
Vergaderjaar 2000–2001

27 800

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 19 september 2000

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2001

Voorwoord

Voor het laatst wordt een ontwerpbegroting ingediend die in gulden luidt. Voor het eerst in 51 jaar wordt er in een ontwerpbegroting een overschot aangekondigd. Decennialang heeft het financieel-economische beleid in het teken gestaan van begrotingstekorten, bezuinigingen en een schrijnend tekort aan arbeidsplaatsen. Dat is nu niet meer het geval. Meevallers bij de werkloosheidsuitgaven en minder rentebetalingen op een slinkende schuld maken het mogelijk dat bijna 15 miljard gulden extra kan worden besteed aan belangrijke prioriteiten als zorg, onderwijs, infrastructuur en veiligheid. Dat is tweemaal zoveel als eerder in het Regeerakkoord aangekondigd. Voor lastenverlichting is ruim 6½ miljard gulden uitgetrokken, vooral ten behoeve van de reeds lang voorbereide belastinghervorming.

Het oplossen van oude problemen creëert ook weer nieuwe. De spanning op de arbeidsmarkt neemt toe en het risico van oververhitting is aanwezig. Een verstandige maatvoering is vereist om deze problemen te beteugelen. Zelfs het aanwenden van de uitgavenruimte is gecompliceerd, omdat de er mee te bereiken resultaten centraal moeten staan. Meer algemeen is er de dreiging dat nu zulke goede resultaten zichtbaar zijn, de beleidsmix die tot het succes heeft bijgedragen, als achterhaald wordt bestempeld.

De ontstane situatie biedt ook nieuwe mogelijkheden het beleid af te stemmen op toekomstige trends. Vergrijzing, individualisering, technologische ontwikkelingen en verdergaande internationalisering zullen mede bepalend zijn voor de Nederlandse economie en samenleving en dus ook voor het regeringsbeleid. Daarom beperkt deze Miljoenennota zich niet tot het eerstkomende begrotingsjaar maar wordt de blik verder vooruit geworpen.

Gerrit Zalm

Inhoudsopgave

1	Hoofdpijnen van het beleid	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Het beleid voor 2001	9
1.3	Werken aan de middellange en de lange termijn	13
1.4	Slot	15
2	Economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de toekomst	17
2.1	Regeren is vooruitzien	17
2.2	Trendmatige ontwikkelingen – de toekomst begint vandaag	17
2.3	Beleidsuitdagingen op de middellange en lange termijn	25
3	Budgettair beleid	53
3.1	Inleiding	53
3.2	Beleidsprioriteiten	54
3.3	Fonds Economische Structuurversterking	68
3.4	EMU-saldo en EMU-schuld	70
3.5	Uitgaventoetsing	72
3.6	Lasten en inkomstenontwikkeling	79
4	Financieel management: van VBTB naar BLS	82
4.1	Financieel management bij het Rijk: VBTB	82
4.2	Het baten-lastenstelsel: toch nog	83
	Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	89
	Bijlagen bij de Miljoenennota 2001	99
1	Budgettaire kerngegevens	101
2	De uitgaven en niet-belastingontvangsten 1999–2005	102
2.1	Uitgaven begrotingen	102
2.2	Niet-belastingontvangsten begrotingen	104
2.3	Rijksbegroting in enge zin	106
2.4	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	108
2.5	Zorg	110
2.6	Agentschappen	112
3	De belasting- en premieontvangsten en de ijklaten voor de inkomsten	115
3.1	Belastingramingen voor 2000 en 2001	115
3.2	Belastingontvangsten in 2000	116
3.3	Invloed van maatregelen op de belastingontvangsten 2001	117
3.4	Belastingontvangsten in 2001	120
3.5	Meerjarige belastingramingen	121
3.6	Premieontvangsten in 2001	121
3.7	Toetsing overheidsinkomsten aan de inkomstenijklaten	122

4	Belastinguitgaven	124
4.1	Inleiding	124
4.2	Overzicht van belastinguitgaven	125
4.3	Ontwikkeling tussen 1999 en 2000	127
4.4	Maatregelen per 2001	128
4.5	Belastingherziening 2001	129
4.6	Meerjarenramingen 1999–2005	130
4.7	Korte toelichting op de verschillende belastinguitgaven	133
4.8	Toetsingskader fiscale instrumenten	144
5	Horizontale toelichting 2000–2005	158
6	Verticale toelichting 2000–2005	189
7	Interdepartementale beleidsonderzoeken	246
7.1	Interdepartementale beleidsonderzoeken 2000	246
7.2	Politieke besluitvorming	246
8	Financiën decentrale overheden	250
8.1	Inleiding	250
8.2	Inkomstenbronnen van gemeenten en provincies	250
8.3	Ontwikkelingen in het lokale belastinggebied	254
8.4	Financiële positie gemeenten	255
8.5	Kapitaaluitgaven van de decentrale overheden en de financiering daarvan	256
9	Nederland en de financiën van de Europese Unie	259
9.1	Inleiding	259
9.2	Financiële vooruitzichten en de financiering van het externe beleid van de Europese Unie	260
9.3	Financieel beheer binnen de Europese Commissie	261
9.4	EU-begrotingen 1998–2001	262
9.5	Nederlandse ontvangsten en afdrachten op de rijksbegroting	265
9.6	Nederlandse nettopositie	268
10	EMU-saldo, EMU-schuld, sociale fondsen en financieringsbehoefte	270
11	Staatsbalans en economische categorieën	273
11.1	Inleiding	273
11.2	Staatsbalans per 31 december 1999	273
11.3	Rijksbegroting in economische categorieën	285
12	Beleidscoördinatie in de Europese Unie	287
12.1	Inleiding	287
12.2	Implementatie van het Stabiliteits- en Groeipact	287
12.3	Europese Raad van Lissabon	290
12.4	Belastingconcurrentie- en coördinatie	291
13	Fiscale aspecten van het eigenwoningbezit	293
13.1	Inleiding	293
13.2	Fiscaal juridische behandeling van de eigen woning	295
13.3	Fiscale en niet-fiscale gegevens	303
13.4	Relatie met het volkshuisvestingsbeleid	316
13.5	Varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit in de inkomstenbelasting	322
13.6	Samenvatting en conclusie	330
	Trefwoordenregister	331
	Lijst van gebruikte afkortingen	338

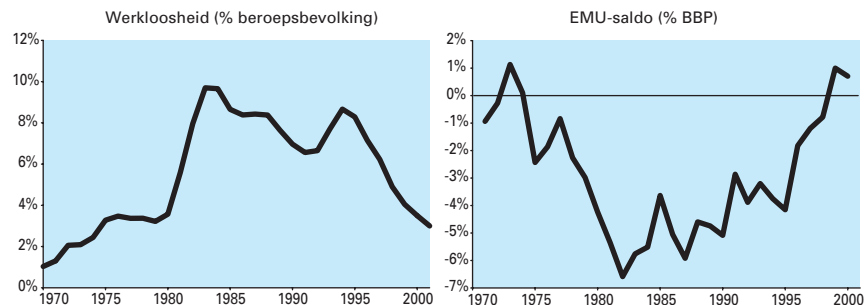
1 Hoofdpijnen van het beleid

1.1 Inleiding

gunstige uitgangspositie

Aan het begin van deze nieuwe eeuw kan de regering voor het eerst sinds lange tijd in een ontwerp-begroting weer een begrotingsoverschot presenteren. De laatste keer dat dit gebeurde, was in 1949 toen minister Lieftinck namens het kabinet-Drees-Van Schaik voor 1950 een begroting indiende met een positief saldo. Een duurzame verbetering van de welvaart en de werkgelegenheid, en een beleid gericht op de beschikbaarheid en de kwaliteit van de publieke voorzieningen zijn samen opgegaan met een verbetering van de overheidsfinanciën. Het trendmatig begrotingsbeleid, een beheerste uitgavenontwikkeling en een – op arbeidsparticipatie gerichte – lastenverlichting hebben hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Voorts speelt de gunstige economische ontwikkeling een voorname rol. Zo zal in 2001 de economie naar verwachting voor het eerst sinds begin jaren '70 zes jaar achtereen met meer dan 3% groeien. Naar verwachting zullen in 2001 550 duizend mensen meer aan het werk zijn dan in 1998 bij de start van de kabinetsperiode. Door de ontstane overschotten kan daadwerkelijk een begin worden gemaakt met een reductie van de overheidsschuld in gulden, terwijl de schuldquote dit jaar voor het eerst onder de EMU-referentiewaarde van 60% van het bruto binnenlands product uit zal komen om in 2001 verder te dalen naar 52%. De gunstige ontwikkeling van de economie en de overheidsfinanciën worden aangewend om de perspectieven voor de toekomst te verbeteren. Zo is de schuldreductie cruciaal om toekomstige lasten van de vergrijzing op te kunnen vangen.

Figuur 1.1.1 Werkloosheid en EMU-saldo 1970–2001

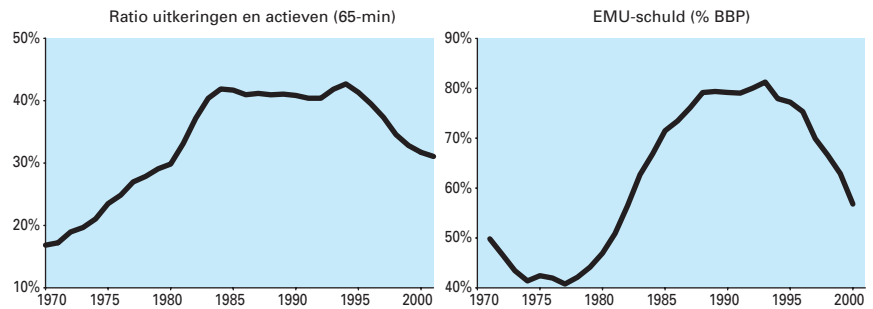


beleidsuitdagingen voor de toekomst

Op verschillende – economische en sociale – beleidsterreinen kan de huidige voorspoed aangegrepen worden om bestaande tekortkomingen te verhelpen, kwalitatieve verbeteringen door te voeren en te anticiperen op de uitdagingen van de toekomst. Zo biedt de gunstige werkgelegenheidsontwikkeling goede mogelijkheden om de afhankelijkheid van uitkeringen te verminderen. Het aantal personen jonger dan 65 jaar met een uitkering ligt nu nog boven de 2 miljoen, meer dan twee keer zoveel als in 1970. Daarnaast kan door de meevallende economische ontwikkeling de overheidsschuld sneller gereduceerd worden dan aanvankelijk werd verwacht. De rentebetalingen op de overheidsschuld belopen nu nog zo'n

30 miljard gulden en zijn daarmee na Onderwijs en Sociale Zaken en Werkgelegenheid de grootste begrotingspost. De daling hiervan maakt budgettaire ruimte vrij voor wensen op andere beleidsterreinen.

Figuur 1.1.2 Inactiviteit 65-min en EMU-schuld 1970-2001



demografie

Met het beleid omtrent de bevordering van de arbeidsparticipatie, de aflossing van de schuld, structuurversterkende maatregelen en de kwalitatieve verbetering van de (collectieve) voorzieningen wordt geanticipeerd op de uitdagingen van de toekomst. Door de toenemende vergrijzing van de bevolking zal in de loop van de komende decennia de participatiegraad onder druk komen te staan, waardoor het financiële draagvlak voor de collectieve regelingen smaller zal worden. Ook zullen met het ouder worden van de bevolking de uitgaven aan de AOW-pensioenen en de gezondheidszorg sterk stijgen.

internationalisering

Naast deze demografische trend zijn er nog diverse andere trendmatige ontwikkelingen die een belangrijke invloed op de maatschappij in het algemeen en op de hoogte en samenstelling van de overheidsuitgaven en -inkomsten in het bijzonder zullen hebben. De internationalisering gaat gepaard met grotere handels- en kapitaalstromen tussen landen, waardoor bedrijven in toenemende mate internationaal gaan concurreren. Voor de Nederlandse positie als internationale vestigingsplaats is het van belang dat onze lasten en collectieve regelingen concurrerend met het buitenland blijven.

individualisering

De toenemende welvaart en de verdere individualisering zijn trends die van invloed zullen zijn op de inrichting van de collectieve sector. In een rijkere, individualiserende en cultureel en etnisch meer geschakeerde samenleving zal meer behoefte aan keuzevrijheid zijn. De overheid kan hierop inspelen door meer variatie in het aanbod van (collectieve) voorzieningen mogelijk te maken. Dit kan op verschillende terreinen vragen oproepen over de invulling van de rol van de overheid. Uitgangspunt daarbij is dat de verruiming van de keuzevrijheid van burgers niet ten koste gaat van de toegankelijkheid van essentiële (collectieve) voorzieningen.

technologie

Een laatste, maar zeker niet minder belangrijke trend betreft de technologische ontwikkeling. Niet alleen de informatie- en communicatie-technologie, maar ook tal van andere nieuwe technologieën op biologisch, medisch en ander terrein, zullen grote invloed uitoefenen op de inrichting van de samenleving en de rol die de overheid daarbij speelt. De invloed van de technologische ontwikkeling zal ook merkbaar worden op de arbeidsmarkt. Het productieproces zal kennisintensiever worden. Dit raakt werkgevers, werknemers, de socialezekerheidsregelingen en de arbeidsmarktinstuties. Als gevolg hiervan zal de ondernemer zijn activiteiten zodanig moeten organiseren dat zo efficiënt mogelijk kennis

wordt gegenereerd en gebruikt. De instituties en regelingen op de arbeidsmarkt zullen moeten worden aangepast aan de veranderende behoeften van de kenniswerkers.

gevolgen van trends

Om de gevolgen van deze trends voor de economie en de toekomstige overheidsuitgaven adequaat te kunnen opvangen en een duurzame en dynamische economische groei te bewerkstelligen, blijven beleidsinspanningen nodig. Nederland heeft in dit verband ook de ambities onderschreven die de Europese Raad van Lissabon¹ op een groot aantal terreinen heeft verwoord, waaronder met name arbeidsparticipatie, onderwijs, ICT, marktwerking en houdbare overheidsfinanciën.

oververhitting

Niet alleen overwegingen van de langere termijn pleiten voor een behoedzaam begrotingsbeleid met een beheerste uitgaven- en lastenontwikkeling. Economische groeicijfers van 4% of meer, zoals voorzien voor dit en volgend jaar, zijn historisch gezien exceptioneel. De krapte op de arbeidsmarkt bevat een risico voor oververhitting van de economie, zoals ook wordt geconstateerd door het IMF en de OESO. Het huidige verloop van de prijzen geeft hier weliswaar nog geen duidelijke signalen voor af, doch oplettendheid blijft geboden.

Ook de ervaringen uit het verleden leren ons dat het verstandig is onder gunstige economische ontwikkelingen voorzichtig om te gaan met financiële meevallers. Zo werd de lange bloeiperiode tot begin jaren zeventig gevolgd door een lange periode van aanmerkelijk lagere groei waarin de overheidsfinanciën ontspoorde. De hierop volgende sanering van de overheidsfinanciën en de economische structuur hebben vanaf het begin van de jaren tachtig tot ver in de jaren negentig het beleid noodgedwongen beheerst en daardoor de ruimte voor de aanpak van andere knelpunten beperkt.

1.2 Het beleid voor 2001

prioriteiten

De regering heeft bij het aantreden in 1998 prioriteiten gesteld. Centraal hierbij staat het verdere versterken van de economische en de sociale infrastructuur. Hiertoe worden de beleidsinspanningen geïntensiveerd op terreinen als onderwijs, zorg, mobiliteit, veiligheid, milieu en de arbeidsmarkt. In het Regeerakkoord zijn hier in de vorm van uitgavenverhogingen en lastenverlichting middelen voor gereserveerd. De economische voorspoed gaat niet alleen gepaard met meevallende inkomsten maar ook met meevallende uitgaven voor de overheid; het betreft vooral lagere rente-uitgaven en lagere socialezekerheidsuitgaven. Deze meevallers maken het mogelijk om binnen de regels van het trendmatig begrotingsbeleid de voornemens op een aantal beleidsterreinen versneld uit te voeren, of deze een sterker accent te geven.

uitgavenverhogingen en lastenverlichting

Voor het begrotingsjaar 2001 heeft de regering voor 7¾ miljard² aan extra uitgavenverhogingen toegevoegd aan de ruim 7 miljard die al in het Regeerakkoord was voorzien. Er zijn aanzienlijke extra bedragen uitgetrokken voor de zorg, het onderwijs, de veiligheid en de infrastructuur. Ook dit jaar is voor deze en andere beleidsterreinen sprake van substantiële additionele intensiveringen. Voor 2000 is ten opzichte van het Regeerakkoord circa 7¼ miljard aan extra uitgavenverhoging beschikbaar gesteld, waarbij verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector

¹ Europese Raad van Lissabon 23–24 maart 2000. Voor de invulling die Nederland hieraan geeft, zie de brief van de regering aan de Tweede Kamer over de follow-up van de Europese Raad van Lissabon.

² Hiervan was al ¾ miljard opgenomen in de Miljoenennota 2000.

een belangrijke rol speelt. De inkomstenmeevallers bieden ruimte voor verdere verbetering van het begrotingssaldo en voor extra lastenverlichting. In de periode 1999–2001 zullen de lasten met 7¼ miljard worden verlaagd; dat is zo'n 2¾ miljard meer dan in het Regeerakkoord voor de gehele kabinetsperiode was voorzien.

Tabel 1.2.1 Uitgavenverhogingen en lastenverlichting 1999–2001;
in miljarden guldens/euro's

	Regeerakkoord	Nader beleid	Totaal
Zorg (wachtlijden, werkdruk, ziekteverzuim, geneesmiddelen)	1,7	1,6	3,3
Onderwijs (klassenverkleining, ICT, leraren, vroegschoolse educatie)	1,4	1,5	2,8
Infrastructuur (HSL-zuid, Noord/Zuidmetro A'dam, Randstadrail, wegen)	1,7	0,7	2,4
Natuur en milieu (milieudruk, duurzame energie, natuurgebieden)	0,3	0,5	0,8
Veiligheid en leefbaarheid (politie, rechterlijke macht, grotestedenbeleid)	0,6	0,6	1,2
Internationaal en defensie (vredesoperaties, clean development)	- 0,3	0,6	0,3
Werkgelegenheid en inkomensbeleid (arbeidsparticipatie)	1,3	0,8	2,1
Overig	0,5	1,4	2,0
totaal uitgavenverhogingen	7,1	7,7	14,8
totaal uitgavenverhogingen (EUR)	3,2	3,5	6,7
lastenverlichting (cumulatief 1999–2001)	4½ ¹	2¾	7¼
lastenverlichting (EUR)	2	1¼	3¼

¹ Dit bedrag heeft betrekking op de gehele kabinetsperiode 1999–2002 en was bij het opstellen van het Regeerakkoord niet nader verdeeld over de jaren.

Uitgaven

zorgsector

Bovenop de intensiveringen uit het Regeerakkoord zijn voor de zorgsector extra middelen beschikbaar gesteld. Voor een belangrijk deel zullen deze middelen worden ingezet voor de verkorting van de wachtlijden. Daarnaast wordt de werkdruk verminderd door extra personeel aan te trekken en inspanningen te plegen om het ziekteverzuim terug te dringen. Ten slotte wordt een deel van de middelen ingezet ten behoeve van de hogere uitgaven aan geneesmiddelen.

onderwijs

De extra middelen die voor het onderwijs in 2001 beschikbaar worden gesteld, zijn meer dan verdubbeld ten opzichte van het Regeerakkoord. Naast de klassenverkleining zijn speerpunten het verder moderniseren van het onderwijs (ICT) en het aantrekkelijker maken van het beroep van leraar, onder andere door de secundaire arbeidsvoorwaarden te verbeteren. Voorts vraagt het onderwijs voor allochtonen extra aandacht. Hiertoe worden de voor- en vroegschoolse educatie voor kinderen met een taalachterstand en het beleid ter voorkoming van vroegtijdig schoolverlaten geïntensiveerd.

infrastructuur

De regering investeert fors in de Nederlandse infrastructuur, waardoor de bereikbaarheid en daarmee de bedrijvigheid worden bevorderd. Een groot aantal infrastructurele projecten is thans onder handen of zal de komende jaren gestart worden. Het openbaar vervoer wordt onder andere versterkt door de aanleg van de HSL-zuid, de Noord/Zuidmetrolijn in Amsterdam en de Randstadrail. Het wegennet in de randstad wordt de komende jaren

uitgebreid. Ook via prijsbeleid (spitsheffing, betaalstroken, tol) wordt een bijdrage geleverd aan verbetering van de bereikbaarheid.

milieu

Stijgende economische groei kan gepaard gaan met een toenemende milieudruk. Nadere maatregelen worden genomen om een extra belasting van het milieu zoveel mogelijk te compenseren. Deze maatregelen zijn vooral bedoeld om de negatieve effecten van het verkeer, zoals extra geluidshinder en uitstoot van schadelijke stoffen, terug te dringen. Duurzame energie wordt verder gestimuleerd, ook via het fiscale beleid. In verband met grondprijsstijgingen is extra budget beschikbaar gesteld voor de aankoop van natuurgebieden.

veiligheid en leefbaarheid

Om de veiligheid en de leefbaarheid te vergroten worden de politie en de rechterlijke macht uitgebreid. Het grotestedenbeleid versterkt onder andere de sociale infrastructuur. Hierbij is ook van belang dat de lagere overheden meer middelen van het Rijk zullen ontvangen dan zij eerder mochten verwachten. Dit stelt de gemeenten en de provincies in de gelegenheid de sociale cohesie en de maatschappelijke participatie met lokale initiatieven verder te versterken.

internationaal en defensie

Op het beleidsterrein internationaal en defensie zijn middelen toegevoegd ten behoeve van de vredesoperaties. Daarnaast is het non-ODA budget verruimd ten behoeve van het ophopen van vervuilingen rechten in ontwikkelingslanden (Clean Development Mechanism).

arbeidsparticipatie

Bij het beleid ter bevordering van de arbeidsparticipatie verschuift tegen de achtergrond van de lage werkloosheid, in combinatie met nog steeds omvangrijke inactiviteit, de aandacht van vraagstimulerende naar aanbodstimulerende maatregelen. Zo wordt in vergelijking met de eerdere voornemens de arbeidskorting extra verhoogd. Ter gedeeltelijke financiering ervan wordt de bestaande fiscale regeling voor werkgevers om de doorstroom van laagbetaalde werknemers te stimuleren, de doorstroom-SPAK, afgeschaft. De armoedeval wordt verder beperkt door maatregelen in de huursubsidie, waarbij compensatie plaatsvindt via de belastingen. Werken wordt ook aantrekkelijker gemaakt door stimuleringspremies die gemeenten kunnen verstrekken aan bijstandsgerechtigden die aan het werk gaan. Verder wordt het aantal plaatsen voor kinderopvang en naschoolse opvang versneld uitgebreid en is het regeringsbeleid erop gericht het ziekteverzuim terug te dringen, de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen te beperken en de uitstroom te vergroten. Ook zet de regering aanvullende middelen in om de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector aan te pakken, waarbij veel aandacht uit gaat naar de sectoren onderwijs en zorg. Ziekteverzuimbestrijding speelt hierbij een belangrijke rol. Voorts zal een werkgroep worden ingesteld die de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector voor de komende jaren nader zal analyseren en die voorstellen zal doen voor de aanpak daarvan.

Inkomsten

belastingherziening

Het accent van de lastenverlichting ligt bij de herziening van het belastingstelsel in 2001. De belastingherziening is gericht op het creëren van een robuust en eenvoudig belastingstelsel met bredere grondslagen en lagere tarieven in de loon- en inkomstenbelasting. Door het introduceren van de arbeidskorting en de verlaging van de marginale en gemiddelde tarieven in de loon- en inkomstenbelasting wordt het aanvaarden van werk aantrekkelijker en wordt een hogere arbeidsparticipatie bevorderd. De arbeidsparticipatie van partners, met name vrouwen, wordt ten opzichte van het huidige stelsel nog extra bevorderd door de heffingskorting en de combinatiekorting. Een verdere verschuiving van belasting op arbeid naar milieu zal ook in 2001 plaatsvinden. Hiermee wordt een duurzame

economische ontwikkeling bevordert. Daarnaast draagt deze verschuiving bij aan een belastingopbrengst die minder gevoelig wordt voor economische ontwikkelingen. In dit kader past ook de verhoging van het algemeen BTW-tarief. Ten slotte vormt een belangrijke stap naar een robuust en rechtvaardig belastingstelsel de invoering van de vermogensrendementsheffing. In het nieuwe stelsel wordt een vast forfaitair rendement over het vermogen aangenomen van 4%. Dit rendement wordt vervolgens belast met een vast tarief van 30%. De vermogensrendementsheffing voorkomt dat belasting op vermogensopbrengsten ontweken kan worden door de vermogensopbrengsten te laten neerslaan in (onbelaste) koerswinst. Door een fictief rendement te belasten is het voor de fiscale behandeling niet langer van belang in welke vorm vermogensopbrengsten worden genoten. De mogelijkheden tot belastingontwijking nemen zodoende af zodat een evenwichtiger belastingdruk wordt bevordert.

Tabel 1.2.2 Belangrijkste elementen belastingplan 2001; in miljarden gulden/euro's

Verhoging algemeen BTW-tarief van 17,5% naar 19%	+ 4,8
Verhoging milieubelastingen	+ 1,9
Herziening belastingheffing vermogen/vermogensinkomsten	+ 2,6
Verlaging lastendruk op arbeid	- 15,5
Totaal lastenverlichting u.h.v. belastingherziening 2001	- 6,2
Overige belasting- en premiemaatregelen 2001	- 0,4
Totale lastenverlichting 2001	- 6,6
Totale lastenverlichting (EUR)	- 3,0

inkomstenmeevallers

De totale lastenverlichting in 2001 is, ondanks de aanzienlijke inkomstenmeevallers, slechts in bescheiden mate groter dan eerder vastgesteld is. De huidige stand van de conjunctuur en de al aanzienlijke koopkrachtverbetering die gepaard gaat met de invoering van het belastingstelsel zijn aanleiding voor een voorzichtige houding ten aanzien van verdergaande lastenverlichting. Ook de EU, het IMF en de OESO bepleiten voor Nederland terughoudendheid ten aanzien van beleidsmaatregelen die het risico van oververhitting kunnen vergroten.

De inkomstenmeevallers bieden conform de meevallerformule voor de inkomsten ook nog ruimte voor verdere lastenverlichting in het laatste jaar van deze kabinetsperiode. Volgende zomer zal het kabinet, mede tegen de achtergrond van de dan geldende inzichten over de omvang van de inkomstenmeevallers, de stand van de conjunctuur en de situatie op de arbeidsmarkt, voorstellen doen over de maatvoering en de vormgeving hiervan.

EMU-saldo en EMU-schuld

overschot en schuldreductie

Het begrotingssaldo en de schuld ontwikkelen zich door de hoge economische groei gunstiger dan eerder werd voorzien. Hierdoor is het begrotingstekort al in 1999 omgeslagen in een overschot en kan eerder worden begonnen met de daadwerkelijke reductie van de schuld. De disciplinerende werking die van het trendmatig begrotingsbeleid uitgaat, werpt ook hier zijn vruchten af. De vaste reële uitgavenkaders (en de hieraan verbonden scheiding tussen inkomsten en uitgaven) waarborgen dat onder gunstige economische omstandigheden inkomstenmeevallers niet, zoals in de jaren tachtig is gebeurd, leiden tot structureel hogere

uitgaven. Bovendien biedt het trendmatig begrotingsbeleid ook meer zekerheid dat bij economische tegenwind het voorgenomen uitgavenbeleid toch kan worden uitgevoerd.

Het verwachte overschot voor 2001, van 0,7% BBP, is kleiner dan dat voor 2000 door de kosten van de belastingherziening. De EMU-schuld daalt in procenten van het BBP gemeten in een snel tempo. Het grootste deel van de daling wordt veroorzaakt door de forse toename van de waarde van het BBP (noemereffect). De afname van de schuld in miljarden gemeten is minder spectaculair.

Tabel 1.2.3 EMU-saldo en EMU-schuld; in % BBP			
	1999	2000	2001
EMU-saldo	1,0%	1,0% ¹	0,7%
EMU-schuld	62,9%	56,6%	52,3%
Idem in miljarden	518	501	499

¹ Niet meegerekend is de opbrengst UMTS-veilingen van 0,7% BBP.

1.3 Werken aan de middellange en de lange termijn

trends

De omgevingsfactoren voor het beleid zijn continu in beweging. Sommige ontwikkelingen zijn onverwacht, andere ontwikkelingen kunnen redelijkerwijs worden voorzien. Daarom moet voortdurend worden bezien of het gevoerde beleid ook onder zich wijzigende omstandigheden adequaat is. Ook zal geanticipeerd moeten worden op trends die voorzien kunnen worden. Trendmatige ontwikkelingen op het gebied van de demografie, de internationalisering, de technologische ontwikkelingen en de individualisering en welvaarts-groei zullen de komende decennia ingrijpende gevolgen hebben voor de samenleving en dus ook voor de collectieve sector. Op een aantal terreinen zijn ingrijpende keuzes nodig. Voor het verantwoord bepalen van een beleidslijn is een gedegen voorbereiding nodig. Daartoe zal het kabinet nadere verkenningen voor onder meer de zorg, het onderwijs en de infrastructuur in ruime zin opstellen. Ook zullen in het verlengde van de belastingherziening voor 2001 richtingen voor toekomstig fiscaal beleid worden geïnventariseerd. Op het gebied van de vergrijzing en de daarmee samenhangende schuldpolitiek is al het nodige werk verzet.

verkenningen

Door voortgaande welvaarts-groei en individualisering zal de omvang en de diversiteit van de vraag naar gezondheidszorg toenemen. Dit vraagt om een meer vraaggestuurde inrichting van het zorgstelsel en een nadrukkelijker waarborging van de inbreng van de burger. Vragen die hierbij aan de orde komen, betreffen de inrichting van de zorgverzekeringmarkt en, in het verlengde hiervan, de vraag voor welk deel van de zorg concurrentie tussen zorgverzekeraars doelmatigheid en vraaggerichtheid kan verbeteren. In het onderwijs zal de verwachte stijging van het aantal allochtonen extra aandacht vragen voor het voorkómen van taalachterstanden en het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten. De beperkte vrijheden en verantwoordelijkheden die onderwijsinstellingen thans hebben, vragen nadere afweging. Ook de bekostiging van het hoger onderwijs zal nadere afweging vragen. Op het fiscale terrein kunnen de belastingtarieven onder druk komen te staan door toenemende mobiliteit van economische activiteiten en belastinggrondslagen. Onder andere kunnen de mogelijkheden verkend worden voor versterking van het fiscale klimaat voor het bedrijfsleven, tariefsverlagingen in combinatie met grondslagverbreding,

verdere vergroening van het fiscale stelsel en bestrijding van de armoedeval. Bij de fysieke infrastructuur is vanwege de planologische voorbereiding de horizon lang.

vergrijzing

De samenstelling van de Nederlandse bevolking zal door de vergrijzing en de toeneming van het aantal allochtonen ingrijpend wijzigen. In de periode 2000–2040 zal de grijze druk (aantal 65-plussers als percentage van het aantal 20- tot 64-jarigen) naar verwachting nagenoeg verdubbelen, waarna deze structureel op een hoog niveau zal blijven. De vergrijzing veroorzaakt een forse stijging van met name de AOW- en zorguitgaven. Dankzij de kapitaaldekking van aanvullende pensioenen en de omkeerregel is een deel van deze uitgavenstijging gedekt door hogere belastingopbrengsten over pensioenuitkeringen in de toekomst. Een andere compenserende factor is de verwachte autonome toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen.

schuldreductie

Schuldreductie biedt via het vrijspelen van rente-uitgaven een solide financiering van de vergrijzingskosten; op deze wijze wordt voorkomen dat deze kosten op toekomstige generaties worden afgewenteld. Een robuuste uitkomst van projecties van zowel het CPB als de WRR is dat bij het volledig wegwerken van de schuld in de komende 25 jaar de vergrijzingslasten kunnen worden opgevangen zonder dat te zijner tijd de collectieve aanspraken hoeven te worden beperkt of de lasten hoeven te worden verhoogd. De uitgangspositie voor schuldreductie is op dit moment gunstig. Met het begrotingsoverschot in 1999 en 2000 is een begin gemaakt met de reductie van de schuld. Als in de komende 10 jaar overschotten van 1 à 2% BBP zouden worden gerealiseerd, komt het wegwerken van de schuld goed op schema. Omdat de vergrijzing pas na 2010 in een versnelling zal komen, biedt de periode tot 2010 ten opzichte van latere decennia de beste mogelijkheden voor schuldreductie.

arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie speelt in het kader van de vergrijzingskosten een sleutelrol. Een verhoging van de arbeidsparticipatie kan gezien worden als een tweesnijdend zwaard: het economisch draagvlak wordt verbreed en het beroep op collectieve voorzieningen wordt beperkt. Berekeningen van het CPB geven aan dat verhoging van de arbeidsparticipatie niet zozeer de noodzaak tot schuldreductie beperkt, maar wel het realiseren ervan vergemakkelijkt. Zonder nader beleid zal het effect van de verwachte autonome stijging van de vrouwenparticipatie op de arbeidsdeelname deels tenietgedaan worden door de toename van het aantal ouderen en allochtonen in de potentiële beroepsbevolking.

participatie van ouderen

De lage participatie bij ouderen hangt nauw samen met de gebrekkige prikkel om te werken in de verschillende uitkeringsregelingen. Zo bedragen VUT-uitkeringen in veel gevallen netto circa 90% van het laatstverdiende salaris en gaan aanspraken geheel of grotendeels verloren als geen gebruikgemaakt wordt van de regeling. Het omzetten van de huidige VUT-regelingen in prepensioenregelingen, waarbij aanspraken naar individuele keuze kunnen worden ingezet (dus ook voor een verhoging van het aanvullend pensioen bij doorwerken), leidt tot een zuiverder afweging tussen werk en vervroegd pensioen.

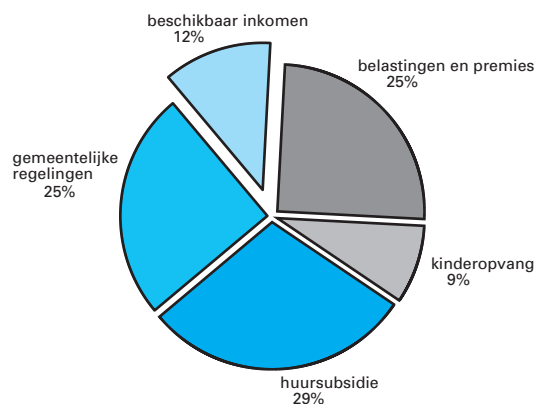
Regelingen voor vervroegd pensioen gaan veelal op 60-jarige leeftijd of later in. Personen die reeds voor de 60-jarige leeftijd het arbeidsproces verlaten hebben, bevinden zich vaak in arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsregelingen. Door de veroudering van de beroepsbevolking, die vanaf 2000 in een versnelling komt nu de eerste naoorlogse babyboomers de 55-jarige leeftijd bereiken, ontstaat er een opwaartse druk op

deze regelingen. Het beperken van de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen en het bevorderen van de uitstroom zal blijvende aandacht vragen.

armoedeval

Hoewel de werkloosheid daalt en ook het aantal vacatures voor laaggeschoolden is gestegen, is de arbeidsparticipatie onder laagopgeleiden (waaronder veel allochtonen) nog steeds laag. Een belangrijke oorzaak van de lage arbeidsparticipatie aan de onderkant van het inkomensgebied is het ontbreken van (voldoende) financiële prikkels om te werken. Het brede scala aan inkomensondersteunende regelingen draagt sterk bij aan de zogenaamde armoedeval. Als het bruto-inkomen door aanvaarding van werk stijgt, gaat het recht op de inkomensondersteunende regelingen geheel of gedeeltelijk verloren. Daardoor is de toename in het beschikbaar inkomen zeer beperkt en kan er zelfs sprake zijn van een daling hiervan. Het verlies aan inkomensafhankelijke regelingen heeft ook een negatief effect op de inspanningen van lagerbetaalden om door te stromen naar beter betaalde banen.

Figuur 1.3.1 Waar blijft de toename van het bruto-inkomen? (bij werkaanvaarding op 130% WML door uitkeringsgerechtigde alleenverdiener 2001)¹



¹ Als rekening gehouden wordt met verwervingskosten resulteert zelfs al snel een inkomensverslechtering.

De regering heeft een begin gemaakt met de bestrijding van de armoedeval. In 2001 maken de introductie van de arbeidskorting en het enigszins terugdringen van het belang van de huursubsidie werk meer lonend. Maar ook dan zal nog sprake zijn van een omvangrijke problematiek op dit terrein. Om de arbeidsparticipatie aan de onderkant te bevorderen is een meerjarige aanpak van de armoedeval noodzakelijk. Dit vraagt overigens niet alleen om beleidswijzigingen op rijksniveau maar ook bij gemeenten.

1.4 Slot

kansen en uitdagingen

De huidige gunstige economische ontwikkeling biedt goede kansen om de perspectieven voor de toekomst te verbeteren door de economische en sociale structuur verder te versterken. De regering kiest daarbij voor een voortzetting van het trendmatig begrotingsbeleid. Dat biedt binnen de afgesproken kaders de ruimte om nu, met additionele uitgaven en structuurversterkende lastenverlichting, huidige knelpunten aan te pakken en te anticiperen op de uitdagingen van de toekomst. Ook wordt een gezonde financiële basis gelegd voor verdergaande beleidsaanpassingen in de toekomst. Zodoende kan nu en in de toekomst adequaat ingespeeld worden op de internationalisering, de individualisering en ontwikkelingen op het gebied van de technologie en de demografie. Een behoedzaam

financieel beleid is tevens geboden om te voorkomen dat de economie oververhit raakt. Naast een adequaat financieel beleid is het versterken van het economische draagvlak van groot belang. Op lange termijn spelen efficiënte overheidsinstituties en een verantwoorde lastenontwikkeling hierbij een voorname rol. Activering van het nog grote arbeidsreservoir kan de economische motor op gang houden en versterkt gelijktijdig de sociale cohesie. De combinatie van een toenemende arbeidsparticipatie en een dalende schuld is een krachtig middel om de aanzienlijke kosten van de aanstaande vergrijzing op te vangen. In het eerste decennium van de 21^e eeuw kan een zeer belangrijke stap gezet worden voor de financiering van de vergrijzingskosten.

2 Economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de toekomst

toekomstgericht beleid

2.1 Regeren is vooruitzien

Regeren is vooruitzien, ook al wordt het beleid soms noodzakelijkerwijs gedomineerd door het oplossen van de problemen van gisteren en het lenigen van de noden van vandaag. Dankzij de op vele terreinen geboekte vooruitgang heeft Nederland nu een goede uitgangspositie. Hierdoor is het meer dan in het verleden mogelijk een pro-actief beleid te voeren, gericht op de uitdagingen van vandaag én morgen, met oplossingen die niet alleen nu, maar ook in de toekomst houdbaar zullen blijken.

Toekomstbestendig beleid is niet eenvoudig te ontwerpen, want de toekomst is inherent onzeker. Weliswaar tekent een aantal trends zich af – demografie, welvaartsgroei, individualisering, internationalisering en technologische ontwikkeling – maar het is niet altijd duidelijk in welk tempo deze zich zullen ontploegen en wat precies de gevolgen zullen zijn. Trends veranderen de onderwerpen op de beleidsagenda en plaatsen bestaande oplossingen voor bekende problemen in een nieuw daglicht. De rol van de overheid is geen gegeven, maar ontwikkelt zich voortdurend. Robuust beleid wordt ontwikkeld in de wetenschap dat publieke en private verantwoordelijkheden voortdurend herijkt en herschikt worden en dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsinstrumenten afhankelijk zijn van veranderende omstandigheden.

De beleidsuitdagingen van morgen trekken ook hun sporen door de begroting. Demografische ontwikkelingen en internationalisatie beïnvloeden ons beeld van houdbare overheidsfinanciën. Het veranderende beeld van de publieke taak en de optimale invulling hiervan kennen ook een budgettaire vertaling, bijvoorbeeld bij zorg, onderwijs, sociale zekerheid, milieu, mobiliteit en veiligheid. De gunstige uitgangspositie maakt het mogelijk een sterker accent te leggen op de kwaliteit van de overheidsfinanciën; met de geaggregeerde variabelen van de overheidsfinanciën onder controle, gaat meer aandacht uit naar invulling en vormgeving van het onderliggende beleid.

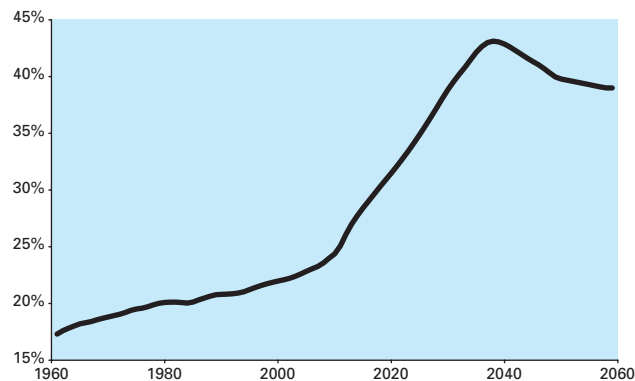
2.2 Trendmatige ontwikkelingen – de toekomst begint vandaag

Demografische trends – samen ouder worden

vergrijzing

De samenstelling van de Nederlandse bevolking zal de komende 40 jaar in een aantal opzichten sterk veranderen. De meest in het oog springende demografische ontwikkeling betreft de vergrijzing. Na een tamelijk geleidelijke stijging in de periode 1960–2000, zal de verhouding tussen het aantal 65-plussers en de potentiële beroepsbevolking (personen tussen de 20 en 65) – de zogeheten grijze druk – naar huidig inzicht ongeveer verdubbelen van 22% in 2000 naar zo'n 40 à 45% in 2040. Na 2040 zal de grijze druk op basis van huidige inzichten op een hoog niveau blijven van rond de 40%. De vergrijzing is dus grotendeels een structureel verschijnsel.

Figuur 2.2.1 Ontwikkeling grijze druk^a 1960–2060; in %



^a Aantal 65+’ers als percentage van aantal 20–64-jarigen.
Bron: CBS

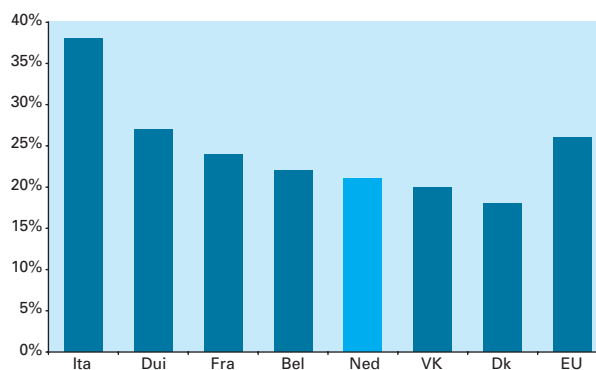
beroepsbevolking

Opmerkelijk is dat de potentiële beroepsbevolking de komende decennia niet alleen in relatieve omvang, maar ook in absolute omvang naar verwachting licht zal dalen. Deze daling, die al vanaf 2010 zal inzetten, vloeit voort uit de combinatie van een in vergelijking met voorgaande decennia beperkte stijging van de totale bevolkingsomvang (van de huidige 16 miljoen naar zo’n 17½ miljoen in 2040) en een sterke stijging van de grijze druk. Ook binnen de potentiële beroepsbevolking treedt een veroudering op: de verhouding van 55-plussers ten opzichte van het aantal 20- tot 65-jarigen stijgt van ruim 15% in 2000 naar bijna 25% in 2025, om daarna weer geleidelijk te dalen tot zo’n 20% in 2040. Het feit dat de naoorlogse *babyboom*generatie vanaf komend jaar (2001) de 55-jarige leeftijd bereikt, is zichtbaar in een versnelde oploop van het aantal 55-plussers in de komende jaren. Dit is van belang omdat de huidige participatiegraad van 55-plussers in Nederland zowel in historisch als in internationaal perspectief zeer laag is.

Box 2.2.1 Vergrijzing in internationaal perspectief

De vergrijzing beperkt zich niet tot Nederland maar is een mondiaal verschijnsel. Binnen de EU neemt Nederland voor de verwachte oploop van de grijze druk tussen 2000 en 2050 een middenpositie in (zie figuur 2.2.2). In de Scandinavische landen is de vergrijzing al eerder ingezet, waardoor de verdere stijging van de grijze druk tussen 2000 en 2050 relatief laag is ten opzichte van andere EU-landen.

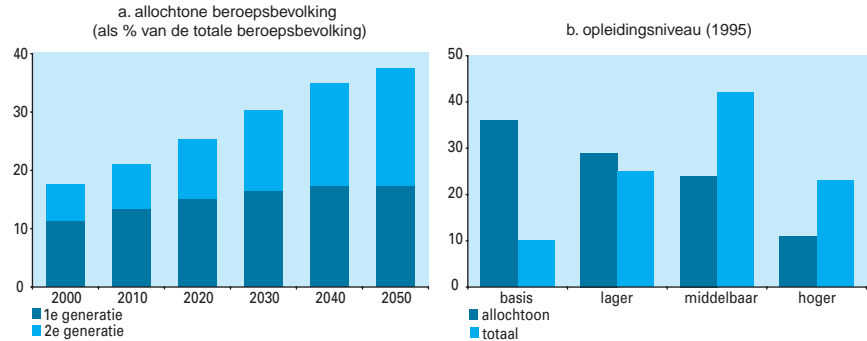
Figuur 2.2.2 Toename van de grijze druk tussen 2000 en 2050; in %



Bron: Eurostat 2000.

Naast de vergrijzing is de veranderende etnische samenstelling van de bevolking een tweede in het oog springende demografische trend. Naar verwachting zal het aandeel van alloctonen in de beroepsbevolking de komende 20 jaar met bijna de helft toenemen (zie figuur 2.2.3.a). Deze veranderende samenstelling is onder meer van belang vanwege het huidige lage opleidingsniveau (zie figuur 2.2.3.b) en de (mede hiermee samenhangende) lage participatiegraad van alloctonen. Hoewel verschillen in opleidingsniveau tussen de autochtonen en de alloctone bevolking op termijn geringer worden, dreigen bij ongewijzigd beleid toch substantiële verschillen te blijven bestaan.

Figuur 2.2.3 Alloctone beroepsbevolking (20–64 jaar)



Bron:

a. CBS: extrapolatie middenvariant alloctonenprognose.

b. CBS/CPB: Bevolking en arbeidsaanbod; drie scenario's tot 2020; 1997.

Welvaartstoename en individualisering – ieder voor zich?

Door de inrichting van de verzorgingsstaat is de onderlinge afhankelijkheid binnen samenlevingsverbanden, zoals familie en directe leefomgeving, afgenomen. Op deze wijze is de autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving vergroot. Mensen beschouwen hun eigen levensloop en die van anderen in toenemende mate als het resultaat van individuele keuzes, inspanningen en talenten. Tegelijkertijd is een toename van de welvaart zichtbaar als gevolg van de economische ontwikkeling, maar ook doordat huishoudens vaker meerdere inkomens hebben en doordat ouderen door de in het verleden opgebouwde pensioenvoorzieningen welvarender worden. Beide ontwikkelingen tezamen hebben geleid tot verregaande individualisering van de samenleving, waarbij burgers steeds meer zelf vorm willen geven aan de invulling van hun behoeften.

Deze grotere mate van individuele vrijheid ten aanzien van de invulling van het eigen leven heeft ook gevolgen voor de positie van de burger ten opzichte van de overheid. De steeds hoger opgeleide bevolking met een toenemende culturele en etnische diversiteit, stelt daarbij steeds meer uiteenlopende eisen aan het aanbod van collectieve goederen en arrangementen. De overheid kan hierop inspelen door meer variëteit in het aanbod van (collectieve) voorzieningen mogelijk te maken. Dit kan op verschillende terreinen vragen oproepen over de invulling van de rol van de overheid. Uitgangspunt daarbij is dat de verruiming van de keuzevrijheid van burgers niet ten koste gaat van de toegankelijkheid en het kwaliteitsniveau van (collectieve) voorzieningen.

De gevolgen van de individualisering zullen op een groot aantal (beleids-)terreinen merkbaar zijn. Zo ontstaat in de gezondheidszorg steeds meer

aandacht voor vraagsturing, zoals onder andere blijkt uit de introductie van persoonsgebonden budgetten (PGB's). Ook op terreinen die niet onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen is een toenemende behoefte aan individuele keuzevrijheid zichtbaar. In CAO's wordt steeds meer ruimte geboden ten aanzien van een op maat gesneden invulling van arbeidsvoorwaarden en in de financiële dienstverlening is de keuzevrijheid op het gebied van spaar-, beleggings-, en hypotheekproducten vrijwel onbeperkt.

De welvaartstoename en individualisering beïnvloeden ook de preferenties en de keuzevrijheid ten aanzien van de tijdsbesteding aan werk, zorgtaken en vrije tijd. Dit speelt zowel ten aanzien van de gewenste tijdsbesteding gedurende een week of jaar (bijvoorbeeld wat betreft de wekelijkse arbeidsduur), als ten aanzien van het aantal jaren dat men wenst te participeren op de arbeidsmarkt (moment van uittrekken).

Daarnaast leidt individualisering tot een toenemende behoefte aan zelfontplooiing. Als de wens tot zelfontplooiing in verband wordt gebracht met de verwachting dat het traditionele scholingsproces zich steeds meer over het gehele arbeidzame leven zal gaan uitstrekken, dan wordt duidelijk dat steeds hogere eisen gesteld gaan worden aan de inrichting van het arbeidsproces en het onderwijs.

Internationalisering – grenzeloze economie

globalisering

De Nederlandse economie staat in toenemende mate onder invloed van internationale ontwikkelingen. Deze internationalisering wordt gedreven door de Europese integratie (interne markt, muntunie), handelsliberalisering op mondiaal niveau (in het kader van de *World Trade Organisation*, WTO) en technologische ontwikkelingen die onder meer leiden tot afnemende transport- en communicatiekosten (ICT). De hiermee gepaard gaande economische verwevenheid van landen komt tot uitdrukking in een stijging van de internationale handel in goederen en diensten en, nog sterker, in een toename van internationale kapitaalstromen.

Naar verwachting zal elk van deze trends zich voortzetten in de komende decennia. Zo zal de trend van afnemende transport- en communicatiekosten zich versterkt doorzetten, mede onder invloed van voortgaande technologische ontwikkelingen. Regionale integratie, bijvoorbeeld in het kader van de Europese Unie en de NAFTA¹, voorziet de internationalisering daarbij van nieuwe impulsen. Door de uitbreiding en verdieping van de EU, alsmede de toename van het aantal deelnemers aan de muntunie² komt een nog grotere en hechtere gemeenschappelijke markt tot stand. Zo heeft de EU tijdens de Europese Raad van Lissabon³ ambities verwoord op een groot aantal terreinen, waaronder met name arbeidsparticipatie, onderwijs, ICT en marktwerking. Ook is de Europese Commissie bezig de interne markt op tal van terreinen te vervolmaken, zoals op het gebied van de mededinging, het tegengaan van concurrentievervalsende wet- en regelgeving, fiscaliteit en staatssteun. Voorts heeft de recente G8-top in Okinawa opgeroepen om voor het eind van dit jaar een nieuwe handelsronde te starten in het kader van de WTO.

¹ NAFTA: North American Free Trade Agreement

² Na de toetreding van Griekenland per 1 januari 2001 bestaat de muntunie uit twaalf deelnemende landen.

³ Europese Raad van Lissabon 23–24 maart 2000. Voor de invulling die Nederland hieraan geeft, zie de brief van de regering aan de Tweede Kamer over de follow-up van de Europese Raad van Lissabon, die gelijktijdig met deze Miljoenennota aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Nederland kan, met een van oudsher sterk naar buiten gerichte economie, bij uitstek profiteren van de verdergaande internationalisering. Hiervoor dienen wel de juiste randvoorwaarden te worden gecreëerd. Naarmate grenzen in economisch opzicht vervagen en de mobiliteit van productiefactoren toeneemt, beperken internationale beleidsconcurrentie en beleidscoördinatie de nationale beleidsruimte, zowel formeel als materieel. Formeel, omdat landen op steeds meer terreinen (handelsbeleid, fiscaliteit, arbeidsomstandigheden, milieu) onderworpen zijn aan regels en afspraken die worden gemaakt in het kader van de EU, WTO, ILO⁴, enz. Materieel, omdat de grotere mobiliteit van economische activiteiten landen dwingt een kwalitatief hoogwaardig en kosteneffectief arrangement van collectieve regelingen aan te bieden op straffe van verlies aan groei en werkgelegenheid.

Beleidsconcurrentie tussen de landen zal zich vooral manifesteren op beleidsterreinen die van belang zijn voor de concurrentiekracht van een land, zoals de fiscaliteit, de fysieke en kennisinfrastructuur en de doelmatigheid van wet- en regelgeving. Ook zal de tucht van internationale (financiële) markten landen aansporen een stabiel en solide (macro-) economisch en financieel beleid te voeren. Een beleid gericht op een goede werking van markten is hierbij eveneens van groot belang. Door instituties en regelgeving zo vorm te geven dat deze een aantrekkelijke economische omgeving creëren, worden mobiele productiefactoren (in de eerste plaats kapitaal) aangetrokken. Omgekeerd zullen de kosten van inadequaat beleid worden versterkt. De toenemende baten van adequaat beleid en kosten van inefficiënt beleid vormen derhalve een extra stimulans om inefficiënties in het beleid te verminderen.

Box 2.2.2 Beleidsconcurrentie en deregulering

Beleidsconcurrentie stimuleert landen tot een optimalisering van wet- en regelgeving en procedures. Studies van de OESO wijzen uit dat deregulering tot een substantiële stijging van de arbeids- en kapitaalproductiviteit kan leiden. Ramingen wijzen uit dat zwaar gereguleerde economieën het productieniveau met 3 tot 6 procent kunnen verhogen door middel van deregulering.⁵ Daarenboven bevordert deregulering het groeipotentieel van een land.

De OESO heeft op basis van 17 indicatoren de uit regulering voortvloeiende belemmeringen voor de werking van de productmarkten gekwantificeerd en internationaal vergeleken. De belangrijkste resultaten zijn in onderstaande tabel opgenomen. De scores gaan van 0 voor de minst restrictieve tot 6 voor de meest restrictieve regulering. Angelsaksische landen reguleren over het algemeen relatief weinig. Wel zijn in de VS de belemmeringen voor internationale handel en investeringen (BHI) hoger dan in de Europese landen, waar de interne Europese markt in de meeste sectoren tot een vergaande liberalisering heeft geleid. Op basis van de overallscore voor de mate van regulering van productmarkten bezet Nederland een middenpositie. Met name België, Frankrijk en Italië hebben aanmerkelijk meer overheidsbemoedening en administratieve belemmeringen.

⁴ ILO: International Labour Organisation

⁵ OECD Report on regulatory reform

Tabel 2.2.1 Samenvatting van reguleringsindicatoren

	PMR	OC	BO	BHI	ER	AR
Verenigd Koninkrijk	0,5	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6
Duitsland	1,4	1,8	2,1	0,5	1,4	2,7
Denemarken	1,4	2,5	1,3	0,5	2,3	1,1
Nederland	1,5	2,3	1,4	0,5	2,1	1,5
België	1,9	2,8	2,6	0,6	2,4	3,0
Frankrijk	2,1	2,6	2,7	1,0	2,3	3,1
Italië	2,3	3,9	2,7	0,5	3,5	3,0
Verenigde Staten	1,0	0,9	1,3	0,9	1,0	1,2
PMR:	overallindicator voor productmarktregulering					
OC:	overheidscontrole in productmarkten (b.v. spoor, water, gas, etc.)					
BO:	belemmeringen ondernemerschap					
BHI:	belemmeringen internationale handel en investeringen					
ER:	economische regulering					
AR:	administratieve regulering					

Bron: OESO Economics Department Working Papers, No 226, 2000.

deregulering

Europese landen hebben gecoördineerd een proces in gang gezet gericht op deregulering van sectoren met een nutskarakter, zoals telefoon, elektriciteit en gas. Gezien de toenemende internationale concurrentie wordt een efficiënte marktwerking in deze sectoren steeds belangrijker. Zij spelen immers ook een centrale rol in de overige productieprocessen in de economie. Via marktwerking en deregulering wordt getracht om in deze sectoren efficiëncywinsten te boeken en technologische vooruitgang te bespoedigen. Elementen van marktwerking worden ook in toenemende mate geïntroduceerd in andere sectoren, zoals onderwijs en zorg.

fiscaliteit

Wat betreft de fiscaliteit is van belang dat internationaal een trend bestaat om de collectieve lasten te verlagen. Van de ons omringende landen hebben Duitsland, Frankrijk en Ierland concrete voornemens daartoe de komende jaren. Aandachtspunt hierbij is dat deze landen de lastenverlichting niet alleen richten op gezinnen maar ook op ondernemingen.

overige internationale trends

Naast de meer economische consequenties, zijn ook op andere terreinen de gevolgen van de internationalisering zichtbaar. Migratie uit zich onder andere in een jaarlijkse instroom van asielzoekers en een toenemend aandeel van allochtonen in de (beroeps)bevolking. In vrijwel alle westerse landen vormt het integreren en participeren van deze groepen een belangrijke beleidsuitdaging. Ook het onderwijs ondervindt gevolgen van de internationalisering; met name in het hoger onderwijs worden studenten en docenten mobieler, zodat internationale (kwaliteits)concurrentie verhevigt. Op ecologisch gebied geldt dat grensoverschrijdende milieuvervuiling een internationaal georiënteerde aanpak vergt, zowel in termen van doelstellingen als in termen van oplossingen. Internationale doelstellingen ten aanzien van emissiereductie (Kyoto) kunnen efficiënter gerealiseerd worden als ook afspraken worden gemaakt over de handel in emissierechten tussen landen. Tegelijkertijd kan door de internationalisering de bescherming van het milieu in armere landen onder druk komen te staan. Een ander verschijnsel van internationalisering is het internationale karakter van criminaliteit. Evenals bonafide ondernemingen en burgers, maken internationaal georganiseerde criminele organisaties ook gebruik van de toegenomen vrijheid op kapitaal- en goederenmarkten en de open grenzen tussen de EU-lidstaten. Van geheel andere aard is de mogelijkheid voor burgers om gebruik te maken van medische voorzieningen in andere EU-lidstaten. De Europese wet- en regelgeving heeft invloed op de gezondheidszorg en de zorgverzekeringen.

technologie

Technologische vooruitgang is een belangrijke determinant van economische groei op lange termijn. Informatie- en communicatietechnologie (ICT), biotechnologie, milieutechnologie, gentechnologie, nieuwe materialen, nanotechnologie: het scala aan technologieën dat de komende decennia tot verdere wasdom kan komen is groot. Internationalisering en technologische vooruitgang zijn hierbij elkaar versterkende processen. Technologische ontwikkeling (bijvoorbeeld op het gebied van transport en communicatie) stimuleert internationalisering, terwijl internationalisering op haar beurt een impuls vormt voor technologie-ontwikkeling. Om de economische groeipotentie van de technologische ontwikkelingen ten volle te kunnen benutten heeft de Europese Raad van Lissabon ambitieuze doelstellingen geformuleerd om het moderniseringsproces te stimuleren.

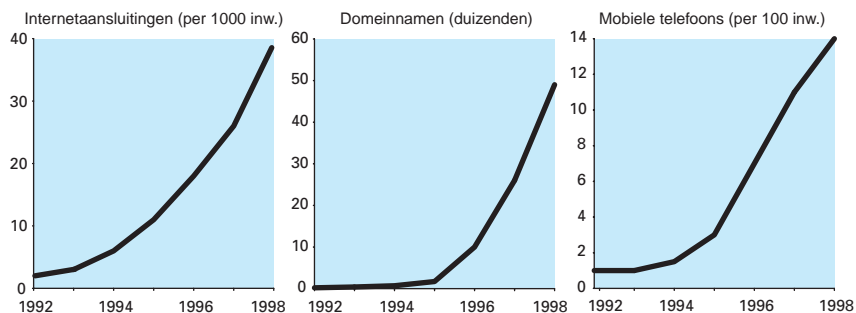
concurrentiepositie

Vooraf in sectoren waar de ontwikkeling en toepassing van nieuwe proces- en producttechnologieën bepalend is voor de concurrentiepositie van ondernemingen (auto-industrie, chips, etc.), nemen de kosten van zoek- en ontwikkelwerk met iedere generatie nieuwe producten toe. Ondernemingen moeten daarom voldoende schaalgroottes bezitten om dergelijke investeringen op verantwoorde wijze te kunnen verrichten. Tegelijkertijd zijn vanwege de internationalisering de potentiële opbrengsten van een succesvolle nieuwe technologie groter, omdat in principe sprake is van een mondiale afzetmarkt. Ondernemingen spelen op de grotere risico's in door een grotere focus op de kernactiviteiten, (grensoverschrijdende) fusies of samenwerking in *joint ventures*.

ICT-sector

Van de verschillende ontwikkelingen op technologisch gebied, staat de ICT het meest in de belangstelling. ICT beïnvloedt onze manier van werken, communiceren en verplaatsen. De ICT-revolutie is duidelijk zichtbaar in de snelle toename van het aantal personen met een mobiele telefoon en de toenemende dichtheid van het internet.

Figuur 2.2.4 ICT-indicatoren in Nederland (1992-1998)



Bron: European Telework Development; 1999.

Ondanks de opkomst en groei van de ICT-sector, is de *directe* economische betekenis van de ICT-sector – gemeten in percentage BBP en werkgelegenheid – nog steeds relatief beperkt (5% BBP). De economische betekenis van ICT reikt echter verder dan de ICT-sector zelf. In potentie heeft ICT een grote invloed op de wijze waarop markten functioneren. ICT brengt vraag en aanbod op een snelle en goedkope manier bij elkaar en leidt tot efficiëntere distributiekanaalen en voorraadbeheer. Ook de rol van intermediairs (bijvoorbeeld in de financiële dienstverlening en de detailhandel) alsmede de relatie tussen producent en afnemer zal

veranderen als productinformatie breed toegankelijk en tegen lage kosten beschikbaar kan worden gesteld op internet.

arbeidsproductiviteit

Een vooralsnog onbeantwoorde vraag is in hoeverre de «doorbraak-technologie» ICT over een langere periode gepaard gaat met hogere productiviteits- en groeicijfers. De hoge groeicijfers in de VS die, naast een zeer voorspoedige ontwikkeling van de werkgelegenheid, mede worden gevoed door een versnelling in de groei van de arbeidsproductiviteit, zouden hierop kunnen wijzen. Ook voor Nederland wordt voor 2000 een groei van de arbeidsproductiviteit verwacht van boven de 2%. Wel moet worden geconstateerd dat buiten de VS nog nauwelijks aanwijzingen bestaan voor een duurzaam hogere groei van de (arbeids)productiviteit. Daarbij moet worden bedacht dat een versnelling in de groei van de arbeidsproductiviteit een normaal verschijnsel is in geval van hoogconjunctuur en kraptes op (delen van) de arbeidsmarkt. De stand van de conjunctuur in zowel de VS als Nederland maakt het aannemelijk dat dergelijke effecten een rol spelen bij de geconstateerde productiviteitsversnelling. De huidige arbeidsproductiviteitsstijging in Nederland is vooralsnog ook niet uitzonderlijk vergeleken met die in eerdere perioden van hoogconjunctuur. Al met al zijn de periodes van hogere groei nog te kort om ferme conclusies te kunnen trekken; vooralsnog is derhalve onzeker of de westerse wereld aan de vooravond staat van een periode van hoge structurele groei.

kenniseconomie

Door de snelle technologische vooruitgang neemt het belang van kennis en informatie in het economisch proces toe. Vanwege de grotere rol als productiefactor van kennis en dus als bron van welvaart, wordt wel gesproken van een «kenniseconomie». De snelheid waarmee technologische vernieuwingen plaatsvinden en kennis verouderd, stelt hoge eisen aan de kennis en vaardigheden en, nog belangrijker, aan het aanpassingsvermogen van werknemers («leven lang leren»). Dit heeft vooral gevolgen voor de participatie van groepen die traditioneel minder scholing- en kennisgeoriënteerd zijn, zoals ouderen, laaggeschoolden en allochtonen. Wat geldt voor individuele werknemers, geldt ook voor ondernemers en – breder – voor de economie als geheel: technologische vooruitgang en de overgang naar een meer kennisintensieve economie gaat gepaard met de opkomst, ondergang, verplaatsing en verandering van economische activiteiten. Zo biedt de toepassing van nieuwe technologieën voor sommige (ook traditionele) sectoren kansen, terwijl ze andere sectoren juist dwingt tot aanpassing, vernieuwing en verdergaande innovatie. Een adequaat aanpassings- en absorptievermogen is hierbij noodzakelijk om de noodzakelijke structurele aanpassingen op te kunnen vangen.

doorbraaktechnologie

Ook de gezondheidszorg wordt geconfronteerd met de gevolgen van technologische ontwikkelingen. ICT (internet) maakt nieuwe – en niet altijd gewenste – vormen van medische dienstverlening mogelijk (internet-handel in medicijnen, internetdokters). Het kan echter ook een rol spelen bij een verbeterde afstemming van de beschikbare zorgcapaciteit en de zorgvraag. ICT is overigens niet de enige technologie die een belangrijke invloed heeft op economische activiteiten. Biotechnologie en gentechologie vormen een bron van nieuwe medicijnen en behandeltechnieken. De ervaring leert hierbij dat technologische vooruitgang in de gezondheidszorg vooral leidt tot de introductie van nieuwe, hoogwaardige, maar vaak kostbare behandelingen en niet zozeer tot prijsdalingen van bestaande behandelingen. Het gevolg hiervan is een opwaartse druk op de zorguitgaven. Biotechnologie en gentechologie kunnen ook vergaande consequenties hebben voor de landbouw en de voedingsmiddelenindustrie. Technologie biedt ook kansen ten aanzien van de veiligheid. DNA-sporenonderzoek kan de effectiviteit van misdaadbestrijding vergroten. Op het gebied van milieu draagt technologische

voortgang bij aan de ontwikkeling van milieuvriendelijkere producten en productieprocessen. Op het terrein van mobiliteit komen er meer mogelijkheden voor variabele beprijzing, afhankelijk van gebruik, locatie en tijdstip. Dit biedt in principe vergaande mogelijkheden om op deze terreinen een effectiever en efficiënter beleid te voeren.

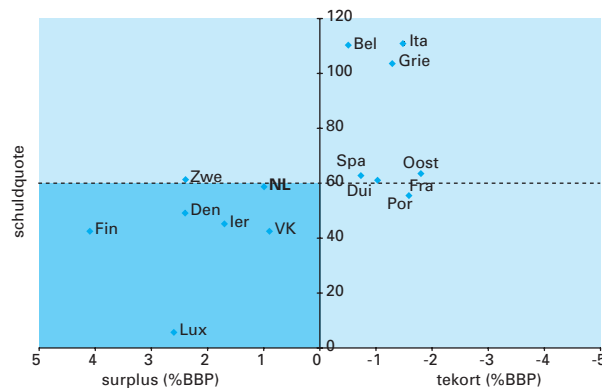
2.3 Beleidsuitdagingen op de middellange en lange termijn

Overheidsfinanciën – wie krijgt de schuld?

EMU-schuld

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er anno 2000 goed voor. Voor het eerst sinds 1973 kende Nederland vorig jaar weer een begrotingsoverschot (1% BBP). Ook dit jaar zal naar verwachting een overschot genoteerd worden. Daarnaast zal de EMU-schuld in 2000 voor het eerst onder de referentiewaarde (60% BBP) uit het Verdrag van Maastricht duiken. Sinds de piek in 1993 van ruim 80% BBP is de EMU-schuld als aandeel van het BBP met ruim een kwart gedaald. Aangezien de overheidsfinanciën in andere Europese landen ook sterk verbeterd zijn, bevindt Nederland zich hiermee overigens eerder in het midden van het EU-peloton dan aan de kop.

Figuur 2.3.1 EMU-schuldquote en EMU-saldo van de EU-lidstaten in 2000

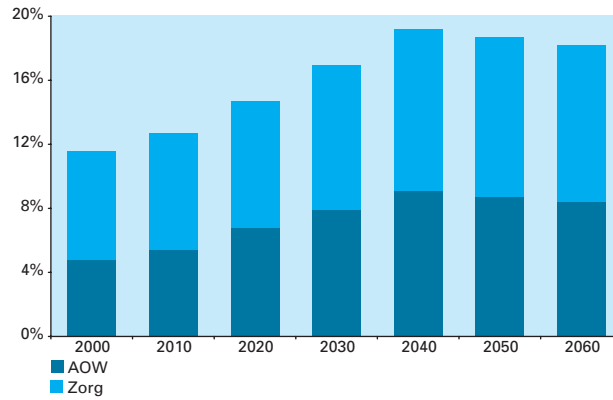


Bron: Commissierapport «Public finances in EMU-2000».

vergrijzingskosten

De gezonde uitgangspositie stelt de overheid goed in staat te anticiperen op de demografische ontwikkelingen. Als gevolg van de vergrijzing zal de omvang van de potentiële beroepsbevolking ten opzichte van de rest van de bevolking relatief (en wellicht zelfs absoluut) afnemen. Dat betekent dat relatief minder mensen de collectieve lasten moeten dragen. De stijging van het aantal senioren zal bovendien leiden tot een blijvend extra beroep op collectieve voorzieningen als de AOW en de zorg; ramingen geven aan dat deze met zo'n 8% BBP zouden kunnen toenemen (van 12% BBP nu, naar bijna 20% BBP in 2040). Ook na de piek in 2040 zullen de uitgaven voor AOW en zorg op een hoog niveau blijven, vanwege het structurele karakter van de vergrijzing. Ramingen over een dergelijke lange termijn zijn uiteraard met de nodige onzekerheid omgeven. Mocht bijvoorbeeld de gemiddelde levensverwachting meer (minder) stijgen dan nu wordt voorzien, dan kunnen de uitgavenstijgingen aan AOW en zorg aanzienlijk hoger (lager) uitvallen.

Figuur 2.3.2 Raming van AOW- en zorguitgaven 2000–2060; in % BBP

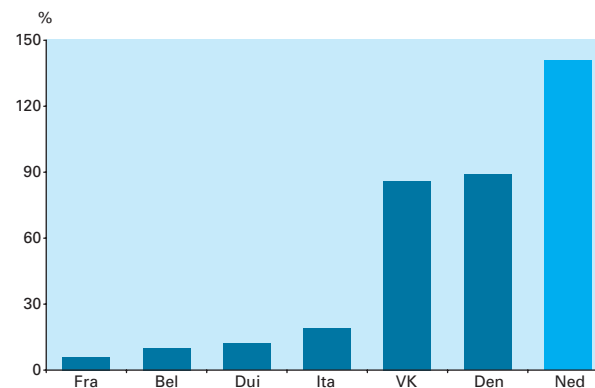


Bron: CPB

aanvullende pensioenen

Een deel van de stijgende vergrijzingsuitgaven kan worden gedekt door een toename van belastinginkomsten. Deze vloeit voort uit de fiscale behandeling van pensioenen in combinatie met de keuze voor kapitaaldekking in de tweede pijler van het pensioenstelsel. Als gevolg van de omkeerregel worden pensioenpremies vrijgesteld van belastingen en pensioenuitkeringen belast. Vanwege het kapitaaldeckingsstelsel in de aanvullende pensioenen (in plaats van een omslagstelsel) heeft Nederland een omvangrijk pensioenvermogen opgebouwd, waarop dus een latente belastingclaim rust. Via de omkeerregel verschuift de overheid als het ware belastingontvangsten naar de toekomst.

Figuur 2.3.3 Opgebouwde pensioenvermogens in 2^{de} pijler (1998), in % BBP



Bron: William Mercer, 1999.

participatie

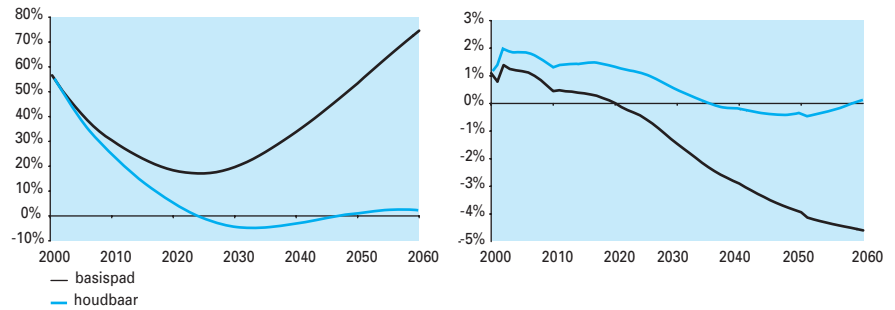
De trendmatig stijgende participatiegraad onder vrouwen zal ook kunnen bijdragen aan het opvangen van de lasten van de vergrijzing. Deels zal deze (autonome) stijging trouwens worden gecompenseerd door een dalende participatiegraad ten gevolge van de veroudering van de beroepsbevolking.

lange termijnprojecties

Ook in de toekomst zullen beleidsinspanningen nodig zijn om te voorkomen dat de overheidsfinanciën onder invloed van de demografie op den duur in de problemen kunnen komen. Lange termijnprojecties voor de overheidsuitgaven en -inkomsten laten namelijk zien dat het EMU-tekort,

de EMU-schuld en de rentelasten op termijn voortdurend dreigen te stijgen ten opzichte van het BBP (basispad).

Figuur 2.3.4 EMU-schuld en EMU-saldo 2000–2060; in % BBP



Bron: CPB

schuldreductie

Deze budgettaire uitdaging wordt bij voorkeur tegemoet getreden op een manier die de keuzemogelijkheden van toekomstige generaties niet inperkt («geen-spijtbeleid»); vermeden moet worden dat de problemen op volgende generaties worden afgeschoven (d.w.z. lastenverzwaring of ombuigingen in de toekomst). Door de schuld te reduceren, kunnen rente-uitgaven worden vrijgespeeld voor het opvangen van vergrijzingskosten.

Het reserveren van vrijvallende rentelasten als gevolg van de dalende schuld is een belangrijke gedachte achter de oprichting van het AOW-spaarfonds in 1997. De middelen van het AOW-spaarfonds worden aangehouden op een aparte rekening bij het Rijk. Het spaarfonds dient als potje voor de financiering van de AOW in de toekomst. Wel moet worden bedacht dat voor het opvangen van de budgettaire lasten van de vergrijzing niet alleen de ontwikkeling van het AOW-spaarfonds, maar vooral de ontwikkeling van de overheidsschuld van belang is. Om voldoende rentevrijval te realiseren is het essentieel dat de noodzakelijke schuldafbouw ook daadwerkelijk plaatsvindt. De vorming van het AOW-spaarfonds kan dus worden beschouwd als een specifieke invulling van het streven naar schuldreductie.

Dankzij de al gerealiseerde verbetering van de overheidsfinanciën en het vliegwieleffect bij de rentelasten is een beperkte budgettaire aanpassing voldoende om het «houdbare pad» te bereiken, waarbij voorkomen wordt dat het tekort, de rentelasten en de schuld op den duur permanent verslechteren. Ter indicatie: als de schuld in 25 jaar⁶ volledig wordt afgelost, komen de overheidsfinanciën weer op een houdbaar pad. De periode 2000–2010 biedt aanzienlijk betere mogelijkheden voor schuldreductie dan de latere decennia in de 21e eeuw. De vergrijzingsuitgaven zullen namelijk vanaf 2010, als de eerste babyboomers de 65-jarige leeftijd bereiken, in een forser tempo gaan stijgen dan daarvoor. De komende 10 jaar biedt dus een uitgelezen kans om een flinke stap te zetten op het gebied van schuldreductie. Als in de komende 10 jaar overschotten van 1 à 2% BBP zouden worden gerealiseerd, komt het wegwerken van de schuld goed op schema.

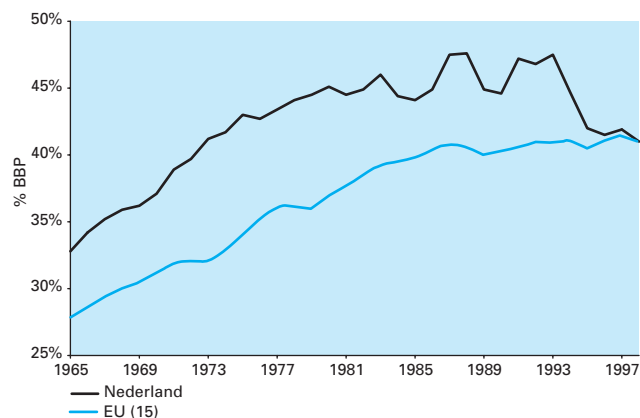
lange termijnverkenning

Om een houdbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën te bereiken zijn er drie hoofdopties: 1) belastingen aanpassen, 2) uitgavenstijging beperken en 3) arbeidsparticipatiegraad verhogen.

⁶ De WRR adviseert in het rapport «generatiebewust beleid» om de schuld in 25 jaar af te lossen.

Om een aantal redenen is voortzetting van een beleid gericht op lastenverlichting wenselijk. Lagere lasten versterken de prikkel tot werken en investeren, met een stimulerend effect op de economische ontwikkeling en de welvaart als gevolg. In het bijzonder is lastenverlichting gewenst om via een daling van de gemiddelde en de marginale wig de arbeidsparticipatie te bevorderen en werk financieel aantrekkelijk te maken. Voorts leidt de toenemende grensoverschrijdende mobiliteit van belastinggrondslagen tot toenemende maatschappelijke kosten van belastingen. Dit geldt te meer daar Nederland zich internationaal bij de belastingen niet in een uitzonderlijk goede uitgangspositie bevindt en nu in verschillende EU-landen voornemens bestaan om belastingen te verlagen. De budgettaire uitdaging is derhalve het voortzetten van de beheerste en evenwichtig vormgegeven verlaging van de lastendruk dan wel het voorkomen dat de toenemende budgettaire uitgaven uit hoofde van de vergrijzing een lastenstijging vereisen.

Figuur 2.3.5 Ontwikkeling lastendruk in Nederland en de EU 15; in % BBP



Bron: OESO revenue statistics, 1999.

uitgavenbeheersing

Door de uitgaven (excl. rente) op termijn niet geheel mee te laten groeien met de welvaart, wordt ook budgettaire ruimte gecreëerd. Zo kunnen de welvaartsontwikkeling en de individualisering aanleiding geven om de bestaande wijze van publieke dienstverlening nog eens tegen het licht te houden. Er zal ook permanent aandacht moeten zijn voor mogelijkheden om de collectieve voorzieningen beter te laten aansluiten op de individuele wensen en op een effectievere en efficiëntere wijze de gestelde doelen te bereiken. Op deze wijze kan ook ruimte vrijkomen voor een herschikking van de uitgaven. Naast vergrijzingskosten kunnen er immers ook wensen op andere terreinen in beeld komen.

arbeidsparticipatie

Een hogere arbeidsparticipatie vergemakkelijkt de realisatie van de noodzakelijke schuldreductie. De noodzaak tot budgettaire beleidswijzigingen is dan minder. Verhoging van de participatie genereert naast ruimte voor schuldreductie ook ruimte voor structuurversterkende uitgaven en belastingverlaging. De ook internationaal gezien lage participatie van bepaalde groepen (o.a. ouderen, vrouwen en laaggeschoolden) in Nederland geeft aan dat hier ook kansen liggen. Er kan daarbij sprake zijn van een tweesnijdend zwaard voor zover de hogere participatie wordt gevoed door een uitstroom uit de collectief gefinancierde inactiviteit: door de hogere arbeidsparticipatie wordt zowel het draagvlak voor de belastingheffing verbreed als het beroep op de collectieve voorzieningen verminderd. Ook de verhoging van de arbeidsparticipatie van niet-uitkeringsgerechtigden (met name vrouwen) levert via een grotere productie een bijdrage aan het financieel draagvlak.

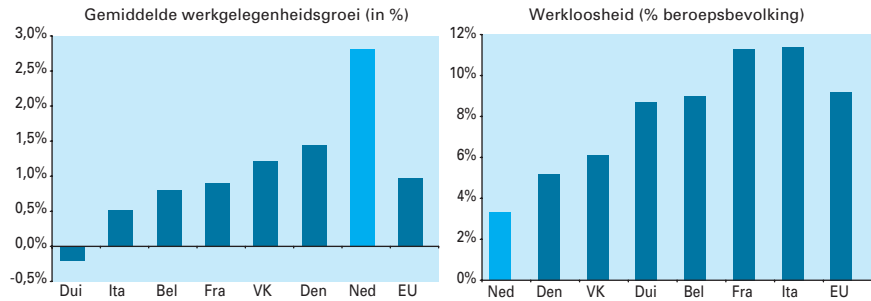
Berekeningen bevestigen dat een verhoging van de arbeidsparticipatie een krachtig middel is om een houdbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën te bereiken.

Arbeidsparticipatie – werk moet lonen

arbeidsmarktsituaties

Als gevolg van een hoge groei van de werkgelegenheid over een reeks van jaren, is de Nederlandse arbeidsmarktsituatie de laatste jaren sterk verbeterd. De officiële werkloosheid behoort tot de laagste in Europa.

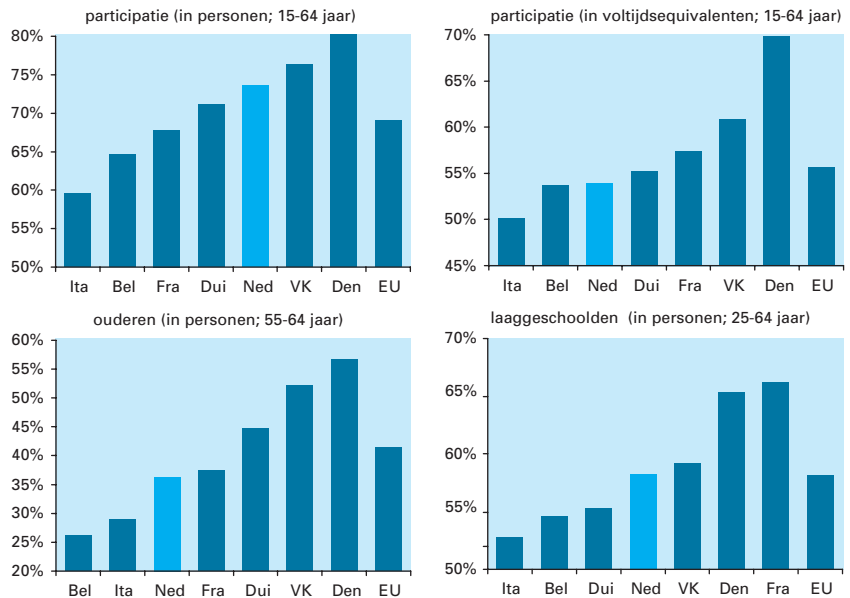
Figuur 2.3.6 Werkgelegenheids groei (1995–1999) en werkloosheid (1999)



Bron: OESO Economic Outlook 2000.

De participatiegraad gemeten in personen bevindt zich inmiddels boven het gemiddelde van de EU. Wel blijft de participatiegraad gemeten in voltijdsequivalenten (FTE's) nog achter bij het Europese gemiddelde. Dit geldt voor vrouwen in veel sterkere mate dan voor mannen.

Figuur 2.3.7 Arbeidsparticipatie

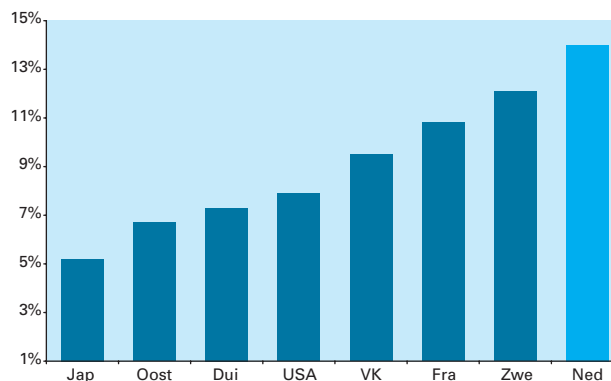


¹ De OESO deelt werknemers in drie opleidingscategorieën in: tertiaire opleiding, hogersecundair, en lager dan hogersecundair. Met laaggeschoolden wordt deze laatste categorie bedoeld.

Bron: OESO *Employment Outlook* 2000, SCR 2000, EC *Employment in Europe* 1999.

Ondanks de huidige gunstige arbeidsmarktsituatie en het tot nu toe gevoerde beleid, kent Nederland nog steeds meer dan 2 miljoen collectief gefinancierde inactieven, waarvan ruim 920 000 personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en 650 000 personen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering. Dit illustreert de betrekkelijkheid van het lage officiële werkloosheidscijfer (255 000)⁷.

Figuur 2.3.8¹ Arbeidsongeschikten (1997); personen in % beroepsbevolking²



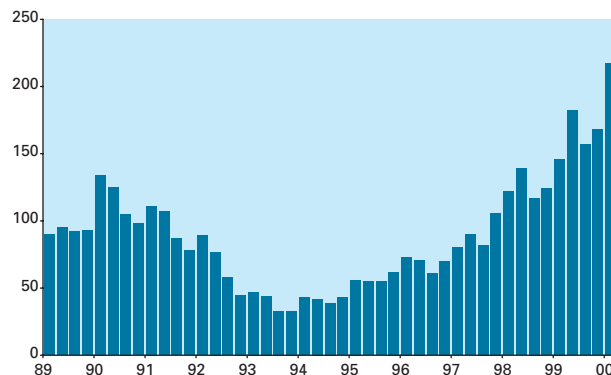
¹ Vanwege de geringe beschikbaarheid van internationaal vergelijkbare arbeidsongeschiktheids-cijfers is in deze figuur een enigszins afwijkende landselectie opgenomen.

² Voor een deel kan het hoge Nederlandse niveau verklaard worden door de grotere reikwijdte van de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsregelingen. Sommige mensen die in Nederland een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen, vallen in andere landen onder andere regelingen (vaak werkloosheids- of pensioenregelingen).

Bron: Arents, Cluitmans en Van der Ende, 2000, «Benefit dependency ratio's».

Tegelijkertijd zijn er in Nederland ruim 200 000 vacatures, waarvan meer dan 50% als «moeilijk vervulbaar» worden beschouwd⁸. De Nederlandse arbeidsmarkt kent in dit opzicht dus een dubbel gezicht: een groot onbenut arbeidspotentieel gaat samen met een toenemend aantal, deels moeilijk vervulbare, vacatures op alle niveaus.

Figuur 2.3.9 Aantal openstaande vacatures: 1989–2000; duizenden



Bron: CBS.

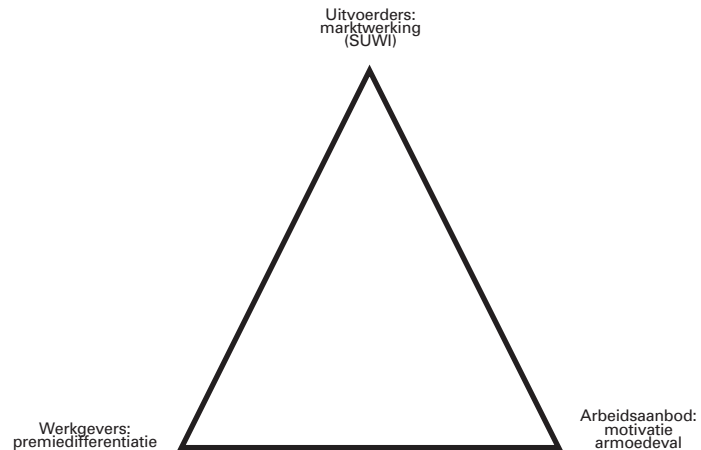
⁷ CPB 2000.

⁸ Bron: CBS

Het dubbele gezicht duidt op een gebrekkige koppeling van vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit kan voor een deel verklaard worden door een kwalitatieve mismatch tussen de kennis en vaardigheden van werkzoekenden enerzijds en de door werkgevers gevraagde kwalificaties anderzijds. Het bestaan van moeilijk vervulbare vacatures op alle onderwijsniveaus kan echter ook worden toegeschreven aan de instituties op de arbeidsmarkt.

Beleid gericht op een verbeterde werking van de arbeidsmarkt dient aan te grijpen bij elk van de drie partijen op de arbeidsmarkt, te weten werkgevers, werknemers en uitvoerders (zie box 2.3.1).

Box 2.3.1 Prikkels op de arbeidsmarkt



Bron: CPB

Een succesvol beleid gericht op het activeren van inactieven c.q. op het voorkomen van inactiviteit dient aan te grijpen bij de verschillende partijen op de arbeidsmarkt. Uitvoeringsinstanties spelen een belangrijke rol bij het koppelen van de partijen op de arbeidsmarkt. Professionele en gerichte begeleiding van werkzoekenden door uitvoeringsorganisaties kan de werking van de arbeidsmarkt verbeteren. Via een gedeeltelijke budgettering van de bijstand hebben gemeentes een prikkel de reïntegratie van bijstandsontvangers te bevorderen. De voornemens in het kader van de SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) zijn gericht op een meer activerende werking van het socialezekerheidsstelsel en een grotere doelmatigheid en doelgerichtheid van de uitvoering. Van groot belang hierbij is ook de privatisering van Arbeidsvoorziening en de introductie van marktwerking op de reïntegratiemarkt.

Voor het potentiële arbeidsaanbod is allereerst van belang dat arbeid loont. Een omvangrijke groep inactieven lijkt in financieel opzicht onvoldoende gemotiveerd om een baan te zoeken en te accepteren. Voor grote groepen mensen geldt dat het aanvaarden van werk vanuit een uitkeringssituatie tot een niveau van zo'n 140% WML nauwelijks loont vanwege het verlies aan een groot aantal inkomensafhankelijke regelingen (zie box armoedeval en marginale druk). Daarnaast ontmoedigt de hoge marginale druk inspanningen gericht op het verkrijgen van de juiste kwalificaties. Dit is vooral van belang voor zover het dubbele gezicht van de arbeidsmarkt een gevolg is van een mismatch tussen de kennis en vaardigheden van werkzoekenden enerzijds en de door werkgevers gevraagde kwalificaties anderzijds. Ten slotte wordt preventie van inactiviteit bemoeilijkt indien werkenden zonder noemenswaardig verlies aan inkomen uit het arbeidsproces kunnen treden, zoals bij de VUT.

Werkgevers worden via premiedifferentiatie (in de WAO, de wachtgeldfondsen en, vanaf 2002 ten aanzien van ouderen, in de WW) deels geconfronteerd met de financiële consequenties van door hen veroorzaakte uitstoot van arbeid, zodat volledige afwenteling op collectieve regelingen tegen wordt gegaan. Anderzijds worden werkgevers bijvoorbeeld via fiscale tegemoetkomingen gestimuleerd kwetsbare groepen in dienst te nemen en te houden. Ten slotte hebben zowel werkgevers als werknemers een verantwoordelijkheid om de employability van werknemers te behouden en te versterken.

De huidige situatie op de arbeidsmarkt biedt een uitgelezen mogelijkheid om de langdurige uitkeringsafhankelijkheid terug te dringen en de arbeidsparticipatie structureel te verhogen, ook voor groepen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Aandachtsgroepen in dit opzicht zijn (a) laaggeschoolden, (b) allochtonen, (c) ouderen, (d) vrouwen en (e) arbeidsongeschikten.

a. Laaggeschoolden

laagbetaalden

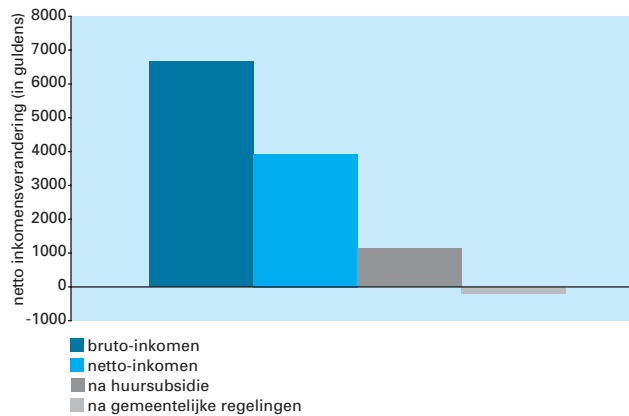
Hoewel de werkloosheid sterk daalt, is de arbeidsparticipatie juist in het onderste segment van het inkomensgebouw nog steeds laag. Een belangrijk aspect hierbij is dat de overgang van een uitkeringssituatie naar werk nauwelijks lonend is (zie box). Inactieven worden door deze armoedeval⁹ nauwelijks financieel gestimuleerd om zich actief aan te bieden op de arbeidsmarkt. Ook voor werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt (tot zo'n 140% WML) geldt dat een stijging van het loon nauwelijks leidt tot een toename van het besteedbaar inkomen door de hoge marginale druk. Naast de belasting- en premiedruk, wordt deze hoge marginale druk vooral veroorzaakt door het verlies aan inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. De afroming van inkomensverbetering neemt vormen aan die voor hogere inkomens inmiddels als excessief zijn beoordeeld.

Box 2.3.2 Armoedeval en marginale druk – de vloek van de goede daad

De financiële prikkel om te werken ontbreekt in belangrijke mate aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een alleenstaande zonder kinderen met een uitkering op bijstandsniveau zal, bij aanvaarding van een baan op minimumloonniveau, er bruto 6600 gulden per jaar op vooruitgaan (eerste kolom in figuur 2.3.10). Na aftrek van belastingen en premies bedraagt de netto-inkomensvoortgang ongeveer 4000 gulden (tweede kolom). Het aanvaarden van een baan zal in de praktijk echter samengaan met een fors verlies aan inkomensafhankelijke regelingen. In dit voorbeeld betekent dit dat de netto-inkomensstijging na aftrek van het verlies aan huursubsidie nog maar 1000 gulden zal bedragen. Indien ook rekening wordt gehouden met het vervallen van gemeentelijke regelingen, waaronder kwijschelding en de bijzondere bijstand, zal uiteindelijk zelfs een netto-inkomensachteruitgang resulteren. Dit impliceert dat de zogenaamde marginale druk boven de 100% ligt. Veel lokaal inkomensondersteuningsbeleid is van zeer recente datum en nog amper in de cijfers terug te vinden.

⁹ Voor de geringe financiële verbetering bij de overgang van uitkering naar werk wordt ook wel het begrip «werkloosheidsval» gebruikt.

Figuur 2.3.10 Overgang van uitkering naar WML-baan; alleenstaande (cumulatief)



Bron: Ministerie van Financiën

Ook voor andere groepen kan de overgang van uitkering naar werk ongunstig zijn. Voor alleenstaanden met kinderen is het mogelijk dat er pas een verbetering van het besteedbaar inkomen optreedt bij een bruto-inkomen van meer dan 140% van het minimumloon.

In de VUT en de WAO doen zich vergelijkbare problemen voor: wettelijke regelingen in combinatie met bovenwettelijke afspraken die vaak op CAO-niveau worden gemaakt zorgen ervoor dat arbeidsparticipatie ontmoedigd wordt.

armoedeval

Vermindering van de armoedeval en de hoge marginale druk is een essentieel onderdeel van een beleid gericht op een hogere arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit vergt een meerjarige benadering, zowel uit budgettair als bestuurlijk oogpunt. De regering doet al veel om werk meer lonend te maken (o.a. met de introductie van de arbeidskorting). Door inkomensafhankelijke regelingen te verminderen kan de hoge marginale druk teruggedrongen worden. Met behulp van lastenverlichting dienen nadelige koopkrachtconsequenties zo veel mogelijk vermeden te worden. Met het beëindigen van de koopkrachttoeslagen in de huursubsidie wordt in 2001 een bescheiden stap gezet om de inkomensafhankelijkheid in de huursubsidie te beperken. Ook stimuleringspremies die worden uitgekeerd bij de overgang van een uitkering naar werk kunnen de armoedeval verminderen. Ten slotte kan een adequate inzet van het beschikbare sanctie-instrumentarium effectief zijn om uitkeringsgerechtigden tot de nodige (inspannings)verplichtingen te stimuleren. Het feit dat het grote aantal vacatures voor inactieven een reëel perspectief op werk biedt, zal bijdragen aan de effectiviteit en legitimiteit van het sanctie-instrumentarium. Op langere termijn draagt ook een verbetering van het onderwijs en het verhogen van scholingsgraden bij aan de arbeidsparticipatie van laaggeschoolden.

b. Allochtonen

allochtonen en arbeidsmarkt

De arbeidsmarktperspectieven voor mensen van allochtone herkomst blijven zorgelijk. Van de laagopgeleide werkloze mannen zal in de toekomst meer dan de helft tot deze groep behoren. Voor allochtone vrouwen geldt dat de participatiegraad tussen de naar herkomst onderscheiden groepen sterk verschilt. Naast de algemene problemen van armoedeval en marginale druk, is bij allochtonen de afstand tot de arbeidsmarkt vaak groot. Van de autochtonen die instromen in een

werkloosheidsregeling wordt bijna 80% ingedeeld als relatief eenvoudig bemiddelbaar naar een baan.¹⁰ Van de allochtonen wordt minder dan de helft van de nieuwe werklozen ingedeeld als eenvoudig bemiddelbaar. Onvoldoende kennis van de Nederlandse taal speelt hierbij een belangrijke rol. Met betrekking tot scholing is derhalve voor allochtonen vooral onderwijs in de Nederlandse taal belangrijk. Voor- en vroegschoolse educatie kan al in een zeer vroeg stadium taalachterstand bij allochtone kinderen voorkomen.

c. Ouderen

ouderenparticipatie

De afgelopen 30 jaar is de participatie van oudere mannen sterk gedaald. Werkte begin jaren 70 nog meer dan driekwart van de mannen tussen de 55 en 65 jaar, tegenwoordig werkt minder dan de helft. Circa de helft van de niet-werkende oudere mannen bevindt zich in de WAO, zo'n 35% heeft een VUT-uitkering, terwijl 15% een werkloosheidsuitkering ontvangt.

Onderzoek van de OESO geeft aan dat financiële prikkels voor ouderen een belangrijke rol spelen bij de uittreedbeslissing.¹¹ Een werknemer die met de VUT gaat, behoudt gemiddeld zo'n 90% van zijn laatste netto-salaris en zal dus nauwelijks een achteruitgang in het nettosalaris ondervinden: de financiële consequenties van uittreding worden afgewenteld op een collectieve (op CAO-niveau vastgelegde) regeling. De netto-inkomensachteruitgang van 10% bij vervroegde uittreding is aanzienlijk lager dan in andere EU-landen waar deze varieert van 25% (België) tot 40% (Duitsland) of zelfs 50% (het VK). De financiële aantrekkelijkheid van de VUT komt tot uitdrukking in de instroomcijfers: liefst 80% van de werknemers maakt onmiddellijk gebruik van de VUT op het moment dat deze mogelijkheid zich voordoet. Van de overige 20% is vrijwel iedereen een jaar later ook gestopt met werken. Om een hogere participatie van ouderen te bewerkstelligen, is belangrijk dat de ouderen bij de beslissing al dan niet vervroegd uit te treden geconfronteerd worden met de persoonlijke kosten van deze beslissing om zodoende een – ook uit maatschappelijk oogpunt – goede beslissing te kunnen nemen. De omzetting van (collectief gefinancierde) VUT-regelingen naar op kapitaaldekking gebaseerd prepensioen bevordert de participatie van ouderen.

Naast de regelingen voor vervroegd pensioen, maken ouderen ook veel gebruik van de WAO en de WW. Door bovenwettelijke aanvullingen is de prikkel om te blijven werken of te reïntegreren ook bij deze regelingen klein. Zeker voor oudere werknemers geldt dat, mede als gevolg van bovenwettelijke afspraken op CAO-niveau, instroom in de WAO in de eerste twee jaar nauwelijks financiële consequenties heeft. Andersom geldt dat het veelal niet aantrekkelijk is om vanuit de WAO een baan te aanvaarden. Om tot een hogere participatie van ouderen te komen is het van belang om de maatschappelijke en private kosten en opbrengsten bij diverse regelingen met elkaar in overeenstemming te brengen.

¹⁰ In dat geval zal naar verwachting binnen een jaar een baan worden gevonden zonder langdurige trajecten die voorbereiden op de arbeidsmarkt. Bron: SER-advies Minderheden.

¹¹ Blöndal, S en S. Scarpetta: «Early retirement in OECD countries: the role of social security systems», 1997, OESO Economic Studies no 29.

d. Vrouwen

vrouwenparticipatie

De arbeidsparticipatie van vrouwen wordt grotendeels bepaald door sociaal-culturele en economische factoren¹². De stijging van de arbeidsparticipatie die zich de afgelopen jaren onder vrouwen heeft voorgedaan, kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de participatie van jonge vrouwen, die aanzienlijk hoger is dan in het verleden bij dezelfde leeftijd. Naarmate deze jonge vrouwen ouder worden, zal de participatiegraad ook in hogere leeftijdscategorieën stijgen, zo is de verwachting. Beleidsmatig kan deze ontwikkeling verder ondersteund worden door het creëren van de juiste randvoorwaarden op terreinen als arbeid en zorg, kinderopvang en ouderschapsverlof. Overigens ligt hier ook een belangrijke taak voor de sociale partners.

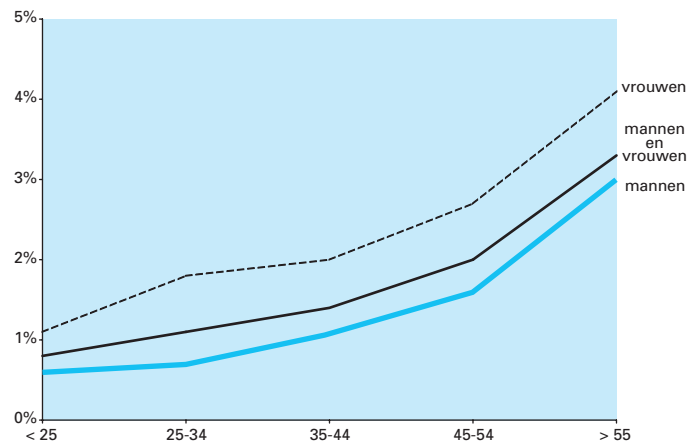
e. Arbeidsongeschikten

Nederland kampt op het gebied van de arbeidsongeschiktheid met een hardnekkig probleem. Medio 2000 bedraagt het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering in Nederland 920 000. Dit betekent dat tegenover iedere zeven werkenden één arbeidsongeschikte staat. Het percentage van de beroepsbevolking dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt (12,3%) is daarmee in Nederland weliswaar lager dan de piek (14,9% in 1993), doch hoger dan in enig ander land.

WAO-ontwikkeling

De WAO-ontwikkeling is extra zorgwekkend omdat de veranderende samenstelling van de beroepsbevolking in de toekomst een extra opwaartse druk zal uitoefenen op het aantal arbeidsongeschikten. Ouderen en vrouwen hebben een hogere kans om arbeidsongeschikt te raken. Dit zijn precies de groepen waarvan het aandeel in de totale beroepsbevolking zal toenemen. Ter illustratie: indien de huidige instroomkansen per leeftijdscategorie en geslacht geprojecteerd worden op de (verwachte) beroepsbevolking in 2020, dan zou de instroom in de WAO niet de huidige 100 000 personen, maar 140 000 personen bedragen.

Figuur 2.3.11 Instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen; als percentage van de werkzame beroepsbevolking naar leeftijd en geslacht (1999)



Bron: LISV

¹² P.W.C. Koning, «Mogelijkheden tot meer arbeidsparticipatie? Een internationale vergelijking», Maandschrift Economie, Jrg 63, 1999.

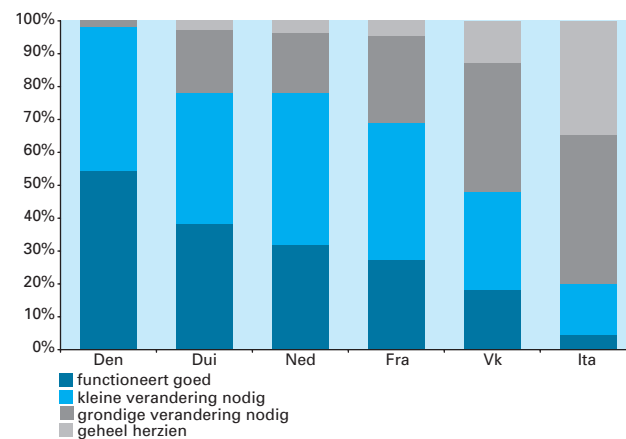
Voor een deel wordt de hoge arbeidsongeschiktheid in Nederland ten opzichte van andere landen verklaard door de reikwijdte van de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Zo zijn in Nederland ook jonggehandicapten en zelfstandigen op minimumniveau verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en zijn de uitkeringen gerelateerd aan het laatstverdiende loon, ongeacht de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. Buiten Nederland kennen de meeste landen bij blijvende arbeidsongeschiktheid wegens arbeidsongeval en beroepsziekte (*risque professionnel*) een hogere uitkering dan bij andere oorzaken van arbeidsongeschiktheid (*risque social*).¹³

Zorg voor een gezonde toekomst

gezondheidszorg

Internationaal gezien kenmerkt Nederland zich door een goede en breed toegankelijke gezondheidszorg. Nederland scoort goed wat betreft gezondheidsuitkomsten (o.a. levensverwachting en kindersterfte). Volgens de OESO behoort ons land tot de landen met de beste gezondheidszorg. De burgers zijn in het algemeen ook niet ontevreden over de kwaliteit van de zorg, zoals blijkt uit internationaal vergelijkende enquêtes (zie figuur 2.3.12).

Figuur 2.3.12 Oordeel over het eigen systeem van gezondheidszorg



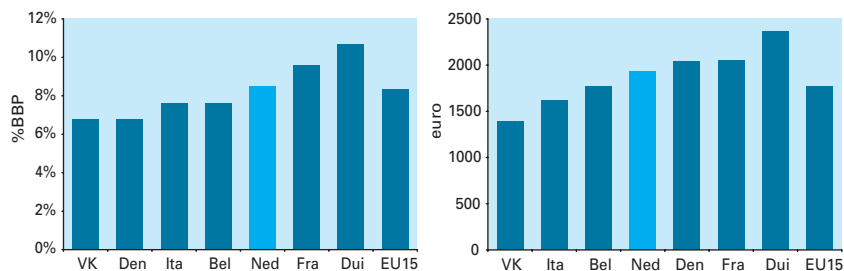
Bron: Eurobarometer 44.3/1996.

In termen van kosten wordt een Europese middenpositie ingenomen¹⁴. De afgelopen tien jaar zijn de zorguitgaven als percentage van het BBP licht gedaald. Naast de gerealiseerde kostenbeheersing is dit vooral toe te schrijven aan de relatief hoge economische groei in Nederland.

¹³ Zie de Sociale Nota 2001 voor een verdere analyse.

¹⁴ OESO Health Data (1999).

Figuur 2.3.13 Totale zorguitgaven; % BBP en euro per hoofd van de bevolking (PPP)



Bron: OESO Health Data; 1999.

wachlijsten

Internationale vergelijkingen wijzen ook op de zwakke plekken in het Nederlandse zorgstelsel: het bestaan van wachlijsten en lange wachttijden en het gebrek aan keuzevrijheid bij zorgvragers. Wachlijsten wijzen op een discrepantie tussen vraag en aanbod. Deze discrepantie kan het gevolg zijn van een algemeen tekort aan middelen om aan de behoefte aan zorg tegemoet te komen, een verkeerde allocatie van middelen over de verschillende zorgsectoren of van ondoelmatigheid in de zorgsector resulterend in een lage productiviteit.

kostenbeheersing

Aanbod- en prijsbeheersing spelen een belangrijke rol bij de kostenbeheersing in de Nederlandse gezondheidszorg. Hierdoor komt de afstemming van vraag naar en aanbod van zorg vrijwel volledig op het bord van de overheid terecht, hetgeen een optimale afstemming tussen vraag en aanbod bemoeilijkt (zie box 2.3.3 voor een beknopte beschrijving van het stelsel). Dit wordt weerspiegeld in een beperkte keuzevrijheid, wachlijsten en lange wachttijden in het Nederlandse zorgstelsel.

Box 2.3.3 De zorgsector in vogelvlucht

Het Nederlandse zorgbeleid is erop gericht een toegankelijk, kwalitatief hoogwaardig, aanbod van zorg op een kosteneffectieve wijze tot stand te brengen, rekening houdend met de (vaak diverse) voorkeuren van zorgvragers. De Nederlandse zorgsector kent drie compartimenten. De overheidsbemoedening richt zich op het eerste (de care) en tweede compartiment (de cure). Het derde compartiment betreft met name niet-noodzakelijke en luxe zorg en beslaat ongeveer 3% van de zorguitgaven. Deze zorg wordt direct door zorgvragers of via vrijwillige verzekeringen gefinancierd.

In het eerste compartiment (32½ mld; 44% van de zorguitgaven) is – grosso modo – de zorg ondergebracht die niet op de particuliere markt te verzekeren valt. Langdurige verpleging en verzorging, ouderenzorg, gehandicaptenzorg, thuiszorg en geestelijke gezondheidszorg zijn op individueel niveau zodanig voorspelbaar dat ze bij particuliere verzekering tot zeer hoge premies voor de ongunstige risico's zouden leiden. De verzekering heeft daarom de vorm van een verplichte volksverzekering (AWBZ) met inkomensafhankelijke premies en een collectieve financiering van het betreffende zorgaanbod. Om de AWBZ-premies (en daarmee de collectieve lasten) te beheersen heeft Nederland een systeem van aanbodbeheersing en prijsregulering.

In het tweede compartiment (53% van de uitgaven) vallen voornamelijk de uitgaven voor curatieve gezondheidszorg (ziekenhuizen, huisartsen, geneesmiddelen e.d.). De financiering hiervan loopt overwegend via individuele ziektekostenverzekeringen. Voor een deel van de bevolking is deze verzekering verplicht: het ziekenfonds. Ziektefondspremies zijn grotendeels inkomensafhankelijk. Ziektefondsen mogen bij hun premiestelling geen rekening houden met het gezondheidsrisico (en dus met de verwachte schadelast) van de

verzekerden. Burgers met een inkomen boven de ziekenfondsgrens moeten zich particulier verzekeren. Op de particuliere verzekeringsmarkt zijn de premies onafhankelijk van het inkomen en mede afhankelijk van de gezondheidstoestand van de verzekerde. Om te voorkomen dat ongunstige risico's niet of slechts tegen heel hoge premies verzekerd kunnen worden, heeft de overheid binnen de particuliere verzekeringsmarkt een vangnet opgezet voor dergelijke zwakke groepen (m.n. ouderen en langdurig zieken) waarvan de kosten worden omgeslagen over alle particulier verzekerden (via de WTZ). Daarnaast betalen alle particulier verzekerden een wettelijk opgelegde MOOZ-premie die ter beschikking komt van de ziekenfondsen ter compensatie van de oververtegenwoordiging van ouderen in het ziekenfonds.

Ook in het tweede compartiment is sprake van vrijwel volledige overheidssturing. De prijzen die aanbieders voor zorgverstrekkingen in rekening mogen brengen, worden voor het overgrote deel door de overheid bepaald. Ook hier wordt de keuzevrijheid van de zorgvrager door de aanbodbeheersing beperkt. Dit geldt ook voor zorg aan particulier verzekerden, hoewel deze zorg niet collectief gefinancierd wordt.

De overheid bepaalt het budget voor de zorguitgaven in het eerste en tweede compartiment (het budgettaire kader zorg) en verdeelt dit over de verschillende zorgsectoren en instellingen.

technologie en zorg

De combinatie van vergrijzing en technologische ontwikkelingen zal een opwaartse druk uitoefenen op de kosten in de gezondheidszorg. De technologische vooruitgang zal in de gezondheidszorg primair leiden tot de introductie van nieuwe en duurdere behandelwijzen. ICT-ontwikkelingen maken daarbij nieuwe – en niet altijd gewenste – vormen van medische dienstverlening mogelijk (internethandel in medicijnen, internetdokters). Medische informatie wordt hierdoor ook breder toegankelijk. Individualisering en de toenemende culturele en etnische diversiteit zullen daarnaast leiden tot een meer gedifferentieerde vraag naar – soms andere, soms meer luxe – zorg. Een systeem van aanbodsturing kent beperkingen ten aanzien van een adequate aansluiting van het zorgaanbod bij deze divergerende preferenties.

welvaartsontwikkeling

Tegelijkertijd zijn door de toenemende welvaart steeds grotere groepen mensen in staat en bereid om (extra) te betalen voor zorg die wel aansluit bij hun preferenties. Deze (koopkrachtige) zorgvragers zullen op zoek gaan naar particulier aanbod in plaats van of in aanvulling op het collectieve arrangement. Ook Europees-juridische aspecten spelen hierbij een rol, omdat zorgvragers steeds minder belemmeringen ondervinden om, al dan niet op kosten van Nederlandse (collectieve) financiering, de vraag naar zorg op de Europese markt in te vullen. Meer in het algemeen zullen Europees-rechtelijke randvoorwaarden in toenemende mate de nationale beleidsvrijheid op zorggebied meebepalen.

zorgstelsel op lange termijn

Zoals in het Regeerakkoord is aangegeven, vormen bovenstaande ontwikkelingen aanleiding om te bezien of op langere termijn het zorgstelsel voldoende adaptief is om hierop in te spelen, waarbij noodzakelijke zorg voor iedere burger toegankelijk blijft. Er bestaan drie hoofdlijnen waarlangs dit debat over de toekomst van het Nederlandse zorgstelsel de komende tijd gevoerd zal worden.

Ten eerste zal het debat moeten gaan over de vraag naar de verzekering als zodanig. In dit perspectief zijn vragen aan de orde als de afstemming tussen de ZFW en de AWBZ, de verhouding tussen inkomensafhankelijke en nominale premies, de mogelijke samenvoeging van het ziekenfonds en de particuliere verzekering en de toekomst van de WTZ.

Ten tweede komt de vraag aan de orde wat precies verzekerd moet worden. De overheid zal zich moeten bezinnen op de vraag waar de grenzen tussen de individuele en de collectieve verantwoordelijkheid met betrekking tot gezondheidszorg liggen. Welke zorg dient collectief te worden verzekerd en welke zorg kan privaat worden gefinancierd?

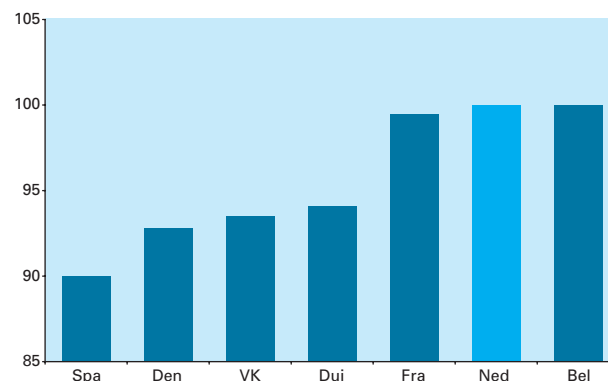
Ten derde verdient de verhouding tussen het verzekeringsstelsel en het voorgestane besturingsmodel aandacht. Voor een doelmatige en optimale verlening van zorg dienen de betrokken partijen, zorgaanbieders, -verzekeraars en -verzekerden, waar mogelijk met de lusten en lasten van hun handelen te worden geconfronteerd. Meer vraagsturing bevordert doelmatigheid en biedt mogelijkheden om een betere aansluiting tussen vraag en aanbod tot stand te brengen. Door de zorgconsument meer keuzemogelijkheden te geven kan een betere afstemming van vraag en aanbod tot stand komen. Voor het eerste compartiment is dit reeds als hoofdlijn van regeringsbeleid neergelegd in «Zicht op Zorg». Ook in het tweede compartiment is de lijn naar meer vraagsturing ingezet. Concurrentie om de gunst van de verzekerden kan daar de verzekeraars prikkelen om tot een efficiënte en kostenbewuste invulling te komen van de verstrekkingen.

Onderwijs – wie niet leert, die niet wint

onderwijs

Bij internationale vergelijking van leerprestaties scoren Nederlandse leerlingen in het algemeen bovengemiddeld en in de exacte vakken zelfs hoog.

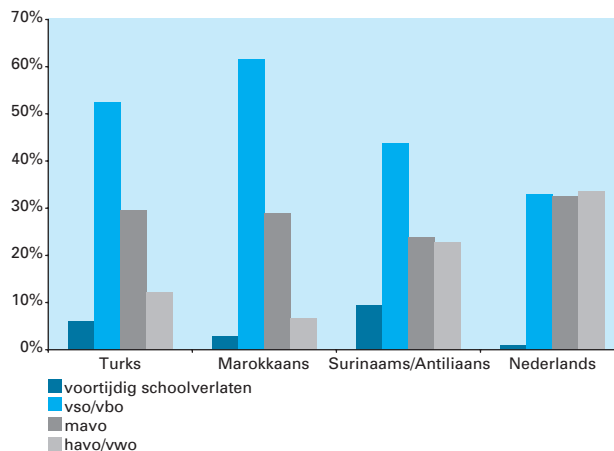
Figuur 2.3.14 Scores op internationaal vergelijkende wiskundetoets¹; NL=100



¹ De toetsen zijn uitgevoerd door de International Association for the Evaluation of Educational Achievement onder scholieren in de leeftijdsgroep 13–14 jaar.
Bron: OESO: Education at a Glance 2000.

Niettegenstaande deze goede prestaties geven signalen uit het veld aan dat het onderwijs onder druk staat. Zo blijven de prestaties van enkele groepen leerlingen achter, ondanks de extra aandacht die daarnaar uitgaat. In de vier grote steden behoort in het primair en voortgezet onderwijs gemiddeld ruim 40% van de leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs tot allochtone achterstandsgroepen. Dit is des te meer een aandachtspunt nu onder invloed van demografische ontwikkelingen het aantal allochtonen de komende 20 jaar sterk zal toenemen. Met name het funderend onderwijs vervult een belangrijke rol bij het verbeteren van de positie van deze groepen.

Figuur 2.3.15 Definitieve keuze van een schooltype in het voortgezet onderwijs naar land van herkomstgroepering



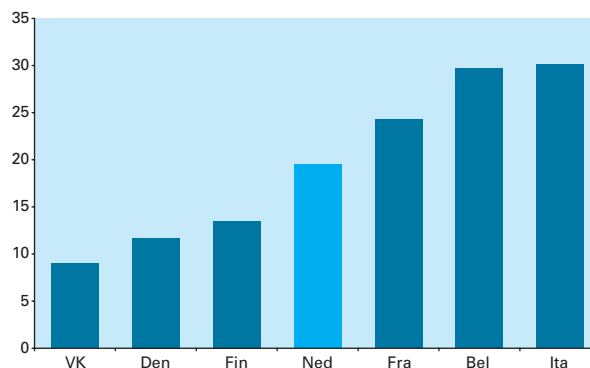
Bron: Rapportage minderheden 1999.

trends en onderwijs

Bovendien wint het onderwijs aan belang nu onder invloed van internationalisering en de technologische ontwikkeling scholing voor de concurrentiepositie steeds belangrijker wordt. Hierbij gaat het niet alleen om een verdere verbetering van het hoger onderwijs. In een internationaal georiënteerde kenniseconomie staat ook de positie van laaggeschoolden onder druk, aangezien laagwaardige arbeidsplaatsen steeds schaarser worden. Ook in dit licht is dus meer aandacht nodig voor het verbeteren van de positie van laaggeschoolden. Werken bevordert immers bij uitstek de sociale integratie. Daarbij verdienen vooral taalvaardigheden de aandacht. In een samenleving waarin kennis(-overdracht) steeds centraler komt te staan heeft diegene die de Nederlandse taal onvoldoende machtig is immers een grote handicap.

Technologische ontwikkeling kan ook een nieuwe wending aan de inhoud van het onderwijs geven. «Digibeten» zijn de analfabeten van de toekomst. Het onderwijs speelt daarop in. ICT in het onderwijs vraagt om voldoende computers, adequate software en computergeschoolde leraren. Als het aantal leerlingen per computer maatgevend is voor de penetratie van de moderne technologie in het onderwijs, scoort Nederland in een internationale vergelijking gemiddeld, maar in absolute zin niet aansprekend.

Figuur 2.3.16 Gemiddelde leerling/computer ratio in het voortgezet onderwijs



Bron: SITES International, ICT-Monitor PO en VO.

De kwaliteit van het onderwijs staat of valt met de kwaliteit van het leerkrachtenbestand. De kwaliteit van het leerkrachtenbestand vraagt nadrukkelijk om aandacht. Met name de ervaren hoge werkdruk belast het verouderende lerarencorps. Dit resulteert in een hoog ziekteverzuim¹⁵ en hoge uitval (o.a. WAO), hetgeen de werkdruk verder verhoogt. Ook de concurrentie om schaarse arbeidskrachten gaat aan het onderwijs niet ongemerkt voorbij.

Box 2.3.4 De overheid als bekostiger van onderwijs

In vrijwel elke samenleving speelt de overheid een belangrijke rol in het onderwijs, namelijk als aanbieder en bekostiger van onderwijsdiensten. Nederland kent een gemengd model. De bekostiging van het wettelijke onderwijs is voornamelijk publiek; de uitvoering is daarentegen gemengd publiek- en privaatrechtelijk. Een klein deel van het onderwijs wordt zowel privaat bekostigd als privaatrechtelijk uitgevoerd.

Publieke bekostiging heeft een aantal maatschappelijke achtergronden en kan gemotiveerd worden met efficiency- en gelijkheidsmotieven. Voor iedereen is er een reden om naar school te gaan. Bij private bekostiging veronderstelt dit dat deze kosten ook gedragen kunnen worden uit lopend inkomen, dan wel met een lening voorgefinancierd kunnen worden. In de praktijk blijken financiële markten evenwel terughoudend met het financieren van dergelijke uitgaven, terwijl er ook een zekere weerstand lijkt te bestaan om aanzienlijke schulden op te bouwen.

Daarnaast bestaat het risico dat voor minder onderwijs wordt gekozen dan uit maatschappelijk oogpunt optimaal is. Onderwijs levert niet alleen baten op voor de persoon in kwestie, maar genereert ook externe effecten voor de samenleving als geheel. Daarbij kan gedacht worden aan productiviteitswinst: een goed opgeleide burger leidt ertoe dat een andere burger productiever wordt, maar het draagt ook bij aan integratie en sociale cohesie. Dit geldt temeer nu het belang van kennis in de economie toeneemt. Goede besluitvorming veronderstelt tenslotte dat de juiste informatie beschikbaar is en dat een ieder, ongeacht sociaal-economische positie deze kan verwerven.

Bovenstaande argumenten voor overheidsinterventie spelen het sterkst bij het primair, voortgezet en secundair beroepsonderwijs. Internationaal blijken financiële instellingen bij het hoger onderwijs eerder bereid te investeren in studenten, nu deze over bewezen capaciteiten beschikken en voor opleidingen kiezen waarbij het verband tussen investering en toekomstig inkomen directer aanwijsbaar is. Dit neemt niet weg dat studenten terughoudend zouden kunnen zijn bij het aangaan van schulden, omdat hun toekomstige verdien capaciteit onzeker is. Dit impliceert evenwel geen volledige subsidie van overheidszijde.

Bij het hoger onderwijs zijn de externe effecten bovendien geringer dan bij primair en voortgezet onderwijs, waar veel sociale en primaire vaardigheden voor een goed functionerend maatschappelijk verkeer worden aangeleerd. In het hoger onderwijs, waar zowel de instelling als de student gesubsidieerd wordt, kan van deelnemers een substantiële bijdrage worden verlangd. Sinds het midden van de jaren 80 is deze eigen bijdrage in Nederland al opgelopen. De verhouding tussen publieke en private bekostiging verdient voortdurende herijking. Fiscale faciliteiten die onderwijsdeelname stimuleren kunnen ook een rol spelen bij uitbreiding van bekostiging door direct betrokkenen.

Bij de aanpak van achterstanden in het onderwijs moet steeds de vraag gesteld worden of de budgetten die nu worden ingezet voor de scholing van achterstandsgroepen maximaal effect sorteren. Een gulden lijkt het beste resultaat op te leveren, als deze vroeg, nog voor de start van de schoolcarrière, wordt besteed. Van de middelen die voor de aanpak van onderwijsachterstanden op rijksniveau beschikbaar zijn, gaat op dit

¹⁵ De ziekteverzuimpercentages in het basis-, voortgezet en speciaal onderwijs bedroegen in 1999 respectievelijk 8,7%, 7,4% en 9,4% (Brief van de minister van OCenW d.d. 7 juli 2000).

moment ruim 95% naar primair, voortgezet en beroepsonderwijs en minder dan 2% naar voorschoolse educatie. Door meer aandacht te besteden aan vroeg- en voorschoolse opvang kunnen maatregelen (voortijdig schoolverlaten, reïntegratie) in een later stadium minder noodzakelijk zijn. Daarbij verdienen vooral taalvaardigheden speciale aandacht. In een samenleving waarin kennis(overdracht) steeds centraler komt te staan, heeft diegene die de Nederlandse taal onvoldoende machtig is, een grote handicap.

Box 2.3.5 Achterstandenbeleid – een goed begin is het halve werk

Amerikaans onderzoek¹⁶ naar de effectiviteit van investeringen in human capital suggereert dat investeringen in voorschoolse opvang zeer goed renderen. Deelnemers aan voorschoolse opvang blijven minder zitten, halen hogere cijfers en ronden de school vaker met een diploma af; ook de kans op een criminele carrière daalt.

Het effect van de vroege interventies loopt blijkens onderzoek langs twee sporen. Allereerst raken de jonge kinderen meer gemotiveerd en verkrijgen ze leervaardigheden en sociale vaardigheden; deze eigenschappen bewijzen hun diensten ook later op de arbeidsmarkt. Daarnaast blijkt de arbeidsparticipatie van de ouders te stijgen en neemt hun afhankelijkheid van uitkeringen af. De kans op te groeien in studiebevorderende omgeving neemt toe en dat is belangrijk, want veel vaardigheden worden immers buiten school geleerd.

Voorschoolse opvang blijkt het meest efficiënt, omdat er een langere tijdshorizon is. Bovenal geldt: jong geleerd, oud gedaan. Kennis leidt tot kennis. Achterstanden cumuleren over de tijd.

Het onderzoek geeft ook aan dat specifieke maatregelen gericht op schoolbezoekende tieners een positief effect kunnen sorteren op leren, arbeidsparticipatie en inkomen. Het blijkt evenwel moeilijker om tieners te bereiken die de school al voortijdig verlaten hebben.

Meer algemeen geldt dat goedgekozen maatregelen gericht op jonge kinderen veel goedkoper zijn dan beleid dat eenmaal ontstane achterstanden op een latere leeftijd tracht te repareren. Het blijkt bovendien vaak niet altijd mogelijk zulke gemiste vaardigheden te herstellen, zelfs als men hier veel in investeert. Hoe later in het leven vroeg opgelopen achterstanden ongedaan worden gemaakt, hoe moeilijker de reparatie is.

zelfstandigheid en verantwoordelijkheid

Behouden en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs kan worden bereikt door de onderwijsinstellingen meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid te geven. Vermindering en stroomlijning van regels kan hieraan bijdragen. Onderwijs moet kinderen kennis en vaardigheden bijbrengen. De scholen en ouders zelf weten het best hoe dit in hun specifieke situatie het effectiefst kan geschieden, met bekende maar ook met nieuwe methoden. Wel moeten scholen verantwoording afleggen over de resultaten. Het gaat er hierbij niet om of een school goede leerlingen aflevert, maar of een school leerlingen veel bijbrengt. Zonder correctie voor het startniveau, zou een school ten onrechte ook goed scoren via selectie aan de poort. Ook de vormgeving van de prikkel vraagt aandacht. De standaardoplossing – slechte resultaten, minder geld – leidt tot perverse resultaten, evenals het omgekeerde (slechte resultaten, meer geld). Mogelijk moet de oplossing mede worden gezocht in strengere toezicht bij achterblijvende prestaties.

De factor voor succes blijkt een goede organisatie van de school: leerlingen presteren dan beter, leerkrachten zijn meer gemotiveerd en minder ziek. Een goede organisatie en een goed management biedt ook

¹⁶ Policies to Foster Human Capital, James J. Heckman, University of Chicago.

goede perspectieven om docenten voor het onderwijs te behouden en te winnen. De beste manier om de positie van het onderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren is te voorkomen dat men de arbeidsmarkt op moet voor vervanging van diegenen die thuis zitten als gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid. Ook het behoud van arbeidsvreugde en beeldvorming is van belang voor het aanbod van onderwijspersoneel.

Mobiliteit – de weg tussen collectief en privaat

congestie

Delen van het wegennet slibben gedurende (steeds langere) delen van de dag dicht, als gevolg van een stijging van de mobiliteit. De beperkte bereikbaarheid van economische centra is niet zonder gevolgen; de totale kosten van files in 1997 worden voor Nederland geschat op 1,7 miljard gulden¹⁷. Matige bereikbaarheid kan ook een negatief effect hebben op de positie van Nederland als vestigingsplaats. In vergelijking met andere regio's in Europa blijkt Nederland evenwel geen uitzondering. De kosten per gereden kilometer zijn, inclusief tijdverlies, niet extreem hoog. Bovendien kan de grote afzetmarkt per gereden kilometer deze kosten (deels) billijken.¹⁸

mobiliteit en trends

Het weggebruik zal verder groeien door de stijgende welvaart en de groeiende bevolking, terwijl de straf op congestie toeneemt onder invloed van de internationale concurrentie en technologische vooruitgang (met een nadruk op «just in time» leveranties). Technologische vooruitgang beïnvloedt ook het karakter van de «weg». Waar de weg in Nederland traditioneel als een collectief goed gezien wordt, wordt niemand van wordt uitgesloten, opent de technologie steeds meer mogelijkheden om de individuele gebruiker te laten betalen voor deze dienst. Dit is een kansrijke ontwikkeling, omdat het een efficiënter gebruik van de weg dichterbij kan brengen.

autogebruik

De beslissing de auto te nemen raakt meer belangen dan alleen die van de automobilist in kwestie. Autogebruik gaat tenslotte met maatschappelijke kosten gepaard. Autorijden leidt tot geluidsoverlast en een uitstoot van schadelijke gassen. Er vinden ongevallen plaats en wegen versnipperen het landschap. Op sommige momenten zit de automobilist zijn mede-weggebruiker letterlijk in de weg (congestie), terwijl er op andere momenten voor een ieder ruim baan is.

Een eerste manier om het gedrag van de automobilist beter te laten sporen met de belangen van de samenleving als geheel is de automobilist direct in de portemonnee te treffen met de neveneffecten van zijn rijgedrag. Op dit moment wordt de automobilist via accijnzen al een deel van de neveneffecten in rekening gebracht. Deze lijn wordt verder doorgetrokken. In het kader van het Nationaal Verkeer en Vervoersplan (NVVP) wordt gestudeerd op de mogelijkheden van een kilometerheffing. Bij de variabilisatie van de autolasten moet vermeden worden dat de kilometerheffing boven de niet-private kosten uitkomt die de laatste automobilist veroorzaakt. Dat zou immers tot een onderbenutting van de weg leiden. Overigens wordt ook voor andere modaliteiten bezien in hoeverre (verdere) doorberekening van niet-private kosten mogelijk is.

Als bij beslissingen om infrastructuur aan te leggen wel rekening wordt gehouden met de bijwerkingen van autorijden, terwijl automobilisten dit niet doen, zijn files moeilijk te vermijden. Zelfs als er een prijs gezet wordt

¹⁷ Adviesdienst Verkeer en Vervoer, filekosten op het Nederlandse hoofdwegennet in 1997, juni 1998.

¹⁸ OEEI: Internationale benchmarks voor prestatievergelijking infrastructuur, februari 2000.

op de bijwerkingen, zal op sommige tijdstippen en plaatsen infrastructuur een schaars goed blijven. Gebrek aan ruimte is hierbij een drijvende kracht. Om een efficiënt gebruik van de *bestaande* weg te verzekeren, zou de automobilist ook rekening moeten houden met het feit dat zijn aanwezigheid op de weg op een bepaald moment van de dag het nut van andere weggebruikers beïnvloedt. Ook op dit punt verandert de weg van een collectief in een privaat goed; gebruikers gaan rivaliseren. Daarom bevat het recent overeengekomen Bereikbaarheidsoffensief Randstad een experiment met een spitsheffing, betaalstroken en tolheffingen. De nadruk kan daarbij liggen op de extra kosten voor congestie, die de laatste automobilist veroorzaakt.

Box 2.3.6 Beprijzing van automobiliteit

De optimale prijs voor een gereden kilometer is gelijk aan de marginale maatschappelijke kosten van een extra gereden kilometer. De maatschappelijke kosten omvatten, naast de private kosten, ook de overige kosten voor de samenleving: (i) de kosten van de productie van publieke goederen en (ii) de externe effecten. Onderstaande tabel geeft een indicatie hoe de theoretische prijs voor de marginale maatschappelijke kosten (exclusief private kosten) zich verhoudt tot de werkelijk aan de overheid betaalde kosten per gereden kilometer in 1998. Voor uitstoot en congestie zijn de marginale kosten weergegeven. Bij afwezigheid van betere data worden bij onderhoud, geluid en ongevallen de marginale kosten benaderd met de gemiddelde kosten per kilometer.

Tabel 2.3.1 Mate van internalisering van niet-private kosten

Marginale maatschappelijke kosten per gereden km in eurocenten

Onderhoud/beheer infra	1,7
Uitstoot	1,6
Geluid	0,5
Ongevallen	1,8

Subtotaal **5,6**

Congestie (brandbreedte)¹ 0–100

Heffingen en subsidies per gereden km in eurocenten

Variabele heffing/subsidies **4,6**

¹ De marginale maatschappelijke kosten van congestie zijn sterk afhankelijk van tijd en plaats van de gereden kilometer. Hierdoor is de bandbreedte zeer ruim (0–100 eurocent per kilometer).

Bron: CE, Efficiënte prijzen voor het verkeer – raming van maatschappelijke kosten van het gebruik van verschillende vervoermiddelen, oktober 1999.

Daar waar geen files voorkomen is de theoretisch optimale kilometerheffing dus gelijk aan 5,6 eurocent. Als de prijs hoger zou uitkomen, zou de weg te weinig gebruikt worden. De huidige accijnzen en variabele heffingen liggen hier nog onder, maar komen er wel bij in de buurt. Naast de marginale kosten zijn er echter ook nog vaste kosten (o.a. grondverwerving en aanleg van de weg), die niet direct samenhangen met het gebruik van de weg¹⁹.

¹⁹ Voor een vergelijking van de totale kosten (variabele kosten en vaste kosten) per kilometer wordt verwezen naar de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer over doorberekening van maatschappelijke kosten aan verkeersdeelnemers (d.d. 1 november 1999).

Deze vaste kosten zouden via een vastrecht gedekt kunnen worden. In plaats van een vastrecht kunnen de vaste kosten ook worden omgeslagen over de kilometers. Dit laatste wordt wel de variabilisering van de autolasten genoemd. Volledige variabilisatie levert alleen een goede allocatie op indien de kilometerheffing niet hoger uitkomt dan de marginale kosten. Indien de kilometerprijs boven de marginale kosten komt te liggen, blijven wegen onderbenut. Een volledige variabilisatie is dus niet zonder risico's. Een vastrecht kan dan ook wenselijk zijn vanuit allocatief oogpunt.

openbaar vervoer

Het laten betalen voor de neveneffecten van (auto)mobiliteit is een doeltreffende manier om een goed evenwicht te vinden tussen de wensen rond autorijden en andere maatschappelijke belangen. Automobilititeit kan ook worden teruggedrongen door een beter aanbod van alternatieven, met name het openbaar vervoer (OV). De toegenomen vraag naar mobiliteit heeft vooral tot meer autogebruik geleid. De aantrekkingskracht van het OV is blijkbaar onvoldoende. Selectieve stimulering van openbaar vervoer (OV) ten behoeve van filebestrijding en milieubeleid kan onderdeel zijn van een breder pakket waarin alle vormen van mobiliteit duurder worden. In het Bereikbaarheidsoffensief Randstad zijn OV-maatregelen dan ook onderdeel van een brede beleidsaanpak. Ook bij het OV moet overigens worden vermeden dat met omvangrijke exploitatie-subsidies de prijs van mobiliteit zo laag wordt gesteld dat de consument onvoldoende wordt geconfronteerd met de economische en maatschappelijke kosten van zijn beweeglijkheid.

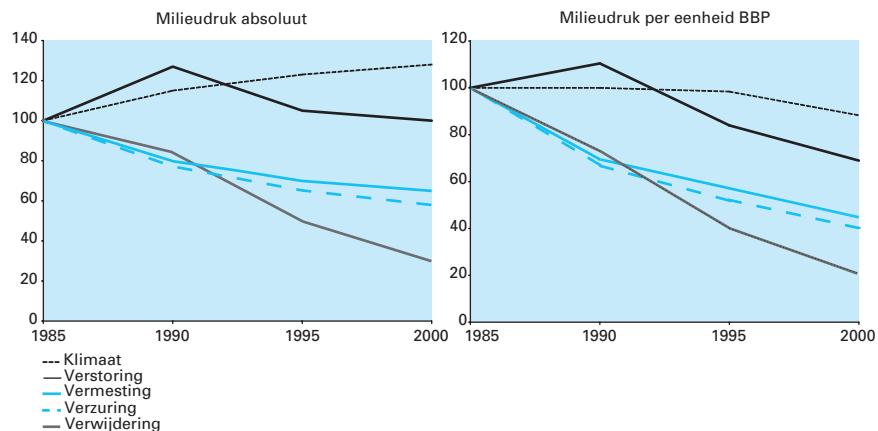
Milieu – de laatste loodjes wegen het zwaarst

economische groei en milieu

Het Nederlandse milieu staat er nu op een groot aantal terreinen beter voor dan 10 jaar geleden, maar er resteren nog altijd aanzienlijke uitdagingen. Bij verwijdering (afval) en verstoring (bijvoorbeeld geluid en geur) is de gerealiseerde reductie voldoende om de gestelde doelen in absolute zin te verwezenlijken, terwijl in het geval van vermisting het recent aangekondigde beleid hoop biedt dat de gestelde doelen binnen bereik kunnen komen. Een andere gunstige ontwikkeling is de relatieve doorbreking van de band tussen economische groei en milieudruk bij thema's als verstoring, vermisting en verwijdering. Een dergelijke ontkoppeling is van belang om de bereikte vooruitgang ook in een toekomst met meer productie zeker te stellen en zo een duurzame economische groei te kunnen bewerkstelligen. Hardnekkige probleemgevallen zijn echter klimaatverandering en verzuring²⁰. Niet alleen zijn de absolute doelstellingen niet bereikt, toekomstige reducties worden ook bemoeilijkt door het feit dat bij klimaatverandering de ontkoppeling tussen groei en milieudruk nog niet is gerealiseerd, terwijl bij de verzuring onzeker is of de waargenomen ontkoppeling structureel zal blijken.

²⁰ Vermisting en verzuring zijn deels overlappende begrippen, in de zin dat beide deels door dezelfde stoffen veroorzaakt worden (ammoniak en stikstofoxiden). Beide problemen worden echter ook door andere stoffen veroorzaakt: verzuring door zwaveldioxide en vermisting door fosfor. Dit verklaart het verschillende karakter; verzuring via de lucht heeft in tegenstelling tot vermisting een grensoverschrijdend karakter.

Figuur 2.3.17 Ontwikkeling van de milieudruk (1985–2000); per thema; 1985 = 100



Bron: Milieubalans 1999 (gegevens 1999/2000 zijn prognoses).

internationaal milieubeleid

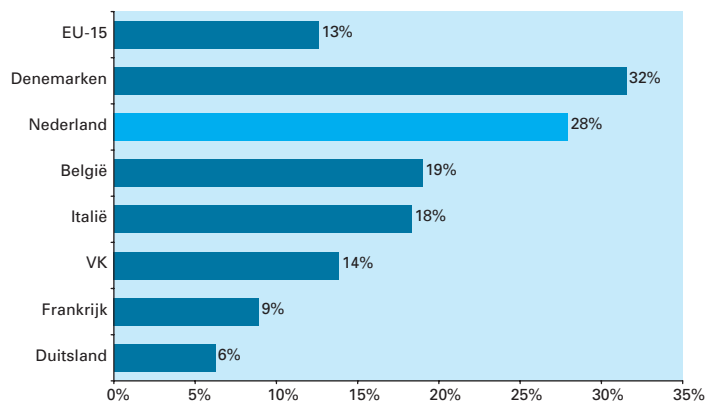
Bij grensoverschrijdende milieuproblemen, zoals klimaatverandering en verzuring, kan alleen een gecoördineerde benadering uitzicht bieden op een effectieve aanpak. Internationale afspraken over de toegestane uitstoot verzekeren dat alle landen hun steentje bijdragen aan de verbetering van het internationale milieu en voorkomt «free rider»-gedrag. Cruciaal is dan wel dat de afspraken een zekere mate van afdwingbaarheid kennen, bijvoorbeeld via sancties.

Ten aanzien van het klimaat staan Nederland én Europa als geheel nog ver van de doelstellingen die in het VN-klimaatverdrag van Kyoto gesteld zijn. De afgesproken niveaus voor de uitstoot van broeikasgassen zullen zonder nader beleid onbereikbaar blijken. Het Nederlandse beleidstekort – het verschil tussen de uitstoot bij ongewijzigd beleid en de doelstelling – is bovendien groter dan het EU-gemiddelde. Alleen Denemarken staat voor een nog zwaardere taak.

De beleidsvoornemens van Nederland zijn beschreven in de Uitvoeringsnota's Klimaatbeleid deel 1 en 2. In het regeerakkoord is het belang van de Kyoto-afspraken onderstreept door aan de reductiedoelstelling voor Nederland (6%) een aantal voorwaarden te verbinden²¹.

²¹ Deze voorwaarden zijn: ratificatie van het Klimaatverdrag door de VS en Japan; daadwerkelijke implementatie van communautaire maatregelen zoals de bevordering van duurzame energie, energiebesparing, warmtekrachtkoppeling en maatregelen in de verkeers- en voersfeer, de afvalsector, de industrie en de landbouw; invoering van een Europese energieheffing van betekende omvang, ook voor grootverbruikers, uiterlijk in 2002; voldoende ruimte (50%) voor inzet van flexibele instrumenten zoals Joint Implementation, Clean Development Mechanism en verhandelbare emissierechten.

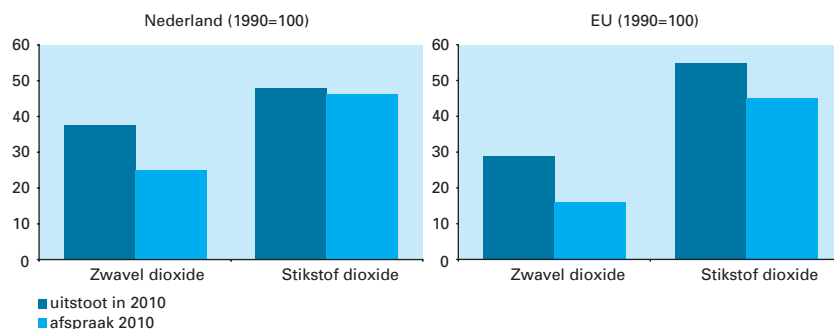
Figuur 2.3.18 Beleidstekort voor afname CO₂ uitstoot in 2010¹; in %



¹ Voor de berekeningen in deze figuur is hetzelfde percentage aangenomen als voor de broeikasgassen als geheel is afgesproken: 6% onder het niveau van de uitstoot in 1990. Bron: ECN (1999).

Voor verzuring is ook een VN-verdrag getekend, waarin plafonds voor 2010 zijn afgesproken (met name zwaveldioxide, stikstofdioxide en ammoniak). In EU-verband zijn deze emissieplafonds nog verder aangescherpt. De afgesproken plafonds liggen voor een aantal stoffen nog fors onder de verwachte uitstoot. Ook hier is dus sprake van een beleidstekort.

Figuur 2.3.19 Uitstoot van zwavel en stikstofdioxide



Bron: Concept Milieuverkenning 2000.

Hoewel internationale coördinatie van instrumenten bij grensoverschrijdende problemen niet noodzakelijk is, kan het wel belangrijke voordelen bieden. In een wereld waarin onder invloed van internationalisatie en technologische vooruitgang de concurrentie verscherpt, is het van belang dat milieubeleid de *relatieve* concurrentieposities van bedrijven en van landen als vestigingsplaats in het algemeen niet onnodig verstoort. Als bijvoorbeeld de energie-intensieve productie in het ene land meer belast wordt dan in het andere land, dan is het voor de industrie soms interessanter om zich te verplaatsen in plaats van zich aan te passen; het milieu wordt daar niet beter van. Het streven naar internationale/Europese samenwerking om te komen tot een betere beleidsafstemming is een goede manier om de verstoring van de concurrentieposities te beperken.

Gezien de omvang van het beleidstekort en de toenemende internationale concurrentie, wordt het steeds belangrijker de gestelde milieudoelen zo

kostenefficiënt mogelijk te bereiken. Uitstoot moet daar gereduceerd worden waar tegen de laagste kosten de meeste vervuiling kan worden vermeden. Bovendien zouden vervuilers prikkels moeten ondervinden om nieuwe wegen te vinden waarlangs uitstoot kan worden vermeden. Dit wijst in de richting van marktconforme instrumenten als heffingen en verhandelbare rechten in plaats van convenanten en meer directe instrumenten zoals voorschriften ten aanzien van installaties.

vergroening belastingstelsel

Tegen deze achtergrond is bij de belastingherziening rekening gehouden met de wens om op kostenefficiënte wijze milieudoelstellingen te bereiken: de «vergroening van het belastingstelsel». Om ervoor te zorgen dat de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven niet te veel wordt aangetast en omdat milieuproblematiek in de meeste gevallen grensoverschrijdend is, zijn internationale afspraken nodig. Nederland heeft zich in het recente verleden samen met een aantal andere landen in Europa sterk gemaakt voor dit onderwerp. Mede dankzij deze inzet lopen er besprekingen in Europa over de eventuele invoering van een Europese energiebelasting.

verhandelbare emissierechten

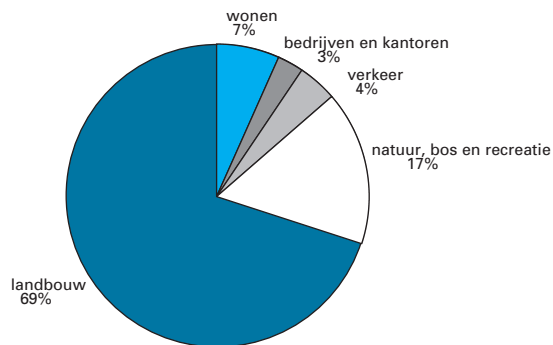
Ook het instrument van verhandelbare emissierechten krijgt nadere aandacht. Het experiment met kostenverevening om de stikstof (verzuring) te reduceren kan belangrijke inzichten opleveren. Meer in den brede is internationale emissiehandel denkbaar. Dit is in het Kyoto-protocol expliciet mogelijk gemaakt via de zogenaamde «flexibele instrumenten». In Den Haag zal in november de zesde «Conferentie der Partijen bij het Klimaatverdrag» plaatsvinden. Daar zullen alle partijen bij het Klimaatverdrag proberen tot afspraken te komen over (1) de spelregels voor de flexibele instrumenten en (2) het nalevingsregime. De Europese Commissie heeft recent in haar groenboek over emissiehandel aangegeven rond 2005 te willen starten met een EU-emissiehandelstelsel. Recent is de commissie-Vogtländer ingesteld, die onder andere de mogelijkheden van CO₂-emissiehandel in Nederland zal bezien. Het Nederlandse beleid zal meer in detail worden besproken in het vierde Nationaal Milieuplan, dat in 2001 verschijnt en zich richt op de hardnekkige problemen van verzuring en klimaat, waarbij nadrukkelijk de internationale dimensie zal worden belicht.

Ruimtelijke ordening – tussen plan en prijs

ruimtelijke ordening

Het is de vraag of de bestaande verdeling van de ruimte nog steeds goed aansluit bij de maatschappelijke behoeften. Bij een gegeven ruimte (onder de verwachting dat er niet betekend verder wordt ingepolderd), vertaalt een toenemende vraag naar ruimte op bepaalde deelmarkten zich in uiteenlopende prijzen en prijsstijgingen. De gewenste verdeling over de bestemmingen zal bovendien onder invloed van de trends wijzigen. Bij een groeiende bevolking en toenemende welvaart neemt de individuele vraag naar ruimte toe, voor wonen, maar ook voor groen en recreatie. Ook bedrijven zullen bij een gunstige economische ontwikkeling meer ruimte verlangen. De landbouw daarentegen zal waarschijnlijk plaats inruimen onder invloed van de Europese integratie, het Europees landbouwbeleid, de biotechnologische ontwikkeling en meer algemeen de economische ontwikkeling. De toekomst is evenwel onzeker en verschillende ontwikkelingsrichtingen vragen om andere verdelingen van de ruimte. In een dergelijke setting heeft het voordelen om die beleidsinstrumenten te kiezen die relatief soepel kunnen inspelen op veranderende behoeften.

Figuur 2.3.20 Ruimtelijke verdeling in Nederland (1996)



Bron: CBS Bodemstatistiek.

Kenmerkend voor de huidige Nederlandse systematiek van ruimtelijke ordening is de grote rol van de overheid: de rijksoverheid geeft in grote lijnen – maar in sommige gevallen heel precies – het gewenste ruimtegebruik aan. Provinciale overheden werken dat verder uit in streekplannen en de gemeentelijke overheid geeft ten slotte in het bestemmingsplan gedetailleerd of globaal de invulling van het ruimtegebruik aan. Met dit beleid verdeelt de overheid de ruimte over de verschillende deelmarkten. Binnen die deelmarkten is het prijsmechanisme bepalend voor het ruimtegebruik.

Box 2.3.7 Ruimtelijke ordening en instrumenten

De allocatie van ruimte kan niet zonder meer aan de markt worden overgelaten. Zou de markt onbelemmerd zijn gang gaan, dan zou de resulterende allocatie onvoldoende rekening houden met de externe effecten die met bepaalde bestemmingen samenhangen; te weinig bossen en open ruimtes zouden dan bijvoorbeeld het gevolg kunnen zijn.

De overheid kan op twee manieren verzekeren dat de ruimtelijke ordening de maatschappelijke behoeften weerspiegelt. Het directe instrument grijpt via voorschriften aan bij hoeveelheden. De overheid verdeelt de ruimte over de verschillende bestemmingen, met – naar eenieder hoopt – een zeker beeld van de maatschappelijke baten en kosten in het achterhoofd. Voordeel van deze route is de grote mate van zekerheid dat bepaalde functies voldoende ruimte krijgen. Nadeel is evenwel dat dit een hoge informatie-eis stelt op rijksniveau en dat veranderingen in de maatschappelijke kosten-batenverhoudingen zich niet, of slechts met een flinke vertraging vertalen in een verandering van de allocatie van de ruimte; dergelijke veranderingen vergen immers expliciete politieke besluiten (met bijbehorend tijdsbeslag). Als gevolg hiervan lopen de prijzen in de kunstmatig schaarse bestemmingen op, terwijl de prijzen in de kunstmatig overvloedige bestemmingen relatief dalen. Als de overheid alsnog beslist de hoeveelheden aan te passen in het licht van de vigerende maatschappelijke kosten en baten, ontstaan er soms omvangrijke windfall profits.

Het indirecte instrument werkt via de prijzen. De overheid zorgt er via heffingen voor dat de externe effecten geïnternaliseerd worden in de marktprijs. Marktpartijen houden dan rekening met de maatschappelijke behoeften. Voordeel van deze benadering is dat flexibel kan worden ingespeeld op veranderende vraag-aanbodverhoudingen. Bovendien bestaat er een voortdurende prikkel om, waar mogelijk, efficiënt om te gaan met de ruimte in heden en toekomst (innovatie). Nadeel van deze benadering is dat het niet eenvoudig is de externe effecten goed te bepalen en dat de waardering van bepaalde externe effecten over de tijd ook kan veranderen.

In het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO) die op dit moment in voorbereiding is, wordt gezien hoe de bestaande ruimtelijke inrichting kan worden aangepast, om deze meer in lijn te brengen met de maatschappelijke behoeften. In dat kader zal ook de discussie worden gevoerd hoe de huidige instrumenten voor de ruimtelijke ordening kunnen worden verbeterd.

Veiligheid – voorkomen is beter

veiligheid

Veiligheid is een basisvoorwaarde voor het functioneren van de samenleving en een belangrijke toetssteen voor de kwaliteit van het bestaan. Van de overheid wordt verwacht dat zij niet alleen preventief voorziet in een goed niveau van openbare orde en veiligheid, maar ook dat zij slagvaardig en doeltreffend optreedt bij acute dreigingen en rampen.

criminaliteit

Sinds het midden van de jaren 50 is de geregistreerde criminaliteit nagenoeg ononderbroken gestegen. Aan het eind van de jaren 90 bedroeg het aantal geregistreerde misdrijven in Nederland circa 1,2 miljoen. Dat is een stijging met ruim 70% ten opzichte van het niveau in 1980. Hierbij moet worden aangetekend dat de grootste stijging zich heeft voorgedaan in de jaren 80, deels door een betere registratie. De jaren 90 laten een betrekkelijk stabiel beeld zien. Achter dit stabiele beeld gaan uiteenlopende ontwikkelingen van de vermogens- en de geweldscriminaliteit plaats. Het aantal geregistreerde vermogensdelicten (voornamelijk diefstal²²) daalde in Nederland en andere landen. Het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven blijft evenwel stijgen. Vergelijking van de vermogens- en geweldscriminaliteit laat zien dat Nederland een tussenpositie inneemt in Europa.

Tabel 2.3.2 Geregistreerde vermogens- en geweldscriminaliteit

	Aantal delicten per 1000 inwoners			
	Vermogenscriminaliteit		Geweldscriminaliteit	
	1990	1997	1990	1997
Nederland	57	54	2,6	3,7
Denemarken	93	90	2,1	2,3
Duitsland	51	54	4,1	5,3
Engeland & Wales	69	63	4,3	6,0
Frankrijk	50	42	2,0	3,0
Finland	58	43	5,9	5,8

Bron: WODC/CBS, Criminaliteit en rechtshandhaving 1999

Dat Nederland geen bijzondere positie inneemt ten aanzien van criminaliteit sluit aan bij de risicoperceptie van burgers.

²² Vermogenscriminaliteit betreft voornamelijk diefstal (circa 90%). Verder omvat deze categorie valsheid in geschrifte, bedrog, verduistering en heling.

Tabel 2.3.3 Gevoel van veiligheid; % van de geënquêteerden

	perceptie van risico op braak het komende jaar	onveiligheidsgevoel 's avonds op straat
Oostenrijk	12	20
Zweden	16	11
Nederland	27	20
Engeland/Wales	41	32
Frankrijk	53	20

Bron: SCR 2000

Het aandeel van groepen jongeren in geweldsmisdrijven is sedert het begin van de jaren 80 fors gestegen. Recente cijfers duiden op een verdere verjonging en verharding van de jeugdcriminaliteit, met een verhoudingsgewijs grote betrokkenheid van bepaalde etnische minderheden²³. Deze groepen worden veelal gekenmerkt door een laag opleidingsniveau en weinig perspectief op de arbeidsmarkt. Het aantal minderjarigen dat verdacht werd van een geweldsdelict was halverwege de jaren 90 met 60% gestegen ten opzichte van het begin van dat decennium.

De toename van de criminaliteit in de afgelopen decennia houdt onder andere verband met het voortgaande proces van individualisering dat gepaard gaat met een afname van de informele sociale controle in het gezin en de directe sociale omgeving met name in de grote steden. Ook leidt deze trend tot een verminderde maatschappelijke betrokkenheid. Tenzij hun perspectief verbetert, blijven kansarme jongeren bovengemiddeld in de criminaliteit belanden. Een toename van de scholingsgraad, zowel bij autochtonen als allochtonen, kan een bijdrage leveren aan het terugdringen van de criminaliteit. Aangezien criminaliteit vooral bij jonge mannen geconcentreerd is, kan de veroudering van de bevolking ook een tegendruk vormen voor de factoren die bijdragen aan een toename van de criminaliteit.

Veiligheidsbeleid is zowel gericht op de feitelijke veiligheid als op de veiligheidsbeleving van de burger. De feitelijke aanpak van criminaliteit loopt langs twee sporen: preventie en bestrijding.

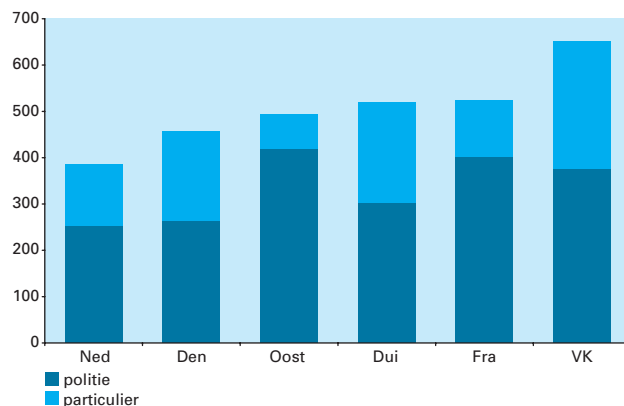
preventie

Sinds eind jaren 80 verschuift de nadruk meer en meer in de richting van preventie. Het integrale veiligheidsbeleid, waarin het rijk, de mede-overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven vooral op het terrein van preventie samenwerken, verruimt het instrumentarium ten opzichte van de traditionele invulling van politie en justitie en zal de veiligheid en de veiligheidsperceptie verbeteren.

De concentratie van criminaliteit bij groepen met weinig perspectief onderstreept het belang van preventief beleid. Aandachtspunten hierbij zijn de maatschappelijke integratie van immigranten en het voorkomen van maatschappelijke uitval op jonge leeftijd van autochtonen en allochtonen. Scholing en deelname aan de arbeidsmarkt kunnen hieraan bijdragen. Aangezien criminele carrières in vrijwel alle gevallen een zeer vroege start hebben, moeten preventiemiddelen zo vroeg mogelijk worden in gezet. Daarbij blijft een consequente en alerte handhaving van belang.

²³ Bron: Integrale Veiligheidsrapportage 2000.

Figuur 2.3.21 Personeelsomvang politie en particuliere beveiliging; aantal per 100 000 inwoners



Bron: SCR 2000.

politiecapaciteit

De geplande uitbreiding van het aantal politiefunctionarissen is met name van belang voor de bestrijding en kan de trendmatige daling van het ophelderingspercentage afremmen en mogelijk keren. Daarnaast draagt meer blauw op straat bij aan een verbetering van de veiligheidsperceptie. Nederland telde eind 1999 41 370 politiefunctionarissen²⁴ (fte's). Dat zijn er 260 per 100 000 inwoners. De komende twee jaar zal dit aantal stijgen tot 270 per 100 000 inwoners. Dit is overigens nog altijd minder dan in andere Europese landen. Toepassing van nieuwe technologieën zal de kwaliteit van het opsporingswerk verhogen en bijdragen aan effectievere misdaadbestrijding. Zo kan voor bepaalde misdrijven het ophelderingspercentage stijgen door ruimere toepassing van DNA-onderzoek.

veiligheidsanalyses

De voordurende toename en verharding van de criminaliteit alsmede de toegenomen aandacht voor de risico's die een complexe samenleving met zich meebrengt, zijn aanleiding de veiligheidsrisico's scherper dan voorheen in kaart te brengen. Daartoe zullen het komend jaar veiligheidsanalyses worden opgesteld. De vuurwerkramp in Enschede is aanleiding om in het bijzonder aandacht te besteden aan proactie en preventie. Naast de stappen die direct na de ramp zijn gezet op dit terrein, is het de verwachting dat het rapport van de commissie-Vuurwerkramp mede aanleiding zal zijn voor aanvullende initiatieven. De gehele veiligheidsorganisatie zal moeten worden ingericht op het voorkomen van geweld, op proactie en preventie van grote ongevallen en op het – zoveel als mogelijk – wegnemen van de onveiligheidsbeleving van de burgers.

²⁴ Exclusief het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP).

3 Budgettaire beleid

3.1 Inleiding

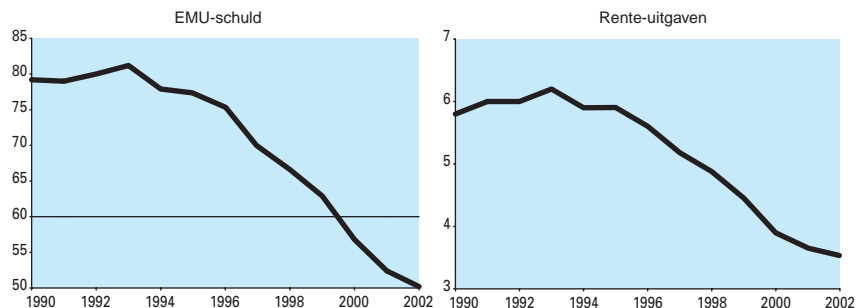
begrotingsoverschot

Naar verwachting zal het komende jaar voor de derde achtereenvolgende maal het begrotingsjaar met een positief saldo worden afgesloten. Het trendmatig begrotingsbeleid met het vaste reële uitgavenkader blijkt mede dankzij de gunstige economische omstandigheden en de beheerste omvang van de lastenverlichting tot aansprekende budgettaire resultaten te leiden. Deze resultaten zijn ook nodig. Immers, het niveau van de staatsschuld en daarmee samenhangend de rentebetalingen waren de afgelopen jaren te hoog. Met de huidige aanpassingen komt Nederland wat betreft staatsschuld en rentebetalingen in de middenmoot van de landen van de Europese Unie. Er is het nodige verbeterd, maar Nederland is zeker nog geen koploper.

schuld en rente

De onderstaande grafieken laten de daling van de EMU-schuld en de bijbehorende rente-uitgaven in procenten BBP zien. Het huidige niveau van de schuld betekent voor het Rijk in 2000 nog steeds een bedrag aan rentebetalingen van ruim 28 miljard (bijna 4%-BBP). Verdere reductie van de schuld kan ervoor zorgen dat dit bedrag lager wordt en dat de gevolgen van de demografische ontwikkelingen in de toekomst beter opgevangen kunnen worden.

Grafiek 3.1.1 Ontwikkeling EMU-schuld en rente-uitgaven van Rijk, Sociale Fondsen en lokale overheden; in %-BBP



trendmatig begrotingsbeleid

Binnen het trendmatig begrotingsbeleid staan het gebruik van behoedzame uitgangspunten en de scheiding tussen inkomsten en uitgaven centraal.

Het gebruik van behoedzame uitgangspunten heeft ertoe geleid dat er – vanwege de gunstige economische ontwikkelingen – sprake is van zowel meevallende inkomsten als meevallende uitgaven. Hierdoor is het mogelijk aan beide zijden van de begroting aanvullende prioriteiten te stellen.

De scheiding van inkomsten en uitgaven in de budgettaire besluitvorming leidt ertoe dat gevolgen van de conjunctuur op de begroting met name tot uitdrukking komen in de hoogte van de opbrengsten van belastingen en premies en daarmee het begrotingssaldo. De hoogte van de uitgaven

wordt veel minder sterk bepaald door conjuncturele schommelingen, wat een beheerste ontwikkeling van de uitgaven en de besluitvorming daarover ten goede komt.

De aanvullende prioriteiten in deze begroting sluiten aan bij het beleid dat gewenst is om in te kunnen spelen op de langetermijnontwikkelingen die zijn geschetst in hoofdstuk 2 van deze Miljoenennota. Aan de uitgavenkant van de begroting wordt binnen het afgesproken uitgavenkader voor 2001 een bedrag van bijna 7¾ miljard aan extra uitgaven in vergelijking met het Regeerakkoord gepresenteerd. Voor lastenverlichting is voor deze kabinetsperiode een bedrag van 2¾ miljard uitgetrokken bovenop de middelen uit het Regeerakkoord.

Voor een zevental clusters van beleid wordt in dit hoofdstuk uiteengezet welke budgettaire keuzes er zijn gemaakt en waar de belangrijkste beleidsaccenten liggen.

resultaatgericht begroten

Om de besluitvorming en de verantwoording over de begroting te verbeteren, streeft het kabinet ernaar zo veel mogelijk een relatie te leggen tussen het resultaat dat wordt beoogd en de middelen waarmee het resultaat moet worden bereikt. Daarbij is het van belang zo veel mogelijk concrete doelstellingen te formuleren. Hiermee zal vanaf de begroting en de Miljoenennota 2002 een begin worden gemaakt. Als de doelstellingen helder zijn geformuleerd moet vervolgens een keuze worden gemaakt voor het instrument dat wordt ingezet om deze doelstellingen te bereiken. Niet altijd zijn extra uitgaven de juiste manier om een doel te bereiken. Regelgeving, fiscale prikkels of andere organisatievormen kunnen soms een effectiever en/of efficiënter instrument zijn.

3.2 Beleidsprioriteiten

beleidsintensivering en lastenverlichting

In het Regeerakkoord is bepaald welke onderdelen van beleid de inzet van extra budgettaire middelen behoeven. In hoofdstuk 2 van deze Miljoenennota zijn deze beleidsprioriteiten beschreven.

Na de opstelling van het Regeerakkoord zijn extra middelen vrijgevallen waarmee aanvullende prioriteiten gesteld kunnen worden. Aan de uitgavenzijde van de begroting is het mogelijk om boven op het bedrag van ruim 7 miljard dat voor het jaar 2001 al in het Regeerakkoord was voorzien, een bedrag van 7¾ miljard aan extra uitgaven te financieren. Ook voor het jaar 2000 zijn op een aantal beleidsterreinen aanvullende prioriteiten gesteld. Daarbij is mede rekening gehouden met wensen tot intensivering op bepaalde beleidsterreinen zoals in de Kamer zijn geuit. In deze begroting is voor 2001 een lastenverlichting verwerkt van 6¾ miljard. Gecumuleerd gerekend over de eerste drie jaar van deze kabinetsperiode komt daarmee de lastenverlichting circa 2¾ miljard hoger uit dan de 4½ miljard uit het Regeerakkoord. Het kabinet acht het voorgenomen omvangrijke lastenverlichtingspakket ook vanuit het oogpunt van de conjunctuur verantwoord, mede gezien de bijdrage die het levert aan de structuurverbetering van de Nederlandse economie.

De totale ontwikkeling van de collectieve uitgaven van het Rijk in deze kabinetsperiode wordt in de onderstaande tabel weergegeven.¹

Tabel 3.2.1 Ontwikkeling netto collectieve uitgaven naar beleidsclusters;
in miljarden gulden/euro's, in prijzen 1998

	1998	2002	mutatie in mld	gem. jaarlijkse groei in %
Sociale Zekerheid	89,1	89,1	0,0	0%
Arbeidsmarkt	8,1	10,9	2,8	7¾%
Zorg	60,7	70,0	9,4	3¾%
Onderwijs	36,7	41,7	5,0	3¼%
Infrastructuur	10,8	13,6	2,8	6¼%
Natuur en Milieu	4,5	5,7	1,2	6¼%
Veiligheid en Leefbaarheid	14,9	17,4	2,5	4%
Internationaal	33,1	36,0	2,9	2¼%
Rente	29,0	23,9	-5,1	-4½%
Gemeente- en provinciefonds	24,1	26,6	2,5	2½%
Overig	16,3	15,9	-0,4	-½%
Totaal	327,3	350,9	23,6	1¾%
Totaal (EUR)	148,5	159,2	10,7	

¹ De in deze tabel weergegeven bedragen zijn in constante prijzen, niveau 1998 (gedefleerd met de prijsmutatie BBP).

ontwikkeling collectieve uitgaven

De netto collectieve uitgaven kennen in deze kabinetsperiode een gemiddelde reële groei van 1¾% per jaar. In de periodes '90-'94 en '94-'98 bedroeg de reële groei nog circa 1% respectievelijk circa 0%. Door de forse economische groei in deze kabinetsperiode is de ontwikkeling van de totale uitgaven minder sterk dan die van de economie. Hierdoor is het mogelijk in deze kabinetsperiode het begrotingssaldo sterk te verbeteren.

De daling van de EMU-schuld, in combinatie met de dalende gemiddelde rentevoet, hebben ertoe geleid dat de rente-uitgaven van het Rijk reël dalen. Daarnaast nemen de uitgaven aan met name de werkloosheids-uitkeringen sterk af. Ook is het mogelijk gebleken – door efficiency-verbeteringen – middelen te besparen die daarmee beschikbaar komen voor andere prioriteiten.

Zodoende is ruimte ontstaan voor nieuwe uitgaven, waarbij op basis van de prioriteiten die het kabinet heeft gesteld extra middelen besteed worden aan de clusters onderwijs, zorg, mobiliteit, natuur en milieu en veiligheid en leefbaarheid. Ook de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector heeft daarbij aandacht gekregen (zie box 3.2.1).

Het gevoerde begrotingsbeleid en de gunstige economische ontwikkeling hebben tot aansprekende budgettaire resultaten geleid. Dit geeft de gelegenheid om toekomstige uitdagingen, zoals de demografische ontwikkelingen, aan te gaan. Zoals hierna zal blijken, wordt in het huidige kabinetsbeleid al een start gemaakt met het beleid dat ook op langere termijn gewenst is.

¹ In de tabel wordt weergegeven de reële ontwikkeling van de uitgaven, dat wil zeggen de ontwikkeling gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling waarmee ook de uitgavenkaders jaarlijks worden aangepast (pBBP). De weergegeven cijfers tonen voor de verschillende beleidsclusters dus zowel de volume-ontwikkeling (bijvoorbeeld meer ambtenaren) als de prijsontwikkeling voor zover die uitgaat boven de prijsontwikkeling van het BBP (bijvoorbeeld de lonen voorzover die sterker zijn gestegen dan de prijsontwikkeling van het BBP).

arbeidsparticipatie

Centraal in de beleidssectoren Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt staat de vergroting van de arbeidsparticipatie. Arbeidsparticipatie is een belangrijk onderwerp geweest op de Europese Top in Lissabon in maart van dit jaar. Daar hebben de EU-lidstaten zich tot doel gesteld de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden, gekenmerkt door duurzame economische groei, met meer en betere banen en grotere sociale cohesie. In dit verband heeft de Europese Raad aangegeven te streven naar een economische groei van gemiddeld 3% per jaar voor de gehele EU en naar een participatiegraad (gemeten in personen) van 70% in 2010.

Een toename van de arbeidsparticipatie leidt tot een afname van het beroep op de collectieve voorzieningen en een breder draagvlak voor de belasting- en premieheffing. Ook leidt dit tot een versterking van de sociale cohesie met name wanneer het zogenoemde zwakkere sociale groepen betreft als laaggeschoolden, arbeidsongeschikten en allochtonen.

Het Rijk beschikt over een aantal instrumenten om de arbeidsparticipatie te beïnvloeden. Een belangrijk instrument is het fiscale. De herziening van het belastingstelsel 2001 beoogt het financiële voordeel van werken te vergroten, zowel via een verlaging van de marginale wig – het deel van een brutoloonstijging dat afgedragen moet worden aan belastingen en premies als percentage van de loonstijging – als door de introductie van een arbeidskorting.

Door de introductie van een individuele heffingskorting die de belastingvrije som vervangt neemt het nieuwe belastingstelsel ook drempels weg voor (gehuwde) vrouwen om een betaalde baan te aanvaarden.

arbeidsongeschiktheidsregelingen

Ook een beleid dat meer specifiek gericht is op een vermindering van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen leidt tot een hoger arbeidsaanbod. Bij dit beleid bestaat speciale aandacht voor vrouwen en ouderen, omdat die een grotere kans hebben om arbeidsongeschikt te raken. Dit is belangrijk omdat de toename van het arbeidsaanbod met name vanuit deze groepen zal plaatsvinden.

Het beperken van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen moet worden bereikt door meer aandacht te besteden aan preventie, een snellere reïntegratie in het eerste ziektejaar en een verbetering van de keuringen. Het kabinet heeft extra middelen beschikbaar gesteld om deze doelen te bereiken. Het gaat om 165 tot 194 miljoen per jaar in deze kabinetsperiode en in de jaren daarna structureel om ongeveer 100 miljoen. Deze middelen worden met name ingezet voor het verbeteren van de tijdigheid en de kwaliteit van het keuringsproces en het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in de overheidssector. Meer concreet wordt in bijvoorbeeld de sector Zorg gestreefd naar vermindering met de helft van het verschil tussen het ziekteverzuim in de zorgsector en het gemiddelde niveau in het bedrijfsleven en vermindering met de helft van het verschil tussen de landelijke WAO-instroom en die in de zorgsector in het jaar 2004.

Het totaal aan maatregelen moet er tenminste toe leiden dat de huidige netto-instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen van 15 000 personen per jaar wordt getemperd tot de oorspronkelijke raming van 10 000 per jaar. Onderdeel van de plannen met betrekking tot de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) vormt de ontvlechting van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De huidige reïntegratie-activiteiten van Arbeidsvoorziening zullen worden ondergebracht in een Reïntegratiebedrijf (Kliq) dat, na enige tijd, volledig geprivatiseerd zal worden. Door die reïntegratieactiviteiten in concurrentie met anderen te laten plaatsvinden ontstaat een betere prikkelwerking op reïntegratie op de arbeidsmarkt.

Om de uitstroom uit de socialezekerheidsregelingen verder te bevorderen, krijgt het Lisv de mogelijkheid om kinderopvang te financieren voor reïntegrerende WAO'ers en WW'ers. Dit kan voor bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden een drempel wegnemen om een reïntegratietraject te volgen of een baan te aanvaarden. Ook kan het Lisv een tegemoetkoming voor kinderopvang toekennen aan een werkgever die een uitkeringsgerechtigde uiterlijk 6 maanden na beëindiging van het reïntegratietraject voor tenminste 6 maanden in dienst neemt.

kinderopvang

Een ander instrument om de arbeidsparticipatie te vergroten is het beschikbaar stellen van voldoende plaatsen voor kinderopvang. In deze kabinetsperiode is een toename van het aantal plaatsen voor kinderopvang voorzien met ruim 70 000 tot 160 000 plaatsen aan het einde van 2002.

Het totaalbedrag aan middelen (directe uitgaven van het Rijk, overdrachten ten behoeve van kinderopvang aan gemeenten via het gemeentefonds en belasting- en premiederving) dat het kabinet hiervoor beschikbaar heeft gesteld loopt op tot ruim 900 miljoen in 2002. De extra uitgaven zijn zowel gericht op de bouw van nieuwe kinderopvangplaatsen als op de financiële ondersteuning van hen die in aanmerking komen voor een gesubsidieerde kinderopvangplaats van de gemeente.

De lastenverlichting heeft tot doel langs fiscale weg het aanbod en het gebruik van kinderopvang te stimuleren. Via de Wet vermindering afdracht loonbelasting worden werkgevers gestimuleerd bij te dragen in de kosten voor kinderopvang van werknemers. Via de buitengewone lastenaf trek in de inkomstenbelasting krijgen ouders boven een bepaalde drempel een inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor kosten van kinderopvang.

De primaire verantwoordelijkheid voor het totstandkomen van voldoende afspraken voor kinderopvang ligt op dit moment bij de sociale partners. Voor de langere termijn streeft het kabinet naar een nieuw, vraaggefinancierd stelsel van kinderopvang, waarbij de ouders de middelen zelf in handen krijgen en de lasten gelijkelijk worden gespreid over ouders, overheid en werkgevers. Dit nieuwe stelsel wordt vormgegeven in de Wet basisvoorziening kinderopvang die in de loop van 2001 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

verlofregelingen

De arbeidsparticipatie van met name vrouwen, alleenstaande ouders en laagbetaalde werknemers wordt verder gestimuleerd door de vormgeving van een aantal verlofregelingen. Door deze regelingen wordt het eenvoudiger om arbeid en zorg te combineren en zullen niet-werkenden eerder kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt.

Een belangrijke impuls wordt gegeven met de fiscale stimuleringsmaatregel voor het betaald ouderschapsverlof (60 miljoen in 2001 oplopend tot 200 miljoen in 2006, via de Wet vermindering afdracht loonbelasting). Daarnaast krijgen werknemers een wettelijk recht op maximaal tien dagen zorgverlof per jaar. Tijdens dit verlof wordt door de werkgever zeventig procent van het loon doorbetaald. Werkgevers krijgen een generieke compensatie van de overheid door middel van een verlaging van de overhevelingstoeslag.

armoedeval

De arbeidsparticipatie wordt voorts bevorderd door de armoedeval te verkleinen. De armoedeval ontstaat als uitkeringsgerechtigden die een baan accepteren er netto niet (of nauwelijks) in inkomen op vooruitgaan omdat zij hun aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huursubsidie, zien afnemen. In het belastingplan 2001 is vastgesteld dat ter verkleining van de armoedeval de arbeidskorting wordt verhoogd met maximaal 85 gulden. Daarnaast wordt een uitstroompremie geïntroduceerd. Deze premie van 4000 gulden wordt in vier tranches van 1000 gulden per halfjaar eenmalig en netto uitgekeerd aan mensen die van een

ABW-uitkering of WIW-dienstbetrekking uitstromen naar een reguliere baan. Tenslotte wordt de armoedeval verkleind door de inkomensafhankelijkheid van de huursubsidie te verkleinen. Hierdoor wordt bij een bruto-inkomenstoename minder huursubsidie verloren waardoor de netto-inkomenstoename groter is. In totaal gaat dit «armoedevalpakket» gepaard met 0,3 miljard lastenverlichting.

Box 3.2.1 Arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector, een dwarsdoorsnede

Ondanks het grote aantal mensen dat nog niet op de arbeidsmarkt participeert, zijn er nog veel vacatures, waarvan een groot deel moeilijk vervulbaar is. De arbeidsmarkt vertoont dus een dubbel gezicht. Door middel van de belastingherziening 2001 en de aanpak van de armoedeval wordt werken aantrekkelijker gemaakt en wordt geprobeerd meer mensen op de arbeidsmarkt te laten toetreden.

De intensiteit van moeilijk vervulbare vacatures (het aantal moeilijk vervulbare vacatures per 100 banen) in de marktsector is beduidend hoger dan in de collectieve sector². Toch worden ook in de collectieve sector knelpunten ervaren bij het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel. Daarom heeft het kabinet na een grondige analyse van de knelpunten besloten extra middelen in te zetten om de collectieve sector de mogelijkheid te bieden voldoende personeel aan te kunnen trekken. In de eerste plaats is het belangrijk dat de verschillende sectoren binnen de collectieve sector in staat worden gesteld om marktconforme lonen te bieden. Daarom wordt de ontwikkeling van de contractloonsstijging zoals die in de marktsector plaatsvindt, direct doorvertaald naar de collectieve sector. Ten opzichte van de Regeerakkoordveronderstellingen in 1998 is de contractloonsraming fors bijgesteld, met de inzet van bedragen oplopend tot bijna 4½ miljard in 2002. De raming van de contractloonsstijging voor bijvoorbeeld 2001 is met 2,15%-punt verhoogd van 1,35% bij Regeerakkoord naar 3,5% in de huidige raming.

In de tweede plaats heeft het kabinet in de begroting 2001 op basis van dezelfde analyse aanvullende middelen vrijgemaakt om de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector verder te verbeteren. Daarbij ligt de nadruk op de sectoren Zorg en Onderwijs, omdat de ervaren knelpunten in deze sectoren het grootst zijn. Bij de keuze van de maatregelen is rekening gehouden met de sectorspecifieke problemen. Zo worden in het onderwijs extra middelen beschikbaar gesteld voor functiedifferentiatie en verlichting van de werkdruk. Daarnaast worden algemene maatregelen getroffen om bijvoorbeeld de kinderopvang te verbeteren en het ziekteverzuim te beperken. Het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid in de collectieve sector is hoger dan in de marktsector, met name in de zorg en het onderwijs. Het terugdringen hiervan is daarom een effectieve maatregel om de personeelstekorten te beperken. Door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een plan van aanpak opgesteld (Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen) waarin onder meer maatregelen worden genoemd als de arbeidsmarktconvenanten. In deze convenanten worden meerjarige concrete doelstellingen afgesproken tussen de sociale partners en de arbeidsvoorziening om het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid terug te dringen en de reïntegratie te bevorderen.

² Zie voor een volledig beeld van de overheidssectoren ook de Trendnota van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de onderstaande tabel wordt een totaaloverzicht gegeven van de extra middelen die in deze begroting zijn vrijgemaakt voor de oplossing van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector.

Tabel 3.2.2 Extra uitgaven aan arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector in de begroting 2001; in miljoenen gulden

	2000	2001	2002
reële loonontwikkeling collectieve sector		3 774	5 915
extra uitgaven voor arbeidsmarktknelpunten	529	716	686,5
<i>Onderwijs totaal</i>	<i>386</i>	<i>344</i>	<i>344</i>
– functiedifferentiatie/werkdruk/kwaliteit/ kinderopvang	216	224	224
– ziekteverzuimbesteding	50	50	50
– BTW-compensatie uitzendleraren	20	20	20
– assistenten in opleiding	50	50	50
– vervangingsfonds	50		
<i>Zorg totaal</i>	<i>94</i>	<i>202</i>	<i>239</i>
– ziekteverzuimbesteding	40	64	64
– scholing zorgsector	25	40	40
– normering verloskundigen	24	57	63
– opleiding huisartsen	2	6	17
– dienstenstructuur huisartsen		20	40
– ambulancepersoneel	3	15	15
<i>Defensie totaal</i>	<i>10</i>	<i>20</i>	<i>20</i>
– internationale mobiliteit defensiepersoneel	3	6	6
– overig, waaronder kinderopvang	7	14	14
<i>Politie totaal</i>	<i>15</i>	<i>21,5</i>	<i>25,5</i>
– arbeidsmarktknelpunten politie	10	12,5	17,5
– ziekteverzuimbesteding	5	9	8
<i>Rijk totaal</i>	<i>4</i>	<i>18</i>	<i>27</i>
– arbeidsmarktknelpunten Rijk	4	7	14
– ziekteverzuimbesteding		11	13
<i>kinderopvang bijstandsmoeders</i>		<i>31</i>	<i>31</i>
<i>kinderopvangregelingen (versnelling)</i>	<i>20</i>	<i>80</i>	

Binnenkort zal een interdepartementale werkgroep worden ingesteld die de arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector voor de komende jaren nader zal analyseren en die beleidsvoorstellen zal formuleren ter besluitvorming van het kabinet in het voorjaar van 2001.

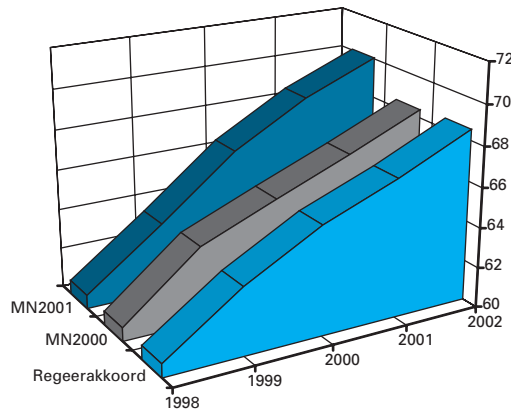
Zorg

gezondheidszorg

Het kabinetsbeleid voor de zorgsector is erop gericht om een kwalitatief goed, breed toegankelijk en doelmatig aanbod van gezondheidszorg te garanderen. De prioriteiten voor het beleid op de korte termijn liggen in het terugbrengen van wachttijden en de vermindering van de werkdruk in deze sector.

In de onderstaande grafiek worden de uitgaven voor de sector Zorg weergegeven voor de periode 1998–2002. De uitgaven stijgen in deze periode reëel met 10 miljard.

Grafiek 3.2.1 Ontwikkeling uitgaven zorg 1998–2002; in miljarden gulden, in prijzen 1998



wachttijden

De aanpak van de wachttijdenproblematiek in zowel de «cure» (genezing) als de «care» (verzorging) komt tot stand door middel van meerjaren-afspraken met de verschillende partijen uit het zorgveld.

In de curatieve sector was in 1999 uit de volume-groeiruimte ongeveer 100 miljoen beschikbaar voor reductie van wachttijden, in 2000 en 2001 zal dat 170 miljoen respectievelijk 130 miljoen zijn. Deze bedragen zijn mede afhankelijk van de geleverde prestaties. Als blijkt dat de gerealiseerde extra productie voor 1999 lager is dan de beoogde zal een deel van het toegekende wachtlijstbudget worden teruggehaald. Een betrouwbare en uniforme registratie van wachttijden is een essentiële voorwaarde om het effect van het beleid te kunnen meten; één van de eisen voor ziekenhuizen om budget beschikbaar te krijgen is daarom dat zij meedoen aan het nationaal registratiesysteem voor de wachtlijsten.

wachtlijsten

In de caresector was in 1999 219 miljoen beschikbaar voor reductie van wachtlijsten in de sector Verpleging en verzorging, 67 miljoen voor wachtlijsten gehandicaptenzorg en 56 miljoen voor wachtlijsten geestelijke gezondheidszorg. Per 1 januari 2001 dient in de sector Verpleging en verzorging een regionale en integrale wachtlijstregistratie te zijn doorgevoerd. In het licht van de nog altijd lange wachttijden is dit jaar begonnen met een versnelde aanpak van de wachtlijstproblematiek in de sector Verpleging en verzorging en de gehandicaptenzorg. Daarvoor is in 2000 130 miljoen respectievelijk 50 miljoen extra beschikbaar gesteld. In 2001 wordt nog eens 130 miljoen respectievelijk 85 miljoen beschikbaar gesteld. Bovendien wordt voor de gehandicaptensector vanaf 2001 115 miljoen structureel beschikbaar gesteld.

werkdruk

Werkdrukvermindering kan ervoor zorgen dat de positie van de zorg als aantrekkelijke werkgever ook in tijden van arbeidsmarktkrapte wordt veiliggesteld. Daarnaast draagt zij bij aan de reductie van het – relatief hoge – ziekteverzuim. Op langere termijn zal de zorgsector als gevolg van de vergrijzing groeien en ook daarvoor is een goede arbeidsmarktpositie van belang. De werkdruk wordt verminderd door extra personeel aan te nemen en ook door specifieke maatregelen te treffen gericht op voorkoming van ziekteverzuim, zoals door de verbetering van materieel om de fysieke belasting te verminderen. In 1999 bedroegen de voor reductie van het ziekteverzuim en scholing beschikbare middelen 86 miljoen voor de curatieve sector, 152 miljoen voor verpleging en verzorging, 49 miljoen voor de gehandicaptensector en 22 miljoen voor de GGZ. In 2000 en 2001 vindt een extra intensivering plaats van 65 respectievelijk 104 miljoen bovenop de beschikbare Regeerakkoord-middelen. Door de positieve effecten in de vorm van lager ziekteverzuim zullen deze middelen zich in

latere jaren weer gedeeltelijk terugverdienen. Daarnaast wordt voor de verlaging van de werkdruk van verloskundigen de normpraktijk fors verlaagd en wordt de opleidingscapaciteit uitgebreid. Dat laatste geldt ook voor huisartsen.

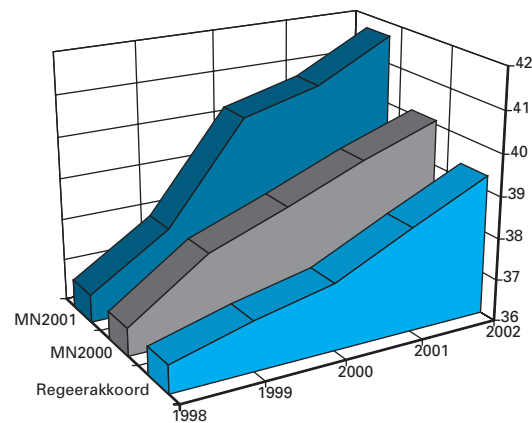
Door het ontbreken van een goed instrument om het begrip «werkdruk» te kwantificeren, is het nog niet mogelijk het effect van deze middelen in kaart te brengen; wel is in de meerjarenafspraken vastgelegd dat zo'n werkdrukindicator zal worden ontwikkeld.

Onderwijs

onderwijs

Goed onderwijs is een voorwaarde voor het realiseren van een hoog-opgeleide beroepsbevolking. Dit is van belang omdat de arbeidsmarkt steeds hogere eisen stelt aan kennis en vaardigheden van werknemers. Daarnaast leidt onderwijs tot een verbetering van de integratie en participatie van burgers in de samenleving. Daarom komt het kabinet – nu de budgettaire ruimte daarvoor beschikbaar is – met forse uitgavenverhogingen voor het onderwijs. In de onderstaande grafiek worden de uitgaven voor de sector onderwijs weergegeven voor de periode 1998–2002. De grafiek laat zien dat met name in deze begroting extra middelen zijn vrijgemaakt voor het cluster onderwijs.

Grafiek 3.2.2 Ontwikkeling uitgaven onderwijs 1998–2002; in miljarden gulden, in prijzen 1998



aanbod van leraren

Om een voldoende aanbod van leraren in het onderwijs te realiseren is een actieprogramma ontworpen onder de titel «Maatwerk voor Morgen». Daarin is een breed programma van voorstellen opgenomen om meer mensen te interesseren voor het beroep van leraar. Daarbij is de aandacht zowel gericht op het vergroten van de instroom in docentenopleidingen als op het aantrekken van herintreders.

Om het aanbod van leraren te vergroten is het belangrijk goede arbeidsvoorwaarden aan te kunnen bieden. De recent afgesloten CAO draagt daaraan bij. Naast een marktconforme generieke salarisontwikkeling zijn er tal van specifieke maatregelen afgesproken, die het beroep van leraar aantrekkelijker moeten maken en de schoolorganisatie effectiever. Scholen krijgen hiervoor een zogenoemd schoolspecifiek budget dat zij kunnen aanwenden voor bijvoorbeeld de flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden, de verbetering van de opleidingsfaciliteiten en kinderopvang, het verruimen van de mogelijkheden voor functiedifferentiatie en het terugdringen van het ziekteverzuim. Hiervoor zijn in deze begroting aanvullende middelen vrijgemaakt, oplopend tot een bedrag van 240 miljoen gulden in 2003.

ICT en onderwijs

Omdat het onderwijs moet opleiden voor de deelname aan een samenleving die steeds meer wordt bepaald door informatie- en communicatietechnologie (ICT) moet het onderwijs daar zo goed mogelijk op inspelen. Daarnaast is de ICT een belangrijk instrument voor het verstrekken van onderwijs zelf; met deze technologie kan het onderwijs beter worden afgestemd op de leerbehoeftes. Het zogenaamde Kennisnet voor het onderwijs verschaft de basis voor een snelle informatie-uitwisseling. Het bevorderen van de deskundigheid van docenten en de verdere ontwikkeling van educatieve software krijgt daarom veel aandacht. Het project waarbij gebruikte computers van de rijksoverheid naar scholen gaan kan als goed voorbeeld dienen hoe soms met bescheiden middelen veel resultaat bereikt kan worden.

groepsgrootte

Om de kwaliteit van het onderwijs in de eerste vier leerjaren van het basisonderwijs te vergroten zal stapsgewijs de groepsgrootte verder worden verkleind, na het begin dat daarmee de afgelopen jaren is gemaakt. Door middel van kleinere groepen krijgen scholen betere mogelijkheden om onderwijs te verstrekken dat gericht is op individuele ontplooiing, waarbij er meer aandacht is voor het niveau, de leerstijl en het tempo van de leerling. Daarbij wordt gestreefd naar een verhouding van 1 leerkracht op 20 leerlingen in de onderbouw aan het begin van het schooljaar 2002/2003. Medio 1999 was er nog sprake van een gemiddelde groepsgrootte van ruim 25 leerlingen. Om dit doel te bereiken zijn middelen beschikbaar oplopend tot een totaal van 900 miljoen in 2003.

allochtonen

Bij de intensiveringen in het onderwijs bestaat er specifieke aandacht voor de scholing van jonge allochtonen. Het is belangrijk om vroegtijdig een eventuele taalachterstand bij jonge kinderen te voorkomen. De taalvaardigheid neemt op school wel toe, maar de achterstand die veel kinderen van allochtone ouders hebben ten opzichte van autochtone kinderen wordt moeilijk ingelopen. Daardoor verloopt de aansluiting op het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt moeizaam en wordt het risico van het voortijdig verlaten van de school, vergroot. Deze problematiek wordt aangepakt door extra uitgaven aan voor- en voerschoolse educatie. Ook worden de wachtlijsten voor speciaal onderwijs weggewerkt. De komende jaren worden de effecten van dit beleid gevolgd, bijvoorbeeld door het analyseren van de Cito-gegevens. Ook wordt de problematiek van het voortijdige – dus ongediplomeerde – schoolverlaten aangepakt.

Box 3.2.2 Impuls in informatie- en communicatietechnologie; een dwarsdoorsnede

De rol van informatie- en communicatietechnologie in onze samenleving zal de komende jaren steeds belangrijker worden. Dit is ook aan de orde geweest tijdens de Europese Top in Lissabon van maart dit jaar waar onder andere als doel is geformuleerd dat de Europese Unie de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld moet worden.

In de begroting voor het jaar 2001 worden dan ook op veel terreinen extra middelen vrij gemaakt voor extra uitgaven voor deze technologie. Hiermee kan de positie van Nederland op dit terrein worden versterkt. Zo wordt met extra middelen voor ICT in het onderwijs beoogd het onderwijs te moderniseren en het beter te laten aansluiten bij de vragen vanuit de moderne samenleving. Ook kan de verdere ontwikkeling en verspreiding van software plaatsvinden en kan het onderwijzend personeel worden voorbereid op de nieuwe kansen die de ICT-ontwikkelingen bieden.

Verder is in het veiligheidsbeleid een flinke ICT-impuls voorzien. Zowel het Openbaar Ministerie, de justitiële gerechten, als de politie worden uitgerust met moderne apparatuur die ze beter in staat stelt hun taken uit te voeren. Daarnaast wordt met behulp van de laatste technieken de informatiebeveiliging verbeterd.

Met de ICT-investeringen in de zorgsector verbetert tenslotte de bedrijfsvoering en logistiek, waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de vermindering van de wachtlijsten.

In de onderstaande tabel wordt het totaal aan extra ICT-uitgaven in deze begroting weergegeven.

Tabel 3.2.3 Extra uitgaven aan ICT in de begroting 2001;
in miljoenen gulden¹

	2000	2001	2002
Extra ICT-uitgaven	573	593	364
wv onderwijs	250	200	120
wv kennis, onderzoek en innovatie	25	81	110
wv zorgsector	110	110	
wv overig	188	202	134

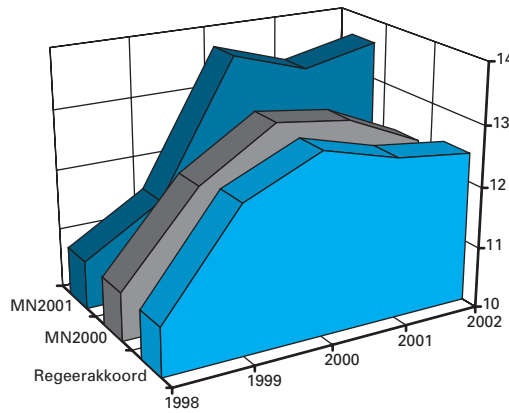
¹ Daarnaast is via het Fonds Economische Structuurversterking voor de jaren na 2002 een bedrag van 1,9 miljard vrijgemaakt voor ICT-uitgaven in het onderwijs en de sector kennis, onderzoek en innovatie via de begrotingen van EZ en OC&W.

Infrastructuur

mobilitetsvraag

De toenemende economische activiteit en de stijgende welvaart leiden tot een sterk stijgende mobiliteitsvraag. Op dit moment is dat zichtbaar in de congestie, met name in de Randstad. Dit is een bedreiging voor de bedrijvigheid. Het kabinet neemt daarom een aantal maatregelen voor de vermindering van de congestie, niet alleen om de bereikbaarheid van de Nederlandse steden te vergroten, maar ook om de druk op het milieu terug te dringen. In de onderstaande grafiek worden de uitgaven voor de sector infrastructuur weergegeven voor de periode 1998–2002. Voor een deel komen de extra uitgaven pas in beeld na deze kabinetsperiode. In 2002 wordt daarmee al een begin gemaakt.

Grafiek 3.2.3 Ontwikkeling uitgaven infrastructuur 1998–2002; in miljarden guldens, in prijzen 1998



bereikbaarheidsoffensief Randstad

Een pakket van maatregelen – vormgegeven in het Bereikbaarheidsoffensief Randstad – moet leiden tot een beperking van de congestie en de reistijden op de wegen in de Randstad. Daarbij worden extra uitgaven gedaan en mobiliteitsheffingen geïntroduceerd. Omdat de congestieproblematiek niet alleen een zaak is van het Rijk, worden tevens regionale fondsen ingericht waardoor de regio's ook zelf noodzakelijk geachte flankerende investeringen kunnen prioriteren en financieren. Ook wordt de samenwerking met private partijen nagestreefd – bijvoorbeeld door het aangaan van PPS-constructies. Voorbeelden daarvan zijn de aanleg van de 2^e Coentunnel en de A4 Midden-Delfland. Daarbij zal er sprake zijn van betaalstroken of tolheffing om daarmee de aanleg en het onderhoud te financieren. Tegelijkertijd is er dan een instrument dat degene die gebruik wil maken van een specifieke verkeersvoorziening, daarvoor laat betalen. Vergelijkbare prijsprikkels worden gehanteerd bij de proeven met het spitstarief op het hoofdwegennet rond de vier grote steden. Op basis van de ervaringen van de eerste twee jaren zal worden besloten in hoeverre meer gebruik zal worden gemaakt van dit instrument.

De extra uitgaven ten opzichte van de vorige begroting zijn gericht op zowel het openbaar vervoer als op de weginfrastructuur en hebben een cumulatieve totale omvang van 11,4 miljard in de periode tot en met 2010. Het openbaar vervoer wordt versterkt door de aanleg van light-railverbindingen rond de grote steden in de Randstad en extra voorzieningen rond de grote spoorwegstations. Investeringen in de weginfrastructuur vinden onder andere plaats in de uitbreiding van de A2 Amsterdam–Utrecht en het knooppunt A4/A9 Badhoevedorp.

Natuur en milieu

economische groei en milieu

Bij een stijgende economische groei kan het milieu extra onder druk komen te staan. In de praktijk hoeft dit overigens niet altijd het geval te zijn; bij sommige emissies is juist sprake van ontkoppeling van groei en de uitstoot van vervuilende stoffen, bijvoorbeeld SO₂. In lijn met het Regeerakkoord is besloten om extra middelen ter beschikking te stellen om de milieueffecten van de hoger dan geraamde economische groei te mitigeren. Het betreft dan bijvoorbeeld de reductie van geluid, NO_x en fijn stof. Op deze wijze wordt beoogd de milieudruk in 2010 weer terug te brengen tot het niveau waarmee rekening is gehouden in het NMP3. Daarnaast wordt, met het oog op de langere termijn, het gebruik van duurzame energie (warmtekrachtkoppeling, zonnecellen en biomassa) bevorderd door extra fiscale stimulansen met een totale omvang van 200 miljoen per jaar, bovenop de middelen uit het Regeerakkoord. Langs deze

lijnen wordt structureel gewerkt aan een ontkoppeling van economische groei en milieuvervuiling. Tevens wordt via een mix van instrumenten (regelgeving, convenanten, demonstratieprojecten, subsidies, heffingen, etc.) getracht de uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen te beperken, om invulling te geven aan het Kyoto-protocol. Tenslotte worden de saneringsprogramma's voor geluidshinder door rail- en autoverkeer versneld opgepakt. Het is de bedoeling om deze programma's vóór 2010 afgerond te hebben.

fiscale vergroening

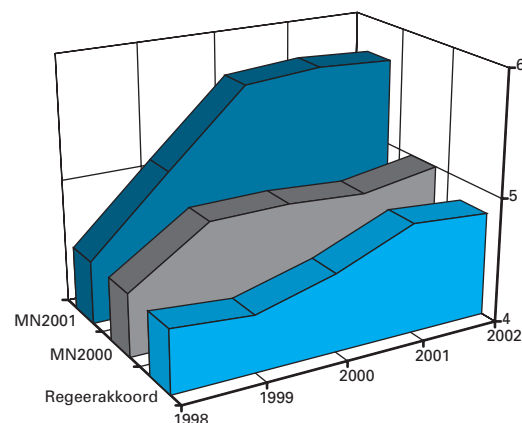
Met de invoering van de belastingherziening wordt het fiscale stelsel verder vergroend. In het belastingplan 2001 zal een verhoging van de bestaande energie- en milieubelastingen, het indexeren van de milieubelastingen en het instellen van fiscale faciliteiten voor milieuvriendelijke activiteiten centraal staan. De opbrengst van deze maatregelen wordt volledig teruggesluisd. Voor de gezinnen betekent dit een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting met in totaal 1½ miljard gulden. Hiermee wordt een verschuiving van directe naar indirecte belastingen gerealiseerd. Naast het verhogen van de milieubelastingen worden ook positieve (fiscale) prikkels geïntroduceerd, zowel voor burgers als voor bedrijven die investeringen doen die het milieu verbeteren.

natuur en recreatie

De stijgende welvaart in Nederland leidt tot een grotere behoefte aan natuur- en recreatiegebieden. In 1990 is gestart met het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een samenhangend netwerk van ecosystemen dat behouden moet blijven. Deze EHS zal uiteindelijk in 2018 700 000 ha omvatten waarvan 450 000 ha bestaand natuurgebied, 150 000 ha nieuw natuurgebied en 100 000 ha, waar op een natuurvriendelijke manier landbouw wordt bedreven. Van deze nieuwe natuurgebieden is op dit moment 76 000 hectare verworven, terwijl voor 64 000 hectare overeenkomsten zijn afgesloten om natuurvriendelijk te beheren. In deze begroting en de meerjarencijfers is het voornemen verwerkt om de komende jaren al 18 000 hectare natuur- en recreatiegebied extra aan te kopen en te ontwikkelen. Voor de periode tot en met 2020 is daarvoor een bedrag van 2 miljard gulden vrijgemaakt. Voor de ontwikkeling van zogenaamde robuuste verbindingzones tussen bestaande natuurgebieden wordt 13 000 hectare aangekocht en ingericht. Naast een verdere versterking van de Ecologische Hoofdstructuur is sprake van een versterking van de identiteit en de kwaliteit van het landschap.

In de onderstaande grafiek worden de uitgaven voor de sector Natuur en Milieu weergegeven voor de periode 1998–2002. Met name in 2001 en 2002 is er sprake van extra uitgaven in dit beleidscluster.

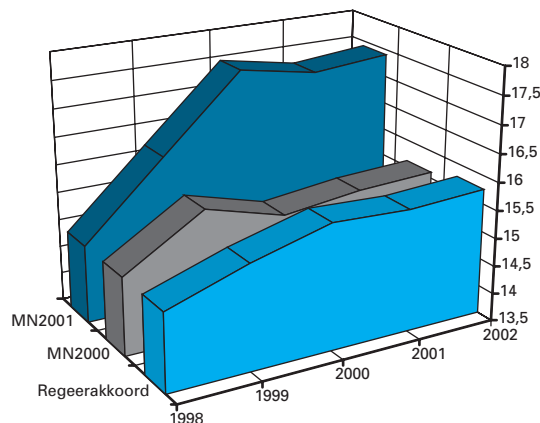
Grafiek 3.2.4 Ontwikkeling uitgaven natuur en milieu; in miljarden gulden, in prijzen 1998



veiligheid

De uitgaven in dit cluster hebben onder meer tot doel de kwaliteit van de samenleving te verbeteren door de veiligheid van burgers te vergroten en hun omgeving beter leefbaar te maken, bijvoorbeeld door te voorkomen dat bepaalde groepen burgers worden uitgesloten. In de onderstaande grafiek worden de uitgaven voor de sector Veiligheid en Leefbaarheid weergegeven voor de periode 1998–2002. De uitgaven in dit cluster komen duidelijk hoger uit dan bij het Regeerakkoord nog werd verwacht.

Grafiek 3.2.5 Ontwikkeling uitgaven veiligheid en leefbaarheid; in miljarden gulden, in prijzen 1998



politiebudget

Om de veiligheid in de samenleving verder te vergroten heeft het kabinet bij het Regeerakkoord besloten het politiebudget met ¾ miljard te verhogen. Daarmee kan onder andere het aantal agenten bij de regionale politiekorpsen in deze kabinetsperiode met 3000 toenemen. In de onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van het aantal agenten weergegeven.

Tabel 3.2.4 Ontwikkeling aantal agenten bij de regionale politiekorpsen¹

	1/7/1998	1/7/1999	1/7/2000	1/7/2001	1/7/2002
aantal fte's bij de politie	40 220	41 120	42 070	43 020	43 620
toename t.o.v. het voorafgaande jaar		900	950	950	600

¹ Door het vorige kabinet was reeds besloten tot het aannemen van 400 extra agenten. Daardoor is er een verschil tussen de doelstelling van het aantal extra agenten (+3000) en de stijging in deze kabinetsperiode (+ 3400).

Het realiseren van deze toename van de politiesterkte is sterk afhankelijk van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Daarom zijn er in deze begroting extra middelen vrijgemaakt om arbeidsmarktknelpunten bij de politie op te lossen. Deze worden aangewend voor extra werving en selectie en het bevorderen van de zij-instroom. Naast het aantal agenten, is voor de veiligheid ook de kwaliteit van het politieapparaat van groot belang. Om deze te verbeteren zijn middelen vrijgemaakt voor de verbetering van het politieonderwijs en de toepassing van ICT-mogelijkheden.

Een andere, verwante prioriteit van het kabinet is de versterking van de sociale infrastructuur. Een belangrijk deel van de problematiek rond onderwijsachterstanden, inburgering van allochtonen, langdurige werkloosheid, onleefbaarheid en onveiligheid speelt zich af in de grote steden. Om deze brede problematiek het hoofd bieden hebben het Rijk en de steden in het kader van het grotestedenbeleid in december 1999 convenanten afgesloten. Daarin zijn zoveel mogelijk concrete en meetbare afspraken gemaakt rond de doelstellingen van gemeenten met betrekking tot de economische, de fysieke en de sociale infrastructuur. In de convenanten is afgesproken de komende jaren regelmatig de resultaten van dit beleid te meten.

Bij dit beleid gaat veel aandacht uit naar de jeugd. Gemeenten zetten zich in voor kinder- en buitenschoolse opvang, voor- en vroegschoolse educatie en het terugdringen van schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten. De gezamenlijke overheden hebben ook een belangrijke taak in het bevorderen van maatschappelijke participatie (met name van allochtonen) en het vergroten van de veiligheid. Het Rijk heeft hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld. Daarnaast is in het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO in het kader van het «Bestuursakkoord nieuwe stijl» de intentie uitgesproken om een deel van de gemeente- en provincie(fonds)middelen volgens dergelijke gezamenlijke maatschappelijke prioriteiten in te zetten, zonder de autonomie van deze bestuurslagen aan te tasten.

Box 3.2.3 Verbeteren van de sociale cohesie; een dwarsdoorsnede

Om de sociale cohesie van de Nederlandse samenleving te verbeteren zijn – mede in het kader van het grotesteden- en integratiebeleid – op diverse begrotingen middelen vrijgemaakt. Voorbeelden van nieuw beleid zijn de extra taallessen voor allochtonen, extra vroeg- en voorschoolse opvang, verkorting van de wachtlijsten in het speciaal onderwijs, verbetering van de wijkveiligheid en extra plaatsen voor gesubsidieerde kinderopvang en reïntegratiebeleid. Daarnaast wordt ook door het beleid dat gevoerd wordt om de arbeidsparticipatie te vergroten, een bijdrage geleverd aan de verbetering van de sociale cohesie.

In de onderstaande tabel staan de bedragen weergegeven, verdeeld naar de diverse beleidsterreinen.

Tabel 3.2.5 Extra uitgaven aan de sociale cohesie in de begroting 2001; in miljoenen gulden

	2000	2001	2002
sociale cohesie	610	860	810
wv onderwijs	178	280	330
wv veiligheid en leefbaarheid	96	189	174
wv overig	336	391	306

Internationaal

Vanwege de afspraak de omvang van de uitgaven in de homogene groep Internationale Samenwerking (hglS) aan het BNP te koppelen, in combinatie met de sterke economische ontwikkeling, zijn er in aanzienlijke mate budgettaire middelen beschikbaar gekomen voor de internationale samenwerking. Daarnaast heeft het kabinet voor het jaar 2000 extra middelen uitgetrokken in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), zodat Nederland een substantiële bijdrage kan leveren aan de intensiveringen van multilaterale en bilaterale samenwerkingsverbanden. De Nederlandse deelname aan vredesoperaties zal zich concentreren op Bosnië, terwijl de deelname in Kosovo zal worden

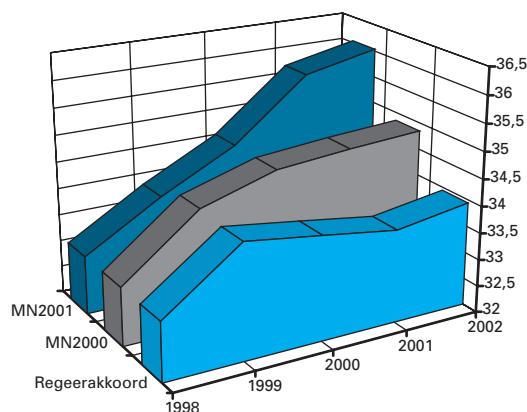
afgebouwd. In ontwikkelingslanden en in Midden- en Oost-Europa financiert Nederland milieuprojecten die zijn gericht op een verlaging van de CO₂-emissies, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de Nederlandse taakstelling op dit terrein (Joint Implementation en het Clean-Development Mechanism).

Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zijn middelen vrijgemaakt voor de uitvoering van het schuldverlichtingsinitiatief voor Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) en extra bijdragen aan goed functionerende VN-organisaties.

Tot slot ondersteunt Nederland de maatschappelijke en economische transformatie in Indonesië door middel van de intensivering van de politieke en economische samenwerking met dit land.

In de onderstaande grafiek worden de uitgaven voor het cluster internationaal weergegeven voor de periode 1998–2002. Hieronder vallen de uitgaven aan de homogene groep Internationale Samenwerking, Defensie en de EU-afrachten.

Grafiek 3.2.6 Ontwikkeling uitgaven internationaal 1998–2002; in miljarden gulden, in prijzen 1998



Gemeenten en provincies

gemeenten en provincies

De afspraken met het VNG en het IPO over de wijze waarop de jaarlijkse toename van het gemeente- en provinciefonds worden bepaald – de zogenoemde normeringssystematiek – leiden ertoe dat er deze kabinetsperiode sprake is van een forse groei van de middelen die toekomen aan gemeenten en provincies. De gemiddelde reële groei in deze periode bedraagt 2,6% per jaar. Mede hierdoor is de financiële positie van gemeenten en provincies sterk verbeterd. In het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO is in het kader van het «Bestuursakkoord nieuwe stijl» gezamenlijk de intentie uitgesproken om een substantieel deel van de gemeente- en provinciefondsmiddelen in te zetten volgens gezamenlijke maatschappelijke prioriteiten, zonder de autonomie van de bestuurslagen aan te tasten.

3.3 Fonds Economische Structuurversterking

versterking economische structuur

In de begroting voor 2001 wordt een pakket uitgaven gepresenteerd waarmee de economische structuur in Nederland wordt versterkt. Een belangrijke bron voor de financiering van deze ambities is het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Het pakket investeringen dat via het FES wordt gefinancierd is gericht op bereikbaarheid, natuur, vitaliteit van steden, kennis (ICT) en de ontwikkeling van Publiek-Private Samenwerking. Voor een belangrijk deel strekken deze uitgaven zich ook uit na

het begrotingsjaar 2001. Het totale bedrag van de nieuwe investeringen tot en met 2010 bedraagt 12,2 miljard.

Daarnaast levert het FES voor de dekking van extra uitgaven op de rijksbegroting via het zogenoemde «bruggetje» in de periode 2000 tot en met 2010 een bijdrage van in totaal 3,9 miljard.³ Tot slot wordt binnen het FES voortaan een reservering opgenomen voor prijsstijgingen. Daarmee is tot en met 2010 een bedrag van circa 3,6 miljard gemoeid.

De totale uitgavenverhoging die via het FES wordt gefinancierd, bedraagt daarmee bijna 20 miljard. De voor deze uitgaven benodigde voeding bestaat uit extra aardgasbaten (tot en met 2010 naar verwachting in totaal circa 6½ miljard) en uit de renteopbrengsten (tot en met 2010 in totaal ruim 13½ miljard) die het resultaat zijn van de verkoop van staatsdeelnemingen en de opbrengst van veilingen. Voor genoemde renteopbrengsten is een verkoop- en veilingopbrengst van in de orde van grootte van 35 miljard benodigd, mede afhankelijk van aard en tijdstip van verkoop. Daarvan is inmiddels een bedrag van bijna 6 miljard gerealiseerd door de veiling van UMTS-frequenties.

FES-voeding

Voor de komende begrotingsronden zullen (nieuwe) kabinetten in het licht van de economische vooruitzichten en gewogen naar maatschappelijke kosten en baten, nieuwe ambities kunnen realiseren uit nieuwe ruimte voor de collectieve uitgaven en uit herschikkingen en herprioriteringen. Ook kunnen in de toekomst de aardgasbaten en de met de verkopen van staatsdeelnemingen en veilingopbrengsten samenhangende rentevrijval een meevallende ontwikkeling laten zien en daarmee zorgen voor meer ruimte in het FES. Bij de opbrengsten als gevolg van de verkoop van deelnemingen is in de huidige raming vanwege beursfluctuaties, voorzichtig gerekend omdat er nog sprake is van grote onzekerheden. Naar de mate waarin hier realisaties beschikbaar komen, kunnen ramingen worden bijgesteld. De beschikbaarheid van die middelen geeft dan zowel voor de korte termijn als voor de lange termijn weer extra mogelijkheden voor het doen van investeringen.

lange termijn

Ook voor de langere termijn, en dan met name voor de periode na 2010, is het noodzakelijk te werken aan de ontwikkeling van plannen die de economische structuur van Nederland versterken. De behoefte aan middelen voor economische structuurversterking zullen in de loop van de tijd niet afnemen. Zo zal de komende jaren de besluitvorming over een aantal grote infrastructurele projecten voorbereid moeten worden: het gaat dan bijvoorbeeld om een snelle spoorverbinding naar het Noorden en een snelle (spoor-)verbinding tussen de vier grote steden (rondje randstad). Ook de verwezenlijking van ambities die bijvoorbeeld in het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zullen worden opgenomen, vereisen voornamelijk weer nieuwe investeringen vooral na 2010. Tenslotte zullen bij de voorbereiding van nieuwe kabinetsperioden weer actuele investeringswensen op onder andere het gebied van bereikbaarheid, stedelijke omgeving, groen, ICT en kennis worden geformuleerd en getoetst, waarover die nieuwe kabinetten dan weer een besluit kunnen nemen.

Om de hierboven geschetste ambities uit te kunnen voeren is het noodzakelijk dat opeenvolgende kabinetten kunnen beschikken over duurzame financieringsbronnen. Voor gewone begrotingen lijkt dat heel

³ Dit bruggetje houdt in dat budgettaire ruimte binnen het FES wordt overgehaald naar de rijksbegroting door bestaande investeringsprojecten die ten laste van het Infrastructuurfonds zouden komen, ten laste van het FES te financieren. De hierdoor vrijvallende ruimte binnen het Infrastructuurfonds komt daarmee beschikbaar voor andere uitgaven binnen het uitgavenkader voor de Rijksbegroting.

logisch, immers elk jaar worden de meerjarencijfers in de begroting geëxtrapoleerd, in de veronderstelling dat het beleid wordt gecontinueerd en dat voor de financiering daarvan jaarlijks belastingontvangsten beschikbaar zijn. Ook het FES heeft die structurele voeding nodig om de investeringsambities op de lange termijn te kunnen waarmaken. De in het Regeerakkoord gemaakte afspraak dat niet de incidentele opbrengsten van de verkoop van de staatsdeelnemingen en veilingen worden aangewend, maar dat incidentele baten worden gebruikt om de staatschuld te reduceren, onder gelijktijdige structurele beschikbaarstelling van de daarmee vrijvallende rentelasten, sluit daar goed bij aan. Een wetsvoorstel in die lijn ligt op dit moment in de Tweede Kamer. Door deze structurele voedingscomponent kunnen de investeringsambities van opeenvolgende kabinetten voor een lange periode voor een substantieel deel uit het FES worden gefinancierd. Mede op grond van de voornemens van dit kabinet kan thans al worden gerekend op een jaarlijkse FES-voeding na 2010 van circa 4½ miljard per jaar.

Voor de voorgestelde structurele voedingssystematiek van het FES is tevens van belang dat het kabinet voor het begrotingssysteem de integrale overstap voorstaat naar het baten- en lastenstelsel. In dat stelsel zullen niet alleen vermogensverkopen via structurele reeksen ter beschikking komen, doch zullen ook kapitaaluitgaven niet in één keer maar gespreid via de exploitatielasten worden geraamd en verantwoord (zie ook hoofdstuk 4).

3.4 EMU-saldo en EMU-schuld

Het EMU-saldo

EMU-saldo

Het EMU-saldo over het begrotingsjaar 1999 is uitgekomen op 1,0% BBP. Voor 2000 is opnieuw een positief EMU-saldo voorzien. Op basis van de huidige inzichten wordt een overschot geraamd van 1,0% BBP (exclusief de opbrengsten van de UMTS-veiling van 0,7%-punt BBP). Bij Voorjaarsnota 2000 werd nog een positief saldo van 0,6% BBP geraamd. De mutatie is het saldo van de hogere opbrengsten van belastingen en sociale premies vanwege een opwaartse bijstelling van de raming van de economische groei in 2000 en de intensiveringen na de Voorjaarsnota. Het EMU-saldo 2001 komt naar verwachting uit op 0,8%-BBP. De daling ten opzichte van het niveau 2000 wordt voor een belangrijk deel verklaard door de lastenverlichting in het kader van de belastingherziening 2001.

Voor het EMU-saldo speelt de onderverdeling tussen de centrale en lokale overheden enerzijds en sociale fondsen anderzijds geen rol. Ook in het Regeerakkoord is een integrale benadering toegepast voor de belastingen en premies. Zo worden in de meevallerformule belasting- en premieinkomsten gelijk behandeld. Door het geïntegreerd middelenbeheer (de sociale fondsen bankieren in de schatkist) is het verschil tussen belastingontvangsten en premieontvangsten budgettair gezien nog verder verkleind.

In 2001 ontstaat door de vormgeving van de belastingherziening een verschuiving van volksverzekeringen (AOW, ANW, AWBZ) naar belastingen. Met name door de omzetting van de belastingvrije som en het arbeidskostenforfait in de heffingskorting en de arbeidskorting nemen de belastingopbrengsten toe en de premieontvangsten bij de volksverzekeringen evenredig af. Om de volksverzekeringen hiervoor te compenseren wordt de Bijdrage in de kosten van de kortingen (BIKK) ingevoerd. De BIKK wordt gefinancierd uit de extra belastingopbrengsten als gevolg van deze verschuiving.

De BIKK is structureel lager vastgesteld om de exploitatie-overschotten bij de volksverzekeringen af te bouwen. Daarnaast wordt de BIKK in 2001

eenmalig lager vastgesteld om de vermogenoverschotten bij de volksverzekeringen af te bouwen. Vooral vanwege deze lagere vaststelling van de BIKK dalen de exploitatiesaldi van de sociale fondsen ten opzichte van 2000 met 1,3% BBP naar 0,1% BBP in 2001. Omgekeerd leidt deze lagere vaststelling tot een verbetering van het saldo bij de centrale overheid. Bij de werknemersverzekeringen is in 2001 nog wel sprake van exploitatie- en vermogenoverschotten. De afbouw van deze overschotten zal een rol spelen bij de vormgeving van de lastenontwikkeling in latere jaren.

AOW-spaarfonds

Als schuldreductie plaatsvindt door stortingen in het AOW-spaarfonds is sprake van een tijdelijke geormerkte schuldreductie omdat de stortingen inclusief de opgebouwde rente na 2020 zullen worden aangewend voor financiering van AOW-uitgaven. Het verschil tussen via het AOW-spaarfonds gerealiseerde schuldreductie en gewone schuldreductie is dat op laatstgenoemde geen toekomstige claim rust. Voor een juist inzicht in de financiële positie van de overheid is het dan ook wenselijk de toekomstige claim expliciet in beeld te brengen bij de presentatie van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Daarom worden in de onderstaande tabellen beide grootheden ook weergegeven gecorrigeerd voor de jaarlijkse ontvangsten en het opgebouwde vermogen van het AOW-spaarfonds.

Tabel 3.4.1 Ontwikkeling EMU-saldo; in % van het geharmoniseerd BBP

	1999	2000 ¹	2001	2002 ²
Miljoenennota 2000	-/- 0,6%	-/- 0,5%	-/- 1,2%	
Miljoenennota 2001	1,0%	1,0%	0,7%	0,3%
wv centrale overheid	-/- 0,5%	-/- 0,7%	0,4%	
wv sociale fondsen	1,3%	1,4%	0,1%	
wv lokale overheid	0,2%	0,2%	0,2%	
overschotvergroterend effect van de ontvangsten van het AOW-spaarfonds	0,6%	0,6%	0,6%	
EMU-saldo, exclusief ontvangsten AOW-spaarfonds	0,4%	0,4%	0,0%	

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

² Op basis van behoedzame veronderstellingen rond de economische groei en de verdeling van de resterende structurele belasting- en premieevaller over lastenverlichting en schuldreductie van 50%/50%.

De EMU-schuld

EMU-schuldquote

De EMU-schuldquote van Nederland heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke daling laten zien. Van 1994 naar 1999 daalde de schuldquote met bijna 15%-punt BBP van 77,9% BBP in 1994 naar 62,9% BBP in 1999. De combinatie van hoge economische groei en EMU-overschotten draagt eraan bij dat ook voor de periode 2000–2002 jaarlijks een verdere daling van de schuldquote in het verschiet ligt. In 2000 duikt de schuldquote op basis van de huidige inzichten onder de grenswaarde uit het Verdrag van Maastricht van 60% BBP. Het is alweer bijna 20 jaar geleden dat de schuldquote minder dan 60% BBP bedroeg.

Tabel 3.4.2 EMU-schuld; in % van het geharmoniseerde BBP

	1999	2000	2001	2002 ¹
EMU-schuldquote	62,9%	56,6%	52,3%	50,3%
effect EMU-saldo		-/- 1,0%	-/- 0,7%	
noemereffect		-/- 4,3%	-/- 4,1%	
daling op basis van saldo en groei		-/- 5,3%	-/- 4,8%	
financiële transacties en overig		-/- 1,0%	0,5%	
totale daling schuldquote		-/- 6,3%	-/- 4,3%	
schuldbeterend effect van het opgebouwde vermogen van het AOW-spaarfonds	1,2%	1,8%	2,3%	
EMU-schuldquote gecorrigeerd voor het vermogen van het AOW-spaarfonds	64,1%	58,4%	54,6%	

¹ Op basis van behoedzame veronderstellingen rond de economische groei en 50%/50% verdeling van de resterende structurele belasting- en premieeenvaller over lastenverlichting en schuldreductie.

3.5 Uitgaventoetsing

uitgavenkaders

De totale collectieve uitgaven voor 2000 en 2001 blijven binnen de afgesproken kaders (zie tabel 3.5.1). In de sectoren Rijksbegroting in enge zin en Zorg is weliswaar sprake van overschrijdingen, maar de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt stelt daar voldoende onderschrijding tegenover. De extra beleidsintensivering die in het voorafgaande zijn beschreven konden plaatsvinden dankzij meevallers bij de rente-uitgaven en de werkloosheidsuitgaven. Het beeld voor 2002 toont nog een overschrijding van 0,2 miljard. Wel draagt het beeld voor 2002 minder risico's in zich dan in de vorige Miljoenennota, omdat een verhoging van de aannames rond de contractloonontwikkeling een belangrijke budgettaire dreiging heeft beperkt.

Tabel 3.5.1 Toetsing uitgavenkaders; in miljarden guldens, + = overschrijding¹

	2000	2001	2002
1. Rijksbegroting in enge zin	2,4	1,4	0,6
2. Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	- 3,1	- 2,9	- 1,9
3. Zorg	0,7	1,5	1,4
Totaal collectieve sector	0,0	0,0	0,2

¹ Als gevolg van de afronding op honderden miljoenen wijkt het totaal af van de som der delen.

Toch is de veronderstelde loonontwikkeling voor 2001 en 2002 nog steeds niet zonder risico's. Het kabinet heeft daarom besloten de uitgavenreserve voor deze jaren intact te laten. De uitgavenreserve is bedoeld om onverwachte uitgaventegenvallers met name in de ruilvoetsfeer gedeeltelijk op te kunnen vangen. Over de eventuele aanwending van de uitgavenreserve 2001 zal in het voorjaar van 2001 worden besloten, als ook de uitgavenkaders voor 2001 definitief worden vastgesteld op basis van de dan geraamde prijsontwikkeling van het BBP in 2001. Over de uitgavenreserve tranche 2002 zal in het voorjaar van 2002 worden besloten.

Box 3.5.1 Impuls 2000

In deze Miljoenennota wordt voor het jaar 2000 een uitgavenimpuls van in totaal 6,7 miljard gepresenteerd. In onderstaande tabel wordt ingegaan op de verdeling van deze gelden.

Tabel 3.5.2 Uitgavenimpuls in 2000; in miljarden gulden/euro's

	2000
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	0,5
Zorg	0,8
Onderwijs	1,8
Infrastructuur	0,1
Natuur en milieu	0,7
Veiligheid en leefbaarheid	0,9
Internationaal	0,4
Gemeente- en provinciefonds	0,5
Overig	1,0
Totaal	6,7
Totaal (EUR)	3,0

In de Voorjaarsnota 2000 heeft het kabinet voor het jaar 2000 een totaalpakket aan intensiveringen gepresenteerd van 5,6 miljard. De door het kabinet voorgestelde verdeling van deze impuls is door de Kamer op een aantal punten geamendeerd. Deze amendementen zijn in deze Miljoenennota verwerkt; meerjarig is veelal rekening gehouden met de in de amendementen beoogde verhoging van het voorzieningenniveau. Tevens heeft de Kamer een aantal moties ingediend en heeft verzocht om extra uitgaven op een aantal terreinen als de ruimte onder de uitgavenkaders dit toe zou laten. De door het kabinet thans in 2000 voorgestelde extra uitgaven belopen ten opzichte van de Voorjaarsnota 1,1 miljard. Deze extra uitgaven zijn met name neergeslagen op de terreinen veiligheid en leefbaarheid (0,5 miljard), onderwijs (0,4 miljard) en Europees Veiligheidsbeleid (0,2 miljard). Op het terrein van de veiligheid en leefbaarheid is geld vrijgemaakt voor de wederopbouw van Enschede, voor de KLPD en ten behoeve van het ruimen van explosieven. Tevens zijn extra gelden aangewend voor het oudkomersbeleid. De intensiveringen op het terrein van het onderwijs hebben met name betrekking op de huisvesting van scholen, het fundamenteel onderzoek en het vervangingsfonds. De schoolspecifieke budgetten zullen al vanaf 2000 op hun structurele niveau gebracht worden. Ten behoeve van het Europese Veiligheidsbeleid zijn middelen aan de Defensiebegroting toegevoegd zodat Nederland een substantiële bijdrage kan leveren aan de intensivering van multilaterale en bilaterale samenwerkingsverbanden. Binnen de sector Zorg zijn in 2000 meevallers aangewend om op onderdelen nog iets extra's te realiseren. Het betreft hier een intensivering van 0,4 miljard die met name neer is geslagen op de terreinen ziekenhuiszorg en huisartsen. Tevens heeft de openbare gezondheidszorg een impuls gekregen.

In het navolgende wordt per budgetdisciplinesector een toelichting gegeven op de belangrijkste ontwikkelingen in de uitgaven sinds de Miljoenennota 2000, waarbij de uitgaven worden getoetst aan de uitgavenkaders.

A. Rijksbegroting in enge zin

Het uitgavenkader voor de rijksbegroting in enge zin vertoont in 2000 een overschrijding van 2,4 miljard, teruglopend naar 1,4 miljard in 2001 en 0,6 miljard in 2002. In de Miljoenennota 2000 was nog sprake van een sluitend uitgavenkader voor deze sector. Het kabinet staat nu een overschrijding van dit kader toe, omdat hier een onderschrijding van

voldoende omvang van het uitgavenkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt tegenover staat. Zo wordt een deel van de werkloosheidsmeevallers vanwege de gunstiger economische ontwikkeling aangewend voor de beleidsprioriteiten die binnen de rijksbegroting in enge zin vallen. Tabel 3.5.3 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de netto-uitgaven in de sector Rijksbegroting in enge zin sinds de Miljoenennota 2000.

Tabel 3.5.3 Netto-uitgaven rijksbegroting in enge zin; in miljarden gulden, + = verhoging netto-uitgaven¹				
	1999	2000	2001	2002
A. Netto-uitgaven				
Netto-uitgaven Miljoenennota 2000	172,5	178,4	182,6	187,9
<i>Mee- en tegenvallers</i>				
macro: reële loonontwikkeling	0,0	0,0	1,5	2,2
macro: rente	-0,2	-1,0	-2,1	-3,0
macro: nominale ontwikkeling	0,0	0,5	1,7	1,8
overige mee- en tegenvallers	-0,2	-0,6	1,3	1,0
<i>Nader beleid</i>				
uitgavenbeperkingen	0,0	-0,2	-0,4	-0,6
uitgavenprioriteiten	0,1	5,0	3,4	2,8
Technische mutaties/overboekingen	0,0	0,1	-0,7	-0,7
Netto-uitgaven Miljoenennota 2001	172,1	182,2	187,3	191,4
B. Uitgavenkader				
Uitgavenkader in lopende prijzen				
Miljoenennota 2000	172,5	178,3	182,6	187,7
Aanpassing prijs BBP		1,0	3,6	3,4
Technische mutaties/overboekingen	-0,1	0,1	-0,7	-0,7
Aandeel uitgavenreserve	0,0	0,4	0,4	0,4
Uitgavenkader in lopende prijzen				
Miljoenennota 2001	172,4	179,8	185,9	190,8
C. Uitgaventoetsing				
Netto-uitgaven Miljoenennota 2001	172,1	182,2	187,3	191,4
Uitgavenkader in lopende prijzen	172,4	179,8	185,9	190,8
Vershil («+» = overschrijding)	-0,3	2,4	1,4	0,6

¹ Als gevolg van de afronding op honderden miljoenen kan de som der delen afwijken van het totaal.

macro-economische ontwikkelingen

De gewijzigde macro-economische inzichten leiden voor 2000 per saldo tot 0,5 miljard lagere uitgaven ten opzichte van de Miljoenennota 2000. De belangrijkste meevaller treedt op bij de rente-uitgaven. Naast de gunstige uitwerking van een lager kapitaalmarktberoep staan in 2000 meevallers uit hoofde van schuldconversies. Daarbij worden kleinere leningen met een hoge rente omgezet in grotere leningen tegen een lage rentevoet. Voor 2001 en 2002 is sprake van aanzienlijke bijstellingen in de macro-economische inzichten ten opzichte van Miljoenennota 2000. De contractloonontwikkeling is voor 2001 2,4%-punt opwaarts bijgesteld tot 3,5%. De veronderstellingen voor de macro-economische ontwikkeling voor 2002 zijn, conform de gebruikelijke systematiek, gebaseerd op het Regeerakkoord en zouden op dit moment nog niet tot bijstelling hoeven te leiden. Hierop is een uitzondering gemaakt. Handhaving van de reële contractloondaling van 0,8% (1,4% loonstijging bij 2,2% prijsstijging in de Miljoenennota 2000) zou namelijk zeer forse budgettaire risico's met zich meebrengen. Om deze risico's te beperken is nu uitgegaan van een reële loonontwikkeling van 0% (2,0% contractloonstijging bij evengrote prijsstijging). In tabel 3.5.3 zijn de macro-economische bijstellingen ontleed in een nominale en een reële component. Het nominale deel betreft de aanpassing van de loon- en prijsgevoelige uitgaven aan de

hogere inflatie. Het deel van de uitgavenontwikkeling is voor de toetsing aan het uitgavenkader niet van belang omdat het kader is opgesteld in reële termen. De reële loonontwikkeling geeft de loonstijging in de collectieve sector weer die boven de inflatie uitgaat. Tenslotte is in de reële sfeer sprake van rentemeevallers van 1,7 miljard in 2001 en 2,7 miljard in 2002, hoofdzakelijk als gevolg van een lager kapitaalmarktberoep. Verder komen uit hoofde van de hogere economische groei extra middelen beschikbaar voor hglS (0,4 miljard in 2000 en 0,8 miljard in latere jaren).

mee- en tegenvallers

Verder zijn in 2000 en 2001 overige mee- en tegenvallers opgetreden, per saldo leidend tot 0,6 miljard lagere uitgaven in 2000, 1,3 miljard hogere uitgaven in 2001 en 1,0 miljard hogere uitgaven in 2002. De afdrachten aan de Europese Unie komen in 2000 0,7 miljard lager uit als saldo van een positieve afrekening over 1999, lagere BNP-afdrachten en hogere invoerrechten. Door een sterke groei van de BTW-grondslag en een hogere invoer van goederen en landbouwproducten komen de EU-afdrachten voor 2001 ongeveer 0,9 miljard hoger uit. Voorts leiden hogere leerlingen- en studentenaantallen tot substantiële tegenvallers op de OCenW-begroting. De per saldo hogere uitgaven leiden – via de koppeling aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven – tot een opwaartse toevoeging van middelen aan het gemeente- en provinciefonds van 1,2 miljard vanaf 2001. Tenslotte biedt het beeld voor 2000 ruimte om een eerste deel van de taakstellende onderuitputting in verband met de systematiek van de eindejaarsmarge in te vullen. Van de taakstellende onderuitputting voor de sector Rijksbegroting in enge zin van ruim 0,8 miljard is op deze wijze reeds 0,2 miljard gedekt.

De post uitgavenbeperkingen bevat hoofdzakelijk de opvang van asielzoekers. Door invoering van de Nieuwe Vreemdelingenwet daalt de gemiddelde bezetting in de opvang bij het COA. Tevens hebben op een aantal begrotingen ramingsbijstellingen plaatsgevonden om tegenvallers specifiek op te vangen.

Voor nieuw beleid op de rijksbegroting in enge zin is in 2000 5,0 miljard ingezet, 1,0 miljard meer dan reeds in de Voorjaarsnota was aangekondigd onder andere vanwege Enschede, onderwijs en Europees veiligheidsbeleid. De hogere economische groei ondersteunt een zodanige ontwikkeling onder de uitgavenkaders dat ook in 2001 ruimte is voor extra uitgaven op de rijksbegroting in enge zin: 3,4 miljard. Voor 2002 is in deze sector 2,8 miljard extra beschikbaar gesteld. Het betreft intensiveringen op de beleidsterreinen waarvan de belangrijkste accenten in paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk zijn behandeld.

De post technische mutaties/overboekingen bestaat grotendeels uit een overboeking van middelen naar de sector SZA in verband met de invoering van het FWI.

prijzontwikkeling BBP

De prijsontwikkeling van het BBP is naar huidige inzichten hoger dan bij de Miljoenennota 2000, zodat ook het uitgavenkader in lopende prijzen hoger uitkomt. Deze opwaartse bijstelling van het uitgavenkader correspondeert met de hogere loon- en prijsgevoelige uitgaven. Het uitgavenkader rijksbegroting wordt voorts verlaagd met dezelfde technische mutaties en overboekingen die hierboven zijn toegelicht, zodat de uitgaventoetsing hierdoor niet wordt beïnvloed. De uitgavenkaders SZA en Zorg worden spiegelbeeldig aangepast met dezelfde overboekingen. Bij de Voorjaarsnota is ter compensatie van onderschrijdingen een deel van de uitgavenreserve 2000 toegedeeld aan de sector Rijksbegroting in enge zin. Het uitgavenkader wordt hierdoor met 0,4 miljard verhoogd.

Tabel 3.5.4 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de netto-uitgaven in de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt sinds de Miljoenennota 2000. De onderschrijding van dit kader die in de vorige Miljoenennota reeds zichtbaar was, is verder opgelopen en bedraagt 3,1 miljard in 2000, aflopend tot 2,9 miljard in 2001 en 1,9 miljard in 2002.

Tabel 3.5.4 Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt; in miljarden gulden, + = verhoging netto-uitgaven¹				
	1999	2000	2001	2002
A. Netto-uitgaven				
Netto-uitgaven Miljoenennota 2000	102,3	106,6	109,4	112,2
<i>Mee- en tegenvallers</i>				
macro: volume werkloosheid	-0,7	-1,9	-2,6	-2,8
macro: reële koppeling	0,0	0,0	1,5	2,6
macro: nominale ontwikkelingen	0,0	0,1	0,6	0,5
overige mee- en tegenvallers	-0,3	-0,7	-0,6	-0,6
<i>Nader beleid</i>				
uitgavenbeperkingen	-	-	-	-
uitgavenprioriteiten/ besparingsverliezen	0,0	0,9	0,5	0,5
Technische mutaties/overboekingen	0,1	0,0	2,4	2,2
Netto-uitgaven Miljoenennota 2001	101,4	104,9	111,2	114,6
B. Uitgavenkader				
Uitgavenkader in lopende prijzen				
Miljoenennota 2000	103,7	107,3	109,6	112,4
Aanpassing prijs BBP	0,0	0,6	2,1	2,0
Technische mutaties/overboekingen	0,1	0,0	2,4	2,2
Aandeel uitgavenreserve				
Uitgavenkader in lopende prijzen				
Miljoenennota 2001	103,8	108,0	114,1	116,5
C. Uitgaventoetsing				
Netto-uitgaven Miljoenennota 2001	101,4	104,9	111,2	114,6
Uitgavenkader in lopende prijzen	103,8	108,0	114,1	116,5
Verschil («+» = overschrijding)	-2,4	-3,1	-2,9	-1,9

¹ Als gevolg van de afronding op honderden miljoenen kan de som der delen afwijken van het totaal.

macro-economische ontwikkelingen

De nieuwe macro-economische inzichten zijn in de sector SZA – evenals in de sector Rijksbegroting in enge zin – gesplitst in een reëel en een nominaal deel. De werkloosheidsuitgaven dalen met 1,9 miljard in 2000, oplopend tot 2,6 miljard in 2001 en 2,8 miljard in 2002. Ten opzichte van de Miljoenennota 2000 komt de werkloosheid in 2000 30 000 personen lager uit en in 2001 60 000 lager. In de nominale sfeer nemen de kosten van de WKA-gekoppelde uitkeringen toe als gevolg van de hogere loonontwikkeling.

mee- en tegenvallers

De overige mee- en tegenvallers vertonen in alle beschouwde jaren per saldo een meevaller, waarbij zich tegenvallers voordoen bij de volumeontwikkeling WAO en de REA-uitgaven. In de nominale sfeer is na de Miljoenennota 2000 voor 1999 een meevaller verwerkt, die doorwerkt naar latere jaren. De gemiddelde uitkeringen komen lager uit als gevolg van samenstellingseffecten. Tenslotte worden meevallers in het uitvoeringsjaar 2000 ingezet ter dekking van de taakstellende onderuitputting in verband met de systematiek van de eindejaarsmarge (0,15 miljard).

De belangrijkste beleidsmatige mutaties hebben betrekking op een reservering voor de invoering van SUWI, een additionele verhoging van de kinderbijslagbedragen, een intensivering van het plan van aanpak WAO en herschikkingen op het budget voor de Arbeidsvoorziening.

De technische mutaties/overboekingen bestaan grotendeels uit een uitname uit het gemeentefonds in verband met de invoering van het Fonds Werk en Inkomen. Voorts zijn de zogenaamde bruterings-effecten van de uitkeringen herberekend en als technische mutatie verwerkt.

De toetsing van de uitgavenontwikkeling aan het reële uitgavenkader laat zien dat de uitgaven in de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt ruim binnen het kader blijven. Na aanpassing van het uitgavenkader aan de geactualiseerde deflator, resulteert voor de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt een overschrijding van 3,1 miljard in 2000 en 2,9 miljard voor 2001, aflopend naar 1,9 miljard in 2002.

C. Zorg

Tabel 3.5.5 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de netto-uitgaven in de sector Zorg sinds de Miljoenennota 2000. Waar vorig jaar nog sprake was van een sluitend kader is nu sprake van een overschrijding van 0,7 miljard in 2000, oplopend naar 1,5 miljard in 2001 en 1,4 miljard in 2002. De regering staat een overschrijding van dit kader toe, omdat hier voldoende overschrijding van het uitgavenkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt tegenover staat.

Tabel 3.5.5 Netto-uitgaven ijklijn Zorg; in miljarden guldens, + = verhoging netto-uitgaven¹				
	1999	2000	2001	2002
A. Netto-uitgaven				
Netto-uitgaven Miljoenennota 2000	55,7	58,4	61,1	63,9
<i>Mee- en tegenvallers</i>				
macro: reële loonontwikkeling	0,0	0,0	0,7	1,0
macro: nominale ontwikkelingen	0,0	0,2	0,6	0,5
overige mee- en tegenvallers	-0,2	-0,1	0,1	0,2
<i>Nader beleid</i>				
uitgavenbeperkingen	-	-	-	-0,2
uitgavenprioriteiten/ besparingsverliezen	0,0	1,1	1,3	1,0
Technische mutaties/overboekingen	-0,1	0,1	0,1	0,1
Netto-uitgaven Miljoenennota 2001	55,5	59,6	63,9	66,6
B. Uitgavenkader				
Uitgavenkader in lopende prijzen Miljoenennota 2000	55,9	58,4	61,0	63,9
Aanpassing prijs BBP	-	0,3	1,2	1,1
Technische mutaties/overboekingen	-0,1	0,1	0,1	0,1
Aandeel uitgavenreserve	0,0	0,1	0,1	0,1
Uitgavenkader in lopende prijzen Miljoenennota 2001	55,8	58,9	62,3	65,2
C. Uitgaventoetsing				
Netto-uitgaven Miljoenennota 2001	55,5	59,6	63,9	66,6
Uitgavenkader in lopende prijzen	55,8	58,9	62,3	65,2
Vershil («+» = overschrijding)	-0,3	0,7	1,5	1,4

¹ Als gevolg van de afronding op honderden miljoenen kan de som der delen afwijken van het totaal.

macro-economische ontwikkelingen

Nieuwe macro-economische inzichten leiden onder de ijklijn zorg tot structureel hogere uitgaven van 1,5 miljard. Het betreft hier de doorwerking van de opwaartse bijstelling van de contractloonontwikkeling en de prijzen. De reële loonontwikkeling geeft de bijstelling van de loonuitgaven in de zorgsector die boven de inflatie uitgaat.

mee- en tegenvallers

Bij de medicijnen heeft zich het afgelopen jaar een tegenvaller voorgedaan die oploopt tot 0,7 miljard structureel. Het betreft hier een opwaartse bijstelling van de groei van het gebruik met 11% per jaar. Tegenover deze tegenvallers doen zich meevallers voor bij de bouw. Tevens zijn er meevallers opgetreden bij de eigen betalingen ziekenhuizen en bij de verzorgingshuizen. De doorwerking van de afrekening van het jaar 1999 heeft daarnaast in 2000 het beeld met 0,2 miljard ontlast.

Om de besparingsverliezen bij de geneesmiddelen te dekken, heeft het kabinet besloten tot het nemen van een pakket van maatregelen die het gepast gebruik van medicijnen moeten bevorderen. Hiervoor is 0,2 miljard ingeboekt vanaf 2002.

Gezien het tekort aan huisartsen wordt de opleidingscapaciteit uitgebreid. Een verandering in de organisatie van de dienstenstructuur van de huisartsenzorg levert tevens een belangrijke bijdrage aan de vermindering van de werkdruk. Voor verloskundigen wordt met het oog op het verlagen van de werkdruk de normpraktijk fors verlaagd en de opleidingscapaciteit uitgebreid. Uit hoofde van het amendement-Lambrechts/Oudkerk wordt in 2000 100 miljoen aangewend ten behoeve van een lagere werkdruk in de gehandicaptensector. De structurele doorwerking wordt opgevangen binnen de olop van de overige intensiveringen. Een verdere ondersteuning van het arbeidsmarktbeleid loopt via twee sporen. Het eerste spoor richt zich op een impuls voor het terugdringen van ziekteverzuim. Deze maatregel verdient zich op den duur (2004) volledig terug. Het tweede spoor richt zich met name op scholing en kinderopvang.

Ten behoeve van de ontdooiing van het aantal specialistenplaatsen in de curatieve zorg, wordt structureel 150 miljoen toegevoegd, tevens wordt 150 miljoen toegevoegd aan de budgetten ter vergroting van het volume ziekenhuiszorg. Deze middelen dienen ter dekking van het verschil tussen vraag en aanbod van ziekenhuiszorg (de zogenaamde Zorgkloof).

Op het terrein van de medicijnen is een vertraging opgetreden van de maatregelen Koopmans, tevens leidt de maatregel waarbij niet-receptplichtige geneesmiddelen van vergoeding zijn uitgesloten tot een besparingsverlies van 65 miljoen. Dit laatste besparingsverlies wordt met ingang van 2002 gedekt door maatregelen om te komen tot gepaste zorg. De maatregelen die in het Regeerakkoord zijn opgenomen ter beperking van de wachtlijsten verpleging en verzorging en gehandicaptenzorg, worden vervroegd uitgevoerd. Hier is in 2000 en 2001 0,2 miljard voor vrijgemaakt. Structureel wordt 0,1 miljard aangewend voor beperking van de wachtlijsten in de gehandicaptenzorg. Tevens zal ten behoeve van de geestelijke gezondheidszorg 35 miljoen in 2000 en 50 miljoen structureel worden geïntensiveerd.

Voor ICT in de zorg wordt in 2000 en 2001 110 miljoen geïntensiveerd. Deze wordt ingezet ter bevordering van standaardisatie (elektronisch patiëntendossier), versnelling van de gegevensaanlevering ten behoeve van de jaarverslaglegging, voor de invoering van het elektronisch voorschrijven bij specialisten en voor informatie over en registratie van wachtlijsten.

Tot slot wordt in het kader van de modernisering van de AWBZ 45 miljoen extra toegevoegd aan de budgetten van de zorgkantoren en 20 miljoen ter verbetering van de kwaliteit van de indicatiestelling.

prijsontwikkeling BBP

Het uitgavenkader Zorg wordt opwaarts aangepast aan de actuele prijsontwikkeling van het BBP waar de hogere nominale ontwikkeling in

weerspiegeld is. Voorts wordt dit kader opgehoogd voor de toedeling van de uitgavenreserve 2000. Tenslotte worden meevallers in het uitvoeringsjaar 2000 ingezet ter dekking van de taakstellende onderuitputting in verband met de systematiek van de eindejaarsmarge (0,06 miljard). Voor 2000 resteert een overschrijding van 0,7 miljard, oplopend naar 1,5 miljard in 2001 en 1,4 miljard in 2002.

3.6 Lasten- en inkomstenontwikkeling

Inkomstenontwikkeling

lastenverlichting

In het Regeerakkoord is afgesproken om in de periode 1999–2002 de lasten met 4½ miljard te verlichten. Het bedrag van 4½ miljard wordt groter of kleiner naarmate zich respectievelijk mee- of tegenvallers voordoen bij de overheidsinkomsten. Om te bepalen of er sprake is van dergelijke mee- of tegenvallers zijn in de Miljoenennota 1999 inkomstenlijklatten opgesteld voor de jaren 1999 tot en met 2002. In het Regeerakkoord is afgesproken dat bij een EMU-tekort lager dan ¾%-BBP de meevallende overheidsinkomsten voor 50% worden gebruikt voor de verbetering van het EMU-saldo en voor 50% worden aangewend voor lastenverlichting; als het niveau van het EMU-tekort hoger is dan ¾% BBP dan geldt een sleutel van 75%/25%. Deze extra ruimte voor lastenverlichting die ontstaat wordt meegenomen in de totale ruimte beschikbaar voor lastenverlichting in deze kabinetsperiode. Het is noch noodzakelijk, noch wenselijk, voor individuele jaren afzonderlijk de formule steeds toe te passen.

De toetsing van de geraamde overheidsinkomsten in 2001 aan de inkomstenlijkat 2001 levert een geraamde inkomstenmeevaller op van 20,7 miljard (tabel 3.6.1).

Tabel 3.6.1 Toetsing van de overheidsinkomsten aan de inkomstenlijkat 2001; in miljarden guldens

	Belastingen c.s.	Premies	Aardgas	Totaal
Nominale inkomsten 2001	228,3	132,0	4,0	364,3
Nominale inkomstenlijkat Miljoenennota 1999	199,1	133,3	2,1	334,6
Aanpassing prijs BBP	4,3	2,9	0,0	7,2
Correctiepost	11,1	-9,7	0,4	1,9
Nominale inkomstenlijkat Miljoenennota 2001	214,6	126,5	2,6	343,7
Verschil	13,8	5,5	1,4	20,7

Lastenontwikkeling 2001

In tabel 3.6.2 wordt aangegeven hoe de lastenverlichting voor het jaar 2001 is vormgegeven.

Tabel 3.6.2 Lastenontwikkeling 2001; in miljarden gulden/euro's, – is lastenverlichting

	belastingen	premies	totaal
Stelselherziening IB2001 (incl. 3e tranche vergroening)	8,7	- 14,9	- 6,2
Beperking en afschaffing aftrekposten	2,3	0,9	3,2
Invoering forfaitaire rendementsheffing/ afschaffing vermogensbelasting	1,5	0,8	0,6
Afschaffen arbeidskostenforfait en inactievenforfait	4,6	4,3	8,8
Verhoging BTW-tarief naar 19% en verhoging tabaks- en shagaccijns	5,0		5,0
Verhoging energiebelasting	1,5		1,5
Verlaging tarieven en overige aanpassingen tariefstructuur IB	- 6,2	- 8,9	15,1
Invoering Arbeidskorting/Kinderkorting/ Combinatiekorting	- 0,9	- 9,3	- 10,2
Verlaging AWF-premie met 0,9%	0,3	- 1,0	- 0,7
Overige maatregelen stelselherziening IB 2001	0,7	0,0	0,7
Ondernemerspakket 2e tranche	- 0,3	0,0	- 0,3
Aanpassing ondernemersbegrip IB	0,2	0,1	0,3
Vervallen bijzondere tarieven	0,3		0,3
Omvorming vervangingsreserve in herinvesteringsreserve	- 0,2	0,0	- 0,3
Verlaging kapitaalsbelasting (- 0,35%)	- 0,3		- 0,3
Overgangsregeling films en zeeschepen	- 0,1		- 0,1
Overige maatregelen ondernemerspakket 2 ^e tranche	- 0,2	0,0	- 0,2
Pakket Arbeidsmarkt en armoedeval	- 0,1	- 0,2	- 0,3
Verhoging Arbeidskorting	0,0	- 0,4	- 0,5
Afschaffing doorstroom SPAK	0,4		0,4
Maatregelen zorgverlof en Fiscale intensivering kinderopvang	- 0,3	0,2	- 0,1
Overige maatregelen pakket arbeidsmarkt en armoedeval	- 0,1	0,0	- 0,1
Overige maatregelen	0,0	0,1	0,1
Beleidsintensivering Warmtekrachtkoppeling en Zonne PV	- 0,2		- 0,2
Afrekening lopende termijnen i.v.m. Wet IB2001	0,4	0,1	0,5
Verlaging werkgeverspremies (saldo WGF-premie en WAO-premie)		- 0,2	- 0,2
Overige maatregelen	- 0,2	0,1	0,0
Totaal	8,4	- 15,0	- 6,6
Totaal (EUR)	3,8	- 6,8	- 3,0

belastingherziening

De totale lastenverlichting in 2001 bedraagt 6,6 miljard⁴. De belastingherziening 2001 staat hierbij centraal. Verbreding van de belastinggrondslag, verlaging van de lastendruk op arbeid en het streven naar een robuuste belastingopbrengst vormen de kernelementen van de belastingherziening. De verlaging van de marginale tarieven maken deel uit van de lastenverlaging op arbeid en de beperking van de aftrekposten hebben ten doel de belastinggrondslag te verbreden. Het bevorderen van de arbeidsparticipatie uit zich vooral in de invoering van de arbeidskorting en

⁴ Belastinguitgaven zijn als fiscale tegemoetkomingen relevant voor de lastendruk. Bijlage 4 bevat een geactualiseerd overzicht van belastinguitgaven in de loonbelasting, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting met een meerjarenraming van het budgettaire belang voor de jaren 1999–2005. Daarbij wordt aangegeven wat in dit kader de gevolgen zijn van de belastingherziening per 2001. Naar aanleiding van de toezegging een toetsingskader voor fiscale instrumenten te ontwikkelen is hierover in de bijlage een notitie opgenomen.

de vervanging van de belastingvrije som in de individuele heffingskorting. Daarnaast vindt er een extra fiscale intensivering plaats ten behoeve van kinderopvang en wordt een fiscale stimulans inzake ouderschapsverlof geïntroduceerd. In het kader van de bestrijding van de armoedeval, wordt de arbeidskorting ten opzichte van de belastingherziening additioneel met 85 gulden verhoogd tot 2027 gulden. Verder heeft het kabinet als doel gesteld het belastingstelsel verder te vergroenen, hetgeen tot uitdrukking komt in de verhoging van de milieubelastingen. Het ondernemerspakket als onderdeel van de belastingherziening is bedoeld om bestaande fiscale belemmeringen voor (startende) ondernemers zoveel mogelijk weg te nemen en de kansen voor ondernemerschap verder te vergroten.

Hoewel in 2001 sprake is van een lastenverlichting van 6,6 miljard, nemen de belastingopbrengsten in 2001 toe. Dit wordt veroorzaakt door een verschuiving van premies naar belastingen, met name als gevolg van de omzetting van de belastingvrije som en het arbeidskostenforfait in de heffingskorting en de arbeidskorting. Om de volksverzekeringen hiervoor te compenseren wordt een Bijdrage in de kosten van de kortingen (BIKK) ingevoerd, die gefinancierd wordt uit de algemene middelen.

De belastingherziening 2001 vergt een zodanig groot bedrag aan lastenverlichting dat thans voor verlaging van autobelastingen slechts een bescheiden bedrag kan worden uitgetrokken toegespitst op het stimuleren van schone auto's. Met ingang van 2002 zullen niet alleen verdere stappen worden gezet ten aanzien van de variabilisatie van autobelastingen doch zal ook los daarvan een verlaging van de vaste autolasten worden nagestreefd, dit overeenkomstig de motie-Hofstra-Crone.

Het lastenbeeld tot en met 2002

Op basis van bovenvermelde afspraken, komt de helft van de inkomstenmeevaller beschikbaar voor extra lastenverlichting. Daarmee zou de ruimte voor lastenverlichting over de hele periode worden vergroot van 4½ miljard tot 15½ miljard. De lastenverlichting in 2001 bedraagt 6,6 miljard en hangt vooral samen met de belastingherziening. Gegeven het lastenbeeld in de jaren 1999 tot en met 2001 en de huidige inzichten in de omvang van de inkomstenmeevaller, zou bij toepassing van de mee- en tegenvallerformule de resterende ruimte voor lastenverlichting in 2002 8¼ miljard bedragen. Door het beschikbaar komen van een actueel economisch beeld voor 2002 kan de omvang van de inkomstenmeevaller nog wijzigen. In het licht van deze actuele inzichten in de ontwikkeling van de economie en de overheidsfinanciën zal volgend jaar over de maatvoering en de vormgeving van de lastenverlichting 2002 worden besloten.

Tabel 3.6.3 Lastenontwikkeling 1999–2002; in miljarden gulden

	1999	2000	2001	2002	1999–2002
Miljoenennota 2001	1,4	– 2,0	– 6,6	(– 8¼)	(– 15½)

lastenbeeld

4 Financieel management: van VBTB naar BLS

De gunstige budgettaire ontwikkeling die heeft geleid tot een begrotingsoverschot, heeft op het vlak van de «begrotingsarchitectuur» ruimte gegeven voor een tweetal belangrijke ontwikkelingen. In de eerste plaats zal de begroting vanaf 2002 worden vormgegeven als een beleidsbegroting, waarin de beleidsdoelstellingen centraal staan (het VBTB-proces). Dit vergroot het vermogen van de overheid om resultaatgericht te werken.

In de tweede plaats creëert het begrotingsoverschot – en de daarmee samenhangende afstand tot de EMU-tekortwaarde van 3% – ruimte om over te stappen van een begrotingsstelsel dat gebaseerd is op kasuitgaven en kasontvangsten, op het zogenoemde baten-lastenstelsel. Een dergelijk stelsel draagt bij aan vergroting van het inzicht in de kosten van het beleid en doelmatigheid ervan.

4.1 Financieel management bij het Rijk: VBTB

VBTB

Een van de speerpunten van het financieel management bij het Rijk vormt het project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB). In mei 1999 is een nota met deze titel aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.¹ Het project is gericht op het vergroten van de informatiewaarde en de toegankelijkheid van de begrotingen en verantwoordingen. In mei 2000 is hierover een voortgangsrapportage uitgebracht.² Rond de jaarwisseling zal opnieuw een rapportage worden uitgebracht.

In de gelijktijdig met de voortgangsrapportage aangeboden voorbeeldbegrotingen geven de ministeries inzicht in de wijze waarop de beleidsbegroting vorm kan worden gegeven. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat inmiddels belangrijke stappen in de richting van een beleidsbegroting zijn gezet, zoals die vanaf het begrotingsjaar 2002 gangbaar zal zijn. Ook de Algemene Rekenkamer onderschrijft dat met de voorbeeldbegrotingen een goede eerste stap is gezet richting een volwaardige beleidsbegroting. Uit de Algemene Verantwoordingsbeschuwingen en het Algemeen Overleg over «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (juni 2000) is evenwel nadrukkelijk naar voren gekomen dat het formuleren van doelstellingen van beleid en het benoemen van prestatiegegevens nog de nodige aandacht behoeft. Verder is de relatie tussen doelstellingen, instrumenten, prestaties en financiële middelen vaak nog moeilijk te leggen. De komende jaren worden actief gebruikt om toe te groeien naar het gewenste niveau waarop deze relatie wel duidelijk is. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de kwaliteit en de (tijdige) beschikbaarheid van deze gegevens. In dit kader is het vernieuwde «Referentiekader voor evaluatie-instrumenten» relevant, dat in het najaar aan de Staten-Generaal wordt aangeboden. Ook in de Miljoenennota zullen beleidsdoelstellingen en prestatiegegevens in de toekomst zo veel mogelijk aan elkaar worden gekoppeld. Dit jaar is

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 573, nr. 2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 573, nr. 27.

daartoe een eerste aanzet gegeven door het benoemen van prioriteiten van het kabinetsbeleid met daarbij behorende doelstellingen. Bij het doen van extra uitgaven voor deze prioriteiten is in sommige gevallen de afspraak gemaakt om indicatoren te ontwikkelen die de resultaten van dit beleid in beeld moeten brengen.

Ook tijdens de verantwoordingsbeschouwingen over 1999 was de beschikbaarheid van prestatiegegevens een belangrijk aandachtspunt. In de praktijk bleken de door de Tweede-Kamerwerkgroep Financiële Verantwoordingen gestelde vragen over beleidsprioriteiten vaak moeilijk direct te beantwoorden. Dit had mede als oorzaak dat niet alle informatie van derden (tijdig) beschikbaar was. De regering beoogt de informatie van derden (uit onder meer de sectoren Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en Zorg) beter aan te laten sluiten bij de begrotings- en verantwoordingsprocessen van het Rijk, teneinde beter onderbouwde beslissingen te kunnen nemen en beter verantwoording af te kunnen leggen. Waar dat nodig is zullen bestaande informatierelaties opnieuw worden ingericht, zowel wat betreft de frequentie, de inhoud als de betrouwbaarheid van de aan te leveren gegevens. Op deze wijze zal de begrotings- en verantwoordingscyclus van het Rijk stapsgewijs worden verbeterd opdat zowel in de begroting als in het jaarverslag, financiële gegevens en informatie over de beleidsprestaties tezamen kunnen worden gepresenteerd. Overigens vergt dit niet alleen een inhaalslag tot de invoering van de eerste beleidsbegroting in 2002, maar blijft dit ook daarna een punt van aandacht.

Box 4.1.1 Geïntegreerd middelenbeheer

Het wetsvoorstel Financiering decentrale overheden³ ligt thans ter behandeling in het parlement. In artikel 2 van het wetsvoorstel worden nadere eisen gesteld aan het beheer van publieke middelen bij decentrale overheden. Het kabinet wil op korte termijn ook voor de publieke middelen die door rechtspersonen met een wettelijke taak worden uitgegeven een vergelijkbare wettelijke regeling opstellen. Via een aanpassing van de Comptabiliteitswet worden de publieke middelen van rechtspersonen met een wettelijke taak aan de volgende drie bepalingen onderworpen: een verbod op oneigenlijk en risicovol kasbeheer, het verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk en de mogelijkheid om te lenen voor investeringen. Beleidsmatige uitzonderingen zullen mogelijk zijn. Via lagere regelgeving zal een lijst worden vastgesteld van de rechtspersonen met een wettelijke taak die onderworpen zijn aan een of meer van bovengenoemde wettelijke bepalingen.

4.2 Het baten-lastenstelsel: toch nog

transparantie en verantwoording

Met de introductie van de beleidsbegroting op Prinsjesdag 2001 zal een belangrijke stap gezet worden op de weg naar een overheid die – meer dan tot nu toe het geval is – resultaatgeoriënteerd is. In de beleidsbegroting zal conform de VBTB-voorstellen immers sprake zijn van een koppeling tussen beleidsdoelstellingen, beleidsinstrumenten en middelen. Dit leidt tot meer transparantie in de ingediende begroting en de verantwoording daarover. Deze grotere transparantie schept ook de mogelijkheid om de kwaliteit van de (uitkomsten van de) budgettaire besluitvorming te verbeteren; het zal immers mogelijk worden om de resultaten van beleid, op te wegen tegen de beleidsdoelstellingen. Het huidige begrotingsstelsel – het zogenoemde verplichtingen-kasstelsel – is niet het geëigende stelsel voor een dergelijke resultaatgeoriënteerde omgeving. Een baten-lastenstelsel – zoals het bedrijfsleven, decentrale overheden en inmiddels ook een groot aantal onderdelen van de

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 906, nrs. 1–2.

rijksdienst dat ook hanteren – is daarvoor geschikter. Daarom is het kabinet voornemens om over enkele jaren de gehele rijksbegroting te baseren op het baten-lastenstelsel.

Ontwikkelingen in het financieel management bij de rijksoverheid

naar een nieuw begrotingsstelsel

Binnen het financieel management van overheidsorganisaties is op dit moment een viertal ontwikkelingen waarneembaar die een keuze ondersteunen om een integraal baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid in te voeren. De eerste ontwikkeling is dat binnen het financieel management bij het Rijk de nadruk steeds meer komt te liggen op de prestaties die geleverd worden en de daarmee samenhangende kosten. Daartoe worden op dit moment de begrotingen aangepast (VBTB) teneinde de begrotingen, en in het verlengde daarvan ook de verantwoordingen, meer outputgericht te presenteren. De aandacht verschuift daarmee van de input van middelen naar de beoogde en gerealiseerde prestaties en de daarmee samenhangende inzet van middelen.

De tweede ontwikkeling is de toename van het aantal onderdelen van het Rijk dat een baten-lastenstelsel voert. Naast de 22 diensten die op dit moment al een baten-lastenstelsel hanteren, zijn momenteel circa 15 uitvoerende diensten genomineerd om de status van baten-lastendienst aan te vragen dan wel te verwerven. Daaronder bevinden zich grote organisatieonderdelen als de Belastingdienst en Domeinen. De vraag komt dan op of het opportuun is om twee stelsels naast elkaar operationeel te houden. Ook de Algemene Rekenkamer heeft meermaals gewezen op het door elkaar lopen van de twee begrotingsstelsels.

De derde ontwikkeling is de trend naar een bedrijfsmatig werkende overheid, waarbij vergelijkingen tussen de markt en de overheid regelmatig aan de orde zijn. Het spreken van dezelfde taal als het bedrijfsleven en daarmee het beschikken over informatie zoals de integrale kostprijs is daarbij essentieel. Publiek-private samenwerking, het innovatief aanbesteden en competitieve dienstverlening zijn hier voorbeelden van.

De vierde ontwikkeling is de toestand van de overheidsfinanciën. Sinds kort kent Nederland een positief EMU-saldo waardoor ruimte is ontstaan om de aandacht meer te richten op de kosten van investeringen en schommelingen in het EMU-saldo opgevangen kunnen worden zonder dat dat tot problemen met de EMU-norm ten aanzien van het begrotingssaldo leidt.

Internationaal gezien krijgt het baten-lastenstelsel in toenemende mate aandacht. Naast Nieuw-Zeeland en Australië wordt nu ook in het Verenigd Koninkrijk een integraal baten-lastenstelsel bij de rijksoverheid ingevoerd. In het Verenigd Koninkrijk is het baten-lastenstelsel ingevoerd in combinatie met zogenoemde Public Service Agreements (PSA) waarin ministers en het parlement afspraken maken over te realiseren beleidsdoelstellingen. Deze PSA's kennen een duidelijke relatie met de VBTB-ontwikkelingen in Nederland. Daarnaast is het onder meer in België en Frankrijk onderwerp van debat. Ook de Wereldbank en het IMF tonen – tegen de achtergrond van het verbeteren van de transparantie en goed bestuur – in toenemende mate aandacht voor het administreren conform het baten-lastenstelsel.

De toegevoegde waarde van een baten-lastenstelsel

Hiervoor zijn de trends en ontwikkelingen geschetst die een discussie over de invoering van een integraal baten-lastenstelsel weer actueel maken. Hierna wordt ingegaan op de toegevoegde waarde van een baten-lastenstelsel. In box 4.2.1 wordt kort ingegaan op het verschil tussen het verplichtingen-kasstelsel dat het Rijk op dit moment hanteert en het baten-lastenstelsel zoals andere overheidslagen en het bedrijfsleven dat hanteren.

Box 4.2.1 Wat is een baten-lastenstelsel?

Binnen het huidige begrotingsstelsel – het verplichtingen-kasstelsel – wordt in de begroting en verantwoording alleen gekeken naar het jaar waarin een kaseffect optreedt. Dit betekent dat de begroting wordt belast in het jaar dat de feitelijke kasuitgave plaatsvindt. Ter illustratie, wanneer in een bepaald jaar een investering wordt gedaan van 100, en het investeringsgoed wordt vijf jaar lang gebruikt, komt het alleen in het eerste jaar van gebruik op de begroting te staan. In dat jaar wordt de begroting met 100 belast. In de andere vier jaren staat er een bedrag van 0 in de begroting.

Binnen het baten-lastenstelsel wordt er afgeschreven op uitgaven die meerjarig nut hebben. Daardoor komen de investeringen gespreid ten laste van begrotingen in die jaren waarin de investering tot gebruik leidt. In het voorbeeld is er sprake van een totaal aan uitgaven van 100 voor een goed dat vijf jaar lang wordt gebruikt. In elk van de vijf jaren wordt er een bedrag van 20 afgeschreven, waarmee de begroting jaarlijks wordt belast. Hierdoor ontstaat er in een baten-lastenstelsel een beter inzicht in de jaarlijkse kosten van beleid.

voordelen baten-lastenstelsel

De voordelen van het baten-lastenstelsel ten opzichte van het huidige kas-verplichtingenstelsel vallen uiteen in de integrale kostenbenadering, de aansluiting met de omgeving, zoals het bedrijfsleven, en de verbetering van de afweging tussen investerings- en exploitatie-uitgaven. Het belangrijkste voordeel is dat binnen een baten-lastenstelsel de integrale kosten van een investering bij afwegingen worden betrokken. In het verplichtingen-kasstelsel worden daarentegen investeringen, «lumpsum» uit de begroting gefinancierd. Er is dan onvoldoende prikkel om de toekomstige kosten (onderhouds- en vervangingskosten) in afwegingen van het begrotingsproces mee te nemen. Bij een baten-lastenstelsel ontstaat deze prikkel wel omdat de totale kosten (de zogenoemde life cycle costs, zowel de aanleg dan wel aanschaf als de vervanging als het onderhoud) in de ramingen en de afwegingen worden meegenomen. Hierdoor verbetert het inzicht in de doelmatigheid van de overheidsuitgaven. Een situatie waarin dit voordeel van een baten-lastenstelsel duidelijk naar voren komt, is de aanleg van infrastructuurprojecten. Bij de besluitvorming over de aanleg van infrastructurele projecten worden op dit moment alleen de kosten van de aanleg in de beschouwing betrokken. Dit bevordert de kans op zogenoemde «camel noses» en het inferieur aanleggen van infrastructurele projecten. Daarnaast leidt de beschikbaarheid van kostprijzen per product en dienst tot de mogelijkheid om vormen van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties in te voeren. Tevens kunnen rente-, onderhouds- en afschrijvingskosten worden berekend, waardoor een doelmatiger kapitaalgoederenvoorraadbeheer kan worden gevoerd. Meer in het algemeen geldt dit voordeel naarmate onder invloed van de VBTB-operatie van steeds meer prestaties de integrale kosten in beeld worden gebracht.

De invoering van een baten-lastenstelsel leidt tot een toename van informatie waardoor bijvoorbeeld de afweging «zelf doen» versus uitbesteden een kwaliteitsimpuls kan krijgen. Ook bevordert de omschakeling van uitgaven naar kosten de afwegingen in het kader van PPS-constructies (publiek-private samenwerking) en competitieve dienstverlening omdat de overheid dan «dezelfde taal» gaat spreken als het bedrijfsleven. Daarmee wordt ook de budgettaire inpassing van dergelijke constructies vereenvoudigd en vallen ondoelmatige financieringsconstructies snel door de mand.

Het derde voordeel van een baten-lastenstelsel is dat er een minder groot risico bestaat dat in tijden van budgettaire krapte investeringsuitgaven worden verdrongen ten gunste van lopende uitgaven. Binnen een baten-lastenstelsel is de allocatie beter omdat in het geval van ombuigingen het uit- of afstellen van een investeringsproject in veel mindere mate

tot budgettaire ruimte leidt. Dit komt door het minder grote beslag op de budgettaire ruimte in dat jaar omdat investeringen niet meer als lumpsum ten laste van de begroting worden gebracht, maar worden uitgesmeerd over de levensduur in de vorm van kosten.

Hoe verder?

Het is niet voor het eerst dat de invoering van het baten-lastenstelsel wordt overwogen. In de afgelopen tien jaar is tot twee maal toe een intensieve discussie gevoerd. In 1991 en 1997 heeft de regering achtereenvolgens de nota «Kapitaaldienst»⁴ en de nota «Van uitgaven naar kosten»⁵ over dit onderwerp uitgebracht.

Box 4.2.2 Baten-lastenstelsel en kapitaaldienst

In de nota «Kapitaaldienst» uit 1991 is ter voorkoming van verwarring rond het begrip kapitaaldienst een systematisch onderscheid gemaakt tussen de volgende invalshoeken: de begrotingsnormering, het begrotingsstelsel, de begrotingsindeling en de begrotingsboekhouding. Als het baten-lastenstelsel als grondslag voor de begroting wordt gehanteerd, dan betekent dat logischerwijze dat de begroting wordt ingedeeld in een gewone dienst en een kapitaaldienst en dat een bedrijfseconomische begrotingsboekhouding wordt gevoerd. Omdat de van oudsher bekende begrotingsnorm van de gulden financieringsregel inhield dat alleen voor de uitgaven op de kapitaaldienst mocht worden geleend, wordt het begrip kapitaaldienst, behalve om er een afdeling van de begroting mee te duiden, nu ook nog vaak in de normerende zin gebruikt dat «voor kapitaaluitgaven mag worden geleend».

Ligt het accent in de discussie thans op de drie invalshoeken: stelsel, indeling en boekhouding van de begroting, in de nota «Kapitaaldienst» nam vooral de begrotingsnormering een prominente plaats in. In de eerste plaats werd er in de nota, op zichzelf juist, benadrukt dat de invoering van een kapitaaldienst niet automatisch «meer geld» betekent, maar wellicht die indruk wekt, waardoor veel lasten gemakkelijk naar de toekomst kunnen worden doorgeschoven. In de tweede plaats werd, in verband met de beheersing van de uitgaven, de afbakening van het begrip kapitaalgoed en de te hanteren afschrijvingstermijnen als een groot probleem gezien. De kans op het maken van een zodanige afbakening dat niet alle uitgaven als kapitaaluitgaven zouden kunnen worden aangemerkt en dat er niet met afschrijvingstermijnen zou kunnen worden geschoven, werd toen niet groot geacht. Inmiddels gelden de bezwaren van toen niet meer of in veel mindere mate. Door het ESR (het Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen) als uitgangspunt te nemen, kunnen al veel problemen worden opgelost. Voor een goede naleving van de afspraken zal wel sprake moeten zijn van een onafhankelijke vorm van toezicht op de toepassing van het begrip kapitaalgoed en het toegepaste afschrijvingsregime.

«van uitgaven naar kosten»

In de nota «Van uitgaven naar kosten» uit 1997 werd op basis van een afweging van de voor- en nadelen geconcludeerd dat, hoewel een baten-lastenstelsel zeker een toegevoegde waarde zou hebben bij de besluitvorming over de overheidsuitgaven, een integrale overstap (nog) niet aan de orde was. De belangrijkste drie probleemthema's waren de volgende:

- *Kapitaaluitgaven en uitgaven die bevorderlijk zijn voor de economische groei.*
In de nota «Van uitgaven naar kosten» werd als een belangrijke kanttekening bij het invoeren van het baten-lastenstelsel aangevoerd

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 330, nrs. 1–2.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 257, nr. 1.

dat het begrip kapitaaluitgaven niet samenvalt met uitgaven die bevorderlijk zijn voor duurzame economische groei. Als voorbeelden werden genoemd dat uitgaven voor onderwijs en onderzoek, behoudens de benodigde gebouwen en apparatuur van het Rijk, niet tot kapitaaluitgaven kunnen worden gerekend en dat er kapitaaluitgaven zijn, zoals aan rijkskantoren, die geen bijzonder groeibevorderend effect hebben.

De bewering dat beide categorieën uitgaven niet samenvallen is op zichzelf ook nu nog juist. De weging van dit aspect valt op dit moment echter anders uit. De macro-allocatieve invalshoek staat thans minder op de voorgrond. Van het baten-lastenstelsel wordt niet verwacht dat de verdeling van de schaarse middelen en de bijdrage van de begroting aan de structuur van de economie «op de automatische piloot» kan plaatsvinden. Het baten-lastenstelsel wordt nu vooral gezien als een hulpmiddel om de doelmatigheid op microniveau te bevorderen door een zo goed mogelijk inzicht in de kosten van het gevoerde beleid mogelijk te maken.

- *Twee besturingssystemen voor het begrotingsbeleid.*

Als tweede kanttekening werd in de nota «Van uitgaven naar kosten» naar voren gebracht dat met een integrale overstap naar het baten-lastenstelsel het «kostendenken» in het begrotingsbeleid op gespannen voet zou komen te staan met het «kasdenken». Dit zou zich kunnen voordoen als het «kostendenken» ertoe zou leiden dat de EMU-saldonorm van – 3% BBP overschreden zou gaan worden. Het zal duidelijk zijn dat de kans op een dergelijke situatie als het gevolg van het uiteenlopen van kosten en kasuitgaven wel heel erg klein is geworden nu het EMU-saldo zich rond de +1% BBP beweegt. Overigens zij opgemerkt dat, ook los van het al of niet overschrijden van de EMU-norm, het hanteren van het baten-lastenstelsel de overheid niet ontslaat van de plicht om in ieder geval ook het inzicht in de ontwikkeling van de kas te blijven behouden. Dat is op zichzelf echter geen probleem. Voor een groot deel van de huidige uitgaven en ontvangsten zal gelden dat zij hetzelfde luiden in lasten en baten. Voor een relatief beperkt deel van de uitgaven (de kapitaaluitgaven) zal een vertaling gemaakt moeten worden in kastermen. Het hanteren van een baten-lastenstelsel staat overigens op zichzelf los van de wijze waarop de begroting wordt genormeerd. Allerlei varianten (van kostenlijnen tot gulden financieringsregel) zijn mogelijk. De Studiegroep Begrotingsruimte zal gevraagd worden in het reguliere advies voorafgaand aan de Kamerverkiezingen aandacht aan de normeringskeuze te besteden. Daarbij zal de studiegroep ook de rol van de begrotingsfondsen in het baten-lastenstelsel in beschouwing nemen.

- *De begrotingsindeling en -administratie.*

Tot slot werd in de nota «Van uitgaven naar kosten» benadrukt dat voor een verantwoorde integrale overstap naar het baten-lastenstelsel een (te) forse aanpassing van de begrotingsindeling en de begrotingsadministratie nodig zou zijn, temeer daar deze zou samenvallen met twee andere inspanningen op administratief gebied, te weten de millenniumovergang en de aanpassing aan de euro. In administratief opzicht is het baten-lastenstelsel inderdaad complexer dan het verplichtingen-kasstelsel. Overschakeling zal dan ook een forse inspanning vergen. Met een realistische voorbereidingstijd moet het evenwel verantwoord kunnen worden uitgevoerd, temeer daar er geen samenloop meer zal zijn met de millenniumovergang en de euro. Wat de begrotingsindeling betreft geldt als gunstige omstandigheid dat de aanpassing ervan kan plaatsvinden in aansluiting op de nieuwe indeling die wordt gemaakt in het kader van VBTB. In deze

indeling zullen beleidsdoelstellingen centraal staan waaraan prestaties en middelen kunnen worden gekoppeld.

Tot slot

voorbereiding invoering

De omstandigheden zijn in de afgelopen tien jaar fors gewijzigd. Veel van de bezwaren die bij vorige gelegenheden nog de doorslag gaven bij de vraag of het baten-lastenstelsel integraal zou moeten worden ingevoerd, doen thans geen opgeld meer. Tegelijkertijd is in het begrotingsbeleid de nadruk meer komen te liggen op de doelmatigheid en is er door het bereikte EMU-overschot geen budgettaire belemmering meer. De regering is dan ook van mening dat de invoering van een integraal baten-lastenstelsel een voor de hand liggende keuze is. In de komende tijd zal de vormgeving van een dergelijk stelsel voor de rijksoverheid verder worden uitgewerkt. De omschakeling naar een ander begrotingsstelsel is administratief en organisatorisch een flink karwei, zodat een adequate voorbereidingstijd nodig is.

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Aanvullende posten

Uitgaven die nog niet in de ontwerpbegrotingswetvoorstellen (kunnen) worden opgenomen, maar die terwille van een volledig beeld wel reeds in de totaalcijfers van de rijksbegroting zijn begrepen. Het betreffen veelal posten waarvan de verdeling over de begrotingen nog niet wordt of kan worden aangegeven. Voorbeelden van aanvullende posten zijn de arbeidsvoorwaarden en de prijsbijstelling.

Actieven

Het aantal actieven geeft de werkgelegenheid weer (uitgedrukt in arbeidsjaren), vermindert met het uitkeringsvolume van de Ziektewet (uitgedrukt in arbeidsjaren).

Agentschap

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

AOW-spaarfonds

Fonds waarin middelen worden vrijgemaakt voor toekomstige AOW-uitgaven. Vanaf 1997 vinden jaarlijks stortingen in dit fonds plaats. Jaarlijks wordt over het in het fonds aanwezige vermogen rente vergoed. Het fonds maakt deel uit van de collectieve sector.

Armoedeval

Het verschijnsel dat de overgang van een uitkering naar werk of een stijging van het loon – door het verlies aan inkomsten uit inkom-

mensafhankelijke regelingen – nauwelijks leidt tot een toename van het besteedbaar inkomen.

Automatische stabilisatoren

Begrotingsmechanismen die ten opzichte van de economie een tegenovergesteld verloop kennen: 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 effect op. Automatische stabilisatoren hebben daarmee een dempende invloed op de conjunctuur.

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 integrale kosten en opbrengsten af te leiden uit de administratie en leidt daarmee tot een doelmatiger beheer.

Bedrijfsvoering

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

Begrotingsnormering

Keuze van een of meer budgettaire doelvariabelen, bijvoorbeeld het EMU-saldo, waarbij een referentiewaarde voor deze doelvariabele(n) wordt vastgesteld.

Belastinguitgaven

Overheidsuitgaven in de vorm van een derving of een 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 meerjaren-cijfers, 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.

Beleids-evaluatie

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

Besparingsverlies

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

Bruto binnenlands product (BBP)

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

Budgetdiscipline (-regels)

Regels voor het omgaan met mutaties in de netto-uitgaven, gericht op het handhaven van een eerder vastgelegd uitgavenkader. De regels budgetdiscipline zijn

beschreven in bijlage 14 van de Miljoenennota 1999.

Budgetdisciplinesector

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

Budgetteringsafspraken

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

Collectieve sector

Het totaal van de centrale overheid (voornamelijk het Rijk), de sociale fondsen en de lokale overheid. Wanneer gesproken wordt over het uitgavenkader, dan wordt met de collectieve sector bedoeld het totaal van de subsectoren Rijksbegroting in enge zin, Sociale zekerheid en Arbeidsmarkt, en de Zorg.

Competitieve dienstverlening

Het in competitief verband vergelijkende van interne levering van diensten met potentiële leveranciers op basis van objectieerbare en meetbare gegevens. Dit met als doel om het beheer te verbeteren en mogelijke budgettaire voordelen te behalen door het genereren van efficiencywinst.

Consolidatie

De post consolidatie wordt gebruikt voor het corrigeren van de rijksbegroting voor dubbeltellingen als gevolg van het «brutoboeken» van onderlinge betalingen. Het brutoboeken houdt in dat zowel het departement dat de feitelijke betaling verricht, als het departe-

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

Deflator BBP

De prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product. Op basis van de deflator BBP worden de reële uitgavenkaders en de inkomstenjakkanten omgerekend in lopende prijzen, zodat de geraamde inkomsten en uitgaven eraan kunnen worden getoetst.

Derdenrekening

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

Doelmatigheid

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

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid betreft de mate waarin – vanuit een beleidsdoelstelling als gewenst

beschouwd – effecten worden bereikt als gevolg van bepaalde beleidsmaatregelen.

Ecofin Raad

De Raad van ministers van Financiën van de Europese Unie.

Economische classificatie

Methode om uitgaven en ontvangsten in te delen naar macro-economische categorieën. Overzichten naar macro-economische categorieën worden opgesteld op basis van de economische codering van het stelsel van Economische Rekeningen van de Europese Unie (ESR95). Deze overzichten zijn inpasbaar in het systeem van de Nationale Rekeningen.

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. In 2002 wordt de euro ook chartaal ingevoerd. In de EMU is de Europese Centrale Bank verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid dat wordt uitgevoerd door het Europees Stelsel van Centrale Banken. Tevens vindt binnen de EMU coördinatie van het economisch beleid plaats.

Eindejaarsmarge

Voorziening in de regels budgetdiscipline die inhoudt dat het is toegestaan binnen een begroting tot maximaal 1,0% van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal aan gelden tussen opeenvolgende jaren te schuiven. Op deze wijze kan het ondoelmatig besteden van begrotingsgeld 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 vorderingsaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid. Weergave op transactiebasis wil zeggen dat de economische handeling die leidt tot de uitgave of ontvangst (transactie) zo veel mogelijk als meetmoment wordt genomen.

EMU-schuld

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheid, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een brutoschuldbegrip.

Extrapolaties (zie meerjarenramingen)

FES-brug

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

Financieringsbehoefte van het Rijk

De som van het feitelijke financieringstekort en de aflossingen op de bestaande staatsschuld.

Financieringstekort (feitelijk) van het Rijk

Het saldo van de relevante uitgaven en ontvangsten, minus de mutatie in het saldo van de derdenrekening. Relevante uitgaven en ontvangsten zijn in dit verband alle begrotingsuitgaven en

-ontvangsten behalve de aflossingen, de uitgifte van schuld en de muntslag.

Fonds Economische Structuurversterking (FES)

Het Fonds Economische Structuurversterking wordt gevoed met een deel van de aardgasbaten, alsmede met de rentevrijval (na dividendderving) samenhangend met de ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, of uit opbrengsten van veilingen van etherfrequenties. De middelen uit het FES worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een verdeelfonds: vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

Geïntegreerde kasverplichtingenadministratie

Een administratie waarin de aangegane verplichtingen worden geregistreerd, tezamen met de hieruit voortvloeiende betalingen in het jaar van aangaan en eventuele volgende jaren. Gedane betalingen worden geregistreerd in relatie tot de aangegane verplichtingen, zodat de nog openstaande verplichtingenbedragen kunnen worden vastgesteld.

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 nettogecorrigeerde rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

De middelen voor het buitenlandse beleid worden verantwoord op verschillende begrotingen. Om de samenhang van het buitenlands beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe gebundeld onder de homogene groep internationale samenwerking. Op die manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan

een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

Horizontale ontwikkeling

Ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten van jaar op jaar. De horizontale toelichting in de Miljoenennota (bijlage 5) geeft een toelichting op die ontwikkeling van de netto-uitgaven, die op dat moment in de meerjarencijfers ligt besloten.

i/a-ratio

De verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal actieven. De i/a-ratio wordt gebruikt bij de besluitvorming over de aanpassing van de hoogte van het minimumloon en de sociale uitkeringen.

IJKlat

Het inkomstenkader waaraan bij de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering wordt afgemeten of zich per saldo mee- of tegenvallers voordoen bij de inkomsten. De ijklaten gelden voor de belastingen, premies en gasbaten. De ijklaten worden gebruikt als toetsingsmaatstaf voor de mee- en tegenvallerformule. Indien de uiteindelijke inkomsten in positieve of negatieve zin afwijken van het geraamde inkomstenkader, dan is de meevaller- en tegenvallerformule van toepassing.

IJKlijn

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

Inactieven, niet-actieven

Het aantal inactieven of niet-actieven is gelijk aan het totaal aantal uitkeringsjaren in de sociale zekerheid voor zover geregeld in de socialezekerheidswetgeving. Een uitsplitsing kan gemaakt worden tussen inkomensvervanging in verband met ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom.

Incidentele loonstijging

Het verschil tussen de feitelijke toename van het looninkomen per werknemer en de toename van de contractlonen. Dit verschil wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld promoties, periodieken, overwerk en in- en uitstroom.

Infrastructuurfonds

Het Infrastructuurfonds heeft als doel het bevorderen van een integrale afweging van prioriteiten en het bevorderen van continuïteit van middelen voor uitgaven aan weg-, water- en railinfrastructuur. Door een apart fonds voor deze infrastructuur kunnen deze twee doelstellingen beter nagestreefd worden. Het fonds mag jaarlijkse saldi overhevelen, hetgeen de continuïteit bevordert. Hierdoor leiden vertragingen en versnellingen niet meteen tot budgettaire knelpunten.

**Interdepartementale beleids-
onderzoeken**

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

Intertemporele compensatie

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

Kasstelsel

In een kasstelsel worden uitgaven en ontvangsten toegerekend aan het tijdvak waarin de feitelijke uitgaven en ontvangsten plaatsvinden.

Kengetal

Een kengetal is een getal dat inzicht geeft in de situatie en/of de ontwikkeling van een beleids- of productieproces.

Lastenverlichting respectievelijk -verzwaring

Een verlaging (respectievelijk verhoging) van belastingtarieven dan wel verruiming (respectievelijk beperking) van fiscale aftrek-mogelijkheden of een verlaging (respectievelijk verhoging) van de tarieven van de socialeverzekeringspremies.

Leen- en depositofaciliteit

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

Loonbijstelling

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

Macromutaties

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

Mee- en tegenvallerformule

De mee- en tegenvallerformule bij de inkomsten bepaalt hoe mee- en tegenvallers bij de inkomsten verdeeld worden over lastenverlichting en tekortreductie (bij een meevaller), en lastenverzwaring en tekortverhoging (bij een tegenvaller). Zolang het EMU-tekort nog boven de ¾% BBP ligt, worden meevallers voor 75% aangewend ten behoeve van EMU-tekortreductie en voor 25% ten behoeve van lastenverlichting. Bij een EMU-tekort lager dan ¾% geldt een verdeelsleutel tussen tekortreductie en lastenverlichting van 50%/50%. Bij een inkomstentegenvaller werkt de formule vergelijkbaar.

Meerjarenramingen (extrapolaties)

Ramingen van de uitgaven, niet-belastingontvangsten en premie- en belastingontvangsten voor de vier jaren volgend op het

begrotingsjaar. In de Miljoenennota beslaan de meerjarenramingen de periode t tot en met t+4. Bij het opstellen van de meerjarenramingen wordt, rekening houdend met de macro-economische verwachtingen, uitgegaan van bestaande wettelijke regelingen, concrete afspraken op kabinets- of ministerieel niveau (inclusief meerjarige ombuigingstaakstellingen), aangegane verplichtingen en kwantificeerbare exogene factoren. Voorzover deze factoren in enig jaar een uitgaven- of inkomsten-categorie niet beïnvloeden, wordt de meerjarenraming – behoudens de veronderstelde loon- en prijsontwikkeling – niet bijgesteld ten opzichte van de raming van het voorafgaande jaar.

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 rekeningen

Overzichtsstatistiek van de Nederlandse economie opgesteld door het CBS in overeenstemming met internationale standaarden (ESR'95).

**Nettogecorrigeerde rijks-
uitgaven**

Grondslag voor de berekening van het accres van het gemeente- en provinciefonds. Basis voor de nettogecorrigeerde rijksuitgaven vormen de brutorijksuitgaven

minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk. Correcties op de basis vormen onder meer de uitgaven voor de rente op de staatsschuld, ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie en het gemeente- en provinciefonds zelf.

Netto-uitgaven

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

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin

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

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt omvat de sociale zekerheid op de rijksbegroting alsmede de uitgaven van de sociale fondsen. Voor de sociale fondsen is het totaal van uitkeringen en administratiekosten relevant. Het bovenwettelijk 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 alsmede de via de rijksbegroting gefinancierde netto-uitgaven die tot de zorgsector worden gerekend. Bij het collectief gefinancierde deel van het BKZ worden de via de particuliere

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

Niet-belastingontvangsten (of -middelen)

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

Nominale mutaties

Mutaties als gevolg van wijzigingen in de lonen en prijzen.

Ombuiging

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

Openeinderegeling

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

Overboeking

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

Participatiegraad

Het aantal mensen dat deelneemt aan het arbeidsproces in procenten van de beroepsbevolking, beide gedefinieerd in personen in de leeftijdscategorie 15 tot en met 64 jaar.

Prestatiegegevens

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

Prijsbijstelling

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

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.

Publiek-privatesamenwerking (PPS)

Vormen van samenwerking tussen markt en overheid, waarbij gezocht wordt naar een institutionele vormgeving waarin het bereiken van synergie-effecten en een efficiëntere allocatie van schaarse middelen centraal staan.

Reële uitgavenkader(s)

Plafondwaarden voor de netto-uitgaven in de collectieve sector. Binnen de collectieve sector worden drie sectoren onderscheiden: de Rijksbegroting in enge zin, de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en de sector Zorg. De uitgavenkaders zijn uitgedrukt in reële termen. Dat betekent dat de in guldens gemeten uitgavenkaders, wanneer de algemene nominale ontwikkeling anders is dan bij het Regeerakkoord werd voorzien, daarvoor worden aangepast.

Rente (korte en lange)

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

Reserveringsfaciliteit voor investeringen

Voorziening in de regels budgetdiscipline die inhoudt dat het voor investeringen in kapitaalgoederen is toegestaan een verlaging in het eerstvolgende begrotingsjaar (en/of van nabije meerjarencijfers) te combineren met een in totaliteit even grote verhoging van de budgetten in verderaf gelegen jaren; er treedt dus compensatie over de jaren heen op.

Rijksbijdragen aan sociale fondsen

Bijdragen van het Rijk aan de socialeverzekeringsfondsen. Het betreft hier niet de betaling van de door het Rijk verschuldigde premies, maar de daarvan los staande bijdragen die naast de premies dienen ter financiering van de socialeverzekeringsuitgaven.

Ruilvoet (van de collectieve sector)

De relatieve verhouding tussen het loon- en prijsniveau in de collectieve sector ten opzichte van het prijsniveau van het Bruto Binnenlands Product (BBP).

Ruilvoetwinst respectievelijk -verlies

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

Sociale fondsen

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

Specifieke uitkeringen

Uitkeringen van het Rijk aan gemeenten en provincies en uitkeringen van het Rijk rechtstreeks aan derden, waaraan ook andere publiekrechtelijke lichamen

bijdragen. De bestedingsrichting van deze uitkeringen is vooraf aangegeven.

Staatsschuld (zie EMU-schuld)**Stabiliteits- en groeipact**

Samenstel van Europese afspraken, waarin de lidstaten van de Europese Unie zich verplichten om op middellange termijn te streven naar een begrotingssaldo dat nabij evenwicht is of een overschot vertoont.

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 tekort en van de lasten. De verdeling van de mutaties in de inkomsten over tekort- en lasten geschiedt op basis van de mee- en tegenvallerformule voor de inkomsten.

Uitgavenkader

Het uitgavenkader van een budgetdisciplinesector geeft de plafondwaarde voor de totale (netto-)uitgaven van die sector weer. Bij het Regeerakkoord zijn de kaders in reële termen vastgelegd. Bij de begrotingsvoorbereiding wordt het reële kader aangepast voor de prijsontwikkeling van het BBP.

Uitgavenreserve

De in de begroting opgenomen uitgavenreserve is bedoeld voor het opvangen van eventuele tegenvallers die zich in de komende jaren kunnen voordoen. Het gaat daarbij met name om tegenvallers door ruilvoetverliezen. De uitgavenreserve bedraagt 250 miljoen in 1999 en loopt op tot 1 miljard in 2002.

VBTB

Een 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.

Vermoedelijke uitkomsten

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

Verticale ontwikkeling

Mutaties van uitgaven en ontvangsten tussen de huidige meerjarencijfers en de overeenkomstige meerjarencijfers zoals die eerder luiden. De verticale toelichting in de Miljoenennota licht een dergelijke vergelijking van twee momentopnamen voor de relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten, toe. Aldus worden mee- en tegenvallers, ombuigingen en tussentijdse beleidsintensiveringen geïnventariseerd.

Verzelfstandiging

Externe verzelfstandiging: Taken worden bij of krachtens wet aan een verzelfstandigde eenheid buiten de rijksoverheid opgedragen. De ministeriële verantwoordelijkheid neemt af.

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

Volumemutaties

Mutaties, ontgaan van hun prijseffecten, bijvoorbeeld als gevolg van een groter aantal studenten dat recht heeft op studiefinanciering, meer personen die huursubsidie ontvangen, een uitbreiding van de investeringsprojecten et cetera.

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin wordt aangegeven welke wijzigingen ten opzichte van de ontwerpbegroting noodzakelijk worden geacht. Deze nota moet

uiterlijk op 1 juni van dat jaar bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Voorlopige rekening (Februari-nota)

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

Wig

Gemiddeld: het verschil tussen de brutoloonkosten en het netto-inkomen van een werknemer als percentage van de loonkosten.

Marginaal: het deel van een (geringe) loonstijging dat afgedragen dient te worden aan belastingen en premies als percentage van de loonstijging.

Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)

Organen 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.

