
Vergaderjaar 2003–2004

29 200

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 16 september 2003

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2004

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Hoofdpijnen	7
1.1 Meedoen, meer werk, minder regels	7
1.2 Een sterke economie	7
1.3 Een slagvaardige overheid	9
1.4 Houdbare overheidsfinanciën	11
1.5 Nederland in 2007	15
2. De basis van het financieel-economische beleid	17
2.1 De Nederlandse economie in vogelvlucht	17
2.2 Een terugblik	23
2.3 Versterking van het groeivermogen van de economie	27
2.4 Houdbare overheidsfinanciën	35
2.5 Slot	44
3. Speerpunten van beleid	47
3.1 Aan de slag	47
3.2 Economie en arbeidsmarkt	49
3.3 Onderwijs, kennis en innovatie	54
3.4 Veiligheid	58
3.5 Zorg	61
3.6 Openbaar bestuur	64
3.7 Immigratie en integratie	66
3.8 Ruimte, wonen, natuur en milieu	69
3.9 Mobiliteit en infrastructuur	74
3.10 Internationaal	77
4. Het budgettaire beeld	83
4.1 Een noodzakelijke beleidsreactie	83
4.2 Budgettaire beeld en beleid	84
4.3 Uitgaven	88
4.4 Inkomsten	92
4.5 Ontwikkeling EMU-saldo en EMU-schuld	96
4.6 Begrotingsregels	102
Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	107
Bijlagen bij de Miljoenennota	113
Toelichting op de bijlagen	115
1. Budgettaire kerngegevens	116
2. De uitgaven en niet-belastingontvangsten 2002–2008	119
2.1 Uitgaven begrotingen	119
2.2 Niet-belastingontvangsten	120
2.3 Uitgaven niet relevant voor enig kader	120
2.4 Agentschapsbegrotingen 2004	121

2.5	Agentschapsbegrotingen 2004; saldi voor consolidatie in kasgegevens	123
2.6	Agentschapsbegrotingen 2004; beroep op leenfaciliteit	124
3.	De belasting- en premieontvangsten	126
3.1	De belastingraming voor 2003 en 2004	127
3.2	De belastingontvangsten in 2003	128
3.3	De belastingontvangsten in 2004	129
3.4	Meerjarige belastingramingen	132
3.5	De premieontvangsten in 2003 en 2004	134
3.6	Lastenontwikkeling	135
4.	EMU-saldo, EMU-schuld en financieringsbehoeften	137
5.	Belastinguitgaven	139
5.1	Inleiding	139
5.2	Maatregelen per 2004	140
5.3	Overzicht van de belastinguitgaven	140
5.4	Uitvoeringskosten van belastinguitgaven	145
5.5	Evaluatie van belastinguitgaven	146
5.6	Toelichting op de belastinguitgaven	150
6.	Horizontale toelichting 2003–2008	181
7.	Verticale toelichting 2003–2008	226
8.	Interdepartementale beleidsonderzoeken	237
9.	De begrotingsregels	241
9.1	Inleiding	241
9.2	Het Hoofdlijnenakkoord	241
9.3	Algemene regels	241
9.4	Regels die betrekking hebben op de uitgaven	242
9.5	Regels die betrekking hebben op de inkomsten	245
10.	Spelregels administratieve lasten	252
	Lijst van gebruikte afkortingen	255
	Trefwoordenregister	259

Voorwoord

De Nederlandse economie is in zwaar weer terechtgekomen. In plaats van een «normale» groei van zo'n 2½% per jaar, zal de groei in de periode 2001 tot en met 2004 slechts een ½% per jaar belopen. Hiermee gaat een verslechtering van de winstgevendheid van het bedrijfsleven gepaard. Ook daalt de werkgelegenheid, stijgt de werkloosheid en nemen de tekorten op de overheidsbegroting fors toe.

Deze ongunstige ontwikkeling is niet louter conjunctureel van aard noch volledig toe te schrijven aan de wereldeconomie. Al geruime tijd is een uitholling van de concurrentiepositie gaande. De arbeidskosten stegen sneller dan elders vanwege toenemende krapte op de arbeidsmarkt in ons land.

Er is een forse koerscorrectie nodig die de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven verbetert en een duurzaam ontsporen van de overheidsfinanciën voorkomt. De toenemende vergrijzing van Nederland vereist daarnaast dat er uitzicht blijft op het aflossen in plaats van het maken van schulden.

De verbetering van de concurrentiepositie en een arbeidskostenontwikkeling die weer werkgelegenheidsgroei mogelijk maakt, is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers zelf. Het overheidsbeleid draagt eraan bij door beperking van de administratieve lastendruk, door intensiveringen bij onderwijs, kennis en infrastructuur en door het bedrijfsleven te ontzien bij lastenverzwaringen. Het begrotingsbeleid is er niet op gericht elke conjuncturele tegenvaller op de begroting te compenseren. In de voorliggende begroting wordt een omvangrijke conjuncturele component in het begrotingstekort aanvaard.

Bij het pakket maatregelen dat nodig is om ontwrichting van de overheidsbegroting te voorkomen, is de samenstelling zo gekozen, dat dit de structurele groeikracht ten goede komt. Aanscherpingen in de toegang tot de sociale zekerheid, inkomensmatiging in de publieke sector, beperking van de armoedeval en het beëindigen van belastingvoordelen voor het vroegtijdig verlaten van de arbeidsmarkt, verbeteren niet alleen de overheidsfinanciën, maar versterken ook het economisch draagvlak op langere termijn.

Gerrit Zalm
Minister van Financiën

1 Hoofdpijnen

veranderingen nú noodzakelijk

1.1 Meedoen, meer werk, minder regels

De Nederlandse economie maakt momenteel de sterkste inzinking sinds begin jaren tachtig door. De economie groeit nu al drie jaar op rij nauwelijks, de werkloosheid stijgt zeer snel en de budgettaire problemen van de overheid worden almaar groter. Indien wij nalaten de economische en budgettaire problemen aan te pakken, krijgen de huidige generatie én volgende generaties daarvan later de rekening gepresenteerd: in de vorm van structurele werkloosheid, blijvende economische problemen en ontspoorde overheidsfinanciën. Bovendien zal ons land zonder maatregelen de Europese afspraken uit het Stabiliteitspact schenden. Het begrotingssaldo van de overheid verslechtert dusdanig snel dat in aanvulling op de maatregelen uit het Hoofdpijnenakkoord nog extra maatregelen noodzakelijk zijn om schuldaflossing ten behoeve van de vergrijzing in zicht te houden en om aan de regels van het Stabiliteitspact te blijven voldoen. Daarom is het noodzakelijk nú veranderingen te bewerkstelligen.

Het motto van het kabinet, «Meedoen, meer werk, minder regels», geeft kernachtig weer welke richting zal worden ingeslagen om ervoor te zorgen dat Nederland er over vier jaar beter voorstaat. Het groeivermogen van de economie moet weer toenemen zodat de werkgelegenheid kan herstellen. De overheid zal door het terugdringen van regelzucht en bureaucratie meer ruimte moeten geven aan burgers en bedrijven zodat ze zelf initiatief en verantwoordelijkheid kunnen nemen. Tegelijkertijd zal de overheid de kwaliteit van de publieke dienstverlening moeten verbeteren. De overheidsfinanciën zullen weer op orde moeten worden gebracht, zodat we voorkomen dat de publieke sector onbetaalbaar wordt en de overheidsfinanciën onhoudbaar worden. Bovendien moeten we ervoor zorgen dat we ons aan de Europese afspraken houden. Om deze veranderingen te kunnen realiseren zal iedereen een bijdrage moeten leveren. Burgers door meer eigen verantwoordelijkheid te nemen en naar vermogen bij te dragen aan de oplossing van de economische en sociale problemen. Sociale partners door bij te dragen aan herstel van de werkgelegenheidsontwikkeling. En het kabinet door duidelijke keuzes te maken en maatregelen door te voeren die economie én arbeidsmarkt structureel versterken, de publieke dienstverlening verbeteren en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën herstellen. Als iedereen zijn bijdrage levert, zal er in Nederland in 2007 veel ten goede zijn veranderd.

1.2 Een sterke economie

economische ontwikkelingen

Het gaat slecht met de Nederlandse economie. Sinds 2001 groeit de economie nauwelijks meer: gemiddeld wordt in 2001–2003 een economische groei van 0,5% gehaald. Deze economische inzinking gaat gepaard met een snelle, verontrustende stijging van de werkloosheid: van ruim 3% van de beroepsbevolking in 2001 tot bijna 7% in 2004. In de eerste helft van dit jaar kwamen er elke maand gemiddeld 14 duizend werklozen bij. Werkloosheid is een maatschappelijk drama; mensen die werkloos worden kunnen financieel in de problemen komen, jongeren die hun

opleiding hebben afgerond kunnen geen baan vinden en veel werknemers maken zich terecht zorgen over hun toekomst. In enkele jaren tijd lijkt onze economie van *Dutch miracle* verworpen tot economisch zorgkind.

concurrentiepositie

De economische malaise in Nederland staat niet op zichzelf. De internationale conjuncturele neergang die sinds 2001 plaatsvindt is door het open karakter van de economie bij ons relatief sterk voelbaar. Er is echter meer aan de hand. De neergang is hier sterker dan in andere landen: waar Nederland in de jaren negentig vrijwel continu beter presteerde dan het Europese gemiddelde, is inmiddels al enkele jaren het omgekeerde het geval. In feite verslechterde de economische situatie al langere tijd. Het achterblijven van onze economische groei sinds 2001 wordt namelijk voor een belangrijk deel veroorzaakt door een verslechtering van de concurrentiepositie die al in de tweede helft van de jaren negentig is begonnen. In de periode 1997–2003 zijn onze arbeidskosten per eenheid product ruim 10% meer gestegen dan die van onze concurrenten. Voor een belangrijk deel wordt de verzwakking van de concurrentiekracht veroorzaakt door binnenlandse factoren. Toen eind jaren negentig de werkloosheid in Nederland vrijwel verdwenen leek, en de arbeidsmarkt steeds krappere werd, zijn de arbeidskosten te snel gestegen. De forse koersdalingen op de beurs hebben ook bijgedragen aan de economische malaise. De koersdalingen hebben niet alleen negatieve effecten op de consumptie, maar hebben ook de vermogenspositie van de pensioenfondsen aangetast. Herstel van de vermogenspositie van de pensioenfondsen vereist hogere pensioenpremies. Een verdere stijging van de arbeidskosten is daarvan het gevolg, juist op het moment dat de arbeidskosten al sterk zijn gestegen.

koersdalingen

arbeidskosten

Een substantiële matiging van de arbeidskosten ten opzichte van de Nederlandse handelspartners is noodzakelijk om de werkgelegenheid te herstellen. De overheid neemt daarom haar verantwoordelijkheid waar zij direct invloed heeft op de loonontwikkeling: de arbeidsvoorwaardenruimte voor de publieke sectoren zal worden beperkt, en de ontwikkeling van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen zal overeenkomstig de contractloonontwikkeling van de ambtenaren worden gematigd. De loonontwikkeling in de marktsector is primair de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Het kabinet doet daarom een beroep op de sociale partners om het voorbeeld van de overheid te volgen en een bijdrage te leveren aan het herstel van de werkgelegenheid door loonmatiging in de marktsector. Dan kan de parallelle ontwikkeling van de lonen in de markt en de ambtenarensalarissen en uitkeringen in stand blijven.

Ook indien de concurrentiepositie weer wordt hersteld, zijn de vooruitzichten voor de economische groei in de komende kabinetsperiode niet rooskleurig in vergelijking met de groei in de jaren negentig. De geringere toename van het arbeidsaanbod door de vergrijzing beperkt de potentiële groei van de economie. Dit maakt het des te belangrijker dat de bestaande mogelijkheden om de potentiële groei te verhogen, via een hogere arbeidsdeelname en een hogere productiviteit van werknemers, ook worden benut.

arbeidsparticipatie en -productiviteit

Het kabinetsbeleid richt zich daarom op het stimuleren van de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit. Om dit te bereiken zal de sociale zekerheid worden heringericht en wordt de armoedeval bestreden. De WAO zal in 2005 ingrijpend worden gewijzigd, waarbij het uitgangspunt zal zijn dat alleen diegenen die echt geen betaalde arbeid kunnen verrichten toegang krijgen. De WW zal deze kabinetsperiode worden aangescherpt en de decentralisatie van bijstand en reïntegratiebudgetten zal worden doorgezet. De arbeidskorting wordt verhoogd, zodat werken

meer lonend wordt. Werknemers worden verder gestimuleerd om langer actief te blijven op de arbeidsmarkt door de prikkels om te vroeg te stoppen met werken weg te nemen. De fiscale facilitering van VUT- en prepensioenregelingen wordt daarom beëindigd. Zo moet het weer aantrekkelijker worden om een baan te zoeken, te vinden en te houden.

lange termijn

Op lange termijn kan de overheid een belangrijke bijdrage leveren aan de arbeidsproductiviteit door het onderwijs te verbeteren. Dit heeft een positief effect op de kwaliteit van het arbeidsaanbod, waardoor de productiviteit van werknemers toe kan nemen. Ook is onderzoek en innovatie belangrijk. Het kabinet heeft daarom een innovatieplatform ingesteld dat concrete aanbevelingen zal doen om de kennisontwikkeling en -benutting te verbeteren. Daarnaast kan de overheid belemmeringen voor burgers en bedrijven wegnemen door de regeldruk vanuit de overheid te verminderen. Administratieve lasten voor burgers en bedrijven leveren niet alleen ergernis op, maar brengen ook kosten met zich mee en drukken zowel productiviteit als werkgelegenheid. Het kabinet wil in deze kabinetsperiode de administratieve lasten voor bedrijven met een kwart verlagen.

Box 1.2.1 Administratieve lasten en de auto van de zaak

De verschillende aanpassingen van de regelgeving voor woon-werkverkeer de laatste jaren hebben voor het gevoel van de burger vrijwel niets anders opgeleverd dan administratieve rompslomp en ergernis. Daarom wordt nu een forse vereenvoudiging voorgesteld, waarmee de regelgeving voor de burger ook weer begrijpelijk wordt. Ingewikkelde rittenadministraties behoren daarmee tot het verleden: niet meer bijhouden op welke wijze, hoe vaak, over welke afstand en naar welke verschillende plaatsen men gereden is om te bepalen of iets woon-werkverkeer is. Het onderscheid tussen woon-werkverkeer en overige zakelijke kilometers wordt opgeheven, zodat bijtelling hiervoor in de inkomstenbelasting niet langer nodig is. De werkgever kan ongeacht het aantal woon-werkkilometers een onbelaste kilometervergoeding geven. Het maakt dus niet meer uit of je 9 of 11 kilometer van je werk woont. Ook de ingewikkelde staffeling in de bijtelling voor overige privé-kilometers met de auto van de zaak wordt afgeschaft. De fiscale behandeling van de auto van de zaak wordt dus niet «leuker», maar wordt wel stukken makkelijker.

1.3 Een slagvaardige overheid

Er bestaat ongenoegen over de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Soms blijkt de rijksoverheid niet goed in staat om vanuit «Den Haag» precies te voorzien welke problemen er bij individuele gezinnen, werknemers of ondernemers spelen. Dit betekent dat het beter kan zijn om als overheid een stapje terug te doen en burgers, ondernemers en instellingen zelf in staat te stellen oplossingen te vinden: zij krijgen dan meer vrijheid, maar zullen ook meer verantwoordelijkheid moeten dragen.

beperking bureaucratie en regelzucht

Vanuit de overheid zullen daarom bureaucratie en regelzucht moeten worden beperkt. Burgers en bedrijven, maar ook bijvoorbeeld onderwijsinstellingen zullen minder hinder van regelgeving moeten ondervinden. De rijksoverheid kan tegelijkertijd worden afgeslankt: minder regels betekent ook minder ambtenaren die deze regels opstellen en handhaven. Een kritische blik op de bestaande activiteiten van de overheid kan ook tot de conclusie leiden dat in sommige gevallen decentralisatie wenselijk is. Gemeenten en provincies hebben meer zicht op de gevolgen die overheidsbeleid specifiek heeft voor hun gebied. Dit geldt zeker waar de gevolgen van beleid per gemeente of provincie uiteenlopen, en waar de voorkeuren van individuen en ondernemers per streek sterk verschillen. Dit is bijvoorbeeld bij de ruimtelijke ordening het geval. Het kabinet zal

gemeenten en provincies dan ook meer ruimte en verantwoordelijkheid geven om het ruimtelijke-ordeningsbeleid vorm te geven, zodat beter rekening gehouden kan worden met de (lokale) wensen van burgers en bedrijven.

zorg

Er zijn knelpunten in de publieke dienstverlening. Dit geldt onder meer voor zorg, onderwijs, integratie en veiligheid. De kwaliteit van de geleverde zorg is in Nederland weliswaar goed, maar de aansluiting tussen vraag en aanbod laat te wensen over, evenals de doelmatigheid. Ook zijn de zorguitgaven feitelijk onbeheersbaar geworden. Het kabinet zal het zorgstelsel ingrijpend hervormen, waarbij vraagsturing centraal komt te staan. Een belangrijk onderdeel van deze hervorming is de wijziging van het verzekeringsstelsel door de invoering van een standaardverzekering voor de curatieve zorg voor alle Nederlanders. Deze standaardverzekering zal worden uitgevoerd door concurrerende private uitvoerders, zodat zij de sturende rol van de overheid voor een deel kunnen overnemen. Door de deregulering van het zorgaanbod en de concurrentie tussen deze uitvoerders kan een betere aansluiting tussen zorgaanbod en zorgvraag gecombineerd worden met meer doelmatigheid. Daarbij is ook meer eigen (financiële) verantwoordelijkheid voor de gebruikers van zorg nodig. In 2004 wordt het verplicht verzekerd pakket beperkt en een eigen bijdrage voor geneesmiddelen ingevoerd. In 2005 zal een eigen risico worden geïntroduceerd in de ZFW, waardoor een groter beroep wordt gedaan op het kostenbewustzijn van de burger. Ook de AWBZ-uitgaven zijn de laatste jaren zeer sterk gestegen en moeten weer beheersbaar worden. Indien zich verdere tegenvallers voordoen bij de zorg zijn verdere beperkingen van het verzekeringspakket of hogere eigen betalingen noodzakelijk. Het kabinet houdt bij de ombuigingsmaatregelen in de zorg rekening met de gevolgen voor gehandicapten en chronisch zieken. Voor mensen die door een te laag inkomen geen of slechts gedeeltelijk de mogelijkheid hebben om buitengewone uitgaven ten laste van hun inkomen te brengen, wordt een speciale subsidieregeling gemaakt.

onderwijs

Voor het onderwijs, de wetenschap en de culturele sector geldt dat het kabinet de bureaucratie wil verminderen. Zo zullen onderwijsinstellingen meer ruimte krijgen om zelf beslissingen te nemen. Tegelijkertijd moet er meer inzicht in de resultaten komen. De overheid is verantwoordelijk voor de vaststelling van de doelstellingen en scholen krijgen maximaal de vrijheid om te bepalen hoe ze ervoor zorgen dat de leerlingen die doelstellingen bereiken. Daarnaast zal het lerarentekort én de schooluitval worden teruggedrongen en moet de aansluiting van beroepsopleidingen op de arbeidsmarkt worden verbeterd. Door gericht knelpunten weg te nemen en meer ruimte te geven aan scholen, kan de kwaliteit van het onderwijs worden verbeterd. De eigen verantwoordelijkheid van studenten in het MBO zal worden versterkt, zoals ook geldt voor het HBO en het WO.

integratie

Het integratiebeleid leek tot op heden minderheden eenzijdig te beschouwen als een hulpbehoevende bevolkingsgroep, waarbij teveel nadruk werd gelegd op het beschikbaar stellen van voorzieningen voor deze groep. Het kabinet wil hierin veranderingen aanbrengen door de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties centraal te stellen. Zo zullen inburgeraars zelf verantwoordelijk worden voor het halen van het inburgeringsexamen.

veiligheid

Het kabinet wil tijdens deze kabinetsperiode het veiligheidsbeleid merkbaar verbeteren. De kwaliteit daarvan is afhankelijk van een keten van factoren. Daarom moeten de zwakste schakels gericht worden verstevigd, zodat de keten als geheel beter functioneert. Een belangrijk

knelpunt in de keten is het gebrek aan sanctiecapaciteit; de capaciteit zal dan ook worden uitgebreid. Daarnaast moeten organisatorische maatregelen ervoor zorgen dat de rechterlijke macht minder wordt belast. Het Openbaar Ministerie wordt versterkt door onder andere verdergaande specialisatie. Ook het begin van de keten zal moeten worden verbeterd: er zal meer aandacht moeten komen voor het voorkomen van criminaliteit. Daarom zal meer aandacht worden gericht op jongeren die voor het eerst met politie en justitie in aanraking komen. Ook de veelplegers zijn een belangrijke doelgroep van het veiligheidsbeleid.

1.4 Houdbare overheidsfinanciën

maatregelen noodzakelijk

De economische neergang raakt vrijwel iedereen in Nederland. Direct doordat de werkloosheid oploopt, bedrijfswinsten verdampt zijn en de koopkracht afneemt. Indirect doordat budgettaire ruimte voor de overheid sterk is teruggelopen. Dit heeft onvermijdelijk consequenties voor de overheidsuitgaven of de belasting- en premietarieven, nu of in de toekomst. Het kabinet kiest ervoor om de financiële problemen voor de overheid niet door te schuiven naar toekomstige generaties. Deze kabinetsperiode moet het begrotingssaldo aanzienlijk verbeteren. Zo wordt voorkomen dat aflossing van de overheidsschuld, noodzakelijk om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen, uit het zicht verdwijnt. Dit betekent dat fors moet worden ingegrepen. Nu afzien van pijnlijke, maar noodzakelijke maatregelen zou onverantwoord zijn.

tijdig ingrijpen

Ervaringen in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw hebben laten zien dat de financiële positie van de overheid snel kan verslechteren. Te lang werd destijds gedacht dat de tegenvallers tijdelijk van aard waren en dat door een stimulerend budgettair beleid te voeren, de economische malaise in Nederland zou kunnen worden opgelost. Daardoor werd, achteraf gesproken, te laat ingegrepen. Het resultaat was dat de begrotingstekorten, de overheidsschuld en de bijbehorende rentelasten in korte tijd naar recordhoogte stegen. Een jarenlang volgehouden saneringsproces was vervolgens nodig om de overheidsfinanciën weer op de rails te krijgen. Het kabinet wil een dergelijk langdurig saneringsproces in de toekomst vermijden door nu wel tijdig en adequaat in te grijpen.

Europese afspraken

Door de budgettaire situatie zijn de Europese afspraken uit het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact ook voor Nederland actueel geworden. Deze afspraken zijn cruciaal voor de monetaire en economische stabiliteit in Europa en moeten daarom door alle lidstaten worden gerespecteerd. Concreet betekent dit dat feitelijke EMU-tekorten van 3% BBP of groter niet acceptabel zijn. Om te voorkomen dat deze limiet door onverwachte tegenvallers wordt overschreden, hanteert het kabinet een grens van 2,5% BBP voor het feitelijke EMU-tekort. Een aanvullend vereiste is dat over de middellange termijn een begrotingspositie van nabij evenwicht of een overschot moet worden gerealiseerd en gehandhaafd. Dit betekent dat het conjunctuurgeschoonde tekort (ook wel: structurele tekort) ten hoogste 0,5% BBP mag bedragen. Indien die doelstelling niet wordt bereikt, is een verbetering van het structurele tekort met tenminste 0,5% BBP per jaar vereist. Zonder de in deze Miljoenennota beschreven maatregelen zouden alle grenzen – 3% BBP feitelijk en 0,5% BBP structureel, dan wel een verbetering van 0,5% BBP van het structurele tekort – zijn overschreden. Dat is voor het kabinet niet acceptabel.

vergrijzing

Behalve met de Europese spelregels heeft het kabinet bij het bepalen van de budgettaire doelstellingen ook uitdrukkelijk rekening gehouden met demografische trends. Veel economische ontwikkelingen zijn moeilijk te

voorspellen. Dat geldt echter niet zo zeer voor de vergrijzing. Nederland zal (net als de meeste andere Europese landen) de komende decennia te maken krijgen met een forse toename van het aantal ouderen. De gevolgen hiervan zijn ingrijpend voor onder andere de AOW, de WAO en de zorg, maar zullen ook op verschillende andere terreinen duidelijk voelbaar zijn, zoals de ruimtelijke ordening en woningbouw en vrijetijdsbesteding. De financiële gevolgen voor de overheid zijn fors. Het CPB, DNB en de WRR voorzien een ontwikkeling waarbij zonder nader beleid de overheidsfinanciën ontsporen als gevolg van hogere AOW-pensioenlasten en zorguitgaven. Het kabinet wil deze dreigende ontwikkeling tijdig keren met een beleid langs drie sporen, namelijk:

- Verhoging van arbeidsparticipatie, waardoor het financiële draagvlak voor het instandhouden van collectieve voorzieningen wordt verbreed;
- Aanpassing van collectieve regelingen, waardoor de invloed van de vergrijzing op de ontwikkeling van de overheidsuitgaven wordt beperkt;
- Een houdbaar budgettair beleid gericht op schuldaflossing, waardoor bespaard wordt op de rente-uitgaven en de hogere vergrijzingslasten kunnen worden ingepast.

Schuldaflossing is dus één van de instrumenten om te ervoor te zorgen dat de begroting ook in de toekomst houdbaar blijft. Schuldaflossing staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een bredere strategie om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Ondanks de budgettaire tegenvallers vindt het kabinet het nog steeds van groot belang dat aan het eind van de kabinetsperiode een begrotingssaldo wordt bereikt waarbij het streven naar verdere aflossing van de overheidsschuld niet uit het zicht verdwijnt.

hoofdlijnenakkoord

In de financiële bijlage bij het Hoofdlijnenakkoord is concreet aangegeven hoe bij de start van deze kabinetsperiode is omgegaan met de spanning tussen een beperkte budgettaire ruimte en financiële tegenvallers enerzijds en anderzijds de wens om op bepaalde beleidsprioriteiten te intensiveren. Het Hoofdlijnenakkoord resulteerde, uitgaande van het toen actuele economische beeld, in een feitelijk EMU-tekort van 0,5% BBP in 2007. Hiertoe werd een pakket aan maatregelen overeengekomen waarbij 13 miljard euro ombuigingen werden gecombineerd met ruim 3 miljard euro uitgavenintensiveringen en een per saldo beperkte lastenverlichting.

begrotingsregels

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ook gedurende de kabinetsperiode te borgen, zijn in het Hoofdlijnenakkoord begrotingsregels afgesproken, gebaseerd op een scheiding van uitgaven en inkomsten. Hierbij wordt aan de uitgavenkant uitgegaan van een vast reëel uitgavenplafond, en aan de inkomstenkant van volledige werking van automatische stabilisatoren. Aanvullende maatregelen werden aangekondigd indien door tegenvallers niet zou kunnen worden voldaan aan de Europese verplichtingen.

verdere verslechtingen

Deze tegenvallers hebben zich inmiddels voorgedaan. Sinds het opstellen van het Hoofdlijnenakkoord is het economisch beeld snel verder verslechterd. De economie groeit al 9 kwartalen op rij nauwelijks. De economische groei zal in de jaren 2003 en 2004 naar verwachting cumulatief slechts 1% bedragen, waar in april nog werd uitgegaan van meer dan het dubbele. Door de recente economische en budgettaire verslechtingen dreigt het feitelijke begrotingstekort in 2004 de 2½%-grens uit het Hoofdlijnenakkoord te overschrijden, om ook in 2007 ruim boven het eerder voorziene niveau te komen (1,1% BBP in plaats van 0,5% BBP). Voor de hele kabinetsperiode zou ook het structurele tekort hoger liggen dan het Stabiliteits- en Groeipact voorschrijft. De verslechtering van het structurele saldo betekent dat de tegenvallers niet zomaar zullen verdwijnen wanneer de conjunctuur weer aantrekt. Daardoor dreigt ook voor latere jaren de financiering van de vergrijzing buiten bereik te raken. Om deze

ontwikkeling te keren moet nú worden ingegrepen. Daarom heeft het kabinet een pakket aanvullende maatregelen opgesteld waarmee de budgettaire situatie verbetert, en tegelijkertijd de economie structureel wordt versterkt.

aanvullend pakket

Bij de invulling van het pakket worden de lijnen uit het Hoofdlijnenakkoord doorgezet. De balans in het aanvullend pakket tussen budgettaire consolidatie, groeibevordering en evenwichtige inkomensverhoudingen betekent onder meer dat zo veel mogelijk wordt afgezien van generieke lastenverzwaringen en beperking van groeibevorderende uitgaven. De intensiveringen worden volledig gehandhaafd (behoudens een verschuiving van bedragen naar latere jaren). De nadruk ligt juist op structurele hervormingen die de arbeidsparticipatie vergroten. Zo wordt in het aanvullend pakket nog sterker ingezet op bevordering van de ouderenparticipatie door een aanscherping van de overgangsregeling bij vervroegde uittreding. De matiging van de inkomens in de collectieve sector, zoals opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord, wordt doorgezet in 2004 en 2005. Ook andere centrale beleidslijnen uit het Hoofdlijnenakkoord worden in het aanvullend pakket doorgetrokken, zoals vergroting van de efficiency en een nadruk op het profijtbeginsel (zie onderstaande box voor een toelichting op de maatregelen voor 2004).

Met dit pakket aan maatregelen wordt het feitelijke begrotingstekort 2004 teruggebracht tot onder de signaalwaarde uit het Hoofdlijnenakkoord van 2½%, terwijl voor 2007 een tekort van ½% binnen bereik blijft. Met deze nadere maatregelen voldoet Nederland aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact en wordt adequaat geanticipeerd op de naderende kosten van de vergrijzing.

Tabel 1.4.1: EMU-saldo zonder en met beleid 2003–2007 (in % BBP)					
	2003	2004	2005	2006	2007
EMU-saldo zonder beleid	- 3,0%	- 3,8%	- 3,8%	- 3,0%	- 2,9%
Effect Strategisch Akkoord*	+ 0,7%	+ 0,6%	+ 0,5%	+ 0,5%	+ 0,5%
Effect Hoofdlijnenakkoord	0,0%	+ 0,6%	+ 1,3%	+ 1,2%	+ 1,3%
Effect aanvullend beleidspakket Miljoenennota 2004	0,0%	+ 0,3%	+ 0,4%	+ 0,4%	+ 0,5%
Actueel EMU-saldo	- 2,3%	- 2,3%	- 1,6%	- 0,9%	- 0,6%
Structureel EMU-saldo	- 1,3%	- 0,7%	- 0,5%	- 0,3%	- 0,5%

* Inclusief aanvullend beleidspakket Miljoenennota 2003

De maatregelen die volgend jaar worden genomen zijn het resultaat van besluitvorming bij het Hoofdlijnenakkoord en het aanvullend beleidspakket dat deze zomer is opgesteld. Daarnaast spelen maatregelen uit het Strategisch Akkoord en de Miljoenennota 2003 een rol.

Tabel 1.4.2: Maatregelen 2004; min is saldoverbeterend* (x € miljard)

	2004	w.v. HA+AP
Ombuigingen	- 10,9	- 5,7
w.v. Verantwoorde arbeidsvoorwaardenruimte	- 1,3	- 0,9
w.v. Bevorderen arbeidsparticipatie	- 3,1	- 1,1
w.v. Buitenland en asiel	- 0,8	- 0,4
w.v. Beperken bureaucratie en regelgeving	- 1,0	- 0,5
w.v. Beperken subsidies en vergroten profijtbeginsel	- 1,9	- 1,2
w.v. Beheerste ziektekosten	- 1,7	- 1,4
w.v. Overig	- 1,2	- 0,3
Intensiveringen	3,9	1,4
w.v. Kennis	0,5	0,2
w.v. Veiligheid	0,5	0,2
w.v. Mobiliteit en bereikbaarheid	0,5	0,3
w.v. Zorg	1,3	0,4
w.v. Overig	1,2	0,3
Lastenontwikkeling	- 1,2	- 1,5

* De tabel omvat de maatregelen uit Strategisch Akkoord, de Miljoenennota 2003, het Hoofdlijnenakkoord (HA) en het aanvullend beleidspakket (AP) zoals beschreven in deze Miljoenennota. De laatste kolom omvat alleen maatregelen van het huidige kabinet. De lastenontwikkeling is ten opzichte van 2003.

Ombuigingen

Ombuigingen in 2004 zijn gericht op een structurele versterking van de economie door de participatie op de arbeidsmarkt te bevorderen. De loonruimte in de collectieve sector en de daaraan gekoppelde uitkeringen worden volgend jaar beperkt. Prikkel in de sociale zekerheid om te participeren worden versterkt. De loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (WULBZ) wordt verlengd van 1 naar 2 jaar. De arbeidsongeschiktheidsregeling voor zelfstandigen (WAZ) wordt geprivatiseerd, de vervolgutkering WW wordt afgeschaft en de bijzondere bijstand wordt beperkt. Overheidsbureaucratie wordt in 2004 beperkt door een reductie van het aantal ambtenaren bij de rijksoverheid en een vergroting van de efficiency. Om de betaalbaarheid van de zorg op korte termijn te waarborgen, wordt in 2004 het verplicht verzekerde ziekenfondspakket beperkt. Zo vallen fysiotherapie voor niet-chronisch zieken, anticonceptie vanaf 21 jaar, zittend ziekenvervoer en tandartsenzorg voor volwassenen niet langer binnen het ziekenfondspakket. Voorts wordt een eigen bijdrage van €1,50 voor apothekersrecepten ingevoerd. Bij de AWBZ worden de eigen betalingen verhoogd.

ombuigingen

Intensiveringen

Intensiveringen slaan neer bij de prioritaire beleidsterreinen. Op het gebied van kennis en onderwijs worden extra middelen ter beschikking gesteld om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Verkleining van het lerarentekort houdt daarbij prioriteit. Daarnaast wordt geïnvesteerd in ICT-voorzieningen op scholen, in inventaris en in huisvesting. De gelddruk voor scholen wordt verminderd. De aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt zal worden versterkt. Op het terrein van de veiligheid wordt de veiligheidsketen in balans gebracht en versterkt. De politie zal actiever optreden (90 000 extra staandhoudingen ten opzichte van 2002), het Openbaar Ministerie zal 20 000 extra zaken verwerken ten opzichte van 2002 en de celcapaciteit zal fors

intensiveringen

toenemen, in het bijzonder voor veelplegers (2 691 extra cellen ten opzichte van 2002, waarvan 272 voor veelplegers). De extra middelen op het terrein van de zorg worden aangewend om een hogere productie mogelijk te maken, waardoor wachtlijsten kunnen worden teruggedrongen.

Lasten

Het lastenpakket voor 2004 omvat een mix van lastenverlichtende en lastenverzwarende maatregelen. Per saldo is sprake van een lastenverzwaring van 1,2 miljard euro. Bij de samenstelling van het pakket is zoveel mogelijk gekozen voor specifieke maatregelen die de structurele economische groei ontzien en leiden tot een evenwichtige koopkrachtverdeling. Zo wordt per 1 januari het maximum van de arbeidskorting verhoogd, waarbij tevens het inkomenstraject waarover de korting wordt opgebouwd wordt verlengd. Verder worden de AWF- en de AWBZ-premies verhoogd, terwijl belastingtarieven in de eerste en tweede schijf en de ZFW-premie worden verlaagd (dit laatste in lijn met de beperking van het ziekenfondspakket). Om de verwachte stijging van de belastingderving in verband met de eigen woning te beperken, en om de ongelijkheid tussen verhuizende en zittende woningbezitters op te heffen, geldt voortaan dat bij verhuizing de rente over een extra hypotheek aftrekbaar is voorzover die extra hypotheek nodig is om bovenop de gerealiseerde waarde van het verkochte huis de aanschaf van het nieuwe huis te financieren.

lasten

1.5 Nederland in 2007

Meedoen, meer werk, minder regels. Dit motto geeft de ambities van het kabinet weer. Deze Miljoenennota presenteert, samen met het Beleidsprogramma, de maatregelen die het kabinet neemt om die ambities te concretiseren.

terug naar Europese kopgroep

Met de geschetste maatregelen wil het kabinet bereiken dat Nederland er in 2007 duidelijk beter voorstaat dan nu het geval is. Een hoogconjunctuur aan het eind van de kabinetperiode kan niet worden beloofd: Nederland is als open economie immers in hoge mate afhankelijk van ontwikkelingen in de rest van de wereld. Wat wel kan is dat de relatieve concurrentiepositie van Nederland wordt verbeterd. De afgelopen jaren heeft Nederland het economisch slechter gedaan dan de meeste andere Europese landen. Een deel van de voorsprong die in de periode daarvoor was opgebouwd is verloren gegaan. In 2007 moet Nederland weer meedoen in de economische kopgroep van Europa en weer sneller groeien dan het Europese gemiddelde. Nederland moet een aantrekkelijke vestigingsplaats voor ondernemingen zijn en de werkgelegenheidsontwikkeling moet weer beter zijn dan die elders in Europa.

Box 1.5.1 Ambities van het kabinet; belangrijke doelen voor 2007

Een sterke economie:

- de groei zal weer boven het Europese gemiddelde moeten liggen;
- de arbeidsdeelname wordt verhoogd door bevordering van het effectieve arbeidsaanbod;
- de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zullen met een kwart verminderd zijn.

Een slagvaardige overheid:

- de aansluiting tussen vraag en aanbod en doelmatigheid van de zorg zullen worden verbeterd door de invoering van een nieuw zorgstelsel en meer eigen verantwoordelijkheid voor de verzekerde;
- betere prestaties van het onderwijs door meer ruimte voor scholen en een flinke daling van het aantal voortijdige schoolverlaters;

sterke economie

slagvaardige overheid

houdbare overheidsfinanciën

- *meer veiligheid door een daling van de criminaliteit en overlast met 25% in het vizier te krijgen.*

Houdbare overheidsfinanciën:

- *een structureel tekort van maximaal 0,5% BBP in 2007.*

terugdringing regelzucht

De regelzucht van de overheid moet worden teruggedrongen. Door elk afzonderlijk probleem te bestrijden met nieuwe en gedetailleerde regels, is een overdaad van, soms tegenstrijdige, regels ontstaan. Het kabinet stelt daarom concrete doelen ten aanzien van de reductie van de administratievelastendruk. In 2007 moet de administratieve last voor bedrijven met een kwart zijn verminderd ten opzichte van 2002. Dit moet meer ruimte bieden voor initiatieven, maar legt ook een verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven zelf. Iedereen moet meedoen. Door minder, maar wel duidelijke regels te stellen en deze regels ook daadwerkelijk te handhaven, wil het kabinet het geschonden vertrouwen van de samenleving in de overheid herstellen. Ook worden gericht knelpunten in de publieke dienstverlening aangepakt. Mede door invoering van een nieuw zorgstelsel wordt perspectief geboden op doelmatige zorg die aansluit bij de vraag en door investeringen in de justitiële keten moet de criminaliteit flink afnemen.

Dit alles moet passen binnen de budgettaire randvoorwaarden waaraan de overheid gebonden is. Dit is geen kabinet van boekhouders, maar wel een kabinet dat financiële lasten niet wil doorschuiven naar toekomstige generaties. Een kabinet dat zijn Europese verplichtingen serieus neemt en uit het verleden heeft geleerd dat voorkomen moet worden dat overheidsfinanciën ontsporen. Daarom worden nu ingrijpende maatregelen genomen en worden stringente begrotingsregels gehanteerd.

De ambities die het kabinet stelt voor 2007 zijn hoog. In deze Miljoenennota, en in het Beleidsprogramma voor de kabinetsperiode, worden de doelstellingen concreet ingevuld. Hierop mag het kabinet aan het eind van de kabinetsperiode worden afgerekend.

2 De basis van het financieel-economische beleid

2.1 De Nederlandse economie in vogelvlucht

Nederland raakt achterop

economie in zwaar weer

De Nederlandse economie is in zwaar weer terechtgekomen. Nadat de economische groei vanaf 2001 al scherp was vertraagd, komt deze dit jaar zelfs volledig tot stilstand. De economie presteert daarmee voor het vierde jaar op rij slechter dan die van de Europese concurrenten. Hoewel op enig herstel van de internationale conjunctuur vanaf de tweede helft van dit jaar wordt gerekend, zal ook in 2004 naar verwachting sprake zijn van een uiterst magere groei van slechts 1%. Dat is opnieuw duidelijk minder dan het Europese gemiddelde.

arbeidsmarkt en overheidsfinanciën

De neergang van de economie heeft grote gevolgen voor de arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën. In de eerste helft van dit jaar kwamen er elke maand gemiddeld 14 duizend werklozen bij. Het aantal werklozen komt volgend jaar naar verwachting gemiddeld uit op ruim een half miljoen, ofwel 7% van de beroepsbevolking. De overheidsfinanciën zijn in korte tijd dramatisch verslechterd. In 2000 resulteerde nog een overschot op de begroting van 1,5% BBP. Zonder de maatregelen van het vorige en het huidige kabinet zou er volgend jaar waarschijnlijk sprake zijn van een overheidstekort van 3,8% BBP. Daarmee zou het perspectief op aflossing van de overheidsschuld ver achter de horizon verdwijnen, wat ongewenst is gezien de vergrijzing. Nederland zou dan bovendien in strijd komen met Europese afspraken.

herstel niet zeker

Zoals vaak het geval is in tijden waarin de economische groei sterk terugvalt, zijn ook tijdens de huidige neergang de groeiramingen van nationale en internationale instellingen herhaaldelijk neerwaarts bijgesteld. Het einde is hopelijk in zicht, maar dit is niet zeker. Het CPB voorspelde dit voorjaar een groei van de economie in 2003 en 2004 van in totaal 2½%, maar op dit moment wordt nog slechts gerekend op een cumulatieve groei van 1%. Ook als men rekening houdt met een herstel van de conjunctuur, zijn de vooruitzichten voor de economische groei in de kabinetsperiode aan de lage kant in vergelijking met de groei in de jaren negentig. Dit hangt mede samen met de geringere toename van het arbeidsaanbod, die het gevolg is van de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking. Het ziet er bovendien naar uit dat de structurele groei van de arbeidsproductiviteit is vertraagd ten opzichte van het vorige decennium.

De prijs van het succes

concurrentiekracht

In de jaren 2001–2004 stijgt het BBP naar huidige inzichten gemiddeld met slechts ruim ½% per jaar. De EU-15 realiseert in dezelfde periode naar verwachting een groei van het BBP die dubbel zo hoog uitkomt. De slechte prestaties van onze economie kunnen dan ook niet uitsluitend op het conto van de internationale conjuncturele neergang worden geschreven. De economische groei is hier sterker vertraagd dan bij de concurrenten, omdat de concurrentiekracht is verzwakt onder invloed van een

arbeidskosten

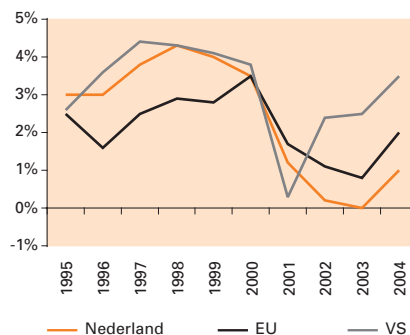
relatief hoge stijging van de arbeidskosten per eenheid product. Nederland betaalt daarmee een prijs voor het succes van de economie in de jaren negentig van de vorige eeuw. De krachtige groei van de werkgelegenheid resulteerde in de tweede helft van dat decennium in een bijzonder krappe arbeidsmarkt die vergezeld ging van een sterke stijging van de arbeidskosten. Omdat hiertegenover slechts een kleine versnelling van de groei van de arbeidsproductiviteit stond, was sprake van een sterke toename van de arbeidskosten per eenheid product. De scherpe conjuncturele neergang resulteerde vervolgens vanaf 2001 in een aanzienlijke afzwakking van de groei van de arbeidsproductiviteit, omdat werkgevers het personeelsbestand niet onmiddellijk inkrompen. In 2001 daalde de productiviteit hierdoor zelfs. Omdat de loonontwikkeling niet neerwaarts werd aangepast, gingen de arbeidskosten per eenheid product nog sneller stijgen. De concurrentiekracht van de Nederlandse economie is dan ook flink aangetast. De arbeidskosten per eenheid product zullen volgend jaar – vooral door de relatief sterk aantrekkende groei van de arbeidsproductiviteit – voor het eerst sinds jaren niet sterker stijgen dan bij de concurrenten uit de eurozone. Toch nemen deze kosten in de jaren 1997–2004 waarschijnlijk met 10% meer toe dan gemiddeld in het eurogebied.

koers euro

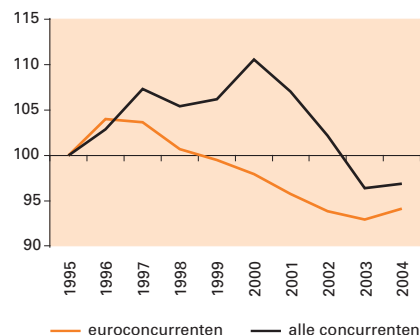
Door de scherpe koersstijging van de euro is de concurrentiekracht van Nederland in 2002 en 2003 ten opzichte van de landen buiten de eurozone veel meer verslechterd dan ten opzichte van de overige lidstaten van de muntunie. Dit volgt op een reeks van jaren waarin de concurrentiekracht ten opzichte van de landen buiten het eurogebied zich juist gunstig ontwikkelde door een appreciatie van de dollar. Gegeven het bijzonder open karakter van de Nederlandse economie heeft een koersstijging van de euro hier op korte termijn een groter nadelig effect op het productievolumen dan in de grote eurolanden. Daar staat echter tegenover dat het ongunstige effect op de productie in ons land sneller wegebt, omdat een koersstijging van de euro ook vlugger tot een neerwaartse aanpassing van de prijzen leidt.

Figuur 2.1.1:

Economische groei; 1995–2004



Concurrentiekracht op basis van arbeidskosten¹ (indices, 1995 = 100); 1995–2004



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.

Aantasting concurrentiepositie en winstgevendheid

arbeidsinkomensquote

De sterke stijging van de arbeidskosten heeft geresulteerd in een

verslechtering van de prijsconcurrentiepositie van de exporterende bedrijven. De exportsector heeft dan ook flink terrein verloren op de buitenlandse markten. De binnenslands geproduceerde uitvoer neemt in de jaren 1997–2004 naar verwachting in totaal met 25% minder toe dan de relevante wereldhandel. Ook de bedrijven op de binnenlandse markt hebben marktverlies geboekt ten gunste van de buitenlandse concurrenten. De ondernemingen hebben het terreinverlies op zowel de buitenlandse als de binnenlandse markt beperkt door hun marges te verkleinen. Dit betekent dat de winstgevendheid aanzienlijk is verslechterd. De aantasting van de winstgevendheid blijkt uit de stijging van de arbeidsinkomensquote. Dit kengetal bedraagt dit jaar waarschijnlijk 86%, dat is 5%-punt hoger dan in 1998. Voor volgend jaar wordt op enig herstel van de winstgevendheid gerekend, vooral als gevolg van de aantrekkende groei van de arbeidsproductiviteit. De arbeidsinkomensquote blijft dan echter vermoedelijk nog steeds 4%-punt hoger dan in 1998.

remweg loonvorming

De aantasting van de winstgevendheid in 1999 en 2000 was het gevolg van de sterke loonstijging waarmee de krapte op de arbeidsmarkt gepaard ging. De verdere aantasting vanaf 2001 is vooral te wijten aan de vertraagde reactie van de loonontwikkeling op de gewijzigde economische omstandigheden. De lonen bleven in 2001 en 2002 sterk stijgen, hoewel de arbeidsproductiviteit zich bijzonder ongunstig ontwikkelde. De vraag rijst waarom de remweg bij de loonvorming zo lang is. Hierbij speelt een rol dat werkgevers relatief lang hebben gewacht met het inkrimpen van hun personeelsbestand. Ondernemers passen de werkgelegenheid bij een economische neergang altijd met een vertraging aan de gewijzigde omstandigheden aan. Dit ondernemersgedrag verklaart waarom de groei van de arbeidsproductiviteit tijdens een neergang afzwakt. In de afgelopen jaren is deze vertraging echter bijzonder groot geweest. Ondernemingen hielden met andere woorden erg grote interne arbeidsreserves aan. Dit valt waarschijnlijk te verklaren uit het feit dat veel bedrijven zich nog maar enkele jaren geleden grote inspanningen hebben getroost om openstaande vacatures in te vullen. Omdat de bedrijven de werkgelegenheid niet onmiddellijk aanpasten, nam de werkloosheid aanvankelijk nauwelijks toe. De toename van de werkloosheid bleef bovendien ook beperkt doordat de werkgelegenheid in de overheidssector in 2001 en 2002 sterk steeg. Een en ander leidde ertoe dat de arbeidsmarkt zelf lange tijd geen signalen afgaf dat loonmatiging noodzakelijk was.

investeringen

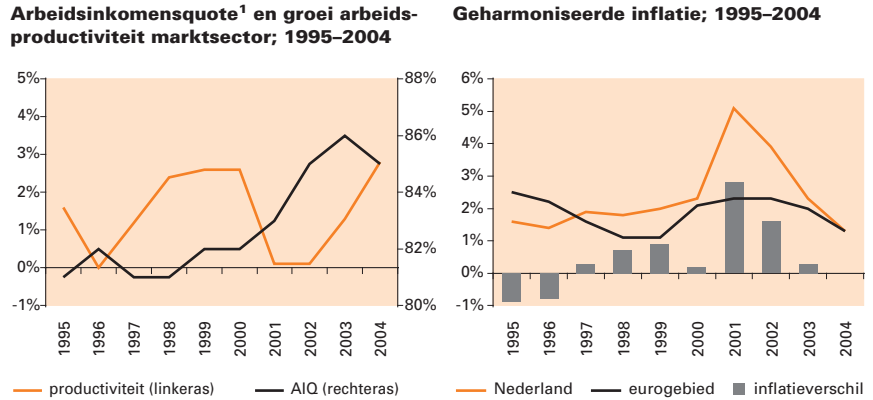
De winsten van bedrijven stonden dus onder druk door de hoge arbeidskosten en het feit dat de bedrijven terughoudend waren met het inkrimpen van het personeelsbestand. De winsten van beursgenoteerde ondernemingen hadden tevens te lijden onder de gedaalde aandelenkoersen en de waardevermindering van de dollar, omdat hierdoor (vaak voor hoge bedragen verkregen) deelnemingen moesten worden afgewaardeerd ten laste van de winst. De aantasting van de winst heeft vanaf 2000 geresulteerd in een daling van de investeringen. De investeringsactiviteit stond ook onder druk door de ongunstige ontwikkeling van de afzet van bedrijven. De investeringen van bedrijven komen dit jaar waarschijnlijk 11% lager uit dan in 1999. Hoewel de winstgevendheid volgend jaar iets verbetert, wordt gerekend op enige verdere afname van de bedrijfsinvesteringen, onder meer omdat de leegstand van kantoorgebouwen tot minder investeringen in bedrijfsgebouwen leidt.

baanloze groei

De verwachte verbetering van de winstgevendheid in 2004 hangt vooral samen met de aantrekkende groei van de arbeidsproductiviteit. Na twee jaren met een krimp van de productie van de marktsector groeit deze productie volgend jaar naar verwachting weer. De werkgelegenheid in de marktsector zal echter vermoedelijk nog dalen, omdat de ondernemingen over grote interne arbeidsreserves beschikken. De groei van de arbeids-

productiviteit trekt hierdoor in 2004 aan. Dit is een gebruikelijk verschijnsel bij een aantrekkende economie. Men spreekt in dit verband van een «baanloze groei».

Figuur 2.1.2:



¹ In % van de toegevoegde waarde van de marktsector.
Bron: CPB.

Nederland niet langer koploper bij de inflatie

inflatie

De inflatie was in Nederland, onder meer als gevolg van de ontwikkeling van de arbeidskosten, gedurende enkele jaren in Europees perspectief aan de hoge kant. In 2001 piekte de inflatie. Een deel van de prijsstijging (ongeveer 1%-punt) in dat jaar hing samen met de verhoging van de indirecte belastingen in het kader van de belastingherziening. Vanaf 2002 zwakte de inflatie echter duidelijk af en wordt het verschil met het gemiddelde van het eurogebied kleiner. Veel mensen blijken overigens een hogere inflatie te ervaren dan de werkelijke gemiddelde prijsstijging bedraagt. Hierbij speelt een rol dat de dagelijkse boodschappen relatief sterk in prijs stijgen. Volgend jaar vermindert de prijsstijging naar verwachting nog verder, en is deze even hoog als de gemiddelde inflatie in de eurolanden. De afzwakking van de inflatie in de eurozone is voor een deel te danken aan de koersstijging van de euro, omdat deze tot goedkopere importen van buiten het eurogebied leidt.

Ongunstige vermogenseffecten

koersdalingen

Forse koersdalingen van aandelen hebben bijgedragen aan de economische neergang. De malaise op de beurs remde via negatieve vermogens-effecten en een ongunstige invloed op het consumentenvertrouwen de toename van de consumptie, terwijl de hausse op de aandelenmarkt een aantal jaren eerder juist het omgekeerde effect had. De koersval van aandelen was mede te wijten aan onjuiste informatie die sommige ondernemingen hebben verstrekt. Een goed toezicht op de financiële cijfers van bedrijven moet eraan bijdragen dat het geschokte vertrouwen wordt hersteld. Ook vermogenswinsten als gevolg van sterke prijsstijgingen van huizen stimuleren niet langer de consumptie, nu de prijzen van woningen nauwelijks meer stijgen. Niet alleen de gezinnen, maar ook de institutionele beleggers hebben veel geld verloren op de beurs. De dekkingsgraad van de pensioenfondsen ontwikkelde zich toch al ongunstig omdat de sterke loonstijging resulteerde in hoge kosten van pensioenindexering. Daar komt nog bij dat de rente in historisch

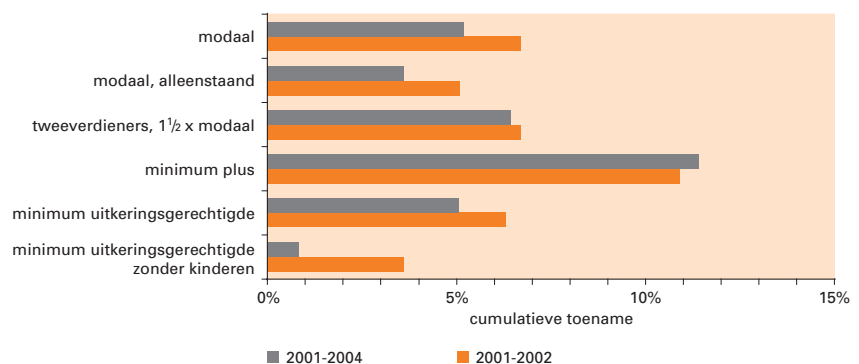
perspectief al geruime tijd aan de lage kant is. Herstel van de dekkingsgraad van de fondsen maakt hogere pensioenpremies of aanpassing van de pensioenvoorwaarden noodzakelijk. Daarnaast kan loonmatiging een bijdrage leveren aan beheersing van de kosten van de pensioenindexering, zowel voor ingegane pensioenen als voor komende. Loonmatiging is dan ook niet alleen noodzakelijk vanwege de alarmerende stijging van de werkloosheid, maar ook met het oog op de vermogensproblemen van de pensioenfondsen.

Koopkracht staat onder druk

koopkracht

De matiging van de loonontwikkeling, die noodzakelijk is om de scherpe stijging van de werkloosheid tijdig een halt toe te roepen, en de budgettaire maatregelen, die vereist zijn om een ontsporing van de overheidsfinanciën te voorkomen, betekenen onvermijdelijk dat de koopkracht van veel mensen in 2003 en 2004 onder druk staat. Dit volgt op enkele jaren waarin het besteedbare inkomen bijzonder sterk is gestegen. Daarbij speelde in 2001 de forse lastenverlichting in het kader van de belastingherziening een rol. Mede omdat deze lastenverlichting, evenals de scherpe stijging van de werkloosheid, nog onvoldoende gepaard is gegaan met loonmatiging, hebben de inkomens geen gelijke tred gehouden met de economische werkelijkheid. Het ontbreken van ruimte voor koopkrachtwinst in 2003 en 2004 is mede het gevolg van het nagenoeg afwezig zijn van economische groei vanaf 2002. Ondanks de teleurstellende ontwikkeling van de koopkracht is het besteedbare inkomen van vrijwel alle mensen in 2004 hoger dan vier jaar eerder. Dit kan worden afgelezen uit figuur 2.1.3. Voor specifieke groepen kan het beeld iets minder gunstig zijn vanwege maatregelen die hun koopkracht nadelig beïnvloeden. Hierbij valt te denken aan de beperking van specifieke aftrekposten in het kader van de belastingherziening van 2001 en de verlaging van de bijzondere bijstand in 2004.

Figuur 2.1.3: Cumulatieve toename van de koopkracht van standaard huishoudens (exclusief incidenteel); 2001-2002 en 2001-2004



Bron: CPB.

Uitdagingen voor het beleid

versterking groeivermogen

De Nederlandse economie dreigt in Europa steeds verder achterop te geraken. Versterking van het groeivermogen van de economie is dan ook noodzakelijk. De economische groei dient aan het einde van deze kabinetsperiode weer boven het Europese gemiddelde te liggen. Er moet bovendien zo snel mogelijk een eind komen aan de stijging van de werkloosheid, en vervolgens moet het evenwicht op de arbeidsmarkt

worden hersteld. In paragraaf 2.3 worden de beleidsmogelijkheden verkend waaraan met het oog op deze doelstellingen behoefte bestaat. Als gevolg van de economische neergang is in korte tijd de budgettaire situatie aanzienlijk verslechterd. De overheidsfinanciën moeten daarom weer op orde worden gebracht. Anders zou de overheidsschuld weer sterk gaan stijgen, en zou Nederland bovendien in strijd komen met Europese afspraken en zijn geloofwaardigheid verliezen. Aan de hand van berekeningen van het CPB wordt in paragraaf 2.4 toegelicht dat in de komende decennia, wanneer de samenleving vergrijst, aflossing van de schuld nodig is om de betaalbaarheid van de overheidsvoorzieningen veilig te stellen.

Box 2.1.1 Economische groei en terugdringing van het overheidstekort

terugdringen overheidstekort

Een belangrijke doelstelling van het kabinetsbeleid is het terugdringen van het overheidstekort. De tekortbeperkende maatregelen die in de kabinetsperiode noodzakelijk zijn, gaan op korte termijn onvermijdelijk vergezeld van een neerwaartse druk op de bestedingen en daarmee op de economische activiteit. Hiertegenover kan echter een gunstig effect op de bestedingen staan via de invloed van het beleid op het vertrouwen van consumenten en producenten. Van een dergelijk effect is sprake indien consumenten en producenten zich realiseren dat – dankzij de maatregelen die de overheid nu neemt – straks geen (forse) lastenverzwaringen nodig zijn om de overheidsfinanciën weer gezond te maken. Als de budgettaire problemen nu niet worden opgelost, zal dat immers in de toekomst moeten gebeuren. Dit besef kan de negatieve effecten van de tekortbeperkende maatregelen op de consumptie en de investeringen beperken.

structuurversterking

De invloed van tekortverlagende maatregelen op de economische groei hangt bovendien mede af van de aard van de maatregelen. Zo zijn er structuurversterkende maatregelen die op termijn een gunstige invloed op de economische activiteit hebben. Voorbeelden zijn de hervorming van de sociale zekerheid en het schrappen van de fiscale faciliteit voor regelingen voor vervroegde uittreding. Hiervan mag een gunstig effect op het (effectieve) arbeidsaanbod worden verwacht.

vertrouwenseffecten

Het CPB houdt, evenals veel andere instellingen, in zijn economische modellen geen rekening met gunstige vertrouwenseffecten van tekortbeperkende maatregelen. De Europese Commissie doet dat wel in het model QUEST voor de Europese economie.¹ Volgens dit model leidt een verbetering van het EMU-saldo tot een groter vertrouwen bij consumenten, wat een opwaarts effect heeft op de consumptie en zodoende de negatieve bestedingseffecten mitigeert. De Europese Commissie wijst erop dat consumenten bij een afname van het overheidstekort met lagere lasten in de toekomst rekening houden. Met een invloed van het begrotingssaldo op het producentenvertrouwen en daarmee op de investeringen, wordt overigens geen rekening gehouden.

Simulaties met QUEST laten zien dat tekortbeperkende maatregelen via het vertrouwenskanaal een flinke impuls aan de consumptie kunnen geven. Deze simulaties illustreren tevens dat de uiteindelijke invloed van tekortbeperkende maatregelen op de economische activiteit mede wordt bepaald door de aard van de maatregelen. Het negatieve effect van bezuinigingen op de economie is volgens QUEST dankzij het gunstige vertrouwenseffect op korte termijn slechts klein en verdwijnt bovendien al vrij snel volledig. Bij tekortvermindering via een algemene lastenverzwaring blijft echter sprake van een negatief effect, omdat dan sprake is van een ongunstige invloed op de aanbodzijde van de economie.

¹ Europese Commissie, 2003, Assessing ex-ante effects of fiscal consolidations. Simulation results from the QUEST model, European Economy 2003/3.

De ervaringen van de jaren tachtig van de vorige eeuw illustreren dat tekortbeperkende maatregelen de economische groei niet sterk hoeven te schaden. De Nederlandse overheid stond toen voor de noodzaak om het begrotingstekort, dat in 1982 een piekwaarde bereikte, terug te dringen. De kabinetten onder leiding van premier Lubbers voerden daarom een beleid dat een aanzienlijke verbetering van het begrotingssaldo mogelijk maakte. De economische groei heeft in deze jaren van dit beleid geen merkbare schade opgelopen. Dit valt waarschijnlijk voor een deel te verklaren uit het optreden van de gunstige vertrouwenseffecten, waarop in deze box de aandacht wordt gevestigd. De kabinetten realiseerden de tekortverbetering bovendien voor een belangrijk deel via maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid. Zij slaagden er daarnaast in om de overheidsuitgaven zo sterk te beperken dat enige lastenverlichting mogelijk was. Andere landen die hun tekort in de jaren tachtig sterk reduceerden, zoals Ierland en Denemarken, zagen hun economische groei evenmin onder druk staan. De twee genoemde landen realiseerden ten tijde van de sanering van de overheidsfinanciën zelfs een in internationaal perspectief hoge groei. De Ierse economie bleef ook na deze periode (1987–1989) goed presteren. De Deense groei zwakte na de periode van sanering (1983–1986) echter af onder invloed van een sterke loonstijging. Hierbij speelde een rol dat de Denen het tekort voor een deel hadden gereduceerd door de lasten te verzwaren, terwijl de Ieren de overheidsfinanciën via bezuinigingen op orde hadden gebracht.²

2.2 Een terugblik

Het Nederlandse wonder

1990–2000

De Nederlandse economie presteerde in de jaren negentig, anders dan op dit moment, in Europees perspectief goed. Dit was vooral te danken aan de gematigde loonontwikkeling, die een sterke uitbreiding van de werkgelegenheid mogelijk maakte. Vooral in de tweede helft van de jaren negentig groeide de economie hard. Daarbij speelden ook tijdelijke factoren een rol, zoals de gunstige vermogenseffecten als gevolg van de sterke prijsstijgingen van huizen en de hausse op de aandelenmarkten. Nadat eerder de *Dutch disease* internationaal veel aandacht had getrokken, sprak men in het buitenland vaak bewonderend over het *Dutch miracle*. Enkele cijfers kunnen de relatief gunstige ontwikkeling van de nationale economie illustreren. De economische groei bedroeg in de jaren 1990–2000 gemiddeld 3% per jaar, en was daarmee bijna 1%-punt hoger dan het EU-15-gemiddelde. De toename van de werkgelegenheid – in uren gerekend – bedroeg in Nederland dan ook maar liefst bijna 2% per jaar, terwijl de werkgelegenheid in Europa gemiddeld niet groeide. Hier stond wel een achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit per uur tegenover. Terwijl het Nederlandse inkomen per hoofd van de bevolking in 1990 nog maar 6% hoger was dan het gemiddelde van de EU-15, was de voorsprong van ons land op het Europese gemiddelde in 2000 opgelopen tot 12%. Ook als rekening wordt gehouden met de invloed van de genoemde tijdelijke factoren, mochten de prestaties van de Nederlandse economie er dus zijn.

2001–2004

Vanaf 2001 blijft de economische groei echter duidelijk achter bij het Europese gemiddelde. En het ziet er naar uit dat onze voorsprong nog verder zal afnemen. De motor van de sterke economische groei in de jaren negentig, de werkgelegenheid, is immers – vooral door de sterke stijging van de arbeidskosten – stilgevallen. In 2003 en 2004 daalt de werkgelegenheid – in uren gerekend – naar verwachting in totaal zelfs met 2%. Het

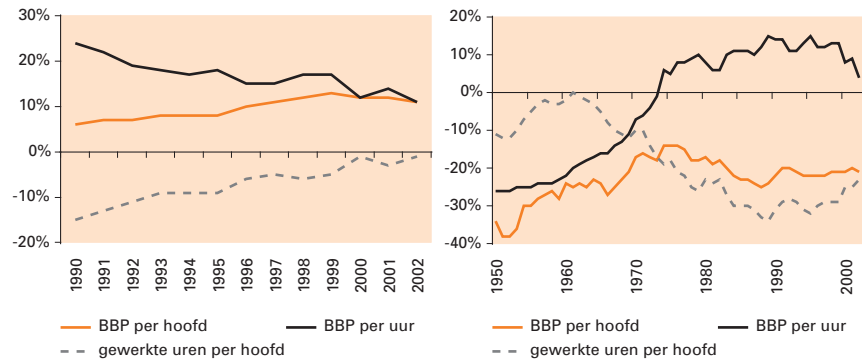
² Alberto Alesina en Roberto Perotti, 1996, Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects, NBER Working Paper 5730.

inkomen per hoofd van de bevolking neemt in deze jaren, ook in Europees perspectief, dan ook maar weinig toe. De geschetste gang van zaken is een bron van zorg. Deze gaat immers vergezeld van een sterke toename van de werkloosheid, een ontwikkeling die om sociale redenen ongewenst is. De huidige economische groei is bovendien veel te laag om onze wensen met betrekking tot de koopkracht en de overheidsvoorzieningen te realiseren.

Figuur 2.2.1:

De welvaartsvoorsprong¹ van Nederland op de EU-15; 1990-2002

De welvaartsachterstand¹ van Nederland op de VS; 1950-2002



¹ Afwijking (in %) van het BBP per hoofd van de bevolking van het niveau in de EU-15 c.q. de VS. Tevens worden de afwijkingen (in %) weergegeven van het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking en het BBP per uur.
Bron: University of Groningen and The Conference Board, 2003, GGDC Total Economy Database, <http://www.eco.rug.nl/ggdc>.

De achterstand op het Amerikaanse inkomen per hoofd

De Europese landen kennen, afgemeten aan het inkomen per hoofd, een belangrijk lager welvaartspeil dan de VS. Dit geldt ook voor Nederland. Het rechterdeel van figuur 2.2.1 toont hoe de achterstand van ons land op de Amerikaanse welvaart zich ontwikkelde in de periode 1950-2002. De figuur laat zien dat de Nederlandse achterstand op het Amerikaanse inkomen per hoofd op dit moment maar weinig kleiner is dan vijftig jaar geleden. De verklaring van deze achterstand is echter wel anders. Het relatief lage Nederlandse inkomen per hoofd is nu meer dan volledig te verklaren uit een kleiner aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking. De productiviteit per gewerkt uur is op dit moment zelfs hoger dan in de VS. Indertijd lag de oorzaak van de welvaartsachterstand vooral bij een relatief laag niveau van de productiviteit per gewerkt uur.

jaren vijftig

In de jaren vijftig was ook de deelname aan het arbeidsproces – dat wil zeggen het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking – hier wat lager dan in de VS. Dankzij een gematigde loonvorming werkte ons land de achterstand bij de deelname aan het arbeidsproces echter vrij snel weg. De naoorlogse wederopbouw verliep daarmee voorspoedig.

jaren zestig en zeventig

Het matigingsbeleid ging echter na verloop van tijd aan haar eigen succes ten onder. De krapte op de arbeidsmarkt in het begin van de jaren zestig leidde tot een snelle stijging van de arbeidskosten. Het bleef niet bij evenwichtsherstel op de arbeidsmarkt, maar de werkloosheid belandde na verloop van tijd op een bijzonder hoog niveau. De lonen bleven tot in het

begin van de jaren tachtig te hard stijgen. Hierbij speelde de geleidelijke verhoging van belastingen en premies op het looninkomen een rol. De hogere kosten voor bedrijven, die het resultaat waren van de sterke prijsstijgingen van olie in 1973 en 1979, werden bovendien ten laste van het winstinkomen gebracht. Vanaf het eind van de jaren vijftig tot het begin van de jaren tachtig groeide de arbeidsproductiviteit in Nederland veel harder dan in de VS. Dit was aanvankelijk vooral te danken aan de toepassing van nieuwe technologie die eerder in Amerika was ontwikkeld. De inhaalslag bij de arbeidsproductiviteit werd echter vanaf halverwege de jaren zestig tevens in de hand gewerkt door de snelle groei van de arbeidskosten, die de ondernemers stimuleerde om kapitaalintensiever te gaan produceren. Vanaf die tijd verloren in ons land bovendien veel laagopgeleiden hun baan, waardoor de gemiddelde arbeidsproductiviteit eveneens omhoog ging. Hierbij speelde de uitbouw van de sociale zekerheid een rol. Deze leidde er namelijk toe dat voor steeds meer laagopgeleiden een baan in financieel opzicht minder aantrekkelijk werd ten opzichte van een uitkering. Nederland kende door deze ontwikkelingen vanaf 1974 een hogere arbeidsproductiviteit dan de VS. Toch nam de achterstand op het Amerikaanse inkomen per hoofd vanaf medio de jaren zeventig juist toe, omdat de werkgelegenheid zich in Nederland bijzonder ongunstig ontwikkelde.

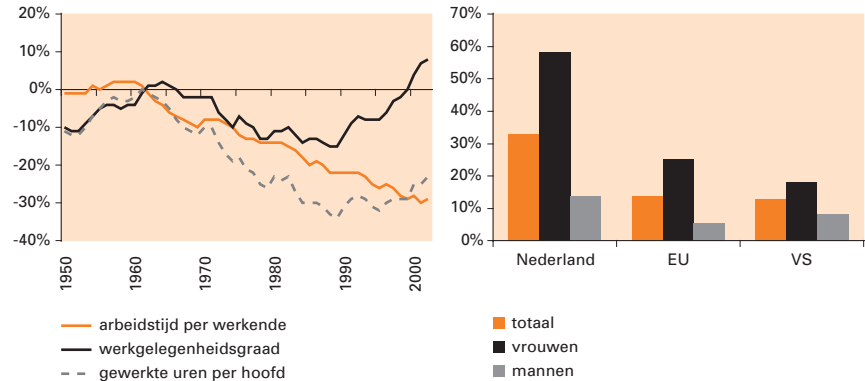
jaren tachtig en negentig

Aan de uitstoot van arbeid uit de ondernemingen kwam pas halverwege de jaren tachtig een eind, dankzij de loonmatiging die werd ingeluid door het Akkoord van Wassenaar van eind 1982. Vanaf dat moment kende Nederland een krachtige uitbreiding van de werkgelegenheid. De gematigde loonstijging, waarvan circa 15 jaar lang sprake was, wordt vaak verklaard uit de brede overeenstemming die in ons land bestond over de wenselijkheid daarvan. Voor de gerealiseerde loonmatiging zijn echter ook andere verklaringen voorhanden. In de eerste plaats moet worden gewezen op de enorme werkloosheid waarvan in het begin van de jaren tachtig sprake was. Deze leidde, met enige vertraging, tot een matiging van de lonen. Ten tweede droeg ook een snelle groei van het arbeidsaanbod aan de gematigde loonvorming bij. Deze snelle groei was onder meer te danken aan een gunstige ontwikkeling van de participatiegraad van vrouwen, die het gevolg is van de toegenomen economische zelfstandigheid van vrouwen. De stijgende deelname van vrouwen aan het arbeidsproces resulteerde in een sterke groei van het aantal deeltijdbanen. Omgekeerd geldt ook dat het beschikbaar komen van deeltijdbanen bijdroeg aan de toename van de participatiegraad van vrouwen. De loonmatiging hing in de derde plaats samen met de versoering van de sociale zekerheid. Deze resulteerde namelijk in een lagere evenwichtswerkloosheid en zette daarmee de loonvorming onder druk. De doorgevoerde lastenverlichting had ten slotte een vergelijkbaar effect. De werkgelegenheid groeide onder invloed van al deze factoren als kool. In de jaren negentig ontwikkelde de arbeidsdeelname zich in Nederland zelfs gunstiger dan in de VS. Hiertegenover stond wel dat de opgebouwde voorsprong op de Amerikaanse arbeidsproductiviteit geleidelijk afnam. Hierbij speelde een rol dat de loonmatiging de ondernemers stimuleerde om weer arbeidsintensiever te gaan produceren en dat de werkgelegenheid voor lageropgeleiden zich gunstiger ontwikkelde dan in eerdere decennia.

Figuur 2.2.2:

De achterstand van Nederland op het aantal gewerkte uren per hoofd in de VS¹; 1950-2002

Het aandeel van deeltijdbanen² in de werkgelegenheid (in %); 2001



¹ Van de variabelen worden de afwijkingen (in %) weergegeven van de niveaus in de VS. De werkgelegenheidsgraad is gedefinieerd als het aantal werkenden ten opzichte van de bevolking.

² Hier gedefinieerd als banen van minder dan 30 uur per week.

Bronnen: University of Groningen and The Conference Board, 2003, GGDC Total Economy Database, <http://www.eco.rug.nl/ggdc>; OESO.

De opgelopen achterstand op de arbeidsdeelname in de VS

aantal werkenden

De achterblijvende welvaart is, zoals gezegd, nu meer dan volledig te verklaren uit een kleiner aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking, terwijl in de eerste naoorlogse decennia de oorzaak bijna volledig bij een relatief geringe productiviteit lag. Wat verklaart de verslechtering van de Nederlandse positie bij de arbeidsdeelname? Het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking hangt af van enerzijds het aantal werkenden als percentage van de totale bevolking en anderzijds de gemiddelde arbeidstijd per werkende. Het linkerdeel van figuur 2.2.2 laat zien dat de huidige achterstand van Nederland op de VS bij de arbeidsdeelname in uren uitsluitend het resultaat is van een relatief gering aantal gewerkte uren per werkende. Het aantal werkenden als percentage van de bevolking is op dit moment zelfs hoger dan in Amerika.

arbeidstijd per werkende

De groei van de werkgelegenheid in uren is in ons land sinds 1950 voortdurend achtergebleven bij de toename van het aantal banen. Dit is voor een deel het resultaat van een geleidelijke vermindering van de arbeidstijd van mensen met een voltijdbaan, die tot stand kwam door een verkorting van de werkweek en een uitbreiding van het aantal vrije dagen. Daarnaast droeg ook de opmars van deeltijdarbeid eraan bij dat de gemiddelde arbeidstijd per werkende omlaag ging. Vijftig jaar geleden werkten mensen met een baan hier gemiddeld even veel uren per jaar als in de VS. Vanaf het begin van de jaren zestig daalde de gemiddelde arbeidstijd per werkende in Nederland echter veel sterker dan in de VS. Op dit moment werkt een Nederlandse werknemer gemiddeld circa 30% korter dan zijn Amerikaanse collega. Een Nederlander met een voltijdbaan werkt nu circa 1700 uur per jaar, terwijl een Amerikaan met een dergelijke baan meer dan 2000 uur per jaar werkt. In Nederland werken bovendien relatief veel mensen in deeltijd. 33% van de werkenden werkt hier minder dan 30 uur per week, tegen 13% in de VS. In geen enkel ander OESO-land is het belang van deeltijdarbeid zo groot als in Nederland.

2.3 Versterking van het groeivermogen van de economie

Een grotere deelname aan het arbeidsproces

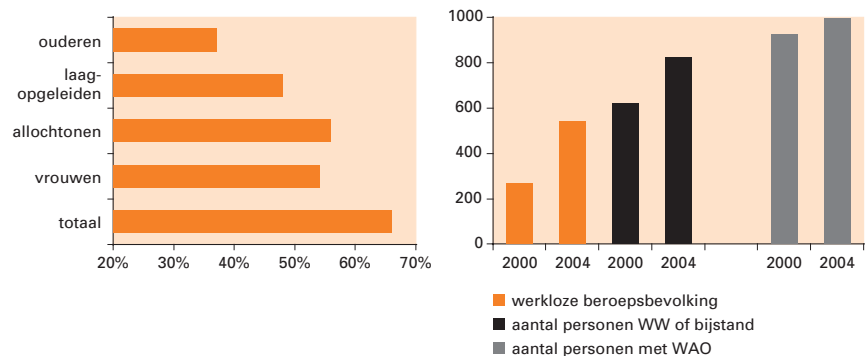
deelname arbeidsproces

Wat leert het voorgaande over de mogelijkheden om een hogere economische groei te realiseren? Een eerste les is dat een stijging van de deelname aan het arbeidsproces belangrijk kan bijdragen aan de gewenste economische groei, zoals de jaren negentig hebben laten zien. Nederland slaat op dit moment met het aantal werkenden als percentage van de bevolking in internationaal perspectief weliswaar geen slecht figuur, maar het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking is hier wel aan de lage kant. Nederland heeft ook nog steeds een kleine achterstand op de gemiddelde werkgelegenheidsgraad in uren in de EU-15. Een hogere arbeidsdeelname in uren is niet alleen mogelijk bij een toename van het aantal gewerkte uren per werkende, maar ook door een stijging van de werkgelegenheidsgraad in personen. De Scandinavische landen illustreren met hun participatiecijfers dat dit heel wel mogelijk is. Er is dan ook nog ruimte voor verhoging van de arbeidsparticipatie. Stimulering van het aanbod van arbeid is temeer geboden, omdat door de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking de demografische component van de groei van dit aanbod afzwakt.

Figuur 2.3.1:

Werkgelegenheidsgraad¹ in personen² van ouderen, laagopgeleiden, allochtonen en vrouwen (in %); 2002

De werkloze beroepsbevolking en het aantal uitkeringsgerechtigden van 15-64 jaar (in duizenden), 2000 en 2004³



¹ In procenten van de bevolking van 55-64 jaar (ouderen), respectievelijk de desbetreffende bevolkingsgroep van 15-64 jaar (overige categorieën).

² Exclusief banen van minder dan 12 uur per week.

³ Aantal WAO-gerechtigden is inclusief personen met een Wajong- of WAZ-uitkering.

Bronnen: CBS; CPB.

groepen met lage participatiegraad

Hoe valt een grotere participatie te bereiken? Er zijn om te beginnen nog groepen die relatief weinig aan het arbeidsproces deelnemen. Het gaat daarbij om ouderen, vrouwen, etnische minderheden en laagopgeleiden. Oudere werknemers (55-64 jaar) kennen, ook in internationaal perspectief, een lage participatiegraad. Van de leeftijdsgroep van 60-64 jaar neemt op dit moment zelfs nog maar circa 17% deel aan het arbeidsproces. Hoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen vanaf medio de jaren tachtig sterk is toegenomen, staan ook nog steeds relatief veel vrouwen buiten het arbeidsproces. De wel participerende vrouwen doen dat bovendien vaak in deeltijd. Laagopgeleiden en allochtonen hebben hun positie op de

arbeidsmarkt in de afgelopen tien jaar weliswaar belangrijk weten te verbeteren, maar ook hun deelname aan het arbeidsproces blijft achter bij het gemiddelde.

veel uitkeringsgerechtigden

Een hogere arbeidsdeelname valt onder meer te bereiken door het terugdringen van de collectief gefinancierde inactiviteit. Het aantal werklozen is op dit moment veel hoger dan enkele jaren geleden en dreigt snel verder te stijgen. Volgend jaar is er al ruim een half miljoen werklozen. Het totale aantal uitkeringsgerechtigden in de leeftijd van 15–64 jaar is nog veel groter dan het aantal werklozen. Alleen al het aantal mensen met een werkloosheidsuitkering (WW en ABW) is in de periode 2000–2004 gemiddeld 250 duizend groter. Niet alle mensen met een dergelijke uitkering zoeken namelijk werk of zijn verplicht om werk te zoeken. Nederland heeft daarnaast – ook internationaal gezien – een bijzonder groot aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit aantal nadert de één miljoen.

preferenties en obstakels

Soms valt de stelling te beluisteren dat de relatief lage arbeidsdeelname in Nederland het gevolg is van onze voorkeur voor veel vrije tijd. De Amerikanen, zo luidt de redenering, hechten veel sterker aan een grote materiële welvaart en kiezen daarom welbewust voor een langere arbeidstijd. Als de relatief geringe Nederlandse arbeidsdeelname volledig te verklaren zou zijn uit andere preferenties, zou er inderdaad geen probleem zijn. Dat is echter slechts voor een deel het geval. De achterblijvende participatiegraad in Nederland hangt in belangrijke mate samen met het bestaan van obstakels voor mensen om aan het arbeidsproces deel te nemen en met het ontbreken van prikkels om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden of om veel uren te werken. Om hier een even hoge arbeidsdeelname in uren mogelijk te maken als in de VS, is het overigens niet nodig dat Nederlandse werknemers gemiddeld even lang gaan werken als werknemers in de VS. De achterstand op de Amerikanen kan immers niet alleen door een groter aantal gewerkte uren per werkende worden weggewerkt, maar ook door een grotere arbeidsdeelname in personen.

geringe financiële prikkel

Een belangrijke oorzaak van de lage arbeidsdeelname van ouderen is de geringe financiële prikkel om door te werken tot de normale pensioengerechtigde leeftijd. Veel werknemers komen bij vervroegde uittreding in aanmerking voor een zodanig hoge uitkering of prepensioen dat zij hun netto-inkomen maar weinig zien dalen. Als zij ervoor kiezen om langer door te werken neemt bovendien vaak het pensioeninkomen af dat gedurende het hele leven wordt ontvangen. De verklaring hiervoor is dat men gedurende een kortere tijd pensioen ontvangt, terwijl het jaarlijkse pensioen niet of slechts weinig omhoog gaat. Hoewel veel VUT-regelingen zijn omgezet in prepensioenregelingen, schieten de prikkels voor mensen om langer door te werken vaak nog steeds ernstig tekort. Dit is vooral het geval omdat er voor oudere werknemers veelal sprake is van een overgangsregeling waarbij zij recht houden op een VUT-uitkering.

arbeidsdeelname ouderen

De geringe arbeidsdeelname van ouderen hangt mede samen met het feit dat de productiviteit van mensen na een bepaalde leeftijd vaak enigszins afneemt. Dit kan ertoe leiden dat zij – bij een ongewijzigde arbeidsbeloning – voor werkgevers minder aantrekkelijk worden. Dit kan verklaren waarom de werkloosheid onder 55–64-jarigen op dit moment sterker stijgt dan de gemiddelde werkloosheid. Dit knelpunt voor de participatie van ouderen kan verdwijnen als de flexibiliteit van de beloning van oudere werknemers groter wordt. Het is evenzeer van belang dat mensen gedurende hun werkzame leven voldoende blijven deelnemen aan onderwijs en scholing, zodat zij ook op latere leeftijd aantrekkelijk blijven voor werkgevers.

arbeidsdeelname vrouwen

De geringe arbeidsdeelname van vrouwen valt voor een deel te verklaren uit de relatief geringe participatie van oudere vrouwen, die samenhangt met de keuze van veel vrouwen in het verleden om niet aan het arbeidsproces deel te nemen. Vanaf de jaren tachtig kiezen veel meer vrouwen voor een baan. Met het verstrijken van de tijd neemt de gemiddelde participatiegraad van vrouwen dan ook toe. De arbeidsdeelname van vrouwen – in uren – kan sneller toenemen als de capaciteitsproblemen bij de kinderopvang kleiner worden, en indien mannen meer zorgtaken op zich nemen. In beide gevallen worden meer vrouwen in staat gesteld om te werken of om te kiezen voor een baan met een groter aantal uren. Voor de etnische minderheden is vooral een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal vaak een obstakel bij het vinden van werk.

armoedeval

Het grootste knelpunt voor laagopgeleiden bij het betreden van de arbeidsmarkt is de armoedeval. Laagbetaalde arbeid levert vaak onvoldoende op in vergelijking met een uitkering. Uitkeringsgerechtigden moeten bij het accepteren van een baan vaak een forse verbetering van het bruto-inkomen realiseren om er niet in besteedbaar inkomen op achteruit te gaan. Zij krijgen bij een stijging van het inkomen immers niet alleen met hogere belastingen en premies te maken, maar zij kunnen dan bovendien minder profiteren van allerlei inkomensafhankelijke regelingen. Zo gaat een paar met kinderen met een bijstandsuitkering, indien één van de partners een baan accepteert, er slechts in netto-inkomen op vooruit als de baan een loon oplevert van minimaal 127% van het wettelijke minimumloon. De cumulatie van belastingen en inkomensafhankelijke regelingen kan ook voor werkenden in een bijzonder hoge marginale druk resulteren. Veel werkenden met een inkomen tot circa 140% van het minimumloon zien hun besteedbaar inkomen bij een verbetering van het bruto-inkomen maar weinig stijgen. Dit moedigt hen niet aan om langer te gaan werken of om zich in te spannen voor een positieve verbetering.

sociale zekerheid

De relatief geringe arbeidsdeelname in Nederland hangt ten slotte voor een deel samen met het stelsel van sociale zekerheid. Het activerende karakter van dit stelsel schiet nog tekort en dat verklaart mede het relatief grote aantal uitkeringsgerechtigden. Werknemers komen doorgaans niet alleen in aanmerking voor uitkeringen op grond van wettelijke regelingen, maar er zijn daarnaast bovenwettelijke uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Indien de sociale partners deze uitkeringen zouden verlagen of afschaffen, mag een gunstig effect op het (effectieve) arbeidsaanbod worden verwacht. Er mag dan immers worden gerekend op een lager ziekteverzuim en een geringere instroom in de WAO. Op dit moment is met bovenwettelijke uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid jaarlijks een bedrag gemoeid van 3¼ miljard euro. Met afschaffing of verlaging van deze uitkeringen valt dus tevens een behoorlijke beperking van de arbeidskosten te bereiken. Ook indien de vrijkomende middelen worden gebruikt om de vermogensproblemen van de pensioenfondsen te verlichten, is een neerwaarts effect op de arbeidskosten mogelijk.

gedeelde verantwoordelijkheid

Op grond van het voorgaande valt te concluderen dat er beleidsinspanningen nodig zijn die het voor groepen met een lage participatiegraad aantrekkelijker maken om te werken of die voor hen drempels wegnemen om de arbeidsmarkt te betreden. Daarnaast is versterking van het activerende karakter van de sociale zekerheid geboden. Hier is niet alleen sprake van een verantwoordelijkheid voor de overheid, maar ook voor de sociale partners. Wil het beleid succesvol zijn, dan is het bovendien nodig dat ook de betrokkenen zelf hun verantwoordelijkheid nemen. De concrete beleidsvoornemens van het kabinet komen aan de orde in hoofdstuk 3 van deze Miljoenennota.

stijging arbeidsproductiviteit

De tweede bron van welvaarts­groei is de stijging van de arbeidsproductiviteit. De productie per gewerkt uur neemt onder invloed van de technologische vooruitgang voortdurend toe. Dankzij deze productiviteits­groei zijn onze bestedings­mogelijkheden veel groter dan die van vroegere generaties. De toename van de productiviteit heeft tevens een geleidelijke verkorting van de arbeidstijd mogelijk gemaakt. Een deel van de productiviteits­winsten is met andere woorden gebruikt om de beschikking te krijgen over meer vrije tijd.

hoge productiviteit per uur

Nederland behoort tot de landen met de hoogste productiviteit per uur. Deze productiviteit is zelfs hoger dan in de VS. De hoge productiviteit valt voor een deel te verklaren uit het relatief kleine aantal gewerkte uren per werkende. Het ligt immers voor de hand dat de langere arbeidstijd in de VS de productiviteit per uur daar drukt. De hoge productiviteit in Nederland vloeit bovendien mede voort uit het feit dat hier nog steeds relatief weinig laagopgeleiden aan het arbeidsproces deelnemen. Als het lukt om de achterstand van deze groep bij de arbeidsparticipatie verder te verkleinen, zal dat de productiviteits­voorsprong van Nederland verminderen. De welvaarts­achterstand op de Amerikanen zal daardoor echter wel afnemen, omdat de arbeidsdeelname in uren groter wordt. Het voorgaande betekent dat moet worden opgepast voor te hoog gespannen verwachtingen voor de macro-economische productiviteits­groei. Als het beleid om de deelname aan het arbeidsproces te vergroten succesvol is, zal dit de macro-economische productiviteits­groei neerwaarts beïnvloeden. De welvaart zal in dat geval echter zonder enige twijfel omhoog gaan. Indien Nederland kans ziet om zijn innovatievermogen (verder) te verbeteren, heeft dit uiteraard een positief effect op de macro-economische productiviteits­groei.

gunstige positie onder druk

De gunstige positie van Nederland wat betreft het productiviteits­niveau staat echter onder druk door de trage groei van de productiviteit in de afgelopen jaren en de verwachte geringe groei in de komende jaren. Dit heeft niet alleen te maken met de hierboven aangestipte invloed van wijzigingen in de samenstelling van de werkgelegenheid, maar ook met het feit dat ons land wat betreft een aantal determinanten van de productiviteits­groei onvoldoende goed scoort. Een belangrijke beleids­uitdaging voor de komende jaren is dan ook om hierin verandering te brengen. Wat kan de overheid concreet doen? Het is vooral van belang dat zij de voorwaarden schept voor een snellere productiviteits­groei. Zij doet dat met haar beleid op diverse terreinen. Zo moet de overheid met het mededingings­beleid zorgen voor een gezonde concurrentie tussen de ondernemingen, die hen stimuleert om efficiënt te produceren en om producten en productieprocessen voortdurend te vernieuwen. Van belang zijn verder onder meer de inspanningen op het gebied van het onderwijs en het wetenschappelijke onderzoek. Hoewel het Nederlandse onderwijs – ook in internationaal perspectief – goed is, zijn verbeteringen mogelijk. Zo verlaat een te groot aantal leerlingen zonder diploma het onderwijs.

mededingingsbeleid

onderwijs

onderzoek en ontwikkeling

Tekorten aan leraren zijn een ander probleem, dat in de komende jaren nog groter dreigt te worden door het grote aantal leraren dat met (pre)pensioen gaat. Het fundamentele onderzoek van Nederlandse kennisinstellingen is in vergelijking met het buitenland van hoog niveau, maar er zijn al geruime tijd signalen dat de benutting van deze kennis door bedrijven tekortschiet. Een betere wisselwerking tussen de kennis­instituten en de bedrijven is daarom nodig. Een ander knelpunt vormt het feit dat de uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling (O&O) van bedrijven in internationaal perspectief aan de lage kant zijn. Hoewel dit voor een deel valt te verklaren uit het relatief geringe aandeel van de industrie in het BBP, zijn hogere private O&O-uitgaven gewenst ter versterking van het

innovatieve vermogen van de ondernemingen. Vooral het midden- en kleinbedrijf doet op dit moment te weinig aan onderzoek en ontwikkeling. Voor het realiseren van een hogere productiviteitstoename is geen eenvoudige receptuur beschikbaar. Een snellere productiviteitsgroei vereist inspanningen van de bedrijven, de kennisinstellingen en de overheid. De concrete beleidsvoorstellen van het kabinet op dit gebied komen aan de orde in hoofdstuk 3. Met het oog op een integrale aanpak heeft het kabinet een innovatieplatform van bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid in het leven geroepen, onder leiding van de minister-president. Uiteindelijk zullen de bedrijven echter zelf moeten zorgen voor een hogere groei van de arbeidsproductiviteit. Om hen daartoe beter in staat te stellen, zullen in deze kabinetsperiode de administratieve lasten worden verlaagd. Het ondernemingsklimaat wordt ook verbeterd door minder en betere regelgeving.

Een lagere administratieve lasten- en overige regeldruk

administratieve lasten

De overheid streeft via allerlei regels uiteenlopende doelstellingen na. Deze regels zijn bedoeld om het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden. Voor burgers en bedrijven brengen de regels echter doorgaans kosten met zich. Zo is becijferd dat de regelgeving van alle departementen samen op dit moment voor de ondernemingen een administratieve lastendruk oplevert van circa 13 miljard euro. Vermindering van deze lastendruk versterkt de concurrentiekracht van de bedrijven. Vooral om deze reden streeft het kabinet een geringere administratieve lastendruk na.

roep om regels

Naast administratieve lasten brengen regels ook andere kosten voor bedrijven met zich. Zo kunnen investeringen duurder uitpakken omdat de overheid allerlei eisen aan de investeringen stelt. Vaak zijn dergelijke eisen nodig om publieke belangen veilig te stellen. Maar het is zeker geen uitzondering dat de regels onnodig belemmerend zijn. Als er een maatschappelijk probleem is, wordt vaak te gemakkelijk voor meer regels gepleit. Er zijn echter veelal andere manieren om publieke belangen veilig te stellen, waarbij burgers en bedrijven zelf een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen. De resultaten van een dergelijke aanpak hangen vanzelfsprekend mede af van de wijze waarop burgers en bedrijven met de grotere eigen verantwoordelijkheid omgaan. Het meer aanspreken van burgers en bedrijven op de eigen verantwoordelijkheden ligt vooral voor de hand indien het vermogen van de overheid om bepaalde regels te handhaven beperkt is. Het aantal regels is op dit moment op sommige terreinen zo groot, dat het beleid veel effectiever kan worden door dit aantal te verminderen. Een kleiner aantal regels vergroot doorgaans de mogelijkheden om deze te handhaven. Ook om andere redenen beperkt het grote aantal regels de effectiviteit van het beleid. Zo brengt dit grote aantal onvermijdelijk het risico van tegenstrijdige regels met zich, zeker indien de voorschriften van verschillende instanties afkomstig zijn. Het is dan immers niet gemakkelijk om consistentie van de regels te waarborgen. Betere regelgeving is ook nodig om de acceptatie van regels door burgers te vergroten. Naarmate burgers meer overtuigd zijn van het nut en de redelijkheid van regels, zal de acceptatie groter zijn.

Een hogere productiviteit in de publieke sector

Aan een hoge productiviteit bestaat niet alleen in de bedrijven behoefte, maar ook in de overheidssector. De welvaart hangt immers mede af van het vermogen van de overheid om kwalitatief zo goed mogelijke overheidsvoorzieningen tegen zo laag mogelijke kosten voort te brengen. Burgers stellen hoge eisen aan de kwaliteit van essentiële overheidsvoorzieningen, onder meer op het gebied van het onderwijs en de zorg.

institutionele vernieuwing

Het recente verleden heeft geleerd dat de overheid niet kan volstaan met het beschikbaar stellen van meer geld voor deze beleidsterreinen. Er moet daarnaast via institutionele vernieuwing worden gestreefd naar een betere kwaliteit van deze overheidsvoorzieningen. Zo is kwaliteitsverbetering in de zorg en het onderwijs onder meer mogelijk door meer ruimte te geven aan de instellingen – zoals ziekenhuizen en scholen – die de desbetreffende voorzieningen voortbrengen. Er moet een eind komen aan centrale aansturing vanuit Den Haag met een overdaad aan regels. Burgers krijgen op deze manier meer keuzemogelijkheden, maar ook meer verantwoordelijkheden.

efficiënte dienstverlening

De overheid kan de kwaliteit en de efficiëntie van haar dienstverlening ook op verschillende andere manieren verbeteren. Dit valt te illustreren aan de hand van enkele voorbeelden. Veel onderdelen van de overheid hebben behoefte aan door burgers verstrekte gegevens. Indien dergelijke gegevens centraal worden verzameld, is efficiëntiewinst mogelijk. Burgers kunnen dan bovendien de garantie krijgen dat gegevens slechts één keer hoeven te worden verstrekt. Gemeenten kunnen de kwaliteit van de dienstverlening onder meer verbeteren door in samenspraak met burgers kwaliteitseisen voor gemeentelijke diensten vast te leggen en door het consequent invoeren van het éénloketconcept. De overheid kan een betere kwaliteit van de publieke diensten en een grotere efficiëntie tevens bereiken door gebruik te maken van de inventiviteit en de managementkwaliteit van de particuliere sector. Publiek-private samenwerking (PPS) kan vooral bij investeringen in infrastructurele voorzieningen (wegen en spoor) en gebouwen (scholen, ministeries en dergelijke) tot een betere prijs-kwaliteitverhouding leiden. Een goed voorbeeld van een dergelijk PPS-project is de aanleg van de HSL-zuid. Eind dit jaar zal het kabinet de Kamer informeren over de stand van zaken bij de uitvoering van de PPS-projecten per departement en over de nieuwe projecten die op stapel staan voor 2004.

Box 2.3.1 Beleidsadviezen van internationale instellingen

Het Nederlandse overheidsbeleid sluit goed aan bij de aanbevelingen die internationale instellingen hebben gedaan. Dit geldt om te beginnen voor de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid die eerder dit jaar door de Ecofin Raad zijn vastgesteld op aanbeveling van de Europese Commissie. Deze richtsnoeren zijn het centrale instrument voor de coördinatie van het economische beleid in Europa. Ook de aanbevelingen die het Internationale Monetaire Fonds recent deed in het kader van het artikel IV examen ondersteunen het Nederlandse beleid. Hetzelfde geldt voor de adviezen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De meest recente publicatie van de OESO over de Nederlandse economie verscheen overigens al weer bijna twee jaar geleden.

Elk van de drie genoemde instanties vindt het van groot belang dat ons land streeft naar langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. De overheid dient daarom te streven naar verbetering van het begrotingssaldo. Op termijn moet namelijk via lagere rentelasten ruimte op de begroting vrijkomen voor de hogere overheidsuitgaven waartoe de vergrijzing zal leiden. Dit betekent dat de overheidsschuld moet worden verminderd. De drie instellingen bevelen daarnaast beleidsinspanningen aan die zijn gericht op een grotere deelname aan het arbeidsproces. Daarbij wijzen zij onder meer op de noodzaak om de WAO te hervormen en om de armoedeval aan te pakken. De organisaties bepleiten tevens het scheppen van voorwaarden die een hogere groei van de arbeidsproductiviteit mogelijk maken. In dit verband achten zij onder meer een goed mededingingsbeleid van betekenis.

verbetering begrotingssaldo

activerende karakter sociale zekerheid

De Globale Richtsnoeren bevatten, naast aanbevelingen die voor alle EU-landen gelden, voor elke lidstaat specifieke aanbevelingen. Wat het begrotingsbeleid betreft wordt ons land aangespoord om de overheidsuitgaven binnen duidelijk vastgelegde reële uitgavenkaders te houden. Deze kaders dienen consistent te zijn met een begroting die, rekening houdend met de invloed van de conjunctuur, dichtbij evenwicht is of een overschot vertoont. Nederland krijgt tevens de aanbeveling om het activerende karakter van de sociale zekerheid te vergroten. Er wordt daarbij gewezen op het belang van de hervorming van de WAO. Er moet aandacht worden besteed aan zowel het terugdringen van de instroom in de WAO als de reïntegratie in het arbeidsproces van de mensen die al een uitkering ontvangen. De Globale Richtsnoeren bevatten verschillende aanbevelingen met het oog op een hogere groei van de arbeidsproductiviteit. Zo zou de overheid deze groei onder meer moeten stimuleren door verbetering van het mededingingstoezicht. De tekortschietende concurrentie in sommige sectoren, waaronder de bouw, draagt namelijk bij aan de relatief geringe productiviteitsgroei in Nederland. Geconstateerd wordt verder dat de belangstelling voor technische studies tekortschiet en dat de particuliere uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling te laag zijn. Nederland wordt geadviseerd om in het onderwijs meer aandacht aan techniek te besteden. Daarnaast is een betere samenwerking tussen universiteiten en ondernemingen van belang. Een betere samenwerking zal bijdragen aan de gewenste toename van de particuliere uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling.

werkloosheid boven evenwichtsniveau

Een beheerste loonontwikkeling

Of een economie haar groeipotentieel benut, hangt mede af van de loonvorming. Deze les valt te trekken uit de ervaringen van het verleden. Terwijl de arbeidsmarkt nog maar enkele jaren geleden erg krap was, ligt de werkloosheid volgend jaar al duidelijk boven het evenwichtsniveau. Zorgwekkend is vooral de bijzonder snelle stijging van de jeugdwerkloosheid. Het is van essentieel belang dat de ontwikkeling van de arbeidskosten voldoende wordt gematigd. Anders bestaat geen uitzicht op herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt, maar is juist de kans groot dat het aantal werklozen nog belangrijk verder stijgt. 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. Ook voor jonge mensen die na hun opleiding geen baan vinden, wordt het bij langdurige werkloosheid steeds lastiger om aan de slag te komen.

overheid geeft voorbeeld

De primaire verantwoordelijkheid voor een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten ligt bij de sociale partners (zie ook box 2.3.2). De overheid bevordert een gematigde loonvorming door het effectieve arbeidsaanbod te stimuleren. Zij geeft de komende jaren bovendien het goede voorbeeld door het beperken van de contractloonstijging van de werknemers in de collectieve sector en de aanpassingen van de sociale uitkeringen. Als de door het kabinet beoogde loonmatiging in de marktsector tot stand komt, kunnen de uitkeringen en de lonen in de overheidssector in de pas lopen met de lonen in de marktsector. Aan een beheerste loonontwikkeling in bedrijven bestaat dus tevens behoefte met het oog op een parallelle ontwikkeling van lonen en uitkeringen. Een gematigde loonstijging levert ten slotte tevens een bijdrage aan het oplossen van de vermogensproblemen van de pensioenfondsen.

prikkel tot innovatie

Heeft een gematigde loonvorming dan niet als nadeel dat deze de ondernemers gemakzuchtig maakt en hun de prikkel ontnemt om te innoveren? Loonmatiging stimuleert de bedrijven inderdaad om arbeidsintensiever te produceren en drukt om die reden de arbeidsproductiviteit. Dit betekent echter niet dat het aanbeveling verdient om via forse

loonstijgingen een snellere groei van de arbeidsproductiviteit na te streven. De welvaart neemt daardoor namelijk niet toe, maar af. Hoge lonen resulteren immers in een lagere productie, vooral omdat zij de concurrentiekracht van de ondernemingen aantasten. Hoge lonen hollen bovendien de bedrijfswinsten uit. De ondernemingen zullen daarom minder gaan investeren, waardoor de groei van de arbeidsproductiviteit na enige tijd juist schade zal worden berokkend. In de nieuwe kapitaalgoederen zitten immers de nieuwste technologische innovaties geïncorporeerd. Het valt daarnaast niet in te zien waarom de bedrijven hun inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling (O&O) zouden verhogen. Het ligt juist voor de hand dat zij bij afkalvende winsten zullen bezuinigen op de O&O-uitgaven. De constatering dat innovatieve ondernemingen doorgaans hogere lonen betalen dan hun niet-innovatieve concurrenten is overigens correct. Daaruit volgt echter niet dat bedrijven via hogere lonen tot innovatief gedrag moeten worden geprikkeld, maar dat onder meer via een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten ruimte moet worden gecreëerd voor voldoende investeringen in zowel moderne kapitaalgoederen als nieuwe technische kennis, zodat in de toekomst hogere lonen kunnen worden betaald.

Box 2.3.2 Een korte remweg bij de loonvorming

Een sterk punt van de Nederlandse economie is dat veelal sprake is van een beheerste loonontwikkeling die een sterke groei van de werkgelegenheid mogelijk maakt. Men verklaart dit vaak uit de wijze waarop de loonvorming plaatsvindt. Hoewel de onderhandelingen op decentraal niveau plaatsvinden, spelen de centrale organisaties van werkgevers en werknemers daarbij – via aanbevelingen aan de onderhandelende partijen – een belangrijke rol. Deze organisaties kunnen in hun aanbevelingen rekening houden met de externe effecten van de loonvorming. Hun streven naar een beheerste loonontwikkeling valt te verklaren uit het feit dat zij zich bewust zijn van het negatieve werkgelegenheidseffect van een bovenmatige loonontwikkeling.

De geschiedenis leert echter dat de loonvorming bij een wijziging van de economische omstandigheden niet altijd snel wordt aangepast. Zo werd het roer bij de loonvorming in de jaren zeventig niet omgegooid, hoewel de economie in steeds grotere structurele problemen terechtkwam en de werkloosheid voortdurend verder steeg. De sociale partners pasten hun beleid pas aan in 1982, toen de werkloosheid een recordniveau bereikte. De loonontwikkeling werd ten tijde van de conjuncturele neergang van de jaren 1991–1993 veel sneller aangepast. In 1993 werden zodanige CAO's afgesloten dat de reële contractlonen in 1994 met bijna 1% daalden. Dankzij deze loonmatiging kon Nederland vervolgens sterk profiteren van het internationale economische herstel. Ook in de daarop volgende jaren bleef sprake van een gematigde loonontwikkeling.

Er is op dit moment opnieuw behoefte aan een duidelijke omslag in de ontwikkeling van de arbeidskosten. De sterk gedaalde dekkingsgraad van de pensioenfondsen maakt het echter lastiger om de noodzakelijke matiging van de arbeidskosten tot stand te brengen. Indien herstel van de reservepositie van de fondsen mede via hogere pensioenpremies wordt bereikt, is immers een ongunstig effect op deze kosten mogelijk. De noodzakelijke premieverhoging kan bij een aanpassing van de pensioenvoorwaarden echter kleiner uitvallen. Als in dit kader prepensioenregelingen worden beëindigd of versoerd, is niet alleen minder premieverhoging nodig, maar mag tevens een gunstig effect op de arbeidsdeelname van ouderen worden verwacht.

Een grotere flexibiliteit van de loonvorming kan de remweg van de loonvorming bij een conjuncturele neergang in de toekomst verkorten. Weitzman hield bijna twintig jaar geleden een pleidooi voor een resultaatafhankelijke arbeidsbeloning, omdat daarmee de

flexibiliteit van de loonvorming belangrijk kan toenemen.³ Hij spreekt in dit verband van een «deeleconomie». Werknemers krijgen in een dergelijke economie naast een basisloon een beloning waarvan de hoogte afhangt van het bedrijfsresultaat. Wil het systeem goed werken, dan moet de resultaatafhankelijke beloningscomponent een substantieel deel van de beloning per werknemer zijn. Resultaatafhankelijke beloning zorgt ervoor dat de lonen bij een conjuncturomslag min of meer automatisch worden aangepast. Bij een conjuncturele vertraging van de groei van de arbeidsproductiviteit vindt een aanpassing van de beloning per werknemer plaats via de resultaatafhankelijke beloningscomponent. Een conjuncturele neergang kost daarom minder mensen hun baan. Als een deel van de arbeidsbeloning afhankelijk is van het bedrijfsresultaat, vermindert tevens de kans op langdurige onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt.

2.4 Houdbare overheidsfinanciën

Anticiperen op de vergrijzing

toename «grijze druk»

De Nederlandse bevolking zal in de komende decennia in een snel tempo vergrijzen. In 2040 zullen er in ons land waarschijnlijk circa 4 miljoen mensen van 65 jaar en ouder zijn, tegen ruim 2 miljoen nu. De verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal personen van 20–64 jaar zal daarmee stijgen van ongeveer 22% op dit moment tot omstreeks 43% in 2040. Deze zogenoemde grijze druk zal daarna iets dalen door het overlijden van de generatie van de naoorlogse geboortegolf. Deze daling zal echter relatief beperkt zijn. De vergrijzing is immers vooral het gevolg van het geringere aantal kinderen per vrouw en de hogere levensverwachting, en deze twee oorzaken blijven ook na 2040 actueel. De grijze druk zal in 2050 dan ook vermoedelijk nog steeds circa 40% bedragen, en daarna ongeveer op dit niveau blijven.

gevolgen overheidsuitgaven

De vergrijzing heeft grote gevolgen voor de overheidsuitgaven (AOW en zorg). Tegenover de toename van de overheidsuitgaven zullen weliswaar hogere belastingopbrengsten over de pensioenen staan, maar daarmee valt slechts een deel van de hogere uitgaven op te vangen. Als de overheid niet adequaat anticipeert op de toename van de collectieve uitgaven, zal het in de toekomst om budgettaire redenen nodig zijn om de collectieve lasten te verhogen of om de overheidsvoorzieningen te versoberen. Daarmee zouden de lasten van de vergrijzing eenzijdig op de schouders van de toekomstige generaties terechtkomen. Om dit te vermijden is vermindering van de overheidsschuld nodig. Een geringere schuld leidt namelijk tot lagere rentelasten, zodat er ruimte op de begroting vrijkomt voor de stijgende AOW- en zorguitgaven.

Welk begrotingsaldo is geboden?

nettobaten

Het CPB heeft de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën in kaart gebracht. Om dat te kunnen doen is eerst geschat hoe groot de nettobaten zijn die mensen op iedere leeftijd van de overheid hebben. Deze baten zijn gelijk aan het verschil tussen het profijt dat mensen van de overheidsvoorzieningen hebben en de afdrachten aan de overheid in de vorm belastingen en premies. De nettobaten zijn positief voor jongeren tot ongeveer 25 jaar en voor mensen boven de 65 jaar. Deze leeftijdsgroepen profiteren met andere woorden meer van de overheidsvoorzieningen (zoals onderwijs, AOW en gezondheidszorg) dan hun afdrachten aan de

³ M. Weitzman, 1985, The simple macroeconomics of profit sharing, American Economic Review, blz. 937–946.

overheid bedragen. Voor mensen van 25 tot 65 jaar zijn de nettobaten van de overheid juist negatief. Zij betalen met andere woorden gemiddeld meer belastingen en premies dan het eigen profijt van de overheidsvoorzieningen bedraagt. Het leeftijdsprofiel van de nettobaten van de overheid maakt het mogelijk om de gevolgen van de demografische veranderingen voor de overheidsfinanciën te voorspellen.

houdbare overheidsfinanciën

Van houdbare overheidsfinanciën is sprake indien de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de lasten verzwwaard moeten worden of de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. Aan deze voorwaarde kan alleen voldaan zijn als er uitzicht bestaat op een voldoende vermindering van de rentelasten. Dit betekent dat er perspectief moet zijn op een voldoende snelle afname van de overheidsschuld.

begrotingstekort terugbrengen

Volgens het CPB is er in 2007, naar huidige inzichten en uitgaande van de beleidsvoornemens van het kabinet, sprake van houdbare overheidsfinanciën als het (feitelijke) begrotingstekort in dat jaar is teruggebracht tot omstreeks ½% BBP. De vraag rijst hoe het mogelijk is dat bij een tekort op de begroting in 2007 erop kan worden gerekend dat in de komende decennia voldoende schuldaflossing plaatsvindt. De verklaring is dat het CPB ervan uitgaat dat zonder nader beleid het begrotingstekort na 2007 zal omslaan in een overschot van ruim 1% BBP, om pas daarna onder invloed van de vergrijzing geleidelijk te verslechteren.

hervorming sociale zekerheid

Waarom verwacht het CPB zo'n sterke stijging van het EMU-saldo na 2007? Dit is het geval omdat het feitelijke begrotingssaldo in 2007 om twee redenen afwijkt van het onderliggende – voor tijdelijke invloeden gecorrigeerde – saldo. In de eerste plaats is van belang dat de vruchten van het kabinetsbeleid, dat is gericht op versterking van de economische structuur, nog niet volledig in de kabinetsperiode zelf kunnen worden geplukt. Zo zal bijvoorbeeld de hervorming van de sociale zekerheid de economische groei ook na de kabinetsperiode nog een aantal jaren gunstig beïnvloeden. De verbetering van het begrotingssaldo die dankzij deze extra groei na de kabinetsperiode mogelijk is, zorgt voor een vertekening van het begrotingssaldo in 2007. Deze vertekening wordt door het CPB geschat op circa 1¼% BBP. Dit betekent dat het begrotingssaldo na de kabinetsperiode zonder nader beleid «vanzelf» met 1¼%-punt zal verbeteren. Het EMU-saldo is in 2007 in de tweede plaats vertekend, doordat de pensioenpremies de komende jaren boven lastendekkend niveau zullen liggen vanwege de vermogensproblemen van de pensioenfondsen. De tijdelijk hogere pensioenpremies hebben een ongunstige invloed op het begrotingssaldo, omdat deze premies fiscaal aftrekbaar zijn. Het gaat hier naar schatting om een neerwaartse vertekening van het begrotingssaldo in 2007 van circa ½% BBP. Op grond van beide genoemde factoren samen mag in de jaren na 2007 volgens het CPB een verbetering van het feitelijke EMU-saldo met maar liefst omstreeks 1¾% BBP worden verwacht, waarvoor geen nader beleid nodig is.

pensioenpremies

kanttekeningen

Bij deze analyse van het CPB passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat de vertekening van het feitelijke begrotingssaldo in 2007 onzeker is. Deze vertekening valt immers niet te meten, maar moet worden geschat. Men moet zich in de tweede plaats realiseren dat, ook als de vertekening correct is geschat, het begrotingssaldo na 2007 slechts zal verbeteren met omstreeks 1¾% BBP als de verbetering van het EMU-saldo te zijner tijd niet wordt aangegrepen om de overheidsuitgaven extra te verhogen of om lastenverlichting door te voeren. Als het laatste wel gebeurt, zal het saldo op de begroting immers minder verbeteren. Dit moet met het oog op de vergrijzing worden voorkomen.

onzekerheidsmarge

Vooraf vanwege de onzekerheid over de vertekening van het feitelijke begrotingssaldo in 2007 kent het houdbare begrotingssaldo in 2007 een onzekerheidsmarge. Er is nog een tweede reden voor een dergelijke onzekerheidsmarge. Niet alleen de omvang van de vertekening van het feitelijke begrotingssaldo is namelijk onzeker, maar dat geldt ook voor het houdbare onderliggende begrotingssaldo. Ook dit cijfer moet namelijk worden geschat. Bij de schatting van dit saldo moeten onder meer veronderstellingen worden gemaakt voor de toekomstige ontwikkeling van de economie. Zo zijn er aannames nodig voor het verloop van de deelname aan het arbeidsproces, de arbeidsproductiviteit en de reële rente. Er moeten daarnaast veronderstellingen worden gedaan aangaande factoren die invloed hebben op de groei van de overheidsuitgaven. Daarbij valt te denken aan onder meer de toekomstige ontwikkeling van de levensverwachting en de invloed van het beschikbaar komen van nieuwe medische technieken op de zorguitgaven. De invloed van de onzekerheid over de genoemde zaken op het houdbare feitelijke begrotingssaldo is overigens veel minder groot dan de invloed van de onzekerheid over de vertekening van het feitelijke saldo.

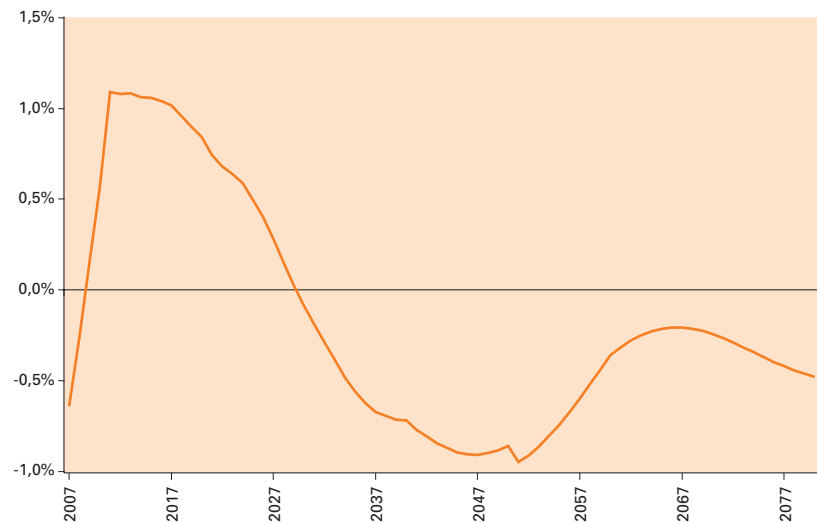
Houdbare basisscenario's voor saldo en schuld

houdbare scenario's

Het CPB heeft, op basis van een groot aantal veronderstellingen, houdbare scenario's berekend voor het begrotingssaldo en de overheids-schuld voor de periode 2007–2080. Benadrukt zij dat de ontwikkeling van het saldo en de schuld van de overheid op deze termijn met grote onzekerheden omgeven zijn.

Het CPB schat dat het houdbare onderliggende begrotingssaldo in 2007 ruim 1% BBP bedraagt. Uitgaande van de geschatte vertekening van het feitelijke begrotingssaldo van 1¼% BBP biedt een feitelijk EMU-tekort in 2007 van ten hoogste omstreeks ½% BBP daarmee uitzicht op houdbare overheidsfinanciën. Dit wijst erop dat de door het kabinet beoogde vermindering van het begrotingstekort tot 0,6% BBP in 2007 – naar huidige inzichten – houdbare overheidsfinanciën oplevert.

Figuur 2.4.1: Houdbaar EMU-saldo in het basisscenario (% BBP), 2007–2080



Bron: CPB.

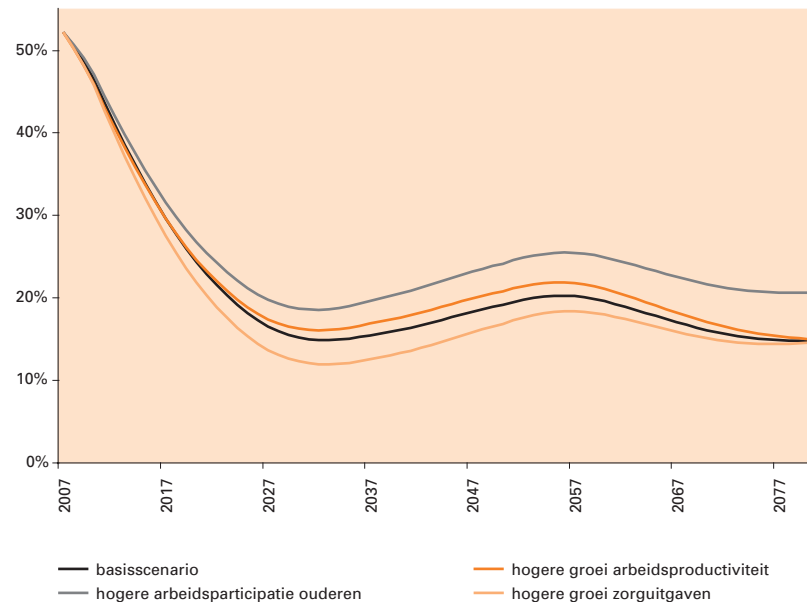
houdbaar pad

Figuur 2.4.1 toont het houdbare pad van het begrotingssaldo in de jaren

2007–2080. Dit basisscenario steunt op de veronderstellingen die het CPB ten tijde van de berekeningen het best verdedigbaar achtte. Deze figuur laat zien dat het begrotingssaldo na 2007 zonder nader beleid eerst gedurende enkele jaren verbetert. In 2010 bereikt het begrotingsoverschot een piekwaarde van 1,1% BBP. Daarna blijft het begrotingssaldo gedurende acht jaar nagenoeg ongewijzigd om vervolgens onder invloed van de vergrijzing langzaam maar zeker te verslechteren. De overheidsfinanciën lopen echter nooit uit de hand, omdat de rentelasten voldoende omlaag gaan.

Figuur 2.4.2 laat het houdbare pad van de overheidsschuld volgens het basisscenario zien. Hieruit valt af te lezen dat de schuldquote na 2007 geleidelijk vermindert en dat de overheidsschuld in 2030 omstreeks 15% van het BBP bedraagt.

Figuur 2.4.2: Houdbare overheidsschuld in vier scenario's (% BBP); 2007–2080



Bron: CPB.

Box 2.4.1 Een vergelijking van de actuele inzichten van het CPB met die uit 2000

Het CPB heeft ook drie jaar geleden geschat welk feitelijk begrotingssaldo in 2007 nodig is voor het realiseren van houdbare overheidsfinanciën. Hiervoor zou in 2007, zo werd toen becijferd, een overschot op de begroting noodzakelijk zijn van 1¾% BBP. Naar huidige inzichten biedt een feitelijk tekort van zo'n ½% BBP in 2007 uitzicht op houdbare overheidsfinanciën. Het houdbare feitelijke begrotingssaldo werd in 2000 dus maar liefst 2¼%-punt hoger geschat. Het CPB rekende indertijd namelijk niet op een neerwaartse vertekening van het feitelijke begrotingssaldo in 2007 (van 1¾% BBP), maar juist op een opwaartse vertekening van ½% BBP. Men ging er namelijk van uit dat de Nederlandse economie in 2007 zich nog steeds in een situatie van hoogconjunctuur zou bevinden. Met het verdwijnen van de conjuncturele spanning in de economie zou het feitelijke begrotingssaldo na 2007 daarom volgens het CPB verslechteren. Dit illustreert overigens hoe lastig het is om de economische ontwikkeling op middellange termijn te voorspellen.

Het CPB heeft drie jaar geleden ook het houdbare pad voor de overheidsschuld berekend. Het houdbare basisscenario voor de schuld was vergelijkbaar met het basisscenario uit

vertekening begrotingssaldo

houdbare schuldpad

figuur 2.4.2. Verschil met destijds is dat de overheidsschuld volgens het toen berekende scenario omstreeks 2025 volledig zou zijn afgelost. Indertijd werd voor 2007 echter op een veel lagere overheidsschuld gerekend dan nu. Daarom vereiste volledige aflossing van de schuld toen een geringere verlaging van de schuldquote na 2007 dan de verlaging die volgens de recente berekeningen uitzicht biedt op een afname van de overheidsschuld tot 15% van het BBP. Het voorkomen dat een meer dan proportioneel deel van de last van de vergrijzing moet worden gedragen door de toekomstige generaties vraagt dus niet noodzakelijkerwijs om volledige aflossing van de overheidsschuld. Als men houdbare overheidsfinanciën wil realiseren, zal wel onvermijdelijk via lagere rentelasten ruimte op de begroting moeten worden vrijgemaakt voor de hogere overheidsuitgaven waartoe de vergrijzing leidt.

Tabel 2.4.1: Houdbaar EMU-saldo in 2007 (in % BBP)

	Ageing in the Netherlands, 2000	Actualisering, 2003
Feitelijk houdbaar EMU-saldo	1,7%	- 0,6%
Tijdelijke factoren	- 0,5%	1,7%
waarvan:		
pijplijneffecten/conjunctuur		- 0,5%
pensioenpremies		1,2%
Onderliggend houdbaar EMU-saldo	1,2%	0,5%
		1,1%

Bron: CPB.

Een gevoeligheidsanalyse

alternatieve veronderstellingen

Varianten kunnen inzicht bieden in de gevolgen van alternatieve veronderstellingen voor de ontwikkeling van de economie en de factoren die de groei van de overheidsuitgaven beïnvloeden. Drie voorbeelden van dergelijke varianten komen hierna aan bod. Dat gebeurt mede naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer. Vanuit de Kamer is verzocht om aandacht te besteden aan de effecten van alternatieve veronderstellingen op de houdbare paden van het begrotingssaldo en de overheidsschuld.

Tabel 2.4.2: De invloed van alternatieve veronderstellingen op het houdbare begrotingssaldo in 2007 (afwijkingen in % BBP)

Variant	Effect op het houdbare EMU-saldo
Toename participatiegraad ouderen met 5%-punt in 2007-2026	- 0,3%
Extra groei arbeidsproductiviteit met 0,25%-punt per jaar in 2007-2026	0,2%
Extra groei zorguitgaven met 0,2%-punt per jaar in 2007-2026	0,2%

Bron: CPB.

De effecten van een toename van de arbeidsparticipatie

arbeidsparticipatie

De uitkomsten van de berekeningen worden onder andere beïnvloed door de veronderstelling voor de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. De economie groeit immers harder naarmate de deelname aan het arbeidsproces zich gunstiger ontwikkelt. Het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP zal door de vergrijzing dan ook minder omhoog gaan naarmate meer mensen aan het arbeidsproces gaan deelnemen. Ook bij een sterker stijgende arbeidsdeelname zal dit aandeel door de vergrijzing echter oplopen. Het aantal mensen van 65 jaar en ouder zal in de komende

decennia namelijk zo sterk toenemen, dat de werkgelegenheid zelfs bij een bijzonder sterke stijging van de arbeidsparticipatie onmogelijk even hard kan groeien. Vermindering van de overheidsschuld is dus ook bij een gunstiger ontwikkeling van de arbeidsparticipatie nodig om via lagere rentelasten ruimte op de begroting vrij te maken. Beklemtoond zij dat de onzekerheid over de toekomstige demografische ontwikkeling veel minder groot is dan die over de ontwikkeling van de economie. De verklaring hiervoor is simpel: de mensen die over enkele decennia ouder zijn dan 65 jaar, zijn allemaal al geboren.

In de berekeningen van het CPB is gerekend met een geleidelijke toename van de arbeidsparticipatie. Als de beleidsinspanningen om de participatie te vergroten succesvol zijn, is echter een gunstiger ontwikkeling van de participatie heel goed mogelijk. Zo zullen er meer mensen van 55–64 jaar aan de slag blijven, als de gemiddelde leeftijd waarop mensen het arbeidsproces verlaten – bijvoorbeeld dankzij aanpassingen van de regelingen voor vervroegde uittreding – omhoog gaat. Een variant illustreert de gevolgen van een dergelijke ontwikkeling. De participatiegraad van mensen van 55–64 jaar neemt in deze variant in de jaren 2007–2026 geleidelijk toe, en is vanaf 2026 5%-punt hoger dan in het basisscenario. In dit geval is in 2007 een geringer EMU-saldo nodig om houdbare overheidsfinanciën te bereiken. Het houdbare saldo is bij een gunstiger ontwikkeling van de arbeidsdeelname ook in alle latere jaren lager. Bij een meevallende ontwikkeling van de participatiegraad van alle leeftijdsgroepen treden uiteraard vergelijkbare effecten op. Ook in dat geval neemt het draagvlak voor de financiering van de overheidsuitgaven sterker toe, en komt om die reden het houdbare begrotingssaldo over de gehele beschouwde periode lager uit.

De effecten van een snellere groei van de arbeidsproductiviteit

arbeidsproductiviteit

De uitkomsten van de sommen hangen tevens af van de veronderstelde toename van de arbeidsproductiviteit. In het basisscenario wordt uitgegaan van een groei van de arbeidsproductiviteit in de komende decennia van 1,75% per jaar. Een variant toont de effecten van een stijging van de arbeidsproductiviteit die 0,25%-punt per jaar hoger uitkomt. De welvaart ontwikkelt zich bij deze meevallende productiviteitsgroei voorspoediger, evenals het draagvlak voor de financiering van de overheidsuitgaven. Toch is in dit geval in 2007 een gunstiger begrotingssaldo nodig om houdbare overheidsfinanciën te bereiken dan in het basisscenario. Wat verklaart dit contra-intuïtieve resultaat? En waarom is in de variant met een meevallende ontwikkeling van de arbeidsparticipatie wel sprake van een neerwaarts effect op het houdbare begrotingssaldo?

groei overheidsuitgaven

De resultaten van een meevallende productiviteitsgroei verschillen van die van een gunstiger ontwikkeling van de participatie, omdat bij een snellere toename van de productiviteit op een hogere groei van de overheidsuitgaven moet worden gerekend. Het CPB gaat ervan uit dat de toename van de overheidsuitgaven bij een snellere groei van de arbeidsproductiviteit dienovereenkomstig hoger uitkomt. Voor de loongevoelige overheidsuitgaven wordt dit als uitgangspunt gehanteerd omdat de loonstijging in de marktsector bij een hogere groei van de arbeidsproductiviteit navenant hoger zal zijn. Aangenomen wordt dat ook de ambtenarensalarissen en de sociale uitkeringen (waaronder de AOW) dienovereenkomstig sneller zullen stijgen. Ook de overige overheidsuitgaven zullen volgens het CPB bij een hogere groei van de arbeidsproductiviteit sneller groeien, omdat de hogere welvaart tot grotere wensen met betrekking tot de desbetreffende voorzieningen leidt. Uitgaande van deze veronderstellingen heeft een hogere productiviteitstoename geen invloed op de ontwikkeling van het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP.

pensioenpremies

Daarmee is nog niet verklaard waarom het houdbare begrotingssaldo in 2007 in deze variant hoger uitkomt. Dit hangt samen met de verhoging van de pensioenpremies, die in deze variant nodig is. De snellere loonstijging, die het resultaat is van de doorberekening van de hogere productiviteitsstijging, resulteert – uitgaande van het doorgaans gehanteerde eindloonsysteem voor de pensioenen – namelijk in hogere pensioenuitkeringen in verhouding tot het gemiddelde loon over de carrière. Om deze te kunnen financieren moeten in de variant na 2007 de pensioenpremies omhoog. Vanwege de fiscale aftrekbaarheid van de pensioenpremies, is een verslechtering van de overheidsfinanciën het resultaat. Dit verklaart waarom in 2007 een hoger begrotingssaldo moet worden gerealiseerd om houdbare overheidsfinanciën te realiseren. Gemiddeld over de gehele beschouwde periode verandert het houdbare begrotingssaldo echter nauwelijks.

kanttekeningen

Bij deze variant passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats vloeit het ongunstige effect op het houdbare begrotingssaldo in 2007, zoals gezegd, mede voort uit de veronderstelling dat de toename van de overheidsuitgaven in dezelfde mate versnelt als de productiviteitsgroei. Daarmee blijft het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP ongewijzigd. Gegeven het snellere tempo waarin de overheidsuitgaven omhoog gaan, is het echter gemakkelijker om eventueel een verlaging van het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP te realiseren, door de snellere groei van de arbeidsproductiviteit gedurende één of enkele jaren niet vergezeld te laten gaan van een navenant hogere groei van de overheidsuitgaven. Dat gaat echter niet vanzelf, maar valt bijvoorbeeld te bereiken door de groei van de werkgelegenheid in de collectieve sector te beperken. Een geringere toename van deze werkgelegenheid is in deze variant mogelijk indien ook de arbeidsproductiviteit in de collectieve sector zich gunstiger ontwikkelt. Een lagere groei van de overheidsuitgaven valt ook te realiseren doordat de hogere welvaart een grotere eigen verantwoordelijkheid van de burgers mogelijk maakt, bijvoorbeeld ten aanzien van de zorg. Een verlaging van het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP kan daarnaast worden bereikt door een achterblijven van de ambtenarsalarissen en/of de uitkeringen bij de loonontwikkeling in de bedrijven en/of een achterblijven van de toename van de materiële overheidsuitgaven bij de economische groei.

De effecten van een hogere productiviteitsgroei zien er in de tweede plaats ook anders uit indien een groeiend aantal pensioenfondsen afstapt van het eindloonsysteem. Het nu veronderstelde eindloonsysteem zorgt er immers voor dat de pensioenpremies in de variant omhoog moeten. Bij een middelloonsysteem leidt een snellere productiviteitsgroei niet tot de noodzaak van hogere premies. Naarmate meer pensioenfondsen op dit systeem overgaan, zal een versnelling van de productiviteitstoename dus een geringere invloed op de premiedruk voor de pensioenen hebben. Recentelijk is duidelijk geworden dat het middelloonsysteem in zowel de marktsector als de collectieve sector (ABP/PGGM) duidelijk terrein wint.

Het ongunstige effect van een hogere productiviteitsgroei op het houdbare begrotingssaldo valt dus te verklaren uit de gemaakte veronderstellingen. Indien de overheidsuitgaven bij een hogere productiviteitsgroei gedurende een beperkte periode niet navenant extra omhoog gaan, verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook moet worden benadrukt dat een hogere productiviteitsgroei in alle gevallen tot een grotere welvaart leidt en dus nastrevenswaardig is.

De effecten van een hogere groei van de zorguitgaven

zorguitgaven

Een laatste bron van onzekerheid waaraan hier – bij wijze van voorbeeld –

aandacht wordt besteed, betreft de ontwikkeling van de zorguitgaven. Volgens veel auteurs is de inkomenselasticiteit van de vraag naar zorg groter dan één. Dit betekent dat deze vraag sneller stijgt dan het inkomen. Daar komt bij dat ook de komst van nieuwe medische technieken doorgaans een opwaarts effect op de toename van de zorguitgaven heeft, omdat aan de nieuwe technische mogelijkheden een prijskaartje hangt. In het basisscenario is om deze redenen rekening gehouden met een opwaarts effect op de groei van de zorguitgaven in de jaren tot en met 2020 van 0,4%-punt per jaar. Een variant toont de effecten indien de groei van de zorguitgaven in de jaren 2007–2026 nog eens 0,2%-punt per jaar hoger is. Het spreekt vanzelf dat in dit geval een hoger begrotingssaldo in 2007 nodig is om houdbare overheidsfinanciën te realiseren. Bij een snellere groei van de demografisch gevoelige overheidsuitgaven is in de toekomst immers extra schuldaflossing nodig om via lagere rentelasten voldoende ruimte op de begroting te creëren.

De (reële) groei van de zorguitgaven bedraagt in het basisscenario in de periode tot en met 2040 gemiddeld 2,8% per jaar. In de jaren 1995–2002 gingen deze uitgaven gemiddeld met 4,4% per jaar omhoog. De afgelopen drie jaar stegen deze uitgaven zelfs nog belangrijk sneller, namelijk met 6,4% per jaar.⁴ Deze cijfers maken duidelijk dat in het basisscenario sprake is van een aanzienlijke afzwakking van de groei van de zorguitgaven ten opzichte van het recente verleden. Om deze afzwakking daadwerkelijk te realiseren zal het nodig zijn om de beheersing van deze uitgaven belangrijk te verbeteren.

Een beleid langs drie sporen

Het kabinet acht het niet aanvaardbaar om de lasten van de vergrijzing af te wentelen op de toekomstige generaties. Gegeven het huidige niveau van het overheidstekort en de verdere stijging daarvan zonder nader beleid, bestaat er voor deze kabinetsperiode echter geen uitzicht op schuldaflossing. Het kabinet levert wel een forse inspanning om het EMU-tekort te verkleinen. Het beleid is er daarnaast op gericht om via versterking van de economische structuur in de jaren na de kabinetsperiode een verdere verbetering van het begrotingssaldo mogelijk te maken. Volgens het CPB bestaat er vooral vanwege de zogenoemde pijplijneffecten van het beleid uitzicht op een aanzienlijke verbetering van het begrotingssaldo in de jaren na 2007. Het kabinetsbeleid biedt daarmee perspectief op vermindering van de overheidsschuld na de kabinetsperiode. Het streven van de overheid om via terugdringing van het tekort op de begroting – en uiteindelijk via begrotingsoverschotten – te anticiperen op de vergrijzing, heeft veel vragen opgeroepen. Op deze vragen wordt in box 2.4.2 ingegaan om meer duidelijkheid te bieden over de achtergronden van dit beleid.

De in deze paragraaf besproken varianten illustreren de onzekerheid ten aanzien van zowel het houdbare begrotingssaldo als het tempo waarin straks de schuld moet worden afgelost. Eén ding is echter wel zeker: houdbare overheidsfinanciën vragen in alle gevallen om een forse vermindering van de overheidsschuld. Er kan met het oog op houdbare overheidsfinanciën echter niet worden volstaan met het verbeteren van het EMU-saldo, maar het is ook nodig om de arbeidsdeelname te vergroten en om de collectieve arrangementen aan te passen. Met het oog op de vergrijzing bestaat met andere woorden behoefte aan beleid op drie terreinen. Naast schuldaflossing is stimulering van de arbeids-

schuldvermindering

stimulering participatie

⁴ Het gaat hier om CPB-cijfers. De gebruikte definitie van de zorguitgaven wijkt af van die van het Budgettair Kader Zorg.

aanpassing arrangementen

participatie geboden. Daarmee valt weliswaar niet te voorkomen dat de AOW- en de zorguitgaven in de komende decennia een groter beslag op het nationale inkomen gaan leggen, maar een grotere arbeidsdeelname vergemakkelijkt wel de financiering van deze uitgaven. Ook aanpassing van de collectieve arrangementen kan bijdragen aan houdbare overheidsfinanciën. Zo vindt de stelselherziening van de zorg niet alleen plaats om een betere kwaliteit van de zorgvoorzieningen te bereiken, maar ook om de betaalbaarheid van de collectief gefinancierde zorguitgaven te garanderen. Indien het aanbod van zorg niet langer door de overheid wordt gereguleerd, moet de beheersing van de zorguitgaven namelijk worden bereikt door zorgverzekeraars in onderlinge concurrentie voor hun verzekerden zorg in te laten kopen. Daarnaast kan ook meer eigen verantwoordelijkheid van de verzekerden bijdragen aan een betere beheersing van de zorguitgaven. Ook het schrappen van de fiscale faciliteit voor VUT- en prepensioenregelingen is een voorbeeld van het aanpassen van collectieve arrangementen. Deze maatregel draagt via zijn invloed op het begrotingssaldo direct bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en levert tevens een bijdrage aan de gewenste toename van de participatie. De beleidsinspanningen op de drie genoemde terreinen moeten ervoor zorgen dat de collectieve voorzieningen straks betaalbaar blijven als de samenleving vergrijst. Zij zijn daarmee van essentieel belang met het oog op de toekomstige welvaart.

vraaguitval

Box 2.4.2 Vraagtekens bij het streven naar verbetering van het begrotingssaldo

Zijn tekortbeperkende maatregelen op dit moment wel verstandig, gezien de zwakke conjuncturele situatie?

De achtergrond van deze vraag is het gegeven dat tekortbeperkende maatregelen op korte termijn onvermijdelijk met enige vraaguitval gepaard gaan. Dergelijke maatregelen hebben daarmee op korte termijn een ongunstige invloed op productie en werkgelegenheid. Deze nadelige effecten vormen echter geen reden om het terugdringen van het overheidstekort op de lange baan te schuiven. Tekortbeperkende maatregelen drukken weliswaar de bestedingen omdat zij de groei van de beschikbare inkomens beperken, maar daar staat tegenover dat zij een gunstige invloed op het vertrouwen van consumenten en producenten kunnen hebben (zie ook box 2.1.1). Als deze maatregelen resulteren in een meer activerende sociale zekerheid, mag ook om die reden op een gunstig effect op de economische activiteit worden gerekend. Voor zover tekortreductie mede via algemene lastenverzwaring wordt gerealiseerd, zijn er echter ook ongunstige aanbodeffecten in het geding. Het kabinet vermindert het begrotingstekort daarom zoveel mogelijk via bezuinigingen op de overheidsuitgaven. Voor zover lastenverhoging plaatsvindt, gebeurt dat bovendien zoveel mogelijk via maatregelen met een gunstig gedragseffect.

Uitstel van maatregelen om het tekort op de begroting terug te dringen is bovendien ongewenst omdat het tekort dan op een zodanig hoog niveau dreigt te belanden dat het straks niet gemakkelijk zal zijn om terug te keren naar gezonde overheidsfinanciën. Hierbij moet men bedenken dat in perioden van laagconjunctuur vaak wordt gepleit voor een beleid dat de bestedingen stimuleert, maar dat ten tijde van de hoogconjunctuur zelden pleidooien vallen te beluisteren voor lagere overheidsuitgaven of hogere belastingen om het begrotingssaldo sterk te verbeteren. Onder meer recente ervaringen wijzen hierop. Ook in de hoogconjunctuur wordt juist vaak voor extra overheidsuitgaven gepleit, zodat de sterke welvaartsgroei niet alleen gepaard gaat met een hogere particuliere consumptie, maar ook met betere collectieve voorzieningen. Veel mensen zijn dan bovendien voorstander van lastenverlichting, om de burgers te laten profiteren van de sterk stijgende overheidsinkomsten.

hogere nationale besparingen

Gaat het streven naar een lager overheidstekort c.q. een begrotingsoverschot niet gepaard met een onnodige beperking van de nationale bestedingen? Sparen we door dit beleid met andere woorden niet teveel?

Tekortreductie leidt inderdaad tot hogere nationale besparingen. Tegenover deze hogere besparingen staat in een open economie echter een groter handelsoverschot. Bedrijven

proberen bij minder binnenlandse vraag immers meer te exporteren, terwijl er bovendien minder uit het buitenland wordt geïmporteerd. Een handelsoverschot betekent niet dat een land bestedingsmogelijkheden onbenut laat, maar dat een deel van deze mogelijkheden pas in de toekomst zal worden benut.

Overschotten in het internationale handelsverkeer gaan immers vergezeld van de aankoop van buitenlandse schuldtitels. Deze titels kunnen op een later moment weer worden verkocht, en dan worden gebruikt ter financiering van een deel van de binnenlandse bestedingen. Omdat de buitenlandse activa beleggingsopbrengsten genereren, kan er straks nog meer in het buitenland worden gekocht. De grotere bestedingsmogelijkheden in de toekomst komen van pas, omdat de nationale productie dan onder druk staat vanwege het ongunstige effect van de vergrijzing op het arbeidsaanbod.

toekomstige generaties

Moet er wel naar worden gestreefd om voor de toekomstige generaties de noodzaak van hogere lasten te vermijden? Zij zullen als gevolg van de technische vooruitgang immers waarschijnlijk rijker zijn dan de huidige generaties.

De toekomstige generaties zullen inderdaad vermoedelijk rijker zijn dan de huidige. Dit betekent echter nog niet dat de lasten omhoog zouden mogen gaan. Als men die conclusie wel trekt, zou de lastendruk steeds verder mogen stijgen, indien men ervan uitgaat dat de technische vooruitgang een voortdurende welvaarts groei mogelijk maakt. Het spreekt echter vanzelf dat een steeds verder stijgende lastendruk niet valt te realiseren. Het houdt een keer op. Degenen die geen moeite met een stijgende lastendruk hebben, lijken bovendien geen rekening te houden met de ongunstige aanbodeffecten van algemene lastenverzwaringen. Juist in een vergrijzende samenleving is het van belang dat het arbeidsaanbod en de investeringsactiviteit worden gestimuleerd, en niet ongunstig beïnvloed worden door hoge lasten.

hogere investeringen

Kan de overheid met het oog op de vergrijzing niet veel beter de investeringen in bijvoorbeeld het onderwijs en de infrastructuur flink opvoeren?

Bij deze vraag wordt ervan uitgegaan dat dergelijke investeringen de arbeidsproductiviteit verhogen en dat het maatschappelijke rendement van zulke investeringen mogelijk hoger is dan de rente op de overheidsschuld. De onderhavige overheidsuitgaven verdienen inderdaad een hoge prioriteit gezien het belang van een goed geschoolde bevolking en een goede infrastructuur voor het structurele groeivermogen van de economie. Het kabinet stelt dan ook veel middelen beschikbaar voor onderwijs en infrastructuur. Als hierdoor een hogere groei van de arbeidsproductiviteit resulteert, neemt de welvaart sterker toe. Vermindering van de overheidsschuld blijft dan echter noodzakelijk om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Het aandeel van de demografisch gevoelige overheidsuitgaven in het BBP zal namelijk ook bij een sterkere groei van de arbeidsproductiviteit door de vergrijzing flink stijgen.

erven van activa

Gaat een op schuldaflossing gericht beleid niet ten onrechte voorbij aan het feit dat de toekomstige generaties niet alleen de overheidsschuld erven, maar ook veel activa, waaronder de infrastructuur en het milieu?

Deze vraag ligt in het verlengde van de vorige. De toekomstige generaties erven inderdaad niet alleen de overheidsschuld, maar ook veel andere zaken. De huidige beleidsinspanningen op terreinen als infrastructuur en milieu vinden dan ook mede plaats met het oog op de belangen van de toekomstige generaties. Het kabinet trekt daaruit echter niet de conclusie dat deze generaties mogen worden opgepadeld met een huishoudboekje van de overheid dat hogere lasten of ombuigingen nodig maakt. Men dient zich bovendien te realiseren dat onbetaalde rekeningen voor de toekomstige generaties ten koste kunnen gaan van de overheidsuitgaven voor de infrastructuur en het milieu in de toekomst.

2.5 Slot

economie presteert slecht

De Nederlandse economie groeide in de jaren negentig in Europees perspectief hard. Vanaf 2001 blijft de economische groei echter duidelijk achter bij het Europese gemiddelde. In de jaren 2001–2004 groeit het BBP

naar huidige inzichten met 3% minder dan het BBP van de EU-15. Gezien de wensen met betrekking tot de koopkracht en de overheidsvoorzieningen en de gewenste gematigde lastenontwikkeling is een hogere groei noodzakelijk. Er bestaat daarom behoefte aan een grotere deelname aan het arbeidsproces. Obstakels voor mensen om te participeren dienen te verdwijnen en het moet – vooral voor laagopgeleiden en ouderen – aantrekkelijker worden om te werken. En daarnaast is een versterking van het activerende karakter van de sociale zekerheid geboden. Ook een snellere stijging van de arbeidsproductiviteit kan bijdragen aan een hogere economische groei. De productiviteit is in Nederland weliswaar erg hoog, maar ons land dreigt de komende jaren terrein te verliezen. De overheid moet de condities voor een hogere productiviteitsgroei scheppen. Zij doet dat onder meer met haar beleid op het terrein van onderwijs en innovatie, en door het bevorderen van gezonde concurrentieverhoudingen en een gunstig ondernemingsklimaat.

ingrijpende maatregelen nodig

De positie van de overheidsfinanciën is door de neergang van de economie in korte tijd dramatisch verslechterd. In deze kabinetsperiode zijn daarom ingrijpende maatregelen nodig om perspectief te houden op aflossing van de overheidsschuld. Niet alleen de budgettaire maatregelen zijn in dit verband van betekenis, maar ook het beleid dat is gericht op versterking van de economie. Het beleid ziet zich dus geplaagd voor uiteenlopende uitdagingen. Het kabinet realiseert zich dat dit alles vraagt om maatregelen die, zeker op de korte termijn, pijnlijk kunnen zijn. Tegelijkertijd zijn ze onvermijdelijk om de toekomstige werkgelegenheid en welvaart veilig te stellen. Het volgende hoofdstuk zet nader uiteen welke concrete maatregelen worden genomen.

3 Speerpunten van beleid

3.1 Aan de slag

De komende vier jaar wil het kabinet hard aan de slag voor gezonde overheidsfinanciën, herstel van concurrentiekracht en vermindering van regelzucht en bureaucratie. Dat vergt een overheid die selectief is in haar ambities, die uitvoert wat ze van plan is, en die niet terugschrikt voor maatregelen om de verantwoordelijkheid van burgers en samenleving te versterken. Mensen kunnen immers veel zelf als zij daarvoor de ruimte krijgen. Dat betekent dat de overheid minder hooi op haar vork hoeft te nemen en de haar resterende taken beter kan gaan uitvoeren.

Te vaak blijft overheidsbeleid steken in het maken van mooie plannen en goede voornemens, terwijl er voor de uitvoering en verantwoording vaak onvoldoende aandacht is. Het kabinet zal, in lijn met de VBTB-gedachte (VBTB is Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording), zijn plannen zodanig formuleren dat achteraf ook verantwoording kan worden afgelegd over de uitvoering van het voorgenomen beleid. De nagestreefde prestaties van de overheid zullen zo veel mogelijk worden vastgelegd in relatie tot de beleidsinstrumenten en de uitgaven die daarvoor moeten worden gedaan. Kwantificering van die prestaties van de overheid kan daarbij behulpzaam zijn om achteraf te kunnen vaststellen of de prestaties ook geleverd zijn. Het streven naar kwantificering mag echter niet ontaarden in een weinig inzichtgevende cijferbrij in de begroting en het jaarverslag. Het is belangrijk dat VBTB politiek blijft leven en niet alleen in de management sfeer terecht komt. Een beperking van het aantal doelstellingen tot de herkenbare politieke prioriteiten is hiervoor cruciaal.

Bij het serieus aanpakken van de verantwoording en evaluatie van overheidsbeleid, moet rekening worden gehouden met de zeer uiteenlopende aard die acties van de overheid kunnen hebben. Vaak bestaat de bijdrage van de overheid niet uit het leveren van eenvoudig te meten prestaties, maar uit het mogelijk maken dat anderen prestaties kunnen leveren – denk aan scholen en zorginstellingen – of juist uit het tegengaan van bepaalde ongewenste activiteiten zoals milieuvervuiling en criminaliteit. Maar ook bij een op zich goed meetbare prestatie als de aanleg van extra wegen is de bijdrage aan het uiteindelijke doel – minder files – niet eenvoudig vast te stellen.

Het ligt voor de hand om bij het afleggen van rekenschap te kijken of de politiek gewenste ontwikkeling zich heeft voorgedaan. Toch zegt dat nog weinig over het effect van overheidsbeleid. Daarvoor moet aannemelijk worden gemaakt dat die ontwikkeling is toe te schrijven aan de overheid. Omgekeerd hoeft een ongunstige ontwikkeling niet te betekenen dat het overheidsbeleid niet effectief is geweest. Soms zijn er onverwachte ontwikkelingen die de overheid niet in de hand heeft en die het bereiken van doelstellingen onmogelijk maken. Nederland is geen planeconomie waarbij de overheid met vierjarenplannen de toekomst plant. Zowel bij het overtreffen als het niet halen van doelstellingen dient zo goed mogelijk verantwoording te worden afgelegd. Wat is een meevaller en wat

Box 3.1.1 Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording

Een meer resultaatgerichte begrotings- en verantwoordingssystematiek binnen de overheid: dat is het doel van de in 1999 gestarte operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). Met de begroting nieuwe stijl wordt beoogd voor alle beleidsterreinen van de rijksoverheid antwoord te geven op de drie W-vragen: Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten? Als tegenhanger biedt het departementale jaarverslag antwoord op de vragen: Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen, en heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? Voorafgaand aan de drie W-vragen moeten twee fundamentele vragen worden beantwoord: Wat is het probleem, en welke rol heeft de overheid bij de aanpak van dit probleem?

De Ontwerpbegroting 2004 is de derde begroting die op de VBTB-leest is geschoeid. Voor de laatste keer bevat de Ontwerpbegroting een zogeheten groeiparagraaf VBTB, waarin wordt aangegeven welke verdere verbeteringen de komende tijd nog zijn te verwachten bij de formuleringen van de doelen, de toelichting met prestatiegegevens, de koppeling van de doelen aan het geld en de programmering van evaluatieonderzoek. Volgend jaar wordt de VBTB-operatie geëvalueerd om te bezien of VBTB ook daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een meer resultaatgerichte begrotings- en verantwoordingssystematiek en langs die weg een meer resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering van de rijksoverheid heeft bevorderd.

Het kabinet is in de eerste plaats afrekenbaar op het nemen van acties en de beoogde effecten voorzover het kabinet die direct in de hand heeft. Het moment om te bezien wat er van de kabinetsdoelstellingen terecht is gekomen, is het Jaarverslag. Daarnaast zal – zowel vooraf als achteraf met evaluatieonderzoek – op zijn minst aannemelijk moeten worden gemaakt, maar bij voorkeur aangetoond, dat de acties van de overheid bij zullen dragen c.q. hebben bijgedragen aan het politiek geformuleerde doel in de beleidsprogramma's en de beleidsbegroting. Inzicht in de kritische succesfactoren is daarbij van groot belang.

VBTB brengt met zich mee dat het budgettaire beleid niet los kan worden gezien van de doelstellingen die het kabinet wil bereiken. Zonder beschrijving van de beleidsdoelstellingen zou de Miljoenennota incompleet zijn. Voor een aantal thema's – geselecteerd op economisch of budgettair belang – beschrijft dit hoofdstuk daarom de belangrijkste politieke doelstellingen en de voorgenomen maatregelen om die te bereiken. Daarmee heeft dit hoofdstuk uiteraard een sterke samenhang met het tegelijkertijd met de Miljoenennota verschijnende Beleidsprogramma, waarin de belangrijkste politieke doelstellingen van het kabinet worden uiteengezet. Voor een integraal overzicht van de politieke doelstellingen wordt verwezen naar de in de begrotingen opgenomen beleidsagenda's.

Voor de in dit hoofdstuk en de in de begrotingen beschreven doelstellingen bepaalt het begrotingsbeleid de budgettaire randvoorwaarden waarbinnen die dienen te worden gerealiseerd. Het begrotingsbeleid, zoals in hoofdstuk 4 van de Miljoenennota is beschreven, is erop gericht een gezonde ontwikkeling van de overheidsfinanciën te waarborgen en een stabiele budgettaire ontwikkeling te bevorderen. Het concrete doel dat het kabinet daarbij voor ogen heeft is een structureel tekort van maximaal 0,5% in 2007.

3.2 Economie en arbeidsmarkt

Op economisch terrein staat Nederland voor een zware opgave. De internationale concurrentiepositie is de afgelopen jaren aanzienlijk verslechterd en de ongunstige internationale conjunctuur trekt diepe sporen in de Nederlandse economie. De economische groei is tot stilstand gekomen en de werkloosheid loopt in onrustbarend tempo op. Indien wij nalaten de economische problemen aan te pakken, krijgen de huidige generatie én volgende generaties daarvoor later de rekening gepresenteerd, in de vorm van structurele werkloosheid en blijvende economische problemen. Want ook indien de concurrentiepositie weer wordt hersteld, zijn de vooruitzichten voor de economische groei in de komende kabinetsperiode niet rooskleurig, omdat de vergrijzing de potentiële groei van de economie beperkt.

De speerpunten op de terreinen economie en arbeidsmarkt zijn daarmee helder: herstel van economische groei door een hogere arbeidsparticipatie en een hogere productiviteit. Voor deze goed meetbare doelstellingen is het kabinet sterk afhankelijk van factoren buiten zijn invloedssfeer. Daarom is ook een aantal doelstellingen gedefinieerd die directer beïnvloedbaar zijn. Het zal bij de verantwoording van belang zijn om deze doelstellingen te evalueren in het licht van de algemene doelstelling voor werkgelegenheid en economische groei.

Economisch beleid

Wat willen we bereiken?

Nederland moet weer een economische groei realiseren die aan het einde van deze kabinetsperiode weer boven het Europese gemiddelde ligt.

Doelstellingen op het terrein van economisch beleid

Een economische groei die aan het einde van deze kabinetsperiode weer boven het Europese gemiddelde ligt:

1. Herstel van concurrentiekracht;
2. Verlaging van de administratieve lastendruk met een kwart om de ruimte voor ondernemerschap te verhogen;
3. Liberalisering netwerksectoren: de mate van tevredenheid behoort tot de topvijf van Europa;
4. Versterken van de kwaliteit van het ondernemingsbestuur, zodat Nederland zich in 2007 bij internationale vergelijkingen in de kopgroep bevindt op de gebieden «rechten en plichten van aandeelhouders», «transparantie» en «board structuur en kwaliteit».

Wat gaan we daarvoor doen?

Herstel van concurrentiekracht

Om de concurrentiekracht te herstellen en de werkloosheid te bestrijden, is de komende jaren arbeidskostenmatiging over de hele linie noodzakelijk. De sociale partners zijn primair verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de marktsector. De overheid geeft het goede voorbeeld door de arbeidsvoorwaardenruimte in de publieke sectoren te begrenzen met 1%-punt per jaar ten opzichte van de MLT-prognose van januari van dit jaar. Op werkgevers en werknemers in de marktsector wordt een dringend appèl gedaan om in CAO-verband dit voorbeeld te volgen. Loonmatiging alleen is niet voldoende om de concurrentiekracht te versterken. Voor een duurzaam herstel van de concurrentiekracht is ook verhoging van de productiviteit een vereiste. Het kabinet wil hieraan bijdragen door het stimuleren van de innovatie (zie paragraaf 3.3).

Naast loonmatiging zijn er ook meer structurele oplossingen nodig voor het versterken van het structurele groeivermogen van de Nederlandse economie. Ondernemers moeten meer ruimte krijgen om te ondernemen en op die manier bij te dragen aan de groei van welvaart en werkgelegenheid. Veelal is die ruimte beperkt door onnodig belemmerende, inconsistente of zelfs onnodige wetten en regels. Daartoe wil het kabinet de komende kabinetsperiode de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met een kwart verminderen. Daarvoor is een doortastende aanpak nodig. Per departement wordt een plafond voor administratieve lasten vastgesteld. Speciale aandacht gaat uit naar de regelgeving op het terrein van landbouw. Voor de mestregelgeving zal de komende vier jaar een administratieve lastenverlichting van 40% voor de boer plaatsvinden.

Via de begrotingscyclus wordt gevolgd of de geplande lastenreductie wordt gerealiseerd. Om de betrokkenheid van het bedrijfsleven te garanderen is aan zogenoemde gemengde commissies, met vertegenwoordigers van overheid én bedrijfsleven, gevraagd om suggesties te doen voor een radicale vermindering van de administratieve lasten. Het zijn immers bedrijven die ervaren waar de grootste lasten optreden en waar mogelijkheden bestaan ze terug te dringen. De gemengde commissies komen uiterlijk aan het eind van 2003 met reductievoorstellen. De departementen maken mede op basis hiervan een overzicht van het reductiepotentieel. In het voorjaar van 2004 worden de taakstellingen per departement toegedeeld. Verbreding van de aanpak vindt plaats doordat de pijlen gericht worden op alle niveaus van wet- en regelgeving: Europa, de rijksoverheid en de mede-overheden (provincies, gemeenten, ZBO's en waterschappen). Deze integrale aanpak wordt ondersteund door de inzet van ICT en een sectorale en clusterbenadering. In het kader van de eenmalige verlenging van het mandaat van de Actal (van 2004 tot 2006) zal worden bezien of de slagkracht van dit adviescollege verder versterkt kan worden (zie ook bijlage 10).

Liberalisering netwerksectoren

De liberalisering van deze netwerksectoren moet primair in dienst staan van de belangen van klanten. Naast transparantie en verlaging van de overstapkosten gaat het vooral om voorzieningszekerheid, leveringszekerheid en veiligheid. Regelgeving en goed toezicht moeten dit waarborgen. Daartoe zal het kabinet met het oog op de volledige opening van de energiemarkten per 1 juli 2004 een strakke regie hanteren. Het kabinet zal met aanvullende wetgeving komen, die de voorzieningszekerheid en de leveringszekerheid garandeert. Ook krijgt de DTe meer sanctiemiddelen voor de aanpak van netbeheerders die niet goed functioneren. Verder wordt het komend jaar in de gasmarkt het netwerkbedrijf van de Gasunie gesplitst van het handelsbedrijf, waardoor een onafhankelijke positie van het netbeheer bevorderd wordt. Tevens wordt gewerkt aan herziening van de eigendomsverhoudingen tussen de Staat en de betrokken oliemaatschappijen. Met deze maatregelen is een verantwoorde marktopening op 1 juli a.s. mogelijk.

Versterking ondernemingsbestuur

Het vertrouwen in ondernemingen heeft in de afgelopen tijd enkele deuken opgelopen. Met name de boekhoudkundige affaires hebben dit vertrouwen geschaad. Een belangrijke oorzaak van deze affaires is het feit dat de *checks* en *balances* in het ondernemingsbestuur onvoldoende op orde zijn. Voor een sterke marktsector zijn goed functionerende raden van bestuur en een goed toezicht daarop via raden van commissarissen

essentieel (*corporate governance*). De commissie-Tabaksblat heeft op 1 juli 2003 een conceptcode gepubliceerd, met daarin zowel principes als concrete bepalingen die bestuurders en commissarissen van ondernemingen en de bij ondernemingen betrokken partijen, zoals institutionele beleggers en accountants, tegenover elkaar in acht zouden moeten nemen. Deze code voor goed ondernemingsbestuur zal eind dit jaar worden vastgesteld. Deze code kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen van beleggers in een eerlijke en integere gang van zaken binnen de onderneming. De code is een aanvulling op het wettelijke kader voor de *corporate governance* van beursgenoteerde ondernemingen. Het kabinet is voornemens de code middels een pas-toe-of-leg-uit-principe te verankeren in de wet.

Het aangetaste vertrouwen in het bestuur van ondernemingen hangt ook samen met berichten over een snelle stijging van topinkomens en forse vertrekpremies voor falende bestuurders. Een bovenmatige stijging van topinkomens staat bovendien haaks op de noodzakelijke loonmatiging en kan de bereidheid van werknemers om de lonen te matigen schaden. De concept *corporate-governance-code* bevat belangrijke bepalingen ten aanzien van de topinkomens. Zo wordt in de code voorgesteld aan de maximale vergoeding van bestuurders bij onvrijwillig ontslag een maximum te stellen en af te zien van persoonlijke leningen of garanties door ondernemingen aan hun bestuurders en commissarissen. Voorts wordt in de code voorgesteld dat opties slechts mogen worden uitgeoefend nadat bestuurders vooraf vastgestelde prestatiecriteria hebben gerealiseerd. Daarnaast is het kabinet voornemens, zoals reeds aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord, om de aandeelhoudersvergadering een goedkeuringsrecht te verlenen ten aanzien van het bezoldigingsbeleid van de onderneming.

Het kabinet streeft er naar dat Nederland in internationale vergelijkingen hoog scoort op de gebieden «rechten en plichten van aandeelhouders», «transparantie» en «board structuur en kwaliteit», zoals opgesteld door internationale *corporate-governance-rating-bedrijven*. Een hoge score op deze gebieden versterkt het Nederlandse investeringsklimaat en verlaagt de kosten van kapitaal ter financiering van de ondernemingsactiviteiten.

Sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Wat willen we bereiken?

Het vergroten van het arbeidsaanbod is economisch noodzakelijk, en sociaal gewenst. De snel stijgende werkloosheid vraagt om maatregelen die mensen weer perspectief op werk geven. Het is bovendien van belang dat de economische basis wordt verbreed door een toename van de arbeidsdeelname, die onder druk staat door de vergrijzing. Hier ligt niet alleen een verantwoordelijkheid voor de overheid, maar ook voor de sociale partners. Wil het beleid succesvol zijn, dan is het bovendien nodig dat ook de betrokkenen zelf hun verantwoordelijkheid nemen. Waar het economische beleid zich vooral richt op de vraag naar arbeid, is het beleid op het terrein van sociale zekerheid gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod en op het stimuleren van het zoeken naar werk.

Doelstellingen op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Centrale doelstelling is het verhogen van de arbeidsdeelname door bevordering van het effectieve arbeidsaanbod. Dit wordt vertaald in de volgende doelstellingen:

1. Vermindering van de jaarlijkse instroom in de WAO tot maximaal 25 000 duurzaam volledig arbeidsongeschikten in 2007;
2. Toename van de uitstroom door reïntegratie in 2007. Het percentage dat uitstroomt naar reguliere arbeid – na te hebben deelgenomen aan een reïntegratietraject – moet met een kwart toenemen in 2007;
3. Verhogen van de arbeidsparticipatie. De dalende trend van de netto-arbeidsparticipatie van ouderen (55–64 jaar) zal in 2007 in een stijgende trend zijn gekeerd;
4. Bevorderen dat werknemers arbeid en zorg beter kunnen combineren. Verminderen van het verschil tussen de gewenste en de feitelijke mate van combineren van arbeid en zorgtaken met een kwart.

Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

(x € miljard)					
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven (SZA)	56,4	59,0	59,2	59,1	59,6
Belastinguitgaven	2,1	1,9	1,7	1,4	1,4

Modernisering stelsel sociale zekerheid

Beperking van de instroom in de sociale zekerheid wordt bereikt door modernisering van het stelsel: de WAO wordt geheel hervormd (per 1 januari 2006), de meest kansrijke WAO-gerechtigden worden herbeoordeeld, de WAZ wordt afgeschaft, de periode van loondoorbetaling bij ziekte wordt verlengd naar twee jaar (per 1 januari 2004) en het activerende karakter van de sociale zekerheid wordt versterkt via aanpassingen van de WW. Deze modernisering vindt niet alleen om economische, maar ook om sociale redenen plaats. Het is immers niet sociaal om erin te berusten dat een bijzonder groot aantal mensen langdurig van werk verstoken blijft. De modernisering is tevens nodig om het stelsel voor de toekomst veilig te stellen. Het succes van de maatregelen zal in hoge mate afhangen van de wijze waarop werkgevers en werknemers met hun verantwoordelijkheden omgaan. Een belangrijke doelstelling van het nieuwe WAO-stelsel is de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, wat de overheid stimuleert met een loonaanvullingsregeling. Of reïntegratie daadwerkelijk plaatsvindt, zal echter mede afhangen van de inspanningen van werkgever en werknemer om bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid terugkeer naar de oude of een andere baan mogelijk te maken. Om de instroom in de WAO te verminderen, wordt per 1 januari 2004 de periode waarin de werkgever het loon van de zieke werknemers moet doorbetalen verlengd tot twee jaar. Voor werkgevers betekent dit een prikkel om de werknemer te reïntegreren. Om de bovenwettelijke aanvullingen boven het 70%-niveau in het tweede ziektejaar te ontmoedigen, zal het kabinet met nadere maatregelen komen in het kader van de WAO-stelselwijziging.

De kortdurende uitkering en de vervolguikering worden in de WW volledig afgeschaft en de wekeneis wordt aangescherpt.

De minister van SZW presenteert in 2004 een verkennende nota over de werkloosheidsregelingen. Hierin staan de toekomstbestendigheid en financierbaarheid van de WW centraal. Na maatschappelijke discussie zal het kabinet in 2004 politieke conclusies trekken.

Modernisering reïntegratiebeleid

Bevordering van uitstroom naar werk vindt plaats door modernisering van het reïntegratiebeleid, zowel via de nieuwe WAO per 1 januari 2006 als via de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) per 1 januari 2004. Om te komen tot een effectiever reïntegratiebeleid, worden de reïntegratiebudgetten gedereguleerd en gedecentraliseerd. Gemeenten en het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) krijgen de ruimte om zelf te bepalen hoe uitkeringsgerechtigden het beste geholpen kunnen worden bij het vinden van een baan. De volledige verantwoordelijkheid voor het bijstands- en reïntegratiebeleid voor gemeenten krijgt gestalte door het invoeren van volledige budgettering van de uitkeringslasten voor bijstand. Als door een succesvol reïntegratiebeleid een overschot ontstaat op dat budget, mag een gemeente dat naar eigen inzicht besteden. Tekorten op het budget dienen gemeenten in beginsel zelf op hun begroting op te vangen. Gemeenten krijgen aldus een maximaal belang om bijstandsgerechtigden snel aan werk te helpen. Daarnaast zorgt de WWB ervoor dat de bijstand sterk wordt gedereguleerd. Dit geeft gemeenten naast de flexibele reïntegratiebudgetten de benodigde ruimte om maatwerk te kunnen leveren. Het totale budget voor de uitkeringslasten van de bijstand dat het Rijk aan de gemeenten verschaft, blijft afhankelijk van de conjuncturele ontwikkeling en daarmee het totale aantal bijstandsgerechtigden. Met het UWV worden prestatieafspraken gemaakt.

Bevordering arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie moet omhoog, in het bijzonder die van ouderen. De lage arbeidsdeelname van ouderen valt vooral te verklaren uit de geringe prikkel om door te werken tot de leeftijd van 65 jaar. Hoewel de komst van pensioenregelingen wat dit betreft een belangrijke stap voorwaarts is in vergelijking met de VUT-regelingen, schieten de prikkels om langer door te werken nog tekort. Daarom kiest het kabinet voor beëindiging van de fiscale facilitatie van VUT- en pensioenregelingen. Naast een impuls te geven voor de arbeidsparticipatie van ouderen, draagt deze maatregel tevens bij aan een herstel van de dekkingsgraad van de pensioenfondsen. De arbeidsparticipatie van oudere werknemers zal hierdoor per saldo stijgen en de premies per saldo dalen.

Een andere, belangrijke belemmering voor de arbeidsdeelname is de armoedeval. Vanwege de cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen is zowel voor uitkeringsgerechtigden als voor werkenden met een inkomen tot circa 130% van het minimumloon een bijzonder forse verbetering van het bruto-inkomen nodig om er in netto-termen enigszins op vooruit te gaan. Het bestrijden van de armoedeval is dan ook een essentieel element van het werkgelegenheidsbeleid van het kabinet. De armoedeval wordt concreet aangepakt bij de regelingen die het probleem veroorzaken, te weten de individuele huursubsidie en het gemeentelijke minimabeleid. Daarnaast worden de arbeidskorting en combinatiekorting verhoogd.

Betere combinatie arbeid en zorg

Een grotere arbeidsdeelname van vrouwen vraagt vooral om betere mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Dit wordt bereikt door een gerichte combinatiekorting, door een meer vraaggestuurde kinderop-

vang en door introductie van een levensloopregeling per 1 januari 2004 met als doel het creëren van een inkomensvoorziening voor het opnemen van verlof. Naast de huidige combinatiekorting wordt een gerichte combinatiekorting ingevoerd voor de minst verdienende werkende partners en werkende alleenstaande ouders. De levensloopregeling zal worden gerealiseerd door de huidige verlofspaarregeling te verruimen en aan te passen. Voor de kinderopvang stelt het kabinet in het Hoofdlijnenakkoord structureel 100 miljoen euro extra ter beschikking. De Wet Basisvoorziening Kinderopvang wordt per 1 januari 2005 ingevoerd.

3.3 Onderwijs, kennis en innovatie

Onderwijs

Wat willen we bereiken?

De uitgangssituatie van het Nederlandse onderwijs is gunstig. Zo zijn ouders tevreden over het onderwijs. Uit de «Onderwijsmeter» van het ITS blijkt dat ze de school van hun eigen kind het cijfer 7,5 geven en de leraar van hun eigen kind zelfs nog een iets hoger cijfer (zie Onderwijsverslag over het jaar 2002 van de Inspectie voor het onderwijs). Ook in internationaal perspectief scoort het Nederlandse onderwijs goed.

Verdere verbetering van de kwaliteit is echter gewenst. Voor de ontwikkeling van jongeren, voor de integratie van allochtonen in de samenleving en voor de Nederlandse concurrentiepositie in de internationale kenniseconomie is goed onderwijs immers van doorslaggevend belang. Daarnaast zijn er ook ernstige knelpunten die moeten worden aangepakt. Er is een tekort aan leraren (veelal in de Randstad en Flevoland) met name op de achterstandsscholen, het speciaal onderwijs en het VMBO. Dit tekort dreigt de komende jaren nog verder toe te nemen. Een ander groot probleem is dat te veel jongeren het onderwijs zonder diploma verlaten.

Voldoende hoger opgeleiden vormen een belangrijke voorwaarde voor de kenniseconomie. Een grotere instroom in het hoger onderwijs vanuit MBO en met name van allochtonen is daarom van belang. Grotere deelname van allochtonen aan het hoger onderwijs is tevens een belangrijk element in het streven naar een succesvolle integratie. Het gaat echter niet alleen om instroom. Minstens zo belangrijk is het binnen boord houden en het met een diploma afronden van de opleiding. Met instellingen worden lokale streefwaarden afgesproken over doorstroom- en slagingspercentages, teneinde het rendement te verbeteren.

Het kabinet realiseert zich dat de noodzakelijke versterking van het onderwijs niet kan worden gerealiseerd op het Binnenhof. Het kabinet kan de voorwaarden scheppen – en die zijn uiteraard mede bepalend voor de uitkomsten – maar uiteindelijk zal het moeten gebeuren op de scholen, door leraren, leerlingen en studenten. Op het creëren van de randvoorwaarden kan het kabinet worden afgerekend.

Doelstellingen op het terrein van onderwijs

1. Minder regels, meer ruimte, heldere verantwoording;
2. Meer mensen werkzaam in het onderwijs. Het doel is om het verwachte tekort in 2007 van 10 400 volledige banen in het primair en voortgezet onderwijs terug te brengen naar circa 2 200 voltijdbanen;
3. Meer mensen die meedoen. Terugdringen voortijdig schoolverlaten met 30% in 2006 ten opzichte van 1999.

<i>(x € miljard)*</i>					
Onderwijs	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven	14,4	14,9	15,0	15,3	15,6
Belastinguitgaven	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3

* Dit betreft de beschikbare middelen voor onderwijs op de begrotingen van OC&W en LNV.

Minder regels, meer ruimte en heldere verantwoording

Beter onderwijs ontstaat niet vanzelf door enkel meer geld ter beschikking te stellen. Scholen moeten ook ruimte hebben om zelf te bepalen hoe zij het onderwijs willen inrichten. Het kabinet streeft ernaar om in het basis- en voortgezet onderwijs een kerncurriculum voor te schrijven en de uitwerking aan de scholen te laten. Daarbij hoort dat scholen in het primair onderwijs ook de verantwoordelijkheid krijgen over de besteding van de onderwijsbudgetten. De ruimte die onderwijsinstellingen hiertoe al hebben, wordt vergroot door verder te dereguleren. Meer in het bijzonder gebeurt dit door een lumpsumbekostiging in het primair onderwijs (2006–2007) en een vernieuwde bekostiging voor het voortgezet onderwijs (2005–2006) te introduceren.

Ook worden de achterstandsbudgetten gebundeld, wordt er een vernieuwd bekostigingssysteem voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (de BVE-sector) ontworpen (invoering naar verwachting tegen het einde van de kabinetsperiode) en wordt ernaar gestreefd om de totale administratievelastendruk voor onderwijsinstellingen te reduceren.

Uiteraard zal meer ruimte gepaard moeten gaan met een andere verantwoording en stimulansen om de beschikbare ruimte en middelen maximaal te benutten. Meer zicht op de schoolresultaten en andere relevante informatie is daarvoor een vereiste. Heldere en transparante informatie over de kwaliteit van onderwijsinstellingen is in het bijzonder van belang voor ouders en jongeren die voor een school- of studiekeuze staan. Voor de overheid ligt hier een taak in het bevorderen van de vergelijkbaarheid van onderwijsinstellingen, in eerste instantie aan de hand van de informatie van de Onderwijsinspectie en het beschikbaar stellen van de informatie.

Onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs hebben relatief de meeste ruimte. Behalve aan meer inzicht in de onderwijsprestaties is er ook behoefte aan meer inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van overheidsgeld. De overheid zal daaraan bijdragen door de invoering van een nieuw, transparant bekostigingssysteem met meer ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Het kabinet streeft ernaar dit systeem in 2006 in te voeren.

Meer mensen werkzaam in het onderwijs

Zonder leerkrachten is kwalitatief goed onderwijs onmogelijk. De tekorten ontstaan, doordat de vraag naar nieuwe leerkrachten groter is dan het aanbod. Ongeveer 40% van de vraag ontstaat door leerkrachten die met pensioen gaan of arbeidsongeschikt worden. Het doel is om het verwachte tekort in 2007 van 10 400 volledige banen in het primair en voortgezet onderwijs terug te brengen naar circa 2 200 voltijdbanen

Scholen, instellingen, sociale partners, gemeenten en rijksoverheid moeten dit gezamenlijk zien te bereiken. De beroepen in het onderwijs moeten aantrekkelijker worden door de inzet van ondersteunend personeel, beloningsdifferentiatie, een andere organisatie van het

onderwijs en verbetering van de begeleiding van nieuwe instroom. Maar ook door het versterken van de concurrentiepositie van het onderwijs (met name bij schoolleiders en leraren in het VMBO) en specifiek regionaal arbeidsmarktbeleid op basis van prestatieafspraken met scholen en gemeenten. Scholen moeten een stevig personeels-, ziekteverzuimen opleidingsbeleid voeren en opleidingen moeten maatwerk en goede mogelijkheden voor doorstroom bieden (van onderwijsassistent via lerarenondersteuner naar leraar). Werken in het onderwijs wordt aantrekkelijker als mensen langs alle mogelijke routes en op elk moment in hun loopbaan kunnen toetreden tot een baan in het onderwijs.

Meer mensen die meedoen

Voortijdig schoolverlaten (VSV) betekent dat jongeren het onderwijs verlaten met onvoldoende kennis en vaardigheden (geen start-kwalificatie), waardoor zij minder kans maken op een succesvolle toetreding tot de arbeidsmarkt. Op dit moment ligt het aantal voortijdig schoolverlaters te hoog, met name bij VMBO en MBO. Tegelijkertijd echter, komen steeds meer voortijdige schoolverlaters terug in het onderwijs of in een combinatie van onderwijs en werk.

De Europese ministers van Onderwijs hebben in 2000 tijdens de top in Lissabon afgesproken om het totaal aantal voortijdige schoolverlaters in 2006 te reduceren met 30% ten opzichte van 1999. Aangezien praktijkgericht onderwijs en goede doorstroommogelijkheden binnen de beroepskolom hiervoor essentieel zijn, worden bedrijven gestimuleerd in het verschaffen van leerwerkplaatsen. Hiertoe zullen afspraken worden gemaakt met werkgeversorganisaties, maar ook met overheidsinstellingen.

De invoering per september 2005 van het prestatiebeursregime in de BOL (beroepsopleidende leerweg) voor de niveaus 3 en 4 zal deelnemers stimuleren tot verbetering van de studieresultaten, waardoor het studierendement zal verbeteren. De voorwaarden voor studiefinanciering voor de BOL worden geharmoniseerd met die in het hoger onderwijs: de verkregen studiefinanciering wordt pas omgezet in een gift nadat het diploma is behaald. Daarbij wordt aandacht besteed aan studeerbaarheid. Ook in het hoger onderwijs wordt de prestatienorm aangescherpt: omzetting van studiefinanciering voor het eerste jaar zal niet meer plaatsvinden op basis van het studieresultaat van het eerste jaar. Ook voor die omzetting zal de eis van een behaald diploma gaan gelden, zoals dat het nu al geval is voor de studiefinanciering in de overige jaren.

Kennis en innovatie

Wat willen we bereiken?

Vanwege het toenemende belang van de kenniseconomie is het de Nederlandse ambitie om binnen Europa tot de voorhoede te behoren op het terrein van hoger onderwijs, onderzoek en innovatie. Langs die weg kan – via een stijging van de productiviteit – worden bijgedragen aan de groei van de welvaart.

De verantwoordelijkheid van de overheid ligt vooral in het scheppen van de juiste condities. In een omgeving met de juiste randvoorwaarden, zoals een gezonde mate van concurrentie en een stabiel macro-economisch klimaat, zijn bedrijven en kennisinstellingen zelf goed in staat kennis te ontwikkelen, te exploiteren en te absorberen.

Een van de belangrijkste knelpunten in het innovatieproces ligt momenteel in de tekorten aan onderzoekers. Zonder voldoende onderzoekers zullen andere beleidsinitiatieven immers niet leiden tot extra onderzoek. Ook de gebrekkige interactie tussen de publieke fundamentele kennisbasis

en de vraag uit het bedrijfsleven, heeft de aandacht van dit kabinet. Verder zijn de R&D-uitgaven van bedrijven in internationaal perspectief aan de lage kant, hoewel dit deels valt te verklaren uit de Nederlandse sectorstructuur. Overigens gaat het uiteindelijk niet om de omvang van de R&D-uitgaven, maar om de uitkomsten hiervan. De door het kabinet geformuleerde doelstellingen vloeien voort uit deze knelpunten in de randvoorwaarden.

Doelstellingen op het terrein van kennis en innovatie

Naar een concurrerende kennissamenleving:

1. Betere samenwerking onderwijs, wetenschap en bedrijfsleven;
2. Nederland behoort tot de Europese voorhoede op het gebied van innovatie;
3. Versterken kwaliteit van toponderzoek;
4. Meer kenniswerkers.

Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

<i>(x € miljard)*</i>					
Kennis en innovatie	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven	8,8	8,8	8,8	8,9	9,0
Belastinguitgaven	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

* Dit betreft de beschikbare middelen voor hoger onderwijs, onderzoek en innovatie op de begrotingen van OC&W, LNV, EZ en het FES.

Betere samenwerking onderwijs, wetenschap en bedrijfsleven

De Nederlandse fundamentele onderzoeksbasis is gezond. Nederlandse wetenschappers publiceren veel en hun werk is naar wetenschappelijke maatstaven van goede kwaliteit. Daarentegen zijn er signalen dat de benutting van deze kennisbasis verder kan verbeteren, hoewel de omvang van de kennistransfer uiteraard moeilijk valt te meten. Een eerste stap in dit proces is de instelling van een innovatieplatform onder leiding van de minister-president. In dit platform nemen zowel overheid als gezaghebbende personen uit het bedrijfsleven en de kennisinfrastructuur plaats. Het innovatieplatform zal worden geconsulteerd over de toewijzing van de middelen ter bevordering van onderzoek en innovatie. Deze middelen uit de onderwijsenveloppe staan geparkeerd op de Aanvullende Post. Dit platform kan mede bijdragen aan kennisontwikkeling en -exploitatie. In het hoger beroepsonderwijs wordt de kennisuitwisseling met het midden- en kleinbedrijf verder gestimuleerd. In dit kader past de verdere ontwikkeling van hogescholen naar (regionale) kenniscentra. Door kennisinnovatie in het hoger beroepsonderwijs te bevorderen wordt het onderwijs kwalitatief meer hoogwaardig.

Nederland behoort tot de Europese voorhoede op het gebied van innovatie

Het kabinet staat een innovatiebeleid voor dat de keuzes laat bij het bedrijfsleven. Bedrijven beschikken immers doorgaans zelf over de meeste kennis van nieuwe technologieën en ontwikkelingen op markten. Het kabinet kiest dan ook voor een intensivering van het generieke innovatie-instrumentarium via een verhoging van het budget voor de Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk.

Onderwijsinstellingen moeten er alles aan doen om hun leerlingen voor te bereiden op de kennissamenleving van morgen. Daartoe worden succesvolle vernieuwingen gestimuleerd en verspreid. Het kabinet zorgt ervoor dat scholen een snelle en moderne aansluiting op het Internet kunnen behouden. Daarnaast wordt het stelsel van openbare bibliotheken kwalitatief versterkt, zodat de bibliotheek zijn publieke functie beter kan vervullen.

Versterking kwaliteit van toponderzoek

De kwaliteit van het onderzoek is goed, maar kan nog beter. Het uit de eerste geldstroom bekostigde wetenschappelijk onderzoek krijgt een prikkelstructuur die beter aansluit bij de doelstelling van fundamenteel onderzoek. De allocatie van de onderzoeksbudgetten zal meer worden afgestemd op de kwaliteit van het onderzoek. Door de introductie van prestatie- en kwaliteitsprikkels binnen het budget voor wetenschappelijk onderzoek, wordt de concurrentie tussen kennisinstellingen bevorderd. Invoering van deze prikkelstructuur leidt ertoe dat beter onderzoek wordt beloond met meer middelen. Dit leidt tot een hogere efficiency van de publieke middelen. De verschuiving van de aansturing van een deel van de middelen voor wetenschappelijk onderzoek van de eerste naar de tweede geldstroom vindt dan ook plaats in het licht van de gewenste kwaliteitsverbetering, aangezien binnen de tweede geldstroom afgerekend wordt op *past performance*.

Meer kenniswerkers

Zonder onderzoekers geen onderzoek. Er zijn arbeidsmarkttekorten in diverse sectoren: bèta en techniek, wetenschap en zorg. Het kabinet wil deze verminderen met een pakket van maatregelen om de instroom in en het rendement van deze opleidingen te verbeteren. Het kabinet maakt hierover met de instellingen afspraken. In de zorg wordt de capaciteit van medische opleidingen geneeskunde verhoogd naar 2 900. Verder worden vernieuwingen in de opleidingen (zorgmasters in het HBO) ingevoerd om de tekorten in de zorg terug te dringen.

3.4 Veiligheid

Wat willen we bereiken?

Recht en rechtsorde zijn een voorwaarde voor een vreedzaam en vruchtbaar samenleven. Daartoe moet de rechtsorde bruikbaar zijn en burgers zowel in hun onderlinge betrekkingen als in hun betrekkingen met de overheid houvast bieden en ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden. Dat vergt een voortgaande aanpassing en modernisering van de rechtsorde.

Wezenlijk daarbij is dat Nederland veiliger wordt. Dat vergt een doeltreffender preventie en bestrijding van criminaliteit en gewelddadige inbreuken op persoon, eigendom en rechten van burgers. Het kabinet zet daartoe in op een substantiële en voor de burgers waarneembare vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 tot 25%, die vanaf 2006 in het vizier moet komen en in de 50 wijken met de ernstigste problemen al eerder.

Doelstellingen op het terrein van veiligheid.

1. Vermindering criminaliteit en overlast met 20–25% komt in 2006 in het vizier (in de 50 wijken met de ernstigste problemen al eerder);
2. Verbeteren prestaties van de veiligheidsketen;
3. Aanpak jeugdcriminaliteit en probleemjongeren.

<i>(x € miljard)*</i>					
Veiligheid	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven	7,9	8,0	8,0	8,1	8,3
Belastinguitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* Dit betreft de beschikbare middelen voor veiligheid op de begroting van Justitie, BZK en Defensie (KMar).

Het Veiligheidsprogramma

In het Veiligheidsprogramma «naar een veiliger samenleving» heeft het kabinet aangegeven hoe het deze veiliger samenleving wil bereiken, welke extra middelen daarvoor worden uitgetrokken en welke maatregelen daarbij nodig zijn. De aanpak van onder andere veelplegers en van risicojongeren worden in dat kader geïntensiveerd en er wordt meer ingezet op gerichte preventieprojecten.

Verbeteren prestaties veiligheidsketen

In het kader van het veiligheidsprogramma zijn voor politie en justitie middelen uitgetrokken die de politie in staat te stellen om tot 40 000 zaken extra aan het Openbaar Ministerie aan te leveren en deze in de keten verder te verwerken. Daartoe moeten echter ook de knelpunten tussen de schakels worden weggenomen en de capaciteit van de verschillende schakels op elkaar worden afgestemd. Een keten is zo sterk als zijn zwakste schakel. In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet daartoe extra middelen uitgetrokken, die mede zullen worden ingezet aan de hand van een prognosemodel voor de veiligheidsketen, dat daarvoor wordt ontwikkeld.

Een eerste belangrijk knelpunt is thans dat er te weinig sanctiecapaciteit is. In het verlengde van het veiligheidsprogramma is in het kader van een plan van aanpak voor de modernisering van de sanctiecapaciteit besloten tot een uitbreiding met 5900 extra sanctieplaatsen in 2007, waarvan 600 plaatsen voor uitzetcentra voor vreemdelingen, en 1 000 plaatsen voor veelplegers. Deze uitbreiding wordt gerealiseerd door twee of meer personen op een cel te plaatsen.

Een tweede belangrijk knelpunt in de veiligheidsketen betreft de verwerkingscapaciteit van strafzaken bij het Openbaar Ministerie en de rechter. Ondanks een grote stijging van het aantal strafzaken dat de rechtspraak afhandelt, blijven er nog steeds te veel strafzaken liggen. Ook hiervoor worden extra middelen uit de veiligheidsenveloppe van het Hoofdlijnenakkoord uitgetrokken. Tegelijk wordt door vereenvoudiging in de procesgang en verruiming in de werkwijze van de rechter de capaciteit uitgebreid.

De strafrechtelijke procedures zullen beter worden toegesneden op het belang van effectieve en snelle afhandeling van zaken die niet in alle gevallen beoordeling door de rechter behoeven. De beheersbaarheid en doelmatigheid van de rechtspraak zullen verder worden versterkt. Door wijziging van het Besluit nevenzittingen zittingsplaatsen zal een betere benutting van de zittingscapaciteit en van de beschikbare deskundigheid worden bevorderd. Bij het Openbaar Ministerie zal door reorganisatie van de werkzaamheden verdere specialisatie en een doelmatiger verwerking van de werkstromen gerealiseerd worden.

Gevolg van de intensivering van de handhaving is onder meer dat de gerechtskosten in strafzaken in de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen. Ten dele is dit onvermijdelijk. Waar dat mogelijk is, zal echter worden overgegaan tot een (gefaseerde) ontvlechting van het gerechtskostenbudget om op basis van een betere verantwoordelijkheidsverdeling volgens het uitgangspunt «de bepaler betaalt», te komen tot een betere beheersing van de kosten.

De sterkte van de politie is de afgelopen jaren toegenomen: van 40 500 fte's in 1994 naar 52 500 fte's in 2002. Dit is een groei van bijna 30% in acht jaar. Het Veiligheidsprogramma voorziet in een verdere sterktegroei tot ruim 54 500 fte's in 2010. Eind 2007 moet de politiesterkte al zijn toegenomen tot 53 700 fte's. De inzet van de voor deze groei beschikbare extra middelen is gericht op een evenwichtige instroom van aspiranten in het politieonderwijs in de komende jaren. De korpsen zullen worden gestimuleerd te voorkomen dat in 2004 een dip ontstaat in de sterkteontwikkeling.

In de bijdrage van de politie aan de veiligheidsdoelstelling ligt het accent op het intensiveren van het toezicht en de handhaving en op versterking van de algemene criminaliteitsbestrijding. Met de korpsen zijn kwantitatieve afspraken gemaakt over hun prestaties in de periode 2003 tot en met 2006. Voor 2006 streeft het kabinet naar de volgende resultaten:

- De politie zal in 2006 80 000 aangegeven misdrijven met opsporingsindicatie meer aanpakken. Het aantal verdachten waarvan een procesverbaal aan het Openbaar Ministerie wordt aangeboden, moet in 2006 met 40 000 zijn gestegen ten opzichte van 2002.
- De politie gaat meer nadruk leggen op het consequent handhaven van regels en gaat de burgers actiever aanspreken op overtreding daarvan. Hierdoor neemt het aantal uit staandehoudingen voortkomende boetes in 2006 toe met 180 000 ten opzichte van het jaar 2002 (een stijging van circa 15%).
- De efficiency van de politie zal verder worden verbeterd. Onder meer wordt gestreefd naar terugdringing van het ziekteverzuim van 9,5% in 2001 tot 6,7% in 2006. In 2007 zal op zijn minst dit percentage gestabiliseerd moeten worden.

Vergroting effectiviteit aanpak jeugdcriminaliteit en verbetering aanpak probleemjongeren

Versterking van de veiligheidsketen is evenwel niet genoeg. Opsluiten is en blijft een zwaktebod, ook al is het vaak nodig als andere maatregelen geen effect sorteren. De stijging van het aantal jongeren dat zich op steeds vroegere leeftijd aan steeds gewelddadiger delicten schuldig maakt, is zorgwekkend. Bij een beginnende criminele carrière moet adequaat worden ingegrepen om ernstige schade voor zowel de jeugdige als de maatschappij in de toekomst te voorkomen. Het beleid zal hierop worden aangepast. Extra middelen zullen worden ingezet voor een verbeterde ketengerichte aanpak, met extra aandacht voor de eerste schakels. De opvoedingsondersteuning na een eerste politiecontact van de jongere wordt geïntensiveerd en er worden middelen vrijgemaakt voor de aanpak van de wachtlijsten in de jeugdzorg alsmede voor de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van voogdij en gezinsvoogdij. Vanwege voorziene capaciteitsproblemen wordt er echter geïnvesteerd in het sluitstuk van de keten. Het gaat daarbij om resocialisatieprogramma's zoals toegepast in de behandelingsinrichtingen Glen Mills en Den Engh en om extra capaciteit voor de jeugdreclassering. Voor jeugd, preventie en maatschappelijke opvang is in de komende kabinetsperiode een bedrag oplopend tot 100 miljoen euro extra beschikbaar.

3.5 Zorg

Wat willen we bereiken?

Het kabinet streeft naar een kwalitatief goede, toegankelijke, doelmatige en betaalbare gezondheidszorg, waarbij de solidariteit zo veel mogelijk wordt gehandhaafd. In het verleden is het aanbod van zorg lange tijd aan banden gelegd. In combinatie met een toenemende vraag naar zorg heeft dit geleid tot wachtlijsten en een maatschappelijke druk hieraan iets te doen. Eind 2000 zijn de strakke financiële regels losgelaten. Dit heeft geleid tot een forse groei van het zorgaanbod, inhaal- en extra vraag naar zorg en geleidelijk kortere wachtlijsten en wachttijden. Het zorgvolume is in 2001 en 2002 met gemiddeld bijna 9 procent per jaar gestegen, ten opzichte van gemiddeld 2¾ procent per jaar over de periode 1994 tot en met 2000. Door deze extra productie zijn de wachttijden over de brede linie teruggedrongen. Bij de ziekenhuizen is de wachttijd in 2002 ten opzichte van 2000 gemiddeld met bijna 30 procent verkort. Ook bij de AWBZ-sectoren is de productie fors verhoogd en zijn de wachttijden over de gehele linie teruggedrongen.

De keerzijde van de forse productiegroei in de gezondheidszorg is een forse groei van de zorguitgaven. De zorguitgaven bedragen hierdoor inmiddels 9¼ procent van het BBP, ten opzichte van ongeveer 8 procent in 1998. De strakke financiële regels werden immers losgelaten met behoud van de oude regels van een sterk aanbodgestuurd systeem. Hierdoor ontbreken prikkels waarmee de zorguitgaven onder controle blijven.

De uitdaging die de vergrijzing ons op langere termijn stelt en de huidige financieel-economische situatie dwingen het kabinet tot heldere keuzes op het terrein van de zorg. Het kabinet kiest voor het ingrijpend hervormen van het Nederlandse zorgstelsel. Deze hervorming heeft tot doel het zorgstelsel op lange termijn veilig te stellen door toegankelijkheid, solidariteit en betaalbaarheid beter met elkaar in evenwicht te brengen. De verzekeraars en de zorgaanbieders moeten in het stelsel meer met elkaar concurreren om doelmatiger te werken en meer oog te hebben voor de klant. De eigen verantwoordelijkheid van burgers, zorgaanbieders en verzekeraars moet worden vergroot. De burgers krijgen daarbij te maken met hogere directe betalingen en meer eigen verantwoordelijkheid. Alleen op deze wijze is een verantwoorde overgang mogelijk van een stelsel dat uitgaat van het aanbod aan zorg (aanbodgestuurd) naar een stelsel waar de vraag van de burger veel meer telt (vraaggericht). Het blijft hierbij zoeken naar een goed evenwicht.

Ook voor de AWBZ is een ingrijpende koerswijziging noodzakelijk om deze zorg betaalbaar – en daarmee toegankelijk – te houden. Door ook in de AWBZ de komende jaren een grotere nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en meer doelmatigheidsprikkels te introduceren, beoogt het kabinet de doelmatigheid en betaalbaarheid van de AWBZ – ook voor de langere termijn – te verbeteren.

Voor de kortere termijn blijft het bestrijden van de wachtlijsten een prioriteit. Er zijn ingrijpende maatregelen nodig om de zorg die het kabinet ook op langere termijn via de AWBZ wil verstrekken betaalbaar te houden. Ook dienen de maatregelen de kwaliteit van de te verstrekken zorg niet aan te tasten en moeten ze passen in het nieuwe stelsel.

Doelstellingen op het terrein van de zorg

1. Beheersing kosten collectieve verzekering;
2. Invoering zorgstelsel op basis van gereguleerde marktwerking:
 - de introductie van een nieuwe verzekering voor de curatieve zorg in 2006;
 - het creëren van voorwaarden voor een stapsgewijze deregulering van het zorgaanbod;
3. Het terugdringen van de wachtlijsten en -tijden tot een aanvaardbaar niveau, met nadrukkelijke aandacht voor ziekten met een levensbedreigend risico.

Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

(x € miljard)					
Zorg	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven (BKZ)	40,7	41,2	42,3	44,7	47,3
Belastinguitgaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Beheersing kosten collectieve verzekering

Om de betaalbaarheid van de zorg ook op korte termijn te kunnen waarborgen, volgt het kabinet drie sporen:

1. Een beperking van het verplicht verzekerde pakket. Bij de Ziekenfondswet worden onder andere de fysiotherapie voor niet-chronische zieken, anticonceptie vanaf 21 jaar, zittend ziekenvervoer, de eerste IVF-behandeling en bijbehorende medicatie, zelfzorggeneesmiddelen (tenzij ze langer dan één jaar worden gebruikt) en tandartsenzorg voor volwassenen uit het pakket gehaald. Tevens wordt de vergoeding van psychotherapie beperkt tot dertig behandelingen. Dit levert een besparing op van ongeveer 1 miljard euro. Verder wordt een eigen bijdrage van € 1,50 voor apothekersrecepten ingevoerd, wat 210 miljoen euro oplevert en worden de eigen bijdragen bij de AWBZ verhoogd. Het kabinet zal rekening houden met de gevolgen voor kwetsbare groepen, zoals gehandicapten en chronisch zieken. Er komt een subsidieregeling tegemoetkoming buitengewone uitgaven.
2. Het verbeteren van de doelmatigheid binnen het huidige stelsel. Te denken valt aan het transparanter maken van de productie, de bekostiging (meer) prestatiegericht maken of het inventariseren van zogeheten *best practices*. De sector zelf heeft hier overigens een zware verantwoordelijkheid.
3. Als ondanks deze maatregelen de zorguitgaven het Budgettair Kader Zorg dreigen te overschrijden, zijn nadere pakketmaatregelen of hogere eigen betalingen noodzakelijk. In het uiterste geval zullen voor (onderdelen van) de AWBZ weer budgetplafonds worden ingevoerd.

Voor de AWBZ is een grondige koerswijziging nodig om de doelstellingen van toegankelijke, solidaire, doelmatige en betaalbare gezondheidszorg duurzaam te kunnen garanderen. De uitgaven voor de AWBZ zijn de afgelopen jaren explosief gegroeid. Sinds 2000 bedraagt de gemiddelde volumegroei 7,7 procent per jaar. Nederland behoort momenteel nog tot de minst vergrijsde landen binnen de Europese Unie. Niettemin behoort het wat betreft zorgquote al tot de middenmoot. Voor de toekomstige vormgeving van de AWBZ hanteert het kabinet de volgende uitgangspunten:

- De AWBZ is er voor langdurige zorg.

- De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de AWBZ en de voorliggende voorzieningen (zoals welzijnsdiensten) moet helder worden afgebakend.
- De verantwoordelijkheid van de zorgvrager en zijn omgeving moet worden versterkt.
- Er moeten meer (financiële) prikkels komen in de uitvoering van het systeem van de AWBZ: meer concurrentie tussen aanbieders van zorg.
- Er wordt gefaseerd een functiegerichte bekostiging ingevoerd.
- De modernisering van de AWBZ gaat door.

Op basis van deze uitgangspunten wordt een visiedocument voor de AWBZ ontwikkeld, dat dit najaar naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Op basis hiervan zal het kabinet maatregelen nemen om de AWBZ ook in de toekomst betaalbaar en toegankelijk te houden.

Invoering zorgstelsel op basis van gereguleerde marktwerking

Om de doelstellingen van kwalitatief goede, toegankelijke en doelmatige gezondheidszorg ook op langere termijn te kunnen garanderen, is een stelselwijziging onontkoombaar. De voorgenomen invoering van gereguleerde marktwerking in de curatieve zorg is een omvangrijke en complexe operatie die een zeer zorgvuldige voorbereiding vergt. Gereguleerde marktwerking vereist nieuwe wet- en regelgeving en een andere rol voor de betrokken spelers en instituties.

Een belangrijke stap op weg naar gereguleerde marktwerking is de invoering van een verplichte standaardverzekering voor curatieve zorg per 2006. Deze verzekering zal worden uitgevoerd door private uitvoerders, die winst mogen beogen, binnen publieke randvoorwaarden. Deze private uitvoerders bieden polissen aan, onderhandelen met de zorgaanbieders en bepalen op basis hiervan de nominale ziektekostenpremie. Verzekerden hebben de vrijheid om jaarlijks van verzekeraar te wisselen, bijvoorbeeld vanwege nominale premieverschillen. Hierdoor heeft de verzekeraar een prikkel om de zorginkoop doelmatig te organiseren. Door de acceptatieplicht voor verzekeraars en door verzekeraars te compenseren voor het verzekeren van mensen met slechte gezondheidsrisico's, wordt de toegankelijkheid van het zorgstelsel gewaarborgd.

De overheid bepaalt de inhoud van het standaardpakket van de basisverzekering, met een verplicht eigen risico. Het eigen risico is bedoeld om het kostenbewustzijn van verzekerden bij de zorgconsumptie te stimuleren (zie box 3.5.1 voor een internationale vergelijking van eigen betalingen). Voor kinderen tot 18 jaar hoeft geen premie te worden betaald en voor hen geldt ook geen eigen risico. Indien de genormeerde ziektekostenpremies en het genormeerde eigen risico een te groot beslag leggen op het gezinsinkomen, worden huishoudens hiervoor door middel van een zorgtoeslag gecompenseerd. De overheid zorgt er tevens voor dat het basispakket aan strenge kwaliteitseisen voldoet en dat er voldoende informatie over prijs en kwaliteit van het zorgaanbod beschikbaar komt.

Box 3.5.1 Eigen betalingen in internationaal perspectief

Vergeleken met omliggende landen neemt Nederland op het terrein van eigen betalingen een relatief bescheiden positie in.

Tabel B1: Eigen betalingen in internationaal perspectief in 2001 (in % van de totale zorguitgaven)

Land	Eigen betalingen/ zorguitgaven
Nederland	9%
Frankrijk	10%
Duitsland	11%
Verenigd Koninkrijk	16%
Denemarken	16%
België	18%
Italië	20%
Spanje	24%

Bron: OESO Health Data 2003.

Op dit moment zijn vrije onderhandelingen tussen verzekeraars en zorgaanbieders slechts op enkele onderdelen van de zorg mogelijk. Verdere deregulering van het zorgaanbod is noodzakelijk om verzekeraars de mogelijkheid te bieden de beoogde regierol in het nieuwe zorgstelsel op zich te nemen en om aldus scherp te onderhandelen met zorgaanbieders. Dit is echter een langdurig proces. Door de nieuwe verzekering voor de curatieve zorg kunnen verzekeraars groeien in hun nieuwe rol als voorwaarde voor vergaande deregulering van het aanbod. Nu al wordt een aantal maatregelen genomen of voorbereid, zoals de ontwikkeling van zogeheten diagnose-behandelingcombinaties binnen ziekenhuizen of nieuwe overheidsregulering op de geneesmiddelenmarkt. Na de invoering van het nieuwe verzekeringsstelsel in 2006 kan het aanbod gefaseerd verder worden gedereguleerd. Telkens zal per deelmarkt worden bezien of en in hoeverre deregulering mogelijk en zinvol is, waarbij moet worden voorkomen dat te snelle deregulering in een markt met aanbodschaarste leidt tot prijsopdrijving. Deregulering past overigens ook in het kabinetsstreven om de administratieve lasten in de zorg terug te dringen.

Aanpakken wachtlijsten

Om tegemoet te komen aan de stijgende zorgbehoefte stelt het kabinet de komende vier jaar ongeveer 6 miljard euro beschikbaar om zowel demografische (met name door de vergrijzende bevolking) en technologische ontwikkelingen te kunnen accommoderen, als ook de extra productie die nodig is om de wachtlijsten te verminderen. Voor het aanpakken van de wachtlijsten is 1 mld. euro extra beschikbaar. Verder wordt het huisartsentekort aangepakt en wordt de capaciteit voor medische opleidingen verruimd, waardoor op termijn de numerus fixus kan worden afgeschaft.

3.6 Openbaar bestuur

Wat willen we bereiken?

De burger is ontevreden over het functioneren van de overheid. De overheid is niet altijd in staat naar verwachting te presteren. Veel regels van de overheid hebben daarnaast geleid tot onnodige lasten voor burgers. Het gevolg is een breed gedragen maatschappelijk wantrouwen jegens de overheid en de kwaliteit van de dienstverlening. Het kabinet wil hier de komende vier jaar verandering in brengen en

streeft naar een kwalitatief beter presterende overheid. Dit betekent dat de effectiviteit en de slagkracht van de overheid vergroot moeten worden. Maar dit betekent ook dat burgers en samenleving hun eigen verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen. Deze ambitie moet leiden tot een efficiënte rijksoverheid, maar ook tot verbeteringen in de interbestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en mede-overheden en in de relatie tussen de overheid en de burger. Daarnaast wil het kabinet het representatieve karakter van de democratie versterken, meer rechtstreekse invloed van de burger creëren, waardoor de afstand tussen kiezer en gekozene wordt verkleind.

Doelstellingen op het terrein van openbaar bestuur

1. Modernisering overheid;
2. Vergroten efficiency collectieve sector;
3. Terugdringen administratieve lasten voor lagere overheden, aan de overheid gelieerde instellingen en burgers.

Wat gaan we daarvoor doen?

Modernisering overheid

De minister van BVK zal op korte termijn een «Programma modernisering overheid» presenteren dat zal bestaan uit een drietal bouwstenen, gericht op:

- de burger;
- de organisatie van de rijksoverheid;
- interbestuurlijke relaties.

Het kabinet wil de bouwstenen voor dit moderniseringsprogramma in de komende periode in samenspraak met vele betrokkenen binnen en buiten de overheid verder uitbouwen.

In relatie tot de burger streeft het kabinet naar een klantgerichte dienstverlening van de overheid en naar het verminderen van de administratieve lasten. Het gebruik van ICT is een belangrijk instrument om deze doelstellingen te realiseren. Zo is het streven om burgers geen gegevens meer te vragen, die al binnen de overheid beschikbaar zijn.

Het Rijk zal de interne organisatie en werkwijze tegen het licht houden. Daartoe wordt in de eerste plaats een takenoperatie uitgevoerd waarin regelgeving, staand beleid en organisatie van de rijksdienst worden belicht. Doel van de takenoperatie is het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie en de werkwijze van de rijksdienst. Overlap tussen departementen zal worden weggenomen, de taakverdeling tussen departementen wordt gestroomlijnd en «uitgewerkt» beleid wordt beëindigd.

Tegelijk worden de taken, werkwijze en omvang van de verzelfstandigde diensten (ZBO's en agentschappen) bekeken. In een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) zal het huidige toetsingskader voor verzelfstandiging worden doorgelicht en zal worden onderzocht hoe de bekostiging en aansturing kan worden geoptimaliseerd. Dit IBO zal medio 2004 zijn afgerond. Ook gedeconcentreerde rijksdiensten en adviesraden zullen tegen het licht worden gehouden. Het stelsel van adviesraden zal in ieder geval worden versoerd en verbeterd. Ten behoeve van besluitvorming op langere termijn, bijvoorbeeld bij volgende kabinetsformaties, brengt het kabinet een visie uit op de gewenste ordening en politieke aansturing van rijkstaken. De efficiency en de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering op departementen wordt verbeterd.

Om bureaucratie en bestuurslasten bij (mede)overheden terug te dringen wil het kabinet in ieder geval de specifieke uitkeringen grondig herijken. De doorlichting moet leiden tot het vereenvoudigen, bundelen of afschaffen van specifieke uitkeringen. Ook zal prestatievergelijking (*benchmarking*) in alle lagen van het openbaar bestuur worden aangejaagd om transparantie en het zelflerend vermogen van overheidsorganisaties te versterken.

Daarnaast zal – met het oog op het terugdringen van de bureaucratie – het kabinet terughoudend zijn met het uitbrengen van nieuwe regelgeving, beleidsnota's en studies. Daarom zullen ook de bestaande wettelijke verplichtingen tot het periodiek uitbrengen van beleidsnota's, indien verantwoord, worden geschrapt. Ook op het gebied van de bedrijfsvoering vinden heroverwegingen plaats. Zo zullen overheidsorganisaties zo veel mogelijk in staat worden gesteld om zelf de besturing en beheersing van de bedrijfsprocessen in te richten. Verder zal de auditfunctie worden gemoderniseerd in die zin dat deze zich naast de traditionele accountantscontrole – in toenemende mate zal richten op bedrijfsvoeringsaudits. De implementatie van het Kwaliteitsplan Auditfunctie Rijkoverheid (2002) wordt in 2004 afgerond, een evaluatie is gepland voor 2005.

Vergroten efficiency collectieve sector

Om de efficiency in de rijksdienst te vergroten heeft het kabinet in het Hoofdlijnenakkoord een aantal financiële prikkels bij departementen neergelegd. Zo dienen de departementen de inhuur van externe adviseurs te verminderen. Ook door professionele inkoop en aanbesteding is een efficiencyvoordeel door de departementen te behalen. Voorts is voor de rijksdienst, met uitzondering van een aantal prioritaire onderdelen, uitgegaan van een efficiencykorting van jaarlijks 1% in de periode 2004–2006, bovenop die uit het Strategisch Akkoord, en 2% in 2007. In navolging hierop is bij de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) van een vergelijkbare efficiencykorting uitgegaan. Daarnaast krijgen de bij het Strategisch Akkoord uitgezonderde uitvoerende diensten een efficiencykorting van jaarlijks 0,5%. De departementen vullen zelf de korting in met efficiencyvergroten maatregelen, bijvoorbeeld door het schrappen van managementlagen in de organisatie.

Het kabinet is tevens van mening dat het ziekteverzuim in de sectoren Zorg, Politie en Onderwijs moet worden teruggebracht; zodanig dat het verschil met het ziekteverzuim in de markt fors verkleind wordt. Hiermee wordt direct bijgedragen aan de kwaliteit van de dienstverlening; namelijk meer handen aan het bed, meer blauw op straat en verkleining van het lerarentekort.

Tot slot streeft het kabinet naar een aanzienlijke beperking van de overheidssubsidies.

3.7 Immigratie en integratie

Wat willen we bereiken?

De enorme verschillen in welvaart en veiligheid tussen rijke en arme landen staan garant voor een omvangrijke groep van immigranten aan onze grenzen. In de jaren negentig kwamen rond de 40 000 asielzoekers per jaar naar Nederland. Hiervan kregen jaarlijks circa 15 000 personen een verblijfsvergunning en werd een even zo grote groep afgewezen. De behandeling van de aanvragen leidde tot de opbouw van een opvangcapaciteit voor circa 85 000 asielzoekers. Mede door de introductie van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 is de instroom van het aantal asielzoekers sinds 2001 spectaculair gedaald naar 18 000 asielzoekers afgelopen jaar. Het aantal personen dat naar Nederland wil migreren in het kader van gezinsvorming/-hereniging ligt in dezelfde periode (jaren '90) rond de 50 000 per jaar. Van deze groep, die een aanvraag doet voor een Machti-

ging tot Voorlopig Verblijf (MVV), wordt echter een deel afgewezen. Uiteindelijk vestigen zich ongeveer 30 000 personen per jaar in Nederland op grond van gezinsvorming en -hereniging. Binnen de redelijk stabiel blijvende totale instroom is gedurende de jaren '90 het aandeel gezinsvormers groter geworden dan het aandeel gezinsherenigers.

Hoewel de integratie en de positie van minderheden op de arbeidsmarkt zijn verbeterd, zijn lang niet alle problemen opgelost. De noodzaak om te komen tot een beleid gericht op beperking van de immigratie en verbetering van de integratie blijft van kracht. In samenhang daarmee zet het kabinet in op het aanpakken van illegaliteit en een effectief terugkeerbeleid, zowel in bilateraal als in EU-verband. Gebrekkige medewerking van landen van herkomst bij het terugnemen van hun onderdanen, is nog altijd een struikelblok bij de daadwerkelijke terugkeer. Tot slot is het van belang om te komen tot een Europees asielbeleid, waarbinnen het Nederlandse beleid goed kan worden ingepast.

Doelstellingen op het terrein van immigratie en integratie

1. Betere integratie, mede door een nieuw inburgeringsstelsel dat in de loop van 2004 operationeel moet zijn;
2. Een restrictief toelatingsbeleid;
3. Aanpak illegaliteit en een effectief terugkeerbeleid;
4. Inzet op een Europees asiel- en migratiebeleid en versterkte bescherming in de regio.

Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

<i>(x € miljard)*</i>					
Immigratie en integratie	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven	1,5	1,0	0,7	0,6	0,6
Belastinguitgaven	-	-	-	-	-

* Dit betreft de beschikbare middelen voor immigratie en integratie op de begroting van Justitie.

Een betere integratie

Integratie moet tot stand komen in scholen, bedrijven, in de buurt en op straat, en is in slechts beperkte mate een taak voor de landelijke overheid. Uitgangspunt van het nieuwe inburgeringsbeleid is dat de immigrant zelf verantwoordelijk is voor het zich eigen maken van de benodigde kennis en vaardigheden. Prioriteiten zijn het inburgeren van nieuwkomers en het maken van een inhaalslag bij oudkomers. Bij de inburgering moet meer inzicht komen in de resultaten van inburgeringstrajecten en de verantwoordelijkheid van betrokken partijen (de inburgeraar zelf, gemeenten, scholingsinstellingen) voor het behalen van resultaten dient aangescherpt te worden. Een duidelijk inburgeringsexamen is daarbij een belangrijk instrument. De eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar wordt vergroot door hem of haar zelf verantwoordelijk te laten zijn voor het halen van het verplichte inburgeringsexamen. Daartegenover staat een (gemaximeerde) financiële vergoeding van het Rijk bij het behalen van het examen en de ruimte om cursussen te volgen bij een instelling naar keuze. Iedere nieuwkomer die op vrijwillige basis naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van het inburgeringsbeleid, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Nieuwkomers kunnen pas een definitieve verblijfsstatus krijgen, na het behalen van het inburgeringsexamen.

De groep «oudkomers», die al langer in Nederland verblijft, maar nog onvoldoende is geïntegreerd, is in de loop der tijd gegroeid. Bij deze groepen moet een inhaalslag worden gemaakt. De vrijwilligheid tot het volgen van inburgeringscursussen wordt daarom vervangen door een plicht voor nader af te bakenen groepen oudkomers om een inburgeringsexamen te halen.

Een restrictief toelatingsbeleid

De hoofdlijnen van een restrictief en selectief immigratiebeleid zijn uiteengezet in het Strategisch en Hoofdlijnenakkoord. De Vreemdelingenwet 2000 is hierbij het uitgangspunt. De aanpassingen hierop hebben betrekking op verschillende groepen immigranten.

Aan gezinsvorming en gezinshereniging worden eisen gesteld, zoals een leeftijdsgrens van 21 jaar en een inkomenseis van 120% van het wettelijk minimumloon.

Afgezien van tijdelijke migratie voor het vervullen van moeilijk vervulbare vacatures voert Nederland geen beleid op het binnenhalen van economische migranten (arbeidsmigratie). Prioriteit wordt gegeven aan een vermindering van de inactiviteit bij de bestaande beroepsbevolking. Wel is de procedure voor migranten die naar Nederland komen vereenvoudigd en wordt deze versneld afgehandeld. Dit geldt met name voor kennismigrant, waardoor Nederland snel toegankelijk wordt voor personen waar een specifieke behoefte aan is. Conform het profijtbeginsel zullen immigranten de kosten van hun verblijfsvergunning zelf moeten dragen. De leges worden hiertoe verder verhoogd richting kostendekkend niveau. In 2007 levert dit naar verwachting 15 miljoen euro op.

Op het gebied van asiel blijft Nederland bereid vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag op te vangen. Om dat mogelijk te maken moeten asielaanvragen strikt, rechtvaardig, snel en met behoud van zorgvuldigheid worden beoordeeld. In de komende periode zal, in lijn met het Hoofdlijnenakkoord, worden bezien wat de mogelijkheden zijn om de opvang van asielzoekers verder te versoberen. De gefinancierde rechtsbijstand wordt zodanig aangepast dat deze geen zelfstandige bron van extra procedures vormt. De mogelijkheid vervalt om na afwijzing van een asielaanvraag alsnog een reguliere verblijfsvergunning aan te vragen en de toepassing van het categoriale vluchtelingenbeleid wordt terughoudend toegepast. Op gewijzigde omstandigheden die relevant zijn voor de «verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd» wordt alerter gereageerd. Alleenstaande minderjarige asielzoekers die niet voor asiel in aanmerking komen zullen worden uitgezet zodra opvang in het land van herkomst is georganiseerd.

Vluchtelingen zouden in de regio moeten worden opgevangen, indien de omstandigheden dat mogelijk maken. Een eerste proefproject zal hiertoe in samenwerking met onder andere UNHCR, de Europese Commissie en geïnteresseerde landen worden uitgewerkt.

Inzet op het Europese terrein van asiel- en migratiebeleid

Het Nederlandse vreemdelingenbeleid kan en mag niet los worden gezien van het beleid in de ons omringende landen. Nederland zal, als het gaat om het toelatingsbeleid, niet een ruimhartiger beleid voeren dan de ons omringende landen. Teneinde secundaire migratiestromen tegen te gaan moet het asiel- en migratiebeleid in de EU-landen verder worden geharmoniseerd. Het kabinet zal hier actief op blijven inzetten. De interne en externe aspecten van asiel en migratie in het EU-beleid behoren tot de prioriteiten tijdens het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van 2004.

Schattingen over het aantal in Nederland verblijvende illegalen lopen uiteen van circa 112 000 tot circa 163 000 personen (rapport *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, september 2002). Een groot deel van deze populatie is illegaal werkzaam in Nederland. De aanpak van illegaliteit is noodzakelijk in samenhang met het selectieve en restrictieve toelatingsbeleid en de verplichtingen die we aan nieuw- en oudkomers stellen. Hiertoe zal illegaal verblijf en het profiteren van illegalen (huisjesmelkers, koppelbazen, werkgevers), krachtiger worden bestreden met financiële sancties zoals boetes, verhalen van uitzettingskosten en ontnemen van genoten voordeel. De maatregelen leveren een bijdrage aan het terugdringen van de illegaliteit, maar zullen de illegaliteit niet volledig kunnen uitbannen. Wel is er een duidelijke samenhang met het fraudebeleid en zal worden voortgebouwd op de reeds in gang gezette aanpak van illegaliteit. Zo is het vreemdelingen-toezicht geïntensiveerd met 450 fte's, zal illegale tewerkstelling door de Arbeidsinspectie worden bestreden en wordt er gewerkt aan een intensivering van terug- en overnameovereenkomsten met landen van herkomst. De (reeds ingezette) maatregelen dienen met name gericht te zijn op het tegengaan van illegale tewerkstelling en (onder)verhuur aan illegalen. Via deze maatregelen kan de aanpak vooral met financiële sancties plaatsvinden.

Een effectief terugkeerbeleid voor illegalen, afgewezen asielzoekers en AMA's is een onmisbaar onderdeel van het vreemdelingenbeleid. De uitzetting en begeleiding van (vrijwillige) terugkeer van deze personen wordt effectiever gemaakt door de organisatorische taken en de coördinatie te verbeteren, waarbij ook in bilateraal en EU-verband wordt samengewerkt. De komende periode zal bezien worden op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de in het Hoofdlijnenakkoord genoemde terugkeerorganisatie. Door deze maatregelen kan met de beschikbare middelen een intensivering van de terugkeer plaatshebben, waaronder het aantal gedwongen verwijderingen. Vreemdelingenbewaring en de recentelijk geopende uitzetcentra, dienen optimaal te worden gebruikt om een snelle uitzetting te realiseren. Regeringen die terugname van onderdanen weigeren, komen niet in aanmerking voor ontwikkelingshulp.

3.8 Ruimte, wonen, natuur en milieu

Ruimte

Wat willen we bereiken?

Nederland is dichtbevolkt en op een relatief klein oppervlak moet een veelheid aan wensen ten aanzien van wonen, werken, water, natuur en infrastructuur worden gerealiseerd. Met de schaarse ruimte moet dus zorgvuldig worden omgesprongen. Het kabinet wil daaraan bijdragen met het ruimtelijke-orderingsbeleid. Dit beleid verdeelt de beschikbare ruimte over verschillende bestemmingen en streeft daarbij naar sterke steden en een vitaal platteland. Er moet tegemoetgekomen worden aan de veranderende voorkeuren van burgers en bedrijven het instrumentarium zal flexibeler moeten worden. Dit moet leiden tot meer draagvlak, ook in financiële zin, voor het ruimtelijke beleid. Meer en sneller resultaat in de ruimtelijke ordening is eveneens een belangrijke doelstelling. Het eindresultaat van de ruimtelijke ordening moet meer bepaald worden door de burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden, dan van bovenaf opgelegd door het Rijk. Dat vereist een rijksbrede visie op de ruimtelijke inrichting van Nederland, waarin wordt aangegeven welke algemene ruimtelijke ontwikkelingen van nationaal belang worden geacht.

Doelstellingen op het terrein van Ruimte

1. Ruimte geven aan ontwikkelingen: beter inspelen op de wensen van burgers en bedrijven en meer ruimtelijke afwegingen op decentraal niveau;
2. Vergroten van de ruimtelijke kwaliteit en versnellen van de ruimtelijke ontwikkelingen.

Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

<i>(x € miljard)*</i>					
Ruimte	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Belastinguitgaven	–	–	–	–	–

* Dit betreft de beschikbare middelen voor ruimte op de begrotingen van VROM en het FES.

Ruimte geven aan ontwikkelingen

Het kabinet zal het nationale ruimtelijke beleid vormgeven in één Nota Ruimte. Zo'n rijksbrede Nota Ruimte, die selectief (op hoofdlijnen) en geïntegreerd is, sluit aan bij de algemene kabinetsdoelen: minder beleid, meer samenhang, minder regels en een slagvaardige uitvoering. In de Nota Ruimte zal conform de uitgangspunten van de Stellingnamebrief en het Hoofdlijnenakkoord de rol van het Rijk worden beperkt. Een andere verdeling van de ruimte vergt nieuwe afwegingen, die in veel gevallen het beste op decentraal niveau (door provincies en gemeenten) kunnen worden gemaakt, omdat daar de meeste kennis is over de wensen van burgers en bedrijven. De concrete invulling van deze wijziging moet nog nader worden uitgewerkt.

Voor het kabinet ligt een belangrijke rol bij de ruimtelijke afweging en afstemming van investeringsprojecten van nationaal belang. Een eerste aanzet daartoe is het formuleren van Interdepartementale Ruimtelijke Initiatieven. Hierin geven de diverse rijkspartijen aan waar opgaven van nationaal belang liggen, waarbij in onderlinge samenhang en door meer departementen moeten worden geïnvesteerd om te komen tot synergie in de uitvoering. Dit betreft onder andere de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad en het Groene Hart.

Vergroten van de ruimtelijke kwaliteit en versnellen van de ruimtelijke ontwikkelingen

Naast de traditionele toelatingsplanologie zal het Rijk een meer ontwikkelingsgerichte aanpak, de zogenaamde ontwikkelingsplanologie, stimuleren. Bij ontwikkelingsplanologie wordt vroegtijdig samengewerkt tussen overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen, teneinde te komen tot een gezamenlijk gebiedsgericht beleid. Dit is bedoeld om sneller en met meer draagvlak (ook financieel) de wensen die in de regio leven te accommoderen. Vanuit het Rijk zullen onder meer de BIRK-middelen (Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit) en de gelden voor de sleutelprojecten ten bedrage van 397 miljoen euro worden ingezet. Door de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en andere regelgeving zullen procedures om tot ruimtelijke aanpassingen te komen worden gestroomlijnd en versneld.

Wonen

Wat willen we bereiken?

Iedereen in Nederland moet goed kunnen wonen tegen een redelijke prijs. Het kabinet beschouwt daarom het teruglopende bouwvolume en de woonsituatie in een groot aantal achterstandswijken als ernstige problemen en zal daarom ook bijdragen aan de oplossing van die problemen. Een andersoortig speerpunt op het gebied van wonen is de gelijktrekking van de fiscale behandeling van de verhuizende en niet-verhuizende eigenaar-bewoner.

Doelstellingen op het terrein van wonen

1. Vitaliseren van steden:
 - Toename kwaliteit woningen en openbare ruimte. Meeste urgentie geldt voor de 56 prioritaire herstructureringswijken in de 30 grootste steden;
 - Verkleinen kloof tussen vraag en aanbod door ombuigen negatieve trend huidige woningbouwproductie;
2. Gelijktrekking fiscale behandeling verhuizende en niet-verhuizende eigenaar-bewoner.

Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

<i>(x € miljard)*</i>					
Wonen	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven	2,5	2,6	2,4	2,3	2,4
Belastinguitgaven	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

* Dit betreft de beschikbare middelen voor wonen op de begroting van VROM.

Toename kwaliteit woningen en openbare ruimte

Wat betreft de woon- en leefomgeving in de achterstandswijken ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeenten en de woningcorporaties en heeft de rijksoverheid een ondersteunende rol. Op voordracht van de 30 grootste steden heeft de minister van VROM 50 wijken aangewezen die met prioriteit aangepakt zullen worden. Dit moet bijdragen aan het handhaven van het aandeel van de midden- en hogere inkomens in de steden en vermindering van de segregatie. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) voorziet daarin (voor de periode 2005–2010 is 1 665 miljoen euro beschikbaar).

Voor de financiering van de herstructurering en de nieuwbouwproductie wordt een belangrijke bijdrage van de corporaties verwacht. Het is gewenst dat woningcorporaties met weinig vermogen ondersteuning krijgen van woningcorporaties met veel vermogen. De sector als geheel beschikt immers over ruim voldoende vermogen om de ambities waar te kunnen maken en zijn verantwoordelijkheid te nemen. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting kan hierbij een belangrijke rol spelen. De mogelijkheden worden onderzocht om in de systematiek van de huursubsidie en het huurbeleid ruimte te vinden om de bezuinigingen te realiseren en tegelijkertijd de betaalbaarheid van het wonen voor lagere inkomens te waarborgen en de herstructurerings- en nieuwbouwopgave te realiseren.

Aantal nieuwbouwwoningen per jaar vergroten

De bouwproductie zal omhoog moeten, maar de tijd dat de overheid het bouwvolume vaststelde ligt ver achter ons. Het is ook niet gewenst dat die

tijden terugkomen. De huidige kwalitatieve woningnood kan immers niet planmatig en met centrale sturing worden aangepakt. Het is primair aan marktpartijen en woningbouwcorporaties om tegemoet te komen aan de wensen van kopers en huurders van woningen. De overheid heeft immers geen invloed op de twee belangrijkste determinanten van de bouwproductie, namelijk de beschikbare bouwcapaciteit en de vraag naar nieuwbouwwoningen. Wel kunnen regelgeving en stroperige procedures de ontwikkeling van de bouwproductie frustreren. Het kabinet gaat daar concreet wat aan doen, onder andere door kortere procedures bij de ruimtelijke ordening en onteigening en stroomlijning van de bouwregelgeving. Ook de inzet van aanjaagteams draagt bij aan versnelling van de besluitvorming in de gemeenten en regio's en daarmee aan de productie. Harde afspraken via de nog af te sluiten Verstedelijkingsconvenanten zijn een noodzakelijk onderdeel van dit pakket.

Gelijktrekking behandeling verhuizende en niet-verhuizende eigenaar-bewoner.

Voor eigenaar-bewoners die verhuizen bestaat de mogelijkheid om rente af te trekken over een lening die indirect is gebruikt voor consumptie of financiering van beleggingen. Als men voor volledige financiering van de nieuwe woning kiest en de waarde van de oude woning hoger is dan de erop rustende hypotheek, valt een bedrag vrij voor consumptie of belegging buiten de eigen woning. Voor niet-verhuizende eigenaar-bewoners bestaat deze mogelijkheid niet. Zij kunnen de rente over een verhoging van hun hypotheek alleen aftrekken als het geleende bedrag ook daadwerkelijk aangewend is voor verbetering of onderhoud van de eigen woning. Op dit punt wordt de behandeling van de niet-verhuizende eigenaar-bewoner en de verhuizende eigenaar-bewoner gelijk getrokken. Daartoe zal voortaan gelden dat bij verhuizing naar een andere eigen woning de hypotheekrente aftrekbaar is voor zover de extra hypotheek nodig is bovenop de opbrengst van het verkochte huis. Hierdoor wordt de mogelijkheid voor verhuizende eigenaar-bewoners om fiscaal gefacilieerd geld vrij te spelen voor consumptie of andere beleggingen beëindigd, zoals dat al eerder gebeurde bij niet-verhuizende eigenaar-bewoners. Voor starters op de woningmarkt en zittende eigenaar-bewoners verandert er niets met betrekking tot de hypotheekrenteaftrek. De maatregel draagt tevens bij aan het beheersbaar houden van de belastingderving in verband met de eigen woning.

Natuur en milieu

Wat willen we bereiken?

Op het gebied van natuur acht het kabinet de realisatie van de doelstellingen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) van vitaal belang. In dit licht is het kabinetsbeleid erop gericht de EHS in 2018 te voltooiën. De EHS bestaat uit een samenhangend netwerk van natuurgebieden met hoge natuur- en landschapswaarde die deels met elkaar verbonden zijn door verbindingzones. Het doel is om deze waarden in stand te houden, te herstellen en te ontwikkelen. Afgezien van de grote wateren, beslaat de EHS ongeveer 728 500 hectare. Onderdeel van de EHS zijn de zogenoemde robuuste verbindingen. Met de verwerving van de eerste tranche robuuste verbindingen (13 500 hectare) is reeds begonnen, met de tweede tranche (13 500 hectare) wordt in 2008 begonnen. Met de totstandkoming van de EHS wordt ook in belangrijke mate invulling gegeven aan de internationale verplichtingen zoals het Biodiversiteitsverdrag, de Ramsar-conventie en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.

Een goede kwaliteit van het leefmilieu is van vitaal belang voor huidige en toekomstige generaties. De afgelopen jaren is de uitstoot van de meeste milieubelastende stoffen verminderd, ondanks een stevige economische

groei. Het milieubeleid blijft gericht op handhaving van deze ont koppeling tussen economische groei en milieudruk, en het realiseren van ont koppeling waar dat nog niet is gelukt.

Doelstellingen op het terrein van natuur en milieu

1. Duurzame groei: handhaven van de ont koppeling tussen economische groei en milieudruk;
2. Voltooien van de EHS in 2018 (inclusief robuuste verbindingen). In de periode 2004–2007 betekent dit het verwerven van circa 16 000 hectare grond, inrichten van 19 000 hectare en het in het beheer nemen van 21 000 hectare.

Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

<i>(x € miljard)*</i>					
Natuur en milieu	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3
Belastinguitgaven	0,9	0,5	0,3	0,4	0,4

* Dit betreft de beschikbare middelen voor natuur en milieu op de begrotingen van VROM, LNV, EZ en het FES.

Handhaving van de ont koppeling tussen economische groei en milieudruk

Het kabinetsbeleid richt zich op het handhaven van de ont koppeling tussen economische groei en milieudruk. Het zal zich daarbij onder andere richten op een aantal hardnekkige milieuproblemen, zoals de uitstoot van CO₂. Een van de kenmerken van deze problemen is dat een deel van de oplossing op internationaal niveau ligt. Het kabinet zet zich in voor een sterk internationaal milieubeleid, zowel binnen de EU als in wijder verband.

In 2005 zal worden begonnen met emissiehandel voor CO₂, een naar verwachting (kosten)efficiënt instrument voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Aan de industrie (inclusief energieproducenten) die verantwoordelijk is voor circa 60% van de CO₂-emissie, zullen verhandelbare emissierechten worden verleend op basis van energie-efficiency-inspanningen in het verleden.

Daarnaast wordt ingezet op instrumentele vernieuwing in de EU en in Nederland. Zo wordt er gestreefd naar minder specifieke gedetailleerde regelgeving en waar mogelijk wordt gekozen voor internalisering van externe kosten via financiële prikkels. De bereikte ont koppeling tussen economische groei en milieudruk zal worden gehandhaafd, mede door stimuleren van duurzame innovaties en door in te zetten op vergroening via een REB-verhoging, en door onderzoek naar maatregelen op het gebied van verkeer en vervoer (o.a. vrachtwagen).

Een afname van de milieuvuiling terwijl de economie blijft groeien, ofwel absolute ont koppeling, vereist meer fundamentele veranderingen, ook wel transities genoemd. In nauw overleg met alle maatschappelijke actoren, zal de overheid initiatieven ontplooiën die hieraan bijdragen. In 2004 worden de voor dat jaar geplande acties uit het «Actieprogramma duurzame ontwikkeling» uitgevoerd, waaronder een openbaar maatschappelijk debat over de voortgang van duurzame ontwikkeling.

Mede met het extra geld dat het kabinet voor de EHS beschikbaar heeft gesteld kan de EHS in 2018 gereed zijn. Van de nog te realiseren oppervlakte (ruim 63 000 hectare) wordt 60% gerealiseerd door middel van grondaankopen en 40% via agrarisch en particulier natuurbeheer. Voorts wordt nog circa 40 000 hectare beheersgebied (Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer) en 17 500 hectare particulier beheer (Subsidieregeling natuurbeheer) gerealiseerd.

Reconstructie van de zandgebieden

Binnen plattelandsbeleid krijgt de reconstructie van de zandgebieden prioriteit. Reconstructie is een gebiedsgerichte aanpak van ruimtelijke herstructurering van de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland, neergelegd in de Reconstructiewet concentratiegebieden. Voor de reconstructie heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld. Teneinde de ambities van de reconstructie in evenwicht te brengen met de beschikbare middelen geeft het kabinet prioriteit aan de uitvoering van concrete projecten op het gebied van EHS, duurzame landbouw, water en varkensvrije zones. De provincies zijn de regisseurs van de voorbereiding en de uitvoering van de reconstructie en zullen een aanzienlijke financiële bijdrage leveren aan de reconstructie. De planvorming is in volle gang en nadert eind 2003 zijn voltooiing.

3.9 Mobiliteit en infrastructuur

Wat willen we bereiken?

Burgers en bedrijven kampen in toenemende mate met files op de weg, vertragingen op het spoor en belemmeringen op de waterwegen. De nog steeds toenemende mobiliteit leidt tot knelpunten in de spitsperiode met negatieve gevolgen voor het economisch groeivermogen. Door een intensiever gebruik, een grotere benutting en steeds strengere veiligheids- en milieueisen is de behoefte aan onderhoud van de infrastructuur toegenomen. Er is minder geld voor nieuwe projecten. De focus ligt op het in orde brengen en houden van de bestaande infrastructuur en een effectievere benutting ervan. Zo wordt een groot gedeelte van het «kwartje van Kok» in deze richting besteed om de achterstanden in beheer en onderhoud weg te werken.

Doelstellingen op het terrein van mobiliteit en infrastructuur

1. Verbetering veiligheid, capaciteit en betrouwbaarheid infrastructuur:
 - Afname storingen van de spoorweginfrastructuur met 35 à 40% in 2007 ten opzichte van 2002;
 - Verbeteren punctualiteit van 81% in 2002 naar 87–89% in 2007 voor dagelijks één miljoen spoorreizigers;
 - Op de weginfrastructuur het achterstallig onderhoud verminderen met circa 45% in 2007;
 - Wegnemen van vertragingen en stremmingen waterwegen door renovatie en baggeren van respectievelijk sluisen, stuwen alsmede kanalen;
2. Betere benutting rijkswegen: verbetering doorstroming rijkswegen en wegen in grootstedelijke gebieden, zodat de filezwaarte op de punten die aangepakt worden met minimaal 30% wordt gereduceerd:
 - Uitvoering van het programma «Zichtbaar, Slim en Meetbaar»;
 - Selectieve aanleg;
3. Bescherming tegen overstromingen en wateroverlast:
 - Verhogen waterafvoerende capaciteit van de Rijn;
 - Uitvoering eerste maatregelenprogramma's Nationaal Bestuursakkoord Water.

Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

<i>(x € miljard)*</i>					
Mobiliteit en infrastructuur	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven	8,3	7,7	7,8	8,2	8,6
Belastinguitgaven	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

* Dit betreft de beschikbare middelen voor mobiliteit en infrastructuur op de begroting van V&W, het Infrastructuurfonds en het FES.

Verbetering veiligheid, capaciteit en betrouwbaarheid infrastructuur

Ten aanzien van investeringen in de infrastructuur ligt de komende jaren een belangrijk accent op beheer en onderhoud ter verbetering van de onderhoudstoestand van de bestaande spoor-, weg- en waterinfrastructuur in plaats van grootschalige uitbreiding daarvan.

Om de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur op peil te houden en de betrouwbaarheid op het spoor te kunnen garanderen, zijn reeds maatregelen genomen gericht op het verminderen van storingen van de spoorweginfrastructuur. Bij het Hoofdlijnenakkoord zijn aanvullende middelen beschikbaar gekomen die onder meer aangewend zullen worden voor de aanpak van acute knelpunten, vergroting van de bedrijfszekerheid van de spoorweginfrastructuur, een «groene golf» voor goederentreinen en vereenvoudiging van de dienstregeling, waardoor het aantal vertragingen beperkt wordt. Deze middelen worden vooral ingezet op de economisch belangrijke corridors. Wat betreft het personenvervoer zijn dat de zwaardere vervoersstromen in het woon-werkverkeer, in de spits, van en naar sterk verstedelijkt gebied. Voor het goederenvervoer geldt dat het accent ligt op die trajecten waar het spoor een eigen markt kent en waar reeds zware vervoersstromen zijn. In 2007 moeten er ten opzichte van de peildatum 2000 circa 35–40% minder infrastructuurstoringen zijn op het gehele railnet. In de periode tot en met 2007 wordt een bedrag van 578 miljoen euro extra beschikbaar gesteld ten uitvoering

van de 1e fase van het plan «Betrouwbaar benutten». Door de inzet van de genoemde extra bedragen en de uitvoering van het Verbeterplan door de Nederlandse Spoorwegen moet de punctualiteit stijgen van 81% in 2002 naar 87–89% in 2007. De gebruikers van het spoor betalen momenteel maar een gering deel van de infrastructuurkosten. De gebruikersvergoeding wordt daarom conform het Hoofdlijnenakkoord met ingang van 2006 verhoogd.

De kosten voor het instandhouden van wegen nemen toe. Dat heeft te maken met onder meer de uitbreiding van het wegennetwerk, een fors groeiende verkeersintensiteit, het toenemende gebruik van elektronica en zeer open asfaltbeton op het wegdek, meer aandacht voor veiligheid bij werk-in-uitvoering en het streven naar filearm onderhoud. De komende jaren wordt verder ingezet op het verbeteren van het gebruik van de beschikbare capaciteit. Zo wordt met extra onderhoud van circa 1300 kilometer weginfrastructuur het gebruik van de beschikbare capaciteit en de betrouwbaarheid verbeterd. Het achterstallig onderhoud wordt daarmee ten opzichte van 2002 met circa 45% verminderd. Daarbij wordt getracht vertragingen op de weg vanwege onderhoudsinspanningen door een betere en slimmere onderhoudsplanning en onderhoudsmanagement te verminderen. In de periode tot en met 2007 wordt in totaal 441 miljoen euro extra uitgetrokken voor het beheer en onderhoud van wegen. Daarbij ligt de prioriteit bij de economisch belangrijke verbindingen en ringwegen rond de steden.

Met de beschikbare capaciteit van het vaarwegennetwerk en de vloot kan de binnenvaart een aanzienlijk deel van de toekomstige groei van het goederenvervoer op een efficiënte, veilige en duurzame wijze afwikkelen. Voorwaarde daarbij is goed onderhoud. Het kabinet trekt tot en met 2010 700 miljoen euro extra uit om een extra onderhoudsinspanning te plegen bij waterwerken, kanalen en waterbodems. De hiervoor beschikbare middelen bedragen tot en met 2007 gecumuleerd 350 miljoen euro.

Verbetering doorstroming weg in grootstedelijke gebieden

Onderstaande maatregelen beogen een betere doorstroming op het wegennet, onder meer door een betere benutting. Het uiteindelijke resultaat van alle landelijke maatregelen zal niet zijn dat de files over vier jaar zijn opgelost, maar wel dat de doorstroming in het hele land verbetert. Het kabinet zal daarnaast de mogelijkheden tot beprijzen van de transportsector bezien onder gelijktijdige terugsluis binnen de budgettaire spelregels.

De uitvoering van het bestaande programma «Zichtbaar, Slim, Meetbaar» (ZSM) voor een slimmere en betere benutting van de wegen wordt opgevoerd. De in 2003 aangenomen Spoedwet Wegverbreding voorziet nu al in de aanleg van spits- en plusstroken op respectievelijk 150 en 160 kilometer weg tot en met 2006 op filegevoelige corridors. Daarnaast bestaat het ZSM-programma uit flankerende maatregelen op het gebied van dynamisch verkeersmanagement, incidentmanagement, flexibele rijstrookindeling en andere maatregelen getroffen om het wegennet slimmer en beter te benutten. Een bedrag van 715 miljoen euro tot en met 2010 wordt geïnvesteerd in een gerichte aanpak van de files op het Hoofdwegennet. Het betreft hier met name het programma ZSM-2. Hierin is de aanleg voorzien van onder meer extra spitsstroken op de A1, A12, A20, A27 en A28.

Naast de reguliere budgetten voor capaciteitsvergroting wordt in de periode tot en met 2007 gecumuleerd 655 miljoen euro uitgetrokken voor met name de realisatie van spits- en plusstroken en 80 miljoen euro voor

flankerende maatregelen (ZSM-1 en -2). Een bedrag van gecumuleerd 360 miljoen euro wordt tot 2010 uitgetrokken voor een gebiedsgerichte aanpak van snelweg, provinciale weg, gemeentelijke weg en het openbaar vervoer, teneinde de doorstroming van wegen in grootstedelijke gebieden te bevorderen.

Daarnaast is een extra bedrag van gecumuleerd 330 miljoen euro van 2006 tot en met 2010 in de begroting opgenomen voor de aanleg van ontbrekende rijkswegen op specifieke plekken die van belang zijn voor de economie.

Bescherming tegen overstromingen en waterlast door het handhaven van wettelijk vastgestelde veiligheidsniveaus

Factoren als zeespiegelrijzing, regenval, bodemdaling, intensievere bebouwing en zwaardere golfslag dienen geredresseerd te worden om de veiligheid te handhaven. Daarnaast zijn maatregelen nodig om de wateroverlast in de regionale watersystemen zo veel mogelijk te beperken.

Begin 2006 wordt de PKB Ruimte voor de Rivier afgerond. De PKB beoogt maatregelen vast te stellen die voorzien in een verhoging in 2015 van de huidige afvoercapaciteit van de Rijn van 15 000 m³ per seconde naar 16 000 m³. De uitgaven voor de maatregelen uit de PKB Ruimte voor de Rivier worden vooralsnog geraamd op circa 2 miljard euro.

Om Nederland tegen wateroverlast te beschermen gaat tot en met 2007 een impuls van 100 miljoen euro naar het regionale waterbeheer in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water. Uiterlijk in 2007 is het eerste maatregelenprogramma uitgevoerd. In 2003 wordt gestart met de koploperprojecten voor waterberging en het glastuinbouwgebied in Delfland. In 2006 wordt het Nationaal Bestuursakkoord Water geëvalueerd en afhankelijk hiervan wordt mogelijk het volgende vierjarenplan vastgesteld.

3.10 Internationaal

Wat willen we bereiken?

Tot de algemene doelstelling van het buitenlandse beleid behoort het bevorderen van vrede, veiligheid en een stabiele internationale rechtsorde en armoedevermindering. Vrede en veiligheid zijn voorwaarden schepend voor de opbouw van rechtvaardige, democratische en daarmee stabiele internationale samenlevingen. Deze elementen zijn noodzakelijk voor effectieve armoedebestrijding. Conflicten houden armoede in stand en armoede staat aan de basis van veel conflicten. Om deze vicieuze cirkel te doorbreken zet Nederland in op armoedebestrijding via het ontwikkelingssamenwerkingbeleid en op veiligheid en stabiliteit door conflictpreventie en crisisbeheersing. Ook deelname aan vredesoperaties kunnen hieraan dienstbaar zijn. Het beleid ten aanzien van vredesoperaties krijgt mede gestalte door samenwerking in een groot aantal internationale fora zoals de Verenigde Naties (VN), de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de Europese Unie (EU), en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

Deze paragraaf richt zich op die onderdelen van het buitenlandse beleid met belangrijke financieel-economische en budgettaire aspecten. De begroting van de EU en het Nederlandse beleid dat ten aanzien hiervan wordt gevoerd, blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing. Voor een integrale presentatie van de politieke doelstellingen van dit kabinet op buitenlands terrein wordt verwezen naar het beleidsprogramma en de begrotingen van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

Ontwikkelingssamenwerking

Wat willen we bereiken?

Naast liberalisering van de wereldhandel acht het kabinet ontwikkelings-samenwerking een belangrijk instrument ter bevordering van welvaart in arme landen. Het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingbeleid is gericht op het bijdragen aan duurzame armoedevermindering. Leidraad daarbij zijn de acht internationaal geaccepteerde ontwikkelingsdoelstellingen (Millennium Development Goals) die in 2015 moeten zijn gerealiseerd. Bij de vertaling van deze doelen in de allocatie van de Nederlandse ODA-middelen wordt zo veel mogelijk aangesloten op de ontwikkelings-strategie van het ontvangende land.

Doelstellingen op het terrein van ontwikkelings-samenwerking

Duurzame armoedevermindering is de centrale doelstelling van het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingbeleid. Binnen deze overkoepelende doelstelling zijn verschillende subdoelstellingen te onderscheiden:

- Nederland draagt internationaal bij aan het behalen van de Millennium Developmentdoelen;
- Nederland streeft naar een verhoging van de kwaliteit en effectiviteit van ontwikkelings-samenwerking door een selectiever landenbeleid, geïntegreerd beleid waarbij politieke, veiligheids- en ontwikkelings-instrumenten waar mogelijk en effectief worden gebundeld en het verlagen van de transactiekosten van de hulp;
- Nederland streeft naar een coherenter OS-beleid waarbij rijke landen bij het maken van beleidsafwegingen expliciet rekening houden met de belangen van armen;
- Nederland zet zich op nationaal en internationaal niveau in voor een houdbare schuldenlast voor ontwikkelingslanden. Onderdeel van het beleid is het kwijtschelden van exportkredietvorderingen.

Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

<i>(x € miljard)</i>					
Ontwikkelings-samenwerking	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven (ODA)	4,3	4,3	4,5	4,7	4,9
Belastinguitgaven	–	–	–	–	–

Besteding van 0,8% BNP aan ODA

Het kabinet heeft het jaarlijkse budget voor ontwikkelings-samenwerking op 0,8% van het Bruto Nationaal Product (BNP) gehandhaafd. Tot deze 0,8% BNP behoren ook de middelen voor het internationaal milieubeleid. Hiermee houdt Nederland zich aan de internationale afspraken over het ODA-volume (Financing for Development; minimaal 0,7% BNP voor ODA). Het doel van deze afspraak is om de financiering van de Millennium Doelen te realiseren, waarvan de belangrijkste doelstelling luidt: halvering van de armoede in 2015. De EU-landen hebben toegezegd om individueel ten minste 0,33% aan ODA te besteden, waardoor het gemiddelde percentage naar 0,39% stijgt in 2006. Nederland voldoet ruimschoots aan deze doelstelling en zal andere landen blijven aansporen om ook aan de internationale doelstelling te voldoen. In het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd dat met ingang van 2003 jaarlijks 300 miljoen euro extra voor exportkrediet-schuld-kwijtschelding wordt geraamd. Nederland blijft zich in internationaal verband inzetten voor een gecoördineerde aanpak van het

internationale schuldenprobleem. In lijn met het HIPC-initiatief is de Nederlandse inzet gericht op herstel van een houdbaar schuldniveau.

Het kabinet streeft naar een invulling van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid die is gebaseerd op inzicht in de effectiviteit van de beschikbare instrumenten en naar meer coherentie tussen Ontwikkelingssamenwerkings- en ander beleid. Zoals aangekondigd in de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer d.d. 17 juni 2003 komt dit najaar het kabinet met nader uitgewerkte beleidsvoornemens, gecombineerd met een kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking. Deze beleidsvoornemens zijn nadere uitwerkingen van de genoemde doelstellingen.

Bevordering kwaliteit en effectiviteit ontwikkelingssamenwerking

Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking blijft Nederland streven naar een grotere effectiviteit, door bij de middelenallocatie per operationeel beleidsdoelstelling te kijken welk kanaal en financieringsvorm daarvoor het meest effectief is. Daarbij kan de meest geschikte aanwendingsrichting verschillen per subdoel. De kwaliteit en effectiviteit hiervan zijn gebaat bij concentratie van deskundigheid en middelen, donorcoördinatie en harmonisatie van procedures. Om de mate van armoedevermindering per ingezette euro te verhogen streeft Nederland naar een verdere beperking van het aantal arme landen waarmee een langdurige hulprelatie wordt aangegaan. Hulp is relatief effectief in landen met grote armoede, waar het beleid en bestuur voldoende goed is om de hulp effectief te kunnen besteden. Nederland kiest voor donorcoördinatie en harmonisatie om de transactiekosten van de hulp te reduceren.

Coherentie van beleid

Armoedevermindering is minder effectief indien arme landen hulp krijgen maar tegelijk de toegang tot wereldmarkten wordt bemoeilijkt, dan wel indien gesubsidieerde producten op hun markten worden gedumpt. Samenhang van beleid, waarbij de effecten op ontwikkelingslanden worden meegewogen is dus noodzakelijk. Dat geldt voor de Nederlandse overheid, de Europese Unie en de internationale organisaties. Nederland tracht de coherentie van het nationale en internationale beleid (bijvoorbeeld in EU- en WTO-verband) te bevorderen door bijvoorbeeld het slechten van handelsbarrières en vermindering van de landbouwsteun. Ook wordt prioriteit gegeven aan coherentietheema's in de Nederlandse multilaterale en bilaterale inzet.

Kwijtscheldingsbeleid

Veel ontwikkelingslanden worden gekenmerkt door een onhoudbaar schuldniveau. Voor deze landen is schuldvermindering een belangrijke voorwaarde voor het herstel van hun kredietwaardigheid en het kwijtschelden van schulden kan landen die gebukt gaan onder een onhoudbare schuldenlast helpen om meer ruimte in de begroting te creëren voor armoedebestrijding. Schuldverlichting vergroot de mogelijkheden om externe financieringsmogelijkheden te kunnen verwerven en om buitenlandse investeringen aan te kunnen trekken. Uitgaven aan schuldverlichting worden conform de regels van het OESO/DAC toegerekend aan het ODA-budget. In verband met enkele te verwachten grote kwijtscheldingen in de Club van Parijs heeft het kabinet besloten de raming van kwijtschelding van exportkredietvorderingen (schuldverlichting) te verhogen met 300 miljoen euro per jaar.

Vrede en veiligheid

Wat willen we bereiken?

Vrede en veiligheid in de wereld zijn gediend met een versterking van de internationale rechtsorde. Het kabinet streeft naar een effectief Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB), in nauwe samenhang met de NAVO. Uitdaging voor Defensie is om te komen tot een krijgsmacht die expeditionair is, met voldoende ruimte voor investeringen binnen de beschikbare budgetten. De afgelopen tien jaar hebben grote verschuivingen plaatsgevonden in de internationale veiligheidsoriëntatie. Er ligt minder nadruk op de territoriale verdediging van Nederland en het NAVO-grondgebied en meer nadruk op de deelneming aan internationale crisisbeheersingsoperaties, zowel aan de rand van het NAVO-gebied, alsook daarbuiten. Dit heeft geleid tot het opnieuw doordenken van enerzijds de taken en het ambitieniveau van de krijgsmacht en anderzijds de daarbij behorende middelen. Een tweede reden daarvoor is dat – gegeven de budgettaire middelen – de stijgende exploitatielasten ten koste gingen van noodzakelijke investeringen. Aanvullende maatregelen zijn nodig om de financierbaarheid van de krijgsmacht op langere termijn te waarborgen en de investeringen op peil te brengen. De krijgsmacht zal daarom, tegen de achtergrond van verschuivingen in de veiligheidsoriëntatie, een nieuw evenwicht moeten vinden tussen taken en middelen. Het antwoord op deze uitdaging wordt gepresenteerd in de beleidsbrief die gelijktijdig met deze nota naar de Tweede Kamer is gestuurd. Het kabinet streeft in dat verband naar een kleinere maar kwalitatief hoogwaardige en volledig inzetbare krijgsmacht die aansluiting behoudt bij belangrijke bondgenoten en ook op langere termijn betaalbaar is.

Nederland hecht ook belang aan het goed functioneren van internationale veiligheidsorganisaties als de NAVO en de Europese Unie. Onze veiligheid is immers in hoge mate afhankelijk van de internationale samenwerking in het kader van deze organisaties. Zij spelen bovendien een steeds belangrijker rol bij de bevordering van vrede en veiligheid in de rest van de wereld. Het kabinet wil aan deze organisaties op defensiegebied dan ook een geloofwaardig aandeel blijven leveren. Het wil tevens een bijdrage blijven leveren aan de versterking van de Europese militaire capaciteiten en de opheffing van tekorten in het kader van de NAVO en de Europese Unie.

De krijgsmacht moet een kwalitatief en technologisch hoogwaardige militaire bijdrage kunnen leveren aan internationale operaties in alle delen van het geweldsspectrum, ook in de beginfase van een operatie. Het gaat hierbij in het bijzonder om het volgende:

- Een bijdrage aan het ambitieniveau van de NAVO om gelijktijdig drie grote crisisbeheersingsoperaties op legerkorpsniveau in het gehele geweldsspectrum uit te voeren. Het ambitieniveau van de Europese Unie – het vermogen om binnen zestig dagen een troepenmacht van 50 000 tot 60 000 militairen te kunnen ontplooien – is hierbij inbegrepen. In verband hiermee moet de krijgsmacht als geheel tevens een bijdrage kunnen leveren aan de *NATO Response Force*;
- Deelname voor maximaal een jaar aan een operatie in het hogere deel van het geweldsspectrum met één op de missie toegesneden brigade (taakgroep) van landstrijdkrachten, twee squadrons met elk achttien jachtvliegtuigen, een maritieme taakgroep met maximaal vijf fregatten of een combinatie hiervan;
- Deelname aan maximaal drie operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum met bijdragen van bataljonsgrootte of – bij zee- en luchtoperaties – equivalenten daarvan;
- Het optreden als «lead nation» op het niveau van een brigade – of bij zee- en luchtoperaties – het equivalent daarvan en, samen met andere landen, op legerkorpsniveau.

Daarnaast moet de krijgsmacht het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied en luchtruim, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba beschermen en militaire bijstand en steun leveren van aan de civiele autoriteiten.

Doelstellingen op het terrein van vrede en veiligheid

1. Omvorming naar een kleinere, maar kwalitatief hoogwaardige en volledig inzetbare krijgsmacht;
2. Versterking van de inzetbaarheid van de krijgsmacht voor crisis-beheersingsoperaties;
3. Verdieping van de samenwerking met civiele autoriteiten.

Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?

(x € miljard)*					
Vrede en veiligheid	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven	6,7	6,8	6,8	6,5	6,5
Belastinguitgaven	-	-	-	-	-

Omvorming naar een kleinere, maar kwalitatief hoogwaardige en volledig inzetbare krijgsmacht.

Om het ambitieniveau te kunnen waarmaken is het noodzakelijk om te komen tot een nieuw evenwicht tussen taken en beschikbare middelen. Om het evenwicht tussen exploitatie en investeringen te herstellen dient extra te worden omgebogen. Naast de taakstellingen uit onder andere het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnenakkoord van 255 miljoen euro in 2004 oplopend tot structureel 380 miljoen euro in 2007, dienen beschikbaar van 215 miljoen euro in 2004 oplopend tot 350 miljoen euro in 2007 te worden gerealiseerd. Het resultaat is een over de gehele linie van Defensie uit te voeren reeks maatregelen en aanpassingen. Het gaat onder meer om het opheffen van de reserve-eenheden, een brigade en de groep maritieme patrouillevliegtuigen, het verminderen van aantallen hoofdwapensystemen (F-16's, Apaches en fregatten), en het afstoten van defensielocaties zoals de legerplaats Seedorf, het marinevliegveld Valkenburg, en de luchtmachtbases Twenthe en Soesterberg.

Versterking van de inzetbaarheid van de krijgsmacht voor crisis-beheersingsoperaties

Samenwerking, flexibiliteit, interoperabiliteit en expeditionair optreden zijn belangrijke uitgangspunten waar het gaat om de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties. Op deze punten investeert het kabinet kwantitatief en kwalitatief in de krijgsmacht met een budget dat oploopt tot 100 miljoen euro structureel in 2007. Deze intensivering zal worden aangewend voor de versterking van de parate capaciteit en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, voor de versterking van de strategische en tactische luchttransportcapaciteit, voor de verbetering van de commandovoering, en voor de verbetering van de zelfbescherming en van de logistieke ondersteuning. De 30 miljoen euro die voor deze doeleinden in 2004 beschikbaar is, wordt onder meer besteed aan de versterking van de parate pantserinfanteriecapaciteit met drie extra compagnieën, het verbeteren van de bescherming en uitrusting van de gevechtssoldaat, de aanschaf van een extra DC-10 voor transporttaken en het vergroten van de inzetbaarheid van transporthelikopters.

De regering streeft tevens naar versterking van de Europese militaire capaciteiten in het kader van de NAVO en de Europese Unie. In het Strategisch Akkoord is hiervoor een structurele voorziening getroffen, die oploopt van 10 miljoen euro in 2003 tot 50 miljoen euro in 2006 en verder. In 2004 is 30 miljoen euro uit deze voorziening beschikbaar. De inspanningen zijn in 2004 gericht op het nakomen van toezeggingen die Nederland heeft gedaan in het kader van het «Prague Capabilities Commitment» tijdens de NAVO-top van Praag (november 2002) en het «European Capabilities Action Plan» van de EU (eind 2001).

Het gaat onder meer om de invoering van hoogwaardige commando- en verbindingssystemen en de verwerving van beschermingsmiddelen tegen massavernietigingswapens.

Bestuurlijke vernieuwing bij defensie en krijgsmacht

Defensie wordt de komende jaren bestuurlijk vernieuwd en de (top)structuur van Defensie wordt herzien. Doelmatigheid, effectiviteit en slagkracht van de organisatie worden vergroot door ontstaffing en ontbureaucratisering. Een belangrijke maatregel in dat verband is de samenvoeging van de Haagse staven onder gelijktijdige inkrimping met ongeveer 2000 fte's (af te ronden in 2006). Voorts zal de positie van de chef Defensiestaf verder worden versterkt, terwijl de functie van bevelhebber uiteindelijk – in ieder geval gedurende deze kabinetsperiode zal worden opgeheven. De verantwoordelijkheden voor beleid, uitvoering en toezicht worden meer van elkaar gescheiden.

Verdieping van de samenwerking met civiele autoriteiten

Door bepaalde defensiecapaciteiten en door specialistische kennis is Defensie in staat samen met civiele autoriteiten een bijdrage te leveren aan de bescherming van de samenleving tegen bijvoorbeeld terroristische dreigingen. Daartoe worden de MIVD en de KMar versterkt, worden procedures samen met civiele autoriteiten beoefend, en wordt samengewerkt in de organen Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding en het rijksbrede project NBC-bescherming. Eind 2003 worden verdergaande aanbevelingen verwacht uit het project Civiel Militaire Bestuursafspraken (CMBA). Uit het project Vitale infrastructuur wordt in 2004 een samenhangend pakket aan maatregelen gepresenteerd.

4 Het budgettaire beeld

4.1 Een noodzakelijke beleidsreactie

verslechtering economisch beeld

De verslechtering van het economisch beeld in 2002 heeft zich in 2003 in versterkte mate voortgezet. Daar waar in de Miljoenennota 2003 nog werd uitgegaan van een economische groei van 1½% in 2003, wordt nu verwacht dat de economie volledig stilvalt. Deze tegenvallende groei heeft uiteraard gevolgen voor de uitvoering van de begroting in 2003 en verslechtert ook het beeld tot en met 2007.

Ook na het Hoofdlijnenakkoord is het beeld verder verslechterd. De meest in het oog springende consequentie hiervan is dat het EMU-tekort in 2004 zonder nader beleid boven de signaalwaarde van 2,5% BBP zou uitkomen en daardoor dicht bij het plafond van 3% BBP uit het Verdrag van Maastricht dreigt te komen. Ook zou zonder nader beleid het structurele tekort niet afnemen ten opzichte van 2003.

verslechtering niet uniek

Het huidige beeld is niet uniek in de Nederlandse geschiedenis. Zo waren in de jaren tachtig forse maatregelen nodig om de budgettaire situatie weer op orde te krijgen. De periode 1978–1982 en de periode 2000–2004 vertonen in financieel-economisch opzicht steeds meer parallellen. In beide periodes viel de internationale conjunctuur tegen en presteerde Nederland slechter dan zijn concurrenten. Net als toen is de remweg van de lonen op dit moment te lang. Hierdoor verslechterde onze concurrentiekracht (afgemeten aan de arbeidskosten per eenheid produkt ten opzichte van onze concurrenten) met 10%-punt tussen 1978–1982. Ook nu verslechtert de concurrentiekracht in vergelijkbare mate (met 12% in de periode 2000–2004). De sterk gestegen arbeidskosten holden destijds de winstpositie van bedrijven uit. Toen en nu (tot en met 2003) verslechterde de arbeidsinkomenquote (AIQ) met circa 4%-punt. Wel lag de AIQ rond 1980 met een niveau van rond de 95% ruim boven het huidige niveau van de AIQ. Pas na het Akkoord van Wassenaar begon deze aanzienlijk te dalen. Herstel van de winstpositie in de jaren tachtig vereiste een aanpassing van het personeelsbestand van bedrijven. Samen met de krimp van de economie in 1982 heeft dit tot gevolg gehad dat de werkloosheid in vier jaar tijd meer dan verdubbelde tot 8% in 1982. Ook in 2004 is de werkloosheid, geraamd op 7%, bijna verdubbeld ten opzichte van 2000. Wel lag de evenwichtswerkloosheid destijds op een hoger niveau en liep deze ook sneller op.

De economische achteruitgang in beide perioden is dus steeds meer vergelijkbaar. Anders dan vaak wordt gedacht is de budgettaire uitgangspositie niet in alle opzichten beter dan destijds. De overheidsschuld in 1978 was met 40% BBP, weliswaar ruim 10%-punt lager dan in 2000, maar de (reële) rente was toen wel hoger dan nu. Het EMU-saldo was in 1978 wel ruim 3%-punt BBP ongunstiger dan in 2000, maar ook toen was er sprake van een verslechtering van het overheidstekort met circa 4%-punt in enkele jaren. En tegenover het feit dat destijds sprake was van een hogere collectieve uitgaven- en lastenquote, met navenant grote

budgettaire risico's, staat dat we nu aan de vooravond van de vergrijzing staan. Reeds in de volgende kabinetsperiode bereiken de naoorlogse *babyboomers* de 65-jarige leeftijd.

Het kabinet Lubbers I is destijds begonnen met het aanpassingsproces. Desondanks bleef het tekort in de jaren tachtig jaarlijks rond de 5% à 6% BBP. Hierdoor steeg de schuldquote van 40% eind jaren zeventig naar ruim 80% eind jaren tachtig. De hoge tekorten leidden tot veel hogere rentelasten. De rente-uitgaven als percentage van het BBP liepen op van 3% in 1978, via 5% in 1982 naar 6% in 1990. De geschiedenis laat zien dat het in een dergelijke situatie buitengewoon moeilijk is om het tekort terug te dringen en tegelijkertijd de economie structureel te versterken. Om te voorkomen dat Nederland weer in een langdurig aanpassingsproces terechtkomt, is het noodzakelijk om nu adequaat te reageren.

maatregelen noodzakelijk

In het Hoofdlijnenakkoord is met bovenstaande lessen rekening gehouden. Inmiddels lijkt het financieel-economische en budgettaire beeld nog slechter te zijn dan bij het opstellen van het Hoofdlijnenakkoord werd gedacht. Het is daarom noodzakelijk nu met een aanvullend pakket aan maatregelen te komen dat de budgettaire situatie verbetert, en tegelijkertijd de economie structureel versterkt. Het kabinet kiest, net als bij het Hoofdlijnenakkoord, daarom voor maatregelen die de concurrentiepositie verbeteren en die de arbeidsmarkt beter laat werken. Zo wordt in het aanvullend pakket nog sterker ingezet op bevordering van de ouderenparticipatie door een snellere aanpassing van de regeling voor VUT/prepensioen. Daarnaast wordt de (incidentele) loonontwikkeling in de collectieve sector in 2004 en 2005 verder beperkt. Deze verbetering van de economische structuur is nodig om de welvaart en de werkgelegenheid veilig te stellen.

zicht op schuldaflossing

Nederland dient in 2007 op een EMU-saldo uit te komen dat zicht biedt op een overschot op de begroting en daarmee op schuldaflossing. Daarnaast moet de begroting in overeenstemming zijn met de vereisten van het Stabiliteitspact.

Het totale pakket aan maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord en het aanvullende pakket is fors. Het totale ombuigingsbedrag voor de uitgaven in 2007 bedraagt circa 15 miljard euro. Inclusief de lastenontwikkeling komt het totaal uit op 17 miljard euro in 2007. De ervaringen uit begin jaren tachtig hebben ons echter geleerd dat uitstel van maatregelen leidt tot een langdurige en moeizame periode van budgettair herstel.

prioriteiten onaangetast

Ondanks dit forse ombuigingspakket vindt toch op een aantal beleids-terreinen de komende jaren nog een behoorlijke stijging van de reële uitgaven plaats, vooral op de prioritaire terreinen zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur. Bij het aanvullend pakket zijn deze intensiveringsbedragen voor de kabinetsperiode onaangetast gebleven. In onderstaande paragrafen wordt een beeld geschetst van de budgettaire ruimte en het beleid, de ontwikkeling van de uitgaven, de inkomsten, het EMU-saldo en de EMU-schuld, en tenslotte de begrotingsregels.

4.2 Budgettair beeld en beleid

De budgettaire ruimte

budgettaire ruimte

Het voorzichtig scenario in de Economische Verkenning 2004–2007 houdt rekening met een gemiddelde economische groei per jaar van 2¼%. Onderdeel van deze groei is een voorzichtigheidsmarge van ¼%. Op basis van deze groeiveronderstellingen is een prognose gemaakt voor het EMU-saldo bij ongewijzigd beleid, rekening houdend met de maatregelen uit het Strategisch Akkoord. In dit scenario wordt een forse uitgavenstijging voorzien. Zo lopen de uitgaven in de zorg bij ongewijzigd beleid

tot 2007 met 2½ miljard euro op en stijgen tevens de uitgaven aan de sociale zekerheid flink. Per saldo zou volgens het CPB het EMU-saldo voor 2007 in dit scenario ten tijde van Hoofdlijnenakkoord uitkomen op – 1,8% BBP, terwijl in de Miljoenennota 2003 nog een overschot was voorzien. Een verslechtering van het beeld met ruim 2½% BBP in een half jaar tijd. Op basis van deze uitgangspositie is in het Hoofdlijnenakkoord een fors pakket aan maatregelen gepresenteerd gericht op een beperking van het tekort van 1,8% tot 0,5% BBP in 2007.

Sinds het opstellen van het Hoofdlijnenakkoord is het economisch beeld verder verslechterd. Bij het opstellen van het Hoofdlijnenakkoord werd nog uitgegaan van een economische groei van ¾% in 2003 respectievelijk 1% in 2004. In de Macro Economische Verkenning 2004, waarop de ramingen in deze Miljoenennota zijn gebaseerd, voorspelt het CPB nu een economische groei van 0% respectievelijk 1%, een verslechtering van in totaal 1½%-punt (zie ook box 4.2.1). Deze verslechtering heeft uiteraard aanzienlijke consequenties voor de budgettaire vooruitzichten. Zonder aanvullende maatregelen zou het EMU-saldo voor 2007 met 0,6%-punt verslechteren ten opzichte van het Hoofdlijnenakkoord. Hierdoor zou het zicht op schuldaflossing verder uit beeld verdwijnen en zou Nederland niet meer voldoen aan de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact. Ingrijpen is dus nodig.

Box 4.2.1 Macro-economische kernvariabelen

Bij het opstellen van de budgettaire ramingen wordt uitgegaan van een aantal belangrijke macro-economische kernvariabelen zoals die door het CPB worden berekend. In onderstaande tabel worden de macro-economische kernvariabelen weergegeven die zijn gehanteerd bij het opstellen van de budgettaire kaders. Deze zijn gebaseerd op de actualisatie van de Economische Verkenning 2004–2007 (gepubliceerd in juni 2003) en de Macro Economische Verkenning 2004.

Tabel 4.2.1: Overzicht macro-economische kernvariabelen 2003–2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Volume groei BBP (in %)	0	1	2¾	2½	2½
Prijs BBP (in %)	2,8	1,5	1,6	1,5	1,5
BBP (x € miljard)	457	468	489	509	530
Contractloon marktsector (in %)	2,8	1,6	1,5	1,5	1,5
Consumentenprijsindex (in %)	2,0	1,5	1,4	0,9	1,3
Werkloosheid (x 1000 personen)	425	540	546	530	514
Lange rente (in %)	4,0	4,1	4,25	4,5	4,75
Dollarkoers (in €)	1,13	1,15	1,17	1,18	1,20
Olieprijs (in \$)	27,1	24,1	23,8	24,2	24,5

Het Hoofdlijnenakkoord

hoofdlijnenakkoord

Bij het opstellen van het Hoofdlijnenakkoord gold als leidraad dat de maatregelen de economische kracht en de concurrentiepositie van Nederland herstellen door de arbeidsparticipatie structureel te bevorderen. Ondanks de forse bezuinigingen, en het daarmee gepaard gaande negatieve bestedingseffect, wordt de structurele groei niet aangetast. Aangezien lastenverhogende maatregelen sterkere negatieve economische effecten hebben dan specifieke uitgavenbeperkende maatregelen, is vooral gekozen voor ingrepen aan de uitgavenkant. De structurele groei wordt verder ondersteund doordat de maatregelen tot gevolg hebben dat de financiële prikkel om te gaan werken wordt vergroot. In het voorzichtige scenario neemt de werkgelegenheid in de collectieve sector met 75 000 arbeidsjaren toe. Het pakket heeft hier ondanks de forse bezuinigin-

gen, per saldo nauwelijks invloed op. Wel leidt het Hoofdlijnenakkoord tot een verschuiving. De werkgelegenheid in het onderwijs, bij de politie, justitie en in de zorg neemt harder toe door de beleidsmaatregelen, terwijl de werkgelegenheid bij het openbaar bestuur (inclusief gemeenten en provincies) daalt.

Als gevolg van de noodzakelijke bezuinigingen komt de economische groei op korte termijn iets minder hoog uit dan in het voorzichtige scenario van de Economische Verkenning 2004–2007. Bij het opstellen van het Hoofdlijnenakkoord was rekening gehouden met de hiermee samenhangende (tijdelijke) uitverdieneffecten. Op langere termijn neemt dit uitverdieneffect af omdat het beleid de structurele groei en de ontwikkeling van de werkgelegenheid ondersteunt. Dit heeft ook op de langere termijn een positief effect op het saldo.

In totaal wordt in het Hoofdlijnenakkoord tot 2007 voor ruim 13 miljard euro omgebogen. Daarnaast worden 3,4 miljard euro uitgavenverhogingen doorgevoerd en een per saldo beperkte lastenverlichting. Dit pakket aan maatregelen leidt tot een verbetering van het EMU-saldo in 2007 met 1,3% BBP waardoor op basis van de toen voorliggende raming een feitelijk tekort resulteerde van 0,5% BBP in 2007.

Aanvullend pakket

aanvullend pakket

Sinds het Hoofdlijnenakkoord is het economische en budgettaire beeld aanzienlijk verslechterd. In reactie op de tegenvallers kiest het kabinet voor een pakket aanvullende maatregelen. Uitgangspunt bij het opstellen van dit pakket was dat uitgavetegenvallers ten opzichte van het Hoofdlijnenakkoord zouden worden gecompenseerd en daarnaast aanvullende maatregelen zouden worden genomen om het EMU-saldo te verbeteren en een onverantwoorde stijging van de schuld te voorkomen.

Bij de invulling van het aanvullend pakket worden de lijnen uit het Hoofdlijnenakkoord doorgezet. De balans tussen budgettaire consolidatie, groeibevordering en evenwichtige inkomensverhoudingen betekent onder meer dat zo veel mogelijk wordt afgezien van generieke lastenverzwaringen en van beperking van groeibevorderende uitgaven (onderwijs, infrastructuur). De nadruk ligt op structurele hervormingen die de arbeidsparticipatie vergroten. Zo wordt in het aanvullend pakket nog sterker ingezet op bevordering van de ouderenparticipatie door het naar voren halen van het afschaffen van de fiscale facilitering VUT/prepensioen. De matiging van de inkomens in de collectieve sector, zoals opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord, wordt doorgezet voor de incidentele loonontwikkeling in 2004 en 2005. Ook andere centrale beleidslijnen uit het Hoofdlijnenakkoord worden in het aanvullend pakket doorgetrokken, zoals vergroting van de efficiency en een nadruk op het profijtbeginsel.

Tabel 4.2.2: Beleidspakketten 2004–2007 (na uitverdieneffecten); minteken is saldo-ontlastend (in % BBP)

	2003	2004	2005	2006	2007
EMU-tekort zonder beleid	3,0	3,8	3,8	3,0	2,9
Effect Strategisch Akkoord*	- 0,7	- 0,6	- 0,5	- 0,5	- 0,5
Effect Hoofdlijnenakkoord**	0	- 0,6	- 1,3	- 1,2	- 1,3
Effect aanvullend beleidspakket					
Miljoenennota 2004	0	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,5
Actueel EMU-tekort	2,3	2,3	1,6	0,9	0,6
Structureel tekort (volgens Europese methode)	1,3	0,7	0,5	0,3	0,5

* Inclusief aanvullend beleidspakket Miljoenennota 2003

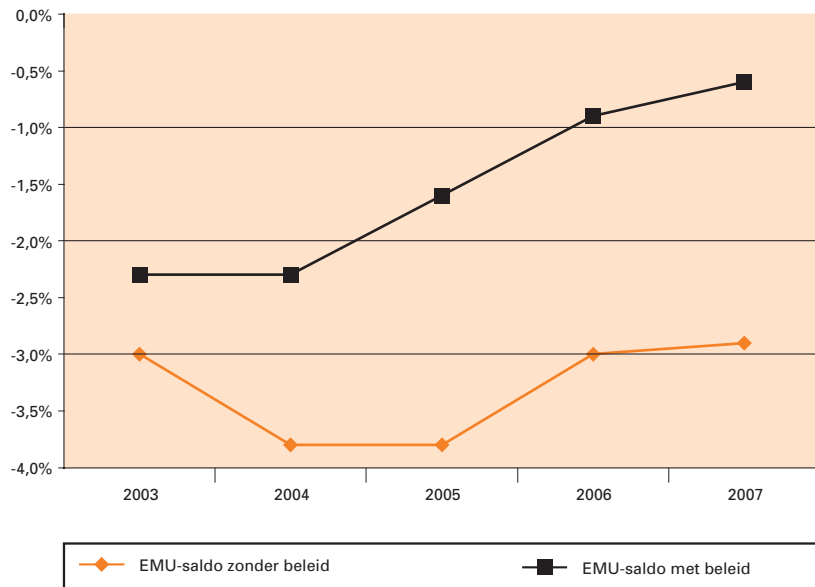
** Inclusief fasering NBO-taakstelling/lastenbeeld

EMU-saldo

Met dit aanvullende pakket aan maatregelen wordt het feitelijke begrotingstekort 2004 teruggebracht tot onder de signaalwaarde uit het Hoofdlijnenakkoord van 2½%, terwijl voor 2007 de tegenvaller ten opzichte van het Hoofdlijnenakkoord nagenoeg volledig wordt gecompenseerd. Hiermee blijft het kabinet – net als in het Hoofdlijnenakkoord – perspectief bieden op vermindering van de overheidsschuld na de kabinetsperiode. Dit met het oog op de naderende kosten van vergrijzing.

In onderstaande figuur wordt de ontwikkeling van het EMU-saldo geschetst wanneer de hiervoor geschetste beleidspakketten niet waren doorgevoerd. De bovenste lijn geeft de nu voorziene ontwikkeling van het EMU-saldo, rekening houdend met alle in deze Miljoenennota beschreven maatregelen. De onderste lijn schetst de saldo-ontwikkeling indien geen maatregelen genomen waren (geen Strategisch Akkoord, geen Hoofdlijnenakkoord en geen aanvullend beleidspakket). Het EMU-saldo zou dan door de 3%-tekortgrens zijn gegaan en het zicht op schuldaflossing zou geheel verdwenen zijn.

Figuur 4.2.1: Ontwikkeling EMU-saldo 2003–2007 met en zonder beleid (in % BBP)



In bovenstaande presentatie van het EMU-saldo met en zonder beleid is rekening gehouden met uitverdieneffecten. Deze uitverdieneffecten, die door het CPB worden geraamd, hebben tot gevolg dat de «netto» verbetering van het EMU-saldo kleiner is dan de «bruto» omvang van het ombuigingspakket. Met andere woorden: om een verbetering van het EMU-saldo met 1 miljard te bereiken, is een ombuigingspakket nodig van meer dan 1 miljard. Zo bedraagt de bruto-omvang van het pakket van de 13 miljard euro aan ombuigingen en de 3,4 miljard aan intensiveringen uit het Hoofdlijnenakkoord exclusief uitverdieneffecten circa 2% BBP. Rekening houdend met uitverdieneffecten is de «netto» verbetering circa ¾%-punt minder. In onderstaande tabel, en in de navolgende paragrafen, worden bruto-bedragen (exclusief uitverdieneffecten) gepresenteerd, omdat dit het beste aansluit bij de feitelijke maatregelen die genomen worden.

Tabel 4.2.3: Maatregelen 2004–2007; min is saldoverbeterend (x € miljard)

	2004	2005	2006	2007
Ombuigingen	- 10,9	- 16,8	- 20,5	- 22,9
waarvan Miljoenennota 2003 (SA en AP)	- 5,2	- 6,7	- 7,5	- 7,5
waarvan Hoofdlijnenakkoord*	- 4,6	- 8,8	- 11,0	- 13,1
waarvan Aanvullende maatregelen	- 1,1	- 1,3	- 2,0	- 2,3
Intensiveringen Miljoenennota 2003 en 2004	3,9	5,5	7,5	8,1
Lastenontwikkeling 2004–2007	- 1,2	- 2,3	- 1,5	- 1,9

* Inclusief fasering NBO-taakstelling

4.3 Uitgaven

De huidige budgettaire krapte vereist een scherpe prioritering. De prioriteiten die dit kabinet stelt en de bijbehorende maatregelen zijn beschreven in hoofdstuk 3. De maatregelen die worden beschreven zijn het resultaat van meerdere besluitvormingsrondes.

In deze paragraaf worden op hoofdlijnen de uitgavenmutaties toegelicht zoals die resulteren uit de keuzes die zijn gemaakt vanaf het Strategisch Akkoord. Hierbij worden met name maatregelen toegelicht die getroffen zijn in het Hoofdlijnenakkoord en de additionele maatregelen waartoe deze zomer is besloten. Voorts wordt beschreven wat dit tot gevolg heeft voor de totale collectieve uitgavenontwikkeling in de periode 2003–2007.

Beleidspakketten: van Strategisch Akkoord tot Miljoenennota 2004

De budgettaire ontwikkelingen de komende jaren worden bepaald door afspraken die zijn gemaakt in het Strategisch Akkoord, de Miljoenennota 2003, het Hoofdlijnenakkoord, en het aanvullende beleidspakket dat deze zomer is opgesteld. Om financiële tegenvallers op te vangen is het nodig dat de uitgaven per saldo worden beperkt.

Leidraad in de uitgavenbeperkingen is dat de werkgelegenheid wordt gestimuleerd door het treffen van participatiebevorderende maatregelen zoals maatregelen gericht op het verkleinen van de armoedeval en de vermindering van de bureaucratie en regelgeving. De intensiveringen slaan vooral neer bij de beleidsprioriteiten zorg, onderwijs en kennis en veiligheid.

Het Strategisch Akkoord omvat, samen met het in de Miljoenennota 2003 beschreven aanvullende beleidspakket, 7,5 miljard euro aan ombuigingen in 2006. De ombuigingen hadden vooral betrekking op het openbaar bestuur en de sociale zekerheid.

Het Hoofdpijnenakkoord beschrijft voor de jaren 2004–2007 de maatregelen die zijn afgesproken ten tijde van de formatie. In onderstaande tabellen wordt in hoofdpijnen de budgettaire effecten van de maatregelen uit het Hoofdpijnenakkoord beschreven. De ombuigingen lopen de komende jaren op van 4½ miljard in 2004 naar ruim 13 miljard in 2007. In totaal worden in 2004 voor 1½ miljard euro aan uitgavenintensiveringen gedaan oplopend naar 3½ miljard euro in 2007. De grootste besparingen vinden plaats op de terreinen arbeidsvoorwaardenruimte, bevorderen arbeidsparticipatie, en beperken bureaucratie, overheids subsidies en regelgeving collectieve sector. Daarnaast vinden er besparingen bij de zorg plaats door pakketverkleining, meer efficiency en het introduceren van eigen betalingen c.q. eigen risico. Een aanzienlijk deel van de uitgavenverhogingen bestaat uit extra zorguitgaven. Daarnaast worden intensiveringen gedaan op het terrein van onderwijs, infrastructuur en kennis. Deze intensiveringen passen in het beleid van het kabinet om de economische structuur te versterken.

Tabel 4.3.1: Ombuigingen Hoofdpijnenakkoord (x € miljard)

	2004	2005	2006	2007
Totaal ombuigingen	4,6	8,8	11,0	13,1
Verantwoorde arbeidsvoorwaardenruimte	0,7	1,4	2,0	2,7
Bevorderen arbeidsparticipatie	1,0	2,4	3,6	4,5
Buitenland en asiel	0,4	0,5	0,5	0,6
Beperken bureaucratie en regelgeving collectieve sector	0,5	0,9	1,1	1,3
Beperken overheids subsidies en vergroten profijtbeginsel*	0,9	1,5	1,6	1,9
Beheerste ziektekosten	1,2	2,1	2,1	2,1
Totaal intensiveringen	1,6	2,1	2,7	3,4
Kennis	0,2	0,3	0,4	0,7
Veiligheid	0,2	0,4	0,5	0,6
Natuur	0,1	0,2	0,2	0,3
Mobiliteit en bereikbaarheid	0,5	0,5	0,5	0,5
Intensivering zorg	0,3	0,5	0,8	1,0
Kinderopvang (WBK)	0,1	0,1	0,1	0,1
Doorwerking GF/PF en overig	0,2	0,2	0,2	0,3

* Inclusief fasering NBO-taakstelling

De tegenvallers sinds het Hoofdpijnenakkoord heeft het kabinet opgevangen met een aanvullend pakket aan maatregelen. Bij de invulling van het aanvullend pakket worden de lijnen uit het Hoofdpijnenakkoord doorgezet, waarbij budgettaire consolidatie wordt gecombineerd met versterking van het structureel groeivermogen en het waarborgen van evenwichtige inkomensverhoudingen. De oplossingen, oplopend naar 3,9 miljard euro in 2007, zijn daarbij zowel gevonden aan de uitgavenkant (1,9 miljard) als aan de inkomstenkant (2,0 miljard) van de begroting. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een aantal intensiveringen uit Hoofdpijnenakkoord wordt gefaseerd, waaronder intensiveringen voor mobiliteit en bereikbaarheid, natuur en kinderopvang (WBK). In de onderstaande tabel worden de oplossingen aan de uitgavenkant nader toegelicht. In paragraaf 4.4. wordt aandacht besteed aan de oplossingen aan de inkomstenkant.

Tabel 4.3.2: aanvullende maatregelen Miljoenennota 2004 (x € miljoen)

	2004	2005	2006	2007
Verantwoorde arbeidsvoorwaardenruimte	180	360	360	360
w.v. Incidenteel loon op nul overheid (tranche 2004–2005)	120	240	240	240
w.v. Incidenteel loon op nul zorg (tranche 2004–2005)	60	120	120	120
Bevorderen arbeidsparticipatie	115	260	410	545
w.v. Specifieke maatregelen SZA	60	180	305	440
w.v. Doorwerking pakket SZA op loonkosten collectieve sector	–	25	50	50
w.v. Intensivering REA	–25	–25	–25	–25
w.v. Doorwerking premieschuif	80	80	80	80
Beperken bureaucratie/regelgeving collectieve sector (efficiency ZBO's)	5	5	10	20
Beperken overheidssubsidies en vergroten profijtbeginsel	219	265	506	555
w.v. Stroomlijning studiefinanciering ter voorkoming van studie-uitval: effect OC&W-begroting	–	0	0	0
w.v. Verruiming huurbeleid	–	–	250	250
w.v. Grondslagversmalling koppeling GF/PF	150	165	145	130
w.v. Enveloppe Bestuursakkoord	–50	–50	–50	–50
w.v. Doorwerking pakket GF/PF	119	120	101	135
w.v. Overig	–	30	60	90
Beheerste ziektekosten	200	300	300	300
w.v. Specifieke maatregelen zorg	200	300	300	300
Overig	537	274	–456	–370
w.v. Tegemoetkoming chronisch zieken (incl. uitvoeringskosten)	–90	–90	–100	–105
w.v. Huursubsidiemaatregel: versnellen	55	–	–	–
w.v. Intertemporele compensatie intensiveringen infrastructuur	200	300	–300	–200
w.v. Intertemporele compensatie intensiveringen natuur	40	60	–60	–40
w.v. Kinderopvang: uitstel	150	–	–	–
w.v. ICES/KIS 3; kasritme	75	25	–	–
w.v. Heffings- en invorderingsrente	20	30	55	55
w.v. Milieudrukcompensatie/energiepremiereregeling	40	40	40	40
w.v. Getemporeerde afschaffing REB	47	–91	–91	–120
Totaal maatregelen uitgavenkant	1 256	1 464	1 130	1 410
Effect stroomlijning Studiefinanciering op het EMU-saldo		28	365	455
Totaal uitgaveneffect op het EMU-saldo	1 256	1 492	1 495	1 865

De loonmatiging voor de collectieve sector, die is ingezet in het Hoofdlijnenakkoord, wordt voor 2004 en 2005 verder doorgezet. Dit gebeurt door de ruimte voor incidentele loonontwikkeling voor die jaren op nul te zetten. Op het terrein van de sociale zekerheid worden specifieke maatregelen genomen om de tegenvallers in deze sector op te vangen. Uitgangspunt bij deze maatregelen is dat ze de arbeidsparticipatie vergroten en de economie structureel versterken. Daarnaast worden extra middelen ter beschikking gesteld voor REA, ten behoeve van flankerend beleid.

De studiefinanciering wordt gestroomlijnd ter voorkoming van studie-uitval. Tevens wil het kabinet de werking van de woningmarkt verbeteren en de doorstroming bevorderen door meer ruimte te bieden in het vaststellen van de huurprijzen. Hierdoor krijgen de verhuurders, waaronder de corporaties, meer ruimte om binnen zekere grenzen marktconforme huren toe te passen. Dit zal de verhuurders meer ruimte bieden om investeringen te doen in woningbouw en herstructurering, waartegenover het kabinet van hen vraagt om de aldus ontstane financiële ruimte

mede in te zetten voor de betaalbaarheid van het wonen voor specifieke groepen. De in de tabel genoemde maatregelen hebben een neerwaarts effect op de ontwikkeling van het Gemeente- en Provinciefonds. Tevens wordt de koppelingsgrondslag van het Gemeente- en Provinciefonds aangepast voor de bijstandsuitgaven omdat het macrorisico van de bijstand volledig bij het Rijk ligt. Daarnaast wordt jaarlijks 50 miljoen extra aan middelen gereserveerd voor het te sluiten Bestuursakkoord.

In de zorgsector worden specifieke maatregelen genomen (pakketverkleining ZFW, eigen bijdrage geneesmiddelen, prijsmaatregel geneesmiddelen) om tegenvallers te compenseren. Chronisch zieken en gehandicapten worden extra tegemoetgekomen. Voor belastingplichtigen die door cumulatie van aftrekposten en heffingskortingen effectief geen voordeel meer hebben van de aftrek voor buitengewone uitgaven doordat ze geen belasting meer betalen, wordt een tegemoetkomingsregeling gecreëerd. Deze tegemoetkoming zorgt ervoor dat de gehele aftrek voor de buitengewone uitgaven kan worden verzilverd.

De maatregel gericht op versobering van de huursubsidie (IHS), zoals opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord, wordt een jaar eerder van kracht. Verder is door de lagere economische groei minder geld nodig voor milieudrukcompensatie.

De heffings- en invorderingsrente wordt in lijn gebracht met de rente die in de particuliere markt gebruikelijk is. Ten slotte zijn enkele intensiveringingen in de jaren 2004 en 2005 doorgeschoven naar latere jaren, vallen gelden vrij in verband met uitstel van de WBK en worden de ICES-KIS-3-kasmiddelen die in 2004 en 2005 niet geheel tot besteding zullen komen, doorgeschoven naar de latere jaren van het project (2008–2010).

De ontwikkeling van de reële collectieve uitgaven.

reële uitgavenontwikkeling

In tabel 4.3.3 wordt de uitgavenontwikkeling in de periode 2003–2007 vergeleken met voorgaande kabinetten. Uit de tabel blijkt dat ondanks de verschillende bezuinigingsrondes de collectieve uitgaven de afgelopen decennia onafgebroken reëel zijn gegroeid. De reële groei van de collectieve uitgaven is daarbij wel continu lager geweest dan de reële toename van het BBP, waardoor de collectieve uitgaven als percentage van het BBP zijn gedaald. Dit was echter een noodzakelijke correctie op het onverantwoord hoge niveau van de collectieve uitgavenquote in het begin van de jaren '80.

Ondanks de huidige budgettaire krapte is ruimte gevonden om extra uitgaven aan zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur te financieren. De groei van de uitgaven aan deze prioritaire beleidsgebieden is dan ook hoger dan de gemiddelde groei van de collectieve uitgaven. De uitgaven aan de sociale zekerheid lopen de komende jaren op met gemiddeld 0,6% per jaar. Dit is mede het gevolg van een toenemend aantal werkloosheidsuitkeringen. Zonder de specifieke maatregelen op het terrein van Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid uit het Hoofdlijnenakkoord en Strategisch Akkoord, inclusief aanvullende maatregelen, zou deze oploop nog groter zijn geweest en uitgekomen zijn op jaarlijks bijna 4%. De overige collectieve uitgaven, bestaande uit onder andere subsidies en openbaar bestuur, laten in de komende jaren een reële daling zien. Dit hangt samen met de maatregelen die op dit terrein zijn genomen.

Tabel 4.3.3: Gemiddelde jaarlijkse reële groei van de bruto collectieve uitgaven 1982–2007

	Lubbers I	Lubbers II	Lubbers III	Paars I	Paars II	Balkenende*
Totaal collectieve uitgaven	1,6%	0,5%	1,5%	0,5%	1,9%	0,8%
waarvan Sociale Zekerheid	0,5%	0,9%	0,8%	- 1,8%	- 0,5%	0,6%
waarvan Rentelasten	10,0%	0,5%	2,6%	- 3,4%	- 6,7%	0,8%
Collectieve uitgaven excl. SZ en rente	0,9%	0,2%	1,7%	2,2%	3,9%	0,9%
waarvan Zorg	2,2%	3,6%	4,2%	3,3%	6,0%	2,6%
waarvan Onderwijs	- 1,2%	- 0,4%	1,5%	2,2%	4,2%	1,8%
waarvan Veiligheid	nb	nb	nb	5,8%	8,4%	3,2%
waarvan Infrastructuur	0,2%	- 0,6%	4,1%	4,3%	9,8%	3,3%
waarvan Overig	1,2%	- 0,5%	0,8%	1,6%	2,6%	- 1,2%
BBP	2,7%	2,9%	2,5%	3,4%	2,2%	1,8%

* tot en met het kabinet-Paars II zijn de cijfers gebaseerd op CEP 2003 (tabel A9), vanaf 2003 is gebruik gemaakt van de nieuwe clusterindeling gebaseerd op MEV 2004. Het zorgcijfer betreft de uitgaven van AWBZ, ZFW en begroting VWS. Het cijfer voor sociale zekerheid is gebaseerd op de ijklijn SZa.

4.4 Inkomsten

De inkomsten zullen in de periode 2003–2007 naar verwachting met 26,5 miljard stijgen van 172,6 miljard euro naar 199,1 miljard euro. Dit is voor 2,9 miljard het gevolg van beleidsmaatregelen en voor 23,6 miljard het gevolg van de economische ontwikkeling.

Tabel 4.4.1: Inkomsten 2003–2007; op EMU-basis; lopende prijzen (x € miljard)

	2003	2004	2005	2006	2007	2004–2007
Belastingen	103,8	106,6	113,6	118,3	122,7	
Premies	66,5	67,6	67,0	71,4	74,7	
Gasbaten	2,3	2,0	1,7	1,6	1,8	
Stand Miljoenennota 2004	172,6	176,2	182,3	191,3	199,1	
Mutatie		3,6	6,1	9,0	7,8	26,5
w.v. endogene groei		2,4	5,0	8,9	7,3	23,6
w.v. lasten		1,2	1,1	0,1	0,5	2,9

Endogeen

endogene groei

De endogene groei van de ontvangsten in de periode 2003–2007 is de toename van de ontvangsten als gevolg van de economische ontwikkeling. De endogene groei van de totale ontvangsten blijft de komende periode iets achter bij de ontwikkeling van het BBP. De endogene groei van de ontvangsten bedraagt over de hele periode 13,7%, terwijl de waardeinstijging van het BBP 16% bedraagt. De achterblijvende groei van de inkomsten geldt voor de belastingen, de premies en de gasbaten. Bij de belastingen speelt hierbij een rol, dat de consumptieve bestedingen minder toenemen dan het BBP, terwijl over consumptie juist relatief veel belasting wordt geheven. De dalende arbeidsinkomensquote draagt bij aan achterblijvende inkomsten bij zowel belastingen als premies. Bij de lonen wordt de grondslag voor de heffing tevens gedrukt door de hogere pensioenpremies. Het winstherstel biedt voor de inkomsten onvoldoende tegenwicht om de groei van de inkomsten gelijke tred te laten houden met het BBP. Daarbij speelt ook een rol dat een deel van de verliezen van de

afgelopen periode verrekend zal kunnen worden. Tenslotte zullen de gasbaten de komende jaren afnemen onder invloed van de ontwikkeling van de olieprijs en de dollarkoers.

Lastenontwikkeling

lastenontwikkeling

De maatregelen die het kabinet neemt dragen bij aan een belangrijke verbetering van het EMU-saldo. Het grootste deel van de verbetering van het EMU-saldo wordt bereikt door beperkingen aan de uitgavenkant in plaats van door verzwaring van de lasten voor burgers en ondernemingen. Op deze wijze worden negatieve economische gevolgen zo veel mogelijk beperkt, mede met het oog op de gewenste versterking van de economische structuur. Uitgaande van het Hoofdlijnenakkoord was nog sprake van een lastenverlichting van 0,1 miljard in de periode 2004–2007. In het Hoofdlijnenakkoord zelf wordt een lastenverlichting van 1,4 miljard gemeld. In tabel 4.4.2 en de box in deze paragraaf wordt een aansluiting gegeven. Na aanvullende besluitvorming, die nodig was vanwege de verdere verslechtering van het EMU-saldo, resulteert een lastenverzwaring van 1,9 miljard voor de periode 2004–2007. Daarbij geldt dat bij de samenstelling van het pakket lastenmaatregelen het bevorderen van de werkgelegenheid op langere termijn en het bereiken van een evenwichtige koopkrachtontwikkeling centraal hebben gestaan.

Tabel 4.4.2: Lastenontwikkeling 2004–2007 (x € miljard) (prijzen 2003)

	2004	2005	2006	2007	2004–2007
Stand Hoofdlijnenakkoord	- 0,3	- 0,5	- 0,6	0,0	- 1,4
Technische bijstellingen na Hoofdlijnenakkoord					
- Zalmsnip	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3
- Witteveenkader	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
- pakketverkleining en eigen betalingen zorg	0,5	0,1	0,0	0,0	0,6
- uitstel WBK	- 0,3	0,3	0,0	0,0	0,1
- zorgpremies	0,6	- 0,4	0,0	- 0,1	0,1
- overig	- 0,2	0,4	- 0,2	0,2	0,2
Stand Hoofdlijnenakkoord na technische bijstellingen	0,4	0,3	- 0,9	0,1	- 0,1
Aanvullend pakket	0,8	0,7	0,1	0,3	2,0
Actueel lastenbeeld	1,2	1,1	- 0,8	0,4	1,9
<i>Waarvan (indeling conform HA)</i>					
- Grondslagverbreding	0,5	2,2	0,6	0,7	4,1
- Beleidsintensivering	0,0	0,4	- 0,7	- 0,9	- 1,1
- Bevordering arbeidsmarktdynamiek	- 0,1	- 0,2	- 0,1	- 0,2	- 0,6
- Flankerend inkomensbeleid 2004–2006	- 0,2	- 0,1	- 0,2	0,0	- 0,5
- Zorg	0,4	- 1,3	- 0,4	0,8	- 0,5
- Overig	0,6	0,1	0,0	0,0	0,7

In de periode 2004–2007 vindt een lastenverzwaring plaats van 1,9 miljard euro. Dit is het saldo van grondslagverbredende maatregelen en enkele gerichte lastenverlichtingen. Het gaat daarbij zowel om maatregelen die reeds opgenomen waren in het Strategisch Akkoord als om maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord en de aanvullende besluitvorming. De grondslagverbredende maatregelen leiden tot een lastenverzwaring van 4,1 miljard euro. Hiervan heeft 1,7 miljard euro betrekking op het afschaffen van de fiscale facilitatie van VUT en prepensioen per 1 januari 2005. Ook de vergroening in de REB van 0,5 miljard euro valt hieronder, die echter volledig wordt teruggesluisd via beleidsintensivering en de

invoering van de WBK (0,3 miljard euro) die een tegenhanger kent aan de uitgavenkant als intensivering. Daarnaast worden enkele fiscale regelingen afgeschaft of anders vormgegeven. Het gaat daarbij onder meer om de bijleenregeling in de hypotheekrente-af trek (0,4 miljard euro), de automatische indexatie in de motorrijtuigenbelasting (0,2 miljard euro) en het afschaffen van de scholingsaftrek (0,2 miljard euro). Ook het afschaffen van de Zalmsnip (0,3 miljard euro) wordt tot de grondslagverbredende maatregelen gerekend.

Tegenover deze lastenverzwaring vinden voor 1,1 miljard euro intensiveringen plaats ter ondersteuning van het kabinetsbeleid. Het betreft onder andere maatregelen op het gebied van het onderwijs (bevorderen van de kenniseconomie en de intensivering in de WBSO), de invoering van de levensloopregeling en de terugsluis van de REB-verhoging. Tevens is het kabinet voornemens om het wetsvoorstel Hillen in combinatie met de bijleenregeling in de hypotheekrente-af trek in te voeren. In aanvulling hierop vinden er lastenverlichtende maatregelen plaats van 0,6 miljard euro ter stimulering van de arbeidsmarktdynamiek. Het gaat hierbij vooral om het verhogen van de gerichte combikorting en het verhogen van de arbeidskorting. Daarnaast worden ter bevordering van een evenwichtig koopkrachtbeeld flankerende maatregelen voorgesteld, zoals het verhogen van de ouderenkorting en de kinderkorting. Tot slot vindt bij de zorg in 2005 een lastenverlichting plaats die vooral betrekking heeft op de ZFW-premieverlaging die voortvloeit uit de voorgestelde pakketverkleining. In 2006 vindt eveneens een lastenverlichting in de zorg plaats, vanwege de invoering van het nieuwe zorgstelsel. Bij de overige maatregelen gaat het vooral om de verhoging van de tabaksaccijns (0,4 miljard euro) uit de aanvullende besluitvorming.

beïnvloeden arbeidsaanbod

Het afschaffen van de fiscale facilitatie van de VUT en prepensioen levert een belangrijke bijdrage aan een verhoging van de ouderenparticipatie die mede gewenst is vanuit het oogpunt van vergrijzing. Daarnaast worden verschillende andere maatregelen genomen die het arbeidsaanbod positief beïnvloeden, zoals de introductie van de levensloopregeling en de invoering van de gerichte combikorting. Deze heffingskorting is gericht op de minst verdienende werkende partners en werkende alleenstaande ouders. Tevens vindt jaarlijks een verdere verhoging van de arbeidskorting plaats. Bij de gekozen vormgeving wordt de korting ook na het WML-niveau verhoogd, zodat het marginale tarief in het eerste inkomens-traject net boven het minimumloon met circa 10%-punten daalt.

actualisatie lastenbeeld

Box 4.4.1 Aansluiting lastenbeeld Hoofdlijnenakkoord

Op basis van de maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord en het Strategisch Akkoord werd in het Hoofdlijnenakkoord voor de gehele kabinetsperiode de lastenverlichting berekend op 1,4 miljard euro. Een gezamenlijke actualisatie van het lastenbeeld 2004–2007 door het CPB en het ministerie van Financiën heeft uitgewezen dat de totale lastenverlichting ongeveer 1,3 miljard euro lager uitvalt dan bij het Hoofdlijnenakkoord werd aangenomen. Deze wijziging in het lastenbeeld is vrijwel volledig het gevolg van technische correcties. Afgezien van een klein effect van het uitstel van de WBK, liggen er geen beleidsmaatregelen aan ten grondslag. De lastendruk die burgers en bedrijven op microniveau zullen ervaren wordt niet of nauwelijks beïnvloed door deze bijstellingen. Dit geldt ook voor het EMU-saldo, de koopkrachtontwikkeling en het economische beeld. Op basis van de maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord resulteert dus een lastenverlichting van 0,1 miljard euro in de periode 2004–2007.¹ Dit cijfer is leidend voor het lastenkader voor de gehele kabinetsperiode.

Bij de actualisatie van het lastenbeeld is gebleken dat de afschaffing van de Zalmsnip en de versoering van het Witteveenakader (beide maatregelen uit het Strategisch Akkoord) ten onrechte niet zijn aangemerkt als lastenverzwaring in het Hoofdlijnenakkoord. Daarnaast is de afgesproken pakketverkleining in de zorg na het Hoofdlijnenakkoord met 100 miljoen euro beperkt (AWBZ). De daarmee samenhangende premieverlaging valt eveneens lager uit. Bovendien is in het Hoofdlijnenakkoord rekening gehouden met een verlaging van de particuliere zorgpremies. Particuliere zorgpremies zijn echter geen onderdeel van de collectieve lastendruk. Een correctie hiervoor heeft als gevolg dat de gemeten lastenverlichting ongeveer 400 miljoen euro lager uitvalt.

Voorts is na het Hoofdlijnenakkoord afgesproken dat de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK) wordt uitgesteld tot 2005. Dit impliceert door een hoger volume- en prijsniveau in 2005 een lastenverzwaring van 100 miljoen euro. Na publicatie van het Hoofdlijnenakkoord zijn de achterliggende gevolgen van de stelselherziening Zorg voor het lastenbeeld herberekend. Uit deze herberekening is gebleken dat, uitgaande van de maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord, de gemeten lastenverlichting iets lager uitkomt. Daarbij zijn de overige zorgpremies die het kabinet niet zelf vaststelt (nominale ZFW-opslagpremie, WTZ, MOOZ) geactualiseerd. Ten slotte is sprake van overige kleine boekingsbijstellingen.

compensatie nieuw zorgstelsel

Voor 2006 is na de lastenverzwaringen in 2004 en 2005 een lastenverlichting van 0,8 miljard voorzien. Dit hangt samen met de compensatie van de inkomenseffecten van de introductie van het nieuwe zorgstelsel. In het Hoofdlijnenakkoord is een verhoging van de AWBZ-premie overeengekomen ten behoeve van de financiering van de stijgende zorgconsumptie en het bereiken van een lastendeckende premie. De verhoging van de AWBZ-premie wordt deels gecompenseerd via een verlaging van de belastingtarieven eerste en tweede schijf. Daarnaast is om de kostenontwikkeling in de zorg te beheersen besloten tot pakketbeperking en het invoeren van eigen betalingen. Dit leidt tot een besparing aan de uitgavenkant. Dit vertaalt zich in lagere premies in de ZFW en betekent voor het lastenbeeld een verlichting.

¹ Overigens wijkt het lastenbeeld zoals dat wordt gepresenteerd door het CPB af van het lastenbeeld in deze Miljoenennota. Dit wordt veroorzaakt door een verschil van inzicht dat reeds bestond ten tijde van het Hoofdlijnenakkoord en dat vooral betrekking heeft op de verwerking van een aantal maatregelen in de zorgsector (pakketverkleining en eigen bijdragen). Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.6 van bijlage 3.

In het Hoofdlijnenakkoord is besloten tot een uitbreiding van de WBSO. Dit volgt uit het streven van het kabinet om de kenniseconomie te stimuleren. Het streven naar minder regels komt tot uiting in de fiscale behandeling van de auto. De verschillende maatregelen die worden genomen zijn per saldo lasten, maar zorgen voor een substantiële administratieve lastenverlichting.

fiscale behandeling eigen woning

Bij de fiscale behandeling van de eigen woning wordt voorgesteld dat voor mensen die bij verhuizing hun hypotheek verhogen dat extra hypotheekrente alleen aftrekbaar is, voorzover de verhoging van de hypotheekschuld wordt gebruikt voor het financieren van een duurdere nieuwe eigen woning. Om het aflossen van de hypotheekschuld te bevorderen, zal in samenhang met deze maatregel op basis van het initiatiefwetsvoorstel Hillen een lastenverlichtende maatregel worden genomen voor mensen zonder of met een geringe eigenwoningsschuld.

aanvullend pakket

In aanvulling op de maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord was een aanvullend pakket noodzakelijk vanwege de verdere verslechtering van het EMU-saldo in 2007. In de tussentijdse jaren was bovendien sprake van een aanzienlijke verslechtering van het EMU-saldo, waardoor de staatsschuld snel dreigde op te lopen en de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact dreigden te worden overschreden. Vandaar dat de maatregelen uit het aanvullend pakket zich concentreren op 2004 en 2005. Voor beide jaren zijn in het aanvullend pakket lastenverzwarende maatregelen genomen. Voor 2004 betreft het onder meer de invoering van de tabaksaccijns van € 0,46 per 1 februari 2004, waarmee gelijke tred wordt gehouden met de verwachte prijsontwikkeling in de ons omringende landen. Daarnaast is een fasering van de intensiveringen overeengekomen. Opgemerkt kan worden dat de omvang van de intensiveringen daarbij intact is gebleven, maar dat alleen vanuit het oogpunt van de budgettaire problematiek gekozen is voor een latere invoering. Tot slot is de in het Hoofdlijnenakkoord reeds voorgenomen afschaffing van de fiscale facilitatie van de VUT en prepensioen vervroegd naar 1 januari 2005.

4.5 Ontwikkeling EMU-saldo en EMU-schuld

Het feitelijke EMU-saldo

neerwaartse bijstellingen

In een tijdsbestek van een jaar is de verwachte ontwikkeling van het EMU-saldo fors neerwaarts bijgesteld. Ten tijde van de Miljoenennota 2003 werd voor het jaar 2007 nog van een overschot uitgegaan van 1% BBP. De huidige inzichten duiden voor het jaar 2007 op een tekort van 0,6% BBP. De navolgende tabel laat de verticale ontwikkeling van de ontwikkeling van het EMU-saldo zien sinds de Miljoenennota 2003. In december 2002 heeft het Centraal Planbureau een economische verkenning gepubliceerd voor de periode 2004–2007. Deze verkenning, en de in januari gepubliceerde actualisatie, voorspelde een aanzienlijke neerwaartse bijstelling van de geraamde ontwikkeling van het EMU-saldo. De grootste tegenvallers werden voorzien bij de opbrengsten van de belastingen en sociale premies, de werkloosheidsuitkeringen, de zorguitgaven en de rentelasten. In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet een fors pakket van maatregelen opgesteld om het EMU-tekort substantieel terug te dringen. Met dit pakket werd een verbetering van het EMU-tekort van 0,5% BBP in 2007 gerealiseerd.

Na het Hoofdlijnenakkoord heeft het Centraal Planbureau in juni 2003 wederom een actualisatie gemaakt van de economische ontwikkeling 2004–2007, rekening houdend met het pakket maatregelen van het Hoofdlijnenakkoord. Deze actualisatie leidt voor elk van de jaren van de

kabinetsperiode tot een negatieve bijstelling van het EMU-saldo. De neerwaartse bijstelling van de economische groei in de periode tot en met 2004 is hier voornamelijk debet aan: de ontvangsten aan belastingen en sociale premies worden neerwaarts bijgesteld en de werkloosheidsuitgaven worden opwaarts bijgesteld. Voor het kabinet is deze verslechtering van het budgettaire beeld reden geweest om een aanvullend beleidspakket te treffen. Inclusief het aanvullende beleidspakket verbetert het EMU-tekort van 2,3% in 2004 naar 0,6% in 2007.

Tabel 4.5.1: Ontwikkeling van het EMU-saldo sinds Miljoenennota 2003 (in % BBP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stand Miljoenennota 2003	- 0,5	- 0,5	- 0,2	0,1	0,6	1,0
<i>Tegenvallers</i>	- 0,7	- 1,1	- 2,2	- 2,4	- 2,6	- 2,8
Stand MLT 2004–2007 januari 2003	- 1,2	- 1,6	- 2,4	- 2,5	- 2,0	- 1,8
<i>Beleidspakket Hoofdlijnen- akkoord inclusief fasering lastenbeeld en taakstelling NBO</i>	0,0	0,0	0,6	1,3	1,2	1,3
Stand Hoofdlijnenakkoord / Stabiliteitsprogramma	- 1,2	- 1,6	- 1,7	- 1,2	- 0,8	- 0,5
<i>Tegenvallers</i>	- 0,4	- 0,7	- 0,9	- 0,9	- 0,5	- 0,6
<i>Aanvullend beleidspakket</i>	0,0	0,0	0,3	0,4	0,4	0,5
Stand feitelijk EMU-saldo Miljoenennota 2004	- 1,6	- 2,3	- 2,3	- 1,6	- 0,9	- 0,6
Structureel EMU-saldo Miljoenennota 2004	- 1,8	- 1,3	- 0,7	- 0,5	- 0,3	- 0,5

lagere inkomstenraming

Een nadere analyse voor 2004 leert ons dat de verslechtering van de inkomsten de belangrijkste verklaring is voor de verslechtering van het budgettaire beeld tussen Miljoenennota 2003 en deze Miljoenennota. De raming van het EMU-saldo 2004 is 2,1% punt verslechterd. Dit komt overeen met een verslechtering van ongeveer 10 miljard euro. Dit is het saldo van tegenvallende inkomsten en lagere uitgaven. De verklaring van de lagere inkomsten valt in een aantal componenten uiteen. Ten eerste was ten tijde van de vorige Miljoenennota het jaar 2002 nog niet ten einde. De inkomsten voor 2002 bleken achteraf 2,6 miljard te hoog geraamd, hetgeen doorwerkt naar de ramingen voor latere jaren. De raming van het BBP voor 2004 is sinds de vorige Miljoenennota 25 miljard neerwaarts bijgesteld. Als de inkomstenraming voor 2004 vervolgens naar rato van het BBP was bijgesteld, was deze ruim 9 miljard lager uitgekomen. Doordat de neerwaartse bijstelling van het BBP echter met name categorieën betreft waarop relatief veel belasting rust, is de raming van de inkomsten nog eens 2 miljard sterker neerwaarts bijgesteld. Maatregelen hebben de inkomstenraming voor circa 1½ miljard opwaarts beïnvloed. Dit betreft onder meer de verhoging van de AWBZ-premie en de verhoging van de tabaksaccijns.

Tabel 4.5.2: Verslechtering EMU-saldo 2004; min is EMU-saldo verslechterend (x € miljard)

EMU-saldo 2004 Miljoenennota 2003	- 1,1
Mutatie uitgaven	2,5
Mutatie inkomsten	- 12,2
w.v. doorwerking tegenvaller 2002	- 2,6
w.v. BBP-effect	- 9,4
w.v. samenstellingseffect	- 1,8
w.v. autonoom	1,5
EMU-saldo 2004 Miljoenennota 2004	- 10,8

EMU-saldo

Het EMU-saldo betreft het saldo van uitgaven en ontvangsten van de hele overheidssector. Bezien naar subsector van de overheid valt de navolgende ontwikkeling te noteren. Het saldo van de lokale overheid laat een stabiele ontwikkeling zien. Jaarlijks wordt een saldo voorzien van 0% BBP. Het saldo van de centrale overheid (Rijk) en het saldo van de sociale fondsen samen bepalen daarmee in hoge mate de (meerjarige) ontwikkeling van het EMU-saldo.

Tabel 4.5.3: Ontwikkeling EMU-saldo naar sectoren van de overheid (in % BBP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EMU-saldo	- 1,6	- 2,3	- 2,3	- 1,6	- 0,9	- 0,6
Centrale overheid	- 1,0	- 2,6	- 2,6	- 2,0	- 1,9	- 2,0
Lokale overheid	- 0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociale fondsen	- 0,4	0,3	0,3	0,4	1,0	1,4

Verdrag van Maastricht

Box 4.5.1 De vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact

Het Verdrag van Maastricht schrijft voor dat de lidstaten van de Europese Unie excessieve begrotingsposities dienen te vermijden. Voor het EMU-saldo geldt de afspraak dat het tekort maximaal 3% BBP mag zijn. Voor de EMU-schuldquote geldt een maximum van 60% BBP. Voor landen met een EMU-schuld van boven de 60% BBP is er in principe sprake van een excessieve begrotingspositie, behalve wanneer de EMU-schuldquote in voldoende mate afneemt naar de referentiewaarde van 60% BBP.

Stabiliteits- en groeipact

Verder omvat het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voorschriften voor de middellange termijn. Het SGP schrijft over de middellange termijn een begrotingspositie van de lidstaten voor van nabij evenwicht of in overschot («close to balance or in surplus»). Met middellange termijn wordt bedoeld de periode met de duur van de conjunctuurcyclus. Maatgevend hierbij is het EMU-saldo geschoond voor de conjunctuur, ook wel het structurele EMU-saldo genoemd. Van een begrotingspositie van «nabij evenwicht» is sprake bij een structureel EMU-tekort van maximaal 0,5% BBP. De Ecofinraad heeft deze vereisten ingevuld met concrete tijdpaden en een ingangsdatum. Zolang lidstaten niet voldoen aan het vereiste van nabij evenwicht of in overschot geldt de verplichting dat het structurele saldo jaarlijks moet verbeteren met minimaal 0,5%-punt BBP tot de situatie van nabij evenwicht of in overschot is bereikt. Deze verplichting geldt met ingang van het begrotingsjaar 2003. Landen met een excessief tekort (een feitelijk EMU-tekort van boven de 3% BBP) dienen jaarlijks een verbetering van het structurele saldo te bereiken dat meer bedraagt dan 0,5%-punt BBP. Lidstaten die voldoen aan het vereiste van «nabij evenwicht of in overschot» dienen deze (bereikte) positie te handhaven.

structureel EMU-saldo

Naast het feitelijke EMU-saldo speelt het zogenoemde structurele EMU-saldo een rol in de monitoring van de overheidsfinanciën. Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) van de Europese Unie legt eisen op aan de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo van de lidstaten. Onder het structurele EMU-saldo wordt in de Miljoenennota verstaan het voor de conjunctuur geschoonde EMU-saldo conform de EU-definitie. Door het EMU-saldo te schonen voor de conjuncturele component wordt inzicht verkregen in de onderliggende structurele ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Om de conjuncturele component van het EMU-saldo te berekenen is inzicht nodig in de precieze stand van de economie in relatie tot het potentiële niveau en in de gevoeligheid van de begroting voor de stand van de economie. Als indicator voor de stand van de economie wordt de zogeheten «*output gap*» gehanteerd. Dit is het verschil tussen het feitelijke BBP en het potentiële BBP. Voor de gevoeligheid van de begroting voor de conjunctuur wordt gebruik gemaakt van de begrotingselasticiteiten van de diverse categorieën uitgaven en ontvangsten van de sector overheid. Door vermenigvuldiging van de *output gap* met de totale begrotingselasticiteit resulteert de conjuncturele component van het EMU-saldo. Als het feitelijke niveau van het BBP achterblijft bij het potentiële niveau is er sprake van een negatieve *output gap* en resulteert na vermenigvuldiging met de begrotingselasticiteit een conjuncturele component van het feitelijke saldo met een negatief teken. Geschoond voor de conjunctuur resulteert in dit geval, vergeleken met het feitelijke saldo, een beter structureel saldo. De navolgende tabel laat voor de periode 2002–2007 startend bij het feitelijke EMU-saldo de afleiding en ontwikkeling zien van het structurele EMU-saldo.

output gap

Tabel 4.5.4: Structureel EMU-saldo 2002–2007 (in % BBP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Feitelijk EMU-saldo	- 1,6	- 2,3	- 2,3	- 1,6	- 0,9	- 0,6
Conjuncturele component EMU-saldo	- 0,2	1,0	1,6	1,1	0,6	0,1
Structureel EMU-saldo	- 1,8	- 1,3	- 0,7	- 0,5	- 0,3	- 0,5

In de periode 2003–2007 verbetert het structurele tekort met bijna 1% BBP tot 0,5% BBP. De geraamde verbetering van het structurele saldo is kleiner dan de verbetering van het feitelijke EMU-saldo. De reden is het kleiner worden van de *output gap* gedurende de kabinetsperiode. Met de huidige reeks voor het structurele saldo wordt voor de jaren 2005, 2006 en 2007 naar huidige inzichten volledig voldaan aan de vereisten van het SGP. In de periode 2002–2004 is nog geen sprake van een begrotingspositie «nabij evenwicht», maar wordt wel een verbetering van het structurele saldo met 0,5%-punt per jaar bereikt. Als rekening wordt gehouden met een vertraagde doorwerking van de *output gap* op het EMU-saldo conform de CPB-methode (zie ook de navolgende box: Definitie en methoden voor de berekening van het structurele EMU-saldo) dan valt de reductie overigens aanmerkelijk steviger uit voor de jaren 2003 en 2004. De beleidspakketten van het Hoofdlijnenakkoord zijn bij de behandeling van het Nederlands stabiliteitsprogramma door de Ecofinraad positief ontvangen. Voorts kan vastgesteld worden dat met het aanvullend beleidspakket gehoor wordt gegeven aan de oproep van de Ecofinraad om aanvullende beleidsmaatregelen te treffen om een positie van nabij evenwicht of in overschot te verzekeren.

Box 4.5.2 Definitie en methoden voor de berekening van het structurele EMU-saldo²

In tegenstelling tot het feitelijke saldo kan het structurele saldo niet feitelijk gemeten worden. Zowel voor toekomstige jaren als voor de historie wordt de conjuncturele component in het EMU-saldo geschat. De berekening van het structurele saldo is niet zonder complicaties. Gegeven deze complicaties in het concept van het structurele EMU-saldo is het niet verwonderlijk dat schattingen van diverse (inter)nationale instellingen verschillende uitkomsten laten zien van de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo van Nederland.

Om de conjuncturele component van de overheidsfinanciën te schatten moet allereerst een schatting van het potentiële BBP gemaakt worden. In de modellen van het CPB en de EU bepaalt de aanwezige hoeveelheid van de productiefactoren arbeid en kapitaal tezamen met een veronderstelde technische vooruitgang de omvang van het potentiële BBP. Het verschil tussen het feitelijke BBP en het aldus berekende potentiële BBP levert de «output gap» op. Vermenigvuldigen van de «output gap» met de begrotingselasticiteit³ resulteert dan in de schatting van de conjuncturele component.

Het feit dat de meeste instellingen vergelijkbare methoden gebruiken voor het schatten van de conjuncturele component, betekent geenszins dat dit dezelfde uitkomsten oplevert. Zo wijken de schattingen van het CPB en de EU nogal van elkaar af. Dit verschil kan door een viertal factoren worden verklaard:

- 1. wel of geen vertraagde doorwerking van de conjunctuur op het EMU-saldo;*
- 2. verschillen in de gehanteerde begrotingselasticiteiten;*
- 3. toepassing van verschillende macro-economische modellen;*
- 4. gebruik van verschillende gegevensbestanden.*

De methode van de EU gaat uit van een onvertraagd verband tussen de geschatte «output gap» en de conjuncturele component van het EMU-saldo. Het CPB hanteert echter een vertraagde doorwerking van drie kwartalen. Hierdoor bepaalt vooral de «output gap» in het voorgaande jaar de conjuncturele component van het EMU-saldo. Het CPB onderbouwt deze vertraging door te wijzen op de vertraagde doorwerking van de economische groei op overheidsuitgaven en -ontvangsten als de vennootschapsbelasting en de werkloosheidsuitkeringen. Het hanteren van een onvertraagd verband is op dit moment onder meer uit pragmatische overwegingen de internationale norm bij landenvergelijkingen.

De OECD heeft onderzoek gedaan naar de begrotingselasticiteiten van onder meer Nederland. Zowel het CPB als de EU baseert zich op deze studie en rekent dan ook met een vrijwel identieke begrotingselasticiteit: de EU rekent met een begrotingselasticiteit van 0,66 en het CPB met een begrotingselasticiteit van 0,65. Dit verschil is zo klein dat het effect op de conjuncturele component verwaarloosbaar is.

Voorts zijn er verschillen bij de gehanteerde productiefunctie. Het CPB past de productiefunctie alleen toe op de marktsector van de economie en de EU past deze toe op de hele economie. Dit betekent dat in de EU-methode ook een «output gap» in de niet-marktsector kan optreden. Hierdoor verschilt de totale «output gap» in de EU-methode met de «output gap» van de CPB-methode. Daarnaast verschillen de EU- en CPB-methode in het schatten van de evenwichtswerkloosheid (NAIRU).

Ten slotte hanteren het CPB en de EU verschillende gegevens voor met name de demografische ontwikkeling en gestandaardiseerde werkloosheid. Dit kan leiden tot andere uitkomsten.

verschil CPB- en EU-methode

² Bronnen:

Europese Commissie, 2002, Production function approach to calculating potential growth and output gaps, Estimates for the EU member states and the US, European Economy, nummer 176. (http://europa.eu.int/comm/economy_finance),

Centraal Planbureau, 2003, Het structureel EMU-saldo: de methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken, CPB Memorandum juli 2003 (<http://www.cpb.nl/nl/pub/memorandum/72/memo72.pdf>)

³ De begrotingselasticiteit geeft het effect aan op het EMU-saldo van de overheid, gemeten in % BBP, van een 1%-punt hogere economische groei.

Inhoudelijk kent zowel de EU- als de CPB-methode zijn eigen merites. De CPB-methode is verfijnder. De EU-methode is eenvoudiger en moet voor alle landen uniform worden toegepast. Bij het vaststellen van het budgettaire beleid, het toetsen van de begrotingsregels en het presenteren van ramingen gaat het kabinet uit van de methode van de EU. Dit aangezien de toetsing van de Nederlandse overheidsfinanciën in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact ook plaatsvindt op basis van de methoden en definities van de EU.

EMU-schuld

EMU-schuldquote

In de kabinetsperiode 2004–2007 laat de EMU-schuldquote van 2003 op 2004 een ophoop zien en daarna een afname richting de 50% BBP. De schuldquote blijft ruim onder de grenswaarde voor het EMU-schuld criterium van 60% BBP. De bepalende factoren in de ontwikkeling van de schuldquote laten een verschillende ontwikkeling zien. Van het EMU-saldo gaat jaarlijks een verslechterend effect uit op de schuldquote. Van de groei van het BBP (het noemereffect) gaat jaarlijks een verbeterend effect uit op de schuldquote. De invloed van de post «financiële transacties en overig» is wisselend.

Tabel 4.5.5: Ontwikkeling EMU-schuldquote (in % BBP)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. EMU-schuldquote	54,0	54,5	53,7	53,0	52,2
2. Effect EMU-saldo op de schuldquote	2,3	2,3	1,6	0,9	0,6
3. Noemereffect	-1,4	-1,3	-2,2	-2,1	-2,1
4. Mutatie op basis van saldo en groei (4=2+3)	0,9	1,0	-0,6	-1,2	-1,5
5. Financiële transacties en overig	0,7	-0,5	-0,2	0,5	0,7
6. Totale mutatie schuldquote (6=4+5)	+1,6	+0,5	-0,8	-0,7	-0,8

In nominale termen gemeten wordt gedurende de kabinetsperiode een ophoop van de EMU-schuld geraamd van circa 30 miljard euro. De ophoop hangt voor 27 miljard euro samen met de geraamde jaarlijkse EMU-tekorten en voor de overige minus 3 miljard euro met andere schuld-bepalende factoren, zoals de financiële transacties en de kastransactie-correcties. Gedurende deze kabinetsperiode wordt dus, uitgaande van de huidige inzichten, geen schuld afgelost. Bedacht zij echter dat zonder de maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord en het aanvullende beleidspakket de raming van de EMU-schuld ultimo 2007 bijna 40 miljard euro hoger zou zijn uitgekomen. Door deze maatregelen blijft het streven naar verdere schuldaflossing op middellange en lange termijn binnen bereik. Houdbare overheidsfinanciën blijven nodig om de onvermijdelijk op ons afkomende vergrijzingslasten te kunnen opvangen.

Tabel 4.5.6: Ontwikkeling EMU-schuld (x € miljard)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. EMU-schuld op 1 januari	233,0	246,6	255,6	262,3	269,6
2. EMU-saldo	-10,7	-10,8	-8,0	-4,7	-3,2
3. Kastransactiever verschillen en financiële transacties en overig	2,9	-1,8	-1,3	2,6	3,9
4. EMU-schuld ultimo jaar (4=1-2+3)	246,6	255,6	262,3	269,6	276,7

4.6 Begrotingsregels

Het kabinet staat een solide financieel beleid voor, gericht op een substantiële verbetering van het EMU-saldo in deze kabinetsperiode. Bij de invulling van de begrotingsregels is er sprake van een zekere uitruil tussen enerzijds het inbouwen van regels gericht op het behalen van de vooraf afgesproken saldodoelstelling en anderzijds regels die gericht zijn op bestuurlijke rust en het laten «meeademen» van de begroting met het conjunctuurpatroon. Dit wordt vormgegeven door het hanteren van signaalwaarden voor het EMU-saldo in combinatie met de volledige werking van de automatische stabilisatoren boven deze signaalwaarden.

trendmatig begrotingsbeleid

automatische stabilisatie

De regels zijn afgeleid van het trendmatige begrotingsbeleid zoals dat in de periode 1994–2003 is toegepast. Belangrijke bouwstenen van het begrotingsbeleid blijven ongewijzigd of worden iets aangepast. Wederom geldt een scheiding van inkomsten en uitgaven, waarbij de uitgavenontwikkeling is gemaximeerd door vaste reële uitgavenplafonds. Voor de inkomstenkant wordt de werking van automatische stabilisatie ten opzichte van het Strategisch Akkoord verder versterkt door alleen een signaalwaarde voor het saldo te hanteren bij tegenvallers. Inkomsten- en tegenvallers lopen daarmee in beginsel volledig in het EMU-saldo. Bij het opstellen van de plafonds wordt uitgegaan van een voorzichtig trendmatig economisch scenario. De besluitvorming over de begroting blijft, zowel voor de uitgaven als voor de inkomstenkant van de begroting, geconcentreerd op één moment in het jaar, het zogenaamde hoofdbesluitvormingsmoment. De afgesproken wijzigingen zoals die zijn opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord zijn verwerkt door de begrotingsregels uit Miljoenennota 2003 op onderdelen aan te passen. In bijlage 9 bij deze Miljoenennota zijn de regels integraal opgenomen. Belangrijke aanpassingen zijn:

- Het EMU-saldo dient in overeenstemming te zijn met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact.
- Zolang de grenzen voor het feitelijke en structurele EMU-saldo niet worden overschreden, wordt uitgegaan van volledige werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant. Dit betekent dat gedurende de kabinetsperiode de lastenontwikkeling die voortvloeit uit het Hoofdlijnenakkoord, de maatstaf is;
- Meevallers bij de niet-belastingontvangsten (NBO) worden in beginsel eerst aangewend om de taakstelling op NBO te realiseren.

Grenzen aan het EMU-saldo

Europese regels

De beoordeling van de begrotingsposities van de Europese landen vindt plaats aan de hand van twee criteria. Voor het EMU-saldo geldt een referentiewaarde voor een tekort van maximaal 3% BBP en voor de EMU-schuldquote geldt een referentiewaarde van maximaal 60% BBP. Om redenen van prudentie hanteert het kabinet een grens voor het feitelijke EMU-tekort van 2½% BBP. Het Stabiliteits- en Groeipact schrijft tevens voor dat op middellange termijn de lidstaten een begrotingssaldo dienen te hebben van nabij evenwicht of in overschot. Dit betekent dat het structurele EMU-saldo niet lager mag zijn dan – 0,5% BBP. Zolang lidstaten hier niet aan voldoen, geldt de verplichting dat het structurele tekort jaarlijks met 0,5% BBP dient te verbeteren. Bij toetsing aan dit criterium wordt uitgegaan van de definitie van het structurele EMU-saldo zoals dat door de Europese Commissie wordt gehanteerd.

Vaste plafonds voor uitgaven

reële uitgavenkaders

Een belangrijk onderdeel van de begrotingsregels blijft het hanteren van vaste reële uitgavenkaders. Voor elk van de jaren 2003–2007 zijn uitgaven-

niet-belastingontvangsten

kaders vastgesteld voor de drie budgetdisciplinesectoren Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en Zorg. De bij het Hoofdlijnenakkoord voorziene ontwikkeling van de voor het EMU-saldo relevante uitgaven is maatgevend bij het opstellen van deze plafonds. Hierbij is rekening gehouden met de beleidsvoornemens zoals die zijn geschetst in het Hoofdlijnenakkoord.

De uitgaven van elke sector zullen de komende jaren onder het uitgavenkader van de sector dienen te blijven. De feitelijke uitgavenontwikkeling zal de komende jaren getoetst worden aan deze kaders.

Een saldo van tegenvallers boven meevallers op een begroting of binnen een budgetdisciplinesector dient te worden gecompenseerd via ombuigingen. Voor de behandeling van niet-belastingontvangsten op de Rijksbegroting in enge zin geldt dat meevallende niet-belastingontvangsten (NBO's) niet langer meer mogen worden ingezet voor tegenvallende uitgaven. De per saldo meevallende niet-belastingontvangsten komen ten gunste van de algemene taakstelling niet-belastingontvangsten c.q. het generale beeld. Vanwege de tekortproblematiek is het totaal van de uitgaven beneden het kader gehouden.

Tabel 4.6.1: Het uitgavenkader 2003–2007* uitgesplitst naar budgetdisciplinesector; min betekent overschrijding (x € miljard)

	2003	2004	2005	2006	2007
Uitgavenkader RBG	91,8	92,9	96,2	99,7	103,3
Uitgavenniveau RBG	91,6	91,5	94,3	98,4	102,1
Saldo	- 0,1	- 1,4	- 1,9	- 1,3	- 1,2
Uitgavenkader SZA	56,5	58,3	59,0	58,8	59,3
Uitgavenniveau SZA	56,4	59,0	59,2	59,1	59,6
Saldo	0,0	0,6	0,2	0,3	0,3
Uitgavenkader Zorg (ijklijn)	35,5	36,4	36,7	38,9	41,0
Uitgavenniveau Zorg (ijklijn)	35,6	36,4	36,8	39,0	41,2
Saldo	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
Overschrijding in verband met overschrijding signaalwaarden	0,0	- 0,7	- 1,6	- 0,9	- 0,8

* 2003 stand Voorjaarsnota, 2004–2007 stand Hoofdlijnenakkoord

Box 4.6.1 Wat te doen als de tegenvallers meevallen?

Sinds het afsluiten van het Hoofdlijnenakkoord is sprake van verdere economische en budgettaire tegenwind. Het begrotingstekort dreigde hierdoor dicht uit te komen op de 3%-grens van het Verdrag van Maastricht. Ook het conjunctuurgeschoonde, structurele begrotingstekort dreigde verder te verslechteren. In het Stabiliteitsprogramma dat naar Brussel is verstuurd, werd nog uitgegaan van een structureel tekort in 2004 van 0,7%; dit zou bij ongewijzigd beleid oplopen tot 1,1%. De verslechtering van het structurele saldo geeft aan dat de budgettaire tegenvallers niet zomaar zullen verdwijnen wanneer de conjunctuur weer aantrekt. Een aanvullend beleidspakket was daarom noodzakelijk om – net als in het Hoofdlijnenakkoord – perspectief te houden op vermindering van de overheidsschuld en op een degelijke financiering van de vergrijzingslasten. Dit aanvullend pakket is in lijn met de begrotingsregels uit het Hoofdlijnenakkoord waarin is opgenomen dat nadere maatregelen worden getroffen als de signaalwaarden voor het begrotings-saldo (– 2½% voor het feitelijke saldo en – 0,5% voor het structurele saldo) worden overschreden.

De maatregelen uit het aanvullend pakket hebben tot gevolg dat het totale uitgavenniveau lager ligt dan het uitgavenkader. Daarnaast is sprake van lastenverzwaring ten opzichte van het lastenkader. Hoe de economie zich de komende tijd gaat ontwikkelen is onzeker. Het is mogelijk dat de economische ontwikkeling de komende jaren minder somber is dan nu voorzien. Als het begrotingsaldo verbetert ten opzichte van het thans voorziene pad, dan bestaat de ruimte om de vrijgespeelde middelen weer aan te wenden voor extra uitgaven of lastenverlichting. Bij de besluitvorming hierover zal rekening worden gehouden met de omvang en aard van de budgettaire meevallers (tijdelijk of structureel, inkomsten of uitgaven). Extra uitgaven en/of lastenverlichting ten opzichte van het huidige niveau betekenen dat het verschil tussen het uitgavenkader en lastenkader enerzijds en het uitgavenniveau en lastenniveau anderzijds afneemt. Ten allen tijde zullen het uitgavenniveau en het lastenniveau binnen de vastgestelde kaders van het Hoofdlijnenakkoord moeten blijven. Tot het eerstkomende hoofdbesluitvormingsmoment zal het huidige uitgavenniveau in elk geval als maximum gelden.

uitgaven in de zorg

De herstructurering van de zorgsector, in de richting van een meer vraaggestuurd stelsel, kan tot onzekerheid over de uitgavenontwikkeling leiden. Om te voorkomen dat de uitgaven in de zorg ongeremd groeien en daardoor het beslag op de collectieve middelen te ver oploopt, dienen de uitgaven binnen het budgettaire kader te blijven. In het Hoofdlijnenakkoord is expliciet afgesproken wat de mogelijkheden zijn om dit te bereiken, namelijk verdere pakketbeperkingen, de verhoging van de eigen bijdrage in de AWBZ, een eigen risico in het ziekenfonds en maatregelen om de doelmatigheid te vergroten. Indien de benodigde verhoging van eigen betalingen sociaal onverantwoorde consequenties dreigt te krijgen, kan in het uiterste geval ook het herintroduceren van budgetplafonds voor de AWBZ of onderdelen daarvan aan de orde komen. Het invoeren van een zorgverzekering tijdens deze kabinetsperiode betreft voor de toetsing aan de uitgavenkaders een administratieve aanpassing die in zichzelf geen invloed heeft op de beschikbare ruimte voor zorguitgaven gedurende deze kabinetsperiode.

De inkomsten: automatische stabilisatie, vaste lasten

automatische stabilisatie

In het trendmatige begrotingsbeleid zijn de spelregels voor de inkomstenkant steeds meer gericht op de werking van de automatische stabilisatoren. Voordeel hiervan is dat de inkomstenkant van de begroting mee kan «ademen» met de economische cyclus. Dit komt de consistentie van het gevoerde beleid ten goede en kan bijdragen aan een zekere stabilisatie van het economische conjunctuurpatroon. Voorheen golden nog specifieke spelregels voor de behandeling van inkomstenmee- en

lastenkader

tegenvallers. Via specifieke verdeelsleutels was het mogelijk bij mee- of tegenvallers de lasten tijdens een kabinetsperiode extra te verlagen respectievelijk te verhogen. In het Strategisch Akkoord is voor het eerst afgesproken dat in beginsel de automatische stabilisatoren binnen de signaalwaarden volledig zouden werken. Daarbij was nog wel afgesproken dat als inkomstenmeevallers het EMU-saldo zouden verbeteren tot boven 1% BBP, er dan additionele lastenverlichting mogelijk was tot een bedrag van maximaal 1 miljard euro. In het Hoofdlijnenakkoord is deze uitzondering niet meer gemaakt. Zolang de signaalwaarden voor het EMU-saldo ($-2\frac{1}{2}\%$ voor het feitelijke saldo en $-0,5\%$ voor het structurele saldo) niet worden overschreden, vloeit de totale lastenontwikkeling in de kabinetsperiode voort uit de afspraken die zijn gemaakt in het Hoofdlijnenakkoord. Deze lastenontwikkeling is vastgelegd in een lastenkader. Wanneer als gevolg van een tegenvallende economische ontwikkeling de signaalwaarden voor het EMU-saldo dreigen te worden overschreden, kunnen zowel aanvullende maatregelen aan de uitgavenkant als aan de inkomstenkant worden genomen. Dit is bijvoorbeeld nodig gebleken bij de opstelling van de huidige begroting.

In onderstaande tabel wordt het lastenkader gepresenteerd zoals dat resulteert uit het Hoofdlijnenakkoord. Tijdelijke afwijkingen van dit lastenkader zijn mogelijk. Compensatie vindt dan in latere jaren binnen de kabinetsperiode plaats.

Tabel 4.6.2: Lastenkader 2004–2007; prijzen 2003 (x € miljard)

	2004	2005	2006	2007	2004–2007
HA na technische bijstellingen	0,4	0,3	-0,9	0,1	-0,1

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

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. Een agentschap valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

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.

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 begrotingssaldo toe. Bij vertraging van de conjunctuur treedt het omgekeerde op. Automatische stabilisatoren hebben daarmee een dempende invloed op de intensiteit van de conjuncturele uitslagen.

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. Dit stelsel maakt het mogelijk om de kosten en opbrengsten af te leiden uit de administratie.

Belastinguitgaven

Overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur 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 belastingontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

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.

Bruto Nationaal Product (BNP)

De som van alle bruto toegevoegde waarde voortgebracht door alle sectoren in Nederland in een jaar tijd. Ook is rekening gehouden met het saldo van de primaire inkomens ontvangen en betaald aan het buitenland.

Budgetdisciplinesector

Cluster van uitgaven die voor de regels budgetdiscipline op identieke wijze worden behandeld. Er zijn drie budgetdiscipline-sectoren: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en Zorgsector.

Collectieve lastendruk

Het totaal van belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten, uitgedrukt in procenten van het Bruto Binnenlands Product.

Collectieve uitgaven

Het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgettering en de uitgaven van de agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

Consolidatie

De post Consolidatie wordt gebruikt voor het corrigeren van de Rijksbegroting voor dubbel-tellingen als gevolg van het *bruto-boeken* van onderlinge betalingen. Het *bruto-boeken* 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 overheidspersoneel.

Derdenrekeningen

Rekening-courantverhoudingen 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 derdenrekeningen is niet relevant voor het EMU-saldo.

Diergezondheidsfonds

Fonds waaruit uitgaven gedaan worden voor de bewaking en de bestrijding van dierziekten en het voorkomen en verminderen van welzijnsproblemen. De middelen ter financiering van de uitgaven zijn afkomstig van de EU, de product-schappen en het Rijk (ministerie van LNV).

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De in het Verdrag van Maastricht geregelde unie tussen 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. De euro is per 1 januari 2002 ook chartaal ingevoerd. In de EMU is de Europese Centrale Bank verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid dat wordt gevoerd door het Europees Stelsel van Centrale Banken. Tevens vindt binnen de EMU coördinatie van het economisch beleid plaats.

Eindejaarsmarge

Voorziening in de regels budget-discipline die inhoudt dat het is toegestaan om binnen een begroting tot maximaal 1,0% van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal aan gelden tussen opeenvolgende jaren te schuiven. Op deze wijze kan het ondoelmatig besteden van begrotingsgelden worden beperkt.

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.

EMU-schuld(-quote)

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. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip. Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het BBP.

Fonds Economische Structuurversterking (FES)

Het FES wordt gevoerd met een deel van de gasbaten, alsmede met de rentevrijval (na dividenddivering) samenhangend met de ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, en eventueel opbrengsten van veilingen. 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.

Geharmoniseerd BBP

Definitie van het BBP zoals door alle EU landen wordt gehanteerd.

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, word het accres genoemd.

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 hiertoe gebundeld onder de HGIS. Op deze manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

IJKlijn

Het uitgavenkader waaraan bij de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering de uitgavenvoornemens en -ontwikkeling worden getoetst. Er zijn ijklijnen voor de sectoren Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en Zorg.

Interdepartementaal beleids-onderzoek (IBO)

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.

In- en (uit)verdieneffecten

Besparingen (verliezen) die in de uitgaven van een bepaalde regeling kunnen optreden ten gevolge van beleidsintensiveringen (ombuigingen) in een andere regeling. Bijvoorbeeld: het intensiveren van de arbeidsmarktmaatregelen kan leiden tot grotere uitstroom of minder instroom in de werkloosheidsregelingen.

Kasbegrip

Het moment van feitelijke uitgave of ontvangst van middelen wordt als meetmoment genomen.

Lastenverlichting (en -verzwaring)

Een verlaging (verhoging) van belastingtarieven dan wel verruiming (beperking) van fiscale aftrekmogelijkheden of een verlaging (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; zij kunnen bij de minister van Financiën geldmiddelen lenen om investeringen te plegen, dan wel rentedragend geld uitzetten.

Loonbijstelling

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

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 Vermoedelijke Uitkomsten. De Najaarsnota moet uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Nationale Bestedingen-deflator (NB-deflator)

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. De NB-deflator geeft de ontwikkeling van de pNB weer.

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 Arbeidsmarktbeleid worden gerekend. Tevens worden de relevante uitgaven gecorrigeerd voor enkele incidentele posten.

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid

De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid 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

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 gasbaten (exclusief vennootschapsbelasting) en incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

Prijsbijstelling

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

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.

Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)

Rechtspersonen met een Wettelijke Taak worden geheel of gedeeltelijk met publiek geld bekostigd en oefenen een wettelijke taak uit. RWT's kunnen tevens zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn, maar er bestaan ook RWT's die geen ZBO zijn en ZBO's die geen RWT zijn.

Sociale fondsen

Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens sociale-verzekeringswetten. 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 zaken en

verwachtingen voor de economie en overheidsfinanciën.

Transactiebegrip

Het moment van economische handeling die leidt tot een uitgave of ontvangst – de transactie – wordt als meetmoment genomen.

Trendmatig begrotingsbeleid

Bij een trendmatig begrotingsbeleid wordt, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het overheidstekort 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.

Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)

Project om te komen tot een duidelijke koppeling tussen beleid, prestaties en geld, met als belangrijkste doel vergroting van de informatiewaarde en toegankelijkheid van de begroting en het jaarverslag. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de zogenoemde WWW-vragen en HHH-vragen.

Vermoedelijke Uitkomsten

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

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Ontwerpbegroting. De

Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Voorlopige Rekening

De laatste budgettaire nota over de voorlopige realisatie van de begroting van het voorgaande jaar. De Voorlopige Rekening moet uiterlijk op 1 maart van het opvolgende begrotingsjaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)

Orgaan waaraan de uitoefening van een wettelijke taak is opgedragen, 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.

Vergaderjaar 2003–2004

29 200

Nr. 2

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 16 september 2003

Bijlagen bij de Miljoenennota 2004

Toelichting op de bijlagen

De Miljoenennota 2004 omvat in totaal tien bijlagen. De bijlagen 1 tot en met 8 betreffen de «standaard»-bijlagen van de Miljoenennota. Hierbij zij aangetekend dat bijlage 7 (Verticale Toelichting) aanzienlijk is ingekort. De bijlage 9 omvat de begrotingsregels voor de komende kabinetsperiode en bijlage 10 omvat de spelregels voor de administratieve lasten. Met ingang van deze Miljoenennota is de bijlage Staatsbalans vervallen, daar de Staatsbalans al onderdeel uitmaakte van het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2002.

Bijlage 1 (Budgettaire kerngegevens) is een soort van samenvattende bijlage. Op toegankelijke wijze wordt een overzicht gepresenteerd van de meest relevante budgettaire cijfers en van de opbouw van en de toetsing aan de uitgavenkaders. Wie nadere informatie zoekt (gedetailleerde cijfers e.d.) kan terecht in de erop volgende bijlagen.

Bijlage 2 (De uitgaven en niet-belastingontvangsten 2002–2008) omvat informatie over de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de begrotingen in meerjarig perspectief, financiële informatie van de diverse agentschappen en een overzicht van de garanties van de Staat.

Bijlage 3 (De belasting- en premieontvangsten) omvat informatie over de belastingopbrengsten en de ontvangsten aan sociale premies.

Bijlage 4 (EMU-saldo, EMU-schuld en financieringsbehoeften) geeft informatie voor de jaren 1990–2004 over de (EMU-)saldi van uitgaven en ontvangsten van de overheid, aangevuld met cijfers over de (EMU-)schuld van de overheid.

Bijlage 5 (Belastinguitgaven) geeft een actualisatie van het budgettaire overzicht van de belastinguitgaven. Voor het toetsingskader belastinguitgaven zij verwezen naar onderdeel 2 van de annex 2 van bijlage 9 (De begrotingsregels).

Bijlage 6 (Horizontale Toelichting 2003–2008) omvat voor de jaren 2003–2008 een toelichting op het verloop van jaar tot jaar van de uitgaven en ontvangsten per begroting van de Rijksbegroting. Tevens geeft deze bijlage inzicht op hoofdlijnen van het verloop van de meerjarencijfers van de sectoren Zorg en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid.

Bijlage 7 (Verticale Toelichting 2003–2008) omvat voor de jaren 2003–2008 een toelichting op de mutaties sinds de Miljoenennota 2003, uitgesplitst naar budgetdisciplinesector. De niet-relevante posten worden ook toegelicht. De Verticale Toelichting «oude stijl» met een overzicht per begroting wordt op Prinsjesdag gepubliceerd op de Miljoenennota-website van het ministerie van Financiën (www.miljoenennota.nl).

Bijlage 8 (Interdepartementale beleidsonderzoeken) omvat de voortgang van de politieke besluitvorming over de resultaten van de interdepartementale beleidsonderzoeken in de rondes 2001 en 2002.

Bijlage 9 (De begrotingsregels) omvat de integrale set van de regels begrotingsbeleid over de inkomsten en uitgaven. Het betreft een actualisatie van de eerdere regels zoals het laatst verwoord in de Miljoenennota 2003.

Bijlage 10 (Spelregels administratieve lasten) omvat de spelregels voor het reduceren van de administratieve lasten voor bedrijven. In het Hoofdlijnenakkoord zijn afspraken gemaakt over het verminderen van administratieve lasten in de komende kabinetsperiode.

1 Budgettaire kerngegevens

Tabel 1.1: Budgettaire kerngegevens; in lopende prijzen; min betekent uitgaven (x € miljoen)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Netto-uitgaven onder het kader RBG-eng	- 91 625	- 91 502	- 94 310	- 98 429	102 119
2. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven SZA	- 14 372	- 15 261	- 15 838	- 15 806	- 16 210
3. Netto-uitgaven niet relevant voor enig kader*	- 9 110	- 10 178	- 11 373	- 12 975	- 15 722
4. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven (5=1+2+3+4)	- 115 108	- 116 941	- 121 520	- 127 210	- 134 052
<i>w.v uitgaven</i>	- 135 005	- 134 305	- 138 175	- 144 519	- 150 238
<i>w.v.ontvangsten</i>	19 899	17 364	16 654	17 309	16 187
5. Belastingen	103 664	106 468	113 156	117 975	122 326
6. Uitgavenreserve	0	0	0	0	0
7. Overig	- 425	- 1 838	- 1 491	- 650	1 010
8. EMU-saldo centrale overheid	- 11 868	- 12 311	- 9 856	- 9 884	- 10 716
9. EMU-saldo lokale overheid	0	0	0	0	0
10. EMU-saldo sociale fondsen	1 175	1 513	1 833	5 150	7 472
11. EMU-saldo (- = tekort)	- 10 693	- 10 798	- 8 023	- 4 734	- 3 244
idem, in % BBP	- 2,3%	- 2,3%	- 1,6%	- 0,9%	- 0,6%
EMU-schuld	246 557	255 551	262 323	269 611	276 677
idem, in % BBP	54,0%	54,5%	53,7%	53,0%	52,2%
BBP (x € miljard)	457	468	489	509	530

* Exclusief aflossing en uitgifte vaste schuld en inclusief verkooptaakstelling.

In de tabellen 1.2–1.4 wordt per uitgavenkader eerst de bepaling van de reële ijklijnen weergegeven. De reële ijklijnen worden bepaald door de meerjarencijfers (relevant voor de respectievelijke ijklijnen) ten tijde van de Voorjaarsnota 2003/MLT te defleren met de raming voor de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (NB-deflator) ten tijde van de Voorjaarsnota 2003/MLT. Vervolgens wordt weergegeven hoe de actuele raming van de uitgaven zich verhoudt tot de ijklijn in lopende prijzen. De ijklijn in lopende prijzen is te bepalen door de reële ijklijn te corrigeren voor de huidige raming NB-deflator. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor de overboekingen tussen de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de sector Zorg enerzijds en de Rijksbegroting in enge zin anderzijds en voor statistische factoren. Voor de kadertoetsing van de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de sector Zorg zijn niet alleen de begrotingsgefinancierde uitgaven (zie tabel 1.1) van belang, maar ook de premiegefinancierde uitgaven (zie tabel 2.3 en 2.4 van Bijlage 2). Bij de sector Zorg is van belang dat van de totale uitgaven aan zorg 87% collectief gefinancierd wordt, de overige 13% wordt gefinancierd door de particuliere ziektekostenverzekeraars.

Tabel 1.2: Uitgaventoetsing Rijksbegroting in enge zin; min betekent onderschrijding (x € miljoen)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Raming uitgaven VJN2003/Hoofdlijnenakkoord	91 851	92 931	98 291	101 045	104 959
2. NB-deflator VJN2003/Hoofdlijnenakkoord	1,0000	1,0150	1,0320	1,0516	1,0755
3. Reële ijklijn	91 851	91 557	95 248	96 091	97 588
4. NB-deflator	1,0000	1,0148	1,0321	1,0499	1,0690
5. Uitgavenreserve (aanwending)	0	0	0	0	0
6. Overboekingen	- 78	- 92	- 73	- 69	- 75
7. Statistisch	0	33	- 2 024	- 1 092	- 930
8. Uitgavenkader RBG-eng in lopende prijzen	91 773	92 853	96 204	99 726	103 318
9. Actuele raming uitgaven	91 625	91 502	94 310	98 429	102 119
10. Over-/onderschrijding (10=9-8)	- 148	- 1 351	- 1 894	- 1 297	- 1 199

Tabel 1.3: Uitgaventoetsing Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid; min betekent onderschrijding (x € miljoen)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Raming uitgaven VJN2003/Hoofdlijnenakkoord	56 386	58 570	58 939	58 864	59 494
2. NB-deflator VJN2003/Hoofdlijnenakkoord	1,0000	1,0150	1,0320	1,0516	1,0755
3. Reële ijklijn	56 386	57 705	57 114	55 978	55 316
4. NB-deflator	1,0000	1,0148	1,0321	1,0499	1,0690
5. Uitgavenreserve (aanwending)	0	0	0	0	0
6. Overboekingen	78	99	91	90	96
7. Statistisch	0	- 340	- 31	- 64	44
8. Uitgavenkader SZA in lopende prijzen	56 464	58 318	59 005	58 798	59 273
9. Actuele raming uitgaven	56 417	58 959	59 169	59 126	59 572
<i>w.v. begrotingsgefinancierd</i>	<i>14 372</i>	<i>15 261</i>	<i>15 838</i>	<i>15 806</i>	<i>16 210</i>
<i>w.v. premiegefinancierd</i>	<i>42 044</i>	<i>43 698</i>	<i>43 331</i>	<i>43 320</i>	<i>43 362</i>
10. Over-/onderschrijding (10=9-8)	- 47	641	164	328	300

Tabel 1.4: Uitgaventoetsing Budgettaire Kader Zorg; min betekent onderschrijding (x € miljoen)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Raming uitgaven VJN2003/Hoofdlijnenakkoord	40 487	41 229	42 158	44 748	47 481
2. NB-deflator VJN2003/Hoofdlijnenakkoord	1,0000	1,0150	1,0320	1,0516	1,0755
3a.Reële BKZ	40 487	40 619	40 853	42 554	44 146
3b.Reële ijklijn Zorg	35 397	35 834	35 553	36 994	38 357
4. NB-deflator	1,0000	1,0148	1,0321	1,0499	1,0690
5. Uitgavenreserve (aanwending)	0	0	0	0	0
6. Overboekingen	0	- 7	- 18	- 21	- 21
7. Statistisch	0	0	0	0	0
8. BKZ in lopende prijzen	40 487	41 214	42 144	44 657	47 172
9. Actuele raming uitgaven	40 672	41 220	42 254	44 744	47 317
<i>w.v. particulier gefinancierd/WTZ</i>	<i>- 5 026</i>	<i>- 4 814</i>	<i>- 5 428</i>	<i>- 5 787</i>	<i>- 6 144</i>
10. Over-/onderschrijding BKZ (10=9-8)	185	6	110	88	144
11. IJklijn Zorg in lopende prijzen	35 484	36 400	36 728	38 878	41 044
12. Totaal netto-uitgaven onder ijklijn Zorg	35 646	36 406	36 826	38 957	41 172
13. Over-/onderschrijding (13=12-11)	162	6	98	79	128

Tabel 1.5: Uitgaventoetsing totaal kader; min betekent onderschrijding (x € miljoen)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Reële ijklijnen	183 634	185 096	187 915	189 063	191 261
2. NB-deflator	1,000	1,015	1,032	1,050	1,069
3. Uitgavenreserve (aanwending)	0	0	0	0	0
4. Overboekingen	0	0	0	0	0
5. Statistisch	0	- 307	- 2 055	- 1 156	- 886
6. Uitgavenkader in lopende prijzen	183 721	187 570	191 937	197 401	203 635
7. Actuele raming uitgaven	183 688	186 867	190 304	196 512	202 864
8. Over-/onderschrijding (ijklijn-termen)	- 33	- 703	- 1 633	- 890	- 771

2 De uitgaven en niet-belastingontvangsten 2002–2008

Tabel 2.1: Uitgaven begrotingen¹ (x € miljoen)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I Huis der Koningin	7,7	8,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	194,9	202,0	197,0	194,2	191,9	194,2	193,2
III Algemene Zaken	48,2	49,3	52,0	51,5	51,3	48,4	48,4
IV Koninkrijksrelaties	132,9	170,6	143,0	143,1	138,0	137,7	137,7
V Buitenlandse Zaken	9 000,4	9 475,9	9 414,0	10 404,2	10 661,7	11 013,1	11 206,1
VI Justitie	5 155,2	5 488,9	5 005,6	4 696,8	4 675,7	4 674,1	4 726,3
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	4 823,3	4 981,0	4 966,9	4 868,0	4 978,0	5 056,4	5 092,6
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	24 190,6	25 533,9	25 709,3	25 941,9	26 308,4	26 705,3	26 883,5
IXA Nationale Schuld (transactiebasis)	17 262,0	13 607,0	11 944,7	11 831,7	12 773,7	14 063,5	15 227,3
IXB Financiën	3 659,3	3 643,5	3 756,2	3 619,3	3 708,6	3 608,6	3 588,5
X Defensie	7 385,8	7 438,9	7 667,9	7 701,5	7 550,0	7 584,8	7 609,4
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 268,1	3 561,0	3 498,3	3 272,2	2 929,1	2 935,9	2 968,5
XII Verkeer en Waterstaat	6 289,9	6 193,7	6 357,6	6 485,9	7 095,7	7 039,4	6 993,0
XIII Economische Zaken	1 706,0	1 798,8	1 643,5	1 499,3	1 405,0	1 420,7	1 411,9
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 388,4	2 428,8	1 915,1	1 917,8	2 107,4	2 098,0	2 078,1
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	20 246,3	22 207,2	22 653,4	23 933,0	24 319,6	24 658,3	25 033,2
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	8 740,8	9 911,4	11 100,7	11 196,6	11 816,1	12 148,9	12 144,8
HGIS Internationale Samenwerking	(4 557,6)	(4 401,3)	(4 430,9)	(4 628,8)	(4 757,3)	(4 929,7)	(5 123,0)
AP Aanvullende Posten	0,0	123,7	1 858,3	3 587,4	6 468,5	8 995,6	11 075,9
GF Gemeentefonds	13 032,1	13 811,4	12 275,6	12 985,2	12 921,1	12 914,9	12 904,1
PF Provinciefonds	1 084,2	1 143,3	1 013,7	993,9	993,9	993,9	993,9
ISF Infrastructuurfonds	6 836,0	6 454,6	5 858,9	5 982,0	6 476,6	6 999,2	6 765,3
FES Fonds Economische Structuurversterking	2 444,9	2 963,5	1 948,2	1 723,9	1 795,5	2 226,4	2 012,9
DGF Diergezondheidsfonds	75,9	267,4	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0
BCF BTW-compensatiefonds	0,0	252,3	1 632,8	1 688,1	1 735,8	1 816,8	1 916,8
CON Consolidatie	- 6 567,4	- 6 711,0	- 6 263,1	- 6 480,2	- 6 520,4	- 7 033,0	- 6 913,7
Totaal	131 405,5	135 005,4	134 364,6	138 244,6	144 588,5	150 308,4	154 105,0

¹ In deze tabel zijn de uitgaven voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale uitgaven voor Internationale Samenwerking zijn tussen haakjes vermeld.

Tabel 2.2: Niet-belastingontvangsten¹ (x € miljoen)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	5,4	5,3	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
III Algemene Zaken	11,4	14,5	14,2	14,2	14,2	11,6	11,6
IV Koninkrijksrelaties	28,2	13,1	13,5	14,6	14,7	11,7	11,7
V Buitenlandse Zaken	763,5	512,1	507,9	528,4	524,3	544,9	544,9
VI Justitie	865,6	972,3	930,4	942,2	958,4	968,5	968,5
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	320,5	202,2	210,9	218,4	229,2	242,1	241,2
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	1 201,4	1 373,6	1 262,4	1 286,6	1 308,3	1 344,0	1 380,1
IXA Nationale Schuld (transactiebasis)	3 393,8	2 648,0	932,3	768,2	815,1	778,8	753,7
IXB Financiën	2 971,7	2 736,6	2 540,2	2 247,5	2 360,3	2 446,5	2 306,0
X Defensie	236,3	269,9	380,5	403,5	364,6	408,6	421,7
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	130,4	162,1	79,1	75,5	62,7	52,8	51,9
XII Verkeer en Waterstaat	191,3	137,3	125,9	114,8	118,3	125,2	136,7
XIII Economische Zaken	2 937,3	2 988,1	2 536,0	2 025,2	1 981,8	2 081,1	2 080,8
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	764,7	671,4	432,4	443,2	405,4	360,7	358,5
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	588,3	939,7	534,0	515,5	647,0	510,9	510,9
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	166,0	112,3	32,1	23,3	23,3	23,3	23,3
HGIS Internationale Samenwerking	(129,7)	(112,2)	(84,7)	(85,1)	(61,0)	(60,8)	(60,8)
AP Aanvullende Posten	0,0	967,3	2 016,1	2 274,6	1 781,5	2 51,2	2 57,7
ISF Infrastructuurfonds	6 682,0	6 423,6	5 805,5	5 901,6	6 570,6	6 999,2	6 765,3
FES Fonds Economische Structuurversterking	2004,0	2000,4	1 821,0	1 637,0	1 679,5	1 796,1	2 058,6
AOW AOW-spaarfonds	2 941,7	3 198,7	3 440,1	3 694,6	3 965,0	4 256,9	4 572,5
DGF Diergezondheidsfonds	38,4	261,2	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0
CON Consolidatie	- 6 567,6	- 6 711,1	- 6 263,2	- 6 480,1	- 6 520,4	- 7 032,8	- 6 913,9
Totaal	19 674,3	19 898,6	17 364,2	16 654,0	17 309,0	16 186,5	16 546,9

¹ In deze tabel zijn de niet-belastingontvangsten voor Internationale Samenwerking toegerekend aan de begrotingen waarop deze worden verantwoord. De totale niet-belastingontvangsten voor Internationale Samenwerking zijn tussen haakjes vermeld.

Tabel 2.3: Uitgaven niet relevant voor enig kader (x € miljoen)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rijksbijdragen aan de sociale fondsen	8 370	10 870	12 213	13 354	14 394	14 938
Rentevergoeding aan de sociale fondsen	-	248	238	259	478	865
Gasbaten (niet FES)	- 2 293	- 2 272	- 1 954	- 1 601	- 1 571	- 1 688
Munten	84	5	- 20	- 20	- 20	- 20
Netto-verstrekking studieleningen	797	872	740	675	629	605
FES-saldo	441	963	128	87	116	430
Netto-verkoop staatsbezit	220	- 915	- 1 800	- 2 050	- 1 550	0
BTW-compensatiefonds	0	252	1 633	1 688	1 736	1 816
Rente-ontvangst AOW-spaarfonds	- 537	- 680	- 808	- 949	- 1 106	- 1 285
Investerings Koninklijke Luchtmacht (JSF)	0	110	109	108	- 11	- 9
Heffings- en invorderingsrente + fiscale boetes	- 293	- 317	- 337	- 347	- 372	- 372
Netto-kredietverlening (RWT's)	1 208	90	3	- 182	- 230	- 193
Mutatie saldo rekening-courant	1 093	0	0	0	0	0
Nominale ontwikkeling (loon- en prijsbijstelling)	0	1	72	93	128	170
Overig (o.a. heffingen)	426	- 117	- 38	259	353	464
Totaal netto niet relevante uitgaven	9 515	9 110	10 178	11 373	12 975	15 722

Tabel 2.4: Agentschapsbegrotingen 2004 (x € miljoen)

Naam agentschap	Moeder- minis- terie	Inge- steld per ¹	Lasten 2002	Baten 2002	Lasten 2003	Baten 2003	Lasten 2004	Baten 2004	Lasten 2005	Baten 2005	Lasten 2006	Baten 2006	Lasten 2007	Baten 2007
1. Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden	BuZa	1998	14,81	14,82	6,98	6,98	8,11	8,11	11,03	11,04	14,59	14,59	19,65	19,68
2. Immigratie- en Naturalisatiedienst	Justitie	1994	350,78	328,79	335,47	335,47	324,49	327,49	315,51	323,51	310,97	321,05	307,84	307,84
3. Dienst Justitiële Instellingen	Justitie	1995	1 426,82	1 415,51	1 557,79	1 535,19	1 652,21	1 652,21	1 629,42	1 629,42	1 629,99	1 629,99	1 652,38	1 652,38
4. Centraal Justitieel Incasso Bureau	Justitie	1996	59,23	60,36	61,62	61,62	53,17	53,17	53,41	53,41	53,79	53,79	54,42	54,42
5. Studiecentrum Rechtspleging	Justitie	Tijdelijk	21,44	20,86	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10
6. Dienst Bestuurszaken	Justitie	2004	-	-	16,27	16,27	15,71	17,61	15,69	19,91	15,62	19,89	15,47	19,86
7. Nederlands Forensisch Instituut	Justitie	2004	-	-	33,55	33,55	41,97	41,97	39,36	39,36	39,75	39,75	40,03	40,03
8. Korps Landelijke Politiediensten	BZK	1998	324,90	322,11	357,65	357,73	407,26	407,35	410,47	410,61	420,95	421,06	421,04	421,19
9. Informatievoorziening Overheidspersoneel	BZK	1995	12,22	11,52	11,98	11,98	8,33	8,29	7,55	7,45	1,75	1,75	-	-
10. Centrale Archiefsselectie-dienst	BZK	1997	6,85	6,95	6,62	6,62	6,83	6,83	6,95	6,95	6,97	6,97	6,93	6,93
11. Basisadministratie Persoonsgegevens en ReisdOCUMENTEN	BZK	1998	54,26	58,31	52,07	53,94	50,20	49,98	40,45	39,85	43,39	42,79	47,21	46,61
12. IT-organisatie	BZK	1998	150,63	144,08	222,28	223,28	208,70	210,20	197,21	198,71	203,17	204,67	209,30	210,80
13. Centrale Financiën Instellingen	OC&W	1996	61,17	56,29	45,82	45,82	42,97	42,97	40,95	40,95	39,92	39,92	39,30	39,30
14. Rijksarchiefdienst	OC&W	1996	40,92	41,26	33,22	32,28	34,39	34,78	32,44	32,33	32,26	32,15	31,97	31,90
15. Belastingdienst	Finan- ciën	2004	-	-	-	-	2 425,35	2 425,35	2 365,51	2 365,51	2 315,45	2 315,45	2 268,07	2 268,07
16. Defensie Telematica Organisatie	Defensie	1998	254,47	258,38	216,02	216,00	266,83	266,86	247,72	247,75	248,47	248,49	249,25	249,27
17. Dienst, Gebouwen, Werken en Terreinen	Defensie	1996	85,90	87,87	87,20	88,40	84,80	86,20	85,50	86,90	85,70	87,00	87,00	88,20
18. Rijksgebouwendienst	VROM	1999	1 128,17	1 157,42	1 124,05	1 102,53	1 101,67	1 106,86	1 118,68	1 122,96	1 097,69	1 102,39	1 072,80	1 070,74
19. Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	V&W	1995	48,99	47,48	42,10	42,60	40,76	41,26	40,24	40,74	40,25	40,46	39,91	40,12
20. Telecom	EZ	1996	34,34	28,18	33,38	30,19	32,72	31,23	31,96	31,50	31,93	32,12	31,87	32,06
21. Senter	EZ	1994	49,39	51,51	50,45	50,45	51,69	52,51	52,73	53,70	53,80	54,93	55,28	56,28
22. Economische Voorlichtingsdienst	EZ	2001	24,91	25,45	29,43	29,68	27,91	28,27	28,03	28,27	27,78	28,27	27,67	28,27
23. Bureau Industriële Eigendom	EZ	2002	17,27	17,54	17,82	17,90	16,45	16,74	15,25	15,66	15,25	15,75	15,21	15,75
24. Novem	EZ	Tijdelijk	20,27	22,21	41,88	42,28	41,63	42,35	42,03	42,70	41,73	42,70	41,23	42,30
25. Plantenziektenkundige Dienst	LNV	1994	26,70	24,54	26,01	26,01	26,96	26,96	27,88	27,88	27,68	27,68	27,51	27,51
26. Bureau Heffingen	LNV	1998	52,17	54,39	47,22	47,22	36,04	36,04	30,36	30,36	28,93	28,93	28,93	28,93
27. Laser	LNV	1999	80,27	81,03	60,14	60,14	53,25	53,25	51,67	51,67	48,85	48,85	46,73	46,73
28. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees	LNV	2004	-	-	111,81	111,81	104,81	104,81	97,60	97,60	92,45	92,45	92,45	92,45

Tabel 2.4: Agentschapsbegrotingen 2004 (x € miljoen)

Naam agentschap	Moeder-ministerie	Ingesteld per ¹	Lasten 2002	Baten 2002	Lasten 2003	Baten 2003	Lasten 2004	Baten 2004	Lasten 2005	Baten 2005	Lasten 2006	Baten 2006	Lasten 2007	Baten 2007
29. Dienst Landelijk Gebied	LNV	2004	–	–	–	–	79,47	80,09	77,08	77,66	75,86	76,41	75,86	76,41
30. Voedsel en Waren Autoriteit	LNV	2004	–	–	14,26	14,26	16,73	16,73	16,57	16,57	16,50	16,50	16,53	16,53
31. Keuringsdienst van Waren	LNV	2000	73,76	73,74	69,53	69,10	68,75	68,75	68,14	68,14	67,51	67,51	67,51	67,51
32. Agentschap SZW	SZW	2003	19,46	19,46	12,79	12,96	14,12	14,27	16,20	16,35	18,12	18,51	18,24	18,39
33. Inspectie Werk en Inkomen	SZW	Tijdelijk	35,05	36,70	36,96	36,63	31,56	31,56	30,21	30,21	30,21	30,21	30,21	30,21
34. Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	VWS	2004	–	–	9,34	9,34	9,25	9,30	7,82	7,83	7,80	7,84	7,74	7,84
35. Nederlands Vaccin Instituut	VWS	2004	–	–	61,64	61,64	91,58	91,58	93,35	93,35	95,95	95,95	96,76	96,76
36. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	VWS	2004	–	–	–	–	146,20	146,20	143,70	143,70	142,00	142,00	141,60	141,60
37. College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	VWS	1996	14,39	14,71	13,75	13,83	16,43	16,43	16,89	16,90	17,35	17,38	17,84	17,88
Totaal			4 489,54	4 481,47	4 868,18	4 824,80	7 660,40	7 675,66	7 526,66	7 548,50	7 461,46	7 487,25	7 422,83	7 431,82

¹ Dit is de officiële ingangsdatum van het agentschap. Het is mogelijk dat een agentschap voor deze datum een tijdelijke status had.

Toelichting

Agentschappen werken op basis van het stelsel van baten en lasten. In tabel 2.4 wordt een totaaloverzicht gegeven van de door de verschillende agentschappen gegenereerde baten en lasten.

Tabel 2.5: Agentschapsbegrotingen 2004; saldi voor consolidatie in kasgegevens (x € miljoen)

Naam agentschap	Consolidatiesaldo 2002	Consolidatiesaldo 2003	Consolidatiesaldo 2004
1. Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelings-landen	- 2,74	0,14	0,08
2. Immigratie- en Naturalisatiedienst	25,15	0,50	- 4,25
3. Dienst Justitiële Instellingen	91,71	86,55	24,09
4. Centraal Justitieel Incasso Bureau	0,82	- 1,63	4,58
5. Studiecentrum Rechtspleging	- 0,01	-	-
6. Dienst Bestuurszaken	-	-	- 1,13
7. Nederlands Forensisch Instituut	-	-	19,54
8. Korps Landelijke Politiediensten	- 17,38	76,80	20,39
9. Informatievoorziening Overheidspersoneel	4,99	0,44	- 0,01
10. Centrale Archiefsselectiedienst	0,89	0,18	0,64
11. Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	- 0,74	- 5,67	0,48
12. IT-organisatie	- 5,04	42,44	- 0,01
13. Centrale Financiën Instellingen	9,00	- 3,16	- 0,12
14. Rijksarchiefdienst	3,40	1,60	- 0,26
15. Belastingdienst	-	-	309,71
16. Defensie Telematica Organisatie	- 9,15	38,39	38,08
17. Dienst, Gebouwen, Werken en Terreinen	10,56	19,90	29,30
18. Rijksgebouwendienst	518,94	308,89	273,55
19. Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	7,16	- 0,71	- 0,56
20. Telecom	7,95	5,58	1,78
21. Senter	2,94	7,13	- 0,35
22. Economische Voorlichtingsdienst	5,82	0,67	4,02
23. Bureau Industriële Eigendom	- 2,46	1,24	1,26
24. Novem	1,68	- 14,76	2,96
25. Plantenziektenkundige Dienst	0,21	0,93	- 0,47
26. Bureau Heffingen	4,30	0,65	- 1,13
27. Laser	17,61	2,81	0,92
28. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees	-	3,66	2,00
29. Dienst Landelijk Gebied	-	-	1,54
30. Voedsel en Waren Autoriteit	-	8,05	- 1,13
31. Keuringsdienst van Waren	2,48	4,73	0,64
32. Agentschap SZW	2,57	1,63	- 0,60
33. Inspectie Werk en Inkomen	- 2,78	5,20	1,67
34. Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	-	1,24	0,85
35. Nederlands Vaccin Instituut	-	- 0,24	1,43
36. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	-	- 0,01	2,43
37. College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	- 0,93	- 0,29	- 0,21
Totaal	676,95	592,88	731,74

Toelichting

Om de invloed op het EMU-saldo te bepalen, moeten de baten en lasten van de agentschappen vertaald worden in kastermen. Deze vertaling komt erop neer dat baten tot ontvangsten en lasten tot uitgaven moeten worden herleid, waarbij alleen de ontvangsten van derden en uitgaven aan derden relevant zijn voor het EMU-saldo. Deze boekhoudkundige bewerking levert tabel 2.5 op, waarin is opgenomen het geconsolideerde saldo van uitgaven aan derden minus ontvangsten van derden van alle agentschappen.

Tabel 2.6: Agentschapsbegrotingen 2004; beroep op leenfaciliteit (x € miljoen)

Naam agentschap	Leningen 2002	Leningen 2003	Leningen 2004	Aflossingen 2002	Aflossingen 2003	Aflossingen 2004
1. Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden	0,17	0,05	0,05	0,07	0,08	0,06
2. Immigratie- en Naturalisatiedienst	18,46	10,27	12,50	7,34	11,44	10,22
3. Dienst Justitiële Instellingen	–	94,20	60,00	21,93	21,92	34,22
4. Centraal Justitieel Incasso Bureau	3,98	1,48	8,30	0,83	0,96	1,02
5. Studiecentrum Rechtspleging	–	–	–	–	–	–
6. Dienst Bestuurszaken	–	–	1,46	–	–	0,41
7. Nederlands Forensisch Instituut	–	–	23,21	–	–	3,77
8. Korps Landelijke Politiediensten	4,77	97,33	46,01	18,40	26,60	29,89
9. Informatievoorziening Overheids- personeel	–	–	–	–	–	–
10. Centrale Archiefsselectiedienst	–	–	–	0,27	0,08	0,06
11. Basisadministratie Persoons- gegevens en Reisdocumenten	–	–	–	0,03	–	–
12. IT-organisatie	25,29	10,67	5,45	1,44	1,02	7,26
13. Centrale Financiën Instellingen	5,80	4,10	–	2,92	6,10	4,20
14. Rijksarchiefdienst	0,99	1,19	–	1,05	0,87	1,08
15. Belastingdienst	–	–	454,42	–	–	124,21
16. Defensie Telematica Organisatie	5,00	47,73	52,40	12,85	15,83	17,54
17. Dienst, Gebouwen, Werken en Terreinen	14,19	32,60	32,40	2,28	11,20	3,00
18. Rijksgebouwendienst	587,08	466,70	475,00	135,27	179,18	172,20
19. Koninklijk Nederlands Meteorolo- gisch Instituut	2,00	2,00	–	1,92	2,47	2,62
20. Telecom	3,96	3,18	–	2,41	2,54	3,00
21. Senter	–	–	–	–	–	–
22. Economische Voorlichtingsdienst	–	0,76	0,30	0,15	0,27	0,27
23. Bureau Industriële Eigendom	0,66	–	–	–	0,17	0,17
24. Novem	–	–	–	–	–	–
25. Plantenziektenkundige Dienst	0,60	2,83	0,75	0,69	0,77	1,26
26. Bureau Heffingen	4,80	4,63	4,38	4,29	5,06	4,86
27. Laser	7,11	5,50	6,02	1,22	3,04	4,36
28. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees	–	5,15	3,90	–	1,49	1,90
29. Dienst Landelijk Gebied	–	–	6,76	–	–	4,42
30. Voedsel en Waren Autoriteit	–	8,50	–	–	0,45	1,13
31. Keuringsdienst van Waren	4,47	7,84	4,80	2,52	2,61	2,70
32. Agentschap SZW	0,31	1,98	–	–	0,09	0,54
33. Inspectie Werk en Inkomen	–	–	–	–	–	–
34. Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	–	1,50	1,30	–	0,26	0,40
35. Nederlands Vaccin Instituut	–	0,75	–	–	0,17	5,11
36. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	–	–	14,24	–	–	4,37
37. College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	–	–	–	–	–	–
38. Activabeheer	34,00	34,00	34,00	p.m.	p.m.	p.m.
Totaal	689,64	844,93	1 247,64	217,88	294,68	446,25

Toelichting

Bovenstaande tabel geeft een overzicht van het beroep op de leenfaciliteit door de verschillende agentschappen, alsmede de aflossingen op de leningen.

Over het algemeen geldt dat alleen een beroep op de leenfaciliteit wordt gedaan voor nieuwe investeringen.

Een beroep op de leenfaciliteit voor de overdracht van vermogensbestanddelen doet zich in 2001 voor bij de Economische Voorlichtingsdienst, in 2002 bij het Bureau Industriële Eigendom en in 2003 bij de RVV.

Tabel 2.7.1: Garanties; uitstaand risico en nieuwe machtigen (x € miljard)

	Risico ultimo		Machtiging tot het verlenen van nieuwe garanties	
	2003	2004	2003	2004
1. Garanties Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V.	1,2	1,0	0,0	0,0
2. Garanties bouwleningen Academische Ziekenhuizen	0,4	0,4	0,0	0,0
3. Waarborg nakoming betalingsverplichting Nederlandse Waterschapsbank	0,4	0,3	0,0	0,0
4. Garanties Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen	15,9	15,9	0,0	0,0
5. Garanties Nederlandse Investeringsbank	0,4	0,4	0,1	0,1
6. Garanties deelname kapitaal Wereldbank	4,0	4,0	0,0	0,0
7. Garanties deelname kapitaal regionale ontwikkelingsbanken	0,9	0,9	0,0	0,0
8. Garanties deelname DNB in kapitaal Internationaal Monetair Fonds	11,6	11,6	0,0	0,0
9. Garantiekredieten aan EU-staten	0,8	0,8	0,0	0,0
10. Garanties aan NCM inzake exportkredietverzekeringen	6,8	6,8	11,3	11,3
11. Garanties aan NCM inzake investeringen	0,8	0,8	0,5	0,5
12. Garanties deelname in kapitaal Europese Investeringsbank	7,0	7,0	2,4	0,0
13. Garanties huurwoningen geëxploiteerd door corporaties	1,9	1,2	0,0	0,0
14. Garanties aflossingen rentebetalingen op geldleningen OV	0,9	0,9	0,0	0,0
15. Borgstelling midden- en kleinbedrijf	1,4	1,4	0,5	0,4
16. Garanties Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten	0,9	0,9	0,0	0,0
17. Garanties accommodaties gehandicapten	0,4	0,4	0,0	0,0
18. Garanties inrichting gezondheidszorg	1,3	1,2	0,0	0,0
19. Overige garanties	4,7	4,0	0,6	0,5
20. Totaal	61,7	60,0	15,4	12,7
21. Totaal (in % BBP)	13,5	12,8	3,4	2,7

Tabel 2.7.2: Uitgaven en ontvangsten op de door de Staat verstrekte garanties (x € miljoen)

	Uitgaven		Ontvangsten	
	2003	2004	2003	2004
1. Nederlandse Investeringsbank	14,8	27,8	9,5	0,0
2. Exportkredietverzekering	134,0	380,0	168,4	0,0
3. Borgstelling midden- en kleinbedrijf	16,7	33,6	12,5	12,5
4. Overige garantieregelingen	2,954	1,113	0,5	0,0
5. Totaal	168,5	442,5	190,8	12,5

3 De belasting- en premieontvangsten

Deze bijlage bevat een toelichting op de raming van de belasting- en premieontvangsten. De belastingontvangsten worden, in overeenstemming met de Comptabiliteitswet, op kasbasis verantwoord. Voor het EMU-saldo zijn de belastingontvangsten op EMU-basis relevant. Deze worden via een aparte aansluiting op EMU-basis vermeld.¹ De premieontvangsten worden direct op EMU-basis gepresenteerd.

Paragraaf 3.1 geeft een overzicht van de raming van de belastingontvangsten voor 2003 (de Vermoedelijke Uitkomsten) en 2004 (de Ontwerpbegroting). In paragraaf 3.2 wordt de raming van 2003 vergeleken met de stand van het vorige ramingsmoment (Voorjaarsnota 2003), waarbij de belangrijkste ramingsbijstellingen worden toegelicht. Paragraaf 3.3 bevat vervolgens een toelichting op de raming van 2004 en de ontwikkeling vanaf de raming voor 2003 onderverdeeld naar endogene groei en beleidsmaatregelen. Voor een toelichting op de ramingen en de ramingsbijstellingen wordt tevens verwezen naar de verdiepingsbijlage in de Memorie van Toelichting van begroting IXB.

Paragraaf 3.4 gaat in op de meerjarige belastingraming tot en met 2008 en in paragraaf 3.5 worden de premieontvangsten voor 2003 en 2004 gepresenteerd. Tot slot bevat paragraaf 3.6 een toelichting op de meting van de lastenontwikkeling ten opzichte van het CPB.

¹ De belastingontvangsten op EMU-basis zijn voor de meeste belastingsoorten gelijk aan de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis. Dit betekent dat de belastingontvangsten op EMU-basis voor een bepaald jaar worden bepaald door de kasontvangsten van februari van dat jaar tot en met januari van het daaropvolgende jaar. Op deze wijze wordt zo goed mogelijk de opbrengst benaderd die samenhangt met de economische transacties uit het lopende jaar. Alleen de successierechten, de inkomsten-, de vennootschaps- en de dividendbelasting zijn hiervan uitgezonderd. Voor deze categorie geldt dat EMU-basis gelijk is aan kasbasis, omdat voor deze belastingsoorten geldt dat de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis geen betere aansluiting vormt met de onderliggende economische transactie.

3.1 De belastingraming voor 2003 en 2004

Tabel 3.1.1 bevat een overzicht van de raming van de belastingontvangsten 2003 en 2004 op kasbasis en de aansluiting naar de belastingontvangsten op EMU-basis.

Tabel 3.1.1: Belastingopbrengsten op kas- en EMU-basis 2003 en 2004 (x € miljoen)

	Vermoedelijke Uitkomsten 2003	Ontwerpbegroting 2004
Kostprijsverhogende belastingen	57 465	59 521
Invoerrechten	1 396	1 465
Omzetbelasting	34 593	35 494
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	2 956	3 096
Accijnzen	8 493	9 226
– Accijns van lichte olie	3 353	3 665
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	2 363	2 431
– Tabaksaccijns	1 814	2 180
– Alcoholaccijns	449	432
– Bieraccijns	304	302
– Wijnaccijns	211	216
Belastingen van rechtsverkeer	4 603	4 609
– Overdrachtsbelasting	3 495	3 582
– Assurantiebelasting	680	695
– Kapitaalsbelasting	428	332
Motorrijtuigenbelasting	2 031	2 131
Belastingen op een milieugrondslag	3 109	3 213
– Grondwaterbelasting	143	144
– Afvalstoffenbelasting	186	187
– Regulerende energiebelasting	2 151	2 248
– Waterbelasting	110	111
– Brandstoffenheffingen	519	523
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	173	174
Belasting op zware motorrijtuigen	110	113
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	46 120	46 868
Inkomstenbelasting	– 959	– 447
Loonbelasting	27 929	26 594
Dividendbelasting	3 177	3 258
Kansspelbelasting	165	169
Vennootschapsbelasting	14 412	15 867
– Gassector	1 550	1 350
– Niet-gassector	12 862	14 517
Successierechten	1 397	1 428
Niet nader toe te rekenen belastingontvangsten	80	80
Totaal belastingopbrengsten (kasbasis)	103 664	106 468
Aansluiting op EMU-basis	105	130
Totaal belastingopbrengsten (EMU-basis)	103 769	106 598

3.2 De belastingontvangsten in 2003

In tabel 3.2.1 wordt de nieuwe raming voor 2003 vergeleken met de raming ten tijde van de Voorjaarsnota. In deze paragraaf zal een toelichting worden gegeven op de belangrijkste ramingsbijstellingen.

Tabel 3.2.1: Raming belastingopbrengsten 2003 op kas- en EMU-basis (x € miljoen)

	Voorjaarsnota 2003	Vermoedelijke Uitkomsten 2003	Vershil
Kostprijsverhogende belastingen	58 542	57 465	- 1 077
Omzetbelasting	34 960	34 593	- 367
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	3 118	2 956	- 161
Accijnzen	8 466	8 493	27
Belastingen van rechtsverkeer	4 663	4 603	- 60
Motorrijtuigenbelasting	2 040	2 031	- 9
Belastingen op een milieugrondslag	3 584	3 109	- 476
Overig	1 711	1 679	- 31
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	47 365	46 120	- 1 245
Inkomstenbelasting	- 1 010	- 959	50
Loonbelasting	27 933	27 929	- 4
Dividendbelasting	3 207	3 177	- 30
Vennootschapsbelasting	15 650	14 412	- 1 238
Overig	1 665	1 642	- 23
Totaal belastingopbrengsten (kasbasis)	105 987	103 664	- 2 322
Aansluiting op EMU-basis	259	105	- 155
Totaal belastingopbrengsten (EMU-basis)	106 246	103 769	- 2 477

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2003 is de raming voor de totale belastingontvangsten op kasbasis met 2,3 miljard euro neerwaarts bijgesteld. De neerwaartse bijstelling werkt ook door naar de geraamde ontvangsten voor januari 2004, zodat ook de aansluiting op EMU-basis 0,2 miljard euro is verlaagd. De ramingsbijstelling op EMU-basis bedraagt daardoor 2,5 miljard euro. De neerwaartse bijstelling van de raming van de belastingontvangsten is voor een belangrijk deel het gevolg van een verslechtering van het economisch beeld in de Macro Economische Verkenning 2004 (MEV 2004). Zo is sinds de Voorjaarsnota onder meer de raming van de groei van het BBP in 2003 bijgesteld van ¾% naar 0%. Daarnaast is de ontwikkeling van de kasontvangsten en de aanslagoplegging tot en met juli betrokken bij het opstellen van de nieuwe raming voor 2003.

Van de totale neerwaartse bijstelling van 2,3 miljard euro op kasbasis, vindt 1,1 miljard euro plaats bij de kostprijsverhogende belastingen. Als gevolg van een lagere waarde-ontwikkeling van de particuliere consumptie, is de omzetbelasting met 0,4 miljard euro neerwaarts bijgesteld. De lagere groei van de consumptie komt ook tot uiting in een lagere raming van de verkoop van motorvoertuigen en leidt tot 0,2 miljard euro minder inkomsten in de belasting op personenauto's en motorrijwielen. Daarnaast zijn op basis van de ontwikkeling van de gerealiseerde kasontvangsten tot en met de maand juli de belastingen op een milieugrondslag met 0,5 miljard euro neerwaarts aangepast. Het betreft hier de Regulerende Energiebelasting, waarvan de ontvangsten structureel tegenvallen vanwege een hoger dan geraamd gebruik van de verschillende faciliteiten in de REB.

Bij de belastingen op inkomen, winst en vermogen is de raming met 1,2 miljard euro neerwaarts aangepast. Dit wordt bijna geheel veroorzaakt

door een neerwaartse bijstelling in de vennootschapsbelasting. Van de bijstelling van 1,2 miljard euro is 0,9 miljard euro een incidentele derving als gevolg van gerechtelijke uitspraken. Deze leiden er naar verwachting toe dat de winsten uit afgelopen jaren lager worden vastgesteld wat dit jaar tot een terugbetaling leidt c.q. dat bedrijven dit jaar minder belasting hoeven te betalen. Het restant van 0,3 miljard euro in de bijstelling van de Vpb wordt veroorzaakt door een lagere gasraming en een neerwaartse bijstelling van de winstontwikkeling bij bedrijven. Op basis van de ontwikkeling van de aanslagoplegging in de inkomstenheffing en de kas-realisatie tot en met juli is de raming van de inkomstenbelasting met 0,1 miljard euro opwaarts bijgesteld. De raming van de loonbelasting is gelijk gebleven. Dit is het saldo van de verhoging van de AWBZ-premie per 1 juli² en een neerwaartse bijstelling als gevolg van een lagere werkgelegenheid en een verslechterd economisch beeld.

3.3 De belastingontvangsten in 2004

In tabel 3.3.1 staat een overzicht van de ontwikkeling van de geraamde belastingontvangsten in 2004. Hierbij is een splitsing gemaakt naar de groei van de belastingontvangsten als gevolg van maatregelen en als gevolg van de economische ontwikkeling.

Tabel 3.3.1: Raming belastingopbrengsten 2004 op kas- en EMU-basis (x € miljoen)

	Vermoedelijke Uitkomsten 2003	Maatregelen	Endogeen	Endogeen (in %)	Ontwerp- begroting 2004
Kostprijsverhogende belastingen	57 465	855	1 201	2,1%	59 521
Omzetbelasting	34 593	92	809	2,3%	35 494
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	2 956	63	76	2,6%	3 096
Accijnzen	8 493	582	151	1,8%	9 226
Belastingen van rechtsverkeer	4 603	0	7	0,1%	4 609
Belastingen op een milieugrondslag	3 109	83	21	0,7%	3 213
Overig	3 710	35	137	3,7%	3 883
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	46 120	- 810	1 558	3,4%	46 868
Inkomstenbelasting	- 959	407	106	- 11,0%	- 447
Loonbelasting	27 929	- 1 663	329	1,2%	26 594
Dividendbelasting	3 177	0	81	2,5%	3 258
Vennootschapsbelasting	14 412	447	1 009	7,0%	15 867
Overig	1 642	0	34	2,1%	1 676
Totaal belastingopbrengsten (kasbasis)	103 664	46	2 758	2,7%	106 468
Aansluiting op EMU-basis	105				130
Totaal belastingopbrengsten (EMU-basis)	103 769				106 598

In 2004 bedragen de totale belastingontvangsten naar verwachting op kasbasis 106,5 miljard en op EMU-basis 106,6 miljard euro. Ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten voor 2003 nemen de belastingontvangsten in 2004 op kasbasis met 2,8 miljard euro toe. Dit is vooral het gevolg van endogene groei. De maatregelen in 2004 leiden tot een toename in de belastingontvangsten van 0,05 miljard euro. Daarbij kan worden opgemerkt dat zonder aanvullend pakket er sprake zou zijn geweest van een afname van de belastingontvangsten met 0,55 miljard

² Voor 2003 staat de voorlopige sleutel vast die de verdeling tussen belastingen en premies bepaalt. Hierdoor komt van de premieverhoging in eerste instantie 0,2 miljard euro terecht bij de belastingen. Dit wordt bij de afrekening in 2005 via een nabetaling gecorrigeerd.

euro als gevolg van maatregelen. In de volgende twee subparagrafen zullen achtereenvolgens de endogene en de autonome ontwikkeling nader worden toegelicht.

Endogene groei belastingontvangsten 2004

De endogene toename van de belastingontvangsten is de groei die het gevolg is van de geraamde economische ontwikkelingen in de MEV 2004. Voor 2004 verwacht het CPB een groei van het nominale BBP van 2½%. De endogene groei van de belastingontvangsten kent een vergelijkbare groei van 2,7%. Bij de verschillende belastingsoorten is onderliggend sprake van uiteenlopende endogene groeipercentages. In begroting IXB wordt een nadere analyse gegeven van de endogene ontwikkeling van de belangrijkste belastingsoorten.

De endogene groei van de ontvangsten bij de kostprijsverhogende belastingen bedraagt 2,1%. De ontvangsten in de omzetbelasting nemen endogeen met 0,8 miljard euro toe. Hierbij speelt de geraamde groei in de particuliere consumptie van 2¼% een belangrijke rol. De toename van de consumptie hangt tevens samen met een stijging van het aantal auto-verkopen, hetgeen een groei in de ontvangsten van de belasting op personenauto's en motorrijwielen met 0,1 miljard euro verklaart. De endogene ontwikkeling van de accijnzen van 1,8% en de belastingen op een milieugrondslag van 0,7% blijft iets achter bij de ontwikkeling van het nominale BBP, mede vanwege het feit dat niet alle onderliggende belastingsoorten een prijsindexatie kennen en daarom alleen toenemen met de volumegroei. De belastingen voor het rechtsverkeer laten in 2004 geen endogene groei zien. Dit komt doordat de realisatie in 2003 incidenteel hoger is uitgevallen vanwege een eenmalige hogere opbrengst van 0,1 miljard euro in de kapitaalbelasting.

De endogene groei van de belastingen op inkomen, winst en vermogen bedraagt 3,4%. In de loonbelasting is in 2004 sprake van een negatieve endogene ontwikkeling, doordat de loonontwikkeling gematigd is en de werkgelegenheid daalt, terwijl het percentage waarmee de schijflengtes worden aangepast (de tabelcorrectiefactor³) relatief hoog is, waardoor de grondslag voor de loonheffing daalt. De endogene groei in de Vpb bedraagt 7,0% als gevolg van het aantrekken van de winstontwikkeling bij bedrijven en het wegvallen van de incidentele tegenvaller in 2003 over oudere transactiejaren.

Het effect van maatregelen op de belastingontvangsten

De toename van de belastingontvangsten als gevolg van maatregelen bedraagt 0,05 miljard euro op kasbasis. Dit is het saldo van beleidsmaatregelen en overige maatregelen. De beleidsmaatregelen vloeien voort uit het Strategisch Akkoord, het aanvullend pakket waartoe vorig jaar is besloten, het Hoofdlijnenakkoord en het aanvullend pakket waartoe dit jaar is besloten. De overige maatregelen betreffen vooral maatregelen in de uitvoerings sfeer, zoals het BTW-compensatiefonds, BTW over investeringen in de infrastructuur en nabetalingen. Door maatregelen op transactiebasis nemen de ontvangsten toe met 1,6 miljard euro. Het verschil tussen kas- en transactiebasis wordt met name veroorzaakt door de nabetalingen. Nabetalingen betreffen kasverrekeningen tussen de

³ Voor het opstellen van de raming is de tabelcorrectiefactor van de MEV gebruikt. Een eventuele aanpassing van de raming kan pas plaatsvinden wanneer een volledig nieuw economisch beeld van het CPB beschikbaar is.

belastingopbrengst en premies volksverzekeringen over oude transactie-jaren. In tabel 3.3.2 wordt een overzicht gegeven van de maatregelen voor 2004.

Voor de lastenontwikkeling 2004 is, naast de fiscale maatregelen op transactiebasis, ook de lastenontwikkeling bij de sociale premies van belang. Het totaal van beleidsmaatregelen 2004 sluit aan op tabel 4.4.2 in hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.2: Budgettair effect van belasting- en premiemaatregelen 2004 (x € miljoen)

	Kas Belastingen	Trans Belastingen	Totaal budgettair
Strategisch Akkoord (SA), aanvullend pakket 2003 en Hoofdlijnenakkoord (HA)	- 244	- 180	263
Arbeidsmarktbeleid	221	220	- 385
Gefaseerde afschaffing SPAK en afschaffen VLW (SA)	255	254	285
Gefaseerde verhoging arbeidskorting (SA)	- 24	- 24	- 264
Verhoging arbeidskorting (HA)*	- 3	- 4	- 152
Verhoging aangescherpte combikorting (HA)*	- 6	- 6	- 254
Flankerend inkomensbeleid	- 10	- 11	- 304
Verhoging ouderenkorting met € 63 (HA)*	- 5	- 6	- 101
Stroomlijning kinderkortingen (HA)*	- 5	- 5	- 203
Beleidsintensivering	- 162	- 184	- 285
Introductie levensloopregeling (HA)**	- 91	- 101	- 203
Stimulering kenniseconomie d.m.v. verhoging WBSO (SA; HA)*	- 71	- 82	- 82
Grondslagverbreding	232	332	395
Afschaffen scholingsaftrek (HA)*	104	190	213
Afschaffen afdrachtvermindering scholing non profit (HA)*	73	81	81
Gerealiseerde overwaarde betrekken bij financiering nieuw huis (HA)*	55	61	101
Zorg			345
AWBZ-premieverhoging a.g.v. volumegroei zorg (HA)			254
Overloop premieverhoging AWBZ per 1/7/2003 (HA)			517
ZFW-premiemutaties a.g.v. eigen betalingen en pakketverkleining (HA)			- 426
Lastenverschuiving	- 625	- 695	304
Verhogen AWBZ premie (SA)			264
Verlagen WAO premie werkgevers (SA)			- 264
Premieverhoging AWBZ met 0,5%-punt per 1/1/2004 t.b.v. lastendekkende premies (HA)*			1 034
Verlaging belastingtarief 1e en 2e schijf met 0,5%-punt (HA)*	- 885	- 984	- 1 034
Verhoging tarief 1e schijf (fasering)*	260	289	304
Overig	100	157	193
Afschaffen kwartje van Kok (SA)*	- 518	- 575	- 575
Handhaven kwartje van Kok (HA)*	518	575	575
Maatregelen pensioenfondsen en woningcorporaties (SA)*	32	151	151
Afschaffen afdrachtsvermindering betaald ouderschapsverlof**	31	34	69
Overgangsregeling adrachtsvermindering betaald ouderschapsverlof**	- 19	- 21	- 43
Overig	56	- 7	15
Aanvullend pakket 2004	591	579	728
Arbeidsmarkt	- 46	- 51	- 51
Eenmalige intensivering afdrachtsvermindering kinderopvang*	- 46	- 51	- 51
Grondslagverbreding	533	543	693
Ramingsbijstelling levensloop**	46	51	101
Uitstellen stroomlijnen kinderkorting tot 2006*	2	3	101
Fasering intensivering afdrachtsvermindering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO)*	46	51	51
Verhogen tabakaccijns met € 0,46 (per 1-2-2004)*	406	406	406
Afschaffing verlaagd tarief groene stroom icm verhoging belastingvermindering REB*	33	33	33
Mobiliteit	104	86	86
Vereenvoudiging fiscale regelgeving woon-werkverkeer*	18	0	0
Automatische indexatie MRB*	35	35	35
Aanpassing accessoireregeling BPM*	51	51	51
Lastenverschuiving			
Verhogen wachtgeldpremie WW met 0,7%-punt			820
Verlagen WAO-premie met 0,55%-punt			- 820
Overige fiscale maatregelen	2	5	5
Totaal	349	403	729
Reeds eerder besloten fiscale maatregelen	382	214	230

Tabel 3.3.2: Budgettair effect van belasting- en premie maatregelen 2004 (x € miljoen)

Overige premie mutaties			12
Totaal beleidsmaatregelen 2004	731	618	1 238
Totaal beleidsmaatregelen 2004 in prijzen 2003	721	609	1 221
Totaal overige maatregelen (m.n. nabetalingen)	- 686	982	
Totaal maatregelen	46	1 601	

* Is onderdeel van het Belastingplan 2004, totaal Belastingplan is 686 miljoen.

* Is onderdeel van wetsvoorstel Levensloop, totaal is -75 miljoen.

3.4 Meerjarige belastingraming

De belastingraming voor de periode 2003–2008 wordt gepresenteerd in tabel 3.4.1. De ramingen voor 2003 en 2004 zijn in het voorgaande toegelicht. De belastingraming voor 2005–2007 is gebaseerd op het economisch beeld zoals geschetst in hoofdstuk 4 tabel 4.2.1 en de voorgenomen maatregelen. De raming 2008 heeft een louter technisch karakter.

Tabel 3.4.1: Meerjarige belastingraming op kas- en EMU-basis (x € miljard)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal belastingopbrengsten op kasbasis	103,65	106,45	113,15	118,00	122,35	127,15
Aansluiting op EMU-basis	0,10	0,15	0,45	0,35	0,40	0,40
Totaal belastingopbrengsten op EMU-basis	103,75	106,60	113,60	118,30	122,70	127,55

Een nadere duiding van de groei van de belastingopbrengsten voor deze kabinetsperiode is samengevat in tabel 3.4.2. De groei van de belasting bestaat uit het effect van maatregelen, endogene groei, kas-transactieverschillen en de aansluiting EMU-basis⁴. Van de endogene groei is aangegeven hoeveel het gevolg zou zijn van de stijging van het BBP en hoeveel de opbrengst daarvan afwijkt vanwege de specifieke samenstelling van de groei van het BBP.

Tabel 3.4.2: Uitsplitsing groei belastingopbrengst 2004–2007 (x € miljard)

	2004	2005	2006	2007
Maatregelen	0,05	3,20	- 0,35	- 1,15
Endogeen	2,05	3,35	5,20	5,70
<i>BBP-prijs</i>	1,55	1,65	1,65	1,80
<i>BBP-volume</i>	1,10	2,85	3,00	3,15
<i>Samenstellingseffect</i>	- 0,60	- 1,10	0,55	0,80
Kas-transactiever schillen	0,70	0,10	- 0,05	- 0,25
Aansluiting EMU-basis	0,05	0,30	- 0,10	0,05
Totaal	2,85	7,00	4,70	4,40

⁴ Zie voetnoot 1 in deze bijlage voor aansluiting EMU-basis.

Het effect van de maatregelen (op kasbasis) bestaat uit fiscale beleidsmaatregelen op het terrein van de belastingen en het effect van overige maatregelen die niet relevant zijn voor de microlastenontwikkeling (zoals nabetalings- en maatregelen in de uitvoerings sfeer). Het patroon van de opbrengst van maatregelen bij de belastingontvangsten kan afwijken van het patroon van de totale lastenontwikkeling. Het totale lastenbeeld wordt mede bepaald door maatregelen bij de premies. Voor 2004 bedraagt het effect van maatregelen op de belastingopbrengst 0,05 miljard euro. Een volledig overzicht van deze maatregelen staat in tabel 3.3.2 in de vorige paragraaf. In 2005 stijgt de belastingopbrengst sterk door maatregelen. Dit is met name het gevolg van een verhoging van het belastingtarief eerste en tweede schijf en een verwachte nabetaaling van het Rijk aan de fondsen. De nabetaaling corrigeert de verdeling van de opbrengst van de inkomensheffing 2001 over belasting en premies volksverzekeringen, die in eerste instantie op basis van een voorlopige sleutel is vastgesteld en in november 2005 definitief wordt bepaald en verrekend.

Voorts kan een kas-transactieverschil optreden. Voor een aantal belastingen geldt dat de verschuldigde belasting met betrekking tot een bepaald belastingjaar niet volledig in datzelfde jaar wordt betaald. Dit geldt met name voor de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting. De ontvangsten over een belastingjaar kunnen met een vertraging van vijf jaar of meer worden gerealiseerd. Over een langere periode nemen de belastingopbrengsten op kasbasis (het jaar dat de belasting wordt betaald) evenveel toe als op transactiebasis (het belastingjaar).

De aansluiting op EMU-basis vertoont normaal gesproken een kleine positieve bijdrage, omdat de nominale belastingopbrengsten in de loop der tijd een stijgend verloop kennen. In 2004 valt de bijdrage van de aansluiting op EMU-basis aan de groei van de belastingontvangsten lager uit. Dit is het gevolg van een lagere ontwikkeling van de belastingopbrengsten en de onderverdeling van de ontvangsten naar specifieke belastingsoorten (met name Vpb waarvoor geldt dat EMU-basis gelijk is aan kasbasis). Vanaf 2005 bevindt de aansluiting op EMU-basis zich weer op een hoger niveau.

De endogene groei is in relatie tot de economische ontwikkeling onderverdeeld naar een drietal componenten. De eerste twee componenten betreffen de groei van de belastingopbrengst die zou resulteren bij een gelijke groei als die van het Bruto Binnenlands Product (BBP), hetgeen overeenkomt met een progressiefactor gelijk aan 1. Bij deze groei blijft de druk van de belasting (exclusief beleid) ten opzichte van het BBP constant.

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de nominale component (prijs-BBP) in de periode 2004–2007 geleidelijk toeneemt (een procentueel constante prijsstijging), terwijl de herstellende reële groei van het BBP voor een toenemende groei van de belastingopbrengst zorg draagt.

Daarnaast is ook de samenstelling van de economische groei van belang. Ten gevolge van een uiteenlopende groei van de componenten van het BBP kan de groei van de belastingopbrengst afwijken van de groei van het BBP. Het samenstellingseffect wordt enerzijds veroorzaakt, doordat niet op alle componenten van het BBP in gelijke mate belasting drukt (op investeringen van bedrijven drukt bijvoorbeeld geen belasting, terwijl over de meeste consumptieve uitgaven BTW wordt geheven), anderzijds doordat voor een aantal belastingsoorten sprake is van een progressief tarief in plaats van een proportioneel tarief (loon- en inkomstenbelasting).

Tabel 3.4.3: Specificatie samenstellingseffect 2004–2007 (x € miljard)

	2004	2005	2006	2007
Omzetbelasting	- 0,10	- 0,30	- 0,30	- 0,25
Accijnzen	- 0,05	- 0,15	- 0,20	- 0,15
Loon- en inkomstenbelasting	- 0,50	- 0,25	1,20	0,90
Vpb niet-gas	0,45	0,05	0,15	0,55
Vpb gas	- 0,25	- 0,20	- 0,05	- 0,05
Overig	- 0,15	- 0,25	- 0,25	- 0,25
Totaal samenstellingseffect	- 0,60	- 1,10	0,55	0,80

Uit tabel 3.4.3 blijkt dat de bestedingen waarop de omzetbelasting drukt in de komende kabinetsperiode achterblijven bij het BBP. Dit geldt vooral voor de particuliere consumptie. Daardoor blijft vanaf 2005 de groei van de opbrengst jaarlijks ¼ miljard euro achter bij de groei van het BBP. De accijnzen nemen eveneens jaarlijks minder toe dan op grond van het BBP verwacht zou mogen worden. Hiervan is de oorzaak dat een aantal accijnzen alleen over volume-eenheden geheven wordt en dat de accijnzen ook historisch achterblijven bij de groei van het nominale BBP. De loon- en inkomstenbelasting blijft in 2004 en 2005 achter vanwege loonmatiging en de negatieve werkgelegenheidsontwikkeling. Voorts komt in latere jaren bij de loon- en inkomstenbelasting duidelijk naar voren dat deze belastingen een progressieve structuur kennen. In de komende kabinetsperiode uit zich dat doordat de jaarlijkse loonstijging nauwelijks wijzigt, terwijl de tabelcorrectiefactor, het percentage waarmee de schijven worden aangepast, daalt. De tabelcorrectiefactor wordt afgeleid uit de inflatie, waarbij er vanwege de systematiek sprake is van enige vertraging. Zo is de tabelcorrectiefactor in 2003 nog 3,6% vanwege de doorwerking van de inflatie in 2001 en 2002, waardoor de progressie van het belastingstelsel wordt gemitigeerd. In samenhang met de lagere inflatie in 2003 en 2004 daalt de tabelcorrectiefactor in de jaren daarna, zodat de progressie van het stelsel tot uiting komt. De vennootschapsbelasting opgebracht door de niet-gassector stijgt meer dan het BBP. In 2004 hangt dit vooral samen met het vervallen van de lagere incidentele derving in 2003. Voor latere jaren hangt het samen met het geraamde herstel van de winsten (daling van de arbeidsinkomensquote). De opbrengst van de vennootschapsbelasting zal overigens worden getemperd, doordat de verliezen die de afgelopen jaren zijn ontstaan, door verliescompensatie in de komende jaren ten dele verrekend zullen worden. De vennootschapsbelasting-gas laat een daling zien, die wordt verklaard door de verwachte stijging van de euro. De groei van de overige belastingen omvat vooral een aantal indirecte belastingen en laat daarom eenzelfde patroon zien als de omzetbelasting.

3.5 De premieontvangsten in 2003 en 2004

Tabel 3.5.1 bevat de ramingen voor de premieontvangsten voor 2003 en 2004. Deze ramingen komen overeen met de ramingen in de begrotingen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Begroting XV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Begroting XVI). In de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een nadere toelichting opgenomen van de ramingen voor de AWBZ en de ZFW. De overige fondsen worden toegelicht in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In deze paragraaf wordt de groei van de premieopbrengsten onderscheiden naar maatregelen die relevant zijn voor de microlastenontwikkeling en naar de endogene ontwikkeling.

De microlastenontwikkeling leidt voor de volksverzekeringen tot een toename van de opbrengst met 2,4 miljard euro. Dit is het gevolg van een verhoging van de AWBZ-premie en verschillende grondslagverbredende maatregelen in de loon- en inkomensheffing. Bij de werknemersverzekeringen leiden de maatregelen tot een daling van de opbrengst met 1,1 miljard euro. Dit is de som van een afname van de microlastenontwikkeling met 0,8 miljard euro als gevolg van een daling van de ZFW-premie en een daling van 0,3 miljard euro als gevolg van een premieverschuiving tussen de WAO en de AWBZ. De endogene groei van de volksverzekeringen vertoont een negatieve groei van 1,2%. Dit is in lijn met de endogene ontwikkeling bij de loonbelasting. De endogene groei van de werknemersverzekeringen komt uit op 0,8%.

Tabel 3.5.1: Raming van de premie-ontvangsten 2002 en 2003 op EMU-basis (x € miljoen)

	2003	MLO	endogeen	endogeen (in %)	2004
Volksverzekeringen, incl. WAZ	35 789	2 369	- 420	- 1,2%	37 739
Werknemersverzekeringen	30 706	- 1 103	252	0,8%	29 855
Totaal	66 496	1 266	- 168	- 0,3%	67 594

3.6 Lastenontwikkeling

De totale lastenontwikkeling komt deze kabinetsperiode na het aanvullend pakket uit op 1,9 miljard euro lastenverzwaring. Het CPB hanteert een andere methode voor de meting van de lastenontwikkeling, waarbij de lastenverzwaring voor de kabinetsperiode ongeveer 3½ miljard euro hoger ligt. Dit is voornamelijk het gevolg van een verschil van inzicht in de uitwerking van financieringsverschuivingen van de publieke naar de private sector op de lastenontwikkeling en de verwerking van de zorgtoeslag in de lastenontwikkeling.

Financieringsverschuivingen van de publieke naar de private sector doen zich in deze kabinetsperiode vooral voor in de zorg, vanwege de in het Hoofdlijnenakkoord en het aanvullend pakket opgenomen pakketverkleiningen en eigen betalingen en de afschaffing van de WAZ. Het kabinet rekent deze financieringsverschuivingen niet tot de lastenontwikkeling met als redenering dat deze maatregelen niet voldoen aan de definitie van een collectieve last die bij de meting van de lastenontwikkeling wordt gehanteerd.⁵ Bij eigen betalingen en pakketbeperkingen is immers geen sprake van een wettelijk verplicht gebruik van de voorziening zorg. Ook bij de WAZ is na afschaffing geen sprake van een verplichte betaling. Bovendien is er bij eigen betalingen sprake een concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie. Dit laat onverlet dat eigen betalingen wel neerslaan in het inkomensbeeld.

Waar het kabinet zich bij financieringsverschuivingen van de publieke naar de private sector baseert op de definitie van een collectieve last uit het 11e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, neemt het CPB passages over financieringsverschuivingen uit het 7e en 9e rapport van de Studiegroep als uitgangspunt. Het CPB corrigeert in het jaar van de financieringsverschuiving de lastenontwikkeling voor deze financieringsverschuiving. Relevant is daarbij of mensen zich kunnen herverzekeren

⁵ Zie voor definitie van een collectieve last de begrotingsregels in bijlage 9 (regel 1).

voor de afname van het verplichte voorzieningenniveau, dan wel dezelfde voorzieningen voor eigen rekening gaan nemen. Slechts voor zover het volume van de uitgaven daalt als gevolg van een aanpassing van het gedrag van mensen, is bij het CPB sprake van een effect op de lasten.

Een ander verschil tussen de lastenmeting door het kabinet en het CPB is de wijze waarop de zorgtoeslag tot het lastenbeeld wordt gerekend. Omdat de zorgtoeslag een uitgavenregeling is, wordt deze door het CPB niet tot de lastenontwikkeling gerekend. In het Hoofdlijnenakkoord is echter afgesproken dat de zorgtoeslag vanwege de directe relatie met de zorgpremies tot het lastenkader wordt gerekend. Om deze reden wordt de zorgtoeslag, als enige uitgavenregeling, door het kabinet wel tot de lastenontwikkeling gerekend.

4 EMU-saldo, EMU-schuld en financieringsbehoeften¹

Tabel 4.1: EMU-saldo en financieringsbehoefte (x € miljoen en in % geharmoniseerd BBP)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ¹	2002	2003	2004
1. Feitelijk financierings-saldo Rijk (in % geharmoniseerd BBP)	- 8 671	- 9 455	- 3 786	1 256	- 10 426	- 4 335	- 5 020	- 1 496	- 5 815	- 2 934	- 3 587	- 8 002	- 13 064	- 11 371
	- 3,4%	- 3,5%	- 1,4%	0,4%	- 3,4%	- 1,4%	- 1,5%	- 0,4%	- 1,6%	- 0,7%	- 0,8%	- 1,8%	- 2,9%	- 2,4%
2. Financiële transacties	177	- 1 321	- 5 499	- 8 943	1 166	- 617	- 2 382	- 2 471	- 964	464	2 764	1 030	- 290	- 873
3. Kas-transactieverschillen (incl. derdenrekeningen en overig)	716	- 748	2 876	- 1 748	- 1 652	245	559	- 257	3 881	1 384	448	2 220	1 486	- 67
4. Saldo Rijk (4=1+2+3)	- 7 778	- 11 524	- 6 409	- 9 435	- 10 912	- 4 707	- 6 843	- 4 224	- 2 898	- 1 086	- 375	- 4 752	- 11 868	- 12 311
5. Saldo centrale overheid, niet-Rijk	33	54	- 13	8	- 9	- 8	- 17	208	180	427	228	273	0	0
6. Saldo centrale overheid (6=4+5) (in % geharmoniseerd BBP)	- 7 745	- 11 470	- 6 422	- 9 427	- 10 921	- 4 715	- 6 860	- 4 016	- 2 718	- 659	- 147	- 4 479	- 11 868	- 12 311
	- 3,0%	- 4,3%	- 2,3%	- 3,3%	- 3,6%	- 1,5%	- 2,1%	- 1,1%	- 0,7%	- 0,2%	- 0,0%	- 1,0%	- 2,6%	- 2,6%
7. Saldo lokale overheid (in % geharmoniseerd BBP)	202	213	215	316	790	709	3 200	321	541	315	- 196	- 744	0	0
	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%	1,0%	0,1%	0,1%	0,1%	- 0,1%	- 0,2%	0,0%	0,0%
8. Saldo sociale-verzekeringsfondsen (in % geharmoniseerd BBP)	718	48	- 1 546	- 819	- 2 423	- 1 739	- 54	990	4 653	6 525	221	- 1 794	1 175	1 513
	0,3%	0,0%	- 0,6%	- 0,3%	- 0,8%	- 0,5%	- 0,0%	0,3%	1,2%	1,6%	0,1%	- 0,4%	0,3%	0,3%
9. EMU-saldo (9=6+7+8) (in % geharmoniseerd BBP)	- 6 825	- 11 209	- 7 753	- 9 930	- 12 554	- 5 745	- 3 714	- 2 705	2 476	6 181	- 122	- 7 017	- 10 693	- 10 798
	- 2,7%	- 4,2%	- 2,8%	- 3,5%	- 4,2%	- 1,8%	- 1,1%	- 0,8%	0,7%	1,5%	- 0,0%	- 1,6%	- 2,3%	- 2,3%
10. Financieringsbehoefte (waarvan aflossingen)	21 279	22 357	17 454	18 843	23 640	16 223	13 638	20 643	55 200	29 572	22 945	33 400	36 318	30 091
	(12 607)	(12 902)	(13 668)	(20 099)	(13 213)	(11 888)	(8 600)	(19 147)	(49 385)	(29 325)	(19 358)	(25 398)	(23 253)	(18 721)

Tabel 4.2: EMU-schuld (x € miljoen en in % geharmoniseerd BBP)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Geharmoniseerd BBP	256 308	266 754	274 088	287 749	302 233	315 059	333 725	354 194	374 070	402 291	429 172	444 649	456 830	468 480
2. Staatsschuld (conform EMU-definitie) (in % geharmoniseerd BBP)	153 690	162 646	168 372	167 817	181 319	185 256	185 601	189 819	191 279	182 671	185 376	192 812	206 321	215 315
	60,0%	61,0%	61,4%	58,3%	60,0%	58,8%	55,6%	53,6%	51,1%	45,4%	43,2%	43,4%	45,2%	46,0%
3. Schuld overige overheden (in % geharmoniseerd BBP)	40 385	41 771	44 706	46 969	52 047	51 763	47 722	46 646	44 741	42 058	41 642	40 236	40 236	40 236
	15,8%	15,6%	16,3%	16,3%	17,2%	16,4%	14,3%	13,2%	12,0%	10,5%	9,7%	9,0%	8,8%	8,5%
4. EMU-schuld (in % geharmoniseerd BBP)	194 075	204 417	213 078	214 786	233 366	237 019	233 323	236 465	236 020	224 729	227 018	233 048	246 557	255 551
	75,7%	76,6%	77,7%	74,6%	77,2%	75,2%	69,9%	66,8%	63,1%	55,9%	52,9%	52,4%	54,0%	54,5%

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

Tabel 4.3: Staatsschuld naar instrument (x € miljard)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Gevestigde schuld	152,0	161,6	165,9	163,5	174,2	177,4	178,6	181,7	184,6	174,2	174,4	172,0	184,5	193,6
(0-5 jaar)	-	61,4	61,8	67,6	75,2	84,9	93,7	92,5	94,7	91,9	91,7	94,6	85,9	
(5-10 jaar)	-	81,4	80,7	69,7	69,5	67,7	71,2	68,9	67,7	63,1	63,9	59,3	85,2	
(10-25 jaar)	-	18,5	18,4	19,1	22,4	17,8	5,4	13,4	13,3	10,3	9,9	9,2	13,4	
(25-40 jaar)	-	0,2	5,1	7,1	7,1	7,0	8,3	6,9	8,9	8,9	8,9	8,9	0,1	
2. Vlottende schuld (DTC's)	0	0	1,4	3,4	5,7	7,0	5,9	6,8	5,1	5,5	5,8	16,1	19,8	19,8
3. Overig (o.a. munten)	1,7	1,0	1,1	0,9	1,4	0,9	1,5	1,3	1,5	3,0	5,2	4,5	1,9	1,9
4. Totale staatsschuld (conform EMU-definitie)	153,7	162,6	168,4	167,8	181,3	185,3	185,6	189,8	191,2	182,7	185,4	192,8	206,3	215,3
5. Gemiddeld resterende looptijd vaste schuld (in jaren)	-	6,3	6,8	6,9	6,9	6,4	5,9	6,5	6,5	6,3	6,2	6,2	6,5	
6. Gemiddelde coupon- rente (in %)	8	7,8	7,7	7,6	7,6	7,5	7,5	7,3	6,6	6,1	5,7	5,6	5,4	

5 Belastinguitgaven

5.1 Inleiding

De bijlage over belastinguitgaven, die sinds het begrotingsjaar 1999 standaard in de miljoenennota wordt opgenomen, bevat budgettaire en andere beleidsrelevante informatie over belastinguitgaven in de Nederlandse belastingwetgeving. Onder een belastinguitgave wordt verstaan een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingheffing die voortvloeit uit een voorziening in de wet, voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet. Het belangrijkste onderdeel van de bijlage vormt een meerjarig budgettair overzicht van de belastinguitgaven dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Dit overzicht is opgenomen in de tabellen 5.3.1 (Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2002–2008) en 5.3.2 (Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2002–2008) van paragraaf 5.3. Nieuw is dat de informatieverstrekking over de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen, die vorig jaar voor het eerst in de belastinguitgavenbijlage zijn opgenomen, inmiddels op hetzelfde niveau is gebracht als die over de belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen. Dit betekent dat met ingang van dit jaar voor alle belastinguitgaven ramingen worden gepresenteerd voor het voorgaande (2002), lopende (2003) en komende (2004) begrotingsjaar en meerjarenramingen voor de daarop volgende vier begrotingsjaren (2005–2008). Om de invloed van autonome mutaties op het gebied van de belastinguitgaven inzichtelijk te maken, wordt elk jaar tevens een overzicht gegeven van de voor belastinguitgaven relevante maatregelen in het komende begrotingsjaar. Dit overzicht, dat met ingang van dit jaar tevens betrekking heeft op belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen, is opgenomen in tabel 5.2.1 (Maatregelen per 2004) van paragraaf 5.2.

Wat de actuele discussie over de belastinguitgaven betreft is van belang het rapport *Tussen beleid en uitvoering* van de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II, 2002–2003, 26 831, nrs. 1–2), dat op 27 maart 2003 naar de Tweede Kamer is gezonden. In het hoofdstuk *Belastingen als beleidsinstrument* (hoofdstuk 13) gaat de Algemene Rekenkamer na wat er is gebeurd met de conclusies en aanbevelingen van haar rapport *Belastingen als beleidsinstrument* uit 1999. De Rekenkamer concludeert dat het ministerie van Financiën sinds het uitkomen van dat rapport veel verbeteringen heeft aangebracht. Zij heeft met name waardering voor het feit dat het inzicht in de belasting- en premiederving en de uitvoeringskosten van belastinguitgaven in de loop der jaren is vergroot, dat het begrip belastinguitgave zover mogelijk is afgebakend, dat door de introductie van een toetsingskader in opzet verbeteringen zijn aangebracht in de beleidsvoorbereiding en het feit dat er een basis is gelegd voor het kunnen evalueren van de belastinguitgaven. Wel stelt de Rekenkamer vast dat tot nu toe maar in beperkte mate evaluaties zijn uitgevoerd en dat de wel uitgevoerde evaluaties vaak geen oordeel bevatten over de effectiviteit van de regeling. Zij dringt erop aan dat de regel wordt nageleefd dat beleidsinstrumenten ten minste eens in de vijf jaar worden geëvalueerd en dat daarbij meer dan tot nu toe aandacht wordt geschonken aan de effectiviteit. En ander punt dat volgens de

Rekenkamer voor verbetering vatbaar is, is het presenteren van uitvoeringskosten van belastinguitgaven in de departementale begrotingen.

Tijdens een wetgevingsoverleg met de vaste commissie voor Financiën op 17 juni 2003 (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 880, nr. 101, blz. 10) over onder meer bovenbedoeld Rekenkamerrapport is toegezegd dat inzicht zal worden verstrekt in de uitvoeringskosten van belastinguitgaven. Aan deze toezegging wordt uitvoering gegeven in paragraaf 5.4.

In paragraaf 5.5 wordt aandacht besteed aan de evaluatie van belastinguitgaven. Daarbij wordt nader ingegaan op de vraag welke aspecten van belastinguitgaven moeten worden geëvalueerd en welke departementen daarvoor in beginsel verantwoordelijk zijn.

Paragraaf 5.6 bevat tenslotte de toelichting op de afzonderlijke belastinguitgaven. Nieuw in vergelijking met vorig jaar is dat ook voor de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen voorzover mogelijk melding wordt gemaakt van (operationele) doelstellingen, afgeronde of geplande evaluaties en de ministeries die verantwoordelijk zijn voor het beleidsterrein waarop de onderscheidenlijke belastinguitgaven primair betrekking hebben.

5.2 Maatregelen per 2004

Tabel 5.2.1 bevat een overzicht van de maatregelen op het gebied van de belastinguitgaven per 2004.

Tabel 5.2.1: Maatregelen per 2004; budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)

	2004
Reeds voorgenomen op basis van Strategisch Akkoord	
Beperken afdrachtvermindering S&O	– 19
Afschaffen afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof	– 26
Hoofdlijnenakkoord	
Afschaffen scholingsaftrek	– 213
Afschaffen afdrachtvermindering scholing (non-profit)	– 81
Verruimen afdrachtvermindering S&O	101
Aanvullend pakket Miljoenennota 2004	
Fasieren intensivering afdrachtvermindering S&O	– 51
Gefaseerd afschaffen verlaagd tarief groene stroom	– 33
Afschaffen stimuleringsregeling laagzwavelige brandstoffen	– 177
Afschaffen carpoolregeling	– 17
Verlagen forfaitaire tegemoetkomingen accessoires in de BPM	– 51
Eenmalig intensiveren afdrachtvermindering kinderopvang	51
Introduceren ouderschapsverlofkorting	60
Introduceren aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (per 2005)	–
Totaal	– 456

5.3 Overzicht van de belastinguitgaven

De tabellen 5.3.1 en 5.3.2 bevatten meerjarige overzichten van de belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen respectievelijk de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen. Naast ramingen voor de jaren 2003 en 2004, bevatten de tabellen tevens nieuwe ramingen voor het jaar 2002 op basis van realisatiecijfers dan wel nieuwe gegevens of nieuwe ramingsinzichten. Aldus kan voor dat jaar een vergelijking worden gemaakt met de ramingen uit de miljoenennota van vorig jaar. De kolommen voor de jaren 2005 tot en met 2008 bevatten extrapolaties voor het jaar 2004 op basis van relevante macro-economische ophoogfactoren. Voorzover nu al bekend is tevens rekening gehouden met autonome wijzigingen in die jaren.

Tabel 5.3.1: Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2002–2008; budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)

	2002 (raming MN 2003)	2002 (realisatie/ aangepaste raming)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verlaging lastendruk op ondernemingen	2 491	2 622	2 322	2 170	2 214	2 289	2 412	2 457
a) Algemeen								
Zelfstandigenaftrek	946	946	977	1 003	1 029	1 043	1 062	1 081
Extra zelfstandigenaftrek starters	64	64	50	51	53	53	54	55
Meewerkaftrek	16	16	15	16	16	16	16	17
FOR, niet omgezet in lijfrente	216	216	221	221	227	230	234	238
Stakingsaftrek	69	69	56	44	33	21	21	21
Doorschuiwing stakingswinst	94	94	96	99	100	99	97	95
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet	20	30	30	30	31	31 32	32	
Doorschuiwing aanmerkelijkbelangwinst bij aandelenfusie	34	34	34	34	35	35	36	37
Landbouvvrijstelling	258	250	262	272	280	285	293	301
b) Investerings in het algemeen								
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	301	273	272	276	283	290	297	305
Willekeurige afschrijving immateriële bedrijfsmiddelen	1	0	0	–	–	–	–	–
Willekeurige afschrijving investeringen continentaal plat	43	43	– 60	– 60	– 59	– 55	– 47	– 47
Willekeurige afschrijving gebouwen in aangewezen gebieden	73	65	37	4	– 14	– 14	– 14	– 14
Willekeurige afschrijving starters	21	22	16	10	10	11	11	11
Willekeurige afschrijving Arbo-bedrijfsmiddelen	11	10	7	5	4	5	4	4
Willekeurige afschrijving films	16	– 4	20	– 24	–	–	–	–
Willekeurige afschrijving zeeschepen	0	0	0	0	0	0	0	0
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	11	50	50	50	51	53	54	55
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	4	4	4	6	6	6	6	7
Filminvesteringsaftrek	11	2	23	–	–	–	–	–
c) Investerings ten behoeve van het milieu								
VAMIL	62	157	– 4	– 96	– 109	– 62	13	14
Energie-investeringsaftrek (EIA)	167	193	161	169	177	179	179	179
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	41	73	38	39	40	41	42	43
Bosbouvvrijstelling	2	2	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	10	13	15	19	19	20	20	21
Verlaging lastendruk op arbeid	3 362	3 460	2 753	2 384	2 148	1 968	1 996	1 960
a) Gericht op werkgevers								
Afdrachtvermindering lage lonen	914	985	614	409	205	–	–	–
Afdrachtvermindering langdurige werklozen	210	171	150	100	50	13	–	–
Afdrachtvermindering onderwijs	231	198	215	236	245	253	262	271
Afdrachtvermindering kinderopvang	103	137	175	245	255	263	272	282
Afdrachtvermindering zeevaart	86	89	94	100	104	107	111	115
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk	363	361	360	397	422	447	447	447
Afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof	21	34	68	43	–	–	–	–
Afdrachtvermindering Arbo-investeringen (non-profit)	3	1	3	3	3	3	3	3
Afdrachtvermindering scholing (non-profit)	98	80	74	–	–	–	–	–
Scholingsaftrek	280	280	200	–	–	–	–	–
b) Gericht op werknemers								
Werknemersspaarregelingen (o.a. spaarloon)	733	840	626	643	652	665	675	686
Carpoolregeling	17	17	17	–	–	–	–	–
Feestdagenregeling	130	130	–	–	–	–	–	–
Zeedagenaftrek	3	2	2	2	2	2	2	2

Tabel 5.3.1: Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2002–2008; budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)

	2002 (raming MN 2003)	2002 (realisatie/ aangepaste raming)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vakantiebonnen	52	52	45	37	30	31	33	34
Toetrederskorting	45	10	8	5	2	–	–	–
Ouderschapsverlofkorting	–	–	–	60	70	72	75	–
Arbeidskorting voor ouderen	73	73	102	104	108	112	116	120
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen	1 740	1 739	1 777	1 853	2 151	2 199	2 265	2 332
Algemene vrijstelling forfaitair rendement	810	810	830	852	869	889	915	941
Kindertoeslag forfaitair rendement	17	17	18	18	18	19	19	20
Ouderentoeslag forfaitair rendement	90	90	91	93	95	97	100	103
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	2	2	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	5	5	5	5	5	5	5	6
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	25	23	24	24	24	25	26	27
Vrijstelling sociaal-ethisch beleggen forfaitair rendement	0	0	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling cultureel beleggen forfaitair rendement	0	0	0	1	1	1	1	1
Vrijstelling durfkapitaal forfaitair rendement	43	41	43	43	44	45	46	47
Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement	19	19	16	11	9	8	9	9
Vrijstelling rechten op begrafenisuitkering forfaitair rendement	7	7	8	8	8	8	9	9
Vrijstelling van rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	593	601	648	702	716	733	754	775
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	–	–	–	–	263	269	277	285
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	16	16	17	18	19	19	20	21
Aftrek kosten monumentenwoning	28	28	30	31	32	33	34	36
Heffingskorting groen beleggen	27	25	26	26	27	27	28	29
Heffingskorting sociaal-ethisch beleggen	1	1	1	1	1	1	1	1
Heffingskorting cultureel beleggen	0	0	1	1	1	1	1	1
Heffingskorting durfkapitaal	52	49	11	11	11	11	12	12
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	5	5	5	5	5	5	5	6
Overige regelingen	1 117	1 092	1 104	1 107	1 094	1 112	1 149	1 186
Vrijstelling bepaalde uitkeringen (o.a. huursubsidie)	639	585	588	592	574	592	610	628
Aftrek afkoopsommen echtscheidingsuitkeringen	3	3	3	3	3	3	3	3
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	87	87	90	92	95	98	101	105
Giftenaftrek	223	223	232	238	247	255	265	274
Faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen	120	148	150	153	159	164	170	176
Tijdelijke verhoging algemene heffingskorting (o.a. voor alfhulpen)	45	46	41	29	16	–	–	–
Totaal generaal	8 710	8 913	7 956	7 514	7 607	7 568	7 822	7 935
percentage BBP	2,0%	2,0%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%

* – = regeling is in dat jaar niet van toepassing.

0 = budgettair beslag van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil.

Tabel 5.3.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2002–2008; budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)

	2002 (raming MN 2003)	2002 (realisatie/ aangepaste raming)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Regulerende Energiebelasting	808	830	407	296	140	143	145	147
Verlaagd tarief glastuinbouw	113	113	114	115	117	119	121	123
Nihil tarief (2002) c.q. verlaagd tarief (2003/2004) groene stroom	190	212	190	158	–	–	–	–
Afdrachtvermindering duurzaam opgewekte energie	220	220	21	–	–	–	–	–
Afdrachtvermindering afvalverbrandingsinstallaties	22	22	–	–	–	–	–	–
Afdrachtvermindering warmtekrachtkoppeling	118	118	59	–	–	–	–	–
Energiepremieregeling gebouwen	122	122	–	–	–	–	–	–
Teruggaaf gebouwen voor openbare erediensten	4	4	4	4	4	4	4	4
Teruggaaf non-profit	19	19	19	19	19	20	20	20
Omzetbelasting – verlaagd tarief	2 722	2 867	2 970	3 059	3 160	3 263	3 379	3 497
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	527	524	543	559	577	596	617	639
Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	47	54	56	58	60	62	64	66
Kermis, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	59	105	108	112	116	119	124	128
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	25	51	53	55	57	59	61	63
Sierteelt	161	151	157	161	166	172	178	184
Arbeidsintensieve diensten	192	303	314	323	334	345	357	369
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	492	479	496	511	528	545	564	584
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	175	168	174	179	185	191	198	205
Voedingsmiddelen horeca	1 044	1 032	1 069	1 101	1 137	1 174	1 216	1 259
Omzetbelasting – vrijstellingen	388	355	368	379	391	404	420	433
Sportclubs	114	41	42	44	45	47	49	50
Post	46	112	117	120	124	128	133	137
Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	137	104	108	111	115	118	123	127
Fondswerving	91	98	101	104	107	111	115	119
Overige vrijstellingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Omzetbelasting – speciale regelingen	108	78	80	82	85	88	91	94
Kleine-ondernemersregeling	78	53	55	57	59	61	63	65
Landbouwregeling	30	25	25	25	26	27	28	29
Overige regelingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Accijnzen	460	471	543	366	382	396	411	424
Verlaagd tarief kleine brouwerijen	1	1	1	1	1	1	1	1
Raffinaderijvrijstelling	12	39	39	39	41	42	44	45
Vrijstelling communautaire wateren	60	73	73	73	76	79	82	85
Vrijstelling luchtvaartuigen	155	122	122	122	127	132	137	141
Tariefdifferentiatie benzine en diesel naar zwavelgehalte	105	105	177	–	–	–	–	–
Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen	127	130	130	130	136	141	146	151
Laag tarief OV-bussen en huisvuilauto's	0	1	1	1	1	1	1	1
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	109	280	218	170	173	177	182	186
Vrijstelling elektrische en hybride motorrijtuigen	2	1	1	1	1	1	1	1
Teruggaaf politie, brandweer	8	8	8	8	8	8	9	9
Teruggaaf ambulance	–	0	1	2	2	2	2	2
Teruggaaf taxi's	17	17	18	19	19	20	20	21
Vrijgestelde accessoires	18	190	190	140	143	146	150	153
Stimulering zuinige auto's	64	64	–	–	–	–	–	–

Tabel 5.3.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2002–2008; budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)

	2002 (raming MN 2003)	2002 (realisatie/ aangepaste raming)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Motorrijtuigenbelasting	232	239	174	174	180	185	193	199
Halftarief MRB	18	18	19	19	20	20	21	22
Kwarttarief MRB	34	34	34	34	35	36	38	39
Nihiltarief OV-bussen op LPG	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling motorrijtuigen ouder dan 25 jaar	68	82	82	82	85	88	91	94
Vrijstelling taxi's	14	29	29	29	30	31	32	33
Vrijstelling politie en brandweer	7	6	6	6	6	6	7	7
Vrijstelling reinigingsdiensten	3	2	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling wegebouw	2	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling defensie	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Vrijstelling ambulances	–	1	1	1	1	1	1	1
Overige vrijstellingen	1	2	1	1	1	1	1	1
Stimuleringsregeling schone auto's	65	65	–	–	–	–	–	–
Verlaagde grondslag hybride (bestel)auto's	20	0	0	0	0	0	0	0
Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)	1	0	0	0	0	0	0	0
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	1	0	0	0	0	0	0	0
Overdrachtsbelasting	120	129	68	72	73	75	77	78
Vrijstelling overdracht aan de volgende generatie	26	21	18	19	19	20	20	21
Vrijstelling landinrichting	2	3	1	2	2	2	2	2
Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden	7	11	14	14	14	15	15	15
Vrijstelling woningcorporaties	50	54	–	–	–	–	–	–
Vrijstelling monumenten	10	12	10	11	11	11	12	12
Vrijstelling naburige landerijen	26	28	25	26	27	27	28	28
Totaal algemeen	4 948	5 249	4 828	4 598	4 584	4 731	4 898	5 058
percentage BBP	1,1%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%

* – = regeling is in dat jaar niet van toepassing dan wel regeling is in MN 2003 niet als afzonderlijke belastinguitgave opgenomen.
0 = budgettair beslag van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil.

Als gevolg van het ingezette beleid laat het budgettaire beslag van de belastinguitgaven als percentage van het BBP over de periode 2002–2008 een aanzienlijke terugloop zien. Bij de directe belastingen is sprake van een terugloop van 2,0% BBP in 2002 tot 1,4% BBP in 2008 en bij de indirecte belastingen van 1,2% BBP in 2002 tot 0,9% BBP in 2008. Wat betreft de afzonderlijke ramingen kan worden opgemerkt dat bij een aantal belastinguitgaven de raming als gevolg van het beschikbaar komen van nieuwe informatie is bijgesteld ten opzichte van de raming in de Miljoenennota van vorig jaar. Voor de belastinguitgaven in de successiewet en de kostprijsverhogende belastingen is voorts van belang dat met de raming daarvan vorig jaar nog weinig ervaring was opgedaan, aangezien deze belastinguitgaven dat jaar voor het eerst in de Miljoenennota waren opgenomen. Het verschil met vorig jaar bij de regeling vrijgestelde accessoires in de belasting op personenauto's en motorrijwiel heeft voor een belangrijk deel een technische achtergrond. Bij de raming in de Miljoenennota van vorig jaar werd uitsluitend uitgegaan van de accessoires die met ingang van 2002 aan de lijst zijn toegevoegd, omdat over de reeds op de lijst voorkomende accessoires op dat moment geen cijfers beschikbaar waren. Inmiddels is dat wel het geval. Voor een korte samenvatting van de oorzaken van de in 2002 opgetreden over-

schrijvingen in de EIA, MIA en VAMIL wordt verwezen naar bijlage 5 van het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2002 (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 880, nr. 1, blz. 99–101).

5.4 Uitvoeringskosten van belastinguitgaven

Tijdens een wetgevingsoverleg met de vaste commissie voor Financiën op 17 juni 2003 (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 880, nr. 101) over onder meer het hoofdstuk «Belastingen als beleidsinstrument» van het Rekenkamer-rapport «Tussen beleid en uitvoering» (Kamerstukken II, 2002–2003, 26 831, nrs. 1–2) is toegezegd dat inzicht zal worden verstrekt in de uitvoeringskosten van belastinguitgaven. Deze toezegging houdt verband met de opmerking op blz. 91 van bedoeld Rekenkamerrapport dat volgens een overzicht van het ministerie van Financiën de structurele uitvoeringskosten van de Belastingdienst wat betreft de belastinguitgaven zijn gestegen van 19 miljoen euro in 1994 naar 82 miljoen euro in 2002.

Belastinguitgaven zijn er in vele verschijningsvormen. Ze komen voor in de verschillende belastingmiddelen en per middel kunnen ze verschillen qua vorm. Zo zijn er heffingskortingen, afdrachtverminderingen, aftrekposten van de winst, extracomptabele winstafrekken, willekeurige afschrijvingen, vrijstellingen, teruggaafregelingen en verlaagde tarieven. Voorts zijn er gebudgetteerde en niet-gebudgetteerde regelingen. De uitvoeringskosten worden niet separaat bijgehouden. De processen bij de Belastingdienst zijn daarop niet ingericht. Bestuurlijke informatie wordt dan ook niet geproduceerd. In de registratie van de gewerkte uren wordt bijgehouden hoeveel tijd wordt besteed aan bijvoorbeeld aanslagregeling, bezwaarschriften of boekenonderzoeken. Binnen de verschillende processen is het mede door de geïntegreerde manier van werken van de Belastingdienst niet goed mogelijk om tot een nadere toerekening aan onderdelen van het proces te komen.

De hoogte van de uitvoeringskosten wordt in het algemeen benaderd door de «p x q»-benadering. Daarbij wordt het aantal behandelingen per jaar (gebaseerd op het gebruik van de faciliteit) vermenigvuldigd met een prijs per behandeling. Het is echter vaak niet mogelijk om rechtstreeks te achterhalen hoeveel van een faciliteit gebruik gemaakt is (de «q») in een kalenderjaar. Het zonder meer uitvragen van alle benodigde gegevens op aangiftebiljetten stuit daarbij op een aantal problemen. Zo is de algemene opvatting dat in het aangiftebiljet alleen gegevens moeten worden gevraagd van belang voor het vaststellen van de verschuldigde belasting. Verder wordt het vraagstuk over te vragen gegevens op het gebied van ondernemersfaciliteiten beheerst door de discussie over administratieve lasten. De prijs («p») van een behandeling hangt samen met de wijze waarop het toezichtproces moet worden ingericht. Zo zal een maatregel die geautomatiseerd is te controleren, bijvoorbeeld door de mogelijkheid van gebruik van contra-informatie, in het algemeen goedkoper zijn in de uitvoering dan een maatregel die specialistisch en handmatig toezicht door hoogopgeleide medewerkers vereist. Relevante gegevens over «p» en «q» kunnen vaak alleen door middel van evaluatie worden verkregen.

In 2002 is indicatief gezien in welke mate met afschaffing van belastinguitgaven een besparing van uitvoeringskosten voor de Belastingdienst kan worden gerealiseerd. Er heeft daarbij dus geen «going-concern»-berekening van de uitvoeringskosten plaatsgevonden. Een dergelijke benadering, die overigens wel wordt gehanteerd bij de raming van het budgettaire belang van de belastinguitgaven, zou nader onderzoek vergen. Voorzover geen specifieke informatie over de uitvoeringskosten bekend was, werd globaal uitgegaan van 0,5% van het met de belastinguitgaven gemoeide budgettaire belang. De resultaten zijn opgenomen in tabel 5.4.1.

Tabel 5.4.1: Uitvoeringskosten belastinguitgaven Belastingdienst; 1994–2002

	1994	1998	2000	2001	2002
Uitvoeringskosten (x € miljoen)	19	34	71	64	82
Idem exclusief energiepremieregeling	19	34	39	32	50

De toename van de uitvoeringskosten in de jaren 2000–2002 heeft te maken met de uitvoeringskosten van de (met ingang van 2003 afgeschafte) fiscale energiepremieregeling van circa 32 miljoen euro per jaar. Strikt genomen betreft het hier geen uitvoeringskosten van de Belastingdienst, maar uitvoeringskosten van de regeling zelf. Ter verduidelijking zijn in tabel 5.4.1 tevens de uitvoeringskosten opgenomen exclusief de uitvoeringskosten van de fiscale energiepremieregeling. De daling in 2001 heeft te maken met de Belastingherziening 2001. De stijging in 2002 valt toe te schrijven aan het voor een deel meenemen van de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen voor dat jaar.

5.5 Evaluatie van belastinguitgaven

Inleiding

Met ingang van het begrotingsjaar 2002 zijn de belastinguitgaven onderdeel van de VBTB-systematiek. In de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) vanaf dat jaar is expliciet opgenomen dat belastinguitgaven zijn op te vatten als instrumenten van beleid, zodat departementen de belastinguitgaven die zij inzetten voor het realiseren van beleidsdoelstellingen moeten opnemen en verantwoorden in hun respectievelijke begrotingen en jaarverslagen. Dit betreft evenwel extracomptabele informatie, omdat de budgettaire verantwoording van belastinguitgaven per definitie via de begroting van het ministerie van Financiën loopt. Ter begeleiding van de «VBTB-integratie» van de belastinguitgaven wordt in de belastinguitgavenbijlage van de Miljoenennota voorzover mogelijk voor elke belastinguitgave afzonderlijk vermeld welke beleidsdoelstellingen worden beoogd, welke evaluaties zijn afgerond of gepland en welke ministeries in VBTB-termen verantwoordelijk zijn. Hoewel hiermee in theorie sprake is van een sluitend verantwoordingskader, blijkt de beleidsmatige verantwoording van belastinguitgaven in de praktijk nog niet vlekkeloos te verlopen. Dit betreft vooral de evaluatie van belastinguitgaven. Zoals de Rekenkamer constateert in haar rapport «Tussen beleid en uitvoering» (Kamerstukken II, 2002–2003, 26 831, nrs. 1–2, blz. 92) zijn tot nu toe maar in beperkte mate evaluaties uitgevoerd en bevatten de wel uitgevoerde evaluaties vaak geen oordeel over de effectiviteit van de regeling. De Rekenkamer dringt erop aan dat de regel wordt nageleefd om beleidsinstrumenten ten minste eens in de vijf jaar te evalueren en daarbij meer dan tot nu toe aandacht te schenken aan de effectiviteit. In de bij brief van 17 maart 2003 gegeven bestuurlijke reactie wordt deze aanbeveling onderschreven. Opgemerkt moet worden dat de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde problemen in beginsel alleen spelen voor bestaande belastinguitgaven. Voor nieuw in te voeren belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belastinguitgaven gelden immers de strakke regels van het toetsingskader belastinguitgaven dat sinds de Miljoenennota 2003 (annex 2 van bijlage 10) deel uitmaakt van de begrotingsregels. Een van de voorwaarden om dat toetsingskader met goed gevolg te kunnen doorlopen is dat de evaluatie van de belastinguitgave gewaarborgd moet zijn (stap 6 van het toetsingskader). In de aangepaste begrotingsregels, opgenomen in bijlage 9 van deze Miljoenennota, is dit toetsingskader overigens aangevuld met de bepaling dat nieuw in te voeren belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande

belastinguitgaven in beginsel moeten worden gebudgetteerd en dat voor de bestaande belastinguitgaven zal worden gezien in hoeverre (nadere) budgettering mogelijk is. Hieronder wordt ingegaan op de huidige knelpunten in de uitvoering en programmering van de evaluatie van belastinguitgaven en mogelijkheden van oplossing daarvan. De gesuggereerde oplossingen hebben als gemeenschappelijk element dat het ministerie van Financiën een meer actieve verantwoordelijkheid zal nemen voor een adequate en tijdige uitvoering van evaluaties van alle belastinguitgaven. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het VBTB-realiteitsbesef dat de evaluatie van belastinguitgaven, omdat dit nu eenmaal *fiscale* beleidsinstrumenten zijn, een intensievere betrokkenheid van het ministerie van Financiën vergt dan de evaluatie van niet-fiscale beleidsinstrumenten.

Belastinguitgaven versus «echte» uitgaven

De voornaamste reden dat niet altijd duidelijk is wie in eerste instantie belastinguitgaven moet evalueren is dat belastinguitgaven – in tegenstelling tot «echte» uitgaven – in VBTB-termen niet integraal onder één departementale begroting vallen. Aan de ene kant verloopt de budgettaire verantwoording via de begroting van het ministerie van Financiën en is dat ministerie tevens verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de fiscale regelgeving inzake belastinguitgaven. Aan de andere kant worden beleidsdepartementen volgens huidige VBTB-voorschriften geacht belastinguitgaven die op hun beleidsdoelstellingen betrekking hebben te vermelden in de toelichting op de beleidsdoelstellingen van hun begroting en indien zinvol en mogelijk toe te lichten met prestatiegegevens (zie onderdeel 2.4.3.3 van de RBV 2003). In de RBV staat vermeld dat het in de toelichting op de belastinguitgaven vooral kan gaan over a) het feitelijk gebruik en/of b) de effectiviteit van de regeling en/of c) de vraag wanneer het betreffende instrument wordt geëvalueerd op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid. Om te waarborgen dat alle van belang zijnde aspecten in voldoende mate in een evaluatie aan de orde komen is van belang dat alle voor een bepaalde belastinguitgave relevante departementen van begin tot eind bij de evaluatie daarvan worden betrokken. Als hoofdregel zullen dit zijn het ministerie van Financiën en het (de) in VBTB-termen verantwoordelijke departement(en). Op het departement dat het initiatief neemt tot programmering of uitvoering van een evaluatie rust de plicht de andere betrokken departementen daarvan op de hoogte te stellen. Voorkomen moet voorts worden dat niemand zich verantwoordelijk voelt, met als gevolg dat onvoldoende initiatief tot evaluatie wordt genomen. Dit risico geldt met name voor belastinguitgaven die in de miljoenennota aan bepaalde ministeries zijn toegewezen, maar waarvoor deze ministeries geen concrete (al dan niet één-op-één) koppeling kunnen maken met in hun begroting vermelde (operationele) beleidsdoelstellingen. Zoals hieronder nog nader aan de orde zal komen, ligt het voor de hand dat het ministerie van Financiën in de toekomst een meer sturende rol zal vervullen dan wel het voortouw zal nemen bij de evaluatie van dergelijke belastinguitgaven.

Belastinguitgaven versus fiscale stimuleringsregelingen

Een element dat bijdraagt aan de onduidelijkheid over de vraag naar de mate waarin belastinguitgaven geëvalueerd moeten worden is dat de begrippen *belastinguitgave* en *fiscale stimuleringsregeling* niet synoniem zijn. Van een fiscale stimuleringsregeling is sprake indien met de maatregel een specifieke gedragsverandering wordt beoogd. Aangezien het element van het gericht zijn op een specifieke gedragsverandering geen deel uitmaakt van de voor belastinguitgaven gehanteerde definitie (zie hiervoor bijlage 5 van de miljoenennota van 1999, blz. 113–115) is het

begrip belastinguitgave ruimer dan het begrip fiscale stimuleringsregeling. Dit betekent dat er belastinguitgaven zijn die geen fiscale stimuleringsregeling zijn. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de budgettaire omvangrijke post «vrijstelling bepaalde uitkeringen» – waaronder begrepen de huursubsidie, de aanvullende bijstand en de studiefinanciering – die primair doelmatigheid van de heffing (het buiten de aanslagregeling houden van genietters van dergelijke uitkeringen) tot doel heeft en de post «doorschuiving aanmerkelijk-belangwinst bij aandelenfusie» die niet zozeer het stimuleren maar meer het niet fiscaal bemoeilijken van aandelenfusies tot doel heeft. In de sfeer van de kostprijsverhogende belastingen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de teruggaafregelingen en vrijstellingen in de Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM) en de Motorrijtuigenbelasting (MRB) voor politie, brandweer en defensie. Deze hebben meer het karakter van een alternatieve vorm van financiering (verlaging van de kosten) van instituties die van algemeen belang worden geacht, dan dat sprake is van stimuleringsregelingen.

Het niet kwalificeren als stimuleringsregeling is van belang voor het bepalen van de eisen die aan de evaluatie van belastinguitgaven gesteld moeten worden. Het evalueren van effecten (doeltreffendheid) komt immers alleen aan de orde indien sprake is van een fiscale stimuleringsregeling. Hoofddoel van dergelijke evaluaties is na te gaan of de beoogde gedragsveranderingen zijn gerealiseerd. Bij belastinguitgaven die niet kwalificeren als stimuleringsregeling kan in de regel worden volstaan met het evalueren van de doelmatigheid. Zo behoeft bijvoorbeeld voor de teruggaafregelingen en vrijstellingen in de BPM en MRB voor politie en brandweer niet te worden geëvalueerd in welke mate deze belastinguitgaven bijdragen aan (brand)veiligheid (het uiteindelijke maatschappelijke doel), maar dient bijvoorbeeld primair te worden nagegaan of de huidige teruggaafregelingen en vrijstellingen qua uitvoeringskosten en administratieve lasten doelmatiger zijn dan bijvoorbeeld afschaffing van bedoelde belastinguitgaven onder gelijktijdige verhoging van de uitgaven voor politie en brandweer met het met deze belastinguitgaven gemoeide bedrag. Daarbij ligt het voor de hand dat een dergelijke evaluatie niet wordt uitgevoerd door het beleidsdepartement (in casu het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), maar door het ministerie van Financiën en de Belastingdienst.

Op zich kwalificeren de meeste belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen en in mindere mate de kostprijsverhogende belastingen als fiscale stimuleringsregeling. Voor het in kaart brengen van de evaluatiebehoefte van alle bestaande belastinguitgaven, verdient het niettemin aanbeveling dat per belastinguitgave wordt nagegaan in welke mate sprake is van een stimuleringsregeling.

Daarnaast vormt een aandachtspunt dat er ook fiscale beleidsinstrumenten of faciliteiten zijn die niet voldoen aan de huidige definitie voor belastinguitgaven. Zoals al eerder uiteengezet in bijlage 5 van de Miljoenennota van 2002 (blz. 181), betreft dit met name fiscale regelingen met een inkomenspoliteke achtergrond die om «draagkrachtredenen» tot de primaire heffingsstructuur gerekend worden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de (aanvullende) kinderkorting, (aanvullende) ouderenkorting, (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting, combinatiekorting, jonggehandicaptenkorting, de aftrek van kosten voor kinderopvang en de aftrek van kosten wegens ziekte, invaliditeit en bevalling, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, chronische ziekte van kinderen en adoptie in de sfeer van de buitengewone uitgaven. Een deel van deze regelingen wordt vermeld in de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, omdat zij bijdragen aan het bereiken van door dat departement nagestreefde beleidsdoelstellingen. In zoverre vallen zij ook onder het reguliere VBTB-regime.

In het verlengde van de vraag in hoeverre belastinguitgaven zijn aan te merken als fiscale stimuleringsregeling, ligt de vraag in hoeverre aan belastinguitgaven toe te schrijven beleidsdoelstellingen vallen toe te rekenen aan vakdepartementen. Allereerst is er de categorie van regelingen waarvoor dat niet mogelijk is en waarvoor naast het ministerie van Financiën dus geen ander VBTB-verantwoordelijk departement kan worden aangewezen. Duidelijke voorbeelden zijn de giftenaftrek en de faciliteiten in de Successiewet voor algemeen nut beogende instellingen. Op zich kwalificeren deze regelingen als stimuleringsregeling in die zin dat zij vrijgevigheid aan goede doelen beogen te stimuleren. Een evaluatie naar doeltreffendheid van dergelijke regelingen zou bijvoorbeeld kunnen worden gericht op de vraag in welke mate het «belastingeffect» van invloed is op de mate waarin aan goede doelen wordt gegeven. Aangezien deze belastinguitgaven niet aan een vakdepartement kunnen worden toegedeeld, ligt het voor de hand dat de verantwoordelijkheid voor evaluatie ervan volledig ligt bij het ministerie van Financiën. Daarnaast zijn er belastinguitgaven die op zich wel kunnen worden toegerekend aan het beleidsterrein van een bepaald ministerie, maar niet aan een actuele beleidsdoelstelling van dat ministerie. Aangezien beleidsdepartementen dergelijke belastinguitgaven veelal niet ervaren als «eigen» regelingen, maar als regelingen van het ministerie van Financiën (in de regel gaat het om al langer bestaande belastinguitgaven, die niet bij begrotings- onderhandelingen door beleidsdepartementen zijn «geclaimd») zullen zij minder snel geneigd zijn om voor dergelijke regelingen beleidsdoelstellingen te formuleren en evaluaties te programmeren. Ook voor deze belastinguitgaven ligt het voor de hand dat het ministerie van Financiën indien noodzakelijk in de toekomst meer het voortouw zal nemen bij het ontplooiën van initiatieven voor evaluatie.

Centrale monitoring evaluatieprogrammering

Op meer procesmatig niveau is als probleem gesignaleerd dat het centrale overzicht over de mate waarin belastinguitgaven periodiek (eens in de vijf jaar) worden geëvalueerd ontbreekt. Het overzicht in de miljoenennota heeft thans geen sturende functie, maar registreert slechts passief of ministeries evaluaties hebben gepland of uitgevoerd. Daarbij komt dat de uitgevoerde evaluaties alleen worden vermeld, zonder bijvoorbeeld een samenvatting te geven van de belangrijkste conclusies en eventuele beleidsconsequenties. Gebleken is, ook in de Kamer, dat dit als onbevredigend wordt ervaren. Met het louter verwijzen naar begrotingen en jaarverslagen van andere departementen ontstaat het idee «van het kastje naar de muur gestuurd te worden». Dit probleem kan worden ondervangen door in de toekomst vanuit het ministerie van Financiën, maar in nauwe samenwerking met de beleidsdepartementen, centraal te monitoren of belastinguitgaven adequaat en tijdig worden geëvalueerd en in het belastinguitgavenoverzicht in de miljoenennota uitgebreider aandacht te besteden aan de conclusies en eventuele beleidsconsequenties van uitgevoerde evaluaties.

Conclusie

Samenvattend kan worden gesteld dat voor elke belastinguitgave periodiek moet worden gezien of deze nog voldoende bestaansrecht heeft. Evenals directe uitgaven vormen belastinguitgaven besteding van overheidsgeld, waarvoor periodiek verantwoording zal moeten worden afgelegd. Het enkele feit dat een belastinguitgave nu eenmaal bestaat is in ieder geval onvoldoende reden voor voortbestaan. Voor nieuw in te voeren belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belasting-

uitgaven is de verantwoording gewaarborgd door middel van een stringent toetsingskader, dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels (zie bijlage 9). Voor de bestaande belastinguitgaven zal evenwel een «inhaalslag» moeten worden gemaakt.

5.6 Toelichting op de belastinguitgaven

Deze paragraaf bevat een toelichting op de verschillende belastinguitgaven. Deze toelichting bevat een korte beschrijving van de regeling, de doelstelling van de regeling en informatie over uitgevoerde of geplande beleidsevaluaties. Tevens is aangegeven welk ministerie in VBTB-termen verantwoordelijk is voor de desbetreffende belastinguitgave. Hoewel, zoals ook al aan orde is geweest in paragraaf 5.5, het ministerie van Financiën per definitie bij alle belastinguitgaven betrokken is, is uitgegaan van de systematiek dat dit departement alleen wordt vermeld bij belastinguitgaven die niet aan een ander beleidsdepartement kunnen worden toegerekend.

Belastingen op inkomen, winst en vermogen

Verlaging lastendruk op ondernemingen

a) Algemeen

<i>Regeling</i>	<i>Zelfstandigenaftrek</i>
<i>Beschrijving</i>	De zelfstandigenaftrek geldt voor een ondernemer die voldoet aan het urencriterium (1225 uur) en die aan het begin van het kalenderjaar nog geen 65 jaar is. De zelfstandigenaftrek bedraagt per 1 januari 2003 maximaal € 6430 bij een winst minder dan € 12 550 en neemt geleidelijk af tot € 3119 bij een winst groter dan € 55 480.
<i>Doelstelling</i>	Het stimuleren van ondernemerschap.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>Een duwtje in de rug, Rapportage van de werkgroep Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers, juli 1998.</i>
<i>Regeling</i>	<i>Extra zelfstandigenaftrek starters</i>
<i>Beschrijving</i>	Startende ondernemers die in een of meer van de vijf voorgaande jaren geen ondernemers waren en bij wie in die periode niet meer dan tweemaal de zelfstandigenaftrek is toegepast, hebben recht op een extra zelfstandigenaftrek van € 1895.
<i>Doelstelling:</i>	Het stimuleren van ondernemerschap en het bevorderen van de bereidheid om startersrisico te lopen.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>Een duwtje in de rug, Rapportage van de werkgroep Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers, juli 1998.</i>

<i>Regeling</i>	<i>Meewerkaftrek</i>
<i>Beschrijving</i>	Indien de partner van een ondernemer meewerkt in diens onderneming zonder hiervoor een vergoeding te ontvangen, heeft de ondernemer die voldoet aan het uren criterium recht op de meewerkaftrek. Deze aftrek is afhankelijk van het aantal uren dat door de partner in de onderneming wordt gewerkt en bedraagt 1,25% van de winst indien ten minste 525 en maximaal 4% van de winst indien ten minste 1750 uur wordt meegewerkt.
<i>Doelstelling</i>	Fiscaal faciliteren van het verrichten van arbeid van de partner in de onderneming van de andere partner zonder de verplichting tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>Een duwtje in de rug, Rapportage van de werkgroep Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers, juli 1998.</i>
<i>Regeling</i>	<i>FOR, niet omgezet in een lijfrente</i>
<i>Beschrijving</i>	De fiscale oudedagsreserve biedt ondernemers de mogelijkheid in eigen beheer een oudedagsvoorziening op te bouwen. Bij staking van de onderneming kan deze fiscale oudedagsreserve belastingvrij worden omgezet in een lijfrente. Voor zover dat niet gebeurt, omdat er geen behoefte bestaat aan een dergelijke oudedagsvoorziening, heeft de regeling het karakter van een belastinguitgave.
<i>Doelstelling</i>	De regeling beoogt een einde te maken aan ongelijkheid in behandeling tussen loontrekkenden en zelfstandigen op het gebied van de oudedagsvoorziening.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>Een duwtje in de rug, Rapportage van de werkgroep Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers, juli 1998.</i>
<i>Regeling</i>	<i>Stakingsaftrek</i>
<i>Beschrijving</i>	Van met een gehele of gedeeltelijke staking van een onderneming behaalde winst is maximaal € 3 630 vrijgesteld van belastingheffing. Op de in een kalenderjaar berekende stakingsaftrek wordt de in het verleden genoten stakingsaftrek in mindering gebracht.
<i>Doelstelling</i>	De stakingsaftrek beoogt een verzachting van belastingheffing te geven over de stakingswinst. De stakingsaftrek is de voortzetting – zij het op een lager niveau – van de stakingsvrijstelling van de Wet IB 1964.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>Belastingen bedrijfsleven 21e eeuw, juni 1999.</i>

<i>Regeling</i>	<i>Doorschuiving stakingswinst</i>
<i>Beschrijving</i>	Op verzoek is doorschuiving van stakingswinst zonder belastingheffing mogelijk in het kader van overdracht van (een deel van) de onderneming in geval van overlijden, echtscheiding, overdracht van de onderneming aan alle medeondernemers die gedurende drie jaar een gezamenlijke onderneming drijven of in geval van inbreng van de onderneming in een naamloze vennootschap of besloten vennootschap. De belastingplichtige voor wiens rekening de onderneming zal worden voortgezet, is verplicht de oude boekwaarden van de overgedragen vermogensbestanddelen over te nemen.
<i>Doelstelling</i>	Het niet in gevaar brengen van de continuïteit van de onderneming indien door de afrekening van de belastingclaim als gevolg van de bedrijfsoverdracht liquiditeitsproblemen ontstaan.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>Belastingen bedrijfsleven 21e eeuw, juni 1999.</i>
<i>Regeling</i>	<i>Bedrijfsopvolgingsfaciliteit successiewet</i>
<i>Beschrijving</i>	Indien de onderneming na het overlijden vijf jaar wordt voortgezet, wordt de (conserverende) aanslag met betrekking tot 30 % van het ondernemingsvermogen kwijtgescholden.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen continuïteit van de onderneming.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>De warme, de koude en de dode hand. Rapport van de werkgroep modernisering successiewetgeving, maart 2000.</i>
<i>Regeling</i>	<i>Doorschuiving winst uit aanmerkelijk belang bij aandelenfusie</i>
<i>Beschrijving</i>	Over het voordeel uit de vervreemding van aandelen of winstbewijzen in het kader van een aandelenfusie hoeft bij aanmerkelijkbelanghouders niet te worden geheven. De bij de aandelenfusie verkregen aandelen of winstbewijzen worden geacht tot een aanmerkelijk belang te horen. Als verkrijgingsprijs van de verworven aandelen geldt de verkrijgingsprijs van de vervreemde aandelen.
<i>Doelstelling</i>	Voorkomen dat een uit economisch oogpunt wenselijke aandelenfusie door een heffing wordt bemoeilijkt.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	–

<i>Regeling</i>	<i>Landbouwvrijstelling</i>
<i>Beschrijving</i>	Op grond van deze regeling worden voordelen uit landbouwbedrijf die verband houden met de waardeverandering van de grond niet tot de fiscale winst gerekend, tenzij deze waardeverandering in de uitoefening van het bedrijf is ontstaan. Een waardestijging van de grond die uitgaat boven de waarde van de grond in het kader van een landbouwbedrijf is belast.
<i>Doelstelling</i>	Deze regeling heeft een historische achtergrond. Zie de Notitie fiscaliteit, landbouw- en natuurbeleid (2002).
<i>Ministerie</i>	LNV
<i>Evaluatie</i>	<i>Notitie fiscaliteit, landbouw- en natuurbeleid</i> , januari 2002.

b) Investerings in het algemeen

<i>Regeling</i>	<i>Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek</i>
<i>Beschrijving</i>	De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek vormt tezamen met de energie-investeringsaftrek en de milieu-investeringsaftrek de investeringsaftrek. De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek is een extra aftrek van een gedeelte van het investeringsvolume. Het maximumniveau bedraagt 25% bij een investeringsvolume tussen € 2000 en € 33 000, geleidelijk afnemend tot nihil bij een investeringsvolume van meer dan € 279 000 per jaar.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van investeringen van relatief geringe omvang, die in het algemeen gedaan zullen worden in het midden- en kleinbedrijf.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>Een duwtje in de rug, Rapportage van de werkgroep Evaluatie en herziening fiscale tegemoetkomingen en faciliteiten voor ondernemers</i> , juli 1998.
<i>Regeling</i>	<i>Willekeurige afschrijving immateriële bedrijfsmiddelen</i>
<i>Beschrijving</i>	Op basis van deze regeling kon willekeurig worden afgeschreven op immateriële activa die zijn verkregen in het kader van de verwerving van een voordien buiten Nederland gedreven zelfstandig deel van een onderneming (of een gedeelte daarvan) en op het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan de verkrijging reeds tot het vermogen van die onderneming behoorden, een en ander voor zover de aanschaffingskosten van de bedoelde bedrijfsmiddelen per verwerving van een onderneming niet meer bedragen dan € 4 537 000. De regeling is per 1 januari 2003 afgeschaft.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van de economische ontwikkeling en de economische infrastructuur, daaronder begrepen de bevordering van het ondernemerschap.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	–

<i>Regeling</i>	<i>Willekeurige afschrijving gebouwen in aangewezen gebieden</i>
<i>Beschrijving</i>	Op basis van deze regeling kon op gebouwen in bepaalde regio's met voortbrengings- of aanschafkosten van minimaal € 907 000 willekeurig worden afgeschreven. De regeling is per 1 januari 2003 afgeschaft.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van de ontwikkeling van gebieden met een zwakke economische structuur
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	Ministerie van financiën, <i>Evaluatie regeling willekeurige afschrijving nieuwe gebouwen in aangewezen gemeenten</i> , 1999.
<i>Regeling</i>	<i>Willekeurige afschrijving starters</i>
<i>Beschrijving</i>	Startende ondernemers kunnen op basis van deze regeling willekeurig afschrijven op bedrijfsmiddelen die zijn aangeschaft in een kalenderjaar waarover voor hen de extra zelfstandigenaftrek voor startende ondernemers van toepassing was.
<i>Doelstelling</i>	Bevordering van de economische ontwikkeling en de economische structuur, daaronder begrepen de bevordering van het ondernemerschap.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Willekeurige afschrijving Arbo-bedrijfsmiddelen</i>
<i>Beschrijving</i>	Op grond van deze regeling, die per 1 januari 1998 is ingevoerd, kan een ondernemer willekeurig afschrijven op aangewezen bedrijfsmiddelen die de arbeidsomstandigheden verbeteren.
<i>Doelstelling</i>	Het stimuleren van het gebruik van bedrijfsmiddelen die de arbeidsomstandigheden verbeteren.
<i>Ministerie</i>	SZW
<i>Evaluatie</i>	In 2004 wordt de regeling voor de arbo-afrachtvermindering alsmede de regeling voor willekeurige afschrijvingen arbo-bedrijfsmiddelen in de Wet inkomstenbelasting 2001 op zijn effecten geëvalueerd.
<i>Regeling</i>	<i>Willekeurige afschrijving films</i>
<i>Beschrijving</i>	Op grond van deze regeling mag willekeurig worden afgeschreven op investeringen in de productie van bioscoopfilms. Het moet gaan om investeringen die zijn gedaan voor 1 januari 2004.
<i>Doelstelling</i>	Versterken van filminfrastructuur
<i>Ministerie</i>	EZ, OC&W
<i>Evaluatie</i>	Research voor Beleid, <i>Stimuleringsmaatregel film-industrie, tussentijdse evaluatie – eindrapport</i> , Leiden, 14 maart 2001. In 2003 wordt het tijdelijke pakket maatregelen voor versterking van de filminfrastructuur, waartoe deze regeling behoort, geëvalueerd.

<i>Regeling</i>	<i>Willekeurige afschrijving zeeschepen</i>
<i>Beschrijving</i>	Deze regeling biedt de mogelijkheid om vervroegd af te schrijven op zeeschepen. De regeling kan uitsluitend worden toegepast indien niet wordt gekozen voor de forfaitaire winstbepaling en bedraagt per jaar maximaal 20% van de af te schrijven aanschaffings- en voortbrengingskosten. De versnelde afschrijving is slechts mogelijk voor zover de berekening van de door de belastingplichtige behaalde winst uit zeescheepvaart zonder die afschrijving tot een positief bedrag leidt.
<i>Doelstelling</i>	Bevordering van de economische ontwikkeling en de economische structuur, daaronder begrepen de bevordering van het ondernemerschap.
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie maritiem fiscaal pakket</i> , april 2003.
<i>Regeling</i>	<i>Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnage-belasting).</i>
<i>Beschrijving</i>	Op verzoek van de belastingplichtige wordt, in afwijking van het algemene systeem van winstbepaling, de winst uit zeescheepvaart op basis van deze regeling forfaitair bepaald aan de hand van de tonnage van de schepen waarmee die winst wordt behaald.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van de ontwikkeling van de zeescheepvaart in Nederland.
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie maritiem fiscaal pakket</i> , april 2003
<i>Regeling</i>	<i>Aftrek spur- en ontwikkelingswerk (S&O)</i>
<i>Beschrijving</i>	Ondernemers die voldoen aan het urencriterium en in het kalenderjaar tenminste 625 hebben besteed aan werk dat bij een zogenoemde S&O-verklaring kwalificeert als spur- en ontwikkelingswerk hebben in 2003 recht op een aftrek van € 5331. Voor starters wordt onder voorwaarden deze aftrek verhoogd met € 2666.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van technologische vernieuwingen.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	Zie bij <i>Afdrachtvermindering spur- en ontwikkelingswerk (S&O)</i> .
<i>Regeling</i>	<i>Filminvesteringsaftrek</i>
<i>Beschrijving</i>	Op grond van deze regeling kan een medegerechtigde die investeert in de productie van bioscoopfilms in aanmerking komen voor een filminvesteringsaftrek van 47% met aangepaste desinvesteringsbijtelling. Het moet gaan om investeringen die zijn gedaan voor 1 januari 2004.
<i>Doelstelling</i>	Versterken van de filminfrastructuur.
<i>Ministerie</i>	EZ, OC&W
<i>Evaluatie</i>	Research voor Beleid, <i>Stimuleringsmaatregel film-industrie, tussentijdse evaluatie – eindrapport</i> , Leiden, 14 maart 2001. In 2003 wordt het tijdelijke pakket maatregelen voor versterking van de filminfrastructuur, waartoe deze regeling behoort, geëvalueerd.

c) Investerings ten behoeve van het milieu

<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Vervroegde afschrijving milieu-investeringen (VAMIL).</i> Op basis van deze regeling mag willekeurig worden afgeschreven op door de minister van VROM aangewezen milieu-investeringen. Deze regeling leidt, evenals de andere regelingen voor vervroegde afschrijving, voor de belastingplichtige tot een liquiditeits- en rentevoordeel.
<i>Doelstelling</i>	Stimulering van investeringen die in het belang zijn van de bescherming van het milieu.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	VROM In 2002 en 2003 zijn indicatoren worden ontwikkeld waaruit blijkt in welke mate de investeringen bijdragen aan de vermindering van uitstoot van schadelijke stoffen. De resultaten worden gepresenteerd in het jaarverslag van de regeling.
<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Energie-investeringsaftrek (EIA)</i> De energie-investeringsaftrek behoort tot de investeringsaftrek. Op grond van deze regeling wordt een extra aftrek op de fiscale winst verleend voor aangewezen investeringen in nieuwe energiebesparende bedrijfsmiddelen en voor de kosten van advies over energiebesparende maatregelen in gebouwen of bij processen. Bij een bedrag aan energie-investeringen in een kalenderjaar van meer dan € 2000 bedraagt de energie-investeringsaftrek 55%. Het bedrag aan energie-investeringen dat ten hoogste in aanmerking wordt genomen bedraagt indien de belastingplichtige geen onderdeel uit maakt van een samenwerkingsverband € 103 000 000.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren van investeringen die in het belang zijn van een doelmatig energiegebruik.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	EZ, VROM PriceWaterhouseCoopers, <i>EIA en EINP evaluatiestudie</i> , najaar 2001 in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.
<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Milieu-investeringsaftrek (MIA)</i> De milieu-investeringsaftrek maakt onderdeel uit van de investeringsaftrek. De milieu-investeringsaftrek is een extra aftrek van het volume van milieu-investeringen die bij ministeriële regeling worden aangewezen. Bij een bedrag aan milieu-investeringen in een kalenderjaar van meer dan € 2000 bedraagt de milieu-investeringsaftrek 40% voor investeringen die behoren tot categorie I, 30% voor categorie II en 15% voor categorie III. Ook advieskosten komen onder voorwaarden in aanmerking.
<i>Doelstelling</i>	Stimulering van investeringen die in het belang zijn van de bescherming van het milieu.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	VROM, EZ, LNV In 2002 en 2003 zijn indicatoren worden ontwikkeld waaruit blijkt in welke mate de investeringen bijdragen aan de vermindering van uitstoot van schadelijke stoffen. De resultaten worden gepresenteerd in het jaarverslag van de regeling.

<i>Regeling</i>	<i>Bosbouwvrijstelling</i>
<i>Beschrijving</i>	Deze regeling houdt in dat voor- en nadelen uit bosbouwbedrijf niet tot de winst worden gerekend. Er kan worden geopteerd voor het buiten toepassing laten van deze vrijstelling. Dit laatste is aantrekkelijk in jaren waarin bij deze activiteiten verliezen worden geleden. Indien gebruik wordt gemaakt van de optie geldt dit voor ten minste 10 jaar.
<i>Doelstelling</i>	Vergroting van het bosareaal.
<i>Ministerie</i>	LNV
<i>Evaluatie</i>	<i>Notitie fiscaliteit, landbouw- en natuurbeleid</i> , januari 2002.
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer</i>
<i>Beschrijving</i>	Deze regeling voorziet in een (gedeeltelijke) vrijstelling voor aangewezen subsidieregelingen ten behoeve van de ontwikkeling en instandhouding van bos en natuur. Ontwikkeling en instandhouding van bos en natuur.
<i>Doelstelling</i>	Ontwikkeling en instandhouding van bos en natuur.
<i>Ministerie</i>	LNV
<i>Evaluatie</i>	<i>Notitie fiscaliteit, landbouw- en natuurbeleid</i> , januari 2002.

Verlaging lastendruk op arbeid

a) gericht op werkgevers

<i>Regeling</i>	<i>Afdrachtvermindering lage lonen</i>
<i>Beschrijving</i>	Werkgevers komen in aanmerking voor de afdrachtvermindering lage lonen (hierna SPAK = specifieke afdrachtkorting) indien zij werknemers van 23 jaar en ouder in dienst hebben van wie het loon niet meer bedraagt dan het toetsloon (€ 17 576 in 2003) voor dat tijdvak. De afdrachtvermindering van maximaal € 1687 in 2003 komt in mindering op de loonbelasting. De af te dragen premie volksverzekeringen wordt voor de toepassing hiervan gelijkgesteld met de loonbelasting. De laatste jaren is de regeling versoerd: in het Strategisch Akkoord 2002 is afgesproken dat de SPAK per 2006 afgeschaft wordt. Per 1 januari 2001 is de doorstroomvermindering lage lonen afgeschaft. Per 1 januari 2003 is de Jeugd-SPAK voor jongeren onder de 23 jaar afgeschaft. Tevens is het toetsloon bevroren en het bedrag van de SPAK verlaagd.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren van de vraag naar laagproductieve arbeid, zodat werkgelegenheid ontstaat en behouden blijft voor laagopgeleiden die anders door de productiviteitsval buiten het arbeidsproces zouden komen te staan.
<i>Ministerie</i>	SZW
<i>Evaluatie</i>	<i>NEI, Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW</i> , oktober 1999. <i>Interdepartementaal beleidsonderzoek Toekomst van het arbeidsmarktbeleid</i> , 2001.

<i>Regeling Beschrijving</i>	<p><i>Afdrachtvermindering langdurig werklozen</i> Deze afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW) komt toe aan werkgevers die werknemers in dienst nemen die beschikken over een verklaring langdurig werkloze en van wie het loon niet meer bedraagt dan het toetsloon voor dat tijdvak. Het toetsloon voor de VLW bedraagt € 19 776 per kalenderjaar voor werknemers tot 50 jaar € 22 709 voor werknemers vanaf 50 jaar. De afdrachtvermindering kan 4 jaar genoten worden en bedraagt in beide gevallen € 2 400 per kalenderjaar. In het Belastingplan 2003 is geregeld dat geen nieuwe instroom toegelaten wordt maar wel bestaande gevallen worden gerespecteerd. In de loop van 2006 zal de regeling dan geheel afgeschaft zijn.</p>
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van een (blijvende) instroom van langdurig werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt met als doel het stimuleren van de werkgelegenheid en vergroten van arbeidsparticipatie van mensen met een lage arbeidsproductiviteit.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	SZW NEI, <i>Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW</i> , oktober 1999. Interdepartementaal beleidsonderzoek <i>Toekomst van het arbeidsmarktbeleid</i> , 2001.
<i>Regeling Beschrijving</i>	<p><i>Afdrachtvermindering onderwijs</i> De afdrachtvermindering onderwijs (WVA-onderwijs) geldt voor leerlingen die de beroepspraktijkvorming van de beroepsbegeleidende leerweg volgen (vroeger: het leerlingwezen), bepaalde studenten in het hoger beroepsonderwijs met wie een leerwerkovereenkomst is gesloten en bepaalde categorieën assistenten en onderzoekers in opleiding. Hierbij geldt de voorwaarde dat het loon niet meer bedraagt dan het toetsloon (€ 20 533 in 2003, 130% WML) voor dat tijdvak. Dit geldt onder andere niet voor werknemers van 25-jaar en ouder. De afdrachtvermindering bedraagt € 2 485 per kalenderjaar. Per 2002 is de regeling uitgebreid naar werknemers van 23 jaar en ouder zonder startkwalificatie (WVA-starters). Hiervoor geldt eveneens het toetsloon. De vermindering bedraagt € 1 583. De kosten van deze uitbreiding werden bij invoering geraamd op circa € 45 mln structureel na 3 jaar. In 2004 zal de WVA-starters worden uitgebreid naar werknemers onder de 23 jaar.</p>
<i>Doelstelling</i>	Het verruimen van het aantal leerarbeidsplaatsen door verlaging van de loonkosten met als doel het stimuleren van werkgelegenheid en vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een lage productiviteit.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	OC&W EIM / Sociaal Beleid, <i>Evaluatie Afdrachtvermindering onderwijs 1998</i> , maart 2000.

<i>Regeling</i>	<i>Afdrachtvermindering kinderopvang</i>
<i>Beschrijving</i>	De afdrachtvermindering kinderopvang heeft betrekking op de kosten van opvang van kinderen, pleegkinderen en stiefkinderen (van werknemers) die jonger dan 13 jaar zijn. De vermindering is 30% van die kosten. Indien de kinderopvang bij de werknemer thuis plaatsvindt, geldt een maximum van € 9 400. Opgemerkt wordt dat naar verwachting met ingang van 1 januari 2005 de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK) wordt ingevoerd. Tegelijkertijd worden de bestaande (fiscale) regelingen m.b.t. de kinderopvang afgeschaft. Derhalve stopt deze regeling per 2005.
<i>Doelstelling</i>	Werkgevers te stimuleren mogelijkheden te creëren voor kinderopvang.
<i>Ministerie</i>	SZW, VWS
<i>Evaluatie</i>	<i>Belastingen en premies, Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001.</i>
<i>Regeling</i>	<i>Afdrachtvermindering zeevaart</i>
<i>Beschrijving</i>	Deze vermindering belooft met betrekking tot zeevarenden die aan de loonbelasting zijn onderworpen 40% van het in het loontijdvak verdiende loon, en 10% voor zeevarenden die niet zijn onderworpen aan de loonbelasting maar wel premieplichtig zijn voor de volksverzekeringen.
<i>Doelstelling</i>	Verlichten van de loonkosten van de Nederlandse zeescheepvaart en bijdragen aan het behoud van een vloot onder Nederlandse vlag met de daaraan verbonden werkgelegenheid.
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie maritiem fiscaal pakket, april 2003</i>
<i>Regeling</i>	<i>Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (S&O)</i>
<i>Beschrijving</i>	De afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk is van toepassing op werknemers die direct betrokken zijn bij speur- en ontwikkelingswerk. De afdrachtvermindering bedraagt in 2003 40% van het S&O-loon van die werknemers. Als het S&O-loon in 2003 meer bedraagt dan € 90 756, dan bedraagt de vermindering 13% van het loon. Per inhoudingsplichtige mag de afdrachtvermindering maximaal € 7 941 154 bedragen. Starters hebben onder voorwaarden recht op een verhoging van de afdrachtvermindering tot 60%.
<i>Doelstelling</i>	Bevordering van speur- en ontwikkelingswerk in het bedrijfsleven.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>De maatschappelijke kosten en baten van technologie-subsidies zoals de WBSO, juli 2001, CPB (CPB Document no. 008)</i> <i>Evaluatie S&O-afdrachtvermindering, juni 2002</i> <i>IBO Technologiebeleid, juni 2002.</i>

<i>Regeling</i>	<i>Afdrachtvermindering Arbo-bedrijfsmiddelen non-profitsector</i>
<i>Beschrijving</i>	De arbo-afdrachtvermindering is sinds 1 januari 2001 van toepassing met betrekking tot de aanschaffings- of voortbrengingskosten van Arbo-bedrijfsmiddelen voor bij de inhoudingsplichtige werkzame personen indien en voorzover de inhoudingsplichtige niet is onderworpen aan IB of Vpb en de kosten niet in die hoedanigheid zijn gemaakt.
<i>Doelstelling</i>	De vermindering is 3,5% van het bedrag van de aanschaffing of voortbrenging, verminderd met van derden ontvangen of nog te ontvangen bedragen. Stimuleren van instellingen en organisaties in de non-profit sector om te investeren in bedrijfsmiddelen in het belang van de arbeidsomstandigheden van hun werknemers.
<i>Ministerie</i>	SZW
<i>Evaluatie</i>	In 2004 wordt de regeling voor de Arbo-afdrachtvermindering alsmede de regeling voor willekeurige afschrijvingen arbo-bedrijfsmiddelen in de Wet inkomstenbelasting 2001 op zijn effecten geëvalueerd.
<i>Regeling</i>	<i>Afdrachtvermindering scholingskosten non-profitsector</i>
<i>Beschrijving</i>	Deze faciliteit geldt voor werkgevers die niet onderworpen aan de IB of de Vpb en die kosten van scholing hebben gemaakt voor bij hen werkzame personen. Deze regeling is een aanvulling op, en vergelijkbaar met de bestaande scholingsaftrek voor de profit-sector. De afdrachtvermindering scholing non-profit bedraagt in beginsel 12% van de scholingskosten. Als de totale scholingskosten lager zijn dan € 129 000 geldt voor de eerste € 31 000 een vermindering van 19% in plaats van 12%. De afdrachtvermindering wordt verhoogd met 14% van de scholingskosten die betrekking hebben op personen van 40 jaar of ouder en verhoogd met 7% voor scholing die is gericht op het op een startkwalificatieniveau brengen van personen die dat niveau missen. De afdrachtvermindering bedraagt per werkgever maximaal € 794 115 per kalenderjaar. In het Belastingplan 2004 wordt voorgesteld de afdrachtvermindering scholing af te schaffen.
<i>Doelstelling</i>	Stimulering van investeringen in scholing van werknemers in de non-profitsector.
<i>Ministerie</i>	EZ, OC&W, SZW
<i>Evaluatie</i>	–

<i>Regeling</i>	<i>Scholingsaftrek</i>
<i>Beschrijving</i>	Deze regeling geeft ondernemingen recht op een extra aftrek op de fiscale winst ter hoogte van 40% de eerste € 30 000 aan gemaakte kosten en lasten van scholing, mits de kosten en lasten in totaal niet meer bedragen dan € 124 000. Voor de overige kosten en lasten van scholing geldt een verlaagd tegemoetkomingspercentage van 20%. Het tegemoetkomingspercentage wordt verhoogd met 40% indien de kosten van scholing betrekking hebben op in de onderneming werkzame personen van 40 jaar en ouder. De scholingsaftrek wordt tevens verhoogd met 20% van de kosten en lasten die betrekking hebben op bij ministeriële regeling aangewezen vormen van scholing die zijn gericht op het op startkwalificatieniveau brengen van in de onderneming werkzame personen. De scholingsaftrek bedraagt maximaal € 2 390 000. In het Belastingplan 2004 wordt voorgesteld de scholingsaftrek af te schaffen.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren van investeringen in scholing door werknemers van middelgrote en kleine bedrijven.
<i>Ministerie</i>	EZ, OC&W
<i>Evaluatie</i>	Leuven en Oosterbeek, <i>Gebruik en effecten van de scholingsaftrek, determinanten van deelname aan scholing, oktober 2001, in opdracht van het ministerie van EZ uitgevoerd door SCHOLAR en SEOR. Evaluatie Scholing van werkenden, 2001.</i>

b) gericht op werknemers

<i>Regeling</i>	<i>Werknemersspaarregeling</i>
<i>Beschrijving</i>	Met spaarloonregeling c.a. werd tot en met 2002 gedoeld op een samenstel van bedrijfsspaarregelingen ten behoeve van de werknemer. Tot de spaarloonregeling c.a. behoorden de spaarloonregeling, premiespaarregeling en de diverse winstdelingsregelingen. Met ingang van 1 januari 2003 zijn de premiespaarregeling en de winstdelingsregelingen afgeschaft en is de spaarloonregeling aangepast. Het bedrag dat in 2003 maximaal belastingvrij kan worden gespaard, is verlaagd van € 788 tot € 613. Het geblokkeerde spaarloon van de jaren 1999 en 2000 komt in 2003 vrij. Voor de latere jaren blijven de bestaande regels gelden. Van de premiespaarregeling komen de ingelegde gelden van de jaren 1999 tot en met 2001 in de eerste maanden van 2003 vrij. Het gespaarde bedrag van 2002 is begin 2004 vrij opneembaar.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van spaarzin onder werknemers en bijdragen aan een gematigde loonontwikkeling, alsmede bevordering van winstdeling door middel van loon waarvan de hoogte afhankelijk is van de winst van de inhoudingsplichtige.
<i>Ministerie</i>	SZW
<i>Evaluatie</i>	<i>Belastingen en premies, Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001.</i>

<i>Regeling</i>	<i>Carpoolregeling</i>
<i>Beschrijving</i>	De carpoolregeling houdt met ingang van 1 januari 2002 in dat indien een carpooler een vergoeding van maximaal € 0,28 per kilometer krijgt voor regelmatig woon-werkverkeer en ander vervoer per auto (niet per taxi of ter beschikking gestelde auto) deze belastingvrij is. Voorzover deze vergoeding uitkomt boven de maximaal vrijgestelde vergoeding voor woon-werkverkeer voor een werknemer die alleen reist is deze regeling aan te merken als een belastinguitgave. In de in het Belastingplan 2004 wordt voorgesteld de regelgeving van het woon-werkverkeer zodanig te vereenvoudigen dat de carpoolregeling kan komen te vervallen.
<i>Doelstelling</i>	Fiscaal stimuleren carpoolen.
<i>Ministerie</i>	VROM
<i>Evaluatie</i>	Research voor Beleid, <i>Evaluatie Fiscale Carpoolregelingen</i> , 2 mei 2001. Het volledige rapport is opgenomen in de bijlage van de notitie Fiscale aspecten mobiliteit (Kamerstuk 27 829).
<i>Regeling</i>	<i>Zeedagenaftrek</i>
<i>Beschrijving</i>	De zeedagenaftrek is een forfaitaire kostenaftrek voor zeelieden die in verband met werkzaamheden doorgaans ten minste van 180 dagen per jaar aan boord van een zeeschip of in een buitenlandse haven of havenplaats hebben doorgebracht. Deze aftrek bedraagt € 4 per zeedag.
<i>Doelstelling</i>	Bijdragen aan het behoud van een vloot onder Nederlandse vlag met de daaraan verbonden werkgelegenheid.
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie maritiem fiscaal pakket</i> , april 2003.

<i>Regeling</i> <i>Beschrijving</i>	<i>Vakantiebonnen</i> In de bouw en enkele andere bedrijfssectoren kunnen werknemers bij iedere loonbetaling vakantiebonnen ontvangen. Deze bonnen die in plaats komen van de betaling van vakantiebijslag en van het loon over de vakantieperiode, konden gedeeltelijk worden vrijgesteld van belasting- en premieheffing. Dit is in beginsel niet meer mogelijk. Op grond van een overgangsregeling is de vrijstelling van toepassing indien de verstrekking van de vakantiebonnen verplicht is gesteld bij een CAO of op grond van een regeling van een publiekrechtelijk orgaan die reeds op 31 december 1996 is ingegaan. Het percentage van de nominale waarde van deze vakantiebonnen dat thans voor heffing in aanmerking wordt genomen bedraagt in 2003 85%. De belastinguitgave bestaat uit het deel van de vakantiebonnen dat niet in de heffing wordt betrokken.
<i>Doelstelling</i>	Vakantiebonnen zijn ontstaan in sectoren waarin van oudsher veel kortdurende dienstverbanden worden gesloten. Door de frequente wisseling van werkgever ontvangen werknemers in deze sectoren tijdens vakantie- en feestdagen geen loon. Om deze werknemers toch van inkomen gedurende deze dagen te voorzien, ontvangen zijn van hun werkgever vakantiebonnen die tijdens vakantie of feestdagen bij een centraal fonds verzilverd kunnen worden.
<i>Ministerie</i> <i>Evaluatie</i>	SZW <i>Belastingen en premies, Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001.</i>
<i>Regeling</i> <i>Beschrijving</i>	<i>Ouderschapsverlofkorting</i> De ouderschapsverlofkorting is een tijdelijke fiscale tegemoetkoming aan werknemers bij gebruik van de levensloopregeling voor het financieren van (onbetaald) ouderschapsverlof. De tegemoetkoming biedt een beperkte basisvoorziening; de deelnemer houdt daarnaast een eigen verantwoordelijkheid voor het opvangen van de inkomensderving door middel van gebruik van de levensloopregeling. De fiscale tegemoetkoming bestaat uit een heffingskorting ter hoogte van 50% van het voor de werknemer geldende bruto wettelijk minimumloon (WML) per opgenomen verlofdag.
<i>Doelstelling</i>	De regeling dient ter compensatie voor de niet inwerkingtreding van voorgenomen beleid.
<i>Ministerie</i> <i>Evaluatie</i>	SZW –

<i>Regeling</i>	<i>Arbeidskorting voor ouderen</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor ouderen vanaf 57 jaar geldt vanaf 1 april 2002 een hogere arbeidskorting dan de gebruikelijke arbeidskorting van € 1104. De arbeidskorting van personen 57, 58 en 59 jaar is € 1339, van 60 of 61 jaar is € 1574, van 62, 63 en 64 jaar € 1809.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen arbeidsparticipatie van oudere werknemers, waardoor deze categorie werknemers langer aan het werk blijft.
<i>Ministerie</i>	SZW
<i>Evaluatie</i>	–

Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen

<i>Regeling</i>	<i>Algemene vrijstelling forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	Vermogen tot een bedrag van ten hoogste € 18 800 is vrijgesteld van de forfaitaire rendementsheffing. Op gezamenlijk verzoek kan een belastingplichtige het heffingvrij vermogen aan de partner overdragen. Het heffingvrij vermogen van ouders die het gezag uitoefenen over een minderjarig kind wordt per minderjarig kind verhoogd met een kinderkorting van € 2510. Voor 65-plussers met een heffingsgrondslag na aftrek van het heffingvrij vermogen van ten hoogste € 248 812 geldt een ouderentoeslag. De hoogte hiervan is afhankelijk van de hoogte van het inkomen uit werk en woning, en varieert van maximaal € 24 866 tot nihil bij een inkomen uit werk en woning van meer dan € 17 694.
<i>Doelstelling</i>	De regeling van het vrijstellen van een beperkt vermogen is vergelijkbaar met de rente- en dividendvrijstelling onder de Wet IB 1964. Oorspronkelijke doelstelling van de rentevrijstelling was rekening houden met inflatie en het – uit oogpunt van doelmatigheid – bevorderen dat voor een groter aantal belastingplichtigen de loonbelasting eindheffing is. Oorspronkelijke doelstelling van de dividendvrijstelling was het verbeteren van de vermogenspositie van het Nederlandse bedrijfsleven. De ouderentoeslag biedt compensatie voor het feit dat ouderen met een laag arbeidsinkomen worden geconfronteerd met een belastingverhoging door het feit dat het tarief over de voordelen uit sparen en beleggen is vastgesteld op 30%.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>
<i>Regeling</i>	<i>Kindertoeslag forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	Zie bij <i>Algemene vrijstelling forfaitair rendement.</i>
<i>Doelstelling</i>	Zie bij <i>Algemene vrijstelling forfaitair rendement.</i>
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>
<i>Regeling</i>	<i>Ouderentoeslag forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	Zie bij <i>Algemene vrijstelling forfaitair rendement.</i>
<i>Doelstelling</i>	Zie bij <i>Algemene vrijstelling forfaitair rendement.</i>
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>

<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling bos- en natuurterreinen en landgoederen forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	Deze regeling dient ter vervanging van de vrijstelling van inkomsten uit bosbezit, en houdt in dat van de grondslag voor de forfaitaire rendementsheffing de volgende bezittingen zijn uitgezonderd: bossen, bepaalde natuurterreinen, en als zodanig aangewezen landgoederen in de zin van de Natuurschoonwet met uitzondering van gebouwde eigendommen.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren behoud en ontwikkeling van bossen, natuurterreinen en landgoederen.
<i>Ministerie</i>	LNV
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	Voorwerpen van kunst en wetenschap zijn vrijgesteld van de grondslag van de forfaitaire rendementsheffing, tenzij zij hoofdzakelijk als belegging dienen.
<i>Doelstelling</i>	Voorkomen dat de heffing over dit soort voorwerpen een negatieve invloed zou hebben op het koopgedrag van particulieren. Een uitzondering wordt gemaakt voor voorwerpen van kunst en wetenschap die hoofdzakelijk te belegging worden aangehouden, aangezien een vrijstelling hiervoor een onrechtmatige bevoordeling zou zijn ten opzichte van andere beleggingen.
<i>Ministerie</i>	OC&W
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	De vrijstelling groen beleggen vormt tezamen met de vrijstelling sociaal-ethisch beleggen de vrijstelling maatschappelijk beleggen. Op grond van deze regeling wordt het rendement dat wordt behaald op zogenoemde groene beleggingen, indien als zodanig erkend, vrijgesteld van belastingheffing.
<i>Doelstelling</i>	Het stimuleren van groene projecten.
<i>Ministerie</i>	VRM
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling sociaal-ethisch beleggen forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	De vrijstelling sociaal-ethisch beleggen vormt tezamen met de vrijstelling groen beleggen de vrijstelling maatschappelijk beleggen. Op grond van deze regeling wordt het rendement dat wordt behaald op zogenoemde sociaal-ethische beleggingen, indien als zodanig erkend, vrijgesteld van belastingheffing. Sociaal-ethische beleggingen zijn beleggingen waarbij via sociaal-ethische fondsen wordt geïnvesteerd in specifieke aangewezen projecten in ontwikkelingslanden.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren van beleggen in sociaal-ethische fondsen waarbij wordt geïnvesteerd in specifieke aangewezen projecten in ontwikkelingslanden.
<i>Ministerie</i>	BuZa
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>

<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling durfkapitaal voor culturele beleggingen forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	De vrijstelling voor culturele beleggingen vormt samen met de directe en indirecte beleggingen in durfkapitaal de vrijstelling durfkapitaal. Op grond van deze regeling worden culturele beleggingen niet tot het bezit gerekend. De heffingskorting voor beleggingen in durfkapitaal verleent een korting aan belastingplichtigen die cultureel beleggen.
<i>Doelstelling</i>	Stimulering van beleggingen in culturele projecten die inkomsten genereren, zoals verbouwingen van musea die een toegangsprijs vragen.
<i>Ministerie</i>	OC&W
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling voor directe en indirecte beleggingen in durfkapitaal forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	De vrijstelling stelt beleggingen in durfkapitaal (direct dan wel indirect, via bepaalde fondsen) vrij van forfaitaire rendementsheffing.
<i>Doelstelling</i>	Het stimuleren van investeringen in bedrijven van startende ondernemers en het bevorderen van de ondernemingszin.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	Volgens deze regeling zijn (geblokkeerde) spaartegoeden, aandelenoptierechten, aandelen of winstbewijzen in het kader van een premiespaar- of spaarloonregeling (de eerste vier jaar na inhouding van de besparing) tot maximaal € 17 025 vrijgesteld van heffing in box 3.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren van winstdeling en spaarzin.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling rechten op begrafenisuitkeringen forfaitair rendement</i>
<i>Beschrijving</i>	Rechten op prestaties uit levensverzekering in verband met het overlijden van de belastingplichtige zijn vrijgesteld van de rendementsgrondslag in box III tot een maximum van € 5 885. De prestaties kunnen de vorm hebben van een kapitaalsuitkering of een uitkering in natura (het verzorgen van de uitvaart van de verzekeringnemer).
<i>Doelstelling</i>	Voor het vrijstellen van rente begrepen in begrafenisverzekeringen van beperkte omvang zijn destijds aangevoerd sociale overwegingen en de overweging dat dergelijke uitkeringen een geringe maatschappelijke waardering hebben.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>

<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen</i> Rente begrepen in een kapitaalsuitkering eigen woning is vrijgesteld van heffing in box 1 als de kapitaalsuitkering niet meer bedraagt dan € 129 500 per persoon en gedurende tenminste 20 jaar jaarlijks premie wordt betaald. Belastingplichtigen met partner kunnen beiden gebruikmaken van de vrijstelling, waardoor zij samen recht hebben op een vrijstelling van € 259 000. Wordt gedurende ten minste 15 jaar premie betaald, dan zijn de kapitaalsuitkeringen tot € 29 400 per persoon vrijgesteld. De maxima van de vrijstellingen worden jaarlijks geïndexeerd. Kapitaalverzekeringen die niet zijn gekoppeld aan de eigen woning en uiterlijk 14 september 1999 zijn afgesloten zijn vrijgesteld van heffing in box 3 tot een bedrag van maximaal € 123 428 per persoon. Dit maximum wordt niet geïndexeerd. Voor belastingplichtigen met een partner geldt een dubbele vrijstelling. De belastingplichtige mag ervoor kiezen de kapitaalverzekering alsnog aan de eigen woning te koppelen. In dat geval geldt de vrijstelling in box 1 (met een jaarlijks geïndexeerd maximum). Kapitaalverzekeringen die niet zijn gekoppeld aan de eigen woning en die na 14 september 1999 zijn afgesloten, worden in beginsel belast in box 3.
<i>Doelstelling</i>	Stimulering eigenwoningbezit voor zover de vrijstelling van rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen is gekoppeld aan de eigen woning.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	Financiën –
<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld</i> Aan eigenaar-bewoners zonder schuld of met een lage schuld wordt een aftrek toegekend ter hoogte van het verschil tussen het eigenwoningforfait en de betaalde rente over de eigenwoningschuld. Hierdoor hoeven eigenaar-bewoners met geen of een lage schuld per saldo geen belasting te betalen over de inkomsten uit eigen woning.
<i>Doelstelling</i>	Bevordering aflossing eigenwoningschuld en lastenverlichting eigenaar-bewoners met geen of een lage hypotheekschuld.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	Financiën –
<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Gedeeltelijke vrijstelling inkomsten uit kamerverhuur</i> Inkomsten uit verhuur van woonruimte, die geen zelfstandige woonruimte vormt en onderdeel is van het hoofdverblijf van de verhuurder, zijn vrijgesteld tot een bedrag van € 3 595 per jaar. Voor toepassing is vereist dat zowel de huurder als de verhuurder op het woonadres staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Het vrijgestelde bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd met de huurontwikkeling.
<i>Doelstelling</i>	Het vergroten van het particuliere kameraanbod, met name voor studenten.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	VROM –

<i>Regeling</i> <i>Beschrijving</i>	<i>Aftrek kosten monumentenwoning</i> In de IB is een bijzondere regeling voor monumentenwoningen bij de persoonsgebonden aftrek opgenomen. Indien het een eigen woning betreft, kunnen de kosten, lasten en afschrijvingen van monumentenwoningen (niet zijnde renten van schulden, kosten van geldleningen en periodieke betalingen ingevolge de rechten van erfpacht, opstal of beklemming) in aftrek worden gebracht voor zover ze een bepaalde drempel overschrijden (1,15% van de waarde van de woning). Met dien verstande dat deze drempel niet minder dan € 136 en niet meer dan € 11 750 bedraagt. Indien het een onroerende zaak betreft die in de heffingsgrondslag bij sparen en beleggen wordt betrokken, kunnen de onderhoudskosten in aftrek worden gebracht, vermindert met 4% van de waarde van de onroerende zaak in het economisch verkeer. De woning dient te zijn ingeschreven in de registers zoals bedoeld in de Monumentenwet 1988.
<i>Doelstelling</i>	Behoud van het culturele erfgoed.
<i>Ministerie</i>	OC&W
<i>Evaluatie</i>	<i>Monumenten uit de steigers, december 2001.</i>
<i>Regeling</i> <i>Beschrijving</i>	<i>Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal</i> De persoonsgebonden aftrekpost geeft de mogelijkheid verliezen geleden op beleggingen in durfkapitaal in aftrek te brengen op respectievelijk inkomsten uit werk en woning, inkomsten uit box 3 en inkomsten uit aanmerkelijk belang (in die volgorde).
<i>Doelstelling</i>	Het stimuleren van investeringen in bedrijven van startende ondernemers en het bevorderen van de ondernemingszin.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>Evaluatie forfaitaire rendementsheffing (2003).</i>

Overige regelingen

<i>Regeling</i> <i>Beschrijving</i>	<i>Vrijstelling bepaalde uitkeringen</i> In het algemeen rekent de IB periodieke uitkeringen van publiekrechtelijke aard tot de inkomsten. Deze inkomsten zijn in beginsel aan de belastingheffing onderworpen. In bepaalde gevallen worden deze uitkeringen vrijgesteld van belastingheffing, voornamelijk uit uitvoeringstechnisch oogpunt. Het gaat hierbij om de volgende posten: bijzondere bijstand, individuele huursubsidie, tegemoetkoming studiekosten o.g.v. de wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en subsidies ter bevordering van het eigen woningbezit (BEW-subsidies).
<i>Doelstelling</i>	De defiscalisering van deze regelingen berust primair op doelmatigheidsoverwegingen.
<i>Ministerie</i>	VROM, SZW, OC&W
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i> <i>Beschrijving</i>	<i>Aftrek afkoopsommen echtscheidingsuitkering</i> Betaalde afkoopsommen ter zake van de verplichting tot voorziening in het levensonderhoud van de gewezen echtgenoot worden als persoonsgebonden aftrek in aanmerking genomen.

<i>Doelstelling</i>	Rekening houden met draagkracht. Anders dan de aftrekbaarheid van (periodieke) alimentatie-uitkeringen is deze regeling destijds echter niet tot de primaire heffingsstructuur gerekend, omdat sprake is van een bedrag ineens dat het karakter heeft van een kapitaals-uitgave.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Aftrek voor scholingsuitgaven (tot 2001 studiekosten)</i>
<i>Beschrijving</i>	Uitgaven ter zake van de opleiding of studie voor een beroep zijn aftrekbaar als persoonsgebonden aftrekpost voor zover het gezamenlijke bedrag hoger is dan € 500 met een maximum van € 15 000.
<i>Doelstelling</i>	Vergroting Nederlandse kennisinfrastructuur.
<i>Ministerie</i>	OC&W
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Giftenaftrek</i>
<i>Beschrijving</i>	Met schriftelijke bescheiden gestaafde giften aan binnen het Rijk gevestigde kerkelijke, charitatieve, culturele, wetenschappelijke en het algemeen nut beogende instellingen zijn aftrekbaar. De aftrek bedraagt maximaal 10% van het verzamelinkomen voor toepassing van de persoonsgebonden aftrek (IB) of 6% van de winst (Vpb). Voor giften in de vorm van lijfrenten geldt geen maximum (IB). Hierbij is echter vereist dat de gift geschiedt op basis van een bij notariële akte vastgelegde verplichting om gedurende ten minste 5 jaren schenkingen te doen.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van schenkingen aan charitatieve, kerkelijke, levensbeschouwelijke, culturele, wetenschappelijke en het algemeen nut beogende instellingen.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Faciliteiten Successiewet algemeen nut beogende instellingen</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor algemeen nut beogende instellingen geldt naast een algemene drempelvrijstelling per verkrijging een afzonderlijk tarief van 11%.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van schenkingen aan charitatieve, kerkelijke, levensbeschouwelijke, culturele, wetenschappelijke en het algemeen nut beogende instellingen.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	<i>De warme, de koude en de dode hand. Rapport van de werkgroep modernisering successiewetgeving, maart 2000.</i>

<i>Regeling</i>	<i>Tijdelijke verhoging algemene heffingskorting (o.a. voor alfahulpen)</i>
<i>Beschrijving</i>	De invorderingsvrijstelling is per 2001 onderdeel van de heffingskorting en is vormgegeven als een tijdelijke verhoging van de algemene heffingskorting voor een belastingplichtige die belastbare winst uit onderneming geniet en geen recht heeft op de zelfstandigenaftrek en voor een belastingplichtige die resultaat uit overige werkzaamheden heeft. Omdat zelfstandigen via een verhoging van de zelfstandigenaftrek al zijn gecompenseerd voor het vervallen van de invorderingsvrijstelling, is de overgangsregeling zodanig vormgegeven dat zij daarvan worden uitgezonderd. Deze regeling loopt in 5 jaar geleidelijk af (2001: 100%, 2002: 80%, ..., 2005: 20%, 2006: 0%). De inkomensgrens is geïndexeerd.
<i>Doelstelling</i>	Oorspronkelijk was de invorderingsvrijstelling een compensatie voor belastingplichtigen die geen recht hadden op de belastingvrije som of de zelfstandige aftrek. Per 2001 is het doel het opvangen van inkomensgevolgen ten opzichte van de situatie voor de belastingherziening 2001.
<i>Ministerie</i>	VWS
<i>Evaluatie</i>	–

Kostprijsverhogende belastingen

Regulerende Energiebelasting (REB)

<i>Regeling</i>	<i>Verlaagd tarief glastuinbouw</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor verbruik van aardgas in de glastuinbouw geldt een lager tarief van de REB dan voor het overige gasverbruik. Dit tarief is vanaf 2002 1,37% van het reguliere tarief.
<i>Doelstelling</i>	Voorkomen concurrentienadeel voor glastuinbouw.
<i>Ministerie</i>	LNv, EZ
<i>Evaluatie</i>	<i>Notitie fiscaliteit, landbouw- en natuurbeleid</i> , januari 2002.
<i>Regeling</i>	<i>Verlaagd tarief groene stroom</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor duurzaam opgewekte elektriciteit (groene stroom) en aardgas afkomstig uit omzetting van biomassa geldt een verlaagd tarief voor de REB voor het verbruik tot 10 000 kWh. Tot 1 januari 2003 gold een nihil tarief. In het Belastingplan 2004 wordt voorgesteld het verlaagd tarief groene stroom gefaseerd af te schaffen.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren van duurzame energie door prijsverschillen tussen duurzame en niet-duurzame energie te verkleinen.
<i>Ministerie</i>	EZ, VROM
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Teruggaaf gebouwen voor openbare erediensten</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor kerkgebouwen die nog actief als kerk worden gebruikt, kan de helft van de betaalde REB worden teruggevraagd.

<i>Doelstelling</i>	Compenseren van beheerders van kerkgebouwen voor het feit dat het relatief moeilijk is om in kerkgebouwen aan energiebesparing te doen en het feit dat kerken, omdat zij weinig betaald personeel hebben en niet Vpb-plichtig zijn, relatief weinig profiteren van terugsluis van de REB in de vorm van verlaging van de lasten op arbeid en de Vpb.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Teruggaaf non-profitinstellingen</i>
<i>Beschrijving</i>	Non-profitinstellingen kunnen de helft van de betaalde REB terugvragen.
<i>Doelstelling</i>	Compenseren van non-profitinstellingen voor het feit dat zij, omdat zij doorgaans weinig betaald personeel hebben en niet Vpb-plichtig zijn, relatief weinig profiteren van terugsluis van de REB in de vorm van verlaging van de lasten op arbeid en de Vpb.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	–

Omzetbelasting – verlaagd tarief

<i>Regeling</i>	<i>Verlaagd tarief boeken, tijdschriften, week- en dagbladen.</i> <i>Verlaagd tarief bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.</i> <i>Verlaagd tarief kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en accommodatie</i> <i>Verlaagd tarief circussen, bioscopen, theaters en concerten</i>
<i>Beschrijving</i>	In plaats van het normale BTW-tarief van 19% geldt voor leveringen van deze goederen of diensten het verlaagde tarief van 6%.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van cultuur, kennisvermeerdering, recreatie en sport c.q. ondersteuning van de desbetreffende sectoren.
<i>Ministerie</i>	OC&W, VWS
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Verlaagd tarief sierteelt</i>
<i>Beschrijving</i>	In plaats van het normale BTW-tarief van 19% geldt voor leveringen van deze goederen of diensten het verlaagde tarief van 6%.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren van binnenlandse vraag naar sierteelt c.q. ondersteunen van desbetreffende sector.
<i>Ministerie</i>	LNV
<i>Evaluatie</i>	–

<i>Regeling</i>	<i>Verlaagd tarief arbeidsintensieve diensten</i>
<i>Beschrijving</i>	Verlaagd BTW-tarief voor diensten van: kappers, fietsenmakers, schoenmakers, kleermakers en schilders/stukadoors met betrekking tot woningen ouder dan 15 jaar.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van werkgelegenheid in de desbetreffende sectoren.
<i>Ministerie</i>	SZW
<i>Evaluatie</i>	Research voor Beleid (2000–2002), Centraal Planbureau (2003), Europese Commissie (2003).
<i>Regeling</i>	<i>Verlaagd tarief vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)</i>
<i>Beschrijving</i>	In plaats van het normale BTW-tarief van 19% geldt voor leveringen van deze goederen of diensten het verlaagde tarief van 6%.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren en ondersteunen van het openbaar vervoer.
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Verlaagd tarief logiesverstrekking (incl. kamperen)</i>
<i>Beschrijving</i>	<i>Verlaagd tarief voedingsmiddelen horeca</i> In plaats van het normale BTW-tarief van 19% geldt voor leveringen van deze goederen of diensten het verlaagde tarief van 6%.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren van (internationale) toerisme c.q. ondersteunen van de desbetreffende sector en voorkomen administratieve moeilijkheden.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	–

Omzetbelasting – vrijstellingen

<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling sportclubs</i>
<i>Beschrijving</i>	Vrijgesteld zijn de diensten door niet-winstbeogende organisaties die de beoefening van sport of de bevordering daarvan ten doel stellen aan hun leden. Het gaat vooral om contributie- en lesgelden. Deze vrijstelling is binnen de EU verplicht.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren of ondersteunen van sportclubs, verminderen van administratieve lasten.
<i>Ministerie</i>	VWS
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling post</i>
<i>Beschrijving</i>	Vrijgesteld zijn diensten, bestaande uit brieven tot een bepaald gewicht en de daarmee gepaard gaande leveringen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Postwet, die worden verricht door TPG. Door de jaren heen is de vrijstelling steeds verder beperkt. Op Europees niveau bestaat het streven deze diensten in de toekomst geheel te liberaliseren. Daarmee zal ook de vrijstelling verdwijnen.
<i>Doelstelling</i>	Het voorkomen van administratieve moeilijkheden.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling vakbonden, werkgeversorganisaties, politieke partijen en kerken</i>

<i>Beschrijving</i>	Vrijgesteld zijn de diensten en daarmee nauw samenhangende leveringen door werkgevers- en werknemersorganisaties, alsmede door organisaties van politieke, godsdienstige, vaderlandslievende, levensbeschouwelijke of liefdadige aard aan hun leden tegen een statutair vastgestelde contributie. Deze vrijstelling is binnen de Europese Unie verplicht.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren of ondersteunen van bedoelde organisaties en instellingen en verminderen van administratieve lasten.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling fondswerving</i>
<i>Beschrijving</i>	Vrijstelling van bijkomstige activiteiten van vrijgestelde organisaties en instellingen, die zij ontplooiën ter werving van de voor hun vrijgestelde doelstelling benodigde middelen. Om te waarborgen dat deze prestaties geen ernstige verstoring van concurrentieverhoudingen veroorzaken, is de vrijstelling beperkt tot omzetgrenzen van € 68 067 per jaar voor leveringen en € 22 689 per jaar voor diensten (€ 31 765 voor sportclubs).
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren of ondersteunen van bedoelde organisatie en instellingen en verminderen van administratieve lasten.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	–

Omzetbelasting – Speciale regelingen

<i>Regeling</i>	<i>Kleine-ondernemersregeling</i>
<i>Beschrijving</i>	Ingeval de jaarlijks af te dragen BTW een bepaald bedrag niet te boven gaat, kan afdracht achterwege blijven. Voorts kunnen ondernemers die onder de regeling vallen ook geheel van hun administratieve verplichtingen worden ontheven. In dat geval mogen zij de omzetbelasting niet als afzonderlijke post op de facturen aan hun afnemers vermelden.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren en ondersteunen van kleine ondernemers en verminderen van administratieve lasten.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	–

<i>Regeling</i>	<i>Landbouwregeling</i>
<i>Beschrijving</i>	Landbouwers die gebruik maken van de landbouwregeling worden buiten de normale BTW-heffing gehouden. Zij brengen hun afnemers geen BTW in rekening over hun landbouwprestaties, maar hebben ook geen recht op aftrek van BTW over hun inkoop. De zakelijke afnemers van deze landbouwers hebben niettemin recht op aftrek van een forfaitair BTW-bedrag (landbouwforfait) als compensatie voor de in de verkoopprijs verdisconteerde niet aftrekbare BTW, die de landbouwer over zijn inkoop heeft betaald. De landbouwregeling is facultatief; de keuze om de regeling wel of niet toe te passen geldt telkens voor 5 jaar. Deze regeling heeft een historische achtergrond. Vermindering van administratieve lasten.
<i>Doelstelling</i>	LNV
<i>Ministerie</i>	
<i>Evaluatie</i>	<i>Notitie fiscaliteit, landbouw- en natuurbeleid</i> , januari 2002.

Accijnzen

<i>Regeling</i>	<i>Verlaagd tarief kleine brouwerijen</i>
<i>Beschrijving</i>	Bier afkomstig van kleine brouwerijen – productie niet meer dan 200 000 hectoliter bier per jaar – heeft een vermindering op het tarief van 7,5%.
<i>Doelstelling</i>	Tot 1994 werd de bieraccijns geheven over het halffabrikaat wort. In verband met de verliezen die optraden in het productieproces gold een gestaffeld tarief afhankelijk van de productieomvang als compensatie voor die verliezen. Bij de invoering van de heffing op het eindproduct verviel deze ratio. Niettemin is destijds besloten een speciale regeling voor kleine brouwerijen te handhaven.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Raffinaderijvrijstelling</i>
<i>Beschrijving</i>	Minerale oliën die worden verbruikt als brandstof bij de productie van minerale oliën worden geacht niet uitgeslagen te zijn (worden niet aangemerkt als «eigen verbruik»). Deze uitzondering is vastgelegd in artikel 4, derde lid, van richtlijn 92/81/EEG (de zogenoemde structuurrichtlijn minerale oliën). Voor 1993 bestond er een buitenwettelijke vrijstelling, verleend ter voorkoming van internationale concurrentievervalsing (ook andere lidstaten hadden een dergelijke richtlijn). Vanaf 1 januari 1993 is het niet aanmerken als uitslag verplicht vastgelegd in de communautaire regelgeving.
<i>Doelstelling</i>	Voorkoming van vervalsing internationale concurrentieverhoudingen.
<i>Ministerie</i>	EZ
<i>Evaluatie</i>	–

<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Vrijstelling communautaire wateren</i> Vrijgesteld zijn minerale oliën die worden gebruikt voor de aandrijving van schepen tijdens de vaart over communautaire (binnen)wateren. De vrijstelling is vanaf 1 januari 1993 gegrond op artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van richtlijn 92/81/EEG (de zogenoemde structuurrichtlijn minerale oliën). Het gaat om een voor de lidstaten facultatieve vrijstelling die in verschillende lidstaten voorkomt. Een aantal lidstaten waaronder Nederland heeft ingevolge de Akte van Mannheim en het Schelde-tractaat de verplichting om ten behoeve van de vaart over binnenwateren (alle denkbare routes over de Rijn en tussen de Rijn en de zee) vrijstelling van belasting te verlenen voor de brandstof die door de (binnen)schepen wordt verbruikt.
<i>Doelstelling</i>	Voorkoming van verstoring internationale concurrentieverhoudingen.
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Vrijstelling luchtvaartuigen</i> Vrijgesteld zijn minerale oliën die worden gebruikt voor de aandrijving van luchtvaartuigen. De vrijstelling is vanaf 1 januari 1993 gegrond op artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van richtlijn 92/81/EEG (de zogenoemde structuurrichtlijn minerale oliën). Het gaat om een verplichte vrijstelling. Op grond van internationale verdragen is het internationale luchtverkeer vrijgesteld. Binnenlandse vluchten zouden kunnen worden belast. Intracommunautaire vluchten kunnen alleen worden belast voor zover de lidstaten tussen welke de vlucht plaatsvindt daartoe een bilaterale overeenkomst sluiten.
<i>Doelstelling</i>	Voorkoming van verstoring internationale concurrentieverhoudingen (verplichte vrijstelling op grond van internationale verdragen).
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Tariefdifferentiatie benzine en diesel naar zwavelgehalte</i> Voor benzine (met ingang van 1 oktober 2002) en dieselolie met een laag zwavelgehalte geldt een lager tarief (tijdelijk tot 2005). In het Belastingplan 2004 wordt voorgesteld de regeling vervroegd per 2004 af te schaffen.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van laagzwavelige motorbrandstoffen uit oogpunt van milieuoverwegingen.
<i>Ministerie</i>	VROM
<i>Evaluatie</i>	–

<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen</i> Voor dieselolie geldt een tariefdifferentiatie naar gelang het gebruik als motorbrandstof door het wegverkeer (de zogenoemde blanke dieselolie) en het gebruik anders dan door het wegverkeer (verwarming en gebruik buiten de weg; de zogenoemde rode dieselolie). De rode dieselolie wordt wel belast met REB. Bij de raming van deze belastinguitgave is met de heffing van REB rekening gehouden.
<i>Doelstelling</i>	Ontzien van voertuigen die niet of slechts zeer beperkt van de weg gebruik maken.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	LNV, V&W, EZ –
<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Laag tarief OV-bussen en huisvuilauto's</i> Voor autobussen OV en huisvuilauto's, en dergelijke geldt een verlaagd accijnstarief in de vorm van een teruggaaf voor de verbruikte LPG. De vermindering/teruggaaf bedraagt € 46,78 per 1000 kg. Voor deze vermindering/teruggaaf is een derogatie verkregen.
<i>Doelstelling</i>	Bevordering milieuvriendelijke vervoerswijzen in stedelijke niches
<i>Ministerie Evaluatie</i>	VROM –

Belasting op personenauto's en motorrijwielen

<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Vrijstelling elektrische en hybride motorrijtuigen</i> Elektrische en hybride personenauto's zijn vrijgesteld van BPM. De regeling loopt tot en met juni 2004. In het Wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2004 wordt voorgesteld de maatregel met twee jaar te verlengen.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen gebruik milieuvriendelijke motorrijtuigen.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	VROM 2005
<i>Regeling Beschrijving</i>	<i>Teruggaaf politie en brandweer</i> Houders van personenauto's die worden gebruikt in de uitoefening van de politie- of brandweertaak, krijgen op verzoek de betaalde BPM terug. De motorrijtuigen dienen uiterlijk als zodanig herkenbaar te zijn en gebruik te mogen maken van optische en geluidsignalen.
<i>Doelstelling</i>	Dienen van het algemene belang.
<i>Ministerie Evaluatie</i>	BZK –

<i>Regeling</i>	<i>Teruggaaf ambulances</i>
<i>Beschrijving</i>	Houders van ambulances krijgen op verzoek betaalde BPM terug. Met ingang van 2003 is deze vrijstelling uitgebreid tot andere motorrijtuigen die worden ingezet in het kader van de ambulancetaak. De motorrijtuigen dienen uiterlijk als zodanig herkenbaar te zijn en gebruik te mogen maken van optische en geluids-signalen.
<i>Doelstelling</i>	Dienen van het algemene belang.
<i>Ministerie</i>	VWS
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Teruggaaf taxi's</i>
<i>Beschrijving</i>	Houders van personenauto's die geheel of nagenoeg geheel worden gebruikt voor taxivervoer en waarvoor een taxivergunning is afgegeven, krijgen op verzoek de betaalde BPM terug.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren openbaar vervoer
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijgestelde accessoires</i>
<i>Beschrijving</i>	De waarde van aangewezen relatief nieuwe technische voorzieningen aan personenauto's of motorrijwielen die de veiligheid bevorderen of het milieu sparen telt niet mee voor de grondslag van de BPM.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen verkeersveiligheid en milieu.
<i>Ministerie</i>	VROM, V&W
<i>Evaluatie</i>	Jaarlijks.

Motorrijtuigenbelasting

<i>Regeling</i>	<i>Halftarief MRB</i>
<i>Beschrijving</i>	Bepaalde motorvoertuigen zijn slechts de helft MRB verschuldigd. Dit betreft (a) kampeerauto's die verhuurd worden en (b) motorrijwielen waarvoor de belasting een jaar (vier tijdvakken) vooruitbetaald is.
<i>Doelstelling</i>	Het (forfaitair) afstemmen van de MRB op de (beperkte) mate waarin deze voertuigen gebruik maken van de weg.
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Kwarttarief MRB</i>
<i>Beschrijving</i>	Bepaalde motorvoertuigen (kampeerauto particulieren, woonwagen, reservemotorrijtuig, circus-, of kermiswaggen, rijdende werkplaats, voertuig voor bijzondere transporten, verhuishwagen, paardenvoer) zijn slechts een vierde deel MRB verschuldigd.
<i>Doelstelling</i>	Het (forfaitair) afstemmen van de MRB op de (beperkte) mate waarin deze voertuigen gebruik maken van de weg.
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	–

<i>Regeling</i>	<i>Nihiltarief OV-bussen op LPG</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor autobussen OV die op LPG rijden geldt een nihiltarief MRB.
<i>Doelstelling</i>	Bevordering milieuvriendelijke vervoerswijzen
<i>Ministerie</i>	VROM en V&W
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling motorrijtuigen van 25 jaar of ouder</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor motorrijtuigen van 25 jaar en ouder wordt op verzoek een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting verleend.
<i>Doelstelling:</i>	De huidige vrijstelling voor motorrijtuigen van 25 jaar en ouder is het gevolg van de invoering van het houderschapstelsel en is uit oogpunt van vereenvoudiging op pragmatische gronden opgenomen.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling taxi's</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor taxi's wordt op verzoek een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting verleend.
<i>Doelstelling</i>	Stimuleren van openbaar vervoer.
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling politie en brandweer</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor motorrijtuigen die worden gebruikt in de uitoefening van de politie- of brandweertaak, wordt op verzoek een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting verleend.
<i>Doelstelling:</i>	Dienen van het algemene belang.
<i>Ministerie</i>	BZK
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling reinigingsdiensten</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor vuilniswagens, kolkenzuigers en straatveegwagens wordt op verzoek een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting verleend.
<i>Doelstelling</i>	Dienen van het algemene belang.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling defensie</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor motorrijtuigen die worden gebruikt in de uitoefening van de defensietaak, wordt op verzoek een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting verleend.
<i>Doelstelling</i>	Dienen van het algemene belang.
<i>Ministerie</i>	Defensie
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling wegenbouw</i>
<i>Beschrijving</i>	Voor motorrijtuigen die worden gebruikt voor de aanleg en onderhoud van wegen, wordt op verzoek een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting verleend.
<i>Doelstelling</i>	Dienen van het algemene belang
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	–

<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling ambulances</i>
<i>Beschrijving</i>	Vrijstelling van motorrijtuigenbelasting wordt op verzoek verleend voor ambulances. Met ingang van 2003 is deze vrijstelling uitgebreid tot andere motorrijtuigen die worden ingezet in het kader van de ambulancetaak. De motorrijtuigen dienen uiterlijk als zodanig herkenbaar te zijn en het recht te hebben gebruik te maken van optische en geluidssignalen.
<i>Doelstelling</i>	Dienen van het algemene belang.
<i>Ministerie</i>	VWS
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Overige vrijstellingen</i>
<i>Beschrijving</i>	Diverse vrijstellingen van motorrijtuigenbelasting onder meer voor lijkwagens, motorrijtuigen die worden ingezet voor het vervoer van invaliden (overgangsregeling) en voor land- en bosbouw, dierenambulances en bibliotheekbussen.
<i>Doelstelling</i>	Diverse doelstellingen.
<i>Ministerie</i>	Financiën
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Verlaagde grondslag hybride (bestel)auto's</i>
<i>Beschrijving</i>	Elektrische motorrijtuigen zijn vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting. Hybride motorrijtuigen mogen het gewicht van de elektromotor en de extra accu's aftrekken van de belastinggrondslag.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen gebruik milieuvriendelijkere motorrijtuigen.
<i>Ministerie</i>	VRM
<i>Evaluatie</i>	–

Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)

<i>Regeling</i>	<i>Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer</i>
<i>Beschrijving</i>	Vrachtauto's met een toegestane maximum massa van 12 ton of meer die het grootste deel van de route per trein afleggen, kunnen op verzoek (een deel van) het betaalde eurovignetbedrag terugkrijgen. De teruggaaf is gebaseerd op een Europese richtlijn.
<i>Doelstelling</i>	Stimulering van het goederenvervoer per spoor.
<i>Ministerie</i>	V&W
<i>Evaluatie</i>	–

Overdrachtsbelasting

<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling overdracht aan de volgende generatie</i>
<i>Beschrijving</i>	Vrijstelling bij verkrijging van een onderneming door (klein)kinderen van hun (groot)ouders.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van de continuïteit van de onderneming.
<i>Ministerie</i>	LNV, EZ
<i>Evaluatie</i>	–

<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling landinrichting</i>
<i>Beschrijving</i>	Vrijgesteld is de verkrijging bij akte van vrijwillige of gedwongen landinrichting in het kader van de Landinrichtingswet, de Ruilverkavelingswet 1954 en enkele andere vergelijkbare wetten. Deze vrijstelling kent voorwaarden en geldt ook voor bedrijfsopstallen en woningen.
<i>Doelstelling</i>	Het versterken van de economische structuur van de land- en tuinbouwsector.
<i>Ministerie</i>	LNV
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden</i>
<i>Beschrijving</i>	Vrijstelling bij verkrijging door het Bureau Beheer Landbouwgronden.
<i>Doelstelling</i>	Het versterken van de economische structuur van de land- en tuinbouwsector.
<i>Ministerie</i>	LNV
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling monumenten</i>
<i>Beschrijving</i>	Vrijstelling bij verkrijging van monumenten door erkende instellingen.
<i>Doelstelling</i>	Bevorderen van de instandhouding van (rijks-) monumenten.
<i>Ministerie</i>	OC&W
<i>Evaluatie</i>	–
<i>Regeling</i>	<i>Vrijstelling naburige landerijen</i>
<i>Beschrijving</i>	Vrijstelling bij verkrijging van naburige landerijen ter verbetering van de landbouwstructuur.
<i>Doelstelling</i>	Het versterken van de economische structuur van de land- en tuinbouwsector.
<i>Ministerie</i>	LNV
<i>Evaluatie</i>	–

6 Horizontale Toelichting 2003–2008

Per begroting (of begrotingsfonds dan wel aanvullende post) wordt in deze bijlage een toelichting gegeven op het verloop van de uitgaven en niet-belastingontvangsten vanaf 2003 tot en met 2008 volgens de huidige inzichten. Ook het verloop van de meerjarencijfers van de sectoren Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het Budgettair Kader Zorg wordt op hoofdlijnen toegelicht.

De uitgaven voor internationale samenwerking worden separaat als totaal gepresenteerd. De totalen per begroting zijn derhalve exclusief de bedragen die onder de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) vallen.

De cijfers van de afzonderlijke begrotingen luiden in constante prijzen van het jaar 2003. De bedragen luiden in miljoenen euro's. Via aanvullende posten voor loon- en prijsbijstelling wordt een reservering opgenomen voor toekomstige loon- en prijsstijgingen.

De taakstellingen met betrekking tot subsidies, niet-belastingontvangsten en efficiency waarover in het Hoofdlijnenakkoord is besloten, verklaren deels de aflopende trend van uitgaven en ontvangsten op de begrotingen.

I HUIS DER KONINGIN

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	8,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3
1 Uitkering leden Koninklijk Huis Uitgaven	8,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3

Op de begroting van de Hoge Colleges van Staat staan uitgaven en ontvangsten geraamd voor diverse colleges en kabinetten, zoals de Raad van State, de Eerste en Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer, het Kabinet der Koningin en het Kabinet van de Gouverneur van Aruba en de Nederlandse Antillen.

De begrotingsstaat van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin wordt met ingang van het jaar 2004 gesplitst in een deel A en een deel B. Deel A omvat de Staten-Generaal en in deel B worden de overige Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten van de Gouverneur van Aruba en de Antillen opgenomen.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	114,2	106,8	105,6	102,6	102,7	101,7
Totaal niet-belastingontvangsten	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
1 Wetgeving en controle Eerste Kamer						
Uitgaven	8,3	8,1	8,0	8,0	8,0	8,0
Ontvangsten	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2 Uitgaven tbv leden en oud-leden Tweede Kamer						
Uitgaven	29,6	27,8	27,8	27,8	27,8	27,8
Ontvangsten	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
3 Wetgeving en controle Tweede Kamer						
Uitgaven	70,0	68,5	69,3	66,6	66,7	65,7
Ontvangsten	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
4 Wetgeving en controle Eerste en Tweede Kamer						
Uitgaven	6,2	7,2	5,7	5,7	5,7	5,7
13 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	0,0	- 4,8	- 5,2	- 5,5	- 5,5	- 5,5
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0

De hogere uitgaven in 2003 ten opzichte van latere jaren op de artikelen Uitgaven ten behoeve van leden en oud-leden Tweede Kamer en Wetgeving en controle Tweede Kamer hebben betrekking op wachtgelden van oud-leden als gevolg van de onvoorziene verkiezingen in januari 2003. De incidenteel hogere uitgaven in 2004 op artikel 4 Wetgeving en controle Eerste en Tweede Kamer ten opzichte van de voorafgaande jaren en latere jaren houden verband met het Europees voorzitterschap in dat jaar. Zo zal er een voorzittersconferentie worden georganiseerd.

IIB OVERIGE HOGE COLLEGES VAN STAAT EN KABINETTEN

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	87,8	90,2	88,5	89,2	91,5	91,5
Totaal niet-belastingontvangsten	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
5 Raad van State						
Uitgaven	44,1	46,6	46,0	45,7	45,7	45,7
Ontvangsten	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
6 Algemene Rekenkamer						
Uitgaven	26,3	26,1	25,2	25,0	25,0	25,0
Ontvangsten	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
7 Nationale Ombudsman						
Uitgaven	7,9	7,4	7,3	7,3	7,3	7,3
8 Kanselarij der Nederlandse Orde						
Uitgaven	3,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
9 Kabinet der Koningin						
Uitgaven	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
10 Kabinet van de Gouverneur van de NA						
Uitgaven	2,5	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5
11 Kabinet van de Gouverneur van Aruba						
Uitgaven	1,5	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
12 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	0,2	1,3	1,3	2,4	4,7	4,7
Ontvangsten	0,1	0	0	0	0	0

De incidenteel lage uitgaven in 2003 op het artikel Raad van State zijn het gevolg van een lagere doorstroom asielzaken in 2003 en daardoor een lager beroep op de Raad van State.

III ALGEMENE ZAKEN

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	49,3	52,0	51,5	51,3	48,4	48,4
Totaal niet-belastingontvangsten	14,5	14,2	14,2	14,2	11,6	11,6
1 Bevorderen eenheid regeringsbeleid						
Uitgaven	49,3	52,0	51,5	51,3	48,4	48,4
Ontvangsten	14,5	14,2	14,2	14,2	11,6	11,6

De algemene doelstelling van het ministerie van Algemene Zaken is het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid, waaronder begrepen het algemeen communicatiebeleid. Het verloop van de meerjarenramingen wordt als volgt bepaald. Vanaf 2004 worden uitgaven geraamd (5 miljoen euro) die samenhangen met de versterking van de eenheid van het algemeen regeringsbeleid. Het gaat hier onder andere om de inrichting van een bescheiden strategische functie, het scheppen van additionele onderzoeksmogelijkheden voor de WRR en een verdere schaalvergroting op het gebied van publieksvoorlichting. Voorts zijn vanaf 2004 de diverse taakstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord in de uitgavenramingen verwerkt (0,7 miljoen euro in 2004 oplopend tot 1,5 miljoen euro in 2007), vanaf 2007 ten slotte nemen de uitgaven- en ontvangstenramingen af met 2,6 miljoen euro vanwege het aflopen van de collectief

gefinancierde tijdelijke taken van het Actieprogramma Toekomst Overheidscommunicatie. Per saldo blijven de uitgaven- en ontvangsten-totalen gelijk.

IV KONINKRIJKSRELATIES

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	170,6	143,0	143,1	138,0	137,7	137,7
Totaal niet-belastingontvangsten	13,1	13,5	14,6	14,7	11,7	11,7
1 Waarborgfunctie Uitgaven	36,2	31,6	30,0	29,1	29,6	29,1
2 Bevorderen autonomie Koninkrijkspartners Uitgaven	133,7	110,2	111,9	107,7	106,9	107,4
Ontvangsten	13,1	13,5	14,6	14,7	11,7	11,7
3 Nominaal en onvoorzien Uitgaven	0,8	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1

Het beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Aruba is gericht op het waarborgen van functies op het gebied van goed bestuur, de rechtshandhaving en de mensenrechten. Dit wordt aangeduid als de waarborgfunctie. De eenmalig hogere uitgaven voor de waarborgfunctie in 2003 hangen samen met overheveling van gelden uit 2002. Deze worden aangewend voor versterking van de Kustwacht en van het Recherche Samenwerkingsteam.

Het beleid in het kader van het bevorderen van de autonomie van de Koninkrijkspartners is gericht op duurzame economische en sociale ontwikkeling. De hogere uitgaven in 2003 vloeien voort uit overheveling van gelden uit 2002. De overheveling heeft plaatsgevonden in verband met vertraging van ontwikkelingsprojecten en omdat Aruba nog niet voldoet aan de voorwaarde van begrotingsevenwicht voor schuldsanering. De desbetreffende gelden zijn bestemd voor het Fondo Desaroyo Aruba en voor de sanering van de Arubaanse schulden aan Nederland. Vanaf 2006 is er sprake van een geringe extensivering van het samenwerkingsbeleid.

V BUITENLANDSE ZAKEN

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	5 522,3	5 692,7	6 492,6	6 740,7	6 809,6	6 809,6
Totaal niet-belastingontvangsten	430,8	426,5	446,5	466,5	487,3	487,3
5 Europese integratie Uitgaven	5 522,3	5 692,7	6 492,6	6 740,7	6 809,6	6 809,6
Ontvangsten	407,8	426,5	446,5	466,5	487,3	487,3
6 Bilaterale ontwikkelingssamenwerking Ontvangsten	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Op de begroting van Buitenlandse Zaken staan zowel uitgaven en ontvangsten (artikel 1 t/m 18) die vallen onder de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), als de afdrachten aan de Europese Unie (artikel 5). De Homogene Groep Internationale Samenwerking is een

aparte budgettaire constructie waarin de buitenlanduitgaven van de verschillende departementen worden gebundeld. De HGIS maakt duidelijk wat de belangrijkste uitgaven zijn die Nederland jaarlijks doet in het kader van de internationale samenwerking. De meerjarige uitgaven van de HGIS worden apart toegelicht.

De uitgaven en ontvangsten voor de Europese Integratie (art. 5) hangen samen met de perceptiekostenvergoedingen (inning landbouwheffingen en invoerrechten) in verband met de EU-afrachten (BNP- en BTW-afrachten). Het totaal van de afrachten aan de EU neemt in de loop van de jaren toe, doordat de uitgaven van de EU conform de Financiële Perspectieven van Berlijn tot en met 2006 toenemen. Het belangrijkste gedeelte van de stijging is toe te schrijven aan het bedrag dat vanaf 2004 beschikbaar is gesteld voor toetreding van de landen in Midden- en Oost-Europa tot de EU. Hiertegenover staat dat Nederland in de komende jaren relatief minder zal afdragen aan de Europese Unie als gevolg van de lagere groei van het BNP dan gemiddeld in de EU en de onderuitputting op de EU-begroting die in 2003 wordt verwacht.

De ontvangsten uit hoofde van de Europese integratie nemen toe. Deze ontvangsten bestaan uit de perceptiekostenvergoedingen voor het innen van de landbouwheffingen en invoerrechten. De toename van de ontvangsten is het gevolg van het nieuwste Besluit Eigen Middelen (2002). Conform dit besluit zijn de perceptiekostenvergoedingen voor het heffen van de landbouwheffingen en invoerrechten verhoogd, is het maximum heffingspercentage voor de BTW-afrachten verlaagd en geldt een korting op de financiering van de VK-compensatie voor Nederland, Duitsland, Zweden en Oostenrijk.

De ontvangst met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking betreft een ontvangst van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO). De NIO verstrekt op verzoek en onder garantie van de Staat leningen aan ontwikkelingslanden. Op 31 december 2002 had de NIO een negatief saldo op de rekening-courant van het ministerie van Financiën. Deze werd conform de gebruikelijke systematiek tijdelijk gefinancierd en als uitgave verantwoord op de begroting van Buitenlandse Zaken. Deze tijdelijke financiering is bij Voorjaarsnota 2003 gecompenseerd.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	5 476,7	4 996,8	4 676,2	4 659,8	4 658,1	4 710,3
Totaal niet-belastingontvangsten	972,3	930,4	942,2	958,4	968,5	968,5
1 Strategie						
Uitgaven	12,2	11,4	11,4	11,3	11,2	11,2
Ontvangsten	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2 Wetgeving						
Uitgaven	8,1	8,0	7,9	7,9	7,8	7,8
3 Wetgevingskwaliteitsbeleid						
Uitgaven	9,1	6,6	4,5	3,9	3,9	3,9
4 Preventie						
Uitgaven	30,5	20,8	22,0	19,9	18,8	18,8
Ontvangsten	15,8	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Slachtofferzorg						
Uitgaven	18,3	20,0	20,1	19,9	19,7	19,8
6 Rechtshandhaving						
Uitgaven	606,7	553,3	552,5	552,2	556,5	566,8
Ontvangsten	42,4	19,5	9,8	9,8	9,8	9,8
7 Jeugdbescherming						
Uitgaven	419,8	383,2	359,0	370,0	373,6	373,6
Ontvangsten	5,5	9,5	12,7	12,7	12,7	12,7
8 Rechtspleging						
Uitgaven	725,6	794,3	780,3	770,7	752,7	754,3
Ontvangsten	144,1	145,2	147,3	148,4	148,4	148,4
9 Rechtsbijstand						
Uitgaven	338,6	365,3	352,6	355,8	363,0	368,9
Ontvangsten	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
10 Schuldsanering natuurlijke personen						
Uitgaven	11,1	11,1	11,2	11,2	11,2	11,2
11 Juridische dienstverlening						
Uitgaven	10,0	9,9	10,0	9,9	9,9	9,9
12 Tenuitvoerlegging strafrechtsancties						
Uitgaven	1 426,3	1 518,9	1 493,3	1 506,8	1 530,4	1 529,6
Ontvangsten	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
13 Boeten en transacties						
Uitgaven	61,2	52,9	53,3	53,7	54,3	55,3
Ontvangsten	532,5	548,2	563,2	578,2	588,2	588,2
14 Toelating asiel en regulier						
Uitgaven	265,2	221,7	214,8	198,3	194,4	194,4
15 Asielopvang						
Uitgaven	858,2	454,5	254,1	220,4	191,9	191,9
Ontvangsten	195,0	195,0	195,0	195,0	195,0	195,0
16 Toezicht en terugkeer vreemdelingen						
Uitgaven	146,5	156,6	165,1	170,6	178,9	179,4
17 Integratie minderheden						
Uitgaven	345,2	274,2	221,7	219,8	207,8	210,8
Ontvangsten	26,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
18 Algemeen						
Uitgaven	184,0	134,2	142,4	157,4	172,3	202,8
Ontvangsten	6,2	7,2	9,5	9,6	9,7	9,7

De algemene doelstelling van het Justitiebeleid is een bijdrage te leveren aan een rechtvaardige en veilige samenleving en een gereguleerde toelating en integratie van vreemdelingen tot Nederland. Het uitgavenpatroon op de Justitiebegroting is het saldo van twee ontwikkelingen. Enerzijds treedt een sterke daling op van de begrote

uitgaven voor het asielbeleid. Anderzijds zijn er vanaf 2002 extra middelen beschikbaar voor meer veiligheid en de bestrijding van terrorisme.

Een belangrijk element van veiligheid is de handhaving van wetten. De uitgaven hiervoor staan op het artikel Rechtshandhaving. In het Veiligheidsplan is aangegeven dat de politie in 2006 ten minste 40 000 rechtbankzaken extra zal aanbrengen bij het OM en 180 000 extra boetes en transacties zal uitschrijven. Vanwege de aflopende middelen voor de aanpak drugssmokkel daalt het budget in 2004.

Op het artikel Jeugdbescherming staan, naast middelen voor onder andere de Raad voor de Kinderbescherming en voor de Jeugd-reclassering, de middelen voor de voogdij en opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). Omdat de raming uitgaat van een verdere daling van de instroom van deze groep asielzoekers, dalen de middelen op dit artikel. Voor deze kabinetsperiode zijn voor Preventie en Jeugd extra middelen beschikbaar gesteld, waardoor de totale omvang van het budget vanaf 2006 weer stijgt.

Het artikel Rechtspleging heeft als doelstelling het scheppen van voorwaarden voor efficiënte rechtspraak. De extra instroom van 40 000 zaken bij het OM in 2006, als gevolg van de voornemens uit het Veiligheidsplan, zal door de rechterlijke macht moeten worden verwerkt. De in het Strategisch Akkoord vastgelegde verhoging van de griffierechten is de verklaring voor de stijgende ontvangsten. De oploop in de uitgaven op het Rechtsbijstandsartikel vanaf 2005 is mede het gevolg van de intensiveringen in de justitiële keten.

Bij het artikel Strafrechtsancties wordt de oploop van de uitgaven vanaf 2005 verklaard door de realisatie van 5 400 extra sanctieplaatsen in 2007. Met betrekking tot de ontvangsten uit Boeten en Transacties, zijn de bedragen (meerjarig) opwaarts bijgesteld onder andere op grond van de te verwachten effecten van intensiveringen op het terrein van veiligheid. Daarnaast worden de boeten in 2004 voor het eerst sinds drie jaar weer geïndexeerd.

Als gevolg van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet begin 2001 is de instroom van asielzoekers trapsgewijs neerwaarts bijgesteld tot een meerjarige verwachting van 18 000 per jaar. Dit leidt tot een daling bij de opvang van de asielzoekers en de daarmee samenhangende procedures, waardoor het asielbudget met circa 75% terugloopt. Vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, kunnen in afwachting van hun uitzetting in bewaring worden genomen. Doordat er meer vreemdelingen worden uitgewezen, stijgen de uitgaven voor de vreemdelingenbewaring. Daarnaast zijn middelen beschikbaar gesteld voor het opzetten van een tweetal uitzetcentra (600 plaatsen).

Het integreren van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving wordt vormgegeven door nieuwe en bestaande groepen immigranten toe te rusten met de vaardigheden die nodig zijn om zelfstandig deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving en de samenleving toegankelijk te maken voor nieuwe groepen burgers. De komende jaren wordt sterker ingezet op de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de betrokken groepen. Deze systeemwijzigingen maken het mogelijk dat op het terrein van inburgering besparingen worden gerealiseerd.

VII BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	4 980,8	4 966,6	4 867,8	4 977,8	5 056,2	5 092,4
Totaal niet-belastingontvangsten	202,2	210,9	218,4	229,2	242,1	241,2
1 Grondwet en democratie						
Uitgaven	6,5	5,7	4,2	5,5	3,7	3,7
Ontvangsten	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 Politie						
Uitgaven	3 852,8	3 940,1	4 037,6	4 166,7	4 226,6	4 261,2
Ontvangsten	160,2	180,2	188,5	197,2	206,3	206,3
3 Rampenbeheersing en brandweer						
Uitgaven	165,5	138,9	153,7	158,5	159,5	159,5
Ontvangsten	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
4 Partners in veiligheid						
Uitgaven	246,3	257,3	99,7	62,9	83,0	83,0
5 Nationale veiligheid						
Uitgaven	77,9	81,6	88,6	105,4	105,4	95,4
Ontvangsten	1,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
6 Functioneren openbaar bestuur						
Uitgaven	34,9	46,8	35,9	34,0	33,1	33,1
Ontvangsten	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
7 Informatiebeleid openbare sector						
Uitgaven	77,6	67,1	56,3	52,7	56,5	55,5
Ontvangsten	35,2	28,6	27,8	29,9	33,7	32,8
9 Grotestedenbeleid						
Uitgaven	167,0	135,4	106,9	106,2	106,2	106,2
10 Arbeidszaken overheid						
Uitgaven	32,4	88,3	84,9	85,0	84,3	84,2
Ontvangsten	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
11 Kwaliteit rijksdienst						
Uitgaven	138,9	119,4	111,3	112,8	107,9	101,9
Ontvangsten	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12 Algemeen						
Uitgaven	173,1	81,5	85,3	85,9	90,1	108,9
Ontvangsten	4,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
13 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	0,0	- 1,2	- 2,4	- 3,6	- 6,0	- 6,0
14 Toezicht en onderzoek openbare orde en veiligheid						
Uitgaven	7,8	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervult drie belangrijke taken. Samen met Justitie is het ministerie van BZK verantwoordelijk voor de veiligheid in Nederland. Dat moet onder meer worden bereikt door een goed toegeruste en goed presterende politie-organisatie, brandweer en rampenbestrijding. Uitgaven voor deze taken beslaan ongeveer 85% van de begroting. Daarnaast is het beleid gericht op het stimuleren van de leefbaarheid en veiligheid in steden. De tweede taak is te zorgen voor een goede personele en organisatorische kwaliteit van de rijksdienst. De derde taak is de handhaving van de democratische rechtsstaat en het constitutionele bestel en een goed functionerend openbaar bestuur.

De hogere uitgaven in 2003 op artikel Grondwet en democratie hangen samen met voorlichting ten behoeve van de dit jaar gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De uitgaven voor Politie stijgen in verband met de demografische

ontwikkeling en de intensivering als gevolg van het Veiligheidsprogramma. Door het Veiligheidsprogramma wordt geld beschikbaar gesteld voor kwaliteit, onderwijs en sterkteontwikkeling van de politie. Het aantal agenten zal van 52 500 in 2002 toenemen tot 54 500 in 2010. In 2003 worden de uitgaven voor Rampenbeheersing en brandweer hoger dan in latere jaren. Dit is het gevolg van de hogere uitgaven als gevolg van de toepassing van de Wet Tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen, namelijk voor de wateroverlast en de afwikkeling van declaraties in verband met de vuurwerkramp in Enschede. Vanaf 2005 nemen de uitgaven op dit artikel toe ten opzichte van 2004 als gevolg van de toegevoegde middelen vanuit de veiligheidsenveloppe Balkenende-I. De daling van de uitgaven voor Partners in veiligheid vanaf 2003 zijn enerzijds het gevolg van de afronding van enkele projecten, onder andere het project C2000, en anderzijds van overheveling van het budget van de Regieraad ICT politie naar de regionale korpsen met ingang van 2006 als uitvloeisel van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006. De uitgaven voor Nationale veiligheid laten tot 2005 een stijging zien in verband met de uitvoering van het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid. Dit actieplan loopt in 2005 af, de uitgaven blijven structureel op het hoge niveau. In 2003 zijn de uitgaven voor het Informatiebeleid van de openbare sector incidenteel verhoogd door uitvoering van voorstellen ten behoeve van het Nationaal Actieprogramma elektronische snelwegen (NAP). Het NAP heeft tot doel te komen tot een beter toegankelijke overheid, betere publieke dienstverlening en een verbetering van de interne bedrijfsvoering van de overheid.

In het kader van het Grotestedenbeleid wordt aan betrokken steden tot en met 2003 een impuls gegeven voor maatregelen ten behoeve van de wijkveiligheid. Gedacht kan worden aan buurtvaders en cameratoezicht. Deze impuls vervalt na 2003. Daarnaast is een verdere daling na 2003 voorzien, omdat de middelen voor voor- en vroegschoolse educatie vanaf 2004 op de begroting van OC&W worden geraamd en de middelen voor de inburgering van oudkomers op de begroting van Justitie worden geraamd. De stijgende uitgaven bij het artikel Arbeidszaken overheid vanaf 2004 worden veroorzaakt door de overheveling van de rechtspositionele regelingen van het artikel Algemeen naar dit artikel. De uitgaven op het artikel Kwaliteit van de rijksdienst dalen in 2004. Deze daling is het gevolg van de invulling van de taakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord op het terrein van arbeidsmarktcommunicatie- en informatiebeleid, die vanaf 2004 ingaat. Het artikel Algemeen laat een daling in de uitgaven na 2003 zien in verband met de overheveling van het budget naar het artikel Arbeidszaken overheid. Dit budget was tijdelijk op het artikel algemeen gepara-keerd.

Vanaf 2004 zijn de ontvangsten op het artikel Politie hoger als gevolg van de premieontvangsten voor de Dienst Geneeskundige Verzorging Politie (DGVP). Om een beter zicht in de uitgaven en de premieontvangsten van de DGVP te krijgen, wordt met ingang van 2004 DGVP als aparte operationele doelstelling geraamd. Het budget voor de DGVP wordt op basis van een fifty-fifty-verdeling opgebracht door premies van de politiewerkgevers en het politiepersoneel. Deze premies worden als ontvangsten geboekt op de BZK-begroting. De ontvangstenkant van het artikel Algemeen laat een aanzienlijke daling van 2003 ten opzichte van latere jaren zien, als gevolg van de taakstelling niet-belastingontvangsten uit het Hoofdlijnenakkoord. Deze moet nog nader ingevuld worden.

Op het artikel Nominaal en onvoorzien staat de efficiëntyaakstelling
geparkeerd.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	25 479,2	25 655,1	25 888,1	26 255,2	26 652,1	26 830,3
Totaal niet-belastingontvangsten	1 373,6	1 262,4	1 286,6	1 308,3	1 344,0	1 380,1
1 Primair onderwijs						
Uitgaven	6 479,2	7 287,1	7 247,9	7 357,1	7 441,5	7 501,8
Ontvangsten	26,3	24,3	20,1	20,1	20,1	20,1
2 Expertisecentra						
Uitgaven	804,4	0	0	0	0	0
Ontvangsten	3,3	0	0	0	0	0
3 Voortgezet onderwijs						
Uitgaven	5 152,3	5 239,3	5 318,3	5 404,6	5 466,1	5 477,4
Ontvangsten	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
4 Beroepsonderwijs en volwasseneducatie						
Uitgaven	2 632,0	2 683,3	2 721,2	2 748,7	2 770,5	2 778,3
Ontvangsten	68,1	27,2	27,2	27,2	27,2	27,2
5 Technocentra						
Uitgaven	9,2	9,2	9,2	0,1	0,1	0,1
Ontvangsten	9,2	9,2	9,2	0,1	0,1	0,1
6 Hoger beroepsonderwijs						
Uitgaven	1 633,7	1 647,8	1 647,3	1 664,6	1 680,7	1 690,7
7 Wetenschappelijk onderwijs						
Uitgaven	3 078,0	3 129,9	3 165,9	3 210,1	3 254,1	3 283,6
Ontvangsten	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
8 Internationaal beleid						
Uitgaven	17,4	26,0	19,3	18,5	18,5	19,0
Ontvangsten	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
9 Onderwijspersoneel						
Uitgaven	79,4	80,3	79,8	79,4	79,6	79,7
10 ICT						
Uitgaven	103,3	114,7	113,2	108,1	105,1	105,1
Ontvangsten	46,8	46,8	46,8	46,8	46,8	46,8
11 Studiefinanciering						
Uitgaven	2 238,2	2 428,2	2 463,1	2 519,0	2 578,0	2 636,0
Ontvangsten	376,3	368,0	384,0	401,0	419,4	438,9
12 Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten						
Uitgaven	373,4	393,5	397,3	404,2	409,5	411,6
Ontvangsten	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
13 Lesgelden						
Uitgaven	0,0	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4
Ontvangsten	409,2	423,7	432,0	441,9	454,7	466,6
14 Cultuur						
Uitgaven	678,1	750,6	734,8	742,2	767,5	768,8
Ontvangsten	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
15 Media						
Uitgaven	883,2	844,3	834,1	833,7	833,9	843,9
Ontvangsten	323,8	257,2	261,6	266,1	270,8	275,4
16 Onderzoek en wetenschappen						
Uitgaven	770,7	767,0	762,2	764,4	767,7	768,7
Ontvangsten	93,2	88,5	88,3	88,1	87,9	87,9
17 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	13,2	46,1	173,2	220,4	315,5	291,6
18 Ministerie algemeen						
Uitgaven	211,2	152,5	147,5	126,3	111,0	120,9
Ontvangsten	0,6	1,0	1,0	0,6	0,6	0,6
19 Inspecties						
Uitgaven	50,4	45,3	44,1	44,0	43,3	43,3
20 Adviesraden						
Uitgaven	7,2	6,5	6,4	6,3	6,2	6,2

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
21 Uitvoeringsorganisatie Onderwijs						
Uitgaven	192,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
22 Uitvoeringsorganisatie Cultuur						
Uitgaven	70,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
23 Uitvoeringsorganisatie Wetenschappen						
Uitgaven	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

De algemene doelstelling op het terrein van onderwijs is ervoor te zorgen dat het onderwijs toegankelijk is voor alle leerlingen en studenten en dat zij een kwalitatief hoogwaardig onderwijs kunnen volgen. Daarbij dient het onderwijs zo te worden vormgegeven dat naast een hoge kwaliteit ook sprake is van doelmatigheid. De overheid stelt daarvoor middelen ter beschikking aan de scholen en instellingen en schept randvoorwaarden. Kwaliteitsverbetering door meer ruimte te laten aan de scholen, terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het reduceren van het lerarentekort zijn daarbij het streven.

Omdat de bekostiging voor een groot deel leerlingafhankelijk is, hebben ontwikkelingen van leerlingen- en studentenaantallen relatief veel invloed op het verloop van de uitgaven. Er is, mede als gevolg van demografische factoren, een toename van het aantal leerlingen bij voornamelijk de beroeps- en volwasseneducatie (BVE), het hoger beroepsonderwijs (HBO) en wetenschappelijk onderwijs (WO). Bij de expertisecentra in het speciaal onderwijs (artikel Primair onderwijs vanaf 2004) speelt naast algemene demografische factoren vooral een toename van het aantal leerlingen met handicaps en gedragsstoornissen een rol. De groei van het aantal leerlingen is daarom relatief hoger dan in andere sectoren. De volumestijgingen vertalen zich door in de budgetten, zodat het kwalitatieve niveau van het onderwijs op peil kan blijven. De toename van de leerlingen- en studentenaantallen is echter niet de enige factor die het horizontale verloop beïnvloedt vanwege het effect van beleidsmaatregelen. Voorbeelden hiervan zijn intensiveringen van het kabinet in het onderwijs. Extra middelen worden bijvoorbeeld in het PO ingezet om scholen klaar te maken voor de invoering van lumpsumfinanciering in 2006, zodat de autonomie voor scholen wordt vergroot. Daarnaast wordt bijvoorbeeld de numerus fixus geneeskunde in het WO uitgebreid en wordt er geïnvesteerd in het lerarenbeleid. Uitgavenbeperkende maatregelen hebben ook effect. Voorbeelden hiervan zijn de afschaffing van het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) in het PO vanaf 2004 en de efficiëntere vormgeving van het onderwijsachterstandenbeleid.

De hogere ontvangsten in de BVE-sector in 2003 zijn het gevolg van een vertraagde ontvangst van het agentschap uit 2002 voor projecten in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Op basis van een evaluatie in 2005 wordt besloten over het al dan niet continueren van de Technocentra. De uitgaven beperken zich op dit artikel daarom tot en met 2005. In verband met de organisatie van activiteiten in het kader van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004 zijn de uitgaven op het artikel Internationaal Onderwijsbeleid in dat jaar relatief hoog.

De hogere ontvangsten op het artikel Media in 2003 ten opzichte van latere jaren worden grotendeels verklaard door de uitgestelde verkoop van het Nederlands Omroep Productiebedrijf (NOB). De lichte oploop in de jaren vanaf 2004 wordt vooral veroorzaakt door de oplopende raming

van de reclameontvangsten. Zoals afgesproken in o.a. het Hoofdlijnenakkoord, deelt de publieke omroep mee in de taakstellingen, wat ook uit de uitgavenraming blijkt.

Autonomie voor instellingen en verdere deregulering maken afslanking van de centrale overheid mogelijk. De uitgaven voor het bestuursdepartement nemen de komende vier jaar ook af als gevolg van de efficiency- en volumetaakstellingen voor de collectieve sector. Dit leidt ook tot een afname van de uitgaven voor de uitvoeringsorganisaties op het terrein van OC&W, zoals de Onderwijsraad en de inspecties. De verhuizing van het ministerie naar de Hofstoren in Den Haag en de afronding van een verandertraject, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie, leiden tot een relatief grote afname van de uitgaven na 2003.

Aangezien de apparaatskosten vanaf 2004 grotendeels worden toegerekend aan de beleidsartikelen, zijn de beleidsartikelen vanaf 2004 verhoogd met de uitgaven van de uitvoeringsorganisaties en een gedeelte van de uitgaven van het ministerie. Daarnaast worden de uitgaven van de expertisecentra vanaf 2004 toegerekend aan primair onderwijs.

IXA NATIONALE SCHULD (TRANSACTIONEBASIS)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	13 607,0	11 944,7	11 831,7	12 773,7	14 063,5	15 227,3
Totaal niet-belastingontvangsten	2 648,0	932,3	768,2	815,1	778,8	763,8
1 Financiering staatsschuld						
Uitgaven	11 830,6	10 034,8	10 002,8	10 439,5	11 071,1	11 625,8
Ontvangsten	1 987,7	229,9	211,9	212,0	211,7	212,2
2 Kasbeheer						
Uitgaven	1 776,4	1 909,8	1 829,0	2 334,2	2 992,4	3 601,5
Ontvangsten	660,3	702,4	556,2	603,1	567,0	551,7

Algemene beleidsdoelstelling van het beheer van de Nationale Schuld is een efficiënt en effectief beheer van de Staatsschuld en het voorzien in financieringsbehoeften van de Staat door het lenen en uitlenen van gelden. Daarbij wordt gestreefd naar een optimaal kasbeheer van het Rijk en van de instellingen die aan de schatkist zijn gelieerd. De rentelasten over de schuld fluctueren met name als gevolg van wijzigingen in het beroep op de geld- en kapitaalmarkt door de Staat en de geraamde rentepercentages. De rentebaten omvatten de ontvangen rente over een positief schatkistsaldo en van de renteswaps. De stijging in de ontvangsten in de jaren 2003 en 2004 is het gevolg van een toename van de inzet van renteswaps in het kader van het risicomanagement en de geldmarktbenchmark, die onderdeel uitmaakt van de ontwikkeling van een prestatie indicator voor de geldmarkttransacties van de Staat. Renteswaptransacties genereren in theorie zowel een rentebetallende als een renteontvangende stroom. Echter, alleen het saldo van beide leidt tot daadwerkelijke betalingen of ontvangsten. In verband daarmee worden de renteswaps vanaf 2004 gesaldeerd in de begroting opgenomen. De omvang wordt niet op voorhand geraamd, maar pas bij het afsluiten van de transacties in de begroting verwerkt.

Het kasbeheer van het Rijk en van de instellingen, die aan de schatkist zijn gelieerd, dient optimaal en efficiënt afgewikkeld te worden. Over de saldi die in de schatkist worden aangehouden door agentschappen, RWT's, sociale fondsen en het AOW-spaarfonds wordt rente vergoed. De stijging

in de rentelasten wordt veroorzaakt door deze toenemende saldi en de door het CPB voorspelde stijging van de rentepercentages op de middellange termijn. De rentebaten vloeien voort uit leningen aan agentschappen, RWT's en derden. Omdat wordt uitgegaan van een gelijkblijvende omvang van de leningportefeuille, vertonen de rentebaten meerjarig weinig schommelingen.

IXB FINANCIËN						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	3 553,5	3 551,4	3 416,3	3 383,9	3 394,1	3 393,5
Totaal niet-belastingontvangsten	2 709,1	2 540,2	2 247,5	2 360,3	2 446,5	2 306,0
1 Belastingen						
Uitgaven	3 106,3	3 120,4	3 003,6	2 992,7	2 985,6	2 988,2
Ontvangsten	926,2	1 291,0	1 033,5	1 098,5	1 134,0	1 134,0
2 Financiële markten						
Uitgaven	27,6	25,1	43,3	33,9	33,9	33,9
Ontvangsten	412,8	279,2	381,7	395,8	404,6	407,4
3 Financ. act. publiek-private sector						
Uitgaven	20,0	24,9	20,3	20,3	20,3	19,8
Ontvangsten	701,8	378,5	326,4	305,7	311,2	307,2
4 Internationale fin. betrekkingen						
Uitgaven	2,8	2,7	2,5	2,5	2,5	2,6
Ontvangsten	4,8	1,7	1,2	1,0	1,0	0,9
5 Exportkredietverz. en investeringsgar.						
Uitgaven	148,0	148,0	148,0	147,9	147,9	147,9
Ontvangsten	178,9	170,9	168,8	168,8	168,8	168,8
6 Staatsloterij						
Ontvangsten	128,2	131,8	135,5	139,3	139,3	139,3
7 Beheer materiële activa						
Uitgaven	119,6	114,8	81,8	81,2	81,1	81,1
Ontvangsten	343,6	277,8	191,3	242,1	278,5	139,2
8 Fin.-ec. beleid van de overheid						
Uitgaven	30,6	28,3	25,6	23,7	24,1	24,1
Ontvangsten	3,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
9 Algemeen						
Uitgaven	85,0	86,0	92,4	82,4	100,4	100,4
Ontvangsten	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
10 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	13,6	1,2	- 1,2	- 0,6	- 1,5	- 4,3
Ontvangsten	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Drie belangrijke beleidsdoelstellingen van Financiën zijn een optimale vormgeving en uitvoering van de fiscale politiek, het bevorderen van goed functionerende financiële markten en tenslotte een efficiënte vormgeving van het financieel-economische beleid dat gericht is op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de collectieve uitgaven.

Het hoge uitgavniveau in 2004 op het artikel Belastingen wordt veroorzaakt door hogere dan eerder geraamde kosten van de uitvoering van de Wet Onroerende Zaakbelasting. Op grond van een vangnetregeling worden gemeenten met terugwerkende kracht gecompenseerd voor noodzakelijke extra kosten voor de uitvoering van deze wet. De Belastingdienst wordt per 1 januari een baten-lastendienst. Bij de overgang vindt een afrekening plaats met het moederdepartement voor de overdracht van vermogensbestanddelen. Dit verklaart de incidenteel hogere ontvangst in 2004. Naast de verwerking van de taakstellingen uit het

Hoofdlijnenakkoord is bij de uitgaven en ontvangsten rekening gehouden met de verhoging van het rentepercentage met 1,5% van de heffings- en invorderingsrente.

De hogere uitgaven met ingang van 2005 op het artikel Financiële markten hangen samen met een wijziging met betrekking tot de financiering van de kosten van het toezicht op financiële markten. Enerzijds is sprake van extra kosten van toezicht voor de overheid, anderzijds worden via een ingroeitraject van 3 jaar kosten in rekening gebracht bij de banken. Deze opbrengsten komen via de winstafdracht van De Nederlandsche Bank binnen. Voorts wordt de winstafdracht van De Nederlandsche Bank op het artikel Financiële markten in belangrijke mate beïnvloed door de ontwikkeling van de dollar ten opzichte van de euro. Dit heeft met name effect op de afdracht in 2004.

De hogere ontvangsten in 2003 op het artikel Financieringsactiviteiten publiek-private sector hangen samen met de aflossing van leningen KPN en TPG. Verder nemen de ontvangsten op dit artikel af, omdat in het verleden verstrekte leningen aflopen en derhalve aflossingen wegvallen. Op het artikel Beheer materiële activa zijn onder meer middelen beschikbaar tot en met 2004, waarmee in overleg met departementen vastgoed kan worden aangekocht en in portefeuille kan worden gehouden. Deze afspraak loopt tot en met 2004. Op het artikel Beheer materiële activa is enerzijds sprake van hogere ontvangsten als gevolg van incidentele extra opbrengsten uit hoofde van de uitvoering van de motie-Zalm (verkoop agrarische gronden) en de taakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord, anderzijds doen zich lagere ontvangsten voor omdat de opbrengsten uit de verkoop van overtollige militaire goederen met ingang van 2004 worden geraamd en verantwoord op de begroting van Defensie.

De toename op het artikel Algemeen in 2007 en 2008 is het gevolg van oplopende uitgaven voor het project Eigentijds Werken, het renoveren van het ministerie aan het Korte Voorhout om aan te sluiten bij het Bouwbesluit, de Arbo-wet en de richtlijnen van de Rijksgebouwendienst. Na renovatie heeft Financiën te maken met structureel hogere huurlasten. Op het artikel Nominaal en onvoorzien zijn de taakstellingen van het kerndepartement ten aanzien van de inhuur externen en de efficiëntytaakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord geparkeerd. Op basis van nadere besluitvorming zal definitieve budgettaire verwerking plaatsvinden.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaaluitgaven	7 165,4	7 467,4	7 500,9	7 349,4	7 384,2	7 408,9
Totaal niet-belastingontvangsten	268,5	379,1	402,1	363,2	407,2	420,3
1 Koninklijke Marine						
Uitgaven	1 457,0	1 060,8	1 015,7	973,3	1 001,1	992,6
Ontvangsten	112,9	56,1	47,5	47,6	48,6	50,6
2 Koninklijke Landmacht						
Uitgaven	2 290,8	1 761,7	1 744,7	1 737,8	1 743,3	1 718,3
Ontvangsten	59,5	34,7	30,9	30,9	30,9	30,9
3 Koninklijke Luchtmacht						
Uitgaven	1 343,1	1 112,1	1 182,6	1 133,7	1 104,1	1 155,1
Ontvangsten	39,1	37,0	37,0	37,0	37,0	37,0
4 Koninklijke Marechaussee						
Uitgaven	352,0	335,9	343,4	324,5	324,2	335,2
Ontvangsten	7,0	7,1	7,2	7,2	7,3	7,3
10 Civiele taken						
Uitgaven	29,0	19,6	19,7	19,6	19,6	19,6
Ontvangsten	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
11 Internationale Samenwerking						
Uitgaven	102,2	217,5	199,2	157,9	188,9	173,7
Ontvangsten	14,4	19,2	20,1	19,4	15,1	12,8
60 Ondersteuning krijgsmacht						
Uitgaven	241,6	1 447,1	1 458,2	1 466,3	1 465,0	1 465,7
Ontvangsten	25,2	54,1	57,1	56,5	56,5	56,5
70 Geheim						
Uitgaven	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
80 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	44,4	97,9	105,4	120,3	136,3	164,6
90 Algemeen						
Uitgaven	1 304,4	1 413,8	1 431,0	1 415,1	1 400,7	1 383,2
Ontvangsten	9,3	169,9	201,3	163,5	210,8	224,2

De doelstellingen van Defensie zijn de bescherming van de integriteit van het grondgebied, het bevorderen van de internationale rechtsorde en de stabiliteit, het ondersteunen van de civiele autoriteiten bij de rechtshandhaving, de rampenbestrijding en de humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

De ontvangsten laten een vrij grillig beeld zien. De toename in 2004 ten opzichte van 2003 heeft een technische oorzaak. Tot en met 2003 worden de ontvangsten uit de verkoop van overtollige militaire goederen verantwoord op de begroting van Financiën. Vanaf 2004 zal dit gebeuren op de begroting van Defensie en wel op het niet-beleidsartikel Algemeen. De uitgaven op de totale Defensiebegroting vertonen over de periode 2003–2008 een vrij stabiel beeld. De hogere uitgaven in de jaren 2004 en 2005 ten opzichte van eerdere en latere jaren worden hoofdzakelijk verklaard door een tweetal factoren. Ten eerste blijven de middelen voor investeringen in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) in 2003 grotendeels onbested. Deze zullen in 2004 en 2005 wel tot besteding komen. De fluctuaties in de uitgaven bij het beleidsartikel Internationale Samenwerking hangen voornamelijk hiermee samen. Ten tweede zal de HAWK PIP-III niet vervangen worden. De middelen van de Koninklijke Luchtmacht die hiervoor bestemd waren, zullen in 2004 worden aangewend voor het uitvoeren van de operatie «Naar een nieuw evenwicht», als weergegeven in de Prinsjesdagbrief van Defensie.

De uitgaven van de krijgsmachtonderdelen laten in 2004 een scherpe daling zien ten opzichte van 2003. Dit is het gevolg van een wijziging in de indeling van de begroting. De ondersteunende eenheden van de defensieonderdelen zijn vanaf 2004 verzameld in het artikel Ondersteuning Krijgsmacht. De uitgaven op dit artikel laten dan ook een even zo grote stijging zien.

De geleidelijke daling van de uitgaven bij de Koninklijke Marine wordt verklaard door het geleidelijk aflopen van het project waarbij een deel van de bestaande fregatten wordt verminderd en een aantal fregatten wordt vervangen door schepen van de Zeven Provinciën-klasse. De voorfinanciering van de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter en de bijdrage van het ministerie van Economische Zaken aan dit project verklaren grotendeels de fluctuaties in de uitgaven bij de Koninklijke luchtmacht. De uitgaven bij het beleidsartikel Civiele taken laten een structurele daling zien vanaf 2004, die valt toe te schrijven aan het afstoten van de maritieme patrouillevliegtuigen. Tevens worden voor wat betreft de uitgaven voor de Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba vanaf 2004 slechts de uitgaven voor inzet van defensiemiddelen geraamd op de begroting van Defensie. Met ingang van dit jaar worden de overige uitgaven geraamd op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De operatie «Naar een nieuw evenwicht» heeft geen gevolgen voor de totale omvang van het budget. Wel leidt deze operatie tot inkrimping van het personeelsbestand. In verband hiermee zijn middelen gereserveerd voor een sociaal beleidskader. Dit verklaart de oploop van de uitgaven bij het artikel Nominaal en onvoorzien.

De uitgavenstand van het artikel Algemeen vertoont een stijging na 2003. Deze is voor een groot deel het gevolg van de introductie van een militair prepensioen. Hiertoe krijgt Defensie een voorschot om het premietekort mee te kunnen financieren.

XI VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	3 545,7	3 471,9	3 239,9	2 885,0	2 889,8	2 920,1
Totaal niet-belastingontvangsten	162,1	79,1	75,5	62,7	52,8	51,9
1 Strat. beleidsontwikkeling en monitoring						
Uitgaven	77,4	74,8	74,8	76,2	73,1	71,7
Ontvangsten	1,8	0	0	0	0	0
2 Betaalbaarheid van het wonen						
Uitgaven	1 882,4	1 724,7	1 700,2	1 714,0	1 768,4	1 846,4
Ontvangsten	76,1	53,1	37,1	29,5	24,5	23,6
3 Duurzame woningen en gebouwen						
Uitgaven	250,3	208,3	194,8	185,1	179,7	174,4
4 Fysieke stedelijke vernieuwing						
Uitgaven	457,9	679,3	498,0	407,5	404,4	403,1
Ontvangsten	1,3	1,6	2,7	0	0	0
5 Sociale kwaliteit van de woonomgeving						
Uitgaven	52,0	39,4	58,0	54,6	46,4	38,0
6 Versterken ruimtelijk kwal. sted. gebied						
Uitgaven	30,7	33,5	31,2	31,1	29,5	29,4
Ontvangsten	0,4	0,4	9,4	9,4	5,4	5,4
7 Verb. integr. milieukwaliteit lokaal niveau						
Uitgaven	252,9	188,4	218,7	220,1	226,8	222,8
Ontvangsten	31,5	0	0	0	0	0
8 Verst. ruimt. kwaliteit in landelijke gebieden						
Uitgaven	10,0	11,0	12,3	11,4	10,3	7,7
9 Verst. ruimt. kwaliteit in Eur. verband						
Uitgaven	6,9	7,5	8,0	9,3	9,9	1,5
10 Verbeteren nationale milieukwaliteit						
Uitgaven	21,0	23,4	21,1	21,2	22,2	22,2
Ontvangsten	1,7	0	0	0	0	0
11 Tegengaan klimaatverandering / emissie						
Uitgaven	98,7	106,5	89,2	87,3	79,5	69,0
Ontvangsten	2,4	1,2	1,2	0,9	0	0
12 Beheersen stoffen, afval en straling						
Uitgaven	40,8	44,0	37,3	33,7	32,4	32,4
13 Handhaving						
Uitgaven	81,3	74,4	74,4	71,3	70,8	70,6
Ontvangsten	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
14 Huisvesting KH, HCvS en AZ						
Uitgaven	73,5	66,9	60,4	43,6	20,4	15,6
Ontvangsten	0	0	2,3	0	0	0
15 Algemeen						
Uitgaven	195,2	164,7	159,0	160,5	160,9	160,3
Ontvangsten	46,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
16 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	14,8	25,1	2,6	- 242,0	- 245,0	- 245,0

Het ministerie van VROM draagt zorg voor de duurzame kwaliteit van de leefomgeving. Het beleid richt zich op het bevorderen van de kwaliteit van het wonen, een doelmatig gebruik van de ruimte, het bereiken van een duurzaam milieu en een goede rijkshuisvesting.

Op het beleidsartikel Betaalbaarheid van het wonen staan middelen geraamd ter facilitering van een vrije, betaalbare woonkeuze voor alle burgers in zowel de huur- als de koopsector. Het overgrote deel is

huursubsidie. De raming loopt tot 2006 licht af als gevolg van de subsidietaakstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord. Deze is ingevuld door een generieke verhoging van de eigen bijdrage voor de ontvanger van huursubsidie. De oploop daarna vloeit voort uit een hoger geraamd aantal aanvragen huursubsidie en een hoger geraamde gemiddelde bijdrage. De uitgaven voor duurzame woningen en gebouwen vertonen een neerwaartse trend, doordat een deel van de subsidietaakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord is ingevuld op de Energie Premie Regeling (EPR). Het kabinet stimuleert aantrekkelijke fysieke stedelijke vernieuwing voor bewoners uit alle inkomensgroepen. De gemeenten zijn hiervoor verantwoordelijk en met hen zijn in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) prestatieafspraken gemaakt. Een deel van de bijdrage voor 2003 komt pas in 2004 en 2005 tot betaling, waardoor de bedragen in 2004 en 2005 incidenteel hoger zijn. Voor de nieuwe ISV-periode 2005–2009 is minder geld beschikbaar in verband met de invulling van de subsidietaakstellingen uit het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnenakkoord. Dit betekent dat er onder meer een groter beroep op de woningbouwcorporaties zal worden gedaan.

Het beleidsartikel Sociale kwaliteit van de woonomgeving richt zich op het vergroten van de betrokkenheid en de keuzevrijheid van de burger waar het gaat om het wonen en de woonomgeving. Het Rijk heeft hier een faciliterende rol en richt zich op het bevorderen van vernieuwingen en experimenten, zoals vastgelegd in de nota Mensen Wensen Wonen. Voor de periode vanaf 2004 is minder budget beschikbaar in verband met de invulling van de subsidietaakstellingen uit het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnenakkoord. De hogere uitgaven in 2005–2007 zijn het gevolg van een eerdere wijziging in het tempo waarin de bedragen van deze subsidieregeling (het IPSV) ter beschikking worden gesteld, waarbij een deel van de voor 2001 en 2002 geraamde bedragen naar achteren zijn geschoven.

Een onderdeel van het beleid dat gericht is op het Verbeteren van de milieukwaliteit op lokaal niveau is het saneren van de bodem. De NMP-3-doelstelling om in 2023 tot een beheersbare situatie te komen, wordt waarschijnlijk later (rond 2030) gehaald. Dat wil zeggen dat er dan geen sprake meer is van een onacceptabele bodemvervuiling. In 2003 is ten behoeve van de bodemsanering op Vinex-locaties het in 2002 onbenut gebleven budget doorgeschoven naar 2003. Dit wordt gedekt vanuit het Fonds Economische Structuurversterking.

De komende jaren worden de verplichtingen die voortvloeien uit het Kyoto-klimaatverdrag ingevuld. Deze verplichtingen leiden ietwat vertraagd tot uitgaven, omdat er sprake is van complexe projecten met een lange aanlooptijd, waarbij pas wordt betaald als er daadwerkelijk minder CO₂ wordt uitgestoten. Dit verklaart het uitgavenpatroon op het artikel Tegengaan klimaatverandering en emissies.

Het budget ten behoeve van de Beheersing van stoffen, afval en straling neemt tot 2004 licht toe, voornamelijk als gevolg van het binnen de begroting beschikbaar stellen van extra middelen voor de sanering van asbestwegen en de inzameling van cfk's en halonen. De subsidie-taakstelling uit het hoofdlijnenakkoord is debet aan de lagere raming vanaf 2005.

De relatief hoge uitgaven op het beleidsartikel Handhaving in 2003 weerspiegelen de incidentele kosten die worden gemaakt voor de integratie van de verschillende VROM-inspecties.

Sinds 1999 is voor het grootste deel van de rijkshuisvesting sprake van een huur-verhuurrelatie. Dat geldt niet voor het Koninklijk Huis, de Hoge Colleges van Staat en het ministerie van Algemene Zaken. De uitgaven lopen in de tijd af door het gereedkomen van investeringsprojecten.

Het kabinet wil de werking van de woningmarkt verbeteren en de doorstroming bevorderen door vergroting van de ruimte voor verhuurders – waaronder woningcorporaties – om binnen grenzen meer markt-

conforme huurprijzen toe te passen, waardoor deze in staat worden gesteld meer te investeren in woningbouw en herstructurering. Daartegenover vraagt het kabinet van hen de aldus ontstane ruimte mede in te zetten voor de betaalbaarheid van het wonen voor de specifieke groepen. De hiermee samenhangende besparing op de uitgaven aan de betaalbaarheid van het wonen, die vanaf 2006 structureel 250 miljoen euro bedraagt, is in afwachting van de specifieke vormgeving geparkeerd op het artikel Nominaal en onvoorzien.

XII VERKEER EN WATERSTAAT

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	6 175,3	6 342,7	6 471,6	7 081,9	7 025,6	6 979,2
Totaal niet-belastingontvangsten	137,3	125,9	114,8	118,3	125,2	136,7
1 Veilig goederenvervoer						
Uitgaven	22,9	22,5	15,3	11,7	11,0	11,0
Ontvangsten	8,5	9,9	9,6	9,6	9,6	9,6
2 Versterking netwerk goederenvervoer						
Uitgaven	10,0	14,5	11,9	12,5	14,1	14,1
3 Efficiënt werkend goederenvervoersysteem						
Uitgaven	18,6	16,5	17,3	16,9	17,2	17,2
Ontvangsten	0,1	0	0	0	0	0
4 Duurzaam goederenvervoer						
Uitgaven	10,2	14,6	12,1	11,8	10,4	10,4
5 Veilig personenvervoer						
Uitgaven	121,9	83,8	84,8	84,3	80,9	80,9
6 Versterking netwerk personenvervoer						
Uitgaven	21,9	22,1	21,0	20,6	20,5	20,5
7 Klantgerichte personen vervoermarkt						
Uitgaven	1 495,3	1 363,4	1 328,7	1 333,5	1 298,8	1 344,3
Ontvangsten	3,3	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
8 Duurzaam personenvervoer						
Uitgaven	25,0	24,8	21,9	17,9	16,7	16,1
9 Veilige luchtvaart						
Uitgaven	5,3	5,4	6,6	6,5	6,5	6,5
Ontvangsten	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10 Faciliteren luchtvaartnetwerk						
Uitgaven	29,7	28,3	28,2	27,3	26,1	26,1
Ontvangsten	10,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
11 Effectief werkend luchtvaartbestel						
Uitgaven	34,6	17,4	12,7	12,6	12,6	12,6
Ontvangsten	3,7	0,0	0,0	0	0	0
12 Duurzame luchtvaart						
Uitgaven	141,7	111,1	32,7	29,2	30,1	30,1
Ontvangsten	45,4	47,9	53,5	55,1	56,4	56,4
13 Veiligheid water						
Uitgaven	6,2	7,2	8,2	8,0	8,0	8,0
14 Waterbeheer						
Uitgaven	24,2	22,2	21,9	21,5	21,3	21,3
Ontvangsten	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
16 Weer, klimaat en seismologie						
Uitgaven	30,3	29,4	29,1	28,8	28,5	28,5
17 Ruimtevaart						
Uitgaven	15,9	16,4	14,5	13,2	13,2	13,2
Ontvangsten	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
18 Inspectie Verkeer en Waterstaat						
Uitgaven	102,5	107,7	98,6	97,6	96,3	96,3
Ontvangsten	15,7	26,6	28,0	24,6	24,7	24,7
19 Bijdrage aan Infrastructuurfonds						
Uitgaven	3 544,1	3 968,0	4 298,9	4 933,7	4 915,4	4 812,5
20 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	26,9	- 1,7	- 0,9	- 3,6	- 6,6	- 6,6
21 Algemeen departement						
Uitgaven	215,1	196,6	185,7	189,7	190,5	190,5
Ontvangsten	16,4	10,2	7,7	7,7	7,7	7,7

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
22 Algemene uitvoeringsorganisatie						
Uitgaven	272,8	272,5	222,7	208,1	214,2	225,7
Ontvangsten	32,9	26,5	10,9	16,4	22,0	33,5

Het verloop van de uitgaven op de *beleids*begroting van Verkeer en Waterstaat wordt voor een groot deel beïnvloed door het artikel Bijdrage aan het Infrastructuurfonds. De aan de uitvoering gerelateerde doelstellingen van Verkeer en Waterstaat zijn in de Infrastructuurfondsbegroting (de *product*begroting) opgenomen.

De algemene doelstelling op het artikel Veilig goederenvervoer is het bevorderen van veilig vervoer van goederen op het logistieke netwerk. De hogere uitgaven in 2003 en 2004 worden verklaard door extra uitgaven voor externe veiligheid.

De hogere uitgaven op het artikel Veilig personenvervoer in 2003 betreffen een extra bijdrage van het Rijk aan de verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

De afname op het artikel Klantgerichte personenvervoermarkt in 2004 wordt vooral verklaard door een kasschuif in de investeringsregeling-De Boer (gelden ten behoeve van projecten in het openbaar vervoer worden van 2005 en 2007 verschoven naar 2003). Daarnaast is er een oplopende efficiencykorting uit het Hoofdlijnenakkoord en zijn de bijdragen voor leerlingenvervoer overgeboekt naar de begrotingen van VWS en het Gemeentefonds.

De lagere ontvangsten op het artikel Faciliteren luchtvaartnetwerk vanaf 2004 worden verklaard doordat de ontvangsten van Eurocontrol en Interface voortaan rechtstreeks worden overgemaakt naar de Luchtverkeersleiding Nederland.

De afnemende uitgaven op het artikel Effectief werkend luchtvaartbestel zijn het gevolg van het besluit tot decentralisatie van regionale en kleine luchthavens. Ook wordt op dit artikel een deel van de dekking gevonden die noodzakelijk is om de motie-De Neree tot Babberich uit te kunnen voeren. Door uitvoering van deze motie is de taakstelling die bij het Strategisch Akkoord werd opgelegd aan de OV-subsidies verminderd, zijn er in het Infrastructuurfonds middelen gereserveerd voor de A2 in Maastricht en is de aanleg van de Hanzelijn naar voren gehaald.

Duurzame luchtvaart wordt bevorderd door het bieden van een beschermingsniveau voor de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en voor de geluidsbelasting door de luchtvaart. Het beleid richt zich op het internaliseren van milieukosten in de prijs van luchtvervoer en het stellen van eisen aan de milieubelasting (o.a. lucht en geluid) rond de luchthavens. Een deel van de investeringen voor geluidsisolatie wordt gefinancierd door V&W en doorberekend aan de sector door heffingen. Een groot deel hiervan betreft investeringen in geluidsisolatiemaatregelen in de betrokken geluidszones bij de luchthavens Schiphol en Maastricht. De investeringen in geluidsisolatie voor Schiphol (verreweg het grootste deel van de uitgaven) lopen af in 2004.

Op het artikel Bijdrage aan het Infrastructuurfonds wordt de forse verhoging verklaard door de toevoeging van het «kwartje van Kok» uit het Hoofdlijnenakkoord en de enveloppe Mobiliteit uit het Strategisch Akkoord. Deze middelen worden via dit artikel aan het Infrastructuurfonds toegevoegd ten behoeve van onder meer onderhouds- en benuttingsmaatregelen op de weg, het spoor en de vaarwegen.

Op het artikel Nominaal en onvoorzien is tijdelijk de ZBO-taakstelling geparkeerd.

XIII ECONOMISCHE ZAKEN

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal verplichtingen	2 048,7	1 596,0	1 537,3	1 484,9	1 521,8	1 555,9
Totaal kas	1 611,7	1 470,1	1 333,2	1 247,4	1 264,9	1 238,7
Totaal niet belastingontvangsten	2 986,3	2 534,2	2 023,4	1 980,0	2 079,3	2 079,0
1 Marktwerking						
Verplichtingen	93,0	90,9	90,1	85,5	85,1	85,1
Kas	101,4	92,7	89,6	85,6	85,1	85,2
Ontvangsten	138,5	118,8	118,1	118,1	118,1	118,1
2 Innovatiekracht						
Verplichtingen	558,8	411,3	365,0	358,8	378,9	376,8
Kas	487,2	499,9	476,3	440,2	460,9	438,9
Ontvangsten	162,7	124,3	97,4	91,2	86,5	83,8
3 Ondernemingsklimaat						
Verplichtingen	704,6	555,8	559,5	563,9	582,5	586,7
Kas	337,0	318,7	260,6	223,0	223,0	226,9
Ontvangsten	35,1	27,9	24,3	19,6	15,7	18,1
4 Energievoorziening						
Verplichtingen	221,9	179,5	151,5	130,8	133,5	168,0
Kas	235,1	185,9	148,8	162,6	156,6	148,8
Ontvangsten	45,9	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5
5 Buitenl. eco. betrekkingen						
Verplichtingen	9,6	9,5	9,4	9,3	9,3	9,3
Kas	9,7	9,5	9,4	9,3	9,3	9,3
6 Crisisbeheersing						
Verplichtingen	82,5	82,5	82,5	82,5	82,5	82,5
Kas	82,8	82,4	82,5	82,5	82,5	82,5
Ontvangsten	82,0	82,0	82,0	82,0	82,0	82,0
7 Beheer bodemschatten						
Verplichtingen	7,8	7,7	7,6	7,5	7,4	7,4
Kas	10,6	8,3	7,6	7,5	7,4	7,4
Ontvangsten	2 340,4	2 017,4	1 666,4	1 636,4	1 753,4	1 753,4
8 Analyse en prognose						
Verplichtingen	12,8	11,4	11,4	11,3	11,3	11,3
Kas	13,1	11,4	11,4	11,3	11,3	11,3
Ontvangsten	0,9	0	0	0	0	0
9 Statistieken						
Verplichtingen	180,9	180,3	156,3	155,5	154,9	154,4
Kas	180,9	180,3	156,3	155,5	154,9	154,4
Ontvangsten	10,5	0	0	0	0	0
10 Telecom en post						
Verplichtingen	56,6	55,2	42,9	41,5	41,2	41,2
Kas	62,2	37,1	44,4	46,9	38,7	40,9
Ontvangsten	43,6	12,8	11,9	10,2	1,0	1,0
21 Algemeen						
Verplichtingen	108,3	101,3	96,8	97,1	99,2	97,8
Kas	109,3	102,9	96,7	97,0	99,5	97,8
Ontvangsten	6,9	5,9	6,6	7,4	7,4	7,4
22 Nominaal en onvoorzien						
Verplichtingen	7,0	-93,8	-39,8	-62,7	-68,0	-68,2
Kas	23,0-	-63,8	-54,8	-77,7	-68,0	-68,2
23 Oude verplichtingen						
Verplichtingen	4,9	4,6	4,2	3,8	3,8	3,5
Kas	5,3	4,8	4,3	3,8	3,8	3,5
Ontvangsten	119,8	133,7	5,1	3,6	3,6	3,6

Het scheppen van voorwaarden voor het realiseren van duurzame economische groei staat centraal in het beleid van het ministerie van Economische Zaken. Daarbij gaat het om bevordering van vrijhandel,

marktwerking, ondernemerschap en innovatie. In de begroting van het ministerie van Economische Zaken staan de verplichtingenramingen centraal, omdat deze de beleidsmatige ontwikkelingen het beste weerspiegelen. De hierboven gepresenteerde cijfers geven daarom naast de kasuitgaven, een beeld van het verplichtingenniveau. In deze tekst worden de verplichtingen toegelicht. De uitwerking van de ombuigingen uit het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnenakkoord zijn terug te zien aan de totale omvang van de begroting dat in de loop van de komende vijf jaar afneemt. De ombuigingen treffen alle beleidsdoelstellingen van EZ. Bij de invulling van de taakstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord is het budget voor Innovatiekracht relatief ontzien.

Het bevorderen van innovatie is een speerpunt van het huidige kabinet. Zo maakt het kabinet extra middelen vrij voor de WBSO. Dit is een fiscale regeling die uitwerkt als een loonkostensubsidie voor het in dienst hebben van onderzoekers. Daarnaast wordt extra geld gestoken in onderwijs en onderzoek. Wel heeft een stroomlijning en aanscherping van de technologiesubsidies plaatsgevonden, waardoor het artikel na 2004 op een lager niveau ligt. Verder wordt in 2004 een deel van het ICT-beleid, waaronder het Nationale Actieplan Elektronische snelwegen (NAP), overgeheveld naar artikel 10 Telecom en post, hetgeen leidt tot een verlaging van artikel 2.

Op het artikel Ondernemingsklimaat staan onder meer middelen gereserveerd voor de Tijdelijke Regeling Scheepsbouw (TROS) voor 2003, waardoor het verplichtingenniveau na 2003 een stuk lager ligt. Een andere oorzaak voor het verloop op dit artikel is de borgstellingsregeling voor het MKB, waarvan het garantieplafond aangepast is aan het realisatieniveau. Binnen artikel 4 Doelmatige en duurzame energievoorziening is een accentverschuiving aangebracht door toevoeging van het operationele beleidsdoel Onderzoek en transitie (naar een duurzame energiehuishouding). Daar zijn budgetten voor energie-innovatie verzameld. Ook stelt het EZ in staat transitie-experimenten te ondersteunen.

Het CBS, artikel 9, wordt in 2004 een ZBO. In het kader van deze operatie wordt in 2003 en 2004 extra geïnvesteerd in de ICT van het CBS. Het Nationaal Actieplan Elektronische snelwegen en het flankerend beleid worden toegevoegd aan het DG Telecom en Post.

De ontvangsten op het artikel Beheer bodemschatten betreffen de inkomsten uit de verkoop van aardgas. Deze inkomsten kunnen fluctueren als gevolg van wisselende afzet, olieprijs en dollarkoers.

In het Hoofdlijnenakkoord is onder meer overeengekomen om om te buigen op het subsidie-instrumentarium. De subsidietaakstelling is meerjarig ingevuld met uitzondering van een deel (70 miljoen euro) van de taakstelling voor 2004. Dit bedrag staat vooralsnog geparkeerd op het artikel Nominaal en onvoorzien. De Tweede Kamer zal zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd over de invulling van het restant van deze taakstelling. In totaal resteert een bedrag van 70 miljoen euro in 2004 aan nog niet toebedeelde taakstelling op het artikel Nominaal en onvoorzien, waaronder bovengenoemde subsidietaakstelling. De verwachte efficiencywinst als gevolg van het meer professioneel inkopen door de rijksoverheid is in afwachting van toewijzing aan departementale begrotingen, ook geparkeerd op het artikel Nominaal en onvoorzien. Deze besparing loopt op van 20 miljoen euro naar 50 miljoen euro in 2007. Een plan van aanpak voor de operationalisering van deze rijksbrede efficiëncymaatregel is in voorbereiding.

De ontvangstenraming op het artikel Afwikkeling oude verplichtingen loopt sterk terug omdat een aan Nedcar verstrekte renteloze lening in 2002, 2003 en 2004 wordt afgelost.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	2 403,9	1 890,2	1 892,9	2 082,4	2 073,1	2 053,2
Totaal niet-belastingontvangsten	671,4	432,4	443,2	405,4	360,7	358,5
1 Versterking landelijk gebied						
Uitgaven	305,3	256,4	265,1	322,8	326,6	311,5
Ontvangsten	91,0	76,6	76,3	75,4	66,1	66,1
2 Verwerving en inrichting EHS						
Uitgaven	190,9	176,5	204,2	307,1	310,5	304,0
Ontvangsten	18,3	4,8	10,6	12,8	3,3	3,3
3 Beheer EHS						
Uitgaven	133,4	164,3	172,8	180,1	170,3	181,3
Ontvangsten	14,6	16,6	14,2	18,4	0,1	0,1
4 Econ. perspectievolle keten						
Uitgaven	72,6	71,0	70,4	72,9	55,4	55,4
Ontvangsten	3,9	4,5	4,7	4,7	2,5	1,1
5 Bevorderen duurzame productie						
Uitgaven	318,5	121,8	110,3	106,6	106,3	94,5
Ontvangsten	196,3	24,7	32,4	30,2	24,9	24,1
6 Bevorderen voedselveiligheid						
Uitgaven	369,5	90,4	69,8	68,3	66,9	66,9
Ontvangsten	57,8	50,7	50,7	9,7	9,7	9,7
7 Kennisontwikkeling						
Uitgaven	313,2	294,8	288,9	285,9	286,5	286,8
Ontvangsten	23,4	10,0	9,8	9,6	9,6	9,6
8 Kennisvoorziening						
Uitgaven	413,8	440,3	453,0	465,3	475,1	477,1
Ontvangsten	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9 Kennisverspreiding						
Uitgaven	71,6	62,1	61,0	62,6	64,3	64,5
Ontvangsten	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	- 26,8	- 8,4	- 17,7	- 5,6	- 3,6	- 3,6
11 Algemeen						
Uitgaven	241,9	221,0	215,0	216,6	214,7	214,7
Ontvangsten	265,6	244,4	244,4	244,4	244,4	244,4

De begroting van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kent vier belangrijke algemene doelstellingen. In de eerste plaats richt LNV zich op het versterken van diverse functies van het landelijk gebied onder andere door een netwerk van natuurterreinen te creëren, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de reconstructie van de zandgebieden. De EHS richt zich op het veiligstellen van soorten en ecosystemen en het scheppen van een aantrekkelijk leefklimaat.

Naast het versterken van diverse functies van het landelijk gebied streeft LNV naar (economisch) perspectievolle en internationaal concurrerende agroketens en een duurzame productie door de landbouw, tuinbouw en visserij. De derde doelstelling betreft de bevordering van de voedselveiligheid en -kwaliteit. Vierde doelstelling van LNV betreft de ontwikkeling, voorziening en verspreiding van kennis op het terrein van de agrofoodsector en de groene ruimte.

Het kabinet heeft voor de realisatie van de EHS en voor de reconstructie deze kabinetsperiode 700 miljoen euro extra beschikbaar gesteld. Als gevolg van deze intensivering lopen de uitgaven op de artikelen Versterking landelijk gebied, Verwerving en inrichting EHS en Beheer EHS op. De lagere uitgaven en ontvangsten op het artikel Bevorderen duurzame

productie zijn het gevolg van afwikkeling van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV). Op basis van de RBV krijgen veehouders een vergoeding voor het opgeven van hun mestproductie- of dierrechten, met als doel het mestoverschot te reduceren. In totaal is voor het opkoopdeel van de RBV 302 miljoen euro beschikbaar gesteld vanuit het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de landbouw. In de jaren 2003–2004 zijn hiervan nog kaseffecten zichtbaar, vanaf 2005 niet meer. Door de uitbraak van de Aviaire Influenza (klassieke vogelpest) zijn de uitgaven met betrekking tot het Bevorderen van de voedselveiligheid voor 2003 incidenteel hoog. Preventie-, monitoring- en bewakingsprogramma's vormen het merendeel van de structurele uitgaven op dit artikel. De lagere uitgaven vanaf 2005 houden verband met kostenefficiëntie en het verder doorberekenen van gemaakte programmakosten aan de sector (middels tarieven). De hogere ontvangsten voor 2003, 2004 en 2005 zijn toe te wijzen aan de bijdragen EU voor de bestrijding van de mond- en klauwzeercrisis in 2001 en de klassieke vogelpest in 2003.

Toename van studentenaantallen aan de Universiteit Wageningen en het VMBO, alsmede overheveling van structurele uitgaven voor het ontwikkelen van onderwijsprogramma's en praktijkleren (Innovatie Praktijk Centra) van artikel Kennisverspreiding naar artikel Kennisvoorziening zorgen voor een structurele toename van de uitgaven op het artikel Kennisvoorziening. Op het artikel Nominaal en onvoorzien is voor 2003 een taakstellende uitgavenverlaging opgenomen in verband met de negatieve eindejaarsmarge 2002 van 17 miljoen euro. Tevens staat de meerjarige taakstelling Beperking uitgaven voor de nog in te vullen delen op dit artikel geparkeerd. De afname in de uitgaven op het artikel Algemeen is het gevolg van de diverse (oplopende) apparaatstaakstellingen die aan de LNV-begroting zijn opgelegd bij Strategisch Akkoord en Hoofdlijnenakkoord.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	22 206,6	22 652,7	23 932,3	24 318,9	24 657,6	25 032,6
Totaal niet-belastingontvangsten	939,7	534,0	515,5	647,0	510,9	510,9
1 Basisdienstverlening werk en inkomen						
Uitgaven	426,6	350,2	310,0	300,6	297,4	296,4
Ontvangsten	33,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 Stim. en kwaliteitsbevord. arbeidsparticipatie						
Uitgaven	1 230,2	2 034,9	1 809,1	1 748,8	1 677,1	1 665,2
Ontvangsten	282,2	16,7	17,7	153,8	17,7	17,7
3 Aanvullende werkgelegenheid						
Uitgaven	1 066,7	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Ontvangsten	2,6	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
4 Aangepast en begeleid werken						
Uitgaven	2 150,7	2 150,4	2 149,9	2 149,9	2 149,9	2 149,9
Ontvangsten	476,7	469,5	434,8	424,8	424,8	424,8
5 Alg. inkomensgarantie op min.niveau						
Uitgaven	5 152,8	5 790,8	5 929,3	5 851,9	5 912,6	5 963,6
Ontvangsten	84,2	22,7	22,7	22,7	22,7	22,7
6 Inkomensgar. voor jonggehandicapten						
Uitgaven	1 632,2	1 679,2	1 694,7	1 711,5	1 744,3	1 778,7
7 Inkomensaanv. herkeurde arb.ongeschikt.						
Uitgaven	7,1	6,5	6,0	5,4	5,0	4,4
8 Tijd. Inkomensgarantie kunstenaars						
Uitgaven	52,5	38,2	35,8	35,7	35,7	35,7
9 Tegemoetkoming kosten kinderen						
Uitgaven	3 300,4	3 318,0	3 299,4	3 273,9	3 253,8	3 236,0
Ontvangsten	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11 Bevorderen van mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren						
Uitgaven	167,5	136,3	587,0	621,8	657,5	657,5
12 Coördinatie emancipatiebeleid						
Uitgaven	19,4	13,6	10,4	10,4	10,4	10,4
13 Verbetering arbeidsomstandigheden						
Uitgaven	99,2	110,7	48,3	37,9	27,3	14,3
Ontvangsten	5,3	6,0	6,9	6,9	6,9	6,9
14 Tegemoetkoming asbestslachtoffers						
Uitgaven	6,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
15 Rijksbijdrage sociale fondsen						
Uitgaven	4 011,1	4 089,4	4 977,4	5 384,7	5 583,2	5 795,0
16 Rijksbijdrage AOW-spaarfonds						
Uitgaven	2 518,5	2 632,0	2 745,4	2 858,8	2 972,3	3 085,7
17 Struct. uitvoeringsorg. werk en inkomen						
Uitgaven	110,9	30,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	48,6	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0
97 Aflopende regelingen						
Uitgaven	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
98 Algemeen						
Uitgaven	254,2	259,4	318,3	310,5	312,2	312,2
Ontvangsten	6,8	15,6	18,5	18,5	18,5	18,5
99 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	0,3	8,9	8,0	13,7	15,5	24,2
Ontvangsten	0,0	0,4	14,6	20,0	20,0	20,0

De algemene beleidsdoelstelling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het bevorderen van de werking van de arbeidsmarkt, gericht op het vergroten van de werkgelegenheid, het verhogen van de arbeidsparticipatie en het wegnemen van belemmeringen voor toetreding. Terugdringing van het aantal arbeidsongeschikten, ondersteund door een adequaat arbeidsmarktbeleid, en versterking van de reïntegratie van (bijzondere) groepen mensen zonder werk op de arbeidsmarkt zijn daarbij speerpunten. SZW draagt tevens verantwoordelijkheid voor een modern stelsel van arbeidsverhoudingen, waarin het verantwoord kunnen combineren van werken, zorgen en leren centraal staat. Daarnaast is het nastreven van evenwichtige inkomensverhoudingen en het garanderen van een inkomensvoorziening op het sociaal minimum voor mensen die niet (volledig) in hun levensonderhoud kunnen voorzien een doelstelling van SZW.

De totale uitgaven op de begroting van SZW laten van 2003 tot 2008 een stijging zien. De stijgende uitgaven worden vooral veroorzaakt door een stijging van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen en de stijgende bijdrage aan het AOW-spaarfonds. De rijksbijdragen zijn niet-relevant voor het uitgavenkader.

De inwerkingtreding van SUWI (transformatiekosten) en de afwikkeling van de arbeidsvoorzieningsorganisatie hebben tot gevolg dat het budget voor het CWI in 2003 aanmerkelijk hoger is dan in latere jaren.

Met ingang van 2004 worden de artikelen Stimulering en kwaliteitsbevordering arbeidsparticipatie en Aanvullende werkgelegenheid samengevoegd. In het kader van de modernisering van het arbeidsmarktbeleid wordt in 2004 één flexibel vrij besteedbaar reïntegratiebudget geïntroduceerd. De licht dalende uitgaven op het artikel Stimulering en kwaliteitsbevordering arbeidsparticipatie worden veroorzaakt door de afname van de middelen voor de Agenda voor de toekomst, het aflopen van de subsidies van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en de overheveling per 1 januari 2005 van het KOA-budget (Kinderopvangregeling voor alleenstaande ouders in de Abw) naar de WBK (Wet Basisvoorziening Kinderopvang). De hogere ontvangsten in 2006 op het artikel Stimulering en kwaliteitsbevordering arbeidsparticipatie hangen samen met de voorfinanciering van ESF-middelen voor de programmaperiode 2000–2006. De hogere ontvangsten in 2003 betreffen de teruggave van te veel aan gemeenten bevoorschotterde arbeidsmarkt middelen.

De totale uitgaven voor bijstandsuitkeringen nemen sterk toe in 2003 en 2004 als gevolg van de verslechterde economische situatie. Na 2005 stijgen de uitgaven nog licht. Hierin zit reeds verwerkt het effect van lagere uitgaven aan bijstandsuitkeringen dat uitgaat van de in 2004 in te voeren nieuwe Wet Werk en Bijstand. Hierdoor krijgt de bijstand een meer activerend karakter. Gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid en worden tevens financieel verantwoordelijk voor de verstrekking van uitkeringen en voor reïntegratie.

De Wajong is een relatief nieuwe regeling (ingevoerd in 1998). Het betreft veelal een levenslange uitkering. Hierdoor duurt het lang voordat de regeling haar structurele niveau bereikt.

Het aantal kunstenaars dat een beroep doet op de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (WIK) daalt substantieel vanaf 2003. De eerste groep kunstenaars bereikt namelijk in 2003 de maximale termijn van vier jaar waarin een beroep gedaan kan worden op een WIK-uitkering. Per 1 januari 2005 wordt de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK) ingevoerd. De hiermee gepaard gaande uitgaven worden verantwoord op het artikel Vergroten van mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Door het aflopen van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling neemt het emancipatiebudget na 2003 af.

Het beleid ten aanzien van het beperken van ziekteverzuim en de instroom in de WAO wordt de komende periode voortgezet. Dit wordt weerspiegeld in de uitgaven op het artikel Verbetering arbeidsomstandigheden. Door

een bestuurlijke in plaats van strafrechtelijke handhaving van de Arbeids-tijdenwet nemen de boeteopbrengsten op het artikel Verbetering arbeidsomstandigheden toe.

De tegemoetkoming voor asbestslachtoffers is per 1 januari 2003 gewijzigd. Op basis van de regeling wordt voortaan een voorschot verleend aan asbestslachtoffers. In 2004 wordt het structurele niveau bereikt.

De rijksbijdragen aan de sociale fondsen ter compensatie van de kosten van heffingskortingen nemen toe. Ook de compensatie van de tekorten in het Ouderdomsfonds, waardoor de AOW-premie ongewijzigd kan blijven, laat een stijging zien.

De toevoeging aan het AOW-spaarfonds neemt jaarlijks met een vast bedrag toe.

Op het SUWI-artikel (Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen) zijn in 2003 en 2004 nog uitgaven geraamd die samenhangen met de wijziging van de uitvoeringsstructuur en de tijdelijke stimulerings-regelingen.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	9 910,8	11 040,0	11 125,9	11 745,5	12 078,3	12 074,1
Totaal niet-belastingontvangsten	112,3	32,1	23,3	23,3	23,3	23,3
1 Gezondheidsbevordering en -bescherming						
Uitgaven	369,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 Curatief-somatische zorg						
Uitgaven	257,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3 Ggz, verslavingszorg en mts-opvang						
Uitgaven	309,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4 Gehandicaptenzorg						
Uitgaven	29,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Verzorging, verpleging en ouderen						
Uitgaven	30,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6 Arbeidsmarktbeleid						
Uitgaven	200,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7 Jeugdbeleid						
Uitgaven	830,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	8,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8 Sociaal beleid						
Uitgaven	73,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9 Sportbeleid						
Uitgaven	81,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10 Verzetssdeelnemers, vervolgd en oorlogs- getroffenen						
Uitgaven	423,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11 Inspecties						
Uitgaven	96,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12 RIVM						
Uitgaven	157,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	78,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13 Rijksbijdragen						
Uitgaven	6 859,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14 Algemeen						
Uitgaven	153,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	- 14,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16 Maatschappelijke participatie van ouderen en gehandicapten						
Uitgaven	50,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
21 Preventie en gezondheidsbescherming						
Uitgaven	0,0	420,8	405,0	401,7	398,2	398,2
Ontvangsten	0,0	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8
22 Curatieve zorg						
Uitgaven	0,0	53,7	51,1	43,0	46,3	46,3
Ontvangsten	0,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
23 Geneesmiddelen en medische technologie						
Uitgaven	0,0	21,2	19,1	21,6	20,8	20,8

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
24 GGZ, verslavingszorg en maatschappelijke opvang						
Uitgaven	0,0	299,2	288,9	292,1	291,9	291,9
Ontvangsten	0,0	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
25 Modernisering AWBZ						
Uitgaven	0,0	20,6	18,6	18,6	18,5	18,5
26 Gehandicaptenzorg en hulpmiddelen						
Uitgaven	0,0	22,3	17,3	17,6	15,8	15,8
Ontvangsten	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
27 Verpleging, verzorging en ouderen						
Uitgaven	0,0	30,5	19,8	20,8	21,1	21,1
28 Wet Voorzieningen Gehandicapten						
Uitgaven	0,0	63,5	63,4	63,4	63,4	63,4
29 Arbeidsmarktbeleid						
Uitgaven	0,0	160,4	75,7	72,3	72,9	72,9
Ontvangsten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
30 Opleidingen, info-, kwaliteits- en patiëntenbeleid						
Uitgaven	0,0	189,4	190,9	193,1	184,8	184,8
Ontvangsten	0,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
31 Zorgverzekeringen						
Uitgaven	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
32 Rijksbijdrage						
Uitgaven	0,0	8 118,3	8 376,7	9 000,4	9 361,7	9 361,7
33 Jeugdbeleid						
Uitgaven	0,0	836,8	837,4	853,6	860,5	860,0
Ontvangsten	0,0	7,6	7,5	7,5	7,5	7,5
34 Sociaal beleid						
Uitgaven	0,0	65,1	59,3	59,8	57,8	57,8
35 Sportbeleid						
Uitgaven	0,0	67,3	61,0	65,1	61,7	61,7
Ontvangsten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
36 Verzetsdeelnemers, vervolgd en oorlogs- getroffenen						
Uitgaven	0,0	397,4	375,2	353,9	332,5	328,8
37 Inspecties						
Uitgaven	0,0	40,8	40,4	40,0	40,1	40,1
Ontvangsten	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
38 Tegemoetkoming buitengewone uitgaven						
Uitgaven	0,0	89,0	93,0	98,0	104,0	104,0
98 Algemeen						
Uitgaven	0,0	146,1	142,8	139,3	139,0	139,0
Ontvangsten	0,0	11,5	2,8	2,8	2,8	2,8
99 Nominaal en onvoorzien						
Uitgaven	0,0	- 3,7	- 9,7	- 8,9	- 12,6	- 12,6

Het beleid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is gericht op het bevorderen en beschermen van de gezondheid van de burger. Doel is dat alle burgers tijdige, adequate en betaalbare zorg krijgen. Daarnaast is de bevordering van een volwaardige participatie van gehandicapten in de samenleving en het versterken van de positie van de jongeren in de samenleving tot doel gesteld. Het bevorderen van participatie, het voorkomen van sociale uitsluiting en het versterken van de sociale cohesie is de doelstelling van het door VWS gevoerde sociaal beleid. Voorts zijn de doelstellingen een tijdige en adequate verpleging en

verzorging van ouderen, de ondersteuning van burgeroorlogsgetroffenen en het bevorderen van topsport en breedtesport.

Als gevolg van de integratie van de begroting VWS met de Zorgnota is met ingang van de begroting 2004 een nieuwe artikelindeling van kracht. Het oude artikel 2, Curatief-somatische zorg, is daarbij verdeeld over de nieuwe artikelen 21, 22, 23 en 30. Artikel 12, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), keert in de nieuwe artikelindeling niet terug in verband met de status van agentschap voor het RIVM per 1 januari 2004. De subsidietaakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord loopt op tot circa 127 miljoen euro. Dit bedrag is proportioneel over de verschillende beleidsartikelen verdeeld. Dit heeft tot gevolg dat de reeksen op de beleidsartikelen vanaf 2004 over het algemeen een dalende lijn vertonen. In datzelfde akkoord is aangekondigd dat – mede gezien de veranderde economische situatie – de intensiteit van maatregelen op het terrein van het specifieke arbeidsmarktbeleid wordt beperkt.

De uitgaven voor jeugdbeleid vertonen een stijgende lijn, terwijl de uitgaven van artikel 24, Geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijke opvang, min of meer constant blijven. Hieraan ligt de intensivering (enveloppe Jeugd/Preventie) uit het Hoofdlijnenakkoord ten grondslag: er komt meer geld beschikbaar voor opvoedingsondersteuning en jeugdzorg respectievelijk maatschappelijke en vrouwenopvang en het voortzetten van het heroïne-experiment.

De groep personen die voor oorlogsinvaliditeit inkomenscompensatie ontvangt, wordt in de tijd kleiner en hiermee het aantal verstrekte uitkeringen. Gezien de hoge leeftijd van deze groep, doet zij een groter beroep op bijzondere voorzieningen. Het bedrag per persoon wordt daardoor hoger, maar door afname van de groep dalen de uitgaven op het beleidsartikel Verzetsdeelnemers, vervolgd en burgeroorlogsgetroffenen. Voor het verschaffen van genoegdoening aan vervolgingslachtoffers van de Tweede Wereldoorlog zijn aan verschillende gemeenschappen bedragen beschikbaar gesteld voor eenmalige individuele uitkeringen en voor projectuitkeringen.

Om belastingplichtigen die worden geconfronteerd met buitengewone (zorg)uitgaven, maar effectief geen of slechts gedeeltelijk voordeel hebben van de aftrek van buitengewone uitgaven, een alternatieve tegemoetkoming te bieden, bereidt het kabinet een regeling voor. Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging in het Hoofdlijnenakkoord dat het kabinet rekening zal houden met de gevolgen van de ombuigingsmaatregelen in de zorg voor gehandicapten en chronisch zieken.

HOMOGENE GROEP INTERNATIONALE SAMENWERKING

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	4 401,3	4 430,9	4 628,8	4 757,3	4 929,7	5 123,0
Totaal niet-belastingontvangsten	112,2	84,7	85,1	61,0	60,8	60,8
5 Buitenlandse Zaken						
Uitgaven	3 953,6	3 721,3	3 911,6	3 921,0	4 203,5	4 396,4
Waaronder						
Art 1 Internationale ordening	101,1	80,4	77,8	70,8	71,2	71,2
Art 2 Vrede, veiligheid, conflictbeheersing	31,5	28,8	31,2	32,1	32,1	32,1
Art 3 Humanitaire hulp	226,0	181,0	191,5	197,8	197,8	197,8
Art 4 Goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw	64,2	52,0	43,5	51,4	51,4	51,4
Art 5 Europese integratie	25,4	28,5	23,	23,4	23,4	23,4
Art 6 Bilaterale ontwikkelingssamenwerking	957,7	766,5	771,5	858,3	1 159,3	1 339,0
Art 7 Fondsen van de Europese Unie	85,1	90,0	90,0	105,0	105,0	105,0
Art 8 Instellingen van de Verenigde Naties	374,7	304,1	348,6	346,7	350,2	339,7
Art 9 Internationale financiële instellingen	91,0	121,1	273,1	96,2	35,6	35,6
Art 10 Samenwerking maatschappelijke organisaties	740,2	748,8	778,7	824,2	842,2	862,0
Art 11 Samenwerking internationaal onderwijs	84,0	84,5	85,4	88,3	88,8	88,8
Art 12 Samenwerking bedrijfsleven	255,1	260,3	253,7	267,4	263,3	263,3
Art 13 Politieke en economische belangenbehartiging	29,5	76,9	26,0	17,7	17,7	17,7
Art 14 Asiel, migratie en consulaire	207,1	202,5	202,7	203,6	203,7	203,7
Art 15 Internationaal cultuurbeleid	14,0	13,8	12,5	11,5	11,5	11,5
Art 16–18 Overig	666,9	682,4	691,2	726,6	750,4	755,1
Ontvangsten	81,4	81,4	81,9	57,8	57,6	57,6
6 Justitie						
Uitgaven	12,2	8,8	20,7	15,9	15,9	15,9
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0
7 BZK						
Uitgaven	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen						
Uitgaven	54,7	54,2	53,7	53,2	53,2	53,2
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0
9B Financien						
Uitgaven	90,0	204,8	203,0	324,7	214,4	195,0
Ontvangsten	27,6	0	0	0	0	0
10 Defensie						
Uitgaven	273,5	200,6	200,6	200,6	200,6	200,6
Ontvangsten	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
11 VROM						
Uitgaven	15,4	26,4	32,3	44,1	46,1	48,4
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0
12 Verkeer en Waterstaat						
Uitgaven	18,4	14,9	14,4	13,8	13,8	13,8
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0
13 Economische Zaken						
Uitgaven	187,1	173,4	166,1	157,5	155,7	173,2
Ontvangen	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
14 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit						
Uitgaven	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid						
Uitgaven	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport						
Uitgaven	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0
62 Nader te verdelen IS	- 230,0	0	0	0	0	0

In het Hoofdlijnenakkoord is besloten dat de uitgaven voor de Officiële ontwikkelingshulp (ODA) worden gehandhaafd op 0,8% BNP. Daarnaast is besloten om de overige buitenlanduitgaven binnen de HGIS (non-ODA) reëel constant te houden. Door de koppeling van ODA aan het BNP en het reëel constant houden van non-ODA is het totale HGIS-budget over de periode 2003–2008 naar beneden bijgesteld. De hele begroting van Buitenlandse Zaken – met uitzondering van de afdrachten aan de Europese Unie – is onderdeel van de HGIS. Een groot deel van de bijstelling van de BNP-groei (met name van het ODA-deel) slaat dan ook neer op deze begroting.

Het reëel constant houden van non-ODA houdt in dat het budget voor non-ODA niet meer groeit met de BNP-ontwikkeling, maar nog slechts wordt gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling. De daarmee gepaard gaande neerwaartse bijstelling wordt onder meer gerealiseerd door een algemene korting op de HGIS en de verlaging van de ramingen van programma's waaronder de aankoop van CO₂-reducties in het buitenland op de begroting van VROM (Clean Development Mechanism) en EZ (Joint Implementation). Dit is in lijn met het uitgangspunt in het Hoofdlijnenakkoord dat de nakoming van de Kyotoverplichtingen op de meest kostenefficiënte wijze plaatsvindt.

De uitgavenontwikkeling van Buitenlandse Zaken wordt verder als volgt verklaard:

- In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat vanaf 2003 jaarlijks 300 miljoen euro extra voor exportkrediet schuldkwijtschelding wordt geraamd. Dat bedrag zal volgens de bestaande toerekeningsystematiek en in overeenstemming met de OESO/DAC-richtlijnen worden geëffectueerd.
- De BNP-bijstelling als gevolg van de tegenvallende BNP-groei wordt onder andere geaccommodeerd binnen het artikel Bilaterale ontwikkelingssamenwerking, grotendeels omdat op dat artikel de groei van het ODA-budget, die nu aanzienlijk lager uitvalt, was gearceerd. Tevens is binnen dit artikel sprake van een verhoging van de budgetten voor noodhulp in 2003. Deze verhoging houdt met name verband met de situatie in Irak en Ivoorkust. In latere jaren wordt de reservering voor noodhulp verlaagd.
- De samenwerking via het VN-kanaal wordt gestroomlijnd. Dit houdt onder andere in dat de uitgaven voor partnershipprogramma's, waaronder UNDP, UNICEF en UNEP, worden verlaagd. Daarnaast worden bijdragen aan VN-fondsen en programma's doorgeschoven van 2004 naar 2005.
- Het verloop van de uitgaven voor het artikel Internationale financiële instellingen is het gevolg van een ander kasritme van de speciale programma's binnen het Wereldbank-partnershipprogramma, waar de Wereldbank als «penningmeester» optreedt.
- De bijdrage aan particuliere organisaties binnen het artikel Samenwerking met particuliere organisaties neemt toe, met name als gevolg van de instelling van het programma Thematische Medefinanciering en de verhoging van de bijdrage aan de MFO's naar 11%.

- De stijging in 2004 van de uitgaven voor het artikel Politieke en economische belangenbehartiging heeft met name te maken met een reservering voor de kosten van het Nederlandse voorzitterschap van de EU.

De piek in de uitgaven bij Justitie vanaf 2005 en het structureel hogere niveau vanaf 2006 worden veroorzaakt door de bijdrage aan de huisvestingskosten van Europol. De structurele toename van de uitgaven van Financiën vanaf 2004 wordt veroorzaakt door een verlaging van de bijdrage aan de Wereldbank en de fondsen van de regionale ontwikkelingsbanken in 2003. Deze bijdragen worden doorgeschoven naar 2006. De hogere uitgaven van Defensie in 2003 ten opzichte van latere jaren worden deels verklaard door de HGIS-eindejaarsmarge van 2002 die is ingezet ten behoeve van de uitzending van Nederlandse militairen naar Irak. Daarnaast zijn in 2003 uitgaven geraamd voor lopende vredesoperaties waarin Nederland bijdraagt. De uitgaven voor het Clean Development Mechanism op de begroting van VROM zijn doorgeschoven naar de jaren 2005 – 2008. De reservering op de aanvullende post betreft de ruimte die in 2003 gereserveerd wordt voor verwachte schuldkijschelding.

GEMEENTEFONDS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	13 811,4	12 275,6	12 985,2	12 921,1	12 914,9	12 904,1

Het Gemeentefonds is een van de inkomstenbronnen waarmee gemeenten hun uitgaven kunnen bekostigen. De beschikbare financiële middelen worden zodanig over de gemeenten verdeeld, dat zij een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten kunnen leveren. De ontwikkeling van het Gemeentefonds wordt bepaald door de normerings-systematiek en de toevoegingen en/of onttrekkingen vanwege specifieke taakmutaties.

Per 2004 is de omvang van het Gemeentefonds lager vanwege de uitname uit het Gemeentefonds ten behoeve van de voeding van het BTW-compensatiefonds. Daarnaast wordt het lokaal categoriaal inkomensbeleid in de bijstand afgeschaft en het gemeentelijk minimabeleid beperkt. Het afschaffen van het categoriaal inkomensbeleid in de bijstand vloeit voort uit het Strategisch Akkoord 2002. Daarin is de keuze gemaakt dat het algemeen, generiek inkomensbeleid is voorbehouden aan het Rijk. De beperking van het gemeentelijk minimabeleid komt voort uit het Hoofdlijnenakkoord. Rekening houdend met het sterk gedaalde aantal ABW'ers en de gestegen uitgaven voor de bijzondere bijstand, worden de uitgaven voor de bijzondere bijstand verlaagd tot een niveau per ABW'er vergelijkbaar met dat van midden jaren negentig. Ook wordt in 2004 het Gemeentefonds verlaagd vanwege de afroaming van het accres over de € 45,38-regeling.

Per 2005 neemt de omvang van het Gemeentefonds licht toe. De stijging is het saldo van de uitname als gevolg van het per 2005 afschaffen van de € 45,38-regeling en de compensatie van gemeenten via het Gemeentefonds voor het afschaffen van het bewonersdeel van de OZB op woningen. Beide maatregelen zijn onderdeel van het pakket aan lastenmaatregelen.

PROVINCIEFONDS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	1 143,3	1 013,7	993,9	993,9	993,9	993,9

Het Provinciefonds is een van de inkomstenbronnen waarmee provincies hun uitgaven kunnen bekostigen. De beschikbare financiële middelen worden zodanig over de provincies verdeeld dat zij een gelijkwaardig voorzieningspakket tegen globaal gelijke lasten kunnen leveren. De ontwikkeling van het Provinciefonds wordt bepaald door de normerings-systematiek en de toevoegingen en/of onttrekkingen vanwege specifieke taakmutaties. Per 2004 is de omvang van het Provinciefonds lager vanwege de uitname uit het Provinciefonds ten behoeve van de voeding van het BTW-compensatiefonds.

INFRASTRUCTUURFONDS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	6 454,6	5 858,9	5 982,0	6 476,6	6 999,2	6 765,3
Totaal niet-belastingontvangsten	6 423,6	5 805,5	5 901,6	6 570,6	6 999,2	6 765,3
1 Droge infrastructuur						
Uitgaven	3 473,2	3 668,1	3 775,5	5 047,9	5 568,5	5 251,1
Ontvangsten	116,5	68,1	33,3	50,3	28,8	89,2
2 Natte infrastructuur						
Uitgaven	963,1	944,2	1 098,6	991,5	1 116,8	1 246,8
Ontvangsten	124,7	94,8	55,9	62,4	42,4	42,4
3 Megaprojecten						
Uitgaven	1 878,5	1 210,8	1 030,6	367,6	290,0	243,6
Ontvangsten	52,6	39,7	47,5	24,3	65,0	87,0
4 Algemeen						
Uitgaven	139,6	35,8	77,3	69,6	23,9	23,9
Ontvangsten	38,9	23,9	23,9	23,9	23,9	23,9
5 Bijdragen t.l.v. andere begr.van het Rijk						
Ontvangsten	6 091,1	5 579,0	5 741,0	6 409,8	6 839,2	6 522,8

Op het Infrastructuurfonds worden de uitgaven op het gebied van infrastructuur begroot. Het Infrastructuurfonds is de *productbegroting* van Verkeer en Waterstaat. De aan de producten ten grondslag liggende beleidsdoelstellingen zijn op de *beleidsbegroting* van Verkeer en Waterstaat (XII) geformuleerd. Een apart fonds voor infrastructuur bevordert zowel een integrale afweging van prioriteiten als de continuïteit van middelen voor de infrastructuur. Het Infrastructuurfonds wordt gevoed vanuit de begroting van Verkeer en Waterstaat en vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). De bijdrage aan het Infrastructuurfonds vanuit de begroting van Verkeer en Waterstaat wordt jaarlijks met 2,8% geëxtrapoleerd. Het verloop van de raming van de uitgaven van het Infrastructuurfonds wordt beïnvloed door onder meer de intensiveringen van het Hoofdlijnenakkoord en extensiveringen zoals de korting op de prijsbijstelling.

De uitgavenramingen op het Infrastructuurfonds lopen in totaal de komende jaren op. Dit hangt samen met de toevoeging van het «kwartje van Kok» uit het Hoofdlijnenakkoord en de enveloppe Mobiliteit uit het

Strategisch Akkoord. Het aanvullend pakket van budgettaire maatregelen voorziet in een kasschuif van een deel van de middelen uit het «kwartje van Kok» van 2004 en 2005 naar 2006 en 2007. Deze kasschuif wordt opgevangen door herprioritering binnen het projectenprogramma.

Op het artikel Droge infrastructuur staan uitgaven begroot die nodig zijn voor projecten gericht op capaciteitsuitbreiding van het hoofdwegennet, alsook de uitgaven voor beheer en onderhoud en veiligheid van zowel auto- als railwegen. Het doel is de aanwezige infrastructuur zo goed mogelijk te onderhouden en te benutten. Zowel de uitgaven als de ontvangsten op het beleidsartikel fluctueren tussen de jaren. Dit hangt voornamelijk samen met de uitvoeringsplanning en de bijdragen van derden waaronder de EU – voor de aanleg van wegen en projecten ter verbetering van het openbaar vervoer. De sterke stijging op dit beleidsartikel is vooral het gevolg van intensiveringen, die worden gefinancierd met het «kwartje van Kok», zoals is besloten in het Hoofdlijnenakkoord. Deze gelden worden aangewend voor een extra impuls in onderhoud en benuttingsmaatregelen van wegen en selectief voor aanleg. Tevens vindt een impuls via de regionale fondsen plaats voor de regionale bereikbaarheid.

Het artikel Natte infrastructuur bevat de geraamde uitgaven voor het onderhoud en de aanleg van de waterkeringen en vaarwegen. Het beheer en het onderhoud hebben betrekking op onder meer de stormvloedkeringen, het handhaven van de kustlijn en dijkversterkingen. In de periode tot en met 2010 wordt ingezet op extra onderhoud aan met name de vaarwegen, waarmee tevens de waterafvoerfunctie wordt verbeterd. Hiervoor worden middelen uit het «kwartje van Kok» benut. Tevens is de extra impuls van 100 miljoen euro. inzake het regionale waterbeheer verwerkt.

De in uitvoering zijnde aanleg van de HSL-Zuid en Betuweroute bepalen het uitgavenpatroon op het beleidsartikel Megaprojecten. Bij de aanleg van de HSL-Zuid tekent zich een investeringspiek af in 2003. De oplevering van zowel de HSL-Zuid als de Betuweroute in 2006 verklaren de aflopende uitgavenreeks.

De fluctuaties op het artikel Bijdragen ten laste van andere begrotingen zijn voornamelijk het gevolg van het ritme waarin de FES-bijdragen voor infrastructuurprojecten beschikbaar komen. Daarnaast staan de bijdragen die ten laste komen van de begroting van Verkeer en Waterstaat op dit artikel verantwoord.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	2 963,5	1 948,2	1 723,9	1 795,5	2 226,4	2 012,9
Totaal niet-belastingontvangsten	2000,4	1 821,0	1 637,0	1 679,5	1 796,1	2 058,6
1 Bijdrage i.k.v. verkeer en vervoer	192,7	477,8	252,6	277,5	250,8	214,0
2 Bijdrage i.k.v. bodemsanering	31,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3 Bijdrage t.b.v. kennisinfrastructuur	11,2	11,1	10,5	9,1	0,0	0,0
4 Overige bijdragen vanuit het fonds	730,9	139,3	282,2	87,1	0,0	0,0
7 Projecten in voorbereiding	176,2	180,7	146,1	210,0	214,0	214,0
8 Investeringsimpuls 1998	663,6	112,1	137,3	482,0	1 095,3	974,5
9 Investeringsimpuls 2001	1 157,3	1 027,1	895,1	729,8	666,3	610,3
1 Ontvangsten uit aardgas	1 611,0	1 384,0	1 135,0	1 115,0	1 198,0	1 447,0
2 Rentebesparingen uit incidentele baten	389,4	437,0	502,0	564,5	598,1	611,6

Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is een verdeelfonds. Het kasritme van de FES-uitgaven wordt bepaald door de financieringsbehoefte van de goedgekeurde FES-projecten, passend binnen de budgettaire randvoorwaarden van de FES-wet.

Op het artikel Bijdragen aan het Infrastructuurfonds in het kader van Verkeer en Vervoer worden de middelen begroot die in het Strategisch Akkoord zijn uitgetrokken voor bereikbaarheid en mobiliteit en welke zijn toegezegd aan het Ministerie van V&W voor het uitvoeren van het Fileplan ZSM (Zichtbaar, Slim en Meetbaar).

De uitgave op het artikel Bijdrage in het kader van bodemsanering betreft in 2003 de laatste tranche die wordt overgeboekt naar de begroting van VROM ten behoeve van de ontwikkeling van Vinex-woningbouwprojecten.

Op het artikel Overige bijdragen vanuit het fonds worden bijdragen geraamd aan het Infrastructuurfonds voor de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn. Doordat het einde van de projecten in zicht komt, dalen de uitgaven op dit artikel vanaf 2004.

De hogere uitgaven op het artikel Projecten in voorbereiding worden veroorzaakt doordat naar verwachting enkele nieuwe sleutelprojecten in uitvoering zullen worden gebracht.

De investeringsimpulsen bevatten investeringspakketten voor de clusters Bereikbaarheid, Milieu en Kennis. De hoge uitgaven in 2003 zijn enerzijds het gevolg van beide impulsen, maar anderzijds zijn ook de Betuweroute en Hogesnelheidslijn hier verantwoordelijk voor. De oploep in 2007 is het gevolg van een hogere raming van de uitgaven aan het Infrastructuurfonds voor het pakket Bereikbaarheid van de Investeringsimpuls 1998.

De voeding van het FES bestaat uit een vast percentage (41,5%) van de totale gasbaten. Daarnaast wordt het FES gevoed uit vrijvallende rentelasten die het gevolg zijn van het verlagen van de staatsschuld met de common-areabaten, de opbrengst van verkoop staatsdeelnemingen (eventueel gecorrigeerd voor dividendderving) en veilingen (van rechten). Het verloop in de meerjarencijfers wordt verklaard door oplopende ontvangsten als gevolg van de rentecomponent en door het verloop van de ramingen voor de totale aardgasbaten. Deze worden bepaald door de hoogte van de raming van de olieprijs en dollarkoers. Voorts is de oploep van de rentebaten uit incidentele baten te verklaren doordat de opbrengst van de veiling van radiofrequenties met behulp van een annuïteit ten gunste van het FES wordt gebracht en door het temporiseren van de geraamde opbrengsten van de verkoop van staatsdeelnemingen.

AOW-SPAARFONDS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal niet-belastingontvangsten	3 198,7	3 440,1	3 694,6	3 965,0	4 256,9	4 572,5

Ten behoeve van de toekomstige financiering van de AOW-lasten worden vanuit de begroting van SZW bijdragen geleverd aan het fonds. In het wetsvoorstel Premiemaximering AOW en introductie spaarfonds AOW is opgenomen dat de jaarlijkse storting in het AOW-spaarfonds vanaf 1999 ieder jaar met 113,445 miljoen euro wordt verhoogd. Het fonds ontvangt rente over het totaal opgebouwde vermogen. Deze rente wordt aan het fondsvermogen toegevoegd.

DIERGEZONDHEIDSFONDS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	267,4	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal niet-belastingontvangsten	261,2	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0
1 Bewaking en bestrijding van dierziekten						
Uitgaven	267,4	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontvangsten	261,2	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0

De uitgaven voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten en de met deze ziekten samenhangende welzijnsmaatregelen worden verantwoord in het Diergezondheidsfonds (DGF). Daarnaast worden uitgaven verantwoord voor maatregelen om de diergezondheid te bewaken. De uitgaven in 2003 hebben met name betrekking op de uitgaven in verband met de bestrijding van de Aviaire Influenza (vogelpest). Voor 2003 en 2004 zijn uitgaven (7,7 miljoen euro) opgenomen voor reguliere bewakingsprogramma's om Nederland dierziektevrij te houden. Dekking vindt plaats door bijdragen van LNV (5,1 miljoen euro) en het bedrijfsleven (2,6 miljoen euro).

Het verschil tussen de uitgaven en ontvangsten in 2003 wordt veroorzaakt door de aanwending van het (cumulatieve) eindsaldo 2002 (6,17 miljoen euro). Dit saldo zal worden ingezet voor de uitfinanciering van de vernietiging van oude diermeelvoorraden.

ACCRES GEMEENTEFONDS/PROVINCIEFONDS

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	0,0	- 104,5	52,0	538,1	1 166,5	1 625,5

De accresen volgen uit de normeringssystematiek die geldt voor het Gemeente- en Provinciefonds. Volgens deze systematiek is de ontwikkeling van de omvang van de fondsen gekoppeld aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De accresen zijn bedoeld als compensatie voor loon- en prijsontwikkelingen evenals volumeontwikkelingen in de uitgaven van gemeenten en provincies.

In de huidige normeringssystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds valt de bijstand in de koppelingsgrondslag. Aangezien het macro-risico van de bijstand volledig bij het Rijk ligt, wordt de koppeling van Gemeente- en Provinciefonds losgelaten. De doorwerking van het pakket resulteert op basis van de normeringssystematiek tot een verlaging van de uitkering uit het Gemeente- en Provinciefonds.

Bij Voorjaarsnota 2003 is het accres 2004 niet overgeboekt naar het Gemeente- en Provinciefonds, in afwachting van de doorwerking van de voornemens van het nieuwe kabinet op de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Op basis van de huidige inzichten voor wat betreft de netto gecorrigeerde rijksuitgaven is het accres 2004 berekend en bij Miljoenennota 2004 structureel overgeboekt naar het Gemeente- en Provinciefonds. In het voorjaar van 2004 worden op basis van de ontwikkelingen van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven de accessen voor het Gemeente- en Provinciefonds meerjarig berekend. Het accres 2004 wordt dan bijgesteld en het accres 2005 wordt dan structureel naar de fondsen overgeboekt.

BTW-COMPENSATIEFOND						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	252,3	1 632,8	1 688,1	1 735,8	1 816,8	1 916,8

Vanaf 1 januari 2003 kunnen gemeenten, provincies en de kaderwetgebieden de betaalde BTW voor hun niet-ondernemersactiviteiten, die volgens de wetgeving daarvoor in aanmerking komt, gecompenseerd krijgen uit het BTW-compensatiefonds. Het BTW-compensatiefonds wordt vanaf 2004 voor een belangrijk deel gevoed door een uitname uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Daarnaast is de BTW-compensatie voor het openbaar vervoer aan het fonds toegevoegd.

Ook een deel van de BTW-ontvangsten wordt aan het fonds toegevoegd. Dit betreft de BTW op aanleg van gemeenschapsvoorzieningen die gemeenten tot de inwerkingtreding van het fonds via de belastingaangifte verrekenen. Het fonds keert (behoudens de voorschotten) met een jaar vertraging uit. De uitgaven in 2004 hebben daardoor betrekking op de compensatie van de BTW van het jaar 2003 en voorschotten die gemeenten, provincies en kaderwetgebieden voor BTW-openbaar vervoer en BTW-grondexploitatie kunnen aanvragen voor het jaar 2004. Dit verklaart de oploop van 2003 naar 2004. De oplopende reeks vanaf 2004 betreft een autonome groei van het fonds die het gevolg is van onder andere een verwachte toename van het uitbestedinggedrag van gemeenten en provincies. Deze groei is geraamd op gemiddeld drie procent, waarvoor het nominaal accres van het Gemeentefonds als indicator is gehanteerd.

ARBEIDSVOORWAARDEN						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	45,8	647,0	1 150,0	1 824,0	2 709,3	3 549,9

Op de aanvullende post Arbeidsvoorwaarden worden de middelen gereserveerd die nodig zijn om de loonvoelige uitgaven op de

Rijksbegroting op het uitgavenpeil van het desbetreffende jaar te brengen. De oploop in de cijfers ontstaat doordat jaarlijks een structurele reservering wordt opgenomen om tijdens de uitvoering de begrotingsuitgaven (zoals deze op de afzonderlijke begrotingen zijn opgenomen) van constante naar lopende prijzen te brengen. De reservering betreft een bijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in het begrotingsgefinancierde deel van de collectieve sector, bestaande uit onder andere de elementen primair loon, incidenteel loon en werkgeverspremies.

PRIJSBIJSTELLING/INDEXERING WSF

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven		472,6	1 014,2	1 575,1	2 215,9	2 714,8

De aanvullende post Prijsbijstelling bevat de meest actuele raming van de prijsstijgingen die zich voordoen op de rijksbegroting. Als gevolg van de tranchegewijze opbouw (zo hebben de in het jaar 2005 voorziene uitgaven aan prijsbijstelling betrekking op zowel het jaar 2004 als het jaar 2005) ontstaat een in de tijd oplopend uitgavenniveau. De prijsbijstelling voor het jaar 2004 wordt naar verwachting in het voorjaar 2004 toegedeeld aan de departementale begrotingen.

De aanvullende post Indexering studiefinanciering bevat de uitgavenraming voor de prijsstijgingen van de normbedragen in de studiefinanciering. Door de tranchegewijze opbouw ontstaat een in de tijd oplopend uitgavenniveau.

KOPPELING UITKERINGEN/NOMINALE BIJSTELLING AKW

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	- 0,2	50,2	139,2	301,4	444,0	611,2
Totaal niet-belastingontvangsten	0,1	2,7	5,5	13,0	18,6	25,1

Op de aanvullende post Koppeling uitkeringen/nominale bijstelling AKW worden de kosten van de indexering van de begrotingsgefinancierde socialezekerheidsuitgaven geraamd. De indexering van de uitkeringen is vastgesteld conform de in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen maatregelen met betrekking tot de ontwikkeling van uitkeringen. De indexering van de AKW is hiermee voor 2004 en 2005 in lijn gebracht.

ALGEMEEN

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	308,1	793,0	1 232,0	2 229,9	2 459,9	2 574,5
Totaal niet-belastingontvangsten	958,1	2 013,4	2 269,1	1 768,5	232,6	232,6

Op de aanvullende post Algemeen staan middelen waarvan op het moment van reservering nog niet expliciet kan worden aangegeven op welke begroting(en) zij uiteindelijk worden verantwoord, of waarvan de

exacte omvang nog niet kan worden aangegeven. Daarnaast staan op deze aanvullende post taakstellingen geparkeerd die uiteindelijk door de diverse begrotingen ingevuld worden (bijvoorbeeld de «ramings-technische veronderstelling in = uit» bij de eindejaarsmarge).

De omvang van de raming op deze aanvullende post wordt in 2003 bepaald door de (negatieve) correctieve boekingen uit hoofde van de ramingstechnische veronderstelling rond de eindejaarsmarge 2002. Verder staan er middelen gereserveerd voor het CO₂-reductieplan/ klimaatbeleid, de behoedzaamheidsreserve GF/PF, SUWI en voor BTW-compensatie Openbaar Vervoer. Daarnaast staan er onder meer middelen gereserveerd voor de uitgavenverhogingen uit het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnenakkoord voor onderwijs, veiligheid, mobiliteit, natuur en de zorgtoeslag.

Bij de ontvangsten is op deze aanvullende post een stelpost opgenomen voor de verkoopopbrengsten van staatsdeelnemingen. Deze taakstelling loopt tot en met 2006. Dit verklaart de abrupte afname van de geraamde ontvangsten na 2006. De renteopbrengst samenhangend met de verkoop van staatsdeelnemingen, gecorrigeerd voor de dividendderiving, wordt aangewend voor de taakstellende structurele voeding van het FES. Aan de ontvangstenkant is tevens de taakstelling op de niet-belastingontvangsten uit het Hoofdlijnenakkoord opgenomen.

CONSOLIDATIE

2003	2004	2005	2006	2007	2008
- 6 711,1	- 6 263,2	- 6 480,2	- 6 520,2	- 7 032,8	- 6 913,8

De post Consolidatie wordt gebruikt voor het corrigeren van de Rijksbegroting voor dubbelstellingen door het «bruto-boeken» van bijdragen. Het «bruto-boeken» houdt in dat zowel het departement dat de 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. Hierdoor wordt het rekenkundig niveau van de totale rijksuitgaven en de rijksontvangsten hoger dan het feitelijk niveau. Door de post Consolidatie wordt hiervoor gecorrigeerd. De hoogte van de post wordt voornamelijk bepaald door de bijdragen via de begrotingen van V&W en het FES aan het Infrastructuurfonds.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	57 791,7	60 009,7	60 287,6	60 563,6	60 897,1	61 887,7
Totaal niet-belastingontvangsten	1 374,9	1 050,7	1 119,1	1 437,7	1 324,8	1 347,1
Begrotingsgefinancierd						
<i>H15 SZW (SZA-relevant)</i>						
Uitgaven	15 358,9	15 637,8	15 931,2	15 798,1	15 822,3	15 872,0
Ontvangsten	926,2	510,9	488,6	620,1	484,0	484,0
Aanvullende posten						
Uitgaven	-60,2	137,1	400,5	641,1	890,6	1 162,4
Ontvangsten	0,1	2,7	5,5	13,0	18,6	25,1
Premiegefinancierd						
<i>Werknemersverzekeringen</i>						
Uitgaven	17 794,2	19 041,7	18 403,0	17 850,9	17 347,1	17 274,3
<i>Volksverzekeringen</i>						
Uitgaven	24 115,3	24 602,7	25 017,6	25 777,9	26 424,7	27 193,9
<i>Overige verzekeringen</i>						
Uitgaven	583,6	590,5	535,3	495,5	412,5	385,1
Ontvangsten (ufo)	448,7	537,1	625,0	804,6	822,2	838,0

Het meerjarige uitgavenbeeld onder de ijklijn Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid bestaat onder meer uit de begrotingsgefinancierde uitgaven zoals arbeidsmarktmiddelen, bijstandsuitgaven en SUWI-gerelateerde posten. De uitgaven voor personeel en materieel en technische posten zoals rijksbijdragen vallen hier niet onder. Daarnaast is er een omvangrijk geheel van premiegefinancierde socialezekerheidsuitgaven als de WAO, de werkloosheidsregelingen, en de volksverzekeringen (AOW, ANW). Het verloop van de begrotingsgefinancierde SZW-uitgaven is toegelicht bij de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV).

Bij de premiegefinancierde uitgaven valt op dat het totaal van werknemersverzekeringen in 2003 en 2004 sterk stijgt en daarna een dalende tendens inzet. Bezien over de hele periode blijven de uitgaven ongeveer gelijk, terwijl deze bij de volksverzekeringen jaarlijks met 2¼% per jaar stijgen. Het verloop wordt verklaard doordat in 2003 en 2004 als gevolg van de stijgende werkloosheid de WW-uitgaven sterk stijgen. In latere jaren hebben vooral de hervorming van de WAO en de WW-maatregelen een daling van de uitgaven tot gevolg. Bij de Algemene Ouderdomswet (AOW) zijn het vooral demografische trends die de stijging van de uitgaven veroorzaken. Voor alle socialezekerheidsregelingen geldt een indexering conform de loon- en prijsontwikkeling. In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken de indexering gelijk te stellen aan de loonstijging van de ambtenaren.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal uitgaven	43 180,7	44 089,5	46 303,9	48 867,0	51 515,3	54 111,9
Totaal niet-belastingontvangsten	2 508,6	2 869,6	4 050,2	4 122,6	4 198,4	4 243,3
21 Preventie en gezondheidsbescherming Uitgaven	213,2	210,8	211,7	212,5	213,3	213,3
22 Curatieve zorg Uitgaven	17 135,0	16 714,5	17 047,1	17 461,5	17 859,9	17 899,0
Ontvangsten	593,6	485,9	485,9	485,9	485,9	485,9
23 Geneesmiddelen en medische technologie Uitgaven	4 453,5	4 324,6	4 658,4	5 084,2	5 524,0	5 524,0
Ontvangsten	96,0	302,1	302,1	302,1	302,1	302,1
24 GGZ, verslavingszorg en maatschappelijke opvang Uitgaven	3 472,1	3 467,5	3 566,2	3 690,1	3 771,5	3 782,6
Ontvangsten	109,6	105,7	105,4	105,4	105,4	105,4
26 Gehandicaptenzorg en hulpmiddelen Uitgaven	5 343,1	5 672,0	5 871,1	6 066,3	6 255,4	6 274,1
Ontvangsten	277,5	277,3	277,2	277,2	277,1	277,1
27 Verpleging, verzorging en ouderen Uitgaven	11 127,9	11 553,8	12 153,3	12 853,4	13 370,5	13 396,5
Ontvangsten	1 420,2	1 600,1	1 600,1	1 600,1	1 600,2	1 600,2
31 Zorgverzekeringen Uitgaven	1 247,5	1 259,1	1 275,9	1 287,2	1 298,6	1 298,6
Ontvangsten	30,8	30,8	30,8	30,8	30,8	30,8
99 Nominaal en onvoorzien Uitgaven	188,4	887,1	1 520,1	2 211,8	3 222,1	5 723,8
Ontvangsten	- 19,1	67,7	1 248,7	1 321,1	1 396,9	1 441,8

Het kabinetsbeleid is erop gericht dat alle burgers tijdige, adequate en betaalbare zorg krijgen.

De zorg heeft de laatste jaren een enorme uitgavenstijging laten zien. Voornaamste oorzaak hiervan is de aanpak van de wachtlijsten. Om de zorg ook in de toekomst betaalbaar te houden, heeft het kabinet maatregelen genomen om de groei van de zorguitgaven te beperken.

De raming van de zorguitgaven in de tabel vertoont een stijgende lijn. Deze wordt verklaard uit de toegekende compensatie voor loon- en prijsstijging en uit de volumegroei voor de zorgsector. Deze volumegroei is relatief hoog en bedraagt – op basis van CPB-ramingen – over het totaal van de zorguitgaven 2,5% per jaar. Het CPB heeft in zijn ramingen rekening gehouden met de verwachte kosten als gevolg van bevolkingsgroei en vergrijzing en met de kosten van nieuwe medische technologieën, zoals van geavanceerde apparatuur maar ook van nieuwe medicijnen of behandelmethoden. Daarnaast zijn door het kabinet middelen beschikbaar gesteld (oplopend tot 1 miljard euro in 2007) om een verdere aanpak van de wachtlijsten in de verschillende sectoren te kunnen financieren.

Ter beheersing van de zorguitgaven wordt per 1 januari 2005 een eigen risico ingevoerd bij de ZFW/Basisverzekering en wordt het verzekerde pakket met ingang van 1 januari 2004 in de ZFW/Basisverzekering verkleind. In de ZFW/Basisverzekering worden onder andere fysiotherapie en tandartsenzorg voor volwassenen, zittend ziekenvervoer, de eerste IVF-behandeling en een aantal zelfzorggeneesmiddelen uit het pakket verwijderd, terwijl bij de geneesmiddelen een eigen bijdrage van € 1,50 per recept wordt geïntroduceerd. De eigen betalingen voor thuiszorg worden verhoogd.

Bovendien worden maatregelen genomen om tot een doelmatiger geneesmiddelenvoorziening te komen, door middel van prijsmaatregelen, en wordt ingezet op loonmatiging.

7 Verticale Toelichting 2003–2008

Om de Miljoenennota hanteerbaarder te maken is dit jaar besloten de bijlagen iets in te dikken door een Verticale Toelichting «Nieuwe stijl» in de bijlage op te nemen. Deze nieuwe, gecomprimeerde Verticale Toelichting geeft de mutaties tussen Miljoenennota 2003 en Miljoenennota 2004 weer, uitgesplitst naar budgetdisciplinesector (Rijksbegroting in enge zin, Zorg en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt). Ook de uitgaven en ontvangsten die niet relevant zijn voor een van de drie uitgavenkaders worden op deze manier gepresenteerd. Binnen de budgetdiscipline-sectoren zijn de mutaties gesplitst in mutaties uit hoofde van de Voorjaarsnotabesluitvorming, het Hoofdlijnenakkoord, het Aanvullend Pakket en overige mutaties (mee- en tegenvallers en beleidsmatige mutaties).

De belangrijkste ontwikkelingen binnen de betreffende budgetdisciplinesectoren worden toegelicht. De tabellen zijn netto gepresenteerd (uitgaven minus niet-belastingontvangsten) en luiden in miljoenen euro's. De Verticale Toelichting «Oude stijl», waarin een cijfermatig overzicht per begroting wordt gepresenteerd, wordt op Prinsjesdag gepubliceerd op de Miljoenennotawebsite van het ministerie van Financiën. Dit overzicht geeft een technische toelichting op de belangrijkste autonome en beleidsmatige mutaties.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand Miljoenennota 2003	93 138,2	95 842,7	101 738,0	105 115,0	107 918,3	
Voorjaarsnotabesluitvorming	- 133,3	0,2	53,9	- 130,4	- 204,1	
Asiel/COA	243,0	172,0	110,0	58,0	53,0	
Huursubsidie	136,7	132,8	161,1	190,5	225,5	
Vogelpest	263,9					
Leerlingenraming	3,7	30,6	76,9	89,9	73,4	
Inhouden prijsbijstelling	- 327,9	- 319,9	- 325,1	- 325,0	- 326,1	
Inhouden ILO-tranche 2003	- 165,5	- 167,7	- 169,8	- 173,9	- 178,8	
Schuldkwijtschelding	- 300,0					
Niet-belastingontvangsten	- 99,4					
Overig	112,2	152,4	200,8	30,1	- 51,1	
Hoofdlijnenakkoord		- 1 091,2	- 2 340,5	- 2 760,7	- 3 059,7	
Loonontwikkeling en ILO-korting		- 330,9	- 665,7	- 998,0	- 1 328,4	
Beperken gemeentelijk minimabeleid		- 150,0	- 150,0	- 150,0	- 150,0	
Inhuur externen		- 148,5	- 198,5	- 198,5	- 198,5	
Efficiency/volumetaakstelling		- 48,3	- 105,2	- 153,5	- 237,8	
Efficiency inning waterheffingen			- 100,0	- 100,0	- 100,0	
Bundeling achterstandenbeleid		- 50,0	- 100,0	- 100,0	- 100,0	
Specifiek arbeidsmarktbeleid		- 70,0	- 150,0	- 150,0	- 150,0	
Asiel, inburgering en immigratie		- 50,0	- 100,0	- 100,0	- 100,0	
non-ODA reëel constant houden		- 40,0	- 80,0	- 110,0	- 150,0	
Schuldkwijtschelding		- 300,0	- 300,0	- 300,0	- 300,0	
Beperken subsidies		- 234,1	- 543,5	- 613,5	- 683,1	
Beperken diverse uitgaven VenW		- 50,0	- 100,0	- 100,0	- 100,0	
Niet-belastingontvangsten		- 249,4	- 249,4	- 249,4	- 249,4	
Versobering huursubsidie			- 110,0	- 190,0	- 210,0	
Verkoop landbouwgronden				- 50,0	- 100,0	
Afroken accres 45,38 euro regeling		- 100,0	- 100,0	- 100,0	- 100,0	
Accres gf/pf		- 140,0	- 420,0	- 410,0	- 450,0	
Overig		- 170,0	- 198,2	- 277,8	- 382,5	
Intensivering onderwijs en onderzoek		200,0	300,0	400,0	700,0	
Intensivering veiligheid: justitie/politie		150,0	250,0	300,0	350,0	
Intensivering veiligheid: preventie/jeugd		30,0	50,0	80,0	100,0	
Intensivering veiligheid: defensie		30,0	50,0	80,0	100,0	
Intensivering EHS en reconstructie		100,0	150,0	200,0	250,0	
Intensivering mobiliteit en bereikbaarheid		530,0	530,0	530,0	530,0	
Aanvullend pakket		- 408,8	- 822,3	- 570,4	- 908,7	
ILO		- 103,8	- 212,3	- 212,4	- 212,7	
Doorwerking premieschuif		- 110,0	- 110,0	- 110,0	- 110,0	
Maatregel prestatiebeurs			- 28,0	- 265,0	- 455,0	
Intertemporele compensatie Infrastructuur, EHS en reconstructie		- 240,0	- 360,0	360,0	240,0	
Verruiming huurbeleid				- 250,0	- 250,0	
GF/PF		- 269,0	- 285,0	- 246,0	- 265,0	
BANS		50,0	50,0	50,0	50,0	
Tegemoetkoming chronisch zieken		89,0	93,0	98,0	104,0	
Overig		175,0	30,0	5,0	- 10,0	
Overig	- 1 380,3	- 2 841,3	- 4 319,2	- 3 224,9	- 1 626,3	
<i>Mee- en tegenvallers</i>	<i>1 432,5</i>	<i>- 2 920,0</i>	<i>- 2 618,5</i>	<i>- 2 474,0</i>	<i>- 1 492,1</i>	
Wijziging kapitaalmarktberoep en rente	- 563,4	- 985,6	- 904,4	- 2,4	1 137,7	
EU-afdrachten	- 305,7	- 855,0	- 270,5	- 284,5	- 299,1	
BNP-bijstelling HGIS	- 216,5	- 323,0	- 363,8	- 384,2	- 379,7	
Bijstelling autonome raming WSF	- 97,3	- 71,0	- 128,3	- 111,4	- 96,8	
Nominale ontwikkeling loon- en prijsbijstelling	- 52,3	- 473,6	- 782,2	- 1 273,5	1 223,0	
Winstafdracht DNB	50,0	270,0	199,7	190,0	189,7	
Rente sociale fondsen	- 248,1	- 237,5	- 259,0	- 477,7	- 864,5	
Accres gf/pf	- 10,2	- 152,0	- 110,9	- 120,4	101,9	
Overig	11,0	- 92,3	0,9	- 9,9	- 58,3	
<i>Beleidsmatige mutaties</i>	<i>52,2</i>	<i>78,7</i>	<i>- 1 700,7</i>	<i>- 750,9</i>	<i>- 134,2</i>	
OZB-gebruikersdeel			- 1 050,0	- 1 050,0	- 1 050,0	
Zorgtoeslag			- 1 180,0	- 248,0	- 100,0	
Overboekingen over de ijklijn	113,0	87,0	188,0	187,0	181,0	
Correctie extrapolatie 2007					403,5	
Overig	- 60,8	- 8,3	341,3	360,1	431,3	

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Extrapolatie						105 237,5
Stand Miljoenennota 2004	91 624,6	91 501,6	94 309,9	98 428,6	102 119,5	105 237,5

Het kader «Rijksbegroting in enge zin» omvat het grootste deel van de uitgaven en niet-belasting ontvangsten op de departementale begrotingen. De mutaties binnen het kader «Rijksbegroting in enge zin» staan in het teken van de ombuigingen en intensiveringen uit de Voorjaarsnota, het Hoofdlijnenakkoord en het Aanvullende Pakket.

Voorjaarsnotabesluitvorming

Bij Voorjaarsnota bleek er sprake te zijn van uitvoeringsproblematiek binnen de rijksbegroting van ruim 1 miljard euro, vooral door tegenvallers in de huursubsidie, door exploitatietekorten en een hogere bezetting bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en door de kosten als gevolg van de uitbraak van de vogelpest. Tevens namen door de stijging van de leerlingenaantallen voornamelijk in het speciaal onderwijs, de BVE-sector en de het wetenschappelijk onderwijs, de onderwijsbudgetten toe. Tegenover deze problematiek zijn maatregelen en ramingsbijstellingen gezet, waaronder het inhouden van 60% van de prijsbijstelling en het inhouden van de incidentele loonontwikkeling tranche 2003. Daarnaast is voor 300 miljoen euro aan schuldkijscheldingen aan ODA toegerekend en zijn de niet-belastingontvangsten taakstellend verhoogd.

Hoofdlijnenakkoord

Om het EMU-saldo substantieel terug te dringen is in het Hoofdlijnenakkoord besloten tot een samenhangend pakket van maatregelen. De maatregelen zijn gericht op het versterken van de economische structuur en het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Het kabinet ziet meerjarige matiging van alle inkomens als voorwaarde voor herstel van de werkgelegenheid. De overheid neemt haar verantwoordelijkheid door de arbeidsvoorwaardenruimte in de publieke sectoren met 1%-punt per jaar te begrenzen t.o.v. de MLT-prognose die ten grondslag ligt aan het Hoofdlijnenakkoord en door verlaging van de incidentele loonontwikkeling. Op de werkgevers en werknemers wordt een dringend beroep gedaan om de lonen in de marktsector eveneens te matigen. Het verlagen van de bijzondere bijstand moet de armoedeval aanpakken en zo de arbeidsparticipatie bevorderen. Om de efficiency in de collectieve sector te vergroten zijn maatregelen genomen waarbij bureaucratie en regelgeving worden beperkt. Deze maatregelen hebben onder meer betrekking op de kosten van de inhuur van externen. Daarnaast geldt een efficiencykorting van 1% per jaar in de periode 2004–2006 en 2% in 2007 voor de sector Rijk (met diverse uitzonderingen). Ook de inning van waterheffingen moet worden verbeterd. In het onderwijs wordt de efficiency bevorderd door het zoveel mogelijk bundelen en decentraliseren van schoolbudgetten. In dat kader worden de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid gebundeld aan de scholen toegekend. Op het terrein van buitenland en asiel worden de non-ODA uitgaven reëel constant gehouden en de uitgaven aan asiel, inburgering en immigratie beperkt door versobering van het bestaande beleid en voorzieningen. De schuldkijschelding waartoe bij Voorjaarsnota is besloten is meerjarig. Dat geldt ook voor de taakstelling op de niet-belastingontvangsten. Om de tegenvallers die zich bij de huursubsidie voordoen te mitigeren is in het Hoofdlijnenakkoord een versobering van de huursubsidie aangekondigd.

Gegeven de economische situatie worden de activiteiten op het gebied van arbeidsmarkt- en informatiebeleid beperkt. Tevens worden de subsidie-uitgaven op met name de terreinen van EZ, VROM en VenW verminderd.

In 2006 en 2007 wordt rekening gehouden met verhoogde opbrengsten uit hoofde van de verkoop van landbouwgronden. Voor de provincies en gemeenten geldt dat, naast dat de accessen worden afgeroomd door afschaffing van de 45,38 euro-regeling, de doorwerking van het pakket ombuigingen op basis van de normeringsystematiek tot een verlaging van het Provincie- en Gemeentefonds leidt.

In het Hoofdlijnenakkoord is ook ruimte gemaakt voor intensiveringen. Onderwijs en onderzoek hebben daarbij het grootste accent gekregen. Het kabinet zal zich vooral richten op het verbeteren van de onderwijsoutput, het terugdringen van het lerarentekort en het bevorderen van innovatie. Naast onderwijs en onderzoek is ook veiligheid één van de prioriteiten van het kabinet. Om criminaliteit effectiever aan te kunnen pakken wordt de justitiële keten versterkt. De nadruk ligt daarbij op preventie en jeugdzorg, de rechterlijke macht, het gevangeniswezen en de politie/commissie Van den Haak. Op defensie-terrein wordt de inzetbaarheid van de krijgsmacht vergroot voor de uitvoering van operaties die vrede afdwingen of handhaven. Het beleid gericht op een vitaal en leefbaar platteland wordt onder meer vormgegeven door een intensivering van de realisatie van de EHS en de reconstructie. Tot slot zal het kabinet middelen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) herprioriteren ten gunste van (onderhouds)knelpunten in het openbaar vervoer en de filebestrijding. De opbrengst van het «kwartje van Kok» wordt met name aangewend voor wegen (benutting, onderhoud en aanleg) en daarnaast voor het onderhoud van spoor en vaarwegen.

Aanvullend pakket

De na het afsluiten van het Hoofdlijnenakkoord opgetreden economische en budgettaire verslechtering maakte een aanvullend pakket van maatregelen noodzakelijk. De beleidslijn uit het Hoofdlijnenakkoord dat het beleid gericht moet zijn op de groei van de arbeidsparticipatie en op een gematigder inkomensontwikkeling wordt voorgezet. Het budget voor de incidentele loonontwikkeling was al verlaagd in het hoofdlijnenakkoord. De tranche 2004 en 2005 wordt zowel voor het Rijk als de zorg nu op nul gezet. De beroepsopleidende leerweg (niveau 3 en 4) wordt ondergebracht in het prestatiebeursregime. Hierdoor worden deelnemers gestimuleerd om betere resultaten te halen. Voorts zal de omzetting van de aan eerstejaars studenten uit het Hoger Onderwijs verstrekte studiefinanciering plaatsvinden bij het behalen van het diploma. De intensiveringen waartoe in het Hoofdlijnenakkoord is besloten worden gehandhaafd. Wel is besloten om de investeringen in infrastructuur, Ecologische Hoofdstructuur en reconstructie te faseren, rekening houdend met de specifieke problemen in deze kabinetsperiode. Het kabinet wil de werking van de woningmarkt verbeteren en de doorstroming bevorderen door meer ruimte in het vaststellen van de huurprijzen. Dit betekent dat de verhuurders – waaronder woningcorporaties – meer ruimte krijgen om binnen zekere grenzen marktconforme huren toe te passen. Dit zal de verhuurders meer ruimte bieden om te investeren in woningbouw en herstructurering, waartegenover het kabinet van hen vraagt de aldus ontstane financiële ruimte mede in te zetten voor de betaalbaarheid van het wonen voor de specifieke kwetsbare groepen.

In de huidige normeringsystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds valt de bijstand in de koppelingsgrondslag. Aangezien het macrorisico van de bijstand volledig bij het Rijk ligt wordt de koppeling van Gemeente- en Provinciefonds met de bijstand losgelaten. De doorwerking van het pakket resulteert op basis van de normeringsystematiek tot een verlaging van het

Gemeente- en Provinciefonds. Ten behoeve van het met de gemeenten en provincies te sluiten bestuursakkoord wordt 50 miljoen euro gereserveerd. Voor belastingplichtigen die door cumulatie van aftrekposten en heffingskortingen effectief geen voordeel meer hebben van de aftrek voor buitengewone uitgaven doordat ze geen belasting meer betalen (voornamelijk chronisch zieken) wordt een tegemoetkomingsregeling gecreëerd.

Overige mutaties

De overige per saldo meevallende uitgaven binnen het kader «Rijksbegroting in enge zin» betreffen voornamelijk mutaties als gevolg van wijzigingen in de raming van macro-economische variabelen zoals de economische groei, de dollarkoers en de rente. De belangrijkste macro-mutatie betreft de rente op de staatsschuld. Hoewel het kapitaalmarktberoep van de staat groter is dan geraamd als gevolg van een hoger feitelijk tekort, is er in de jaren 2003–2005 per saldo toch sprake van meevallende rentelasten door neerwaartse bijstellingen van de korte en lange rekenrente. De verslechterde economische omstandigheden leiden tot een verlaging van de afdrachten aan Brussel. De BNP-afdracht valt lager uit omdat het Nederlandse BNP minder groeit dan gemiddeld in de Europese Unie. De BTW-afdracht neemt af door de lage consumptiegroei en de invoerrechten dalen doordat minder goederen worden geïmporteerd. Ook de omvang van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) is in 2003 neerwaarts bijgesteld op basis van de meest recente macro-economische inzichten. Een andere belangrijke bijstelling is de verlaging van de raming van de studiefinanciering en de Wet tegemoetkoming studiekosten als gevolg van de realisatiegegevens. De verlaging hangt niet samen met de ontwikkeling van de studentenaantallen. Daarnaast is de raming voor loon- en prijsbijstelling verlaagd als gevolg van de verlaging van de contractloonstijging in de markt. De winstafdracht van De Nederlandse Bank is neerwaarts aangepast als gevolg van de depreciatie van de dollar. De rentevergoeding aan de sociale fondsen is niet langer relevant voor het kader Rijksbegroting. Tot slot zijn de accessen voor het gemeente- en provinciefonds verlaagd als gevolg van de neerwaartse ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven.

Daarnaast is er een aantal beleidsmatige mutaties waarvan het OZB-gebruikersdeel en de zorgtoeslag de belangrijkste zijn. In het strategisch akkoord 2002 was algehele afschaffing van de OZB op woningen voorzien per 1 januari 2004. Voor het verlies aan inkomsten zouden de gemeenten gecompenseerd worden met een bedrag van 2 000 miljoen euro. In het Hoofdlijnenakkoord wordt de afschaffing van de OZB op woningen beperkt tot de gebruikersbelasting. In verband hiermee wordt het compensatiebedrag verminderd met 1 050 miljoen euro tot 950 miljoen euro. De invoering van een nieuw zorgstelsel is een jaar uitgesteld naar 1 januari 2006, waardoor de gereserveerde zorgtoeslag voor 2003 niet nodig is. De overboekingen over de ijklijn betreffen voornamelijk verschuivingen tussen het premiegefinancierde deel van de Zorg en het begrotingsgefinancierde deel. Tot slot zijn enkele extrapolaties uit 2007 gecorrigeerd, die vorig jaar ten onrechte op het kader Rijksbegroting waren geboekt.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand Miljoenennota 2003	39 258,8	41 329,1	43 644,1	46 367,3	48 753,1	
Voorjaarsnotabesluitvorming	357,1	110,3	23,2	26,2	26,2	
Doorwerking afrekening 2002	211,1	211,1	211,1	211,1	211,1	
besparingsverliezen geneesmiddelen en overig						
ziekenvervoer	195,9					
Productieafspraken GGZ	83,0	83,0	83,0	83,0	83,0	
Financieringsontwikkeling	199,0	93,1				
Efficiencykorting	- 250,0	- 250,0	- 250,0	- 250,0	- 250,0	
Overig	- 81,9	- 26,9	- 20,9	- 17,9	- 17,9	
Hoofdlijnenakkoord		- 1 065,4	- 2 182,8	- 2 254,2	- 2 377,6	
Intensivering zorg		250,0	500,0	750,0	1 000,0	
Pakketverkleining		- 1 000,0	- 1 000,0	- 1 000,0	- 1 000,0	
Loonontwikkeling en ILO-korting		- 298,0	- 598,0	- 902,0	- 1 208,0	
Eigen risico			- 1 100,0	- 1 100,0	- 1 100,0	
Overig		- 17,4	15,2	- 2,2	- 69,6	
Aanvullend pakket		- 230,0	- 390,0	- 390,0	- 390,0	
Specifieke maatregelen		- 200,0	- 300,0	- 300,0	- 300,0	
ILO/Doorwerking premieschuif		- 30,0	- 90,0	- 90,0	- 90,0	
Overig	1 056,2	1 019,8	1 089,0	925,1	1 235,2	
<i>Mee- en tegenvallers</i>	<i>1 231,3</i>	<i>1 328,2</i>	<i>1 379,0</i>	<i>1 215,1</i>	<i>1 525,1</i>	
Nominale ontwikkeling	39,3	- 56,8	- 43,0	- 110,9	132,1	
MLT-raming	1 007,0	1 145,0	1 122,0	1 026,0	1 193,0	
Extra productie	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	
Overig	- 115,0	- 60,0			- 100,0	
<i>Beleidsmatige mutaties</i>	<i>- 175,1</i>	<i>- 252,3</i>	<i>- 219,8</i>	<i>- 220,0</i>	<i>- 219,9</i>	
Overboekingen over de ijklijn	- 171,8	- 242,3	- 259,8	- 259,9	- 259,9	
Overig	- 3,3	- 10,0	40,0	39,9	40,0	
Extrapolatie						49 868,6
Stand Miljoenennota 2004	40 672,1	41 219,9	42 253,7	44 744,4	47 316,9	49 868,6

Het kabinetsbeleid is erop gericht dat alle burgers binnen een redelijke termijn en tegen een betaalbare prijs noodzakelijke zorg van voldoende kwaliteit krijgen. De afgelopen jaren zijn, met de stijging van de productie, ook de kosten van de zorg enorm gestegen.

Voorjaarsnotabesluitvorming

Bij Voorjaarsnota hebben zich een aantal onvermijdelijke tegenvallers voorgedaan. Zo is gebleken de afrekening van 2002 structurele doorwerking had. Deze tegenvaller wordt deels veroorzaakt door een toename in de kosten van specialistische zorg. Dit betreft de doorwerking van het besluit dat met ingang van 2000 nieuwe specialisten konden worden aangetrokken. Daarnaast was sprake van kostenstijgingen in ziekenhuizen en meeruitgaven voor dieetadvisering en tandheelkundige hulp. In de geestelijke gezondheidszorg kunnen met ingang van 2003 extra productieafspraken worden gemaakt als gevolg van de boter-bij-de-vissystematiek. Middels deze systematiek kunnen instellingen extra productieafspraken maken ter verlichting van de wachtlijstproblematiek. Volgens de inzichten ten tijde van de Voorjaarsnota waren de financieringsachterstanden ultimo 2002 groter dan waarmee bij Miljoenennota 2003 en de MLT-raming van het CPB rekening was gehouden.

Naast het budgettaire beslag van bovengenoemde tegenvallers zijn besparingsverliezen opgetreden bij de geneesmiddelentaakstelling en het overig ziekenvervoer. Zo werd de maatregel om kortingen en bonussen bij apothekers af te romen door een uitspraak van de rechter vertraagd. Om

de uitgavenstijgingen het hoofd te kunnen bieden is besloten om ook de zorgsector een bijdrage te laten leveren aan het totale pakket van bezuinigingen.

Hoofdlijnenakkoord

Het kabinet houdt in het Hoofdlijnenakkoord rekening met een forse stijging van de collectief verzekerde zorguitgaven in de komende kabinetsperiode. Daarom heeft het kabinet aangekondigd dat op korte termijn ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn om tot een houdbaar stelsel te komen waarin de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de zorg kan worden gegarandeerd. Hiermee moet tevens worden voorkomen dat de toch al sterk gestegen ziektekostenpremies nog verder omhoog moeten. In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet maatregelen afgesproken om het beroep op de zorg terug te dringen, zoals een verkleining van het verzekerd pakket in de ZFW/Basisverzekering en het invoeren van een eigen risico per 2005 bij de ZFW/Basisverzekering. Ook worden maatregelen genomen om het ziekteverzuim in de zorg te beperken. Tot slot wordt ingezet op loonmatiging.

Aanvullend pakket

In het Hoofdlijnenakkoord was afgesproken dat wanneer de zorguitgaven verder zouden toenemen, het kabinet extra maatregelen zou nemen om de uitgaven binnen het budgettaire kader te houden en het beslag op de collectieve middelen niet verder te laten oplopen. Met het aanvullend pakket in augustus is hiertoe besloten. De minister van VWS heeft aanvullende maatregelen gepresenteerd, waaronder de introductie van een eigen bijdrage van € 1,50 per recept en prijsmaatregelen bij de geneesmiddelen.

Ook de pakketmaatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord zijn in augustus concreet ingevuld: fysiotherapie en tandartsenzorg voor volwassenen en zittend ziekenvervoer maken vanaf 2004 niet langer deel uit van het verzekerde pakket. Hetzelfde geldt voor de eerste IVF-behandeling, de anticonceptiepillen (voor verzekerden boven de 21 jaar) en een aantal zelfzorggeneesmiddelen, terwijl het aantal vergoede zittingen psychotherapie wordt beperkt. Bovendien worden de eigen betalingen voor thuiszorg verhoogd.

Door de aanvullende maatregelen is er tevens ruimte gecreëerd voor intensiveringen in de zorg.

Overige mutaties

De overige mutaties hebben voornamelijk betrekking op de verwerking van de MLT-raming van het Centraal Planbureau. Hierin wordt onder meer de structurele doorwerking van de uitgavenoverschrijdingen uit 2002 meegenomen.

Dit jaar hebben zich grote budgettaire tegenvallers voorgedaan, die grotendeels het gevolg zijn van de boter-bij-de-vis-systematiek bij met name de ziekenhuizen.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand Miljoenennota 2003	56 365,2	58 191,0	59 615,0	60 838,0	62 822,6	
Voorjaarsnotabesluitvorming	- 119,9	329,6	171,6	58,9	- 45,1	
Vervolguitkering	70,0	150,0	90,0	30,0		
Kliq	70,4	15,0				
WAO	- 90,0	- 40,0	- 40,0	- 40,0	- 40,0	
Eindejaarsmarge SZW	- 140,0					
Overig	- 30,3	204,6	121,6	68,9	- 5,1	
Hoofdlijnenakkoord		- 812,9	- 2 073,2	- 3 171,6	- 4 045,1	
Loonontwikkeling en ILO-korting		- 32,9	- 66,9	- 100,3	- 133,8	
WW-maatregelen			- 130,0	- 240,0	- 290,0	
Verlofknip		- 200,0	- 200,0	- 200,0	- 200,0	
Afschaffen WAZ			- 50,0	- 70,0	- 130,0	
WAO-maatregelen			- 80,0	- 140,0	- 140,0	
Afbouw REA			- 130,0	- 250,0	- 250,0	
Ontwikkeling uitkeringen		- 630,0	- 1 430,0	- 2 180,0	- 2 910,0	
RWI		- 40,0	- 70,0	- 70,0	- 70,0	
WBK-intensivering		100,0	100,0	100,0	100,0	
Overig		- 10,0	- 16,3	- 21,3	- 21,3	
Aanvullend pakket		-195,1	- 176,1	- 300,9	- 435,6	
Specifieke maatregelen		- 60,0	- 180,0	- 305,0	- 440,0	
Kinderopvang		- 150,0				
REA intensivering		25,0	25,0	25,0	25,0	
Overig		- 10,1	- 21,1	- 20,9	- 20,6	
Overig	171,5	1 446,5	1 631,2	1 701,5	1 275,6	
<i>Mee- en tegenvallers</i>	96,7	1 140,8	788,8	988,7	784,7	
Ontwikkeling uitkeringen	0,0	630,0	1 430,0	2 180,0	2 910,0	
WW	219,6	1 109,6	1 136,2	953,7	706,6	
ABW	92,1	582,7	616,1	563,3	496,6	
WAO	- 86,7	- 414,9	- 574,8	- 618,9	- 739,1	
Vangnet ZW	30,8	15,2	2,6	- 18,3	- 37,3	
UFO	- 40,7	- 49,4	- 54,9	- 49,7	- 51,6	
REA	99,5	68,0	10,8	9,6	15,2	
AOW	- 75,3	- 430,6	- 1 303,9	- 1 489,6	- 1 829,4	
AWW/ANW	9,7	- 21,7	- 31,1	- 29,9	- 36,9	
WAZ	35,9	23,0	14,1	8,5	0,7	
Toelagenwet	5,3	35,3	41,9	37,0	29,5	
Wajong	68,3	73,3	75,5	75,8	76,9	
AKW	21,6	47,4	61,4	69,8	68,7	
Nom. ontw. begrotingsgef.	- 280,1	- 522,2	- 630,3	- 697,5	- 820,3	
Diversen	- 3,3	- 4,9	- 4,8	- 5,1	- 5,2	
<i>Beleidsmatige mutaties</i>	74,8	305,7	842,4	712,8	490,9	
Uitstel WULBZ 2 ^e jaar		238,1	492,9	507,3	520,1	
Boedelprobl. WAO/Sollplicht/WWOW	180,0	308,0	340,0	322,0	100,0	
WBK naar fiscaliteit		- 302,9				
Diversen	- 105,2	62,5	9,5	- 116,5	- 129,2	
Extrapolatie						60 540,6
Stand Miljoenennota 2004	56 416,8	58 959,1	59 168,5	59 125,9	59 572,4	60 540,6

De kabinetsdoelstelling op het terrein van Sociale Zaken en Arbeidsmarkt is het bevorderen van de werking van de arbeidsmarkt gericht op het vergroten van de werkgelegenheid, het verhogen van de arbeidsparticipatie en het wegnemen van belemmeringen voor toetreding tot de arbeidsmarkt.

Voorjaarsbesluitvorming

Net als bij de sector Rijksbegroting eng hebben zich binnen de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid onvermijdelijke tegenvallers

voorgedaan. Deze problematiek is opgelost door maatregelen en ramingsbijstellingen binnen deze sector. De tegenvallers zijn onder andere het gevolg van vertragingen die opgetreden zijn bij de uitvoering van maatregelen uit het Strategisch Akkoord.

De veronderstelling in het Strategisch Akkoord was dat het inkorten van de duur vervoluitkering WW al in 2003 tot een besparing zou leiden. Aangezien de maatregel alleen van toepassing is op nieuwe gevallen en de invoering vertraging heeft opgelopen, zijn er besparingsverliezen opgetreden. Ten behoeve van de affinanciering van het onderhanden werk van Kliq en de werkvoorraad uit de voormalige prestatiedienstverlening is een additionele voorziening getroffen. De effectuering van de voornemens bij de WAO heeft vertraging opgelopen. De weglek naar de bijstand is hierdoor kleiner. De eindejaarsmarge wordt ingezet voor het oplossen van SZA-problematiek.

Hoofdlijnenakkoord

De arbeidsvoorwaardenruimte in de publieke sectoren wordt met 1%-punt per jaar begrensd en de incidentele loonontwikkeling in de jaren 2004–2007 verlaagd. In het Hoofdlijnenakkoord bevestigt het kabinet de nadruk op het structureel bevorderen van de arbeidsparticipatie door het verbeteren van de werking van de sociale zekerheidsregelingen. Er worden diverse maatregelen getroffen om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Zo wordt de WW versoerd door het afschaffen van de kortdurende uitkering, de vervoluitkering en het aanscherpen van de wekeneis. Ook een levensloop-/spaarloonregeling zal naar verwachting bijdragen aan een toenemende arbeidsparticipatie. Verder wordt de WAZ afgeschaft en worden de meest kansrijke WAO-gerechtigden sneller herbeoordeeld. De REA wordt met het oog op de nieuwe WAO effectiever vormgegeven. Dit levert een besparing op. Daarnaast wordt de WKA-koppelingssystematiek aangepast. De indexering van de uitkeringen gaat gelijk op met de stijging van de ambtenarensalarissen. De adviestaken van de Raad voor Werk en Inkomen worden overgeheveld naar de SER en de RWI-subsidieregelingen worden afgeschaft. In het Hoofdlijnenakkoord is structureel 100 miljoen euro uitgetrokken voor de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK).

Aanvullend pakket

Om de overschrijdingen in de SZA-sector terug te dringen zijn maatregelen getroffen oplopend tot 440 miljoen euro in 2007. Op het gebied van de AKW (Algemene Kinderbijslagwet) is afgezien van de eerder aangekondigde tijdelijke bijzondere verhoging voor het eerste kind. Ook is de indexering van de kinderbijslag voor de jaren 2004 en 2005 in lijn gebracht met de indexering van de uitkeringen. Op het gebied van de WAO is het schattingsbesluit voor WAO-beoordelingen per 1 juli 2004 aangescherpt. Dit besluit betreft niet alleen de nieuwe instroom in de WAO, maar ook de reguliere herbeoordelingen. Om de bovenwettelijke aanvullingen boven het 70%-niveau in het tweede ziektejaar te ontmoedigen komt het kabinet met nadere maatregelen in het kader van de WAO-stelselwijziging. Dit heeft een gunstig effect op de instroom in de WAO. Daarnaast is bij de kinderopvang 50 miljoen euro aan de uitgavenkant gebruikt om de fiscale aftrekmogelijkheid in 2004 voor werkgevers te verruimen. Dit is bedoeld om kleine werkgevers te stimuleren afspraken te maken op het gebied van kinderopvang. De intensivering ten behoeve van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK) van 100 miljoen euro in 2004 valt vrij vanwege het uitstel van de wet tot 1 januari 2005. Tot slot verhoogt het kabinet de REA-uitgaven in deze kabinetsperiode met 25 miljoen euro per jaar.

Overige mutaties

De besparing op basis van de in het Hooflijnenakkoord genoemde indexering van de uitkeringen is toegeedeeld aan de verschillende uitkeringen.

Door de verslechterende conjuncturele situatie, waarbij het CPB een werkloze beroepsbevolking voorspelt van 425 duizend in 2003 en 540 duizend in 2004, vindt een stijging plaats van het beroep op de WW en de bijstand (ABW). De daling van de WAO-instroom is groter dan verwacht. Dit is onder meer te verklaren door de grotere effectiviteit van het WAO-beleid van de afgelopen jaren zoals de Wet Verbetering Poortwachter en de Wet Pemba. Uit de uitvoeringsinformatie van het UWV blijkt een tegenvaller bij de REA. De bruto AOW-uitkeringen dalen door de stijging van de ABWZ-premie per 1 juli 2003 en 1 januari 2004. Besparingsverliezen treden op door uitstel van WAO- en WW-plannen uit het Strategisch Akkoord. De loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Wulbz 2^o jaar) is uitgesteld; zo ook de sollicitatieplicht voor 57,5 jaar en ouder en de werkgeversbijdrage in de WW. De invoering van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK) is uitgesteld tot 1 januari 2005. De overheveling van middelen vanuit de fiscaliteit is voor 2004 ongedaan gemaakt.

Niet relevant						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand Miljoenennota 2003	7 213,9	8 327,5	11 345,8	11 387,9	14 239,4	
Voorjaarsnotabesluitvorming	- 1,7	- 8,3	- 10,5	- 21,2	- 19,6	
Hooflijnenakkoord		- 18,2	- 19,3	- 29,7	- 39,8	
Aanvullend pakket		- 101,1	- 63,6	243,3	303,4	
ICES/KIS kasritme		- 75,0	- 25,0			
Maatregel prestatiebeurs			28,0	365,0	455,0	
Heffings- en invorderingsrente		- 20,0	- 30,0	- 55,0	- 55,0	
Overig		- 6,1	- 36,6	- 66,7	- 96,6	
Overig	1 897,7	1 977,7	120,8	1 394,5	1 238,7	
<i>Mee- en tegenvallers</i>	<i>- 259,1</i>	<i>999,8</i>	<i>- 1 671,0</i>	<i>- 893,0</i>	<i>- 547,1</i>	
BIKK	- 110,6	741,6	- 3 581,6	- 3 221,9	- 3 288,1	
Rijksbijdrage ZFW	23,8	114,8	1 524,3	1 524,5	1,524,7	
Gasbaten	- 200,0	- 200,0	50,0	300,0	350,0	
Nom. Ontwikkeling loonbijstelling	1,5	- 23,6	- 136,2	- 187,0	- 237,6	
Rente AOW-spaarfonds	6,5	41,9	75,0	106,5	131,6	
Rente sociale fondsen	248,1	237,5	259,0	477,7	864,5	
Aflossing lening KPN/TPG	- 328,9					
Overig	100,5	87,6	138,5	127,2	107,8	
<i>Beleidsmatige mutaties</i>	<i>2 156,8</i>	<i>977,9</i>	<i>1 791,8</i>	<i>2 267,5</i>	<i>1 785,8</i>	
Storting ouderdomsfonds	1 195,0	1 140,0	2 224,0	2 362,0	2 362,0	
Opbrengst verkopen staatsdeelnemingen	675,0	- 175,0	- 425,0	75,0		
Leningen kasbeheer	279,9	- 136,8	7,1	- 49,5	41,5	
Correctie extrapolatie					- 403,5	
Overig	6,9	149,7	- 14,3	- 12,0	- 131,2	
Extrapolatie						15 633,1
Stand Miljoenennota 2004	9 109,4	10 177,6	11 373,2	12 974,8	15 722,1	15 633,1

De uitgaven en ontvangsten in de categorie «niet relevant» vallen niet onder een van de drie uitgavenkaders (RBG-eng, SZA en Zorg). In de categorie «niet-relevant» vallen ook de uitgaven en ontvangsten van de begrotingsfondsen: het Fonds Economische Structuurversterking (FES), het AOW-spaarfonds en het Diergezondheidsfonds (DGF).

In augustus heeft het kabinet besloten tot extra maatregelen om de budgettaire verslechtingen het hoofd te bieden. De middelen die beschikbaar zijn voor ICES-KIS-3 komen in 2004 en 2005 niet geheel tot besteding en worden daarom doorgeschoven naar latere jaren. Om de hoogte van de heffings- en invorderingsrente meer in lijn te brengen met de rente die in de particuliere markt gebruikelijk is, wordt een opslag van 1,5% geïntroduceerd. De Beroepsopleidende leerweg wordt ondergebracht in het prestatiebeursregime. Omdat daardoor sprake is van leningen die pas bij voldoende studieresultaten worden omgezet in een gift, worden de uitgaven voor de BOL overgeheveld van de sector «Rijksbegroting in enge zin» naar de categorie «Niet relevant».

Overige mutaties

De overige mee-en tegenvallers worden grotendeels bepaald door de bijdragen in kosten van kortingen (BIKK). Deze mutatie vloeit in 2003 en 2004 voort uit de stijging van de AWBZ-premie medio 2003 en 2004, gecombineerd met de daling van het belastingtarief eerste schijf in 2004. De mutatie van de BIKK in 2005 houdt verband met het niet doorgaan van de brutoering van de AOW waartoe in het Strategisch Akkoord was besloten.

De mutatie in de Rijksbijdrage ZFW betreft het weer opboeken van de eerder teruggetrokken rijksbijdrage. De aardgasbaten zijn neerwaarts bijgesteld als gevolg van wijzigingen in de olieprijs en de dollarkoers. Hierdoor is ook de voeding van het FES verlaagd. Als gevolg van met name een lagere raming van de contractloonstijging in de markt is de reservering van de loonvoelige uitgaven neerwaarts bijgesteld. De rente-ontvangst door het AOW-spaarfonds valt lager uit door de lagere rekenrentes. De rentevergoeding aan de sociale fondsen wordt zichtbaar gemaakt als niet-relevante uitgave van het Rijk aan de sociale fondsen, vergelijkbaar met de rijksbijdragen aan de sociale fondsen. De aan KPN en TPG verstrekte leningen zullen per ultimo 2003 worden afgelost.

De overige beleidsmatige mutaties betreffen een storting in het ouderdomsfonds en een aanpassing van de taakstelling van de verkopen staatsdeelnemingen. Bij het ouderdomsfonds was sprake van een vermogenstekort. Dit tekort is ten tijde van de nota van wijziging SZW 2003 (TK 2002–2003 28 600 XV nr 22) aangevuld uit de rijksmiddelen. In de begroting van SZW wordt dit nader toegelicht. De geraamde opbrengst van de verkoop van staatsdeelnemingen is getemporiseerd om aan te sluiten bij de ontwikkelingen in de markt. De mutatie leningen kasbeheer betreft het saldo van leningen en aflossingen in het kader van het kasbeheer.

8 Interdepartementale beleidsonderzoeken

In deze bijlage wordt ingegaan op de voortgang van de politieke besluitvorming over de resultaten van de rondes 2001 en 2002. IBO-rapporten die aan de Kamer zijn aangeboden, zijn inclusief de desbetreffende kabinetsstandpunten te vinden op de website van het ministerie van Financiën. (www.minfin.nl, vervolgens klikken op «Ter zake» en op «Beleidsonderzoek»).

Ronde 2001

Alimentatiebeleid

Het IBO-rapport «Het kind centraal; verantwoordelijkheid blijft» is op 12 juni 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ In het Strategisch Akkoord is voorgesteld het beleid ten aanzien van de vaststelling en inning van kinderalimentatie te hervormen om zodoende verzorgende ouders (met name vrouwen) uit de bijstand te houden en te krijgen. Daaropvolgend heeft het kabinet op 10 februari 2003 in zijn kabinetsstandpunt² aangekondigd te bezien op welke wijze het best invulling kan worden gegeven aan een ander kinderalimentatiestelsel, dat – rekening houdend met het belang van het kind – kan leiden tot zowel een vergroting van financiële zelfstandigheid van alleenstaande ouders als een besparing op de collectieve uitgaven. Momenteel is langs de lijnen van het IBO-rapport een wetsvoorstel tot wijziging van het kinderalimentatiestelsel in voorbereiding. De voorbereidingen van dit wetsvoorstel zijn in een vergevorderd stadium. Voor wat betreft de in het IBO-rapport genoemde intermediair gaan de gedachten uit naar het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO). Mede omdat reeds voor 2004 met besparingen rekening is gehouden, zal het nieuwe kinderalimentatiestelsel zo spoedig mogelijk operationeel moeten zijn.

Beheersing arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de zorgsector

Het IBO-rapport «Gepast betalen!» is op 30 mei 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden.³ De inzichten van het IBO zullen worden gebruikt voor de invulling van de taakstelling op de arbeidsvoorwaarden in de zorg en de vormgeving van de stelselherziening in de zorg.

Afvalverwijdering

Het IBO-rapport is op 30 augustus 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴ De belangrijkste conclusies van het IBO Afvalverwijdering zijn verwerkt in het Landelijk Afval Beheerplan (LAP) dat per brief⁵ aan de Tweede Kamer is aangeboden. In het LAP zijn de belangrijkste punten uit het IBO opgenomen. Dit betreft het niet verder verhogen van storthelling op niet nuttig toepasbaar afval en het opheffen van het moratorium op de capaciteit van afvalverwijderingsinstallaties (AVI's). Het aandachtspunt in

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, SZW 0200417.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 796, nr. 1.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, VWS 0200674.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, VROM 020823.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XI, nr. 93.

het IBO-rapport met betrekking tot de handhaving (handhavingstekort) is door de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Justitie opgepakt in het aanvullend handhavingplan.

Technologiebeleid

Het IBO-rapport «Samenwerken en stroomlijnen; opties voor een effectief innovatiebeleid» is op 13 juni 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁶ Het kabinetsstandpunt is vervat in de brief aan de Tweede Kamer van 7 oktober 2002.⁷ Belangrijkste conclusies zijn: de regelingen op technologiegebied worden gebundeld en gestroomlijnd. Samenwerking tussen bedrijfsleven en publieke kennisinstellingen moet worden bevorderd. Deze aanbevelingen zijn inmiddels omgezet in beleid door het aantal regelingen op technologiegebied sterk te beperken en sterker te richten op samenwerking tussen het bedrijfsleven en de publieke kennisinstellingen. Daarnaast wordt verbetering bepleit van de wijze van toewijzing van wetenschappelijk onderzoeksbudget. Tenslotte is monitoring en periodiek evaluatieonderzoek van groot belang en moet er ruimte zijn voor experimenten met instrumenten. Op de begroting van EZ is hiervoor nu ook geld gereserveerd.

Een aantal IBO-rapporten dat medio 2002 in verband met de demissionaire status van het kabinet-Kok II zonder kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer is aangeboden, zou alsnog door het kabinet-Balkenende I van een inhoudelijk kabinetsstandpunt worden voorzien. Door de demissionaire status van dit laatste kabinet is de inhoudelijke standpuntbepaling overgelaten aan het nieuwe (huidige) kabinet. Het betreft de volgende IBO-rapporten.

Doelmatigheid inburgeringsbeleid

Het rapport «Perspectief op integratie» is op 20 juni 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁸ Belangrijke hoofdpunten zijn terug te vinden in het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnenakkoord. Een eerste hoofdpunt betreft het versterken van prikkels tot halen van resultaat, dat wordt bevorderd door de introductie van een inburgeringstoets en koppelen van de financiering en/of statusverlening aan het halen van deze toets. Een ander belangrijk element betreft het opheffen van de nog bestaande gedwongen winkelnering bij de inburgering nieuwkomers, dat in het Hoofdlijnenakkoord is vertaald in het besluit om het cursusaanbod vrij te geven. Tot slot is een belangrijke wijziging het verplicht stellen van inburgering voor een deel van de oudkomers, namelijk voor hen die geacht worden te werken en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Een inhoudelijke kabinetsreactie op het rapport zal uiterlijk oktober 2003 aan de Kamer worden aangeboden.

Verwerving van defensiematerieel voor de Nederlandse krijgsmacht

Het IBO-rapport is op 15 juli 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁹ Een inhoudelijke kabinetsreactie zal in het najaar van 2003 aan de Kamer worden aangeboden.

Heroriëntatie landbouwbeleid

Het IBO-rapport «Duurzaamheid met beleid» is op 24 juni 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁰ Een inhoudelijke kabinetsreactie zal in oktober 2003 aan de Kamer worden aangeboden.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, EZ 02000417.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 626 nr. 1.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, BZK 0200373.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, DEF 0200152.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 461, nr. 1.

Beroepsonderwijs

Het IBO-rapport «Over de aansluiting tussen vraag en aanbod in het middelbaar beroepsonderwijs» is op 4 juni 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹¹ Een inhoudelijke kabinetsreactie zal uiterlijk in oktober 2003 aan de Kamer worden aangeboden.

Benuttingsmaatregelen spoor

Het IBO-rapport «*Benutten* beter benut» is op 19 juli 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹² Een inhoudelijke kabinetsreactie zal naar verwachting uiterlijk in oktober 2003 aan de Kamer worden aangeboden.

Beleidskader werving en opvang internationale organisaties

Het rapport inzake dit IBO is afgerond en zal samen met het kabinetsstandpunt uiterlijk in oktober 2003 worden toegezonden aan de Tweede Kamer.

Ronde 2002

In verband met de formatie van het kabinet-Balkenende I is de ronde 2002 later opgestart. Hieronder is per IBO de stand van zaken weergegeven.

Effectiviteit en coherentie ontwikkelingssamenwerking

Het rapport zal in september 2003 gereedkomen en vervolgens met het kabinetsstandpunt worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Het standpunt van het kabinet wordt gecombineerd met een nadere uitwerking van voorstellen voor het OS-beleid, zoals aangekondigd in de brief van 17 juni 2003 van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer.¹³

Doorlichting regelgeving executieve politietaken

Het rapport zal in het najaar van 2003 gereedkomen en vervolgens met het kabinetsstandpunt worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

Collegegelddifferentiatie

Het rapport inzake dit IBO is afgerond en zal samen met het kabinetsstandpunt uiterlijk in oktober 2003 worden toegezonden aan de Tweede Kamer.

Uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen

De IBO-deelrapporten inzake de uitvoering van de zorgtoeslag en de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen zijn afgerond en zullen samen met het kabinetsstandpunt uiterlijk in oktober 2003 worden toegezonden aan de Tweede Kamer.

Europese defensiecapaciteiten

Het rapport inzake dit IBO is afgerond. De kabinetsreactie op het IBO-rapport zal onderdeel uitmaken van de Prinsjesdagbrief aan de Kamer («Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren»).

Bekostiging waterbeheer

Het IBO-rapport is afgerond en zal samen met het kabinetsstandpunt in het najaar van 2003 worden toegezonden aan de Tweede Kamer.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, OCW 0200503.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, VW 0200520.

¹³ Tweede kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 V, nr. 65.

Vogel- en habitatrichtlijn

Het IBO-rapport is afgerond en zal samen met het kabinetsstandpunt in september 2003 worden toegezonden aan de Tweede Kamer.

Maatschappelijke opvang

Het rapport inzake dit IBO is afgerond en zal samen met het kabinetsstandpunt uiterlijk in oktober 2003 worden toegezonden aan de Tweede Kamer.

Decentralisatie arbeidsvoorwaarden: marktwerking en resultaatgerichte bekostigingsstructuur

Het IBO-rapport is afgerond en zal samen met het kabinetsstandpunt in het najaar van 2003 worden toegezonden aan de Tweede Kamer.

9 De begrotingsregels

9.1 Inleiding

In deze bijlage worden integraal de begrotingsregels voor de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting beschreven. Deze geïntegreerde set regels is gebaseerd op de gebruikelijke regels over uitgaven en inkomsten en geven een technische uitwerking van de afspraken die zijn gemaakt in het Hoofdlijnenakkoord.

In deze bijlage worden de regels beknopt weergegeven. Voor een aantal technische aspecten wordt verwezen naar de achterliggende annex.

9.2 Het Hoofdlijnenakkoord

Volgens het Hoofdlijnenakkoord worden de belangrijkste uitgangspunten van de bestaande begrotingsregels gecontinueerd. Het Hoofdlijnenakkoord stelt dat uitgegaan wordt van het voorzichtige scenario van het CPB. Er geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Voor de uitgaven geldt een onderscheid in drie sectoren (Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en Zorg). Voor elke sector wordt een reëel uitgavenplafond vastgesteld. Elke sector behoort eventuele overschrijdingen binnen het uitgavenplafond te compenseren. Vanzelfsprekend zullen de regels voor het stringente begrotingsbeleid voor de ministeries worden bestendig. Inkomstenmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo. Inkomstentegenvallers komen ten laste van het EMU-saldo, met dien verstande dat nadere maatregelen worden getroffen indien tegenvallers het in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact noodzakelijke structurele reductietraject van 0,5% BBP per jaar en/of de feitelijke grens van een EMU-tekort – om redenen van prudentie te stellen op 2½% BBP als signaalwaarde – bedreigen.

In het onderstaande worden deze uitgangspunten nader uitgewerkt, waarbij een onderverdeling wordt gemaakt naar algemene regels, regels die specifiek gelden voor de uitgavenkant, en regels die specifiek gelden voor de inkomstenkant van de begroting.

9.3 Algemene regels

1. De begrotingsregels omvatten zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de collectieve sector.

De begrotingsregels gaan gedurende de kabinetsperiode uit van een scheiding van uitgaven en inkomsten. Tot de inkomstenkant van de begroting worden in beginsel de inkomsten gerekend die vallen onder de definitie van een collectieve last. Ook wordt een deel van de gasbaten tot de inkomstenkant van de begroting gerekend. Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen

bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is.¹ Tot de uitgavenkant van de begroting worden zowel de uitgaven als de niet-belastingontvangsten gerekend. In beginsel geldt dat uitgavenmutaties die het EMU-saldo belasten ook relevant zijn voor de toetsing aan het uitgavenplafond. Eigen betalingen in de Zorgsector worden gezien als niet-belastingontvangsten en worden behandeld aan de uitgavenkant van de begroting.

2. Besluitvorming over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting vindt plaats in het voorjaar bij het hoofdbesluitvormingsmoment

Op één moment in het jaar wordt door het kabinet integraal besloten over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting voor zowel het uitvoeringsjaar als het begrotingsjaar. Dit hoofdbesluitvormingsmoment vindt plaats in het voorjaar.

3. Voor de uitgavenkant van de begroting geldt een vast reëel uitgavenkader. Aan de inkomstenkant wordt uitgegaan van volledige automatische stabilisatie. Indien het structurele EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact en/of de grens voor het feitelijke EMU-tekort van 2½% wordt bedreigd, dan worden nadere maatregelen getroffen.

Het begrotingsbeleid is gebaseerd op een scheiding van uitgaven en inkomsten. Voor de uitgavenkant betekent dit dat wordt uitgegaan van een vast reëel uitgavenkader. De relevante uitgaven dienen gedurende de kabinetsperiode binnen dit kader te blijven. Voor de inkomstenkant wordt in beginsel uitgegaan van volledige automatische stabilisatie. Inkomstmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo, inkomstentegenvallers belasten het EMU-saldo. De lastenontwikkeling over de kabinetsperiode volgt daarmee die uit het Hoofdlijnenakkoord.

In afwijking op deze algemene uitgangspunten worden nadere maatregelen getroffen indien:

- Het structurele EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact. Het Stabiliteits- en Groeipact vereist dat lidstaten over de middellange termijn een begrotingspositie van nabij evenwicht of een overschot moeten realiseren en handhaven. Dit is nader geconcretiseerd door de eis dat het structurele EMU-tekort ten hoogste 0,5% BBP mag zijn. Indien het structurele tekort groter is dan deze 0,5%, dan is een jaarlijkse verbetering van ten minste 0,5%-punt vereist totdat aan het vereiste saldo is voldaan. Bij toetsing aan dit criterium wordt uitgegaan van de definitie van het structurele EMU-saldo zoals dat door de Europese Commissie wordt gehanteerd.
- De grens van een feitelijk EMU-tekort – om redenen van prudentie te stellen op 2½% BBP als signaalwaarde – wordt bedreigd. In het Verdrag van Maastricht is vastgelegd dat lidstaten buitensporige tekorten moeten vermijden, dat wil zeggen dat het feitelijke EMU-tekort de limiet van 3% BBP niet mag overschrijden.

9.4 Regels die betrekking hebben op de uitgaven

4. De begrotingsregels hebben voor de uitgaven betrekking op de drie budgetdisciplinesectoren: de Rijksbegroting in enge zin, de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de Zorgsector.

¹ 11e rapport Studiegroep Begrotingsruimte, p. 81.

De regels budgetdiscipline worden toegepast op de drie budgetdiscipline-sectoren afzonderlijk. Voor de Rijksbegroting in enge zin worden deze regels vervolgens toegepast op de afzonderlijke begrotingen met de daarbij behorende meerjarencijfers.

5. De budgettaire plafonds worden aangepast voor mutaties in de prijs Nationale Bestedingen (pNB).

Voor toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling worden de in reële termen gedefinieerde budgettaire kaders aangepast aan de nominale ontwikkeling. Als maatstaf voor de nominale ontwikkeling wordt de prijscomponent van de Nationale Bestedingen (pNB) gebruikt. De budgetdisciplinekaders voor het begrotingsvoorbereidingsjaar worden vastgesteld bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar op basis van het CEP en worden in augustus bijgesteld op basis van de MEV. Het kader voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota. Wijzigingen nadien in de pNB worden niet meegenomen in de bijstelling van het kader voor het lopende jaar, noch voor de bepaling van het plafond van het begrotingsvoorbereidingsjaar.

6. De budgettaire plafonds per sector – in casu de zogeheten ijklijnen – fungeren als maatstaf voor de bepaling van over- en onderschrijdingen in een budgetdisciplinesector.

Voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren geldt dat de budgettaire kaders als maatstaf fungeren voor de bepaling van over- en onderschrijdingen in de desbetreffende budgetdisciplinesector. Voor de begrotingen binnen de Rijksbegroting in enge zin fungeren de voor het begrotingsjaar vastgestelde ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers als maatstaf voor de bepaling van over- en onderschrijdingen.

7. Een overschrijding van de vastgelegde verplichtingenbedragen is slechts toegestaan indien en voorzover de kaseffecten daarvan passen binnen, respectievelijk opgevangen kunnen worden binnen de voor het begrotingsjaar afgesproken (kas)ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers.

8. Dreigende overschrijdingen dienen door passende en tijdige maatregelen zoveel mogelijk te worden voorkomen.

9. Over- en onderschrijdingen worden tijdig aan de minister van Financiën gemeld.

10. Iedere overschrijding dient te worden gecompenseerd, met inachtneming van gemaakte afspraken over eindejaarsmarges en compensatie over de jaren heen.

In het kader van de eindejaarsproblematiek kunnen binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar worden geschoven. Deze zogeheten eindejaarsmarge bedraagt in beginsel 1,0% van de (gecorrigeerde) bruto-uitgaven.

De fasering van compensatiemaatregelen kan voorlopen op de fasering van de problematiek. Het is ook mogelijk dat de compensatie in de tijd achterloopt, namelijk indien een parallelle fasering van compensatiemaatregelen en problematiek redelijkerwijs niet mogelijk is en alle mogelijkheden voor een regulier en doelmatig kasbeheer zijn uitgeput. Hiervoor wordt een bepaalde termijn gehanteerd: in beginsel de duur van de kabinetsperiode. Voorstellen tot intertemporele compensatie lopen mee in de besluitvorming op het hoofdbesluitvormingsmoment.

Mutaties van louter statistische aard blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan de budgettaire kaders buiten beschouwing.

11. Overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd.

Specifieke compensatie betekent voor de Rijksbegroting in enge zin compensatie in de betrokken regeling of elders op de betrokken begroting. Specifieke compensatie voor de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de Zorgsector betekent compensatie in de betrokken regeling/voorziening of elders in de desbetreffende budgetdisciplinesector. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de overschrijding zich voordoet, doet voorstellen voor specifieke compensatie.

12. Meevallers mogen dienen als compensatie voor tegenvallers, maar in principe niet voor beleidsintensiveringen.

Meevallers mogen alleen worden ingezet voor tegenvallers voorzover het niet betreft meevallers bij generaal aan de begroting toegevoegde middelen. Over de aanwending van per saldo meevallers op een begroting of in een budgetdisciplinesector besluit de Ministerraad. Het ligt in de rede dat ruimte onder het uitgavenkader voorzover ontstaan door (tijdelijke) meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling (zoals lagere rente-uitgaven, een lager volume in de sociale zekerheid, of een ruilverdwenst) niet zonder meer wordt aangewend. Ervaringen uit het verleden geven aan dat het verstandig is om deze ruimte niet aan te wenden voor uitgavenverhogingen die het EMU-saldo permanent belasten. Tegenvallers in de toekomst kunnen daardoor makkelijker worden ingepast. Een saldo van tegenvallers boven meevallers op een begroting of binnen een budgetdisciplinesector dient te worden gecompenseerd via ombuigingen.

Voor niet-belastingontvangsten en in het geval van budgetteringsafspraken gelden afwijkende regels.²

1. Meevallende niet-belastingontvangsten mogen niet langer worden ingezet voor tegenvallende uitgaven, maar mogen wel dienen als compensatie voor tegenvallende niet-belastingontvangsten.
2. De per saldo meevallende niet-belastingontvangsten komen ten gunste van de algemene taakstelling niet-belastingontvangsten c.q. het generale beeld.

Deze regel heeft betrekking op de Rijksbegroting in enge zin.

Beleidsmatige verhogingen van niet-belastingontvangsten blijven dienen ter compensatie van tegenvallers en intensiveringen.

Is een budgetteringsafpraak voor een begroting (of een deel van een begroting) van toepassing, dan is er een uitzondering op de regel dat meevallers alleen mogen worden ingezet voor tegenvallers. Binnen de taakstellende budgetten mogen meevallers bij de uitgaven worden ingezet voor beleidsintensiveringen. De budgetteringsafpraak is niet van toepassing op de niet-belastingontvangsten. Meevallers daarbij mogen alleen worden ingezet voor tegenvallers bij de niet-belastingontvangsten.

² Buiten deze afspraken blijven: teruggave van belasting, HGIS-ontvangsten, ontvangsten uit hoofde van de Mediawet, borgsommen politieke partijen, lesgelden, paspoorten, griffierechten, schommelfonds ziektekostenregeling politie, teruggevorderde voorschotten bodemsanering, heffingsontvangsten geluidsisolatie Schiphol, cofinancieringontvangsten EU; hierbij geldt wel dat deze uitgezonderde ontvangsten moeten worden aangewend voor hiermee corresponderende uitgaven.

9.5 Regels die betrekking hebben op de inkomsten

13. Maatregelen aan de inkomstenkant van de begroting worden gemeten volgens de definitie van de lastenontwikkeling.

De lastenontwikkeling is gedefinieerd als de som van de microlastenontwikkeling (MLO) en de zorgtoeslag.

Tot de MLO worden alle maatregelen gerekend die voldoen aan de definitie van een collectieve last (zie regel 1). Conform deze definitie worden eigen betalingen en pakketbeperkingen in de zorg niet tot de MLO gerekend.³ De stelselherziening Zorg leidt vanwege de overheveling van vrijwillig particulier verzekerden naar de verplichte basisverzekering tot een forse uitbreiding van collectieve uitgaven en inkomsten. Vanwege het bijzondere en incidentele karakter hiervan, zal het lastenbeeld hiervoor worden gecorrigeerd.

De MLO van de nominale ziektekostenpremies na invoering van de basisverzekering wordt berekend op basis van de gemiddelde nominale premie behorend bij een polis voor het basispakket.

14. Voor de lastenontwikkeling geldt een reëel lastenkader.

De totale lastenontwikkeling in de kabinetsperiode vloeit voort uit de afspraken die zijn gemaakt in het Hoofdlijnenakkoord. Het kader voor de lastenontwikkeling is opgenomen in tabel 4.6.2 in hoofdstuk 4 van de Miljoenennota 2004.

Tijdelijke afwijkingen van het lastenkader zijn mogelijk. Compensatie vindt dan in latere jaren plaats. Als vanwege tegenvallers de signaalwaarden voor het EMU-saldo (dreigen te) worden overschreden, of strijdigheid optreedt met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, kan voor de totale lastenontwikkeling worden afgeweken van het lastenkader.

Substantiële budgettaire gevolgen van gerechtelijke uitspraken zullen zoveel mogelijk worden gecompenseerd, waarbij zowel de budgettaire gevolgen van de gerechtelijke uitspraak als van de compensatiemaatregelen niet tot de MLO worden gerekend.

De bedragen in tabel 4.6.2 in hoofdstuk 4 van de Miljoenennota 2004 luiden in prijzen 2003. Correctie van het lastenkader voor de nominale ontwikkeling vindt plaats zoals vermeld in regel 5 voor de budgettaire kaders bij de uitgaven.

³ Het CPB corrigeert de MLO in het jaar van de financieringsverschuiving voor de introductie van de eigen betalingen en pakketbeperkingen.

1. Afbakening budgetdisciplinesectoren

Uitgangspunt bij het vaststellen van het uitgavenkader is dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenplafond. Uitgavenmutaties die niet binnen de definitie van het EMU-saldo vallen, zijn in beginsel ook niet relevant voor het uitgavenplafond.

A. De budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin heeft betrekking op alle uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting die niet tot de andere twee budgetdisciplinesectoren worden gerekend, inclusief het daarmee samenhangende deel op aanvullende posten.

Uitgangspunt voor de budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin zijn de relevante uitgaven op de rijksbegroting minus de relevante niet-belastingontvangsten (NBO). Als relevante uitgaven worden in beginsel aangemerkt alle uitgaven die relevant zijn voor het EMU-saldo inclusief alle HGIS-uitgaven. Balansverkortingen die relevant zijn voor het EMU-saldo zijn eveneens relevant. De budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin bevat ook de begrotingsgefinancierde uitgaven aan zorg.

Als relevante niet-belastingontvangsten worden aangemerkt alle NBO die vallen onder de bovenstaande afbakening, behoudens de gasbaten, verkopen van deelnemingen en aflossingen van niet-relevante leningen. Heffingen die vallen onder de definitie van collectieve lasten worden verantwoord aan de inkomstenkant van de begroting.

Voorts zijn niet relevant de uitgaven en ontvangsten van het FES (incl. veilingopbrengsten), het saldo van het Diergezondheidsfonds, het saldo van het AOW-spaarfonds, het BTW-compensatiefonds en compensatie BTW Openbaar Vervoer. De rijksbijdragen aan de sociale fondsen, de rentebetalingen aan de sociale fondsen, de premiebijdragen en de anticumulatie-baten WSW zijn om boekhoudkundige dubbelstellingen te voorkomen niet relevant. Zoals afgesproken in het Hoofdlijnenakkoord is tevens de zorgtoeslag niet relevant voor het uitgavenkader. Voorlopig is de zorgtoeslag ondergebracht op een aanvullende post onder de budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin.

B. De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid heeft betrekking op het totaal van uitgaven in die sector. Hieronder vallen zowel de uitgaven die lopen via de rijksbegroting als de premiegefinancierde uitgaven.

Tot de sociale zekerheid op de Rijksbegroting worden gerekend alle uitgavenartikelen voor sociale zekerheid, kinderopvang, arbeidsmarkt- en arbeidsomstandighedenbeleid, alsmede het aandeel van de aanvullende posten voor nominale ontwikkelingen dat daarmee samenhangt. De uitgaven worden gesaldeerd met de relevante ontvangstenartikelen. Tot het premiegefinancierde deel van de sociale zekerheid worden gerekend AOW, ANW, WAO (AOF, AOK dus inclusief eigen risicodragers en inclusief bijdrage aan Reïntegratiefonds), WAZ (AfZ), vangnet-ZW, WW (Wgf, AWF inclusief bijdrage aan Reïntegratiefonds) en de uitgaven- en de ontvangsten van het UFO.

C. De budgetdisciplinesector zorg heeft betrekking op alle uitgaven en ontvangsten die in het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden meegenomen.

Het BKZ is het makro-kader voor de toetsing van de financieringsuitgaven in de zorg. Het BKZ omvat de uitgaven van verzekeraars die worden gefinancierd door de AWBZ, de ZFW en de particuliere ziektekosten-

verzekeraars. Ontvangsten uit hoofde van eigen bijdragen en eigen risico's vallen binnen het bereik van de begrotingsregels. Dit betekent dat het (netto) BKZ wordt berekend door de uitgaven te verminderen met de eigen betalingen uit hoofde van eigen bijdragen en de eigen risico's. De ijklijn Zorg omvat het collectief gefinancierde deel van de zorguitgaven.

Ook bij de invoering van het nieuwe verzekeringsstelsel voor de zorg is het BKZ het macrokader voor de zorguitgaven. Vanaf dat moment zal bij de meting van het kader worden uitgegaan van de totale uitgaven ten behoeve van de algemene basisverzekering en de AWBZ. Deze aanpassing van het kader betreft een administratieve operatie die in zichzelf geen invloed heeft op de beschikbare ruimte voor de zorguitgaven in deze kabinetsperiode.

D. Statistische correcties.

Mutaties van evident boekhoudkundige aard blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgaven aan de uitgavenkaders buiten beschouwing. Het uitgavenkader wordt in dat geval opgehoogd of verlaagd, zodat de mutatie geen invloed heeft op de budgettaire ruimte. De achtergrond van een statistische correctie ligt veelal in een wijziging in de (financiële) vormgeving van beleid ten opzichte van de situatie zoals oorspronkelijk neergelegd in het Hoofdlijnenakkoord. De gewijzigde vormgeving is van invloed op de hoogte van de netto-uitgaven, maar heeft doorgaans niet primair tot doel het collectieve voorzieningenniveau te wijzigen. Een statistische correctie wordt in beginsel eenmalig toegepast. Mutaties op een eenmaal ingeboekte statistische correctie lopen mee met de uitgaven onder het kader.

Om te bepalen of een statistische correctie van toepassing is, moet gelden dat de mutatie in de netto-uitgaven een technisch karakter heeft, ofwel evident boekhoudkundig is. Voor het bepalen van een evident boekhoudkundige mutatie geldt dat een mutatie binnen de collectieve sector in beginsel EMU-saldo neutraal dient te zijn. Daarnaast kan er alleen sprake zijn van een evident boekhoudkundige mutatie wanneer bij een wijziging in financiële vormgeving van beleid, het voorzieningenniveau en de doelgroep gelijk blijven (met andere woorden: niemand gaat erop vooruit of achteruit).

Bij financieringsverschuivingen tussen de particuliere en de collectieve sector kan er sprake zijn van evident boekhoudkundige gevallen, ook indien er wel gevolgen voor het EMU-saldo zijn. Dit is het geval indien het voorzieningenniveau voor iedereen in de doelgroep gelijk blijft. Om te bepalen of het verminderen van een collectief arrangement tot ruimte onder het uitgavenkader mag leiden, geldt dat alleen bij daadwerkelijke ombuigingen financieringsverschuivingen van de collectieve sector naar de particuliere sector mogen leiden tot ruimte onder het uitgavenkader.⁴ In alle andere gevallen wordt het budgettaire effect statistisch gecorrigeerd op het uitgavenkader.

Evident boekhoudkundige financieringsverschuivingen tussen de uitgaven- en de inkomstenkant kunnen tot gevolg hebben dat naast het uitgavenkader, het lastenkader eveneens statistisch wordt gecorrigeerd.

⁴ Met daadwerkelijke ombuigingen wordt bedoeld dat het verplichte voorzieningenniveau collectief of particulier daalt. Pakketbeperkingen en mutaties in eigen betalingen in de zorg zijn hiervan een voorbeeld. Mocht er een wettelijke/verplichte regeling in de plaats komen voor een collectief arrangement, dan geldt dat er geen sprake is van een daadwerkelijke ombuiging. De verplichte lasten die burgers en/of bedrijven moeten opbrengen voor een dergelijke voorziening, dienen namelijk daadwerkelijk te dalen als gevolg van de ombuiging.

Voor het bepalen van een evident boekhoudkundige mutatie geldt ook hier dat een mutatie binnen de collectieve sector voor het EMU-saldo neutraal dient te zijn. Daarnaast kan er alleen sprake zijn van een statistische correctie wanneer bij een wijziging in financiële vormgeving van beleid, het voorzieningenniveau voor iedereen en de doelgroep gelijk blijft. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een fiscale regeling wordt omgezet in een subsidieregeling met een nagenoeg gelijke werking voor de doelgroep.⁵ Daarnaast geldt dat bruterings-effecten bij netto-netto gekoppelde uitgaven statistisch gecorrigeerd worden.⁶

2. Belastinguitgaven

In het kader van de invoering van nieuwe fiscale instrumenten en intensivering van bestaande belastinguitgaven is een verplicht toetsingskader voorgeschreven. Dit toetsingskader is neergelegd in de Miljoenennota 2003. Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of een fiscale maatregel, dan wel een intensivering daarvan, al dan niet de voorkeur heeft. Een dergelijk toetsingskader bestond al voor de uitgavenkant.

Toetsingskader fiscale instrumenten (belastinguitgaven).

Bij invoering van nieuwe belastinguitgaven dan wel bij intensivering van bestaande, dient gebruik gemaakt te worden van het «toetsingskader belastinguitgaven». Bij het indienen van de beleidsbrief of eventueel via de Ministerraad dient dit toetsingskader te worden toegepast. Concreet omvat dit toetsingskader de volgende onderdelen:

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Ter toelichting van deze stappen kan het volgende worden opgemerkt. Het toetsingskader fungeert als een soort trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid van belastinguitgaven. Als het antwoord op één van de vragen nee luidt, behoeft de volgende stap niet meer te worden gezet. Alleen indien alle vragen bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord, komt een belastinguitgave aan de orde. Doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over uitgaven. Exacte criteria zijn hierbij vooraf niet te geven maar moeten per regeling zoveel mogelijk worden ingevuld en gekwantificeerd.

De zesde stap over evaluatie ziet, in tegenstelling tot de eerste vijf, in beginsel op de periode ná invoering van de maatregel (ex post). Dat neemt niet weg dat ook ex ante, dus voor invoering of aanpassing van de regeling, duidelijk moet zijn of een goede evaluatie verzekerd is. Bij de evaluaties dienen dezelfde criteria (opnieuw) tegen het licht te worden gehouden. Indien daarbij blijkt dat de regeling niet meer aan een of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, kan dit leiden tot aanpassing of afschaffing van de maatregel. Conform de Regeling Prestatiegegevens

⁵ Indien departementen geconfronteerd worden met substantiële extra BTW-lasten als gevolg van de keuze om activiteiten te gaan uitbesteden, kan er aanleiding zijn om het uitgavenkader statistisch te corrigeren.

⁶ Zie voor methode Miljoenennota 2003, bijlage 10; pagina 287 en 288.

en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) moeten belastinguitgaven minstens één maal per vijf jaar worden geëvalueerd.

Voor een toelichting op de vragen wordt verwezen naar paragraaf 3 van annex 2 bij bijlage 10 van de Miljoenennota 2003, alsmede paragraaf 4.8 «Toetsingskader fiscale instrumenten» van bijlage 4 van de Miljoenennota 2001 en de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE).

Budgettering van individuele Belastinguitgaven

Voor nieuwe belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belastinguitgaven geldt dat het budgettaire beslag van een dergelijke maatregel in beginsel behoort te worden gebudgetteerd. Voor bestaande belastinguitgaven worden de mogelijkheden van (nadere) budgettering bezien.

3. Eindejaarsmarge en leenaanvragen

De eindejaarsmarge creëert de mogelijkheid binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar te schuiven. Dit ter voorkoming van een ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar.

De eindejaarsmarge bedraagt 1% van het gecorrigeerde begrotingstotaal.⁷ Voor de bepaling van het gecorrigeerde begrotingstotaal wordt uitgegaan van de bruto-uitgaven stand Ontwerpbegroting.

Voor de begrotingshoofdstukken van Defensie en van Koninkrijksrelaties geldt dat een onderuitputting van maximaal 135 miljoen respectievelijk 9 miljoen euro mag worden meegenomen naar volgend jaar. Conform bestaande afspraak kan de eindejaarsmarge voor het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties worden opgerekt om bedragen die zijn gemoeid met de schuldsanering Aruba mee te nemen. Naast de reguliere eindejaarsmarge voor de begroting van Binnenlandse Zaken bestaat er een separate eindejaarsmarge voor arbeidsvoorwaardenmiddelen van maximaal 25 miljoen euro.

Voor de begrotingsfondsen geldt geen eindejaarsmarge, omdat het saldo van ontvangsten boven uitgaven per definitie kan worden meegenomen naar het volgende jaar. Voor de Homogene Groep Internationale Samenwerking geldt de afspraak dat onderuitputting tot maximaal 181,5 miljoen euro mag worden meegenomen naar de drie volgende jaren. Voor een overschrijding geldt een maximum van 45 miljoen euro.

De hoogte van het feitelijk gebruik door de departementen van de eindejaarsmarge wordt bepaald bij Voorlopige Rekening. De overgehevelde bedragen worden bij de Voorjaarsnota aan de begrotingen toegevoegd. De definitieve omvang van het feitelijk gebruik wordt bepaald op basis van de Slotwet (wat dus kan leiden tot marginale mutaties bij de Vermoedelijke Uitkomsten).

Gelijktijdig met het toevoegen bij Voorjaarsnota wordt, onder de veronderstelling dat ook het komende jaar gebruik zal worden gemaakt van de eindejaarsmarge, op een aanvullende post een ramingstechnische veronderstelling opgenomen (de zogenaamde in=uit-taakstelling). De combinatie van de toevoeging aan de begrotingen en de ramingstechnische veronderstelling, bewerkstelligt dat het totale uitgavenbeeld

⁷ Er geldt geen eindejaarsmarge voor het premiedeel van de budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid, noch voor het Budgettaire Kader Zorg.

niet wijzigt. Onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota kan worden aangewend ter realisatie van de taakstelling.

Onderuitputting in de liquide middelen van agentschappen komt tot uitdrukking in het saldo van deze diensten. Dit geldt ook voor onderdelen van het Rijk die – zonder de status van agentschap – werken met een baten-lastenstelsel. Het saldo van agentschappen is net zoals de leen- en depositofaciliteit niet relevant voor het uitgavenkader. Door op het hoofdbesluitvormingsmoment de plannen van agentschappen te toetsen, wordt de relatie met het EMU-saldo in het oog gehouden.

De leenaanvragen van RWT's in het kader van geïntegreerd middelen-beheer dienen door een RWT bij de betreffende vakminister te worden ingediend. Dit kan het hele jaar, maar gezien de toets van budgettaire inpasbaarheid is het logisch om de leenaanvragen te concentreren op het hoofdbesluitvormingsmoment. Deze lening kan alleen verstrekt worden wanneer de vakminister de betaling van rente- en aflossingsverplichtingen garandeert. Het departement zal, om garant te kunnen staan, eerst moeten toetsen op onder meer budgettaire inpasbaarheid, nut en noodzaak van de lening, of de lening wel wordt aangewend voor de publieke taak, of het een investering in vaste activa betreft met een looptijd van minimaal 1 jaar en of het aflossingsschema conform de verwachte economische levensduur is.

4. Opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de jaren daaropvolgend bestaan uit:

- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan tot en met het lopende begrotingsjaar of in dat jaar zullen worden aangegaan;
- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in het eerstvolgende begrotingsjaar zullen worden aangegaan;
- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in de jaren volgend op het eerstvolgende begrotingsjaar moeten worden aangegaan, omdat deze een technisch noodzakelijke voortzetting vormen van reeds eerdere aangegane verplichtingen;
- de overige verplichtingen, voortvloeiend uit bestaand beleid of afspraken op kabinets- of ministerieel niveau die in de jaren volgend op het eerstvolgend begrotingsjaar worden aangegaan.

Voor het extrapoleren van de meerjarencijfers (eerstvolgend extrapolatiejaar 2008) gelden de volgende uitgangspunten:

1. Bij de ramingen wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen.
2. Het extrapolatiejaar voor de departementale begrotingen en fondsen wordt beleidsarm geëxtrapolerd. De demografische ontwikkeling is bepalend voor het beleidsarm extrapoleren. In alle gevallen moet het gaan om aan te gane verplichtingen en daaruit voortvloeiende uitgaven op grond van de voortzetting van bestaand of ongewijzigd beleid, of om uitgaven die door expliciete besluiten van de minister van Financiën of het kabinet zijn geaccordeerd. Indien bestaand beleid niet noodzakelijkerwijze impliceert dat nieuwe verplichtingen worden aangegaan (bijvoorbeeld bij projecten), dient te worden verondersteld dat geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan, tenzij is besloten om het beleid te continueren.
3. Voor de economische groei wordt aangesloten bij de gemiddelde ontwikkeling uit de kabinetsperiode, zoals verondersteld is bij het opstellen van de uitgavenkaders.

4. Het extrapolatiejaar wordt kwantitatief (met prestatiegegevens) onderbouwd. Wanneer geen expliciete andersluidende afspraken bestaan, dienen het volume en de prijs die ten grondslag liggen aan de ramingen, constant gehouden te worden.
5. Het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd.
6. De ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten.

10 Spelregels administratieve lasten

Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd dat de administratieve lasten (AL) voor bedrijven en burgers in de komende kabinetsperiode met een kwart ten opzichte van 31 december 2002 verminderen. In deze bijlage worden de spelregels beschreven voor het reduceren van de administratieve lasten voor bedrijven.

Uitgangspunten

- De reductiedoelstelling wordt begin 2004 per departement vastgesteld. De doelstelling wordt behaald door doorvoering van concrete maatregelen, die per departement een administratieve lastenreductie in euro's oplevert. Dit levert een administratieve lastenplafond op dat per jaar een neergaande lijn kent en ten opzichte waarvan tegenvallers moeten worden gecompenseerd.
- Er kan differentiatie plaatsvinden rondom het gegeven gemiddelde van een kwart reductie op basis van een inschatting van het reductiepotentieel per departement en een inschatting van de internationale oorsprong van de administratieve lasten. Daarbij kan rekening worden gehouden met de reducties die het betrokken departement in het verleden heeft behaald en met de administratieve lasten die het gevolg zijn van voornemens in het Hoofdlijnenakkoord waaraan het ministerie ook is gehouden.
- Het vastgestelde reductiepercentage wordt gehandhaafd in de context van de begrotingscyclus. Daartoe wordt bij het ministerie van Financiën een Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL) ondergebracht, die een stimulerende en monitorende taak heeft.

Nulmetingen en methodiek

Administratieve lasten zijn de kosten die het bedrijfsleven moet maken om aan wettelijke informatieverplichtingen aan overheden, uitvoeringsinstanties en derden te voldoen. Het gaat hierbij om structurele (jaarlijks terugkerende) en tijdelijke lasten. Ministers zijn ervoor verantwoordelijk dat de door de regelgeving van hun departement veroorzaakte administratieve lasten uniform, goed en volledig worden bepaald, met behulp van het zogenaamde standaardkostenmodel (de achterliggende methodiek gebruikt bij nulmetingen).

De aldus, op basis van de standaardkostenmethode, berekende gegevens moeten interdepartementaal en volgtijdelijk eenvoudig vergelijkbaar zijn. Ook gevolgen van voorgenomen maatregelen om de administratieve lasten te verminderen, kunnen hiermee dus worden gekwantificeerd. Elk departement is verantwoordelijk voor zijn eigen nulmeting en voor het bijhouden van de mutaties ten opzichte van deze nulmeting. De Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten zal departementen hierin, waar nodig, ondersteunen door kennisoverdracht en het geven van trainingen.

De nulmetingen moeten zowel een geaggregeerd volume per departement opleveren als een bedrag op het niveau van de verschillende

informatieverplichtingen. De metingen vinden daartoe plaats op het (micro)niveau van werkprocessen ofwel (sub)handelingen, waarbij alle min of meer unieke combinaties van administratieve handelingen een aparte prijs krijgen op grond van de benodigde tijd en de daarmee gemoeide loonkosten. De administratieve lasten laten zich dus beschrijven door een formule voor de «prijs x hoeveelheid x frequentie» ($p \times q \times f$). De omvang van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven is afhankelijk van het aantal ondernemingen en werknemers waarvoor de informatieverplichting geldt.

Ijkpunt voor de zogenoemde nulmeting is 31 december 2002. Op dit moment moeten de administratieve lasten van een klein aantal wetgevingsgebieden nog in kaart worden gebracht. De nulmetingen moeten uiterlijk op 31 december 2003 gereed zijn.

Een deel van de administratieve lasten wordt internationaal en vooral vanuit Europa opgelegd en overgenomen in nationale wet- en regelgeving. Voor 31 december 2003 moeten de administratieve lasten uit de nulmeting zijn ingedeeld naar nationale of internationale herkomst. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van een nieuwe procesbeschrijving, die door de interdepartementale projectdirectie beschikbaar wordt gesteld. Duidelijk moet worden welk deel volstrekt internationaal bepaald is (de internationale component) en welk deel wordt veroorzaakt doordat we nationaal verder gaan dan strikt noodzakelijk is. Daarmee ontstaat meer inzicht in waar de reductiemogelijkheden moeten worden geagendeerd en gerealiseerd, nationaal of internationaal.

De Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten ziet toe op de uniformiteit, consistentie en kwaliteit van de toepassing van de hierboven beschreven methoden, technieken en modellen voor het meten van administratieve lasten en de indeling van deze lasten naar (inter)nationale herkomst. Alle ministeries dienen zo snel als ze gereed zijn de resultaten van de nulmetingen, inclusief de methodologische verantwoording, integraal aan de projectdirectie ter beschikking te stellen.

Reductiedoelstelling en administratieve lastenplafonds

In het voorjaar van 2004 worden de taakstellingen per departement vastgesteld, tezamen met concrete maatregelen waarvan de resultaten kunnen worden uitgedrukt in euro's. Deze luiden in absolute bedragen en in reële termen. Resultaten in latere jaren worden gecorrigeerd voor economische ontwikkelingen (p en q), zodat de taakstelling de reële beleidsgerelateerde vermindering van de lastendruk voor ondernemingen weergeeft. Het te bereiken administratieve lastenplafond moet met andere woorden, na compensatie voor inflatie en wijzigingen in het aantal ondernemingen en werknemers, na vier jaar driekwart zijn van de lasten gemeten bij de nulmeting.

Om een goed inzicht te krijgen in de reductiemogelijkheden, hebben alle departementen voor of in de zomer van 2003 een gemengde commissie ingesteld, met vertegenwoordigers van overheid én bedrijfsleven, dan wel een bestaande commissie met gemengde samenstelling ingezet. Deze commissies werken voorstellen uit voor de vermindering van de administratieve lasten. De gemengde commissies komen uiterlijk aan het eind van het jaar 2003 met reductievoorstellen. Deze voorstellen zijn per departement uitgewerkt in concrete beleidsvoornemens, waarbij inzicht wordt gegeven in de consequenties van de maatregelen voor de oorspronkelijke beleidsdoelstelling van de betreffende wetgeving. Hierbij moet eveneens een voorstel voor de fasering van de reductietaakstelling tot en met 2007 worden aangegeven.

Op basis van de reductievoorstellen van alle departementen wordt in het voorjaar 2004, gelijktijdig met de besluitvorming rond de kaderbrief, een besluitvormingsmemorandum voor een definitieve meerjarige verdeling van de reductietaakstelling door de minister van Financiën opgesteld. Rekening wordt gehouden met het in kaart gebrachte reductiepotentieel, de (inter)nationale herkomst van de administratieve lasten, de reductie die door het desbetreffende departement in het verleden is gerealiseerd, en de administratieve lasten van nieuwe beleidsvoornemens zoals neergelegd in het Hoofdlijnenakkoord.

Compensatie

Parallel aan de begrotingscyclus wordt gevolgd of de geplande lastenreductie wordt gerealiseerd. De administratieve lastenplafonds worden gehandhaafd. Dit betekent dat voor additionele administratieve lasten (structurele, tijdelijke of majeure eenmalige administratieve lasten) ten opzichte van het lastenplafond het verantwoordelijke departement compenserende maatregelen moet nemen. Bij alle nieuwe wet- en regelgeving zijn de departementen verplicht om aan te geven wat dit betekent voor de administratieve lasten.

Wanneer departementen hun gefaseerde taakstellingen ondanks compenserende maatregelen niet tijdig weten te realiseren, dienen concrete afspraken te worden gemaakt over compensatie in de tijd, zodat de departementale reductietaakstelling voor 2007 niet in gevaar komt en de rijksbrede reductiedoelstelling wordt gehaald. Afspraken over compensatie worden eenmaal per jaar in het voorjaar in de Ministerraad gemaakt en door de minister van Financiën in een besluitvormingsmemorandum voorbereid.

Procedure

De administratieve lastencyclus loopt parallel met de begrotingscyclus. De inspanningen en resultaten bij het verminderen van de administratieve lastendruk vormen daarmee een onderdeel van de begrotingsbesprekingen. De beleidsvoornemens worden jaarlijks gepresenteerd in de departementale begrotingen, conform de voorschriften voor de Rijksbegroting, en samengevat in de Miljoenennota op Prinsjesdag (meerjarig). De jaarlijkse verantwoording vindt zoals gebruikelijk plaats in de departementale jaarverslagen op de derde woensdag in mei en samengevat in het jaarverslag van de minister van Financiën. Dit sluit aan bij de recente Voortgangsrapportage Terugdringing Administratieve Lasten in 2002 (op 21 mei ingediend bij de Tweede Kamer).

Het bovenstaande impliceert dat alle mutaties ten opzichte van de nulmeting moeten worden bijgehouden en gemeld aan de minister van Financiën. Zowel toenamen als afnamen van administratieve lasten evenals hun (inter)nationale oorsprong worden twee maal per jaar gemeld. De eerste maal ten behoeve van de jaarverslagen op de derde dinsdag in mei. Daarnaast wordt een «tussenstand» gegeven, gelijktijdig met de voornemens die worden gemeld ten behoeve van de Miljoenennota.

Lijst van gebruikte afkortingen

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABW	Algemene bijstandswet
Actal	Adviescollege toetsing administratieve lasten
AfZ	Arbeidsongeschiktheidsfonds Zelfstandigen
AIQ	Arbeidsinkomensquote
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AL	Administratieve Lasten
AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOF	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOK	Arbeidsongeschiktheidskas
AOW	Algemene Ouderdomswet
AP	Aanvullend Pakket
Arbo	Arbeidsomstandigheden
AVI	Afvalverwijderingsinstallatie
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWF	Algemeen Werkloosheidsfonds
AZ	Algemene Zaken
BBP	Bruto Binnenlands Product
BEW	Bevordering Eigen Woningbezit
BIKK	Bijdrage en de Kosten van Kortingen
BIRK	Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BNP	Bruto Nationaal Product
BOL	Beroepsopleidende Leerweg
BPM	Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BuZa	Buitenlandse Zaken
BVE	Beroeps- en Volwasseneducatie
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CMBA	Civiel Militaire Bestuursafspraken
COA	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumentenprijsindex
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DAC	Development Assistance Committee
DG	Directoraat-Generaal
DGF	Diergezondheidsfonds
DGVP	Dienst Geneeskundige Verzorging Politie
DNB	De Nederlandsche Bank
DTC	Dutch Treasury Certificate
DTe	Dienst uitvoering en Toezicht Energie
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EIA	Energie-Investeringsaftrek
EINP	Energie-Investeringsaftrek Non-Profit

EK	Eerste Kamer
EMU	Economische en Monetaire Unie
EPR	Energie Premie Regeling
ESF	Europees Sociaal Fonds / Europees Structuurfonds
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EZ	Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FOR	Fiscale Oudedagsreserve
Fte	Full time equivalent
GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
HA	Hoofdlijnenakkoord
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
HCvS	Hoge Colleges van Staat
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HSL	Hogesnelheidslijn
IB	Inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IHS	Individuele Huursubsidie
ILO	International Labour Organization
IPAL	Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten
IPSV	Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing
ISF	Infrastructuurfonds
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
IT	Informatietechnologie
IVF	in vitro fertilisatie
JSF	Joint Strike Fighter
KH	Koninklijk Huis
KMar	Koninklijke Marechaussee
KOA	Kinderopvangregeling voor Alleenstaande Ouders in de ABW
KPN	Koninklijke PTT Nederland
LAP	Landelijk Afval Beheerplan
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MEV	Macro Economische Verkenning
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MIA	Milieu-Investeringsaftrek
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MLO	Microlastenontwikkeling
MLT	Middellange Termijn
MN	Miljoenennota
MOOZ	Medefinanciering Oververtegenwoordiging Oudere Ziekenfondsverzekerden
MRB	Motorrijtuigenbelasting
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
N.V.	Naamloze Vennootschap
NA	Nederlandse Antillen
NAIRU	Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment
NAP	Nationaal Actieprogramma
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

NB	Nationale Bestedingen
NBC	Nucleair, Biologisch en Chemisch
NBER	National Bureau of Economic Research
NBO	Niet-belastingontvangsten
NCM	Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelings-landen
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NOB	Nederlands Omroep Productiebedrijf
Novem	Nederlandse onderneming voor energie en milieu
O&O	Onderzoek en Ontwikkeling
OALT	Onderwijs in Allochtone Levende Talen
OC&W	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OV	Openbaar Vervoer
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
OZB	Onroerendezaakbelasting
PF	Provinciefonds
PKB	Planologische Kernbeslissing
PO	Primair Onderwijs
PPS	Publiek-private samenwerking
R&D	Research and Development
RBG	Rijksbegroting
RBV	Regeling Beëindiging Veehouderijtakken / Rijksbegrotingsvoorschriften
REA	(Re)integratie Arbeidsgehandicapten
REB	Regulerende Energiebelasting
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
S&O	Speur- en Ontwikkelingswerk
SA	Strategisch Akkoord
SER	Sociaal Economische Raad
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SPAK	Specifieke Afdracht Kortingen
SUWI	Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
TPG	TNT Post Groep
TROS	Tijdelijke Regeling Ondersteuning Scheepsbouwsector
UFO	Uitvoeringsfonds voor de Overheid
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
US	United States

UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
V&W	Verkeer en Waterstaat
VAMIL	Willekeurige Afschrijving Milieu-Investeringen
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VJN	Voorjaarsnota
VK	Verenigd Koninkrijk
VLW	Afdrachtvermindering Langdurig Werklozen
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VN	Verenigde Naties
Vpb	Vennootschapsbelasting
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VS	Verenigde Staten
VSV	Voortijdig schoolverlaten
VUT	Vervroegde uittreding
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WBK	Wet Basisvoorziening Kinderopvang
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
WGF	Wachtgeldfonds
WIK	Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars
WKA	Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid
WML	Wettelijk Minimumloon
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSF	Wet op de Studiefinanciering
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WTO	World Trade Organization
WTZ	Wet op de Toegang tot Ziektekostenverzekeringen
WULBZ	Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte
WVA	Wet Vermindering Afdrachtkorting
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZFW	Ziekenfondswet
ZSM	Zichtbaar, Slim en Meetbaar
ZW	Ziektewet

Trefwoordenregister

Aandelenmarkt	20, 23
Aanvullend pakket	13, 84, 86, 89, 93, 96, 129–131, 217, 226, 227, 229, 231–236, 255
Aardgasbaten	218, 236
Accijnzen	127–130, 134, 143, 174
Achterstandswijken	71
Administratieve lasten	5, 9, 15, 16, 31, 49, 50, 55, 64, 65, 96, 115, 145, 148, 172–174, 252–256
Agentschappen	65, 107, 122–124, 193, 194
AKW	221, 233, 234, 255
Algemene Zaken	119, 120, 183, 199, 255
Ambtenaren	8, 9, 14, 40, 41, 223, 234
AOW	12, 35, 40, 43, 107, 120, 193, 207–209, 219, 223, 235, 236, 246, 255
Arbeidsaanbod	8, 9, 15, 17, 22, 25, 29, 33, 44, 51, 52, 94
Arbeidsdeelname	8, 15, 26–30, 34, 39, 40, 42, 43, 51–53
Arbeidsinkomensquote	20, 255
Arbeidskorting	8, 15, 94, 131, 142, 164
Arbeidskosten	5, 8, 19, 20, 23–25, 29, 33, 34, 49, 83
Arbeidsmarktbeleid	223
Arbeidsmarkt	3–5, 8–10, 14, 17–19, 21, 24, 28, 29, 33, 35, 49, 51, 52, 56, 58, 67, 84, 94, 103, 108, 131, 157, 158, 189, 208, 210–212, 223, 227, 229, 233, 242, 246
Arbeidsparticipatie	8, 12–14, 27, 30, 39, 40, 42, 49, 52, 53, 85, 86, 89, 90, 158, 164, 207, 208, 228, 229, 233, 234
Arbeidsproductiviteit	8, 9, 17–19, 23, 25, 30–35, 37, 39, 40, 41, 44, 45, 158
Arbeidsvoorwaarden	8, 14, 49, 89, 90, 107, 109, 220, 221, 228, 234, 237, 240, 249
Armoedebestrijding	77, 79
Armoedeval	5, 8, 29, 32, 53, 88, 228
Aruba	81, 181, 183, 184, 197, 249
Asiel	14, 67, 68, 89, 183, 186, 187, 213, 227, 228, 255
Asielzoekers	66, 68, 69, 187, 228, 255
Automatische stabilisatoren	12, 102, 104, 105, 107
AWBZ	10, 14, 15, 61–63, 95, 97, 104, 109, 129, 131, 134, 135, 211, 236, 246, 247, 255
Basisverzekering	63, 224, 232, 245, 247
Bedrijfsvoering	3, 48, 65, 66, 189
Begrotingsbeleid	5, 33, 48, 102, 104, 110, 115, 242
Begrotingselasticiteit	99, 100

Begrotingsregels	3, 4, 12, 16, 84, 101, 102, 104, 115, 135, 146, 150, 241, 242, 246, 247
Begrotingssaldo	7, 11, 12, 23, 32, 35–43, 102, 104, 107
Begrotingstekort	5, 11–13, 36, 37, 43, 87, 104
Belastingen op een milieugrondslag	126–130
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	127–130, 139–142, 148, 150
Belastingen van rechtsverkeer	127–129
Belastingen	25, 29, 35, 36, 43, 92, 96, 97, 109, 116, 129–131, 133, 134, 139, 145, 151, 152, 159, 161, 163, 194
Belastingontvangsten	3, 4, 102, 107, 120, 126–129, 130, 133, 203
Belastingopbrengsten	35, 115, 127–129, 132, 133
Belastinguitgaven	4, 52, 55, 57, 59, 62, 67, 70, 71, 73, 75, 78, 81, 107, 140–150, 248, 249
Beleidsbegroting	3, 48, 110, 216, 258
Beleidsprogramma	15, 16, 48, 77
Bestuurlijke vernieuwing	82, 255
Bezuinigingen	22, 23, 43, 71, 85, 86, 232
Bijstand	8, 14, 21, 29, 53, 68, 81, 91, 148, 168, 186, 187, 208, 215, 223, 228, 229, 234, 235, 237, 258
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	119, 120, 148, 188, 197, 255
BTW	119, 120, 130, 133, 171–174, 185, 215, 216, 220, 222, 230, 246, 248, 255
Budgetplafonds	62, 104
Budgettair Kader Zorg	62, 109, 117, 181, 246, 249, 255
Buitenlandse Zaken	77, 119, 120, 184, 185, 213, 214, 239, 255
Bureaucratie	7, 9, 10, 14, 47, 66, 88, 89, 90, 228
Concurrentiekracht	8, 17, 18, 31, 34, 47, 49, 83
Concurrentiepositie	5, 8, 15, 18, 19, 54, 56, 84, 85
Concurrentie	83
Conjunctuur	11, 12, 15, 17, 33, 35, 38, 39, 43, 49, 83, 98–100, 102, 104, 107
Corporate governance	51
Criminaliteit	11, 16, 47, 58, 60, 229
Defensie	59, 80–82, 119–121, 123, 124, 195–197, 213, 215, 249, 256
Deregulering	10, 62, 64, 193
Diergezondheidsfonds	108, 119, 120, 219, 235, 255
Directe belastingen	144
Dividendbelasting	126–129
Economische groei	7, 8, 12, 15, 17, 18, 21–24, 27, 36, 41, 44, 45, 49, 72, 73, 83–85, 86, 91, 97, 100, 133, 203, 230, 250
Economische structuur	36, 42, 84, 89, 93, 108, 154, 155, 180, 228
Economische Zaken	119, 120, 156, 197, 203, 204, 213, 256
Efficiency	13, 14, 58, 60, 65, 66, 73, 86, 89, 90, 181, 193, 202, 204, 227, 228, 231
EMU-saldo	4, 13, 22, 36, 37, 39, 40, 42, 83–88, 90, 93, 95–103, 105, 108, 115, 123, 126, 228, 241, 242, 244–248, 250

EMU-schuldquote	98, 101, 102, 108
EMU-schuld	4, 96, 98, 101, 108, 115
EMU-tekort	11, 12, 37, 42, 83, 87, 96–98, 101, 102, 241, 242
Europa	11, 15, 21, 23, 32, 49, 50, 56, 77, 185, 253, 257
Europese Commissie	22, 32, 68, 100, 102, 172, 242
Europese Unie	62, 77, 79, 80, 82, 98, 99, 109, 173, 184, 185, 213, 214, 256
Evaluatieonderzoek	48, 249, 257
Financiën	5, 95, 109, 115, 120, 121, 123, 124, 139, 140, 145–150, 185, 194–196, 226, 243, 250, 252, 254
Fonds Economische Structuurversterking	108, 119, 120, 199, 216, 218, 235, 256
Gasbaten	92, 93, 108, 109, 120, 218, 235, 241, 246
Gemeentefonds	108, 119, 202, 215, 219, 256
Gemeenten	9, 10, 32, 53, 55, 56, 67, 70–72, 86, 108, 154, 194, 199, 208, 215, 219, 220, 229, 230
Geneesmiddelen	10, 62, 64, 91, 122–124, 210, 224, 225, 231, 232
Grotestedenbeleid	188
HGIS	108, 119, 120, 181, 184, 185, 214, 215, 227, 230, 244, 246, 256
Hoge Colleges van Staat	119, 120, 181, 183, 199, 256
Homogene Groep Internationale Samenwerking	108, 181, 184, 213, 230, 256
Houdbare overheidsfinanciën	11, 16, 35–43, 101
Huis der Koningin	119, 181
Huurbeleid	71, 90, 227
Huursubsidie	53, 71, 90, 91, 142, 148, 168, 199, 227, 228, 256
Hypotheekrente	72, 94, 96
Immigratie	66–68, 121, 123, 124, 227, 228
Indirecte belastingen	20, 107, 134, 144
Inflatie	20, 134, 164, 253
Infrastructuurfonds	119, 120, 201, 202, 216, 218, 222, 256
Infrastructuur	3, 44, 57, 69, 74–76, 82, 84, 86, 89, 90–92, 130, 153–155, 169, 202, 216–218, 227, 229, 256
Inkomstenbelasting	9, 127–129, 133, 134, 154, 160, 256
Innovatiebeleid	57, 238
Innovatie	3, 9, 31, 34, 45, 49, 54, 56, 57, 73, 203, 204, 206, 229, 256
Integratie	3, 10, 54, 66, 67, 146, 185, 186, 199, 212, 213, 238
Intensiveringen	5, 12–14, 88–91, 93, 94, 96, 107, 108, 146, 149, 187, 192, 216, 217, 228, 229, 232, 244, 249
Interdepartementaal beleidsonderzoek	65, 108, 157, 158, 256
Internationaal	77, 125, 191, 192, 213
Jeugdwerkloosheid	33
Justitie	11, 59, 186, 227
Kenniseconomie	54, 56, 94, 96, 131

Kennis	5, 9, 14, 30, 31, 34, 54, 56–58, 67, 68, 70, 82, 88, 89, 169, 171, 205, 206, 218, 238, 252
Kenniswerkers	57, 58
Kinderopvang	53, 54, 89, 90, 95, 131, 140, 141, 148, 159, 208, 233, 234, 235, 246, 256, 258
Koninkrijksrelaties	119, 120, 184, 249, 255
Koopkracht	11, 15, 21, 24, 45, 93–95
Kostprijsverhogende belastingen	127–130, 139, 140, 143, 144, 146, 148, 170
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	205, 256
Landbouwbeleid	238
Landbouw	50, 74, 79, 119, 120, 141, 143, 144, 153, 157, 170, 174, 180, 185, 205, 206, 213, 227, 229
Lastendruk	31, 44, 95, 107, 141, 142, 150, 157, 164, 253
Lastenkader	95, 104, 105, 136, 245, 247
Lasten	12, 14–16, 22, 23, 35, 36, 42–45, 50, 53, 64, 66, 72, 80, 83, 85, 87, 88, 92–97, 101, 102, 104, 105, 107, 109, 110, 121–123, 126, 131, 133, 135, 136, 161, 168, 171, 194, 195, 215, 216, 219, 242, 244–248, 250, 252–254
Lastenverlichting	12, 21, 23, 25, 36, 43, 86, 93, 94, 95, 104, 105, 107, 109, 167
Lastenverzwaring	5, 13, 15, 22, 43, 44, 86, 93, 94, 95, 104, 135
Lerarentekort	10, 14, 66, 192, 229
Loonbelasting	127–130, 135, 157, 159, 164
Loonmatiging	8, 19, 21, 25, 33, 34, 49–51, 90, 134, 225, 232
Loonontwikkeling	8, 19, 21, 23, 33, 34, 41, 84, 86, 90, 130, 161, 227–229, 231, 233, 234
Mededingingsbeleid	30, 32
Microlastenontwikkeling	109, 134, 135, 245, 256
Midden- en kleinbedrijf	31, 256
Milieubeleid	73, 78, 257
Milieu	3, 44, 47, 69, 72–74, 90, 91, 122–124, 141, 153, 156, 175–179, 198, 199, 202, 212, 218, 256–258
Mobiliteit	14, 74, 75, 89, 131, 162, 202, 216, 218, 222, 227
Motorrijtuigenbelasting	94, 127, 128, 144, 148, 177–179, 256
Nationale Schuld	119, 120, 193
Natuur	69, 72–74, 89, 90, 119, 120, 141, 142, 153, 157, 165, 170, 174, 186, 205, 213, 222
Nederlandse Antillen	81, 181, 184, 197, 256
Netto-uitgaven	107, 109, 116, 247
Niet-belastingontvangsten	103, 107, 109, 115, 120, 181–184, 186, 188, 191, 193, 194, 196, 198, 201, 205, 207, 210, 213, 216, 218, 219, 221, 222–224, 226–228, 242, 244, 246, 257
Ombuigingen	12, 14, 44, 88, 89, 108, 204, 228, 229, 247

Omzetbelasting	127–130, 134, 143, 171–173
Ondernemingsbestuur	49–51
Ondernemingsklimaat	31, 45, 203, 204
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	119, 120, 191, 213, 257
Onderwijs	3, 9, 10, 14, 15, 28, 30–33, 35, 44, 45, 54–58, 60, 66, 84, 86, 88, 89, 91, 92, 94, 141, 158, 168, 189, 191–193, 204, 206, 213, 222, 227–229, 239, 256–258
Onderzoek en ontwikkeling	30, 31, 33, 34, 257
Ontwikkelingshulp	69, 214
Ontwikkelingssamenwerking	77–79, 184, 185, 213, 214, 239
Openbaar bestuur	64–66, 86, 88, 91, 188
Ouderenparticipatie	13, 84, 86, 94
Output gap	99, 100
Overheidsfinanciën	5, 11, 12, 16, 17, 21–23, 32, 35, 36, 38, 41, 43, 45, 47, 48, 99–101, 110
Overheidsschuld	11, 12, 32, 35, 36, 38–40, 42, 44, 45, 83, 87, 104
Overheidssubsidies	66, 89, 90
Overheidstekort	17, 22, 42, 43, 83, 110
Pensioenen	21, 35, 41
Pensioenfondsen	8, 20, 21, 29, 33, 34, 36, 41, 53, 131
Politie	4, 11, 14, 47, 48, 53, 59, 60, 65, 66, 77, 78, 86, 115, 121, 123, 124, 143, 144, 148, 172, 173, 176, 178, 187–189, 194, 213, 215, 227, 229, 237, 239, 244, 255
Premieontvangsten	4, 107, 109, 110, 115, 134
Premies	8, 15, 21, 25, 29, 34–36, 39, 41, 51, 53, 63, 90, 92, 93, 95, 96, 97, 109, 115, 129, 131, 133, 136, 142, 159, 161, 163, 166, 189, 221, 227, 231, 232, 245
Prepensioen	28, 34, 53, 93, 197
Productiviteit	8, 9, 18, 24, 26, 28, 30, 31, 33, 40, 41, 45, 49, 56, 157, 158
Provinciefonds	109, 119, 216, 219, 230, 257
Provincies	9, 10, 70, 74, 86, 109, 216, 219, 220, 229, 230
Reïntegratiebeleid	53
Reïntegratie	8, 33, 52, 53, 208, 246
Regeldruk	9, 14, 31
Regelgeving	9, 14, 31, 50, 65, 66, 70, 72, 73, 88–90, 131, 147, 162, 174, 228, 252
Rentelasten	11, 32, 35, 36, 38–40, 42, 84, 92, 96, 193, 194, 218, 230
Rente	8, 17–20, 34, 37, 44, 57, 72, 78, 83, 85, 90–92, 107–109, 120, 125, 138, 141, 151, 156, 164, 166–169, 193–195, 204, 218, 219, 222, 227, 230, 235, 236, 250
Rente-uitgaven	12, 84, 244
Rijksbegroting in enge zin	103, 107–109, 117, 226, 228, 230, 236, 242–244, 246
Ruimtelijke ordening	3, 9, 12, 69, 70, 72
Ruimtelijke-ordeningsbeleid	10, 69
Schuldaflossing	7, 12, 36, 42, 44, 84, 85, 87, 101

Schuldkwijtschelding	78, 214, 215, 227, 228
Schuldquote	38, 39, 84, 101
Sociale fondsen	116, 246
Sociale partners	7, 8, 29, 33, 34, 49, 51, 55
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	119, 120, 134, 148, 207, 208, 214, 223, 257
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt-beleid	107, 108, 109, 233, 109, 115, 117, 223, 233, 257
Sociale zekerheid	4, 5, 8, 14, 22, 23, 25, 29, 33, 36, 43, 45, 51, 52, 85, 88, 90–92, 103, 109, 223, 234, 242, 244, 246
Staatsschuld	96, 137, 138, 193, 218, 230
Stabiliteitsprogramma	97, 99, 104, 109
Standaardverzekering	10, 63
Staten-Generaal	182
Structurele EMU-saldo	98–100, 102, 242
Studiefinanciering	56, 90, 148, 191, 221, 230, 258
Subsidies	91, 107, 159, 168, 181, 202, 204, 208, 227
Uitgavenkader	33, 102–104, 108–110, 115, 117, 118, 208, 226, 235, 242, 244, 246–248, 250
Uitgavenplafond	3, 12, 102, 241, 242, 246
Uitkeringen	8, 14, 29, 33, 40, 41, 66, 91, 96, 100, 108, 109, 142, 148, 166–169, 208, 212, 221, 233, 234
Uitverdieneffecten	86–88
VBTB	47, 48, 110, 146–150, 258
Veiligheid	3, 10, 11, 14, 16, 50, 58–60, 66, 74–78, 80, 81, 84, 88, 89, 91, 92, 177, 187–189, 196, 201, 202, 205, 206, 213, 217, 222, 227, 229, 256, 257
Veiligheidsketen	14, 58–60
Vennootschapsbelasting	100, 109, 127–129, 133, 134, 258
Vergrijzing	5, 8, 11–13, 17, 27, 32, 35, 36, 38, 39, 42, 44, 49, 51, 61, 84, 87, 94, 101, 104, 224
Verkeer en Waterstaat	119, 120, 201, 202, 213, 216, 217, 258
Verkeer	9, 44, 73, 75, 76, 108, 130, 131, 162, 168, 175–177, 202, 216, 218
Vermoedelijke Uitkomsten	109, 110, 126–129, 249
Vervoer	14, 62, 73, 75–77, 143, 144, 162, 172, 176–179, 201, 202, 217, 218, 220, 222, 224, 229, 231, 232, 246, 257
Vervroegde uittreding	13, 22, 28, 40, 258
Verzekeraars	43, 61, 63, 64, 109, 116, 246, 247
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	119, 120, 134, 210, 211, 214, 258,
Volkshuisvesting, Ruimtelijke	
Ordering en Milieubeheer	119, 120, 198, 258
Volksverzekeringen	131, 133, 135, 157, 159, 223
Voortijdig schoolverlaten	54, 56, 192, 258
Vrede	49, 54, 64, 77, 80, 81, 213, 229
Vredesoperaties	77, 215
Vreemdelingenbeleid	68, 69
VUT- en prepensioenregelingen	9, 43, 53
VUT	28, 53, 84, 86, 93, 94, 96, 258

Wachtlijsten	15, 60, 61, 62, 64, 224
WAO	8, 12, 27, 29, 32, 33, 52, 53, 131, 135, 208, 223, 233–235, 246, 258
Welvaart	24, 26, 28, 30, 31, 34, 36, 40, 41, 43–45, 50, 56, 66, 78, 84
Werkgelegenheid	5, 8, 9, 15, 18, 19, 23, 25–27, 30, 34, 40, 41, 43, 45, 49, 50, 84–86, 88, 93, 129, 130, 134, 157–159, 162, 172, 207, 208, 228, 233
Werkgelegenheidsbeleid	53
Werkloosheid	5, 8, 11, 19, 21, 24, 25, 28, 33, 34, 49, 51, 53, 83, 85, 91, 96, 97, 100, 107, 223, 255, 258
Werknemersverzekeringen	53, 135, 223, 258
Wet- en regelgeving	50, 63, 253, 254
Wetenschappelijk onderzoek	58, 238
Wetenschap	10, 30, 57, 58, 142, 165, 169, 191, 192, 228, 258
Wonen	69, 71, 91, 198, 199, 229
Woningbouw	12, 71, 72, 90, 199, 218, 229
Woningcorporaties	71, 131, 229
WSF	221, 227, 258
WW	8, 14, 28, 52, 53, 110, 131, 223, 233–235, 246, 258
ZFW	10, 15, 94, 95, 109, 131, 134, 135, 224, 232, 235, 246, 258
Ziekenfonds	14, 15, 104
Ziekenfondswet	62, 258
Ziekteverzuim	29, 56, 60, 66, 208, 232
Zorgaanbieders	61, 63, 64
Zorg	3, 4, 7, 8, 10–12, 14–16, 24, 30–33, 35, 36, 41–43, 47, 52, 53, 58, 60–64, 66, 68, 69, 84, 86, 88–96, 103, 104, 107–109, 115, 117, 122–125, 131, 133, 135, 136, 166, 186, 188, 189, 192, 198, 206–208, 210–212, 222, 224, 226, 229, 231, 232, 235, 237, 239, 241, 242, 244–247, 255, 256
Zorguitgaven	10, 12, 35, 37, 39, 41–43, 61, 62, 64, 89, 96, 104, 224, 232