

---

Vergaderjaar 2004–2005

---

**29 800**

**Nr. 1**

**NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN**

Aangeboden 21 september 2004

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2005



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1 Hoofdpijnen</b>	<b>7</b>
1.1 Eén jaar verder	7
1.2 Aarzelend herstel na moeilijke jaren	7
1.3 Beleid in uitvoering	10
1.4 Versterkt uit het dal	18
<b>2 De basis van het financieel-economische beleid</b>	<b>21</b>
2.1 De Nederlandse economie in vogelvlucht	21
2.2 Versterking van het groeivermogen van de economie	25
2.3 De oudedagsvoorziening	41
2.4 Slot	52
<b>3 Speerpunten van beleid</b>	<b>55</b>
3.1 Aan het werk	55
3.2 Economie en arbeidsmarkt	55
3.3 Onderwijs, kennis en innovatie	62
3.4 Veiligheid	69
3.5 Zorg	72
3.6 Openbaar bestuur	76
3.7 Immigratie en integratie	78
3.8 Ruimte, wonen, natuur en milieu	80
3.9 Mobiliteit en infrastructuur	84
3.10 Internationaal	86
3.11 Koninkrijksrelaties	91
<b>4 Budgettair beleid</b>	<b>93</b>
4.1 Nieuwe maatregelen	93
4.2 Uitgaven	94
4.3 Inkomsten	103
4.4 EMU-saldo en -schuld	108
4.5 EMU-saldo lokale overheid	113
4.6 Slot	117
<b>Lijst van gebruikte termen en hun betekenis</b>	<b>119</b>
<b>Bijlagen bij de Miljoenennota</b>	<b>125</b>
<b>Toelichting op de bijlagen</b>	<b>127</b>
<b>1 Budgettaire kerngegevens</b>	<b>128</b>
<b>2 De uitgaven en niet-belastingontvangsten 2003–2009</b>	<b>131</b>
<b>3 De belasting- en premieontvangsten</b>	<b>137</b>
3.1 De belastingraming voor 2004 en 2005	138
3.2 De belastingontvangsten in 2004	139
3.3 De belastingontvangsten in 2005	140

3.4	Meerjarige belastingraming	143
3.5	De premieontvangsten in 2004 en 2005	144
<b>4</b>	<b>EMU-saldo, EMU-schuld en financieringsbehoefte</b>	<b>145</b>
<b>5</b>	<b>Belastinguitgaven</b>	<b>147</b>
5.1	Inleiding	147
5.2	Maatregelen per 2005	147
5.3	Overzicht van de belastinguitgaven	148
5.4	Evaluatie van belastinguitgaven	151
<b>6</b>	<b>Interdepartementale beleidsonderzoeken</b>	<b>154</b>
<b>7</b>	<b>Administratieve lastenreductie voor het bedrijfsleven</b>	<b>156</b>
	<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>	<b>167</b>
	<b>Trefwoordenregister</b>	<b>171</b>

# Voorwoord

In deze Miljoenennota wordt de hervormingsagenda van het kabinet verder uitgewerkt. Het kabinet is op een groot aantal terreinen actief om het fundament van de economische ontwikkeling te verstevigen, de overheid slagvaardiger te maken, de democratie te verbeteren en de samenleving veiliger te maken.

In het Hoofdlijnenakkoord zijn daarom afspraken gemaakt over een aantal structurele hervormingen die nodig zijn om toekomstige generaties perspectief te kunnen bieden. Perspectief op werk, op een sociaal vangnet, op betaalbare gezondheidszorg, op een veiligere maatschappij. Kortom perspectief op meer welvaart. Die afspraken zijn op belangrijke terreinen uitgemond in concrete voorstellen, maatregelen en wetgeving.

Op economisch gebied wordt hard gewerkt om Nederland aan concurrentiekracht te laten winnen: zo wordt de vennootschapsbelasting verlaagd, worden loonstijgingen ontmoedigd en de arbeidsdeelname bevorderd. Voor bedrijven wordt ook gewerkt aan een beter ondernemingsbestuur en aan minder administratieve lasten.

Bij de hervorming van het stelsel van sociale zekerheid gaat het om activering: meer mensen aan het werk. Juist met het oog daarop worden WAO en WW aangepast. De eerste resultaten van de nieuwe Wet Werk en Bijstand geven aan dat zo'n beleid succesvol is.

Op het terrein van de veiligheid maakt het kabinet voortgang in het uitvoeren van het veiligheidsprogramma. De criminaliteit en de overlast zijn al merkbaar verminderd. De prestaties van de politiekorpsen en het justitiële apparaat nemen toe.

Het integratiebeleid van het kabinet, gericht op het restrictief toelaten samen met een efficiënt inburgeringstelsel, begint van de grond te komen. De instroom van asielzoekers daalt sterk.

In de zorgsector wordt de zorgverzekeringswet ingevoerd. Deze wet leidt tot doelmatiger zorg omdat de aanbieders ervan en de verzekeraars onderling gaan concurreren. De burger kan de verzekeraar kiezen met de beste verhouding tussen kosten en kwaliteit.

Al deze maatregelen gericht op structurele hervormingen worden genomen op het moment dat het economische herstel zich voorzichtig aandient. Behoedzaam opereren is vereist, om het prille herstel niet in de kiem te smoren. Het kabinet wil tegelijkertijd ook doortastend zijn in zijn ambities. Het is zaak nu profijt te trekken van de aantrekkende wereld-economie zodat én de Nederlandse economie én de overheidsfinanciën duurzaam verbeteren. Een gezonde overheidsbegroting biedt burgers, bedrijven en de overheid perspectief op een goede toekomst, waarbij de uitgangspositie van iedereen een betere is.

Gerrit Zalm  
Minister van Financiën



# 1 Hoofdpijnen

## 1.1 Eén jaar verder

In mei 2003 is het huidige kabinet aangetreden met als motto «meedoen, meer werk, minder regels». Dit vanuit de gedachte dat er flinke vooruitgang moet worden geboekt met het oplossen van problemen waarmee de samenleving kampt. Nog te veel mensen nemen onvoldoende deel aan het maatschappelijke proces. Burgers en bedrijven lopen vast in veel en gedetailleerde regelgeving. Tegelijkertijd wordt een groot beroep gedaan op de overheid om tal van maatschappelijke problemen op te lossen. De kwaliteit van publieke dienstverlening blijft achter bij de verwachtingen, resulterend in gebrek aan vertrouwen in de overheid.

### belangrijke prioriteiten

In het Hoofdpijnenakkoord zijn de contouren van een ambitieuze agenda geschetst om Nederland structureel te hervormen. Belangrijke prioriteiten daarbij zijn een sterke economie, een slagvaardige overheid, een betere democratie en een veilige samenleving. Met deze agenda erkent het kabinet de noodzaak om de kwaliteit te verbeteren van onze democratie, de publieke dienstverlening, de veiligheid, het onderwijs en de zorg. Op steeds meer terreinen blijkt dat de huidige maatschappij om een andere overheid vraagt. Een overheid die selectiever is in wat zij doet, maar vooral ook beter presteert in haar dienstverlening aan de burgers. Dit vraagt om een fundamentele herijking van taken en verantwoordelijkheden van de overheid. Soms betekent dit dat burgers en bedrijven meer ruimte krijgen om zelf initiatief en verantwoordelijkheid te nemen. Soms zal dit echter betekenen dat de teugels worden aangehaald en naleving van regels wordt afgedwongen.

### eerste balans

In de vorige Miljoenennota heeft het kabinet concreet handen en voeten gegeven aan de hervormingsagenda. Inmiddels zijn we ruim één jaar verder; tijd om een eerste balans op te maken. Ligt het kabinet op koers, als het aankomt op de daadwerkelijke uitvoering van eerder aangekondigd beleid? Feit is dat de economische situatie ongunstiger blijkt dan eerder werd gedacht. In 2003 was volgens huidige inzichten geen sprake van economische stilstand, maar van economische krimp. Dit maakt de problematiek waarmee het kabinet wordt geconfronteerd groter, maar benadrukt ook de noodzaak van de voorgestane hervormingen. Deze Miljoenennota schetst de concrete stappen die in 2005 gezet zullen worden. Het kabinet meent dat met deze stappen realisatie van belangrijke doelstellingen binnen bereik komt.

## 1.2 Aarzelend herstel na moeilijke jaren

### *Moeilijke jaren*

### licht herstel

Na een periode van sterke economische groei aan het eind van de vorige eeuw is momenteel sprake van zeer lage groeicijfers. Ondanks het nu waarneembare lichte herstel bedraagt de gemiddelde groei in de periode 2001–2004 naar verwachting slechts iets meer dan ½% per jaar. Het jaar 2003 was daarbij een dieptepunt met een economische krimp van 0,9%. Dit is verreweg de slechtste prestatie van de Nederlandse economie in de

afgelopen twintig jaar. De gevolgen van deze ongunstige ontwikkeling zijn direct merkbaar voor veel burgers. De koopkracht die begin deze eeuw nog sterk toenam, daalt nu nagenoeg over de gehele linie. Een nog zorgelijker gevolg is de oplopende werkloosheid. In relatief korte tijd is de werkloosheid opgelopen van 252 000 in 2001 tot 495 000 in 2004: een verdubbeling in slechts drie jaar. Voor grote groepen jongeren blijkt het buitengewoon moeilijk om een betaalde baan te vinden. Deze ontwikkelingen vindt het kabinet zorgwekkend. Het streven naar herstel van de werkgelegenheid is niet alleen om economische redenen van belang. Ook vanuit sociaal oogpunt is het onacceptabel dat mensen van werk verstoken blijven. Het gaat immers om het bieden van perspectief op een betaalde baan, niet alleen met het oog op inkomenszekerheid maar ook als basis voor een samenleving van geïntegreerde, participerende en betrokken burgers. Juist daarom hecht dit kabinet zoveel waarde aan het structureel versterken van de Nederlandse economie.

#### structurele zwakheden

Over de oorzaken van de relatief zwakke economische prestaties van Nederland heeft het kabinet reeds het nodige geschreven in het Hoofdlijnenakkoord en de voorgaande Miljoenennota. De toen gemaakte analyse is in essentie nog steeds van kracht. Voor een deel is de recessie in de afgelopen periode te wijten aan externe factoren. De lage groei van de wereldhandel en de vanwege de hoge eurokoers verslechterde concurrentiepositie van het eurogebied verklaren in belangrijke mate waarom de Nederlandse exportsector slecht presteert. Negatieve vermogenseffecten, vooral veroorzaakt door inzakkende aandelenkoersen en de daarmee samenhangende verhoging van pensioenpremies, verklaren mede waarom de particuliere consumptie nauwelijks groeit. Deze ontwikkelingen kunnen echter niet verklaren waarom juist Nederland is weggezakt uit de kopgroep in Europa. De oorzaak van de ongunstige ontwikkeling ten opzichte van onze concurrenten in Europa is gelegen in structurele zwakheden van de Nederlandse economie. Zo zijn we in de jaren met een hoge economische groei onvoldoende in staat gebleken om iedereen die kan werken, actief op de arbeidsmarkt in te zetten. Deze onbenutte arbeidsreserves waren en zijn voor een groot deel te vinden in collectieve regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding. Het aanbod van werkenden en werkzoekenden dat wel beschikbaar was, bleef daardoor achter bij de sterk gestegen vraag naar arbeid. Bovendien bleek het opleidingsniveau van werkzoekenden onvoldoende aan te sluiten op de specifieke behoeften van werkgevers. Het gevolg was schaarste op de arbeidsmarkt, resulterend in grote aantallen moeilijk vervulbare vacatures en sterke loonstijgingen. Door deze sterke loonstijgingen en de achterblijvende arbeidsproductiviteitsgroei is de Nederlandse concurrentiepositie ernstig verslechterd ten opzichte van andere Europese landen.

Naast structurele zwakheden blijkt de conjuncturele volatiliteit groter dan op grond van historische patronen werd verwacht. Tijdens de vorige hoogconjunctuur beweerden sommigen dat scherpe economische schommelingen tot het verleden zouden behoren. Dit alles vanwege de «nieuwe economie» en de revolutie op informatica- en telecomgebied. Niets blijkt echter minder waar. De hoogconjunctuur van rond de eeuwwisseling blijkt uitzonderlijk hoog te zijn geweest; het huidige dal is uitzonderlijk diep.

#### *Tegenvallers bij de overheidsfinanciën*

#### tekort onder 3%

Doordat de economische teruggang opnieuw heeft geleid tot financiële tegenvallers, is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, belangrijk met het oog op de vergrijzing, verder onder druk komen te staan. De tegenvallers waren zodanig omvangrijk dat Nederland er niet in is



geslaagd om in 2003 te voldoen aan de vereisten van het Verdrag van Maastricht. Waar in de vorige Miljoenennota werd uitgegaan van een tekort van 2,3% BBP in 2003, blijkt het tekort inmiddels te zijn uitgekomen op 3,2% BBP; 0,2% BBP meer dan is toegestaan. De Ecofin-Raad, de Europese raad van ministers van financiën, heeft de Nederlandse overheid formeel opgeroepen om het tekort zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk in 2005, weer onder de 3% te brengen en daarnaast maatregelen te nemen om op termijn evenwicht of een overschot op de begroting te realiseren.

De financiële tegenvallers doen zich vooral voor aan de inkomstenkant van de begroting, in het bijzonder bij de vennootschapsbelasting, de loon- en inkomstenbelasting en de omzetbelasting (BTW). Met name de vennootschapsbelasting blijkt veel gevoeliger voor economische schommelingen dan eerder werd gedacht. Ook aan de uitgavenkant van de begroting is echter sprake van tegenvallers. Deze doen zich vooral voor in de zorgsector, waar sterk oplopende productie gepaard gaat met stijgende kosten. Dit onderstreept de noodzaak van het kabinetsbeleid om de ongeremde stijging van de kosten in deze sector tegen te gaan door het kostenbewustzijn bij zorgaanbieders, verzekeraars en patiënten te versterken. Verder werd het kabinet begin dit jaar verrast door aanzienlijke tekorten bij de decentrale overheden. Terwijl in de voorgaande jaren beperkte overschotten gebruikelijk waren, bleek ineens sprake van EMU-tekorten die opliepen tot 0,5% BBP in 2002 en 0,6% BBP in 2003.

#### *Economie trekt langzaam aan*

#### broos herstel

Op dit moment wordt een gematigd herstel van de economische groei voorspeld. De actuele raming gaat uit van een geleidelijk aantrekkende economie met een groeicijfer van 1¼% voor dit jaar en 1½% voor volgend jaar. Zowel de uitvoer als de nationale bestedingen dragen bij aan de versnelling van de economische groei in 2005. Ook de productie in de marktsector en de werkgelegenheid groeien weer in 2005. Ondanks deze omslag zal de werkloosheid ook het komend jaar nog verder stijgen. Het economisch herstel lijkt vooralsnog te broos om de groei van het arbeidsaanbod volledig te absorberen.

Hoewel de actuele ramingen uitgaan van een aarzelend herstel, tonen de recente ervaringen opnieuw aan dat het voorspellen van de economische groei een hachelijke zaak is. Vooral de timing van economische omslagpunten en de mate van neergang of verbetering die daarop volgt, blijkt moeilijk te ramen. Bovendien blijkt het lastig om het karakter van de ontwikkelingen te duiden. Berekeningen waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen structurele en conjuncturele ontwikkelingen zijn weliswaar beschikbaar, maar de uitkomsten ervan blijken erg afhankelijk van de gehanteerde methodiek, de gekozen tijdshorizon en het moment waarop de berekening wordt gemaakt. Dergelijke sommen bieden een zinvol inzicht in het onderliggende karakter van de ontwikkeling, maar de betrouwbaarheid is te beperkt om er blind op te varen. Mede daarom kiest het kabinet voor een structuurversterkend beleid dat in zowel goede als slechte tijden bestendige resultaten oplevert.

Door de economische structuur te versterken kan Nederland optimaal profiteren van de aantrekkende wereldeconomie. Hiermee wordt bovendien voorkomen dat de economische ontwikkeling op termijn wordt gesmoord door economische onevenwichtigheden, zoals tijdens de vorige hoogconjunctuur is gebeurd. Ook als het economisch herstel langer op zich laat wachten dan nu wordt verondersteld, is het essentieel om ervoor te zorgen dat de conjuncturele, tijdelijke tegenvallers geen structureel karakter krijgen. Het geven van een kunstmatige oppepper ten koste van

ontsporende overheidsfinanciën is daarbij geen optie. Dat is de les die we hebben geleerd, met name in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig. Om een structurele verzwakking van de overheidsfinanciën te voorkomen is het van groot belang dat een bovengrens wordt gesteld aan de ontwikkeling van het tekort. Het kabinet hanteert hierbij de Europese norm van 3% BBP, waaraan Nederland moet voldoen. Ook internationale ervaringen, bijvoorbeeld in Japan, geven aan dat bovenmatige financiële impulsen in de hoop daarmee de economie aan de praat te krijgen geen aanbeveling verdienen. Dergelijk expansief beleid vergroot eerder de persistentie van de problematiek, omdat noodzakelijke ingrepen achterwege blijven en het jaren kan duren voordat de overheidsfinanciën weer onder controle zijn.

### 1.3 Beleid in uitvoering

#### resultaten

In het afgelopen jaar is het kabinet voortvarend van start gegaan met het vormgeven en uitvoeren van de plannen uit het Hoofdlijnenakkoord. Op een aantal terreinen zijn dan ook verbeteringen zichtbaar: de wachtlijsten en wachttijden in de zorg vertonen een daling, op het terrein van veiligheid is een verbetering zichtbaar en de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) lijkt een neerwaarts effect te hebben op het aantal verstrekte bijstandsuitkeringen. Deze resultaten vormen een stimulans voor het kabinet om ook het komende jaar verder te gaan met het implementeren van eerder aangekondigd beleid. Een sterke economie, een slagvaardige overheid en houdbare overheidsfinanciën vormen daarbij belangrijke onderdelen.

#### *Een sterke, veerkrachtige economie*

Om het groeivermogen van de Nederlandse economie te stimuleren heeft het kabinet beleid in gang gezet dat gericht is op loonmatiging, een grotere arbeidsparticipatie en een snellere groei van de arbeidsproductiviteit. De laatste doelstelling wordt onder meer nagestreefd door de administratieve lasten te verlagen, kennis en innovatie te stimuleren en door verantwoorde en transparante «corporate governance». In aanvulling op de plannen uit het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet in juli 2004 de nota «Kiezen voor groei» gepresenteerd. Met deze notitie werkt het kabinet zijn ambities voor een solide en sociale toekomst verder uit.

#### internationale concurrentiepositie

Om de internationale concurrentiepositie te verbeteren moet de arbeidskostenontwikkeling in Nederland worden gematigd. De sterke stijging van arbeidskosten per eenheid product in de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan de verslechtering van onze concurrentiepositie. Ook de sociale partners hebben de noodzaak van loonmatiging onderkend, zoals blijkt uit de verklaring van de Stichting van de Arbeid van eind 2003. Met het kabinet zijn toen afspraken gemaakt over loonmatiging in 2004 en 2005. Deze afspraken zijn echter onder druk komen te staan. Meerjarige loonmatiging over de gehele linie is echter dringend geboden in verband met het gewenste herstel van de werkgelegenheid. Het kabinet acht het in de huidige situatie van groot belang dat de contractlonen niet stijgen, en zal daarom CAO-afspraken die in hogere contractlonen resulteren in de komende periode (van 1 november 2004 tot en met 31 december 2005) niet via de algemeenverbindverklaring verplicht opleggen aan ongebonden werkgevers. Dit neemt niet weg dat het kabinet de dialoog met de sociale partners, als belangrijke institutionele partners voor de sociaal-economische ontwikkeling, wil voortzetten. Werkgevers en werknemers (verenigd in organisaties) vervullen een belangrijke rol waar het gaat om de invulling en de inrichting van het sociaal-economische terrein. Op ondernemings- en bedrijfstakniveau maken zij afspraken over arbeidsvoorwaarden in sectoren en ondernemingen. Werkgevers, werknemers en

overheid hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid. De afstemming van deze verantwoordelijkheden en het eventueel gezamenlijk agenderen van algemene ontwikkelingen en doelstellingen maakt overleg met sociale partners ook op centraal niveau relevant.

### Wet Werk en Bijstand

De sociale zekerheid moet activerender worden: mensen dienen vanuit een uitkerings situatie sneller terug te stromen naar de arbeidsmarkt. Het kabinet zet daarom sterk in op verdere hervorming van de sociale zekerheid, zonder dat daarbij uit het oog wordt verloren dat het sociale vangnet blijft bestaan voor mensen die dat echt nodig hebben. In dit kader is dit jaar de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. Deze wet geeft gemeenten de ruimte én de prikkels om het beroep op de bijstand te beperken. De eerste signalen wijzen op een positieve invloed van deze wet. Via op de persoon toegesneden trajecten worden uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk teruggeleid naar de arbeidsmarkt. Het bijstandsvolume wordt verder beperkt tot mensen die echt tot de doelgroep behoren door een actief handhavings- en fraudebeleid.

### WAO en WW

In het komende jaar worden de Wet op de arbeidsongeschiktheid (WAO) en de Werkloosheidswet (WW) verder hervormd. In de nieuwe WAO-voorstellen staat de *arbeidsgeschiktheid* van werknemers voorop. Niet de vraag wat werknemers niet meer kunnen, maar juist de vraag wat werknemers nog wél kunnen, dient leidend te zijn bij een succesvolle reïntegratie naar de arbeidsmarkt. Private verzekeraars krijgen toegang tot de markt voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De concurrentie op deze markt leidt naar verwachting op termijn tot een efficiëntere uitvoering, grotere prikkelwerking en – als gevolg daarvan – lagere premies. Door de invoering van het nieuwe WAO-stelsel en aanvullende maatregelen zoals de verlenging van de loondoorbetalingsperiode van werkgevers naar twee jaar moet de instroom van volledig en duurzaam arbeidsongeschikten in de WAO worden vermindert tot maximaal 25 000 per jaar. De ingrepen in de WW hebben tot doel deze regeling meer activerend te maken. Per 1 januari 2005 wordt de kortdurende WW-uitkering afgeschaft en worden de eisen aangescherpt voor het verkrijgen van een WW-uitkering. Aanvullingen van werkgevers en ontslagvergoedingen zullen in mindering worden gebracht op de uitkering. Door deze maatregelen worden betrokkenen gestimuleerd aan het werk te blijven of om snel weer een baan te zoeken.

### VUT en prepensioenen

De arbeidsparticipatie van ouderen moet verder worden verhoogd. Dit vereist een cultuuromslag bij zowel werkgevers als werknemers. Per 1 januari 2006 wordt de fiscale facilitatie van vervroegde uittredingsregelingen (VUT) en prepensioenregelingen beëindigd. Hierdoor worden werknemers niet langer fiscaal gestimuleerd om de arbeidsmarkt vervroegd te verlaten. Werknemers krijgen wel de mogelijkheid om op individuele basis, met fiscale ondersteuning, maximaal 150% van het jaarloon te sparen via de levensloopregeling. Deze levensloopregeling kan worden ingezet om arbeid en andere activiteiten tijdens het arbeidzame leven te combineren of voor verlof aan het einde van de loopbaan. Voor VUT- en prepensioenregelingen voor werknemers die op 1 januari 2005 57 jaar of ouder zijn blijft de huidige fiscale facilitatie in stand. Verder wordt binnen de levensloopregeling voor werknemers die op dat moment 50 jaar of ouder, maar niet ouder dan 56 jaar zijn het jaarlijkse stortingsmaximum van 12% losgelaten.

De overheid kan de marktsector niet vragen de bovenstaande maatregelen te treffen zonder daar als werkgever zelf ook invulling aan te geven. Daarom is de nullijn voor de contractloonstijging in de collectieve sector de inzet voor 2004 en 2005. Ook de uitkeringen zullen in deze periode niet stijgen. Verder wordt ingezet op het afschaffen van de bovenwettelijke

aanvullingen tijdens het tweede ziektejaar en bij werkloosheid, en op wijziging van de regelingen voor vervroegde uittrekking.

Door werken meer lonend te maken wordt de participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt gestimuleerd. In het Hoofdlijnenakkoord is daarom afgesproken dat gedurende de kabinetsperiode fiscale heffingskortingen worden verhoogd, zoals de arbeids- en combinatiekorting. Met deze maatregelen wordt het voor burgers aantrekkelijker om te participeren op de arbeidsmarkt. Dit beleid krijgt ook vorm door de inkomensafhankelijke regelingen verder te stroomlijnen.

#### kenniseconomie

Onderwijs, kennis en innovatie zijn belangrijke pijlers voor economische groei. De kwaliteit van het arbeidsaanbod en daarmee de arbeidsproductiviteit kunnen worden verbeterd met goed onderwijs dat aansluit bij de beroepspraktijk. Daarnaast wordt de toepassing van wetenschappelijke kennis in de praktijk gestimuleerd door innovatiegericht onderzoek te intensiveren en de aansluiting tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven te verbeteren. In 2003 is het innovatieplatform geïnstalleerd. Met dit platform stimuleert het kabinet samen met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en de wetenschap initiatieven om de kennisontwikkeling en -benutting te verbeteren. Recent heeft het platform een aantal adviezen uitgebracht, bijvoorbeeld over een sterk vereenvoudigde en goedkopere toelating van kennismigranten en het uitvoeren van experimenten met innovatievouchers voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). Het innovatieplatform gaat ook over niet-technologische innovatie, zoals het geval is bij vormgeving, marketing en in de cultuur- en mediasector. Economische groei hangt bovendien aantoonbaar samen met de aanwezigheid van een sterke en pluriforme cultuursector die uitstraalt op de creativiteit in de omliggende economische sectoren en op het vestigingsklimaat voor bedrijven en hoger opgeleide arbeidskrachten.

#### vennootschapsbelasting

Verbetering van de Nederlandse concurrentiepositie is een van de speerpunten van dit kabinet. Om het gunstige vestigingsklimaat van Nederland te behouden zal de vennootschapsbelasting (Vpb) moeten worden aangepast. Op korte termijn is een verlaging van het Vpb-tarief noodzakelijk voor het aantrekken van buitenlandse investeringen en het verbeteren van het nationale ondernemingsklimaat. Zowel het statutaire als het effectieve Vpb-tarief ligt in Nederland inmiddels ruim boven het EU gemiddelde. In het Belastingplan 2005 wordt een pakket van herschikking van lasten voor het bedrijfsleven gepresenteerd waarmee zicht wordt geboden op een verlaging van het Vpb-tarief naar 30%. Om het economische groeipotentieel verder te versterken zet het kabinet in op een verbetering van de bereikbaarheid. Extra geld is vrijgemaakt om de veiligheid, capaciteit en betrouwbaarheid van de infrastructuur te verbeteren. Files worden gericht aangepakt, onder meer door bestaande rijkswegen beter te benutten. Het kabinet presenteert binnenkort zijn langetermijnvisie op mobiliteit en infrastructuur in de «Nota Mobiliteit».

#### administratieve lasten

Zeer gedetailleerde en soms onnodige of onderling tegenstrijdige wet- en regelgeving hindert burgers en bedrijven. Om die aan te pakken heeft het kabinet zich ten doel gesteld om de administratieve lasten in deze kabinetsperiode met een kwart te verminderen. Het in april 2004 gepresenteerde plan van aanpak geeft een overzicht van overeengekomen concrete reductiemogelijkheden. Gezamenlijk tellen deze op tot 18% van de totale administratieve lasten. Dit komt overeen met een bedrag van € 3 miljard. Inmiddels is een tweede fase gestart, waarin de aanpak van de Europese administratieve lasten, de mogelijkheden van interdepartementale samenwerking en de inzet van ICT centraal staan. Daarnaast wordt gekeken naar verdere reductiemogelijkheden bij individuele departementen. Behalve op verlaging van de administratieve lasten zet het kabinet

ook in op beperking van de nalevingskosten die het gevolg zijn van wet- en regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan de kosten als gevolg van lange procedures voor vergunningen. Het kabinet pakt hiervoor onnodige en strijdige regelgeving aan en laat procedures soepeler verlopen.

**Box 1.3.1. Macro-economische effecten van reductie administratieve lasten**

*Het Centraal Planbureau (CPB) heeft op verzoek van het kabinet een inschatting gemaakt van de macro-economische effecten van het verlagen van de administratieve lasten met 25%. In de collectieve sector leidt de verlaging van de administratieve lasten tot een vermindering van de bureaucratie. Hierdoor komen 24 000 werknemers die zich bezighouden met administratieve taken beschikbaar voor het primaire proces. Meer handen aan het bed in plaats van benen onder het bureau wordt hierdoor werkelijkheid. Hierdoor wordt de output vergroot en de kwaliteit van de dienstverlening van de collectieve sector verhoogd.*

*Ook de private sector profiteert. De productie gaat omhoog, omdat de werkgelegenheid en de arbeidsproductiviteit stijgen. Door de verbeterde concurrentiepositie slagen bedrijven erin om meer goederen te verkopen. Omdat de economie enkele jaren nodig heeft om van de afgenomen lastendruk te profiteren (vijf tot tien jaar), loopt de werkloosheid op korte en middellange termijn op. Het CPB verwacht dat de maatregelen op de lange termijn leiden tot een stijging van het BBP met 1,5%.*

**Tabel 1.3.1 Gecumuleerde effecten van reductie administratieve lasten**

	4 jaar	15 jaar
Werkgelegenheid collectieve sector (arbeidsjaren)	0	0
Terugdringing bureaucratie collectieve sector incl. zorg (arbeidsjaren)	24 000	24 000
Arbeidsproductiviteit private sector (%)	1,0	1,7
Werkgelegenheid marktsector (arbeidsjaren)	- 29 000	19 000
Prijs uitvoer (%)	- 0,5	- 0,8
Output marktsector (%)	0,5	2,1
Bruto binnenlands product (%)	0,3	1,5

Bron: CPB-notitie 2004/14.

**ondernemingsbestuur**

Goed toezicht op het ondernemingsbestuur, corporate governance, en een goed werkend ondernemingsrecht zijn van groot belang voor de economische ontwikkeling. Bovendien zijn het inkomen en het pensioen van veel burgers er mede van afhankelijk. De code die de commissie-Tabaksblat ontwikkelde voor goed ondernemingsbestuur, met daarin de zogenoemde pas-toe-of-leg-uitregel, zal op korte termijn wettelijk worden verankerd. Daarnaast wordt nieuwe wetgeving doorgevoerd om de aandeelhoudersvergadering te versterken. In aanvulling op de code zal het keuzeregime voor de belastbaarheid van personeelsopties in de loonbelasting worden afgeschaft. Hiermee zal ook voor topbestuurders voortaan het werkelijk behaalde financiële voordeel worden belast. Ook op het gebied van het versterken en moderniseren van het ondernemingsrecht zijn wetsvoorstellen in behandeling bij de Tweede Kamer. Deze wetsvoorstellen gaan onder andere over de vernieuwing van de rechtsvormen maatschap en vennootschap onder firma en de oprichting van een Europese vennootschap. Daarnaast zal het kabinet op korte termijn een wetsvoorstel indienen om flexibilisering van het recht voor besloten vennootschappen te vereenvoudigen.

Ook in Europees verband wordt de noodzaak voor structurele economische hervormingen gezien. In 2000 hebben de Europese regeringsleiders hiervoor de Lissabon-agenda opgesteld. De Nederlandse hervormings-

agenda sluit daar goed bij aan. Belangrijke pijlers zijn bijvoorbeeld het verhogen van de arbeidsparticipatie, het hervormen van sociale-zekerheidsregelingen, het terugdringen van overbodige regelgeving en het stimuleren van innovatie. Nederland zal tijdens het EU-voorzitterschap de uitvoering van de Lissabon-agenda prominent aan de orde stellen. Een werkgroep onder leiding van oud-premier Kok komt voor het einde van het jaar met een adviserend rapport om een tussentijdse evaluatie van de Lissabon-strategie voor te bereiden.

#### *Een slagvaardige overheid*

#### betere dienstverlening

Burgers en bedrijven hebben recht op een slagvaardige overheid: een overheid die zich beperkt tot haar kerntaken en deze taken effectief en efficiënt uitvoert. Dit uitgangspunt is onlosmakelijk verbonden met een grotere eigen verantwoordelijkheid van burgers en het toegenomen besef dat niet alle problemen vanuit Den Haag kunnen worden opgelost. Problemen waarvoor de overheid wél aanspreekbaar moet zijn, dienen daadkrachtig te worden aangepakt. Het kabinet is van mening dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening beter kan. Om dit te bereiken worden belangrijke maatregelen genomen, met name op de terreinen zorg, onderwijs, integratie en veiligheid. Tegelijkertijd is een herijking en herordening nodig van verantwoordelijkheden tussen overheden, bedrijven en burgers. De overheid doet op een aantal terreinen bewust een stapje terug en biedt burgers en bedrijven meer ruimte en vrijheid, maar ook verantwoordelijkheid om zelf oplossingen te vinden voor geconstateerde problemen.

Het Programma Andere Overheid (PAO) heeft als doel de dienstverlening aan de burgers te verbeteren, de overheidsorganisatie efficiënter vorm te geven en de bureaucratie en regelzucht te verminderen. Het kabinet komt in het voorjaar van 2005 met een takenanalyse die ingaat op de vraag welke taken de overheid moet verrichten, hoe die het beste kunnen worden georganiseerd en welke taken kunnen worden afgestoten. De uitkomsten van deze analyse zullen ook richting geven aan het herontwerp van de rijksdienst die gepland staat vanaf het voorjaar 2005 tot het voorjaar 2006. Daarnaast zullen in 2005 ook de drie landen binnen het Koninkrijk met elkaar overleggen om te komen tot gemoderniseerde verhoudingen. Bij dit overleg hanteert Nederland de uitgangspunten: maximale bevoegdheden voor de eilanden, minimale bevoegdheden voor het land en cruciale bevoegdheden voor het Koninkrijk. Ook gaat de rijksoverheid de relaties met de decentrale overheden vernieuwen. Gemeenten en provincies hebben meer zicht op de gevolgen van overheidsbeleid voor hun regio. Daarom wil het kabinet gemeenten en provincies meer ruimte en verantwoordelijkheid geven om zelf beleid te voeren. Het Grote Steden Beleid is hier een voorbeeld van. Het Rijk maakt resultaatafspraken met de grote steden. Hoe deze resultaten worden bereikt, is een lokale verantwoordelijkheid. Ook in het ruimtelijke-orderingsbeleid geeft het kabinet meer vrijheid aan burgers en decentrale overheden om de ruimtelijke ordening zelf vorm te geven. De zogenoemde nationale ruimtelijke hoofdstructuur blijft echter de verantwoordelijkheid van het kabinet. Een laatste voorbeeld is de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) per 1 januari 2006. Met deze wet voeren gemeenten voortaan AWBZ-voorzieningen uit die meer het karakter hebben van ondersteuning of sociale begeleiding.

#### zorg

Het zorgaanbod is in de afgelopen jaren fors gegroeid. Hierdoor zijn de wachtlijsten en wachttijden voor het eerst in lange tijd afgenomen. Keerzijde hiervan is dat de zorgkosten in het afgelopen jaar wederom sterk zijn gestegen. Om de zorgkosten beheersbaar te houden, zijn maatregelen op korte termijn onvermijdelijk. Per 1 januari 2005 voert het

kabinet daarom de zogenoemde No-claimteruggaveregeling in. Mensen die in een jaar minder dan € 250 aan ziektekosten maken, krijgen het verschil tussen de € 250 en de gemaakte kosten terug. Hierdoor wordt de eigen verantwoordelijkheid van de burgers vergroot en hun kostenbewustzijn gestimuleerd. Deze regeling komt in plaats van de in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigde eigenrisicoregeling.

Het is noodzakelijk dat het zorgstelsel verder wordt hervormd. Het kabinet koerst aan op meer vraagsturing in de gezondheidszorg. Zorgvragers, zorgaanbieders en verzekeraars krijgen meer mogelijkheden om zelf invulling te geven aan een goede, efficiënte en toegankelijke zorg. Dit jaar wordt de nieuwe Zorgverzekeringswet ingediend bij de Tweede Kamer. Hiermee wordt één standaardverzekering geïntroduceerd voor de curatieve zorg in Nederland. Deze standaardverzekering zal worden uitgevoerd door concurrerende verzekeraars. Om zorgverzekeraars in staat te stellen om te onderhandelen met zorgaanbieders over producten en prijzen worden per 1 januari 2005 zogenoemde diagnose-behandelcombinaties (DBC's) geïntroduceerd in de curatieve zorg. Hiermee wordt een betere en efficiëntere aansluiting bevorderd tussen de vraag naar en het aanbod van zorg.

#### onderwijs

Onderwijsinstellingen krijgen meer ruimte om zelf te bepalen op welke wijze het onderwijs wordt ingericht. Dit geldt voor zowel de inhoud van het onderwijsprogramma als de financiering ervan. Met ingang van het schooljaar 2006–2007 worden de kerndoelen in het basis- en voortgezet onderwijs qua aantal en gedetailleerdheid fors ingeperkt. Ook de bekostigingssystematiek van instellingen wordt de komende jaren gewijzigd. Scholen en instellingen krijgen binnen de financiële kaders een grotere verantwoordelijkheid voor de besteding van hun budgetten. In het hoger onderwijs krijgen instellingen met ingang van september 2005 de mogelijkheid om te experimenteren met collegegelddifferentiatie en selectie van studenten. Dit biedt hun mogelijkheden om kwaliteitsverbeteringen te realiseren. Tegelijkertijd worden de prestaties van onderwijsinstellingen beter vergelijkbaar. Hiervoor worden de zogenoemde kwaliteitskaarten verbeterd en uitgebreid. Ouders en jongeren die voor een school- of studiekeuze staan, krijgen zo een beter zicht op de prestaties van de instellingen.

#### integratie

Centraal in het vreemdelingenbeleid staat de aandacht voor een betere integratie, de herijking van het toelatingsbeleid, de aanpak van illegaliteit en de daadwerkelijke terugkeer van hen die hier geen verblijfsrecht verkrijgen. Deze speerpunten van beleid zijn gepresenteerd in de Terugkeernota. In het komend jaar gaat het kabinet verder met het uitvoeren van dit beleid. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid kan echter niet los worden gezien van het beleid in de ons omringende landen. Het is dan ook nodig dat het asiel- en migratiebeleid in de EU-landen verder wordt geharmoniseerd. Dit behoort tot de prioriteiten van het Nederlands EU-voorzitterschap.

#### veiligheid

Het kabinet wil de veiligheid in de samenleving op korte termijn merkbaar verbeteren. In dit kader wil het kabinet in de periode 2008–2010 een afname van criminaliteit en overlast in het publieke domein met 20 à 25% in het vizier krijgen. Om dit te bereiken is eind 2002 het zogenoemde veiligheidsprogramma gestart. Met politiekorpsen en de justitiële keten zijn prestatieafspraken gemaakt. Het veiligheidsbeleid begint de eerste vruchten af te werpen. Op verschillende terreinen is sprake van een duidelijke verbetering van de veiligheidssituatie, bijvoorbeeld door de afname van overlast in de buurt en de verbetering van de fysieke woonomgeving. In de eerste maanden van 2005 zal het kabinet een tussenevaluatie van het veiligheidsprogramma maken om te bezien of het

programma op koers ligt of dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Verder worden in 2005 in het kader van het Grote Steden Beleid III «maatwerkconvenanten» afgesloten tussen het Rijk en de grote steden. In de convenanten wordt speciale aandacht gegeven aan preventie door veelplegers, overlast en risicogebieden aan te pakken. Ook zullen afspraken worden gemaakt over de ontwikkelingskansen van jongeren, de maatschappelijke opvang en de aanpak van huiselijk geweld.

#### *Houdbare overheidsfinanciën*

#### vergrijzing

Mede als gevolg van een toegenomen levensverwachting zal de Nederlandse bevolking de komende jaren vergrijzen. Dit zal leiden tot extra uitgaven voor onder andere de AOW en de zorg. Tegelijkertijd holt de vergrijzing het financiële draagvlak van de collectieve voorzieningen uit, aangezien tegenover het aantal ouderen relatief minder werkenden staan die de kosten van deze regelingen moeten opbrengen. Deze uitholling wordt verder versterkt, doordat mensen steeds later de arbeidsmarkt betreden en eerder uittreden dan in het verleden. Het kabinet wil deze dreigende ontwikkeling tijdig keren met beleid gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie, aanpassing van collectieve regelingen, en een houdbaar budgettair beleid gericht op schuldaflossing. Tezamen stellen deze maatregelen de financiering van de collectieve voorzieningen in de toekomst veilig. Schuldaflossing is derhalve geen doel op zich, maar is onderdeel van een bredere strategie om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen.

#### financiële problemen

De verslechterde budgettaire situatie van dit moment zet de houdbaarheid van de overheidsfinanciën onder druk. Zonder aanvullende maatregelen dreigt in 2005 wederom een overschrijding van het plafond van 3% BBP uit het Verdrag van Maastricht. Het kabinet kiest ervoor om de huidige financiële problemen niet door te schuiven naar de toekomstige generaties, maar om nu in te grijpen. Daarom zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk.

**Tabel 1.3.2. EMU-saldo 2004–2005 (mutaties t.o.v. Miljoenennota 2004 in % BBP)\***

	2004	2005
<b>EMU-saldo Miljoenennota 2004</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-1,6%</b>
Mee- en tegenvallers	-1,2%	-1,3%
Pakket uitgavenmaatregelen	0,3%	0,3%
Pakket inkomstenmaatregelen	0,1%	0,2%
Invulling najaarsoverleg en overig	0,0%	-0,2%
<b>EMU-saldo Miljoenennota 2005</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-2,6%</b>
<b>Structureel EMU-saldo</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-1,4%</b>

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

Bij de invulling van het beleidspakket zijn de uitgangspunten van het Hoofdlijnenakkoord toegepast. Dit betekent dat zo veel mogelijk wordt afgezien van generieke lastenverzwaring en maatregelen die het economisch herstel in de weg zitten. De nadruk ligt dan ook bij structurele hervormingen die de economie versterken en passen binnen het beleid dat gericht is op houdbare overheidsfinanciën op de lange termijn.

#### pakket maatregelen

Voor de uitgavenkant van de begroting is gekozen voor een pakket van verschillende maatregelen voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren. Zo levert een nieuwe efficiëntyaakstelling bij het Rijk een bijdrage aan de oplossing van de uitgavenproblematiek. Op het terrein van de sociale



zekerheid is er onder meer voor gekozen om aanvullingen van voormalige werkgevers in mindering te brengen op de WW-uitkering. Dit levert op termijn een besparing op van € 150 miljoen en bevordert de arbeidsparticipatie. In de zorgsector wordt het in 2004 ingeslagen pad van beheerste groei voortgezet. Voor de AWBZ betekent dit dat voor 2005 en latere jaren wordt vastgehouden aan beheersing van de uitgaven, maar dat tegelijkertijd ruimte wordt geboden voor groei en het oplossen van specifieke knelpunten. Dit wordt mede mogelijk gemaakt door binnen het beschikbare budget voor de AWBZ-zorg vanaf 2005 extra productie te realiseren, zoals in het convenant met de organisaties van zorgaanbieders is afgesproken. Aan de inkomstenkant van de begroting heeft een AWBZ-premieverhoging plaatsgevonden. Met deze premieverhoging kon op korte termijn nog een bijdrage worden geleverd aan het oplossen van de ontstane budgettaire problematiek. Bovendien bleek in het voorjaar dat op basis van het voorliggende economische beeld zich voor 2004 een kleine koopkrachtverbetering had voorgedaan, zodat deze premieverhoging niet tot een slechter beeld zou leiden dan in de Miljoenennota 2004 was gepresenteerd. Vanaf 1 januari 2005 zal de AWBZ-premieverhoging worden omgezet in een verhoging van het tarief eerste en tweede schijf. Tot slot is na bespreking in de Tweede Kamer besloten om de WAO-premie tijdelijk te verhogen in plaats van het oorspronkelijke voornemen om de specifieke afdrachtskorting (SPAK) versneld af te schaffen.

**Tabel 1.3.3. Beleidspakket Miljoenennota 2005, inclusief Voorjaarsnota (x € miljard)\***

	2004	2005
<b>Uitgavenmaatregelen</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,3</b>
w.v. RBG	- 1,5	- 0,4
w.v. SZA	0,0	0,0
w.v. Zorg	0,0	- 0,9
<b>Inkomstenmaatregelen</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 1,1</b>
w.v. Verhoging AWBZ-premie per 1-7-04	- 0,3	
w.v. Tijdelijke verhoging WAO-premie	- 0,3	- 0,3
w.v. VPB-plicht NWB en BNG		- 0,1
w.v. Verhoging tarief eerste en tweede schijf		- 0,7
<b>Totaal pakket</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 2,4</b>

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

## decentrale overheden

Tegelijkertijd zijn stappen gezet om de ontwikkeling van de financiën van decentrale overheden beter te monitoren en te beheersen. Met ingang van januari 2004 is een nieuwe rapportagesystematiek ingevoerd die het zicht op de ontwikkeling van het EMU-saldo van decentrale overheden zal verbeteren. Een correcte implementatie van de nieuwe rapportagesystematiek vergt een aanzienlijke inspanning van gemeenten en provincies. Daarom zal zorgvuldig worden gevolgd of de verwachte kwaliteitsverbetering ook daadwerkelijk optreedt. Indien nodig worden aanvullende maatregelen genomen. Verder wordt op basis van een advies van een onafhankelijke commissie bezien welke maatregelen mogelijk zijn om de beheersing van het EMU-saldo van decentrale overheden te verbeteren.

Technische extrapolaties voor 2006 en 2007 duiden erop dat de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo voor die jaren mogelijk achterblijft bij de doelstelling die is geschetst in de vorige Miljoenennota. Ook lijkt het waarschijnlijk dat de EMU-schuld in 2007 hoger zal zijn dan aan het begin van de kabinetsperiode, terwijl aflossing van de schuld wenselijk zou zijn vanwege de vergrijzing. In het voorjaar van 2005 bespreekt het kabinet de contouren van de begroting 2006. Op dat moment is voor dat jaar ook een

economisch onderbouwde raming beschikbaar. Op basis van die raming zal het kabinet bezien of, en zo ja welke aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarbij zal worden uitgegaan van de begrotingsregels zoals die zijn afgesproken in het Hoofdlijnenakkoord.

#### **1.4 Versterkt uit het dal**

##### ambitieuze hervormingsagenda

Een sterke economie, een slagvaardige overheid en houdbare overheidsfinanciën zijn geen doel op zich zelf, maar noodzakelijke voorwaarden voor een slagvaardige, betrokken samenleving. Daartoe wil het kabinet een ambitieuze hervormingsagenda realiseren op een breed front. Inzet is om ruimte te scheppen voor eigen keuzen en initiatief, om het appel op eigen verantwoordelijkheid en onderlinge betrokkenheid te versterken, en om het vertrouwen in eigen vermogen te stimuleren. Dat vergt houvast; vandaar de inzet op veiligheid, een moderne sociale zekerheid, en een duurzaam gebruik van de natuur. Dat vergt samenhang; vandaar ook de inzet op een slagvaardige overheid, op integratie en op de beleving van waarden en normen. Het vergt dynamiek; vandaar de inzet op ondernemen, innovatie, onderwijs en de verandering van de zorg. En het vergt keuzevrijheid; vandaar de inzet op een bruikbare rechtsorde, op minder regels en administratieve lasten, en op regels die een kader bieden voor eigen keuzen, zoals een levensloopregeling.

Het kabinet is voortvarend van start gegaan met het realiseren van zijn ambitieuze hervormingsagenda. De eerste horden zijn reeds genomen en op sommige terreinen zijn positieve resultaten waarneembaar. Dat is allerm minst een reden voor zelfgenoegzaamheid: er moet nog veel gebeuren. Op het terrein van de sociale zekerheid, de hervorming van de overheid, het terugdringen van de bureaucratie, de zorg en het onderwijs worden ook het komende jaar belangrijke stappen gezet. Dat gaat soms niet zonder ingrijpende maatregelen; gevestigde belangen zullen onvermijdelijk ter discussie worden gesteld. Een evenwichtige spreiding van de lasten, met oog voor de financieel meest kwetsbare groepen in de samenleving, is vanzelfsprekend een belangrijk uitgangspunt bij de gekozen vormgeving.

##### perspectief op betere toekomst

Het kabinet neemt deze maatregelen vanuit de overtuiging dat daarmee perspectief wordt geboden op een betere toekomst. De overheid zal op bepaalde terreinen een stap terugdoen, om daarmee ruimte te bieden aan burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Dit leidt tot grotere verantwoordelijkheden – iedereen moet meedoen –, maar stimuleert ook een actieve participatie op de arbeidsmarkt en verbetert de structuur van Nederland. Een fundamentele herijking van verantwoordelijkheden creëert voor de overheid bovendien de ruimte om zich te concentreren op het borgen van publieke belangen en het verbeteren van dienstverlening aan burgers. Het kabinet denkt hiermee de geloofwaardigheid van de politiek te vergroten en het vertrouwen van de kiezers te herwinnen. Dit proces wordt ondersteund met een vernieuwing van de politiek-bestuurlijke verhoudingen, door invoering van een gekozen burgemeester en vernieuwing van het kiesstelsel.

Naarmate het hervormingsproces beter slaagt, zal ons land beter zijn voorbereid op de uitdagingen van de toekomst. De internationale concurrentie wordt steeds sterker door de uitbreiding van de EU en de snelle groei van opkomende economieën, vooral in Azië. De effecten van de vergrijzing op de overheidsfinanciën en de arbeidsmarkt zijn gedurende deze kabinetsperiode al in toenemende mate merkbaar. Door voortgaande technologische ontwikkelingen worden steeds hogere eisen aan werknemers gesteld. Deze ontwikkelingen hebben ingrijpende

gevolgen voor Nederland en vergen een toekomstgerichte opstelling van overheid, werkgevers en werknemers.

#### concrete maatregelen

Het komt nu aan op de daadwerkelijke uitvoering van de hervormingsagenda. Vrijblijvendheid of het toepassen van lapmiddelen om fundamentele problemen aan te pakken, zouden in dit perspectief onverantwoord zijn. De komende periode wordt de uitvoering van de maatregelen uit het Hoofdpijnenakkoord voortvarend voortgezet. In deze Miljoenennota presenteert het kabinet de concrete maatregelen voor 2005. Met deze ingrepen wordt voorkomen dat de huidige «zware griepaanval» een «chronische ziekte» wordt. Nederland heeft de capaciteiten om toonaangevend te zijn, op zowel economisch als sociaal gebied. Door nu te werken aan het economische groeipotentieel van Nederland en door dit potentieel volledig te benutten, komt die ambitie binnen bereik.



## 2 De basis van het financieel-economische beleid

### 2.1 De Nederlandse economie in vogelvlucht

#### *Aarzelend herstel*

De Nederlandse economie presteerde in de afgelopen drie jaar slecht: de economische groei bedroeg over deze periode in totaal slechts 1,1%. De toename van het BBP trekt in 2004 en 2005 aan, maar blijft nog belangrijk beneden het Europese gemiddelde. De economie groeit dit jaar waarschijnlijk met 1¼% en volgend jaar met 1½%. In de periode 2001–2005 neemt het Nederlandse BBP daarmee naar huidige inzichten in totaal met 5% minder toe dan het BBP van de EU-25. Daarbij past bovendien nog de kanttekening dat de groei van de Europese economie op dit moment belangrijk achterblijft bij die van de wereldeconomie. De groeicijfers voor de VS en Azië zijn veel hoger dan die voor de landen van het oude continent.

De economische neergang heeft ingrijpende gevolgen voor de arbeidsmarkt. De situatie is op dit moment zorgwekkend, terwijl nog maar kort geleden sprake was van een bijzonder lage werkloosheid. Veel jonge mensen slaagden er de afgelopen jaren niet in om aan de slag te komen. Sinds het begin van vorig jaar nam het aantal werklozen gemiddeld met ruim acht duizend per maand toe. Het aantal werklozen stijgt volgend jaar wat minder hard, maar loopt naar verwachting nog wel verder op tot gemiddeld 550 000.

#### *Lichte verbetering EMU-tekort*

#### Stabiliteits- en Groeipact

De slechte prestaties van de economie hebben ertoe geleid dat de financiële positie van de overheid in sneltreinvaart is verslechterd. Ondanks de tekortbeperkende maatregelen die werden genomen met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn, verslechterde het begrotingssaldo tussen 2000 en 2003 met 4,7 procentpunt. Terwijl in 2000 nog een overschot op de begroting resulteerde van 1,5% van het BBP, was vorig jaar sprake van een overheidstekort van 3,2% van het BBP. Het tekort passeerde daarmee in 2003 de bovengrens uit het EU-verdrag en het Stabiliteits- en Groeipact. Dankzij aanvullende maatregelen komt het tekort op de begroting in 2004 waarschijnlijk niet boven de 3%-grens uit. Voor volgend jaar wordt, eveneens rekening houdend met aanvullend beleid, een verdere verbetering van het EMU-tekort verwacht tot 2,6% van het BBP.

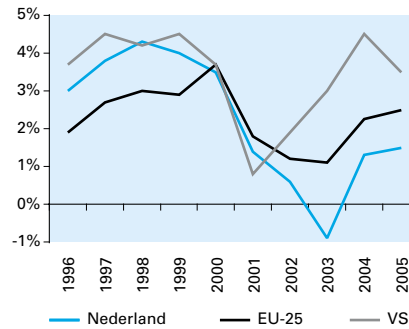
#### *Verzwakte concurrentiekracht*

De trage groei van de Nederlandse economie is niet alleen het resultaat van de internationale conjuncturele neergang. De huidige economische problemen zijn voor een deel het gevolg van de uitbundige economische groei die ons land in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw kende. Deze hoge groei resulteerde in een krappe arbeidsmarkt, die vanaf 1998 gepaard ging met een snelle toename van de arbeidskosten, ook in vergelijking met andere Europese landen. Het resultaat was een

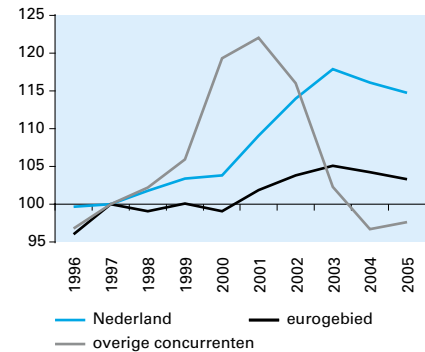
aantasting van de concurrentiekracht van Nederlandse ondernemingen. Het verlies aan concurrentiekracht pakte extra groot uit, omdat de toename van de arbeidsproductiviteit – vooral vanaf 2001 – hier in internationaal perspectief laag was.

**Figuur 2.1.1**

**Economische groei, 1996–2005**



**Arbeidskosten per eenheid product<sup>1</sup> (1997 = 100), 1996–2005**



<sup>1</sup> In de verwerkende industrie.  
Bron: CPB.

## stijging arbeidskosten

De loonstijging bleef in 2001 en 2002 hoog, hoewel de groei van de arbeidsproductiviteit in deze jaren nagenoeg tot stilstand kwam. De lonen bleven te snel stijgen, omdat de toename van de werkloosheid beperkt bleef. De noodzaak van loonmatiging werd daardoor onvoldoende ervaren. De werkgevers in de marktsector hebben lang gewacht met het inkrimpen van hun personeelsbestand en bovendien steeg de werkgelegenheid in de collectieve sector in 2001 en 2002 sterk. Bedrijven verminderen het personeelsvolume bij een economische neergang altijd met een vertraging, maar deze vertraging is ten tijde van de recente neergang bijzonder groot geweest. De ondernemingen hielden met andere woorden erg grote interne arbeidsreserves aan. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat zij zich enkele jaren eerder aanzienlijk hadden moeten inspannen om openstaande vacatures in te vullen.

De snelle stijging van de arbeidskosten per eenheid product werd aanvankelijk nog gemaaskeerd door een depreciatie van de euro. Een daling van de eurokoers verbetert namelijk op korte termijn de concurrentiekracht ten opzichte van de landen die geen deel uitmaken van het eurogebied. Vanaf 2002 is de eurokoers echter scherp gestegen. De concurrentiekracht verslechterde hierdoor vanaf dit jaar ook ten opzichte van de landen buiten de eurozone. De arbeidskosten per eenheid product zullen volgend jaar naar verwachting voor het eerst sinds jaren minder hard stijgen dan bij de concurrenten in de eurozone. De verbetering van de concurrentiekracht ten opzichte van deze concurrenten blijft echter waarschijnlijk beperkt. De arbeidskosten per eenheid product nemen in de jaren 1998–2005 naar huidige inzichten in totaal met ruim 10% meer toe dan gemiddeld in het eurogebied.

De bedrijven moesten vanwege de geschetste ontwikkeling van de arbeidskosten hun prijzen meer verhogen dan de concurrenten. De exportsector verloor daardoor flink terrein op de buitenlandse markten, en ook de bedrijven op de binnenlandse markt hebben marktaandeel verloren aan de buitenlandse concurrenten. De exportsector profiteert in 2004 en 2005 van de snelle groei van de wereldeconomie, maar de

toename van de binnenslands geproduceerde export blijft bescheiden doordat exporteurs verder marktaandeel verliezen.

#### *Lage winstgevendheid*

De bedrijven zouden nog meer terrein op de buitenlandse en binnenlandse markten hebben verloren, als zij de sterk gestegen arbeidskosten per eenheid product volledig in de prijzen hadden doorberekend. Zij hebben de verhoging van de prijzen echter beperkt door hun marges te verkleinen. Dit betekent wel dat de winstgevendheid sterk is verslechterd, zoals blijkt uit de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote. Een stijging van dit kengetal wijst op een verslechtering van de winstgevendheid. De arbeidsinkomensquote bedroeg vorig jaar 86,9%, en was daarmee bijna 6 procentpunt hoger dan in 1997. Voor dit jaar en volgend jaar wordt op enig herstel van de winstgevendheid gerekend. De arbeidsinkomensquote bedraagt in 2005 echter vermoedelijk nog steeds ruim 86%.

#### bedrijfswinsten

De bedrijfswinsten zullen in 2004 en 2005 waarschijnlijk verbeteren, maar van een gezonde winstgevendheid is vooralsnog geen sprake. Het winstherstel is voor een deel te danken aan het aantrekken van de productiviteit, waarvan sprake is doordat de ondernemingen de interne arbeidsreserves verminderen. Daarnaast draagt naar verwachting een gematigde ontwikkeling van de contractlonen aan het winstherstel bij. De gunstige effecten van deze ontwikkelingen op de winstgevendheid worden wel deels tenietgedaan door hogere pensioenpremies.

De aangetaste winstgevendheid heeft een domper gezet op de investeringen van bedrijven. De investeringsactiviteit stond bovendien ook onder druk door de ongunstige ontwikkeling van de afzet van bedrijven. De bedrijfsinvesteringen zijn in de afgelopen drie jaar in totaal met maar liefst bijna 12% gedaald. Bij de verwachte geringe verbetering van de bedrijfswinsten en laag blijvende productiegroei blijft het herstel van de investeringsactiviteit in 2004 en 2005 beperkt.

#### *Consumptie groeit nauwelijks*

De consumptieve bestedingen hebben zich niet aan de malaise kunnen onttrekken. Ten tijde van de hoogconjunctuur in de tweede helft van de jaren negentig stegen deze bestedingen nog vlugger dan het al snel groeiende beschikbare gezinsinkomen. Dit was onder meer te danken aan een toename van de baanzekerheid en aan gunstige vermogenseffecten, die samenhangen met de hausse op de aandelenmarkten en de sterke prijsstijging van woningen. De vrije gezinsbesparingen namen dan ook gestaag af en waren in 2000 zelfs negatief.

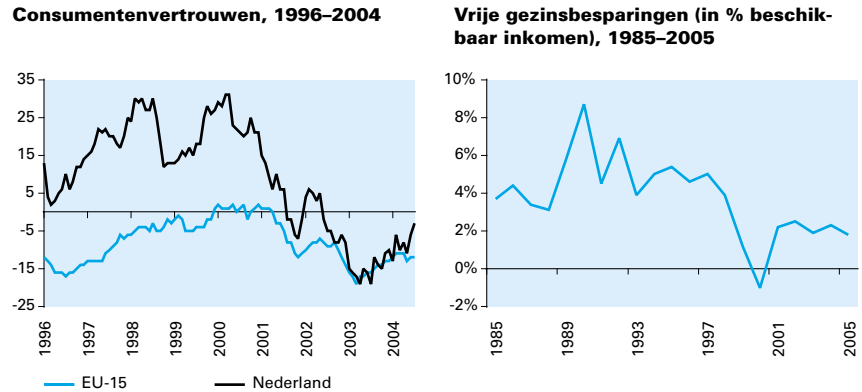
Sinds 2001 is de toename van de consumptie echter sterk verminderd. Dit valt voor een deel te verklaren uit de verminderde groei van het beschikbare gezinsinkomen. De consumptie stond tevens onder druk door de vermindering van de baanzekerheid, de forse koerscorrectie op de aandelenmarkten en de afname van de prijsstijging van woningen. Vorig jaar zijn de consumenten stevig op de rem gaan staan: de particuliere consumptie daalde voor het eerst sinds het begin van de jaren tachtig. Door het wegebben van de negatieve vermogenseffecten van de gedaalde beurskoersen zal de consumptie in 2004 en 2005 naar verwachting niet verder dalen. De consumptie groeit echter vermoedelijk nauwelijks, omdat het beschikbare gezinsinkomen – mede als gevolg van de stijging van de werkloosheid – zich ongunstig ontwikkelt.

#### consumentenvertrouwen

De consumptieve bestedingen stonden in de afgelopen jaren in alle Europese landen onder druk. Daarbij speelde overal een afname van het

consumentenvertrouwen een rol. Voor deze afname zijn verschillende verklaringen voorhanden. Er valt onder meer te wijzen op de geopolitieke onzekerheden en terroristische aanslagen en op de scherpe koersdaling van aandelen. Bovendien was ook elders in Europa sprake van een vermindering van de baanzekerheid die bijdroeg aan de afname van het consumentenvertrouwen. Daarnaast moet de forse verslechtering van de overheidsfinanciën worden genoemd. De mensen begrijpen immers dat deze verslechtering in de toekomst tot bezuinigingen of lastenverhoging zal leiden, zeker omdat de vergrijzing in de komende decennia gepaard gaat met een opwaartse druk op de overheidsuitgaven.

**Figuur 2.1.2**



Bronnen: Eurostat en CPB.

In ons land was het consumentenvertrouwen in de jaren van uitbundige hoogconjunctuur veel groter dan elders in Europa, maar dat is sinds de omslag in de economische ontwikkeling niet langer het geval. De zojuist genoemde factoren hebben vermoedelijk ook in Nederland bijgedragen aan de aantasting van het vertrouwen van consumenten. De invloed van de koerscorrectie op de beurs was hier om twee redenen relatief groot. In de eerste plaats hebben Nederlandse gezinnen in Europees perspectief vrij veel geld belegd in aandelen en beleggingsfondsen. Daarbij komt dat ons land over grote pensioenfondsen beschikt, die door de daling van de aandelenkoersen veel geld hebben verloren. De mede hierdoor op gang gekomen discussie over het pensioenstelsel heeft mogelijk bijgedragen aan de stijging van de vrije besparingen van gezinnen. Deze besparingen blijven overigens in 2004 en 2005 als percentage van het beschikbare gezinsinkomen op een lager niveau dan in het begin van de jaren negentig.

#### *Koopkracht staat onder druk*

Na een aantal jaren waarin de bestedingsmogelijkheden – mede dankzij de lastenverlichting die in 2001 is doorgevoerd – sterk zijn gestegen, staat de koopkracht van veel mensen vanaf 2003 onder druk. Dit hangt onder meer samen met de gematigde contractloonstijging, waartoe de omslag in de economische ontwikkeling met een vertraging heeft geleid. Ook hogere pensioenpremies en de budgettaire maatregelen die nodig zijn om te voorkomen dat de overheidsfinanciën ontsporen, werken ongunstig uit op de koopkracht. Mensen die hun baan verliezen, zien hun besteedbare inkomen overigens belangrijk meer afnemen dan de standaard huishoudens volgens de gebruikelijke koopkrachtberekeningen. Loonmatiging is op dit moment dan ook dringend geboden om ervoor te zorgen dat de



stijging van de werkloosheid snel een halt wordt toegeroepen. Het uitblijven van voldoende loonmatiging resulteert anders voor veel mensen uiteindelijk niet in een hogere, maar juist in een veel lagere koopkracht. Het ontbreken van ruimte voor koopkrachtwinst is mede het gevolg van de beperkte economische groei vanaf 2002. Bij een toename van het verdiende nationale inkomen die sterk achterblijft bij de stijging van het totale aantal mensen met een baan of uitkering, valt een verlies aan koopkracht niet te vermijden. Ondanks de teleurstellende ontwikkeling van de koopkracht is het reëel besteedbare inkomen van de meeste mensen in 2005 overigens nog altijd hoger dan in 2000.

#### afzwakking inflatie

De inflatie was in Nederland gedurende enkele jaren hoger dan elders in Europa, onder meer als gevolg van de ontwikkeling van de arbeidskosten. De piek in de prijsstijging in 2001 viel mede te verklaren uit de verhoging van de indirecte belastingen in het kader van de belastingherziening. Vanaf 2002 is de inflatie afgezwakt en inmiddels is de prijsstijging onder het eurogemiddelde terechtgekomen. Voor volgend jaar wordt gerekend op dezelfde inflatie als dit jaar (1¼%). De opgetreden vermindering van de inflatie in het eurogebied is mede te danken aan de appreciatie van de euro, omdat deze resulteert in goedkopere importen van buiten het eurogebied.

#### *Uitdagingen voor het beleid*

De Nederlandse economie heeft slechte jaren achter de rug. Als de economie niet beter gaat presteren, komt de welvaart in gevaar. Versterking van het groeivermogen van de economie is dan ook nodig. De economische groei dient aan het einde van deze kabinetsperiode weer hoger te zijn dan het gemiddelde van de EU-15. Er moet bovendien zo snel mogelijk een eind komen aan de stijging van de werkloosheid, en vervolgens moet het evenwicht op de arbeidsmarkt worden hersteld. Paragraaf 2.2 is gewijd aan de beleidsinspanningen die met het oog op deze doelstellingen noodzakelijk zijn. Daarbij wordt nader ingegaan op de oorzaken van de neergang van de economie.

Nederland beschikt over een goed stelsel van pensioenen voor mensen van 65 jaar en ouder. Iedereen heeft recht op een AOW-uitkering en ongeveer 90% van de werknemers bouwt bovendien een aanvullend pensioen op. Een belangrijke opdracht voor het beleid is het veiligstellen van de kwaliteit van het pensioenstelsel voor de toekomst, wanneer de samenleving vergrijsst. Deze opdracht is extra lastig omdat de vermogenspositie van de pensioenfondsen in het recente verleden is verzwakt. In paragraaf 2.3 komt deze problematiek aan de orde.

## **2.2 Versterking van het groeivermogen van de economie**

### *Structurele groei staat onder druk*

#### lagere structurele groei

De recente slechte prestaties van de Nederlandse economie hebben voor een belangrijk deel een conjunctureel karakter. De feitelijke groei van de economie is met andere woorden achtergebleven bij de structurele of potentiële groei. De geringe feitelijke economische groei hangt daarnaast samen met een lagere structurele groei dan in het verleden. Dit is op zijn beurt vooral het resultaat van de geringere toename van het arbeidsaanbod als gevolg van de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking. De stijging van de gemiddelde leeftijd van deze beroepsbevolking drukt de groei van het arbeidsaanbod omdat de oudere leeftijdsgroepen een relatief lage participatiegraad kennen.

Het CPB raamt de structurele groei van het BBP voor de periode 2004–2007 op 2¼% per jaar<sup>1</sup>. De verwachte structurele groei voor de huidige kabinetsperiode is daarmee lager dan de geschatte structurele groei voor het verleden (zie tabel 2.2.1). De structurele groei dreigt als gevolg van de demografische ontwikkeling in de toekomst verder af te nemen. Indien de arbeidsdeelname van ouderen (55–64 jaar) op het huidige – lage – niveau blijft, resulteert de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking in de toekomst in een verdere afname van de groei van het arbeidsaanbod. De structurele economische groei zou reeds op dit moment lager kunnen zijn dan het CPB heeft geraamd, indien een deel van de recente tegenvallers ten aanzien van de groei van de arbeidsproductiviteit een structureel karakter heeft. In dat geval is de potentiële groei mede verminderd door een geringere toename van de structurele arbeidsproductiviteit.

**Tabel 2.2.1 Structurele economische groei**

	1995– 1998	1999– 2002	2003	2004– 2007
Structurele economische groei	2,9%	2¾%	1¾%	2¼%
– groei effectief arbeidsaanbod	1,8%	1½%	¾%	1%
– structurele groei arbeidsproductiviteit	1,2%	1¼%	1¼%	1¼%

Bron: CPB.

### *Een diep conjunctureel dal*

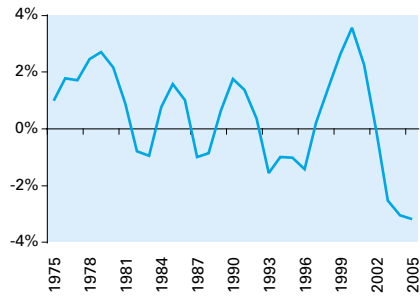
diep dal

De feitelijke economische groei was in de afgelopen jaren geringer dan de structurele groei. In de periode 1994–2000 was de feitelijke groei elk jaar juist hoger dan de structurele groei. Dit betekent dat sprake was van een opgaande beweging van de conjunctuur. De output gap, dat is het verschil tussen het feitelijke en het structurele *niveau* van het BBP, neemt in deze fase van de conjunctuur toe. In 1993 lag het BBP naar schatting 1,6% beneden het structurele niveau, maar in het conjuncturele topjaar 2000 was het BBP naar schatting 3,6% hoger dan dit niveau. Sinds 2001 blijft de feitelijke economische groei echter achter bij de structurele groei, zodat sindsdien sprake is van een neergaande beweging van de conjunctuur. Deze neergang heeft zich bijzonder snel voltrokken. Het CPB schat dat het BBP dit jaar 3% beneden het structurele niveau uitkomt. In de afgelopen drie decennia was het conjuncturele dal – afgemeten aan de output gap – in geen enkel jaar zo diep als op dit moment. In 2000 bereikte de output gap juist een historisch hoogtepunt. In slechts enkele jaren tijd is de conjuncturele situatie dus aanzienlijk verslechterd.

<sup>1</sup> CPB, 2002, Economische Verkenning 2004–2007, CPB Document 26, Den Haag.

**Figuur 2.2.1**

**Output gap, 1975-2005**



Bron: CPB.

De vraag rijst waarom de feitelijke groei van de economie vanaf 2001 zo sterk bij de potentiële groei is achtergebleven. De oorzaken hiervan zijn in de vorige paragraaf al de revue gepasseerd. Om te beginnen had de exportsector last van de internationale economische neergang. De slechte prestaties van de economie hingen daarnaast samen met de relatief sterke stijging van de arbeidskosten per eenheid product. Hierdoor verloren de bedrijven terrein op zowel de buitenlandse als de binnenlandse markten, en nam de investeringsactiviteit af. Ten slotte droeg ook de zwakke groei van de consumptie eraan bij dat het feitelijke BBP geen gelijke tred hield met het structurele BBP.

oorzaken lage groei

De lage groeicijfers van de afgelopen jaren hebben dus zowel een structurele als een conjuncturele oorzaak. De structurele en de conjuncturele ontwikkeling van de economie staan overigens niet los van elkaar, maar beïnvloeden elkaar over en weer. Zo kan een afname van de structurele economische groei onmogelijk zonder gevolgen blijven voor de feitelijke groei, omdat anders na verloop van tijd sprake zou zijn van een sterk oplopende spanning in de economie. Deze spanning resulteert vroeg of laat via loon- en/of prijsstijgingen in een geringer tempo van de feitelijke economische groei. Het is omgekeerd ook mogelijk dat een conjuncturele groeivertraging invloed heeft op de structurele groei van de economie. Zo is het mogelijk dat de mensen die tijdens de neergaande fase van de conjunctuur hun baan verliezen door een verlies aan vaardigheden na enige tijd niet meer tot het effectieve arbeidsaanbod behoren. Om deze reden kan een neergang van de conjunctuur, zeker als deze lang duurt, tot een lagere structurele groei leiden. Dit onderstreept het belang van loonmatiging in de huidige situatie. Voorkomen moet immers worden dat een groot aantal van de huidige werklozen het perspectief op betaalde arbeid verliest.

### **Box 2.2.1 De onzekerheid over het structurele niveau van het BBP**

*Verschillende factoren beïnvloeden de feitelijke groei van de economie. Sommige daarvan hebben slechts een tijdelijke invloed op het niveau van het BBP, zoals veranderingen in de conjuncturele situatie bij de handelspartners en wijzigingen in het vertrouwen van consumenten en producenten. Andere factoren, te weten de determinanten van het effectieve arbeidsaanbod en de structurele arbeidsproductiviteit, kunnen dit niveau blijvend beïnvloeden. De toename van het effectieve arbeidsaanbod en de stijging van de structurele arbeidsproductiviteit bepalen namelijk de structurele groei van de economie en daarmee het structurele niveau van het BBP. De structurele economische groei is gelijk aan het tempo waarin de economie duurzaam kan groeien zonder dat er vanuit de spanning in de economie sprake is van een opwaartse of neerwaartse invloed op de inflatie.*

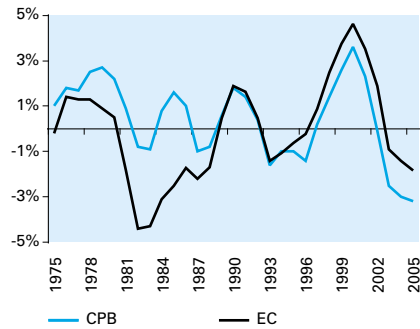
*Het structurele BBP kan niet worden waargenomen, maar moet worden geschat. Hiervoor zijn verschillende methoden voorhanden. Deze worden ook gebruikt om het structurele begrotingssaldo te bepalen. Dit is het saldo op de begroting waarvan sprake zou zijn indien het feitelijke BBP gelijk zou zijn aan het structurele niveau. Het gaat met andere woorden om het begrotingssaldo dat is geschoond voor de invloed van de conjunctuur. De bedoelde methoden kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld. De eerste categorie bestaat uit statistische methoden, waarbij het structurele BBP direct wordt afgeleid uit het feitelijke BBP. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het bepalen van het voort-schrijdende gemiddelde van het feitelijke BBP. De methoden van de tweede categorie zijn meer op de economische theorie gestoeld. Hierbij wordt het potentiële BBP meestal berekend met behulp van een productiefunctie en een model voor de arbeidsmarkt waarmee de evenwichtswerkloosheid kan worden geschat. Een productiefunctie beschrijft hoeveel er kan worden geproduceerd met de inzet van bepaalde hoeveelheden arbeid en kapitaal. De potentiële productie wordt in dit geval gelijk gesteld aan de productie, waarbij het effectieve arbeidsaanbod en de kapitaalgoederenvoorraad volledig worden benut. Het effectieve arbeidsaanbod is daarbij gelijk aan het arbeidsaanbod na aftrek van de evenwichtswerkloosheid. De potentiële productie is daarmee gelijk aan het aanbod van goederen en diensten, dat duurzaam mogelijk is. De vraag naar goederen en diensten kan slechts tijdelijk van dit aanbod afwijken.*

*Het CPB gebruikt een methode uit de tweede groep om het structurele BBP te bepalen. De Europese Commissie (EC) schat het structurele BBP van de EU-lidstaten eveneens met behulp van een dergelijke methode. De methode van de EC verschilt echter in enkele opzichten van die van het CPB<sup>2</sup>. De verschillen hebben onder meer betrekking op het model voor de arbeidsmarkt waarmee de evenwichtswerkloosheid wordt geschat. De twee methoden leveren dan ook niet hetzelfde niveau op van het structurele BBP, en daarmee evenmin van de output gap. Figuur 2.2.2 illustreert dit. Zo is de output gap volgens de Brusselse methode op dit moment minder negatief dan volgens de methode van het CPB. De EC schat het structurele BBP dus lager dan het CPB.*

<sup>2</sup> Zie hiervoor: Henk Kranendonk, 2003, Het structureel EMU-saldo: de methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken, CPB Memorandum 72, Den Haag.

**Figuur 2.2.2**

**Output gap, 1975-2005**



Bron: CPB.

*Nog geen herstel van de conjunctuur*

zwak herstel

De relevante wereldhandel groeit op dit moment hard, en ook voor volgend jaar wordt op een sterke toename hiervan gerekend. Toch komt de Nederlandse economie naar huidige inzichten in 2004 en 2005 nog niet op stoom. De output gap verslechtert in de projectie van het CPB in beide jaren verder. Er komt met andere woorden nog geen eind aan de neergaande fase van de conjunctuur. De stijging van de binnenslands geproduceerde uitvoer blijft namelijk in zowel 2004 als 2005 naar huidige inzichten opnieuw sterk achter bij die van de relevante wereldhandel, en de consumptieve bestedingen nemen vermoedelijk nauwelijks toe.

De ervaring leert dat lastig valt te voorspellen wanneer de omslag van de conjunctuur plaatsvindt. Het conjuncturele herstel is bovendien vaak groter dan geraamd, zodra dit herstel eenmaal is ingezet. Zo groeide de Nederlandse economie in het hersteljaar 1994 met 2,9%, terwijl het CPB in de Macro Economische Verkenning 1994 voor dit jaar een economische groei van 1% had geraamd. Het is denkbaar dat de economie er ook dit keer sneller en krachtiger in slaagt om het conjuncturele dal achter zich te laten. Dat is bijvoorbeeld mogelijk indien de wereldhandelsgroei hoger uitkomt dan waarop nu wordt gerekend, of indien het consumentenvertrouwen zich vlugger herstelt dan in de projectie ligt besloten. In het eerste geval wordt de Nederlandse economie nog meer op sleeptouw genomen door de wereldeconomie, en in het tweede geval leveren de binnenlandse bestedingen een grotere bijdrage aan de economische groei. Het is nu wel minder waarschijnlijk dat het CPB de kracht van het economisch herstel onderschat dan indertijd, omdat op dit moment al van een hogere groei van de wereldhandel wordt uitgegaan.

risico's

Er zijn niet alleen opwaartse, maar ook neerwaartse risico's. Een tegenvallende economische ontwikkeling is bijvoorbeeld denkbaar bij een verdere koersstijging van de euro of een hogere olieprijs dan waarop nu wordt gerekend. Een appreciatie van de euro heeft op korte termijn een nadelig effect op de economische groei, omdat de prijsconcurrentiepositie hierdoor tijdelijk ongunstig wordt beïnvloed. Een hogere olieprijs resulteert in een hogere inflatie en daarmee in een geringere consumptie. Bij een tegenvallende olieprijs komen bovendien de winsten lager uit, zodat ook het effect op de investeringsactiviteit ongunstig is.

Het huidige diepe conjuncturele dal is zorgwekkend, maar de afgenomen structurele groei en de dreigende verdere afname van deze groei vormen een nog groter probleem. Conjureturele onevenwichtigheden hebben dankzij loon- en prijsaanpassingen immers normaal gesproken een tijdelijk karakter. Een afname van de structurele economische groei betekent echter een geringere toename van de duurzaam mogelijke binnenlandse productie en het daarmee verdiende inkomen. Bij een te geringe structurele groei komen de koopkracht en de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen dan ook onvermijdelijk onder permanente druk te staan. De welvaart in ruime zin komt dan in gevaar. Deze wordt niet alleen bepaald door de materiële welvaart, waarvoor de koopkracht van de burgers een indicator is, maar ook door de mate waarin de overige doelstellingen van het economische beleid worden gerealiseerd. Deze doelstellingen hebben onder meer betrekking op de inkomensverdeling en de gezondheidszorg. Ook voor het realiseren van deze doelstellingen is een voldoende tempo van de economische groei noodzakelijk, omdat zij onvermijdelijk op de tocht komen te staan als de overheid over onvoldoende belasting- en premie-inkomsten beschikt om haar beleid op het gebied van de sociale zekerheid en de zorg te financieren. Voor de milieudoelstelling geldt hetzelfde. Een afname van de economische groei resulteert weliswaar in een geringere uitstoot van milieubelastende stoffen, waardoor het realiseren van de milieudoelstelling op zich wordt vergemakkelijkt, maar daar staat tegenover dat de overheid de beschikking krijgt over minder middelen om de kwaliteit van het leefmilieu te verbeteren.

#### les uit het verleden

Gegeven de huidige situatie van laagconjunctuur kan de groei van de economie in de nabije toekomst uitgaan boven de structurele groei. Er bestaat echter geen garantie dat de conjuncturele onevenwichtigheid snel verdwijnt. Om het conjuncturele herstel mogelijk te maken is het nodig dat de ontwikkeling van de arbeidskosten gematigd blijft. Anders is de kans immers groot dat de ondernemingen marktaandeel blijven verliezen aan de buitenlandse concurrenten, en is er geen zicht op een snel groeiende vraag naar Nederlandse producten. Loonmatiging is tevens nodig om de investeringsactiviteit te herstellen.

Het voorgaande betekent dat het aanpakken van de structurele problemen niet op de lange baan mag worden geschoven en dat het evenzeer van belang is dat de arbeidskosten zich gematigd blijven ontwikkelen. Als niet aan deze twee voorwaarden is voldaan, kunnen de huidige slechte prestaties van de economie immers een hardnekkig karakter krijgen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de economische problemen waarmee Nederland worstelde in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. De arbeidskosten namen indertijd langdurig veel sneller toe dan economisch verantwoord was, met alle ongunstige gevolgen van dien. De bedrijven konden in de internationale concurrentieslag niet overeind blijven en zij investeerden onvoldoende. De werkgevers verminderden vanwege de hoge arbeidskosten bovendien de arbeidsintensiteit van de productie, zodat het verlies aan banen extra groot was. De bovenmatige toename van de arbeidskosten werd mede veroorzaakt doordat de lastendruk op het arbeidsinkomen geleidelijk steeg en doordat de netto sociale uitkeringen relatief sterk werden verhoogd. Beide factoren hadden een ongunstig effect op het effectieve arbeidsaanbod en resulteerden daarmee in een structurele verzwakking van de economie. De omslag in de economische ontwikkeling werd pas mogelijk toen de extreem hoge werkloosheid vanaf 1982 resulteerde in loonmatiging. Een

stevig pakket hervormingsmaatregelen met betrekking tot de sociale zekerheid en lastenverlichting droegen eraan bij dat de economie zich daarna kon herstellen.

## Duitsland

Ook de lotgevallen van de Duitse economie illustreren de risico's van het uitstellen van structurele hervormingen en een langdurig te hoog niveau van de arbeidskosten. De Duitse hereniging had aanvankelijk via bestedingsimpulsen een gunstig effect op de economie van de oosterburen, maar vanaf halverwege de jaren negentig heeft deze economie juist slechte tijden beleefd. De kosten van de hereniging resulteerden namelijk in hogere lasten, die via afwenteling tot hogere arbeidskosten leidden en daarmee tot een aantasting van de concurrentiekracht van de ondernemingen. De economische problemen konden een hardnekkig karakter krijgen, omdat de noodzakelijke hervorming van arbeidsmarktinstuties niet voortvarend werd aangepakt. Zo bestond er behoefte aan een grotere differentiatie in de loonontwikkeling, omdat de stijging van de werkloosheid zich vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt voordeed. In de loononderhandelingen bleef echter een zo parallel mogelijke loonontwikkeling voor alle werknemers het parool. Ook het Duitse stelsel van sociale zekerheid droeg bij aan het geringe groeivermogen van de economie, omdat dit stelsel uitkeringsgerechtigden onvoldoende aanmoedigt om werk te zoeken. De Duitse overheid heeft inmiddels besloten om de structurele problemen aan te pakken via onder meer hervormingen van de sociale zekerheid, die tot een groter effectief arbeidsaanbod moeten leiden. Zo is de maximale duur van een WW-uitkering ingekort tot één jaar voor werknemers die jonger zijn dan 58 jaar respectievelijk tot anderhalf jaar voor werknemers van 58 jaar en ouder. Bovendien wordt er in een groeiend aantal bedrijven voor gekozen om de werkweek te verlengen zonder het weekloon te verhogen en om de flexibiliteit van het aantal gewerkte uren te vergroten. Bij een grotere flexibiliteit van het aantal gewerkte uren valt gemakkelijker in te spelen op schommelingen in de vraag naar de producten van de onderneming.

Maatregelen die uitzicht bieden op een hogere structurele groei van het BBP kunnen meestal niet op applaus rekenen. Het gaat immers vaak om maatregelen die door velen als minder plezierig of zelfs pijnlijk worden ervaren. Dit is voor het kabinet geen reden om dergelijke maatregelen op de lange baan te schuiven. De afname van het consumentenvertrouwen in een groot aantal Europese landen hangt wellicht mede samen met het feit dat de noodzakelijke structurele hervormingen te traag worden doorgevoerd. Het is immers denkbaar dat de langdurige discussie over de structurele zwaktes van de economie zonder bijpassende structurele hervormingen heeft bijgedragen aan een pessimistisch toekomstbeeld van de consumenten.

## pijnlijke maatregelen

Er zijn maar weinig pijnloze maatregelen om de structurele groei te stimuleren. Zo lukt het niet om de economische activiteit duurzaam op een hoger niveau te tillen met een expansief budgettaire beleid. Zonder versterking van de economische structuur heeft een dergelijk beleid op den duur geen effect op het BBP, en resulteren slechts hogere rentelasten die ten koste gaan van de ruimte voor andere overheidsuitgaven. Als de mensen op een verruiming van het budgettaire beleid reageren door meer te gaan sparen, valt ook het effect op de productie op korte termijn tegen.

### *Een grotere deelname aan het arbeidsproces*

## korte werktijd

De gewenste structurele versterking van de economie valt met name te realiseren via een grotere deelname aan het arbeidsproces. Het aantal werkenden als percentage van de bevolking is in ons land in internationaal perspectief niet aan de lage kant, maar het aantal gewerkte uren per

hoofd van de bevolking is dat wel. Het gemiddelde aantal gewerkte uren per werknemer is in geen enkel OESO-land zo laag als in Nederland. Werknemers werken in ons land gemiddeld slechts 1340 uur per jaar, tegen gemiddeld 1615 uur in de EU en gemiddeld 1815 uur in de VS. De werktijd in Nederland is dus relatief kort. Dit komt doordat relatief veel werknemers in deeltijd werken en doordat de arbeidsduur van werknemers met een voltijdbaam relatief laag is. Mensen die langer willen werken kunnen op obstakels stuiten. Voor deeltijdwerkers kunnen bijvoorbeeld capaciteitsproblemen in de kinderopvang een obstakel zijn om langer te werken en voor mensen met een voltijdbaam bepalingen in de CAO over de lengte van de werkweek. Het kabinet streeft ernaar om nog tijdens deze kabinetsperiode de achterstand van Nederland op de EU-15 wat betreft het aantal gewerkte uren per werkende te verminderen. Een hogere arbeidsdeelname in uren is niet alleen mogelijk indien mensen met een baan gemiddeld meer uren gaan werken, maar ook als het aantal werkenden ten opzichte van de beroepsgeschikte bevolking toeneemt. Er zijn immers nog groepen die relatief weinig aan het arbeidsproces deelnemen. Het gaat hierbij om ouderen, laagopgeleiden, vrouwen en etnische minderheden.

### minder inactieven

Een hogere arbeidsdeelname valt onder meer te bereiken door de collectief gefinancierde inactiviteit terug te dringen. Het aantal werklozen is op dit moment veel hoger dan enkele jaren geleden en dreigt verder te stijgen. Volgend jaar is er waarschijnlijk sprake van 550 000 werklozen. Het totale aantal uitkeringsgerechtigden in de leeftijd van 15–64 jaar is nog veel groter. Alleen al het aantal mensen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering is op dit moment circa 250 000 groter. Nederland heeft daarnaast – ook internationaal gezien – een bijzonder groot aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het aantal personen met een dergelijke uitkering bedraagt nu tegen de 1 miljoen, waarvan overigens een deel werkt. Het arbeidsaanbod wordt tevens ongunstig beïnvloed door collectieve VUT- en prepensioenregelingen. Op dit moment zijn er ruim 200 000 personen met een VUT- of prepensioenuitkering.

#### **Box 2.2.2 De achterstand op het Amerikaanse inkomen per hoofd van de bevolking**

*De Europese landen kennen een geringer inkomen per hoofd van de bevolking dan de VS. Dit geldt ook voor ons land. Tabel 2.2.2 laat verklaringen zien voor de inkomensachterstand van Nederland op de VS in 1960 en 2003. Het verschil tussen het Nederlandse en het Amerikaanse inkomen per hoofd is op dit moment ongeveer even groot als in 1960. De verklaring van dit verschil is nu echter geheel anders. Het relatief geringe Nederlandse inkomen per hoofd hing in 1960 samen met een lagere productiviteit per gewerkt uur. Het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking verschilde hier nauwelijks van dat in Amerika. De achterstand op de VS valt nu juist volledig toe te schrijven aan een kleiner aantal gewerkte uren per hoofd. De productiviteit per gewerkt uur is op dit moment zelfs iets hoger dan in de VS. De relatief lage arbeidsdeelname in Nederland is het resultaat van een relatief geringe arbeidstijd per werkende. Er werken hier namelijk – anders dan in de VS – erg veel mensen in deeltijd, terwijl mensen met een voltijdbaam bovendien veel minder uren per jaar werken dan hun Amerikaanse collega's.*

*Ook de achterstand van de andere Europese landen op het inkomen per hoofd in de VS komt op dit moment grotendeels op het conto van een geringe arbeidsdeelname. Werknemers in de EU-15 werken gemiddeld minder uren per jaar dan werknemers in de VS, en in Europa nemen bovendien relatief veel mensen helemaal niet aan het arbeidsproces deel. Verschillende auteurs hebben de vraag gesteld in hoeverre het verschil tussen de arbeidsdeelname in Europa en die in de VS voortvloeit uit het feit dat de Europeanen meer belang hechten aan vrije tijd. Mocht de relatief geringe arbeidsdeelname in Europa*



uitsluitend het resultaat zijn van andere preferenties, dan zou er immers geen enkel probleem zijn. Europeanen zouden in dat geval welbewust kiezen voor een kortere arbeidstijd en voor het daarbijbehorende lagere inkomen, en de beslissing van relatief veel Europeanen om helemaal niet te werken zou in dat geval een welbewuste keuze zijn voor vrije tijd in plaats van een arbeidsinkomen. Een grotere voorkeur voor vrije tijd verklaart echter niet de hele achterstand van Europa op de arbeidsdeelname in de VS. Deze achterstand hangt namelijk in belangrijke mate samen met instituties die in de hand werken dat mensen zich niet op de arbeidsmarkt aanbieden of slechts een beperkt aantal uren willen werken. Het stelsel van sociale zekerheid is in Europa immers generieuzer dan in de VS, en de marginale lastendruk op het arbeidsinkomen is hier hoger.

**Tabel 2.2.2 De achterstand op het inkomen per hoofd in de VS<sup>1</sup>**

	Nederland		EU-15	
	1960	2003	1960	2003
BBP per hoofd	- 27%	- 24%	- 38%	- 33%
Productiviteit per gewerkt uur	- 25%	4%	- 58%	- 5%
Aantal gewerkte uren per hoofd	- 2%	- 29%	21%	- 27%
Arbeidstijd per werkende	2%	- 35%	6%	- 18%
Werkgelegenheidsgraad <sup>2</sup>	- 4%	6%	15%	- 9%

<sup>1</sup> Afwijkingen (in %) van de genoemde variabelen van het niveau in de VS.

<sup>2</sup> Aantal werkenden ten opzichte van de bevolking.

Bron: Groningen Growth and Development Centre en The Conference Board, Total Economy Database, 2004, <http://www.ggdc.net>.

*De productiviteit per gewerkt uur is in Nederland op dit moment iets hoger dan in de VS. De voorsprong van Nederland brokkelt echter af. Daarbij moet de kanttekening gemaakt worden dat het beeld van de Nederlandse productiviteit vertekend is. Hiervoor zijn drie redenen te geven. Het gunstige Nederlandse cijfer hangt in de eerste plaats voor een deel samen met het feit dat relatief veel laagopgeleiden niet aan het arbeidsproces deelnemen. De VS slagen er veel beter in om mensen met een lage opleiding aan de slag te krijgen. Dit drukt daar vanzelfsprekend de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Het feit dat werknemers in ons land gemiddeld een relatief klein aantal uren per dag werken, heeft waarschijnlijk eveneens een positief effect op de productiviteit per gewerkt uur. Het is namelijk een ervaringsgegeven dat een vermindering van het aantal gewerkte uren per dag tot een toename van de productiviteit per gewerkt uur leidt, omdat de werknemers minder moe worden of zich in de resterende arbeidsuren beter kunnen concentreren. De Nederlandse productiviteit per gewerkt uur is in de derde plaats enigszins vertekend door het relatief kapitaalintensieve karakter van de economie. Mocht Nederland er in de toekomst in slagen om meer banen voor laagopgeleiden te scheppen, dan neemt de productiviteit per gewerkt uur daardoor dus af. Hetzelfde is het geval als werknemers meer uren per dag gaan werken of als de kapitaalintensiteit van het productieproces vermindert.*

## stimulering arbeidsaanbod

Sommige mensen stellen zich op het standpunt dat met stimulering van het arbeidsaanbod beter kan worden gewacht totdat de werkloosheid weer een duidelijke afname vertoont. Het recente verleden van de Nederlandse economie maakt echter duidelijk dat dit geen verstandige beleidslijn zou zijn. De neergang van de economie was immers mede het resultaat van de bijzonder krappe arbeidsmarkt in de tweede helft van de jaren negentig. Dat een krappe arbeidsmarkt een obstakel zou kunnen zijn voor de economische groei is indertijd onderschat. Hoewel de officiële werkloosheid een laag niveau had bereikt, waren er namelijk nog aanzienlijke arbeidsreserves (onder andere in de WAO). De oververhitting die de Nederlandse economie kort vóór en direct na de eeuwwisseling kenmerkte, had dan ook kunnen worden voorkomen als het was gelukt om de verborgen werkloosheid voldoende terug te dringen. Dat de daarvoor noodzakelijke maatregelen – in de vorm van bijvoorbeeld

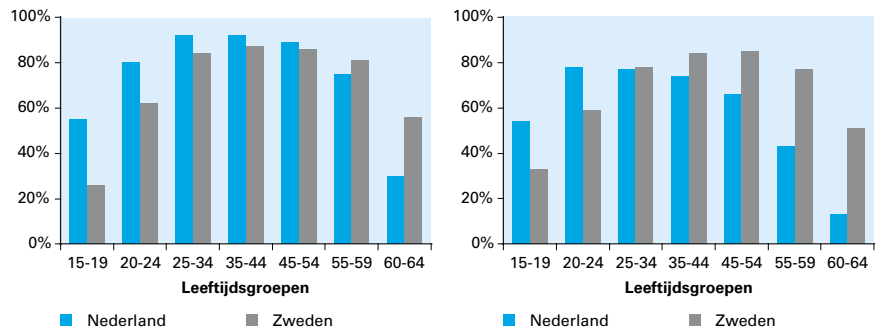
hervormingen van de sociale zekerheid – achterwege zijn gebleven, hangt mogelijk onder meer samen met het feit dat veel mensen voor zulke maatregelen maar weinig begrip kunnen opbrengen als het goed gaat met de economie. De belastingherziening van 2001 heeft wel een bijdrage geleverd aan de gewenste verruiming van het arbeidsaanbod, maar deze vond – zo is nadien duidelijk geworden – pas plaats toen de economie al over de top heen was. De les van het voorgaande is dat beleidsinspanningen om het effectieve arbeidsaanbod te stimuleren hoog op de beleidsagenda moeten staan. Met deze beleidsinspanningen, die overigens tijd vergen om vruchten af te werpen, kan worden vermeden dat de volgende opgaande beweging van de economie te snel vastloopt. Daarnaast moet via onderwijs en scholing ernaar worden gestreefd dat het arbeidsaanbod beter gaat aansluiten bij de behoeften van werkgevers, zodat een gebrekkige aansluiting van het aanbod van arbeid bij de arbeidsvraag geen bron van onvervulde vacatures hoeft te zijn.

Het kabinet stimuleert de arbeidsparticipatie op verschillende manieren. De beleidsinspanningen hebben als doel om obstakels weg te nemen die mensen ervaren om aan het arbeidsproces deel te nemen en om voor hen de prikkels te vergroten om de arbeidsmarkt te betreden of om langer te werken. De concrete beleidsvoorstellen hiervoor passeren in hoofdstuk 3 de revue. Voor zover deze voorstellen zijn gericht op een grotere arbeidsdeelname van ouderen, komen deze in paragraaf 2.3 aan de orde. Daarin staat de vraag centraal hoe de kwaliteit van de pensioenvoorzieningen veilig gesteld kan worden.

#### **Box 2.2.3 De achterstand op de arbeidsdeelname in Zweden**

*In ons land bestaat nog volop ruimte om de arbeidsdeelname te verhogen. De VS zijn niet het enige land met een veel hogere arbeidsparticipatie. Hoewel de arbeidsdeelname in uren gerekend hier op dit moment niet veel lager is dan het Europese gemiddelde, blijft deze wel duidelijk achter bij die in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen. Zo was in 2003 het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking in Zweden 15% hoger dan in Nederland. De relatief hoge arbeidsdeelname in Zweden valt voor een belangrijk deel te verklaren uit een grotere participatie van vrouwen. In Zweden nemen meer vrouwen aan het arbeidsproces deel en participerende vrouwen werken bovendien gemiddeld meer uren per jaar. Hierbij past overigens de kanttekening dat de gemiddelde arbeidsdeelname van vrouwen in personen gerekend in Nederland geleidelijk stijgt, omdat de leeftijdscohorten met een bijzonder lage arbeidsdeelname met het verstrijken van de tijd een steeds kleiner deel van de potentiële beroepsbevolking uitmaken.*

*De hoge arbeidsparticipatie in Zweden is mede te danken aan een grotere arbeidsdeelname van ouderen. Dit valt af te leiden uit figuur 2.2.3, waarin de arbeidsdeelname van verschillende leeftijdsgroepen in Nederland wordt vergeleken met die in Zweden. De figuur geeft voor elk van de onderscheiden leeftijdsgroepen de werkgelegenheid in personen weer ten opzichte van het totale aantal personen van de leeftijdsgroep. De gemiddelde werkgelegenheidsgraad in personen van zowel mannen als vrouwen is in Zweden hoger dan hier, hoewel Zweedse jongeren vanwege een grotere onderwijsdeelname gemiddeld later aan het werk gaan. De hoge arbeidsdeelname van ouderen legt namelijk meer gewicht in de schaal.*

**Figuur 2.2.3****Arbeidsdeelname<sup>1</sup> van mannen, 2002****Arbeidsdeelname<sup>1</sup> van vrouwen, 2002**

<sup>1</sup> Aantal werkenden ten opzichte van de desbetreffende leeftijdsgroep.  
Bronnen: CBS en Statistiska Centralbyrån.

### *Een hogere arbeidsproductiviteit*

#### lage productiviteitsgroei

De structurele economische groei wordt mede bepaald door de toename van de structurele arbeidsproductiviteit. De geringe stijging van de feitelijke arbeidsproductiviteit in de afgelopen jaren is in hoge mate te wijten aan de conjuncturele neergang. Het is mogelijk dat een deel van de tegenvallende ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit een structureel karakter heeft. De ondernemingen voeren in dat geval op dit moment in een geringer tempo innovaties door dan in het verleden. De versnelling van de groei van de structurele arbeidsproductiviteit, waarvan sinds halverwege de jaren negentig in de VS sprake is door een groter gebruik van informatie- en communicatietechnologie, heeft zich in Nederland in ieder geval niet voorgedaan. Hetzelfde geldt voor de andere Europese landen. Europese ondernemingen investeren namelijk veel minder in informatie- en communicatietechnologie dan hun concurrenten uit de VS. Hierbij speelt een rol dat de concurrentie tussen ondernemingen in de VS heviger is. Amerikaanse bedrijven worden daarom meer gestimuleerd om nieuwe technologieën snel toe te passen. Een gezonde concurrentie leidt ook tot een snellere toepassing van nieuwe technologieën via de toetreding van nieuwe ondernemingen en het verdwijnen van andere. Deze analyse, die voor heel Europa geldt, is ook van toepassing op ons land. De geringe concurrentie in de afgeschermden sectoren, zoals de dienstensector en de bouw, draagt eraan bij dat de productiviteitsgroei in deze sectoren in Nederland in internationaal perspectief aan de lage kant is. Een tekortschietende mededinging stimuleert de bedrijven niet alleen onvoldoende om technologische innovaties door te voeren, maar ook onvoldoende om via organisatorische aanpassingen de productiviteit te verhogen.

De structurele groei van de arbeidsproductiviteit is in Europa geringer dan in de VS. Dit valt mede te verklaren uit het feit dat Europese bedrijven minder geld besteden aan onderzoek en ontwikkeling (O&O). De publiek gefinancierde O&O-inspanningen zijn in Europa bovendien weliswaar niet kleiner dan aan de andere zijde van de oceaan, maar de vruchten van deze inspanningen zijn wel minder groot, omdat de ondernemingen er minder goed in slagen om gebruik te maken van de met publiek geld ontwikkelde kennis. Deze twee oorzaken van een geringere toename van de structurele arbeidsproductiviteit dan in de VS gelden ook voor Nederland.

De noodzakelijke structurele versterking van de economie vraagt onder meer om beleidsinspanningen die zijn gericht op een snellere toename van de structurele arbeidsproductiviteit. Wat kan de overheid concreet doen? Het is vooral nodig dat zij de voorwaarden schept voor een hogere productiviteitsgroei. Van belang zijn onder meer de beleidsinspanningen op het gebied van onderwijs, onderzoek en innovatie. Het Nederlandse onderwijs is in internationaal perspectief van goede kwaliteit, maar er zijn op onderdelen nog verbeteringen nodig. Zo verlaat een te groot aantal leerlingen zonder diploma het onderwijs. Dit geldt vooral voor het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO). Het is nodig dat het VMBO aantrekkelijker wordt voor de leerlingen en beter gaat aansluiten bij de wensen van de bedrijven en het vervolgonderwijs. Een ander probleem in het onderwijs betreft het lerarentekort dat in de nabije toekomst waarschijnlijk ontstaat als gevolg van de pensionering van veel leraren. Publieke kennisinstellingen en bedrijven zijn belangrijke partners als het gaat om innovatie. Universiteiten verrichten vooral fundamenteel onderzoek. Dit onderzoek is in ons land van hoge kwaliteit. Toch is een groter rendement van de middelen voor fundamenteel onderzoek mogelijk door excellent en toepasbaar onderzoek beter te belonen (prestatiebekostiging). TNO en de grote technologische instituten vervullen een belangrijke functie door het toegankelijk en toepasbaar maken van kennis voor overheid en bedrijfsleven. Deze functie wordt versterkt door de instituutfinanciering om te zetten in financiering op basis van onderzoeksprogramma's van overheden en bedrijven. Daarnaast kan de aansluiting tussen onderzoekinstellingen en bedrijven worden verbeterd door het tot stand brengen van publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld via technologische topinstituten. Het is tevens belangrijk dat bedrijven meer gaan investeren in onderzoek en ontwikkeling. Dit wordt onder meer gestimuleerd via de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO). Bedrijven moeten daarnaast meer gebruikmaken van kennis die is ontwikkeld door de kennisinstellingen. Met het oog hierop worden voor het midden- en kleinbedrijf kennisvouchers geïntroduceerd. Hiermee kunnen MKB-bedrijven bij kennisinstellingen antwoord krijgen op onderzoeksvragen.

De overheid moet met het mededingingsbeleid zorgen voor een gezonde concurrentie tussen de bedrijven, die hen stimuleert om efficiënt te produceren en om tempo te maken met het vernieuwen van producten en productieprocessen. Ook internationale concurrentie stimuleert de ondernemingen om efficiënt te werken en om te innoveren. De voortgaande Europese integratie heeft onder meer om deze reden een gunstig effect op de welvaart in Europa. De uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten, die dit jaar is gerealiseerd, is een volgende stap in dit proces. Daarnaast is een verdere vervolmaking van de interne markt geboden. Zo is het nodig dat de resterende belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten van de zakelijke dienstverlening verdwijnen.

#### *Het fiscale vestigingsklimaat*

Het tempo waarin innovaties worden doorgevoerd hangt mede af van de omvang en de aard van de investeringen. Een sterke economische structuur vraagt dan ook om een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor (de investeringen van) internationaal opererende ondernemingen. Daaraan bestaat ook behoefte met het oog op de werkgelegenheid. De aantrekkelijkheid van het genoemde vestigingsklimaat wordt onder meer beïnvloed door de vennootschapsbelasting (Vpb).

In de lidstaten van de EU is wat betreft het statutaire tarief van de Vpb sprake van een dalende trend. In de jaren 1995–2003 daalde het gemid-

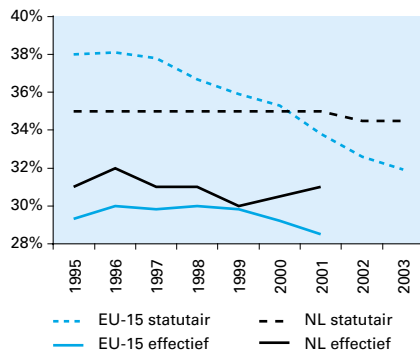
delde tarief in de EU-15 van 38 naar 32%. Het Nederlandse tarief is in deze periode ongeveer gelijk gebleven en bedraagt nu 34,5%. Het Nederlandse tarief was dus lager dan het gemiddelde van de EU-15, maar ligt nu daarboven. Het statutaire belastingtarief zegt echter niet alles over de belastingdruk die bedrijven feitelijk ervaren. Het effectieve belastingtarief is tevens van belang. Dit tarief wordt mede beïnvloed door de wijze waarop de fiscale winst wordt bepaald. Deze winst kan afwijken van de commerciële winst. Zo zijn dividenden ontvangen van deelnemingen vrijgesteld van vennootschapsbelasting, en mag in sommige gevallen versneld worden afgeschreven. Ook voor het effectieve tarief geldt dat de Nederlandse positie ten opzichte van de EU-15 is verslechterd. Deze verslechtering heeft zich vooral voorgedaan sinds 1999. Veel landen hebben aantrekkelijke regelingen van Nederland gekopieerd. Daarnaast heeft Nederland op basis van Europese afspraken wijzigingen in de fiscale regelgeving moeten doorvoeren die het vestigingsklimaat minder gunstig maken dan voorheen. Het effectieve tarief bedraagt in Nederland momenteel ongeveer 31%, terwijl het gemiddelde cijfer voor de EU-15 gelijk is aan circa 26,5%. Het fiscale vestigingsklimaat van Nederland is dus verzwakt, temeer omdat de nieuwe EU-lidstaten een effectief Vpb-tarief kennen van gemiddeld omstreeks 21%. In reactie hierop heeft Oostenrijk al besloten het statutaire tarief met ingang van 1 januari 2005 te verlagen van 34 naar 25%. België heeft het statutaire tarief in 2003 verlaagd van 40 naar 34%, en overweegt een verdere verlaging tot tegen de 30%. Portugal heeft het statutaire tarief in 2004 aangepast van 33 naar 25% en is van plan te zakken naar 20%.

#### verlaging Vpb in stappen

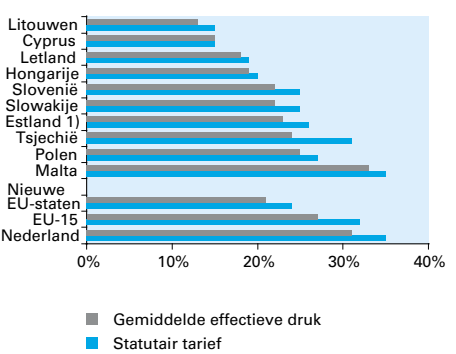
In de EU-15 is dus sprake van een dalende trend van de vennootschapsbelasting. Daarnaast is de juridische omgeving door Europa fors veranderd. Jurisprudentie van het Europese hof en afspraken ter voorkoming van oneerlijke belastingconcurrentie van de zogenoemde Gedragscodegroep hebben ertoe geleid dat Nederland de Vpb op onderdelen moest – en moet – aanpassen. Dit alles maakt een bezinning op het huidige stelsel van de vennootschapsbelasting noodzakelijk. Stilstand betekent in dit geval achteruitgang. Nederland wil de beschikking blijven hebben over een relatief aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat. Tegen deze achtergrond wordt het Vpb-tarief met ingang van 2005 verlaagd van 34,5 naar 31,5% en vindt in 2006 en 2007 een verdere verlaging van dit tarief plaats tot 30,5% respectievelijk 30,0%. Daarnaast zal een grondige modernisering van de Vpb worden voorbereid. Tevens wordt op dit moment onderzocht in hoeverre een nog verdere verlaging van het statutaire tarief en aanpassingen van de Vpb-grondslag mogelijk zijn. Onderwerpen met consequenties voor de grondslag, die daarbij worden bekeken, zijn de deelnemingsvrijstelling, de fiscale eenheid en de behandeling van inkomsten uit buitenlandse vaste inrichtingen. Ook onderwerp van studie is de mogelijkheid om een afwijkend belastingtarief toe te passen op inkomsten uit onderzoek en ontwikkeling en op rente ontvangen van en betaald aan groepsmaatschappijen. Onderzocht wordt of dit in de vorm van een boxensysteem zou kunnen worden gerealiseerd. Voor het einde van 2004 zal de Kamer nader over de door te voeren aanpassingen in de Vpb worden geïnformeerd.

**Figuur 2.2.4**

**Statutair en effectief tarief vennootschapsbelasting, 1995–2003**



**Statutair en effectief tarief vennootschapsbelasting, 2003**



<sup>1</sup> Uitgekeerde winsten; ingehouden winsten zijn vrijgesteld van belastingheffing.  
Bronnen: Ernst & Young, Centre for European Economic Research en Europese Commissie.

### Een beheerste loonontwikkeling

De omslag in de economische ontwikkeling heeft pas na geruime tijd geresulteerd in een matiging van de groei van de arbeidskosten. Hierbij speelde een rol dat het vrij lang heeft geduurd voordat de werkloosheid duidelijk begon toe te nemen. De arbeidsmarkt zelf gaf met andere woorden lange tijd geen signalen af dat loonmatiging noodzakelijk was. Veel pensioenfondsen hebben bovendien de afgelopen jaren de pensioenpremies verhoogd, omdat de dekingsgraad als gevolg van vermogensverliezen behoorlijk was verslechterd. Deze premieverhoging versterkte de neergang van de economie, omdat deze bijdroeg aan de stijging van de arbeidskosten. Achteraf moet worden geconstateerd dat de pensioenfondsen hun premies in de jaren met gunstige beleggingsrendementen te laag hebben vastgesteld, dan wel de voorzieningen te gemakkelijk hebben uitgebreid (omzetting VUT in prepensioen). Om deze reden viel een procyclische premieverhoging de afgelopen jaren niet te vermijden.

Het is van essentieel belang dat de ontwikkeling van de arbeidskosten voldoende wordt gematigd. Als de arbeidskosten te snel stijgen, bestaat immers geen perspectief op herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt, maar is juist de kans groot dat het aantal werklozen nog belangrijk verder stijgt. Het kan dan erg lang duren voor de werkloosheid weer op een acceptabel niveau is teruggekeerd. Naarmate mensen langer werkloos zijn, nemen doorgaans hun vaardigheden af, waardoor het voor hen lastiger wordt om weer een baan te vinden. Ook voor jonge mensen wordt het bij langdurige werkloosheid steeds moeilijker om aan de slag te komen.

### loonmatiging en productiviteit

Heeft een gematigde loonontwikkeling dan niet als nadeel dat deze ondernemers gemakzuchtig maakt en hen onvoldoende stimuleert om te innoveren?<sup>3</sup> Loonmatiging stimuleert de bedrijven inderdaad om arbeidsintensiever te produceren en drukt om die reden de arbeidsproductiviteit. Dit betekent echter niet dat het aanbeveling verdient om via

<sup>3</sup> Zie voor een kritische beschouwing van deze opvatting: Frederic Huizinga en Peter Broer, 2004, Wage moderation and labour productivity, CPB Discussion Paper 28, Den Haag en DNB, 2003, Leidt loonmatiging tot een lagere groei van de arbeidsproductiviteit op lange termijn?, Kwartaalbericht december 2003, Amsterdam.

sterke loonstijgingen een hogere groei van de arbeidsproductiviteit na te streven. De welvaart neemt daardoor niet toe, maar af. Hoge lonen leiden namelijk tot een lagere productie, omdat zij de concurrentiepositie van de ondernemingen aantasten. Zij resulteren daarmee bovendien in een afname van de werkgelegenheid. Het verlies aan banen is extra groot omdat de ondernemers minder arbeidsintensief gaan produceren. Hoge lonen hollen ook de bedrijfswinsten uit en zetten daarmee de investeringen onder druk. De arbeidsproductiviteit zal daarom na enige tijd ongunstig worden beïnvloed. In de nieuwe kapitaalgoederen zitten immers de nieuwste technologische innovaties geïncorporeerd. Het ligt bovendien niet voor de hand dat de bedrijven meer geld gaan uitgeven aan onderzoek en ontwikkeling als hun winsten afnemen. De ervaring leert juist dat ondernemingen op deze uitgaven bezuinigen als ze minder winst maken. De stelling dat flinke loonstijgingen bedrijven stimuleren om efficiënt te produceren en dat zij daarmee eenzelfde effect hebben als een gezonde mededinging is niet juist. Ondernemingen kunnen bij een sterke stijging van de lonen en een gebrek aan voldoende concurrentie overleven door de prijzen extra te verhogen. Een sterke loonstijging leidt bij een gebrek aan concurrentie dus tot een hogere inflatie, en niet tot meer efficiëntie in de ondernemingen.

## nullijn

De primaire verantwoordelijkheid voor een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten ligt bij de sociale partners. De overheid en de sociale partners hebben eind vorig jaar een sociaal akkoord gesloten waarin voor de marktsector voor 2004 een contractloonstijging van nul is afgesproken en voor 2005 een naar nul naderende contractloonstijging. De sociale partners achten zich volgend jaar echter niet allemaal meer aan dit akkoord gebonden, omdat de besprekingen over VUT/prepensioen en de levensloopregeling zijn mislukt. De gewenste vermindering van de werkloosheid maakt een nullijn voor de contractloonstijging echter noodzakelijk. Het kabinet heeft daarom voor 2004 en 2005 besloten tot een nullijn voor de contractlonen in de collectieve sector en tot het bevriezen van het wettelijk minimumloon en de sociale uitkeringen (behoudens een extra tegemoetkoming AOW). Als de door het kabinet beoogde nullijn voor de contractlonen in de marktsector tot stand komt, kunnen de lonen in de collectieve sector en de uitkeringen in de pas lopen met de lonen in de marktsector. Aan een contractloonstijging van nul in de marktsector bestaat dus tevens behoefte met het oog op een parallelle ontwikkeling van lonen en uitkeringen. Als de contractlonen in de marktsector toch stijgen, dan wil het kabinet daarvoor geen verantwoordelijkheid dragen. Als sociale partners CAO-afspraken maken die tot hogere contractlonen leiden, dan zullen deze afspraken in de komende periode (van 1 november 2004 tot en met 31 december 2005) niet via de algemeen-verbindendverklaring verplicht worden opgelegd aan werkgevers die niet zijn aangesloten bij de onderhandelende werkgeversorganisaties.

### *Stabilisatie via het overheidsbudget*

De neergang van de economie heeft tot een omslag in de begrotingspositie geleid. Het begrotingssaldo is in slechts enkele jaren tijd aanzienlijk verslechterd. Dit betekent dat de overheid een dempende invloed heeft gehad op de economische neergang. De overheidsfinanciën zouden nog meer zijn verslechterd als tekortbeperkende maatregelen achterwege waren gebleven. Zonder de maatregelen van het huidige en het vorige kabinet zou het tekort dit jaar al omstreeks 5% van het BBP hebben bedragen. Tekortbeperkende maatregelen zijn wel genomen, omdat anders het perspectief op aflossing van de overheidsschuld ver achter de horizon zou zijn verdwenen. Dit zou ongewenst zijn geweest met het oog op de vergrijzing. Budgettaire maatregelen waren bovendien noodzakelijk gezien de Europese afspraken over het begrotingsbeleid.

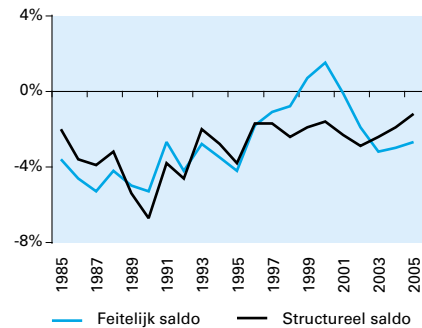
De huidige problematische situatie van de overheidsfinanciën staat in schril contrast met de positieve berichten van nog maar enkele jaren geleden. Door de inspanningen van verschillende kabinetten waren de overheidsfinanciën in de jaren negentig sterk verbeterd. In 1999 werd voor het eerst sinds 1974 een feitelijk begrotingsoverschot gerealiseerd. Op het hoogtepunt van de internetboom leek ook het structurele begrotingssaldo op orde. Mede op basis van een achteraf te optimistische inschatting van het potentiële BBP, raamde zowel de Europese Commissie als het CPB voor 2001 een structureel begrotingsevenwicht<sup>4</sup>. Voor 2002 verwachtte de Europese Commissie zelfs een structureel begrotingsoverschot van 1% van het BBP. Bij deze voorspellingen was rekening gehouden met de beleidsintensivering op het gebied van onder meer de zorg en het onderwijs en met de lastenverlichting voor 2001. Met de inzichten van toen leken deze maatregelen dan ook verantwoord.

Naar huidige inzichten ziet het beeld er echter nogal anders uit. Het structurele begrotingstekort is in de jaren negentig weliswaar sterk verbeterd, maar niet verdwenen. In 2000 was nog steeds sprake van een behoorlijk structureel tekort (1,6% BBP), en dit tekort was in 2001 en 2002 al sterk opgelopen. Dit valt deels te verklaren uit een aanzienlijke bijstelling van het geschatte niveau van het structurele BBP. Het CPB en de Europese Commissie schatten het structurele BBP voor de genoemde jaren indertijd veel hoger dan op dit moment. Daarnaast vielen de overheidsinkomsten meer tegen dan op grond van de groeivertraging zou mogen worden verwacht. Met de kennis van nu kan dus worden geconcludeerd dat de beleidsintensivering van 2001 en 2002 te omvangrijk waren.

Uit het voorgaande volgt als les dat de volgende conjuncturele opgang moet worden benut om een flinke verbetering van het begrotingssaldo te realiseren. Op die manier kan immers speelruimte worden bereikt om de automatische stabilisatoren ook ten tijde van de latere conjuncturele neergang volledig te laten werken.

**Figuur 2.2.5**

**Feitelijk en structureel<sup>1</sup> EMU-saldo (% BBP), 1985–2005**



<sup>1</sup> Volgens de methode van de Europese Commissie.  
Bron: CPB.

<sup>4</sup> CPB, Macro Economische Verkenning 2001, Den Haag en Europese Commissie, 2000, European Economy, 10/11, Brussel.



### 2.3 De oudedagsvoorziening

#### *Nederland vergrijst*

De bevolking zal in de komende decennia in een snel tempo vergrijzen. In 2040 zullen er in Nederland vermoedelijk circa 4 miljoen mensen van 65 jaar en ouder zijn, tegen ruim 2 miljoen op dit moment. De zogenoemde grijze druk, de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal mensen van 20–64 jaar, zal daarmee stijgen van circa 22% nu tot omstreeks 43% in 2040. Aan deze stijging liggen drie oorzaken ten grondslag. De eerste is de naoorlogse geboortegolf. Het grote aantal geboorten in de eerste drie à vier jaar na de Tweede Wereldoorlog leidt vanaf 2010 immers tijdelijk tot een extra groot aantal 65-plussers. De tweede oorzaak is het afgenomen aantal kinderen per vrouw. Een ouderpaar boven de 65 jaar heeft in de toekomst als gevolg van deze afname gemiddeld minder kinderen en kleinkinderen. De stijging van de grijze druk hangt in de derde plaats samen met de toename van de levensverwachting. Mensen worden nu gemiddeld ouder dan in het verleden, en zullen in de toekomst waarschijnlijk nog ouder worden. De bijdrage van de geboortegolf aan de vergrijzing is overigens beperkt. De grijze druk zal na het overlijden van de babyboomgeneratie dan ook maar weinig dalen.

#### *Minder jaren werken en langer met pensioen*

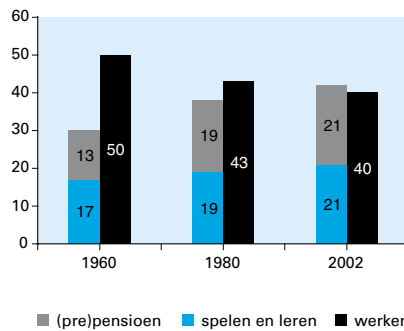
De gemiddelde leeftijd waarop mensen de arbeidsmarkt betreden, is in de afgelopen vijftig jaar geleidelijk gestegen, omdat jonge mensen steeds langer onderwijs volgen. De gemiddelde uittreedleeftijd is in de loop van de tijd echter juist gedaald. Door deze twee ontwikkelingen is het gemiddelde aantal actieve jaren per mensenleven verminderd. Het gemiddelde aantal postactieve jaren is echter juist omhooggegaan. Dat komt doordat de uittreedleeftijd is gedaald en de levensverwachting is toegenomen. De huidige ouderen hebben vaak een vrij groot aantal jaren gewerkt, omdat zij op relatief jonge leeftijd gingen werken. De ouderen van straks hebben echter gemiddeld minder jaren gewerkt, terwijl zij bovendien langer leven.

De geschetste ontwikkeling valt met enkele cijfers te illustreren, die betrekking hebben op de «standaardwerknemer» in 1960, 1980 en 2002 (zie figuur 2.3.1)<sup>5</sup>. Werknemers betraden in 1960 gemiddeld al op 17-jarige leeftijd de arbeidsmarkt en verlieten het arbeidsproces gemiddeld pas op 66-jarige leeftijd. Een werknemer die in 1960 op 66-jarige leeftijd uittrad, had – uitgaande van de toen bekende levensverwachting voor 66-jarigen – nog uitzicht op dertien jaar pensioen. Op dit moment is de situatie drastisch gewijzigd. Werknemers gaan nu gemiddeld pas op 21-jarige leeftijd aan de slag en verlaten gemiddeld reeds op 61-jarige leeftijd het arbeidsproces. Een werknemer die op 61-jarige leeftijd uittreedt, heeft nu – uitgaande van de huidige levensverwachting voor 61-jarigen – nog uitzicht op 21 jaar (pre)pensioen. Dit betekent dat het aantal niet-gewerkte jaren van een standaardwerknemer in de loop van de tijd is gestegen, terwijl het aantal gewerkte jaren van een dergelijke werknemer juist is gedaald (zie figuur 2.3.1).

<sup>5</sup> P. van Winden, 2004, Levensloop in historisch perspectief, Economisch Statistische Berichten, 3 september 2004.

**Figuur 2.3.1**

**Aantal niet-gewerkte<sup>1</sup> en aantal gewerkte jaren van een standaardwerknemer**



<sup>1</sup> Bestaande uit de periode voor het betreden van de arbeidsmarkt («spelen en leren») en de periode waarin (pre)pensioen wordt genoten.  
Bron: Van Winden.

### *Vervroegde uittreding*

De hoge (jeugd)werkloosheid waarvan omstreeks 25 jaar geleden sprake was, heeft indertijd geleid tot de introductie van VUT-regelingen. Deze regelingen hadden als doel om ouderen in staat te stellen om eerder te stoppen met werken en daarmee ruimte te scheppen voor jongeren op de arbeidsmarkt. Hoewel de regelingen oorspronkelijk bedoeld waren als een tijdelijke maatregel om de hoge jeugdwerkloosheid terug te dringen, zijn ze gehandhaafd toen deze werkloosheid naar een laag niveau was gezakt. Veel mensen zijn vervroegde uittreding gaan zien als een verworven recht.

### VUT- en prepensioenregelingen

De VUT-regelingen hebben in de afgelopen decennia, mede door de gehanteerde omslagfinanciering, tot een scherpe afname van de participatie van ouderen geleid. Werknemers die deze regelingen niet gebruiken, worden hiervoor niet financieel beloond. De VUT-regelingen resulteren daarmee in een impliciete belasting op het loon bij doorwerken. Dit maakt het uiteraard bijzonder onaantrekkelijk om te blijven werken. Eind jaren negentig is een begin gemaakt met de omzetting van de meeste VUT-regelingen in kapitaalgedekte prepensioenregelingen. Bij een actuariael zuivere prepensioenregeling hebben mensen die doorwerken het vooruitzicht op een hogere pensioenuitkering, en is geen sprake van een impliciete belasting op het loon bij doorwerken. De meeste regelingen voor vervroegde uittreding zijn echter nog steeds niet actuariael zuiver. Dit geldt in het bijzonder voor regelingen waarbij in hoge mate sprake is van omslagfinanciering. De omzetting van VUT-regelingen in prepensioenregelingen is bovendien niet gepaard gegaan met beëindiging van de fiscale faciliteiten voor zulke regelingen. Vervroegd uittreden is op dit moment dan ook nog steeds vanzelfsprekend.

### alternatieve uittreedroutes

Niet iedereen die het arbeidsproces voor het bereiken van de leeftijd van 65 jaar vaarwel zegt, maakt gebruik van een VUT- of prepensioenregeling. Er zijn ook alternatieve uittreedroutes, bijvoorbeeld via de WAO of de werkloosheidsregelingen. De aantrekkelijkheid van de WAO als alternatieve uittreedroute heeft in de afgelopen decennia bijgedragen aan de explosieve stijging van het aantal personen met een WAO-uitkering. Daarnaast hebben veel ouderen het arbeidsproces verlaten met een werkloosheidsuitkering (WW, WWB). Hierbij speelde een rol dat in de loop van de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig de maximale duur van de WW-uitkering is verlengd. Dit leidde ertoe dat oudere

werknemers gedurende vijf jaar aanspraak konden maken op een loongerelateerde uitkering en vervolgens nog 2,5 jaar op een minimum-uitkering. Deze vervolguitkering is onlangs afgeschaft. Het gebruik van werkloosheidsuitkeringen als alternatieve uittreedroute is tevens in de hand gewerkt doordat werklozen ouder dan 57,5 jaar tot voor kort niet verplicht waren om werk te zoeken en doordat bedrijven aanvullingen op de werkloosheidsuitkeringen geven.

Het is verheugend dat de arbeidsparticipatie van ouderen in de afgelopen jaren is gestegen. Deze participatie is echter nog steeds erg laag. Het kabinet acht een verdere toename van de arbeidsdeelname van ouderen noodzakelijk. Als het niet lukt om de participatie van ouderen te verhogen, zal de gemiddelde participatiegraad van de potentiële beroepsbevolking in de nabije toekomst scherp dalen. Het aandeel van de oudere leeftijds-groepen in deze beroepsbevolking zal in de komende jaren onder invloed van de vergrijzing immers geleidelijk stijgen. Zo zal het aandeel van de groep 60- tot 64-jarigen in de potentiële beroepsbevolking oplopen van 7% op dit moment tot een piekwaarde van 12% in 2020. De gevolgen die deze toename bij een ongewijzigde arbeidsdeelname van oudere werknemers voor het arbeidsaanbod zou hebben, zijn voor het kabinet onaanvaardbaar. De koopkracht en de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen zouden in dat geval onder grote druk komen te staan. Ook de kwaliteit van de aanvullende pensioenregelingen valt zonder verhoging van de arbeidsdeelname van oudere werknemers niet gemakkelijk te handhaven. In het vervolg van deze paragraaf wordt daar aandacht aan besteed.

De leeftijd waarop werknemers uit het arbeidsproces treden, moet dus omhoog. Slechts als ouderen langer actief blijven op de arbeidsmarkt valt een te sterke afzwakking van de toename van het arbeidsaanbod – en daarmee van de structurele economische groei – te voorkomen. Een hogere uittreedleeftijd uit het arbeidsproces werkt voor de financiering van de pensioenen en de overheidsvoorzieningen als een zwaard dat aan twee kanten snijdt. Enerzijds neemt hierdoor het totale inkomen toe waaruit de premies en de belastingen worden betaald. Anderzijds gaan oudere werknemers een geringer beroep doen op VUT- en prepensioenregelingen en op de sociale zekerheid.

#### *Beëindiging fiscale facilitatie VUT en prepensioen*

Gezien de noodzakelijke verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen acht het kabinet het niet gewenst om collectieve regelingen die vervroegde uittreding mogelijk maken te blijven ondersteunen met fiscale faciliteiten. Deze faciliteiten verlagen immers voor werknemers (en hun werkgevers) de kosten van vervroegd uittreden, en dragen daarmee bij aan de veel te geringe arbeidsdeelname van ouderen. Om deze reden wordt vanaf 2006 een eind gemaakt aan de fiscale facilitatie van VUT- en prepensioenregelingen. Er worden wel overgangsregelingen voorgesteld om enigszins tegemoet te komen aan mensen die erop rekenden binnenkort gebruik te kunnen maken van een VUT- of prepensioenregeling. Om de arbeidsdeelname van ouderen te stimuleren worden bovendien aanvullingen van werkgevers op de WW-uitkering voortaan op deze uitkering gekort.

De fiscale faciliteit voor VUT en prepensioen komt in de toekomst dus te vervallen. De fiscale faciliteit blijft wel gelden voor een ouderdomspensioen van maximaal 100% van het laatstgenoten pensioengevende loon dat niet eerder ingaat dan op de leeftijd van 65 jaar. Een deel van de met fiscale facilitatie opgebouwde rechten kan overigens al voor het bereiken van deze leeftijd worden aangesproken, op voorwaarde dat het ouder-

dompensioen in dat geval actuair zuiver wordt herrekend. Vorig jaar stelde het kabinet nog voor het ouderdompensioen dat maximaal mag worden opgebouwd te verlagen tot 70% van het laatstgenoten pensioengevende loon. Dit voorstel is nu van tafel, vooral om meer opbouwruimte te bieden aan werknemers die al op jonge leeftijd zijn begonnen met werken en om die reden over veel dienstjaren pensioen kunnen opbouwen. In dit verband is tevens van belang dat per jaar bij een op een eindloonstelsel gebaseerd ouderdompensioen aanspraken tot 2% van het loon mogen worden opgebouwd. Dit maakt vervroegde uittreding mogelijk voor mensen met een lang arbeidsverleden. Een werknemer met bijvoorbeeld veertig dienstjaren kan nu immers een ouderdompensioen opbouwen van maximaal 80% van het laatstgenoten pensioengevende loon. Als die werknemer vanaf zijn 65ste jaar genoeg neemt met een pensioen van 70% van dit loon, kan een deel van de opgebouwde rechten al voor deze leeftijd worden aangesproken. Het aantal jaren prepensioen dat op deze wijze kan worden gefinancierd, hangt dus af van de waarde van de opgebouwde rechten. Hierbij moet worden bedacht dat mensen die jonger zijn dan 65 jaar nog geen AOW ontvangen, zodat de benodigde uitkering beneden deze leeftijd een relatief groot beslag legt op de opgebouwde rechten.

#### solidariteit

Er is voor het kabinet een tweede reden om de fiscale faciliteit voor VUT en prepensioen te beëindigen. De jongere werknemers zullen in de toekomst niet langer gebruik kunnen maken van VUT-regelingen en van het deel van de prepensioenregelingen dat via omslag gefinancierd is. De premies die nodig zijn om de lopende uitkeringen van de oudere generatie te financieren, worden echter wel betaald uit de arbeidsvoorwaardenruimte van de jongere werknemers. Voor het kapitaalgedekte deel van prepensioenregelingen ligt dit genuanceerder, maar ook daarvoor geldt dat de jongere werknemers als gevolg van de gehanteerde premiesystematiek gedeeltelijk meebetalen aan de opbouw van het prepensioen van de oudere werknemers. In een snel vergrijzende samenleving, waarin de generatie 65-plussers ook anderszins (AOW/AWBZ) moet kunnen vertrouwen op de financiële solidariteit van de jongere generaties, zijn regelingen die vervroegd stoppen met werken bevorderen en de rekening daarvan geheel of gedeeltelijk bij de jongeren deponeren niet langer te verdedigen. Als deze regelingen onverkort in stand blijven, zou er als gevolg van de vergrijzing een onevenredig zwaar financieel beroep op de jongere generaties worden gedaan. Andere vormen van solidariteit van jongeren met ouderen, die wel wenselijk en nodig zijn, zouden dan ter discussie kunnen komen te staan.

Het spreekt vanzelf dat de nagestreefde hogere arbeidsdeelname van ouderen alleen kan worden bereikt indien een geringer beroep op regelingen voor vervroegde uittreding niet vergezeld gaat van een groter gebruik van alternatieve uitteeroutes, zoals de WAO en de werkloosheidsregelingen. De voorgestelde maatregelen op het vlak van de sociale zekerheid hebben dan ook niet alleen als doel om het activerende karakter van de sociale zekerheid in het algemeen te verhogen, maar in het bijzonder ook om het gebruik van de socialezekerheidsregelingen als alternatieve uitteeroutes tegen te gaan.

#### *Reden voor optimisme*

#### langer werken

Mensen zullen in de toekomst dus langer moeten werken, omdat anders onze welvaart in gevaar komt. Maar zullen oudere werknemers er wel in slagen om langer aan de slag te blijven? Neemt hun productiviteit na een bepaalde leeftijd niet zodanig af dat zij onaantrekkelijk worden voor werkgevers? Dit knelpunt voor de participatie van ouderen kan aan betekenis inboeten als de beloning van oudere werknemers flexibeler

wordt. Oudere werknemers zullen overigens vlugger bereid zijn om een stapje terug te doen indien hun pensioen daardoor niet sterk afneemt. Om deze reden mag worden verwacht dat de overgang van het eindloonstelsel naar het middelloonstelsel voor pensioenen tot een grotere flexibiliteit van de beloning van oudere werknemers leidt. Het is tevens gewenst dat mensen gedurende hun actieve leven voldoende blijven deelnemen aan scholing, zodat zij ook op latere leeftijd aantrekkelijk blijven voor werkgevers. Men dient in dit verband te bedenken dat scholingsinspanningen langer rendement afwerpen indien werknemers later uittreden. Een hogere uitreedleeftijd zal het voor werknemers en hun werkgevers dan ook profijtelijker maken om in scholing te investeren. Hogere investeringen in scholing dragen er vervolgens weer aan bij dat werknemers tot op hogere leeftijd voldoende productief kunnen blijven.

### langer productief

Optimisme over de mogelijkheden om de participatie van ouderen te vergroten kan bovendien worden geput uit onderzoek dat erop wijst dat de productiviteit per uur van mensen tegenwoordig op een veel hogere leeftijd een piekwaarde bereikt dan vroeger. De productiviteit van werknemers blijkt nu pas tussen de 50 en 55 jaar het maximum te bereiken, terwijl volgens onderzoek van ruim tien jaar geleden dit maximum reeds werd bereikt tussen de 40 en 45 jaar<sup>6</sup>. Dit onderzoeksresultaat kan erop wijzen dat werknemers op dit moment tot op veel hogere leeftijd met succes in een arbeidsorganisatie kunnen functioneren dan in het verleden. Daarbij speelt waarschijnlijk het gewijzigde karakter van de werkzaamheden in ondernemingen een rol, evenals het feit dat werknemers nu gemiddeld energiever en gezonder zijn dan hun leeftijdsgenoten in het verleden.

#### *De levensloopregeling*

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

Het voorstel van het kabinet om een eind te maken aan de fiscale faciliteit voor VUT en prepensioen gaat vergezeld van het voorstel om een levensloopregeling in te voeren. Het gaat hierbij om een regeling die het mogelijk maakt om fiscaal gefacilieerd geld te sparen of een levensloopverzekering af te sluiten, met als doel om alle mogelijke vormen van verlof te kunnen financieren. Ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel is nog een versoepeling aangebracht. Deze versoepeling houdt in dat werknemers de levensloopregeling ook kunnen gebruiken om verlof te

<sup>6</sup> Arie Gelderblom, Jaap de Koning en Hassel Kroes, 2003, Leeftijdssamenstelling en bedrijfsprestaties, SEOR, Rotterdam.

financiering voor de periode die direct voorafgaat aan hun pensionering. De zogenoemde deeltijde is daarmee niet langer onderdeel van dit voorstel.

## individuele keuze

De levensloopregeling kent niet de nadelen die de huidige regelingen voor vervroegde uittreding kenmerken. De bedragen die in het kader van de levensloopregeling opzij zijn gezet, komen om te beginnen volledig ten goede aan het individu zelf. Daarnaast biedt de levensloopregeling een prikkel om langer door te werken, door de mogelijkheid om het resterende levenslooptegoed te gebruiken om een mogelijk pensioengat te dichten. Van belang is tot slot dat het al dan niet deelnemen aan de levensloopregeling een individuele keuze is. De huidige VUT- en prepensioenregelingen zijn collectieve regelingen. Werknemers kunnen daardoor niet individueel kiezen of zij al dan niet aan deze regelingen wensen deel te nemen, omdat deze keuze voor hen in de desbetreffende CAO of pensioenregeling is gemaakt.

### *Het Nederlandse pensioenstelsel*

Ons land beschikt over een goed stelsel van pensioenen voor mensen van 65 jaar en ouder. Burgers hebben – indien zij in Nederland voor de AOW verzekerd waren – vanaf deze leeftijd recht op een AOW-uitkering. De hoogte van dit basispensioen is onafhankelijk van het voorheen genoten inkomen en is gekoppeld aan het nettominimumloon. De meeste werknemers bouwen daarnaast verplicht een aanvullend pensioen op via een pensioenregeling die deel uitmaakt van de arbeidsvoorwaarden. De financiering van de aanvullende pensioenen geschiedt, in tegenstelling tot die van de AOW, via kapitaaldekking. Dit betekent dat met de betaalde premies vermogens worden gevormd waaruit de pensioenen te zijner tijd worden betaald. De overheid ondersteunt deze vorm van sparen voor de oude dag via een fiscale faciliteit (de omkeerregel). Werknemers met veertig dienstjaren realiseren op dit moment vaak een netto pensioen dat – inclusief de AOW-uitkering – 85% of meer bedraagt van het laatstverdiende nettoloon.

### *De AOW en de vergrijzing*

De AOW-uitgaven maken deel uit van de demografisch gevoelige overheidsuitgaven. Hiertoe behoren daarnaast onder meer de zorguitgaven. De vergrijzing resulteert in de komende decennia in een extra toename van de demografisch gevoelige overheidsuitgaven<sup>7</sup>, terwijl de groei van het BBP hierdoor juist onder druk komt te staan. Het realiseren van houdbare overheidsfinanciën vraagt om een stijging van de arbeidsparticipatie, aanpassing van de collectieve arrangementen en vermindering van de overheidsschuld. Er bestaat met andere woorden behoefte aan beleid langs drie sporen.

## driesporenbeleid

De noodzaak van het eerste beleidsspoor is hiervoor al uitvoerig toegelicht. Met een grotere arbeidsdeelname valt weliswaar niet te voorkomen dat de demografisch gevoelige overheidsuitgaven in de komende decennia een groter percentage van het BBP gaan uitmaken, maar een grotere arbeidsdeelname vergemakkelijkt wel de financiering van deze

<sup>7</sup> Bij de Kamerbehandeling van de Voorjaarsnota is verzocht om in de Miljoenennota aandacht te besteden aan de vraag welke bijdragen demografische en niet-demografische factoren in het recente verleden hebben geleverd aan de groei van de AWBZ-uitgaven en welke toename van deze uitgaven in de toekomst valt te verwachten als de niet-demografische factoren dezelfde invloed blijven hebben als in het verleden. Deze kwestie komt aan de orde in de begroting van VWS.

uitgaven. De maatregelen die zijn gericht op een hogere uittredeleeftijd van werknemers, zijn dan ook onder meer noodzakelijk om de AOW veilig te stellen voor de toekomst.

Het is in de tweede plaats nodig dat de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven toeneemt via een aanpassing van de collectieve arrangementen. Zo vindt de stelselherziening van de zorg niet alleen plaats om een betere kwaliteit van de zorgvoorzieningen te bereiken, maar ook om de betaalbaarheid van de collectief gefinancierde zorguitgaven te garanderen. Indien de overheid het aanbod van zorg niet langer reguleert, moet de beheersing van de zorguitgaven namelijk worden bereikt door zorgverzekeraars in onderlinge concurrentie voor hun verzekerden zorg in te laten kopen. Daarnaast kunnen hogere eigen bijdragen van de verzekerden bijdragen aan een betere beheersing van de zorguitgaven.

Om ervoor te zorgen dat de hogere demografisch gevoelige overheidsuitgaven te zijner tijd binnen de begroting opgevangen kunnen worden zonder dat lastenverzwaringen of versoberingen van de collectieve voorzieningen noodzakelijk zijn, moeten in de derde plaats via vermindering van de overheidsschuld lagere rentelasten worden bereikt. Dit verklaart het streven van het kabinet om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. De huidige overheidstekorten resulteren immers in een stijging van de overheidsschuld en daarmee van de rentelasten, en schuiven daarmee een onbetaalde rekening naar de toekomst, terwijl er dan juist ruimte op de begroting nodig is voor de hogere AOW- en zorguitgaven.

#### **Box 2.3.1 Hervormingen van de publieke pensioenen in Europa**

*In alle Europese landen neemt de levensverwachting in de komende decennia toe. Voor de lidstaten van de EU-15 wordt verwacht dat de levensverwachting tussen nu en 2050 zal stijgen met gemiddeld vier tot vijf jaar. In de meeste van deze landen financiert de overheid de pensioenen met behulp van omslagpremies. In slechts een kleine groep landen is een grote rol weggelegd voor kapitaalgedekte pensioenen, die onderdeel zijn van de arbeidsvoorwaarden. Naast Nederland behoren Denemarken, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Ierland tot deze groep.*

*De stijging van de levensverwachting leidt overal tot hogere kosten van de pensioenvoorziening. Om de kostenstijging te mitigeren hebben sommige landen besloten om de hoogte van de pensioenen afhankelijk te maken van de levensverwachting. Zo zijn Zweden en Italië voor de door de overheid verstrekte pensioenen overgestapt op een zogenoemd notional defined contribution-systeem. Hierbij bedragen de premies een vast percentage van het pensioengevende loon, en worden de premies die gedurende het actieve leven zijn betaald, op het moment van de pensionering omgerekend in een beschikbaar pensioenkapitaal. Dit kapitaal is niet daadwerkelijk bij elkaar gespaard, wat het bijvoeglijk naamwoord «notional» (denkbeeldig) verklaart. De hoogte van het jaarlijkse pensioen wordt berekend op basis van de gemiddelde resterende levensverwachting van de pensioengerechtigde, op het moment van pensionering. Een stijging van de levensverwachting resulteert bij dit systeem dus automatisch in een lager jaarlijks pensioen.*

*In Frankrijk zijn er plannen om het aantal werkzame jaren dat nodig is om een volledig pensioen op te bouwen vanaf 2008 te koppelen aan de levensverwachting. De formele pensioneringsleeftijd blijft ongewijzigd. Mensen zullen echter wel langer moeten werken om hetzelfde pensioen te kunnen krijgen of zij zullen genoeg moeten nemen met een lager pensioen. Bij deze aanpak resulteert een hogere levensverwachting ofwel in hogere premie-inkomsten en een kleiner aantal uitkeringsjaren (als de pensioengerechtigde langer doorwerkt) ofwel in een lagere jaarlijkse uitkering (in het andere geval).*

*In Duitsland moet voor een volledig pensioen 45 jaar worden gewerkt. Recentelijk is een plafond vastgesteld voor de hoogte van de pensioenpremie als percentage van het loon (20% tot 2020 en 22% voor 2020–2030). Zodra de premie-inkomsten bij de maximale premiedruk onvoldoende zijn om de pensioenen te financieren, zal de overheid aanvullende maatregelen nemen. Daarbij valt te denken aan verlaging van de pensioen-uitkeringen of verhoging van de pensioneringsleeftijd. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld nodig zijn, als de levensverwachting zo sterk stijgt dat de premiedruk om die reden boven het maximum dreigt te komen.*

*Het Duitse parlement heeft bovendien onlangs ingestemd met een pakket aan pensioenmaatregelen dat ertoe leidt dat de hoogte van de pensioenen afhankelijk wordt van de verhouding tussen het aantal gepensioneerden en het aantal werkende premiebetalers. Als dit verhoudingsgetal sterker stijgt dan verwacht, bijvoorbeeld als gevolg van de ontwikkeling van de levensverwachting, resulteert dit systeem automatisch in lagere pensioenen. Wel is er een minimum voor de pensioenen afgesproken, dat is uitgedrukt in procenten van het gemiddelde loon.*

*In EU-landen die in het verleden een lage pensioneringsleeftijd kenden, is de wettelijke pensioneringsleeftijd opgetrokken naar 65 jaar. Enkele andere lidstaten overwegen om deze leeftijd te verhogen tot boven de 65 jaar. Zo zal Duitsland in 2008 bezien of hier aanleiding voor is. Sommige lidstaten hebben flexibele pensionering geïntroduceerd. Dit houdt in dat mensen die later met pensioen gaan in deze landen een hoger pensioen krijgen.*

### *Pensioenfondsen in de problemen*

De pensioenfondsen zijn in de afgelopen jaren in problemen gekomen. Dit komt onder andere doordat zij veel geld hebben verloren door de sluipende beurskrach die zich vanaf 2001 heeft voltrokken. De buffers van veel fondsen waren toch al aangetast door de hoge loonstijgingen aan het einde van de vorige eeuw, omdat deze resulteerden in een sterke stijging van de verplichtingen en in hoge kosten van pensioenindexering. Daarbij komt dat de rente al geruime tijd bijzonder laag is. Dit is van belang, omdat de fondsen meer vermogen in huis moeten hebben naarmate de rente op een lager niveau ligt.

### groei pensioenvermogens

De pensioenfondsen proberen hun sterk aangetaste vermogenspositie weer te herstellen via de inzet van verschillende instrumenten. Veel pensioenfondsen hebben om te beginnen de premie verhoogd om de geslonken vermogens weer te laten groeien. Veel fondsen konden daarmee echter niet volstaan, omdat zonder nadere maatregelen een veel te sterke premieverhoging nodig zou zijn om het noodzakelijke herstel van de dekkingsgraad in het gewenste tempo te realiseren. Deze fondsen hebben daarom tevens de indexering van de pensioenen beperkt en/of de pensioenregeling versoerd.

De vereiste dekkingsgraad hangt behalve van de samenstelling van de beleggingen van het fonds af van de aard van de toezeggingen. Een fonds dat onvoorwaardelijk toezegt dat de pensioenen zullen worden geïndexeerd, moet over een groter vermogen beschikken dan een fonds dat uitsluitend harde nominale toezeggingen doet of slechts aangeeft dat er naar indexering van de pensioenen zal worden gestreefd. Zoals is uiteengezet in de nota over de hoofdlijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de Pensioenwet, die is gevoegd bij de brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van



6 februari 2004<sup>8</sup>, hoeft voor voorwaardelijke indexatietoezeggingen namelijk geen reserve te worden aangehouden. Het voorwaardelijke karakter van de indexering moet dan wel duidelijk aan de verzekerden worden meegedeeld. Veel fondsen hebben ervoor gekozen om de verzekerden erop te wijzen dat de indexering van de pensioenen een voorwaardelijk karakter heeft. Als de vermogenspositie van deze fondsen tekortschiet, is beperking van de indexering dus mogelijk.

## middelloonstelsel

In de afgelopen jaren zijn veel fondsen overgestapt van het eindloonstelsel op een middelloonstelsel, waarbij het bruto pensioen wordt gerelateerd aan het gemiddelde loon over de carrière. Deze overstap vond onder meer plaats omdat men een eind wilde maken aan het voordeel dat een eindloonstelsel met zich brengt voor werknemers die vooral in de tweede helft van hun carrière een relatief sterke loonstijging realiseren. Bij het eindloonstelsel wordt de pensioenopbouw over alle dienstjaren namelijk alleen op het laatste loon gebaseerd, terwijl de premieafdracht plaatsvindt op basis van het feitelijke loon gedurende de carrière. Omdat het gemiddelde loon over de carrière in de regel lager is dan het eindloon, is de introductie van het middelloonstelsel vaak gepaard gegaan met maatregelen die ervoor zorgen dat het bruto pensioen, inclusief de AOW-uitkering, na veertig dienstjaren niet (veel) lager hoeft uit te komen dan onder het eindloonstelsel het geval was. Een belangrijk gevolg van de overstap op het middelloonstelsel is dat een beperking van de indexering niet alleen tot lagere pensioenen van de gepensioneerden leidt, maar ook tot geringere opgebouwde aanspraken van de actieve verzekerden. Pensioenfondsen die zijn overgestapt op een middelloonstelsel, kunnen via het korten op de indexering daarom veel meer op de pensioenen besparen.

### *De aanvullende pensioenen en de vergrijzing*

Wat zijn de gevolgen van de vergrijzing voor de aanvullende pensioenen? Bij een gegeven pensioenregeling kan de vergrijzing voor pensioenfondsen om twee redenen aanleiding zijn om de premies te verhogen. In de eerste plaats is een hogere premie nodig indien de toename van de levensverwachting niet volledig is voorzien, omdat een hogere levensverwachting betekent dat de verzekerden gemiddeld gedurende een groter aantal jaren pensioen ontvangen. Ook de stijging van de gemiddelde leeftijd van de werkenden kan een premieverhoging nodig maken, omdat hierdoor de ingelegde premies gemiddeld korter kunnen worden belegd alvorens het pensioen van de verzekerde ingaat. Dit hangt samen met de premiesystematiek van de pensioenfondsen. Jonge werknemers bouwen met de door hen betaalde premies niet meer rechten op dan oudere werknemers, hoewel de premies van jonge werknemers relatief lang kunnen worden belegd.

## premieverhoging minder effectief

De vergrijzing heeft nog een andere belangrijke consequentie voor de aanvullende pensioenen. Als gevolg van de vergrijzing neemt de verhouding tussen de waarde van de opgebouwde pensioenaanspraken en de premieplichtige loonsom toe. Daarmee wordt een premieverhoging een minder effectief instrument om de dekkingsgraad van de fondsen te herstellen als deze door een onverwachte gebeurtenis is aangetast. De opbrengst van een premieverhoging is immers minder hoog zodra er – als gevolg van de vergrijzing – minder werkenden zijn die premies betalen. Dit betekent dat een – hoe dan ook veroorzaakte – aantasting van de dekkingsgraad van de fondsen een grotere premieverhoging nodig maakt.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2003/04, 28 294 nr 4 herdruk.

Stel bijvoorbeeld dat de pensioenfondsen omstreeks 2040 een vergelijkbaar vermogensverlies realiseren als in de eerste jaren van deze eeuw. Indien zij de hierdoor aangetaste dekkinggraad op dat moment volledig willen herstellen via een hogere premiedruk, dan is daarvoor een substantieel grotere premieverhoging nodig dan nu.

#### *De verdeling van de risico's van de pensioenvoorziening*

Veel pensioenfondsen zijn, zoals gezegd, overgestapt op het middelloonstelsel. Deze overstap maakt een andere verdeling van de risico's van de pensioenvoorziening mogelijk over jonge werknemers, oudere werknemers en de gepensioneerden. In het geval van een eindloonstelsel kan een – hoe dan ook veroorzaakte – verslechtering van de dekkinggraad worden bestreden door premieverhoging of door beperking van de indexatie van de ingegane pensioenen. Het middelloonstelsel maakt een andere verdeling van de risico's over de actieve verzekerden en de gepensioneerden mogelijk, omdat beperking van de indexering van de pensioenen in dit geval ook de opgebouwde pensioenaanspraken van de werknemers beperkt. Als herstel van de dekkinggraad van een pensioenfonds met het middelloonstelsel mede via beperking van de indexering geschiedt, worden daardoor immers niet alleen de gepensioneerden getroffen maar ook de actieve verzekerden. Een hogere premie drukt, gegeven de gehanteerde premiesystematiek, relatief zwaarder op jonge werknemers dan op oudere werknemers. Jonge werknemers worden bij een middelloonstelsel door onvolledige indexering juist minder getroffen dan oudere werknemers, omdat de eerstgenoemde groep over minder opgebouwde rechten beschikt dan de tweede.

Bovenberg<sup>9</sup> wijst erop dat als een pensioenfonds in financiële problemen komt, de oplossing gedeeltelijk ook kan worden gezocht in verhoging van de pensioneringsleeftijd. De risico's van de pensioenregeling worden dan voor een deel toebedeeld aan de oudere werknemers die nog niet zijn uitgetreden. Tegenvallende rendementen op de beleggingen, hogere loonstijgingen of een onverwacht langere levensverwachting resulteren in dit geval in een groter aanbod van arbeid en daarmee – na enige tijd – in meer werkgelegenheid. Als de vermogens van de pensioenfondsen via inhaalpremies op peil worden gebracht, vindt juist een afbraak van werkgelegenheid plaats. Bovenberg voegt daaraan toe dat via een hogere pensioneringsleeftijd ook beperking van de indexering van pensioenen kan worden voorkomen.

#### *Een hogere pensioneringsleeftijd*

Hiervoor is uit de doeken gedaan dat een hogere effectieve uittreedleeftijd van werknemers nodig is om de betaalbaarheid van de overheidsvoorzieningen – inclusief de AOW – en de aanvullende pensioenen veilig te stellen. Aangezien op dit moment slechts 19% van de bevolking tussen de 60 en 65 jaar werkt, zijn de inspanningen van het kabinet vooral gericht op het verhogen van de effectieve uittreedleeftijd richting de 65 jaar. Tegen deze achtergrond is het kabinet niet van plan om de pensioneringsleeftijd te verhogen. Voor de langere termijn is het niettemin interessant om te bezien wat een verhoging van de officiële pensioneringsleeftijd zou kunnen betekenen.

Zoals in box 2.3.1 is uiteengezet, is de gestegen – en nog verder toenevende – levensverwachting in een aantal landen wel aanleiding voor

<sup>9</sup> A.L. Bovenberg, 2003, Pensioenleeftijd als buffer, Economisch Statistische Berichten, 12 december.

maatregelen, waaronder verhoging van pensioeringsleeftijd. Het CPB heeft de effecten van een verhoging van de pensioeringsleeftijd voor Nederland in kaart gebracht, via een variant waarin de leeftijd waarop mensen recht krijgen op AOW en een aanvullend pensioen in twee stappen met in totaal twee jaar omhooggaat naar 67 jaar<sup>10</sup>. Voor deze berekeningen is verondersteld dat de pensioeringsleeftijd in zowel 2005 als 2015 met een jaar wordt verhoogd. Als wordt aangenomen dat de pensioeringsleeftijd in een groter aantal stappen omhooggaat van 65 naar 67 jaar, zoals in de VS gebeurt, dan vallen kwalitatief vergelijkbare effecten te verwachten.

#### werken aantrekkelijker

Voor de becijferingen is het CPB ervan uitgegaan dat 65-jarigen (respectievelijk 66-jarigen) na de verhoging van de pensioeringsleeftijd dezelfde participatiegraad kennen als de huidige 64-jarigen. Uitgaande van deze veronderstelling is het effect van een hogere pensioeringsleeftijd op het effectieve arbeidsaanbod beperkt, omdat de participatiegraad van 64-jarigen op dit moment bijzonder laag is. De werkgelegenheid neemt in deze variant veel sterker toe dan de toename van het arbeidsaanbod van 65-plussers bedraagt, omdat de hogere pensioeringsleeftijd resulteert in lagere pensioenpremies en lagere belastingen. Het wordt dus aantrekkelijker om te werken zodat het arbeidsaanbod van alle leeftijdsgroepen toeneemt. Het grotere arbeidsaanbod maakt een stijging van de productie van bedrijven mogelijk, evenals een grotere consumptieve welvaart. De gepensioneerden profiteren eveneens, omdat ook zij minder belasting verschuldigd zijn en de pensioenfondsen bovendien minder hoeven te korten op de indexering van de pensioenen.

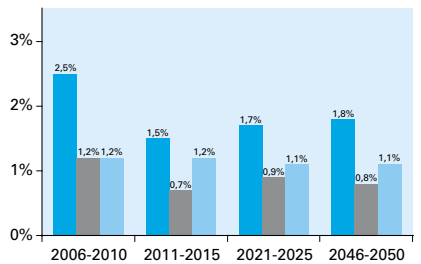
De effecten van een verhoging van de pensioeringsleeftijd zijn groter bij een hogere participatiegraad van oudere werknemers. Dit valt te illustreren met een tweede variant. Deze is berekend ten opzichte van een basisscenario waarin de participatiegraad van 64-jarigen 30% bedraagt in plaats van de huidige 8%. In deze variant is aangenomen dat na de verhoging van de pensioeringsleeftijd de participatiegraad van mensen van 65 (respectievelijk 66) jaar eveneens 30% zal bedragen. Ook in deze variant neemt het arbeidsaanbod uiteindelijk veel sterker toe dan de initiële toename als gevolg van het grotere aanbod van 65-plussers. De pensioenpremies en de belastingen kunnen immers ook in dit geval omlaag, en zorgen daarmee voor een verruiming van het arbeidsaanbod van alle leeftijdsgroepen. Omdat het economische draagvlak in deze variant meer toeneemt, kan de overheid de belastingen meer verlagen. Daarom is ook de daarmee bereikte additionele stimulans voor het arbeidsaanbod groter. De productie van bedrijven neemt dan ook sterker toe, evenals de consumptie.

<sup>10</sup> CPB, 2004, Verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied, Den Haag en CPB, 2004, De effecten van verhoging van de pensioeringsleeftijd, CPB-notitie, Den Haag.

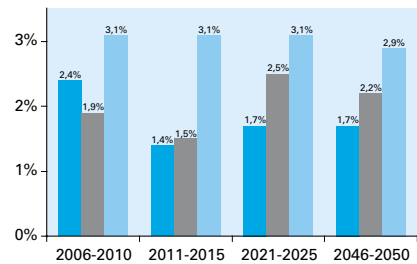
**Figuur 2.3.2**

**Effecten<sup>1</sup> van verhoging van de pensioeringsleeftijd tot 66 jaar in 2005 en tot 67 jaar in 2015<sup>2</sup>**

**Variant 1**



**Variant 2**



- Verlaging pensioenpremies (in procentpunten)
- Werkgelegenheid bedrijven (arbeidsjaren)
- Particuliere consumptie

<sup>1</sup> Gemiddelde cumulatieve afwijkingen (in procentpunten respectievelijk procenten ten opzichte van het basisscenario).

<sup>2</sup> Variant 1 is berekend ten opzichte van een basisscenario met de huidige participatiegraad van 64-jarigen (8%). Het basisscenario van variant 2 gaat uit van een participatiegraad van 64-jarigen van 30%.

Bron: CPB.

De besproken varianten zijn berekend ten opzichte van een basisprojectie waarin sprake is van houdbare overheidsfinanciën. Het is namelijk niet goed denkbaar dat de overheidsfinanciën op lange termijn volledig ontspreken, omdat de overheid vroeg of laat gedwongen zou zijn om maatregelen te nemen. Dit verklaart waarom in de besproken varianten een verlaging van de lastendruk mogelijk is. De gunstige effecten van een hogere pensioeringsleeftijd voor de overheidsfinanciën kunnen echter ook geheel of gedeeltelijk worden ingezet om houdbare overheidsfinanciën te realiseren. Maatregelen die anders in de komende jaren nodig zouden zijn om op een houdbaar pad van de overheidsfinanciën terecht te komen, kunnen dan achterwege blijven. Een hogere pensioeringsleeftijd leidt in dat geval tot een geringere feitelijke lastenverlichting dan de berekeningen van het CPB aangeven, maar maakt wel een gunstigere ontwikkeling van de overheidsuitgaven en/of de collectieve lasten mogelijk dan bij een ongewijzigde pensioeringsleeftijd.

## 2.4 Slot

### bescheiden economisch herstel

De Nederlandse economie heeft magere jaren achter de rug, doch een bescheiden economisch herstel dient zich aan. De zwakke economische groei van de afgelopen jaren heeft voor een deel een conjunctureel karakter. Conjuncturele onevenwichtigheden vallen niet te vermijden, maar kunnen in de toekomst wel worden beperkt door een marktconforme loonvorming en – op voorwaarde dat daarvoor ruimte is – toepassing van de automatische stabilisatoren. Dit laatste vergt duidelijke overschotten op de begroting in goede economische tijden. Met het oog op de vergrijzing zijn begrotingsoverschotten trouwens ook structureel gewenst. De lage groeicijfers van de afgelopen jaren hangen mede samen met een geringere structurele groei dan in het verleden. Hierbij speelt de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking een rol. Structurele versterking van de economie is geboden om een aantasting van de welvaart te voorkomen. Dit is temeer het geval omdat de vergrijzing in de komende decennia de structurele economische groei verder vermindert en tegelijkertijd tot hogere overheidsuitgaven (AOW en zorg) leidt.

De noodzakelijke structuurversterking kan worden bereikt door een grotere deelname aan het arbeidsproces. Het dient aantrekkelijker te worden om te werken, en obstakels voor mensen om te participeren moeten verdwijnen. Vooral de arbeidsdeelname van ouderen schiet op dit moment tekort. Het kabinet stimuleert de arbeidsparticipatie van ouderen onder meer door een eind te maken aan de fiscale faciliteiten voor VUT en prepensioen. Als de arbeidsdeelname van ouderen niet omhooggaat, bedreigt dat niet alleen de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen, maar tevens die van de aanvullende pensioenen. Ook een snellere stijging van de structurele arbeidsproductiviteit kan bijdragen aan een hogere structurele groei. De overheid moet hiervoor de voorwaarden scheppen, maar de bedrijven moeten de productiviteitsverbeteringen uiteindelijk zelf realiseren. De overheid schept gunstige condities met onder meer haar beleid op het terrein van onderwijs en innovatie, en door het bevorderen van een gezonde concurrentie en een gunstig ondernemingsklimaat.

Het beleid ziet zich dus geplaatst voor grote uitdagingen. Versterking van de structuur van de economie is geboden om een krachtig economisch herstel mogelijk te maken. Tegelijkertijd zijn budgettaire maatregelen nodig zodat het mogelijk blijft houdbare overheidsfinanciën te realiseren. Het beleid dat is gericht op een sterke economie draagt eraan bij dat de overheidsfinanciën weer gezond worden. De geschetste doelstellingen maken maatregelen noodzakelijk die, zeker op de korte termijn, pijnlijk kunnen zijn. Deze maatregelen zijn echter onvermijdelijk om de toekomstige welvaart en werkgelegenheid veilig te stellen.



# 3 Speerpunten van beleid

## 3.1 Aan het werk

In het Hoofdlijnenakkoord zijn de contouren geschetst van een ambitieuze agenda om Nederland structureel te versterken. Prioriteiten daarbij zijn een sterke economie, een slagvaardige overheid, een betere democratie en een veilige samenleving. De belangrijkste politieke doelstellingen die het kabinet zichzelf heeft gesteld, zijn vorig jaar beschreven in het Beleidsprogramma en in de Miljoenennota. In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van de voortgang op deze speerpunten en de plannen voor het komende jaar.

Dit najaar zal de VBTB-evaluatie gereed komen. In deze evaluatie worden de doelstellingen van VBTB tegen het licht gehouden. In het rapport zullen concrete aanbevelingen voor de toekomst worden opgenomen. Enkele beleidsdoelstellingen zijn geherformuleerd op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Waar relevant wordt dit hieronder toegelicht.

## 3.2 Economie en arbeidsmarkt

### Economisch beleid

#### concurrentiekracht

Ondanks de aanhoudend slechte economische situatie blijft de doelstelling van het kabinet dat de economische groei aan het einde van deze kabinetsperiode weer boven het Europese gemiddelde ligt (referentie is de EU-15). Economische groei is voor een groot deel afhankelijk van ontwikkelingen waar de overheid weinig invloed op heeft. De relatieve concurrentiekracht van de Nederlandse economie kan echter wel in belangrijke mate vergroot worden door een aantal gerichte maatregelen.

#### Doelstellingen op het terrein van het economisch beleid

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

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

#### *Herstel van concurrentiekracht*

De concurrentiekracht van de Nederlandse economie is de afgelopen periode onder druk komen te staan door een sterke stijging van de

arbeidskosten per eenheid product. Het beperken van de arbeidskosten is volgens het kabinet een van de speerpunten om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te vergroten. Het kabinet heeft dan ook het goede voorbeeld gegeven door een nullijn te hanteren voor de arbeidsvoorwaardenruimte in de publieke sector en de sociale uitkeringen. Ondanks het feit dat het realiseren van loonmatiging in de private partners is, heeft het kabinet het afgelopen jaar getracht om in overleg de sociale partners afspraken te doen maken over de loonontwikkeling. In het najaar is daartoe een sociaal akkoord gesloten waarin een contractloonontwikkeling van nul is afgesproken voor 2004 en een tot nul naderende contractloonontwikkeling voor 2005.

## loonmatiging

In het voorjaar heeft het kabinet wederom overleg gevoerd met de sociale partners. Vanwege uiteenlopende opvattingen over VUT/prepensioen en de levensloopregeling is het in dit overleg echter niet gelukt om te komen tot een sociaal akkoord. Ondanks oproepen van het kabinet aan werkgevers en werknemers om vanuit concurrentieoverwegingen in CAO-verband tot loonmatiging te komen, achten niet alle partijen zich gebonden aan de afspraken uit het najaar. Het kabinet zal daarom CAO-bepalingen die leiden tot een hoger contractloon, niet algemeen verbindend verklaren. In hoofdstuk 2 staat hoe de concurrentiepositie van Nederland zich de afgelopen jaren in internationaal perspectief ontwikkeld heeft.

De overheid stimuleert daarnaast op verschillende manieren een snellere groei van de arbeidsproductiviteit. In dit verband zijn onder meer het mededingingsbeleid en het onderwijs- en innovatiebeleid van belang. Met het oog op een integrale aanpak heeft het kabinet een innovatieplatform van bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid in het leven geroepen, onder leiding van de minister-president.

Het kabinet heeft in de groeibrief aangegeven welke verdere ambities het heeft ten aanzien van de concurrentiepositie en het versterken van de economische structuur. Ook de hervormingen in de sociale zekerheid spelen hierin een essentiële rol. Zo is het kabinet van mening dat veertig uur weer de normale lengte van de werkweek moet worden. Het kabinet zal zich daarom inspannen om voor overheidssectoren de werkweek weer op veertig uur te brengen. Het kabinet spreekt sociale partners er op aan geen bepalingen in CAO's op te nemen die een verlenging van de arbeidsduur belemmeren.

Voor een sterke economische structuur is een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor internationaal opererende ondernemingen van belang. Om het gunstige vestigingsklimaat in Nederland te behouden heeft het kabinet besloten tot een substantiële verlaging van de vennootschapsbelasting.

### *Verlaging van de administratieve lastendruk voor bedrijven en burgers*

Het kabinet heeft als doelstelling de administratieve lasten voor bedrijven en burgers met een kwart te verminderen.

## administratieve lasten

Voor de vermindering van de administratieve lasten voor *bedrijven* hebben verschillende departementen in het afgelopen jaar beleid in uitvoering genomen dat tot een reductie met 18%, (oftewel € 3 miljard) moet leiden voor het einde van deze kabinetsperiode. Het actuele reductiebeeld laat geen wezenlijke verschillen zien ten opzichte van het in



april gepresenteerde beeld<sup>1</sup>. Een volledig overzicht van de stand van zaken van de uitvoering van deze plannen staat in bijlage 7. In het voorjaar van 2005 worden departementale administratievelastenplafonds vastgesteld om vermindering van administratieve lasten te bewerkstelligen en nieuwe groei te voorkomen.

De in april gepresenteerde plannen betekenen een grote eerste stap, maar daarmee is de kabinetsdoelstelling nog niet gerealiseerd. Het kabinet inventariseert dan ook extra reductiemogelijkheden, ook om nieuwe administratieve lasten te compenseren. Via vier sporen zal in de komende maanden worden verkend hoe meer reductie kan worden gevonden om de doelstelling uit het Hoofdlijnenakkoord te bereiken: via de aanpak van de Europese administratieve lasten, interdepartementale samenwerking, de inzet van ICT en de inventarisatie van aanvullende mogelijkheden bij individuele departementen. Hieronder wordt kort het Europese spoor toegelicht. De vier sporen worden verder toegelicht in bijlage 7. In bijlage 7 wordt ook ingegaan op de aanpak van administratieve lasten voor bedrijven door andere overheden.

## Europese lastendruk

In het Europese spoor pakt het kabinet samen met de andere EU-voorzitters in 2004 en 2005 de lasten aan door *nieuwe* onnodige administratieve lasten te voorkomen en door administratieve lasten in *bestaande* Europese regels aan te pakken. Het kabinet zet hiertoe in op een verdere operationalisering van de Lissabon-strategie, onder meer door de administratieve lasten als indicator voor die strategie ook in Europese context te kwantificeren. Verder is en wordt op basis van de inventarisatie van de herkomst van regelgeving de Nederlandse inzet voor de aanpak van administratieve lasten uit bestaande Europese regelgeving ontwikkeld. Op dit moment wordt met de Europese Commissie en de overige lidstaten bekeken of en hoe in de volgende dossiers de administratieve lasten kunnen worden teruggedrongen binnen de Europese regels voor: milieu (afval), etikettering (Warenwet), statistiek internationale handel, jaarrekeningenrecht, privacywetgeving, fiscale regelgeving, toezicht financiële instellingen, wegtransport, zeescheepvaart, gezondheid en veiligheid op de werkplek (Arbo), visserij, diergezondheid, dierenwelzijn, plantenziektekunde, voedselveiligheid en diervoeders.

## administratieve lasten burgers

Bij de realisatie van de taakstelling reductie administratieve lasten voor *burgers* zal specifiek gekeken worden naar de lasten voor specifieke doelgroepen zoals ouderen, chronisch zieken, gehandicapten en uitkeringsgerechtigden. Onderzocht wordt hoe concentraties van administratieve lasten bij deze groepen gericht kunnen worden aangepakt. In 2005 zal een nulmeting naar de administratieve lasten van andere overheden voor burgers worden afgerond. Op basis van deze nulmeting zullen bestuurlijke afspraken over de vermindering van de lasten worden gemaakt. De meldingen van burgers over administratieve lasten die zij als onnodig ervaren en die binnenkomen bij het meldpunt [www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl) zullen mede als input dienen bij de op te stellen reductieplannen. Ten slotte zal een structurele toetsing van nieuwe regelgeving worden ingesteld om te voorkomen dat de administratievelastendruk alsnog aangroeit door nieuwe regelgeving.

### *Liberalisering netwerksectoren*

Per 1 juli 2004 kunnen particulieren zelf hun energieleverancier kiezen. Hierdoor neemt de concurrentie tussen de energieaanbieders toe,

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003–2004, 29 515, nr. 1.

waardoor deze gestimuleerd worden om de consument de beste prijs-kwaliteitsverhouding te bieden. Om de publieke belangen op de energiemarkt goed te kunnen borgen, is in 2004 besloten om de regionale energiebedrijven per 1 januari 2007 te splitsen in een handels/productiedeel aan de ene kant en een transportdeel aan de andere kant. De voorwaarden voor splitsing worden in 2005 in wetgeving uitgewerkt. Ook start de Dienst Toezicht Energie per 1 januari 2005 met kwaliteitsregulering.

In 2005 ontvangt de Tweede Kamer de gasvisie, waarin het kabinet zijn visie op de structuur van de gasmarkt uiteenzet. Centraal staat daarin de vraag hoe er voor gezorgd kan worden dat de publieke belangen ten aanzien van gas (voorzieningszekerheid, leveringszekerheid en goede prijs-kwaliteitsverhouding) geborgd worden en dat er tegelijkertijd effectieve concurrentie op de groothandelsmarkt wordt gerealiseerd.

#### *Versterking ondernemingsbestuur*

Het inkomen en welzijn van miljoenen burgers en de waarde van hun pensioenen en beleggingen hangen direct af van de prestaties van beursgenoteerde ondernemingen en van de wijze waarop deze worden bestuurd. Voor een goed functionerende economie zijn daarom zowel een ondernemingsrecht dat zo veel mogelijk tegemoetkomt aan de gerechtvaardigde verwachtingen van ondernemers, als goede corporate governance (goed ondernemingsbestuur en adequaat toezicht daarop) van groot belang. Het kabinet streeft om deze reden naar evenwichtige regelgeving voor ondernemingen, die voorziet in flexibele en moderne mogelijkheden voor het gebruik en de inrichting van rechtspersonen enerzijds en anderzijds leidt tot goede checks en balances binnen ondernemingen. Het afgelopen jaar zijn op beide terreinen de nodige stappen voorwaarts gezet.

Op het gebied van het versterken en moderniseren van het ondernemingsrecht zijn bij de Tweede Kamer wetsvoorstellen in behandeling die zien op vernieuwing van de rechtsvormen maatschap en vennootschap onder firma (het Wetsvoorstel personenvennootschappen), de oprichting van een Europese vennootschap en het gebruik van moderne communicatietechnieken in de onderneming. Daarnaast zal het kabinet op korte termijn een wetsvoorstel indienen om flexibilisering van het recht voor besloten vennootschappen te vereenvoudigen.

Op het terrein van corporate governance heeft de commissie Tabaksblat belangrijk werk verricht. Haar corporate-governancecode verbetert de checks and balances binnen beursgenoteerde ondernemingen door de positie te versterken van de raad van commissarissen en van de algemene vergadering van aandeelhouders. De code zal per 1 januari 2005 wettelijk worden verankerd door middel van de zogenoemde pas-toe-of-leg-uitregel. Het recht voor de aandeelhoudersvergadering (per 1 oktober 2004) om aandelen- en optieregelingen voor bestuurders goed te keuren en het bezoldigingsbeleid voor het bestuur vast te stellen, zal de besluitvorming over de beloning van bestuurders evenwichtiger maken. Verder zijn bij de Tweede Kamer wetsvoorstellen ingediend om onafhankelijk toezicht (door de Autoriteit Financiële Markten) op de accountantsorganisaties en op de financiële verslaggeving te introduceren.

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld het Nederlandse bedrijfsleven in 2007 in de internationale kopgroep te brengen op de gebieden «rechten en plichten van aandeelhouders», «transparantie» en «bestuursstructuur en kwaliteit». Om deze doelstelling te bereiken zal het kabinet, naast de bovengenoemde ondernomen stappen, binnenkort een commissie

instellen die de corporate-governancecode actueel en internationaal concurrerend moet houden. Ook zal het kabinet het komende jaar wetsvoorstellen indienen om het aandeelhouders gemakkelijker te maken deel te nemen aan de besluitvorming op de aandeelhoudersvergaderingen en om beschermingsconstructies na een bepaalde tijd te kunnen ontmantelen, om zo overnames gemakkelijker te maken.

### **Sociale zekerheid en arbeidsmarkt**

#### een activerende sociale zekerheid

Hervormingen in de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt dragen bij aan versterking van de economie en een betere benutting van het arbeidspotentieel. Maatregelen worden genomen op het vlak van ziekte en arbeidsongeschiktheid, het verbeteren van de combinatie van arbeid en zorgtaken en een effectievere wijze waarop uitkeringsgerechtigden reïntegreren.

De recentelijk getroffen maatregelen om de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen een meer activerend karakter te geven lijken, gezien de dalende instroom in de WAO, hun vruchten af te werpen. Datzelfde geldt voor de invoering van de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB), die gemeenten de ruimte en de prikkels geeft om het beroep op de bijstand te beperken. Komend jaar staat in het teken van invoering van het nieuwe WAO-stelsel per 1 januari 2006, versterken van het activerende karakter van de WW, vergroten van de arbeidsparticipatie van met name ouderen en invoering van de Wet Kinderopvang per 1 januari 2005.

#### **Doelstellingen op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt**

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

1. Vermindering van de jaarlijkse instroom in de WAO tot maximaal 25 000 duurzaam volledig arbeidsongeschikten in 2007;
2. Toename van de uitstroom door reïntegratie. Het percentage uitkeringsgerechtigden dat uitstroomt naar reguliere arbeid – na te hebben deelgenomen aan een reïntegratietraject – moet met een kwart toenemen in de periode 2004–2007 ten opzichte van 2004;
3. Verhogen van de arbeidsparticipatie. Toename van de nettoarbeidsparticipatie van ouderen (55–64 jaar) naar 40% in 2007;
4. Bevorderen dat werknemers arbeid en zorg beter kunnen combineren. Verkleinen van de groep werknemers die arbeid en zorg wel wil combineren, maar dat feitelijk (nog) niet doet met 25% in 2007.

#### *Modernisering stelsel sociale zekerheid*

#### participatie

Modernisering van de sociale zekerheid is niet alleen nodig om het financiële draagvlak voor collectieve voorzieningen te verbreden en de toekomstbestendigheid van het stelsel van sociale zekerheid te bevorderen, maar ook om de participatie en integratie van bijzondere groepen in de samenleving te vergroten. Belangrijke pijlers hierbij zijn hervorming van de WAO, aanpassingen in de WW en invoering van de WWB.

De ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen krijgen steeds meer een activerend karakter, waarbij alle partijen een steeds duidelijker verantwoordelijkheid hebben om het beroep op de regelingen te voorkomen. In dit kader zijn de volgende maatregelen van belang. In 2004 is de Wet

Verlenging Loondoorbetaling bij Ziekte ingegaan, waardoor werkgevers niet alleen in het eerste, maar ook in het tweede ziektejaar 70% van het loon moeten doorbetalen. Bovendien zullen werknemers en werkgevers via het wetsvoorstel rond beperking van aanvullingen op de verplichte loondoorbetaling in het tweede ziektejaar (Baltz) worden aangespoord om geen bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar toe te kennen. Als in CAO's toch afspraken over bovenwettelijke aanvullingen worden gemaakt, worden deze niet algemeen verbindend verklaard, en krijgen werknemers de lagere WAO-vervolguitkering en werkgevers een langere loondoorbetalingsperiode bij ziekte. Deze maatregelen zullen ook gaan gelden voor de verschillende overheidssectoren. Verder is een start gemaakt met een effectievere en meer gerichte inzet van het reïntegratie-instrumentarium (Wet REA), en is de Wet Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen per 1 augustus 2004 afgeschaft.

#### een nieuw WAO-stelsel

Om de doelstelling van het kabinet – het terugdringen van de instroom van het aantal duurzaam en volledig arbeidsongeschikten tot maximaal 25 000 per jaar – te kunnen bereiken is het van belang dat op 1 januari 2006 het nieuwe WAO-stelsel ingaat. De basis van het nieuwe stelsel wordt gevormd door de volgende nieuwe maatregelen:

- een nieuwe regeling voor duurzaam en volledig arbeidsongeschikten (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten, IVA). Alleen diegenen van wie wordt vastgesteld dat binnen vijf jaar geen kans bestaat op herstel, stromen de IVA in;
- een regeling die gericht is op reïntegratie en het benutten van alle mogelijkheden tot werken voor gedeeltelijke arbeidsgeschikten (WGA);
- modernisering van collectief gefinancierde reïntegratiefaciliteiten; een zoveel mogelijk concurrerende en gelijkwaardige uitvoeringsomgeving voor de WGA-regeling, waarbij werkgevers bij zowel het UWV als bij particuliere verzekeraars terecht kunnen;
- snelle herbeoordeling van het huidige bestand WAO'ers, mede aan de hand van het aangescherpte «schattingsbesluit», dat de mate van *arbeidsgeschiktheid* in regels vastlegt. De herbeoordelingoperatie gaat al op 1 oktober 2004 van start.

Het kabinet is van mening dat de beoogde daling van de instroom van langdurig volledig arbeidsongeschikten bereikt kan worden met bovenstaande set van maatregelen. De uitgangssituatie voor de instroomdaling is vrij gunstig ten opzichte van enkele jaren geleden. Dit komt doordat in 2003 en naar het zich laat aanzien ook 2004, de totale jaarlijkse WAO-instroom met 66 000 ongeveer een kwart lager ligt dan het gemiddelde van de twee jaren daarvoor. Recent onderzoek wijst uit dat de volledig tot effect gekomen pembaprikkel in belangrijke mate bijdraagt aan de instroomdaling<sup>2</sup>. Ook missen de in 2002 ingevoerde Wet Verbetering Poortwachter en de aankondigingseffecten van het nieuwe stelsel hun uitwerking op de instroom niet.

#### een activerende ww

Sinds 2000 is het WW-volume met bijna 50% toegenomen tot ongeveer 375 000 uitkeringsgerechtigden. Dit is voor een groot deel het gevolg van de tegenvallende economische omstandigheden. Het kabinet acht echter ook structurele maatregelen nodig om het activerende karakter van de WW te versterken, om zo het beroep op deze regeling in te dammen.

Het beroep op de WW na afloop van de loongerelateerde fase wordt door twee maatregelen ingeperkt. Ten eerste door het afschaffen van de WW-vervolguitkering. Ten tweede door het verhogen van de minimale

<sup>2</sup> Centraal Planbureau (2004), Discussion Paper 37, augustus 2004.

leeftijd voor toelating tot de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werklozen van 50 naar 55 jaar. Verder is het streven om per 1 januari 2005 de kortdurende uitkering af te schaffen en de wekeneis aan te scherpen naar 39 uit 52 weken. De desbetreffende wetsvoorstellen zijn inmiddels bij de Kamer ingediend. Aanvullingen van voormalige werkgevers op WW-uitkeringen zullen met ingang van 1 juli 2005 volledig worden gekort op de uitkering (anticumulatie). Deze maatregelen zullen ook bij overheidssectoren worden doorgevoerd. Wat betreft hoogte en duur van de WW wacht het kabinet het SER-advies over de houdbaarheid van de WW af.

## de Wet Werk en Bijstand

Het sluitstuk van het stelsel van sociale zekerheid is de nieuwe Wet Werk en Bijstand. Kern van deze per 1 januari 2004 in werking getreden wet is deregulering en decentralisatie van de bijstand. Gemeenten hebben grote beleidsvrijheid om betrokkenen zo spoedig mogelijk weer zelfstandig in het levensonderhoud te laten voorzien. Succesvol beleid levert individuele gemeenten ook een financieel voordeel op, omdat de geraamde bijstandslast op het niveau van de individuele gemeente volledig is gebudgetteerd. Deze combinatie van financiële prikkels en ruimte om een eigen instroombeperkend en uitstroombevorderend beleid te voeren, lijkt ook zijn vruchten af te werpen. In 2004 loopt de realisatie van het aantal bijstandsuitkeringen sterk achter bij de reeds voor de WWB aangepaste ramingen.

### *Reïntegratiebeleid*

## arbeidsdeelname en reïntegratie

Naast het scheppen van voorwaarden voor een activerende uitvoering van de bijstand, regelt de WWB ook de modernisering van het reïntegratiebeleid. De nadruk is sterker komen te liggen op bevordering van de uitstroom naar regulier werk. Gemeenten en UWV sluiten prestatiecontracten met reïntegratiebedrijven, gericht op snelle en duurzame uitstroom. Meer maatwerk en vergroting van de effectiviteit is hierbij het devies. De eerste ervaringen met het gemoderniseerde reïntegratiebeleid zijn positief. Gemeenten hebben meer dan voorheen successen geboekt met het omzetten van gesubsidieerde banen in reguliere banen, de activering van bijstandsgerechtigden en het handhaving- en fraudebeleid.

### *Bevordering arbeidsparticipatie*

Naast de activerende maatregelen in de socialezekerheidsregelingen worden aanvullende maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie van ouderen te vergroten. In 2003 bedroeg de nettoarbeidsparticipatie van ouderen (55–64 jaar) slechts 39%. Doelstelling is – gegeven de slechte economische omstandigheden – dit percentage te doen stijgen naar 40% in 2007. De lage arbeidsdeelname van ouderen wordt voornamelijk veroorzaakt door de geringe prikkel om door te werken tot de leeftijd van 65 jaar. Om de arbeidsparticipatie van ouderen te stimuleren worden met ingang van 1 januari 2006 de fiscale voordelen voor bestaande VUT- en prepensioenregelingen met inachtneming van overgangsregelingen afgeschaft.

Een andere belemmering voor de arbeidsdeelname is de armoedeval. Het kabinetsbeleid is erop gericht dat werkaanvaarding en doorstroming naar beter betaalde banen loont. Voor de inkomensverbetering bij het aanvaarden van een baan vanuit een uitkeringssituatie geldt dat deze werkloosheidsval in 2005 afneemt voor de alleenverdiener met kinderen en de alleenstaande. In 2004 was deze ontwikkeling al ingezet door een verhoging van de arbeidskorting en de introductie van de aanvullende combinatiekorting. De verbetering van de werkloosheidsval in 2005 wordt met name veroorzaakt door een verdere verhoging van de arbeidskorting

en door het lagere beschikbaar gestelde budget voor de bijzondere bijstand. Wat betreft de doorstroomval die de mate aangeeft waarin méér werken financieel aantrekkelijk is, geldt dat de marginale druk in 2005 effect heeft op de doorstroomval.

#### *Betere combinatie arbeid en zorg*

#### de Wet Kinderopvang

Een instrument om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken is kinderopvang. Per 1 januari 2005 wordt de Wet Kinderopvang van kracht. De Wet Kinderopvang vervangt alle bestaande regelingen van de rijksoverheid voor de bekostiging en kwaliteit van kinderopvang. Centraal hierbij staat de vergroting van de keuzevrijheid van de ouders om daarmee marktwerking te stimuleren. Ouders krijgen een inkomensafhankelijke tegemoetkoming van de overheid in de kosten voor kinderopvang. Ook werkgevers nemen een deel van de financiering voor hun rekening. Het streven is dat in 2008 90% van de werknemers een werkgeversbijdrage kan krijgen. De Wet Kinderopvang stelt een beperkt aantal kwaliteitseisen en regelt het toezicht hierop.

#### de Wet Arbeid en Zorg

De Wet Arbeid en Zorg biedt werknemers een stelsel van verlofarrangementen dat verlof mogelijk maakt in situaties waarin zorgtaken om extra aandacht vragen. Voor een aantal vormen van verlof is ook een recht op betaling geregeld. In aanvulling op het bestaande instrumentarium heeft het kabinet een wetsvoorstel opgesteld dat recht geeft op onbetaald langdurend zorgverlof.

#### langdurend verlof

De financiering van langdurend verlof is versnipperd over diverse fiscale en uitgavenregelingen. Het kabinet wil deze regelingen per 1 januari 2006 vervangen en verbeteren in de vorm van één levensloopregeling. Het voorstel voor een levensloopregeling is aangehouden, in afwachting van het voorjaarsoverleg tussen kabinet en sociale partners over het geheel van fiscale facilitering van VUT/prepensioen en levensloop. Aangezien kabinet en partners geen overeenstemming hebben bereikt, heeft het kabinet de voorstellen verder uitgewerkt.

### **3.3 Onderwijs, kennis en innovatie**

#### **Onderwijs**

#### concurrentiepositie

Goed onderwijs is van doorslaggevend belang voor de ontwikkeling van jongeren, voor integratie en voor de Nederlandse concurrentiepositie in de internationale kenniseconomie. De onderwijskwaliteit is in Nederland over het algemeen goed<sup>3</sup>. Om de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden en zo mogelijk te verbeteren, zal worden doorgegaan op de ingeslagen weg om scholen en instellingen meer ruimte te geven het onderwijs zelf in te richten.

Het lerarentekort is mede door de economische omstandigheden op dit moment opgelost. De uitdaging is ervoor te zorgen dat het tekort niet terugkomt als de economie weer aantrekt en de vergrijzing een rol gaat spelen. Daarnaast blijven maatregelen nodig om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen en op integrale wijze hulp te bieden aan probleemjongeren.

<sup>3</sup> Onderwijsverslag 2003.

## Doelstellingen op het terrein van onderwijs

1. Meer mensen die meedoen: terugdringen voortijdig schoolverlaten met 30% in 2006 ten opzichte van 2002 (70 500 voortijdig schoolverlaters)\*;
2. Meer mensen werkzaam in het onderwijs: terugbrengen van het verwachte tekort in 2007 van 10 400 volledige banen in het primair en voortgezet onderwijs naar circa 2 200;
3. Minder regels, meer ruimte, heldere verantwoording.

\* Eind 2001 is de Wet Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) ingevoerd. Door een verscherping van de definitie van voortijdig schoolverlaten en het verplichte karakter van de aanmelding werden er in 2002 beduidend meer jongeren geregistreerd dan in 2001 (70 500 respectievelijk 47 100). Als gevolg van de definitiewijziging en de invoering van de wet heeft het kabinet besloten om de vernieuwde cijfers uit de verbeterde rmc-registratie over 2002 als nieuwe nulmeting te nemen. (Bron: OCW-jaarverslag 2003).

### *Meer mensen die meedoen*

Jaarlijks verlaten tienduizenden leerlingen nog zonder diploma hun school. Gestreefd wordt naar het verhogen van de participatie door samen met partijen op landelijk en regionaal niveau het aantal jongeren terug te brengen dat zonder startkwalificatie het onderwijs dreigt te verlaten: in 2006 met 30% en in 2010 met 50% ten opzichte van het aantal in 2002 (70 500 voortijdig schoolverlaters).

### voortijdig schoolverlaters

Voortijdig schoolverlaters kunnen buiten spel komen te staan. Om dit probleem aan te pakken en invulling te geven aan de Lissabon-afspraken (reductie van voortijdig schoolverlaten met 30% in 2006 ten opzichte van 2002) heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen. In het kader van de Taskforce Jeugdwerkloosheid wordt gestreefd naar 40 000 meer leerbanen in 2007. Deze leerwerkplaatsen worden gecreëerd in overleg met werkgeversorganisaties en overheidsinstellingen. Daarnaast zal in september 2005 het prestatiebeursregime in de BOL (Beroepsopleidende Leerweg) ingevoerd worden voor de niveaus 3 en 4. Ook wordt de prestatienorm in het hoger onderwijs aangescherpt. Als MBO-studenten in het vervolg hun diploma niet halen, zullen ze de verkregen studiefinanciering moeten terugbetalen. Deze aanscherping van de prestatienormen zal deelnemers stimuleren de studieresultaten te verbeteren en tot een meer weloverwogen studiekeuze leiden. Hierdoor kan het studierendement verbeteren en de uitval verminderen. De kansen op doorstroming kunnen tevens beter worden benut.

### operatie JONG

Het risico is aanwezig dat voortijdig schoolverlaters zonder werk komen te zitten, sociale problemen krijgen en eventueel met de politie in aanraking komen. De school ziet ieder kind, vaak en langdurig. Hiermee is de school een belangrijke schakel in het totale jeugdbeleid, dat ook andere departementen raakt. Een goede afstemming van het onderwijsbeleid met overige beleidsvelden die de jeugd raken, is dan ook van groot belang. De operatie JONG is bedoeld om samenhang in het jeugdbeleid te bevorderen, belemmeringen weg te nemen en goede voorwaarden te scheppen voor de ontwikkelingskansen van alle kinderen (zie ook box 3.1).

Om incidenten te voorkomen en een veilig schoolklimaat te bevorderen is daarnaast in het kader van het Plan van aanpak veiligheid een bedrag olopend tot structureel € 90 miljoen vanaf 2007 beschikbaar gesteld voor reboundvoorzieningen (4 500 leerlingen), leerlingbegeleiding, extra

plaatsen in het ZMOK-onderwijs en deskundigheidsbevordering van docenten.

#### **Box 3.1 Integraal jeugdbeleid: de Operatie JONG**

Het Jeugdbeleid raakt het beleid van veel departementen en bestuurslagen. Voorkomen moet worden dat het jeugdbeleid hierdoor verkokerd en bureaucratisch wordt. Kinderen en gezinnen mogen niet de dupe worden van afstemmingsproblemen. Op Rijksniveau heeft de Operatie JONG, samenwerkingsverband van de ministeries van VWS, OCW, Justitie, BZK, SZW en VROM, tot doel een integraal jeugdbeleid tot stand te brengen. Het afgelopen jaar is de commissaris jeugd- en jongerenbeleid aangesteld, die buiten de deelnemende departementen staat. Hij fungeert als een luis in de pels en geeft gevraagd en ongevraagd advies.

Operatie JONG stelt het kind en diens levensloop centraal en moet:

- Samenhang in het jeugdbeleid van de deelnemende departementen bevorderen;
- Belemmeringen wegnemen;
- Goede voorwaarden scheppen voor de ontwikkelkansen van kinderen.

Eind 2005 brengt de commissaris van Operatie JONG een advies uit aan het kabinet over een structurele waarborging voor samenhang in het jeugdbeleid binnen de Rijksoverheid.

In het kader van het regeerakkoord-Balkenende II zijn intensiveringsgelden beschikbaar gesteld voor de vernieuwing van het stelsel van openbare bibliotheken. Er zijn afspraken gemaakt met bestuurlijke partners over het resultaat in 2008. Het accent verschuift naar de rol van bibliotheken als dienstverlener en informatiemakelaar: niet alleen voor het onderwijs en in het kader van de operatie JONG, maar ook bijvoorbeeld bij het Grote Steden Beleid en het beleid voor een vitaal platteland. Het vergroten van de digitale toegankelijkheid van bibliotheken, musea en archieven krijgt van het kabinet ook de aandacht die het verdient in het licht van de bijdrage ervan voor de Nederlandse kenniseconomie.

#### Cultuur en School

Onder het motto «Meer mensen die meedoen» investeert het kabinet in cultuureducatie. Het project «Cultuur en School» brengt scholen, kunst- en erfgoedinstellingen bij elkaar. Het cultuuronderwijs op de basisschool krijgt daarmee hoge prioriteit. In het voortgezet onderwijs krijgt een groep scholen met ingang van dit schooljaar de gelegenheid zich te ontwikkelen tot cultuurprofiel school.

#### *Meer mensen werkzaam in het onderwijs*

#### handhaven arbeidsmarktpositie

Het afgelopen jaar is het aantal openstaande vacatures verder gedaald. Stonden in het schooljaar 2002/2003 gemiddeld ruim 2 400 vacatures open, in het schooljaar 2003/2004 is dit aantal gehalveerd naar gemiddeld bijna 1200 openstaande vacatures. Een belangrijke oorzaak hiervan is de economische neergang waardoor het arbeidsaanbod voor de onderwijssector is toegenomen. Deze constatering nemen overigens niet weg dat op dit moment in sommige regio's in het voortgezet onderwijs (VO) voor bepaalde vakken nog tekorten bestaan. De uitdaging is de nu bereikte arbeidsmarktpositie structureel te handhaven, ook als de economie weer aantrekt en de vergrijzing een rol gaat spelen. Zonder nader beleid kunnen de tekorten als gevolg van de vergrijzing na 2006 immers weer op gaan lopen. De voorbije jaren hebben geleerd dat instellingen in het primair en voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) onvoldoende kunnen «meebewegen» met schommelingen in de conjunctuur en veranderingen in het beleid. Om te voorkomen dat daardoor opnieuw tekorten aan onderwijspersoneel ontstaan, heeft het kabinet in samenwerking met alle betrokkenen in juni 2004 het Beleidsplan Onderwijspersoneel gepresenteerd. Het hoofddoel hiervan is een



goed werkende onderwijsarbeidsmarkt in 2007. Het gaat hierbij om aandacht voor personeelsbeleid, een betere afstemming in de regio, betere begeleiding van nieuwe instroom, opleiden in de school en ook aandacht voor schoolleiders in het primair onderwijs (PO). Ook krijgt het ziekteverzuimbeleid de nodige aandacht om het lerarentekort in te dammen. In 2007 moet het ziekteverzuim in het PO gedaald zijn tot 6,14%, in het speciaal onderwijs tot 6,86% en in het VO tot 6,03%. Het ziekteverzuim in 2003 bedroeg respectievelijk 6,76%, 7,56% en 5,74%.

#### *Minder regels, meer ruimte en heldere verantwoording*

#### verantwoordelijkheid bij instellingen

Scholen en instellingen zijn verantwoordelijk voor een goede kwaliteit van het onderwijs. Zij krijgen dan ook meer de ruimte om zelf te bepalen hoe zij het onderwijs willen inrichten, zowel inhoudelijk als financieel. De richting en hoofdlijn van het beleid dat het kabinet voorstaat, wordt onder andere beschreven in de zogenaamde Koersdocumenten:<sup>4</sup>

- Het kabinet heeft het kerncurriculum van primair en voortgezet onderwijs herzien met ingang van het schooljaar 2006–2007. Dit houdt onder andere in dat een beperkter (58) aantal kerndoelen op hoofdlijnen het kader vormt voor de onderwijsprogramma's. Voorheen was er sprake van een groot aantal zeer gedetailleerde doelen (115 voor primair onderwijs en 280 voor voortgezet onderwijs). Hierdoor krijgen scholen meer ruimte voor maatwerk.
- Invoering van nieuwe, eenvoudige en heldere bekostigingssystemen: lumpsumbekostiging wordt in het primair onderwijs in 2006 ingevoerd, vereenvoudiging van de lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs per 2006. In het voorjaar van 2005 starten de voorbereidingen voor een nieuw bekostigingsmodel beroepsonderwijs en volwasseneducatie.
- Met het oog op kwaliteitsverbeteringen en ruimte voor maatwerk is aan de Tweede Kamer voorgesteld dat instellingen per september 2005 de mogelijkheid krijgen om te experimenteren met collegegeld-differentiatie en selectie.
- De grenzen van het hogeronderwijsstelsel zijn in beweging: studiefinanciering en bekostiging zullen in een inhoudelijke samenhang worden bekeken. Een nieuw bekostigingssysteem voor het hoger onderwijs zal per 2006 van kracht worden en is gericht op het vergroten van vraagsturing, fraudebestendigheid en kwaliteit. Er wordt naar gestreefd het nieuwe studiefinancieringstelsel met meer ruimte voor de student per september 2007 in te voeren.
- Via onder andere de gewichtenregeling wordt het onderwijsachterstandenbeleid herzien, waarbij meer wordt aangesloten bij de feitelijke achterstanden. De gemeentelijke budgetten worden gebundeld en opgenomen in de brede doeluitkering voor het Grote Steden Beleid. Scholen en gemeenten krijgen te maken met minder regels en daardoor meer ruimte om een integraal onderwijsachterstandenbeleid op maat te voeren.

Bovenstaande maatregelen leveren ook een bijdrage aan het reduceren van de administratievelastendruk (regeldruk) voor instellingen in het onderwijs de cultuur en de wetenschap. Uit een pilotmeting onder een vijftal sectoren blijkt dat in totaal zo'n 1 000 regelingen van het Ministerie van OCW en van andere (overheids)organisaties deze regeldruk veroorzaken. OCW-regelingen veroorzaken 31% van deze regeldruk; de overige regeldruk houdt verband met regelingen van andere (overheids)organisaties. Het doel van OCW is om de regeldruk, afkomstig van het

<sup>4</sup> Koers PO, Koers VO, Koers BVE, HOOP 2004.

Ministerie van OCW, met een kwart te verminderen. Op dit moment is het aantal circulaire vanuit het Ministerie van OCW ten opzichte van 2001 met 15% teruggebracht (van 261 tot 220 per jaar).

#### stemmen met de voeten

De keerzijde van «meer ruimte» voor de onderwijsinstellingen is een andere wijze van verantwoorden. Met behulp van kwaliteitskaarten, benchmarks en de studiekeuzegids wordt meer inzicht verkregen op onder andere de individuele schoolresultaten en de kwaliteit van individuele onderwijsinstellingen. Deze informatie is van belang voor ouders, scholieren en studenten, omdat zij op basis daarvan de beste school/universiteit kunnen kiezen. Dit «stemmen met de voeten» stimuleert instellingen vervolgens om te concurreren met andere instellingen en de kwaliteit verder te verbeteren. De kwaliteitskaart op internet bevat de meest recente rapportage van de Onderwijsinspectie over scholen in het primair, voortgezet en beroepsonderwijs. De Onderwijsinspectie zal de kwaliteitskaarten verbeteren en uitbreiden. Dit bevordert de vergelijkbaarheid van onderwijsinstellingen. Voor het hoger onderwijs worden op dit moment voorbereidingen getroffen voor het ontwikkelen van benchmarks op tal van terreinen en wordt de studiekeuzegids – onder toezicht van een kwaliteitscollege – steeds verder uitgebreid en verbeterd. Daarnaast kunnen instellingen in het hoger onderwijs eveneens beter met elkaar vergeleken kunnen worden.

#### verantwoordelijkheid studenten

De verantwoordelijkheid van de overheid voor hoger onderwijs komt onder meer tot uiting in de bekostiging van het hoger onderwijs en het verstrekken van studiefinanciering aan studenten. De financiële verantwoordelijkheid van de overheid zal scherper worden afgebakend. Voor studenten geldt dat wordt verwacht dat zij een bewuste keuze maken voor hun studie, voor de instelling, de kwaliteit van het onderwijs en het studietempo, en daarmee investeren in hun toekomst. De instellingen zullen daarop inspelen. Dit komt de ontwikkeling van het hoger onderwijs ten goede. De financiële verantwoordelijkheid van de overheid wordt scherper afgebakend in die zin dat de bekostiging van hoger-onderwijsinstellingen wordt gebaseerd op ingeschreven EU-studenten die leerrechten krijgen voor één studie (bachelor en master) en die hun studie voor hun dertigste jaar beginnen. Het is de intentie het aantal perioden dat de overheid deze studenten bekostigt, te maximeren tot de nominale duur van de studie. De instelling krijgt de mogelijkheid om het collegegeld zelf vast te stellen als de student de nominale studieduur overschrijdt, zij het dat een bachelorstudent nog één jaar extra recht heeft op het wettelijk collegegeld.

Het is de intentie dat in het nieuwe studiefinancieringsstelsel studenten meer ruimte in geld, meer flexibiliteit en meer keuzevrijheid krijgen. Het is het voornemen voor het collegegeld een nieuwe leenvoorziening te introduceren, zodat studenten ervoor kunnen kiezen hun collegegelden na hun studie terug te betalen. Het terugbetalingsregime van leningen wordt meer inkomensafhankelijk en houdt meer rekening met de levensomstandigheden van de ex-student.

#### **Kennis en innovatie**

#### arbeidsproductiviteit

Kennis en innovatie zijn van wezenlijk belang voor een groeiende arbeidsproductiviteit en daarmee ook voor een structureel hogere welvaart. Het is de Nederlandse ambitie om binnen Europa tot de voorhoede te behoren op het terrein van hoger onderwijs, onderzoek en innovatie. De verantwoordelijkheid van de overheid ligt hierbij vooral in het scheppen van de juiste condities en randvoorwaarden, waardoor bedrijven en kennisinstellingen zelf goed in staat zijn kennis te ontwikkelen, te exploiteren en te absorberen. Het afgelopen jaar zijn hiertoe

maatregelen geformuleerd die de komende jaren moeten worden geïmplementeerd. Het gaat hierbij om de invoering van prestatie-bekostiging om toponderzoek meer ruimte te geven, implementatie van de voorstellen van het deltaplan bèta/techniek om het aantal kenniswerkers te vergroten en maatregelen om onderzoek en bedrijfsleven bij elkaar te brengen om nieuwe kennis te genereren en toe te passen en bestaande kennis toe te passen. Het innovatieplatform heeft hieraan bijgedragen door het uitbrengen van een aantal adviezen, bijvoorbeeld door een sterk vereenvoudigde en goedkopere toelating van kennis-migranten en experimenten voor de stimulering van publiek-private mobiliteit (Casimir) en experimenten met innovatievouchers voor het MKB.

### **Doelstellingen op het terrein van kennis en innovatie**

Naar een concurrerende kennissamenleving.

1. Nederland wil behoren tot de Europese voorhoede op het gebied van innovatie;
2. Betere samenwerking onderwijs, wetenschap en bedrijfsleven;
3. Versterking kwaliteit van het toponderzoek;
4. Verhoging van de instroom van kenniswerkers.

*Nederland wil behoren tot de Europese voorhoede op het gebied van innovatie*

### bedrijfsinvesteringen

Om daadwerkelijk te vernieuwen moet het bedrijfsleven niet alleen de noodzaak van innovatie inzien, maar zal het ook meer kennis moeten toepassen en benutten. Om de bedrijfsinvesteringen in onderzoek en ontwikkeling te bevorderen, heeft het kabinet het budget voor de Wet Bevordering Speur en Ontwikkeling (WBSO) dan ook verhoogd met structureel € 100 miljoen vanaf 2007. Met name het midden- en klein bedrijf heeft moeite met het zelf ontwikkelen en toepassen van nieuwe kennis. Het kabinet start daarom een experiment met innovatievouchers waarmee MKB-bedrijven kennis kunnen inkopen bij universiteiten, HBO's en instituten als TNO. Speerpunt in het kabinetsbeleid is het bevorderen van het aantal innovatieve starters. Met het TechnoPartner-programma wordt ondersteuning en risicodragend kapitaal geboden.

*Betere samenwerking onderwijs, wetenschap en bedrijfsleven*

Ondanks een hoge kwaliteit en productiviteit van het wetenschappelijk onderzoek, slagen we er in Nederland onvoldoende in om kennis om te zetten in nieuwe of verbeterde producten en diensten. De interactie tussen het bedrijfsleven (met name het MKB) en de publiekgefinancierde kennisinstellingen kan beter en is een belangrijk onderdeel van de Lissabon-agenda. Wel kent Nederland best practices voor de samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen, zoals de Technologische Top Instituten. In het kader van de zogenoemde smart mix zullen dergelijke vormen van publiek-private samenwerking (via de EZ-begroting) worden gestimuleerd op voor Nederland economisch belangrijke zwaartepunten.

De kennisinnovatie in het HBO zal voor een groot deel gericht zijn op versterking van de samenwerking met het bedrijfsleven. Evenals in 2004 investeert het kabinet in 2005 € 30 miljoen in kenniskringen en lectoren. Deze lectoren en kenniskringen vormen de koppeling tussen het HBO en het bedrijfsleven en zijn van belang voor de vernieuwing van onderwijs, upgrading van docenten en versterking van de kenniscirculatie die voor

het bedrijfsleven van belang is. Uiteindelijk moet een hogeschool kennisinstituut worden, gericht op toegepast onderzoek waar het bedrijfsleven om vraagt, in plaats van louter een onderwijsaanbieder. Verder is een betere samenwerking tussen de hogescholen en universiteiten van belang. Sectorplannen kunnen bijdragen aan excellentie en aan het verbeteren van samenwerking bij speerpunten in het onderzoek. Het kabinet wil het universitaire onderzoek meer bundelen en duidelijker richting geven. Het 3TU-initiatief van de drie technische universiteiten, gericht op een nauwere samenwerking en meer focus, kan hier goed bij aansluiten: van vele versnipperde en kleinschalige onderzoeken naar meer gebundeld en grootschalig onderzoek. In lijn met de evaluatie zullen TNO en de Grote Technologische Instituten (GTI's) zich meer moeten gaan richten op de publieke en private vraag naar kennis. Vraagsturing komt centraler te staan in de aansturing en financiering, waardoor de kloof tussen bedrijven en kennisinstellingen fors wordt verkleind.

#### *Versterking kwaliteit van het toponderzoek*

#### prestatiebekostiging

De kwaliteit en productiviteit van het wetenschappelijk onderzoek is in Nederland volgens internationale benchmarks van een hoog niveau. Het aantal publicaties per onderzoeker is bovengemiddeld en zeven van de Nederlandse universiteiten behoren tot de beste twintig in Europa op het terrein van wetenschap. Gelet op de Europese context is het wel noodzakelijk om een actief beleid te blijven voeren dat gericht is op het handhaven en het bevorderen van kwaliteit en excellentie. Concurrentie tussen instellingen en onderzoeksgroepen is daarvoor noodzakelijk. Om in het onderzoek meer concurrentie in te voeren wordt op termijn een vorm van prestatiebekostiging ingevoerd. Beter onderzoek betekent dan ook meer geld: hoge kwaliteit wordt beloond, ook op het gebied van onderzoek-samenwerking met het bedrijfsleven. Daarmee wordt periodieke herverdeling mogelijk van publieke onderzoeksmiddelen in de richting van de best presterende universiteiten, onder meer op basis van resultaten uit het verleden. Dit systeem wordt vanaf 2007 toegepast. Het kabinet investeert structureel € 100 miljoen ter intensivering van excellente onderzoeksgroepen en publiek-private samenwerkingsverbanden van universiteiten, andere kennisinstellingen en bedrijven. De middelen worden op de korte termijn via een slimme verdeelsleutel verdeeld (de zogenoemde smart mix); de beste onderzoeksvoorstellen worden gehonoreerd. De instelling dient ook uit eigen middelen een bijdrage leveren aan de financiering van die hoogwaardige onderzoeken. Voor universiteiten wordt hieraan een gelijk bedrag uit de eerste geldstroom gekoppeld.

#### *Verhoging van de instroom van kenniswerkers*

#### meer bèta studenten

De vraag naar kenniswerkers stijgt sneller dan het aanbod en er is een verschuiving in de vraag van lager naar hoger opgeleiden. Het is daarom van belang dat de deelname aan het hoger onderwijs in de komende jaren verder toeneemt. De schaarste aan kenniswerkers in de bèta-technieksector is aanleiding geweest om maatregelen te nemen die de aantrekkingskracht van het onderwijs vergroten. Het kabinet heeft die maatregelen in het Deltaplan bèta/techniek aangegeven. Het Platform Bèta/Techniek, dat op 1 juli 2004 is opgericht, zal die voorstellen verder uitwerken. Een van de maatregelen is gericht op het verhogen van de instroom in bèta opleidingen en technische opleidingen. Zo zal bij een aantal opleidingen geëxperimenteerd worden met een beurzenprogramma of een lager collegegeld dat gericht is op aankomende studenten. Verder wordt een programma gestart dat gericht is op het wegwerken van deficiënties, waarmee aankomende studenten toch in staat worden gesteld te voldoen aan toelatingseisen. De kwaliteit van de masteropleidingen die toekomstige onderzoekers opleiden, wordt

verhoogd door verlenging van de opleiding naar twee jaar. De opleiding wordt door deze kwaliteitsimpuls aantrekkelijker voor jong talent.

Om tegemoet te komen aan de vraag naar zorgopleidingen is in september 2004 de capaciteit van medische opleidingen naar 2 900 plaatsen verhoogd en zijn enkele nieuwe masteropleidingen in het HBO mogelijk gemaakt. Deze zogenoemde zorgmasters komen tegemoet aan vernieuwingen in de arbeidsmarkt van de gezondheidszorg. Bij de medische opleidingen komt dit tot uiting in de nieuw gestarte opleiding klinische technologie, die van belang is voor de toepassing van nieuwe technologieën in de geneeskunde. Het kabinet zal verder maatregelen nemen om Nederland aantrekkelijker te maken voor buitenlandse kenniswerkers door procedures te vereenvoudigen (1 loket, 1 document, 1 procedure) en de leges te verlagen (wordt al in 2004 van kracht).

### 3.4 Veiligheid

In oktober 2002 is het Veiligheidsprogramma uitgebracht. In 2003, het eerste jaar van uitvoering, is het aantal delicten ten opzichte van 2002 met 6% gedaald van 5,1 miljoen naar 4,8 miljoen. Gestreefd wordt naar vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 à 25% in de periode tot 2008 – 2010. Naast implementatie van het Veiligheidsprogramma vormen voor 2005 de aanpak van terroristische dreigingen en het beter voorbereid zijn op eventuele crises speerpunten van beleid.

#### Doelstellingen op het terrein van veiligheid

1. vermindering criminaliteit en overlast met 20–25% in de periode 2008 tot 2010 in vergelijking met het jaar 2002 (in de vijftig wijken met de ernstigste problemen al in 2006 zichtbaar);
2. verbeteren prestaties van de veiligheidsketen;
3. aanpak jeugdcriminaliteit en probleemjongeren;
4. bestrijding terrorisme, crisisbeheersing en bescherming vitale infrastructuur

#### *Vermindering criminaliteit en overlast*

#### effecten Veiligheidsprogramma

De effecten van het Veiligheidsprogramma worden in het bijzonder afgemeten aan het aantal slachtoffers van vermogens- en geweldsdelicten. Het aantal slachtoffers van vermogensdelicten onder burgers is in 2003 met 9% gedaald ten opzichte van 2002. Het aantal slachtoffers van geweldsdelicten lijkt zich volgens het CBS te stabiliseren, maar liet nog een lichte stijging zien van 1%. De mate waarin mensen ernstige overlast in de buurt signaleren, is in 2004 ongeveer gelijk aan 2003, maar er is sprake van verbetering ten opzichte van 2002. Verloedering van de fysieke woonomgeving wordt in 2004 in significant mindere mate als een probleem ervaren dan in 2002 en 2003.<sup>5</sup>

Er is over het geheel genomen dus duidelijk sprake van verbetering op het terrein van veiligheid. Dat geldt ook op lokaal niveau. Amsterdam en Rotterdam, twee steden met relatief de grootste veiligheidsproblematiek, worden bijvoorbeeld veiliger. Wil in 2008 tot 2010 de vermindering van

<sup>5</sup> Zie Politiemonitor Bevolking 2004.

criminaliteit en overlast met 20 à 25% zijn gerealiseerd, dan zullen betrokken partijen nog de nodige inspanningen moeten leveren. Begin 2005 zullen tussen de grote steden en het Rijk maatwerkconvenanten worden gesloten in het kader van het Grote Steden Beleid GSB III (2005–2009). Daarin zullen ook afspraken over veiligheid worden opgenomen. Speciaal voor de grote steden is de extra gevangenis- en reclasseringscapaciteit van belang die wordt gecreëerd om veelplegers aan te pakken. Hiervoor is in het kader van het Veiligheidsprogramma extra budget beschikbaar, oplopend tot € 70 miljoen in 2006. In de loop van 2005 zullen naar verwachting de gemeentelijke mogelijkheden tot handhaving ten aanzien van kleinere delicten worden versterkt door de invoering van de bestuurlijke boete.

In de eerste maanden van 2005 zal het kabinet via een evaluatie bezien of de uitvoering van het Veiligheidsprogramma op koers ligt dan wel of nadere maatregelen en afspraken nodig zijn.

#### *Verbeteren prestaties van de veiligheidsketen*

#### prestatieafspraken politie

Om het Veiligheidsprogramma uit te voeren zijn met de politiekorpsen en de onderdelen van de justitiële keten prestatieafspraken gemaakt. In het kader van de algemene criminaliteitsbestrijding is onder meer afgesproken dat de politie in 2006 40 000 extra zaken zal aanleveren aan het Openbaar Ministerie (OM). In 2003 werden alleen al door de regionale korpsen circa 14 000 extra zaken aangeleverd. Dit is bemoedigend. Bovendien is afgesproken dat de korpsen in 2006 180 000 extra uit staandehoudingen voortvloeiende boetes en transacties zullen realiseren. Dit aantal is gestegen van 1 425 097 in 2002 naar 1 770 512 in 2003. Bij het OM zijn in 2003 in totaal 278 300 kantonstrafzaken ingeschreven ten opzichte van 217 700 in 2002.

Positieve ontwikkelingen als deze kunnen aanleiding geven om volgend jaar, afhankelijk van de uitkomsten van de tussenevaluatie, de huidige ambities van het Veiligheidsprogramma te actualiseren. Continu punt van aandacht voor het kabinet is de afstemming van de capaciteit van de verschillende schakels van de keten.

De doelmatigheid bij de politie zal komend jaar worden verbeterd door meer samenwerking, vooral op het terrein van ICT en door terugdringing van het ziekteverzuim. Het ziekteverzuim bij de politie bedroeg in 2003 7,2%, waarmee het streefcijfer voor 2007 (6,7%) bijna is bereikt. Per saldo zal bij de politie in 2007 een doelmatigheidswinst ter grootte van € 57 miljoen moeten worden bereikt.

De politiesterke is tussen 2001 en 2003 gestegen met in totaal 5% tot 52 000 fte. Met de korpsen zijn afspraken gemaakt die een gezamenlijke inspanning garanderen om de sterke van 52 100 fte te realiseren die in het kader van het Veiligheidsprogramma per 2010 wordt nagestreefd. In 2004 en 2005 zal de sterke naar verwachting uitkomen op 51 100 fte, omdat het aantal uittreedende agenten dan nog niet volledig kan worden gecompenseerd door nieuwe instroom als gevolg van de langere duur van de nieuwe politieopleiding. Genoemde aantallen zijn exclusief de functionele inzetbaarheid van aspiranten, omdat afgelopen jaar over de te behalen eindsterke met de korpsen harde afspraken zijn gemaakt exclusief deze inzetbaarheid.

#### Openbaar Ministerie

Met het Openbaar Ministerie is afgesproken dat in 2006 40 000 extra zaken bij de rechtbank zullen worden aangeleverd. In 2003 zijn al ongeveer 18 000 zaken extra ten opzichte van 2002 gerealiseerd. De zwaarte van de zaken is gemiddeld genomen ongeveer gelijk gebleven. De doorlooptijden en de voorraden zijn afgenomen. Om beter aan de maatschappelijke

vraag naar veiligheid tegemoet te kunnen komen, worden binnen het Openbaar Ministerie veranderingen gerealiseerd op basis van het programma «Het OM verandert», dat tot eind 2006 loopt. Het wetsvoorstel OM-afdoening, dat moet leiden tot efficiëntere en effectievere procedures, is bij de Tweede Kamer aanhangig.

De zittende magistratuur heeft in 2003 circa 11% meer zaken afgedaan dan in de bestuursafspraken was begroot door een grotere efficiency en door een temporisering van de investeringen ten gunste van personele inzet. In 2005 zullen onder andere maatregelen worden genomen die moeten leiden tot een betere benutting van zittingscapaciteit. Een belangrijke bijdrage wordt verwacht van een aanpassing van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen, die belemmeringen voor een doelmatige verdeling van zaken over rechtbanken en gerechtshoven wegneemt.

## Gevangenis

Bij het gevangeniswezen is de capaciteit in 2003 met ruim 2 600 cellen uitgebreid. Dit was nodig om de toenemende instroom op te vangen. Ondanks de forse groei bleef de groei van de instroom groter dan de groei van de capaciteit. Dit werd zichtbaar door een groeiend aantal incidenteel vervroegde ontslagen en tijdelijke onderbrekingen van de straf. Beoogd wordt de sanctiecapaciteit in 2008 te vergroten met ruim 8 000 plaatsen ten opzichte van 2002. Modernisering van de sanctietoepassing zal in de komende jaren verder gestalte krijgen zoals de invoering van meer-persoonscellen, uitbreiding van elektronisch toezicht en gedifferentieerd aanbod van programma's voor gedetineerden.

### *Vermindering criminaliteit en overlast*

## Grote Steden Beleid

Voor de preventie zullen de afspraken van groot belang zijn die in 2005 in het kader van het Grote Steden Beleid (GSB III 2005–2009) worden gemaakt tussen het Rijk en de G30. De afspraken zullen onder meer betrekking hebben op de aanpak van veelplegers, overlast en risicogebieden. Ook zullen afspraken worden gemaakt over de ontwikkelingskansen van jeugdigen, de maatschappelijke opvang, de vrouwenopvang en de aanpak van huiselijk geweld. Voor veiligheid in de grote steden zal in de periode 2005 tot en met 2009 cumulatief € 120 miljoen extra worden uitgetrokken.

Het voorkomen van gebruik van geweld is in 2005 een prioriteit. Via brochures en websites zal informatie worden verstrekt over de wijze waarop omstanders in situaties van geweld kunnen ingrijpen. De urgentie van de aanpak van huiselijk geweld wordt onderkend. Geschat wordt dat zich jaarlijks 800 000 à 900 000 incidenten op dit vlak voordoen. Het kabinet streeft ernaar uiterlijk in 2008 in het land een sluitende aanpak op lokaal vlak en een dekkende structuur van regionale advies- en steunpunten huiselijk geweld te hebben gerealiseerd. Door invoering van een tijdelijk huisverbod voor plegers wil het kabinet bevorderen dat de politie effectiever en preventief kan optreden in dreigende geweldssituaties.

### *Aanpak jeugdcriminaliteit*

De uitvoering van Jeugd Terecht, het programma voor de aanpak van jeugdcriminaliteit, komt goed op gang. Het doel van Jeugd Terecht is het voorkomen van eerste delicten en het verminderen van recidive. Het leveren van maatwerk, het verbeteren van ketensamenwerking en het vergroten van inzicht in de effectiviteit van sancties en interventies zijn de drie centrale thema's.

Binnen het thema maatwerk wordt onder meer gewerkt aan het terugdringen van het aandeel jeugdige veelplegers in de totale jeugdcriminaliteit. De voortgang van de uitvoering van het veelplegersbeleid wordt met ingang van 2005 gemonitord. In het kader van het thema ketensamenwerking wordt in 2005 het Justitieel Casusoverleg geëvalueerd. Het verkorten van doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen blijft ook in 2005 een prioriteit. Binnen het thema effectiviteit van sancties en interventies worden in 2005 de bestaande strafrechtelijke interventies beschreven aan de hand van vastgestelde criteria. Ook wordt in 2005 een erkenningscommissie ingesteld die de beschreven interventies op effectiviteit gaat toetsen.

Nazorg, bedoeld om de effectiviteit van sancties te vergroten, is een van de onderwerpen binnen de Operatie JONG. De Operatie JONG moet bijdragen aan een betere afstemming binnen de «jeugdketen» (zie box 3.1).

#### *Bestrijding terrorisme, crisisbeheersing en bescherming vitale infrastructuur*

#### coördinatie

Na de aanslagen in Madrid (11 maart 2004) wordt in zowel Europees als nationaal verband gewerkt aan verdere intensivering van de bestrijding van terrorisme. Voor de aanpak van het terrorisme zal een nieuwe organisatorische eenheid worden gevormd die beheersmatig bij Justitie wordt ondergebracht. De beleidsmatige aansturing van deze eenheid geschiedt door de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Over de doorzettingmacht in geval van dreiging van een terroristische aanslag heeft het kabinet een heldere lijn getrokken. In urgente situaties is het uiteindelijk de Minister van Justitie die de doorslaggevende bevoegdheid heeft om de noodzakelijke maatregelen te treffen. Het kabinet heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd in de brief van 3 september 2004. Met name voor het volgen en observeren van personen die als een dreiging worden ervaren, is additioneel een bedrag oplopend tot € 10 miljoen in 2006 uitgetrokken ter versterking van de AIVD en de politie (ongeveer 100 fte).

Diverse incidenten in de afgelopen jaren hebben aangetoond dat ook op het terrein van de crisisbeheersing verdere versterking en betere coördinatie nodig is. Er wordt een gemeenschappelijke dienst (shared services crisisbeheersing) opgericht voor onder andere het organiseren van oefeningen en het opstellen van scenario's, evenals een expertisecentrum voor risico- en crisiscommunicatie. Voor crisisbeheersing wordt met ingang van 2005 structureel een extra bedrag van circa € 10 miljoen uitgetrokken.

De bescherming van de vitale infrastructuur zal rijksbreed worden verankerd in de departementale organisaties. In 2005 zal het kabinet aangeven in welke mate aanvullende beschermingsmaatregelen voor de vitale infrastructuur moeten worden genomen.

### **3.5 Zorg**

#### fundamentele koerswijziging

De introductie van het «boter-bij-de-vis»-principe in de zorg sinds 2000 heeft geleid tot een forse groei van het zorgaanbod en tot een daling van de wachtlijsten en wachttijden. De keerzijde hiervan was een explosieve stijging van de zorguitgaven: de jaarlijkse groei van de reële zorguitgaven is gestegen van gemiddeld 3,6% in de jaren negentig tot gemiddeld 6,3% in de periode 2000–2003. Terwijl de aanspraken van verzekerden werden gehonoreerd, bleven de regels van het aanbodgestuurde systeem bestaan. Hierdoor ontbreken voor alle partijen voldoende doelmatigheids-prikkels, dreigt het zorgstelsel budgettair onhoudbaar te worden, sluit de zorg onvoldoende aan op de behoefte van de zorgvrager en is er sprake



van overmatige bureaucratie. Een fundamentele koerswijziging is dan ook noodzakelijk om te garanderen dat de gezondheidszorg in Nederland toegankelijk, doelmatig, betaalbaar en van hoge kwaliteit is en blijft. In de visie van het kabinet staat daarbij een wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling in de zorg centraal, zodat burgers, zorgaanbieders en zorgverzekeraars zoveel mogelijk in staat worden gesteld hun eigen keuzes te maken en hun verantwoordelijkheid te nemen. De overheid rest de cruciale taak om de noodzakelijke randvoorwaarden te creëren, zodat deze verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk worden genomen.

De afgelopen jaren stonden in het teken van het ontwikkelen van een visie op de noodzakelijke veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling in de zorg. Het jaar 2005 staat vooral in het teken van het invoeren van de maatregelen die nodig zijn om het zorgstelsel ook echt te hervormen en om ervoor te zorgen dat partijen hun nieuwe rol ook met verve kunnen vervullen. Tegelijkertijd zijn ook maatregelen onvermijdelijk om de zorguitgaven op korte termijn te beheersen.

#### **Doelstellingen op het terrein van de zorg\***

1. Bewerkstelligen dat elke burger binnen een redelijke termijn zorg ontvangt met waarborging van betaalbaarheid voor overheid en burger, kwaliteit en toegankelijkheid;
2. Bevorderen en beschermen van de gezondheid van de burger in de Nederlandse samenleving;
3. Bewerkstelligen van een samenhangend jeugdbeleid.

\* In het kader van VBTB is het afgelopen jaar verder gewerkt aan een verbetering van de structuur van begroting en verantwoording. Op het terrein van de zorg heeft dit aanleiding gegeven tot een herformulering van de speerpunten van beleid.

#### *Toegankelijke en betaalbare zorg van goede kwaliteit binnen redelijke termijn*

#### Zorgverzekeringswet

Op het terrein van de curatieve zorg is het afgelopen jaar hard gewerkt aan de Zorgverzekeringswet. Deze wet zal voor het eind van dit jaar naar het parlement worden gestuurd, zodat de verplichte standaardverzekering volgens schema per 1 januari 2006 kan worden ingevoerd. Deze verzekering zal worden uitgevoerd door private uitvoerders die winst mogen beogen. Ook moet zij ervoor zorgen dat verzekeraars met elkaar gaan concurreren om de gunst van verzekerden. Verzekerden kunnen jaarlijks van verzekeraar wisselen. Hierdoor hebben verzekeraars een prikkel om stevig met zorgaanbieders te onderhandelen over de prijs en kwaliteit van zorg die maximaal aansluit bij de wensen van burgers. Om de algemeen geldende nominale premies inkomenspolitiek verantwoord door te kunnen voeren, komt er een inkomensgerelateerde zorgtoeslag. De toegankelijkheid van zorg wordt gewaarborgd door een acceptatieplicht voor verzekeraars en door verzekeraars te compenseren voor slechte gezondheidsrisico's in hun portefeuille.

#### ondernemerschap

Om zorgverzekeraars ook daadwerkelijk in staat te stellen met aanbieders te onderhandelen en – in het verlengde daarvan – zorgaanbieders de ruimte te geven om door ondernemerschap doelmatigheidswinsten te realiseren en de bureaucratie te verminderen, is deregulering van het zorgaanbod een volgende noodzakelijke stap in de stelselherziening. In dat verband is dit jaar een tweetal wetten aan de Kamer gezonden: een aanpassing van de Wet Tarieven Gezondheidszorg en de Wet toelating zorginstellingen. Deze wetten maken het onder andere mogelijk het prijs- en capaciteitsbeleid tot onderwerp van onderhandeling tussen verzeke-

raars en aanbieders te maken in plaats van centraal op te leggen wie wat voor welke prijs mag leveren. Daarnaast zullen komend jaar de zogenoemde diagnose-behandel-combinaties (DBC's) worden ingevoerd bij de ziekenhuizen, waardoor er een transparant systeem van producten ontstaat. Vanaf 1 januari 2005 kunnen voor 10% van het ziekenhuisbudget vrije prijsonderhandelingen worden gevoerd. Hiermee is de basis gelegd om na de invoering van de Zorgverzekeringswet het zorgaanbod geleidelijk te liberaliseren. Per 1 januari 2006 worden ook in de geestelijke gezondheidszorg DBC's ingevoerd.

Tot slot is het afgelopen jaar ook gestart met de vorming van een Zorgautoriteit. De Zorgautoriteit (nu nog in oprichting) zal vanaf 2006 proactief toezicht gaan houden op zowel de verzekeringsmarkt als de zorgmarkt. Naar verwachting zal de Wet op de Zorgautoriteit begin 2005 naar de Kamer worden gezonden.

## Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Ook op het terrein van de langdurige zorg is het afgelopen jaar hard gewerkt aan het ontwikkelen van een visie op de noodzakelijke koerswijziging. Het kabinet kiest voor een drieslag onder het motto «Zelf wat zelf kan, lokaal wat lokaal kan, en verzekerd wat verzekerd moet». Dit impliceert meer eigen verantwoordelijkheid voor de zorgvrager en zijn omgeving en via de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) een belangrijke rol voor gemeenten voor een goed samenhangend stelsel van ondersteuning, zodat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen functioneren. Het Rijk is verantwoordelijk voor de kaders waarbinnen gemeenten hun beleid vorm kunnen geven en zorgt daarnaast voor een AWBZ die verzekert waarvoor ze bedoeld is: zorg aan mensen met een ernstige, chronische hulpvraag. Begin 2005 verwacht het kabinet het wetsontwerp van de WMO aan de Kamer te kunnen voorleggen.

## de AWBZ

Voor de langdurige zorg die via de AWBZ verzekerd blijft, wordt dit jaar een Interdepartementaal Beleidsonderzoek gestart, met als kernvraag hoe de AWBZ op de langere termijn zo doelmatig mogelijk kan worden uitgevoerd nadat de WMO en de stelselherziening in de curatieve zorg zijn doorgevoerd. Op de korte termijn treft het kabinet echter al een aantal maatregelen om de organisatie van de AWBZ te versterken. Zo wordt de indicatiestelling gecentraliseerd. Daarnaast is per 1 september 2004 de contracteerplicht voor de extramurale zorg opgeheven en wordt in 2005 de functiegerichte bekostiging in de extramurale zorg ingevoerd. Met deze maatregelen krijgen zorgkantoren meer mogelijkheden om zorg op maat te leveren. Omdat in 2005 ook prestatievergelijking van zorgkantoren wordt geïntroduceerd, worden zij tegelijkertijd sterker geprikkeld om deze mogelijkheden daadwerkelijk te benutten.

Om de AWBZ weer terug te brengen naar een verzekering voor langdurige continue zorg, is in het Hoofdlijnenakkoord aangegeven dat de op genezing gerichte zorg van de AWBZ bij de stelselherziening wordt overgeheveld naar de standaardverzekering curatieve zorg. Per 1 januari 2006 wordt de curatieve GGZ overgeheveld van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet.

## beheersing zorguitgaven

Tot slot vergt het op korte termijn beheersen van de kosten van de zorguitgaven onverminderd de aandacht. Vorig jaar heeft het kabinet reeds een aantal maatregelen aangekondigd om de zorguitgaven te beheersen. Omdat de zorguitgaven ondanks deze maatregelen toch het Budgettair Kader Zorg dreigen te overschrijden, zijn aanvullende maatregelen nodig. Het kabinet heeft met de ziekenhuizen en medisch specialisten recent een convenant afgesloten om de doelmatigheid te verhogen en de administratieve lasten te verlagen. Dit convenant moet structureel € 240 miljoen per jaar opleveren. Daarnaast wordt er een

aantal medisch niet noodzakelijke behandelingen uit het verzekerde pakket gehaald. Om de eigen verantwoordelijkheid en het kostenbewustzijn van burgers te vergroten wordt er per 1 januari 2005 in de Ziekenfondswet een No-claimteruggaveregeling ingevoerd van € 250 per verzekerde. De fiscale tegemoetkoming buitengewone uitgaven en de bijzondere bijstand gelden als vangnet voor mensen die mede in verband met deze regeling in de financiële problemen komen.

Op het terrein van de AWBZ heeft het kabinet besloten om voor 2005 en latere jaren vast te houden aan beheersing van de uitgaven, maar tegelijkertijd ruimte te bieden voor groei en het oplossen van specifieke knelpunten. Met de verschillende organisaties van zorgaanbieders is voor de periode tot en met 2007 een convenant afgesloten waarin is afgesproken dat de zorgaanbieders voor hetzelfde geld jaarlijks 1,25% meer mensen in zorg zullen nemen om nieuwe uitgavenoverschrijdingen te voorkomen. Het kabinet stelt daar tegenover dat, behoudens bijzondere omstandigheden zoals een tegenvallende financieel-economische ontwikkeling, geen nieuwe pakket- of generieke tariefmaatregelen zullen worden genomen, als de uitgaven voor de AWBZ binnen het uitgavenkader blijven. Daarbij is afgesproken dat de zorgvraag bij de indicatiestelling kritischer beoordeeld zal worden, en dat er binnen het kader middelen beschikbaar komen voor innovatie en ICT.

#### *Bevorderen en beschermen van de gezondheid*

#### preventie

Om de gezondheid van burgers te bevorderen en te beschermen en daarmee het beroep op de gezondheidszorg zo veel mogelijk te beperken, stimuleert het kabinet burgers om gezonde keuzes te maken. Het kabinet heeft het afgelopen jaar een Preventienota 2004–2007 opgesteld waarin de prioriteiten en doelstellingen op dit terrein zijn uitgewerkt. Uitgangspunt is dat iedereen in principe zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen (on)gezonde gedrag, maar dat de Rijksoverheid, gemeenten, zorgverzekeraars, het bedrijfsleven, scholen en maatschappelijke organisaties mensen kunnen ondersteunen in het maken van gezonde keuzes. Het kabinet heeft drie speerpunten geformuleerd: terugdringen van roken, overgewicht en diabetes. Het komend jaar zal het kabinet deze drie speerpunten samen met betrokken partijen uitvoeren en daarbij de aandacht vooral richten op het stimuleren van gezonde voeding en voldoende beweging. Vóór eind 2004 zal het Actieprogramma Diabeteszorg worden uitgewerkt, waarbij speciale aandacht zal worden gegeven aan het realiseren van een logische en sluitende zorgketen en aan het voorkomen van vermijdbare complicaties. Tot slot zal het kabinet ook maatregelen nemen op het terrein van de infectieziekten, een belangrijke externe factor die de gezondheid bedreigt. Om de structuur van de bestrijding van infectieziekten te verbeteren investeert het kabinet ruim € 25 miljoen in de infrastructuur voor de bestrijding van infectieziekten en gaat begin 2005 een centrum voor infectieziekten van start.

#### *Samenhangend jeugdbeleid*

#### Wet op de Jeugdzorg

Per 1 januari 2005 wordt de Wet op de Jeugdzorg ingevoerd. Met de invoering van de wet wil het kabinet samen met provincies en instellingen de doelmatigheid en kwaliteit van de jeugdzorg verbeteren en de bureaucratie terugdringen. De wet regelt de toegang tot de jeugdzorg via één loket: de Bureaus Jeugdzorg. Hierdoor moeten kinderen, jongeren en hun ouders sneller de juiste zorg krijgen en wordt versnippering van de zorg voorkomen. Ook de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering wordt een taak van de Bureaus Jeugdzorg. Vanaf 2005 zal ieder half jaar over de voortgang worden gerapporteerd.

Daarnaast is de «Operatie JONG» in het leven geroepen. Deze operatie moet leiden tot concrete voorstellen voor een integraal en samenhangend jeugdbeleid op Rijksniveau (zie box 3.1).

### 3.6 Openbaar bestuur

In het Hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat het kabinet bestuurlijke vernieuwing en verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur met kracht ter hand wil nemen. Een overheid die selectiever is in de ambities en prioriteiten, een overheid die anders stuurt door gericht te interveniëren en een overheid die hierdoor uiteindelijk beter presteert. Het afgelopen jaar is gewerkt aan voorstellen voor de invoering van de gekozen burgemeester, een nieuw kiesstelsel en een slagvaardiger overheid (Programma Andere Overheid). De komende jaren staan dan ook in het teken van de implementatie van deze voorstellen.

#### Doelstellingen op het terrein van openbaar bestuur

1. Bestuurlijke vernieuwing;
2. Verbetering kwaliteit openbare sector;
3. Vergroten efficiency collectieve sector.

#### *Bestuurlijke vernieuwing*

Het versterken van de relatie tussen de overheid en samenleving, tussen burger en bestuur, is een grote uitdaging in het openbaar bestuur. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheidslagen komt nadrukkelijker ten dienste te staan van een grotere slagvaardigheid van het lokale bestuur. Het Grote Steden Beleid richt zich in de komende periode (GSB III 2005–2009) op een resultaatgerichte en doelmatige samenwerking tussen het rijk en de dertig steden die deelnemen aan het GSB (de G30). Steden geven lokaal invulling aan hun programma's zoals die zijn opgenomen in maatwerkconvenanten.

#### gekozen burgemeester

Meer daadkracht en meer verantwoordelijkheid bij de lokale overheid vergt ook vernieuwing in de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Ten einde de slagvaardigheid en de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger te vergroten liggen er inmiddels (concept)wetsvoorstellen voor advies bij de Raad van State met betrekking tot de gekozen burgemeester. Het streven is alle burgemeesters in 2006 ineens direct door de bevolking te laten kiezen. Na het verschijnen van het advies van de Raad van State zullen de wetsvoorstellen worden ingediend en zal het debat met de Tweede Kamer over de gekozen burgemeester worden voortgezet. De contouren van een nieuw kiesstelsel, dat in 2007 moet functioneren, zijn neergelegd in een hoofdlijnennotitie, die is besproken met de Tweede Kamer. Het kabinet heeft in vervolg hierop een wetsvoorstel in de zomer van 2004 aan adviesorganen en (belangen)organisaties gezonden. Dat wetsvoorstel bevat de plannen om te komen tot een nieuw kiesstelsel dat de betrokkenheid van de burger bij de democratie moet vergroten. Dit najaar zal het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State worden aangeboden.

#### *Verbetering kwaliteit openbare sector*

#### Programma Andere Overheid

De overheid moet selectiever zijn in haar ambities en prioriteiten, meer gericht interveniëren en hierdoor uiteindelijk beter presteren. Hiervoor is het Programma Andere Overheid opgesteld. De komende jaren zullen in

het kader staan van de implementatie van dit plan dat moet leiden tot een efficiëntere, daadkrachtiger overheid, maar ook tot een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse overheidslagen onderling en tussen overheid en burger. Het Programma heeft de volgende doelen:

- Betere dienstverlening aan burgers. De sterk toegenomen mogelijkheden op het terrein van ICT kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een betere kwaliteit van de dienstverlening door de overheid, minder klachten en meer tevredenheid bij burgers. Beoogd wordt dat meer dan de helft van de dienstverlening van de overheid in 2005 via internet plaatsvindt. Een ander resultaat van deze inspanningen is dat burgers in de toekomst nog maar één keer hun gegevens aan de overheid te hoeven verstrekken. Daarnaast zal de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) voor 2010 worden gemoderniseerd. Ook de voorgenomen invoering van een BurgerServiceNummer per 1 januari 2006 zal een belangrijke impuls vormen voor een betere kwaliteit van de dienstverlening door de overheid.
- Betere organisatie van de overheid. De organisatie van de Rijksdienst is van groot belang voor de kwaliteit en de effectiviteit van het functioneren van de overheid. Daarom wordt een Rijksbrede takenanalyse uitgevoerd. Centrale vraag is hoe de Rijksoverheid deze taken nu uitvoert en of er ruimte is voor verbetering. Daarnaast doet ieder departement een departementale takenanalyse waarbij de taken van het eigen departement kritisch zullen worden gezien. Zowel de Departementale takenanalyse als de Rijksbrede takenanalyse worden in het voorjaar van 2005 afgerond. De uitkomsten zullen vervolgens worden betrokken bij een voorstel voor de herinrichting van de Rijksdienst. Verzelfstandigde organisaties nemen een belangrijke positie in binnen de overheid en het functioneren ervan. Inmiddels is een interdepartementaal beleidsonderzoek naar verzelfstandigde organisaties op Rijksniveau afgerond. In het najaar 2004 zal naar aanleiding van een discussie over dit onderwerp een kabinetsstandpunt worden opgesteld.
- Het Programma Andere Overheid streeft ten slotte naar een nieuwe relatie tussen Rijk en decentrale overheden. Ingezet wordt op een vergroting van de decentrale beleidsvrijheid, minder centrale regels en daarmee vereenvoudigde financiële verhoudingen. In het kader van het laatste beziet de stuurgroep-Brinkman momenteel in hoeverre de huidige specifieke uitkeringen vanuit deze bestuurlijke invalshoek nog bestaansrecht hebben, of dat bundeling van specifieke uitkeringen of overheveling naar het gemeentefonds meer voor de hand ligt. Een hierop aangepast verantwoordingsarrangement maakt onderdeel uit van de doorlichting. De stuurgroep zal zijn bevindingen dit najaar aan het kabinet presenteren. Doel is vervolgens dit jaar de implementatie van de voorstellen ter hand te nemen.
- Transparantie is een integraal onderdeel van de kwaliteit van de openbare sector. Om die reden worden de inkomens in de publieke en (semi-)publieke sector die uitstijgen boven het inkomensniveau van een minister openbaar gemaakt. Hiermee streeft het kabinet na dat rekenschap kan worden afgelegd over de gebruikte publieke middelen. Het kabinet verwacht bovendien dat van openbaarmaking een remmende werking uitgaat op de salarisontwikkeling. Het wetsvoorstel waarmee de openbaarmaking gerealiseerd zal worden, zal naar verwachting na de zomer gereed zijn voor toezending aan de Raad van State.

#### *Vergroten efficiency collectieve sector*

De inspanningen voor professionele inkoop en aanbesteding beginnen hun vruchten af te werpen. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van de

recente volume- en efficiencykortingen: de omvang van de Rijksdienst is hierdoor in 2003 met 0,9% afgenomen. De dalende tendens van het ziekteverzuim bij de overheid en in de zorg heeft zich in 2003 doorgezet, mede onder invloed van de arbeidsmarktsituatie en maatregelen gericht op preventie, reïntegratie en arbozorg. Bij de overheid is het ziekteverzuim gedaald van 6% in 2002 naar 5,7% in 2003, en bij de zorg van 7% in 2002 naar 6,2% in 2003.

Daarnaast heeft het kabinet bij Hoofdlijnenakkoord besloten tot een vermindering van de inhuur van externe adviseurs door de departementen. Inmiddels is een plan van aanpak gereed waarmee deze doelstelling tot uitvoering wordt gebracht. De eerste effecten hiervan zijn reeds zichtbaar.

### 3.7 Immigratie en integratie

Mede door de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet is de instroom van het aantal asielzoekers spectaculair gedaald. In de jaren '90 kwamen nog rond de 40 000 asielzoekers per jaar naar Nederland. In 2003 was dit gedaald tot 14 000. Ook het aantal personen dat naar Nederland komt in het kader van gezinsvorming/-hereniging daalt sterk: van 50 000 per jaar in de jaren '90 tot 30 000 in 2003. De komende jaren zal blijvend worden ingezet op een restrictief toelatingsbeleid, ook in Europees verband. Daarnaast is het van belang dat immigranten die zich in Nederland vestigen, integreren in de Nederlandse samenleving. In dat verband wordt onder andere gestreefd naar invoering van een nieuw inburgeringsstelsel dat vanaf 2006 operationeel is.

#### Doelstellingen op het terrein van immigratie en integratie

1. Een restrictief toelatingsbeleid;
2. Het overwinnen van de afstand tussen allochtonen en autochtonen in sociaal, cultureel en economisch opzicht, door onder andere de introductie van een nieuw inburgeringstelsel vanaf 2006;
3. Aanpak illegaliteit en een effectief terugkeerbeleid;
4. Inzet op een Europees asiel- en migratiebeleid en versterkte bescherming in de regio.

#### *Toelating van vreemdelingen*

##### daling instroom

In 2004 heeft het kabinet invulling gegeven aan het Hoofdlijnenakkoord door restricties te stellen aan gezinsvorming, het middelenvereiste te verhogen naar 120% van het wettelijk minimumloon en de leeftijdseis te verhogen naar 21 jaar. Ook wordt voor gezinsherenigers en gezinsvormers in 2005 een basisexamen inburgering in het land van herkomst verplicht gesteld. Als gevolg van deze maatregelen daalt de instroom van deze groepen immigranten naar verwachting van circa 30 000 in 2003 naar circa 17 000 in 2005.

##### snellheid asielprocedure

In 2005 zal worden onderzocht of de efficiency van de asielprocedure kan worden vergroot. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de mogelijkheid om al in de beginfase (aanmeldcentra) asielaanvragen in te willigen. Het kabinet heeft daarnaast besloten tot invoering van één loket, één procedure en één vergunning voor kennismigranten in loondienst. De snelheid van de procedure stijgt hierdoor van drie maanden naar twee weken. In 2005 zal verder worden gewerkt aan modernisering van het migratiebeleid op het terrein van zelfstandige ondernemers. Voor

reguliere arbeidsmigratie (geen kennismigratie) zal onderzoek worden gedaan naar maatregelen ter beperking hiervan.

In 2005 zal ten slotte een nieuwe systematiek voor legesheffing worden ingevoerd. Er zal meer gedifferentieerd worden tussen de leges van verschillende verblijfsvergunningen. De legesontvangsten dekken het merendeel van de kosten die hiertoe worden gemaakt.

#### *Naar een nieuw integratiebeleid*

### inburgeringsstelsel

Om de integratiedoelstelling te bereiken is het nodig dat nieuwkomers en oudkomers zich de Nederlandse taal eigen maken en kennis hebben van de Nederlandse waarden, normen en gebruiken. In 2004 is een begin gemaakt met een omslag in het inburgeringsstelsel, waarvan de uitgangspunten in de Contourennota (april 2004) uiteen zijn gezet.

In 2004 en 2005 wordt gewerkt aan de voorbereiding en wet- en regelgeving van het nieuwe inburgeringsstelsel dat in 2006 in werking zal treden. De oud- en nieuwkomers zijn dan verplicht tot inburgering, maar hebben zelf de keuze hoe ze de kennis en vaardigheden verwerven. Een goede inburgering begint doorgaans in het land van herkomst en vergemakkelijkt de entree van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving. De overheid draagt zorg voor het totstandkomen van het inburgeringsexamen. Aan het resultaat van de inburgeringsexamens zijn verblijfsrechtelijke en financiële prikkels verbonden.

Inburgering is het begin van het integratieproces. Integratie gaat verder door onder meer het versterken van het onderwijs, het vergroten van de arbeidsparticipatie, emancipatie, het tegengaan van negatieve effecten van de ruimtelijke concentratie van minderheden, en de bestrijding van discriminatie. Om de effecten van het beleid zichtbaar te maken, wordt een methodiek ontwikkeld om de voortgang van groepen migranten op verschillende maatschappelijke terreinen te meten.

#### *Illegaliteit en terugkeer van vreemdelingen*

### Terugkeernota

Het kabinet richt zich in het illegalenbeleid op vier speerpunten: het vreemdelingenbeleid, bewoning door en verhuur aan personen die illegaal in Nederland verblijven, illegale tewerkstelling en mensenhandel. De handhavingstaak op het terrein van onrechtmatige bewoning wordt geïntensiveerd. Zo wordt ervoor gezorgd dat een interventieteam van de Arbeidsinspectie altijd beschikt over de vereiste bevoegdheden om illegaal in Nederland verblijvende werknemers aan te pakken. Ook zullen verhuurders worden verplicht om de verblijfstatus van (nieuwe) huurders vast te stellen en de legaliteit daarvan te registreren. Deze maatregelen zullen naar verwachting een bijdrage leveren aan het terugdringen van het aantal mensen dat illegaal in Nederland verblijft.

Ook 2005 zal in het teken staan van de uitvoering van voornemens uit de Terugkeernota. Zo wordt de organisatie van het terugkeerproces gestroomlijnd. Veel aandacht zal uitgaan naar de gefaciliteerde terugkeer van asielzoekers die zijn ingestroomd onder de oude Vreemdelingenwet (26 000). In een periode van maximaal tweemaal acht weken zal intensief worden ingezet op terugkeer, zonodig gekoppeld aan een maatregel van toezicht en plaatsing in een vertrekcentrum. In 2005 zullen naar verwachting 5 000 ex-asielzoekers extra terugkeren naar hun land van herkomst.

#### *EU-beleid*

Het toelatingsbeleid in Nederland staat niet los van het beleid in de ons omringende landen. Daarom streeft het kabinet naar een Europees asiel- en migratiebeleid. De verplichting van staten om geweigerde vreemdelin-

gen terug te nemen wordt opgenomen in bilaterale terug- en overnameovereenkomsten die in Europees verband worden gesloten met derden landen. Zoals reeds voorzien in Tampere moeten nu verdere stappen worden ondernomen naar een gezamenlijk Europees asielstelsel. Daarbij zullen in 2005 de resultaten behaald tijdens het Nederlandse voorzitterschap worden uitgewerkt.

Zo zal naar verwachting onder meer de uitwerking plaatsvinden op het dossier «Bescherming in de regio». Onder de noemer Conventie Plus zal de UNHCR speciale afspraken maken tussen landen van oorsprong, landen van doorreis en landen van herkomst. Het streven is in 2005 verdere vooruitgang te boeken in een of meer pilotprojecten in de regio. Doel hiervan is het versterken van de beschermingscapaciteit in regio's van herkomst en zo de asielinstroom uit deze regio's terug te dringen.

### **3.8 Ruimte, wonen, natuur en milieu**

#### **Ruimte**

De ruimte in Nederland moet op een efficiënte en duurzame wijze worden verdeeld tussen wonen, werken, recreatie, water, natuur en infrastructuur. De overheid draagt daaraan bij met het ruimtelijke ordeningsbeleid. De rol van de rijksoverheid in het ruimtelijke ordeningsbeleid is geformuleerd in de Nota Ruimte. Het rijk neemt daarin primair verantwoordelijkheid voor de zogenoemde Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Daarbuiten is de rijksrol gericht op het bieden van kaders waarbinnen burgers en lagere overheden meer ruimte en verantwoordelijkheid krijgen voor de ruimtelijke inrichting. Voor een beperkt aantal gebieden neemt het rijk een specifieke verantwoordelijkheid.

#### **Doelstellingen op het terrein van ruimte**

1. Ruimte geven aan ontwikkelingen: beter inspelen op de wensen van burgers en bedrijven en meer ruimtelijke afwegingen op decentraal niveau;
2. Stimuleren van gebiedsontwikkeling; met als doel het vergroten van de ruimtelijke kwaliteiten en versnellen van de ruimtelijke ontwikkeling.

#### *Ruimte geven aan ontwikkelingen*

#### **Nota Ruimte**

In de Nota Ruimte wordt gekozen voor meer verantwoordelijkheid voor burgers, bedrijven en lagere overheden. Het rijk garandeert voor heel Nederland de ruimtelijke basiskwaliteit en veiligheid, en faciliteert ontwikkelingen om de kracht van de steden en de vitaliteit van het platteland te versterken. De regio krijgt binnen een bredere marge de ruimte om de eigen keuzes te maken. Bovendien worden de ruimtelijkeordeningsinstrumenten nader uitgewerkt om slagvaardiger, flexibeler en sneller dan in het verleden ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

De rijksoverheid is met name verantwoordelijk voor gebieden die van nationaal belang zijn. Deze gebieden zijn opgenomen in de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het gaat hierbij om economische kerngebieden (zoals bijvoorbeeld de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad en Zuidoost-Brabant), de nationale stedelijke netwerken (zoals bijvoorbeeld de Randstad, Arnhem-Nijmegen, Groningen-Assen), om nationale landschappen (bijvoorbeeld Veluwe, Groene Hart) en om hoofdverbindingssassen (bijvoorbeeld A2, A4, A12). Voor een aantal strategische



gebieden binnen de nationale ruimtelijke hoofdstructuur, waar sprake is van een complexe stapeling van strategische opgaven, worden projecten uitgewerkt waarover eind 2004/begin 2005 concrete werkafspraken worden gemaakt. Binnen deze projectenveloppen wordt door verschillende departementen samengewerkt en worden rijksinvesteringen afgestemd. Deze gebieden zijn: de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, het Groene Hart en Brabantstad/Zuidoost-Brabant. Voor de nadere uitwerking en implementatie van de Nota Ruimte is een uitvoeringsagenda Nota Ruimte opgesteld. De uitvoeringsagenda geeft een overzicht van het ruimtelijk beleid dat de rijksoverheid voert met de bijbehorende rijksinvesteringsbudgetten. Iedere twee jaar volgt een geactualiseerde versie.

#### *Stimuleren van gebiedsontwikkeling*

#### oplossen knelpunten

Vanuit het Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit ondersteunt het Rijk het oplossen van complexe ruimtelijke knelpunten. De opheffing van die knelpunten wordt van nationaal belang geacht. Door partijen met verschillende wensen en belangen op het gebied van ruimtelijke inrichting in een vroeg stadium bij elkaar te brengen kan sneller aan een gezamenlijk gebiedsgericht beleid worden begonnen. Alle provincies hebben één of meer voorbeeldprojecten aangedragen, zoals Meerstad en de Blauwe Stad in Groningen en de IJsseldelta Zwolle-Kampen-Zwartewaterland in Overijssel. De inzet is om in 2005 en 2006 van de ervaringen uit de voorbeeldprojecten lering te trekken en nadere conclusies te trekken omtrent de beschikbaarheid van een doeltreffend instrumentarium.

#### **Wonen**

De woningproductie in Nederland moet sterk bevorderd worden. Momenteel vindt er weinig doorstroming plaats in zowel de huur als de koopsector, waardoor met name starters op de woningmarkt steeds moeilijker een woning kunnen vinden. Er zijn te weinig investeringen en ook de herstructurering van de oude stadswijken komt te langzaam op gang. Met financiële prikkels voor het bouwen op moeilijke locaties, aanpak van oude stadswijken en modernisering van het huurbeleid streeft het kabinet ernaar de komende jaren de woningproductie en de doorstroming te stimuleren. Hiertoe worden er beter afrekenbare afspraken met gemeenten gemaakt over de besteding van de middelen voor stedelijke vernieuwing en de woningproductie. Met verhuurders worden in het kader van het huurbeleid afspraken over investeringen gemaakt.

#### **Doelstellingen op het terrein van wonen**

1. Beweging op de woningmarkt door:
  - a. Aanpak van de nieuwbouw;
  - b. Aanpak van de oude stadswijken, voornamelijk voor de 56 prioritaire herstructureringswijken;
  - c. Modernisering van het huurbeleid, wat moet leiden tot meer investeringen en meer keuzemogelijkheden voor woningzoekers.

#### *Toename kwaliteit woningen en openbare ruimte*

De herstructurering van met name de 56 prioriteitswijken in de G30-gemeenten moet ertoe leiden dat de stad weer aantrekkelijk wordt voor midden- en hoge inkomens. In 2005 moeten alle wijken met de uitvoering zijn gestart. Het Rijk levert hieraan vooral een bijdrage door de inzet van

het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) dat voor de G30 een van de drie brede doeluitkeringen van het Grote Steden Beleid 2005–2009 is. Met het ISV wordt bijgedragen aan het verbeteren van het woon- en leefklimaat in wijken door woningen, omgeving, groen en voorzieningen aan te pakken. Toekenning vindt plaats op basis van meerjarenontwikkelingsprogramma's, waarin de gemeenten aangeven welke prestaties zij zullen leveren om de fysieke leefomgeving te verbeteren. Er worden beter afrekenbare afspraken gemaakt dan in het verleden. In 2005 wordt de inzet van de ISV-I middelen voor de periode 2000–2004 geëvalueerd, op basis waarvan de definitieve financiële bijdragen van ISV-I worden vastgesteld.

#### *Aantal nieuwbouwwoningen per jaar vergroten*

#### meer nieuwbouw

Nederland wordt momenteel geconfronteerd met grote tekorten op de woningmarkt. Het kabinet streeft voor de lange termijn (tot 2010) naar een beperking van het woningtekort tot 1,5 à 2% door de bouw van 380 000 tot 420 000 woningen in de periode 2005–2009. In 2003 zijn er circa 60 000 woningen gebouwd. Voor 2004 wordt verwacht dat de productie circa 66 000 woningen bedraagt. In 2005 wordt een productie van minimaal 70 000 woningen nagestreefd. Het Rijk draagt op verschillende manieren bij aan deze doelstelling. Zo geeft de Nota Ruimte de mogelijkheid voor ruim voldoende bestemmingscapaciteit voor wonen. De uitvoering van de woningbouwafspraken die in 2004 zijn gemaakt met stedelijke regio's, worden gestimuleerd met locatiegebonden subsidies die voor een deel worden uitgekeerd bij daadwerkelijke realisatie van woningen. Daarnaast zijn aanjaagteams actief.

#### *Huurbeleid*

#### liberalisering huurbeleid

In het kader van het huurbeleid worden afspraken gemaakt met woningcorporaties en commerciële verhuurders over extra woningproductie en het waarborgen van de betaalbaarheid. Het huurbeleid wordt gemoderniseerd door vergroting van het geliberaliseerde deel van de huurmarkt (van 5% nu naar circa 15 à 25% van de totale huurwoningenvoorraad), modernisering van het woningwaarderingssysteem en een gefaseerde verruiming van de jaarlijkse huurverhoging. Een meer marktconform huurbeleid zal het voor verhuurders en beleggers aantrekkelijker maken om te investeren in verbetering en nieuwbouw. Dit zal de doorstroming bevorderen. Een betere prijs-kwaliteitsverhouding van huurwoningen zal huishoudens die zich dit kunnen veroorloven, stimuleren om door te stromen naar een duurdere huurwoning of een koopwoning.

#### **Natuur en milieu**

Het natuurbeleid is gericht op het versterken van de biodiversiteit en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving. Om dit te bereiken moet in 2018 de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zijn gerealiseerd. Ter bevordering van een eco-efficiënte economie is ontkoppeling tussen milieudruk en de economische groei noodzakelijk. Om dit te bereiken wordt onder andere ingezet op marktconforme instrumenten en internalisering van milieukosten in de prijzen van producten en diensten. Voor het oplossen van de grote milieuproblemen is systeeminnovatie nodig. Dergelijke innovaties combineren technische, economische, sociaal culturele en institutionele veranderingen, en bieden kansen voor versterking van het economisch profiel van Nederland. Dit transformatieproces dat van lange duur kan zijn, is in het Nationaal Milieubeleidsplan IV «transitie» genoemd. Het Rijksbeleid is gericht op transitie op de lange termijn. Er is beleid geformuleerd voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding, de transitie naar een duurzaam gebruik van

### **Doelstellingen op het terrein van natuur en milieu:**

1. Eco-efficiënte economie door klimaatbeleid, nuchter omgaan met risico's en ontkoppeling tussen economische groei en milieudruk;
2. Voltooien van de EHS in 2018.

*Eco-efficiënte economie door klimaatbeleid, nuchter omgaan met risico's en ontkoppeling tussen economische groei en milieudruk*

#### Kyoto-doelstelling

Het kabinetsbeleid richt zich vooral op de hardnekkige milieuproblemen waar de ontkoppeling tussen groei en milieudruk extra inspanningen vergen, zoals het klimaatbeleid. Dit beleid is erop gericht om de Kyoto-doelstelling te halen (emissiereductie van broeikasgassen van 6% in de periode 2008–2012 ten opzichte van de uitstoot in 1990). Volgens recente ramingen ligt Nederland met het huidige beleid op koers voor het realiseren van deze doelstelling. Naar verwachting zal ook de EU in zijn geheel de Kyoto-doelstelling van 8% minder uitstoot halen. In 2005 start een EU-systeem voor de handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten, waaraan de grotere industriële bedrijven en de energieproducenten deelnemen. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) zal de uitvoering van de emissiehandel ondersteunen. In 2004 is de wetgeving totstandgekomen die de invoering van de emissiehandel mogelijk maakt en is er een plan opgesteld voor de verdeling van de rechten. Voor de periode na 2012 zal in 2005 een begin worden gemaakt met het opstellen van het Nederlandse standpunt in de internationale klimaatonderhandelingen. Emissiehandel gaat ook een rol spelen bij het voorkomen van verzuring. Voor de industrie zal een systeem worden ingevoerd van NO<sub>x</sub>-emissierechten (in 2005). Doel is de verzuring van het milieu te beperken en daarmee te voldoen aan de EU-normen (de Europese National Emission Ceilings (NEC)-richtlijn). Deze normen zijn ingegeven door de noodzaak de menselijke gezondheid te bevorderen en de natuur te beschermen. Het betreft emissieplafonds voor zwaveldioxide (50 kiloton per jaar), stikstof-oxiden (260 kiloton per jaar), niet-methaanvluchtige organische stoffen (185 kiloton per jaar) en ammoniak (128 kiloton per jaar). Bij de evaluatie van de richtlijnen zal worden geanalyseerd in hoeverre de tussendoelen zijn gerealiseerd. Met de in 2004 aangekondigde maatregelen in de nota «Erop of eronder» worden naar verwachting de doelstellingen gehaald die Nederland in het kader van de NEC-richtlijn moet realiseren.

Het maatschappelijke debat wordt aangegaan over het nuchter omgaan met risico's, om inspanningen van burgers, bedrijven en instellingen te relateren aan wat van de overheid mag worden verwacht aan beperking van risico's (zowel ten aanzien van milieu als veiligheid als gezondheid).

#### vergroening fiscaal stelsel

De verdere internalisering van milieukosten in prijzen van producten en diensten kan een flinke bijdrage leveren aan de ontkoppeling van milieu en economie. In 2005 zal een aantal maatregelen worden geïmplementeerd voor een verdergaande vergroening van het fiscale stelsel op basis van de interdepartementale studie naar vergroeningsopties die zijn gepresenteerd in de nota Verkeersemisies, zoals accijnsdifferentiatie voor zwavelvrije diesel en stimulering van roetfilters.

Na de uitspraak van het Europese hof in oktober 2003 over het niet nakomen van de nitraatrichtlijn door Nederland is nieuw mestbeleid

ontwikkeld, gebaseerd op aanwendnormen voor mest (gebruik per hectare). In 2005 wordt verder gewerkt aan de invoering van dit nieuwe mestbeleid dat op 1 januari 2006 van start moet gaan. Dit nieuwe mestbeleid moet ertoe leiden dat de norm voor nitraat in grondwater, maximaal 50 mg/liter, zal worden gehaald. De stelselwijziging moet ook leiden tot een forse reductie van de administratieve lasten voor de bedrijven en van de uitvoeringskosten voor de overheid. De ambitie is beide op termijn te verminderen met 40% ten opzichte van 2002.

#### *Verwerven, inrichten en beheer van de EHS*

### natuurgebieden

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een samenhangend netwerk van natuurgebieden met hoge natuur- en landschapswaarden, op het land en in het water. Deze kabinetsperiode zal nog 44 400 hectare moeten worden toegevoegd aan het bestaande areaal natuurgebieden om de ongeveer 730 000 hectare te realiseren die nodig zijn voor de EHS (uitgezonderd de grote wateren). In 2005 zal ongeveer 3 000 hectare worden verworven. Het areaal natuurgebieden zal worden uitgebreid door verwerving van gronden en door agrarisch en particulier natuurbeheer. Het kabinet heeft bij het Hoofdlijnenakkoord extra middelen uitgetrokken voor de realisatie van de EHS (en de reconstructie): deze kabinetsperiode € 700 miljoen en vanaf 2008 € 250 miljoen per jaar.

Het kabinet zet in op vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de natuur. Hiertoe zal er in de wijze van realisatie van de EHS de komende jaren een geleidelijke verschuiving plaatsvinden van aankoop, inrichting en doorlevering aan terreinbeherende organisaties naar agrarisch en particulier natuurbeheer. Van de nog te realiseren oppervlakte zal naar verwachting circa 60% gerealiseerd worden door aankoop en circa 40% door agrarisch en particulier natuurbeheer. Deze omslag is al duidelijk zichtbaar en zal in 2005 worden gecontinueerd. Het natuurareaal dat als ingerichte EHS-grond particulier en agrarisch wordt beheerd zal in 2005 naar verwachting groeien tot ruim 2 000 hectare. De wijze van financieren zal deels veranderen. De aankoop van gronden zal niet langer enkel rechtstreeks (à fonds perdu) uit de begroting worden gefinancierd, maar er zal gebruik worden gemaakt van leningen. Deze leningen worden aangegaan en afgelost door buiten de overheid staande gebiedsbeherende organisaties als Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen.

### **3.9 Mobiliteit en infrastructuur**

De hoofdlijnen van het beleid voor mobiliteit en infrastructuur zijn gericht op verbetering van de bereikbaarheid met waarborging van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving. De belangrijkste keuze die vorig jaar is gemaakt, is gericht op de verbetering van het onderhoud van de infrastructuur en de gerichte aanpak van files. Een kernbegrip is hierbij betrouwbare bereikbaarheid. Voor de langere termijn wordt een visie neergelegd in de Nota Mobiliteit. Voor de periode tot en met 2010 is in de begroting 2004 bijna € 3 miljard extra vrijgemaakt voor achterstallig onderhoud. In 2006 wordt een tussentijdse evaluatie gehouden naar de effectiviteit van deze impuls. Eerst zal echter nog een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Beheer en Onderhoud plaatsvinden waarin bezien wordt of een differentiatie in onderhoudsnormen mogelijk is.

## Doelstellingen op het terrein van mobiliteit en infrastructuur

1. Verbetering veiligheid, capaciteit en betrouwbaarheid infrastructuur:
  - Verbeteren punctualiteit van 81% in 2002 naar 87–89% in 2007 voor dagelijks een miljoen spoorreizigers;
  - Afname storingen van de spoorweginfrastructuur met 35 à 40% in 2007 ten opzichte van 2000;
  - Op de weginfrastructuur het achterstallig onderhoud verminderen met circa 45% voor 2008;
  - Wegnemen van vertragingen op waterwegen door onder andere renovatie van sluizen en baggeren van vaarwegen.
2. Betere benutting rijkswegen: verbetering doorstroming rijkswegen en wegen in grootstedelijke gebieden, zodat de filezwaarte op de punten die worden aangepakt met minimaal 30% wordt gereduceerd:
  - Uitvoering van het programma «Zichtbaar, Slim en Meetbaar» met onder andere spitsstroken;
  - Selectieve aanleg van nieuwe wegen.
3. Bescherming tegen overstromingen en wateroverlast:
  - Verhogen waterafvoerende capaciteit van de Rijn;
  - Uitvoering eerste maatregelenprogramma's Nationaal Bestuursakkoord Water.

### *Verbetering veiligheid, capaciteit en betrouwbaarheid infrastructuur*

#### spoorvervoer

De betrouwbaarheid van het spoorvervoer moet toenemen. In het Hoofdlijnenakkoord is daarom in de periode tot en met 2009 € 578 miljoen extra beschikbaar gesteld voor verbeteringen aan het spoor waarmee het plan «Betrouwbaar benutten» wordt uitgevoerd. Mede hierdoor is de punctualiteit van het spoor in het eerste kwartaal van 2004 gestegen tot 85,3%. Voor 2005 wordt gemiddeld 85% voor het hele jaar verwacht. Na een stijging met 3% in 2003 zal het aantal storingen door het plan «Betrouwbaar benutten» naar verwachting de komende jaren weer dalen.

#### achterstallig onderhoud hoofdwegennet

Achterstallig onderhoud kan tot vertragingen en extra kosten leiden. Voor het hoofdwegennet moet het achterstallig onderhoud verminderen met circa 45% voor 2008. Daartoe werkt het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan het vernieuwen van 1300 kilometer extra rijbaan van het hoofdwegennet. In 2004 is 139 kilometer aangepakt; de kosten beliepen € 59 miljoen. In 2005 is € 30 miljoen beschikbaar. In 2006 en 2007 moet dus het grootste deel aangepakt worden. Daarnaast wordt extra ingezet op voorkoming van overbelasting van vrachtwagens, die een belangrijke schadeveroorzaker zijn.

#### vaarwegen

Vaarwegen zijn in ons land van oudsher een wezenlijk onderdeel van de infrastructuur. Vervoer over het water neemt een belangrijk deel van het groeiende vrachtvervoer voor zijn rekening. De capaciteit van de vaarwegen zelf kan de groei van het vervoer over water wel aan, maar daarvoor is het wegnemen van vertragingen op de waterwegen wel nodig via onder andere renovatie van sluizen en het baggeren van vaarwegen. Het «Plan van aanpak beheer en onderhoud rijkswaterstaatwegen» van september 2003 wordt uitgevoerd. In 2005 start bijvoorbeeld de renovatie van de Prins Bernhardsluizen, het groot onderhoud van de Kreekraksluizen en het baggeren en oeveronderhoud van het Kanaal Gent-Terneuzen.

### *Betere benutting rijkswegen*

Binnen het programma «Zichtbaar, Slim en Meetbaar» wordt gewerkt aan capaciteitsvergroting via benutting. In 2005 wordt onder andere een aantal spitsstroken aangelegd: A1 Hoevelaken-Barneveld, A13 Zestienhoven-Delft-Zuid en A50 Arnhem-Beekbergen. Eind 2004 wordt de proef met verkeersregelaars in de regio's Amsterdam en Eindhoven geëvalueerd, die gericht is op sneller vrijmaken van wegen na incidenten. Voor wat betreft de aanleg van nieuwe wegen valt de ingebruikneming van de A50 Eindhoven-Oss in 2005 te melden, zodat ook Jan Marijnissen eerder thuis kan zijn als hij met de auto op werkbezoek gaat. Verder is de A4 Delft-Schiedam door een extra impuls voor regionale bereikbaarheid een stuk dichterbij gekomen.

### *Bescherming tegen overstromingen en wateroverlast*

Om ook in de toekomst bescherming tegen overstromingen te kunnen bieden is vergroting van de waterafvoerende capaciteit van de Rijn noodzakelijk (tot 16 000 m<sup>3</sup>/s in 2015). Het project «Ruimte voor de Rivier» moet hieraan bijdragen, dit project bevindt zich in de planstudiefase.

De uitvoering van de eerste Maatregelenprogramma's Nationaal Bestuursakkoord Water is begonnen. Voor de aanpak van de regionale wateroverlastproblematiek is in 2004 eenmalig € 100 miljoen beschikbaar gesteld als impuls voor de uitvoering van maatregelen in de periode tot 2007. Gemeenten en waterschappen hebben hiervoor plannen ingediend. De subsidiemiddelen worden dit jaar belegd. De belangrijkste acties in 2005 zullen zijn:

- Waterschappen toetsen tot 2005 de regionale watersystemen aan de normen voor wateroverlast en geven op basis hiervan aan gemeenten en provincies aan wat de benodigde ruimte is om de wateroverlast te beperken.
- Gemeenten maken vóór medio 2006 stedelijke waterplannen.
- Provincies komen vóór medio 2006 met een integrale afweging van de ruimtebehoefte.

### **3.10 Internationaal**

Vraagstukken op het gebied van armoede, vrede en veiligheid, mensenrechten, handel en investeringen, migratie, natuur en milieu zijn nauw met elkaar verbonden. Nederland streeft in zijn buitenlands beleid dan ook naar een geïntegreerde aanpak van deze vraagstukken, waarbij steeds een combinatie van diplomatieke, politieke, militaire en economische instrumenten en ontwikkelingsinstrumenten wordt ingezet.

#### **Vrede en veiligheid**

Nederland voert een actief vredes- en veiligheidsbeleid. Veiligheid en stabiliteit zijn voorwaarden voor maatschappelijke, politieke en economische ontwikkeling en effectieve armoedebestrijding. Dit vergt naast een actieve opstelling een geïntegreerd buitenlands- en veiligheidsbeleid. Daarnaast moet de krijgsmacht het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied en luchtruim, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba, beschermen, bijdragen aan het handhaven van de internationale rechtsorde en militaire bijstand en steun leveren aan de civiele autoriteiten.

## Doelstellingen op het terrein van vrede en veiligheid

1. Een effectieve inzet op bestrijding van internationaal terrorisme en non-proliferatie, conflictpreventie en crisisbeheersing door middel van een geïntegreerd buitenlands veiligheidsbeleid\*;
2. Omvorming naar een kleinere, maar kwalitatief hoogwaardige en volledig inzetbare krijgsmacht;
3. Versterking van de inzetbaarheid van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties;
4. Verdieping van de samenwerking met civiele autoriteiten.

\* Deze doelstelling wordt in de Miljoenennota 2005 voor het eerst expliciet benoemd en is daarmee nieuw ten opzichte van de Miljoenennota 2004. Het betreft echter een constante in het Nederlands buitenlandbeleid van de afgelopen jaren.

*Een effectieve inzet op bestrijding van internationaal terrorisme en non-proliferatie, conflictpreventie en crisisbeheersing door middel van een geïntegreerd buitenlands veiligheidsbeleid.*

### nieuwe dreigingen

Door de nieuwe dreigingen (internationaal terrorisme, verspreiding massavernietigingswapens en falende staten) is het onderscheid tussen interne en externe veiligheid vervaagd. Binnen de EU, in NAVO- en in VN-verband, en bilateraal werkt Nederland aan versterking van capaciteiten en instrumenten voor terrorismebestrijding en het tegengaan van proliferatie.

Hedendaagse conflicten zijn complex van karakter en spelen zich over het algemeen niet tussen, maar binnen staten af. Hiervan gaat vaak een destabiliserende werking uit op een hele regio. Ook kunnen dergelijke conflicten een uitstraling hebben op onze eigen veiligheidssituatie. Het voorkomen en oplossen van dit soort conflicten vraagt om een geïntegreerde en vaak regionale inzet van beleidsinstrumenten op de terreinen van conflictpreventie en crisisbeheersing. Nederland draagt als actief lid van de EU, de NAVO, de OVSE en de VN, evenals door middel van deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties, civiele missies en waarnemersmissies, bij aan het herstel van vrede en stabiliteit.

### Stabiliteitsfonds

Het bevorderen van de geïntegreerde inzet van beleidsinstrumenten is de reden voor de instelling van het Stabiliteitsfonds. Doel van dit fonds is om op snelle en flexibele wijze ondersteuning te kunnen bieden aan activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen en regio's die dreigen af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich reeds een conflict voltrokken heeft. Het Stabiliteitsfonds heeft de naam «fonds» gekregen, omdat het een aantal bestaande fondsen en programma's samenvoegt. Het betreft echter geen «fondsconstructie» zoals beschreven in de comptabele regelgeving. Ook de oprichting in EU-kader van de zogeheten «African Peace Facility» voor de ontwikkeling van een Afrikaanse crisisbeheersingscapaciteit is een belangrijke stap in het streven naar een geïntegreerder veiligheidsbeleid.

Binnen de OESO/DAC bestaat consensus over het feit dat veiligheid van doorslaggevend belang is voor ontwikkeling. In overeenstemming met het Hoofdlijnenakkoord blijft het streven van de Nederlandse regering erop gericht om in ruimere mate activiteiten op het gebied van het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling onder ODA te brengen.

operatie op schema

Defensie treft in 2005 verdere maatregelen die zijn gericht op de omvorming naar een kleinere maar kwalitatief en technologisch hoogwaardige en volledig inzetbare krijgsmacht. Hierbij gaat kwaliteit boven kwantiteit. Er wordt gestreefd naar een nieuw evenwicht tussen de taken van de krijgsmacht en de middelen die daarvoor nodig zijn. De besparingen worden gevonden door de vermindering of de opheffing van operationele capaciteiten waaraan in het licht van de internationale veiligheidssituatie minder behoefte bestaat, door de afstoting van overbodig geworden locaties en door het terugdringen van bureaucratie. De operationele besparingen vertonen geen vertraging ten opzichte van de voornemens zoals verwoord in de Prinsjesdagbrief. Voor wat betreft de personele reducties kan worden gesteld dat het kabinet op schema ligt. In totaal zal de krijgsmacht worden teruggebracht van ruim 70 000 naar bijna 64 000 man. Deze besparingen komen voornamelijk ten gunste van investeringen in hoogwaardige militaire capaciteiten. Verder wordt gestreefd naar de ontwikkeling van een flexibeler personeelssysteem, waarbinnen meer sturingsmogelijkheden komen voor de uitstroom van personeel. Ten slotte zijn de staven van de drie nieuwe operationele commando's uiterlijk 1 januari 2006 volledig operationeel, waarna de functie van de bevelhebbers en de aan deze functionarissen verbonden staven worden opgeheven.

*Versterking van de inzetbaarheid van de krijgsmacht voor crisis-beheersingsoperaties*

internationaal

De voorgenomen besparingen worden gedeeltelijk aangewend om de inzetbaarheid van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties verder te versterken. De investeringen die daarvoor worden gedaan, zijn in overeenstemming met de toezeggingen van Nederland aan de NAVO en de EU. Beide organisaties hechten groot belang aan de verbetering van de inzetbaarheid van de strijdkrachten en de onderlinge coördinatie van de inspanningen op dat gebied. De inspanning richt zich op het verbeteren van de inzetbaarheid voor crisisbeheersingsoperaties, het versterken van de parate capaciteit en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, het versterken van de strategische en tactische luchttransportcapaciteit, het verbeteren van de commandovoering en het verbeteren van de zelfbescherming en de logistieke ondersteuning. Om dit te kunnen realiseren zijn, naast de eerdergenoemde besparingen, in het Hoofdlijnenakkoord middelen beschikbaar gesteld die oplopen tot € 100 miljoen in 2007. Nederland heeft bijdragen toegezegd aan de snelle reactiecapaciteit van de NAVO («NATO Response Force», NRF). Ook wil Nederland bijdragen aan de «battlegroups in oprichting» van de EU. In de eerste helft van 2005 worden aan de NRF in totaal ongeveer 4 000 militairen ter beschikking gesteld.

*Verdieping van de samenwerking met civiele autoriteiten*

nationaal

Er bestaat een nauwe samenhang tussen interne en externe veiligheid. In overleg met de betrokken departementen werkt Defensie daarom aan de verdieping van de samenwerking met civiele autoriteiten die van de diensten van de krijgsmacht gebruik maken. Civiele autoriteiten doen veelvuldig een beroep op de krijgsmacht voor militaire bijstand of steunverlening bij rampen en zware ongevallen, of in het kader van de openbare orde of de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Om de samenwerking te verbeteren hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie het project «Civiel-Militaire Bestuursafspraken» (CMBA) in het leven geroepen. Dit moet resulteren in



duidelijke afspraken tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Defensie over de ondersteuning van de civiele autoriteiten door Defensie. Daarnaast draagt Defensie bij aan gerelateerde interdepartementale initiatieven die moeten leiden tot een integrale en slagvaardiger benadering van de interne en externe veiligheid. De samenwerking tussen de krijgsmacht en de civiele autoriteiten in 2005 moet door onder meer deze initiatieven een structureler karakter krijgen.

### **Ontwikkelingssamenwerking**

De integrale benadering staat ook ten dienste van effectieve duurzame armoedebestrijding, de centrale doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingbeleid.

#### **Doelstellingen op het gebied van ontwikkelingsamenwerking**

Duurzame armoedebestrijding is de centrale doelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingbeleid. Binnen deze overkoepelende doelstelling zijn verschillende subdoelstellingen te onderscheiden:

- Nederland draagt internationaal bij aan het behalen van de Millennium Development Goals (MDG's);
- Nederland streeft naar een verhoging van de kwaliteit en effectiviteit van ontwikkelingsamenwerking door een selectiever landenbeleid, geïntegreerd beleid waarbij politieke instrumenten, veiligheids- en ontwikkelingsinstrumenten waar mogelijk en effectief worden gebundeld;
- Nederland streeft naar een coherenter OS-beleid waarbij rijke landen bij het maken van beleidsafwegingen expliciet rekening houden met de belangen van arme landen;
- Nederland zet zich op nationaal en internationaal niveau in voor een houdbare schuldenlast voor ontwikkelingslanden. Onderdeel van het beleid is het kwijtschelden van exportkredietvorderingen.

#### *Behalen van de Millennium Development Goals*

#### Nederland op schema

Binnen de Verenigde Naties zijn in september 2000 de zogenoemde Millennium Development Goals (MDG's) afgesproken. Deze doelen hebben betrekking op het verminderen van honger en armoede, de wereldwijde beschikbaarheid van primair onderwijs, het bereiken van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, het terugdringen van kindersterfte, het verbeteren van gezondheidszorg, het een halt toeroepen aan Malaria, HIV/AIDS en andere ziektes, het bevorderen van een duurzame ontwikkeling en een wereldwijd partnerschap voor ontwikkeling. Nederland acht zich gebonden aan de internationale afspraken en heeft gekozen om in te zetten op onderwijs, HIV/AIDS, reproductieve gezondheid en -rechten, milieu en water. Uit de eerste Nederlandse rapportage over de gedane inspanningen voor de MDG's, Developing a Global Partnership for Development, blijkt dat Nederland op bilateraal vlak en als lidstaat van de Europese Unie, zich heeft gehouden aan de onderliggende politieke afspraken (onder andere het voeren van een effectiever beleid en het voldoen aan de 0,7% BNP-norm) om bij te dragen aan de MDG's. De internationale gemeenschap loopt flink achter op het schema dat in 2015 moet leiden tot het behalen van de MDG's. Daarom zijn extra inspanningen nodig. Nederland draagt daaraan bij door extra investeringen, onder andere in de bestrijding van HIV/Aids en het

stimuleren van partnerschappen met bedrijven en organisaties. Nederland rapporteert regelmatig over de mate waarin de MDG's bereikt worden en de bijdrage van Nederland daaraan. Nederland dringt er bij andere donoren op aan hetzelfde te doen.

Nederland geeft jaarlijks 0,8% BNP aan ontwikkelingssamenwerking (waarvan 0,1% voor milieu en water). Daarmee voldoet het als een van de weinige landen aan de internationaal afgesproken norm. Minstens 50% van de bilaterale ODA-gelden gaat naar Afrika waar de armoede het meest hardnekkig is. Er is sprake van vele gewapende conflicten, zwak bestuur, tekortschietende sociale infrastructuur, gebrekkig onderwijs en een HIV/AIDS-pandemie. Naast armoedebestrijding draagt Nederland met een regionale benadering bij aan conflictbeheersing, stabilisatie en wederopbouw in de Grote Meren-regio en de Hoorn van Afrika, omdat vrede en veiligheid voorwaarden voor ontwikkeling zijn. Verbetering van het lokale ondernemerschap levert een fundamentele bijdrage aan economische groei, investeringen en werkgelegenheid in ontwikkelingslanden. Private sector development en verbetering van het ondernemerklimaat is daarom een belangrijk uitgangspunt voor Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

#### *Kwaliteit, effectiviteit en resultaatgerichtheid van ontwikkelingssamenwerking*

Ontwikkelingssamenwerking is niet alleen een zaak van geld, maar ook van effectief beleid. Het kabinet heeft in de beleidsnotitie «Aan Elkaar Verplicht» nieuwe lijnen uitgezet op het gebied van verhoging van effectiviteit en kwaliteit van het ontwikkelingsbeleid. Partnerlanden zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de effectiviteit, maar ook Nederland kan daaraan bijdragen. De nadruk ligt daarbij op concentratie en complementariteit van de hulpinspanningen, coördinatie, harmonisatie en meting van prestaties. Dit uit zich in het concentreren van de structurele bilaterale samenwerking in 36 partnerlanden. Vervolgens wordt meer op basis van programmahulp gewerkt, waar mogelijk met begrotingssteun en steun aan sectorale programma's zoals basisonderwijs en water.

De effectiviteit van ontwikkelingsinspanningen staat of valt met de mate van goed beleid en bestuur in een partnerland. Daarom besteedt Nederland in alle 36 partnerlanden aandacht aan dit onderwerp. Daarbij gaat het om onderwerpen als democratisering, eerbiediging van mensenrechten, handhaving van de rechtsstaat, beheer van openbare financiën, corruptiebestrijding, gender, institutionele ontwikkeling, decentralisatie en het bevorderen van een gunstig ondernemingsklimaat.

#### *Coherentie van beleid*

#### goede samenhang meer effect

De afgelopen decennia heeft Nederland geleerd dat geld geven alleen niet genoeg is om de gestelde doelen te realiseren. Ook andere factoren spelen een rol, zoals de politieke wil van rijke en ontwikkelingslanden kansen op de wereldmarkt en de mate van vrede en veiligheid. Daarom wil Nederland ook andere beleidsterreinen bij armoedebestrijding betrekken (coherentie) en wil het gebruik maken van zijn internationale voortrekkersrol.

Nederland staat in 2004 net als in 2003 eerste op de ranglijst van het onafhankelijke Centre for Global Development. Deze publiceert jaarlijks een coherentie-index over de ontwikkelingsvriendelijkheid van het beleid van ontwikkelde landen ten opzichte van arme landen. Coherentie betekent dat er rekening wordt gehouden met de effecten van andere beleidsgebieden, zoals handel, financiën en landbouw, op ontwikkeling.

Het doel is een coherent Nederlands en Europees beleid te voeren waardoor ontwikkelingssamenwerking meer effect heeft. Bijvoorbeeld, als de toegang van arme landen tot wereldmarkten wordt bemoeilijkt of als gesubsidieerde producten uit rijke landen op de markten van ontwikkelingslanden worden gedumpt, zullen uitgaven voor armoedebestrijding minder effectief zijn. Nederland werkt daarom samen met de lidstaten van de EU en met de OESO om coherentie hoger op de internationale agenda te krijgen. Nederland zal zich binnen de Europese Unie inzetten voor onder andere landbouwhervormingen en hervormingen op het gebied van handel, non-tarifaire belemmeringen, markttoegang, handelsversturende subsidies en intellectuele eigendomsrechten.

### *Schuldenlast*

Een ander essentieel doel van MDG's is het op de lange termijn houdbaar maken van de schuldenlast van de ontwikkelingslanden. Veel ontwikkelingslanden gaan gebukt onder een onhoudbaar schuldenniveau. Dit betekent dat na het voldoen aan internationale schuldverplichtingen (rente en aflossing) er minder middelen beschikbaar zijn voor armoedebestrijding en essentiële investeringen in bijvoorbeeld gezondheidszorg en onderwijs. Nederland zal zich blijven inspannen voor effectieve schuldverlichting in samenwerking met internationale partners. In lijn met het Hoofdlijnenakkoord wordt er jaarlijks € 300 miljoen extra geraamd voor kwijtschelding van exportkrediet schulden.

### **3.11 Koninkrijksrelaties**

#### **Doelstellingen op het terrein van koninkrijksrelaties:**

- Komen tot gemoderniseerde verhoudingen tussen de Landen van het Koninkrijk;
- Uitvoeren van de samenwerkingsprogramma's rechtshandhaving, die gericht zijn op goed functionerende rechtshandavingsketens.

#### moderne verhoudingen

In 2005 zullen nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk zich aftekenen. Bij het overleg over de verhoudingen hanteert Nederland de uitgangspunten: maximale bevoegdheden voor de eilanden, minimale bevoegdheden voor het Land en cruciale bevoegdheden voor het Koninkrijk. De drie landen binnen het Koninkrijk zullen met elkaar overleggen om te komen tot gemoderniseerde verhoudingen binnen het Koninkrijk en tussen het Koninkrijk en de Europese Unie.

De criminaliteit op de Nederlandse Antillen en Aruba is omvangrijk. Adequate aanpak van de problemen door de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba is dringend nodig. Goed functionerende rechtshandavingsketens in de landen zijn hiervoor een voorwaarde. Naar verwachting zullen in 2005 de nieuwe samenwerkingsprogramma's Rechtshandhaving voor de Nederlandse Antillen en Aruba van start kunnen gaan.

Tevens is het de intentie van het kabinet om het Antilliaanse kabinet te ondersteunen in de aanpak van armoede, criminaliteit en de zorgelijke overheidsfinanciën. Vanaf 2005 worden de samenwerkingsprogramma's voor de Nederlandse Antillen gefinancierd via de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA). Doordat de eilandgebieden rechtstreeks toegang hebben tot het fonds, is maatwerk mogelijk.



# 4 Budgettair beleid

## 4.1 Nieuwe maatregelen

### budgettaire tegenvallers

In aanvulling op de vorige Miljoenennota blijken maatregelen nodig om budgettaire tegenvallers op te vangen. De onvoorziene en ongewenste ophoop van het begrotingstekort is een gevolg van de economische krimp in 2003 van 0,9% BBP en de naar verwachting nog aarzende economische groei in 2004 en 2005. De neerwaarts bijgestelde groeiverwachting leidt tot een budgettaire tegenvaller. Met name aan de ontvangstenkant blijkt de Nederlandse begroting erg gevoelig te zijn voor economische tegenvallers. De verslechtering van het uitgavenbeeld is geconcentreerd bij de zorg. Daarnaast lopen de rentelasten op als gevolg van de hoger dan verwachte schuld. Ook bleek na de Miljoenennota 2004 dat de lokale overheden een gemiddeld EMU-tekort hebben van circa 0,6% BBP per jaar in de periode 2003–2005, waar in de Miljoenennota 2004 nog werd uitgegaan van begrotingsevenwicht in EMU-termen. Als gevolg van deze tegenvallers zou zonder nieuwe maatregelen ook in 2004 en 2005 sprake zijn van een tekort boven de 3% BBP.

### EMU-tekort 2005: 2,6%

Alhoewel automatische stabilisatoren grotendeels kunnen werken, vindt het kabinet het niet verantwoord om het tekort nog verder te laten oplopen en daarmee lasten te verschuiven naar de toekomst. Zonder ingrijpen zou een langdurige ontsporing van de overheidsfinanciën dreigen, zoals in de jaren tachtig. Het kabinet kiest voor structuurversterkende maatregelen die de economische ontwikkeling op korte termijn zo veel mogelijk ontzien en op lange termijn versterken. De prioriteiten uit het Hoofdlijnenakkoord blijven onverminderd overeind.

In 2003 is het Nederlandse EMU-tekort door de 3%-grens geschoten. Meerdere Europese landen bevinden zich in een budgettair overeenkomstige situatie, maar de tegenvallers in Nederland zijn relatief groot. De Ecofin-Raad heeft Nederland aanbevolen maatregelen te nemen die het EMU-tekort in 2005 onder de 3%-grens brengen. Met het nu voorgestelde pakket voldoet Nederland hieraan. Mede op basis van de maatregelen die in deze Miljoenennota beschreven zijn, wordt een EMU-tekort geraamd van 3,0% BBP in 2004 en 2,6% BBP in 2005. Ondanks de extra maatregelen ontwikkelt de overheidsschuld zich ongunstiger dan werd beoogd. Tot 2007 blijft de schuld maar net onder het EMU-plafond van 60% BBP.

De ramingen voor de jaren 2004 en 2005 in deze Miljoenennota zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning 2005 van het Centraal Planbureau (CPB). Voor de jaren na 2005 is geen actueel economisch beeld beschikbaar. Daarom is qua ontwikkeling aangesloten bij de Economische Verkenning 2004–2007 die het CPB in juni 2003 heeft gepubliceerd. De gemiddelde economische groei bedraagt in deze verkenning 2½% voor de jaren 2006 en 2007. Dat percentage is bij gebrek aan recentere inzichten als technische veronderstelling aangehouden in deze Miljoenennota. Tabel 4.1.1 geeft een overzicht van een aantal belangrijke macro-economische kerngegevens.

**Tabel 4.1.1 Overzicht macro-economische kernvariabelen**

	2003	2004	2005	2006	2007
Volumegroei BBP (in %)	- 0,9	1¼	1½	2½	2½
Prijsstijging BBP (in %)	2,8	1	¾	1½	1½
BBP (x € miljard)	454	465	474	494	515
Contractloonstijging marktsector (in %)	2,7	1¼	½	1½	1½
Inflatie (CPI in %)	2,1	1¼	1¼	1¼	1¼
Werkloosheid (x 1000 personen)	396	495	550	530	515
Lange rente (in %)	4,1	4¼	4¾	5	5
Eurokoers (dollar per euro)	1,13	1,21	1,20	1,20	1,20
Olieprijs (in \$)	30	36	35	25	25

In de onderstaande paragrafen wordt geschetst hoe actuele ontwikkelingen en het gekozen budgettaire beleid doorwerken op de uitgaven, ontvangsten, het EMU-saldo en de EMU-schuld<sup>1</sup>.

## 4.2 Uitgaven

### handhaven uitgavenkaders

Sinds de Miljoenennota 2004 is het kabinet geconfronteerd met nieuwe uitgaventegenvallers. De begrotingsuitvoering van het jaar 2004 laat een aanzienlijke verslechtering zien, onder meer bij de uitgaven voor de opvang van asielzoekers en de zorg. Vanaf 2005 leidt het oplopende begrotingstekort daarnaast tot hogere rentelasten.

Uitgangspunt bij het budgettaire beleid is het handhaven van de uitgavenkaders die in het Hoofdlijnenakkoord zijn vastgesteld. Daarnaast is afgesproken dat nadere maatregelen worden getroffen, als tegenvallers de ontwikkeling van het (structurele) EMU-saldo bedreigen die in het kader van Europese afspraken noodzakelijk is.

De uitgaven van de sectoren Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en de Zorg blijven in 2005 binnen de afgesproken uitgavenkaders. De uitgaven onder de rijksbegroting in enge zin blijven daar ruim onder en leveren daarmee een bijdrage aan de beperking van het EMU-tekort. Toch nemen de reële collectieve uitgaven toe ten opzichte van 2004.

### A. Rijksbegroting in enge zin

Tabel 4.2.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de uitgaven voor de rijksbegroting in enge zin sinds de Miljoenennota 2004. De uitgaven voor de rijksbegroting in enge zin liggen in de periode 2004 tot 2007 onder het uitgavenkader. De overschrijding van € 2,1 miljard in 2004 neemt af tot € 0,8 miljard in 2007. Dit is vooral het gevolg van toenemende rente-uitgaven die vanwege de saldoerslechtering fors dreigen op te lopen.

<sup>1</sup> De verticale toelichting 2004–2007 is te vinden op: [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).

Tabel 4.2.1 Uitgaven rijksbegroting in enge zin (x € miljard)\*

	2004	2005	2006	2007
<b>Uitgavenniveau MN 2004</b>	<b>91,5</b>	<b>94,3</b>	<b>98,4</b>	<b>102,1</b>
<b>Macrobijstellingen</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
w.v. Louter nominale bijstellingen (kaderaanpassing)	-0,3	-1,0	-1,0	-1,0
w.v. Reële loon- en prijsbijstelling (ruilvoetverlies)	0,2	0,5	0,5	0,6
w.v. Rente	0,0	0,4	0,5	0,8
w.v. HGIS	0,3	-0,1	-0,1	-0,1
w.v. EU-afdrachten	0,2	0,1	0,1	0,1
<b>Overige mee- en tegenvallers</b>	<b>0,2</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,7</b>
w.v. EU-afdrachten	-0,3	-0,2	0,0	0,0
w.v. Dividendbijstellingen	0,0	-0,3	-0,3	-0,3
w.v. Boetes NMA	0,0	-0,1	-0,1	0,0
w.v. Opvang asiel	0,4	0,5	0,2	0,1
w.v. Leerlingenaantallen	0,1	0,1	0,1	0,1
w.v. GF/PF-accres	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
w.v. Uitstel afschaffen OZB	0,0	-1,0	0,0	0,0
w.v. Besparingsverliezen	0,4	0,0	0,0	0,0
w.v. Zorgtoeslag	0,0	0,0	-1,2	-1,4
w.v. Overig	-0,2	0,0	-0,4	0,2
<b>Beleid</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
w.v. ILO 2006 en 2007 op nul	0,0	0,0	-0,1	-0,1
w.v. Hoger onderwijs € 100 collegegeld/hbo-fraude	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
w.v. Huurbeleid	0,0	-0,1	0,0	0,0
w.v. Efficiencytaakstelling Rijk/PIA	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
w.v. Doelmatiger aanbesteden bouw	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
w.v. Winstafdracht DNB	-0,4	0,0	0,1	0,1
w.v. Verkoop landbouwgronden	-0,1	-0,1	0,0	0,0
w.v. Subsidies ondernemers	0,0	0,0	-0,1	-0,1
w.v. Betuweroute/Coentunnel	-0,2	0,1	0,1	0,1
w.v. Doorschuiven India	-0,3	0,1	0,1	0,1
w.v. Kasritme investeringen defensiematerieel	-0,1	-0,1	0,1	0,1
w.v. Uitvoering inkomensafhankelijke regelingen	0,0	0,1	0,2	0,1
w.v. Uitvoering EU-beleid landbouw	0,0	0,1	0,1	0,1
w.v. GF/PF accres	-0,2	-0,1	0,0	-0,1
<b>Uitgavenniveau MN 2005</b>	<b>90,5</b>	<b>92,6</b>	<b>96,7</b>	<b>100,5</b>
<b>Uitgavenkader RBG in lopende prijzen</b>	<b>92,6</b>	<b>94,5</b>	<b>97,9</b>	<b>101,3</b>
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

### Macrobijstellingen

De nieuwe macro-economische inzichten leiden voor 2005 per saldo niet tot wijzigingen ten opzichte van de Miljoenennota 2004. De macro-economische bijstellingen zijn gesplitst in een louter nominaal en een reëel deel (waaronder ruilvoetmutaties). Het louter nominale deel betreft de bijstelling van het uitgavenkader vanwege mutaties in de geraamde prijsontwikkeling van de nationale bestedingen (pNB). Het reële deel volgt uit het verschil tussen deze pNB en de voor de overheid relevante prijsontwikkeling (die wordt bepaald door de loonstijging van ambtenaren en de prijsstijging van goederen en diensten die de overheid aankoopt). Omdat de voor de overheid relevante prijzen sinds de Miljoenennota 2004 minder zijn gedaald dan de pNB ontstaat een ruilvoetverlies van € 0,5 miljard in 2005. De belangrijkste tegenvaller in de reële sfeer (€ 0,4 miljard in 2005 oplopend tot € 0,8 miljard in 2007) treedt op bij de rente-uitgaven vanwege de toename van de staatsschuld, dit in samenhang met de hogere begrotingstekorten. Er is bovendien sprake van iets hogere EU-afdrachten.

## Overige mee- en tegenvallers

Het saldo van overige mee- en tegenvallers vertoont een forse meevaller. Deze meevaller wordt echter vertekend door twee bijstellingen, die ook op het kader worden gecorrigeerd. De afschaffing van het gebruikersdeel OZB wordt met een jaar uitgesteld. De zorgtoeslag wordt met ingang van deze Miljoenennota geboekt als niet-relevant voor het uitgavenkader, omdat deze post relevant is voor het lastenkader. De EU-afdrachten in 2005 vallen mee vanwege onderuitputting op de EU-begroting. De toenemende kosten voor de opvang van asielzoekers en voor hogere leerlingenaantallen leiden tot tegenvallers van meer dan € ½ miljard in 2005. In de jaren na 2005 nemen deze tegenvallers af tot € ¼ miljard. Op een aantal staatsdeelnemingen wordt meer dividend ontvangen. Daarom zijn de ramingen ten opzichte van de Miljoenennota 2004 structureel met € 0,3 miljard naar boven aangepast. Als gevolg van de boetes die de NMA uitschrijft en de hogere verwachte opbrengst van juridische procedures tegen bouwbedrijven wordt een meevaller voor het Rijk geraamd van € 110 miljoen in 2005. Lagere uitgaven leiden via de koppeling aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven tot een per saldo neerwaartse bijstelling van de toevoeging aan het Gemeente- en Provinciefonds van circa € 0,2 miljard per jaar.

### Beleid

#### hoger onderwijs

Op de rijksbegroting in enge zin is voor 2005 een bedrag van € 0,4 miljard aan ombuigingen gevonden. Het collegegeld wordt per september 2005 met € 100 verhoogd. Hiervoor kunnen studenten een lening afsluiten. In de bekostiging van het hoger onderwijs wordt vanaf 2006 een leeftijds-grens van dertig jaar ingevoerd. Genoemde aanscherpingen zullen studenten aanzetten tot een weloverwogen studiekeuze en stimuleren tot het verbeteren van hun studieresultaten. Door intensivering van de fraudeaanpak (onder meer door een terugvordering van de fraude in het HBO) zal een extra bedrag aan ontvangsten op de begroting kunnen worden gerealiseerd. In 2005 wordt in het hoger onderwijs zo € 0,1 miljard bespaard. Daarnaast ontstaat bij de huursubsidie een besparing door uit te gaan van de inflatie van het voorafgaande jaar in plaats van een vijfjaarsgemiddelde.

#### efficiency rijk

Een nieuwe efficiencytaakstelling bij het Rijk levert een bijdrage aan de oplossing van de uitgavenproblematiek. Daarnaast worden de tranches 2006 en 2007 voor incidentele loonontwikkeling op nul gesteld. Bij de pensioenen voor ambtenaren die onder het ABP vallen, zet het kabinet in op stabiele premies om een belasting op de arbeidsvoorwaardenruimte en negatieve koopkrachteffecten voor ambtenaren te voorkomen. Door doelmatiger aan te besteden kunnen de prijzen van investeringsprojecten dalen. Doelmatiger aanbesteden is ook mogelijk, omdat de markt minder gespannen is dan een paar jaar geleden. Op de investeringsbudgetten van de ministeries (vooral van VROM en VenW) kan hierdoor een bedrag van structureel € 0,2 miljard worden bespaard.

#### dividend DNB

Het vermogen van DNB zou op lange termijn geleidelijk afnemen, omdat incidentele verliezen voor 100% ten laste van het vermogen gaan en winsten voor 95% worden uitgekeerd. Omdat een structurele afkalving van het vermogen onwenselijk wordt geacht, is de afspraak gemaakt dat eventuele verliezen van DNB (afgezien van de winst op goudverkoop, die volledig aan DNB toekomt) voortaan in een zesjaarsperiode worden gecompenseerd. Omdat de gevolgen van een verlies op termijn ongedaan worden gemaakt, kan daardoor worden teruggekeerd naar de eerder bestaande praktijk van een uitkering van een interimdividend. In 2005



verkoopt de Staat niet-strategische gronden. Gederfde pachtontvangsten zijn in mindering gebracht op deze verkoopontvangsten. Ter dekking van de verlaging van de vennootschapsbelasting is onder meer een taakstelling op subsidies voor ondernemers afgesproken.

## ODA-prestatie

In 2004 heeft India besloten om de structurele bilaterale samenwerkingsrelatie met Nederland te beëindigen. Als gevolg hiervan lost India een uitstaande ODA-kapitaalmarktlening aan Nederland af. De versnelde aflossing leidt niet tot een ontvangst door de rijksoverheid, omdat het gaat om aflossingen van kapitaalmarktleningen verstrekt door de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO). Conform de regels van de OESO/DAC worden (vervroegde) aflossingen van kapitaalmarktleningen die al eerder als ODA zijn aangemerkt, in mindering gebracht op de huidige ODA-prestatie. Door de afspraken in het Hoofdlijnenakkoord (ODA-prestatie van 0,8% BNP en het handhaven van de DAC-criteria) moet het ODA-budget hiervoor worden gecompenseerd. Vanwege de problematiek in 2004 heeft het kabinet besloten om deze lagere ODA-prestatie 2004 in 2005 – 2007 gefaseerd aan te vullen voor circa € 100 miljoen per jaar. Dat leidt in die jaren tot ODA-prestaties boven de 0,8% BNP. Daarmee wordt een gemiddelde ODA-prestatie van 0,8% BNP bereikt.

### *B. Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt*

#### *Macrobijstellingen*

## meevaller in raming

Ook in de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt is sprake van een ruilvoetverlies, omdat de neerwaartse bijstelling van lonen en prijzen achterblijft bij de neerwaartse aanpassing van het uitgavenkader vanwege de bijstelling in de pNB-deflator. Ondanks de oplopende werkloosheid is er sprake van meevallers bij de feitelijk verstrekte WW en bijstandsuitkeringen in 2004. Dit lijkt met elkaar in tegenspraak. In de vorige Miljoenennota was echter reeds uitgegaan van een sterke oploop van de werkloosheid in 2004. De werkloosheidsstijging die zich nu voordoet, blijft achter bij deze raming. De uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen vallen daardoor € 0,5 miljard mee in 2004.

#### *Overige mee- en tegenvallers*

In de sociale zekerheid is verder per saldo sprake van meevallers. De WAO-instroom valt mee als gevolg van verschillende effecten, waaronder de in 2002 ingevoerde Wet Verbetering Poortwachter en anticipatie op de verlenging van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte.

Tabel 4.2.2 Uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (x € miljard)\*

	2004	2005	2006	2007
<b>Uitgavenniveau MN 2004</b>	<b>59,0</b>	<b>59,2</b>	<b>59,1</b>	<b>59,6</b>
<b>Macrobijstellingen</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 0,8</b>
w.v. Louter nominale bijstellingen (kaderaanpassing)	- 0,2	- 0,6	- 0,6	- 0,6
w.v. Reële loon- en prijsbijstelling (ruilvoetverlies)	0,3	0,5	0,3	0,2
w.v. Volume SZA	- 0,5	- 0,6	- 0,6	- 0,4
<b>Overige mee- en tegenvallers</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 0,3</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 0,6</b>
w.v. Uitvoering	- 0,4	- 0,6	- 0,8	- 0,9
w.v. Ontvangsten arbeidsmarkt	- 0,1	0,0	0,0	0,0
w.v. Besparingsverliezen	0,1	0,2	0,2	0,3
w.v. Overig	- 0,4	0,1	- 0,1	0,1
<b>Beleid</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>- 0,1</b>
w.v. Anticumulatie WW	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,2
w.v. Extra tegemoetkoming AOW	0,0	0,2	0,2	0,2
w.v. Overig	0,0	0,0	0,0	- 0,1
<b>Uitgavenniveau MN 2005</b>	<b>57,6</b>	<b>58,2</b>	<b>57,5</b>	<b>58,1</b>
<b>Uitgavenkader SZA in lopende prijzen</b>	<b>58,3</b>	<b>58,4</b>	<b>57,9</b>	<b>58,5</b>
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,4</b>

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

### Beleid

#### WW-maatregelen

De werkloosheid loopt op door de achterblijvende economische groei. Het CPB raamt dat in 2004 495 duizend mensen werkloos zullen zijn. Hiervan maakt circa de helft aanspraak op een WW-uitkering. Het beleid van het kabinet is gericht op het voorkomen van werkloosheid en het sneller activeren van mensen. Om die reden worden delen van de werkloosheids-wet (WW) gemoderniseerd. Aanvullingen van voormalige werkgevers worden in mindering gebracht op WW-uitkeringen, voor toelating tot de IOAW wordt de minimale leeftijd bij werkloosheidsaanvang opgetrokken van 50 naar 55 jaar. Hierdoor zullen minder mensen het werkproces vroegtijdig verlaten. In het kader van de koopkrachtreparatie is een extra tegemoetkoming AOW afgesproken van € 60 per persoon. Door de aanvullende maatregelen wordt per saldo circa € 100 miljoen omgebogen in 2007.

### C. Zorg

Tabel 4.2.3 geeft een overzicht van de uitgavenontwikkeling in de sector zorg sinds de Miljoenennota 2004. Bij de zorguitgaven is zonder aanvullende maatregelen per saldo sprake van budgettaire tegenvallers. Om de komende jaren binnen het budgettaire kader te blijven, heeft het kabinet besloten tot aanvullende maatregelen.

Tabel 4.2.3 Uitgaven Zorg (x € miljard)\*

	2004	2005	2006	2007
<b>Uitgavenniveau MN 2004</b>	<b>41,2</b>	<b>42,3</b>	<b>44,7</b>	<b>47,3</b>
<b>Macrobijstellingen</b>	<b>0,1</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 0,8</b>
w.v. Louter nominale bijstellingen (kaderaanpassing)	- 0,1	- 0,4	- 0,4	- 0,5
w.v. Reële loon- en prijsbijstelling (ruilvoetwinst)	0,2	0,0	- 0,3	- 0,3
<b>Overige mee- en tegenvallers</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
w.v. Doorwerking afrekening 2003	0,4	0,4	0,4	0,4
w.v. Extra groei	0,5	0,5	0,5	0,5
w.v. Eigen betalingen AWBZ	0,2	0,2	0,3	0,3
w.v. Financieringsontwikkeling	0,2	- 0,1	0,0	0,0
w.v. Besparingsverliezen	0,1	0,0	0,0	0,0
w.v. Overig	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0
<b>Beleid</b>	<b>0,0</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 1,0</b>
w.v. Beheerste groei AWBZ	- 0,2	- 0,5	- 0,6	- 0,5
w.v. Beheerste groei curatieve zorg	0,0	- 0,3	- 0,3	- 0,3
w.v. Vervallen medicijnkraak	0,2	0,2	0,2	0,2
w.v. Zelfzorggeneesmiddelen	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
w.v. Verhoging no claim-teruggaveregeling	0,0	- 0,4	- 0,4	- 0,4
w.v. Overig	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Uitgavenniveau MN 2005</b>	<b>42,5</b>	<b>41,8</b>	<b>44,1</b>	<b>46,6</b>
<b>BKZ in lopende prijzen</b>	<b>41,1</b>	<b>41,7</b>	<b>44,2</b>	<b>46,7</b>
<b>Over-/onderschrijding</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>	<b>- 0,1</b>	<b>0,0</b>

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

### Macrobijstellingen

In de Zorg is vanaf 2005 sprake van een ruilvoetwinst, omdat de relevante loon- en prijsontwikkeling van de zorguitgaven meevalt ten opzichte van de aanpassing van het uitgavenkader vanwege de gewijzigde pNB-deflator.

### Overige mee- en tegenvallers

De uitgaven in de zorg vallen bij ongewijzigd beleid bijna € 1 miljard tegen in 2005, met name door de doorwerking van de afrekening 2003 en de extra groei 2004 (het «boter-bij-de-vis-principe»). De omvangrijkste tegenvallers als gevolg van de doorwerking van de afrekening 2003 zijn in de curatieve zorg (€ 192 miljoen), de gehandicaptenzorg (€ 89 miljoen) en de sector verpleging en verzorging (€ 173 miljoen). De omvangrijkste tegenvallers als gevolg van de extra groei voor 2004 doen zich voor in de gehandicaptenzorg (€ 217 miljoen), de GGZ (€ 112 miljoen) en de curatieve zorg (€ 120 miljoen). Daarnaast is er sprake van een tegenvaller bij de eigen betalingen AWBZ, met name als gevolg van de extramuralisering van de laatste jaren.

### Beleid

#### beheerste groei zorg

Het kabinet kiest voor een beheerste groei van de uitgaven in de AWBZ. Tussen aanbieders van AWBZ-zorg en zorgkantoren mogen in principe geen aanvullende productieafspraken gemaakt worden boven het niveau van de reeds goedgekeurde productieafspraken per 1 maart 2004. Alleen in bijzondere situaties kan hiervan worden afgeweken. Voor 2005 en verder wordt vastgehouden aan beheersing van de uitgaven, maar wordt tegelijkertijd ruimte geboden voor groei en het oplossen van specifieke knelpunten. Dit wordt mede mogelijk gemaakt door binnen het beschik-

bare budget voor de AWBZ-zorg vanaf 2005 extra productie te realiseren, zoals in het convenant met de organisaties van zorgaanbieders is afgesproken.

In de curatieve zorg neemt het kabinet eveneens maatregelen om de groei van de uitgaven te beheersen. Met ziekenhuizen is op basis van het rapport-Bakker een convenant afgesloten dat de efficiency bevordert en de administratieve lasten verlicht. Ook zal in 2005 een aantal medisch niet noodzakelijke behandelingen uit het pakket worden gehaald. Deze maatregelen leveren structureel circa € 0,3 miljard op. Ten slotte wordt een no-claimteruggaveregeling ingevoerd van € 250 per verzekerde in plaats van € 200 euro zoals eerder was voorgenomen. Deze verhoging dient samen met het niet langer vergoeden van zelfzorggeneesmiddelen ter compensatie van het feit dat de medicijnkraak niet doorgaat en ter verhoging van het kostenbewustzijn bij zorggebruikers.

#### D. Totaal uitgavenkader

Het totale beeld van de drie budgetdisciplinesectoren staat in onderstaande tabel.

<b>Tabel 4.2.4 Het uitgavenkader 2004–2007 uitgesplitst naar budgetdisciplinesector (x € miljard)*</b>				
	2004	2005	2006	2007
Uitgavenkader RBG	92,6	94,5	97,9	101,3
Uitgavenniveau RBG	90,5	92,6	96,7	100,5
<b>Saldo</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,8</b>
Uitgavenkader SZA	58,3	58,4	57,9	58,5
Uitgavenniveau SZA	57,6	58,2	57,5	58,1
<b>Saldo</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,4</b>
Uitgavenkader Zorg (ijklijn)	36,3	36,8	38,4	40,6
Uitgavenniveau Zorg (ijklijn)	37,6	36,9	38,4	40,6
<b>Saldo</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Totaal onderschrijding</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,1</b>

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

De onderschrijding van het uitgavenkader hangt samen met het feit dat aanvullende maatregelen zijn genomen vanwege de ongunstige ontwikkeling van het EMU-saldo. Dit is in lijn met de begrotingsregels die stellen dat nadere maatregelen getroffen worden, als de grenzen uit het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact worden bedreigd. De in deze Miljoenennota weergegeven afwijkingen ten opzichte van het uitgavenkader zijn taakstellend tot aan het eerstkomende hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar van 2005.

#### E. Reële uitgavenontwikkeling

toename reële uitgaven

Ondanks de extra maatregelen nemen de reële<sup>2</sup> collectieve uitgaven in 2004 en 2005 toe ten opzichte van het voorgaande jaar.

<sup>2</sup> De groei van de reële uitgaven geeft aan welk deel van de uitgaven het gevolg is van volumeontwikkelingen en van nominale mutaties die uitgaan boven de prijsmutaties van het BBP.

Dit is met name het gevolg van toenemende uitgaven aan de prioritaire sectoren zorg, onderwijs en veiligheid. Ook nemen de uitgaven aan infrastructuur in 2005 toe. Het beeld van de infrastructuuruitgaven in 2004 is neerwaarts beïnvloed door de afloop van enkele grote projecten zoals de Betuweroute en Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid). Ook wordt in 2004 rekening gehouden met een aanbestedingsmeevaller. Extra rente-uitgaven in 2005 worden veroorzaakt door het EMU-tekort. De uitgaven voor sociale zekerheid en «overige» uitgaven (onder andere openbaar bestuur) dalen daarentegen. Dit is onder andere het gevolg van maatregelen zoals de herkeuring van arbeidsongeschikten en de salaris- en efficiencytaakstelling bij het Rijk. De overheidsuitgaven als aandeel van het BBP dalen, doordat de reële toename van de uitgaven kleiner is dan de reële toename van het BBP.

**Tabel 4.2.5 Ontwikkeling van de reële collectieve uitgaven (% mutatie per jaar)\***

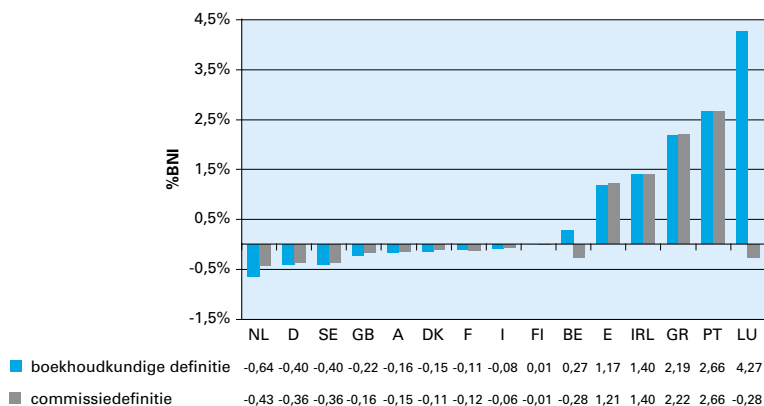
	2004	2005
<b>Totaal collectieve uitgaven</b>	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$
w.v. Sociale zekerheid	$1\frac{1}{4}$	$-1\frac{1}{4}$
w.v. Rentelasten	$-\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{2}$
<b>Collectieve uitgaven excl. SZ en rente</b>	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
w.v. Zorg	1	1
w.v. Onderwijs	4	$2\frac{1}{4}$
w.v. Veiligheid	$2\frac{1}{2}$	$3\frac{1}{4}$
w.v. Infrastructuur	$-2\frac{1}{2}$	$\frac{3}{4}$
w.v. Overig (o.a. openbaar bestuur en subsidies)	$-\frac{1}{2}$	$-\frac{3}{4}$
<b>BBP</b>	$1\frac{1}{4}$	$1\frac{1}{2}$

\* Bron: CPB, MEV 2005.

#### Box 4.2.1 De Nederlandse betalingspositie in Europa

Nederland is op dit moment verreweg de grootste relatieve nettobetaler aan de Brusselse begroting. Het kabinet is van mening dat deze Nederlandse positie meer overeen dient te komen met die van landen met een vergelijkbare of hogere welvaart.

**Figuur 4.2.1 Nettobetalingpositie EU-lidstaten in 2003 (% Bruto Nationaal Inkomen<sup>3</sup>)**



<sup>3</sup> In de tabel worden twee definities gebruikt. Bij de *boekhoudkundige definitie* worden de «traditionele eigen middelen» ofwel landbouwheffingen en invoerrechten volledig toegekend aan de lidstaat die ze afdraagt en worden de administratieve uitgaven van de EU toegerekend aan de lidstaat die deze ontvangt. Bij de *commissiedefinitie* is dat allebei niet het geval. Nederland hanteert bij voorkeur de boekhoudkundige definitie.

*De nettopositie van een lidstaat is het verschil tussen de afdrachten aan en de ontvangsten uit de begroting van de Europese Unie (EU). De positie volgt aan de ontvangstenkant uit de zogeheten Financiële Perspectieven en aan de afdrachtenkant uit het Eigenmiddelenbesluit. In de Financiële Perspectieven worden de politieke en economische ambities van de EU aangegeven voor een periode van zeven jaar, inclusief het financiële uitgavenkader. Het Eigenmiddelenbesluit regelt de financiering van de EU-begroting door de lidstaten.*

#### **De Financiële Perspectieven**

*Half juli heeft de Europese Commissie haar wetgevingspakket voor de Financiële Perspectieven 2007–2013 gepresenteerd. Inzet is dat de onderhandelingen in de loop van 2005 worden afgerond. De huidige voorstellen leiden tot een reële stijging van de uitgaven met 31% in de periode 2007–2013 (€ 120,7 miljard in 2006; € 158,6 miljard in 2013) en bedragen gemiddeld 1,26% van het totale EU-Bruto Nationaal Inkomen (BNI). Bij een ongewijzigd Eigenmiddelenbesluit leidt deze toename van de uitgaven tot een verslechtering van de Nederlandse nettobetalingspositie met 0,24% BNI tot 0,8% BNI. Dit komt neer op € 1,6 miljard per jaar extra.*

*Nederland is samen met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden een voorstander van reële constante uitgavenkaders ten opzichte van 2006 of van een maximering op 1% EU-BNI. Deze landen zijn van mening dat de EU eerst moet komen met een herprioritering van haar uitgaven. Zowel de reële constante-uitgavenkaders als de maximering op 1% EU-BNI bieden dan voldoende ruimte om aan die prioriteiten tegemoet te komen. Uitgaande van verder ongewijzigde omstandigheden valt de Nederlandse betalingspositie hierdoor met € 1,6 miljard gunstiger uit dan in het voorstel van de commissie.*

#### **Eigenmiddelenbesluit en generiek correctiemechanisme**

*De financiering van de Europese begroting wordt vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit. In dit verdrag zijn de middelen die de lidstaten gezamenlijk aan de Unie bijdragen, gemaximeerd op 1,24% van het bruto nationaal inkomen van de EU. Ook is de samenstelling van deze bijdragen vastgelegd. Het Eigenmiddelenbesluit bevat de korting die het Verenigd Koninkrijk krijgt op zijn EU-afdrachten. Deze compensatie wordt gefinancierd door de overige lidstaten. Duitsland, Zweden, Oostenrijk en Nederland krijgen sinds 2002 een korting van 75% op de financiering van de VK-compensatie. De commissie stelt nu voor om de specifieke compensatie voor het Verenigd Koninkrijk te vervangen door een generiek correctiemechanisme. Als de nettobetalingspositie van een lidstaat boven een bepaalde drempel uitkomt, ontvangt de desbetreffende lidstaat een korting op zijn afdrachten, waardoor de nettobetalingspositie afneemt. De specifieke korting van het VK wordt geleidelijk (in vier jaar) uitgefaseerd. Het kabinet is voorstander van een dergelijk correctiemechanisme, omdat dit kan bijdragen aan een verbetering van de Nederlandse betalingspositie. Steun voor een generiek correctiemechanisme hangt af van de mate waarin het de Nederlandse nettopositie verbetert en of Nederland hiermee dichterbij de buurt komt van in welvaart vergelijkbare landen.*

### 4.3 Inkomsten

#### Lastenontwikkeling 2005

Tabel 4.3.1 geeft een overzicht van de lastenontwikkeling in 2005. Hieruit blijkt dat volgend jaar per saldo een lastenverzwaring plaatsvindt van € 0,8 miljard. Dit is € 0,3 miljard lager dan in de Miljoenennota 2004 was voorzien.

Tabel 4.3.1 Lastenontwikkeling 2005 (x € miljard)\*

	Totaal
<b>Mutatie lastenontwikkeling sinds MN 2004</b>	<b>- 0,3</b>
<b>w.v. VPB-pakket</b>	<b>0,1</b>
<b>w.v. koopkrachtpakket</b>	<b>0,1</b>
<i>inkomensondersteunende maatregelen</i>	- 0,2
<i>afschaffen pc privé en dubbel spaarloon</i>	0,3
<b>w.v. aanvullende besluitvorming t.b.v. EMU-saldoverbetering</b>	<b>0,5</b>
<b>w.v. overige mutaties</b>	<b>- 0,9</b>
<i>uitkomsten Najaarsakkoord en Kamerbehandeling BP 2004</i>	- 0,5
<i>overige (premie)mutaties</i>	- 0,4
<b>Stand Miljoenennota 2004</b>	<b>1,1**</b>
<b>Totale lastenontwikkeling 2005</b>	<b>0,8</b>

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

\*\* De lastenverzwaring die in de Miljoenennota 2004 in beeld was, wordt nagenoeg geheel veroorzaakt door een fasering in het lastenbeeld waartoe is besloten bij de actualisatie van het Stabiliteitsprogramma in de zomer van 2003. Door een tijdelijke verhoging van het tarief eerste en tweede schijf kon voldaan worden aan de criteria van het Stabiliteits- en Groeipact. De overige maatregelen in 2005 die reeds in de Miljoenennota 2004 waren verwerkt, hebben per saldo geen gevolgen voor het lastenbeeld.

Voor de lastenontwikkeling geldt dat de belangrijkste wijzigingen die zich sinds de Miljoenennota 2004 hebben voorgedaan, betrekking hebben op het Vpb-pakket, de maatregelen met betrekking tot de koopkracht en de aanvullende besluitvorming.

#### verlaging vennootschapsbelasting

Het kabinet is van mening dat een Vpb-verlaging op korte termijn noodzakelijk is voor het aantrekken van buitenlandse investeringen en het behoud van in Nederland gevestigde bedrijven. Traditionele sterke factoren van het Nederlandse vestigingsklimaat staan namelijk onder druk. De afname van transportkosten en het toenemende belang van ICT zorgen ervoor dat de nabijheid van de markt minder belangrijk wordt. Daarnaast geldt dat steeds meer landen beschikken over een goede infrastructuur, een goed opgeleide bevolking en kennis van vreemde talen. Het belang van het Vpb-tarief in de strijd om investeringen neemt daardoor toe. Zowel het statutaire als het effectieve tarief liggen in Nederland momenteel boven het EU-gemiddelde. Om te voorkomen dat Nederland verder terrein verliest, heeft het kabinet daarom besloten om, vooruitlopend op de Vpb-herziening in 2007, alvast te komen tot een substantiële tariefverlaging tot 31,5% in 2005 en verder aflopend tot 30% in 2007. De financiering van het Vpb-pakket wordt vooral gerealiseerd door het afschaffen van de grijze kentekens. Hiermee wordt onbedoeld privé-gebruik aangepakt. De hieruit resulterende budgettaire toepassing wordt ingezet voor een verlaging van het Vpb-tarief. Hierdoor ondervinden bedrijven macro gezien voordeel van het Vpb-pakket. Voorts worden BTW-constructies aangepakt en de BPM-accessoirelijst opgeschoond. In het lastenbeeld doet zich een kleine lastenverzwaring van € 0,1 miljard voor. Hiertegenover staan maatregelen aan de uitgavenkant.

Uit initiële berekeningen voor het koopkrachtbeeld 2005 bleek dat bepaalde kwetsbare groepen (zoals minima met kinderen en ouderen met geen of een klein aanvullend pensioen) geconfronteerd zouden worden met een relatief grote koopkrachtverslechtering. Voor de sociale minima geldt dat zij reeds in een kwetsbare inkomenspositie zitten; voor AOW'ers geldt dat zij weinig tot geen mogelijkheden hebben om hun koopkrachtpositie te verbeteren. Daarom heeft het kabinet besloten om aanvullende maatregelen te treffen. Het kabinet heeft een koopkrachtpakket samengesteld waarin sociale minima met kinderen en AOW'ers zonder of met een klein aanvullend pensioen er in het standaard koopkrachtbeeld duidelijk minder op achteruitgaan dan andere standaardgroepen. Dat wordt onder andere gerealiseerd door een verhoging van de kinderkorting en de ouderenkorting en een brutotoeslag op de AOW. Daarnaast geldt dat vooral veel AOW'ers met een eigen huis voordeel zullen ondervinden van de materiële implementatie van het wetsvoorstel-Hillen, omdat het met name deze groep is die zijn hypotheekschuld heeft afgelost. In aanvulling hierop is ook aandacht besteed aan de koopkrachtpositie van chronisch zieken. Er is een budget van € 25 miljoen beschikbaar gesteld voor een versoepeling van de maatregelen voor zittend ziekenvervoer en zelfzorgmiddelen. Daarnaast wordt een extra bijdrage van € 25 miljoen gegeven aan de bijzondere bijstand. De financiering van het koopkrachtpakket zal grotendeels plaatsvinden via de reeds afgeschafte pc-privéregeling en via het afschaffen van het dubbel spaarloon. Voor de pc-privéregeling geldt dat de oorspronkelijke doelstelling van deze maatregel om het bezit en gebruik van computers te stimuleren inmiddels is bereikt. Het gedeelte van het koopkrachtpakket dat zich aan de lastenkant bevindt, leidt per saldo tot een lastenverzwaring van € 0,1 miljard.

#### overige besluitvorming

Bij de Voorjaarsbesluitvorming is een lastenverzwaring doorgevoerd van € 0,5 miljard in reactie op de budgettaire tegenvallers. Het betreft de AWBZ-premieverhoging van 0,3% procentpunt die met ingang van 1 januari 2005 zal worden omgezet in een even grote verhoging van het tarief eerste en tweede schijf en het introduceren van een Vpb-plicht voor de Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank. Overige besluitvorming en mutaties hebben per saldo geleid tot een lastenverlichting van € 0,9 miljard. Het betreft de toezeggingen die het kabinet heeft gedaan in het Najaarsakkoord in ruil voor loonmatiging. Deze afspraken hebben per saldo tot een lastenverlichting geleid van € 0,5 miljard in 2005. Het ging daarbij onder meer om het opschorten van de afschaffing van de fiscale faciliteiten voor VUT en prepensioenen en het ter beschikking stellen van een financiële enveloppe. Tot slot hebben enkele overige maatregelen en ontwikkelingen tot een € 0,4 miljard lagere lastenontwikkeling geleid. Dit betreft voornamelijk de verdere verhoging en bijstelling van de raming van de no-claim-teruggaveregeling, de ontwikkeling van verschillende zorgpremies die het kabinet niet zelf vaststelt en enkele overige mutaties. Het verschuiven van de afschaffing van het gebruikersdeel OZB naar 2006 heeft geen gevolgen voor het lastenbeeld, omdat de voorziene compenserende lastenverzwaring nu ook niet hoeft plaats te vinden. Het lastenbeeld zoals hier gepresenteerd wijkt af van de presentatie in de MEV als gevolg van verschillen in boekingswijze tussen het CPB en het kabinet (zie ook paragraaf 3.6, bijlage 3, Miljoenennota 2004).



Tabel 4.3.2 geeft de meerjarige lastenontwikkeling weer sinds Miljoenennota 2004.

Tabel 4.3.2 Lastenontwikkeling 2004–2007 prijzen 2004 (x € miljard)*					
	2004	2005**	2006	2007	2004–2007
<b>Stand MN 2004</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>- 0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>1,9</b>
Mutatie	0,6	- 0,2	- 0,3	- 0,2	- 0,2
- Invulling overleg sociale partners	- 0,1	- 0,5	0,2	- 0,1	- 0,5
- Aanvullende besluitvorming	0,6	0,5	- 0,3	0,0	0,8
- Overig	0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,2	- 0,5
<b>Stand MN 2005</b>	<b>1,8</b>	<b>0,8</b>	<b>- 1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,8</b>

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

\*\* Doordat deze tabel in prijzen 2004 luidt, kan er een verschil optreden met tabel 4.3.1.

## VUT, prepensioen en levensloop

Tegelijk met de opgeschorte afschaffing van de fiscale facilitering VUT en het prepensioen heeft het kabinet een financiële enveloppe ter beschikking gesteld, waardoor ten opzichte van het oorspronkelijke beeld een lastenverlichting optreedt. Deze enveloppe is ingezet om ten opzichte van de oorspronkelijke kabinetsplannen verschillende verzachtende maatregelen te treffen. Zo vervalt in het voorliggende wetsvoorstel de deeltijdeis bij de levensloopregeling, zodat het levenslooptegoed direct voorafgaand aan het ouderdomspensioen kan worden ingezet. Ook wordt afgezien van het beperken van de maximale opbouw van het ouderdomspensioen om mensen met een lang arbeidsverleden meer ruimte te bieden. In totaal leiden de afspraken uit het Najaarsakkoord tot een lastenverlichting over de gehele kabinetsperiode van € 0,5 miljard. In het wetsvoorstel is overgangsrecht voor VUT- en prepensioenregelingen opgenomen voor alle werknemers die op 1 januari 2005 57 jaar en ouder zijn. De huidige fiscale facilitering blijft in stand voor uitkeringen die aan deze groep werknemers worden gedaan. Daarnaast komt voor iedereen die op 1 januari 2005 50 jaar of ouder maar niet ouder dan 56 is, het jaarlijkse stortingsmaximum van 12% te vervallen. Op die manier wordt het voor die groep mogelijk om in een kortere periode een tegoed van 150% op te bouwen, waarmee vervroegd kan worden uitgetreden. Deze aanvullende maatregelen worden gefinancierd door de netto-opbrengst van de grondslagverbreding premies werknemersverzekeringen niet in te zetten voor premieverlaging, maar binnen het dossier aan te wenden voor overgangsrecht.

De aanvullende besluitvorming ten behoeve van een verbetering van het EMU saldo leidt cumulatief tot een lastenverzwaring van € 0,8 miljard. Tot slot leiden de ontwikkeling van verschillende zorgpremies die het kabinet niet zelf vaststelt (nominale ZFW-opslagpremie, WTZ, MOOZ), de ontwikkeling van de lokale lasten en enkele boekingsbijstellingen nog tot een lastenverlichting van € 0,5 miljard. In totaal komt de lastenverzwaring over de gehele kabinetsperiode in deze Miljoenennota € 0,2 miljard lager uit dan in de Miljoenennota van vorig jaar.

## Lastenkader

## lastenbeeld

In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat, zolang de signaalwaarden voor het EMU-tekort (2,5% BBP voor het feitelijke tekort en 0,5% BBP voor het structurele tekort) niet worden overschreden, de lastenontwikkeling

voortvloeit uit het Hoofdlijnenakkoord. Deze lastenontwikkeling is vastgelegd in een lastenkader. Als de signaalwaarden worden overschreden kunnen aanvullende lastenmaatregelen aan de orde zijn. In tabel 4.3.3 worden het lastenbeeld en het lastenkader voor deze kabinetsperiode gepresenteerd. Aangezien de signaalwaarden van het EMU-tekort zijn overschreden, zijn bij het opstellen van de begroting aanvullende maatregelen genomen, waardoor er per saldo sprake is van € 1,8 miljard lastenverzwaring over de gehele kabinetsperiode. In het Hoofdlijnenakkoord werd nog uitgegaan van een totale lastenverlichting van € 0,1 miljard. In de Miljoenennota 2004 staat beschreven hoe zal worden omgegaan met de situatie dat het begrotingsaldo zich beter ontwikkelt dan voorzien.

**Tabel 4.3.3 Lastenkader 2004–2007; prijzen 2004 (x € miljard)**

	2004	2005	2006	2007	2004–2007
Lastenbeeld MN 2005	1,8	0,8	- 1,1	0,2	1,8
Lastenkader	0,4	0,3	- 0,9	0,1	- 0,1
<b>Vershil</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>1,8</b>

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

### Inkomsten

#### ontwikkeling van inkomsten

De ontvangsten zullen in de periode 2004–2007 naar verwachting nominaal met € 18,7 miljard stijgen. Van deze toename is € 3,2 miljard het gevolg van beleidsmaatregelen en € 15,5 miljard het gevolg van ontwikkelingen in het economisch beeld.

**Tabel 4.3.4 Totale ontvangsten 2004–2007; op EMU basis, lopende prijzen (x € miljard)**

	2004	2005	2006	2007	2004–2007
Belastingen	104,8	109,4	112,3	117,1	
Premies	67,7	65,6	70,3	72,8	
<b>Totaal</b>	<b>172,5</b>	<b>175,0</b>	<b>182,7</b>	<b>189,9</b>	
Mutatie	1,3	2,5	7,6	7,2	18,7
w.v. microlastenontwikkeling (MLO)*	1,8	0,8	0,1	0,4	3,2**
w.v. endogene groei	-0,5	1,7	7,5	6,8	15,5
Endogene groei	-0,3%	1,0%	4,3%	3,7%	
Nominale groei BBP	2,2%	2,2%	4,1%	4,2%	

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

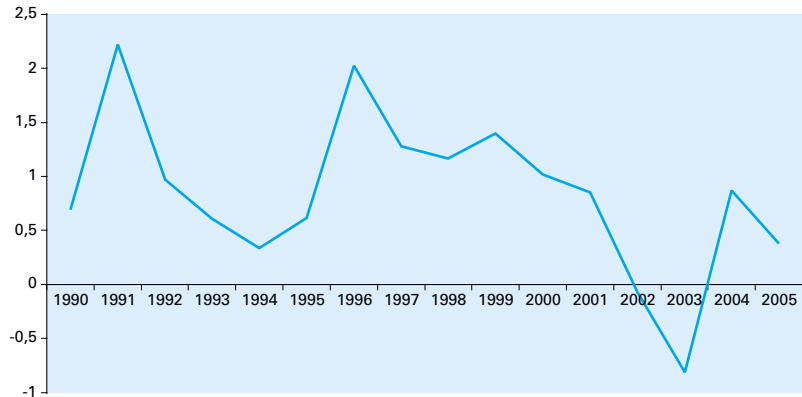
\*\* De microlastenontwikkeling wijkt in 2006 en 2007 af van het lastenbeeld zoals gepresenteerd in tabel 4.3.3 in verband met de zorgtoeslag.

Behalve door maatregelen nemen de ontvangsten toe als gevolg van de economische ontwikkeling. De endogene groei van de totale ontvangsten (belastingen en premies) blijft de komende jaren naar verwachting achter bij de ontwikkeling van het BBP. Dit betekent dat de progressiefactor kleiner is dan 1 (zie box 4.3.1). In bijlage 3 staat een uitgebreide toelichting op de ontwikkeling van de inkomsten.

### Box 4.3.1 Macroprogressiefactor

De macroprogressiefactor is een maatstaf die aangeeft in welke mate de belasting- en premie-inkomsten meegroeien met de groei van de economie. De progressiefactor is gelijk aan de procentuele endogene ontwikkeling van de belasting- en premieopbrengsten (de groei van de belastingontvangsten uitgezonderd van de beleidsgevolgen) gedeeld door de procentuele ontwikkeling van het nominale BBP. Als de endogene groei van de belasting- en premieopbrengsten gelijk zou zijn aan de nominale groei van het BBP, dan is de progressiefactor gelijk aan 1. Op korte termijn kan de progressiefactor echter sterk fluctueren. Dit doet zich bijvoorbeeld voor tijdens een periode van conjuncturele neergang als gevolg van samenstellingseffecten zoals een verschuiving van hoogbelaste naar laagbelaste consumptie. Dit zal een drukkend effect op de omzetbelasting hebben, waarmee de progressiefactor voor deze belastingsoort een waarde kleiner dan 1 zal aannemen.

**Figuur 4.3.1 Progressiefactor belastingontvangsten**



Bovenstaande figuur geeft de ontwikkeling van de progressiefactor van de belastingen weer. Hieruit blijkt dat in hoogconjunctuur de progressiefactor duidelijk boven de 1 en in laagconjunctuur onder de 1 kan uitkomen. De sterke fluctuatie van de progressiefactor betekent dat wijzigingen in de groei van het BBP via de inkomstenontwikkeling versterkt doorwerken in het EMU-saldo. Dit betekent verder dat er veel effect uitgaat van de werking van de automatische stabilisatoren. Het versterkende effect van de progressiefactor op het EMU-saldo heeft zich duidelijk voorgedaan in 2002 en 2003. In die jaren is de progressiefactor voor de belastinginkomsten zelfs negatief geweest, wat een belangrijke verklaring vormde voor de sterke budgettaire verslechtering die in korte tijd is opgetreden. Ook uit een recente analyse van het IMF blijkt dat met name in de laatste jaren de ontwikkeling van de inkomsten in Nederland sterker dan voorheen heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het EMU-saldo (IMF artikel IV consultatie, selected issues). Ondanks het geraamde economische herstel zal de progressiefactor naar verwachting de komende jaren niet significant boven 1 uitkomen. Uit tabel 4.3.4 blijkt zelfs dat voor zowel 2004 als 2005 de ontwikkeling van de belasting- en premieopbrengsten endogeen achterblijft bij de groei van het BBP. Deze gematigde ontwikkeling kent meerdere redenen. Bij de belastingen speelt daarbij een rol dat de consumptieve bestedingen minder toenemen dan het BBP, terwijl over consumptie juist relatief veel belasting wordt geheven, en dat de groei van de consumptie met name plaatsvindt in laag of niet belaste bestedingscategorieën, zoals zorgconsumptie. Daarnaast zorgt de loonmatiging in combinatie met een relatief hoge indexatie van de belastingschijven en heffingskortingen en de naar verwachting nog zwakke ontwikkeling van de werkgelegenheid ervoor dat de loon- en inkomstenbelasting vooralsnog achterblijven. Ook de inkomsten betreffende de vennootschapsbelasting zullen naar verwachting langzaam aantrekken, omdat een deel van de verliezen van de afgelopen periode nog de komende jaren bij de Vpb-heffing verrekend kunnen worden. In 2006 en 2007 zal de progressiefactor zich naar verwachting weer rond 1 bevinden.

## 4.4 EMU-saldo en -schuld

### Het feitelijke EMU-saldo

#### EMU-saldo boven referentiewaarde

Het EMU-saldo 2003 is uitgekomen op 3,2% BBP, en daarmee boven de Europese referentiewaarde voor het EMU-tekort van 3,0% BBP. Zonder het pakket maatregelen van het kabinet zou het EMU-tekort in 2004 en 2005 ook uitkomen boven deze referentiewaarde. Dankzij de voorgestelde maatregelen wordt voor 2004 een EMU-tekort van 3,0% BBP verwacht en voor 2005 een tekort van 2,6% BBP.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Stand Miljoenennota 2004</b>	- 1,6	- 2,3	- 2,3	- 1,6	- 0,9	- 0,6
<b>Mee- en tegenvallers</b>	- 0,3	- 0,9	- 1,2	- 1,3	- 1,4	- 1,5
w.o. lokale overheid	- 0,3	- 0,6	- 0,7	- 0,5	- 0,3	- 0,2
<b>Najaarsoverleg/overig</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 0,2</b>
<b>Stand exclusief maatregelen Kabinet</b>	- 1,9	- 3,2	- 3,5	- 3,1	- 2,4	- 2,3
Pakket maatregelen			0,5	0,5	0,4	0,3
<b>Stand Miljoenennota 2005</b>	- 1,9	- 3,2	- 3,0	- 2,6	- 2,1	- 1,9

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

#### maatregelen ½ procentpunt BBP

Tabel 4.4.1 laat de ontwikkeling van het EMU-saldo zien sinds Miljoenennota 2004. De bijstellingen zijn de resultante van mutaties bij de inkomsten (belastingen en premies), de uitgaven en de lokale overheden. De afname van de belastingen en premies hangt voornamelijk samen met de forse neerwaartse bijstelling van het BBP in de periode 2003 – 2005. De verslechtering van het uitgavenbeeld is geconcentreerd bij de uitgaven voor rente, opvang asiel en zorg. Opvallend is de verslechtering in korte tijd van het beeld bij de lokale overheden. Voor het kabinet is de verslechtering van het budgettaire beeld reden geweest om een pakket maatregelen te treffen. De omvang van dit pakket bedraagt in 2004 en 2005 circa ½ procentpunt BBP.

#### Box 4.4.1 De definitie en de berekening van het feitelijke EMU-saldo

*De definitie en berekening van het EMU-saldo en de EMU-schuld zijn vastgelegd in Europese regelgeving. Deze regels zorgen ervoor dat de EMU-saldi van de lidstaten voldoen aan vereisten van transparantie, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid. Het EU-verdrag schrijft voor dat de definities van de methode van het Europees Systeem van Rekeningen 1995 (ESR 1995) bepalend zijn voor de berekening van het EMU-saldo. Het EMU-saldo is daarin gedefinieerd als het tekort (of overschot) van de sector overheid. De sector overheid omvat de rijksoverheid, de socialeverzekeringsfondsen, de lokale overheid en de deelstaatoverheden. Het EMU-tekort is de resultante van alle uitgaven en ontvangsten van deze overheden, uitgezonderd de financiële transacties. Financiële transacties omvatten onder meer transacties in leningen (bijvoorbeeld studieleningen), in deelnemingen (bijvoorbeeld een staatsdeelneming in een telecombedrijf) en in multilaterale banken (bijvoorbeeld stortingen in het kapitaal van de Wereldbank). Verder schrijft het ESR voor dat transacties van de overheid niet worden geregistreerd op kasbasis, maar op transactiebasis. Niet het betaalmoment maar het transactiemoment is dus bepalend. Per type van transactie schrijft het ESR precies voor welk transactiemoment gehanteerd moet worden. Zo worden de rente-uitgaven op de obligatieschuld van de staat toegerekend aan het kalenderjaar waarop deze betrekking hebben als de couponperiode niet samenvalt*

met een kalenderjaar. De economische invalshoek staat centraal in de methode van het ESR. Dit betekent dat de economische werkelijkheid belangrijker is dan de juridische vorm. Als noemer voor de quote van het EMU-saldo is het (geharmoniseerde) bruto binnenlands product (BBP) voorgeschreven.

Sinds de introductie van het ESR 1995 als methode voor de berekening van het EMU-saldo is de nodige jurisprudentie totstandgekomen voor de beoordeling van cases waarbij de richtlijnen onvoldoende houvast geven. Bij twijfel beslist de Europese Commissie (Eurostat) na raadpleging van deskundigen. De rulings van Eurostat schrijven dwingend voor hoe bepaalde posten in het EMU-saldo verwerkt dienen te worden. Recente rulings gaan over publiek-private samenwerking (PPS) en pensioenen. De PPS-ruling bepaalt dat voor de budgettaire verwerking van een PPS-project doorslaggevend is bij welke partij het (economische) risico van het project neerslaat. De algemene regel bij PPS is nu dat indien zowel het constructierisico als het beschikbaarheidsrisico of vraagriscico bij de private partij ligt, het EMU-saldo belast wordt met de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen in de periode van exploitatie en niet met de investeringsuitgaven in de constructieperiode. De recente ruling inzake pensioenstelsels schrijft voor dat in lidstaten met een kapitaalgedekt pensioenstelsel van het type Beschikbare premiereregeling<sup>4</sup> de uitgaven en ontvangsten niet meetellen in het EMU-saldo, zelfs niet als de overheid als bedrijfsvoerder van het pensioenfonds opereert en deelname verplicht stelt.

### Overheidsfinanciën in Europees perspectief

#### buitensporig overheidstekort

Nederland heeft eind maart 2004 de Europese Commissie op de hoogte gesteld van het feit dat het EMU-tekort 2003 uitkomt op 3,2% BBP, een overschrijding van de in het verdrag vastgelegde plafondwaarde van het overheidstekort van 3% BBP. Door deze overschrijding is de procedure bij buitensporige tekorten voor Nederland relevant geworden. De Europese Commissie stelde in haar analyse van het EMU-tekort 2003 vast dat de overschrijding niet werd veroorzaakt door een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de Nederlandse autoriteiten viel en dat die ook niet het gevolg was van een ernstige economische neergang in de zin van het verdrag. Op advies van de Europese Commissie heeft de Ecofin-Raad in zijn zitting van 2 juni 2004 dan ook vastgesteld dat er in Nederland sprake is van een buitensporig overheidstekort. De Ecofin-Raad heeft tegelijkertijd aanbevelingen gedaan aan de Nederlandse regering om uiterlijk in 2005 een einde te maken aan dit buitensporig tekort. Daartoe moet een pakket maatregelen getroffen worden voor 2005 met een omvang van tenminste 1/2 procentpunt BBP. Dit pakket maatregelen dient voornamelijk te bestaan uit maatregelen met een structureel effect, met het oog op een blijvende verbetering van het EMU-saldo, op het verhogen van de kwaliteit van de overheidsfinanciën en het versterken van het groei-potentieel van de Nederlandse economie. Ook heeft de Ecofin-Raad verzocht dat voor de begrotingspositie een situatie van «close to balance or in surplus» wordt bereikt. Daartoe dient een jaarlijkse verbetering van het structurele EMU-saldo met tenminste een 1/2 procentpunt BBP gerealiseerd te worden. Dit geldt ook in jaren zonder een buitensporig

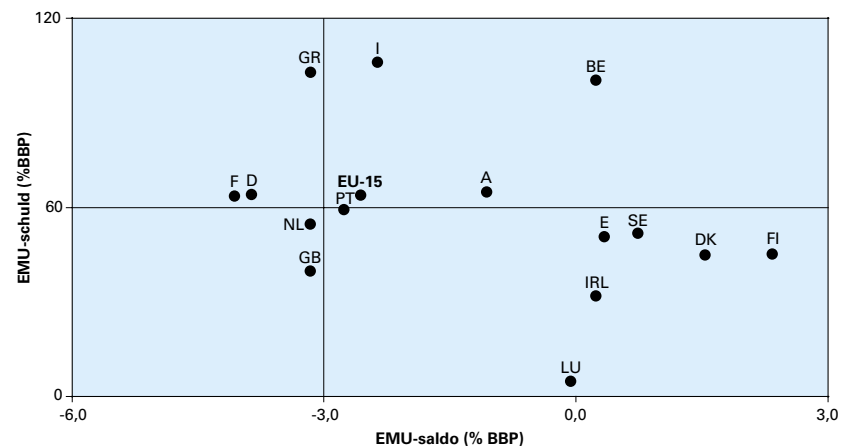
<sup>4</sup> Pensioenstelsels kunnen ingedeeld worden in twee typen: Beschikbare premiereregeling («defined contribution») en Defined-benefitregeling. Bij een Beschikbare premiereregeling wordt de omvang van de pensioenuitkering (bepaald door het bedrag dat is ingelegd) vermeerderd (of verminderd) met het gerealiseerde rendement. Bij een Defined-benefitregeling wordt de omvang van de pensioenuitkering bepaald door het aantal gewerkte jaren en het verdiende loon (bijvoorbeeld eindloon- of middelloonsysteem).

tekort. Met het in deze Miljoenennota gepresenteerde pakket maatregelen voor 2005 is voldaan aan de bewuste aanbeveling om een einde te maken aan dit buitensporig tekort.

## andere EU-lidstaten

Niet alleen in Nederland maar ook in veel andere landen van de Europese Unie is sprake van een verslechtering van het EMU-saldo door de economische omstandigheden. Van de EU-15 (de «oude» lidstaten) bevinden zich ook Duitsland, Frankrijk en Griekenland in de buitensporig-tekortprocedure. Evenals in Nederland dienen deze landen maatregelen te treffen om het buitensporig tekort uiterlijk in 2005 te beëindigen. Verder dienen deze landen, ook nadat het buitensporig tekort is opgeheven, jaarlijks het structurele saldo met tenminste ½ procentpunt BBP te verbeteren om op middellange termijn een situatie van «close to balance or in surplus» te bereiken. De verslechtering van het EMU-saldo van Nederland is wel relatief groot (van -0,1% BBP in 2001 naar -3,2% BBP in 2003). Dit wordt verklaard door de relatief sterke terugval in economische groei. De gemiddelde verslechtering van het EMU-saldo in de EU-15 bedroeg in deze periode 1,5% BBP. Nederland zit met zijn schuldniveau onder het gemiddelde van de EU-15. Koplopers daarin zijn Italië, Griekenland en België. Luxemburg en Ierland hebben de laagste schuldquote.

**Figuur 4.4.1 EMU-saldo en EMU-schuld in de EU-15 (Stand 2003; in % BBP)**



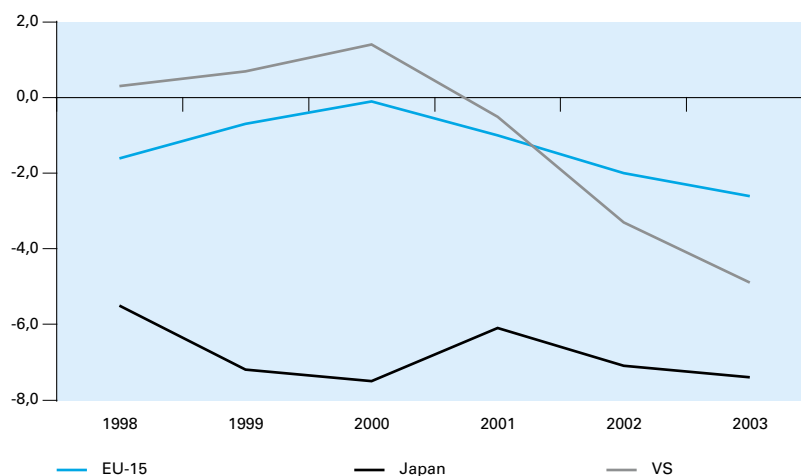
Bron: Spring Forecast 2004 (cijfers voor Nederland stand Miljoenennota 2005).

Bij de nieuwe lidstaten is het beeld gemengd. Het gemiddelde tekort van de nieuwe lidstaten bedraagt 5,7% BBP in 2003, ruim 3 procentpunt boven het gemiddelde van de EU-15 (2,6% BBP). Vooral in Tsjechië (bijna 13% BBP) en Malta (bijna 10% BBP) is sprake van grote tekorten in 2003. De gemiddelde schuldquote van de tien nieuwe lidstaten is relatief gunstig en ligt meer dan 20 procentpunt onder het gemiddelde van de EU-15. Vooral Estland staat er goed voor. Dit land combineert een zeer lage schuldquote (5,8% BBP ultimo 2003) met een begrotingsoverschot (2,6% BBP).

Gezonde overheidsfinanciën in de EU-lidstaten zijn onder meer belangrijk om betere voorwaarden te creëren voor prijsstabiliteit en sterke en duurzame groei. Ook zijn houdbare overheidsfinanciën wenselijk vanwege de op ons af komende vergrijzingsuitgaven. Ervaringen in landen als de Verenigde Staten en Japan onderstrepen nut en noodzaak van een instrument als het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Juist door de afwezigheid van begrotingsnormen zoals het SGP konden de overheidstekorten in

de Verenigde Staten en Japan sterk oplopen<sup>5</sup>. Het SGP heeft er binnen de EU in ieder geval aan bijgedragen dat de EMU-tekorten redelijk binnen de perken zijn gebleven vergeleken met die van Japan en de Verenigde Staten.

**Figuur 4.4.2 Ontwikkeling overheidssaldo 1998 tot 2003 in EU-15, Japan en de Verenigde Staten (in % BBP)**



### SGP van groot belang

Het kabinet vindt de afspraken van het SGP van groot belang. De nieuwe Europese grondwet stelt dat de lidstaten in goede economische tijden naar overschotten streven. De lidstaten creëren zo budgettaire speelruimte waarmee schokken en conjuncturele tegenvallers kunnen worden opgevangen. Overschotten in goede tijden dragen bovendien bij aan de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. Voor de nadere invulling van het SGP hecht het kabinet verder aan het zwaarder laten wegen van het schuld criterium. Aan landen met een relatief hoge schuldquote zouden hogere eisen opgelegd kunnen worden voor het vereiste structurele begrotingssaldo dan aan landen met een lage schuldquote.

#### *Het EMU-saldo naar sectoren*

Het EMU-saldo betreft het saldo van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, de sociale verzekeringsfondsen en de lokale overheid. Het saldo van het Rijk draagt de komende jaren het meest bij aan het tekort. De gevolgen van de economische neergang doen zich het sterkst voelen aan de ontvangstenkant van het Rijk. In paragraaf 4.5 wordt stilgestaan bij het EMU-tekort van de lokale overheid. Het saldo van de sociale fondsen laat overschotten zien, onder meer vanwege het boven lastende niveau vaststellen van de sociale premies.

<sup>5</sup> Onder de regering-Clinton droegen de Budget Enforcement Act en de Omnibus Budget Reconciliation Act bij aan de sanering van de overheidsfinanciën van de Verenigde Staten. Onder de huidige regering-Bush zijn er geen wettelijke regels van kracht om het overheidssaldo te beheersen.

**Tabel 4.4.2 Ontwikkeling EMU-saldo naar sectoren van de overheid (in % BBP)\***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>EMU-saldo</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,9</b>
Centrale overheid	-0,2	-0,1	-1,0	-2,6	-2,6	-2,3	-2,9	-3,0
Lokale overheid	0,1	-0,1	-0,5	-0,6	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2
Sociale fondsen	1,6	0,1	-0,5	0,0	0,3	0,2	1,1	1,3

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

#### Het structurele EMU-saldo

Naast het feitelijke EMU-saldo speelt het voor de conjunctuur geschoonde EMU-saldo, ook wel structurele EMU-saldo genoemd, een rol in de beoordeling van de overheidsfinanciën. Door het feitelijke EMU-saldo te corrigeren voor de conjuncturele component wordt inzicht verkregen in de onderliggende structurele ontwikkeling van de overheidsfinanciën. De conjuncturele component van het EMU-saldo wordt berekend door de output gap, het verschil tussen het feitelijke en het potentiële BBP, te vermenigvuldigen met de begrotingselasticiteit. Deze elasticiteit geeft het effect op het begrotingssaldo aan als het BBP met 1% toeneemt. De Europese Commissie rekent voor Nederland met een begrotingselasticiteit van 0,66.

#### nabij evenwicht of overschot

Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) van de Europese Unie legt eisen op aan de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo van de lidstaten. Op middellange termijn dient er sprake te zijn van een begrotingspositie nabij evenwicht of in overschot («close to balance or in surplus»). Dit betekent dat het structurele EMU-saldo niet lager mag zijn dan -0,5% BBP. Zolang landen niet voldoen aan dit vereiste, geldt de verplichting om het structurele EMU-saldo jaarlijks te verbeteren met minimaal 0,5 procentpunt tot de situatie is bereikt van «nabij evenwicht of in overschot».

**Tabel 4.4.3 Structureel EMU-saldo 2002–2007 (in % BBP)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Feitelijk EMU-saldo</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,9</b>
Conjuncturele component EMU-saldo	-0,9	0,8	0,9	1,2	1,0	0,7
<b>Structureel EMU-saldo</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,2</b>

In de periode 2002–2005 verbetert het structurele tekort met 1,4% procentpunt BBP van 2,8% tot 1,4%. In diezelfde periode verslechtert het feitelijke EMU-tekort met 0,7% procentpunt BBP van 1,9% tot 2,6%. De reden voor dit verschil is het ontstaan van een negatieve output gap gedurende deze periode. In 2002 leverde de conjunctuur nog een positieve bijdrage aan het EMU-saldo; voor 2005 wordt een forse neerwaartse bijdrage verwacht. In 2005 verbetert het structurele saldo met 0,7% procentpunt BBP, hetgeen in overeenstemming is met de aanbevelingen van de Ecofin-Raad en de vereisten van het SGP. Voor de jaren na 2005 is geen actueel economisch beeld beschikbaar. Als technische veronderstelling wordt voor de jaren 2006 en 2007 een gemiddelde groei van 2½% aangehouden en is voor de totale ontvangsten gerekend met een progressiefactor kleiner dan 1. Dit is in overeenstemming met de Economische Verkenning 2004–2007 die het CPB in juni 2003 heeft gepubliceerd. Deze geëxtrapoleerde ramingen laten na 2005 slechts een kleine verbetering van het structurele saldo zien. Een actuele economische raming voor 2006 komt beschikbaar in het voorjaar van 2005, als het CPB



het CEP 2005, publiceert. Op basis van deze raming zal het kabinet bij het eerstvolgende hoofdbesluitvormingsmoment – als besloten wordt over de contouren van de begroting 2006 – bezien of aanvullende ingrepen nodig zijn.

#### De EMU-schuld

schuldquote blijft onder 60% BBP

Ondanks het voorgestelde pakket aan maatregelen zal de EMU-schuldquote de komende jaren verder stijgen. Op basis van de huidige extrapolaties wordt deze trend pas in 2007 gekeerd. Voor 2006 wordt vooralsnog een piekwaarde geraamd van 58,6% BBP. De schuldquote blijft in alle jaren van deze kabinetsperiode wel onder de grenswaarde voor het EMU-schuld criterium van 60% BBP.

Tabel 4.4.4 Ontwikkeling EMU-schuldquote (in % BBP)\*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>1. EMU-schuldquote</b>	<b>52,6</b>	<b>54,1</b>	<b>56,3</b>	<b>58,1</b>	<b>58,6</b>	<b>58,3</b>
2. Effect EMU-saldo op de schuldquote	1,9	3,2	3,0	2,6	2,1	1,9
3. Noemereffect	-1,9	-1,1	-1,2	-1,2	-2,3	-2,3
4. Mutatie op basis van saldo en groei (4=2+3)	0,0	2,1	1,8	1,4	-0,2	-0,5
5. Financiële transacties en overig	-0,3	-0,7	0,3	0,5	0,6	0,3
<b>6. Totale mutatie schuldquote (6=4+5)</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,5</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,2</b>

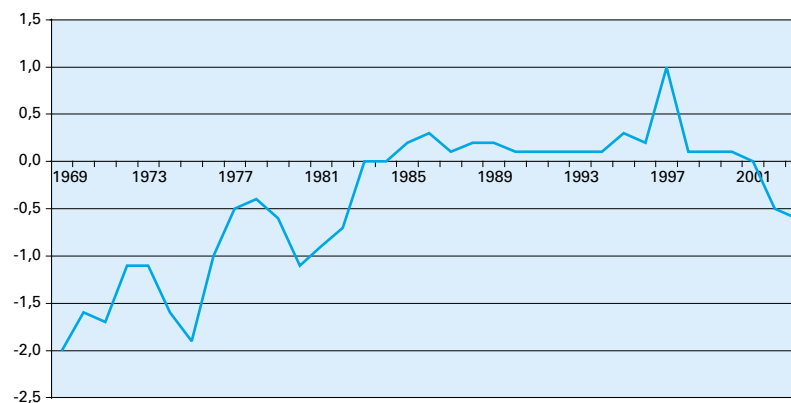
\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

#### 4.5 EMU-saldo lokale overheid

onverwacht in de min

Onverwacht is het EMU-saldo van de lokale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) in 2002 en 2003, na jarenlange kleine overschotten, flink in de min geschoten. Mede daardoor heeft Nederland in 2003 de 3%-tekortgrens overschreden. Verwacht wordt dat de lokale overheden ook dit jaar en de komende jaren een flinke bijdrage leveren aan het EMU-tekort. De redenen voor de recente tegenvallers zijn divers. Figuur 4.5.1 geeft weer dat de huidige EMU-tekorten voor lokale overheden niet uniek zijn. Zo hadden de grote gemeenten in de jaren zeventig tekorten in de exploitatie en zorgden uitgaven voor woningbouw voor aanzienlijke EMU-tekorten.

Figuur 4.5.1 EMU-saldo lokale overheden 1969–2003 (% BBP)



Bron: CBS.

In 2000 hadden gemeenten in EMU-termen nog een sluitende begroting, waarbij gemeenten met meer dan 250 000 inwoners een overschot hadden. Het aantal gemeenten dat bijdraagt aan het EMU-tekort, is echter snel toegenomen. In 2001 leverde 45% van de gemeenten een bijdrage aan het tekort, terwijl dit percentage in 2002 al was toegenomen tot 75%. Vanaf 2002 blijkt dat de tekorten niet zijn toe te schrijven aan één bepaalde groep gemeenten. Naast de waterschappen en de gemeenten leveren vanaf 2003 ook de provincies een bijdrage aan het EMU-tekort.

**Tabel 4.5.1 Ontwikkeling EMU-saldo lokale overheid 2000–2003 (x € miljard)\***

	2000	2001	2002	2003
<b>Gemeenten</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,4</b>
w.v. > 250 000 inwoners	0,4	0,3	-0,3	-0,5
150 000 tot 250 000 inwoners	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
100 000 tot 150 000 inwoners	0,1	-0,3	-0,4	-0,3
50 000 tot 100 000 inwoners	0,0	0,1	-0,4	-0,4
20 000 tot 50 000 inwoners	-0,1	-0,4	-0,6	-0,5
10 000 tot 20 000 inwoners	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4
< 10 000 inwoners	0,0	-0,1	-0,1	-0,0
<b>Provincies</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>
<b>Waterschappen</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>
Overig	0,4	0,7	0,2	0,1
<b>Totaal lokale overheid</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,5**</b>
Idem, in % BBP	0,1%	0,0%	-0,5%	-0,6%
<b>Totaal EMU-saldo in % BBP</b>	<b>1,5%</b>	<b>-0,0%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-3,2%</b>

Bron: CBS en ministerie van Financiën.

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

\*\* Het effect van de invoering van het BTW-compensatiefonds is neutraal verwerkt.

#### *Achterliggende oorzaken verslechtering*

#### toename investeringen

In tabel 4.5.2 worden twee belangrijke oorzaken voor de verslechtering van het EMU-saldo van de lokale overheid nader toegelicht. Tussen 1999 en 2002 heeft de toename van de gemeentelijke investeringen (bouwrijp maken en overige) een negatief effect van € 1,6 miljard op het EMU-saldo. Daarnaast is de verkoop van grond door de gemeenten afgenomen, terwijl de aankopen juist zijn toegenomen. De verslechtering van het saldo van aan- en verkoop grond bedroeg in deze periode € 0,9 miljard. Tezamen geeft dat een negatief effect op het EMU-saldo van € 2,5 miljard.

**Tabel 4.5.2 Verslechtering EMU-saldo lokale overheden 1999–2002 (x € miljard)**

	1999	2002	Vershil
<b>Totale investeringen</b>	<b>5,1</b>	<b>6,7</b>	<b>1,6</b>
w.v. grondwerken (incl. bouwrijp maken)	3,1	4,0	0,9
w.v. Investeringsgebouwen	1,0	1,5	0,5
w.v. Overige investeringscomponenten	1,0	1,2	0,2
<b>Saldo grond aan- en verkopen (excl. bouwrijp maken)</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,9</b>
w.v. Grondverkopen	-3,3	-2,7	0,6
w.v. Grondaankopen	1,8	2,1	0,3
<b>Totaal effect EMU-saldo</b>	<b>3,6</b>	<b>6,1</b>	<b>2,5</b>

Bron: CBS.

#### definitieverschillen

Alhoewel wettelijk is vastgelegd dat gemeenten (structureel) een sluitende begroting dienen te hebben, is het toch mogelijk dat er in EMU-termen

sprake is van tekorten. Hierbij spelen definitieverschillen een rol. Gemeenten werken met een zogenoemd baten-lastenstelsel, terwijl het EMU-saldo wordt berekend conform de Europese regelgeving (zie box 4.4.1). De definitieverschillen zijn vooral gelegen in de behandeling van investeringen en het aanwenden van de opbrengsten uit de verkoop van deelnemingen of aandelen (van bijvoorbeeld energiebedrijven). Investeringsuitgaven worden in het baten-lastenstelsel van gemeenten toegerekend aan de jaren van gebruik en belastingen zo geleidelijk de exploitatierekening. Volgens de EMU-definitie tellen de investeringsuitgaven direct en volledig mee. Een tekort in EMU-termen wil dus nog niet zeggen dat er sprake is van financieel wanbeheer bij gemeenten; voor individuele gemeenten was het EMU-saldo tot nog toe geen relevante sturingsvariabele en voor het totaal was er geen probleem, omdat er sinds de jaren tachtig steeds kleine overschotten zijn gerealiseerd.

Deze definitieverschillen leiden overwegend tot tijdelijke afwijkingen die in beginsel geen invloed hebben op de langetermijntontwikkelingen van de overheidsfinanciën. Er is wel een aantal specifieke factoren die ervoor zorgt dat ook op langere termijn het begrotingssaldo in EMU-termen slechter kan zijn dan het begrotingssaldo in baten-lastentermen. Ten eerste is er per saldo sprake van een negatief effect op het EMU-saldo, omdat gemeenten verplicht afschrijven op basis van historische waarde in plaats van vervangingswaarde. Ten tweede wordt het EMU-saldo belast door het aanwenden van boekwinsten op verkoop van deelnemingen. Ten slotte leidt een stijgende lijn in het volume van investeringen tot EMU-belasting. Deze factoren leiden ertoe dat de lokale overheden over een reeks van jaren cumulatief een negatief EMU-saldo kunnen hebben, terwijl hun begrotingssaldo in baten-lastentermen in deze jaren in evenwicht is.

#### *Informatievoorziening over EMU-saldo lokale overheden*

Nederland is mede door de 3%-tekortgrens gegaan, omdat informatie over de tekorten van lokale overheden pas in een heel laat stadium beschikbaar was (in maart 2004). In de Miljoenennota 2004 werd voor 2003 nog uitgegaan van begrotingsevenwicht voor de lokale overheden en een EMU-tekort van 2,3% BBP voor de gehele collectieve sector. Uiteindelijk heeft het CBS het tekort van de totale overheid vastgesteld op 3,2% BBP. Een forse verslechtering binnen korte tijd, waarvan 0,6% procentpunt wordt veroorzaakt, door het tegenvallende EMU-saldo van de lokale overheden.

#### **kwaliteit informatie**

Het CBS verzamelt informatie over de ontwikkeling van het EMU-saldo bij lokale overheden. Het CBS doet dit gedurende het jaar door kwartaalrapportages op te vragen bij lokale overheden, en na afloop van het jaar op basis van jaarrekeningen. Probleem is dat de kwartaalrapportages vanwege hun beperkte karakter geen betrouwbaar beeld opleveren van de feitelijke ontwikkeling. Daarnaast is informatie over de jaarrealisatie pas in een zeer laat stadium beschikbaar.

Alhoewel het overschrijden van de 3%-grens de beperkte kwaliteit van de informatie over het EMU-saldo van lokale overheden pregnant aan het licht bracht, was deze problematiek al eerder bekend. Daarom zijn met ingang van 1 januari 2004 maatregelen genomen om de kwaliteit en tijdigheid van de kwartaalrapportages te verbeteren. Belangrijkste element hiervan is dat de kwartaalrapportages gebaseerd worden op meer gegevens, zodat het CBS de plausibiliteit beter kan toetsen. De jaargegevens komen mede hierdoor circa vier maanden eerder beschikbaar.

Voor het daadwerkelijk realiseren van de beoogde kwaliteitsverbetering van de informatievoorziening is echter een zeer grote inspanning van de

gemeenten en provincies vereist. Een goede monitoring is daarom de komende tijd van groot belang. Het CBS zal samen met het Rijk en de lokale overheden nagaan of de verbeterde plausibiliteitstoets daadwerkelijk leidt tot een duidelijke verbetering van de rapportages. Daarnaast wordt onderzocht hoe de aansluiting tussen de kwartaalcijfers en het jaarcijfer kan worden verbeterd. Zo nodig worden algemene regels ontwikkeld die gemeenten en provincies kunnen toepassen. Naast verbetering van de informatievoorziening kijken Rijk en lokale overheden ook naar het reduceren van de administratieve lasten in de uitvoering.

#### *Beheersing EMU-saldo lokale overheden*

#### nationale regelgeving

De recente ontwikkelingen roepen de vraag op hoe de Europese budgettaire verplichtingen die gelden voor het Rijk én de lokale overheden op adequate wijze kunnen worden vormgegeven op nationaal niveau. Hiervoor is naast informatievoorziening ook daadwerkelijke beheersing van belang. Momenteel is het zo dat het Verdrag van Maastricht in nationale regelgeving is doorvertaald in de Wet FIDO. Daarin wordt aangegeven dat als lokale overheden bijdragen aan het overschrijden van de 3%-grens, de lokale overheden een bijdrage dienen te leveren om dit probleem op te lossen. De minister van Financiën is in dat geval gerechtigd om bij algemene maatregel van bestuur (Amvb) «nadere maatregelen» te treffen. De ervaringen dit jaar hebben geleerd dat een nadere invulling van deze algemene uitgangspunten wenselijk is. Consequentie hiervan is in ieder geval dat de bijdrage aan het EMU-tekort van elk van de drie sectoren – Rijk, sociale fondsen en lokale overheden – meer dan voorheen bepalend zal zijn bij de vaststelling van het budgettaire beleid. Vooraf zal het voor elk van de betrokken partijen duidelijk moeten zijn welke bijdrage aan het EMU-tekort is toegestaan en op welke wijze met overschrijdingen dient te worden omgegaan. Voor de afzonderlijke lokale overheden zal naast het exploitatiesaldo in baten-lastentermen ook het EMU-saldo een relevante budgettaire maatstaf worden, zolang het totale overheidstekort in de gevarezone zit.

#### advies commissie

Het kabinet heeft samen met de lokale overheden een onafhankelijke commissie<sup>6</sup> gevraagd om advies uit te brengen over de vraag hoe het EMU-saldo van de lokale overheden kan worden beheerst. In haar advies geeft de commissie mogelijkheden aan om het EMU-tekort van de lokale overheden al in 2005 te beperken zonder al te grote materiële consequenties voor gemeenten, provincies en waterschappen. De commissie adviseert om voor gemeenten, provincies en waterschappen een evenredig aandeel in miljoenen euro's vast te stellen in een EMU-tekort van 2,5% dat in de praktijk dient als referentiewaarde om in te grijpen. Dit betekent dat in tijden van ingrijpen (als het EMU-tekort van de gehele overheid boven de 2,5% ligt) een maximum wordt gesteld aan het EMU-tekort van individuele gemeenten, provincies en waterschappen naast de eis van een structureel sluitende begroting op baten-lastenbasis. De commissie geeft verder een mandje componenten aan waardoor het EMU-saldo beheerst kan worden en tegelijkertijd het rijksbeleid en lokaal beleid zo veel mogelijk worden ontzien. Opties die in het rapport worden genoemd, zijn: uitstel van grondaankopen en temporiseren van investeringen waar dat verantwoord is, het onderbrengen van activiteiten van het grondbedrijf in private contracten, het uitvoeren van activiteiten in

<sup>6</sup> De commissie is samengesteld uit de leden drs. P.P.J.J.M. van Besouw, drs. J.K.T. Postma, prof. dr. C.G.M. Sterks.

PPS-constructies, huren en leasen in plaats van kopen.<sup>7</sup> Een gezamenlijke werkgroep (VNG, IPO, UvW, gemeente Rotterdam, ministeries van BZK, VROM en Financiën) werkt nu verder uit hoe in 2005 maximering van het tekort van de lokale overheid kan worden vormgegeven. Het advies van de onafhankelijke commissie dient daarbij als vertrekpunt. De voor het jaar 2005 geraamde bijdrage aan het EMU-tekort van lokale overheden van 0,5% BBP geldt vooralsnog als maximum. Ook zal de werkgroep aangeven hoe een en ander structureel in regelgeving kan worden vastgelegd en wat dit betekent voor het toezicht. Binnenkort zal het bestuurlijk overleg zich hierover uitspreken.

#### Raming EMU-saldo lokale overheden

Op basis van de hierboven beschreven ontwikkelingen wordt verondersteld dat het EMU-tekort van lokale overheden na 2004 gelijkmatig wordt afgebouwd. In de huidige raming wordt uitgegaan van een tekort van 0,5% BBP in 2005, dalend tot 0,2% BBP in 2007.

gelijkmatig afgebouwd

Tabel 4.5.3 Overzicht raming EMU-saldo lokale overheden (x € miljard)

	2003	2004	2005	2006	2007
EMU-saldo lokale overheden	- 2,5	- 3,2	- 2,4	- 1,6	- 0,8
Idem % BBP	- 0,6%	- 0,7%	- 0,5%	- 0,3%	- 0,2%

#### 4.6 Slot

Zoals uit het bovenstaande blijkt, valt het economisch beeld voor het begrotingsjaar opnieuw tegen. Het kabinet meent dat het verstandig is om automatische stabilisatoren grotendeels hun werk te laten doen. Daarom verslechtert de raming voor het EMU-tekort in 2005 van 1,6% van het BBP in de vorige Miljoenennota tot 2,6% BBP in de huidige Miljoenennota. Als het kabinet zou hebben gekoerst op een EMU-saldo van 1,6%, had circa € 5 miljard<sup>8</sup> extra bezuinigd moeten worden. Het kabinet vindt evenwel dat het onverstandig zou zijn om het tekort onbepert te laten oplopen. Daarom zijn maatregelen genomen die ervoor zorgen dat het tekort in de toekomst onder de grens van 3% blijft. Dit om te voorkomen dat de overheidsfinanciën langdurig uit het lood slaan, en huidige en toekomstige generaties worden opgezadeld met een onverantwoord hoge overheidsschuld.

doelstelling kabinet

De doelstellingen van het kabinet zijn ambitieus. In de Miljoenennota 2004 staat dat het kabinet streeft naar een structureel tekort van maximaal 0,5% BBP in 2007. De huidige extrapolaties indiceren een structureel tekort van 1,2% BBP in 2007 (tabel 4.4.3). In de Miljoenennota 2004 correspondeerde een structureel tekort van 0,5% BBP met een feitelijk EMU-tekort van 0,6% BBP. Ook dit is aanmerkelijk gunstiger dan de actuele raming van het feitelijk tekort van 1,9% BBP in 2007. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat de vooruitzichten voor 2006 en 2007 bij gebrek aan een actuele economische raming vooral technisch van aard zijn. Een actuele economische raming voor 2006 komt beschikbaar in het voorjaar van 2005, als het CPB het CEP 2005 publiceert. Op basis van deze raming zal het kabinet bij het eerstvolgende hoofdbesluitvormingsmoment – als

<sup>7</sup> Mede naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer tijdens het debat over de Voorjaarsnota heeft de commissie, ook het Oostenrijkse model bestudeerd, maar dit blijkt geen bruikbare aanknopingspunten te bevatten.

<sup>8</sup> Exclusief uitverdieneffecten.

besloten wordt over de contouren van de begroting 2006 – gezien of aanvullende ingrepen vereist zijn. Daarbij zullen de geldende begrotingsregels worden toegepast die stellen dat automatische stabilisatoren zo veel mogelijk moeten kunnen werken in slechte tijden én in betere tijden. Dit is ook de les die we in Nederland en in andere lidstaten van de EU geleerd hebben van de vorige hoogconjunctuur, toen meevallers te weinig zijn benut om het EMU-saldo te verbeteren. Dat verklaart mede de huidige budgettaire problematiek.

#### overheidsschuld en vergrijzing

Het kabinet vindt dat aflossing van de overheidsschuld een belangrijk instrument is om te voorkomen dat de lasten van de vergrijzing worden afgewenteld op toekomstige generaties. Tegelijkertijd lijkt het in de huidige economische context onvermijdelijk dat de schuld in 2007 hoger zal zijn dan aan het begin van deze kabinetsperiode. Het kabinet probeert deze trend te keren en een onverantwoorde oploop van schuld te voorkomen. Daarnaast heeft het kabinet aangegeven dat een aanpak van de met de vergrijzing samenhangende problematiek een beleid langs meerdere sporen vereist. Naast beheersing van de schuld zijn ook een verhoging van de arbeidsparticipatie en een aanpassing van collectieve regelingen essentieel. Het belang van deze beleidsrichtingen is nog groter geworden, nu blijkt dat het streven naar schuldaflossing vertraging oploopt. Ook daarom meent het kabinet dat de maatregelen ten aanzien van bijvoorbeeld VUT- en prepensioenregelingen, de WAO, de WW, en de hervormingen in de zorgsector van groot belang zijn.

# Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

## **AOW-spaarfonds**

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

## **Apparaatsuitgaven**

Het totaal van de personeelsuitgaven en materiële uitgaven.

## **Automatische stabilisatie**

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

## **Baten-lastenstelsel**

In een baten-lastenstelsel worden uitgaven en ontvangsten toegerekend aan het tijdvak waarin het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt en de baten ontstaan. Dit stelsel maakt het mogelijk om de kosten en opbrengsten af te leiden uit de administratie.

## **Belastinguitgaven**

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

## **Beleidsintensiveringen**

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

## **Bruto Binnenlands Product (BBP)**

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

## **Bruto Nationaal Product (BNP)**

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

## **Budgetdisciplinesector**

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

## **Collectieve lastendruk**

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

## **Collectieve uitgaven**

Het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgetteringen en de uitgaven

van de agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

## **Consolidatie**

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

## **Contractloon**

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

## **Derdenrekeningen**

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

**Dienst die een baten-lastenstelsel voert**

Een dienst die een baten-lastenstelsel voert is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd, met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Diensten die een baten-lastenstelsel voeren hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. Een dienst die een baten-lastenstelsel voert valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

**Diergezondheidsfonds**

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

**Economische en Monetaire Unie (EMU)**

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

**Eindejaarsmarge**

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

**EMU-saldo**

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van belang, maar ook de vorderingensaldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

**EMU-schuld(-quote)**

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheid, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie sectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip. Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het BBP.

**Europees Systeem van nationale en regionale Rekeningen (ESR)**

Het ESR is een internationaal vergelijkbaar boekhoudkundig raamwerk voor een systematische en uitvoerige beschrijving van een totale economie, de elementen waaruit deze economie is opgebouwd en haar betrekkingen met andere economieën. Het ESR is gericht op de omstandigheden en informatiebehoeften in de Europese Unie.

**Financieringssaldo**

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

**Fonds Economische Structuurversterking (FES)**

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

etherfrequenties. De middelen uit het FES worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een verdeelfonds; vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

**Geharmoniseerd BBP**

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

**Gemeentefonds**

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, 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 buitenlandse beleid te versterken, zijn de financiële middelen hiertoe gebundeld onder de HGIS. Op deze manier wordt de omvang van de beschikbare middelen duidelijk gemaakt en kan een integrale afweging plaatsvinden omtrent de inzet van deze middelen.

**IJKlijn**

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

**Infrastructuurfonds**

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



afkomstig uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

### **Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)**

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

### **In- en (uit)verdieneffecten**

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

### **Kasbegrip**

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

### **Lastenverlichting (en -verzwaring)**

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

### **Leen- en depositofaciliteit**

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

### **Loonbijstelling**

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

### **Management Control Systeem**

Een besturingssysteem, gericht op het oplossen van besturingsvragen.

### **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.

### **Najaarsoverleg**

Het najaarsoverleg is een bespreking van het kabinet met de organisaties van werkgevers en werknemers over het sociaal-economisch beleid, meestal in oktober of november.

### **Nationale Bestedingen-deflator (NB-deflator)**

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

### **Nationale Rekeningen**

De Nationale Rekeningen is het statistische systeem waarmee de Nederlandse economie in kaart wordt gebracht. Ook wel de Nationale Boekhouding genoemd.

### **Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin**

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

### **Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid**

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

### **Netto-uitgaven Zorgsector**

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

### **Niet-belastingontvangsten**

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend. Het betreft een zeer heterogene groep. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten die samenhangen met verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk, sommige ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de gasbaten (exclusief vennootschaps-

belasting) en incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

### **Prijsbijstelling**

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

### **Progressiefactor**

De mate waarin de belastinginkomsten afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de economische groei.

### **Provinciefonds**

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

### **Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)**

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

### **Reële disconteringsvoet**

Rekenrente waarmee een bedrag in de toekomst wordt teruggerekend naar het huidige prijsniveau.

### **Sociale fondsen**

Fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens socialeverzekeringswetten. De financiering vindt voor

het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

### **Stabiliteits- en Groeipact**

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

### **Transactiebegrip**

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

### **Trendmatig begrotingsbeleid**

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

### **Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)**

Project om te komen tot een duidelijke koppeling tussen beleid, prestaties en geld, met als

belangrijkste doel vergroting van de informatiewaarde en toegankelijkheid van de begroting en het jaarverslag. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de zogenoemde WWW-vragen en HHH-vragen.

### **Vermoedelijke Uitkomsten**

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

### **Voorjaarsnota**

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

### **Voorlopige Rekening**

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

### **Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)**

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





---

Vergaderjaar 2004–2005

---

**29 800**

**Nr. 2**

**NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN**

Aangeboden 21 september 2004

Bijlagen bij de Miljoenennota 2005



# Toelichting op de bijlagen

De Miljoenennota 2005 omvat in totaal zeven bijlagen.

Bijlage 1 «Budgettaire kerngegevens» heeft het karakter van een samenvattende bijlage. Op toegankelijke wijze wordt een overzicht gepresenteerd van de meest relevante budgettaire cijfers. Wie nadere informatie zoekt (gedetailleerde cijfers e.d.) kan terecht in de andere bijlagen.

Bijlage 2 «Uitgaven en niet-belastingontvangsten 2003–2009» omvat informatie over de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de begrotingen in meerjarig perspectief, de opbouw van en de toetsing aan de uitgavenkaders en financiële informatie van de diverse agentschappen. Bijlage 3 «De belasting- en premieontvangsten» omvat informatie over de belastingopbrengsten en de ontvangsten aan sociale premies.

Bijlage 4 «EMU-saldo, EMU-schuld en financieringsbehoefte» geeft informatie voor de jaren 1991–2005 over de (EMU-)saldi van uitgaven en ontvangsten van de overheid aangevuld met cijfers over de (EMU-)schuld van de overheid.

Bijlage 5 «Belastinguitgaven» geeft een actualisatie van het budgettaire overzicht van belastinguitgaven.

Bijlage 6 «Interdepartementale beleidsonderzoeken» omvat onder meer de voortgang van de politieke besluitvorming over de resultaten van de interdepartementale beleidsonderzoeken in de rondes vanaf 2001.

Bijlage 7 «Administratieve lastenreductie voor het bedrijfsleven» omvat de stand van zaken van de uitvoering van de reductieplannen, de acties die zijn uitgezet om meer reducties te vinden, een korte omschrijving van de lopende interdepartementale projecten en een aantal verwante trajecten.

Tevens zijn op het internet (<http://rijksbegroting.minfin.nl> of <http://parlando.sdu.nl>) de Horizontale Toelichting, de Verticale Toelichting, Toelichting op de belastingontvangsten en Toelichting op de belastinguitgaven opgenomen.

# 1 Budgettaire kerngegevens

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

	2004	2005	2006	2007
1. Netto-uitgaven onder het kader RBG-eng	- 90 547	-92 663	- 96 674	-100 495
2. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven SZA	- 14 665	-15 481	-15 548	-15 955
3. Netto uitgaven niet relevant voor enig kader*	- 10 950	-12 093	-11 048	-9 864
<b>4. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven (4=1+2+3)</b>	<b>- 116 162</b>	<b>-120 207</b>	<b>-123 270</b>	<b>-126 313</b>
<i>w.v. uitgaven</i>	- 133 230	- 135 968	- 140 573	- 146 248
<i>w.v. ontvangsten</i>	17 069	15 761	17 303	19 934
5. Belastingen	104 940	109 114	112 057	116 724
6. Overig	- 866	386	-2 870	-5 659
<b>7. EMU-saldo Centrale Overheid</b>	<b>- 12 087</b>	<b>- 10 707</b>	<b>-14 084</b>	<b>-15 248</b>
<b>8. EMU-saldo Lokale Overheid</b>	<b>- 3 200</b>	<b>- 2 400</b>	<b>-1 600</b>	<b>- 800</b>
<b>9. EMU-saldo Sociale Fondsen</b>	<b>1 221</b>	<b>926</b>	<b>5 380</b>	<b>6 465</b>
<b>10. EMU-saldo (- = tekort)</b>	<b>- 14 067</b>	<b>- 12 181</b>	<b>-10 304</b>	<b>-9 583</b>
idem, in % BBP	- 3,0%	- 2,6%	-2,1%	-1,9%
<b>EMU-schuld</b>	<b>261 305</b>	<b>275 880</b>	<b>289 282</b>	<b>300 249</b>
idem, in % BBP	<b>56,3%</b>	<b>58,1%</b>	<b>58,6%</b>	<b>58,3%</b>
<b>BBP (x € miljard)</b>	<b>464</b>	<b>474</b>	<b>494</b>	<b>515</b>

\* excl. aflossing en uitgifte vaste schuld en incl. verkooptaakstelling.

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



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

	2004	2005	2006	2007
1. Raming uitgaven VJN 2003/Hoofdlijnenakkoord	92 931	98 291	101 045	104 959
2. NB-deflator VJN 2003/MLT	1,0150	1,0320	1,0516	1,0755
3. Reële ijklijn	91 557	95 248	96 091	97 588
4. NB-deflator	1,0115	1,0218	1,0395	1,0584
5. Overboekingen	- 17	1	24	4
6. Statistisch	33	- 2 819	- 2 024	- 2 010
<b>7. Uitgavenkader RBG-eng in lopende prijzen</b>	<b>92 626</b>	<b>94 508</b>	<b>97 886</b>	<b>101 283</b>
<b>8. Actuele raming uitgaven</b>	<b>90 547</b>	<b>92 633</b>	<b>96 674</b>	<b>100 495</b>
9. Over/onderschrijding (9=8-7)	- 2 079	- 1 875	-1212	-788

**Tabel 1.3 Uitgaventoetsing Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt; min betekent onderschrijding (x € miljoen)**

	2004	2005	2006	2007
1. Raming uitgaven VJN 2003/Hoofdlijnenakkoord	58 570	58 939	58 864	59 594
2. NB-deflator VJN 2003/MLT	1,0150	1,0320	1,0516	1,0755
3. Reële ijklijn	57 705	57 114	55 978	55 409
4. NB-deflator	1,0115	1,0218	1,0395	1,0584
5. Overboekingen	76	52	53	68
6. Statistisch	- 146	23	- 346	- 254
<b>7. Uitgavenkader SZA in lopende prijzen</b>	<b>58 299</b>	<b>58 434</b>	<b>57 895</b>	<b>58 460</b>
<b>8. Actuele raming uitgaven</b>	<b>57 596</b>	<b>58 201</b>	<b>57 516</b>	<b>58 110</b>
<i>w.v. begrotingsgefinancierd</i>	<i>14 665</i>	<i>15 481</i>	<i>15 548</i>	<i>15 955</i>
<i>w.v. premiegefinancierd</i>	<i>42 931</i>	<i>42 720</i>	<i>41 968</i>	<i>42 155</i>
9. Over/onderschrijding (9=8-7)	- 703	- 233	- 379	- 350

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

	2004	2005	2006	2007
1. Raming uitgaven VJN 2003/Hoofdlijnenakkoord	41 229	42 158	44 748	47 481
2. NB-deflator VJN 2003/MLT	1,0150	1,0320	1,0516	1,0755
3a.Reële BKZ	40 619	40 853	42 554	44 146
3b.Reële IJklijn Zorg	35 834	35 553	36 994	38 357
4. NB-deflator	1,0115	1,0218	1,0395	1,0584
5. Overboekingen	- 59	- 52	- 77	- 73
6. Statistisch	41	41	0	0
<b>7. BKZ in lopende prijzen</b>	<b>41 069</b>	<b>41 732</b>	<b>44 158</b>	<b>46 652</b>
<b>8. Actuele raming uitgaven</b>	<b>42 500</b>	<b>41 778</b>	<b>44 102</b>	<b>46 645</b>
<i>w.v. particulier gefinancierd/WTZ</i>	<i>- 4 925</i>	<i>- 4 920</i>	<i>- 5 704</i>	<i>- 6 057</i>
9. Over/onderschrijding BKZ (9=8-7)	1 431	45	- 55	- 8
<b>10. IJklijn Zorg in lopende prijzen</b>	<b>36 310</b>	<b>36 817</b>	<b>38 446</b>	<b>40 594</b>
<b>11. Totaal netto uitgaven onder ijklijn Zorg</b>	<b>37 575</b>	<b>36 857</b>	<b>38 398</b>	<b>40 587</b>
12. Over/onderschrijding (12=11-10)	1 265	40	- 48	- 7

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

	2004	2005	2006	2007
1. Reële ijklijnen	185 096	187 915	189 063	191 354
2. NB-deflator	1,0115	1,0218	1,0395	1,0584
3. Overboekingen	0	0	0	0
4. Statistisch	- 77	- 2 760	- 2 370	- 2 264
<b>5. Uitgavenkader in lopende prijzen</b>	<b>187 234</b>	<b>189 760</b>	<b>194 228</b>	<b>200 337</b>
<b>6. Actuele raming uitgaven</b>	<b>185 718</b>	<b>187 692</b>	<b>192 588</b>	<b>199 193</b>
<b>7. Over/onderschrijding (ijklijn-termen)</b>	<b>- 1 517</b>	<b>- 2 068</b>	<b>- 1 639</b>	<b>-1 145</b>

## 2 De uitgaven en niet-belastingontvangsten 2003–2009

**Tabel 2.1 Uitgaven begrotingen<sup>1</sup> (x € miljoen)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I Huis der Koningin	7,4	7,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
II Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	194,7	204,2	202,7	194,8	190,9	189,5	189,0
III Algemene Zaken	45,0	54,4	53,2	44,6	43,5	43,3	43,3
IV Koninkrijksrelaties	110,3	166,2	152,2	168,9	166,5	165,3	158,0
V Buitenlandse Zaken	9 540,6	9 766,4	10 343,1	10 907,7	11 195,9	11 453,2	11 972,3
VI Justitie	5 653,6	5 592,1	5 333,4	5 069,0	5 021,4	5 032,0	5 046,0
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	4 942,3	5 148,5	5 169,1	5 261,7	5 354,3	5 352,5	5 355,0
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	25 473,8	26 434,5	26 612,4	26 943,0	27 380,8	27 583,4	27 745,7
IXA Nationale Schuld (Transactiebasis)	16 708,2	13 105,6	14 619,3	14 074,1	15 620,3	16 704,8	17 573,0
IXB Financiën	3 601,9	3 929,0	3 893,5	3 931,5	3 893,3	3 876,2	3 916,1
X Defensie	7 403,9	7 607,8	7 673,2	7 759,9	7 809,8	7 698,3	7 639,6
XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	3 504,0	3 709,1	3 129,1	2 987,6	3 075,7	2 980,1	3 089,8
XII Verkeer en Waterstaat	6 781,9	6 089,7	6 482,3	7 043,5	6 940,1	6 921,9	7 040,6
XIII Economische Zaken	1 832,7	1 762,7	1 582,4	1 436,2	1 384,1	1 364,9	1 374,1
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 454,2	2 036,4	1 976,3	2 089,3	2 145,6	2 121,0	2 126,6
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	21 879,1	23 623,4	23 869,5	24 263,3	24 660,1	24 738,5	24 849,4
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	9 912,5	11 510,3	11 272,7	11 450,1	11 720,4	11 830,3	11 830,5
HGIS Internationale Samenwerking	(4 647,2)	(4 903,7)	(4 672,3)	(4 794,9)	(4 958,2)	(5 057,0)	(5 424,6)
AP Aanvullende Posten	0,0	- 205,8	1 702,8	4 551,8	6 980,1	8 915,8	10 990,1
GF Gemeentefonds	13 831,1	11 835,2	11 699,6	12 558,2	12 552,2	12 541,0	12 590,6
PF Provinciefonds	1 145,2	982,5	981,5	981,5	981,5	981,5	981,5
ISF Infrastructuurfonds	6 796,9	5 883,3	5 789,6	6 287,1	6 698,4	6 459,3	6 525,5
FES Fonds Economische Structuurversterking	2 736,6	2 028,1	1 900,0	1 904,0	2 333,0	2 094,9	2 211,9
DGF Diergezondheidsfonds	272,8	18,3	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
BCF BTW-compensatiefonds	106,3	1 658,8	1 742,0	1 800,6	1 876,6	1 966,0	2 043,0
CON Consolidatie	- 8 276,6	- 9 717,6	- 10 223,8	- 11 147,4	- 11 788,1	- 11 780,7	- 12 324,7
<b>Totaal</b>	<b>136 658,4</b>	<b>133 230,4</b>	<b>135 967,8</b>	<b>140 572,5</b>	<b>146 247,9</b>	<b>149 244,5</b>	<b>152 978,3</b>

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

**Tabel 2.2 Niet -belastingontvangsten<sup>1</sup> (x € miljoen)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
II	Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	6,2	4,8	5,0	4,8	4,8	4,8
III	Algemene Zaken	10,9	9,2	4,4	4,4	4,4	4,4
IV	Koninkrijksrelaties	18,8	18,0	19,0	19,1	16,2	17,2
V	Buitenlandse Zaken	615,2	641,6	572,5	570,8	595,4	648,0
VI	Justitie	1 002,9	976,6	989,3	1 017,0	1 025,3	1 025,6
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	282,0	225,7	453,3	465,4	479,0	489,6
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1 253,2	1 392,1	1 303,6	1 347,3	1 379,1	1 485,6
IXA	Nationale Schuld (Transactiebasis)	3 766,7	2 878,1	1 678,8	3 657,1	6 401,2	7 340,0
IXB	Financiën	4 699,7	2 921,2	2 919,3	2 858,5	2 919,2	2 749,5
X	Defensie	229,9	395,1	397,6	358,7	394,8	333,6
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	210,2	204,1	130,0	122,0	206,5	293,7
XII	Verkeer en Waterstaat	166,0	97,2	118,8	123,3	122,8	128,4
XIII	Economische Zaken	3 065,9	2 877,4	2 927,3	2 587,5	2 333,2	2 573,0
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	693,1	569,4	419,3	396,5	351,5	352,0
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	809,8	873,1	532,1	599,5	463,4	463,6
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	155,0	54,2	23,1	23,1	23,1	23,1
HGIS	Internationale Samenwerking	(215,8)	(165,8)	(117,2)	(94,0)	(93,8)	(93,8)
AP	Aanvullende Posten	0,0	1 429,7	1 814,1	1 831,2	2 028,6	527,2
ISF	Infrastructuurfonds	6 951,9	5 641,5	5 709,2	6 381,1	6 698,4	6 525,5
FES	Fonds Economische Structuurversterking	2 047,7	2 127,1	2 258,4	2 079,7	1 958,7	2 167,7
AOW	AOW-spaarfonds	3 198,7	3 443,0	3 704,5	3 997,5	4 310,9	4 985,3
DGF	Diergezondheidsfonds	277,2	7,7	5,2	5,2	5,2	5,2
CON	Consolidatie	- 8 276,5	- 9 717,4	- 10 223,8	- 11 147,1	- 11 788,2	- 12 324,6
<b>Totaal</b>		<b>21 184,5</b>	<b>17 069,4</b>	<b>15 761,0</b>	<b>17 302,6</b>	<b>19 933,5</b>	<b>19 818,3</b>

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

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

	2004	2005	2006	2007
Rijksbijdragen aan de Sociale fondsen	13 415	13 114	13 656	14 234
Rentevergoeding aan de Sociale fondsen	222	219	378	714
Gasbaten (niet FES)	- 2 330	- 2 478	- 2 186	- 1 981
Nettoverstrekking Studieleningen	945	917	1 231	1 254
FES-saldo	- 99	- 359	- 176	374
Netto verkoopstaatsbezit	- 1 285	- 1 625	- 1 650	- 1 900
BTW-compensatiefonds	1 659	1 742	1 801	1 877
BTW OV	516	512	534	537
Rente ontvangst AOW-spaarfonds	- 811	- 959	- 1 139	- 1 339
Investeringen Koninklijke Luchtmacht (JSF)	109	108	- 11	- 9
Heffings- en invorderingsrente + fiscale boetes	- 337	- 347	- 372	- 372
Nettokredietverlening (RWT's)	1 139	1 441	419	208
Mutatie saldo rekening-courant	- 1 951	- 39	- 2 655	- 5 241
Nominale ontwikkeling (loon- en prijsbijstelling)	0	44	101	184
Zorgtoeslag	0	0	1 240	1 460
Overig (o.a. heffingen)	- 241	- 197	- 123	- 137
<b>Totaal netto niet relevante uitgaven</b>	<b>10 950</b>	<b>12 093</b>	<b>11 048</b>	<b>9 864</b>

Tabel 2.4: Totaaloverzicht lasten en baten (x € miljoen)

Naam agentschap	Moeder- minis- terte	Inge- gesteld per'	La- sten 2004	Ba- ten 2004	La- sten 2005	Ba- ten 2005	La- sten 2006	Ba- ten 2006	La- sten 2007	Ba- ten 2007	La- sten 2008	Ba- ten 2008	La- sten 2009	Ba- ten 2009
1 Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden	BUZA	1998	8,04	8,08	13,81	13,84	18,72	18,74	29,83	29,85	16,79	16,82	13,60	13,59
2 Immigratie- en Naturalisatiedienst	Justitie	1994	333,07	333,07	316,02	326,02	303,73	303,73	301,64	301,64	298,13	298,13	298,19	298,19
3 Centraal Justitieel Incasso Bureau	Justitie	1996	69,31	69,31	71,91	71,91	72,45	72,45	73,09	73,09	74,11	74,11	74,11	74,11
4 Dienst Justitiële Instellingen	Justitie	1995	1 738,85	1 720,55	1 792,61	1 792,61	1 826,23	1 826,23	1 879,08	1 879,08	1 864,68	1 864,68	1 869,14	1 869,14
5 Studiecentrum Rechtspleging	Justitie	Tijdelijk	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10	21,10
6 Nederlands Forensisch Instituut	Justitie	2004	43,69	43,69	40,95	40,95	41,43	41,43	41,72	41,72	43,85	43,85	42,15	42,15
7 Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening	Justitie	2005	14,87	14,87	16,15	18,81	16,11	18,81	16,06	18,81	16,02	18,81	15,98	18,81
8 Raad voor de Rechtspraak	Justitie	2005	0,00	0,00	765,70	761,19	752,12	747,61	740,10	735,59	738,57	734,06	738,57	734,06
9 Korps Landelijke Politiediensten	BZK	1998	415,54	412,57	419,81	419,05	426,50	431,31	433,49	437,54	436,65	438,87	438,06	437,37
10 Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	BZK	1999	50,22	49,98	48,20	48,20	53,64	53,64	54,75	54,75	51,83	51,83	50,53	50,53
11 Centrale Archiefslectie-dienst	BZK	1997	6,83	6,83	7,07	7,07	7,10	7,10	7,09	7,09	7,08	7,08	7,05	7,05
12 IT-organisatie	BZK	1998	209,95	210,20	114,87	115,51	117,81	118,51	121,28	122,06	124,92	125,72	128,67	129,49
13 Informatievoorziening Overheidspersoneel	BZK	1995	18,18	18,96	18,21	17,22	0,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14 Centrale Financiën Instellingen	OCW	1996	42,97	42,97	47,37	47,37	44,98	44,98	44,87	44,87	43,69	43,69	43,69	43,69
15 Rijksarchiefdienst	OCW	1996	16,73	16,73	14,60	14,61	14,78	14,78	14,76	14,77	14,89	14,89	14,89	14,89
16 Defensie Telematica Organisatie	Defensie	1998	241,54	241,54	221,47	221,47	221,47	221,47	221,47	221,47	221,47	221,47	221,47	221,47
17 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	Defensie	1996	88,16	86,57	83,90	85,32	84,51	85,77	84,71	85,89	86,52	87,52	86,36	87,36
18 Paresto	Defensie	2005	0,00	0,00	117,57	118,85	113,61	114,14	109,82	110,76	107,31	107,48	105,08	105,36
19 Rijksgebouwendienst	VROM	1999	1 333,48	1 346,35	1 306,87	1 303,82	1 260,28	1 261,94	1 220,95	1 214,87	1 199,52	1 191,12	1 185,69	1 173,63
20 Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	VenW	1995	42,62	41,38	40,56	40,55	39,71	39,76	39,46	39,29	39,47	39,66	39,46	40,09
21 Telecom	EZ	1996	30,62	28,49	31,34	29,87	30,64	30,34	30,74	30,83	30,42	31,32	30,81	31,36
22 Economische Voorlichtingsdienst	EZ	2001	34,30	34,72	36,83	37,45	36,65	37,45	36,63	37,45	36,61	37,45	36,59	37,45
23 Bureau Industriële Eigendom	EZ	2002	15,60	15,89	14,15	14,21	13,96	14,03	13,72	13,78	13,90	13,96	14,09	14,14
24 SenterNovem	EZ	Tijdelijk	86,64	89,03	90,77	92,76	90,74	93,23	91,70	94,19	93,35	95,84	95,10	97,59
25 Plantenziektkundige Dienst	LNV	1994	30,07	30,07	28,53	27,09	27,41	27,41	27,41	27,41	27,41	27,41	27,41	27,41
26 Dienst Landelijk Gebied	LNV	2004	83,68	83,68	89,76	90,56	91,19	91,99	92,39	93,19	93,14	93,94	93,14	93,94
27 Voedsel en Waren Autoriteit	LNV	Tijdelijk	21,82	21,82	21,52	21,52	21,38	21,38	21,26	21,26	21,26	21,26	21,26	21,26

**Tabel 2.4: Totaaloverzicht lasten en baten (x € miljoen)**

Naam agentschap	Moeder-ministerie	Inge- gesteld per <sup>1</sup>	2000	Lasten 2004	Baten 2004	Lasten 2005	Baten 2005	Lasten 2006	Baten 2006	Lasten 2007	Baten 2007	Lasten 2008	Baten 2008	Lasten 2009	Baten 2009
28	Keuringsdienst van Waren	LNV		68,75	68,75	70,94	70,94	70,09	70,09	69,30	69,30	69,30	69,30	69,30	69,30
29	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees	LNV	Tijdelijk	105,47	105,47	91,43	89,88	78,45	78,45	78,33	78,33	78,33	78,33	78,33	78,33
30	Dienst Regelingen	LNV	Tijdelijk	139,10	139,10	141,23	137,40	160,57	160,57	143,72	143,51	124,35	124,02	119,35	120,22
31	Algemene Inspectiedienst	LNV	2005	0,00	0,00	51,94	51,94	55,90	55,90	54,90	54,90	52,06	52,06	52,06	52,06
32	Agentschap SZW	SZW	2003	12,26	12,48	15,71	15,72	8,39	8,42	8,16	8,21	7,95	7,99	8,98	8,99
33	Inspectie Werk en Inkomen	SZW	Tijdelijk	27,04	27,30	25,74	26,52	25,72	26,52	25,71	26,52	25,71	26,52	25,68	26,52
34	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	VWS	2003	10,69	10,04	9,40	9,40	8,62	8,62	8,62	8,62	8,62	8,62	8,62	8,62
35	Nederlands Vaccin Instituut	VWS	Tijdelijk	43,69	43,69	40,95	40,95	41,43	41,43	41,72	41,72	43,85	43,85	42,15	42,15
36	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	VWS	2004	166,13	166,13	145,31	145,31	143,46	143,46	143,19	143,19	143,19	143,19	147,22	147,22
37	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	VWS	1996	16,43	16,43	18,27	18,33	18,53	18,71	19,03	19,18	19,54	19,66	20,07	20,15
<b>Totaal</b>				<b>5 587,42</b>	<b>5 577,82</b>	<b>6 402,57</b>	<b>6 405,30</b>	<b>6 357,54</b>	<b>6 371,50</b>	<b>6 361,79</b>	<b>6 365,81</b>	<b>6 295,56</b>	<b>6 295,59</b>	<b>6 283,94</b>	<b>6 278,76</b>

**Tabel 2.5: Totaaloverzicht gehonoreerd beroep leenfaciliteit agentschappen (x € miljoen)**

Naam agentschap	Leenplafond 2004	Leenplafond 2005	Leenplafond 2006	Leenplafond 2007	Leenplafond 2008
1 Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelings-landen	0,07	0,09	0,05	0,09	0,11
2 Immigratie- en Naturalisatiedienst	4,00	3,10	3,10	6,20	6,20
3 Centraal Justitieel Incasso Bureau	8,00	2,50	1,25	4,25	-
4 Dienst Justitiële Instellingen	57,30	75,20	65,20	65,20	65,20
5 Studiecentrum Rechtspleging	0,15	0,15	0,30	0,30	0,30
6 Nederlands Forensisch Instituut	14,40	1,95	1,98	3,75	3,65
7 Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening	-	-	0,30	0,70	0,29
8 Raad voor de Rechtspraak	-	17,00	17,00	17,00	17,00
9 Korps Landelijke Politiediensten	54,40	62,80	58,64	41,89	35,91
10 Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	-	3,80	5,30	2,10	2,00
11 Centrale Archiefsselectiedienst	-	-	-	-	-
12 IT-organisatie	5,00	-	-	-	-
13 Informatievoorziening Overheidspersoneel	-	-	-	-	-
14 Centrale Financiën Instellingen	1,80	0,90	-	-	-
15 Rijksarchiefdienst	2,50	1,70	-	-	-
16 Defensie Telematica Organisatie	77,40	69,90	41,50	41,50	41,50
17 Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	17,58	35,45	32,25	17,25	2,65
18 Paresto	-	0,95	0,80	0,60	0,66
19 Rijksgebouwendienst	514,00	500,00	500,00	439,00	283,00
20 Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
21 Telecom	6,26	5,00	4,00	4,30	4,30
22 Economische Voorlichtingsdienst	3,60	-	-	-	-
23 Bureau Industriële Eigendom	-	-	1,20	1,90	-
24 SenterNovem	5,31	-	-	-	-
25 Plantenziektkundige Dienst	2,29	2,70	2,70	2,70	2,70
26 Dienst Landelijk Gebied	4,90	10,06	10,04	11,64	5,83
27 Voedsel en Waren Autoriteit	0,50	-	-	0,29	-
28 Keuringsdienst van Waren	3,43	5,22	2,27	2,27	2,27
29 Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees	1,45	2,70	3,90	3,90	3,90
30 Dienst Regelingen	22,21	21,22	14,53	12,40	11,90
31 Algemene Inspectiedienst	-	3,72	3,18	3,18	3,18
32 Agentschap SZW	-	-	-	-	-
33 Inspectie Werk en Inkomen	-	-	-	-	-
34 Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	1,30	-	0,50	-	-
35 Nederlands Vaccin Instituut	7,15	10,59	13,92	12,59	5,00
36 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	5,48	2,00	-	-	-
37 College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>822,46</b>	<b>840,68</b>	<b>785,91</b>	<b>697,00</b>	<b>499,55</b>

*Toelichting tabel 2.4*

In tabel 2.4 wordt een overzicht gegeven van de door de baten-lastendiensten gegenereerde baten en lasten.

*Toelichting tabel 2.5*

In tabel 2.5 wordt een meerjarig overzicht gegeven van het gehonoreerd beroep op de leenfaciliteit. Het overzicht geeft het maximale bedrag dat een baten-lastendienst mag lenen voor nieuwe investeringen. Het gehonoreerd beroep is exclusief de conversieleningen die baten-lastendiensten bij de start krijgen om de vaste activa van het moederdepartement over te nemen.

**Tabel 2.6.1 Garanties: uitstaand risico en nieuwe machtigingen (x € miljard)**

	Risico ultimo		Machtiging tot het verlenen van nieuwe garanties	
	2004	2005	2004	2005
1. Garanties Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V.	0,7	0,6	0,0	0,0
2. Garanties bouwleningen Academische Ziekenhuizen	0,4	0,4	0,0	0,0
3. Garanties Airmarshall	1,7	1,7	0,0	0,0
4. Garanties Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen	15,9	15,9	0,0	0,0
5. Garanties Nederlandse Investeringsbank	0,3	0,3	0,1	0,1
6. Garanties deelname kapitaal Wereldbank	3,2	3,2	0,0	0,0
7. Garanties deelname kapitaal regionale ontwikkelingsbanken	0,7	0,7	0,0	0,0
8. Garanties deelname DNB in kapitaal Internationaal Monetair Fonds	10,5	10,5	0,0	0,0
9. Garantiekredieten aan EU-staten	0,8	0,8	0,0	0,0
10. Garanties aan NCM inzake exportkredietverzekeringen	9,2	9,2	11,3	11,3
11. Garanties aan NCM inzake investeringen	0,8	0,8	0,5	0,5
12. Garanties deelname in kapitaal Europese Investeringsbank	7,0	7,0	0,0	0,0
13. Garanties huurwoningen geëxploiteerd door corporaties	0,5	0,1	0,0	0,0
14. Garanties Prorail, NS-rail en streekvervoer	2,1	2,1	0,1	0,1
15. Borgstelling midden- en kleinbedrijf	1,3	1,3	0,5	0,5
16. Garanties Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten	0,9	0,9	0,0	0,0
17. Garanties accommodaties gehandicapten	0,4	0,4	0,0	0,0
18. Garanties inrichting gezondheidszorg	1,2	1,1	0,0	0,0
19. Overige garanties	2,7	2,3	0,7	0,5
<b>20. Totaal</b>	<b>60,3</b>	<b>59,4</b>	<b>13,2</b>	<b>12,9</b>
21. Totaal in % BBP	13,0	12,5	2,8	2,7

**Tabel 2.6.2 Uitgaven en ontvangsten op de door de Staat verstrekte garanties (x € miljoen)**

	Uitgaven		Ontvangsten	
	2004	2005	2004	2005
1. Nederlandse Investeringsbank	12,8	12,1	9,5	9,5
2. Exportkredietverzekering	129,0	129,0	190,4	173,4
3. Borgstelling midden- en kleinbedrijf	16,7	16,7	15,0	15,0
4. Overige garantieregelingen	1,1	0,9	1,2	0,6
<b>5. Totaal</b>	<b>159,6</b>	<b>158,8</b>	<b>216,1</b>	<b>198,4</b>



### 3 De belasting- en premieontvangsten

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

Paragraaf 3.1 geeft een overzicht van de raming van de inkomsten voor 2004 (de Vermoedelijke Uitkomsten) en 2005 (de Ontwerpbegroting). In paragraaf 3.2 wordt de raming van 2004 vergeleken met de stand van het vorige ramingsmoment (Voorjaarsnota 2004), waarbij de belangrijkste ramingsbijstellingen worden toegelicht. Paragraaf 3.3 bevat vervolgens een toelichting op de raming van 2005 en de ontwikkeling vanaf de raming voor 2004 onderverdeeld naar endogene ontwikkeling en beleidsmaatregelen. Voor een meer uitgebreide toelichting op de ramingen wordt tevens verwezen naar de internetbijlage van deze Miljoenennota. Paragraaf 3.4 gaat in op de meerjarige belastingraming tot en met 2009 en tot slot worden in paragraaf 3.5 de premieontvangsten gepresenteerd.

---

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

### 3.1 De belastingraming voor 2004 en 2005

Tabel 3.1.1 bevat een overzicht van de raming van de belastingontvangsten 2004 en 2005 op kasbasis en de aansluiting naar de belastingontvangsten op EMU-basis.

**Tabel 3.1.1 Belastingopbrengsten op kas- en EMU-basis 2004 en 2005 (x € miljoen)**

	Vermoedelijke Uitkomsten 2004	Ontwerpbegroting 2005
<b>Kostprijsverhogende belastingen</b>	<b>59 374</b>	<b>62 079</b>
Invoerrechten	1 477	1 591
Omzetbelasting	35 251	35 940
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	3 039	3 362
Accijnzen	9 334	9 500
– Accijns van lichte olie	3 838	3 954
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	2 536	2 576
– Tabaksaccijns	2 012	2 051
– Alcoholaccijns	399	373
– Bieraccijns	320	317
– Wijnaccijns	227	230
Belastingen van rechtsverkeer	4 572	4 651
– Overdrachtsbelasting	3 598	3 664
– Assurantiebelasting	717	725
– Kapitaalsbelasting	258	261
Motorrijtuigenbelasting	2 224	2 793
Belastingen op een milieugrondslag	3 219	3 981
– Grondwaterbelasting	169	169
– Afvalstoffenbelasting	117	117
– Regulerende energiebelasting (incl. brandstoffenheffing)	2 822	3 584
– Waterbelasting	111	111
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	148	147
Belasting op zware motorrijtuigen	110	113
<b>Belastingen op inkomen, winst en vermogen</b>	<b>45 538</b>	<b>47 000</b>
Inkomstenbelasting kas	– 328	667
Loonbelasting kas	26 391	27 213
Dividendbelasting	3 278	3 348
Kansspelbelasting	158	160
Vennootschapsbelasting	14 535	14 142
– Gassector kas	1 650	1 550
– Niet-gassector kas	12 885	12 592
Successierechten	1 480	1 455
<b>Niet nader toe te rekenen belastingontvangsten</b>	<b>27</b>	<b>27</b>
<b>Totaal belastingopbrengsten (kasbasis)</b>	<b>104 939</b>	<b>109 106</b>
Aansluiting op EMU-basis	– 92	329
<b>Totaal belastingopbrengsten (EMU-basis)</b>	<b>104 847</b>	<b>109 435</b>

### 3.2 De belastingontvangsten in 2004

In tabel 3.2.1 wordt de nieuwe raming voor 2004 vergeleken met de raming ten tijde van de Voorjaarsnota. In deze paragraaf zal een toelichting worden gegeven op de belangrijkste ramingsbijstellingen.

**Tabel 3.2.1 Raming belastingopbrengsten 2004 op kas- en EMU-basis (x € miljoen)**

	Voorjaarsnota 2004	Vermoedelijke Uitkomsten 2004	Vershil
<b>Kostprijsverhogende belastingen</b>	<b>58 875</b>	<b>59 374</b>	<b>499</b>
Omzetbelasting	34 948	35 251	303
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	3 081	3 039	- 43
Accijnzen	9 286	9 334	48
Belastingen van rechtsverkeer	4 506	4 572	66
Motorrijtuigenbelasting	2 233	2 224	- 9
Belastingen op een milieugrondslag	3 088	3 219	131
Overig	1 732	1 735	3
<b>Belastingen op inkomen, winst en vermogen</b>	<b>45 239</b>	<b>45 565</b>	<b>326</b>
Inkomstenbelasting kas	- 268	- 328	- 60
Loonbelasting kas	26 123	26 391	267
Dividendbelasting	3 209	3 278	69
Vennootschapsbelasting	14 492	14 535	43
Overig	1 682	1 690	7
<b>Totaal belastingopbrengsten (kasbasis)</b>	<b>104 114</b>	<b>104 939</b>	<b>825</b>
Aansluiting op EMU-basis	- 136	- 92	44
<b>Totaal belastingopbrengsten (EMU-basis)</b>	<b>103 978</b>	<b>104 847</b>	<b>869</b>

Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2004 is de raming voor de totale belastingontvangsten op kasbasis en EMU-basis opwaarts bijgesteld, met respectievelijk € 0,8 en € 0,9 miljard euro. Bij het opstellen van de raming is de ontwikkeling van het economisch beeld, de aanslagontwikkeling en de realisatiecijfers tot en met juli dit jaar betrokken.

Sinds de Voorjaarsnota is de samenstelling van de economische groei gewijzigd en is de nominale groeiverwachting met een half procent neerwaarts bijgesteld. Zo is de (belaste) particuliere consumptie meer dan gehalveerd tot ¼% terwijl de (onbelaste) investeringen zich juist gunstiger ontwikkelen. De onderliggende factoren die bepalend zijn voor de ontvangsten vallen op basis van het economisch beeld daarmee ongunstiger uit. De realisatiecijfers tot en met juli laten daarentegen juist een gunstiger ontwikkeling zien zodat per saldo een opwaartse bijstelling resteert.

De bijstellingen zijn met name gelokaliseerd bij de twee grootste belastingsoorten, de omzetbelasting en de loonbelasting. De opwaartse bijstelling van de omzetbelasting volgt primair uit gunstige realisatiecijfers en lijkt verband te houden met samenstellingseffecten die optreden doordat diverse consumptiecategorieën verschillend belast zijn. Naar het zich laat aanzien vallen deze in 2004 minder negatief uit dan aanvankelijk geraamd werd. De opwaartse bijstelling van de raming van de loonbelasting is het saldo van de iets hogere raming van de loonontwikkeling en het niet doorgaan van het versneld afschaffen van de SPAK waartoe tijdens de Kamerbehandeling besloten is. In plaats hiervan is de WAO-premie verhoogd. De opwaartse bijstelling van de regulerende energiebelasting volgt op meevallende kasontvangsten. Voor de overige belastingsoorten geldt dat de bijstellingen in het economisch beeld 2004

in de Macro Economische Verkenning 2005 (MEV 2005) in samenhang met de realisatiecijfers per saldo weinig invloed op de belastingraming 2004 hebben.

### 3.3 De belastingontvangsten in 2005

In tabel 3.3.1 staat een overzicht van de ontwikkeling van de geraamde belastingontvangsten in 2005. Hierbij is een opsplitsing gemaakt naar de groei van de belastingontvangsten als gevolg van beleidsmaatregelen en overige maatregelen en naar de groei van de belastingontvangsten als gevolg van de economische ontwikkeling.

**Tabel 3.3.1 Raming belastingopbrengsten 2005 op kas- en EMU-basis (x € miljoen)**

	Vermoedelijke Uitkomsten 2004	Maatregelen	Endogeen	Endogeen (in %)	Ontwerp- begroting 2005
<b>Kostprijsverhogende belastingen</b>	<b>59 374</b>	<b>1 620</b>	<b>1 085</b>	<b>1,8%</b>	<b>62 079</b>
Omzetbelasting	35 251	129	560	1,6%	35 940
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	3 039	301	22	0,7%	3 362
Accijnzen	9 334	48	119	1,3%	9 500
Belastingen van rechtsverkeer	4 572	- 15	93	2,0%	4 651
Belastingen op een milieugrondslag	3 219	664	98	3,1%	3 981
Overig	3 959	494	192	4,9%	4 645
<b>Belastingen op inkomen, winst en vermogen</b>	<b>45 565</b>	<b>2 465</b>	<b>- 1 003</b>	<b>- 2,2%</b>	<b>47 028</b>
Loon- en inkomstenbelasting kas	26 063	2 992	- 1 174	- 4,5%	27 880
Dividendbelasting	3 278	0	70	2,2%	3 348
Vennootschapsbelasting	14 535	- 483	90	0,6%	14 142
Overig	1 690	- 44	11	0,7%	1 657
<b>Totaal belastingopbrengsten (kasbasis)</b>	<b>104 939</b>	<b>4 086</b>	<b>82</b>	<b>0,1%</b>	<b>109 106</b>
Aansluiting op EMU-basis	- 92				329
<b>Totaal belastingopbrengsten (EMU-basis)</b>	<b>104 847</b>				<b>109 435</b>

In 2005 bedragen de totale belastingontvangsten op kasbasis naar verwachting € 109,1 miljard en op EMU-basis € 109,4 miljard. Ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten voor 2004 nemen de belastingontvangsten in 2005 op kasbasis met € 4,2 miljard toe. Dit is vooral het gevolg van autonome mutaties die leiden tot € 4,1 miljard hogere ontvangsten. De verwachte endogene groei in 2005 leidt tot een toename in de belastingontvangsten van € 0,1 miljard. In de volgende twee paragrafen zal nader worden ingegaan op de endogene en de autonome ontwikkeling.

#### 3.3.1 Endogene ontwikkeling belastingontvangsten 2005

De endogene toename van de belastingontvangsten is de groei die het gevolg is van de geraamde economische ontwikkelingen zoals opgenomen in de MEV 2005. Voor 2005 verwacht het CPB een groei van het nominale BBP van 2,2%. De raming van de endogene groei van de belastingontvangsten blijft daar opvallend bij achter. Op kasbasis bedraagt deze slechts 0,1%. Indien de belastingontvangsten even sterk zouden groeien als het nominale BBP, dan zou sprake zijn van een toename van de ontvangsten met € 2¼ miljard. De endogene groei van de belastingontvangsten blijft achter doordat de groei van de onderliggende factoren die bepalend zijn voor de belastingontvangsten afwijken van de groei van het BBP. Het effect van deze zogenaamde samenstellingseffecten staat per belastingsoort gespecificeerd in tabel 3.3.2. Hieruit blijkt dat vooral de endogene groei van de loon- en inkomstenbelasting achterblijft.

Tabel 3.3.2 Specificatie samenstellingseffect 2005 (x € miljard), op kasbasis

	2005
Omzetbelasting	- 0,20
Accijnzen	- 0,10
Loon- en inkomstenbelasting	- 1,75
Vpb niet gas	- 0,10
Vpb gas	- 0,15
Overig	0,05
<b>Totaal samenstellingseffect</b>	<b>- 2,25</b>

De geraamde endogene groei van de ontvangsten bij de *kostprijsverhogende belastingen* bedraagt 1,8% en blijft daarmee licht achter bij de nominale groei van het BBP. Deze achterblijvende groei wordt verklaard doordat de particuliere consumptie minder sterk aantrekt dan het BBP. Het aarzelende herstel van de consumptieve vraag heeft zijn weerslag op de ontwikkeling van de verschillende kostprijsverhogende belastingen, zoals de omzetbelasting, de accijnzen en de aankoopbelasting op personenauto's en motorrijwielen. Daarnaast blijft de endogene groei van de accijnzen achter vanwege een langetermijntrend van een afvlakkende consumptie van gedistilleerd en tabakswaaren.

De endogene groei van de *belastingen op inkomen, winst en vermogen* toont een krimp van 2,2%. Zoals hiervoor aangegeven is dit vooral gelokaliseerd bij de loon- en inkomstenbelasting. In de raming voor 2005 is zelfs sprake van een negatieve endogene ontwikkeling. Dit wordt verklaard door verschillende factoren. Ten eerste betreft dit de gematigde loonontwikkeling. De lonen blijven duidelijk achter bij de som van de arbeidsproductiviteit en de inflatie. Dit wordt zichtbaar in de daling van de arbeidsinkomensquote. Dit betekent dat een geringer deel van het in de bedrijven verdiende inkomen aan de factor arbeid toekomt, waardoor ook de ontvangsten van de loonbelasting afnemen. Voor 2005 wordt in de MEV slechts een minimale toename van de werkgelegenheid geraamd. Het is geen ongebruikelijk verschijnsel bij het optreden van economisch herstel dat de groei van de werkgelegenheid in eerste instantie achterblijft.

Ten tweede worden de ontvangsten bij de loonbelasting geremd door de relatief hoge indexatie van de belastingschijven en heffingskortingen. Jaarlijks vindt automatisch een indexatie plaats om te corrigeren voor de ontwikkeling van de inflatie. Deze indexatie vindt met een vertraging plaats. Geraamd wordt dat de tabelcorrectiefactor volgend jaar 1,4% bedraagt. In combinatie met de huidige situatie van loonmatiging betekent dit dat de indexatie fors hoger uitvalt dan de lonen, waardoor mensen relatief gezien minder belasting hoeven te betalen.

De overige belastingsoorten bij de belastingen op inkomen, winst en vermogen laten een bescheiden endogene groei zien. Hiervoor is aangegeven dat volgend jaar sprake is van een daling van de arbeidsinkomensquote. Dit leidt echter niet direct tot een endogene groei van de VPB-opbrengsten, omdat het winstherstel bij bedrijven met enige vertraging optreedt en doordat een deel van de bedrijven de aantrekkende winsten in eerste instantie kunnen verrekenen met verliezen die in voorgaande jaren zijn geleden. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de internetbijlage. Daarnaast speelt een rol dat de voorziene daling van de olieprijs naar een lager niveau zal leiden tot een lagere VPB-afracht door de olie- en gasector.

### 3.3.2 Het effect van maatregelen op de belastingontvangsten

De toename van de belastingontvangsten als gevolg van maatregelen bedraagt 4,1 miljard euro op kasbasis. Dit is het saldo van beleids- en overige maatregelen. De beleidsmaatregelen vloeien voor een belangrijk deel voort uit het strategisch akkoord, het Hoofdlijnenakkoord, het aanvullend pakket waartoe vorig jaar besloten is en de aanvullende besluitvorming van dit jaar. Daarnaast is sprake van een tijdelijke verhoging van het tarief eerste schijf in verband met een fasering van het lastenbeeld waartoe vorig jaar is besloten bij indiening van het stabiliteitsprogramma. Voor een toelichting op de beleidsmaatregelen wordt verwezen naar de toelichting op de lastenontwikkeling in hoofdstuk 4. De overige maatregelen betreffen vooral maatregelen in de uitvoerings sfeer zoals het BTW-compensatiefonds, BTW over investeringen in de infrastructuur, de gevolgen van gerechtelijke uitspraken en nabetalingen. Door maatregelen op transactiebasis nemen de ontvangsten toe met € 2,7 miljard. Het verschil tussen kas- en transactiebasis wordt met name veroorzaakt door de nabetalingen. Nabetalingen betreffen kasverrekeningen tussen de belastingopbrengst en premies volksverzekeringen over oude transactie jaren. In tabel 3.3.3 wordt een overzicht gegeven van de maatregelen voor 2005.

Voor de lastenontwikkeling 2005 is, naast de fiscale maatregelen op transactiebasis ook de lastenontwikkeling bij de sociale premies en de ontwikkeling van de lokale lasten van belang. Het totaal van beleidsmaatregelen van 0,8 miljard euro sluit aan op tabel 4.3.1 in hoofdstuk 4.

**Tabel 3.3.3 Budgettair effect van belasting- en premiemaatregelen en de lastenontwikkeling 2005 (x € miljoen)**

	Kas Belastingen	Trans Belastingen	Lasten
<b>Reeds eerder besloten maatregelen</b>	<b>1 778</b>	<b>1 724</b>	<b>2 071</b>
<b>Arbeidsmarktbeleid</b>			
Gefaseerde afschaffing SPAK en afschaffen VLW	269	270	301
Gefaseerde verhoging arbeidskorting en aangescherpte combikorting	- 53	- 55	- 403
Wet Kinderopvang	268	297	386
<b>Lastenverschuiving</b>			
Verhogen AWBZ premie			269
Verlagen WAO premie werkgevers			- 269
Verhoging tarief 1e schijf (fasering)	999	1 078	1 134
<b>Overig</b>			
Beperken eigen woning forfait tot betaalde hypotheekrente (Hillen)	- 97	- 194	- 269
Gerealiseerde overwaarde betrekken bij financiering nieuw huis	62	62	103
AWBZ-premieverhoging a.g.v. volumegroei zorg			258
Afschaffen zalmsnip			322
Overig	330	266	239
<b>Besluitvorming ten behoeve van EMU saldoverbetering</b>	<b>572</b>	<b>632</b>	<b>460</b>
Omzetting AWBZ-verhoging tarief eerste en tweede schijf	481	502	330
Belastingplicht voor Bank voor Nederlandse Gemeenten en Waterschapsbank	91	130	130
<b>Inkomenspakket</b>	<b>372</b>	<b>414</b>	<b>95</b>
Afschaffen pc privé en dubbel spaarloon	109	122	304
Inkomensondersteunende maatregelen (excl. AOW toeslag)	263	292	- 209
<b>VPB pakket</b>	<b>227</b>	<b>- 24</b>	<b>114</b>
Verlaging algemene tarief en tariefopstapje Vpb	- 868	- 1 240	- 1 240
Verhoging zelfstandigenaftrek	- 180	- 200	- 400
Vervallen vrijstelling BPM en MRB voor grijze kentekens	612	680	680
Verhoging Energiebelasting	423	470	470
Verhoging AWF-premie werkgevers			245
Overig	240	267	359
<b>Overige maatregelen</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>- 1 907</b>
ZFW-premiemutaties a.g.v. invoering no claim			- 1 777
Successierecht	- 72	- 80	- 80
Overig	82	82	- 50
<b>Totaal beleidsmaatregelen 2005</b>	<b>2 959</b>	<b>2 748</b>	<b>833</b>
<b>Totaal overige maatregelen (m.n. nabetalings)</b>	<b>1 127</b>	<b>1</b>	
<b>Totaal maatregelen</b>	<b>4 086</b>	<b>2 749</b>	

### 3.4 Meerjarige belastingraming

De belastingraming voor de periode 2004–2009 wordt gepresenteerd in tabel 3.4.1. De ramingen voor 2004 en 2005 zijn in het voorgaande toegelicht. De belastingraming voor 2006 en 2007 is gebaseerd op het economisch beeld zoals geschetst in hoofdstuk 4 tabel 4.2.1 en de voorgenomen maatregelen. De raming voor de jaren 2008 en 2009 heeft een louter technisch karakter.

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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal belastingopbrengsten op kasbasis	104,9	109,1	112,1	116,7	121,9	126,7
Aansluiting op EMU-basis	- 0,1	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Totaal belastingopbrengsten op EMU-basis	104,8	109,4	112,3	117,1	122,3	127,1

### 3.5 De premieontvangsten in 2004 en 2005

Tabel 3.5.1 bevat de ramingen voor de premieontvangsten voor 2004 en 2005. Deze ramingen komen overeen met de ramingen in de begrotingen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Begroting XV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Begroting XVI). In de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een nadere toelichting opgenomen van de ramingen voor de AWBZ en de ZFW. De overige fondsen worden toegelicht in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In deze paragraaf wordt de groei van de premieopbrengsten onderscheiden naar maatregelen die relevant zijn voor de microlastenontwikkeling en naar de endogene ontwikkeling.

**Tabel 3.5.1 Raming van de premie-ontvangsten 2004 en 2005 op EMU-basis (x € miljoen)**

	2004	maatregelen	endogeen	endogeen in %	2005
Volksverzekeringen	37 017	- 1 470	748	2,0%	36 295
Werknemersverzekeringen, incl WAZ	30 642	- 1 798	461	1,5%	29 304
<b>Totaal</b>	<b>67 659</b>	<b>- 3 268</b>	<b>1 208</b>	<b>1,8%</b>	<b>65 599</b>



# 4 EMU-saldo, EMU-schuld en financieringsbehoefte

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

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>	2001	2002	2003	2004	2005
1. Feitelijk financierings-saldo Rijk (in % geharmoniseerd BBP)	- 8 671	- 9 455	- 3 786	1 256	- 10 426	- 4 335	- 5 020	- 1 496	- 5 815	- 2 934	- 3 587	- 8 002	- 12 327	- 12 417	- 12 175
	- 3,4%	- 3,5%	- 1,4%	0,4%	- 3,4%	- 1,4%	- 1,5%	- 0,4%	- 1,6%	- 0,7%	- 0,8%	- 1,8%	- 2,7%	- 2,7%	- 2,6%
2. Financiële transacties	177	- 1 321	- 5 499	- 8 943	1 166	617	- 2 382	- 2 471	- 964	464	2 764	1 030	- 1 414	- 237	- 468
3. Kas-transactieverschillen (incl. derdenrekeningen en overig)	716	- 7 482	876	- 1 748	- 1 652	245	559	- 257	3 881	1 384	330	2 352	1 828	566	1 936
4. Saldo Rijk (4=1+2+3)	- 7 778	- 11 524	- 6 409	- 9 435	- 10 912	- 4 707	- 6 843	- 4 224	- 2 898	- 1 086	- 493	- 4 620	- 11 913	- 12 087	- 10 707
5. Saldo centrale overheid, niet-Rijk	33	54	- 13	8	- 9	- 8	- 17	208	180	427	255	183	55	0	0
6. Saldo centrale overheid (6=4+5) (in % geharmoniseerd BBP)	- 7 745	- 11 470	- 6 422	- 9 427	- 10 921	- 4 715	- 6 860	- 4 016	- 2 718	- 659	- 238	- 4 437	- 11 858 <sup>2</sup>	- 12 087	- 10 707
	- 3,0%	- 4,3%	- 2,3%	- 3,3%	- 3,6%	- 1,5%	- 2,1%	- 1,1%	- 0,7%	- 0,2%	- 0,1%	- 1,0%	- 2,6%	- 2,6%	- 2,3%
7. Saldo lokale overheid (in % geharmoniseerd BBP)	202	213	215	316	790	709	3 200	321	541	315	- 319	- 2 027	- 2 493 <sup>2</sup>	- 3 200	- 2 400
	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%	1,0%	0,1%	0,1%	0,1%	- 0,1%	- 0,5%	- 0,6%	- 0,7%	- 0,5%
8. Saldo sociale-verzekeringsfondsen (in % geharmoniseerd BBP)	718	48	- 1 546	- 819	- 2 423	- 1 739	- 54	990	4 653	6 525	235	- 2 097	- 113	1 221	926
	0,3%	0,0%	- 0,6%	- 0,3%	- 0,8%	- 0,5%	- 0,0%	0,3%	1,2%	1,6%	0,1%	- 0,5%	- 0,0%	0,3%	0,2%
9. EMU-saldo (9=6+7+8) (in % geharmoniseerd BBP)	- 6 825	- 11 209	- 7 753	- 9 930	- 12 554	- 5 745	- 3 714	- 2 705	2 476	6 181	- 322	- 8 561	- 14 464	- 14 067	- 12 181
	- 2,7%	- 4,2%	- 2,8%	- 3,5%	- 4,2%	- 1,8%	- 1,1%	- 0,8%	0,7%	1,5%	- 0,1%	- 1,9%	- 3,2%	- 3,0%	- 2,6%
10. Financieringsbehoefte (waarvan aflossingen)	21 279	22 357	17 454	18 843	23 640	16 223	13 638	20 643	55 200	29 572	22 945	33 400	36 253	31 164	37 030
	(12 607)	(12 902)	(13 668)	(20 099)	(13 213)	(11 888)	(8 600)	(19 147)	(49 385)	(29 325)	(19 358)	(25 398)	(23 791)	(18 746)	(24 749)

<sup>1</sup> Exclusief de opbrengsten van de UMTS-veiling van 0,7% BBP.

<sup>2</sup> Exclusief de kastransactiecorrectie van het BTW-compensatiefonds van 1,6 miljard euro.

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

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Geharmoniseerd BBP	256 308	266 754	274 088	287 749	302 233	315 059	333 725	354 194	374 070	402 291	429 345	445 160	454 276	464 490	474 480
2. Staatsschuld (conform EMU-definitie) (in % geharmoniseerd BBP)	153 690	162 646	168 372	167 817	181 319	185 256	185 601	189 819	191 279	182 671	185 103	192 869	205 330	217 747	229 922
	60,0%	61,0%	61,4%	58,3%	60,0%	58,8%	55,6%	53,6%	51,1%	45,4%	43,1%	43,3%	45,2%	46,9%	48,5%
3. Schuld overige overheden (in % geharmoniseerd BBP)	40 385	41 771	44 706	46 969	52 047	51 763	47 722	46 646	44 741	42 058	41 972	41 339	40 358	43 558	45 958
	15,8%	15,6%	16,3%	16,3%	17,2%	16,4%	14,3%	13,2%	12,0%	10,5%	9,8%	9,3%	8,9%	9,4%	9,7%
4. EMU-schuld (in % geharmoniseerd BBP)	194 075	204 417	213 078	214 786	233 366	237 019	233 323	236 465	236 020	224 729	227 075	234 208	245 688	261 305	275 880
	75,7%	76,6%	77,7%	74,6%	77,2%	75,2%	69,9%	66,8%	63,1%	55,9%	52,9%	52,6%	54,1%	56,3%	58,1%

**Tabel 4.3 Staatsschuld naar instrument (x € miljard)\***

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Gevestigde schuld	152,0	161,6	165,9	163,5	174,2	177,4	178,6	181,7	184,6	174,2	174,4	172,0	182,4	197,5	209,8
(0-5 jaar)	-	61,4	61,8	67,6	75,2	84,9	93,7	92,5	94,7	91,9	91,7	94,6	95,3	111,2	
(5-10 jaar)	-	81,4	80,7	69,7	69,5	67,7	71,2	68,9	67,7	63,1	63,9	59,3	69,1	68,4	
(10-25 jaar)	-	18,5	18,4	19,1	22,4	17,8	5,4	13,4	13,3	10,3	9,9	9,2	9,1	9,0	
(25-40 jaar)	-	0,2	5,1	7,1	7,1	7,0	8,3	6,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	
2. Vlottende schuld (DTC's)	0	0	1,4	3,4	5,7	7,0	5,9	6,8	5,1	5,5	5,8	16,1	20,4	17,8	17,8
3. Overig (o.a. munten)	1,7	1,0	1,1	0,9	1,4	0,9	1,5	1,3	1,5	3,0	4,9	4,6	2,4	2,4	2,4
4. Totale staatsschuld (conform EMU-definitie)	153,7	162,6	168,4	167,8	181,3	185,3	185,6	189,8	191,2	182,7	185,1	192,9	205,3	217,7	229,9
5. Gemiddeld resterende looptijd vaste schuld (in jaren)	-	6,3	6,8	6,9	6,9	6,4	5,9	6,5	6,5	6,3	6,2	6,2	6,0	5,7	
6. Gemiddelde couponrente (in %)	8	7,8	7,7	7,6	7,6	7,5	7,5	7,3	6,6	6,1	5,7	5,6	5,2	5,0	

\* Door afrondingsverschillen kan de som van de delen afwijken van het totaal.

# 5 Belastinguitgaven

## 5.1 Inleiding

Deze bijlage bevat informatie over de belastinguitgaven in de Nederlandse fiscale wetgeving. Onder een belastinguitgave wordt verstaan een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voorzover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet. Een belangrijk onderdeel van de bijlage zijn de jaarlijks geactualiseerde meerjarige budgettaire overzichten. Deze overzichten zijn opgenomen in de tabellen 5.3.1 (Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2003–2009) en 5.3.2 (Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2003–2009). De toelichting op de afzonderlijke belastinguitgaven, onder meer bestaande uit een beschrijving van de regeling en een weergave van de doelstelling, het verantwoordelijke ministerie en de uitgevoerde evaluaties, zal met ingang van deze Miljoenennota alleen nog in de internetversie worden opgenomen. De papieren versie wordt hierdoor korter, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de beschikbare informatie.

Voor de overzichtelijkheid worden voor de afzonderlijke belastinguitgaven ook de autonome beleidsmutaties in het komende begrotingsjaar weergegeven. Dit overzicht is opgenomen in tabel 5.2.1 (Maatregelen per 2005). In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de evaluatie van de belastinguitgaven. In de komende vijf jaar zullen alle belastinguitgaven geëvalueerd worden. De evaluatieprogrammering voor het vorige jaar, het lopende jaar en het komende jaar wordt in het kort beschreven.

## 5.2 Maatregelen per 2005

Tabel 5.2.1 bevat een overzicht van de maatregelen op het gebied van de belastinguitgaven per 2005.

**Tabel 5.2.1 Maatregelen per 2005, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)**

	2005
<i>Aanpassing bestaande belastinguitgaven:</i>	
Verhoging zelfstandigenaftrek	- 400
Vervallen dubbel spaarloon	70
Verhoging eindheffing spaarloon bij werkgevers	105
Verkorten 3-jaarstermijn doorschuiffaciliteit	- 30
Verhoging percentage bedrijfsopvolgingsfaciliteit Successiewet tot 50%	- 30
Verlaging tarief Successiewet algemeen nut beogende instellingen tot 8%	- 20
Verruiming afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk	- 25
Verruiming milieu-investeringsaftrek	- 15
Vervallen afdrachtvermindering arbo-investeringen	1
Vervallen willekeurige afschrijving arbo-investeringen	18
Aanpassing accessoireregeling BPM	145
Uitbreiding regeling voor groen beleggen	- 1
<i>Introductie nieuwe belastinguitgaven:</i>	
Verlaging tarief BPM voor dieselauto's met roetfilter	- 15
Vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering	- 15
<b>Totaal</b>	<b>- 212</b>

### 5.3 Overzicht van de belastinguitgaven

De tabellen 5.3.1 en 5.3.2 bevatten meerjarige overzichten van de belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen respectievelijk de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen. Naast ramingen voor de jaren 2004 en 2005, bevatten de tabellen tevens nieuwe ramingen voor het jaar 2003 op basis van realisatiecijfers dan wel nieuwe gegevens of nieuwe ramingsinzichten. Aldus kan voor dat jaar een vergelijking worden gemaakt met de ramingen uit de Miljoenennota van vorig jaar. De kolommen voor de jaren 2006 tot en met 2009 bevatten extrapolaties op basis van relevante macro-economische ophoogfactoren. Tevens is rekening gehouden met autonome wijzigingen in die jaren.

**Tabel 5.3.1 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2003 – 2009, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)\***

	2003 (raming MN 2004)	2003 (realisatie/ aangepaste raming)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Verlaging lastendruk op ondernemingen</b>	<b>2 382</b>	<b>2 416</b>	<b>2 393</b>	<b>2 855</b>	<b>3 061</b>	<b>3 258</b>	<b>3 315</b>	<b>3 380</b>
<b>a) algemeen</b>								
Zelfstandigenaftrek	977	1 022	1 049	1 476	1 641	1 756	1 788	1 820
Extra zelfstandigenaftrek starters	50	84	86	88	90	91	93	95
Meewerkaftrek	15	18	18	19	19	20	20	20
FOR, niet omgezet in lijfrente	221	221	225	229	232	236	241	245
Stakingsaftrek	56	59	46	33	20	21	21	22
Doorschuiving stakingswinst	96	96	99	133	133	132	131	129
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in Successiewet	30	43	44	75	77	80	83	85
Doorschuiving aanmerkelijk belangwinst bij aandelenfusie	34	34	35	36	37	37	38	39
Landbouwwijstelling	262	203	210	219	223	229	235	241
<b>b) investeringen in het algemeen</b>								
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	272	282	287	291	298	306	3 14	321
Willekeurige afschrijving immateriële bedrijfsmiddelen	0	0	–	–	–	–	–	–
Willekeurige afschrijving gebouwen in aangewezen gebieden	37	37	4	– 14	– 14	– 14	– 14	– 14
Willekeurige afschrijving starters	16	11	7	8	10	11	12	12
Willekeurige afschrijving arbo-bedrijfsmiddelen	7	0	0	– 14	– 16	– 12	– 7	–
Willekeurige afschrijving films	20	2	1	– 7	–	–	–	–
Willekeurige afschrijving zeeschepen	0	0	0	0	0	0	0	0
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	50	50	50	51	52	54	55	56
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	4	4	6	6	6	6	6	7
Filminvesteringsaftrek	23	6	7	–	–	–	–	–
<b>c) investeringen ten behoeve van het milieu</b>								
VAMIL	– 4	53	– 6	– 25	– 6	35	28	31
Energie-investeringsaftrek (EIA)	161	112	169	177	179	179	179	179
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	38	71	46	63	69	80	80	80
Bosbouwwijstelling	2	2	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	15	6	8	9	9	9	10	10
<b>Verlaging lastendruk op arbeid</b>	<b>2 753</b>	<b>2 649</b>	<b>2 275</b>	<b>1 673</b>	<b>1 428</b>	<b>1 436</b>	<b>1 452</b>	<b>1 472</b>
<b>a) gericht op werkgevers</b>								
Afdrachtvermindering lage lonen	614	620	387	194	–	–	–	–
Afdrachtvermindering langdurige werklozen	150	130	83	42	10	–	–	–
Afdrachtvermindering onderwijs	215	210	217	220	227	237	247	257
Afdrachtvermindering kinderopvang	175	162	234	–	–	–	–	–
Afdrachtvermindering zeevaart	94	89	94	99	99	103	108	112
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk	360	323	365	392	417	417	417	417
Afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof	68	42	68	68	–	–	–	–
Afdrachtvermindering arbo-investeringen (non-profit)	3	1	1	–	–	–	–	–
Afdrachtvermindering scholing (non-profit)	74	72	–	–	–	–	–	–
Scholingsaftrek	200	200	–	–	–	–	–	–

**Tabel 5.3.1 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2003 – 2009, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)\***

	2003 (raming MN 2004)	2003 (realisatie/ aangepaste raming)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>b) gericht op werknemers</b>								
Werknemersspaarregelingen (o.a. spaarloon)	626	626	643	482	424	415	405	399
Carpoolregeling	17	17	–	–	–	–	–	–
Feestdagenregeling	–	–	35	35	36	38	41	42
Zeedagenaftrek	2	2	2	2	2	2	2	2
Vakantiebonnen	45	45	37	29	30	32	33	35
Toetrederskorting	8	8	5	2	–	–	–	–
Ouderschapsverlofkorting	–	–	–	–	70	73	76	79
Arbeidskorting voor ouderen	102	102	104	108	113	119	123	129
<b>Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen</b>	<b>1 777</b>	<b>1 740</b>	<b>1 773</b>	<b>2 064</b>	<b>2 113</b>	<b>2 171</b>	<b>2 238</b>	<b>2 305</b>
Algemene vrijstelling forfaitair rendement	830	830	852	869	890	915	941	968
Kindertoeslag forfaitair rendement	18	17	18	18	18	19	19	20
Ouderentoeslag forfaitair rendement	91	90	91	93	95	98	101	104
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	2	2	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	5	5	5	5	5	5	5	6
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	24	40	43	44	46	47	49	51
Vrijstelling sociaal-ethisch beleggen forfaitair rendement	1	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling cultureel beleggen forfaitair rendement	0	0	0	1	1	1	1	1
Vrijstelling durfkapitaal forfaitair rendement	43	14	8	8	8	8	9	9
Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement	16	15	9	8	6	5	6	6
Vrijstelling rechten op begrafenissuitkering forfaitair rendement	8	7	8	8	8	8	9	9
Vrijstelling van rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	648	620	630	648	664	682	702	722
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld	–	–	–	250	256	263	271	279
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	17	17	18	19	20	21	22	23
Aftrek kosten monumentenwoning	30	30	31	32	34	35	37	38
Heffingskorting groen beleggen	26	45	49	49	50	52	54	56
Heffingskorting sociaal-ethisch beleggen	1	0	1	1	1	1	1	1
Heffingskorting cultureel beleggen	1	0	0	1	1	1	1	1
Heffingskorting durfkapitaal	11	3	3	3	3	3	3	3
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	5	5	5	5	5	5	5	6
<b>Overige regelingen</b>	<b>1 104</b>	<b>1 118</b>	<b>1 124</b>	<b>1 130</b>	<b>1 119</b>	<b>1 168</b>	<b>1 241</b>	<b>1 289</b>
Vrijstelling bepaalde uitkeringen (o.a. huursubsidie)	588	588	592	574	556	583	631	653
Aftrek afkoopsommen echtscheidingsuitkeringen	3	3	3	3	3	3	3	4
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	90	105	110	114	119	124	131	137
Giftenaftrek	232	231	237	244	256	267	279	291
Faciliteiten Successiewet algemeen nut beogende instellingen	150	150	153	179	185	191	197	204
Tijdelijke verhoging algemene heffingskorting (o.a. voor alfhulp)	41	41	29	16	–	–	–	–
<b>Totaal generaal</b>	<b>8 016</b>	<b>7 923</b>	<b>7 565</b>	<b>7 722</b>	<b>7 721</b>	<b>8 033</b>	<b>8 246</b>	<b>8 446</b>
percentage BBP	1,8%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%

\*<<->> = regeling is in dat jaar niet van toepassing;

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

**Tabel 5.3.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2003 – 2009, budgettair belang op transactiebasis inlopen de prijzen (x € miljoen)\***

	2003 (raming MN 2004)	2003 (realisatie/ aangepaste raming)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Energiebelasting</b>	<b>407</b>	<b>394</b>	<b>287</b>	<b>144</b>	<b>146</b>	<b>150</b>	<b>152</b>	<b>156</b>
Verlaagd tarief glastuinbouw	114	100	103	115	117	119	121	124
Verlaagd tarief groene stroom	190	190	158	–	–	–	–	–
Afdrachtvermindering duurzaam opgewekte energie	21	21	–	–	–	–	–	–
Afdrachtvermindering warmtekrachtkoppeling	59	59	–	–	–	–	–	–

**Tabel 5.3.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2003 – 2009, budgettair belang op transactiebasis inlopen de prijzen (x € miljoen)\***

	2003 (raming MN 2004)	2003 (realisatie/ aangepaste raming)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Teruggaaf kerkgebouwen	4	3	3	3	3	4	4	4
Teruggaaf non-profit	19	21	23	26	26	27	27	28
<b>Omzetbelasting – verlaagd tarief</b>	<b>2 970</b>	<b>2 867</b>	<b>2 934</b>	<b>2 977</b>	<b>3 063</b>	<b>3 170</b>	<b>3 283</b>	<b>3 400</b>
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	543	509	520	529	544	563	584	604
Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	56	57	59	60	62	64	66	69
Kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	108	114	117	119	122	127	131	136
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	53	51	53	53	55	56	58	61
Sierteelt	157	153	156	158	163	168	174	180
Arbeidsintensieve diensten	314	311	319	323	332	344	356	369
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	496	494	505	513	528	546	566	586
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	174	172	176	178	183	190	196	203
Voedingsmiddelen horeca	1 069	1 006	1 029	1 044	1 074	1 112	1 152	1 192
<b>Omzetbelasting – vrijstellingen</b>	<b>368</b>	<b>351</b>	<b>358</b>	<b>364</b>	<b>374</b>	<b>388</b>	<b>402</b>	<b>415</b>
Sportclubs	42	43	44	44	45	47	49	50
Post	117	107	109	111	114	118	122	127
Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	108	103	105	107	110	114	118	122
Fondswerving	101	98	100	102	105	109	113	116
Overige vrijstellingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
<b>Omzetbelasting – speciale regelingen</b>	<b>80</b>	<b>97</b>	<b>99</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>106</b>	<b>110</b>	<b>114</b>
Kleine ondernemersregeling	55	66	68	69	71	73	76	79
Landbouwregeling	25	31	31	31	32	33	34	35
Overige regelingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
<b>Accijnzen</b>	<b>543</b>	<b>543</b>	<b>366</b>	<b>376</b>	<b>390</b>	<b>408</b>	<b>428</b>	<b>449</b>
Verlaagd tarief kleine brouwerijen	1	1	1	1	1	1	1	1
Raffinaderijvrijstelling	39	39	39	41	43	44	46	49
Vrijstelling communautaire wateren	73	73	73	76	79	83	87	91
Vrijstelling luchtvaartuigen	122	122	122	127	131	138	145	152
Tariefdifferentiatie benzine en diesel naar zwavelgehalte	177	177	–	–	–	–	–	–
Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen	130	130	130	130	135	141	148	155
Laag tarief OV-bussen en huisvuilauto's	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Belasting op personenauto's en motorrijwielen</b>	<b>218</b>	<b>292</b>	<b>237</b>	<b>113</b>	<b>119</b>	<b>117</b>	<b>124</b>	<b>130</b>
Vrijstelling elektrische en hybride motorrijtuigen	1	1	10	15	10	–	–	–
Teruggaaf politie, brandweer	8	8	8	8	8	8	9	9
Teruggaaf ambulance	1	2	2	2	2	2	2	2
Teruggaaf taxi's	18	31	32	33	34	35	37	39
Verlaging tarief voor dieselauto's met roetfilter	–	–	–	15	24	30	32	33
Vrijgestelde accessoires	190	250	185	40	41	42	44	47
<b>Motorrijtuigenbelasting</b>	<b>174</b>	<b>193</b>	<b>193</b>	<b>193</b>	<b>201</b>	<b>212</b>	<b>224</b>	<b>2 34</b>
Halftarief MRB	19	24	24	24	25	26	28	29
Kwarttarief MRB	34	35	35	35	37	39	41	43
Nihiltarief OV-bussen op LPG	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling motorrijtuigen ouder dan 25 jaar	82	92	92	92	96	101	107	112
Vrijstelling taxi's	29	31	31	31	32	34	36	38
Vrijstelling politie en brandweer	6	6	6	6	6	7	7	7
Vrijstelling reinigingsdiensten	2	2	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling wegenbouw	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling defensie	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Vrijstelling ambulances	1	1	1	1	1	1	1	1
Overige vrijstellingen	1	2	2	2	2	2	2	2
Verlaagde grondslag hybride (bestel)auto's	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Overdrachtsbelasting</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>72</b>	<b>88</b>	<b>89</b>	<b>92</b>	<b>94</b>	<b>94</b>
Vrijstelling overdracht aan de volgende generatie	18	18	19	19	19	20	20	20
Vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructure- ring	–	–	–	15	15	16	16	16
Vrijstelling landinrichting	1	1	2	2	2	2	2	2

**Tabel 5.3.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2003 – 2009, budgettair belang op transactiebasis inlopen de prijzen (x € miljoen)\***

	2003 (raming MN 2004)	2003 (realisatie/ aangepaste raming)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden	14	14	14	14	14	15	15	15
Vrijstelling monumenten	10	10	11	11	11	11	12	12
Vrijstelling naburige landerijen	25	25	26	27	28	28	29	29
<b>Totaal generaal</b>	<b>4 828</b>	<b>4 805</b>	<b>4 546</b>	<b>4 355</b>	<b>4 485</b>	<b>4 643</b>	<b>4 817</b>	<b>4 992</b>
percentage BBP	1,1%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%

\* <<->> = regeling is in dat jaar niet van toepassing dan wel regeling is in MN 2003 niet als afzonderlijke belastinguitgave opgenomen;  
<<0>> = budgettair beslag van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil; n.b. = niet beschikbaar.

#### 5.4 Evaluatie van belastinguitgaven

Met ingang van het begrotingsjaar 2002 zijn de belastinguitgaven onderdeel van de VBTB-systematiek. In de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) vanaf dat jaar is expliciet opgenomen dat belastinguitgaven zijn op te vatten als instrumenten van beleid, zodat departementen de belastinguitgaven die zij inzetten voor het realiseren van beleidsdoelstellingen moeten opnemen en verantwoorden in hun begrotingen en jaarverslagen.

In tegenstelling tot directe uitgaven valt de verantwoordelijkheid voor belastinguitgaven in VBTB-termen niet integraal onder één departementale begroting. Aan de ene kant verloopt de budgettaire verantwoording via de begroting van het ministerie van Financiën en is dit ministerie tevens verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de fiscale regelgeving inzake belastinguitgaven. Aan de andere kant worden beleidsdepartementen volgens VBTB-voorschriften geacht belastinguitgaven die op hun beleidsdoelstellingen betrekking hebben te vermelden in hun begroting en indien zinvol en mogelijk toe te lichten met prestatiegegevens.

Ter begeleiding van de «VBTB-integratie» wordt op de website van het ministerie van Financiën voor elke belastinguitgave afzonderlijk de beleidsdoelstelling vermeld en wordt aangegeven welke ministeries in VBTB-termen verantwoordelijk zijn en welke evaluaties zijn afgerond of gepland.

In de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) is vastgelegd dat het beleid in de regel ten minste eens in de vijf jaar aan de hand van evaluatieonderzoek ex post wordt geëvalueerd. De evaluaties zullen moeten voldoen aan de RPE/VBVB-richtlijnen voor ex post beleidsevaluaties. Dat wil zeggen dat de evaluaties zich primair richten op de effectiviteit en de doelmatigheid, waaronder de uitvoeringskosten en de administratieve lasten, van het gevoerde beleid.

In de Miljoenennota 2004 is aangekondigd dat het ministerie van Financiën een meer actieve verantwoordelijkheid zal nemen voor een adequate en tijdige evaluatie van alle belastinguitgaven. De evaluatie van belastinguitgaven vergt, omdat het *fiscale* beleidsinstrumenten betreft, een intensievere betrokkenheid van het ministerie van Financiën dan de evaluatie van niet-fiscale beleidsinstrumenten. Om die reden zal het ministerie van Financiën ervoor zorgen dat in nauwe samenwerking met de betrokken departementen in de komende vijf jaar alle belastinguitgaven worden geëvalueerd. Het betreft alle belastinguitgaven die in deze bijlage zijn opgenomen. De evaluatieprogrammering van belasting-

uitgaven zal centraal worden gemonitord. De werkzaamheden zijn voor een deel van de belastinguitgaven procesmatig (organisatie en coördinatie) en voor een ander deel inhoudelijk (begeleiding of uitvoering van onderzoek) van aard. In deze bijlage zal jaarlijks aandacht worden besteed aan de conclusies en eventuele beleidsconsequenties van uitgevoerde evaluaties.

Hieronder volgt de evaluatieprogrammering van het afgelopen jaar, het lopende jaar en komende jaar.

#### *Evaluatieprogrammering 2003*

In het jaar 2003 is een tweetal evaluaties van belastinguitgaven afgerond. Het betreft de evaluatie van het tijdelijke pakket maatregelen ter stimulering van de Nederlandse filmindustrie en een contra-expertise op de evaluatie van het verlaagde BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten. In het evaluatieonderzoek omtrent de werking van de fiscale filmregelingen is geconcludeerd dat het onwaarschijnlijk is dat in Nederland op afzienbare termijn een economisch levensvatbare filmsector mogelijk is. De mix aan subdoelstellingen (het verbeteren van de marktoriëntatie en het productievolume en het realiseren van structuurversterking) is wel deels gehaald. Mede naar aanleiding van dit evaluatieonderzoek zijn beide regelingen afgeschaft.

De evaluatie van de toepassing van het verlaagde BTW-tarief op arbeidsintensieve diensten betreft een door het CPB uitgevoerde contra-expertise, waarin werd geconstateerd dat het moeilijk is aan te geven hoe groot de effecten zijn geweest van de BTW-maatregel. Het experiment van het verlaagde BTW-tarief op arbeidsintensieve diensten wordt voor 2004 en 2005 gecontinueerd.

#### *Evaluatieprogrammering 2004*

Voor 2004 is inmiddels de evaluatie van de willekeurige afschrijving arbo-bedrijfsmiddelen gerealiseerd. TNO heeft een evaluatie uitgevoerd van de willekeurige afschrijving arbo-bedrijfsmiddelen voor ondernemers en de arbo-afdrachtvermindering voor de non-profitsector. Uit het rapport blijkt dat de effectiviteit van de regeling te wensen overlaat. Van de willekeurige afschrijvingsregeling bleek 83% van de ondernemers de arbo-bedrijfsmiddelen ook zou hebben aangeschaft als er geen regeling zou zijn geweest en het gebruik door de non-profitsector was zeer beperkt. De fiscale regelingen zullen daarom worden omgezet in één subsidie-regeling. De regeling zal conform het kabinetsbeleid meer toegespitst worden op hoge arborisico's. Dit betekent dat de jaarlijks te publiceren lijst van arbeidsmiddelen verkort kan worden. Tegelijkertijd zal de financiële prikkel worden versterkt door het voordeel voor ondernemers en organisaties/instellingen te verhogen.

Voor 2004 staat verder de evaluatie van de volgende regelingen gepland:

- De aftrek voor scholingsuitgaven
- De afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk
- De willekeurige afschrijving investeringen continentaal plat
- De zelfstandigenaftrek
- De extra zelfstandigenaftrek starters
- De meewerkaftrek
- De fiscale oudedagsreserve
- De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek
- De willekeurige afschrijving starters
- De vrijstelling durfkapitaal forfaitair rendement
- De heffingskorting durfkapitaal
- De persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal



Voor 2005 staat de evaluatie van de volgende belastinguitgaven op het programma:

- Heffingskorting en vrijstelling groen beleggen
- Vrijstelling van rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement
- Vrijstelling van rechten op begrafenisuitkering forfaitair rendement
- Algemene vrijstelling forfaitair rendement
- Kindertoeslag forfaitair rendement
- Ouderentoeslag forfaitair rendement
- Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement
- Milieu-investeringsaftrek
- Vrije afschrijving milieu-investeringen
- Afdrachtvermindering van onderwijs

Verder is het voornemen dat diverse belastinguitgaven in het kader van de motorrijtuigenbelasting en de overdrachtbelasting geëvalueerd zullen worden.

## 6 Interdepartementale beleidsonderzoeken

Deze bijlage bevat een overzicht van de interdepartementale beleids-  
onderzoeken (IBO's) van de nieuwe ronde en de stand van zaken van de  
vorige rondes. IBO-rapporten inclusief de desbetreffende kabinets-  
standpunten zijn te vinden op de website van het ministerie van Financiën  
(www.minfin.nl/ibo). Over de taakopdrachten van de nieuwe onderwerpen  
heeft het kabinet de Tweede Kamer per brief op 7 juli 2004 geïnformeerd<sup>1</sup>.

### *IBO-onderwerpen ronde 2004*

<b>Ministerie</b>	<b>Onderwerp</b>
OCW	VMBO
VROM	Verstedelijking
VenW	Beleid en onderhoud infrastructuur
VWS	Organisatie romp AWBZ
BZK/Justitie	Modellen voor beheer van de politie
Horizontaal	Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel

### *IBO-onderwerpen ronde 2003*

<b>Ministerie</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Publicatiedatum rapport</b>	<b>Publicatiedatum kabinets- standpunt</b>
BZK	Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau	12 juli 2004	Naar verwachting 1 januari 2005
OCW	Open bestel BVE, HBO en WO	Naar verwachting najaar 2004	Naar verwachting najaar 2004
Financiën	Controletoren	Naar verwachting eind 2004	Naar verwachting eind 2004
VenW	Gebruiksvergoedingen goederenvervoer	Naar verwachting eind 2004	Naar verwachting eind 2004
EZ	Regionaal economisch beleid	12 juli 2004	12 juli 2004

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 690, nr. 1.

*IBO onderwerpen ronde 2002*

<b>Ministerie</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Publicatiedatum rapport en kabinetsstandpunt</b>
BuZa	Effectiviteit en coherentie ontwikkelingssamenwerking	3 oktober 2003
Justitie/BZK	Doorlichting regelgeving executieve politietaken	28 januari 2004
OCW	Collegegelddifferentiatie	19 december 2003
Horizontaal	Uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen	6 november 2003
Defensie	Europese defensiecapaciteiten	16 september 2003
VenW	Bekostiging waterbeheer	16 februari 2004
LNV/VROM	Vogel- en habitatrictlijn	9 september 2003
VWS	Maatschappelijke opvang	21 november 2003
SZW	Decentralisatie arbeidsvoorwaarden: marktwerking en resultaatgerichte bekostigingsstructuur	15 januari 2004

*IBO-onderwerpen ronde 2001*

<b>Ministerie</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Publicatiedatum rapport</b>	<b>Publicatiedatum kabinets- standpunt</b>
Justitie	Doelmatigheid inburgeringsbeleid	20 juni 2002	23 april 2004
Defensie	Verwerving van defensiematerieel voor de Nederlandse krijgsmacht	15 juli 2002	2 juni 2004
LNV	Heroriëntatie landbouwbeleid	24 juni 2002	25 februari 2004
OCW	Beroepsonderwijs	4 juni 2002	21 november 2003
VenW	Benuttingsmaatregelen spoor	19 juli 2002	22 oktober 2003
BuZa	Beleidskader werving internationale ontwikkelingssamenwerking	Verwachting september 2004	Verwachting september 2004

# 7 Administratieve lastenreductie voor het bedrijfsleven

In deze bijlage wordt achtereenvolgens ingegaan op de stand van zaken van de uitvoering van de reductieplannen, de acties die zijn uitgezet om meer reducties te vinden, een korte omschrijving van de lopende interdepartementale projecten en een aantal verwante trajecten.

## Stand van zaken uitvoering reductieplannen

Het structurele groeivermogen van de Nederlandse economie kan een belangrijke impuls krijgen door het reduceren van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het kabinet heeft als doelstelling de administratieve lasten met een kwart te verminderen. Het afgelopen jaar hebben verschillende departementen beleid in uitvoering genomen dat tot een reductie van administratieve lasten met 18%, of € 3 miljard, moet leiden voor het eind van deze kabinetsperiode. Een volledig overzicht van de stand van zaken van de uitvoering van deze plannen wordt weergegeven in tabel 1. In het voorjaar van 2005 worden departementale administratieve lastenplafonds vastgesteld om vermindering van administratieve lasten te bewerkstelligen c.q. nieuwe groei te voorkomen.

*Overzichtstabel rijksbrede voortgang en planning van verwachte reductie en toename tot 2007*

**Tabel 1: Overzichtstabel reductiebeeld per departement per jaar**

(x € miljoen)		Reductiebeeld 01-01-2007 (cumulatief)					Reductiebeeld april 2004	Verskil met april 2004
		2003 (gerealiseerd)	2004	2005	2006	2007		
Financiën	R	- 146	- 267	- 520	- 643	- 656	- 633	- 23
	T	18	37	122	122	122	112	10
VWS	R	- 34	- 53	- 138	- 310	- 310	- 310	0
	T	1	20	20	20	20	-	20
SZW	R	- 42	- 247	- 368	- 465	- 495	- 472	- 23
	T	9	14	14	14	14	14	0
Justitie	R	- 58	- 61	- 71	- 201	- 504	- 505	1
	T	0	1	1	1	1	-	1
VROM	R	- 11	- 78	- 112	- 351	- 530	- 527	- 3
	T	5	5	18	18	18	-	18
VenW	R	- 11	- 54	- 86	- 276	- 276	- 273	- 3
	T	1	2	2	6	6	-	6
EZ	R	- 7	- 30	- 46	- 128	- 128	- 126	- 2
	T	3	3	7	9	9	1	8
LNV	R	- 37	- 39	- 61	- 110	- 110	- 106	- 4
	T	1	1	5	5	5	-	5

(x € miljoen)		Reductiebeeld 01-01-2007 (cumulatief)					Reductiebeeld april 2004	Verschil met april 2004
		2003 (gerealiseerd)	2004	2005	2006	2007		
OCW	R	- 0,2	- 0,3	- 0,4	- 5,0	- 5,0	- 5	0
	T	0	0	0	0	0	-	0
BZK <sup>1</sup>	R	-	-	-	-	-	-	-
	T	-	-	-	-	-	-	-
Totaal	R	- 347	- 829	- 1 402	- 2 489	- 3 014 (18%)	- 2 957	- 57
	T	38	83	189	195	195 (1%)	127	68
Totaal (april 2004)	R	- 347	- 831	- 1 161	- 2 453	- 2 957 (18%)		
	T					127 (1%)		

<sup>1</sup> BZK zal voor Prinsjesdag de Kamer separaat informeren over de uitkomsten van de nulmeting. Verder zal BZK de Kamer zo spoedig mogelijk informeren over de reductievoorstellen.

## Toelichting

De tabel heeft als doel te informeren over veranderingen in het reductiebeeld vanaf april 2004. Per departement wordt naast het actuele reductieverloop (R) over 2003–2007 ook het verloop van de verwachte toename (T) als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving getoond. Het saldo van deze twee reeksen geeft het verloop van de nettoreductie per departement. In de laatste twee kolommen wordt het verschil ten opzichte van het in april 2004 geschetste reductiebeeld zichtbaar gemaakt (reductie negatief, toename positief).

### *Wijzigingen in de totale reductie en toename in het licht van de taakstelling van een kwart*

Het actuele reductiebeeld laat een lichte vermeerdering (€ 58 miljoen) zien van de voorgenomen reductie maar wijkt niet wezenlijk af van het in april gepresenteerde beeld<sup>1</sup>. Het brutoreductiepercentage bedraagt nog 18%. Inmiddels is wel meer zicht op toename van administratieve lasten als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving. In april hebben de departementen een toename van € 127 miljoen gemeld (waarvan € 112 miljoen bij Financiën). Inmiddels verwacht het kabinet € 68 miljoen meer. Gesaldeerd betekent dit dat de stand op een nettoreductie van 17% blijft staan. Om uiteindelijk een kwart reductie te realiseren zijn nog steeds aanvullende voorstellen nodig van (netto) 8%.

### *Wijzigingen reductieomvang*

De verhoging van de reductiemaatregelen wordt voor een belangrijk deel verklaard door actualisatie van de maatregelen bij Financiën en SZW, in het bijzonder de voorstellen Walvis/sub en de nieuwe Wet Kinderopvang. In de departementale voortgangsrapportages wordt meer in detail ingegaan op de mutaties in de reductieomvang.

### *Wijzigingen toenames*

Als gevolg van de inwerkingtreding van aangenomen nieuwe wet- en regelgeving bij VROM nemen de administratieve lasten per saldo toe met € 18 miljoen. Een groot deel hiervan heeft betrekking op de implementatie van EU-regelgeving (wijziging Wet Milieubeheer betreffende emissie-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003–2004, 29 515, nr. 1.

handel). Bij EZ en Financiën worden in de begroting 2005 toenames gekwantificeerd van respectievelijk € 8 miljoen en € 10 miljoen. Deze hangen samen met diverse kleinere posten. Bij VWS nemen de lasten met € 20 miljoen toe door de implementatie van de Europese Allergenenrichtlijn.

#### *Wijzigingen reductieverloop*

Bij de reductiemaatregelen Walvis en Arbo is de spreiding van de reducties over de jaren heen geactualiseerd. Dit leidt per saldo tot een verhoging in 2004 en 2005 bij SZW en Financiën. Op het gebied van de huurwetgeving en corporaties, waarbij reducties voorzien waren in 2005 en 2006, treedt een lichte verschuiving op naar 2007. Bij EZ worden de reducties bij de Octrooiwet nu in 2005 en 2006 verwacht. Dit betekent een verschuiving naar latere jaren ten opzichte van het eerdere beeld.

#### **Tweede fase reductieplannen**

De in april gepresenteerde plannen betekenden een grote eerste stap, maar daarmee is de kabinetsdoelstelling nog niet gerealiseerd. Het kabinet inventariseert dan ook extra reductiemogelijkheden, ook om nieuwe administratieve lasten te compenseren die ontstaan door bijvoorbeeld de nieuwe Wet financiële dienstverlening en de invoering van Code Tabaksblad. Via een viertal sporen zal in de komende maanden worden verkend hoe meer reductie kan worden gevonden om de doelstelling uit het Hoofdlijnenakkoord te bereiken:

- de aanpak van de Europese administratieve lasten
- interdepartementale samenwerking
- inzet van ICT
- aanvullende mogelijkheden bij individuele departementen

#### **Europese administratieve lasten**

Uit de inventarisatie van de administratieve lasten is gebleken dat een aantal omvangrijke complexen van administratieve lasten een Europese oorsprong kent. Het kabinet heeft in de brief «Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten»<sup>2</sup> aangegeven in het Europese beleid meer aandacht te willen schenken aan de gevolgen van regelgeving voor het bedrijfsleven in het algemeen en voor de (verlaging van) administratieve lasten in het bijzonder. Het kabinet doet dat, samen met de andere EU-voorzitters in 2004 en 2005, op twee manieren: door het voorkomen van *nieuwe* onnodige administratieve lasten, en door het aanpakken van administratieve lasten in *bestaande* Europese regels.

Nederland spoort tijdens het Nederlands voorzitterschap en in 2005 lidstaten en de Europese Commissie aan om op zowel Europees als nationaal niveau de administratieve lasten te verlagen. Het kabinet zet in op een verdere operationalisering van de Lissabon-strategie, onder meer door de administratieve lasten als indicator voor die strategie ook in Europese context te kwantificeren.

Het kabinet vindt het belangrijk dat het thema administratieve lasten serieus wordt meegewogen bij besluitvorming in Brussel over nieuwe regels. Daarvoor is het van belang dat ook de administratieve lasten worden gekwantificeerd als in Brussel de effecten van voorgestelde regels in kaart worden gebracht. Nederland en de andere EU-voorzitters van 2004 en 2005 hebben begin 2004 aan de Europese Commissie gevraagd hiervoor een methodiek te ontwikkelen en de Europese Commissie heeft

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2003–2004, 29 515, nr. 1.

hierop positief gereageerd. Tijdens het Nederlands voorzitterschap zal een door de Europese Commissie voorgestelde methodiek worden besproken. Het kabinet streeft ernaar dat in 2005 bij voorstellen voor nieuwe Europese regelgeving de gevolgen voor de administratieve lasten worden gekwantificeerd.

De Nederlandse ministeries hebben bij het uitvoeren van de nulmetingen in 2003 ook geïnventariseerd welke administratieve lasten een internationale en vooral Europese herkomst hebben. Op basis daarvan is en wordt de Nederlandse inzet voor de aanpak van administratieve lasten uit bestaande Europese regelgeving ontwikkeld. Het terugdringen dan wel beperkt houden van de administratieve lasten is bij een groot aantal dossiers al een intensief onderwerp van gesprek in de verschillende overlegstructuren. In een aantal gevallen dienen deze onderwerpen opgenomen te worden in het al bestaande vereenvoudigingsprogramma van de Europese Commissie. Tevens zullen twaalf al ingediende vereenvoudigingsvoorstellen van de Europese Commissie die een vermindering van de administratieve lasten inhouden, tijdens het Nederlandse voorzitterschap met voorrang worden behandeld. Daarnaast ontwikkelt de Europese Commissie – los van de voorstellen van de lidstaten – ruim twintig voorstellen waar zij een additionele reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven voorziet.

### **Interdepartementale projecten voor vermindering van administratieve lasten**

Bij het vinden van aanvullende reductiemogelijkheden is ook een belangrijke rol weggelegd voor interdepartementale samenwerking. Het gaat daarbij om een betere organisatie van bestaande informatiestromen (harmoniseren, synchroniseren, integreren e.d. van informatieverplichtingen). De inzet van ICT kan daarbij een instrument zijn om tot grotere (maatschappelijke) efficiëntie te komen. In de eerdergenoemde kabinetsbrief administratieve lasten van april 2004 is een eerste projectenoverzicht gegeven. Van deze projecten zijn inmiddels taakopdrachten opgesteld, die hieronder worden toegelicht. Deze projecten moeten begin 2005 leiden tot concrete additionele reductievoorstellen.

Om meer projecten te identificeren worden de nulmetingen van de administratieve lasten geanalyseerd op aanvullende reductiemogelijkheden. Over de projecten die hieruit voortkomen, zal de Tweede Kamer in het voorjaar van 2005 worden geïnformeerd in het kader van de rapportage over de departementale lastenplafonds.

Verder wordt naar nieuwe reductiemogelijkheden gezocht via de aanpak van modelbedrijven. De praktijksituatie bij een reëel bedrijf, dat het modale bedrijf in een sector vertegenwoordigt, fungeert hierbij als vertrekpunt. Zo ontstaat een op de praktijk gebaseerd inzicht in de stapeling, overlap en eventuele strijdigheden van de administratieve lasten zoals deze zich op bedrijfsniveau manifesteren. Dit levert ook input voor nieuwe (inter)departementale thema's en voorstellen.

In 2005 wordt de follow-up voorzien in de sectoren die in 2004 worden doorgelicht, namelijk podiumkunsten, ziekenhuizen, metaalsector, uitzendbranche, chemie en de glastuinbouwsector.

### **Minder administratieve lasten door ICT**

Een optimaal gebruik van de mogelijkheden van ICT kan leiden tot aanvullende reductiemogelijkheden. De Tweede Kamer is het afgelopen half jaar hierover reeds uitgebreid geïnformeerd via de nota «Op weg naar de Elektronische Overheid» van de minister voor BVK en de minister van EZ en de «Voortgangsrapportage programma ICT en Administratieve Lastenverlichting» van de staatssecretaris van EZ. Thans wordt met

departementen en uitvoeringsorganisaties onderzocht welke informatiestromen met AL-gevolgen effectiever en efficiënter kunnen worden afgehandeld door gebruik te maken van gezamenlijke standaarden en infrastructuur. Hiervoor worden afspraken gemaakt die moeten leiden tot die gezamenlijke standaarden naast afspraken over het gebruik van de ICT-infrastructuur. De informatiestromen, die hiervoor in aanmerking komen, worden in een aantal projecten uitgewerkt. Enerzijds zullen individuele stromen worden aangesloten (laaghangend fruit), op basis van de Landkaartmethodiek. Anderzijds zullen combinaties van stromen worden gezocht waarbij eerst gegevens worden geharmoniseerd (vereenvoudigen en stroomlijnen van de uitvraag) en deze vervolgens aan de voorzieningen worden gekoppeld. Een eerste scan op basis van een analyse van gegevensstromen indiceert dat zich voor deze zogenoemde clusterprojecten op ICT-gebied interessante mogelijkheden voordoen in de gegevensclusters rond de jaarrekening, de vergunningen, de in- en uitvoerlogistiek, de landbouwregelingen en het soft-domein. Het streven is voor deze clusters ofwel uiterlijk november een taskforce ingesteld te hebben, ofwel aan te sluiten bij reeds lopende initiatieven op de genoemde gebieden. De te behalen AL-reductie wordt vooraf gekwantificeerd. Nadere, op dit moment uitgevoerde analyse van de gegevensstromen zal andere clusters indiceren naast de bovengenoemde. Ook voor deze clusters zal een aanpak worden vormgegeven, waarschijnlijk in een tweede reeks projecten die begin 2005 zal starten.

### **Aanvullende mogelijkheden bij individuele departementen**

Zoals in de kabinetsbrief over de aanpak van de administratieve lasten van april is gemeld, worden bij departementen thans nadere verkenningen uitgevoerd naar de mogelijkheden van aanvullende reducties binnen de eigen departementale lasten. Half november zal een eerste indicatie van het verwachte AL-effect bekend moeten zijn. De stand van zaken is:

- **Arbo:**

In aanvulling op wat is aangegeven in het actieplan «Vereenvoudiging SZW-wetgeving» van 28 november 2002 wordt verder onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van vereenvoudiging, mede in het licht van waartoe de Europese regels verplichten. In het bijzonder wordt gekeken naar de hoofdstukken 2 en 4 van het Arbobesluit voor wat betreft de bouwprocesbepalingen en gevaarlijke stoffen. Verder wordt gekeken naar stroomlijning van onder andere de bepalingen in de arboregelgeving die betrekking hebben op de informatieverstrekking tussen werkgever en werknemers.

- **Pensioenen:**

Het kabinet heeft de Stichting van de Arbeid advies gevraagd over enkele concrete suggesties voor vermindering van de administratieve lasten op het terrein van de pensioenen. Op grond van het inmiddels ontvangen advies zal het kabinet bezien aan welke voorstellen nadere uitwerking kan worden gegeven.

- **Vennootschapsrecht:**

Op het gebied van het vennootschapsrecht zijn verschillende initiatieven gestart of inmiddels al afgerond. De komende maanden zullen de gevolgen voor de administratieve lastenreductie hiervan nader in beeld worden gebracht. Het betreft hier onder andere de Wet elektronische handel, het wetsvoorstel ter bevordering van de toepassing van elektronische communicatiemiddelen bij besluitvorming in rechtspersonen, de wijziging van Boek 2 BW verhoging grenzen voor verplichte toepassing van de structuurregeling en creëren van mogelijkheid van opting-out en het wetsvoorstel ter implementatie van de herziene eerste richtlijn vennootschapsrecht.

- **VROM:**

Naast de voorstellen uit de herijkingsoperatie die al aan de Tweede



Kamer zijn aangeboden onderzoekt VROM of het omvangrijke pakket van additionele voorstellen, vooral gericht op de uitvoeringskant van de wet- en regelgeving, van de gemengde commissie kan leiden tot nieuwe reductievoorstellen. Deze voorstellen worden momenteel binnen VROM getoetst op hun maatschappelijke effecten, de effecten op de handhaving en op de vraag of juridische overwegingen en/of EU-regelgeving de overname van de voorstellen in de weg staan. De projectgroep «ICT en AL» heeft voorstellen geformuleerd om tot verdergaande reductie te komen. Deze voorstellen zullen de komende maanden op haalbaarheid worden bezien. In het najaar zal de Tweede Kamer over beide onderwerpen afzonderlijk worden geïnformeerd.

- **VWS:**

In de komende maanden zal VWS concrete nieuwe vereenvoudigingsvoorstellen onderzoeken, zodat de resultaten hiervan half november kunnen worden meegenomen. Concreet wordt hierbij bedoeld op vereenvoudiging van de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening en het terugbrengen van de informatieverplichtingen in de WZV en de AWBZ. Daarnaast wordt gekeken in welke mate de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning een vermindering van de administratieve last in de AWBZ kan betekenen. Verder wordt in het kader van de grotere eigen verantwoordelijkheid van de zorgvragen bezien in welke mate dit tot vermindering van de lasten uit wet- en regelgeving kan leiden. Tevens wordt bezien of er reducties zijn te behalen door ICT-toepassingen, aanbevelingen uit de rapportage «Sneller Beter», interdepartementale samenwerking en Europa-aanpak.

### **Taakopdrachten en stand van zaken lopende projecten**

Hieronder volgt een korte toelichting op de taakopdracht en stand van zaken van de interdepartementale samenwerkings- en ICT-projecten die in de kabinetsbrief AL 2004 zijn aangekondigd. Het merendeel van deze projecten wordt in een breder kader opgepakt, waarbij de reductie van administratieve lasten een van de aspecten is die worden onderzocht. De resultaten van deze projecten worden ingezet bij het vaststellen van de AL-plafonds in het voorjaar van 2005. Het bedrijfsleven wordt, voorzover nog niet expliciet is aangegeven, bij de administratieve lastendimensie van deze projecten nader betrokken.

#### *Gevaarlijke stoffen en administratieve lasten (trekker: LNV)*

De opdracht van het project «Gevaarlijke stoffen» is het maken van een uitgebreide probleemverkenning van de organisatie en werkwijze van de overheid in het beleidsveld gevaarlijke stoffen en in hoeverre adressanten van regelgeving daar problemen bij ervaren. Het gaat om mogelijke problemen rondom verdeling en afbakening van verantwoordelijkheden, overlap of tegenstrijdigheden in regelgeving. Er zijn acht departementen bij betrokken: LNV, VROM, VWS, VenW, DEF, EZ, BZK en SZW. Aanpak «Gevaarlijke stoffen» is één van de projecten uit Andere Overheid. LNV is trekker.

Gevaarlijke stoffen is een onderwerp waarbinnen gezocht wordt naar mogelijkheden voor lagere administratieve lasten. Om deze mogelijkheden in kaart te brengen, wordt in dit project een korte deskresearch, gestart op basis van al verrichte departementale analyses. Het gaat dan vooral om mogelijkheden die zich voordoen op het snijvlak van twee of meerdere departementen, bijvoorbeeld om gelijke informatieverplichtingen die door meerdere departementen worden opgelegd. Medio oktober zal bekend zijn of zulke verplichtingen bestaan. Daarna zal op korte termijn bekeken worden of en welke verbeteringen mogelijk zijn, zodat medio november duidelijk is welke concrete lastenverlichtingen op gebied van gevaarlijke stoffen zouden kunnen worden doorgevoerd.

#### *Vergunningen en administratieve lasten (trekker: EZ)*

De Taskforce Vergunningen heeft de opdracht om, voortbouwend op en gebruikmakend van al lopende initiatieven, voor de economisch relevante vergunningprocedures voorstellen te ontwikkelen die leiden tot minder (administratieve) lasten, kortere doorlooptijden, een betere stroomlijning tussen verschillende vergunningprocedures en een duidelijkere rol en minder kosten van certificeringsvereisten. Daarbij dient het te gaan om zo concreet mogelijke verbeteringsvoorstellen, die passen binnen de regels en voorschriften van de EU.

De taskforce zal eerst een inventarisatie maken van de problematiek. Daarbij gaat het om een inventarisatie van de vergunningprocedures, waarmee het Nederlandse bedrijfsleven te maken heeft, alsook om een inventarisatie van de problemen die Nederlandse bedrijven hebben met de diverse vergunningsprocedures. Vervolgens zal de taskforce komen met concrete verbeteringsvoorstellen, waarbij gebruik wordt gemaakt van ervaringen in het buitenland. De verbetervoorstellen omvatten een kwantitatieve doelstelling, inclusief de daarbij behorende timing en een kwantitatieve inschatting van de mogelijke opbrengsten (waaronder AL-reductie) van vereenvoudiging van de verschillende vergunningsprocedures.

De taskforce start zijn werkzaamheden in augustus 2004 en rapporteert in het begin van 2005 aan de staatssecretaris van Economische Zaken, mede met het oog op de vaststelling van de AL-plafonds in het voorjaar van 2005. Gestreefd wordt naar implementatie van de voorstellen gedurende de huidige kabinetsperiode. De taskforce bestaat uit vertegenwoordigers van een aantal departementen (EZ (trekker), Financiën, Justitie, SZW, VROM, VenW, BZK, LNV, VWS), vertegenwoordigers van de gemeentelijke en provinciale overheid en van VNO NCW en MKB Nederland. Er wordt een externe voorzitter aangesteld. Het secretariaat wordt gevormd door EZ.

#### *Ketenomkering (trekker: LNV)*

Bij ketenomkering gaat het erom dat bij de informatiebehoefte van de overheid niet haar vraag uitgangspunt is, maar het aanbod aan informatie dat bij het bedrijfsleven beschikbaar is. De verwachting is dat ketenomkering op de lange termijn kan bijdragen de administratieve lasten op een structureel lager niveau te houden. Voor de ketenomkering wordt gewerkt aan het instellen van een taskforce vanuit het bedrijfsleven waarbij het Rijk zich aansluit. De taskforce zal mede op basis van ingebrachte voorstellen inzichtelijk maken en adviseren op welke wijze een maximale winst met de ketenomkering te behalen valt. Daarnaast zal zij belemmeringen op het gebied van ketenomkering signaleren, en voorstellen doen om deze belemmeringen te slechten.

In deze startfase ligt het accent op LNV-onderwerpen, maar het onderwerp ketenomkering heeft een bredere relevantie. Nadrukkelijk wordt gestreefd naar betrokkenheid van meerdere departementen. Daartoe zal in de eerste fase van het project bekeken worden hoe de interdepartementale verbreding kan worden bereikt.

#### *Toezicht op toezicht (trekker: LNV)*

Met het project «Toezicht op toezicht» wordt gedoeld op bepaalde gewijzigde toezicht- en handhavingsarrangementen. Voor dit project wordt aangesloten bij een lopend LNV-traject dat moet leiden tot een beleidskader voor toezicht op controle. Hierbij zullen de mogelijkheden en de randvoorwaarden voor toezicht op controle helder worden gemaakt. In deze analyse zal ook specifiek gekeken worden door welke mechanismen en onder welke randvoorwaarden een substantiële AL-vermindering mogelijk is.

LNV zal het resultaat van deze actie in november 2004 inbrengen in interdepartementaal overleg en bij overleg met het bedrijfsleven.

Aansluitend zal het kader in de MR worden vastgesteld. De algemene noties uit dit kader zullen rijksbreed door de verschillende departementen vertaald kunnen worden naar voorstellen voor minder AL binnen ieders beleidsveld.

*Verdere vereenvoudiging van het loonbegrip («sofi-domein») (trekker: FIN)*

In het kader van het actieplan voor administratieve lastenverlichting wordt een projectteam ingesteld dat, voortbouwend op Walvis/Sub, zal komen met voorstellen voor verdere vereenvoudiging van het loonbegrip en de eisen die gesteld worden aan de loonadministratie.

Aan de hand van de nulmetingen naar de administratieve lasten voor werkgevers bij de werknemersverzekeringen en loonheffing zal dit projectteam nagaan welke verdere vereenvoudigingen kunnen leiden tot een substantiële vermindering van de kosten voor werkgevers. Daarvoor heeft in juli 2004 al een eerste verkenning plaatsgevonden. Nadat deze verdere vereenvoudigingsmogelijkheden in beeld zijn gebracht, zal worden nagegaan wat nodig is om deze vereenvoudigingen op afzienbare termijn in te voeren. Daarbij zal zo veel mogelijk aangesloten worden op de activiteiten voor Walvis/sub en het daarbijbehorende tijdspad (premieheffing Walvis: 1 januari 2005, sub en dagloonregels Walvis: 1 januari 2006).

Het projectteam bestaat uit vertegenwoordigers van de departementen Financiën en SZW. Tijdens dit traject zal het bedrijfsleven worden betrokken. Het projectteam wordt ingesteld op 1 september 2004 en rapporteert in het eerste kwartaal 2005 aan de bewindslieden van Financiën en SZW, zodat de resultaten kunnen worden meegenomen bij het in de MR vaststellen van de administratieve lastenplafonds.

*Harmoniseren en integreren van vleeswetgeving (trekker: VWS)*

In de kabinetsbrief 2004 is aangegeven dat gekeken zal worden of en in welke mate de integratie van de regelgeving met betrekking tot de productie en handel in vlees en vleesproducten kan bijdragen aan het reduceren van de administratieve lasten. Het betreft diverse regelingen van de ministeries van LNV en VWS. Hierbij zal de nieuwe en geharmoniseerde EU-regelgeving voor levensmiddelen in beschouwing moeten worden genomen.

Naast reductie van administratieve lasten is ook transparantie en eenduidigheid van regelgeving op dit terrein van belang. In dat kader is in juni 2004 een werkgroep Vleesregelgeving van VWS, LNV en Justitie gestart als onderdeel van het programma Bruikbare Rechtsorde. Doel van het project is voorstellen te doen voor het harmoniseren en integreren van de wetgeving betreffende de volksgezondheidsbepalingen voor vlees. Hierbij zal ook nadrukkelijk worden gekeken naar de informatieverplichtingen die in de verschillende wettelijke regimes voorkomen, in hoeverre deze ongerechtvaardigde verschillen vertonen en of deze kunnen worden beperkt door bijvoorbeeld samenvoeging of hergebruik. De betrokkenheid van het bedrijfsleven wordt hierbij gewaarborgd door het in stand houden van de werkgroep Gezondheidsbescherming van VWS. De ministeries van LNV en VWS zijn inhoudelijk betrokken bij de werkgroep, medewerkers van ministeries van VenW en Justitie zijn respectievelijk voorzitter en secretaris.

De werkgroep brengt voor 10 oktober 2004 een notitie uit, waarin de problemen zijn geïnventariseerd waarop de te ontwikkelen voorstellen een antwoord moeten geven. Vanaf medio augustus zullen de contacten die zijn opgebouwd geïntensiveerd worden, zodat voortgang geboekt zal worden. Uiterlijk half november zullen concrete stappen of reductieplannen gepresenteerd worden.

*Stroomlijning vergunningsaanvragen Woningwet en Monumentenwet (trekkers: OCW en VROM)*

De Monumentenwet schrijft voor dat bij het aanbrengen van wijzigingen in een monument een vergunning moet worden aangevraagd bij het college van B en W. In vrijwel alle gevallen dient daarnaast ook een bouwvergunning te worden aangevraagd, waartoe soortgelijke informatie moet worden verschaft. Voorgesteld is om de informatievraag van beide vergunningen op elkaar af te stemmen, om doublerende administratieve handelingen te voorkomen. Dat vergt nadere afstemming tussen VROM (bouwvergunning) en OCW (Monumentenwet).

Het ministerie van VROM werkt aan een vereenvoudiging en standaardisering van de diverse vergunningsstelsels. Ook de bouwvergunning maakt deel uit van die operatie. Tussen VROM en OCW is afgesproken dat OCW ten aanzien van de Monumentenwet zal worden betrokken bij dit project. Het is de verwachting dat het VROM-project vanaf eind 2006 is gerealiseerd.

*Basisvoorzieningen Elektronische Overheid (trekker: BZK)*

De toegezegde «Integrale aanpak digitale informatie tussen burgers & overheid en tussen bedrijven & overheid» is uitgewerkt in de notitie «Op weg naar de Elektronische Overheid. Basisvoorzieningen» zoals die 1 juni 2004 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Het doel van de basisvoorzieningen is het realiseren van elektronische toegang tot de overheid, elektronische authenticatie, eenduidige nummers voor personen en voor bedrijven, basisregisters, elektronische identificeringsmiddelen (chipcards), elektronische informatie-uitwisseling en snelle verbindingen tussen overheidsorganisaties. Door deze inzet van ICT kan een aanzienlijke bijdrage geleverd worden aan de vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Voor de planning van de realisatie van deze basisvoorzieningen wordt verwezen naar bijlage 4 van de genoemde notitie. De gevolgen van het gebruik van de basisvoorzieningen voor de vermindering van administratieve lasten zullen zo spoedig mogelijk zo concreet als mogelijk worden aangegeven.

*Verlichten van administratieve lasten voor ondernemers in financiële rapportageketens (trekkers: Justitie en Financiën)*

Het ministerie van Justitie en het ministerie van Financiën zijn, samen met EZ (CBS) een project gestart voor de vermindering van administratieve lasten door het aanleveren van financiële gegevens te vereenvoudigen. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van eXtensible Business Reporting Language (XBRL). Dit is een open standaard voor het samenstellen en elektronisch uitwisselen van businessrapportages en gegevens via het internet.

Onderdeel hiervan is het Nederlands Taxonomie Project (NTP)<sup>3</sup> dat als doel heeft de weg te effenen voor het realiseren van administratieve lastenverlichting voor ondernemers in de financiële rapportageketens. Dit betekent het afstemmen van belangen en activiteiten van de ketenpartners (de organisaties waaraan ondernemers financiële gegevens dienen te verstrekken) waardoor de weg wordt geëffend voor het daadwerkelijk effectief en efficiënt uitwisselen van financiële gegevens. Het NTP brengt rapportageketens in kaart, identificeert ketenpartners en actoren, inventariseert randvoorwaarden, obstakels en kritische succesfactoren, stimuleert het gebruik van (open) uitwisselingsstandaarden en probeert draagvlak te verwerven bij ketenpartners en actoren. NTP ondersteunt bovendien het opstellen van de Nederlandse XBRL-taxonomie die door de overheid zal worden gebruikt.

<sup>3</sup> Een taxonomie is een standaardbeschrijving en classificatiesysteem voor de inhoud van de verslaggeving.

Het NTP richt zich in eerste instantie op drie belangrijke financiële-rapportageketens, te weten:

- het aangeven van belastingen – de winstbelastingen, loonbelasting, BTW-afdracht en de premie voor de sociale verzekeringen –;
- het financieel verantwoorden in de vorm van de jaarrekening;
- het verstrekken van gegevens ten behoeve van economische statistieken.

De administratieve lastenverlichting wordt uiteindelijk bij de implementatie van XBRL via de ketenpartners (onder andere Kamers van Koophandel, Belastingdienst en CBS) gerealiseerd. Het opstellen en beheren van de XBRL-standaard blijft voorbehouden aan de overheid, te vertegenwoordigen door de publieke ketenpartners. Deze zullen lid zijn/worden van een beheerorganisatie die de te gebruiken open standaarden zal beheren.

### **Verwante trajecten**

Naast de hierboven genoemde vier sporen worden ook de mogelijkheden verkend om de administratieve lasten op het terrein van subsidies en mede-overheden te verminderen. Deze worden hieronder toegelicht.

#### *Subsidies*

Het verkrijgen van rijkssubsidiegelden door bedrijven gaat gepaard met circa € 110 miljoen aan administratieve lasten. Dit bedrag correspondeert met gemiddeld 8% van de daarmee gemoeide subsidiegelden. Deze omvangrijke administratieve verplichtingen belasten de bedrijven die gebruikmaken van de regelingen, en beperken de efficiëntie van het subsidie-instrument. Daarom heeft het kabinet zich als doel gesteld de lasten die voortvloeien uit subsidieregelingen te verkleinen. Daartoe is inmiddels een methode ontwikkeld.

Gebruikmakend daarvan zullen bij elke tussentijdse evaluatie en aanpassing van een subsidieregeling, evenals bij het ontwerp van elke *nieuwe* subsidieregeling, de administratieve lasten worden gemeten en op hun noodzaak en efficiëntie worden getoetst. Nu deze methode beschikbaar is, kunnen en zullen subsidies uiteraard bij de eerstvolgende integrale nulmeting van administratieve lasten in 2007 worden meegenomen.

#### *Aanpak administratieve lasten voor bedrijven bij mede-overheden*

Onlangs heeft de Tweede Kamer de doorlichting van de administratieve lasten vanuit gemeentelijke regelgeving ontvangen. Deze doorlichting laat zien dat gemeenten voor circa € 260 miljoen aan administratieve lasten toevoegen. Deze kwart miljard euro bestaat uit lokale administratieve lasten vanuit de autonome gemeentelijke regels (circa € 50 miljoen), en administratieve lasten die ontstaan vanuit de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun medebewindstaken (circa € 210 miljoen). De vergunning op basis van de Wet milieubeheer neemt daarbij het leeuwendeel (circa € 190 miljoen) voor zijn rekening. Naast de omvang van de lokale administratieve lasten storen de bedrijven zich ook aan de omvang van de bijbehorende gemeentelijke leges en de doorlooptijden van de behandeling van vergunningsaanvragen en aanpassingen van bestaande vergunningen.

De aanpak van de administratieve lasten in medebewindstaken maakt, voorzover die vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk, deel uit van de departementale administratieve lastenreductieprogramma's. De lokale administratieve lasten vanuit de medebewindstaken die samenhangen met de WM-vergunning, zullen de komende tijd worden onderworpen aan een nader onderzoek naar de mogelijkheden om deze substantieel te verminderen.

Voor de lokale administratieve lasten op basis van de Gemeentewet (autonomie) zullen in de eerste plaats best-practice-ervaringen worden geïdentificeerd en uitgewisseld. Gemeenten zullen op basis daarvan zelf

bepalen welke mogelijkheden tot vermindering van administratieve lasten het best aansluiten op hun specifieke situatie. Een eerste aanzet daartoe zal de organisatie van een VNG-conferentie over dit onderwerp geven. De minister van BZK neemt de verspreiding van deze best-practice-ervaringen voor zijn rekening.

De aanpak van lokale administratieve lasten is ook opgenomen in het GSB-programma 2005–2009. Het Rijk wil in dat kader met de deelnemende gemeenten tot prestatie afspraken komen. De aanpak van de lokale administratieve lasten zal verder worden uitgewerkt in een plan van aanpak dat de minister van BZK in november aan de Tweede Kamer zal zenden. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de ergernissen van de bedrijven die met de lokale informatieverplichtingen samenhangen. Verder zal dat plan ingaan op de geïntegreerde aanpak van de administratieve lasten vanuit provinciale regels voor burgers en bedrijven. Hierbij wordt ook de aanpak meegenomen van de administratieve lasten die waterschappen veroorzaken.

#### *Reductie administratieve lasten PBO's*

De minister van SZW heeft eind 2003 de Sociaal-Economische Raad (SER) verzocht de coördinatie op zich te nemen van een meting van administratieve lasten die de PBO's veroorzaken. In de tweede helft van dit jaar worden op basis van de bevindingen reductievoorstellen geformuleerd in overleg met de product- en bedrijfsschappen. Volgens het huidige tijdspad zal de bestuurskamer van de SER in december zijn advies aan de minister van SZW aanbieden.

# Lijst van gebruikte afkortingen

AL	Administratieve Lasten
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
AP	Aanvullende Posten
Arbo	Arbeidsomstandigheden
AVI	Afvalverwijderingsinstallatie
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWF	Algemeen Werkloosheids Fonds
AZ	Algemene Zaken
BBP	Bruto binnenlands product
BCF	BTW-compensatiefonds
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BNP	Bruto Nationaal Product
BOL	Beroepsopleidende Leerweg
BP	Belastingplan
BPM	Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen
BTW	Belasting toegevoegde waarde
BuZa	Buitenlandse Zaken
BVE	Beroepsonderwijs en volwassenen educatie
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CMBA	Civiel Militaire Bestuursafspraken
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumenten Prijs Index
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DAC	Development Assistance Committee
DBC	Diagnose Behandel Combinatie
DG	Directoraat-Generaal
DGF	Diergezondheidsfonds
DNB	De Nederlandsche Bank
DTC	Dutch Treasury Certificate
EC	Europese Commissie
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EIA	Energie-Investeringsaftrek
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESF	Europees Sociaal Fonds / Europees Structuurfonds
ESR	Europees Systeem van Rekeningen
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FIDO	Financiering Decentrale Overheden
FOR	Fiscale Oudedagsreserve
Fte	Full time equivalent
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
GF	Gemeentefonds
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg

GSB	Grote Steden Beleid
GTI	Groot Technologisch Instituut
HA	Hoofdlijnenakkoord
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HSL	Hogesnelheidslijn
IB	Inkomstenbelasting
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IOAW	Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers
IPAL	Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISF	Infrastructuurfonds
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
IT	Informatietechnologie
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
JSF	Joint Strike Fighter
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MDG	Millennium Development Goal
MEV	Macro-Economische Verkenning
MIA	Milieu-Investeringsaftrek
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MLO	Microlastenontwikkeling
MLT	Middellange Termijn
MN	Miljoenennota
MOOZ	Medefinanciering Oververtegenwoordiging Oudere Ziekenfondsverzekerden
MR	Ministerraad
MRB	Motorrijtuigenbelasting
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NB	Nationale Bestedingen
NCM	Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij
NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
NEa	Nederlandse Emissie autoriteit
NEC	National Emission Ceilings
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelings- landen
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NRF	NATO Response Force
NTP	Nederlands Taxonomie Project
NV	Naamloze Vennootschap
O&O	Onderzoek en Ontwikkeling
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
OZB	Onroerendezaakbelasting



PAO	Programma Andere Overheid
PBO	Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
PF	Provinciefonds
PIA	Professionele Inkoop en Aanbesteding
PNB	Prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen
PPS	Publiek-private samenwerking
RBG	Rijksbegroting
RBV	Regeling Beëindiging Veehouderijtakken / Rijksbegrotingsvoorschriften
REA	(Re)integratie Arbeidsgehandicapten
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
SA	Strategisch Akkoord
SER	Sociaal-Economische Raad
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SONA	Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen
SPAK	Specifieke Afdracht Kortingen
SZ	Sociale Zekerheid
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	(Nederlandse centrale organisatie voor) Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UvW	Unie van Waterschappen
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VenW	Verkeer en Waterstaat
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VJN	Voorjaarsnota
VK	Verenigd Koninkrijk
VLW	Vermindering Langdurig Werklozen
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
Vpb	Vennootschapsbelasting
VRROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieube- heer
VS	Verenigde Staten
VUT	Vervroegde uittreding
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandi- gen
WBSO	Wet Bevordering Speur en Ontwikkeling
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
Wm	Wet milieubeheer
WML	Wettelijk Minimumloon
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WO	Wetenschappelijk onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WTO	World Trade Organization
WTZ	Wet op de Toegang tot Ziektekostenverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WZV	Wet Ziekenhuisvoorzieningen

XBRL	EXtensible Business Reporting Language
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZFW	Ziekenfondswet
ZMOK	Zeer Moeilijk Opvoedbare Kinderen
ZW	Ziektewet

# Trefwoordenregister

Aanvullend pensioen	25, 46, 104
Accijnzen	138–141, 150
Administratieve lasten	4, 5, 10, 12, 13, 18, 56, 57, 65, 74, 84, 100, 116, 127, 151, 156, 157, 158, 159, 161
AOW	16, 39, 44, 46, 47, 50, 52, 104, 119, 132, 143
Arbeidsaanbod	9, 12, 25–28, 30–34, 43, 51, 59, 64
Arbeidsdeelname	5, 26, 32–35, 43, 44, 46, 53, 59, 61
Arbeidsgeschiktheid	8, 11, 32, 60, 101, 168, 169
Arbeidskorting	61, 149
Arbeidskosten	10, 21–23, 25, 27, 30, 31, 38, 39, 56
Arbeidsparticipatie	10, 11, 14, 16, 17, 34, 43, 46, 53, 59, 61, 79, 118
Arbeidsproductiviteit	8, 10, 12, 13, 22, 26, 28, 33, 35, 36, 38, 39, 53, 56, 66
Arbeidstijd	32, 33
Arbeidsvoorwaardenruimte	10, 44, 46, 47, 56, 96, 119, 121, 155
Armoedebestrijding	86, 89–91
Armoedeval	61
Aruba	86, 91
Asiel	5, 15, 78–80, 94–96, 108
Automatische stabilisatoren	40, 52, 93, 107, 117–119
AWBZ-premie	17, 104, 143
AWBZ-uitgaven	46
Begrotingselasticiteit	112
Begrotingsregels	18, 100, 118
Belastingconcurrentie	37
Belastingen op een milieugrondslag	138–140
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	138–141, 147–149
Belastingen van rechtsverkeer	138, 139, 140
Belastingherziening	25, 34
Belastingontvangsten	3, 107, 119, 127, 132, 137–140, 142, 143, 147
Belastingtarief	37
Belastinguitgaven	4, 119, 148–153
Beleidsbegroting	122, 169
Beleidsintensiveringen	40, 119, 121
Beleidspakket	16, 17
Beleidsprogramma	55
Bestuurlijke vernieuwing	76, 167
Bijstand	10, 11, 32, 59, 61, 75, 86, 88, 97, 104
Boxensysteem	37
Broeikasgassen	83
BTW	9, 114, 131, 132, 142, 165, 167
Budgettair Kader Zorg	74, 121, 129
Buitenlandse Zaken	131, 132, 167

Bureaucratie	13, 14, 18, 73, 75, 88
Collectieve regeling	8, 16, 43, 46
Collectieve voorziening	16, 47, 59
Collegegelddifferentiatie	15, 65
Commissie Tabaksblat	13, 58
Concurrentiekracht	5, 22, 31, 55, 56
Concurrentiepositie	8, 10, 12, 13, 39, 56, 62
Conjunctuur	26–30, 107, 112, 119
Consumentenvertrouwen	24, 29, 31
Contractloonontwikkeling	56
Corporate governance	10, 13, 58, 59
Criminaliteit	5, 15, 69–72, 91
DBC	15, 74, 167
Decentrale overheden	9, 14, 17, 77
Deregulering	61, 73
Dividendbelasting	137–140
Ecologische Hoofdstructuur	82–84, 167
Efficiency	16, 71, 77, 78, 95, 96, 100, 101
Eindloonstelsel	45, 49, 50
EU-beleid	79, 95
Europese administratieve lasten	12, 57
Europese Commissie	28, 38, 40, 57, 102, 109, 158, 159, 167
Europese hof	37, 83
Europese Unie	36, 89, 91, 102, 110, 112, 120, 122, 167
Euro	94, 165
EU-voorzitterschap	14, 15
Evaluatieonderzoek	151, 152, 169
Exportsector	8, 27
Gasbaten	120, 121, 132
Gemeentefonds	120, 131
Geneesmiddelen	99, 100, 134, 135, 161
Gezondheidszorg	5, 15, 30, 69, 73–75, 89, 91, 134–136, 167
Groeibrief	56
Grote Steden Beleid	14, 16, 71, 76, 82, 168
Handhavings- en fraudebeleid	11
Hervormingsagenda	5, 13, 18, 19
Homogene Groep Internationale Samenwerking	95, 120, 131, 132
Hoogconjunctuur	8, 9, 24, 107, 118
Huurbeleid	81, 82, 95
Huursubsidie	96, 149
Hypotheekrente	143
Illegaliteit	15, 78, 79
Immigratie	3, 78, 133, 135
Indirecte belastingen	25, 119
Inflatie	25, 28, 29, 39, 94, 96, 141
Infrastructuur	3, 12, 69, 72, 75, 80, 84, 85, 90, 101, 103, 120, 131, 132, 142, 154, 160
Inkomstenbelasting	9, 107, 138, 139, 140, 141, 168
Inkomstenmaatregel	17
Innovatie	3, 10, 12, 14, 18, 35, 36, 39, 53, 56, 62, 66, 67, 75, 82
Integratie	3, 14, 15, 18, 36, 59, 62, 78, 79, 151, 163
Interdepartementaal Beleidsonderzoek	74, 77, 84, 121, 168
Internationale concurrentie	10, 18, 30, 36

Jeugdwerkloosheid	42, 63
Kabinetsbeleid	9, 61, 67, 83, 152
Kenniseconomie	62, 64
Kenniswerker	67–69
Kinderopvang	32, 62, 148
Koopkracht	8, 17, 24, 25, 30, 43, 96, 103, 104
Kostprijsverhogende belastingen	138–141, 147–151
Kwaliteitskaart	15, 66
Lagere overheden	80
Landbouwbeleid	155
Landbouw	83, 90, 91, 95, 101, 131, 132, 150, 151, 188
Lastendruk	13, 30, 33, 52, 119, 148, 149
Lastenkader	105, 106
Lastenverhoging	16, 24, 47, 103–106
Lastenverlichting	24, 31, 40, 52, 104, 105, 106, 119, 121, 161
Lerarentekort	36, 62, 65
Levensloopregeling	11, 18, 39, 45, 46, 56, 62, 105
Lissabon-agenda	13, 14
Loonbelasting	13, 138, 139, 141, 165
Loonmatiging	10, 22, 24, 25, 27, 30, 38, 56, 104, 107, 141
Mededingingsbeleid	36, 56
Microlastenontwikkeling	106, 121, 144, 168
Middelloonstelsel	45, 49, 50
Midden- en kleinbedrijf	36, 168
Milieu	3, 30, 57, 80, 82, 83, 86, 89, 90, 134, 135, 147, 148, 153, 157, 165, 168, 169
Millennium Development Goals	89
Mobiliteit	3, 12, 67, 83–85, 120
Motorrijtuigenbelasting	138, 139, 150, 153
Nationale Schuld	131, 132
Natuur	3, 18, 80, 82–84, 86, 131, 132, 149, 153, 169
Nederlandse Antillen	86, 91, 169
No-claimteruggaveregeling	15, 75
Nota Mobiliteit	12, 84
Nota Ruimte	80–82
Nullijn	11, 39, 56
Ombuigingen	96, 121
Omzetbelasting	9, 107, 138–141, 150
Ondernemingsbestuur	5, 13, 55, 58
Ondernemingsklimaat	12, 53, 90
Onderwijsprogramma	15, 65
Onderwijs	3, 12, 14, 15, 18, 34, 36, 40, 41, 53, 56, 62–68, 79, 89, 90, 91, 95, 96, 101, 131, 132, 148, 153, 155, 157, 164, 168, 169
Onderzoek en ontwikkeling	35–37, 39, 67, 168
Ontwikkelingssamenwerking	89, 90, 91, 155
Openbaar bestuur	3, 76, 101
Operatie JONG	64, 72, 76
Output gap	26–29, 112
Overstroming	85, 86
OZB	104, 168
Participatiegraad	25, 43, 51, 52
Particuliere consumptie	8, 23, 141
Pas-toe-of-leg-uitregel	13, 58

Pensioenen	25, 43, 45–51, 53, 58, 109, 160
Pensioenfondsen	24, 25, 38, 48–51
Pensioengat	46
Pensioenindexering	48
Pensioenpremie	8, 23, 24, 38, 48, 51
Pensioenstelsel	24, 25, 43, 46, 48, 50, 109
Premiedruk	48, 50
Premieontvangsten	3, 4, 30, 47, 48, 107, 119, 121, 122, 127, 144
Prepensioen	11, 32, 38, 39, 42–46, 53, 56, 62, 104, 105, 118
Preventie	16, 71, 75, 78, 87
Prijsconcurrentiepositie	29
Programma Andere Overheid	14, 76, 169
Provinciefonds	96, 131, 169
Provincies	14, 17, 75, 81, 86, 114, 116, 122
Reïntegratie	11, 60, 61, 78
Ruimtelijke ordening	14, 80
Sociale Fondsen	4, 128
Sociale partners	10, 11, 39, 56, 62, 105
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	5, 11, 16, 18, 30, 31, 33, 34, 43, 44, 56, 59, 61, 94, 97, 98, 101, 119–121, 128, 129, 169
Staatsschuld	95, 145, 146
Stabiliteits- en Groeipact (SGP)	110–112, 169
Stabiliteitsprogramma	103, 122
Stelselherziening	47, 73, 74
Structurele EMU-saldo	17, 109, 112
Studiefinanciering	63, 65, 66
Subsidies	82, 91, 101, 119, 165
Terugkeernota	15, 79
Toelatingsbeleid	15, 78, 79
Uitgavenkader	75, 94, 95, 97–100, 102, 120–122, 127, 129, 130
Uitkeringen	10, 11, 30, 39, 43, 44, 48, 56, 61, 77, 82, 97, 105, 120–122, 149, 153
Uittreedleeftijd	41, 43, 47, 50
Uitverdieneffecten	117
Veiligheid	3, 10, 12, 14, 15, 18, 57, 63, 69–71, 80, 83–90, 101, 168
Veiligheidsbeleid	15, 86, 87
Veiligheidsketen	69, 70
Veiligheidsprogramma	5, 15, 69, 70
Veiligheidssituatie	15, 87, 88
Vennootschapsbelasting	5, 9, 12, 36–38, 56, 103, 104, 107, 121, 138–141, 143, 169
Vergrijzing	8, 16–18, 24–26, 39, 41, 43, 44, 46, 49, 52, 62, 64, 110, 118
Verkeer	83, 86, 120
Vermoedelijke Uitkomsten	121, 122, 137–140
Vervoer	85, 104, 136, 150, 154
Vervroegde uittreding	8, 11, 12, 42–44, 46, 169
Verzekeraars	5, 9, 11, 15, 60, 73, 121, 128
Volksverzekeringen	142, 144
Voortijdig schoolverlaten	62, 63
Vreemdelingenbeleid	15, 79
VUT- en prepensioenregelingen	11, 32, 38, 39, 42–46, 53, 56, 61, 62, 104, 105, 118, 169
Wachtl ijsten	10, 14, 72
Wachttijden	10, 14, 72

WAO	5, 11, 17, 33, 42, 44, 59, 60, 97, 118, 143, 169
Werkgelegenheid	8, 9, 10, 13, 22, 33, 34, 36, 39, 50, 51, 53, 90, 107, 141
Werkloosheid	8, 9, 12, 13, 21, 22, 23, 25, 28, 30–33, 38, 39, 42, 43, 44, 61, 94, 97, 98, 119
Werkloosheidswet	5, 11, 17, 42, 43, 59–61, 97, 98, 118, 122, 169
Werknemersverzekeringen	105, 144, 169
Wet- en regelgeving	12, 13, 79, 157, 161
Wet Kinderopvang	59, 62, 143
Wet Maatschappelijke Ondersteuning	14, 71, 74, 161, 169
Wet Werk en Bijstand	5, 10, 11, 42, 59, 61, 169
Wetenschap	12, 65, 67, 68, 149
Wonen	3, 80, 81, 82, 113
Ziekenfondswet	75, 105, 121, 143, 144, 170
Ziektejaar	12
Ziektekosten	15, 128, 169
Ziekteverzuim	65, 70, 78
Zorgaanbieders	9, 14, 15, 72, 73
Zorgstelsel	15, 72, 73
Zorgtaken	45, 59, 62
Zorgverzekeraar	15, 47, 73, 75
Zorgverzekeringwet	5, 15, 73, 74
Zorgvrager	15, 72, 74