn. De vertraging van de economische groei blijft bovendien niet zonder gevolgen voor de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid neemt dit jaar veel minder hard toe dan vorig jaar en in 2003 daalt het aantal banen zelfs. In arbeidsjaren gerekend neemt de werkgelegenheid volgend jaar nog sterker af dan in personen. De werkloosheid loopt

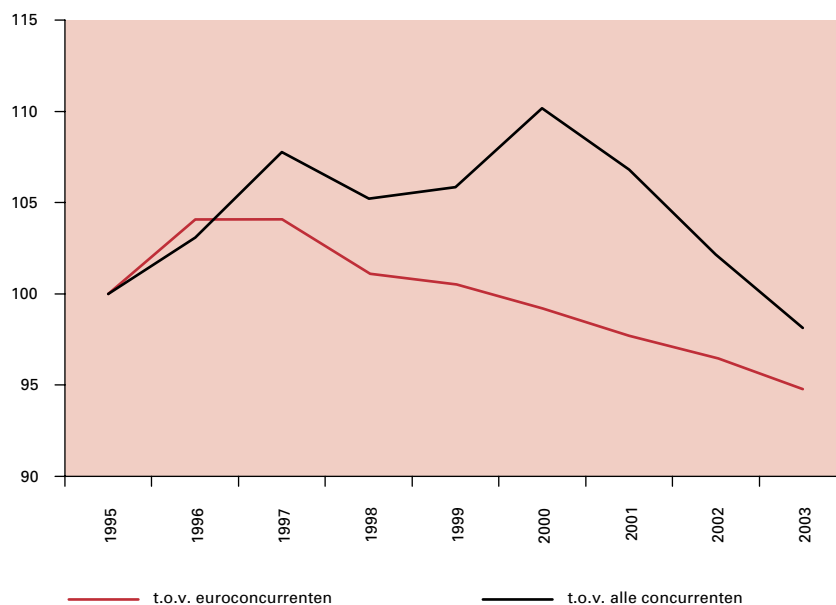
dan ook weer op en bedraagt in 2003 naar verwachting 5%. Daarmee verdwijnt in snel tempo de krapte op de arbeidsmarkt. Op sommige deelmarkten is van aanbodoverschotten sprake, al blijven er ook deelmarkten met knelpunten.

Verslechtering concurrentiepositie

stijging arbeidskosten

De sterke werkgelegenheids groei die Nederland vanaf halverwege de jaren tachtig kende, was mede te danken aan een gematigde ontwikkeling van de arbeidskosten. Onder invloed van de krapte op de arbeidsmarkt zijn de arbeidskosten in de afgelopen jaren echter harder gaan stijgen. Tegenover de hogere stijging van de arbeidskosten per werknemer staat geen sterkere toename van de arbeidsproductiviteit, zodat de arbeidskosten per eenheid product sneller toenemen. De arbeidskosten per eenheid product stijgen vanaf 1998 harder dan bij de concurrenten uit het eurogebied. Volgens deze kosten sinds 1997 cumulatief met 10% meer zijn gegroeid dan bij deze concurrenten. Vanaf vorig jaar stijgen de arbeidskosten per eenheid product ook sneller dan bij overige concurrenten. Hierbij speelt een rol dat het effect van de snel stijgende arbeidskosten niet langer door een koersdaling van de euro wordt gemaskeerd. Integendeel: de koersstijging van de euro maakt het lastiger om een verdere aantasting van de concurrentiekracht ten opzichte van de concurrenten buiten het eurogebied te voorkomen.

Figuur 2.1.3 Concurrentiekracht op basis van arbeidskosten¹ (indices, 1995 = 100), 1995-2003



¹ Arbeidskosten per eenheid product in de verwerkende industrie in concurrerende landen ten opzichte van die in Nederland. Een daling wijst op een verslechtering van de concurrentiekracht.

Bron: CPB, MEV 2003

prijsconcurrentiepositie

Doordat de ondernemingen de hogere arbeidskosten gedeeltelijk hebben doorberekend in hun prijzen, is de prijsconcurrentiepositie van de exportsector verslechterd. Deze verslechtering verklaart het verlies aan marktaandeel dat deze sector sinds enkele jaren boekt. De snelle groei van de arbeidskosten heeft bovendien de winstmarges van de bedrijven

aangetast. De arbeidsinkomensquote van de marktsector, een vaak gebruikte indicator voor de winstgevendheid, is dit jaar 4 procentpunt hoger dan in 1998. Voor 2003 wordt, vooral dankzij een aantrekkende groei van de arbeidsproductiviteit, op een daling van de arbeidsinkomensquote gerekend, maar deze blijft dan nog steeds 3½ procentpunt boven het niveau van 1998. De snel verslechterende situatie op de arbeidsmarkt vraagt om een snellere omslag in de ontwikkeling van de arbeidskosten dan in de projectie van het CPB ligt besloten. Een kortere remweg bij de loonvorming kan het verlies van veel banen helpen voorkomen.

Inflatie

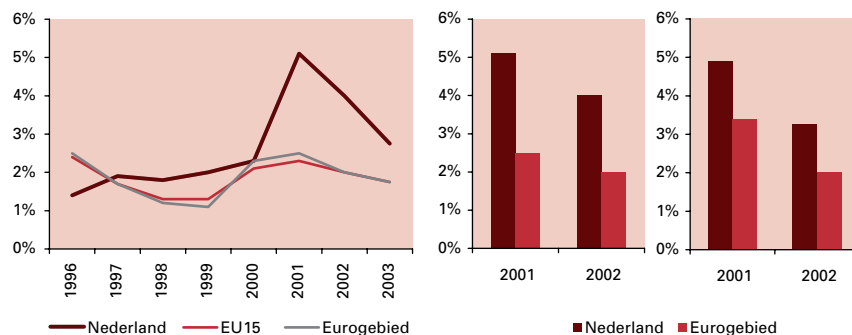
versnelling inflatie

De Nederlandse inflatie is in de afgelopen jaren versneld en bereikte vorig jaar een piekwaarde. De hogere inflatie werd vooral veroorzaakt door de ontwikkeling van de arbeidskosten. Een deel van de prijsstijging in 2001 (1 procentpunt) hing samen met de verhoging van de indirecte belastingen in het kader van de in 2001 ingevoerde belastingherziening. Dit jaar zwakt de inflatie af, zij het – onder meer vanwege hoge prijzen van groenten en fruit – minder dan eerder werd verwacht. De inflatie blijft, vooral vanwege een grote bijdrage van de arbeidskosten, in Europees perspectief relatief hoog. Volgend jaar neemt de prijsstijging verder af, maar blijft nog steeds boven de gemiddelde inflatie in het eurogebied.

Figuur 2.1.4

Geharmoniseerde inflatie, 1996–2003

Geharmoniseerde inflatie (links) en groei arbeidskosten per eenheid product (rechts), 2001–2002



Bron: CPB, MEV 2003

introductie euro

Er is dit jaar veel gesproken over het mogelijke effect van de introductie van de chartale euro op de inflatie. Het is waarschijnlijk dat dit verschijnsel zich in zekere mate heeft voorgedaan. De invoering van de euro heeft tot prijsstijging geleid doordat ondernemingen een deel van de gemaakte kosten in verband met deze invoering in de prijzen hebben doorberekend. Daarnaast hebben sommige ondernemingen de introductie van de euro aangegrepen om prijsaanpassingen door te voeren. Hoewel dit het geval is, zijn twee kanttekeningen op hun plaats. Ten eerste moet erop worden gewezen dat de hoofdoorzaak van de relatief hoge inflatie in Nederland is gelegen in de afwijkende ontwikkeling van de arbeidskosten in ons land. De bijdrage van de arbeidskosten aan de inflatie is in 2001 en 2002 hier veel hoger dan elders in het eurogebied, zoals het rechterdeel van figuur 2.1.4 duidelijk maakt. In de tweede plaats blijkt de door mensen ervaren inflatie dit jaar veel hoger te zijn dan de feitelijke prijsstijging. Hierbij speelt een rol dat de dagelijkse boodschappen meer in prijs zijn gestegen dan het totale pakket aan consumptiegoederen en -diensten en dat men –

vanwege de komst van de nieuwe munt – nog geen juist beeld van de prijzen heeft.

Voor de toekomstige inflatie is van belang dat de kosten in verband met de invoering van de euro de prijzen slechts tijdelijk verhogen. Als dit effect uit de prijzen wegvalt, komt de inflatie lager uit. De komst van de euro maakt het bovendien gemakkelijker om de prijzen van goederen en diensten in Europa te vergelijken. Hiervan mag een drukkend effect op de prijzen in Europa worden verwacht. De komende jaren zwakt de inflatie in Nederland bovendien af dankzij het kabinetsbeleid. Volgens het CPB leiden de maatregelen uit het Strategisch Akkoord in de periode 2003–2006 tot een vermindering van de inflatie met 0,3 procentpunt per jaar en zwakt de inflatie in het voorzichtig trendmatige scenario daarmee af tot gemiddeld 1½% per jaar.

Ontwikkelingen op de aandelenmarkten

koersval

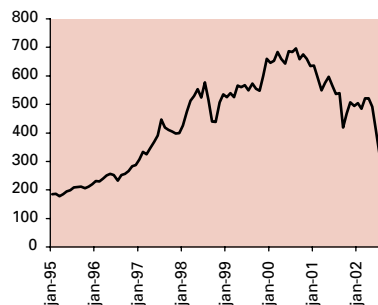
Aandelenkoersen hebben de afgelopen jaren flinke schommelingen laten zien. Na een bijzonder forse stijging gedurende enkele jaren, is sinds medio 2000 een sterke daling opgetreden. De omslag in de ontwikkeling van de aandelenkoersen heeft bijgedragen aan de groeivertraging van de economie. De malaise op de beurs remt via negatieve vermogenseffecten en een ongunstige invloed op het consumentenvertrouwen de toename van de consumptie, terwijl de hausse op de aandelenmarkt enkele jaren geleden juist het omgekeerde effect had. De recente koersval van aandelen hangt mede samen met onjuiste informatie die sommige ondernemingen hebben verstrekt. Een goed toezicht op de financiële cijfers die ondernemingen naar buiten brengen, moet ervoor zorgen dat het geschokte vertrouwen wordt hersteld (zie ook paragraaf 2.2).

pensioenen

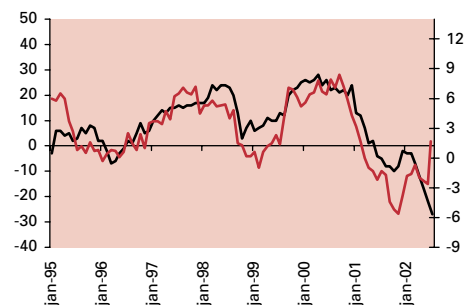
De forse koersdaling van aandelen is van belang voor de pensioenfondsen die de waarde van hun beleggingen onder druk zien staan. De dekkingsgraad van deze fondsen ontwikkelde zich toch al ongunstig omdat de sterke contractloonstijging gepaard gaat met hoge kosten van pensioenindexering. Een en ander kan leiden tot de noodzaak van hogere pensioenpremies of aanpassing van pensioenvoorwaarden, om de dekkingsgraad van de fondsen voldoende hoog te houden. Overigens zal loonmatiging bijdragen aan beheersing van de kosten van pensioenindexering. De sociale partners bewijzen met een beheerste loonontwikkeling dan ook niet alleen de werkgelegenheid een dienst, maar ook de betaalbaarheid van de pensioenen.

Figuur 2.1.5

AEX-index, 1995–2002



Consumenten- en producentenvertrouwen, 1995–2002



— consumentenvertrouwen
— producentenvertrouwen (rechteras)

Bronnen: Euronext en CBS

Nederland neemt – dankzij de gunstige economische ontwikkeling van de jaren negentig – op dit moment in Europa nog een relatief gunstige positie in, afgemeten aan variabelen als het inkomen per hoofd en het werkloosheidspercentage. Sinds het jaar 2000 groeit onze economie echter minder hard dan de Europese, zodat behoud van deze gunstige positie allerminst gegarandeerd is. Om te voorkomen dat Nederland geleidelijk verder achterop raakt zijn forse inspanningen nodig van overheid en sociale partners. Op de sociale partners rust de verantwoordelijkheid om snel een omslag in de ontwikkeling van de arbeidskosten te realiseren. Het kabinet levert, vooral met zijn beleid op het gebied van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid, een bijdrage aan de noodzakelijke versterking van het groeivermogen van de economie. De met het oog op de vergrijzing gewenste verbetering van het begrotingssaldo gedurende de kabinetsperiode vormt daarbij een randvoorwaarde.

2.2 Financiële markten

11 september

stabiliteit financiële markten

De aanslagen in de VS van 11 september 2001 hebben de internationale gemeenschap geschokt. Ze waren in de eerste plaats een menselijk drama. Enige tijd was er ook grote bezorgdheid over de gevolgen voor de wereldeconomie en over de stabiliteit van de financiële markten. In het gebied rond het World Trade Center is immers het financiële hart van de VS gevestigd. De klap werd in de financiële wereld goed opgevangen. Weliswaar vielen systemen van financiële instellingen uit, maar de belangrijkste betalingssystemen werden niet geraakt. Ook lieten de beurzen in eerste instantie flinke verliezen zien. De stabiliteit van het financiële stelsel is echter uiteindelijk geen enkel moment in gevaar geweest. Dit geeft vertrouwen in de robuustheid ervan.

criminele geldstromen

De aanslagen van 11 september vestigden ook om een andere reden de aandacht op de financiële markten. Criminele geldstromen in het internationale financiële circuit kwamen aan het licht. Wil de financiële sector vertrouwen blijven genieten, dan is het van essentieel belang dat criminele geldstromen door de overheid worden opgespoord. In Nederland gebeurt dat onder meer met een meldingsplicht voor ongebruikelijke financiële transacties.

Boekhoudschandalen

geschaad vertrouwen

De afgelopen periode heeft laten zien dat de financiële markten een grote dynamiek kennen met aanzienlijke consequenties voor de economie. Nergens vertaalt economische informatie zich zo snel in prijsaanpassingen als op de financiële markten. Voor een goed functioneren van deze markten is het van belang dat beleggers over juiste informatie beschikken. Enkele recente boekhoudschandalen in de VS en elders hebben het vertrouwen in de juistheid van financiële informatie geschaad. Als bedrijven in de verslaggeving ten onrechte een rooskleurig beeld van de werkelijkheid geven en tegenvallers verborgen weten te houden, ontstaat onzekerheid over hun prestaties, die resulteert in sterke koersbewegingen, en worden beleggers benadeeld. In enkele gevallen heeft dit faillissementen en aanzienlijke financiële tegenvallers tot gevolg gehad, onder meer bij financiële instellingen.

Hervorming van het toezicht op de financiële sector

goed toezicht

De recente ontwikkelingen op de beurs tonen de noodzaak van een goed

financieel toezicht. Dit toezicht moet zijn gericht op de financiële soliditeit van financiële instellingen en op hun gedrag. De wijze waarop het toezicht op de financiële sector institutioneel is georganiseerd, is gewijzigd. Het bedrijfseconomisch toezicht, gericht op de soliditeit van financiële instellingen, is neergelegd bij de combinatie De Nederlandsche Bank (DNB) en de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK). Hiertoe wordt de samenwerking tussen beide instellingen geïntensiveerd. Het toezicht op het gedrag van partijen op de financiële markten, met bijzondere aandacht voor de positie van de consument, wordt nu uitgevoerd door de Autoriteit Financiële Markten.

Financiële soliditeit

risicobeheer

Financiële instellingen verdienen hun geld met het aangaan en beheersen van financiële risico's. Het verwerken van sterke bewegingen op de financiële markten hoort daarbij. In tijden van economische voorspoed moeten er voldoende buffers worden gevormd voor tijden waarin de economie slecht presteert. Dat geldt voor banken en verzekeraars, en in het bijzonder ook voor pensioenfondsen, vanwege het langetermijnkarakter van hun verplichtingen. DNB en PVK zien hierop toe. Een risicogeoriënteerd toezicht – dat aansluit bij het interne risicobeheer van de instellingen – is in ontwikkeling.

Gedragstoezicht

transparantie

Het internationale bedrijfsleven heeft door de boekhoudschandalen aanzienlijke imagoschade opgelopen. Op Europees niveau zullen daarom internationale standaarden voor de financiële verslaggeving verplicht worden gesteld om transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid van de cijfers te waarborgen. Bestuur en raad van commissarissen leggen in de aandeelhoudersvergadering verantwoording af over het gevoerde beleid op basis van de financiële verslaggeving. Het verantwoordelijkheidsbesef wordt versterkt wanneer aandeelhouders bestuurders en commissarissen kunnen afrekenen op het gevoerde beleid. De onderneming heeft een eigen verantwoordelijkheid, ondersteund via controle van financiële rapportages door een externe accountant, maar dit is niet genoeg. Een goede kwaliteitsborging van het werk van de controlerende accountants is noodzakelijk. De Autoriteit Financiële Markten zal toezicht houden op de financiële verslaggeving van beursgenoteerde ondernemingen, en ook accountants zullen onder onafhankelijk toezicht komen.

financiële bijsluiter

Beleggingen gaan gepaard met risico's. Een relatief hoog rendement is niet mogelijk zonder een relatief hoog risico. De consument moet goede informatie over financiële producten hebben en inzicht in de risico's op de financiële markten, omdat de verantwoordelijkheid uiteindelijk bij hem zelf ligt. De financiële bijsluiter, die bij complexe financiële producten moet worden gevoegd, draagt hieraan bij, evenals het komende toezicht op de activiteiten van alle bemiddelaars in financiële producten.

2.3 Voortgaande Europese integratie

De Economische en Monetaire Unie

onwennigheid

De economie internationaliseert. Deze ontwikkeling is al decennia lang gaande en zal ook in de komende jaren voortgang vinden. Voor Nederland krijgt deze vooral gestalte via de Europese integratie. De totstandkoming van de EMU op 1 januari 1999 gaf dit integratieproces een belangrijke impuls. De komst van een gemeenschappelijke munt maakte een eind aan de wisselkoersonzekerheid in het eurogebied. De komst van de chartale euro op 1 januari van dit jaar heeft tevens de prijstransparantie in de

EMU-landen vergroot en heeft ervoor gezorgd dat geen omwisselkosten meer hoeven te worden gemaakt. De introductie van de euro is succesvol verlopen, maar vervolgens heeft onwennigheid het eerste halve jaar van de gemeenschappelijke munt gekenmerkt. Verwacht mag worden dat deze onwennigheid een tijdelijk verschijnsel zal zijn.

Uitbreiding van de Europese Unie

veiligheid en stabiliteit

In 2004 zullen mogelijk maximaal tien landen uit Midden-, Oost- en Zuid-Europa tot de Europese Unie toetreden. De EU kan daarmee uitgroeien tot een markt van 480 miljoen consumenten, tegen 375 miljoen op dit moment. Nederlandse bedrijven kunnen van deze uitbreiding profiteren. Zij zijn ook nu al vrij actief op de markten van de kandidaat-lidstaten, via zowel handelsrelaties als directe buitenlandse investeringen. Dit beperkt het effect van de toetreding van deze landen op het Nederlandse BBP. De uitbreiding van Europa is echter niet alleen om economische redenen van belang, maar ook om politieke. De Unie draagt bij aan veiligheid en stabiliteit in Europa.

landbouw

Het is de bedoeling dat de toetredingsonderhandelingen tijdens de Europese Raad in Kopenhagen van december dit jaar worden afgerond. Het gaat daarbij vooral om het financiële pakket. De nog openstaande vraagstukken op de terreinen landbouw, regionaal beleid en begroting moeten in samenhang worden behandeld. Er is vooral een besluit nodig over de hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Nederland is van mening dat in het kader van dit beleid geen uitbreiding van inkomenssteun naar nieuwe lidstaten dient plaats te vinden. Indien dit onontkoombaar zou zijn, versterkt dit de noodzaak van versnelde uitfasering van de steun in de oude lidstaten, waarover besloten zou moeten zijn voordat de toetreding van nieuwe lidstaten een feit is. De afbouw van inkomenssteun voor de landbouw in EU-verband moet worden gecombineerd met de uitbreiding van mogelijkheden om vergoedingen te geven aan boeren die een actieve bijdrage leveren aan natuur- en landschapsbeheer.

Samenwerking bij het beleid

Veel problemen vragen vanwege hun grensoverschrijdende karakter om een internationale aanpak. Voorbeelden zijn te vinden op het terrein van de veiligheid, de opvang van vluchtelingen en het milieu. Bij het aanpakken van deze problemen is internationale samenwerking geboden. Die samenwerking moet vooral op Europees niveau gestalte krijgen.

globale richtsnoeren

De EU-landen werken al intensief samen op het gebied van het economisch beleid. Hierbij geldt als uitgangspunt dat coördinatie van beleid op Europees niveau een duidelijke toegevoegde waarde moet hebben ten opzichte van nationaal beleid en niet verder mag gaan dan nodig is voor het bereiken van de verdragsdoelstellingen. De Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid zijn het centrale instrument voor de coördinatie van het Europese economische beleid. Deze richtsnoeren bevatten aanbevelingen voor het op hoofdlijnen te voeren beleid. Er wordt afzonderlijk aandacht besteed aan het begrotingsbeleid, het werkgelegenheidsbeleid en het economische structuurbeleid. Onder het economische structuurbeleid verstaat men het beleid dat is gericht op een goede werking van de markten voor goederen en diensten, bevordering van ondernemerschap en versterking van de kennis-economie. Voor de drie beleidsterreinen (begroting, werkgelegenheid, economische structuur) bestaan tevens afzonderlijke coördinatieprocedures. Voor het werkgelegenheidsbeleid zijn er – op grond van het EG-verdrag – bovendien aparte Werkgelegenheidsrichtsnoeren.

Expliciete afspraken zijn er onder meer op het gebied van het begrotingsbeleid. Hier is ook alle aanleiding toe, gegeven de mogelijke negatieve effecten van te grote begrotingstekorten in individuele EMU-lidstaten voor de economische ontwikkeling in het hele eurogebied. In het Stabiliteits- en Groeipact is dan ook vastgelegd dat alle EU-lidstaten zullen streven naar een begroting die op middellange termijn in evenwicht is of een overschot vertoont. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de begrotingstekorten ook in perioden van laagconjunctuur beneden de grenswaarde van 3% BBP uit het EU-verdrag blijven. Op afwijkingen van het Stabiliteits- en Groeipact staan sancties. Ook lichte en informele vormen van beleidscoördinatie, zoals uitwisseling van beleidservaringen, kunnen een nuttige rol spelen. Beleidsuitwisseling biedt de mogelijkheid om te zoeken naar effectieve en efficiënte vormen van beleid. Als voorbeeld kan de nieuwe coördinatieprocedure voor de pensioenen dienen. Deze stelt lidstaten in staat om kennis te nemen van de wijze waarop andere landen met hun beleid ten aanzien van de pensioenen anticiperen op de vergrijzing. Die landen kunnen vervolgens druk uitoefenen op andere lidstaten («peer pressure») indien deze onvoldoende maatregelen nemen.

stroomlijning Europese processen

De Europese Raad van Barcelona, van maart dit jaar, heeft erop aangedrongen de coördinatieprocessen opnieuw te bezien en waar mogelijk te stroomlijnen. Deze wens hangt mede samen met de uitbreiding van de EU. Volgens de Raad moet voortaan meer aandacht worden besteed aan de geboekte voortgang bij het realiseren van de aanbevelingen die in de Globale Richtsnoeren zijn verwoord. Nu neemt bespreking van nieuwe richtsnoeren een te groot deel van de jaarlijkse discussies in beslag. Nagegaan zal worden of de Globale Richtsnoeren, die toch vooral een middellangetermijnkarakter hebben, niet voor meerdere jaren ineens kunnen worden vastgesteld. Dezelfde aanpak is denkbaar voor de Werkgelegenheidsrichtsnoeren. Behandeling van de Globale Richtsnoeren en de Werkgelegenheidsrichtsnoeren zal bovendien voortaan zoveel mogelijk gelijktijdig plaatsvinden en er zal worden gestreefd naar meer complementariteit van de aanbevelingen.

Box 2.3.1 De Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid 2002

De Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid 2002 zijn eerder dit jaar vastgesteld. Zij bestaan onder meer uit aanbevelingen die voor alle lidstaten gelden. Zo worden alle lidstaten opgeroepen om uiterlijk in 2004 evenwicht op de begroting of een begrotingsoverschot te realiseren. De Richtsnoeren bevatten ook diverse specifieke aanbevelingen voor Nederland. Wat het budgettaire beleid betreft wordt ons land opgeroepen om ervoor te zorgen dat dit beleid in 2002 niet bijdraagt aan inflatoire spanningen, mocht daarvan sprake blijven als gevolg van een te sterke loonstijging. Nederland wordt ook aangemoedigd om een verslechtering van het begrotingssaldo in 2003 te vermijden, en daartoe de overheidsuitgaven beneden de reële uitgavenplafonds te houden. Het gevoerde beleid en het voor volgend jaar aangekondigde beleid sluiten bij deze aanbevelingen aan. In 2002 zijn enkele fiscale maatregelen genomen waarvan een gunstig effect op het arbeidsaanbod mag worden verwacht. Tot deze maatregelen is besloten met het oog op de gewenste beperking van de loonstijging. Het in deze Miljoenennota aangekondigde beleid is gericht op het voorkomen van een verslechtering van het begrotingssaldo in 2003. Om een dergelijke verslechtering te voorkomen zijn overigens veel forsere inspanningen nodig dan ten tijde van de vaststelling van de Globale Richtsnoeren werd verwacht, omdat de economie zich naar huidige inzichten veel ongunstiger ontwikkelt.

De Globale Richtsnoeren bevatten ook aanbevelingen voor het werkgelegenheidsbeleid. Nederland wordt aanbevolen om de armoedeval aan te pakken en om een hervorming van de WAO door te voeren. Wat betreft de WAO zou aandacht moeten worden besteed aan zowel het beperken van de instroom als de reïntegratie van bestaande uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces. Het Nederlandse beleid is in overeenstemming met deze

aanbevelingen. Het aanpakken van de armoedeval en een hervorming van de WAO zijn belangrijke elementen van het kabinetsbeleid (zie ook paragraaf 2.5).

De Richtsnoeren bevatten ten slotte diverse aanbevelingen voor het economische structuurbeleid. Het Nederlandse beleid sluit ook bij deze aanbevelingen goed aan. Als voorbeeld kan de oproep aan ons land dienen om de elektronische dienstverlening van de overheid te verbeteren en de administratieve lasten voor bedrijven te verlagen, waaronder die bij het oprichten van een nieuw bedrijf. De overheid tracht de administratieve lasten onder meer te verminderen via ICT-toepassingen. Het is de bedoeling om ook de administratieve lasten voor startende ondernemers op deze wijze te verlagen. De onderlinge gegevensuitwisseling tussen overheid en bedrijven zal in de toekomst bovendien zoveel mogelijk langs elektronische weg en zonder menselijke tussenkomst plaatsvinden. Ten slotte valt te wijzen op het beschikbaar stellen van overheidsinformatie via de centrale website <http://www.overheid.nl>.

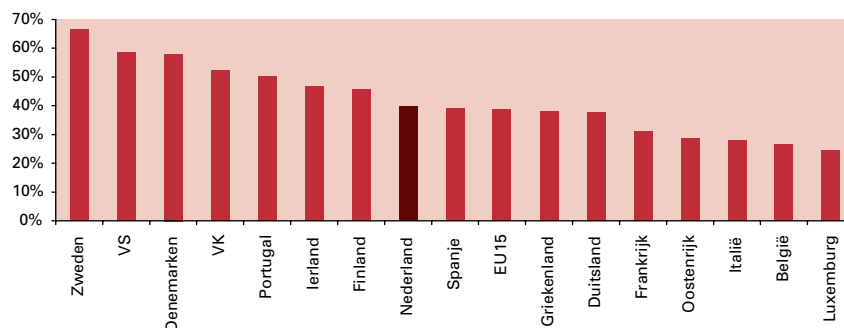
2.4 Het Strategisch Akkoord

Anticiperen op de vergrijzing

aflossing overheidsschuld

De Nederlandse bevolking zal in de komende decennia in een snel tempo vergrijzen. Het aantal mensen van 65 jaar en ouder zal in de periode tot 2040 nagenoeg verdubbelen tot ruim 4 miljoen. De vergrijzing heeft grote gevolgen voor de overheidsuitgaven (AOW, zorg). Tegenover de toename van de overheidsuitgaven zullen weliswaar hogere belastinginkomsten over de aanvullende pensioenen staan, maar daarmee valt slechts een deel van de hogere uitgaven op te vangen. Aflossing van de overheidsschuld creëert op de begroting extra ruimte voor de stijgende uitgaven, omdat daarmee lagere rentelasten worden bereikt. Analyses van het Centraal Planbureau, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en De Nederlandsche Bank laten zien dat bij een volledige aflossing van de overheidsschuld rond 2025 de stijging van de overheidsuitgaven niet tot de budgettaire noodzaak zal leiden om de lasten te verhogen of om de collectieve voorzieningen te versoberen. Dit betekent dat de lasten van de vergrijzing in dit geval niet eenzijdig op de schouders van de toekomstige generaties terechtkomen. Een versterking van het economisch draagvlak vergemakkelijkt het realiseren van de schuldvermindering die nodig is met het oog op de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën. Deze versterking valt te bereiken via een grotere deelname aan het arbeidsproces en een snellere groei van de arbeidsproductiviteit.

Figuur 2.4.1 Werkgelegenheidsgraad¹ van ouderen (in %), 2001



¹ Gemeten in personen en inclusief banen van minder dan 12 uur per week. In procenten van de bevolking van 55–64 jaar.

Bron: Europese Commissie

arbeidsdeelname ouderen

Alle lidstaten van de Europese Unie krijgen als gevolg van de vergrijzing met een stijging van de collectieve uitgaven te maken. Deze uitgaven nemen in de EU in de periode tot 2050 toe met gemiddeld bijna 5% van het BBP. De lidstaten zijn dan ook doordrongen van de noodzaak om tijdig te anticiperen op de consequenties van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën. Zij hebben verschillende afspraken gemaakt die in dit verband van betekenis zijn. Om te beginnen moet op het Stabiliteits- en Groeipact worden gewezen. De EU-landen moeten volgens dit pact streven naar een begroting die op middellange termijn in evenwicht is of een overschot vertoont. Met het oog op de vergrijzing is het van belang dat deze afspraak strikt wordt nagekomen. De lidstaten hebben tevens afgesproken bij de vaststelling van de doelstelling voor het EMU-saldo op middellange termijn rekening te houden met de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsuitgaven. Zij onderkennen daarnaast dat de vergrijzing een grotere deelname aan het arbeidsproces wenselijk maakt. Vooral de arbeidsdeelname van ouderen moet omhoog. Omdat vervroegde uittreding in de afgelopen decennia aan populariteit heeft gewonnen, werkt op dit moment maar circa 40% van de mensen van 55 tot 65 jaar in de EU. Een grotere arbeidsdeelname van ouderen resulteert niet alleen in een groter economisch draagvlak, maar ook in geringere uitgaven voor sociale zekerheid. Op de vorig jaar gehouden Europese top van Stockholm hebben de EU-landen de ambitie uitgesproken dat de werkgelegenheidsgraad van mensen van 55 tot 65 jaar in Europa moet toenemen tot gemiddeld 50% in 2010. In dit voorjaar is op de top van Barcelona hieraan toegevoegd dat de gemiddelde leeftijd waarop mensen het arbeidsproces verlaten in 2010 met 5 jaar moet zijn gestegen.

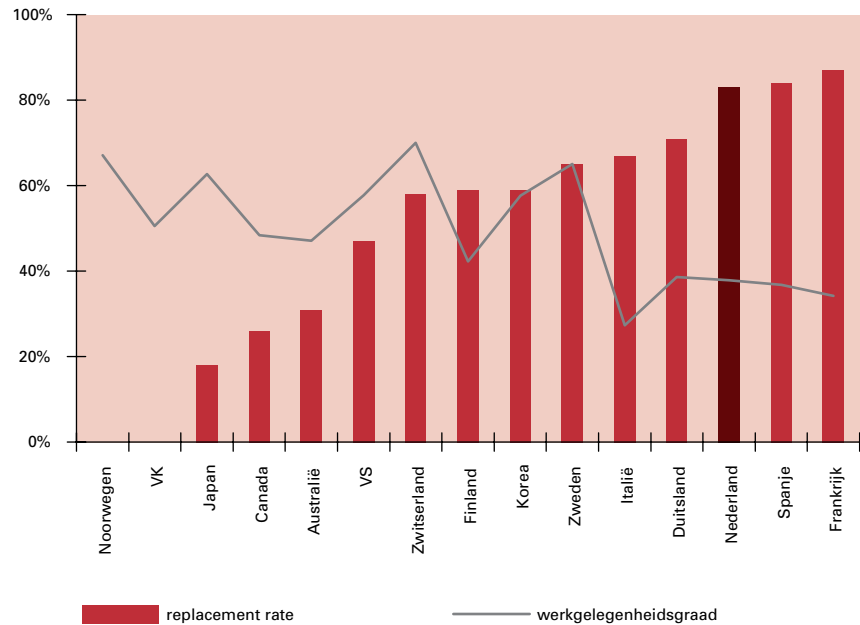
VUT-regelingen

Nederland onderschrijft de noodzaak van een grotere arbeidsdeelname van ouderen. In dit verband is onder meer de omzetting van omslaggefinancierde VUT-uitkeringen in actuarieel zuivere regelingen voor vervroegde pensionering van belang. Om deze omzetting te stimuleren is al eerder besloten om geleidelijk een einde te maken aan de fiscale facilitering van VUT-regelingen. In de kabinetsperiode worden verschillende maatregelen genomen die zijn gericht op een grotere arbeidsdeelname, in het bijzonder ook die van ouderen. Deze maatregelen komen aan de orde in paragraaf 2.5.

Box 2.4.1 Prikkel om vervroegd uit te treden

De belangrijkste oorzaak van de lage arbeidsdeelname van ouderen wordt gevormd door de geringe financiële prikkel om door te werken tot de normale pensioengerechtigde leeftijd. De replacement rate, dat is het netto inkomen na vervroegde uittreding als percentage van het netto arbeidsinkomen vlak vóór uittreding, is in veel landen hoog. Dit blijkt uit de onderstaande figuur die dit kengetal toont voor een groep OESO-landen. De cijfers hebben betrekking op een werknemer met een gemiddeld inkomen. Het gaat bovendien om de gemiddelde uitkomst voor de periode waarin mensen in de onderzochte landen vervroegd uittreden. De replacement rate blijkt vooral hoog in Nederland, Spanje en Frankrijk. De OESO heeft tevens onderzocht wat het effect is van een jaar vroeger uittreden op het pensioeninkomen dat gedurende het hele leven wordt ontvangen. In veel landen, waaronder Nederland, neemt dit pensioeninkomen bij een jaar minder werken vrij sterk toe. De verklaring hiervoor is dat men een jaar langer pensioen ontvangt, terwijl het jaarlijkse pensioen maar weinig omlaag gaat. Dit prikkelt mensen niet om door te werken tot de normale pensioengerechtigde leeftijd.

Figuur 2.4.2 Replacement rate (in %) en werkgelegenheidsgraad van ouderen¹ (in %)



¹ Gemeten in personen en inclusief banen van minder dan 12 uur per week. In procenten van de bevolking van 55–64 jaar.

² Noorwegen en het VK kennen geen collectieve pensioenregelingen die uitstreding voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd mogelijk maken. Voor Frankrijk is de replacement rate berekend voor mensen van 60 tot 65 jaar, hoewel de normale pensioengerechtigde leeftijd in dit land 60 jaar is.

Bron: OECD, 2001, Policies for an ageing society: recent measures and areas for further reform.

Het begrotingsbeleid

voorzichtig trendmatig scenario

Om langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen, is aflossing van de overheidsschuld omstreeks 2025 vereist. Om deze aflossing mogelijk te maken is in de kabinetsperiode een flinke verbetering van het begrotingssaldo nodig. Bij de voorbereiding van het begrotingsbeleid voor deze periode is gebruik gemaakt van een voorzichtig trendmatig scenario, dat uitgaat van een economische groei van 2½% per jaar. Het CPB raamde de economische groei voor de periode 2003–2006 op 2¾%, zodat sprake is van een voorzichtigheidsmarge van ¼ procentpunt. Deze voorzichtigheidsmarge is kleiner dan de marge (0,6 procentpunt) die de behoedzame scenario's kenmerkt die in de afgelopen acht jaar zijn gehanteerd. Het Strategisch Akkoord is dan ook gebaseerd op een scenario met een hogere economische groei dan de regeerakkoorden van de vorige twee kabinetten. Dit verruimt de budgettaire ruimte voor deze kabinetsperiode.

budgettaire ruimte

Voorafgaand aan de berekeningen voor het Strategisch Akkoord heeft het CPB becijferd welk EMU-saldo in 2006 valt te verwachten uitgaande van het voorzichtig trendmatige scenario voor de kabinetsperiode en ongewijzigd beleid. Het EMU-saldo bedraagt in dit geval in 2006 0,4% BBP. Om over budgettaire ruimte te kunnen beschikken voor een verdere verbetering van het begrotingssaldo, uitgavenintensivering en lastenverlichting zijn in het Strategisch Akkoord ruimtevergroten maatregelen opgenomen. Het gaat hierbij om maatregelen die tot hogere overheidsinkomsten leiden en ombuigingen op de collectieve uitgaven. Het totale beleidspakket maakt niet alleen verbetering van het EMU-saldo

mogelijk, maar leidt ook tot een betere samenstelling van de collectieve uitgaven en een meer transparant fiscaal stelsel.

grondslagverbreding

De hogere overheidsinkomsten komen onder andere tot stand via maatregelen die de grondslagen voor de heffing van belastingen en premies vergroten. Grondslagverbreding wordt onder meer bereikt via afschaffing van de spaarloonfaciliteit, de basisaftrek lijfrente en de belastingsubsidies beleggen. Het verdwijnen van de spaarloonfaciliteit gaat gepaard met deblokking van de opgebouwde spaargelden. De vóór dit jaar opgebouwde spaartegoeden worden op 1 januari 2003 gedeblokkeerd, de spaargelden van 2002 een jaar later. Deze deblokking stimuleert de consumptie. Ook de fiscale faciliteiten voor duurzame energie en milieu worden beperkt. Dit gebeurt om de bestaande doelstellingen op het gebied van duurzame energie, energiebesparing en emissies van broeikasgassen op een efficiëntere wijze te realiseren. De maatregelen beogen namelijk het zogenoemde free-ridereffect van deze subsidies terug te dringen. Ruimte ontstaat tevens door de stapsgewijze afschaffing van (fiscale) loonkostensubsidies. Het arbeidsmarktbeleid zal minder worden gericht op het stimuleren van de vraag naar arbeid en meer op het bevorderen van het aanbod van arbeid.

ombuigingen

De ombuigingen hebben vooral betrekking op de uitgaven voor openbaar bestuur en sociale zekerheid. Lagere uitgaven voor openbaar bestuur worden bereikt door geringere afdrachten aan het Gemeente- en Provinciefonds, een efficiëntietaakstelling voor de collectieve sector, met uitzondering van onder andere de politie, de zorg en het onderwijs (exclusief het hoger onderwijs), en een extra korting op het aantal ambtenaren op de departementen. De besparing op de uitgaven voor sociale zekerheid vloeit met name voort uit de hervorming van de WAO, diverse maatregelen met betrekking tot de WW (waaronder herinvoering van de sollicitatieplicht voor personen van 57,5 jaar en ouder), en de modernisering van het reïntegratiebeleid.

uitgavenintensiveringen

Tegenover de ruimtevergroten maatregelen staan lastenverlichting en uitgavenintensiveringen. In 2003 is verhoging van de lasten onvermijdelijk, maar in de jaren daarna is netto lastenverlichting mogelijk. De lastenverlichting wordt met name ingezet om een stimulans te geven aan het (effectieve) arbeidsaanbod. Dit gebeurt onder meer via een stapsgewijze verhoging van de arbeidskorting en de introductie van een levensloopregeling. Dit is een nieuwe regeling die het sparen voor verlof tijdens het actieve leven mogelijk maakt. De inkomenseffecten die gepaard gaan met de introductie van het nieuwe zorgstelsel worden gecompenseerd via lastenverlichtende maatregelen, verhoging van de bruto-AOW en invoering van een zorgtoeslag. De inkomenscompensatie via hogere AOW-uitgaven en de zorgtoeslag wordt als lastenverlichting geteld. De lasten gaan in 2005 tevens omlaag door het afschaffen van de nominale premie voor kinderen in het nieuwe zorgstelsel en de introductie van een inkomensafhankelijke kinderkorting. Ook wordt de onroerende-zaakbelasting voor huishoudens afgeschaft.

speerpunten

De uitgavenintensiveringen vanaf 2004 zijn geconcentreerd bij de beleidsterreinen die tot de speerpunten van het kabinetsbeleid behoren, te weten de veiligheid, de zorg en het onderwijs. Daarnaast worden extra middelen ter beschikking gesteld voor het aanpakken van knelpunten in de infrastructuur. De hiermee bereikte versterking van de economische structuur draagt bij aan het groeivermogen van de economie.

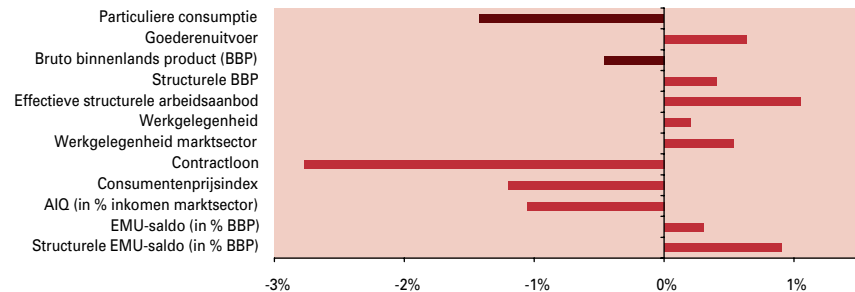
begrotingssaldo

De besproken maatregelen uit het Strategisch Akkoord resulteren in een ex-anteverbetering van het begrotingssaldo in 2006 met 0,7% BBP. De uiteindelijke verbetering van het EMU-saldo is kleiner, doordat – vooral als

loonmatiging

gevolg van lagere overheidsinkomsten – tijdelijke uitverdieneffecten optreden. Hoewel de beleidsmaatregelen de structurele economische groei verhogen, zetten zij op korte termijn de feitelijke economische groei onder druk, als gevolg van enige bestedingsuitval. Het beleid resulteert in een groter (effectief) arbeidsaanbod, en leidt daarmee tot een matiging van de lonen, te meer daar de overheid minder vraag op de arbeidsmarkt uitoefent. Dankzij de loonmatiging komt de totale werkgelegenheid hoger uit. De werkloosheid loopt echter aanvankelijk iets op, omdat tegenover het grotere aanbod op de arbeidsmarkt pas op termijn een even grote uitbreiding van de werkgelegenheid staat. De bereikte loonmatiging is een gunstig resultaat, maar de keerzijde ervan is wel een afname van de overheidsinkomsten. Vooral om deze reden zijn de uitverdieneffecten vrij groot. Het EMU-saldo verbetert in 2006 door de budgettaire maatregelen daarom slechts met 0,3 procentpunt, terwijl deze maatregelen een ex-anteverbetering van dit saldo mogelijk maken van 0,7 procentpunt. Het begrotingssaldo komt daarmee in 2006 uit op 0,6% BBP, terwijl de budgettaire maatregelen – als men uitverdieneffecten buiten beschouwing laat – in dat jaar een EMU-saldo van 1% BBP mogelijk maken. De matiging van de lonen beperkt weliswaar de consumptie enigszins, maar daar staan gunstige effecten op de export en de investeringen tegenover. Loonmatiging resulteert namelijk in een verbetering van de prijsconcurrentiepositie en van de winstgevendheid.

Figuur 2.4.3 Effecten van het Strategisch Akkoord in 2006¹



¹ Cumulatieve afwijkingen (in %) ten opzichte van het oorspronkelijke voorzichtig trendmatige scenario.

Bron: CPB

Structurele versterking van de economie

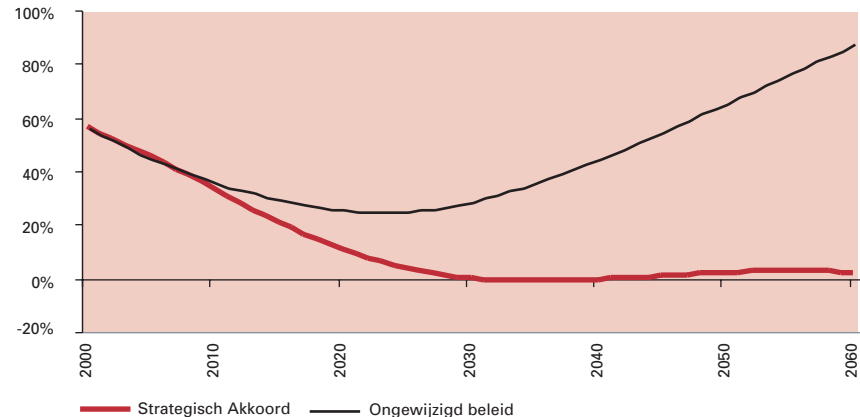
toename arbeidsaanbod

Het beleid leidt tot een hogere structurele economische groei omdat het resulteert in een groter (effectief) arbeidsaanbod. De feitelijke economische groei blijft in de kabinetsperiode achter bij de structurele groei, omdat het extra arbeidsaanbod aan het eind van deze periode nog niet volledig in het arbeidsproces is opgenomen. Dit betekent dat de economie dankzij de beleidsinspanningen voor de jaren na 2006 een hogere groei tegemoet kan zien. De uitverdieneffecten zullen op den duur daarom omslaan in inverdieneffecten. Met andere woorden, er bestaat uitzicht op een verdere verbetering van het begrotingssaldo na 2006. Het zogenoemde structurele begrotingssaldo geeft een indicatie van het EMU-saldo dat door het beleid op termijn valt te bereiken. De maatregelen uit het Strategisch Akkoord leiden volgens het CPB in 2006 tot een structureel begrotingssaldo van 1,2% BBP. Dit saldo is in 2006 belangrijk groter dan het feitelijke EMU-saldo, omdat de vruchten van de structuurversterking, waartoe het kabinetsbeleid leidt, voor een deel pas na verloop van tijd kunnen worden geplukt.

schuldsценario's

Het voorgaande betekent dat het Strategisch Akkoord een significante invloed heeft op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Figuur 2.4.4 illustreert dit. Deze figuur toont de ontwikkeling van de overheidsschuld in twee scenario's. Het eerste scenario valt voor de jaren 2003–2006 samen met het in de zomer van dit jaar opgestelde voorzichtig trendmatige scenario van het CPB zonder nader beleid. In dit scenario is de schuldreductie in de komende decennia onvoldoende om de vergrijzingslasten te financieren, zodat op lange termijn de overheidsfinanciën dreigen te ontsporen. Het tweede scenario is gelijk aan het eerste scenario inclusief de effecten van het Strategisch Akkoord. In dit scenario is de overheidsschuld in 2030 volledig afgelost, waardoor de kosten van de vergrijzing kunnen worden opgevangen.

Figuur 2.4.4 EMU-schuld bij ongewijzigd beleid en bij uitvoering van het Strategisch Akkoord (in % BBP)



Institutionele vernieuwing

aanpakken knelpunten

Het kabinet stelt extra middelen beschikbaar voor de noodzakelijke versterking van de economische structuur en voor het aanpakken van knelpunten op de prioritaire beleidsterreinen. Meer geld is echter niet voldoende. Het is daarnaast nodig om via vernieuwing van instituties een betere werking van de arbeidsmarkt tot stand te brengen en de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen, met name op het gebied van veiligheid, zorg en onderwijs, te verbeteren. Aan deze institutionele vernieuwing wordt in de volgende paragrafen aandacht besteed. Het gaat daarbij onder meer om het vergroten van prikkels om deel te nemen aan het arbeidsproces, het terugdringen van regelgeving en bureaucratie, het afrekenen van overheidsinstellingen op hun prestaties en het meer aanspreken van burgers op hun eigen verantwoordelijkheden.

publiek-private samenwerking

Een betere kwaliteit van de publieke diensten en een grotere doelmatigheid bij de voortbrenging ervan kunnen ook worden bereikt door de kennis van de overheid te combineren met de inventiviteit en de managementkwaliteit van de private sector. Een goede mogelijkheid voor slimme publiek-private samenwerking (PPS) is private financiering en privaat management van weg- en railinfrastructuur. Via PPS zijn ook totaaloplossingen voor huisvestings- en beheersvraagstukken in het onderwijs en de zorg mogelijk, waardoor onderwijzers en zorgverleners zich op hun kerntaak kunnen richten. Mogelijkheden voor PPS-constructies zijn er verder op het terrein van de stedelijke ontwikkeling waarbij publieke en private functies worden gecombineerd. Het kabinet zal in het najaar met nadere voorstellen komen voor publiek-private samenwerking op de genoemde terreinen.

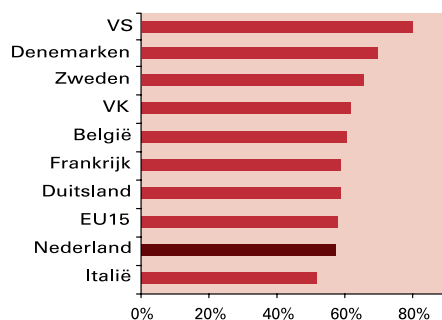
2.5 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Grotere deelname aan het arbeidsproces

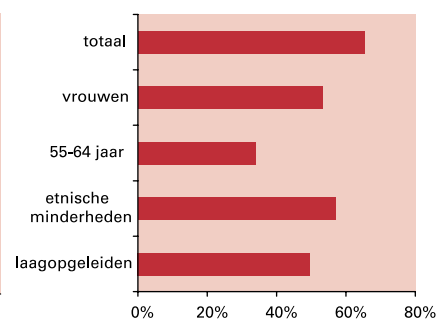
De deelname aan het arbeidsproces heeft zich in de jaren negentig gunstig ontwikkeld. Mede dankzij een relatief snelle groei van het arbeidsaanbod kon de werkgelegenheid sterk toenemen. In de komende jaren zwakt de groei van het arbeidsaanbod echter af, omdat de potentiële beroepsbevolking verouderd. Vanwege de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën moet het economisch draagvlak echter juist worden versterkt. Stimulering van het arbeidsaanbod is dan ook geboden. Voor een grotere deelname aan het arbeidsproces bestaat ook ruimte. De werkgelegenheid in arbeidsjaren als percentage van de potentiële beroepsbevolking verschilt op dit moment weliswaar niet sterk van het Europese gemiddelde, maar is kleiner dan in het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen. Bovendien is de arbeidsdeelname in de Verenigde Staten veel hoger dan in Nederland. De arbeidsdeelname van vooral vrouwen, ouderen, etnische minderheden en laagopgeleiden kan nog verder omhoog. Deze groepen zijn duidelijk oververtegenwoordigd in de populatie inactieven.

Figuur 2.5.1

Werkgelegenheidsgraad¹ in arbeidsjaren² (in %), 2000



Werkgelegenheidsgraad¹ in personen³ van vrouwen, ouderen, etnische minderheden en laagopgeleiden (in %), 2001



¹ In procenten van de bevolking van 15–64 jaar.

² Voor de VS is uitgegaan van een arbeidsjaar met het aantal uren per arbeidsjaar in Nederland.

³ Exclusief banen van minder dan 12 uur per week.

Bronnen: Europese Commissie, 2001, Employment in Europe; CBS, Enquête Beroepsbevolking; OESO, 2001, Employment outlook.

Beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten

De gewenste toename van de arbeidsdeelname stelt onder meer eisen aan de ontwikkeling van de arbeidskosten. De sterke toename van de arbeidsinkomensquote in de jaren 2000–2002 wijst op een veel te lange remweg bij de loonvorming. De stijging van de arbeidskosten moet zo snel mogelijk worden aangepast aan de gewijzigde omstandigheden op de arbeidsmarkt. Anders bestaat het risico dat, na enkele jaren met een krappe arbeidsmarkt, de werkloosheid weer vrij snel belangrijk boven het evenwichtsniveau komt te liggen. Het kan dan vrij lang duren alvorens de werkloosheid weer op een acceptabel niveau is teruggekeerd. Hierbij speelt een rol dat werklozen vaardigheden verliezen, waardoor werkloosheid een hardnekkig karakter kan krijgen. Het kabinet levert een bijdrage aan een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten door het scheppen van gunstige condities. Dat gebeurt vooral via beleidsinspanningen die zijn gericht op verruiming van het (effectieve) arbeidsaanbod. Het accent

remweg loonvorming

verruiming arbeidsaanbod

in het arbeidsmarktbeleid zal de komende jaren verder verschuiven van het stimuleren van de vraag naar arbeid naar bevordering van het arbeidsaanbod. Deze accentverschuiving is gewenst gezien de vrij krappe arbeidsmarkt en de afzwakking van de groei van het arbeidsaanbod als gevolg van de vergrijzing. Er zal daarom minder geld beschikbaar worden gesteld voor gesubsidieerde banen en loonkostensubsidies, en de vrijkomende middelen zullen worden besteed aan maatregelen die het arbeidsaanbod stimuleren.

Figuur 2.5.2 Arbeidsinkomensquote (in % van de toegevoegde waarde van de marktsector), 1991–2003



Bron: CPB, MEV 2003

Aanpak van de armoedeval

inkomensafhankelijke regelingen

Laagbetaalde arbeid levert vaak onvoldoende op in vergelijking met een uitkering. Uitkeringsgerechtigden hebben in de regel een bijzonder grote verbetering van het bruto inkomen nodig om er bij het accepteren van een baan niet in besteedbaar inkomen op achteruit te gaan. Dit verschijnsel, dat bekend staat als de armoedeval, is het gevolg van een cumulatie van algemene en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen. Mensen met een uitkering kunnen bij een stijging van hun bruto inkomen toch hun besteedbaar inkomen (belangrijk) zien dalen doordat zij niet alleen meer belastingen en premies verschuldigd zijn, maar ook minder van de bedoelde regelingen kunnen profiteren. Dit stimuleert hen niet om actief op zoek te gaan naar een baan. Ook werkenden met een inkomen tot 140% van het minimumloon kunnen vanwege een cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen met de armoedeval te maken krijgen. Dit maakt het voor hen onaantrekkelijk om langer te gaan werken of om zich in te spannen voor een positieverbetering. Een effectieve aanpak van de armoedeval is complex, omdat de armoedeval het gevolg is van de cumulatie van diverse inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door verschillende instanties. Het kabinet streeft naar een betere en transparante monitoring van de armoedevalproblematiek.

arbeidskorting

Door de armoedeval aan te pakken kan het (effectieve) arbeidsaanbod worden gestimuleerd. Het kabinet zal daarom de arbeidskorting stapsgewijs verhogen, waardoor werken financieel aantrekkelijker wordt. Daarnaast zal generiek inkomensbeleid voortaan voorbehouden zijn aan het Rijk. De categoriale bijzondere bijstand, die gemeenten aan groepen bijstandsgerechtigden kunnen verlenen, komt te vervallen. Gemeenten mogen nog slechts op individuele basis gerichte inkomenssteun geven. De afschaffing van de onroerendezaakbelasting, die is voorzien voor 2005, betekent een verdere beperking van de mogelijkheden voor gemeenten om inkomensbeleid te voeren. Daarmee vervalt immers de mogelijkheid om ontheffing te verlenen. De armoedeval zal tevens worden aangepakt via een aanpassing van de systematiek van de huursubsidie. Daarbij zal ernaar worden gestreefd dat ontvangers een kleiner deel van deze subsidie verliezen bij een verbetering van het bruto-inkomen.

Modernisering reïntegratiebeleid

vrij besteedbare budgetten

Om de opname van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces te stimuleren is een effectief reïntegratiebeleid nodig. De uitvoerders van dit beleid, de gemeenten en het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV), moeten de ruimte krijgen om zelf te bepalen hoe de uitkeringsgerechtigden het best geholpen kunnen worden bij het vinden van een baan. Ook hier bestaat behoefte aan minder regelzucht en minder bureaucratie. De genoemde instellingen zullen voortaan een vrij besteedbaar budget krijgen voor reïntegratie. Nu krijgen zij nog middelen op grond van diverse regelingen met elk specifieke regels voor de besteding ervan. De financiële prikkel voor gemeenten om bijstandsgerechtigden weer aan het werk te helpen wordt maximaal via volledige budgettering van de bijstand. Met het UWV zullen concrete prestatieafspraken worden gemaakt. Voor het reïntegratiebeleid zijn ook de kabinetsbesluiten met betrekking tot het budget voor gesubsidieerde ID-banen van belang. De voorziene groei van het aantal ID-banen zal niet plaatsvinden. Daarnaast is sprake van een geringe extra vermindering van het budget voor deze banen. Het staat de uitvoerders van het reïntegratiebeleid echter vrij een deel van hun middelen te bestemmen voor het subsidiëren van dit type banen. De duur van de vervolgitkering op grond van de WW wordt beperkt om voor werklozen de prikkel tot werkhervatting te vergroten. Ten slotte komt de ontheffing van de sollicitatieplicht voor werklozen van 57,5 jaar en ouder te vervallen. Deze maatregel past bij het streven naar een grotere deelname van ouderen aan het arbeidsproces.

Hervorming van de WAO

instroom verminderen

De toename van het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is zorgwekkend. Vanwege de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking dreigt dit aantal bij ongewijzigd beleid bovendien relatief sterk te blijven stijgen. Een ingrijpende wijziging van de WAO is dan ook nodig om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen. Het kabinet kiest voor een aanpak die voortbouwt op de aanbevelingen van de Commissie Donner en het advies van de SER over de hervorming van de WAO.

criterium aangescherpt

De nieuwe WAO zal alleen nog toegankelijk zijn voor volledig arbeidsongeschikten. Het arbeidsongeschiktheids criterium zal bovendien worden aangescherpt. Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is het nodig dat de werknemer en zijn werkgever zich inspannen om terugkeer naar de oude of een andere baan mogelijk te maken. Bij aanvaarding van een (andere) functie wordt het verschil tussen het oude en het nieuwe inkomen gedeeltelijk aangevuld, via een loonaanvullingsregeling. Daarmee ontstaat een financiële prikkel tot reïntegratie. De periode waarin de

reïntegratie

bovenwettelijke aanvulling

werknemer bij ziekte een uitkering van de werkgever krijgt wordt verlengd tot twee jaar. Hiermee wordt voorkomen dat werknemers na één jaar ziekte vrijwel automatisch een beroep op de WAO gaan doen. Voor werkgevers betekent dit een prikkel om de werknemer te reintegreren. Het feit dat bedrijven die het WAO-risico zelf dragen een relatief geringe uitstroom van werknemers naar de WAO kennen, illustreert dat prikkels werken. Indien de sociale partners afzien van een bovenwettelijke aanvulling op de uitkering bij ziekte hebben ook werknemers in het tweede jaar een financiële prikkel om weer aan de slag te gaan. Het kabinet vindt het gewenst dat de sociale partners zelf beslissen om van bovenwettelijke uitkeringen af te zien, zodat dit niet wettelijk hoeft te worden geregeld.

premedifferentiatie

Als uit evaluatie blijkt dat via de besproken maatregelen de instroom en het beroep op de WAO binnen drie jaar na invoering van het nieuwe stelsel structureel zijn teruggebracht tot de niveaus die de SER verwacht, zullen de uitkeringen worden verhoogd en zal de differentiatie in premies voor werkgevers (PEMBA) worden afgeschaft. Voor bedrijven met minder dan 25 werknemers zal met ingang van 1 januari 2003 sprake zijn van premedifferentiatie op brancheniveau.

Levensloopbeleid

keuzevrijheid

Tijdens de levensloop vinden verschillende activiteiten – leren, werken, vrije tijd en zorgen – plaats. Deze activiteiten hebben geleidelijk een andere plaats en betekenis in het leven gekregen. Zo werken mannen tegenwoordig over hun hele werkzame leven minder, terwijl vrouwen juist meer werken. Er is bovendien geen sprake meer van een standaard invulling van de levensloop. Mensen maken hun individuele keuzen. De levensfase waarin mensen kinderen opvoeden valt te typeren als het «spitsuur van het leven», zeker indien beide ouders werken. Daarnaast vereist behoud van inzetbaarheid in het arbeidsproces permanente scholing (een «leven lang leren»). De nieuwe levensloop vraagt om meer keuzevrijheid voor mensen wat betreft de tijdsbesteding. In perioden waarin werknemers zorgtaken willen vervullen of zich wensen (bij) te scholen, moeten zij over verlofmogelijkheden beschikken. Die mogelijkheden stellen hen in staat om langer en productiever aan het arbeidsproces deel te nemen.

premie

Het kabinet introduceert daarom volgend jaar een levensloopregeling die het sparen voor verlof tijdens het actieve leven mogelijk maakt. De overheid keert een premie uit indien het gespaarde bedrag wordt aangewend voor de financiering van verlof. Deze premie, die onbelast zal worden uitgekeerd, beperkt het inkomensverlies bij verlof. De eerste inleg in de regeling mag hoger zijn dan de normale jaarlijkse inleg. Mensen die volgend jaar voor het eerst inleggen kunnen daarvoor het gedeblokkeerde spaarloontegoed gebruiken.

2.6 Veiligheid

Nederland moet veiliger

criminaliteitsbestrijding

Gevoelens van onveiligheid en criminaliteit vormen een bedreiging voor de kwaliteit van de samenleving. Veel burgers vinden dan ook dat veiligheid en criminaliteitsbestrijding een hoge prioriteit verdienen. Beleidsinspanningen op dit gebied zijn ook van belang met het oog op een sterke economie. Minder criminaliteit en meer veiligheid betekenen immers minder economische schade en leiden bovendien tot een beter vestigingsklimaat.

normen en waarden Een veiliger Nederland vraagt om een samenhangend beleid. Aan een activerend arbeidsmarktbeleid – via prikkels om te werken – en goede voorzieningen op het gebied van onderwijs en scholing bestaat in dit kader evenzeer behoefte als aan het veiligheidsbeleid in enge zin. Deelname aan het arbeidsproces betreft de mensen bij de maatschappij, en via het onderwijs worden behalve kennis en vaardigheden ook normen en waarden overgedragen.

Een effectiever veiligheidsbeleid

afspraken De belangrijkste opdracht voor het veiligheidsbeleid in enge zin is het vergroten van de effectiviteit van de beleidsinspanningen. Een grotere effectiviteit van het optreden van de politie valt te bereiken door met de korpsbeheerders heldere doelen af te spreken. De doelmatigheid en de doeltreffendheid van de politie kunnen op verschillende manieren worden vergroot. Zo resulteert een lager ziekteverzuim bij de politie in een grotere effectieve capaciteit. Als het verzuimpercentage wordt teruggebracht tot het gemiddelde niveau dat in de marktsector wordt gerealiseerd, is een substantiële toename van het aantal agenten op straat mogelijk. Daarnaast moet de bestaande capaciteit van de politie vooral worden benut voor de primaire politietaak en dient uitbreiding van deze capaciteit af te hangen van de mate waarin de korpsen erin slagen om de bestaande capaciteit beter te benutten. Flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden (arbeidstijden, taakdifferentiatie) kan bijdragen aan de slagkracht van de korpsen. En er bestaat behoefte aan een goede samenwerking met andere diensten, waaronder de douane en de marechaussee.

preventie Een grotere effectiviteit van het beleid zal daarnaast worden nagestreefd via een grote nadruk op de preventie van criminaliteit. Succesvolle preventie beperkt het aantal misdrijven en ontlast het justitiële apparaat. Het is in dit verband nodig dat de pakkans wordt vergroot, zodat criminele activiteiten minder lonen. Repressie is even zeer van belang. Zo verdient de stijgende jeugdcriminaliteit aandacht. Jeugdige criminelen moeten vlugger worden gestraft en hun bestraffing moet zijn gericht op resocialisatie en heropvoeding. Daarnaast zal worden gestreefd naar versnelling van de rechtspraak en uitbreiding van het penitentiaire systeem (waaronder elektronisch toezicht, alternatieve straffen en aanpassing van het gevangenisregime).

internationale aanpak Criminaliteit houdt zich niet aan grenzen en vraagt dan ook om een internationale aanpak. Vooral het internationale terrorisme maakt internationale samenwerking noodzakelijk. Waar nodig wordt de wetgeving aan de eisen van deze samenwerking aangepast.

2.7 Zorg

Knelpunten in de zorg

naar vraagsturing Het Nederlandse zorgstelsel scoort internationaal gezien op vele terreinen goed. Uit diverse internationaal vergelijkende studies komt het Nederlandse zorgstelsel naar voren als een stelsel met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Toch is in de zorg een aantal knelpunten ontstaan. De sector staat voor enkele lastige vraagstukken, zoals het verkorten van wachttijden. De afgelopen jaren is veel extra geld beschikbaar gesteld voor de zorg. Dit heeft weliswaar geleid tot extra productie, maar mede door de aanzuigende werking niet tot een evenredige verkorting van wachttijden en -tijden. Bovendien stijgt de vraag naar zorg, onder andere als gevolg van de vergrijzing. Het Nederlandse zorgstelsel, dat sterk gereguleerd wordt door de overheid, heeft lange tijd goed gewerkt en doet dat op zich nog steeds. Het is echter niet altijd even goed in staat in

te spelen op de wijzigende omstandigheden. Het systeem van aanbodregulering is niet voldoende flexibel om optimaal tegemoet te kunnen komen aan de vraag, waarvan de heterogeniteit voortdurend toeneemt. Daarom slaat het kabinet nu een pad in op weg naar een systeem van vraagsturing. De vraag van de patiënt komt hierbij meer centraal te staan. Het aanbod, dat tot dusver in hoge mate door de overheid wordt bepaald, komt in een dergelijk systeem zoveel mogelijk op decentraal niveau tot stand in onderhandelingen tussen verzekerden, verzekeraars en zorgaanbieders.

Het huidige verzekeringsstelsel

duaal stelsel

Nederland kent een zogenaamd duaal verzekeringsstelsel. Mensen met een inkomen onder de ziekenfondsgrens zijn verplicht verzekerd via het ziekenfonds, mensen met een hoger inkomen kunnen zich particulier verzekeren. Dit duale stelsel kent een aantal problemen. Zo ontbreekt in de zorgsector een eenduidig sturingsmechanisme door de verschillende wijze waarop ziekenfondsen en particuliere verzekeraars op de zorginkoopmarkt opereren. Ziekenfondsen hebben een wettelijk verankerde acceptatie- en zorgplicht en lopen risico over een belangrijk deel van de zorg waarvoor zij met aanbieders contracten afsluiten. Bij particuliere verzekeraars is de prikkel om doelmatig zorg te contracteren minder sterk omdat zij geen acceptatieplicht en zorgplicht hebben en zich meer (kunnen) richten op het selecteren van goede gezondheidsrisico's. Het voortbestaan van deze dualiteit zal een blijvende belemmering zijn om voldoende concurrentie tussen zorgverzekeraars te realiseren. Verder leiden het bestaan van de ziekenfondsgrens en de verschillende wijze van premieheffing tot grote inkomenseffecten bij het overschrijden van de ziekenfondsgrens. In de particuliere verzekering hebben ouderen of mensen met een gezondheidsrisico door het ontbreken van een acceptatieplicht nauwelijks keuzevrijheid wat betreft de verzekering.

Aanbodregulering

keuzevrijheid

De overheid bepaalt in sterke mate het zorgaanbod, onder andere met het oog op de noodzakelijke kostenbeheersing. Er is weinig ruimte voor particulier initiatief in de markt voor zorgverlening. Het aantal artsen wordt via de numerus fixus beperkt. De budgettering van zorginstellingen bevat weinig prikkels om de zorgproductie goed af te stemmen op de vraag. Dit heeft in combinatie met de stijgende vraag tot wachtlijsten voor sommige behandelingen geleid. Ziekenfondsen kunnen weinig invloed uitoefenen op het zorgaanbod, omdat zij verplicht zijn om met alle zorginstellingen contracten te sluiten. Mede daardoor is er weinig keuzevrijheid voor verzekerden en zijn er voor aanbieders van zorg weinig prikkels zo doelmatig mogelijk te opereren.

Het nieuwe zorgstelsel

basisverzekering

In 2005 wordt een basisverzekering ingevoerd. Deze maakt het beter mogelijk dat zorgverzekeraars voor hun verzekerden zorg inkopen in onderlinge concurrentie. Voor de basisverzekering gelden een acceptatieplicht, een verbod op premiedifferentiatie, een basispakket en een zorgplicht. Er komt een vereveningsfonds om de uitvoerders van de basisverzekering te compenseren voor de samenstelling van hun populatie verzekerden. Verzekerden zullen een vaste premie betalen die niet inkomensafhankelijk is, en krijgen een verplicht eigen risico. De premie zal uiteraard wel verschillen tussen de met elkaar concurrerende uitvoerders van de basisverzekering, zodat verschillen in doelmatigheid in de premie tot uitdrukking komen. De verantwoordelijkheid van de

uitvoerders van de basisverzekering voor de zorginkoop komt tot uitdrukking in een wettelijke zorgplicht.

belemmerende regelgeving

In de huidige situatie hebben ziekenfondsen, zoals gezegd, weinig mogelijkheden om op een doelmatige manier zorg in te kopen. Aanpassen van belemmerende regelgeving is dan ook noodzakelijk. Zo zal worden bezien of de contracteerplicht voor zorgverzekeraars kan vervallen. Zorgaanbieders zijn dan zelf verantwoordelijk voor hun planning en investeringen, zodat zij meer ruimte hebben om in te spelen op de vraag. Nieuwe partijen kunnen hierdoor makkelijker de zorgaanbodmarkt betreden. Hiervoor is het van belang dat het huidige systeem van ziekenhuisbudgettering wordt vervangen door een systeem van heldere productdefinities en in decentrale onderhandelingen vast te leggen prijzen in de vorm van zogenoemde DBC's (diagnose-behandelingcombinaties).

toegankelijkheid

De overheid blijft vanzelfsprekend een belangrijke rol spelen. Zij moet erop toezien en garanderen dat de zorg die onder het verplichte basispakket valt voor iedereen toegankelijk en betaalbaar is, en dat de geleverde zorg aan strenge kwaliteitseisen voldoet. Om de betaalbaarheid veilig te stellen moet de overheid toezien op de ontwikkeling van de kosten van de zorg. Stijgende uitgaven aan gezondheidszorg leiden immers tot hogere ziektekostenpremies en daarmee tot een hogere lastendruk. Bij een ongewenste stijging van de uitgaven zal de overheid moeten ingrijpen. Zij kan dan de eigen betalingen verhogen, of de aanspraken in het wettelijke basispakket beperken. Daarnaast moet de overheid ervoor zorgen dat er voldoende informatie over de prijs en kwaliteit van het zorgaanbod beschikbaar komt, zodat mensen een goed onderbouwde keuze voor een bepaalde verzekeraar kunnen maken.

Weliswaar zal de basisverzekering in 2005 worden ingevoerd, maar daarmee is het eindmodel nog niet bereikt. De uitvoerders van de nieuwe basisverzekering zullen moeten groeien in hun rol. De regulering van het aanbod kan slechts geleidelijk worden losgelaten door de overheid. Vooral op deelmarkten waar op dit moment nog sprake is van een aanbodtekort kan vrije marktwerking ongewenste gevolgen hebben. Tariefregulering blijft in de overgangsfase dan ook nodig.

Aanpak van knelpunten

flinke groei zorguitgaven

Op weg naar de eindsituatie moeten bestaande knelpunten worden aangepakt. Zo zullen de mogelijkheden worden verruimd voor zelfstandige behandelcentra en buitenlandse aanbieders om de markt te betreden. Daarnaast moeten verzekeraars reeds in 2003 en 2004 zoveel mogelijk de kans krijgen om toe te groeien naar hun nieuwe rol. De overheid zal daarbij behulpzaam zijn, omdat goede afspraken op decentraal niveau betekenen: méér en betere zorg voor hetzelfde geld. De reële zorguitgaven zullen de komende jaren met 3% per jaar groeien. Dit maakt het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing mogelijk. Er is bovendien geld beschikbaar gesteld om de wachtlijsten verder terug te dringen. Op korte termijn zal een plan van aanpak worden opgesteld om te voorkomen dat er een tekort aan huisartsen ontstaat. Voor de ziekenhuissector is het van belang dat snel vooruitgang wordt geboekt bij de introductie van DBC's.

persoonsgebonden budgetten

In de AWBZ, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, wordt het ingeslagen pad van modernisering verder bewandeld om de doelmatigheid te verhogen en de zorg beter af te stemmen op de wensen van de consument. Waar dit doelmatig is zal zoveel mogelijk worden gestreefd naar een scheiding van wonen en zorg. Mensen die bijvoorbeeld nu nog in een verzorgingstehuis wonen, zullen – indien dat kan – in staat worden

gesteld om langer thuis te blijven of in een aangepaste woonvorm te gaan wonen, waarbij ze thuis de noodzakelijke zorg ontvangen. Vraagsturing zal in deze sector verder worden vormgegeven via uitbreiding van het aantal persoonsgebonden budgetten (PGB's). Deze regeling zal hiertoe in 2003 verder worden vereenvoudigd. Met een PGB kan de cliënt zelf bepalen van wie hij wanneer welke zorg ontvangt, zodat zijn keuzevrijheid toeneemt. Door de druk van concurrentie verbeteren bovendien de kwaliteit en de doelmatigheid van de zorg. Ten slotte bestaat het voorname om met ingang van 2003 de AWBZ-aanspraken zodanig te hervormen dat aanbieders AWBZ-breed zorg kunnen aanbieden, zodat zorgvragers meer keuzemogelijkheden krijgen en de concurrentie tussen zorgaanbieders toeneemt.

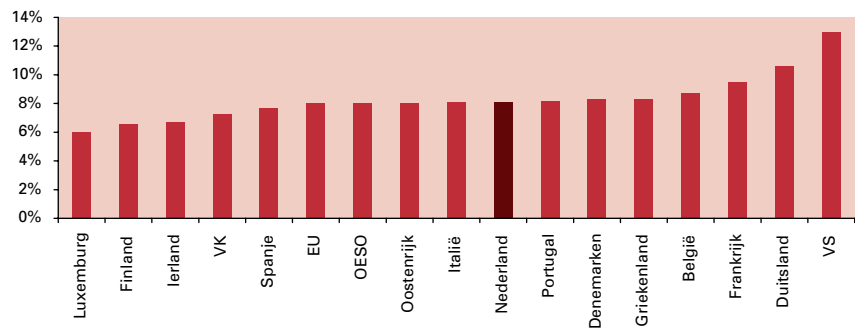
Box 2.7.1 De zorguitgaven in internationaal perspectief

Het is bij internationale vergelijkingen gebruikelijk om de zorguitgaven te relateren aan het BBP. De Nederlandse zorguitgaven bedroegen in 2000 8,1% van het BBP. Daarmee lagen deze uitgaven op een even hoog niveau als gemiddeld in de EU en de OESO het geval was. Wat zegt dit over de zorg in Nederland?

Om verschillende redenen geven de zorguitgaven als percentage van het BBP een onvolkomen beeld van de kwaliteit van de zorg in het desbetreffende land. Dit is om te beginnen het geval omdat de kwaliteit van de zorg mede wordt bepaald door de doelmatigheid in de zorgsector. Verschillen tussen landen wat betreft deze doelmatigheid zijn dus eveneens van belang. Het is echter lastig om de doelmatigheid van de zorgsector internationaal te vergelijken. Er zijn bovendien ook verschillen mogelijk tussen landen met betrekking tot de beloningsniveaus in de zorgsector. Voor zover tegenover hogere beloningen geen dienovereenkomstig hogere productiviteit staat, kan dit bij internationale vergelijkingen tot vertekeningen leiden. Een andere complicatie wordt gevormd door mogelijke verschillen tussen landen wat betreft de leeftijdsopbouw van de bevolking. Zo is de Nederlandse bevolking op dit moment nog veel minder vergrijsd dan de bevolking van veel andere westerse landen. Dit beperkt op zich beschouwd de vraag naar zorgvoorzieningen in ons land. Toch zijn de uitgaven aan verpleeg- en verzorgingshuizen hier in internationaal perspectief aan de hoge kant, omdat relatief veel ouderen een beroep doen op de voorzieningen van deze instellingen. Ten slotte moet erop worden gewezen dat de samenstelling van de zorguitgaven sterk kan uiteenlopen tussen landen. Zo besteedt Nederland een relatief klein deel van de zorguitgaven aan geneesmiddelen. Met name België, Frankrijk en Italië geven een veel groter deel van het zorgbudget aan geneesmiddelen uit dan Nederland. Dit hangt samen met een cultuurverschil.

De omvang van de zorguitgaven wordt mede beïnvloed door de eigen bijdragen die zorgconsumenten verschuldigd zijn. Zo wordt de vraag naar zorgvoorzieningen in België en Duitsland geremd door hoge eigen bijdragen. Deze remmende invloed ontbreekt in Nederland, aangezien eigen bijdragen hier laag zijn. De zorgconsumptie hangt tevens af van aanbodrestricties, die bijvoorbeeld tot uiting komen in wachtlijsten. Dergelijke restricties beperken de zorguitgaven in Nederland, in tegenstelling tot bijvoorbeeld België, waar geen sprake is van dit soort knelpunten. Cultuurverschillen zijn ook van belang. Zo vallen de hoge uitgaven in de VS, behalve aan het belang dat Amerikanen aan allerlei behandelingen hechten, te verklaren uit de claimcultuur die de kosten van de zorg opdrijft.

Figuur 2.7.1 Zorguitgaven (in % BBP), 2000



Bron: OECD, Health Statistics

2.8 Onderwijs en innovatie

Het belang van goed onderwijs

Het onderwijs stelt mensen in staat het beste uit zichzelf te halen en is van betekenis voor de ontwikkeling van de samenleving op economisch, sociaal en cultureel gebied. Voor de concurrentiekracht van de hedendaagse kenniseconomie is goed onderwijs essentieel. Onderwijs kan bovendien bijdragen aan de cohesie van de samenleving en de integratie van minderheden.

Knelpunten

te veel regels

De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs is in internationaal perspectief goed, zoals onder meer blijkt uit testresultaten van leerlingen. De gunstige resultaten van het onderwijs worden bovendien bereikt met relatief lage uitgaven per leerling. Toch zijn er knelpunten. Scholen en onderwijsinstellingen hebben nog steeds te maken met een overdaad aan regels, hoewel in de afgelopen jaren een begin is gemaakt met het vergroten van hun autonomie. De instellingen hebben nog te weinig ruimte, zowel bij de invulling van het onderwijs als bij de aanwending van financiële middelen. Van bovenaf opgelegd beleid en de daarmee samenhangende administratieve lasten vormen een belasting voor scholen.

lesuitval

Het lerarentekort en het relatief hoge ziekteverzuim van leraren vormen een serieus probleem voor het onderwijs. Beide factoren resulteren in lesuitval. Vooral de scholen in grote steden, met relatief veel allochtone leerlingen, en scholen voor speciaal (basis)onderwijs hebben met lesuitval te maken. Op een klein deel (circa 4%) van de scholen in het basis- en voortgezet onderwijs schiet de kwaliteit van het onderwijs nog tekort. Deze scholen zijn vaak te vinden in grote steden en hebben doorgaans veel leerlingen uit achterstandssituaties. Het ziekteverzuim en het personeelsverloop zijn op deze scholen bovendien vaak hoger dan gemiddeld.

Verantwoordelijkheden

prikkels

Overheid, ouders, leerlingen en onderwijsinstellingen hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid. De overheid ziet toe op de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Haar primaire, directe verantwoordelijkheid betreft het vaststellen van kaders, eindtermen en het kerncurriculum. Ook verricht zij onafhankelijk toezicht op de geleverde kwaliteit. Ouders hebben vrijheid van schoolkeuze en kunnen, onder

bepaalde voorwaarden, nieuwe scholen oprichten. Wanneer ouders en leerlingen op kritische wijze invloed uitoefenen en keuzes maken, zullen de prikkels om hoogwaardig onderwijs te verzorgen verder toenemen – gegeven dat de scholen de ruimte krijgen om rekening te houden met de wensen van ouders en leerlingen.

Beleidsrichtingen

kwaliteitsverbetering

Het ingezette beleid, gericht op meer autonomie voor scholen en onderwijsinstellingen, wordt krachtig voortgezet. Tegenover meer autonomie staat dat er kritischer moet worden gekeken naar de prestaties van de instellingen. Bij minder centraal vastgestelde regels hebben de scholen lagere administratieve lasten en meer ruimte voor kwaliteitsverbetering. Instellingen in de beroepskolom moeten meer ruimte krijgen om in te spelen op de eisen van de lokale arbeidsmarkt. «Lumpsum-budgetten» stellen scholen in staat om zelf afwegingen te maken wat betreft personeel en materieel. Scholen gaan zelf bepalen hoe zij het studiehuis en de basisvorming vormgeven. Centrale vergelijkende toetsen van leerlingen dienen inzicht in de onderwijsprestaties van de instellingen te bieden. De geleverde kwaliteit wordt daarmee beter zichtbaar voor ouders, leerlingen, en – wat betreft het beroepsonderwijs – ook voor bedrijven. Dit stelt hen in staat op kritische wijze betrokken te zijn bij de inrichting van het onderwijs. Meer transparantie prikkelt scholen bovendien om kwaliteit te leveren. Een bijkomend voordeel is dat (vooral de wat oudere) leerlingen beter worden gemotiveerd en betere prestaties leveren indien zij meer bij de inrichting van het onderwijs worden betrokken. Dit kan de relatief grote uitval in het beroepsonderwijs terugdringen en de doorstroom naar vervolgopleidingen en de opname in het arbeidsproces bevorderen.

meer autonomie

Om het lerarentekort te verminderen moet werken in het onderwijs aantrekkelijker worden. Bovendien dienen de uitval van oudere werknemers en het ziekteverzuim te worden teruggedrongen. De voorgestane deregulering van het onderwijs maakt het werken in de sector aantrekkelijker. Meer autonomie en decentrale budgetten stellen scholen in staat om hun eigen, specifieke knelpunten op dit gebied op te lossen met eigentijdse arbeidsvoorwaarden, zoals beloningsdifferentiatie, en met functiedifferentiatie. Differentiatie van functies maakt bijvoorbeeld aanstelling van onderwijsassistenten mogelijk. Op scholen met relatief veel achterstandsléerlingen kunnen extra beloningen uitkomst bieden. Dit geldt met name voor scholen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. Schooldirecties en schoolbesturen moeten zich inspannen om het ziekteverzuim terug te dringen. De zij-instroom dient te worden bevorderd door meer personeel uit de beroepspraktijk te werven.

aanpak achterstanden

Cohesie van de samenleving en betere kansen voor kinderen in achterstandssituaties worden bevorderd door de vroegtijdige aanpak van onderwijsachterstanden. Een verplichte toets bij aanvang van het primair onderwijs is in dit verband nuttig. Via toetsen op latere momenten kunnen de vorderingen van leerlingen worden gemeten. De resultaten kunnen worden gebruikt om het inzicht in schoolprestaties te vergroten voor ouders en om onderwijsachterstandsmiddelen beter te verdelen.

behoeften arbeidsmarkt

In het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) is op diverse terreinen beleid in gang gezet om de aansluiting van het onderwijs bij de behoeften van de lokale arbeidsmarkt te verbeteren. Zo zijn er stappen gezet om de eisen aan de kwalificatiestructuur minder gedetailleerd vast te leggen op centraal niveau. Scholen worden meer geprikkeld om goed onderwijs te leveren als hun budgetten directer worden gebaseerd op veranderende leerlingenaantallen en er meer informatie over de prestaties van indivi-

duale onderwijsinstellingen voor leerlingen en werkgevers beschikbaar komt. Speciale aandacht is nodig voor de rol die het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) en het MBO kunnen spelen bij de integratie van allochtone jongeren. In dit verband zijn vooral de lopende vernieuwing van het VMBO en de afstemming daarvan met het jeugd-beleid van VWS van belang.

differentiatie

Vanaf het studiejaar 2002–2003 is het bachelor-masterstelsel ingevoerd in het hoger onderwijs, dat beoogt te resulteren in een grotere internationale herkenbaarheid van Nederlandse opleidingen en diploma's, evenals meer mogelijkheden voor differentiatie en topkwaliteit in masters-opleidingen. Onderwijsinstellingen kunnen zich hiermee beter positioneren, wat nodig is vanwege de toenemende internationale mobiliteit van studenten. De aansluiting van het hoger onderwijs bij de eisen van de arbeidsmarkt valt nog te verbeteren door de curricula meer te oriënteren op beroepen en benodigde competenties. Om ruimte te creëren voor (top-)opleidingen die een evidente meerwaarde opleveren, kan selectie aan de poort wenselijk zijn, evenals collegegelddifferentiatie.

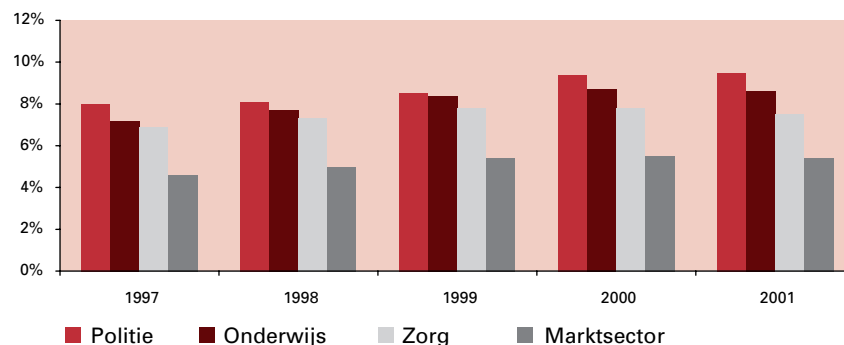
Box 2.8.1 Terugdringing ziekteverzuim in de sectoren politie, zorg en onderwijs

Terugdringing van het ziekteverzuim in de overheidssectoren politie, zorg en onderwijs kan een belangrijke bijdrage leveren aan de gewenste verbetering van de dienstverlening door deze sectoren. Dit ziekteverzuim was de afgelopen jaren veel groter dan het gemiddelde verzuim in de marktsector. De verschillen tussen de sectoren vallen voor een deel te verklaren uit verschillen wat betreft de verzuimregistratie, de samenstelling van het werknemersbestand en de aard van de werkzaamheden. Ook na correctie hiervoor is het ziekteverzuim bij de politie, de zorg en het onderwijs echter relatief hoog. De door het kabinet aangekondigde hervorming van de WAO kan bijdragen aan een lager ziekteverzuim in alle sectoren, waaronder deze overheidssectoren.

Het ziekteverzuim in de marktsector was tien tot vijftien jaar geleden veel hoger dan nu. Een gerichte aanpak, waarbij het management wordt «afgerekend» op het ziekteverzuim, heeft in veel bedrijven tot een sterke daling van dit verzuim en de instroom in de WAO geleid. Een bekend voorbeeld is DSM. Op locaties in Zuid Limburg bedraagt, bij een gemiddelde leeftijd van het personeel van 46 jaar, het ziekteverzuim 4%.

De laatste jaren is er ook bij de overheid meer aandacht voor het terugdringen van het ziekteverzuim. Een soortgelijke aanpak als in de marktsector blijkt tot overeenkomstige resultaten te kunnen leiden. Een voorbeeld is het Westfries Gasthuis in Hoorn. Deze instelling had in 2000 het laagste ziekteverzuim van alle ziekenhuizen in Nederland. Het verzuim bedroeg in dat jaar 3,5%, tegen meer dan 10% ongeveer zeven jaar geleden. De verzuimproblematiek is er tot de verantwoordelijkheid van het management gemaakt. Leidinggevenden tonen bij ziekte van een werknemer persoonlijke belangstelling. Ook een groep basisscholen in Rotterdam is erin geslaagd het ziekteverzuim via een gerichte aanpak sterk te verminderen. Terwijl het verzuim in 1999 en 2000 nog 16,5% was, bedroeg het de afgelopen anderhalf jaar 10%. Het is belangrijk dat de ervaringen van deze instellingen worden gevolgd en geëvalueerd en dat de lessen, die kunnen worden getrokken, vervolgens worden verspreid. Het moet dan mogelijk zijn het ziekteverzuim in de prioritaire overheidssectoren flink terug te dringen.

Figuur 2.8.1 Ziekteverzuim (in % van de werkgelegenheid), 1997-2001¹



¹ Ziekteverzuimpercentage in onderwijs en zorg exclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof en inclusief verzuim langer dan één jaar.

Innovatie: een bron van economische groei die aan betekenis wint

technologische vernieuwing

De groei van het arbeidsaanbod zwakt de komende jaren af, zodat de economische groei meer gaat leunen op de toename van de arbeidsproductiviteit. De stijging van de arbeidsproductiviteit hangt met name af van de technologische vernieuwing. De overheid heeft wat betreft deze vernieuwing vooral een voorwaardenscheppende rol. Zo is een innovatieve economie ondenkbaar zonder excellent onderwijs. De overheid moet er via het mededingingsbeleid bovendien voor zorgen dat er voldoende concurrentie tussen de ondernemingen is. Mededinging stimuleert de bedrijven om hun producten en productieprocessen voortdurend te vernieuwen, omdat zij anders in de concurrentiestrijd niet kunnen overleven. Van belang is voorts dat de overheid voor een aantrekkelijk investeringsklimaat zorgt, via goede infrastructurele voorzieningen, concurrerende belastingtarieven en een niet te hoge administratieve lastendruk. In aanvulling op het voorwaardenscheppende beleid voert de overheid, vanwege het bestaan van marktimperfecties, een technologiebeleid. De belangrijkste marktimperfectie is het feit dat het maatschappelijke rendement van onderzoek en ontwikkeling (O&O) groter is dan het particuliere rendement. De baten van O&O van een bedrijf vallen namelijk vaak ook toe aan andere bedrijven. Om deze reden ondersteunt de overheid particuliere O&O-inspanningen. De financiering van fundamenteel onderzoek neemt de overheid vaak volledig voor haar rekening, omdat het anders niet zou plaatsvinden.

aankoop van kennis

De technologische vernieuwing hangt overigens niet alleen van de O&O-uitgaven af. Technologische kennis kan immers ook in het buitenland worden gekocht. De openheid van de Nederlandse economie en de internationale oriëntatie van ons onderwijs- en onderzoeksbestel betekenen dat ons land in beginsel over veel mogelijkheden beschikt om gebruik te maken van elders ontwikkelde technologie. Technologische vernieuwing komt bovendien vaak tot stand via investeringen in kapitaalgoederen waarin nieuwe technologie is geïncorporeerd. De investeringsactiviteit bepaalt dus evenzeer het tempo waarin innovaties worden doorgevoerd.

Naar een grotere effectiviteit van het technologiebeleid

meer wisselwerking

Gegeven de betekenis van het innovatieve vermogen van de economie en de beperkte budgettaire ruimte waarover de overheid beschikt rijst de

vraag hoe de effectiviteit van het technologiebeleid valt te vergroten.¹ Onderzoek op de universiteiten en de publiek gefinancierde kennisinstituten (TNO en de grote technologische instituten) blijkt van hoge kwaliteit, maar kan nog verder worden verhoogd door de financiering van de instituten in sterkere mate te baseren op de kwaliteit van het verrichte onderzoek. Het is tevens gewenst dat meer wisselwerking plaatsvindt tussen de kennisinstituten en de bedrijven. Hiermee wordt bedoeld dat de bedrijven meer gebruik moeten maken van de technologische kennis die door de instituten is ontwikkeld en dat – omgekeerd – de instituten meer moeten leren van de bedrijven. Deze wisselwerking valt te verbeteren via gezamenlijke onderzoeksprojecten van kennisinstituten en bedrijven. Het technologiebeleid kan aan effectiviteit winnen door een deel van het beschikbare budget te bestemmen voor ondersteuning van dergelijke onderzoeksprojecten. Ook het bedrijfsgerichte technologiebeleid kan aan effectiviteit winnen, en wel door het grote aantal (subsidie)regelingen te beperken en de resterende regelingen een meer generiek karakter te geven. Beleid dat is gericht op specifieke technologieën heeft naast mogelijk grote baten als nadelen dat hierbij het risico bestaat dat de overheid de verkeerde technologieën kiest en dat de uitvoeringskosten relatief hoog zijn. De maatschappelijke baten van doorbraaktechnologieën kunnen echter zo groot zijn dat zij specifiek beleid rechtvaardigen.

2.9 Vreemdelingenbeleid en integratie

Tekortschietende integratie

werkloosheid nog hoog

Nederland telt op dit moment 2,8 miljoen allochtone ingezetenen. Bijna de helft daarvan is afkomstig uit niet-westerse landen. Het CBS voorspelt dat bij ongewijzigd beleid in 2050 in ons land in totaal 3,9 miljoen niet-westerse allochtonen wonen. Vooral in de grote steden wonen relatief veel allochtonen. De integratie van veel immigranten in de Nederlandse samenleving verloopt moeizaam. Een deel van de allochtone bevolkingsgroep is sterk gericht op de eigen gemeenschap en beschikt over onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en cultuur. Een relatief groot deel van de minderheden neemt niet deel aan het arbeidsproces. De werkloosheid onder deze bevolkingsgroep is bovendien relatief groot, hoewel deze werkloosheid de afgelopen jaren sterk is afgenomen. De hoge werkloosheid valt voor een deel te verklaren uit nog steeds bestaande onderwijsachterstanden.

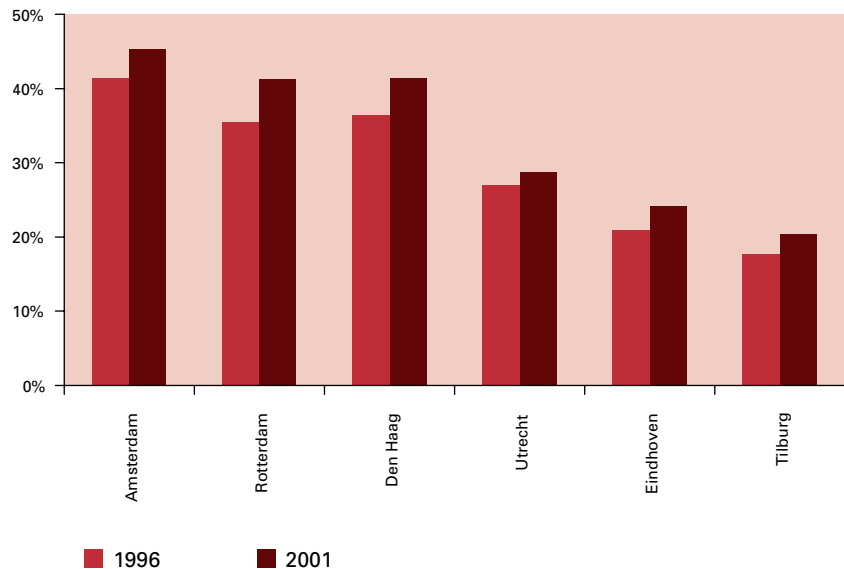
Een restrictief toelatingsbeleid

instroom beperken

Een betere integratie vraagt onder meer om een restrictief toelatingsbeleid van vreemdelingen. Door minder vreemdelingen toe te laten kan de integratie van de wel toegelaten vreemdelingen beter plaatsvinden. Het kabinet zal daarom een aantal maatregelen nemen die de instroom van migranten beperken. Het gaat hierbij onder meer om een verhoging van de minimumleeftijd voor gezinsvorming en een verhoging van de inkomenseis. Het wordt bovendien onmogelijk om meerdere malen een partner uit het buitenland in het kader van gezinsvorming over te laten komen. De integratie van kinderen, die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen, verloopt minder gemakkelijk naarmate zij ouder zijn. Daarom wordt de maximumleeftijd voor gezinshereniging aan voorwaarden gekoppeld en verlaagd.

¹ Ministerie van Financiën, 2002, Samenwerken en stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid, Eindrapport van de interdepartementale werkgroep technologiebeleid.

Figuur 2.9.1. Allochtone bevolking in de grote steden (in % van het aantal inwoners), 1996 en 2001



Bron: CBS

Slachtoffers van vervolging voor wie Nederland de eerste veilige plek is, kunnen op grond van het Vluchtelingenverdrag op bescherming rekenen. Het kabinet streeft echter naar mogelijke herziening van dit verdrag. Asiel zal zoveel mogelijk in de regio van herkomst worden gevraagd en geboden. In de tussentijd wordt gestreefd naar doeltreffende afspraken in het kader van de EU. Asiel zal in beginsel slechts moeten kunnen worden gevraagd zodra men voet op Europese bodem zet. Van essentieel belang is dat het asiel- en migratiebeleid in de EU-landen snel wordt geharmoniseerd.

Effectievere inburgeringscursussen

rechten en plichten

Inburgeringscursussen kunnen resulteren in een betere integratie van minderheden. Aangezien veel allochtonen het Nederlands niet goed beheersen, is vooral veel aandacht nodig voor verbetering van de taalkennis. De cursussen moeten de deelnemers tevens inzicht geven in het functioneren van de Nederlandse samenleving en hen kennis en vaardigheden bijbrengen die zij nodig hebben om aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen. Tegenover de rechten die minderheden hebben moet de plicht staan op deelname aan een inburgeringscursus en deze deelname mag geen vrijblijvend karakter hebben. Nieuwkomers zullen de kosten van de verplichte inburgeringscursus zelf moeten betalen, maar krijgen na succesvolle afronding de helft van dit bedrag terug. Ook mensen die eerder tot ons land zijn toegelaten, zullen een cursus moeten volgen als zij een uitkering hebben, geacht worden te werken en het Nederlands nog onvoldoende beheersen. Bij weigering om aan een cursus deel te nemen zal hun uitkering worden gekort.

Versterking van de positie van minderheden op de arbeidsmarkt

volwaardig participeren

De maatschappelijke integratie van etnische minderheden vindt gemakkelijker plaats indien zij deelnemen aan het arbeidsproces of op een andere manier volwaardig participeren in de Nederlandse maatschappij. Maatschappelijke integratie vergroot – omgekeerd – de kansen op het

vinden van een baan. De overheid bevordert de arbeidsdeelname van etnische minderheden op verschillende manieren. Om te beginnen valt te wijzen op de inspanningen in het kader van het arbeidsmarktbeleid, waarvan ook de minderheden profiteren. In de tweede plaats is het onderwijsbeleid van belang. Hiermee wordt onder meer beoogd om het onderwijs beter af te stemmen op de behoeften van verschillende bevolkingsgroepen. Er is tevens een effectief achterstandsbeleid in het onderwijs nodig. Achterstanden van kinderen, vooral wat betreft de taalbeheersing, moeten tijdig worden gesignaleerd. Deze achterstanden kunnen vervolgens via voor- en vroegschoolse educatie zoveel mogelijk worden weggenomen. Ten derde wordt de arbeidsdeelname ook gestimuleerd via de reeds besproken inburgeringscursussen.

2.10 Infrastructuur, ruimtelijke ordening en milieu

Decentrale besluitvorming

aanpassen ruimtegebruik

Geen land in Europa is zo dichtbevolkt als Nederland. De wensen van alle Nederlanders ten aanzien van de woonomgeving, werkomgeving, landbouw, natuur én mobiliteit moeten op een relatief klein grondoppervlak worden gecombineerd. Mede als gevolg daarvan is in Nederland in vergelijking met andere landen de inrichting van de ruimte gedetailleerd geregeld. De wensen ten aanzien van de inrichting van Nederland zijn echter niet statisch, maar kunnen in de loop der tijd veranderen. Het aanpassen van het ruimtegebruik aan gewijzigde voorkeuren kan dan ook tot een stijging van de welvaart leiden. Om op dit gebied de juiste keuzes te maken is het belangrijk dat beslissingen – voor zover mogelijk – op decentraal niveau worden genomen. Daar is immers de meeste kennis beschikbaar over de wensen van burgers en bedrijven.

Aanpak van knelpunten in de infrastructuur

capaciteitsuitbreiding

De voorspoedige economische ontwikkeling in Nederland in de jaren negentig is gepaard gegaan met een flinke toename van de mobiliteit. Deze toename heeft tot knelpunten in de infrastructuur geleid. Deze knelpunten vormen een rem op de economische groei. Het aanpakken van de knelpunten in de infrastructuur is een belangrijk element van het kabinetsbeleid. Dit zal op verschillende manieren gebeuren. In sommige gevallen, daar waar sprake is van structurele knelpunten, is capaciteitsuitbreiding van de infrastructuur wenselijk. Door herschikking binnen het bestaande budget voor infrastructuur en meer publiek-private samenwerking streeft het kabinet ernaar middelen vrij te maken voor de aanleg van bijvoorbeeld de A4-Midden Delfland. Er zijn goede mogelijkheden om door meer gebruik te maken van de inventiviteit en de efficiëntie van de particuliere sector de knelpunten sneller en beter op te lossen. Het aanleggen van nieuwe infrastructuur of het uitbreiden van bestaande infrastructuur kost echter veel tijd. Het kabinet streeft ernaar via versneling van procedures, zoals via een spoedwet wegverbreding, de aanleg sneller te laten plaatsvinden. Op korte termijn kan een betere benutting van bestaande infrastructuur soelaas bieden. Door onder meer toeritdosering en uitbreiding van het inhaalverbod voor vrachtwagens is het mogelijk om meer rendement te halen uit bestaande wegen. Op het spoor zijn verbeteringen mogelijk door goed en tijdig onderhoud.

betere benutting

Herschikking van het gebruik van de beschikbare ruimte

wijziging bestemming

Momenteel wordt omstreeks tweederde van de grond gebruikt voor landbouw. Van de rest van de ruimte heeft circa de helft een «groene» bestemming (natuur- en recreatiegebieden) en is eveneens ongeveer de helft bebouwd (wonen, werken en infrastructuur). Het aandeel van de

primaire landbouw in het BBP is in de afgelopen decennia afgenomen en bedroeg in 2000 2,6%. Dit aandeel zal de komende jaren naar verwachting verder krimpen. Door wijziging van de bestemming kan grond voor andere doeleinden beschikbaar komen. Meer gebieden zullen een natuur- en/of een recreatiefunctie krijgen. Het kabinet is voornemens om bij de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur minder gronden aan te kopen en particulier en agrarisch natuurbeheer meer te stimuleren door het verstrekken van exploitatievergoedingen. Ook voor woningen, bedrijven en infrastructuur zal in de toekomst meer ruimte nodig zijn.

Naar een woningbouw die beter aansluit bij de wensen van de burgers

afwegingen op decentraal niveau

Een belangrijk aandachtspunt is – naast het vlottrekken van de stagnerende woningbouw – het verbeteren van de kwaliteit van de aangeboden woningen in nieuwbouwprojecten. Burgers zullen in toenemende mate zelf moeten kunnen bepalen hoe hun nieuwbouwwoning eruit komt te zien. Het kabinet zal gemeenten ertoe bewegen om meer ruimte te creëren voor particulier opdrachtgeverschap en van projectontwikkelaars wordt verwacht dat zij beter rekening houden met de wensen van de woonconsument. Een verandering in het ruimtelijke beleid is nodig om het aanbod van woningen nauwer aan te laten sluiten bij de vraag. Bouwlocaties en bebouwingsdichtheden moeten niet door het Rijk worden voorgeschreven. Er dient meer ruimte te komen voor afwegingen op decentraal niveau. Daarnaast is het van belang dat het proces van besluitvorming over ruimtelijke plannen en ingrepen wordt gestroomlijnd en versneld. Het Rijk zal zich meer gaan toeleggen op het stellen van algemene randvoorwaarden (zoals bescherming van nationale natuurgebieden) en gemeenten krijgen het initiatief bij de vaststelling van contouren en aantallen woningen. De Provincies toetsen de gemeentelijke plannen aan het streekplan. Op het platteland moet ruimte zijn om ten minste de eigen bevolkingsgroei op te kunnen vangen en in de grote steden moet er een gevarieerder woningaanbod komen teneinde ook de huishoudens met een gemiddeld of hoger inkomen aan te stad te binden. In een aanpassing van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, die op korte termijn wordt gemaakt, zullen deze beleidslijnen nader worden uitgewerkt.

Een doelmatig milieubeleid

internationale samenwerking

Voor de welvaart van zowel de huidige als de toekomstige generaties is een goede kwaliteit van het leefmilieu van groot belang. Bij het milieubeleid moeten dus de belangen van de toekomstige generaties nadrukkelijk worden meegewogen. Kenmerkend voor veel milieuproblemen is dat zij een grensoverschrijdend karakter hebben. Milieubeleid vraagt dan ook om internationale samenwerking, zeker in Europees verband. Voor lokale milieuproblemen kan het treffen van op de situatie toegesneden milieumaatregelen nodig zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met de effecten van deze maatregelen op de concurrentiepositie van de ondernemingen.

ontkoppeling

Nederland kent, vooral als gevolg van een hoge bevolkingsdichtheid, een relatief hoge milieudruk. De uitstoot van de meeste milieubelastende stoffen is in het afgelopen decennium echter sterk verminderd, hoewel de economie stevig is gegroeid. Het kabinet wil vasthouden aan deze zogenoemde ontkoppeling tussen milieudruk en economische groei. Dat de uitstoot sterk is verminderd geldt echter niet voor de broeikasgassen: volgens het RIVM was de uitstoot van broeikasgassen in 2001 4% hoger dan in 1990. Deze toename is wel belangrijk minder dan die van het BBP (34%) over deze periode. Nederland heeft zich echter gecommitteerd aan een daling van 6% in 2008–2012 ten opzichte van 1990, in het kader van de

Kyoto-afspraken die als doel hebben om de emissie van broeikasgassen wereldwijd te verminderen. De relatieve ontkoppeling van de emissies van broeikasgassen van de groei van het BBP is mede bereikt via de regulerende energiebelasting.

emissiereductie

Aan de realisatie van de Kyoto-doelstelling kan worden bijgedragen door de aankoop van reducties van emissies van broeikasgassen in het buitenland. Aankoop van buitenlandse emissiereductie is doorgaans veel goedkoper dan het terugdringen van emissies in eigen land. Nederland heeft echter ook een eigen verantwoordelijkheid wat betreft het beperken van de uitstoot van broeikasgassen en moet dan ook voldoende maatregelen nemen die emissiereductie hier mogelijk maken. Ontwikkeling van nieuwe technologie die in lagere emissies resulteert, is niet alleen voor het milieu van belang, maar biedt ook kansen aan de desbetreffende ondernemingen. De afgelopen jaren is veel beleid in gang gezet om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen, dat nu voortvarend moet worden uitgevoerd. Het kabinet heeft echter, onder andere met het oog op de gewenste verbetering van het begrotingssaldo, een aantal besluiten genomen die gevolgen kunnen hebben voor de haalbaarheid van de Kyoto-afpraak. Op korte termijn zal worden nagegaan of, en zo ja in hoeverre, er aanpassingen van het maatregelenpakket nodig zijn om te bereiken dat Nederland zijn internationale verplichtingen kan nakomen. De uitstoot van broeikasgassen is bij uitstek een voorbeeld van een internationaal milieuprobleem. Bij de aanpak van dit probleem past dan ook internationale samenwerking. Daarom is het een goede ontwikkeling dat in Europees verband wordt gewerkt aan een richtlijn voor energiebelastingen in de lidstaten en een Europees systeem voor CO₂-emissiehandel.

2.11 Slotbeschouwing en conclusies

pijnlijke maatregelen

Na een aantal jaren met opmerkelijk goede prestaties van de Nederlandse economie is de economische groei in 2001 en 2002 – mede als gevolg van een verslechtering van de concurrentiepositie – sterk teruggevallen. De positie van de overheidsfinanciën is hierdoor in korte tijd aanzienlijk verslechterd. Om de begroting zo dicht mogelijk bij evenwicht te houden zijn volgend jaar omvangrijke ombuigingen en een verzwaring van de lasten noodzakelijk. Deze maatregelen zijn pijnlijk, maar zorgen ervoor dat de gewenste verbetering van het begrotingssaldo in de jaren daarna gemakkelijker valt te realiseren en dat er dan tevens financiële ruimte beschikbaar komt om de overige doelstellingen van het kabinetsbeleid te bereiken.

aflossing overheidsschuld

Een belangrijke beleidsdoelstelling is te voorkomen dat de toename van de collectieve uitgaven, waartoe de vergrijzing van de bevolking in de komende decennia zal leiden, het nodig maakt om de lasten te verhogen of de collectieve voorzieningen onaanvaardbaar te versoberen. Het streven is daarom gericht op aflossing van de overheidsschuld omstreeks 2025. Dit verklaart de door het kabinet nagestreefde verbetering van het EMU-saldo. Het kabinetsbeleid biedt uitzicht op een verdere verbetering van het begrotingsoverschot in de jaren na 2006. Het beleid resulteert namelijk in een structurele versterking van de economie, waarvan de vruchten voor een deel pas na de kabinetsperiode kunnen worden geplukt.

versterking economisch draagvlak

De scherpe vertraging van de economische groei in 2001 en 2002 illustreert dat een sterke toename van de welvaart geen automatisme is. Met zijn beleid draagt het kabinet bij aan het versterken van het groei-vermogen van de economie. Voor de structurele ontwikkeling is van betekenis dat de toename van het arbeidsaanbod in deze kabinetsperiode

door de vergrijzing zal verminderen, wat de economische groei kan schaden. Met het oog op de vergrijzing bestaat echter juist behoefte aan versterking van het economisch draagvlak. Deze valt te bereiken door een grotere deelname aan het arbeidsproces en een snellere toename van de arbeidsproductiviteit. Diverse beleidsinspanningen zijn op deze twee doelstellingen gericht. Zo wordt het arbeidsaanbod gestimuleerd door onder andere het aanpakken van de armoedeval, de hervorming van de WAO en de introductie van een levensloopregeling die het sparen voor verlof tijdens het actieve leven mogelijk maakt. Voor de groei van de arbeidsproductiviteit zijn onder meer de inspanningen van betekenis die zijn gericht op beter onderwijs en een betere (benutting van de) infrastructuur.

rol sociale partners

Of Nederland erin zal slagen zijn economisch draagvlak voldoende te versterken, hangt niet alleen van het overheidsbeleid af. Zo was de krachtige banengroei waarvan sinds medio de jaren tachtig sprake is geweest mede de vrucht van het beleid van de sociale partners. Een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten, die in belangrijke mate te danken was aan het verantwoorde gedrag van de sociale partners, leverde een onmisbare bijdrage aan deze banengroei. De recente zwakke prestaties van de Nederlandse economie vallen – behalve door de internationale conjuncturele neergang – juist te verklaren uit een te sterke stijging van de arbeidskosten. Op de sociale partners rust de verantwoordelijkheid om een tijdige omslag in de ontwikkeling van de arbeidskosten te realiseren. Het kabinet tracht in de komende jaren, vooral door het stimuleren van het arbeidsaanbod, condities te scheppen die het gemakkelijker maken een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten te bereiken.

institutionele veranderingen

Veiligheid, zorg, onderwijs en integratie zijn de vier centrale aandachtsgebieden van het kabinetsbeleid. Voor de drie eerstgenoemde drie beleidsterreinen zijn in de vorige kabinetsperiode veel extra middelen ter beschikking gesteld. Daarmee zijn echter niet alle knelpunten opgelost. Meer geld is dus niet voldoende. Een belangrijke doelstelling van het kabinetsbeleid is daarom het verbeteren van de kwaliteit van de collectieve voorzieningen via institutionele veranderingen. Kwaliteitsverbetering is onder meer mogelijk door meer ruimte te geven aan de instellingen (zoals ziekenhuizen en scholen) die de desbetreffende voorzieningen voortbrengen. Er dient een eind te komen aan centrale aansturing vanuit Den Haag met een overdaad aan regels. Burgers krijgen op deze wijze meer keuzemogelijkheden, maar ook meer verantwoordelijkheden. De behoefte daaraan is sterk toegenomen door de welvaarts-groei, de stijging van het opleidingsniveau en de grotere heterogeniteit van de samenleving. Ook de doelstelling Nederland veiliger te maken vereist – naast aanpassing van de capaciteit van politie en justitie – vooral een aanpak die tot een grotere doelmatigheid bij de besteding van de middelen voor het veiligheidsbeleid leidt.

integratie

De integratie van minderheden in de samenleving moet beter. Succesvol afgeronde inburgeringscursussen kunnen daaraan bijdragen. Daarom moet de overheid ervoor zorgen dat nieuwkomers in de Nederlandse samenleving deze cursussen volgen. Een andere voorwaarde voor betere integratie is een restrictief vreemdelingenbeleid. Ook het werkgelegenheids- en het onderwijsbeleid zijn van betekenis voor de integratie van minderheden. Deze integratie kan immers gemakkelijker plaatsvinden als de minderheden aan het arbeidsproces deelnemen en het onderwijs op hun specifieke behoeften is afgestemd.

uitdagingen

Het kabinet ziet zich voor grote uitdagingen geplaatst. Het groeivermogen van de economie dient te worden versterkt en knelpunten op de prioritaire

beleidsterreinen moeten worden aangepakt. Voor beide zaken worden veel extra middelen beschikbaar gesteld. Dat is mede mogelijk doordat het Strategisch Akkoord van een hogere economische groei uitgaat dan de regeerakkoorden van de vorige twee kabinetten. Herschikkingen aan zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de begroting leveren bovendien extra middelen op voor versterking van de economische structuur en de prioritaire beleidsterreinen. Daarmee kan echter, zoals gezegd, niet worden volstaan. Minstens even belangrijk, zo niet belangrijker, zijn de institutionele wijzigingen die de werking van de arbeidsmarkt en de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen moeten verbeteren. Het gaat daarbij onder meer om grotere prikkels om deel te nemen aan het arbeidsproces, het terugdringen van regelgeving en bureaucratie, het afrekenen van overheidsinstellingen op de behaalde resultaten en het meer aanspreken van burgers op hun eigen verantwoordelijkheden.

3 Budgettair beleid 2002–2006

3.1 Reageren en anticiperen

inspelen op groeivertraging

In korte tijd is het economisch beeld fors verslechterd. Waar in de periode 1994–2000 groeicijfers van 3 à 4% gebruikelijk waren, wordt nu uitgegaan van een economische groei van 1,3% in 2001 en ½% respectievelijk 1½% in 2002 en 2003. Uiteraard heeft deze groeivertraging ook gevolgen voor de begroting. Het begrotingsoverschot is verdampt en budgettaire tegenvallers hebben de plaats ingenomen van de meevallers die tot voor kort gebruikelijk waren. Om deze ontwikkeling te keren is het noodzakelijk dat nu heldere keuzes worden gemaakt om het budgettaire beeld op orde te houden. De urgentie van de situatie laat geen uitstel toe. In dit hoofdstuk wordt geschetst waar bij die afweging de prioriteiten van het nieuwe kabinet liggen. Leidraad daarbij is dat het beleid, gegeven de budgettaire kaders, gericht moet zijn op een structurele versterking van de economie door verbetering van de concurrentiepositie (loonmatiging) en een betere werking van de arbeidsmarkt (aanpak armoedeval).

vaste uitgavenplafonds

Het kabinet acht het van groot belang vast te houden aan de vaste uitgavenplafonds, die voor de jaren 2002 tot en met 2006 zijn opgesteld. Deze plafonds gelden als maxima waarbinnen de uitgaven voor de sectoren zich dienen te ontwikkelen. Het kabinet is van mening dat de noodzaak voor aflossing van de overheidsschuld in één generatie onverminderd blijft bestaan. Op deze wijze kan worden voorkomen dat voor toekomstige generaties een budgettaire noodzaak ontstaat om lasten te verzwaren of collectieve regelingen onaanvaardbaar te versoberen. In het Strategisch Akkoord zijn daartoe stappen gezet door het koersen op een overschot dat na verwerking van uitverdieneffecten uitkomt op 0,6% in 2006. Sinds het opstellen van het Strategisch Akkoord is het economische en budgettaire beeld echter verder verslechterd. Om te voorkomen dat het saldo te ver verwijderd raakt van begrotingsevenwicht, worden in deze Miljoenennota additionele maatregelen aangekondigd. Hiermee rekening houdend komt het saldo in 2006 ondanks de tegenvallers uit op het niveau dat in het Strategisch Akkoord werd voorzien. Omdat de effecten van het voorgestelde (structurele) beleid vooral op langere termijn doorwerken, bestaat er een zichtbaar perspectief op een verdere economische en budgettaire verbetering in latere jaren.

herstructurering collectieve sector

Centrale aandachtsgebieden van het kabinet zijn veiligheid, zorg, onderwijs en integratie. De directe relatie tussen de diensten die de overheid levert en de vraag die bestaat in de samenleving zal moeten worden versterkt. Dit vereist in de eerste plaats een herstructurering van de collectieve sector waarbij ontbureaucratisering en vraagsturing de kernbegrippen zijn (zoals ook in hoofdstuk 2 is toegelicht). Tegelijkertijd heeft de burger hierbij ook een eigen verantwoordelijkheid en kan er geen sprake zijn van vrijblijvende en ongelimiteerde collectieve dienstverlening. De eigen bijdrage van de burger, zowel in financiële als in niet-financiële zin, vormt een cruciaal element bij deze herstructurering.

intensiveringen

Bovenstaande inzet voor de collectieve sector heeft vooral institutionele consequenties. Daarnaast wordt op veel beleidsterreinen een forse

stijging van de uitgaven in de komende jaren voorzien. Voor een deel hangt deze stijging samen met economische, maatschappelijke, en demografische ontwikkelingen waarvan de budgettaire consequenties door het kabinet worden ingepast. Dit speelt vooral op het terrein van de zorg waar extra budgettaire middelen worden aangewend om onder meer de effecten van de vergrijzing en de inzet van verbeterde behandeltechnieken te financieren. Daarnaast zijn voor bepaalde beleidsterreinen additionele budgettaire intensiveringen voorzien. Dit geldt vooral op het terrein van de veiligheid. In de onderstaande paragrafen wordt een overzicht gegeven van de budgettaire prioriteiten die dit kabinet stelt. Daarbij zal globaal worden aangegeven welke doelen worden nagestreefd op de verschillende beleidsterreinen en welke instrumenten daarbij worden ingezet. Voor een meer diepgaande bespreking van doelen en instrumenten wordt verwezen naar de beleidsprogramma's die zijn opgenomen in de afzonderlijke begrotingen.

3.2 De budgettaire ruimte

beperkte ruimte

Begroten is kiezen. De vraag naar voorzieningen is groot, de budgettaire ruimte is begrensd. In deze paragraaf wordt de budgettaire ruimte voor de huidige kabinetsperiode geschetst. Deze ruimte wordt bepaald door de uitgangssituatie bij de start van de kabinetsperiode, de budgettaire vooruitzichten voor de komende jaren, en de doelstellingen die worden gesteld voor het EMU-saldo en de EMU-schuld. Om toekomstige vergrijzingslasten op te kunnen vangen en deze last niet door te schuiven naar toekomstige generaties, wordt gestreefd naar tenminste begrotings-evenwicht en afbouw van de EMU-schuld in één generatie. Het niveau van de EMU-schuld en het EMU-saldo zijn nu gunstiger dan in de voorgaande decennia doorgaans het geval was. Daar staat tegenover dat vooral de recente ontwikkelingen aanzienlijk ongunstiger zijn dan voor de verkiezingen en ook tijdens de kabinetsformatie nog werd voorzien. Dit, gecombineerd met de doelstellingen ten aanzien van het EMU-saldo en de EMU-schuld, zorgt ervoor dat de budgettaire ruimte voor de komende jaren op voorhand zeer beperkt is. Gedurende de kabinetsperiode wordt de budgettaire ontwikkeling vooral beheerst door de uitgavenontwikkeling binnen de uitgavenplafonds te houden.

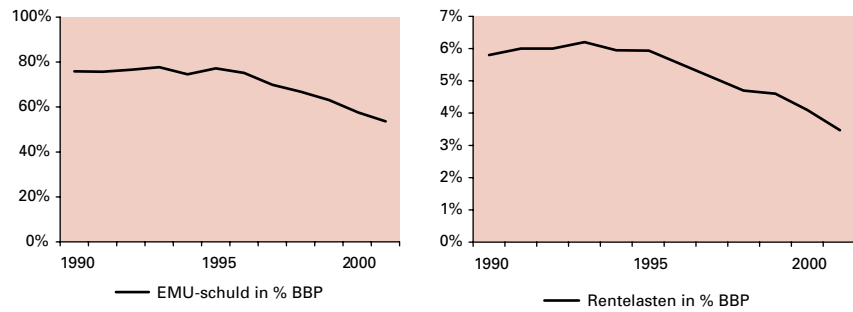
Uitgangssituatie

conjuncturele verzwakking

Het afgelopen jaar is de geleidelijke verbetering van het EMU-saldo die in de jaren daarvoor nog zichtbaar was, tot stilstand gekomen. Het overschot, dat in 2000 nog 1,5% BBP¹ bedroeg, is teruggelopen tot 0,1% BBP in 2001. Ook in 2002 is er sprake van forse budgettaire tegenvallers. Deze verslechtering kan uiteraard niet los worden gezien van de conjuncturele verzwakking in Nederland. Na jaren waarin de economische groei rond de 3 à 4% schommelde, liep deze terug tot 1,3% in 2001. Alhoewel de EMU-schuld in euro de afgelopen jaren slechts licht is gedaald, is deze schuld uitgedrukt in procenten van het BBP in het afgelopen decennium wel fors afgenomen. In 1990 bedroeg de schuld nog 76% van het BBP. In 2001 was dit gedaald tot 53% van het BBP, ruim onder de 60%-grens uit het Verdrag van Maastricht. In het verlengde hiervan daalde het beslag van de rente-uitgaven op de begroting. In 1990 bedroegen de rentelasten op de overheidsschuld nog 5,8% van het BBP. In 2001 was dit nog maar 3,5%. Hierdoor is de budgettaire uitgangssituatie nu beter dan in het verleden vaak het geval was.

¹ Exclusief de opbrengst van de UMTS-veiling van 0,7% BBP.

Figuur 3.1: Overzicht van ontwikkeling EMU-schuld en rentelasten 1990–2001 (in % BBP)



Economische Verkenning 2003–2006

voorzichtig scenario

Bij het opstellen van het Strategisch Akkoord is gebruik gemaakt van de Economische Verkenning 2003–2006 van het Centraal Planbureau zoals gepubliceerd kort na de verkiezingen in mei. In deze Verkenning is een voorzichtig trendmatig scenario weergegeven met een gemiddelde economische groei van 2½% per jaar gedurende de periode 2003–2006. Daarbij zijn de begrotingsstanden zoals die resulteerden na de begrotingsbehandeling van dit voorjaar verwerkt (zie onderstaande box). Dit scenario heeft gediend als basis voor de budgettaire voorstellen zoals beschreven in het Strategisch Akkoord.

In het voorzichtige scenario van het CPB nemen de inkomsten in de periode 2002–2006 bij ongewijzigde tarieven reëel toe met 16¼ miljard euro. De reële stijging van de uitgaven bedraagt bij ongewijzigd beleid 17 miljard euro. Daarnaast voorzagt het CPB een reële bijdrage van overige EMU-relevante posten van 2¾ miljard euro. Per saldo zou volgens het CPB het EMU-saldo voor 2006 in dit scenario met 2 miljard euro verbeteren ten opzichte van de stand in 2002.

Uitgaande van een saldo van 0,1% BBP in 2002 zoals dat in mei nog door het CPB werd geraamd, resulteerde de ruimte van 2 miljard euro in een saldo van 0,4% BBP in 2006. Dit was aanzienlijk minder gunstig dan werd voorzien bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Toen werd uitgegaan van een saldo van 0,6% in 2002 en een vrije ruimte van 3½ miljard euro. Zonder aanvullend beleid resulteerde dit toen in een saldo van 1,2% in 2006, een verslechtering derhalve van 0,8%-punt (ca. 4 miljard euro) ongerekend de inpassingsproblematiek uit hoofde van de departementale boedelbeschrijvingen.

uitgavenstijgingen

Bij de Economische Verkenning 2003–2006 kunnen twee opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste is in het basisscenario bij ongewijzigd beleid reeds rekening gehouden met een forse uitgavenstijging. Vooral de geraamde groei van de zorguitgaven en de salarissen in de collectieve sector liggen aanzienlijk boven de ramingen die bij de start van de vorige kabinetsperiode werden gehanteerd. Zo wordt nu in het beleidsarme scenario uitgegaan van een reële loonstijging van 1½% per jaar, terwijl dit bij de start van de vorige kabinetsperiode slechts ½% per jaar was. Voor de zorguitgaven wordt nu (zonder aanvullende intensiveringen) uitgegaan van een reële groei van 3¼% per jaar. Vier jaar geleden was dat nog 2¼%². Met andere woorden: de groei van de uitgaven is nu, ook zonder

² Ook in volumetermen is de groei nu hoger: 2% in plaats van 1¼% per jaar.

additionele uitgavenverhogingen, aanzienlijk hoger dan vier jaar geleden in het beleidsarme scenario het geval was.

In de tweede plaats is in het basisscenario uitgegaan van een beperkte voorzichtigheidsmarge. In de vorige kabinetsperiode werd uitgegaan van een economisch groeiscenario dat 0,6%-punt lager was dan de gemiddeld jaarlijks te verwachten economische groei. Gedurende de kabinetsperiode bleek de uitgavenontwikkeling fors mee te vallen, waardoor er in combinatie met herschikkingen voor ongeveer 7 miljard euro additionele intensiveringen konden worden gefinancierd binnen de uitgavenplafonds. Voor de huidige kabinetsperiode wordt, in navolging van de adviezen van de SER en de Studiegroep Begrotingsruimte, uitgegaan van een beperkte voorzichtigheidsmarge van ¼%-punt per jaar. De beperking van de voorzichtigheidsmarge heeft als direct gevolg dat de budgettaire ruimte in het basisscenario groter is dan anders het geval zou zijn geweest. Consequentie is wel dat de kans op meevallers de komende jaren kleiner is dan in de voorgaande kabinetsperiode het geval was.

Box: Bijstellingen begroting 2002 op basis van de Voorjaarsnota

Onderstaand is de meerjarige doorwerking opgenomen van de belangrijkste bijstellingen en maatregelen voor de begroting 2002 waartoe in het voorjaar is besloten. Deze bijstellingen zijn meegenomen in de actualisatie van de Economische Verkenningen van het Centraal Planbureau.

Tabel 3.1: Overzicht budgettaire maatregelen Voorjaarsnota; in miljoenen euro

In miljoenen euro	2002	2003	2004	2005	2006
Wachlijsten/ geneesmiddelen	419	283	289	272	271
Leerlingen/ onderwijshuisvesting	88	160	167	155	145
Terrorisme/ drugskoeriers/DJI	167	173	168	137	132
Overig	- 91	- 86	- 186	- 375	- 582
w.v. SUWI/SZA- meevallers	- 30	- 50	- 26	- 18	- 226
w.v. Asiel	105	125	29	- 41	- 30
w.v. Boetes en transacties	- 40	- 40	- 40	- 40	- 40

Belangrijkste aandacht is uitgegaan naar zorg, onderwijs en veiligheid. In de zorgsector is ruim 300 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het terugdringen van de wachtlijsten. Op het terrein van onderwijs blijken er meer leerlingen te zijn dan geraamd. Daarnaast zijn, ter bestrijding van het artsentekort, middelen uitgetrokken om de numerus fixus voor de studie geneeskunde te verhogen. Voor huisvesting als gevolg van onderwijskundige vernieuwingen van de afgelopen jaren is 45 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld. Op het terrein van veiligheid is rond de 90 miljoen euro uitgetrokken in het kader van het Actieplan Terrorisme. Voor uitvoering van het Plan van aanpak drugskoeriers is in 2002 51 miljoen euro aflopend naar 15 miljoen euro in 2006 vrijgemaakt. In de categorie overig zijn de meevallers bij het arbeidsmarktbeleid opgenomen, evenals de extra middelen benodigd voor de ontvlechting van en liquidatie van Arbeidsvoorziening, alsmede een voorziening voor ESF. Uit het oogpunt van bestuurlijke stabiliteit zijn met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Centra voor Werk en Inkomen en het BKWI (het bureau Ketenbeheer en Arbeidsmarktbeleid) afspraken gemaakt over de bedrijfsvoering. Hiervoor is 78 miljoen euro benodigd. Op het terrein van asiel blijkt de instroom van AMA's af te nemen, terwijl de uitstroom van asielzoekers achterblijft bij de ramingen. Voorts wordt het aantal Vreemdelingenkamers uitgebreid van 15 naar 19, wordt de capaciteit van de kamers verhoogd en de werkdruk verlaagd.

aflossing in één generatie

Het basisscenario betreft slechts een startpositie. Op basis hiervan zijn in het Strategisch Akkoord keuzes gemaakt over de ontwikkeling van inkomsten, uitgaven, saldo en schuld. Het kabinet was en is van mening dat de mate van schuldaflossing zoals die volgt uit het voorzichtige scenario onvoldoende is in het licht van toekomstige vergrijzingslasten. De huidige, vanuit demografisch oogpunt, budgettaire nog relatief gunstige periode zal anders onvoldoende worden gebruikt om de schuld af te lossen. Nu niet aflossen kan tot gevolg hebben dat in de toekomst onaanvaardbaar moet worden bezuinigd op de AOW en de zorguitgaven. Daarom streeft het kabinet naar een volledige aflossing van de overheids-schuld in één generatie. Gegeven deze doelstelling wordt in het Strategisch Akkoord gekoerst op een ex-ante verbetering van het EMU-saldo tot 1% BBP in 2006 (corresponderend met een feitelijk overschot van 0,6%), waarbij kan worden aangetekend dat de maatregelen leiden tot een beter saldo in latere jaren.

Recente tegenvallers

aanvullend beleid

Sinds het opstellen van het Strategisch Akkoord is het economisch beeld echter verder verslechterd. Bij het opstellen van het Strategisch akkoord werd nog uitgegaan van een economische groei van 1% voor 2002 respectievelijk 2½% voor 2003. In de Macro Economische Verkenning 2003 voorspelt het CPB nu een economische groei van ½% respectievelijk 1½% per jaar, een verslechtering van in totaal 1½%-punt. Deze verslechtering heeft uiteraard aanzienlijke consequenties voor de budgettaire vooruitzichten. Zonder aanvullend beleid zou het overschot in 2006 lager uitkomen, hetgeen niet in overeenstemming is met het streven om de schuld in één generatie af te lossen. Voorts zou in 2003 het saldo te ver verwijderd raken van begrotingsevenwicht. Om dit te voorkomen wordt in paragraaf 3.4 een pakket aan maatregelen geschetst waardoor het saldo in 2006 ondanks de tegenvallers toch uitkomt op de 0,6% die reeds in het Strategisch Akkoord werd voorzien.

3.3 Het Strategisch Akkoord

nieuw beleid

Door het stellen van prioriteiten en het streven naar een doelmatig en doeltreffend overheidsbeleid is in het Strategisch Akkoord ruimte gecreëerd voor nieuw beleid. Om de doelstelling ten aanzien van het EMU-saldo te realiseren en om de ambities voor veiligheid, zorg en onderwijs te financieren, wordt een omvangrijk pakket aan uitgavenbeperkingen voorgesteld van circa 3 miljard euro in 2003 oplopend naar circa 7 miljard euro in 2006. Deze besparingen worden vooral gerealiseerd door een efficiëntere inzet van het arbeidsmarktinstrumentarium, een beleid gericht op behoud van arbeidsgeschiktheid en een doelmatiger werkende overheid.

maatregelen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de budgettaire maatregelen uit het Strategisch Akkoord. Bij de uitgavenverhogingen en bij de uitgavenbeperkingen is een geleidelijke oploop zichtbaar. Bij de lasten beoogt het kabinet een verdere vereenvoudiging van het fiscaal stelsel te bewerkstelligen, door het aantal fiscale regelingen te beperken en de opbrengst hiervan terug te sluizen naar burgers en bedrijven. Het kabinet beoogt daarnaast een bevordering van de arbeidsparticipatie door aanpak van de armoedeval, de introductie van een levensloopregeling en verschuiving van accent in stimulering van arbeidsaanbod in plaats van arbeidsvraag. Bij de invoering van een nieuw zorgstelsel wordt een aantal flankerende maatregelen genomen om een evenwichtig inkomensbeeld te realiseren.

Tabel 3.2: Overzicht budgettaire maatregelen Strategisch Akkoord; in miljoenen euro, prijzen 2002 (-/- is saldoverbeterend)

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenverhogingen ¹	968	1 098	2 239	3 081	3 922
Uitgavenbeperkingen	- 285	- 2 978	- 4 453	- 5 897	- 6 818
Lastenverlichting	-	450	1 396	8 335	8 685
w.v. fiscaal ²	-	450	1 396	6 135	6 485
w.v. via AOW en zorg-toeslag ³	-	-	-	2 200	2 200
Lastenverzwaring	-	- 2 183	- 2 556	- 8 344	- 8 621

¹ inbegrepen de gehonoreerde tegenvallers uit het Strategisch Akkoord van jaarlijks circa 1 miljard euro en het omzetten van de afdrachtskorting kinderopvang naar een uitgavenregeling.

² In het Strategisch Akkoord werd de levensloopfaciliteit als fiscale regeling beschouwd, nadere besluitvorming in augustus heeft geleid tot het vormgeven van de levensloopfaciliteit aan de uitgavenkant.

³ inkomensondersteunende uitgaven in het kader van het nieuwe zorgstelsel.

aanpak

In de onderstaande alinea's worden de maatregelen uit het Strategisch Akkoord kort toegelicht. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de departementale begrotingen. Daarin wordt ingegaan op de beantwoording van de drie VBTV-vragen: Wat wil het kabinet bereiken, wat gaat het kabinet daarvoor doen en wat mogen deze maatregelen kosten? Tegelijkertijd met de beleidsprogramma's uit de afzonderlijke begrotingen biedt het kabinet een brief aan waarin de beleidsprogramma's worden gebundeld en ingeleid. De afzonderlijke beleidsprogramma's en deze brief vormen de vertaling van het Strategisch Akkoord in een concrete aanpak.

Veiligheid

Tabel 3.3: Veiligheid overzicht uitgavenverhogingen Strategisch Akkoord; in miljoenen euro

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenverhogingen	119	164	332	569	799
w.v. o.a. politiecapaciteit/ drugsmokkel	119	164	132	99	99
w.v. envelop o.a. criminaliteitsbestrijding/ rechtshandhaving	-	-	230	470	700

criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving

Het veiligheidsbeleid is gericht op criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving. Het bestrijden van grensoverschrijdende misdaad en preventie zijn daarbij belangrijke prioriteiten. De additionele middelen worden ingezet voor uitbreiding van de politiecapaciteit, de aanpak van drugsmokkel en het oplossen van financiële knelpunten bij de justitiële inrichtingen. De kwaliteit van de opsporing en vervolging wordt verder verbeterd. De doeltreffendheid van criminaliteitsbestrijding wordt verhoogd door invoering van een algemene identificatieplicht, ruimere toepassing van DNA-technieken en door uitbreiding van het camera-toezicht. Daarnaast dragen de uitbreiding van controlebevoegdheden van de politie op wapens in voertuigen, en de mogelijkheden van het koppelen van bestanden bij aan meer doeltreffendheid.

Tabel 3.4: Zorg overzicht uitgavenverhogingen en uitgavenbeperkingen Strategisch Akkoord; in miljoenen euro

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenverhogingen	789	708	884	1 064	1 234
w.v. extra productie t.b.v. terugdringen wachttijden	667	661	661	661	661
w.v. besparingsverlies geneesmiddelen-taakstelling	85	40	40	40	40
w.v. vaccinatie meningokokken/overig	37	7	13	13	13
w.v. envelop zorg	–	–	170	350	520
Uitgavenbeperkingen	–	– 280	– 280	– 480	– 530
w.v. geneesmiddelen	–	– 280	– 280	– 280	– 280
w.v. efficiencykorting	–	–	–	– 50	– 100
w.v. eigen risico	–	–	–	– 150	– 150

toegankelijk, betaalbaar en
hoogwaardig

Het overheidsbeleid is gericht op toegankelijke, betaalbare en kwalitatief hoogwaardige zorg. Bovenop de volumegroei van 2½% per jaar in het basisbeeld heeft het kabinet middelen beschikbaar gesteld waarmee de productieafspraken tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders op het niveau 2002 financieel worden geaccommodeerd. Deze productie is gericht op het terugdringen van de wachttijden.

De verwachting is dat de eerder opgelegde taakstellingen (onder meer terughalen kortingen en bonussen apothekers en doelmatigheidskorting) bij de geneesmiddelen niet geheel kunnen worden gerealiseerd. Bij de vaccinatiecampagne tegen meningokokken C, waarbij alle kinderen tot 19 jaar in 2002 worden gevaccineerd, is op verzoek van de Tweede Kamer afgezien van een eigen bijdrage.

doelmatig

Op basis van de «trechter van Dunning» wordt de voortgaande sterke groei in de uitgaven voor geneesmiddelen afgeremd door een aantal geneesmiddelen (gedeeltelijk) uit het ziekenfondspakket te halen. De doelmatigheid in de zorg wordt onder meer verbeterd door de bekostigingssystemen meer te richten op geleverde prestaties. Verder worden aanvullende maatregelen genomen ter vermindering van de administratieve lastendruk. Bij de introductie van de nieuwe basisverzekering in 2005 wordt een verplicht eigen risico ingevoerd.

Onderwijs

Tabel 3.5: Onderwijs overzicht uitgavenverhogingen en uitgavenbeperkingen Strategisch Akkoord; in miljoenen euro

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenverhogingen	50	76	236	373	504
w.v. leerlingengroei	50	76	116	143	164
w.v. envelop: onderwijs	–	–	120	230	340
Uitgavenbeperkingen	–	–	– 59	– 101	– 102
w.v. onderwijs in allochtone talen	–	–	– 29	– 71	– 72
w.v. publieke omroep	–	–	– 30	– 30	– 30

ruimte voor kerntaken

Het onderwijsbeleid is gericht op toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderwijs. De overheid geeft scholen meer ruimte voor hun kerntaken: overdragen van kennis, vaardigheden en normen. Zo krijgen scholen de vrijheid voor een eigen invulling van de middelen voor klassenverkleining.

Binnen de arbeidsvoorwaardenregeling kan ruimte worden geschapen om extra beloning mogelijk te maken voor leraren met achterstandsgroepen en voor bijzondere prestaties. De kwaliteit van het VMBO moet, mede gezien het belang voor de integratie van allochtone jongeren, verbeterd worden. De hoge uitval en onvoldoende doorstroom naar vervolgoopleidingen moeten worden gestopt. Het kabinet stelt extra middelen beschikbaar voor de hogere aantallen leerlingen en studenten. Om taalachterstanden bij allochtone leerlingen te bestrijden moet prioriteit gegeven worden aan het leren van de Nederlandse taal. De regeling Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) wordt daarom afgeschaft.

Tegen de achtergrond van de doelmatigheidstaakstelling van de hele overheid ligt het in de rede dat ook de publieke omroep kritisch kijkt naar overmatige bureaucratie en overhead in de eigen organisatie. Daarom wordt de bijdrage aan de publieke omroep met 5% verminderd. Daar tegenover staat dat de publieke omroepen ook meer beleidsruimte krijgen.

Migratie en integratie

Tabel 3.6: Integratie en migratie overzicht uitgavenbeperkingen Strategisch Akkoord; in miljoenen euro

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenbeperkingen	–	– 170	– 250	– 290	– 300
w.v. asiel	–	– 170	– 250	– 290	– 300

aanscherpen en beperken

De uitvoering van het Nederlandse asielbeleid wordt aangescherpt. Toelating tot de asielprocedures van personen die zich zonder documenten aanmelden, zal verder worden beperkt. Er wordt gestreefd naar meer Europese samenwerking en meer opvang in de regio van herkomst. Op basis van de recente instroomgegevens en de beleidsvoorstellen uit het Strategisch Akkoord op het terrein van asiel, wordt de instroomraming van asielzoekers neerwaarts bijgesteld van 25 000 tot 18 000 asielzoekers per jaar. Hierdoor treedt er in de hele asielketen een besparing op. Uitgaande van een instroomraming van asielzoekers van gemiddeld 18 000 per jaar en een verbetering en versnelling van de asielprocedure, wordt een besparing bereikt van 300 miljoen euro in 2006 op het totale asielbudget. Als er minder asielzoekers naar Nederland komen, betekent dit dat er minder mensen dienen te worden opgevangen en dat er minder mensen in de verschillende procedures terecht komen. Maar ook dat er minder jongeren (tot 18 jaar) voor scholing in aanmerking komen (OCW) en dat er minder ondersteunende taken door Defensie (KMar), Binnenlandse Zaken (Politie) en Buitenlandse Zaken (ambassades) geleverd worden.

inburgering

Om integratie te bevorderen komt meer nadruk te liggen op (verplichte) inburgering. Beheersing van de Nederlandse taal en inzicht in de Nederlandse samenleving zijn de essentiële onderdelen om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien.

Tabel 3.7: Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid overzicht uitgavenverhogingen en uitgavenbeperkingen; in miljoenen euro

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenverhogingen	–	–	294	314	337
Kinderopvang (omzetten afdrachtkorting)	–	–	294	314	337
Uitgavenbeperkingen SZA	–	– 937	– 1 764	– 2 320	– 2 736
w.v. WAO	–	– 100	– 300	– 500	– 700
w.v. feitelijk arbeidsverleden versus fictief	–	–	– 15	– 30	– 50
w.v. sollicitatieplicht 57,5+/eigen bijdrage werkgever	–	– 80	– 100	– 150	– 150
w.v. beperken vervolgitkeringen	–	– 70	– 150	– 150	– 150
w.v. anticumulatie gouden handdrukken	–	–	– 100	– 150	– 150
w.v. woonlandbeginsel	–	– 16	– 18	– 18	– 18
w.v. handhaving en controle	–	– 10	– 40	– 80	– 120
w.v. vrij besteedbaar reïntegratiebudget	–	– 650	– 750	– 850	– 850
w.v. decentraliseren fonds werk en inkomen	–	–	– 150	– 200	– 250
w.v. herziening alimentatiebeleid	–	–	– 50	– 90	– 190
w.v. categoriaal inkomensbeleid	–	–	– 70	– 70	– 70
w.v. afschaffen wet FINLO en Langdurend Zorgverlof t.b.v. levensloopfaciliteit	–	– 11	– 21	– 32	– 37

activering

Het kabinet wil het activerende karakter van de sociale zekerheid versterken en legt eveneens prioriteit bij de handhaving van de regelingen. De WAO wordt zo ingericht dat arbeidsgeschiktheid en participatie in het arbeidsproces voorop komen te staan, om zodoende het stijgende aantal WAO'ers te keren. Alleen mensen die geen reëel perspectief op arbeid hebben zullen voortaan nog in de WAO terecht komen. Hierdoor zal de jaarlijkse instroom in de WAO fors afnemen.

maatwerk

Gemeenten ontvangen de middelen en de verantwoordelijkheid in de vorm van een vrij besteedbaar reïntegratiebudget, om op die manier meer maatwerk te kunnen leveren. Bij reïntegratie staat doorstroming naar een reguliere baan voorop. Hierdoor is het mogelijk om in 2006 850 miljoen euro te besparen op het totaal van reïntegratiebudgetten.

optimale prikkel

De activerende werking van het Fonds Werk en Inkomen wordt verbeterd door de financiële prikkel tot beheersing van de uitkeringslasten te maximaliseren. Dit gebeurt door de uitkeringslasten voor 100% te budgetteren. Dit onder gelijktijdige verhoging van het eigen risico voor gemeenten. Gemeenten krijgen hierdoor meer belang bij het aan een reguliere baan helpen van uitkeringsgerechtigden.

basisregeling levensloop

De sociale zekerheidsregelingen worden aangepast zodat er een optimale prikkel tot stand komt om regulier werk te aanvaarden. De beperking van de duur van de WW-vervolgitkering tot één jaar zal de arbeidsparticipatie bevorderen en de instroom in de WW beperken. Diverse maatregelen zoals het ongedaan maken van de vrijstelling van de sollicitatieplicht voor uitkeringsgerechtigden ouder dan 57½ jaar dienen ter verdere stimulering van de arbeidsparticipatie. Verder zullen aanvullingen van voormalige werkgevers («gouden handdrukken») volledig gekort worden op de WW-uitkering. Met het oog op de levensstandaard in het woonland wordt in niet-EU/EER-landen een lager bedrag uitgekeerd aan kinderbijslag. De mogelijkheid om arbeid en zorgtaken te combineren moet verder verbeteren. Er komt een basisregeling levensloop waarbij de overheid zorgt voor een fiscale stimulans. Als onderdeel van het aanpakken van de armoedeval kiest het kabinet ervoor het inkomensbeleid weer centraal vast te stellen en de inkomensafhankelijke regelingen te beperken. Het

gemeentelijke minimabeleid zal zich concentreren op het uitvoeren van de individuele bijzondere bijstand. De uitgavenverhogingen hebben betrekking op de nieuwe Wet kinderopvang waardoor de afdrachtsvermindering kinderopvang voor werkgevers wordt omgezet naar een uitgavenregeling.

Openbaar bestuur

Tabel 3.8: Openbaar bestuur overzicht uitgavenbeperkingen Strategisch Akkoord; in miljoenen euro

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenbeperkingen	-	- 816	- 1 218	- 1 638	- 1 964
w.v. efficiencykorting collectieve sector	-	- 257	- 410	- 562	- 713
w.v. incidentele loonontwikkeling collectieve sector	-	- 58	- 115	- 172	- 230
w.v. ziektekosten overheidspersoneel	-	-	- 40	- 80	- 80
w.v. premie-inning werknemersverzekeringen	-	-	-	- 65	- 65
w.v. griffierechten/kostendekkendheid leges	-	- 25	- 50	- 50	- 50
w.v. Gemeente en Provinciefonds	-	- 476	- 604	- 709	- 826

efficiencytaakstelling

Om de bureaucratie terug te dringen wordt een efficiencytaakstelling voor de collectieve sector van 4% in 2006 (jaarlijks oplopend met 1%) voorgesteld³. Daar bovenop is voor de departementen – uitgezonderd enkele specifieke diensten – uitgegaan van een korting op het volume van gemiddeld 5% in vier jaar. Om te bewerkstelligen dat deze taakstelling ook daadwerkelijk wordt ingevuld met een korting op het personele volume zal een monitor worden opgezet onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Een vermindering van de inhuur van externen door departementen levert een verdere besparing op.

Daarnaast wordt de vergoeding voor incidentele loonontwikkeling collectieve sector verlaagd van jaarlijks 0,6% tot een meer marktconforme jaarlijkse vergoeding van 0,5%. In de aanloop naar de invoering van een basisverzekering in de zorg worden de ziektekostenregelingen voor het overheidspersoneel versoerd. Het innen van de premies van de werknemersverzekeringen door de Belastingdienst levert een besparing op van 65 miljoen euro. De griffierechten worden, om de gebruiker meer te laten betalen, met minimaal 10% verhoogd. Het verstrekken van documenten aan mensen die zich al dan niet tijdelijk in Nederland willen vestigen wordt kostendekkend gemaakt. Om een geïntegreerde en doelmatige beleidsvoorbereiding en -uitvoering mogelijk te maken, vindt een aantal verschuivingen plaats tussen departementen⁴. De maatregelen uit het Strategisch Akkoord (correctie rente en doorwerking pakket strategisch akkoord op accressen, exclusief compensatie samenhangend met invoering zorgstelsel) leveren ten slotte een besparing op voor de bijdrage aan het Gemeente- en Provinciefonds.

³ Met uitzondering van de prioritaire sectoren onderwijs (PO/VO/BVE), zorg en veiligheid (politie, douane, FIOD, marechaussee, de justitiële keten, jeugdhulpverlening).

⁴ Het DG Telecommunicatie en Post gaat van het ministerie van V&W naar het ministerie van EZ; Kinderopvang van het ministerie van VWS naar SZW; de Wet voorzieningen gehandicapten van SZW naar VWS. De digitalisering gaat van OCW naar EZ. De integratie van nieuw- en oudkopers gaat van BZK naar Justitie.

Tabel 3.9: Infrastructuur en mobiliteit overzicht uitgavenverhogingen en uitgavenbeperkingen Strategisch Akkoord; in miljoenen euro

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenverhogingen	–	60	210	320	420
w.v. verwachte tegenvallers bij FES-voeding	–	60	70	50	10
w.v. sociale veiligheid/mobiliteit	–	–	140	270	410
Uitgavenbeperkingen:	–	–	–	–	– 50
w.v. niet doorgaan spitstarief	–	–	–	–	– 50

bevorderen doorstroming

Het beleid is erop gericht om de doorstroming van vervoersstromen te bevorderen. Dit wordt bereikt door het oplossen van bekende fileknelpunten en verbetering (inclusief de sociale veiligheid) van het openbaar vervoer. Concreet betekent dit dat extra middelen worden ingezet voor het verbreden van wegen en het beter benutten en onderhouden van bestaande infrastructuur. Er wordt gestreefd naar een goede en tijdige ontsluiting van nieuwe woonlocaties. Bezien zal worden of herprioritering van reeds beschikbare middelen gewenst is. Als gevolg van een bijstelling van de taakstelling verkoop staatsdeelnemingen is de voeding van het FES aangepast.

Internationaal en defensie

Tabel 3.10: Internationaal en defensie overzicht uitgavenverhogingen en uitgavenbeperkingen Strategisch Akkoord; in miljoenen euro

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenverhogingen	–	10	30	40	50
w.v. Europees veiligheids- en defensiebeleid	–	10	30	40	50
Uitgavenbeperkingen	–	– 117	– 118	– 118	– 118
w.v ODA toerekening asielzoekers	–	– 93	– 93	– 93	– 93
w.v. negatieve ODA Antillen en Aruba	–	– 24	– 25	– 25	– 25

ontwikkelingshulp

defensiebeleid

ODA

Het niveau van het budget voor ontwikkelingshulp zal (conform internationale criteria) gehandhaafd blijven op 0,8% BNP. In het defensiebeleid wordt het tweesporenbeleid met betrekking tot de versterking van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en de NAVO voortgezet. Voor het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) komt een bedrag oplopend tot 50 miljoen euro in 2006 beschikbaar. Versterking van de Europese militaire samenwerking heeft tot doel de effectiviteit en de doelmatigheid van de Europese defensie-inspanningen te vergroten. Het ambitieniveau voor deelname aan vredesoperaties wordt teruggebracht van maximaal vier naar maximaal drie per jaar. De toerekening van kosten voor asielzoekers aan ODA wordt gebaseerd op de werkelijke kosten in plaats van op de forfaitaire kosten. In lijn met internationale criteria tellen aflossingen op leningen van Antillen en Aruba niet meer mee als negatieve ODA.

Tabel 3.11: Ruimtelijke ordening, economie, natuur en milieu: overzicht uitgavenverhogingen en uitgavenbeperkingen Strategisch Akkoord; in miljoenen euro

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenverhogingen	10	74	77	65	72
w.v. uitgaven landbouw	10	20	20	–	–
w.v. beperken milieu- en energiepakket	–	54	57	65	72
Uitgavenbeperkingen	–	– 145	– 215	– 375	– 410
w.v. subsidies VROM	–	–	– 10	– 110	– 120
w.v. subsidies EZ	–	– 75	– 125	– 175	– 200
w.v. minder aankoop/meer agrarisch/particulier natuurbeheer	–	– 70	– 80	– 90	– 90

De Tweede Kamer heeft in het voorjaar van 2002 de wens geuit om de destructietarieven (in verband met BSE) niet te verhogen. Hiervoor zijn in het kader van de voedselveiligheid extra middelen aan de LNV-begroting toegevoegd.

Op het aankoopbudget voor de Ecologische Hoofdstructuur wordt 90 miljoen euro bespaard door het accent meer te leggen op het agrarisch en particulier beheer in plaats van op aankopen. De provincies worden daarbij gehouden aan een eerdere toezegging om 25% van de financiering voor hun rekening te nemen.

De ambities van het NMP4 worden in overeenstemming gebracht met de beschikbare middelen.

Op de technologie-, milieu-, en stadsvernieuwingsubsidies wordt in totaal 320 miljoen euro in 2006 bespaard.

Overig

Tabel 3.12: Overzicht overige uitgavenverhogingen en uitgavenbeperkingen Strategisch Akkoord; in miljoenen euro

	2002	2003	2004	2005	2006
Uitgavenverhogingen	–	6	176	336	506
w.v. uitgavenreserve	–	–	170	330	500
w.v. overig	–	6	6	6	6
Uitgavenbeperkingen	– 285	– 513	– 549	– 574	– 608
w.v. prijsbijstelling 2002	– 410	– 427	– 435	– 431	– 436
w.v. intertemporeel effect ESF	125	– 32	– 32	– 32	– 32
w.v. generieke subsidie-taakstelling	–	– 29	– 57	– 86	– 115
w.v. geïntegreerd middelenbeheer	–	– 25	– 25	– 25	– 25

prijsbijstelling

Ter verbetering van het begrotingssaldo is de prijsbijstellingstranche 2002 voor driekwart ingehouden. De terugbetaling aan Brussel in het kader van de oude ESF programmaperiode waarvoor in de jaren 2003–2006 een reservering was opgenomen, vindt nog dit jaar plaats. Op een aantal subsidies wordt een taakstelling gelegd van 1,25% per jaar (5% in 2006). Tot slot treedt door invoering van geïntegreerd middelenbeheer bij RWT's vanaf 2003 een besparing op bij de rente-uitgaven.

verlichten en verzwaren

In het Strategisch Akkoord is een aantal maatregelen afgesproken die de lasten voor burgers en ondernemingen verlichten. Voor de lastenverlichtende maatregelen is ruimte gemaakt door lastenverzwarende maatregelen te treffen. De inkomstenverhogende maatregelen zullen vooral in het begin van de kabinetsperiode worden ingevoerd. Hiermee wordt voorkomen dat de overheidsfinanciën in 2003/2004 een groot tekort laten zien. In 2005, als het nieuwe zorgstelsel wordt ingevoerd zullen per saldo lastenverlichtende maatregelen noodzakelijk zijn om ongewenste (negatieve) inkomenseffecten te vermijden.

arbeidsparticipatie

Het kabinet beoogt met dit samenstel van maatregelen de arbeidsparticipatie te bevorderen door aanpak van de armoedeval, de introductie van een levensloopregeling en verschuiving van accent naar stimulering van arbeidsaanbod in plaats van arbeidsvraag.

arbeidskorting

Er is ruimte gecreëerd voor een substantiële verhoging van de arbeidskorting gedurende de komende vier jaren door de afschaffing van de afdrachtverminderingen voor lage lonen (SPAK) en langdurig werklozen (VLW). Dit past binnen een beleid om – mede met het oog op de vergrijzing, het arbeidsaanbod te versterken. Het is ook een stap in de strijd tegen de armoedeval.

levensloopregeling

De introductie van een nieuwe levensloopregeling wordt mede mogelijk gemaakt door afschaffing van de spaarloonregeling. De levensloopregeling beoogt de participatie van mensen gedurende de levensloop te bevorderen, door het opnemen van onbetaald verlof gedurende drukke periode in het leven te faciliteren. De bonus die kan worden toegekend bij het opnemen van (onbetaald) verlof, is een vast percentage. Dit betekent dat – in tegenstelling tot de spaarloonregeling – het voordeel (in euro's) onafhankelijk is van de hoogte van het marginale tarief. Dit bevordert de toegankelijkheid voor laagbetaalden ten opzichte van de spaarloonregeling. De spaarloonregeling is uit hoofde van het arbeidsmarktbeleid een minder effectief instrument gebleken. Daarnaast wordt het verschil tussen werk en niet-werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt nauwelijks beïnvloed door de spaarloonregeling, omdat laagbetaalden nauwelijks gebruik maken van de regeling.

effectiviteit regelingen

De verschuiving van het accent van het arbeidsmarktbeleid van stimulering van de vraag naar stimulering van het aanbod wordt ook mogelijk gemaakt door het schrappen van regelingen die onvoldoende effectief worden geacht (of via andere instrumenten beter gerealiseerd kunnen worden), dan wel regelingen die niet aansluiten bij de prioriteiten van het kabinet. De laatste jaren is een groot aantal regelingen in de fiscaliteit geïntroduceerd. In sommige gevallen zijn regelingen complex en weinig transparant gebleken. Mede als gevolg hiervan leiden sommige regelingen tot een grote bureaucratie en een hiermee gepaard gaande uitvoeringslast voor burgers, bedrijven en de Belastingdienst. Ook staat van enkele regelingen de effectiviteit ter discussie; in sommige gevallen blijkt een beperkte effectiviteit uit uitgevoerde evaluaties, in andere gevallen is de effectiviteit lastig te meten. Ten slotte kunnen de beoogde effecten van fiscale regelingen in sommige gevallen beter op een andere wijze worden gerealiseerd (zoals bijvoorbeeld het geval is bij het arbeidsmarktinstrumentarium). Tegen deze achtergrond beoogt het kabinet een verdere vereenvoudiging van het fiscaal stelsel te bewerkstelligen, door het aantal fiscale regelingen te beperken en de opbrengst hiervan terug te sluizen naar burgers en bedrijven.

zorgstelsel

De introductie van het nieuwe zorgstelsel in 2005 wordt geflankeerd door een samenstel van financiële maatregelen. De ziekenfondspremie zal op lastendekkend niveau worden gebracht en de huidige Rijksbijdrage aan de ZFW wordt teruggetrokken. Ten behoeve van een evenwichtig inkomensbeeld zal, naast maatregelen binnen de huidige fiscale structuur, een inkomensafhankelijke kinderkorting worden geïntroduceerd. Ook worden in de vorm van inkomensondersteunende uitgaven de bruto AOW-uitkeringen verhoogd en een zorgtoeslag ingevoerd. De overheid stelt een rijksbijdrage ter beschikking waardoor kinderen zijn vrijgesteld van premiebetaling. De afschaffing van de OZB voor woningen levert een bijdrage aan het bereiken van een evenwichtig inkomensbeeld.

lastenreserve

Voor de jaren 2004–2006 is een gedeelte van de beschikbare ruimte voor lastenverlichting gereserveerd zonder concrete invulling. Deze lastenreserve verschaft flexibiliteit om, analoog aan de uitgavenreserve, gedurende de kabinetsperiode aanvullende fiscale maatregelen te kunnen treffen.

premieschuif

Tot slot is in het Strategisch Akkoord een premieverschuiving afgesproken van werkgevers naar werknemers gefaseerd over 4 jaar van 1 miljard euro in 2006. Deze schuif vindt enerzijds plaats om een evenwichtige verdeling van lasten over werkgevers en werknemers te realiseren. Anderzijds wordt hiermee een bijdrage geleverd aan het afbouwen van het exploitatieoverschot in de WAO (Aof).

microlastenontwikkeling

Bovenstaand lastenbeeld komt overeen met een (nominale) micro lastenontwikkeling zoals opgenomen in tabel 3.13. Tegenover de micro lastenontwikkeling staat een lastenverlichting in 2005 van 2,2 miljard euro via inkomensondersteunende uitgaven welke onderdeel uitmaken van het compensatiepakket voor de invoering van het nieuwe zorgstelsel.

Tabel 3.13: Microlastenontwikkeling belasting en premies Strategisch Akkoord¹; nominaal in miljoenen euro 2003–2006

	2003	2004	2005	2006
Lastenmaatregelen	1 788	- 604	1 127	- 80
- Arbeidsmarkt	202	21	32	22
- Milieu	572	- 572	9	8
- Vermogen, sparen en winst	963	105	- 349	0
- Zorg	0	0	1 274	0
- Overig	52	- 158	161	- 109
waarvan grondslagverbreding	2 253	393	6 216	303
waarvan lastenverlichting	- 464	- 997	- 5 090	- 383
Lastenverschuivingen	0	0	0	0
Premieverlaging WAO				
werkgevers	- 258	- 264	- 269	- 274
Premieverhoging AWBZ	258	264	269	274
Totaal	1 788	- 604	1 127²	- 80
Idem reëel	1 733	- 573	1 049	- 73

¹ Voor een aansluiting met tabel 3.2 zie tabel 3.7.1 in bijlage 3.

² In 2005 wordt daarnaast voor 2,2 miljard euro inkomensondersteunende maatregelen genomen als onderdeel van het compensatiepakket voor de invoering van het nieuwe zorgstelsel.

3.4 Aanvullend Beleidspakket

verslechterd beeld

In de voorgaande paragraaf zijn de budgettaire maatregelen uit het Strategisch Akkoord weergegeven. Sinds het Strategisch Akkoord is het economische en budgettaire beeld echter verder verslechterd. Centraal

probleem zijn de te hoge loonkosten, en daarmee de verzwakte internationale concurrentiepositie. Door de uitbundige loonontwikkeling worden de Nederlandse concurrentiepositie en de winstgevendheid van bedrijven ondermijnd. Volgens de huidige ramingen neemt de werkloosheid in 2003 met ongeveer 100 000 personen toe. Als gevolg van deze economische tegenvallers zou zonder nadere beleidsmaatregelen het EMU-saldo, in tegenstelling tot het Strategisch Akkoord, de gehele periode tot 2006 in de min blijven en in 2006 een te klein overschot laten zien. Het saldo begeeft zich daarmee buiten de signaalwaarden die in het Strategisch Akkoord zijn vastgelegd.

urgentie

De urgentie van de situatie laat geen uitstel toe. Door nu krachtig op te treden wordt voorkomen dat de budgettaire doelstellingen van het Strategisch Akkoord achter de horizon verdwijnen, de middelen voor beleidsprioriteiten wegsmelten en deze regering gegijzeld wordt door een reeks van bezuinigingsronden, zoals vorige kabinetten wel is overkomen.

verantwoordelijkheid overheid

De problemen rond de contractlonen, werkloosheid en pensioenen vragen een gecoördineerde aanpak van kabinet en sociale partners. De overheid neemt daarbij haar verantwoordelijkheid als werkgever door bij onderhandelingen voor de salarissen in de collectieve sector uit te gaan van een contractloonstijging van 2½% en ook bij de sector zorg en welzijn uit te gaan van een contractloonstijging van 2½%. In budgettaire termen is er een blijvende oriëntatie op de uitgangspunten van het Strategisch Akkoord. De verslechtering van het uitgavenbeeld wordt geredresseerd en de dreigende oploop van het EMU-tekort van 2002 op 2003 wordt ongedaan gemaakt. Hierdoor komt ook weer een EMU-saldo van 0,6% binnen bereik, zoals dat ook bij het Strategisch Akkoord het geval was. Gezien de omvang van de problemen gaat het aanvullende pakket niet uitsluitend uit van uitgavenmaatregelen maar zijn ook zekere lastenverzwarende maatregelen onvermijdelijk.

budgettaire effecten

De budgettaire effecten van het aanvullende beleidspakket zijn weergegeven in de onderstaande tabel. Belangrijk element vormt de beperking van de contractloonstijging van werknemers in de collectieve sector tot 2½% in 2003. In combinatie met flankerende maatregelen levert dit een structurele besparing op van 345 miljoen euro. Voorts worden een aantal uitgavenbeperkingen conform het profiel van het Strategisch Akkoord aangescherpt dan wel versneld doorgevoerd. Zo wordt de subsidie-taakstelling versneld en komt er een aanvullende generieke subsidie-taakstelling.

aansluiting Strategisch Akkoord

Het lastenpakket is zo vorm gegeven dat de economie zo min mogelijk wordt belast, de werking van de arbeidsmarkt wordt verbeterd en aansluiting wordt verkregen met het profiel van het Strategisch Akkoord. Tegen die achtergrond is ervoor gekozen om de lastenverzwaring met name te laten plaats vinden via een verdere opschoning van het fiscaal regime en de lastenverlichting te richten op het vergroten van de prikkel tot arbeidsparticipatie. Zo wordt bijvoorbeeld de verhoging van de nominale ZFW-premie gecombineerd met een verhoging van de arbeidskorting, waardoor de replacement-rate aan de onderkant van het loongebouw wordt verbeterd.

Vanwege de hoge deadweight loss bij de regeling schone en zuinige auto's en regeling scholingsaftrek/de afdrachtvermindering non-profit is de effectiviteit beperkt. Daardoor kunnen deze regelingen afgeschaft, respectievelijk beperkt worden. Ook de feestdagenregelingen blijkt niet effectief te zijn. De regeling was bedoeld om moeilijk te waarderen geschenken zoals kerstpakketten buiten de heffing te laten. Inmiddels is gebleken dat de regeling op grote schaal wordt gebruikt voor het doen van uitkeringen in contanten. De deblokkering van de spaarloontegoeden

per 1 januari 2003 vergroot de vrije bestedingsruimte van burgers. Een uitzondering wordt gemaakt voor de stortingen die in 2002 zijn verricht; hiervoor zal de deblokking plaatsvinden per 1 januari 2004. De WAO-premie voor werkgevers wordt verlaagd met 0,30%-punt. Tegelijkertijd wordt de ZFW-premie voor werkgevers met 0,50%-punt verhoogd. Deze premieschuif is globaal lastenneutraal voor de werkgevers. Hierdoor neemt het exploitatieoverschot in de WAO af, terwijl tegelijkertijd het exploitatietekort in het Ziekenfonds minder oploopt.

ziekenfondspremie
lastenverlichting

Een hogere nominale ziekenfondspremie in 2003 resulteert in een beter EMU-saldo en is in feite een versnelling van het in het Strategisch Akkoord voorgestelde beleid. Een bijkomend voordeel is bovendien dat de nominale premiestijging die bij invoering van het basisstelsel optreedt, kleiner zal zijn dan was voorzien bij het Strategisch Akkoord. Door deze nominale premiestijging reeds nu in het koopkrachtbeeld in te passen, kan een deel van de in het Strategisch Akkoord ingeboekte compensatie in 2005 achterwege blijven. Op dit moment is nog onduidelijk hoe de doorwerking van de versnelling nominalisering ZFW-premie 2003 in 2005 bij de voorziene invoering van het nieuwe zorgstelsel, in het licht van het dan voorliggende koopkrachtbeeld en in het licht van de terzake gemaakte politieke afspraken en het in het Strategisch Akkoord neergelegde pakket van compensatiemaatregelen, verantwoord tot definitieve vormgeving kan worden besloten. Vooralnog wordt de doorwerking louter technisch aan de uitgaven- en lastenkant verwerkt.

In het pakket is tevens ruimte gereserveerd om de lasten te verlichten om zodoende loonmatiging te stimuleren. Dit deel van de lastenverlichting (500 miljoen euro) is afhankelijk van een positieve uitkomst (afspraken over loonmatiging) van het Najaarsoverleg met de Sociale Partners. De post diversen tenslotte heeft vooral betrekking op een aantal ramingsbijstellingen die zijn geconstateerd sinds het opstellen van het Strategisch Akkoord.

In aansluiting worden koopkrachtondersteunende maatregelen genomen voor ouderen en sociale minima. De algemene heffingskorting en de algemene ouderenkorting worden verhoogd, gefinancierd door een verhoging van het belastingtarief van de eerste schijf met 0,45%-punt.

Tabel 3.14: Aanvullend Beleidspakket¹ (in miljoen euro; + is saldoverbeterend)

	2003	2004	2005	2006
Nominaal: knik in de loonontwikkeling 2003	261	345	345	345
<i>Contractloonstijging</i>				
<i>beperken tot 2 ½% in 2003</i>	336	430	430	430
<i>Flankerend beleid zorg</i>	- 20	- 30	- 30	- 30
<i>Flankerend beleid, Onderwijs, Rijk, en RM</i>	- 55	- 55	- 55	- 55
Aanscherpen uitgavenbeperkingen conform profiel SA	165	267	338	317
<i>Versnellen SA (volume en subsidies generiek)</i>	63	63	63	0
<i>Maatregel SZA</i>	60	120	150	150
<i>Aanvullende Generieke subsidietaakstelling</i>	42	84	125	167
Herstructurering lasten	545	545	490	490
<i>Afschaffen regeling schone en zuinige auto's</i>	125	120	65	65
<i>Deblokkering spaarloon-tegoeden</i>	15	20	20	20
<i>Feestdagenregeling</i>	135	135	135	135
<i>Toetrederskorting</i>	80	80	80	80
<i>Begrenzing afschrijving onroerend goed</i>	70	70	70	70
<i>Beperking scholingsaftrek</i>	120	120	120	120
Verkleining armoedeval	598	598	598	598
<i>Premieschuif WAOwg/ZFWwg</i>	220	220	220	220
<i>Verhoging nominale ZFW-premie</i>	718	718	0	0
<i>Effect compensatiepakket 2005</i>	0	0	718	718
<i>Verhoging arbeidskorting</i>	- 340	- 340	- 340	- 340
Koopkrachtpakket	0	0	0	0
<i>Verhoging algemene heffingskorting</i>	598	598	598	598
<i>Verhoging algemene ouderenkorting</i>	38	38	38	38
<i>Verhoging belastingtarief eerste schijf</i>	- 636	- 636	- 636	- 636
Diversen²	276	249	108	255
Totaal	1 845	2 004	1 879	2 005
Lastenverlichting				
<i>lastenverlichting, mits loonmatiging via centraal akkoord</i>	- 500	- 500	- 500	- 500

¹ Zie voor totale microlastenontwikkeling tabel 3.7.1 in bijlage 3.² Waaronder per saldo budgettair neutrale overheveling basisregeling levensloop naar de uitgaven.

3.5 Budgettair beeld 2002–2006

Inleiding

budgettaire uitkomsten

In voorgaande paragrafen is ingegaan op de budgettaire ruimte, doelstellingen van het budgettaire beleid en de getroffen budgettaire maatregelen. Deze paragraaf geeft een gedetailleerd overzicht van de te verwachten budgettaire uitkomsten 2002–2006. Allereerst wordt een overzicht

gegevens van de belangrijkste macro-economische kernvariabelen die zijn gehanteerd bij het opstellen van de budgettaire ramingen. De ramingen voor de kabinetsperiode zijn afgeleid van de CPB-doorrekening van het Strategisch Akkoord⁵, waarbij de recente economische tegenvallers voor 2003 zijn gecorrigeerd door de ramingen voor 2004 en 2005 evenredig opwaarts bij te stellen. Het kabinet doet deze aanpassing, mede gegeven de aard van de maatregelen zoals geschetst in de voorgaande paragraaf. De groeiraming voor de kabinetsperiode als geheel, gemiddeld 2½% per jaar, blijft hierdoor ongewijzigd ten opzichte van het Strategisch Akkoord.

Tabel 3.15: Overzicht macro-economische kernvariabelen 2002–2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Volume BBP	¾%	1½%	2¾%	2¾%	2¾%	2½%
Prijs BBP	3¾%	3¼%	2¼%	1¾%	1½%	1½%
Deflator prijs Nationale Bestedingen	1,000	1,0286	1,0521	1,0737	1,0937	1,1139
Contractloon marktsector	3¾%	3¼%	3%	2½%	2½%	2½%
Consumentenprijsindex	3½%	2½%	1½%	1%	1¼%	1¼%
Werkloosheid (in duizend personen)	300	385	410	411	407	407
Rente	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Dollarkoers (in euro's)	0,94	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Olieprijs (in \$)	24,00	24,50	23,00	23,00	23,00	23,00

Uitgaven

uitgaven

Voor de analyse van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven wordt gekeken naar de reële ontwikkeling. Deze ontwikkeling geeft aan hoeveel het kabinet in totaal beschikbaar stelt voor een uitgavencluster, gecorrigeerd voor algemene prijsontwikkelingen. De reële uitgaven worden verkregen door de nominale uitgaven te defleren met de prijsmutatie van het bruto binnenlands product. Hiermee kan een goede onderlinge vergelijking tussen de uitgavenclusters gemaakt worden. De reële groeicijfers geven een indicatie van de volume-ontwikkelingen en de loonsverhogingen (en prijsstijgingen) die uitgaan boven de algemene inflatie.

⁵ Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003–2006, CPB, juli 2002.

Tabel 3.16: Gemiddelde reële groei collectieve uitgaven per jaar¹

	1999–2002	1999–2002	2003–2006
	Regeer- akkoord	Realisatie	Miljoenen- nota 2003
Totaal collectieve uitgaven	1%	1¾%	1½%
w.v. Sociale Zekerheid	½%	–¾%	3%
w.v. Rentelasten	– 2½%	– 5¾%	– 3%
Collectieve uitgaven excl. SZ en rente	1½%	3½%	1%
w.v. Zorg ²	2½%	5%	3½%
w.v. Onderwijs	2%	3¾%	2¼%
w.v. Veiligheid	–	8%	2¼%
w.v. Infrastructuur	3¼%	10¼%	1¾%
w.v. Overig (o.a. subsidies, openbaar bestuur)	¾%	1¾%	– ½%
BBP	2¼%	2¼%	2½%

¹ De hier gepresenteerde reële mutaties per jaar zijn op basis van het CPB (MEV 2003, tabel a9 en op basis CPB doorrekening Strategisch Akkoord) en berekeningen van het Ministerie van Financiën voor het cluster veiligheid. De gegevens uit de eerste kolom zijn afkomstig uit de CPB-doorrekening van het Regeerakkoord 1998. De collectieve uitgaven zijn exclusief niet-belastingontvangsten. Vanwege definitieverschillen tussen de totale collectieve uitgaven en de uitgaven onder de uitgavenkaders is het mogelijk dat de totale collectieve uitgaven in de vorige kabinetsperiode hoger zijn uitgekomen dan bij Regeerakkoord werd voorzien, terwijl de uitgaven toch binnen de plafonds zijn gebleven.

² Het gaat hierbij om de door het CPB berekende toename van de collectieve zorguitgaven volgens de definitie uit de Nationale Rekeningen. Het budgettair kader zorg is gebaseerd op een andere definitie van de collectieve zorguitgaven. Van het budgettair kader zorg maken bovendien ook de particuliere zorguitgaven deel uit.

groei

De samenstelling van de collectieve uitgaven zal in de huidige kabinetsperiode verbeteren. Door het pakket maatregelen verbetert het EMU-saldo, wat resulteert in lagere rente-uitgaven. Hierdoor ontstaat ruimte voor uitgavenverhogingen in de sectoren zorg, onderwijs en veiligheid. Naar verwachting zullen in deze kabinetsperiode de reële collectieve bruto uitgaven met gemiddeld 1½% per jaar groeien. In de zorgsector is sprake van een gemiddelde jaarlijkse reële groei van 3½%. Deze bestaat voor circa 2½% uit volumegroei en voor circa 1% uit loonstijgingen (en prijsstijgingen) die boven de algemene prijsontwikkeling uitkomen. In procenten van het BBP groeien de collectieve zorguitgaven van 7½% naar 8%. De onderwijsuitgaven groeien jaarlijks reëel met gemiddeld 2¼%, waarvan 1½% bestaat uit volumegroei.

Ontvangsten

ontvangsten

De ontvangsten zullen in de periode 2002–2006 naar verwachting stijgen van 171,1 miljard naar 208,5 miljard euro. Dit is een toename van 37,4 miljard euro.

Tabel 3.17: Ontvangsten op EMU-basis; nominaal in miljarden euro 2002–2006

	2002	2003	2004	2005	2006	2002–2006
Belasting	108,3	112,1	117,8	128,5	134,3	
Premies	60,5	66,1	68,7	69,2	72,4	
Gasbaten	2,4	2,2	1,9	1,7	1,8	
Totaal	171,1	180,4	188,4	199,4	208,5	
Toename		9,3	8,0	11,0	9,1	37,4
w.v. MLO		3,3	– 0,3	0,7	– 0,1	3,6
w.v. endogene groei		6,0	8,3	10,2	9,3	33,8

Door beleidsmaatregelen nemen de ontvangsten in deze kabinetsperiode toe met 3,6 miljard euro. De aansluiting van de beleidsmaatregelen worden in tabel 3.7.1 van bijlage 3 nader toegelicht.

De endogene groei van de ontvangsten over de hele kabinetsperiode ten gevolge van de economische ontwikkeling is naar verwachting 33,8 miljard euro. De totale nominale groei (volume- en prijsmutaties samen) van het bruto binnenlands produkt wordt voor de periode 2003–2006 geraamd op 20,2%. De verwachte nominale groei van de totale ontvangsten van 19,4% blijft daarbij licht achter. Dit wordt gedeeltelijk verklaard doordat het ontvangstenpatroon op EMU-basis niet geheel gelijk loopt met de economische ontwikkeling op transactiebasis. Daarnaast is de samenstelling van de economische groei van invloed. De opbrengst van de indirecte belastingen (waaronder BTW en accijnzen) blijft achter bij de economische groei. De indirecte belastingen drukken met name op de consumptieve bestedingen, terwijl de consumptie minder snel toeneemt dan het BBP. Een andere verklaring is de teruglopende arbeidsinkomensquote. Dit heeft een drukkend effect op de ontvangsten omdat het tarief van de loonheffing hoger is dan het tarief van de vennootschapsbelasting. Het resterende deel van de endogene groei van de ontvangsten betreft de gasbaten. De aardgasbaten worden enigszins gedrukt door een verwachte daling van de olieprijs.

EMU-saldo

EMU-saldo

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de huidige kabinetsperiode weer. De middellange termijn verkenning (MLT) van het CPB, op basis van het voorzichtige scenario, gaf een verbetering van het EMU-saldo te zien van –0,5% BBP in 2003 naar 0,4% BBP in 2006. De MLT diende als basis voor het Strategisch Akkoord. Door het pakket van uitgavenbeperkingen, intensiveringen, lastenverlichting en lastenverzwaring, waartoe in het Strategisch Akkoord is besloten resulteert een (ex ante) EMU-saldo van 0,0% BBP in 2003 oplopend naar 1,0% in 2006. Zoals eerder toegelicht leiden de maatregelen die zijn beschreven in het Strategisch Akkoord op korte termijn tot een lagere economische groei, op langere termijn zijn de effecten juist positief. De negatieve economische effecten op korte termijn hebben eveneens een negatief effect op de budgettaire ramingen; er treden tijdelijk zogenaamde uitverdieneffecten op. Inclusief deze uitverdieneffecten kwam het EMU-saldo in het Strategisch Akkoord uit op –0,2% in 2003 en +0,6% in 2006. Deze reeks is weergegeven in de onderstaande tabel.

Sinds het opstellen van het Strategisch Akkoord is er sprake van forse economische en budgettaire tegenvallers. Zonder aanvullend beleid zouden deze tegenvallers hebben geresulteerd in een aanzienlijk tekort voor 2003 en een slechts beperkt overschot in 2006. Mede hierom heeft het Kabinet besloten om de eerder beschreven aanvullende maatregelen te nemen. Dit resulteert uiteindelijk in een raming voor het EMU-saldo zoals is weergegeven in de laatste regel van de onderstaande tabel.

Volgens de nu actuele inzichten blijft het EMU-saldo stabiel van 2002 op 2003 op –0,5% BBP, en verbetert daarna verder naar +0,6% BBP in 2006. De actuele raming voor het EMU-saldo in 2006 komt daarmee overeen met de raming die volgt uit het Strategisch Akkoord, rekening houdend met de door het CPB berekende uitverdieneffecten.

Tabel 3.18: Ontwikkeling EMU-saldo bij Strategisch Akkoord en Miljoenennota 2003

	2002	2003	2004	2005	2006
Strategisch Akkoord		- 0,2%	0,0%	0,2%	0,6%
Budgettaire tegenvallers sinds SA		- 0,5%	- 0,4%	- 0,3%	- 0,2%
Effect Aanvullend Beleidspakket ¹		+ 0,2%	+ 0,2%	+ 0,2%	+ 0,2%
Miljoenennota 2003	- 0,5%	- 0,5%	- 0,2%	0,1%	0,6%

Bron: «Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord» (CPB); Actuele raming Financiën.

¹ Inbegrepen uitverdieneffecten.

prognose

Voor 2002 wordt volgens de huidige inzichten een tekort verwacht van -0,5% BBP. In de Miljoenennota 2002 werd nog uitgegaan van een EMU-saldo in 2002 van 1% BBP. De verslechtering is deels het gevolg van hogere begrotingsgefinancierde uitgaven en lagere belastingopbrengsten resulterend in een lager saldo van de centrale overheid, en deels het gevolg van hogere premiegefinancierde uitgaven en lagere premieopbrengsten, resulterend in een lager saldo sociale fondsen. Het EMU-saldo bestaat uit de saldi van de centrale overheid, de lokale overheden en de sociale fondsen. Onderstaande tabel geeft een uitsplitsing van het EMU-saldo voor de drie verschillende sectoren.

Tabel 3.19: Ontwikkeling opbouw EMU-saldo (in % BBP)

	2002	2003	2004	2005	2006
Miljoenennota 2002	1%	-	-	-	-
Miljoenennota 2003	- 0,5%	- 0,5%	- 0,2%	0,1%	0,6%
w.v. centrale overheid	- 0,4%	- 0,9%	- 0,8%	- 0,4%	0,0%
w.v. lokale overheid	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
w.v. sociale fondsen	- 0,3%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%

EMU-schuld

EMU-schuld

De EMU-schuld daalt als gevolg van bovenstaande saldo-ontwikkeling en de groei van het BBP (noemereffect) van ruim 51% BBP in 2002 naar 43% BBP in 2006.

Tabel 3.20: EMU-schuld 2002-2006 (% BBP)

	2002	2003	2004	2005	2006
EMU-schuldquote	51,5%	49,8%	47,5%	45,5%	43,1%
Effect EMU-saldo	0,5%	0,5%	0,2%	- 0,1%	- 0,6%
<i>Noemereffect</i>	- 2,2%	- 2,3%	- 2,4%	- 2,1%	- 1,8%
Mutatie op basis van saldo en groei	- 1,7%	- 1,8%	- 2,2%	- 2,2%	- 2,4%
<i>Financiële transacties en overig</i>	0,4%	0,2%	- 0,2%	0,2%	0,1%
Totale mutatie schuldquote	- 1,3%	- 1,6%	- 2,4%	- 2,0%	- 2,3%

In de onderstaande tabel wordt de nominale aansluiting tussen het EMU-saldo en de EMU-schuld weergegeven. De raming van de EMU-

schuld voor 2002 wordt verkregen door de realisatie 2001 te nemen en vervolgens de raming van het EMU-saldo, het saldo van kas-transactieverschillen (KTV's) en financiële transacties voor 2002 hierop in mindering te brengen.

Het EMU-saldo is derhalve niet de enige factor die van belang is voor de mutatie in de EMU-schuld. Financiële transacties bijvoorbeeld, zoals aan- en verkopen van staatsdeelnemingen, zijn volgens de Europese richtlijnen niet van invloed op het EMU-saldo, maar hebben daarentegen wel gevolgen voor de hoogte van de EMU-schuld.

Tabel 3.21: Aansluiting EMU-saldo en EMU-schuld; in miljarden euro

	2002	2003	2004	2005	2006
EMU-schuld 1 januari	226,4	230,6	233,9	234,0	234,7
EMU-saldo	2,3	2,2	1,2	- 0,5	- 3,1
Kas transverschillen/ financiële trans. e.d.	1,9	1,1	- 1,1	1,2	0,5
EMU-schuld ultimo	230,6	233,9	234,0	234,7	232,1

3.6 De begrotingsregels en uitgavenplafonds

Een solide kader

schuldreductie

Het kabinet staat een solide financieel kader voor, gericht op het wegwerken van de overheidsschuld in één generatie. Om dit bereiken wordt een pakket aan maatregelen voorgesteld waarmee het begrotingssaldo gedurende de kabinetsperiode verbetert. Daarnaast wordt gedurende de kabinetsperiode gebruik gemaakt van degelijke begrotingsregels. Dit heeft belangrijke voordelen. In de eerste plaats geeft het kabinet hiermee bij de start van de kabinetsperiode aan welke budgettaire koers gevolgd wordt. Dit schept duidelijkheid voor instellingen, burgers en bedrijven en bevordert de bestuurlijke rust gedurende de kabinetsperiode. Ten tweede bieden de regels duidelijke kaders waarbinnen de budgettaire wensen moeten worden ingepast. Dit voorkomt een onverantwoorde ontwikkeling van de collectieve lastendruk en het EMU-saldo. Ten slotte kunnen de regels, mits juist vormgegeven, ruimte bieden om de begroting tot op zekere hoogte «mee te laten ademen» met de economische cyclus. Dit komt de consistentie van het gevoerde budgettaire beleid ten goede en kan bijdragen aan een zekere stabilisatie van het economische conjunctuurpatroon.

trendmatig begroten

De regels die de komende jaren worden gehanteerd zijn afgeleid van het trendmatige begrotingsbeleid zoals dat in de periode 1994–2002 is toegepast. Dit begrotingsbeleid is gebaseerd op een scheiding van inkomsten en uitgaven, waarbij de uitgavenontwikkeling is gemaximeerd door vaste reële uitgavenplafonds. Bij het opstellen van de plafonds wordt uitgegaan van een voorzichtig trendmatig economisch scenario. Besluitvorming over de begroting wordt, zowel voor de uitgaven als voor de inkomstenkant van de begroting, geconcentreerd op één moment in het jaar, het zogenaamde hoofdbesluitvormingsmoment. De afspraken die zijn opgenomen in het Strategisch Akkoord zijn verwerkt door de begrotingsregels op onderdelen aan te passen. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- het uitgangspunt om (ex ante) naar tenminste begrotingsevenwicht te streven;
- de introductie van signaalwaarden bij een EMU-saldo van 0% respectievelijk 2½% BBP;
- het uitgangspunt dat compensatie tussen budgetdisciplinesectoren alleen in uitzonderlijke omstandigheden is toegestaan;
- de aanpassing van de deflator van het uitgavenkader;

- de introductie van in beginsel volledige automatische stabilisatie aan de inkomstenkant van de begroting behoudens afspraken over de aanwending van inkomstenmeevallers bij een EMU-saldo hoger dan 1% BBP.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de werking en achtergrond van de belangrijkste regels. In bijlage 10 bij deze Miljoenennota zijn de regels integraal opgenomen.

tenminste begrotingsevenwicht

In lijn met het Strategisch Akkoord is in de regels het uitgangspunt opgenomen om (ex ante) te streven naar tenminste begrotingsevenwicht. Om de schuld in een voldoende tempo terug te dringen moeten tekorten als het enigszins kan worden tegengegaan. In het Strategisch Akkoord is hiertoe een aanzienlijk pakket aan maatregelen voorgesteld. Recente budgettaire tegenvallers (waarmee nog niet werd gerekend ten tijde van het Strategisch Akkoord) zouden zonder additionele maatregelen resulteren in tekorten voor de gehele periode tot 2006 en een slechts beperkt overschot in 2006. Om dit te voorkomen heeft het kabinet aanvullende maatregelen genomen. Ondanks deze inzet wordt aan het begin van de kabinetsperiode toch een beperkt tekort verwacht. Voor 2006 wordt een overschot van 0,6% voorzien. Gegeven de doelstelling die wordt gehanteerd voor de schuldaflossing is het van wezenlijk belang dat het nu geraamde overschot voor het eind van de kabinetsperiode wordt gerealiseerd en zo mogelijk overtroffen. Bij een EMU-saldo van boven de 2½% BBP (op basis van de raming bij ontwerpbegroting) kan het kabinet lopende de kabinetsperiode een nadere afweging maken over de aanwending van de extra budgettaire ruimte voor uitgavenintensiveringen, lastenverlichting dan wel additionele schuldaflossing. Met de nu voorgestelde begrotingsregels wordt de scheiding van inkomsten en uitgaven, zoals die in de afgelopen jaren is toegepast, gecontinueerd. De praktische uitwerking is echter aangepast. Daarbij is onder meer rekening gehouden met de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte⁶.

Vaste plafonds voor uitgaven

uitgavenplafonds

Cruciaal element van de begrotingsregels zijn de vaste uitgavenplafonds. Voor elk van de jaren 2002 tot en met 2006 zijn vaste reële uitgavenplafonds opgesteld voor de uitgavenkant van de begroting. De actuele raming van de voor het EMU-saldo relevante uitgaven is maatgevend bij het opstellen van deze plafonds. Daarbij wordt een onderverdeling gemaakt naar drie sectoren, te weten: rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en arbeidsmarkt, en de zorgsector. De uitgaven zullen de komende jaren onder dit uitgavenplafond dienen te blijven. Meevallende inkomsten mogen, behoudens afspraken die zijn gemaakt over signaalwaarden voor het EMU-saldo, niet worden aangewend voor additionele uitgaven. Spiegelbeeldig zullen tegenvallende inkomsten gedurende de kabinetsperiode niet behoeven te worden gecompenseerd door uitgavenbeperkingen. De bestuurlijke rust en budgettaire stabiliteit die deze scheiding heeft opgeleverd, wordt gezien als een belangrijke verworvenheid die moet worden voortgezet. Een aanscherping is dat compensatie tussen de drie sectoren slechts in uitzonderlijke omstandigheden wordt toegestaan. Elke sector wordt geacht onder haar eigen uitgavenplafond te blijven. Voorts is in het budgettaire beeld voor de komende jaren ruimte gereserveerd voor een uitgavenreserve van in totaal ½ miljard euro. De reserve is bedoeld om onverwachte tegenvallers met name als gevolg van ruilvoetverliezen, (ten dele) op te vangen. Mocht er geen sprake zijn van

⁶ Stabiel en duurzaam begroten, Elfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 2001.

tegenvallers dan kan bij een begrotingsoverschot de reserve worden ingezet voor de prioriteiten zorg, onderwijs en veiligheid. De reserve zal niet worden ingezet bij een (dreigend) EMU-saldo van nul of lager.

uitgavenramingen

De uitgavenplafonds die gelden voor de huidige kabinetsperiode zijn weergegeven in de onderstaande tabel. De plafonds zijn afgeleid van de uitgavenramingen voor de komende jaren, rekening houdend met de budgettaire beleidsvoornemens zoals die zijn geschetst in het Strategisch Akkoord en deze Miljoenennota. De feitelijke uitgavenontwikkeling zal de komende jaren getoetst worden aan deze plafonds. Behoudens de afspraken die zijn gemaakt over het hanteren van signaalwaarden, zal het kabinet ervoor zorgdragen dat de reële uitgavenontwikkeling gedurende de kabinetsperiode deze plafonds niet overschrijdt.

Tabel 3.22: Het reële uitgavenplafond 2002–2006 uitgesplitst naar budget-disciplinesectoren (in miljarden euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
Rijksbegroting in enge zin	88,1	90,1	90,7	94,3	95,6
Sociale Zekerheid en arbeidsmarkt	53,5	54,8	55,3	55,5	55,6
Zorg (BKZ)	37,1	38,2	39,3	40,6	42,4

nominale plafonds

De hierboven weergegeven uitgavenplafonds zijn gedefinieerd in reële termen. Bij de feitelijke toetsing van de uitgavenontwikkeling zal echter worden uitgegaan van nominale plafonds. Deze zijn gelijk aan de in reële termen gedefinieerde plafonds, aangepast aan de nominale ontwikkeling. Als maatstaf voor de nominale ontwikkeling (de deflator) zal worden uitgegaan van de prijscomponent van de nationale bestedingen (pNB) zoals deze wordt geraamd door het CPB. Dit is een aanpassing ten opzichte van de praktijk zoals die is toegepast in de afgelopen jaren. Voorheen werd de prijs van het bruto binnenlands product (pBBP) als deflator gehanteerd. De reden voor deze overstap is gelegen in het vergroten van de bestuurlijke rust. De prijsstijging van het BBP verschilt van de prijsstijging van de nationale bestedingen indien sprake is van een verandering van de externe ruilvoet, dat wil zeggen als de prijsstijging van de uitvoer verschilt van de prijsstijging van de invoer. Veranderingen van de externe ruilvoet zijn bijzonder lastig te ramen, omdat zij worden beïnvloed door zaken als de ontwikkeling van de dollarkoers en de prijsstijging van olie. Gevolg hiervan was een frequente bijstelling van de ramingen die direct doorwerkte in de nominale uitgavenplafonds. Hierdoor kon de budgettaire ruimte gedurende het besluitvormingsproces behoorlijk schommelen, hetgeen de bestuurlijke rust niet ten goede komt. Door voortaan uit te gaan van de pNB wordt deze onzekere factor uitgeschakeld. Deze aanpassing heeft geen consequenties voor de beschikbare budgettaire ruimte bij de start van de kabinetsperiode omdat de deflator daarbij geen rol speelt. Ook gedurende de kabinetsperiode is het effect op de cumulatief beschikbare budgettaire ruimte naar verwachting beperkt, omdat de pNB over een reeks van jaren gezien een vergelijkbare ontwikkeling laat zien als de pBBP.

macrokostenontwikkeling

De herstructurering van de zorgsector, in de richting van een meer vraaggestuurd stelsel, laat onverlet dat beheersing van de macrokostenontwikkeling door middel van een uitgavenplafond noodzakelijk blijft. De premies (ook voor de toekomstige basisverzekering) moeten tot de collectieve lasten worden gerekend en de saldi van de verzekeraars behoren tot het EMU-saldo. De gewijzigde relatie tussen overheid, verzekeraars, en zorgaanbieders heeft echter wel consequenties voor de wijze waarop de kaders worden toegepast. Allereerst wordt vanaf 2003

het meetpunt voor de uitgaventoetsing (aan het Budgettair Kader Zorg) verlegd van de budgetten van de instellingen naar de financiering door de verzekeraars. Met deze op zich administratieve aanpassing wordt tevens bereikt dat cijfers over de uitgavenontwikkeling eerder beschikbaar komen. Vanaf 2005 zal bij de toetsing aan het kader worden uitgegaan van het collectief gefinancierde deel van de uitgaven van de algemene basisverzekering (plus uiteraard de AWBZ-gefinancierde uitgaven). Voor zover de keuzemogelijkheden in de basisverzekering daarbij leiden tot een gedifferentieerde nominale premie, worden de te beheersen uitgaven daarbij gecorrigeerd voorzover de nominale premies uitgaan boven de gewogen laagste nominale premies. Op deze wijze wordt bereikt dat uitgavenstijgingen die door verzekerden niet kunnen worden ontweken wel worden genormeerd, terwijl uitgavenstijgingen die veroorzaakt worden door de wens van een deel van de verzekerden om te kiezen voor een duurdere polis niet zijn genormeerd. De hier geschetste aanpassingen van (toetsing aan) de uitgavenplafonds betreffen overigens een administratieve aanpassing die in zichzelf geen invloed hebben op de beschikbare ruimte voor de zorguitgaven in deze kabinetsperiode.

liberalisatie deelmarkten

Het instrumentarium dat de overheid ten beschikking heeft om handhaving van de kaders te realiseren, is afhankelijk van de mate van liberalisatie op de betreffende deelmarkt. Als er sprake is van een geliberaliseerde markt met volwaardige concurrentie zijn als instrumenten beschikbaar: de omvang van het verzekerde pakket, de hoogte van de eigen betalingen (eigen bijdragen of eigen risico) en maatregelen om het stelsel te optimaliseren. Voor zover deelmarkten (nog) niet geliberaliseerd zijn zullen ook de bestaande aanbodgerichte instrumenten beschikbaar blijven.

De inkomsten

stabilisatoren

Voor de inkomstenkant van de begroting wordt, binnen signaalwaarden voor het EMU-saldo van 0% en 2½% BBP, uitgegaan van volledige werking van automatische stabilisatoren, behoudens de afspraken over de aanwending van inkomstenmeevallers bij een EMU-saldo boven de 1% BBP. Dit wil zeggen dat inkomstenmeevallers in beginsel volledig worden aangewend om het saldo te verbeteren en de schuld te verlagen. Keerzijde is dat tegenvallers leiden tot een verslechtering van het saldo en een hogere schuld. In afwijking van deze hoofdregel is afgesproken dat inkomstenmeevallers die het begrotingsoverschot boven de 1% BBP brengen, voor 25% en tot een maximum van 1 miljard euro mogen worden aangewend voor lastenverlichting voor burgers en/of bedrijven. Om te bepalen of sprake is van inkomstenmeevallers is een inkomstendrempel opgesteld waaraan de inkomstenontwikkeling lopende de kabinetsperiode zal worden getoetst. Verdere tussentijdse lastenverlichtingen, los van de maatregelen die reeds zijn voorzien, zijn slechts inpasbaar voor zover daar lastenverzwaringen elders op de begroting tegenover staan.

lastendekkende premies

Uitgangspunt is voorts om de premies op trendmatig lastendekkend niveau vast te stellen, rekening houdend met de afbouw van bestaande vermogensaldi en een na te streven evenwichtig inkomensbeeld. Volgend jaar wordt een belangrijke stap in de richting van trendmatig lastendekkende premies gezet door middel van een verlaging van de WAO-premie, die wordt gecompenseerd door een verhoging van de AWBZ-premie (cf. Strategisch Akkoord). Een additionele verlaging van de WAO-premie is mogelijk door de Ziekenfondspremie voor werkgevers te verhogen. Hiermee wordt het exploitatieoverschot van de WAO (Aof/Aok) verder teruggedrongen, terwijl het (oplopende) exploitatietekort in de Ziekenfonds wordt beperkt. Het belastingtarief van de 1^e en 2^e schijf wordt verlaagd ten behoeve van een verdere verhoging van de AWBZ-premie.

Hierdoor wordt het vermogenstekort in de AWBZ in 2006 geheel weggevoerd. Ten slotte is – afhankelijk van de uitkomsten van overleg met de sociale partners – 500 miljoen euro aanvullende lastenverlichting beschikbaar.

exploitatiesaldi sociale fondsen

Al met al wordt met dit pakket maatregelen een flinke stap gezet om de exploitatiesaldi in de sociale fondsen terug te dringen. Vanwege de toepassing van automatische stabilisatoren, zullen additionele premie-mutaties gedurende de kabinetsperiode lastenneutraal moeten worden doorgevoerd. Bezien zal worden in hoeverre verdere stappen in de richting van lastendekkende premies, gegeven de inkomenspolitieke en budgettaire randvoorwaarden in deze kabinetsperiode haalbaar zijn. Een nadere uitwerking van de rapportage van de werkgroep Belastingen en premies, die zich al over dit onderwerp gebogen heeft, zou hierbij dienstig kunnen zijn.

belastinggrondslag

De fiscale maatregelen die in deze Miljoenennota zijn beschreven hebben tot gevolg dat de belastinggrondslag fors wordt verbreed. Het aantal belastinguitgaven, waarvan het budgettair beslag in de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen, wordt hiermee gereduceerd (zie ook bijlage 5). Door de grondslagverbreding en de reductie van het aantal belastinguitgaven kunnen lagere belastingtarieven worden vastgesteld dan anders mogelijk was, en wordt bovendien de fiscale wetgeving vereenvoudigd. Bovendien kan worden geconstateerd dat de begrotingsregels voor de inkomstenkant van de begroting (het in beginsel volledig laten werken van de automatische stabilisatoren) lopende de kabinetsperiode geen budgettaire ruimte biedt om nieuwe belastinguitgaven te introduceren dan wel bestaande te verhogen. Dit, in combinatie met de toepassing van een toetsingskader zoals beschreven in de begrotingsregels (zie bijlage 10), draagt ertoe bij dat het oplopende budgettaire beslag van belastinguitgaven wordt tegengegaan.

4 Een resultaatgerichte overheid

4.1 Inleiding

daadkracht en besluitvaardigheid

In het Strategisch Akkoord spreekt het kabinet de ambitie uit om zich in de komende periode met name te concentreren op de aspecten daadkracht en besluitvaardigheid, doelmatigheid en afrekenbaarheid, het geven van richting, veiligheid, infrastructurele voorzieningen, zorg, onderwijs en rechtsorde. Hierbij dienen regelzucht en bureaucratie over de volle breedte van het beleid te worden teruggedrongen. Wel dient te worden bedacht dat bij het veranderen van procedures en instituties datgene wat onveranderd blijft ook onderhoud nodig heeft. Niet slechts het nieuwe, maar ook datgene wat blijft zal aandacht en inspanning vergen. Voor het overheidsbestuur kondigt het kabinet aan om op korte termijn met voorstellen te zullen komen om de daadkracht en de besluitvaardigheid van de overheid te vergroten. In het bijzonder wordt in dit verband het stroomlijnen van procedures genoemd.

zicht op prestaties

De initiatieven om de beleids- en bedrijfsprocessen binnen de overheid doelmatiger en resultaatgerichter te maken passen binnen het kader van het VBTB-proces. Hiermee wordt beoogd invulling te geven aan de wens om duidelijker zicht te krijgen op de prestaties van overheidsdiensten. Op deze wijze wordt niet alleen de kwaliteit van de besluitvorming verbeterd, maar is er tevens een duidelijke, ondubbelzinnige titel waaraan bij de verantwoording over het uitgevoerde beleid gerefereerd kan worden.

kwaliteitsverbetering

Ook op het gebied van de kwaliteit van de processen binnen de overheid is er een aantal voornemens om de kwaliteit van de uitvoering verder te verbeteren. Uitgangspunt hierbij is om de uitvoerende processen meer te standaardiseren en te uniformeren. Zo kan bijvoorbeeld de informatievoorziening eenduidiger worden ingericht waardoor schaalvoordelen en daarmee efficiency en kostenvoordelen zijn te behalen.

In dit hoofdstuk van de Miljoenennota wordt allereerst ingegaan op de eerste resultaten van VBTB. Vervolgens wordt ingegaan op de initiatieven van het kabinet om te komen tot een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering.

4.2 Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording

resultaatgerichtheid

Een meer resultaatgerichte begrotings- en verantwoordingssystematiek binnen de rijksoverheid. Dat is in een notendop het doel van de in 1999 gestarte operatie «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording» (VBTB). Belangrijk neven doel van VBTB is het bijdragen aan een meer resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering van de overheidsprocessen. VBTB richt zich hiermee dus niet louter op de beleidsprocessen. Vorig jaar werden de eerste echte VBTB-begrotingen ingediend. Hierin staan de zogenoemde www-vragen centraal: «wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?». Ten opzichte van de vorige begrotingen werd daarmee een aanzienlijke verbetering op het gebied van structuur en inhoud gerealiseerd. Tegelijkertijd werd in de Miljoenennota

2002 geconstateerd dat «de komende jaren een verdere verbetering mogelijk en noodzakelijk is». Tot slot werd de verantwoording aanzienlijk versneld (van september naar mei).

VBTB-gehalte in de begrotingen 2003

beleidsbegroting 2003

De begroting voor 2003 is de tweede begroting waarbij de doelstellingen van het beleid centraal staan. Geconstateerd mag worden dat het goede van de eerste VBTB-begrotingen in de ontwerp-begrotingen 2003 is behouden. Waar het evenwel gaat om concrete doelen, zinvolle en dekkende prestatiegegevens en een directe koppeling tussen geld, prestaties en doelen, staan nog relatief veel verbetermogelijkheden open. Verbeteringen zijn ook mogelijk als het gaat om het precies benoemen van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid: is deze als «direct» te typeren of is zij meer «indirect» en bijvoorbeeld beperkt tot het scheppen van randvoorwaarden? Ook de uitwerking van het beleidsprogramma in de beleidsartikelen zal de komende tijd aandacht vergen, maar ook kansen bieden (zie box 4.2.1). Hetzelfde geldt voor het opnemen van een goede evaluatieprogrammering.

implementatie VBTB

De implementatie van VBTB wordt langs twee sporen gevolgd. In het eerste spoor wordt een analyse gemaakt van de mate waarin de begrotingen voldoen aan de – door VBTB aangepaste – comptabele wet- en regelgeving. In het tweede spoor staat de doorwerking van VBTB in de sturingsfilosofie en bedrijfsvoering van de departementen centraal. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk, dat volgend jaar mei voor het eerst conform de VBTB-systematiek zal worden uitgebracht, zal de Tweede Kamer over de voortgang op beide sporen worden geïnformeerd.

Beleidsprogramma

Box 4.2.1 Beleidsprogramma: impuls voor VBTB

In het Strategisch Akkoord is bepaald dat het nieuwe kabinet een Beleidsprogramma zou opstellen, waarin de ambities uit het Strategisch Akkoord in een concrete aanpak zouden worden vertaald. Dit Beleidsprogramma is inmiddels gereed: in de beleidsagenda van de departementale begrotingen zijn voor de periode 2003 – 2006 doelstellingen opgenomen voor de belangrijkste ambities uit het Strategisch Akkoord. Veel van deze doelstellingen zijn door de korte beschikbare tijd nog in ontwikkeling: de departementale beleidsprogramma's bevatten vooral beelden van de aanpak voor de komende vier jaar. Het aangeven welke feitelijke doelstellingen met het beleid worden nagestreefd, op welke doelgroepen het beleid zich richt en welk tijdpad daarbij leidend is, zal in voorkomende gevallen pas bij de behandeling van de begrotingen mogelijk zijn. Dat geldt ook voor de concrete maatregelen die de komende vier jaar worden genomen.

In de begroting voor 2004 zullen deze doelstellingen en prestatiegegevens worden opgenomen. Over de realisatie van het Beleidsprogramma (inclusief de prestaties) zal de komende jaren in de departementale jaarverslagen worden gerapporteerd. De belangrijkste elementen daaruit zullen terugkeren in het Jaarverslag van het Rijk. Zo wordt duidelijk zichtbaar welke doelstellingen in welk tempo worden waargemaakt. Jaarverslag en begroting staan daarbij in een vaste relatie tot elkaar. In de begrotingen en Miljoenennota staan de voorgenomen mutaties in beleid en beschikbare middelen centraal. Ook als het gaat om de belangrijkste doelstellingen van het beleid, wordt daardoor duidelijk zichtbaar op welke wijze de verantwoording doorwerkt in de begroting. Het beleidsprogramma biedt aldus een impuls voor zowel het verder uitwerken als het benutten van de VBTB-systematiek.

Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek

Voor een resultaatgerichte overheid is een goede programmering van evaluatieonderzoek van groot belang. In de begroting en het jaarverslag

worden, naast financiële informatie, steeds meer gegevens opgenomen over wat de rijksoverheid doet, respectievelijk heeft gedaan en welke effecten daarmee worden beoogd, respectievelijk zijn gerealiseerd. Het streven is dat alle uitgaven met informatie over beleidsacties en resultaten worden toegelicht.

prestatiegegevens

Om ervoor te zorgen dat er goede prestatiegegevens – waaronder ook uitkomsten van evaluatieonderzoek – beschikbaar zijn, wordt rijksbreed gewerkt aan de implementatie van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). De regeling schrijft voor dat de doelstellingen uit de begroting in beginsel tenminste eens in de vijf jaar moeten kunnen worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid aan de hand van prestatiegegevens (waaronder de uitkomsten van evaluatieonderzoek). Ook de wijze waarop niet-financiële informatie tot stand dient te komen, is uitgewerkt in de RPE. Om het belang van een normenkader voor niet-financiële informatie te onderstrepen, heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van de Comptabiliteitswet 2001 een motie aangenomen, waarin de regering is verzocht een nieuw normenkader te ontwikkelen.¹ Dit normenkader zou gericht moeten zijn op zowel de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie zelf als de totstandkoming ervan. Tevens dient daarbij een passende controlestructuur uitgewerkt te worden en moet het normenkader en de controlestructuur wettelijk worden verankerd. Het doel is een en ander met ingang van de begrotingscyclus 2005 beschikbaar te hebben.

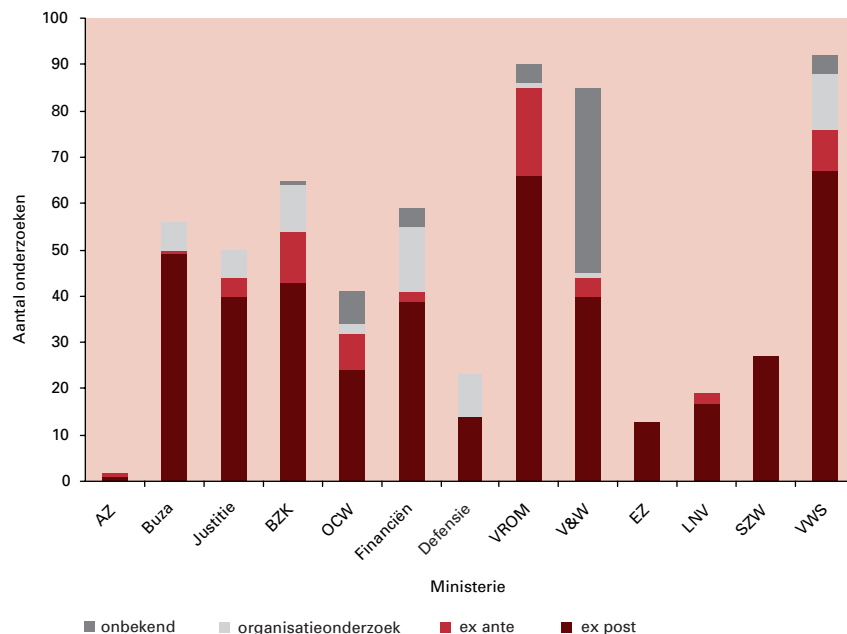
evaluatieoverzicht

Over de toepassing van evaluatieonderzoek en prestatiegegevens binnen de rijksoverheid wordt de Tweede Kamer door middel van het Evaluatieoverzicht Rijksoverheid (EOR) geïnformeerd. Op 1 juli 2002 is de eerste versie van het Evaluatieoverzicht Rijksoverheid verstuurd naar de Tweede Kamer. In dit overzicht is informatie over ruim duizend afgeronde, lopende en geplande evaluatieonderzoeken opgenomen. In figuur 4.2.1 staan alle afgeronde en lopende onderzoeken van de ministeries vermeld, onderverdeeld naar soort evaluatieonderzoek².

¹ Motie-Van Walsem c.s., Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001–2002, 27 849 en 28 035, nr. 24, gewijzigde motie Van Walsem c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 14.

² In de figuur zijn alleen de lopende en afgeronde onderzoeken opgenomen. De geplande evaluaties zijn niet opgenomen, omdat de mate waarin ministeries evaluaties plannen onderling sterk kan verschillen.

Figuur 4.2.1 Soorten onderzoek per departement



evaluatieonderzoek

Het overzicht maakt het mogelijk om een aantal belangrijke kenmerken van de evaluatiefunctie te monitoren. Een van die kenmerken geeft inzicht in de vraag door wie het evaluatieonderzoek werd uitgevoerd: door een extern bureau (in 57% van de gevallen), door het verantwoordelijke ministerie zelf (21%) of door het verantwoordelijk ministerie ondersteund door een extern bureau (15%)³. Daarnaast kan worden gevolgd in hoeverre de doelstellingen uit de begroting met prestatiegegevens en/of evaluatieonderzoek zijn afgedekt.⁴ Met ingang van volgend jaar zal een geactualiseerde versie van het EOR op de derde woensdag in mei aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Ook zal het overzicht via het rijksbrede intranet RYX te raadplegen zijn.

Ontwikkelingen op het gebied van kostenbaten-analyse

kosten-batenanalyse

Kosten-batenanalyses, een vorm van evaluatieonderzoek ex ante (vooraf), kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsbeleid. Dat geldt met name voor grote investeringen op het terrein van infrastructuur. Er zijn twee initiatieven om de besluitvorming over infrastructuur de komende tijd verder te verbeteren door een goede toepassing van kosten-batenanalyse. Ten eerste wordt ernaar gestreefd de geldende systematiek voor kosten-batenanalyses meer en beter aan te laten sluiten bij de uiteindelijke budgettaire inpassing.⁵ Daarbij geldt dat er bij de financiering van infrastructuurprojecten voldoende aandacht moet zijn voor de kosten van risico's en de

³ Bij de overige 7% van de onderzoeken was het onbekend door wie het onderzoek was uitgevoerd.

⁴ Het EOR is daartoe gekoppeld aan de doelstellingen – en dus: beleidsartikelen – uit de begroting. Overigens kunnen er goede redenen zijn om voor een gegeven doelstelling een afwijkende evaluatietermijn te kiezen. De RPE biedt daartoe een aantal uitzonderingsgronden, zoals de beschikbaarheid van goede reguliere prestatiegegevens of wanneer de kosten van evaluatieonderzoek in een negatieve verhouding staan tot de baten ervan.

⁵ Het kader hiervoor bestaat uit het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI).

integrale kosten van het project (de zogenoemde *life cycle costs*), waaronder de rentekosten. Over dit laatste facet, risicowaardering bij publieke investeringen, zal het kabinet de Tweede Kamer nog dit jaar een rapport aanbieden. Ten tweede zal bij de in het Strategisch Akkoord aangekondigde optionele herprioritering voor infrastructuur een belangrijke rol voor kosten-batenanalyses zijn weggelegd.

Box 4.2.2. Kosten-batenanalyse

De kosten-batenanalyse is thans verplicht voor alle infrastructuurprojecten van nationaal belang die onder de Planologische Kernbeslissing-Procedure (PKB) vallen en voor de rijksprojecten die onderdeel uitmaken van een indicatieve PKB of MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport).

4.3 Naar een nieuw begrotingsstelsel

Eigentijds Begrotingsstelsel

In de Miljoenennota 2002 stond de principebeslissing verwoord voor de invoering van een baten-lastenstelsel door het rapport «Eigentijds Begroten» van de Beleidsgroep Begrotingsstelsel grotendeels over te nemen. De uitwerking van dit stelsel, het Eigentijds Begrotingsstelsel, is voortvarend ter hand genomen, maar zal nog wel enige tijd in beslag nemen. Bij de verdere uitwerking van het Eigentijds Begrotingsstelsel zullen ook de ervaringen worden betrokken die zijn opgedaan bij de baten-lastendiensten. Onlangs is de tweede rijksbrede evaluatie afgerond naar het gebruik van het baten-lastendienstenmodel. In het najaar zal het kabinet haar standpunt over deze evaluatie naar de Kamer zenden.

Betere toegankelijkheid begrotingscijfers

toegankelijkheid begroting

Aan de Kamer wordt op vier reguliere momenten budgetinformatie verstrekt: in de begroting, in de eerste en de tweede supplementaire begrotingen en in de slotwet. Al deze begrotingsstukken worden op het internet gepubliceerd. Het voornemen bestaat om de doorzoekbaarheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken en de onderliggende beleidsnota's op internet met behulp van moderne technologieën verder te verbeteren. Thans loopt een onderzoek naar de haalbaarheid van de toepassing van dergelijke technologie.

4.4 De kwaliteit van de bedrijfsvoering van het Rijk

De mededeling over de bedrijfsvoering: een instrument in ontwikkeling

mededeling bedrijfsvoering

In het departementale jaarverslag over 2002 wordt voor het eerst een mededeling over de bedrijfsvoering opgenomen, die zich minimaal richt op het financieel en materieelbeheer. In de mededeling verklaart een minister dat zijn bedrijfsvoering het afgelopen jaar op orde was, dat wil zeggen voldeed aan de gestelde normen. Deze wijze van verantwoording vergt gestructureerde aandacht voor de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen en ondersteunt (het toewerken naar) een verdere verbetering van de bedrijfsvoering van het Rijk.

In het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering⁶ is een aantal rijksbrede normen geformuleerd waarmee ministeries op een gestructureerde wijze tot een mededeling over de bedrijfsvoering kunnen komen. Uitgangspunt daarbij is om de bedrijfsvoering dusdanig in te richten dat

⁶ In februari 2002 aangeboden aan de Tweede Kamer.

het zo veel mogelijk bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Om dit te bereiken is inzicht nodig in de risico's die ertoe kunnen leiden dat de beleidsdoelstellingen niet gehaald worden. Op basis daarvan kan een systematische afweging plaatsvinden over de inzet van sturings- en beheersingsmaatregelen. Voor de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen, de verantwoording daarover en toezicht daarop is het noodzakelijk om, daar waar nodig, vooraf normen vast te stellen voor de verschillende bedrijfsprocessen.

baseline

Indien nodig en wenselijk wordt voor bepaalde bedrijfsprocessen rijksbrede normstelling ontwikkeld. Zo is in 2001 de baseline financieel en materieelbeheer uitgebracht die tot doel heeft te komen tot eenduidigheid en transparantie inzake de normatiek voor en de oordeelsvorming over het financieel en materieelbeheer. Op dit moment wordt de baseline geëvalueerd en waar nodig aangepast. Met ingang van 2003 moeten alle ministeries aan de eisen van deze baseline voldoen.

referentiekader

Ook voor de kwaliteit van de P&O-functie zal, onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK, een referentiekader worden ontwikkeld waarin de algemene eisen worden aangegeven die aan de positie, inrichting en werking van de P&O-functie van het Rijk worden gesteld.

Het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering beschrijft de gewenste eindsituatie. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van de ontwerp-begroting 2003 geeft elk ministerie inzicht in haar groeitraject naar een volwaardige mededeling over het jaar 2004. Overigens zullen ook daarna nog verdere kwaliteitsverbeteringen wenselijk zijn. Rode draad van de beschreven groeitrajecten is dat de komende periode veel aandacht wordt besteed aan het invoeren van risicomangement en het formuleren van departementspecifieke normen voor de verschillende bedrijfsprocessen. Daarbij is het uitwisselen van departementale kennis en ervaringen van groot belang.

Geïntegreerde informatievoorziening

informatievoorziening

Beleid en bedrijfsvoering hangen nauw met elkaar samen. Geïntegreerde informatievoorziening over beleid, bedrijfsvoering en financiële middelen is dan ook vanuit managementoptiek het meest wenselijk. In de praktijk blijkt dat de informatievoorziening van bedrijfsprocessen binnen het Rijk heel divers is. Er worden binnen het Rijk, maar ook binnen afzonderlijke ministeries, nog veel verschillende informatiesystemen gebruikt voor vergelijkbare processen. Dit is niet altijd doelmatig. Door bedrijfsprocessen allereerst verdergaand te standaardiseren en te uniformeren kan er aanwijsbare efficiencywinst worden behaald. Vervolgens kunnen deze gestandaardiseerde bedrijfsprocessen worden ondersteund door standaardsystemen.

kernmodellen

Om deze verandering te ondersteunen zijn er door de ministeries van Financiën en BZK informatiekundige doorvertalingen gemaakt van de financiële en personele bedrijfsprocessen, de zogenoemde kernmodellen. Deze kernmodellen kunnen worden gebruikt bij de (her)inrichting van deze processen en bij de aanschaf en implementatie van nieuwe ondersteunende informatiesystemen. Op deze wijze kan een omvangrijk ontwikkeltraject in hoge mate worden voorkomen. Het is de ambitie van de ministeries van Financiën en BZK om in 2003 de kernmodellen voor de financiële en personele bedrijfsprocessen op een logische manier met elkaar te verbinden. Op deze wijze ontstaat er een model dat, aangevuld met andere nog te standaardiseren bedrijfsprocessen, uiteindelijk moet leiden tot een kernmodel voor de bedrijfsvoering.

Box 4.4.1 Programma Samenwerking Bedrijfsvoering en Informatiesystemen Rijksoverheid

Om de kwaliteit van de bedrijfsvoering verder te verbeteren is in het Programma Samenwerking Bedrijfsvoering en Informatiesystemen Rijksoverheid⁷ een aantal initiatieven opgenomen om de informatiekundige inbedding van de bedrijfsprocessen binnen de overheid op een hoger plan te brengen. Een van de initiatieven uit het Programma Samenwerking is de oprichting van een kenniscentrum, per 1 januari 2003, dat tot doel heeft voor de rijksoverheid relevante kennis en ervaring over standaard informatiesystemen die de bedrijfsvoering ondersteunen te verzamelen en, geaggregeerd en verrijkt, weer te verspreiden.

De kwaliteit van de auditfunctie binnen de Rijksoverheid

auditfunctie

De implementatie van VBTB leidt tot een behoefte aan verbreding van de auditfunctie binnen de Rijksoverheid. Hierbij wordt invulling gegeven aan de behoeften een audit-service in te richten met taken die verder strekken dan de traditionele – op de financiële verantwoording gerichte – accountantswerkzaamheden. De auditfunctie krijgt in ieder geval vorm door een onafhankelijk, direct onder de hoogste ambtelijke leiding gepositioneerde, departementale auditdienst. Door zekerheidsverstrekking en advisering draagt de departementale auditdienst bij aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Daarnaast kunnen departementen kiezen voor een gedeeltelijke invulling van de auditfunctie op decentraal niveau. Een geïntegreerde verantwoordelijkheid voor beleid, prestaties en middelen vraagt om een geïntegreerde auditaanpak, waarbij een actieve regisserende en borgende rol van het departementale Audit Committee past.

kwaliteitsplan auditfunctie Rijksoverheid

De ontwikkeling naar een brede auditfunctie zal moeten meegroeien met het meerjarig groeitraject van VBTB. In het *kwaliteitsplan auditfunctie Rijksoverheid* zijn de noodzakelijke processen beschreven, waarvoor een implementatietraject is voorzien tot uiterlijk 2004. Voorts wordt gewerkt aan een *Handboek* voor auditdiensten waarin een uniforme aanpak wordt beschreven vanuit de brede oriëntatie van het auditproces.

Box 4.4.2 Integriteitsaudits

Een voorbeeld van de invulling van de bredere taak binnen de auditfunctie zijn de recent door de vier bouwdepartementen (V&W, VROM, LNV en Defensie) verrichte integriteitsaudits. Voor deze audits is een rijksbreed toetsingskader ontwikkeld in de vorm van de Handreiking Integriteitsaudit.

Evaluatie doelmatigheid zbo's

doelmatigheid zbo's

Tot slot wordt in dit verband nog opgemerkt dat de in het Strategisch Akkoord aangekondigde evaluatie naar de doelmatigheid en de groei van het aantal zbo's, mede in het licht van de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid, in 2003 zal starten. Het momenteel geldende beleidskader voor verzelfstandigingen wordt gevormd door het kader «Verantwoord verzelfstandigen» en de daarop gedane aanvullingen⁸. De standpunten uit deze kaders worden op een coherente wijze samengevoegd tot één geheel.

⁷ Op 14 december 2001 door de Ministerraad vastgesteld.

⁸ Genoemd kunnen worden het kabinetsstandpunt «borging van publieke belangen», de kabinetsnota's Liberalisering en privatisering in netwerksectoren (2000), de Kaderstellende visie op toezicht (2001) en de Nota deelnemingenbeleid (2001).

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Automatische stabilisatie

Conjuncturele schommelingen in de collectieve inkomsten (en uitgaven) resulteren niet in een beleidsreactie maar lopen in het begrotingssaldo. Bij versnelling van de conjunctuur nemen de belasting- en premie-inkomsten toe en de uitgaven voor werkloosheid af. Hierdoor neemt het begrotings-saldo toe. Bij vertraging van de conjunctuur treedt het omgekeerde op. Automatische stabilisatoren hebben daarmee een dempende invloed op de intensiteit van de conjuncturele uitslagen.

Agentschap

Een agentschap is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Agentschappen voeren een baten-lastenstelsel, hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De ministeriële verantwoordelijkheid is niet gewijzigd.

AOW-spaarfonds

Fonds waarin de voor de toekomstige AOW-uitgaven geormerkte schuldreductie wordt bijgehouden. Hiertoe vinden vanaf 1997 stortingen in het fonds plaats en over de als geheel ten gunste van het fonds geboekte bedragen wordt jaarlijks rente bijgeboekt. Het fonds maakt deel uit van de collectieve sector.

Armoedeval

Het verschijnsel dat de overgang van een uitkering naar werk of een stijging van het loon - door het verlies aan inkomsten uit inkomensafhankelijke regelingen en/of belasting- en/of premieheffing nauwelijks leidt tot een toename van het besteedbaar inkomen.

Baten-lastendienst

Na de inwerkingtreding van de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet wordt de term agentschap losgelaten en vervangen door de neutralere term baten-lastendienst (zie ook Agentschap).

Baten-lastenstelsel

In een baten-lastenstelsel worden uitgaven en ontvangsten toegerekend aan het tijdvak waarin het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt en de baten ontstaan.

Bedrijfsvoering

Het geheel van activiteiten inzake de aanwending van financiële middelen, materiële en informatiemiddelen in het kader van de beleids- en begrotingsprocessen waarvoor een minister verantwoordelijkheid draagt.

Begrotingsnormering

Stelsel van afspraken omtrent collectieve uitgaven, lasten en/of begrotings-saldo. Meestal sluiten deze afspraken aan bij mee- of tegenvallers ten opzichte van eerdere budgettaire ramingen.

Belastinguitgaven

Overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belasting-ontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffings-structuur van de wet.

Beleidsintensiveringen

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Deze term wordt meestal beperkt tot beleidsmatige mutaties in de netto-uitgaven. Een beleidsmatige verlaging van de belasting-

ontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

Beleidsevaluatie

Onderzoek waarbij op basis van de analyse van op systematische wijze verzamelde gegevens een uitspraak kan worden gedaan over het te voeren of gevoerde beleid.

Besparingsverlies

Budgettair nadeel dat optreedt doordat een (voorgenomen) omhuiging minder besparingen oplevert dan aanvankelijk werd geraamd. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van uitstel van de invoering van de omhuigingsmaatregel.

Bruto Binnenlands Product (BBP)

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen en kostprijsverlagende subsidies.

Budgetdisciplinesector

Cluster van uitgaven en niet-belastingontvangsten die voor de regels budgetdiscipline op identieke wijze behandeld worden. Er zijn drie budgetdiscipline-sectoren: de Rijksbegroting in enge zin, de Sociale zekerheid en arbeidsmarkt, en de Zorg.

Budgetteringsafspraken

Budgetteringsafspraken maken deel uit van de begrotingsregels. Ze hebben betrekking op die delen van de begroting waar, bij voorkomende mutaties in de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering, per definitie alleen beleidsmatige mutaties worden onderkend. Derhalve wordt daar geen onderscheid gemaakt tussen tegenvallers, beleidsintensive-

ringen, meevallers, efficiëntiewinsten en ombuigingen.

Collectieve lastendruk

Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten, uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product.

Consolidatie

De post Consolidatie wordt gebruikt voor het corrigeren van de rijksbegroting voor dubbelstellingen als gevolg van het *brutoboeken* van onderlinge betalingen. Het brutoboeken houdt in dat zowel het departement dat de feitelijke betaling verricht, als het departement dat bijdraagt, de uitgaven in de begroting opneemt. Het ontvangende departement raamt de te ontvangen bijdragen ook aan de ontvangstenkant van de begroting. Dit geldt ook voor bijdragen van een departement aan een agentschap. Hierdoor wordt het rekenkundige niveau van de totale rijksuitgaven en rijksontvangsten hoger dan het feitelijke niveau. Door middel van de post Consolidatie wordt hiervoor gecorrigeerd.

Contractloon(stijging)

(Stijging van) het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van arbeidsvoorwaardenafspraken met overheids personeel.

Decentralisatie

Het overdragen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar decentrale overheden. Concreet kan dit leiden tot overheveling van taken (en de daartoe benodigde middelen) van de centrale overheid naar decentrale overheden.

Deflatorsystematiek

Op basis van de deflator (thans de prijs van de nationale bestedingen) worden de reële uitgavenkaders omgerekend in lopende prijzen, zodat de geraamde uitgaven eraan kunnen worden getoetst. De wijze van deze omrekening, en in het

bijzonder de gehanteerde (prijs-) index, wordt de deflatorsystematiek genoemd.

Derdenrekening

Rekening-courantverhouding die het Rijk heeft met derden en rekeningen waarop uitgaven en ontvangsten staan die conform de Comptabiliteitswet niet via de begroting lopen, omdat zij met derden of met andere onderdelen van het Rijk kunnen worden verrekend. De mutatie in het saldo van de derdenrekening is niet relevant voor het EMU-saldo.

Deregulering

Het afschaffen, vereenvoudigen of stroomlijnen van regelingen en wetten die de overheid oplegt aan bedrijven, instellingen en burgers. Doel hiervan is bevordering van dynamiek en aanpassingsvermogen van de economie en het vermijden van onnodige bureaucratie en onnodig hoge kosten ten gevolge van ondoelmatige of inefficiënte regelgeving.

Desaldering

Het gelijktijdig verhogen of verlagen van uitgaven en niet-belastingontvangsten, die rechtstreeks met elkaar samenhangen. Desalderingen hebben dus geen invloed op het begrotings-saldo.

Doelmatigheid

Dit begrip betreft het verband tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwantiteit en kwaliteit). Doelmatigheid komt tot uitdrukking in kostprijzen per eenheid product en kwaliteitsgegevens.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid betreft de mate waarin – vanuit een beleidsdoelstelling als gewenst beschouwde – effecten worden bereikt als gevolg van bepaalde beleidsmaatregelen.

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De in het Verdrag van Maastricht geregelde unie van EU-lidstaten. De derde fase die op 1 januari 1999 van start is gegaan kenmerkt zich door onherroepelijk vastgelegde wisselkoersen, volledig vrij kapitaalverkeer en girale invoering van de gemeenschappelijke munt, de euro. In 2002 is de euro ook chartaal ingevoerd. In de EMU is de Europese Centrale Bank verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid dat wordt uitgevoerd door het Europees Stelsel van Centrale Banken. Tevens vindt binnen de EMU coördinatie van het economische beleid plaats.

Eindejaarsmarge

Voorziening in de regels budgetdiscipline die inhoudt dat het is toegestaan binnen een begroting tot maximaal 1,0% van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal gelden tussen opeenvolgende jaren te schuiven. Op deze wijze wordt een doelmatige besteding van begrotingsgeld gestimuleerd.

EMU-saldo

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid. Weergave op transactiebasis wil zeggen dat de economische handeling die leidt tot de uitgave of ontvangst (transactie) zo veel mogelijk als meetmoment wordt genomen.

EMU-schuld

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale

overheid, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren.

Europese structuurfondsen

De vier structuurfondsen (ESF, EFRO, EOGFL en FIOV) zijn financieringsinstrumenten van de Europese Gemeenschap die elk op passende wijze bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap. De acties die door middel van de structuurfondsen worden uitgevoerd, dragen bij aan de ontwikkeling en de structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand, de economische en sociale omschakeling van de in de structurele moeilijkheden verkerende zones en de aanpassing en de modernisering van het beleid en de systemen van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid.

Evenwichtswerkloosheid

Het werkloosheidsniveau waarbij geen versnelling (of vertraging) van de loon- en prijsstijging optreedt. Dit wordt ook wel het natuurlijke niveau van de werkloosheid genoemd.

FES-bruggetje

Deze brug komt er op neer dat budgettaire ruimte binnen het FES (zie Fonds Economische Structuurversterking) wordt overgehaald naar de Rijksbegroting door bestaande investeringsprojecten die ten laste van het Infrastructuurfonds zouden komen, ten laste van het FES te financieren. De hierdoor vrijvallende ruimte binnen het Infrastructuurfonds komt daarmee beschikbaar voor andere uitgaven binnen het uitgavenkader.

Financieringssaldo

Het saldo van de relevante uitgaven en ontvangsten, minus de mutatie van de derdenrekening.

Fonds Economische Structuurversterking (FES)

Het Fonds Economische Structuurversterking wordt gevoed met een deel van de aardgasbaten, alsmede met de rentevrijval (na dividenderving) samenhangend met de

ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, en eventueel opbrengsten van veilingen van etherfrequenties. De middelen uit het FES worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een verdeelfonds: vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

Gemeentefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Government governance

Het waarborgen van de onderlinge samenhang in de wijze van sturen, beheersen en toezichthouden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlandse beleid te versterken, zijn de financiële middelen gebundeld onder de Homogene Groep Internationale Samenwerking. Op die manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

IJklijn

Zie uitgavenkader.

Inverdieneffecten (uitverdieneffecten)

Besparingen (verliezen) die in de uitgaven van een bepaalde regeling kunnen optreden ten gevolge van beleidsintensivering (ombuigingen) in een andere regeling.

Bijvoorbeeld: het intensiveren van de arbeidsmarktmaatregelen kan leiden tot grotere uitstroom of minder instroom in de werkloosheidsregelingen.

Infrastructuurfonds

Een begrotingsfonds waarin de middelen die voorheen op de begrotingen van Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds beschikbaar waren voor de uitgaven aan weg-, water- en railinfrastructuur, zijn samengevoegd. Tevens worden uit dit fonds uitgaven in het kader van de Investeringsimpuls 1994-1998 gedaan. De middelen hiervoor zijn afkomstig uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

Inkomstendrempel

Inkomstenmeevallers die resulteren in een EMU-saldo boven de 1% BBP, mogen voor 25% en tot een maximum van 1 miljard euro (voor de gehele kabinetsperiode) worden aangewend voor lastenverlichting van burgers en/of bedrijven. Om te bepalen of er sprake is van inkomstenmeevallers die het saldo boven de 1% brengen, is voor elk kabinetsjaar een referentiewaarde bepaald, de zogeheten inkomstendrempel.

Interdepartementale beleidsonderzoeken

De evaluatie van beleidsterreinen en ontwikkeling van beleidsvarianten volgens een door de regering vastgestelde interdepartementale procedure. Deze procedure voorziet onder meer in de totstandkoming van openbare rapportages.

Intertemporele compensatie

De mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van het algemene uitgangspunt van de budgetdiscipline dat de fasering van compensatiemaatregelen in de tijd parallel moet lopen aan de omvang van de problematiek.

Kas-Verplichtingenstelsel

Bij de rijksoverheid is een combinatie van het kas- en verplichtingenstelsel in gebruik. De uitgaven en ontvangsten worden toegerekend aan het tijdvak waarin de feitelijke uitgaven en ontvangsten plaatsvinden. Tevens wordt inzicht gegeven in de financiële consequenties van aangegane verplichtingen.

Lastenverlichting respectievelijk -verzwaring

Een verlaging (respectievelijk verhoging) van belastingtarieven dan wel verruiming (respectievelijk beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of een verlaging (respectievelijk verhoging) van de tarieven van de sociale-verzekeringspremies.

Leen- en depositofaciliteit

Een budgettaire faciliteit waarvan dienstonderdelen van het Rijk die een baten-lastenstelsel voeren gebruik kunnen maken om bij de minister van Financiën geldmiddelen te lenen om investeringen te plegen, dan wel om rentedragend geld uit te zetten.

Loonbijstelling

Middelen die nodig zijn om de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van loonstijgingen te financieren. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Arbeidsvoorwaarden.

Macromutaties

Mutaties als gevolg van (geraamde) wijzigingen in het economische beeld.

Microlastenontwikkeling (MLO)

De microlastenontwikkeling is het saldobedrag waarmee de belastingopbrengst verandert als gevolg van belastingmaatregelen dan wel als gevolg van aanwijsbare veranderingen in de systematiek van de premieheffing, alsmede de mutaties in de premieontvangsten anders dan uit hoofde van (macro-economische) grondslagmutaties.

Najaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Vermeoedelijke Uitkomsten. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Netto-uitgaven

De voor het uitgavenkader relevante (bruto-)uitgaven verminderd met de voor het uitgavenkader relevante ontvangsten. Bij de relevante ontvangsten gaat het grotendeels om niet-belastingontvangsten op de Rijksbegroting en om eigen betalingen in de zorgsector.

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin

Relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting exclusief de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting die tot de sector Sociale zekerheid en arbeidsmarkt dan wel tot de sector Zorg worden gerekend. Tevens worden de relevante uitgaven gecorrigeerd voor enkele incidentele posten.

Netto-uitgaven Sociale zekerheid en arbeidsmarkt

De budgetdisciplinesector Sociale zekerheid en arbeidsmarkt omvat de sociale zekerheid op de rijksbegroting alsmede de uitgaven van de sociale fondsen. Voor de sociale fondsen is het totaal van uitkeringen en administratiekosten relevant. Het bovenwettelijke gedeelte blijft buiten beschouwing.

Netto-uitgaven zorgsector

De uitgaven die tot het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden gerekend. Het BKZ omvat de via de AWBZ, ZFW en particuliere verzekeraars (voorzover betrekking hebbend op de particulier verzekerde voorzieningen die ook in het ZFW-verzekerde pakket zijn opgenomen) gefinancierde netto-uitgaven. Bij het collectief gefinancierde deel van het BKZ

worden de via de particuliere verzekeraars gefinancierde uitgaven niet meegenomen, met uitzondering van de via de omslagbijdrage WTZ gefinancierde uitgaven.

Niet-belastingontvangsten (of -middelen)

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de aardgasbaten (exclusief vennootschapsbelasting) en incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

Nominale mutaties

Mutaties als gevolg van wijzigingen in de lonen en prijzen.

Ombuiging

Beleidsmatige verlaging van de netto-uitgaven ten opzichte van een eerder vastgelegd ijkpunt.

Openeinderegeling

Regeling op grond waarvan derden buiten de overheid recht hebben op een geldelijke bijdrage van de overheid of van de sociale fondsen. Deze derden moeten voldoen aan in de regeling vastgestelde voorwaarden. Anders dan door het aanpassen van deze voorwaarden, kan de overheid het beroep op een openeinderegeling niet beheersen.

Overboeking

Een verschuiving van begrotingsuitgaven tussen verschillende begrotingen of budgetdiscipline-sectoren.

Overige publiekrechtelijke lichamen (OPL)

Gemeenten, provincies, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen en het bijzonder onderwijs.

Prestatiegegevens

Kwantitatieve informatie over de prijs en kwaliteit van producten en diensten enerzijds en de resultaten (effecten) die met overheidsbeleid worden beoogd of behaald anderzijds.

Prijsbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van prijsstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post prijsbijstelling.

Prijsonwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (pBBP)

De nominale component in de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces.

Prijs Nationale Bestedingen (pNB)

De nationale bestedingen bestaan uit particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de bedrijfsinvesteringen en de overheidsinvesteringen. De prijs van deze bestedingen is het gemiddelde prijspeil van deze afzetcategorieën. De reële uitgavenkaders worden op basis van de pNB omgerekend in lopende prijzen, zodat de geraamde uitgaven aan deze kaders kunnen worden getoetst.

Provinciefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Rente (korte en lange)

De korte rente wordt gelijk verondersteld aan de driemaands interbancaire rente. De lange rente wordt gelijk verondersteld aan het rendement op langlopende staatsleningen.

Ruilvoet (van de collectieve sector)

De verhouding tussen het loon- en prijsniveau in de collectieve sector en het prijsniveau van de Nationale Bestedingen (pNB).

Ruilvoetwinst (-verlies)

Een zodanig verschil in ontwikkeling tussen het prijsniveau van de Nationale Bestedingen enerzijds en het loon- en prijsniveau in de collectieve sector anderzijds, dat er sprake is van een uitgavenmeevaller (respectievelijk uitgaventegenvaller) ten opzichte van het uitgavenkader.

Signaalwaarden

Binnen een bandbreedte rond het nagestreefde EMU-saldo (voor de huidige kabinetsperiode tussen 0% en 2,5% BBP; de zogeheten signaalwaarden) geldt een maximum niveau van uitgaven (het uitgavenplafond). Daarnaast kunnen de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant volledig hun werk doen, behoudens afspraken over de inkomstendrempel. Bij een EMU-saldo buiten de signaalwaarden maakt het kabinet een nadere afweging over de ontwikkeling van de uitgaven, inkomsten en het EMU-saldo.

Sociale fondsen

Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens socialeverzekeringswetten. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

Stabiliteits- en Groeipact

Samenstel van Europese afspraken, waarin de lidstaten van de Europese Unie zich verplichten om op middellange termijn te streven naar een begroting die nabij evenwicht is of een overschot vertoont. In dit kader stellen de lidstaten elk jaar een stabiliteitsprogramma op - een rapportage over de stand van en verwachtingen voor de economie en overheidsfinanciën.

Trendmatig begrotingsbeleid

Bij een trendmatig begrotingsbeleid wordt, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het overheidssaldo en de lastenontwikkeling, aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld. Daar wordt tijdens de kabinetsperiode op gekoerst. Mutaties die tijdens die periode in de belasting- en premieontvangsten optreden komen tot uitdrukking in een mutatie van het saldo en van de lasten. De verdeling van de mutaties in de inkomsten over schuldaflossing en lasten geschiedt op basis van de mee- en tegenvallerformule voor de inkomsten.

Uitgavenkader

Zie uitgavenplafond

Uitgavenplafond (of -kader, (of ijklijn)

Plafondwaarden voor de netto-uitgaven in de collectieve sector. Binnen de collectieve sector worden drie sectoren onderscheiden: de Rijksbegroting in enge zin, de Sociale zekerheid en arbeidsmarkt en de Zorg. De uitgavenkaders zijn uitgedrukt in reële termen. Dat betekent dat de in euro's gemeten uitgavenkaders, wanneer de algemene nominale ontwikkeling zich anders ontwikkelt dan bij het regeerakkoord werd voorzien, daarvoor moeten worden aangepast.

Uitgavenprioriteiten

Uitgavencategorieën waaraan het kabinet bijzondere aandacht schenkt.

Uitgavenreserve

De in de begroting opgenomen uitgavenreserve is bedoeld voor het opvangen van eventuele tegenvallers die zich gedurende de kabinetsperiode kunnen voordoen. Het gaat daarbij met name om tegenvallers door ruilvoetverliezen.

Vermoedelijke Uitkomsten

Ten tijde van de Miljoenennota
voorzien uitkomsten van de
begrotingsuitvoering van het
lopende jaar.

Verzelfstandiging

Externe verzelfstandiging: taken
worden bij of krachtens wet aan
een verzelfstandigde eenheid
buiten de rijksoverheid opgedra-
gen. De ministeriële verantwoorde-
lijkheid neemt af.

Interne verzelfstandiging: delegatie
van taken en bevoegdheden binnen
de rijksoverheid. De ministeriële
verantwoordelijkheid blijft intact.

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht van de
lopende begrotingsuitvoering,
waarin wordt aangegeven welke
wijzigingen ten opzichte van de
ontwerpbegroting noodzakelijk
worden geacht. Deze nota moet
uiterlijk op 1 juni van het desbetref-
fende jaar bij de Staten-Generaal
worden ingediend.

Voorlopige Rekening

De laatste budgettaire nota over de
voorlopige realisatie van de
begroting van het voorgaande jaar.
Deze nota moet uiterlijk op 1 maart
van het volgende begrotingsjaar
door de minister van Financiën bij
de Staten-Generaal worden
ingediend.

Werkgelegenheidsgraad

Het aantal mensen dat deelneemt
aan het arbeidsproces in procenten
van de (potentiële) beroepsbevol-
king (dat is de bevolking van 15 tot
65 jaar).

**Zelfstandig bestuursorgaan
(ZBO)**

Organen waaraan de uitoefening
van een wettelijke taak is opgedra-
gen, zonder dat er sprake is van
(volledige) ondergeschiktheid aan
de minister, en die voor de
uitoefening van de taak uit
collectieve middelen (rijksbijdragen
en heffingen) worden gefinancierd.