



Miljoenennota



DERDE DINS DAG
IN SEPTEMBER

2008

Vergaderjaar 2007–2008

31 200

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 18 september 2007

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2008

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Hoofdstukken	
1 Hoofdpijnen van het beleid	7
1.1 Gunstige uitgangssituatie goed gebruiken	7
1.2 Opgaven voor Nederland: zes pijlers	7
1.3 Solide financieel beleid	10
1.4 Economie en overheidsfinanciën in 2008	11
1.5 Slot	11
2 De basis van het financieel-economische beleid	13
2.1 Houdbaarheid: verbreding en verdieping	13
2.2 Meer mensen langer aan het werk	15
2.3 Nederland kennisland: investeren in productiviteit	20
2.4 Investeren in sociale samenhang	24
2.5 Investeren in klimaat	31
2.6 Slot: samen naar een nieuw evenwicht	35
3 Budgettair beeld	37
3.1 Continuïteit in het begrotingsbeleid	37
3.2 Beleidsagenda 2008	38
3.3 Overzicht overheidsfinanciën 2007–2011	54
3.4 Begrotingsregels	60
Gedrukte bijlagen	
Toelichting op de bijlagen	71
1 Budgettaire kernegegevens	72
2 De uitgaven en niet-belastingontvangsten	74
2.1 Uitgaven begrotingen	74
2.2 Niet-belastingontvangsten	75
2.3 Uitgaven niet relevant voor enig kader	75
2.4 Baten-lastendiensten	76
2.5 Garanties	79
3 De belasting- en premieontvangsten	81
3.1 Inleiding	81
3.2 De belasting- en premieontvangsten in 2007	82
3.3 De belasting- en premieontvangsten in 2008	83
3.4 Meerjarige ontvangstenraming	86
3.5 De belastingraming 2007 – 2008	87
4 EMU-saldo, EMU-schuld en financieringsbehoefte	88
4.1 EMU-saldo en financieringsbehoefte	88
4.2 EMU-schuld	88
4.3 Staatsschuld	89
4.4 Ontwikkeling van de EMU-schuldquote	89

5	Belastinguitgaven	90
5.1	Inleiding	90
5.2	Wijzigingen per 2008	91
5.3	Overzicht van de belastinguitgaven	91
5.4	Evaluatie van belastinguitgaven	94
6	Interdepartementale beleidsonderzoeken	98
6.1	IBO's uit ronde 2006	98
6.2	IBO's uit eerdere rondes	98
7	Vermindering van regeldruk voor bedrijven	99
7.1	Inleiding	99
7.2	Uitgangspunten ten aanzien van maatregelen op specifieke terreinen	99
7.3	Voortgangsbewaking project regeldruk	100
7.4	Toetsen nieuwe wet- en regelgeving op effecten voor bedrijven	101
7.5	Meting administratieve lasten, administratieve lastenplafonds en compensatie van tegenvallers	101
8	Begrotingsregels	103
8.1	Inleiding	103
8.2	Het Coalitieakkoord	103
	Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	114
	Lijst van gebruikte afkortingen	118
	Trefwoordenregister	120
	Internetbijlagen (gepubliceerd op www.rijksbegroting.nl)	
1	Horizontale Toelichting	
2	Verticale Toelichting	
3	Toelichting op de belastingontvangsten	
4	Toelichting op de belastinguitgaven	

Voorwoord

Het kabinet heeft grote plannen. De komende jaren willen we investeren in kwalitatief hoogstaand onderwijs, veilige en leefbare wijken, een ambitieus klimaatbeleid en nog veel meer. Tegelijkertijd hebben we de ambitie om dit deugdelijk te financieren. Niet alleen willen we de komende vier jaar elk jaar meer geld binnen krijgen dan we uitgeven, ook willen we dat ons huishoudboekje over 20 of 30 jaar nog steeds op orde is.

Zoiets gaat niet vanzelf. Solide financiering van een sociale agenda vraagt om moeilijke keuzes en soms harde maatregelen. Die kun je dan maar beter nemen in een jaar waarin het economisch goed gaat. Zo'n jaar lijkt 2008 te worden. En daarom heeft het kabinet er voor gekozen juist komend jaar maatregelen te nemen die ons in staat stellen onze agenda voor de toekomst overeind te houden.

Willen we dat ook volgende generaties nog voldoende geld in kas vinden om noodzakelijke uitgaven te doen, dan voldoet het niet slechts te kijken naar de kosten van de vergrijzing en hoe we daar mee om moeten gaan. Het is minstens zo belangrijk om te investeren in (bijvoorbeeld) goed onderwijs en onderzoek, in een ambitieus energie- en klimaatbeleid en in veilige en leefbare wijken. Verstandige en selectieve keuzes op al die gebieden *nu* kunnen immers grote problemen en hoge kosten *straks* voor latere generaties voorkomen. Een solide financieel beleid houdt ook daar rekening mee.

In deze eerste Miljoenennota van het kabinet zijn de spelregels voor het begrotingsbeleid voor de komende vier jaar vastgelegd. Ook staan voor de komende vier jaar de uitgaven en inkomstenplafonds vast. Deze kaders en de verbeterde begrotingsregels vormen samen met de begrotingsdoelstelling, de investeringsagenda en het uitgangspunt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten zullen dragen, de ijkpunten voor een solide en sociaal beleid.

Wouter Bos
Minister van Financiën

1 Hoofdpijnen van beleid

Stevige maatregelen,
extra investeringen

1.1 Gunstige uitgangssituatie goed gebruiken

Groei, duurzaamheid, respect en solidariteit. Deze begrippen staan centraal in de plannen van het kabinet. De Miljoenennota 2008 geeft een verdere uitwerking van de doelstellingen uit het Coalitieakkoord. Om de gestelde doelen te kunnen verwezenlijken neemt het kabinet de komende jaren stevige maatregelen. Naast een aanzienlijk pakket van extra investeringen en lastenverlichting, gaat het daarbij ook om lastenverzwaringen en bezuinigingen (waarbij het overheidsapparaat niet wordt gespaard). Bovendien wordt werken aantrekkelijker gemaakt door substantiële wijzigingen in de belasting- en premiestructuur.

Lagere inkomens ontzien

Juist in 2008 grijpt het kabinet de goede economische omstandigheden aan om een aantal minder plezierige maatregelen in te voeren. De timing van deze maatregelen is relatief gunstig: de economie draait goed, het aantal mensen met een baan neemt in snel tempo toe en de maatregelen van het kabinet voorkomen oververhitting. Bovendien treft het kabinet speciale maatregelen om ervoor te zorgen dat de lagere inkomens ook in 2008 zo veel mogelijk worden ontzien. Over de gehele kabinetsperiode is het beeld duidelijk positief: werkgelegenheid en koopkracht nemen over de gehele linie toe, en de soliditeit van de overheidsfinanciën wordt versterkt.

De maatregelen die in deze Miljoenennota worden gepresenteerd zijn nodig. De structuur van de Nederlandse economie is de afgelopen jaren versterkt, maar er liggen nog steeds grote uitdagingen, zowel op het gebied van houdbaarheid van de overheidsfinanciën als op tal van andere terreinen. Met het in deze Miljoenennota gepresenteerde financieel-economische beleid – inclusief de ambitieuze doelstelling voor het begrotingsoverschot – levert het kabinet een concrete bijdrage aan de financiële houdbaarheid van de huidige collectieve voorzieningen. De staatsschuld daalt mede door dit beleid de komende jaren tot het laagste niveau in meer dan dertig jaar.

Begrotingsoverschot in 2008

In deze Miljoenennota worden ook de financiële speelruimte en spelregels voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd. Hierdoor wordt gegarandeerd dat de ambities van het kabinet passen binnen de doelstelling van een begrotingsoverschot van 1 procent BBP in 2011. De eerste stap is al gezet: de begroting voor 2008 laat weer een overschot zien van 0,5 procent BBP.

Gezonde overheidsfinanciën nu en in de toekomst zijn cruciaal voor een effectieve overheid in een florerende samenleving. Maar de ambities van het kabinet gaan verder en daarom wordt – via zes pijlers – geïnvesteerd in een toekomstbestendig Nederland.

1.2 Opgaven voor Nederland: zes pijlers

Investeren in economie,
samenleving en milieu

Het kabinet heeft de overtuiging dat Nederland nog beter kan. En moet. Een duurzaam innovatieve economie vraagt om een slimmere en houdbaarder omgang met natuur en milieu. In een krachtige economie

wordt geen talent onbenut gelaten. Een maatschappij met sterke sociale samenhang weet meer werk te verzetten dan een maatschappij waarin mensen alleen op zichzelf gericht zijn. Dit zijn allemaal redenen waarom het kabinet niet alleen gezonde overheidsfinanciën ambieert, maar bovendien nadrukkelijk en gericht wil investeren in de kracht van de economie, in de kwaliteit van de samenleving en in een duurzame omgang met natuur en milieu. Na overleg met de gemeenten, provincies, sociale partners, maatschappelijke organisaties en burgers heeft het kabinet besloten over de verdeling en invulling van de «enveloppen» – het geld dat in het Coalitieakkoord is gereserveerd voor nieuw beleid (zie hoofdstuk 3 voor details). Deze investeringen dragen bij aan een toekomstbestendig Nederland.

Een actieve internationale en Europese rol

Nederland is onlosmakelijk verbonden met het buitenland. Dat geldt voor de economie, waar kansen en bedreigingen voor een groot deel buiten Nederland worden bepaald. En dat geldt voor grensoverschrijdende vraagstukken op het gebied van energie, milieu en veiligheid. Internationale samenwerking op deze terreinen levert Nederland veel op. In Europa wordt met het herziene EU-verdrag een stevige basis gelegd voor deze samenwerking.

Verbonden met het buitenland

De verbondenheid met het buitenland schept ook verantwoordelijkheden: armoedebestrijding en het bevorderen van veiligheid houden niet op bij de landsgrenzen. De Nederlandse internationale inzet voor vrede, veiligheid en mensenrechten geeft niet alleen uiting aan die verantwoordelijkheid, maar is ook in het belang van Nederland.

Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie

Talent en ondernemerschap

Om de concurrentiekracht en productiviteit van de Nederlandse economie te versterken moet al het aanwezige talent worden benut. Het kabinet wil dat iedereen de kans krijgt om zijn of haar mogelijkheden te ontdekken, te ontwikkelen en in te zetten. Dat geldt voor de vmbo'er die graag aan het werk wil, maar net zo goed voor de student die alleen de beste universiteit goed genoeg vindt. Daarom investeert het kabinet fors in de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Het innovatieve vermogen wordt verder versterkt door de samenwerking tussen kennisinstellingen en het bedrijfsleven te verbeteren. Hiermee beoogt het kabinet dat kennis en innovatief ondernemerschap beter worden benut voor maatschappelijke vraagstukken, zoals de noodzaak om nieuwe zorgconcepten te ontwikkelen. Ook gaat het kabinet de regeldruk en administratieve lasten voor ondernemers nog verder terugbrengen. Deze maatregelen vormen de basis voor een innovatieve economie die talent en ondernemerschap ruim baan geeft. Een economie die groeit, doordat mensen doen waar ze goed in zijn.

Een duurzame leefomgeving

Ambitieuw klimaatbeleid

Keuzes die we nu maken, hebben vaak gevolgen voor later. Het kabinet kiest voor duurzaamheid door de belangen van huidige en toekomstige generaties steeds zorgvuldig af te wegen. Het kabinet zet belangrijke stappen op weg naar een duurzame energievoorziening en kijkt daarbij verder dan deze kabinetsperiode. Om vergaande klimaatverandering te voorkomen moet de overheid initiatief tonen. Het kabinet doet dat, en zal ook in internationaal verband een krachtig pleidooi houden voor ambitieus klimaatbeleid. Dit is niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid. Daarom worden consumenten en producenten gestimuleerd om ook zelf te kiezen voor duurzame oplossingen, bijvoorbeeld via financiële prikkels. De groeiende markt voor innovatieve duurzame producten die

hier het gevolg van is, biedt volop kansen voor het bedrijfsleven. Economie en duurzaamheid gaan zo hand in hand. Een duurzame leefomgeving wordt ook bevorderd door de ruimtelijke inrichting van ons land klimaatbestendig te maken, het platteland vitaal te houden en verrommeling van de ruimte tegen te gaan.

Sociale samenhang

Te veel mensen langs de kant

Het kabinet wil de kracht en de kwaliteit van de samenleving versterken. Betrokkenheid bij de samenleving vereist meedoen aan die samenleving. Op dit moment staan echter te veel mensen langs de kant, omdat ze geen diploma hebben of omdat hun kennis en vaardigheden niet meer up-to-date zijn. Mensen krijgen te snel het stempel «kansloos». Het kabinet wil deze mensen weer aan het werk helpen. Hierover zijn tijdens de participatietop afspraken gemaakt met gemeenten en sociale partners. Op plaatsen waar maatschappelijke problemen zich opstapelen – hoge werkloosheid, lage inkomens, gebrek aan sociale cohesie, veel criminaliteit – wil het kabinet een nieuw perspectief bieden. Oudkomers én nieuwkomers moeten zich thuis voelen in hun wijk en zich samen inzetten voor de leefbaarheid. Concreet betekent dit: sociale voorzieningen op maat, het aanpakken van overlast, en meer wijkagenten. Betrokkenheid bij de buurt en de samenleving krijgt op vele manieren vorm: denk aan mantelzorg, vrijwilligerswerk en maatschappelijk initiatief. Het kabinet stimuleert deze activiteiten zowel met beleid als met geld.

Investeren in kinderen en jongeren

Samenleven begint al op jonge leeftijd: de basis wordt gelegd in het gezin en op school. Kinderen en jongeren verdienen een opvoeding en opleiding die ze in staat stelt het beste uit zichzelf te halen en actieve en betrokken burgers te worden. Het kabinet wil dat iedereen deze mogelijkheid krijgt en investeert daarom in kinderen, jongeren en hun ouders. Een voorbeeld is het voorkómen of aanpakken van taalachterstanden bij jonge kinderen – en bij hun ouders, als dat nodig is.

Mensen die vanwege gezondheidsproblemen (tijdelijk) niet mee kunnen doen, moeten kunnen rekenen op goede en betaalbare zorgvoorzieningen. Het kabinet investeert in een zorgsector die kwaliteit biedt, toegankelijk is en goed voorbereid is op de toenemende vraag naar zorg.

Veiligheid, stabiliteit en respect

Veiligheid is een voorwaarde voor een leefbare samenleving. Terecht verwachten burgers op dit punt veel van de overheid. Een samenleving is gebaat bij duidelijke regels en een strenge handhaving. Het kabinet wil de criminaliteit fors terugdringen. Enerzijds door ontsporing te voorkomen, anderzijds door agressie, geweld en misdaad stevig aan te pakken.

Veiligheid Begint bij Voorkomen

Met het project Veiligheid Begint bij Voorkomen streeft het kabinet naar een vermindering van de criminaliteit in de periode 2008–2010 met 25 procent ten opzichte van 2002. Dit vergt een combinatie van preventieve, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen – en dus een integrale aanpak. Hierbij is een belangrijke taak weggelegd voor preventie. Meer nadruk komt te liggen op het voorkómen van (jeugd)criminaliteit, recidive en asociaal gedrag. Daarbij zal de overheid burgers, jeugd, scholen en publieke bedrijven aanspreken op hun verantwoordelijkheden. Ook de nazorg voor (ex-)gedetineerden krijgt prioriteit in de samenwerking tussen justitie, gemeenten en zorginstellingen.

De overheid als bondgenoot en een dienstbare publieke sector

Minder regels

Wet- en regelgeving zijn nodig om deze ambities te realiseren. Zij vormen

de formele randvoorwaarden voor veel economische en maatschappelijke activiteiten. Maar te veel regels, te complexe regels en een te rigide uitvoering kunnen belemmerend werken. Het kabinet wil daarom de regeldruk voor burgers, ondernemers en voor professionals in de zorg en het onderwijs verder verminderen. Complexe regels en rigide uitvoering zal het kabinet samen met mensen uit de praktijk aanpakken. Vertrouwen is daarbij het uitgangspunt. Dit betekent ook dat stevig ingegrepen zal worden wanneer dat vertrouwen wordt geschonden. Om ervoor te zorgen dat burgers, professionals en ondernemers ook daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid kunnen nemen, zal de overheid haar dienstverlening verder verbeteren.

Slagvaardige overheid

De overheid ondersteunt ook andere voorzieningen zoals kunst, cultuur en media. De nadruk ligt hierbij op brede toegankelijkheid, participatie en educatie. Het kabinet wil een slagvaardige overheid die de burger centraal stelt. Met de gemeenten en provincies zijn afspraken gemaakt om dit te bewerkstelligen. Ook de staatkundige vernieuwingen op de Nederlandse Antillen hebben als doel om samen met de koninkrijkspartners te bouwen aan een bestuur dat de bevolking zo goed mogelijk van dienst kan zijn.

1.3 Solide financieel beleid

Om de gestelde doelen nu en in de toekomst daadwerkelijk te kunnen bereiken is het cruciaal dat het solide financiële beleid wordt voortgezet. De financiële paragraaf van het Coalitieakkoord bevat de financiële kaders en spelregels voor de kabinetsperiode; in deze Miljoenennota volgt de verdere uitwerking. Het kabinet streeft naar een structureel begrotingsoverschot van 1 procent BBP in 2011. Deze – in historisch en internationaal perspectief – ambitieuze doelstelling zorgt voor een verdere afbouw van de staatsschuld tot minder dan 40 procent BBP. Daarnaast heeft het kabinet besloten tot een pakket van maatregelen in aanvulling op het Coalitieakkoord. Hiermee draagt het kabinet bij aan verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, een grotere arbeidsparticipatie en een evenwichtiger koopkrachtbeeld over de gehele kabinetsperiode. In dit licht heeft het kabinet onder andere besloten om de komende jaren het fiscale vergroeningspakket te intensiveren, de BTW te verhogen en in combinatie daarmee de werknemerspremies te verlagen, de aftrekbaarheid van pensioenpremies voor de allerhoogste inkomens af te toppen, en het eigenwoningforfait voor de allerduurste huizen te verhogen. Met het totaal van deze maatregelen (inclusief die uit het Coalitieakkoord) levert het kabinet een belangrijke bijdrage aan het opvangen van de vergrijzingskosten – en dus aan de welvaart van toekomstige generaties.

Solide begrotingsregels

Solide begrotingsregels zorgen ervoor dat ook bij onverwachte (economische) ontwikkelingen de vooraf gestelde beleidsprioriteiten en doelstellingen gehaald kunnen worden. Dit kabinet heeft het «trendmatig begrotingsbeleid» van vorige kabinetten gehandhaafd en op onderdelen verder aangescherpt. De uitgavenkaders zijn harde afspraken en voorkomen dat bij elke onverwachte ontwikkeling prioriteiten opnieuw moeten worden bezien. De scheiding van inkomsten en uitgaven dient hetzelfde doel: doordat de uitgaven van tevoren vaststaan en niet afhangen van de inkomsten, worden ze niet meteen beïnvloed door mee- of tegenvallers bij de belastingheffing of de aardgasopbrengst. De begrotingsregels worden in hoofdstuk 3 in detail toegelicht. In dat hoofdstuk worden bovendien voor het eerst de inkomsten- en uitgavenkaders voor de kabinetsperiode gepresenteerd. Deze kaders zijn de financiële weerslag van de beleidsprioriteiten van het kabinet, voor de gehele kabinetsperiode.

1.4 Economie en overheidsfinanciën in 2008

Economie op volle kracht

De consolidatie van de overheidsfinanciën vindt plaats in economisch goede tijden. De Nederlandse economie draait op volle kracht en Nederland is een van de rijkste landen van de EU.¹ In 2007 groeit de Nederlandse economie met naar verwachting 2¾ procent. De economie blijft ook in 2008 sterk, al is deze raming vanwege de recente onrust op de financiële markten met meer dan normale onzekerheid omgeven. De aanhoudende hoogconjunctuur zorgt er bovendien voor dat de toch al hoge werkgelegenheid verder stijgt. Ook in internationaal perspectief presteert Nederland goed: in 2008 ligt de economische groei boven die van het eurogebied.

Sterkste schouders, zwaarste lasten

Veel mensen profiteren direct van de sterke economie: mensen zonder baan komen dankzij de economische opleving weer aan de slag, mensen met een baan vinden een betere. Niet iedereen merkt de gunstige economische omstandigheden echter direct in de portemonnee – voor veel mensen daalt de koopkracht in 2008 zelfs licht. Daarbij is overigens geen rekening gehouden met de positieve effecten van het vinden van een nieuwe of betere baan of het krijgen van loonsverhoging. Om te zorgen dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, heeft het kabinet aanvullende maatregelen genomen. Voorbeelden zijn het verhogen van de ouderenkorting en AOW-tegemoetkoming, het verhogen van het kindgebonden budget en het verlagen van het tarief eerste schijf (zie hoofdstuk 3 voor details). Daarnaast zijn maatregelen genomen die niet alleen de koopkracht verbeteren, maar ook de arbeidsparticipatie bevorderen zoals het verlagen van de WW-premie en het verhogen van de arbeidskorting en de aanvullende combinatiekorting.

Volgens de meest recente inzichten komt het begrotingssaldo in 2007 uit op een tekort van 0,4 procent BBP. Dat is aanmerkelijk slechter dan het overschot van 0,6 procent BBP in 2006, maar wel iets beter dan in het voorjaar nog werd verwacht. Voor 2008 – de eerste begroting van het kabinet – wordt weer een overschot op de begroting verwacht, van 0,5 procent BBP. De begroting voor 2008 voldoet hiermee aan de doelstelling om ieder jaar het EMU-saldo te verbeteren ten opzichte van het vorige jaar. Ook voor de rest van de kabinetsperiode zijn de vooruitzichten gunstig, zoals valt te zien in tabel 1.1. Hieruit blijkt ook dat de doelstelling van een structureel overschot van 1 procent in 2011 haalbaar is.

Tabel 1.1 EMU-saldo 2007–2011 (in % BBP)

	2007	2008	2009	2010	2011
EMU-saldo, feitelijk	- 0,4	0,5	0,6	0,7	1,0
Idem, structureel	- 0,3	0,4	0,8	0,9	1,1

1.5 Slot

Duidelijke keuzes

In deze eerste begroting van dit kabinet worden duidelijke keuzes gemaakt. De keuze voor een solide financieel beleid en duidelijke spelregels is ondubbelzinnig. De overige beleidsmatige keuzes uit het Coalitieakkoord worden in deze Miljoenennota verder geconcretiseerd (zie hoofdstuk 3). Hiermee is de Miljoenennota 2008 niet alleen een cijfermatig overzicht, het is ook het logische vervolg op het Coalitieakkoord en het Beleidsprogramma.

¹ Bron: CBS

De maatregelen zoals beschreven in deze Miljoenennota zijn bedoeld om bij te dragen aan een sterke samenleving. Een samenleving die mensen de ruimte biedt om hun eigen keuzes te maken en verantwoordelijkheid te dragen – voor zichzelf en voor elkaar. Een samenleving die mensen niet alleen de kans biedt het beste uit zichzelf te halen, maar ze daar ook daadwerkelijk toe uitdaagt en, indien nodig, bij ondersteunt. En die, als het niet anders kan, corrigerend optreedt. Op deze manier krijgt het wenkend perspectief van groei, duurzaamheid, respect en solidariteit voor zo veel mogelijk mensen inhoud.

2 De basis van het financieel-economische beleid

2.1 Houdbaarheid: verbreding en verdieping

Keuzes die nu worden gemaakt hebben niet alleen gevolgen voor de welvaart van de huidige generatie volwassenen, maar ook voor hun kinderen en kleinkinderen. Dit vereist dat we bij het maken van beleid rekening houden met generaties die na ons komen. Daarom zet het kabinet in op een ambitieus structureel overschot op de begroting van 1 procent van het BBP in 2011, en worden in deze kabinetsperiode maatregelen genomen die bijdragen aan het oplossen van het financiële probleem dat gepaard gaat met de vergrijzing. Dit gebeurt onder andere door maatregelen die het aantrekkelijker maken langer door te werken.

Generatiebewust beleid

Verantwoord generatiebewust beleid gaat echter verder dan financiële houdbaarheid. Komende generaties erven niet alleen de financiële randvoorwaarden voor het continueren van het huidige niveau van de collectieve voorzieningen. Zij erven ook de kwaliteit van de instituties, de kracht van de economie, de leefbaarheid van de wijken, de broeikasgassen in de atmosfeer en de vruchten van onze investeringen in hun onderwijs. De uitdagingen voor het financieel-economische beleid van het kabinet strekken zich daarmee uit over een breed terrein. Strakke ambities blijven nodig om de door de vergrijzing stijgende kosten van zorg en AOW te beheersen. Een aantrekkelijk vestigingsklimaat, gedurfd ondernemerschap, slimme innovaties, veiligheid en een goede bereikbaarheid van steden en dorpen zijn essentieel voor het langetermijn economische groeivermogen. De uitdaging is om vraagstukken op het terrein van bijvoorbeeld onderwijs-, klimaat- of sociaal beleid op een vergelijkbare manier in ons doen en denken over houdbaarheid en duurzame economische groei te integreren.

Verbreding en verdieping

Dit laatste is geen eenvoudige opgave. De effecten van vergrijzing zijn relatief makkelijk in modellen te vatten en te vertalen in concrete budgettaire doelstellingen. Maar hoe zit dat met de kosten en opbrengsten van investeringen in klimaatverbetering? Of onderwijs? Wat is de langetermijnwaarde van investeringen in sociale samenhang? Juist op deze gebieden ontplooit het kabinet de komende jaren een ambitieuze beleidsagenda. Hier dient dus ook een verdieping en verbreding van ons denken over generatiebewust beleid en openbare financiën plaats te vinden. In dit hoofdstuk geven we daartoe een eerste aanzet.

Duurzame ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling vereist een evenwicht tussen economische (*profit*, of beter nog: *prosperity*), sociaal-culturele (*people*) en ecologische (*planet*) aspecten van beleid om te voorkomen dat ongewenste effecten worden afgewenteld op toekomstige generaties. Duurzame ontwikkeling kan worden gezien als verantwoord voorraadbeheer. De voorraden economisch, sociaal en ecologisch kapitaal moeten goed en integraal beheerd en verdeeld worden, zodat iedereen er voldoende gebruik van kan maken en volgende generaties niet zonder komen te zitten. Duurzaamheid betekent houdbaarheid in de breedste zin van het woord: er wordt een

goede balans getroffen tussen financieel-economische, sociale en ecologische houdbaarheid. Dit komt mooi tot uitdrukking in de Engelse term *sustainability*, wat zowel «houdbaarheid» als «duurzaamheid» betekent.

Box 2.1 Hoe denken Nederlanders over de toekomst?

Via *21minuten.nl* heeft de Nederlandse bevolking zich eind 2006 voor de tweede keer uit kunnen spreken over de sociaal-economische vraagstukken die belangrijk zijn voor de toekomst van Nederland. Hieruit blijkt grote steun voor een duurzaamheidsagenda, zoals blijkt uit onderstaand citaat: «Terwijl Nederlanders bij afwegingen over de economie de noodzaak van groei duidelijk onderstrepen, ontstaat er tevens een steeds sterkere roep om een maatschappij te creëren die meer solidair is en die is gericht op de kwaliteit van het bestaan ... 58% van de respondenten vindt dat er in het denken over de toekomst van Nederland teveel de nadruk wordt gelegd op economische groei en welvaart alleen ... De uitdaging die Nederlanders zichzelf stellen is dus om een samenleving te vormen die economische groei creëert zonder verdere belasting van het milieu. Deze samenleving is solidair, gericht op de kwaliteit van het bestaan, bescheiden, en heeft respect voor gezag.»¹

Houdbaarheid en duurzaamheid

Duurzame ontwikkeling is niet mogelijk zonder financiële houdbaarheid. Financiële houdbaarheid zorgt ervoor dat volgende generaties voldoende geld hebben om het huidige peil van de collectieve voorzieningen in stand te houden. Het omgekeerde geldt ook: geen financiële houdbaarheid zonder duurzaamheid. Duurzaamheid betekent immers dat er doelmatig wordt omgegaan met schaarse waarden zoals een leefbaar klimaat.

Sociaal-culturele en ecologische aspecten van beleid hebben binnen het brede welvaartsbegrip een eigen intrinsieke waarde. Mensen hechten waarde aan een sociale maatschappij en aan een schoon milieu. Verantwoorde en selectieve investeringen in deze «zachte waarden» kunnen bovendien bijdragen aan economische groei, zeker als hierbij ook rekening wordt gehouden met de welvaart van toekomstige generaties. Als we nu nalaten te investeren in schonere productie, dan leidt dit tot hoge kosten in de toekomst.² En het investeren in scholing van achterstandsgroepen versterkt niet alleen de sociale cohesie, maar verhoogt ook de arbeidsdeelname en de arbeidsproductiviteit. Beleid om de sociale samenhang en het milieu te versterken is dus niet alleen maatschappelijk wenselijk, maar vaak ook economisch verstandig.

Houdbaar en duurzaam financieel-economisch beleid

Uitdagingen voor duurzaam beleid

Duurzame ontwikkeling is een breed concept en doortrekt vrijwel alle vormen van nationaal, Europees en internationaal beleid. Binnen het bestek van dit hoofdstuk beperken we ons tot vijf uitdagingen voor het financieel-economische beleid. Allereerst blijven houdbare overheidsfinanciën, in de meer traditionele zin van het woord, belangrijk om de betaalbaarheid van de huidige collectieve voorzieningen voor de toekomst te garanderen. Ten tweede neemt door de vergrijzing het aantal werkenden af ten opzichte van de totale bevolking. Dit zal leiden tot spanningen op de arbeidsmarkt en een verschuiving van banen naar de zorgsector en de persoonlijke dienstverlening. Een hogere arbeidsdeelname en een flexibele arbeidsmarkt zijn daarom essentieel. Uitdaging nummer drie is het verhogen van de arbeidsproductiviteit in de markt en de collectieve

¹ McKinsey & Company, NRC Handelsblad, AD, Planet Internet, MSN en FHV BBDO, 2006, *21minuten.nl Editie 2006*.

² Stern, N., 2007, *The Economics of Climate Change: the Stern Review*, Cambridge University Press. Zie ook www.sternreview.org.uk.

sector. Dit is nodig om de welvaarts­groei op peil te houden bij een krimpende beroepsbevolking en grotere concurrentie van opkomende Aziatische economieën. De vierde uitdaging is het bevorderen van de sociale samenhang in onze maatschappij. Dit tegen de achtergrond van onder andere individualisering en groeiende diversiteit in levensopvattingen en etnische achtergrond. Tot slot vragen de recente inzichten over de opwarming van de aarde en de rol van de mens hierin om een krachtig klimaatbeleid om grote economische schade in de toekomst te voorkomen. Het beperken van de concentratie broeikasgassen staat hierbij centraal. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op deze uitdagingen.

Nationale en internationale coördinatie

Goed bestuur

Om de genoemde uitdagingen aan te gaan is een gezamenlijke inzet van overheid, bedrijfsleven, werknemers, maatschappelijke organisaties en burgers nodig. Goed bestuur (of *good governance*) is hierbij een belangrijke randvoorwaarde. Door de juiste voorwaarden te creëren draagt de overheid bij aan duurzame economische groei.

Internationale samenwerking

Internationale samenwerking en internationale ordening zijn cruciaal. Nederland is sterk verweven met Europese en wereldwijde ontwikkelingen en kan geen eiland van duurzaamheid zijn in een niet-duurzame wereld. Dit is evident voor klimaat en veiligheid, maar gaat ook op voor financiële houdbaarheid. Als de overheidsfinanciën in het eurogebied door de vergrijzing in het ongerede raken, dan treft dit Nederland via de stabiliteit van de euro op de financiële markten. Veel zal dus moeten gebeuren in Europees en mondiaal verband. Hierbij ambieert het kabinet een voortrekkersrol voor Nederland.

2.2 Meer mensen langer aan het werk

Kunnen we het maken?

Arbeidsmarkt en vergrijzing

De vergrijzing is niet alleen een probleem voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Door de krimpende beroepsbevolking (vanaf 2020) komt ook de arbeidsmarkt onder spanning te staan. Deze twee problemen staan niet los van elkaar. Door nu meer te sparen zal de consumptievraag van jong en oud tijdens de vergrijzing op peil blijven. Als de binnenlandse productie echter tegelijkertijd beperkt wordt door een krimpend arbeidsaanbod, neemt het verschil tussen binnenlandse vraag en aanbod toe. Dit probleem is niet volledig op te lossen door meer uit het buitenland te importeren of door meer immigratie. De vraag is dus niet alleen: «kunnen we het betalen?». De vraag «kunnen we het maken?» is minstens zo relevant³.

Structurele daling arbeidsaanbod vanaf 2020

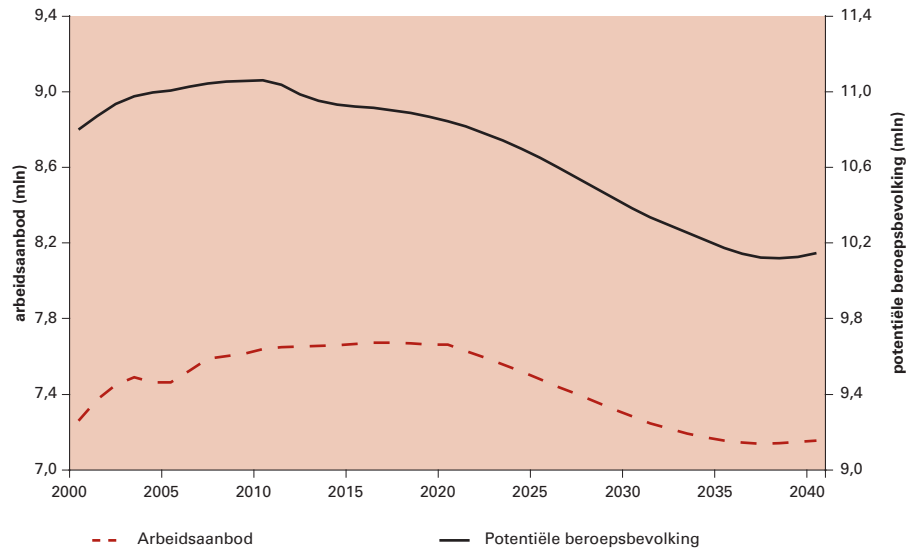
Dalend arbeidsaanbod

Vanaf 2020 zal het arbeidsaanbod in de gehele economie afnemen (zie figuur 2.1). Voor de arbeidsmarkt breken dan letterlijk spannende tijden aan. Nederland heeft in de afgelopen decennia flink gespaard voor een goed verzorgde oude dag. Ook de komende jaren zal er nog een spaaroverschot zijn. Via de pensioenfondsen worden deze besparingen voor een belangrijk deel belegd in het buitenland. Ook het Rijk spaart voor de toekomst door de staatsschuld af te lossen. Vanaf 2020 wordt dit opgespaarde vermogen ingezet waarvoor het bedoeld is, namelijk het op

³ Bob de Bouwer, 2002, *Bob loopt hard*.

peil houden van de oudedagvoorziening. De pensioenfondsen zullen meer aan pensioenen uitkeren dan dat zij aan pensioenpremies ontvangen. En de overheid laat het EMU-saldo dalen om de uitgaven aan zorg en AOW te kunnen financieren.

Figuur 2.1 Potentiële beroepsbevolking (15-65) en beroepsbevolking 2004-2040



Bron: CPB

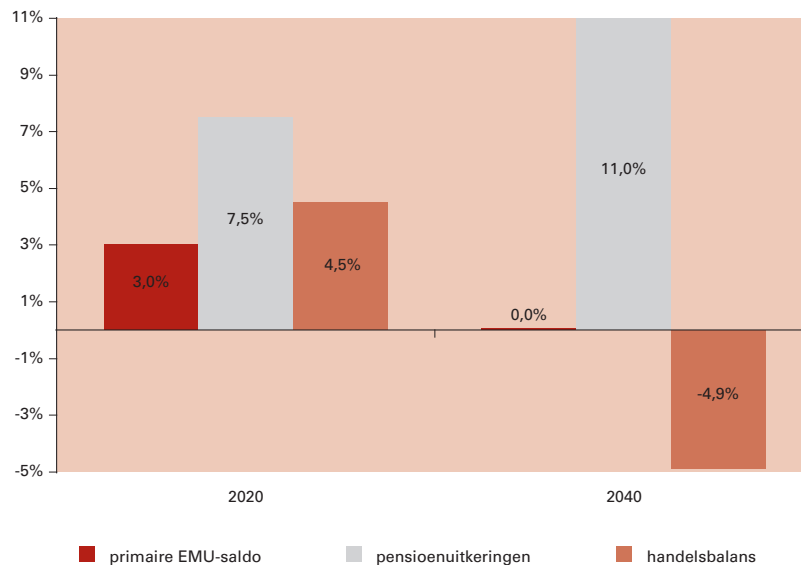
Door deze ontsparringen blijft de consumptieve vraag op peil, terwijl de beroepsbevolking krimpt. Dat betekent dat in Nederland naar verwachting meer zal worden geconsumeerd dan geproduceerd. Meer importeren uit het buitenland is nodig om het gat tussen consumptieve behoeften en binnenlandse productiecapaciteit te vullen. In het houdbare scenario van het CPB⁴ ontwikkelt Nederland zich tussen 2020 en 2040 van een exporteconomie tot een importeconomie (zie figuur 2.2).

Structuur werkgelegenheid

Deze transitie heeft grote gevolgen voor de structuur van de werkgelegenheid. Door de vergrijzing neemt de beroepsbevolking af. Tegelijk neemt de vraag naar zorgdiensten en persoonlijke dienstverlening toe. In 2040 zal naar verwachting meer dan één op de vijf Nederlandse werknemers werkzaam zijn in de zorg, tegen één op de acht nu. De werkgelegenheids-groei in deze «afgeschermd» sectoren (bijvoorbeeld zorg, detailhandel, persoonlijke diensten) moet worden onttrokken aan de zogeheten «open» sectoren (bijvoorbeeld industrie, zakelijke diensten), die goederen en diensten produceren die wel internationaal verhandeld kunnen worden. Dit komt boven op de lopende transitie van de industrie naar de dienstensector, als gevolg van globalisering en technologische vooruitgang. Vergrijzing vormt dus niet alleen een financieel probleem («kunnen we het betalen?»), maar ook een uitdaging voor de arbeidsmarkt («kunnen we het maken?»).

⁴ CPB, 2006, *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, CPB bijzondere publicatie 61.

Figuur 2.2 Transitie in reële economie door vergrijzing (in procenten BBP)



Bron: CPB

Vergrijzing en krapte

Import geen volledige oplossing

Meer importeren helpt om problemen op de arbeidsmarkt te voorkomen, maar biedt niet de volledige oplossing. Niet alle goederen en diensten zijn immers verhandelbaar. Ook het feit dat vrijwel alle ontwikkelde economieën min of meer gelijktijdig vergrijzen, maakt het lastig de kloof tussen binnenlandse productie en consumptie te dichten door een stijgende import. In economische modellen die expliciet rekening houden met de beperkte verhandelbaarheid van goederen en diensten en met fricties bij verschuivingen tussen sectoren, ontstaan er dan ook spanningen op de arbeidsmarkt, die zich uiten in extra loonstijgingen.⁵ Omdat pensioenen en uitkeringen (voorwaardelijk) gekoppeld zijn aan het loonpeil, verslechtert bovendien de financiële positie van pensioenfondsen en het Rijk.

Effect immigratie beperkt

Ook meer (niet-selectieve) immigratie kan het probleem van krapte niet voorkomen. Een aanzienlijke toename van de migratiestroom met tienduizend arbeidsmigranten per jaar (over een eeuw gezien leidt dit tot meer dan een miljoen extra inwoners) heeft slechts beperkte gevolgen voor de spanningen op de arbeidsmarkt.⁶ Ook de bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is beperkt.⁷ Een modern en selectief migratiebeleid kan op deelmarkten wél bijdragen aan het tegengaan van personeelstekorten. Het kabinet speelt hierop in door hoogopgeleide kenniswerkers soepeler toe te laten.

⁵ Knaap, T., A. L. Bovenberg, L.J.H. Bettendorf en D.P. Broer, 2003, *Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, Ocfec studies in economic policy.

⁶ Knaap, T., A.L. Bovenberg, L.J.H. Bettendorf en D.P. Broer, 2003, *Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, Ocfec studies in economic policy.

⁷ CPB, 2003, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB bijzonder publicatie 47.

Box 2.2 Doelmatigheid in de private en publieke sector

De arbeidsmarkt is niet alleen geholpen met meer werkenden. Ook een doelmatiger werkende private en collectieve sector helpen om krapte op de arbeidsmarkt te voorkomen. Het verhogen van de productiviteit in de private sector helpt de slinkende groep werkenden om het welvaartsniveau voor iedereen op peil te houden. Productiviteitsverhoging in de publieke sector (zorg, onderwijs, overheden) werkt als een tweesnijdend zwaard. Enerzijds verlaagt het de kosten van collectieve voorzieningen. Anderzijds speelt het personeel vrij in een krappere wordende arbeidsmarkt en verhoogt het daarmee het draagvlak van de collectieve voorzieningen. Voorwaarde is wel dat tegelijk de kwaliteit van de collectieve voorzieningen gehandhaafd en verbeterd wordt.

Met de Taakstelling Rijksoverheid wordt het beslag van het apparaat van de Rijksdienst op het totale arbeidsaanbod structureel met 11 duizend arbeidsjaren verminderd. Dit correspondeert met een bezuiniging van 630 miljoen euro. De afslankingstaakstelling voor het tariefgefinancierde deel van de baten-lastendiensten en ZBO's levert een extra besparing van 1800 arbeidsjaren op. In de zorgsector worden de kwaliteit en de doelmatigheid verhoogd door innovatie, uitbreiding en vereenvoudiging van het stelsel van diagnosebehandelcombinaties (DBC's) en snelle introductie van het elektronisch patiëntendossier.

Werk, werk, werk

Meer importeren en meer immigratie kunnen het probleem van krapte slechts voor een deel oplossen. Dit maakt verhoging van de arbeidsdeelname (zowel in personen als in uren) het belangrijkste instrument om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Hierdoor wordt het gevaar van krapte verminderd, terwijl ook de overheidsfinanciën profiteren: volgens het CPB leidt een toename van de arbeidsdeelname van 10 procentpunt tot een afname van het financiële houdbaarheidsstekort van 3 procent BBP.⁸ Meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt is nodig om de beschreven verschuiving van de werkgelegenheid tussen sectoren te realiseren: van baan zekerheid naar werk zekerheid. Investeren in *employability* en het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen scholing, inkomensverzekeringen en ontslagbescherming staan hierbij centraal, evenals het verhogen van de kwaliteit van het arbeidsaanbod (zie paragraaf 2.3) en het creëren van kansen voor groepen in een achterstandssituatie.

Arbeid voor de zorgsector

Specifiek beleid is nodig om te zorgen voor voldoende arbeidsaanbod in de zorgsector in verhouding tot de vraag. De hoogste prioriteit hebben imago verbetering, minder administratieve lasten en arbeidsbesparende inzet van ICT. Verdere opties zijn een betere aansluiting van het zorgonderwijs op de arbeidsmarkt, een hogere instroom van lager opgeleiden, betere ontwikkelingsmogelijkheden voor het zittende personeel en het verhogen van de deeltijdpercentages van zorgwerkers. Samen moet dit leiden tot een stijging van de tijd die beschikbaar is voor patiëntgerichte zorg met vijftien procent. Daarnaast worden initiatieven gestimuleerd op het terrein van wonen en zorg, bijvoorbeeld de ontwikkeling van voldoende toegankelijke woningen en servicepunten in de wijk. Succesvolle innovaties op dit gebied kunnen de toekomstige zorgkosten beter beheersbaar maken en leveren zo een bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Naar een hogere arbeidsdeelname

Het kabinet ondersteunt het streven van de sociale partners naar een substantiële verhoging van de arbeidsdeelname. De ambitieuze doelstelling is om door te groeien naar een participatiegraad van 80 procent in

⁸ CPB, 2006, *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, CPB bijzondere publicatie 61.

2016. Dat betekent dat er 490 duizend mensen meer moeten gaan werken ten opzichte van nu. Bovendien is er nog veel winst te behalen wanneer mensen meer uren gaan werken. In deze kabinetsperiode worden belangrijke stappen in die richting gezet, onder andere door een verschuiving van (directe) belastingen op arbeid naar (indirecte) belastingen op consumptie. Hierbij werkt op korte termijn het conjuncturele tij mee: de toegenomen arbeidsvraag biedt kansen voor mensen die nu nog langs de kant staan. De uitdaging is om deze tijdelijke meevaller om te zetten in een structurele winst. De overheid kan hierbij zorgen voor de juiste stimulansen. Dit kan bijdragen aan een cultuuromslag bij werknemers en werkgevers.

Kansen, stimulansen, cultuur

Dat een combinatie van kansen, stimulansen en cultuur echt werkt, blijkt bijvoorbeeld uit de sterke toename van de arbeidsdeelname van vrouwen sinds 1990. De groeiende economie bood kansen op werk voor vrouwen. De overheid droeg hieraan bij door betere financiële prikkels voor vrouwen om te werken en door goedkopere en betere voorzieningen voor kinderopvang. Hierdoor is een cultuuromslag ontstaan: de standaard van het traditionele kostwinnersmodel heeft inmiddels plaatsgemaakt voor het anderhalfverdienersmodel. De arbeidsdeelname van vrouwen is tussen 1990 en nu gestegen met meer dan 15 procentpunt. Dit is veel meer dan enkel verwacht zou mogen worden op basis van de kracht van de verbeterde financiële prikkels.⁹ Het is essentieel dat deze positieve ontwikkeling in de komende jaren een krachtig vervolg krijgt zodat we ook in de toekomst de vraag «kunnen we het maken?» met een volmondig «nou en of!» kunnen beantwoorden. De ambities van het kabinet blijven niet beperkt tot de formele arbeidsmarkt. Ook initiatieven op het gebied van vrijwilligerswerk, buurtwerk mantelzorg en sport worden gestimuleerd. Deze meer informele vormen van arbeid leveren een belangrijke bijdrage aan de sociale samenhang en de leefbaarheid van de maatschappij.

Aandachtsgroepen

Participatie vrouwen

Kansen voor een verdere toename van de arbeidsdeelname, zowel in personen als in gewerkte uren, zijn er vooral onder vrouwen, ouderen en aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De beleidsinspanningen van dit kabinet richten zich dan ook vooral op deze groepen. Voor vrouwen worden de stimulansen tot werk verbeterd door het combineren van arbeid en zorg aantrekkelijker te maken door een beter aanbod van kinderopvang, het verlengen van het wettelijke recht op ouderschapsverlof, de introductie van een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting en het gefaseerd afschaffen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting vanaf 2009. Vooral het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang draagt bij aan een cultuur waarin ouders met een geruster hart de zorg voor hun kinderen uit handen geven en hun talenten op de arbeidsmarkt vaker en voor meer dagen per week ontplooien. Het kabinet werkt hier aan door investeringen in Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) en door het opleidingsniveau van leidsters in de kinderopvang te verhogen.

Participatie ouderen

Voor ouderen wordt het werken tot 65 jaar aantrekkelijker gemaakt door de arbeidskorting voor ouderen te verhogen en de (langdurige) werkloosheid onder 45-plussers terug te dringen. Als onderdeel van het Actieplan

⁹ Zie CPB, 1999, *Macro Economische Verkenningen 2000*, speciaal onderwerp: arbeidsparticipatie. Uit nog lopend onderzoek van het CPB (een cohortanalyse van de participatie van vrouwen) komt ook naar voren dat veranderde individuele voorkeuren over die cohorten een belangrijke rol spelen.

45+ wordt onder andere aandacht besteed aan de *empowerment* van werkzoekenden via gerichte ondersteuning en netwerkbijeenkomsten. Om werkgevers een extra prikkel te geven om langdurig werklozen (waarvan het merendeel ouder is dan 50 jaar) aan te nemen, worden loonkosten-subsidies geïntroduceerd. De noodzakelijke cultuuromslag bij werkgevers en werknemers wordt ondersteund door leeftijdsbewust beleid en arbeidsdeelname van ouderen voor en na hun vijftenzestigste levensjaar te stimuleren. Voor een deel is deze omslag al gaande: de helft van alle werknemers bereidt zich erop voor tot het 65e levensjaar door te werken.¹⁰ Daarnaast heeft het kabinet in de Participatietop afspraken gemaakt met de sociale partners. Zij zullen zich inzetten om cao-afspraken te maken over het blijvend investeren in oudere werknemers en over betere mogelijkheden voor deeltijdpensionering.

Participatie onderkant

Voor de onderkant van de arbeidsmarkt worden de prikkels voor werkgevers en werknemers verbeterd via gerichte belastingkortingen, loonkostensubsidies en het stimuleren van de markt voor persoonlijke dienstverlening. Aan de cultuuromslag wordt vooral gewerkt door een meer verplichtende benadering van re-integratie. Participatiebanen, brugbanen en andere vormen van gesubsidieerde arbeid zullen mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moeten helpen de weg te vinden naar een arbeidsplaats. Daarbij zal onder meer de mogelijkheid geboden worden om met behoud van uitkering aan de slag te gaan. Hier wordt in paragraaf 2.4 uitgebreider op ingegaan.

Investeren in participatie

Tussen 2020 en 2040 ontstaan spanningen op de arbeidsmarkt, doordat de consumptie op peil blijft bij een krimpende beroepsbevolking. Door nu te investeren in een toekomstige hogere arbeidsdeelname kan deze krapte worden voorkomen en wordt ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeterd. Het kabinet zet daarom krachtig in op het optimaal benutten van de talenten van vrouwen, ouderen, lager opgeleiden en allochtonen op de arbeidsmarkt. Hiertoe heeft het kabinet het actieprogramma Iedereen Doet Mee opgesteld. Ook investeren in werk is investeren in houdbaarheid.

2.3 Nederland kennisland: investeren in productiviteit

Kennis als blijvende bron van welvaart

Investeren in productiviteit

Duurzaam economisch beleid heeft meer nodig dan alleen het verhogen van de arbeidsdeelname. Verhoging van de arbeidsdeelname is namelijk per definitie eindig. Op lange termijn wordt stijging van de welvaart vooral gerealiseerd door het slimmer combineren van de inzet van arbeid en kapitaal, oftewel door technologische ontwikkeling. Zonder technologische ontwikkeling is er geen productiviteitsgroei en dus ook geen verdere toename van de welvaart. De mate van technologische vooruitgang hangt af van de groei van de voorraad kennis. De term «kennis» moet hierbij breed worden opgevat. Het gaat niet alleen om wetenschappelijke kennis, maar ook over de bekendheid met productietechnieken, de ervaring met het drijven van handel, het organiseren van logistieke processen en het klimaatvriendelijk inrichten van productieprocessen. De welvaart van toekomstige generaties wordt voor een belangrijk deel bepaald door de

¹⁰ Van der Boom, E. en F. Adams, 2006, *Werkt Grijs door?*, Ecorys Nederland B.V.

mate waarin wij erin slagen onze kennisbasis uit te bouwen, toe te passen en over te dragen op onze kinderen.

Box 2.3 Productiviteit, houdbaarheid en duurzaamheid

In de vergrijzingsommen van het CPB leidt een hogere productiviteitsgroei tot een slechtere houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het mechanisme werkt als volgt: hogere productiviteit leidt tot hogere lonen en (via indexatie) tot hogere pensioenen. Voor de pensioenfondsen vormen de hogere pensioenen een kostenpost, waardoor de pensioenpremies verhoogd moeten worden. De overheid betaalt hieraan mee via de aftrekbaarheid van de pensioenpremies. Daarnaast moet de overheid zelf meer sparen voor de kosten voor AOW en zorg, die eveneens aan de lonen gekoppeld zijn.

Dit biedt een goede illustratie van de specifieke focus van de vergrijzingsommen. Hoewel het, aldus berekend, klopt dat extra investeringen in bijvoorbeeld onderwijs niet bijdragen aan een betere houdbaarheid, is het evident dat deze investeringen de toekomstige welvaart vergroten. Voor Nederland wordt het private rendement op het volgen van een jaar onderwijs geschat op 7,5 procent.¹¹

Dit wil nog niet zeggen dat de overheid op alle fronten meer moet investeren in onderwijs. Het CPB heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de effecten van kennisbeleid van de overheid, onder andere in de publicaties *Kansrijk kennisbeleid* en *Keuzes in kaart*. De productiviteitseffecten van kennisbeleid zijn echter niet in de modellen verwerkt, zodat de baten van kennisbeleid nog niet zichtbaar worden bij het doorrekenen van beleidspakketten.

Dit vraagt om een hoogwaardig onderwijssysteem en excellente onderzoeksinstituten. Van essentieel belang is daarnaast een klimaat waarin het loont om risico's te nemen en waarin ondernemers worden geprikkeld om te innoveren. Een open houding naar de rest van de wereld zorgt ervoor dat Nederland een aantrekkelijk land blijft voor bedrijven om zich te vestigen en te investeren, en voor uitblinkers om te wonen, te werken en te studeren.

Onderwijs: de basis en de top

Onderwijs internationaal vergeleken

Een hoger gemiddeld opleidingsniveau leidt via het vergroten van kennis en vaardigheden tot een hogere productiviteit, zowel op individueel als op nationaal niveau. Internationaal vergeleken is het gemiddelde vaardigheidsniveau in Nederland hoog. Naast het gemiddelde vaardigheidsniveau is ook de verdeling van vaardigheidsniveaus van belang. De verdeling in Nederland is relatief gelijk. Dat betekent enerzijds dat de onderkant relatief goed presteert in vergelijking met andere landen. Nederland scoort hier meestal in de internationale top vijf. Anderzijds scoort Nederland aan de bovenkant van de vaardigheidsverdeling duidelijk minder goed. De toppers vallen in veel gevallen buiten de internationale top tien.

Recente onderzoeken van het CPB laten zien dat de meest kansrijke opties voor onderwijs liggen aan de basis en aan de top van het onderwijsgebouw¹². Aan de basis heeft Nederland weliswaar al een goede uitgangspositie, maar onderzoek toont aan dat hier nog grote winsten te behalen zijn. Aan de top loopt Nederland achter in internationaal perspectief. Hier is dus nog veel te winnen, vooral omdat hoogproductieve landen als Nederland afhankelijk zijn van de ontwikkeling en toepassing van nieuwe kennis.

¹¹ Jacobs, B en H.D. Webbink, 2006, *Rendement onderwijs blijft stijgen*, Economisch Statistische Berichten, 4492, 405–407.

¹² CPB, 2006, *Kansrijk Kennisbeleid*, CPB document 124 en CPB, 2007, *Excellence for productivity*, CPB bijzondere publicatie 69.

Werken aan de basis

Er zijn grote winsten te behalen door te investeren in het onderwijs aan jonge kinderen, en dan vooral jonge kinderen in een achterstandssituatie. Vroeg onderwijs vergroot het succes in het latere onderwijs, maar kleinere kinderen beslissen niet zelf.¹³ Ook beperken vroege investeringen in onderwijs van mogelijke achterblijvers het latere beroep op de sociale zekerheid en worden sociale cohesie en veiligheid vergroot. Uit onderzoek blijkt dat VVE-programma's omvangrijke baten voor de samenleving en de deelnemers opleveren, zoals betere kansen op de arbeidsmarkt en minder criminaliteit. Het kabinet wil daarom bevorderen dat alle kinderen bij wie op driejarige leeftijd een taalachterstand wordt vastgesteld deelnemen aan VVE-programma's.

Box 2.4: Een goed begin is het halve werk

Hoe eerder kinderen hun talenten ontwikkelen, des te meer zij op latere leeftijd kunnen leren. Vroege investeringen in kinderen hebben een hoog rendement, omdat deze latere investeringen beter laten renderen. Dat is een centrale boodschap van de Amerikaanse econoom James Heckman, winnaar van de Nobelprijs voor de economie in 2000. Op grond van dit inzicht investeert het kabinet in VVE voor kinderen van tweeënhalf tot vier jaar in achterstandssituaties. VVE-programma's – mits juist vormgegeven en juist uitgevoerd – blijken hen te helpen om goed voorbereid de basisschool te betreden. Zo hebben ook deze kinderen profijt van het publiek bekostigde onderwijs.

Is het verstandig om als overheid nog eerder meer te investeren in deze kinderen? Uit onderzoek blijkt dat de eerste ervaringen van een kind belangrijk zijn voor de ontwikkeling van basisfuncties in de hersenen, en dat de verdere ontwikkeling hierop rust.¹⁴ De meeste winst zal te boeken zijn bij kinderen in achterstandssituaties. Met de nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin ontstaat een centraal punt voor opgroei- en opvoedingsvragen voor ouders en kinderen. Daar worden problemen voorkomen of vroeg gesignaleerd en, als het nodig is, gevolgd door actie.

Ook het basisonderwijs en voortgezet onderwijs leveren een belangrijke bijdrage aan een breed gedeelde kennisbasis. De kwaliteit en inzet van leraren hierbij is cruciaal. Dit maakt het tekort aan gekwalificeerd onderwijspersoneel extra zorgelijk. Het kabinet wil de scholen steunen bij hun inspanningen de positie en kwaliteit van leraren te versterken. Een verhoging van de kwaliteit van leraren kan leiden tot duidelijk betere prestaties van leerlingen en is effectiever dan klassenverkleining.¹⁵ Ook op andere manieren wordt gewerkt aan de kwaliteit van het funderend onderwijs, namelijk door meer te investeren in het onderwijsachterstanden-beleid, brede scholen en het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. Dit helpt jongeren niet alleen hun talenten te ontplooiën, maar heeft ook positieve effecten op de volksgezondheid, de maatschappelijke participatie en het terugdringen van criminaliteit.¹⁶

Werken aan excellentie

Werken aan de top

Voor overheidsinvesteringen in onderwijs geldt het adagium: hoe jonger, hoe beter. Dit neemt niet weg dat echte toppers belangrijk zijn voor

¹³ Heckman, J.J., 2006, *Catch 'em Young*, Wall Street Journal online 10 januari 2006.

¹⁴ Bronnen: E. Knudsen et al, 2006, *Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce*, PNAS, vol. 103 (27), pp. 10155–10162 en Leseman, P., 2002, *Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds*, OECD discussion paper.

¹⁵ C. Clotfelter et al, 2007, *How and why do teacher credentials matter for student achievement*, NBER Working Paper 12828.

¹⁶ CPB, 2007, *De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs*, CPB Memorandum 177.

innovatie en onderzoek door het bedenken van nieuwe technieken en toepassingen. Recente economische studies laten zien dat hoge vaardigheidsniveaus belangrijk zijn voor productiviteit en dat de publieke rendementen van hoger onderwijs hoger kunnen liggen dan de private rendementen. Dit geldt in sterkere mate voor hoogproductieve landen zoals Nederland. Naarmate een land productiever is, valt er minder te imiteren van andere landen en moet een land meer zelf innoveren. Tekenend voor het weinig excellente hoger onderwijs is dat bij kwaliteitsoordelen de score «excellent» weinig wordt toegekend.¹⁷ Dit wijst erop dat er ruimte is voor verbetering van vaardigheden van de beste Nederlandse leerlingen en studenten. Talentvolle, ambitieuze studenten krijgen daarom met behulp van beurzen de mogelijkheid toponderwijs te volgen. Een nieuw model voor financiering van het hoger onderwijs zorgt ervoor dat kwaliteit, onderwijsinzet en prestaties worden verhoogd.

Onderzoek, innovatie en ondernemerschap

Excellent onderzoek

Uitstekend onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van (jonge) mensen en houdt de beschikbare kennis en vaardigheden in Nederland op peil. Een cultuur van excellentie is van belang om nieuwe kennis te creëren, te verspreiden en toe te passen. Daarom zet het kabinet in op het versterken van de internationale reputatie van Nederlandse onderzoeksinstellingen. Wetenschappers moeten de ruimte krijgen om het beste uit zichzelf te halen. Het moet aantrekkelijker worden voor de echte toppers om hier te blijven of zich hier te vestigen. Daarnaast wordt het promotiestelsel in de toekomst sterker gericht op excellentie, naar het voorbeeld van de *graduate schools* in de VS. Een aantrekkelijker kennisklimaat komt via lokale samenwerking het ondernemingsklimaat ten goede. Tegelijk vormt kennis de basis om ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Innovatie en kennisontwikkeling worden dan ook deels specifiek gericht op maatschappelijke knelpunten op het terrein van zorg, (schone) energie en waterbeheer. Het streven naar duurzaamheid wordt op deze wijze ingebed in de collectieve financiering van onderzoek en innovatie.

Ondernemend innoveren

Goede onderzoekers en een goed onderwijssysteem zijn een belangrijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een innovatieve economie. Een probleem in de EU is dat de aanwezige excellente wetenschappelijke kennis onvoldoende wordt doorvertaald naar nieuwe producten van bedrijven. Dit verschijnsel wordt aangeduid met de term «kennisparadox». Ook in Nederland is er sprake van een dergelijke kennisparadox: goed wetenschappelijk onderzoek, maar weinig benutting door het bedrijfsleven.

Innoverend ondernemen

Verklaringen voor deze kennisparadox zijn beperkingen in het functioneren van de markten voor producten, arbeid en kapitaal. Daarnaast lijkt ook het ondernemersklimaat van belang te zijn voor de snelheid waarmee nieuw verworven inzichten hun weg vinden naar concrete toepassingen door het bedrijfsleven. In een afgeschermd markt zonder concurrentie ervaren bedrijven weinig druk om te innoveren. Het bestaan van hoge toetredingsdrempels en kartels belemmert het innovatieve karakter van een economie. Voor productiviteitsgroei is het ook van belang dat mensen makkelijk overstappen van laagproductieve sectoren naar sectoren met een hoge productiviteit. Dit vraagt om een voldoende flexibele arbeidsmarkt. Een goed functionerende kapitaalmarkt zorgt ervoor dat ondernemers de investeringen kunnen doen die nodig zijn om hun ideeën tot uitvoering te brengen. Het kabinet zet zich in voor een gezond onderne-

¹⁷ Bron: NVAO, zie ook www.nvao.net

mingsklimaat, onder andere door de administratieve regeldruk verder te verminderen en de toegang tot kapitaal te verbeteren voor startende en snelgroeiende ondernemingen. Om de bereikbaarheid te vergroten maakt dit kabinet een eerste betekenisvolle stap met kilometerbeprijzing en wordt het ambitieuze investeringsprogramma zoals voorzien in de Nota Mobiliteit van het vorige kabinet onverkort uitgevoerd.

Een open blik

Naar buiten gekeerde landen zijn in de regel innovatiever dan landen die zich afschermen van de wereldeconomie. Door te concurreren op de wereldmarkt worden ondernemers gedwongen te innoveren. Investeren van buitenlandse ondernemingen in Nederland zorgen niet alleen voor werkgelegenheid, maar ook voor overdracht van kennis over productie- en managementtechnieken. Goed opgeleide migranten kunnen een verrijking zijn voor de Nederlandse economie, omdat ze weer nieuwe vaardigheden en kennis meebrengen. Het kabinet streeft naar vergroting van de aantrekkelijkheid van Nederland voor buitenlandse bedrijven en kenniswerkers, en zal zich blijven inzetten voor eerlijke en vrije mondiale handelsrelaties.

Investeren in productiviteit

De welvaartsgroei en werkgelegenheid van volgende generaties is voor een belangrijk deel afhankelijk van onze investeringen in onderwijs, onderzoek en innovatie. Ook ondernemerschap, een open houding naar het buitenland en een goede fysieke infrastructuur dragen bij aan een hogere groei van de arbeidsproductiviteit. Het kabinet streeft naar meer zelfstandige ondernemers met personeel, vermindering van de regeldruk en een betere bereikbaarheid over weg, water en spoor. Ook investeren in kennis, innovatie en ondernemerschap is investeren in houdbaarheid.

2.4 Investeren in sociale samenhang

Het cement van de samenleving

Sociaal beleid is in veel opzichten onderdeel van economisch beleid en staat daar niet tegenover. Daarnaast heeft sociale verbondenheid een zelfstandige waarde. De mens is een sociaal wezen en ontleent voor een belangrijk deel zijn geluk aan het deel uitmaken van een groep: gezin, vereniging, bedrijf, buurt of land. Alleen al om die reden is het bevorderen van gezamenlijkheid het nastreven waard.

Economie en sociale cohesie

Sociale doelstellingen hoeven niet haaks te staan op economische belangen. Sociale cohesie is in essentie de voorraad sociaal kapitaal van een land. Het is vooral in samenwerking met elkaar dat mensen in staat zijn de uitdagingen waar ze voor staan het hoofd te bieden. Economisch kan sociale cohesie gedefinieerd worden als het vermogen van een maatschappij om het sociale handelen van individuen zo te richten, dat de positieve externe effecten hiervan optimaal gerealiseerd worden en de negatieve effecten beperkt worden.¹⁸ Het ontstaan van Nederland is een goed voorbeeld. Het altijd aanwezige gevaar van het water dwong de bewoners van de lage landen tot intensieve samenwerking. De aanleg van dijken en polders was het tastbare gevolg van deze gezamenlijke strijd tegen het water. De landbouwgebieden die zo ontstonden, vormden de basis voor de latere welvaart van Nederland.

¹⁸ Handelen op basis van vertrouwen leidt bijvoorbeeld tot lagere transactiekosten, zie Fukuyama, F., 1995, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press Paperbacks.

Ook op de arbeidsmarkt is de economische kracht van sociale verbondenheid en sociale netwerken zichtbaar. Een werkzoekende die onder de aandacht komt van een werkgever via een kennis die daar al werkt, heeft bijvoorbeeld een tweemaal zo grote kans op een uitnodiging voor een sollicitatiegesprek als iemand die via een re-integratiebedrijf komt.¹⁹ Omgekeerd kan een gebrek aan sociale cohesie leiden tot een groot verlies aan welvaart. De gebrekkige integratie van allochtone bevolkingsgroepen leidt bijvoorbeeld tot onderbenutting van het economische potentieel van deze groepen. Een extreme illustratie van de kosten van het gebrek aan sociale samenhang waren de rellen in de buitensteden in Parijs in 2005. Als de sociale cohesie eenmaal verdwenen is, dan vergt het grote investeringen om deze weer op te bouwen. Het is dus ook voor toekomstige generaties van belang dat we zuinig zijn op ons sociaal kapitaal.

Uitdagingen sociale samenhang

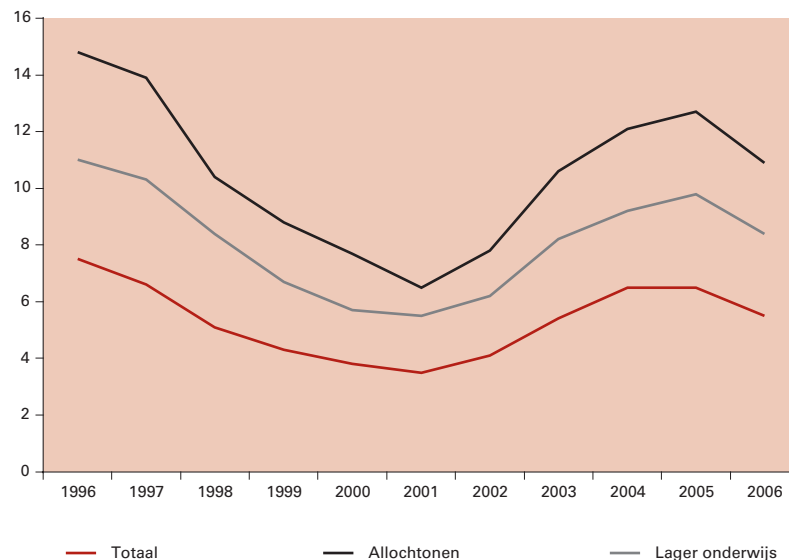
Zowel economische als sociaal-culturele ontwikkelingen zijn van invloed op de sociale samenhang. Arbeidsdeelname is een belangrijke vorm van maatschappelijke participatie. De eerste uitdaging is daarmee de arbeidsdeelname aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verhogen. Belangrijke voorwaarden hiervoor zijn dat werk aan de onderkant financieel aantrekkelijk is, dat achterstanden in opleidingsniveau worden ingehaald en dat men de Nederlandse taal machtig is. Een tweede uitdaging is het stoppen van de verpaupering van oude stadswijken. Door migratie en individualisering zijn wijken heterogener geworden, zijn er minder gemeenschappelijke normen en waarden en is het minder vanzelfsprekend dat mensen zich inzetten voor de buurt. Hierdoor kunnen buurten gaan afglijden. De ambitie van het kabinet is om deze trend te keren.

De onderkant van de arbeidsmarkt

Door de gunstige conjunctuur is de situatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt sinds 2005 sterk verbeterd (zie figuur 2.3). Het is zaak de mensen die nu een baan vinden, vast te houden voor de arbeidsmarkt. De toenemende krapte op de arbeidsmarkt als gevolg van de vergrijzing biedt hiervoor goede kansen (zie paragraaf 2.2). Het proces van doorgaande globalisering zal leiden tot het verdwijnen van banen, wat pijnlijk is voor de betrokken werknemers. Daar staat tegenover dat globalisering ook nieuwe banen creëert. In tegenstelling tot een veel gehoorde populaire wijsheid hoeft globalisering niet te leiden tot het wegzakken van de onderkant van de arbeidsmarkt.

¹⁹ M. de Graaf-Zijl et al, 2006, *De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief*, SEO rapport nr. 893.

Figuur 2.3 Werkloosheidspercentages voor allochtonen en lager opgeleiden



Bron: CBS

Globalisering en de onderkant

Taken aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn vaak manueel van aard, niet eenvoudig te automatiseren en ook niet eenvoudig internationaal te verhandelen. Economen als Tony Atkinson en David Autor laten zien dat het bestaan van dergelijk «afgeschermd» sectoren, zoals de schoonmaak, beveiliging of horeca, het negatieve effect dempt van globalisering en technologische ontwikkeling op de onderkant van de arbeidsmarkt.²⁰ In dit licht lijkt het eerder aan de orde de gevolgen van globalisering voor kwetsbare middengroepen nauwgezet te blijven volgen. Juist het werk dat deze groepen doen – denk bijvoorbeeld aan het opmaken van een krant of het afhandelen van rekeningen – lijkt in toenemende mate vatbaar voor automatisering en/of *outsourcing*.

Armoedeval en productiviteitsval

Recent onderzoek van Paul de Beer bevestigt dat de situatie aan de onderkant niet sterk verslechtert.²¹ Hij laat zien dat de relatieve kans op werkloosheid en inactiviteit van lager opgeleiden nauwelijks is toegenomen over de afgelopen decennia. Dit neemt niet weg dat de situatie aan de onderkant nog steeds ongunstig is: de participatie is laag en de werkloosheid hoog. Belangrijke economische oorzaken zijn de zogeheten armoedeval en productiviteitsval: het loont voor laaggeschoolden onvoldoende om te werken en het loont voor werkgevers onvoldoende om laaggeschoolden aan te nemen. Met het invoeren van een inkomensafhankelijke arbeidskorting en loonkostensubsidies stimuleert dit kabinet zowel werkgevers als werknemers om werk te maken van werk aan de onderkant.

Wederkerigheid werkt

Het versterken van financiële prikkels alleen is echter onvoldoende. Er kunnen drie groepen worden onderscheiden waarvoor financiële prikkels

²⁰ Autor, D.H, L.F. Katz and M.S. Kearny, 2006, *The Polarization of the U.S. Labor Market*, NBER Working paper no. 11986.

²¹ P. de Beer, 2006, *Perspectieven voor de laagopgeleiden*, Tijdschrift voor Arbeidsmarkt-vraagstukken, jaargang 22, nr. 3/2006.

niet of slechts beperkt werken.²² De eerste groep kan wel werken, maar toch komt het daar niet van. Dit kan te maken hebben met onwil, of dat met het aannemen van een baan informele bijverdiensten moeten worden opgegeven. Soms komt het ook voort uit een tekort aan elementaire vaardigheden zoals de discipline om elke dag op tijd op het werk te verschijnen. In deze gevallen is een sterker verplichtende benadering van re-integratie zinvol, zoals blijkt uit de geboekte successen met de zogeheten «*work-first* benadering». Voor de onwilligen wordt het leven op een uitkering minder vrijblijvend, wat een goede stimulans is om betaald werk te zoeken. Voor anderen betekent een verplichtende benadering dat een structuur wordt aangereikt en discipline wordt bijgebracht die ook noodzakelijk is voor het vinden en het houden van een baan. Het kabinet zal daarom een sterker verplichtende benadering van re-integratie verder stimuleren. In dit kader moet ook de invoering van de leerwerkplicht voor jongeren tot 27 jaar worden gezien, in combinatie met de inhouding op een eventuele uitkering bij jongeren die niet meewerken.

Een tweede groep is niet in staat om te werken, omdat er nog barrières geslecht moeten worden. Voor allochtone bevolkingsgroepen speelt het gebrek aan taalvaardigheid een cruciale rol. Het project Deltaplan Inburgering voorziet in een verbetering van de kwaliteit van de inburgering, wat onder andere zal leiden tot een hogere arbeidsdeelname. Bovendien stimuleert en ondersteunt het kabinet gemeenten om de inburgering voortvarend ter hand te nemen. In 2011 zal 80 procent van de inburgeringscursussen dual worden uitgevoerd, onder andere met gecombineerde re-integratie- en inburgeringsvoorzieningen.

Een derde groep is echt niet in staat om mee te doen op de arbeidsmarkt. Reden daarvoor zijn fysieke, psychische en sociale belemmeringen. Voor deze groep mensen geldt dat het beleid een sociaal karakter moet hebben en dat de economische component naar de achtergrond verschuift. Het kabinet geeft hieraan invulling door gemeenten meer ruimte te geven voor gericht armoedebelief, de wachtlijsten voor de schuldhulpverlening te beperken en door maatschappelijke participatie op andere wijze te bevorderen.

In theorie is het goed mogelijk de drie genoemde groepen scherp te onderscheiden. In de praktijk is dit minder eenvoudig. Voorkomen moet worden dat personen die reële kansen maken op de reguliere arbeidsmarkt deze stap niet zullen maken. De maatschappelijke kosten hiervan zijn hoog. Het kost de overheid geld in plaats van dat het geld oplevert en de verwachte spanningen op de arbeidsmarkt door de vergrijzing worden erdoor verergerd. Het is aan de gemeenten en sociale diensten om dit risico tot een minimum te beperken.

Van aandachtswijken naar krachtwijken

Concentratie problemen in wijken

Het hebben van werk en de hoogte van het inkomen bepalen mede waar mensen wonen. Werklozen en mensen met een laag inkomen zijn oververtegenwoordigd in de aandachtswijken die het kabinet geselecteerd heeft. In deze wijken woont bijvoorbeeld 17 procent van alle huishoudens met een bijstands- of WW-uitkering, terwijl slechts 5 procent van de Nederlandse bevolking in deze wijken woont. Economische verschillen op de arbeidsmarkt vertalen zich dus door in verschillen tussen rijke buurten en arme buurten. Omdat allochtonen vaker werkloos zijn en minder verdienen, leidt dit ook tot blanke en gekleurde wijken. Het gevaar van

²² Deze driedeling wijkt af van de standaard driedeling die het RWI hanteert bij de re-integratieladder.

deze gecombineerde economische, geografische en etnische segregatie is dat bevolkingsgroepen van elkaar vervreemden en dat verschillen tussen bevolkingsgroepen worden bevestigd en verankerd.

Deze ontwikkeling is niet zonder risico's. Robert Putnam geeft een overzicht van onderzoeken die aantonen dat sociale netwerken en verbanden van vitale invloed zijn bij het vinden van een baan en veel andere sociaal-economische uitkomsten.²³ Putnams recente onderzoek laat bovendien zien dat meer etnische diversiteit in buurten negatief uit kan werken op het onderlinge vertrouwen en het vermogen samen te werken.²⁴ Sociale samenhang is dus belangrijk, maar komt niet vanzelf tot stand. De Franse banlieus en de Amerikaanse getto's vormen een levendige waarschuwing voor wat er kan gebeuren, als er onvoldoende aandacht wordt besteed aan de geografische aspecten van armoede, werkloosheid en de multiculturele samenleving.

Empirisch onderzoek naar verschillende rellen (in zowel de VS als daarbuiten) toont aan dat zowel etnische als sociaal-economische diversiteit inderdaad het ontstaan en de intensiteit van sociale onlusten kan verklaren.²⁵ Op individueel niveau geldt dat de pakkans, de strafmaat, maar ook het hebben van een baan en een eigen huis de (rationele) beslissing om mee te doen aan rellen negatief beïnvloeden. Kortom: botsende normen en waarden in gemengde buurten met veel werkloze jongeren vergroten de kans dat sommige incidenten uitgroeien tot sociale onlusten.

Tabel 2.1. Positie aandachtswijken

	Aandachtswijken	Nederland
Gemiddeld huishoudinkomen (x €1000)	22	30
% huishoudens lage opleidingen	55	42
% allochtonen	56	19
% werkenden	52	63
% woningen lage kwaliteit	32	12
Index sociale overlast	121	100
Aandeel voortijdig schoolverlaters	8,0	4,2

Het ontstaan van probleemwijken

Het tegengaan van verpaupering van wijken vraagt om inzicht in het ontstaan daarvan. Naarmate woningen in een wijk verouderen en er ergens anders betere woningen gebouwd worden, zullen bewoners die het zich kunnen permitteren de wijk verlaten. Voor hen in de plaats komen bewoners met meestal een lagere opleiding en inkomen, en mogelijk van andere etnische afkomst. Deze nieuwe bewoners hebben aanvankelijk weinig binding met hun buurt, wat de sociale cohesie in een wijk niet ten goede komt. Bewoners voelen zich minder betrokken bij de wijk, waardoor informele controle afneemt. Doordat mensen elkaar niet meer willen en durven aan te spreken op elkaars gedrag, krijgen overlast en asociaal gedrag de ruimte. De buurt wordt zo nog onaantrekkelijker, waardoor nog meer bewoners de buurt willen verlaten en het verloop dus verder toeneemt. Daarnaast ontmoedigt de verslechtering van de buurt huiseigenaren om geld te steken in woningonderhoud en -verbetering,

²³ Putnam, R.D., 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.

²⁴ Putnam, R.D., 2007, *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture*, *Scandinavian Political Studies* 30 (2), 137–174.

²⁵ DiPasquale, D. and E.L. Glaeser, 1996, *The L.A. Riot and the Economics of Urban Unrest*, NBER Working Paper 5456.

wat de verslechtering van woningen weer versnelt. Zo ontstaat een negatieve spiraal, die verloedering van de wijk in de hand werkt.²⁶

Fysieke herstructurering

De start van deze negatieve spiraal ligt voor een belangrijk deel in de relatieve kwaliteit van de woningen. Herstructurering van wijken kan dan ook de negatieve spiraal doorbreken, als mensen met stijgende woon-eisen in hun eigen buurt terecht kunnen en zij de buurt dus niet meer hoeven te verlaten. Zo kan de binding van deze bewoners met hun buurt behouden blijven en zelfs verder versterkt worden, wat positief uitpakt voor de sociale cohesie in de wijk. Deze sterkere sociale samenhang draagt vervolgens aantoonbaar bij aan de leefbaarheid en veiligheid van een wijk.²⁷ Een tweede positief effect van herstructurering is dat concentratie van achterstandsgroepen wordt tegengegaan. Het aandeel allochtonen zal immers minder toenemen, net als het aandeel huishoudens met een laag inkomen.

De fysieke herstructurering staat in Nederland goed op de rails, maar is nog lang niet overal af. Het kabinet zet in op het beter mogelijk maken van wooncarrières in de aandachtswijken en voldoende betaalbare huisvesting van goede kwaliteit voor de lagere inkomens. Bij het bevorderen van een gevarieerde, kwalitatief goede woningvoorraad wordt specifieke aandacht besteed aan maatschappelijke participatie en de gezondheid van de bewoners. Er wordt hierbij een relatie gelegd tussen de landelijke nieuwbouwpoging (80–100 duizend woningen per jaar) en de ambities in de wijk.

Sociaal beleid

Werken aan wijken is meer dan fysieke herstructurering. Het creëren van krachtwijken gaat niet alleen over stenen stapelen, maar ook om de verbinding met de sociaal-economische agenda en veiligheid. Het belang van deze verbinding wordt nog eens onderstreept door het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat concludeert dat «het verminderen van sociale problematiek in de buurt een samenspel is van fysiek en sociaal beleid».²⁸ De concentratie van verschillende problemen in de aandachtswijken maakt de wijk bovendien een logisch aangrijppunt voor de invulling en uitvoering van bestaand sociaal-economisch beleid. Op dit niveau kunnen de lokale omstandigheden in de wijk optimaal en ontkokerd benut worden.

Box 2.5 Rendementen van preventief sociaal beleid en veiligheidsbeleid

Empirische kennis over de financiële kosten en baten van preventie van sociale problematiek is beperkt en versnipperd. Voor zover betrouwbare informatie beschikbaar is, gaat het om effectiviteit in termen van uitkomsten (minder overlast, minder criminaliteit, minder huiselijk geweld, enzovoorts). Een vertaling in financiële termen (lagere gevangenis-kosten, herstellkosten vernielingen, invloed op woningenwaarde) ontbreekt meestal.²⁹

Een uitzondering hierop vormt een studie naar de kosten en baten van voortijdig schoolverlaten.³⁰ Schooluitval is vooral een probleem in achterstandswijken (zie tabel 2.1).

²⁶ Dit proces wordt beschreven in Knol, F., 2005, *Wijkkwaliteiten: De kwaliteit van de fysieke woonomgeving 1994–2000*, SCP werkdokument 112.

²⁷ Flap, H. and B.G.M. Völker, 2004, Gemeenschap, informele controle and collectieve kwaden in de buurt, *Mens en Maatschappij* 79, 41–67.

²⁸ Wittebrood, K, en T. van Dijk, 2007, *Aandacht voor de wijk; Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*, SCP-publicatie 2007/13.

²⁹ ECORYS, 2006, *Inventarisatie kosten-batenanalyses voor het sociale domein; een overzicht van relevante studies en inzichten*.

³⁰ R. in 't Veld, W. Korving, Y. Hamdan en M. van der Steen, 2005, *Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten*.

De studie richt zich op de preventieve werking van verschillende aanpassingen in het onderwijssysteem die als doel hebben het voortijdig schoolverlaten te voorkomen. De maatregelen bestaan onder meer uit het intensiveren van voorschoolse educatie en het intensiveren van hulpverlening aan jongeren binnen het onderwijs. De kosten van deze maatregelen worden afgezet tegen de verwachte baten in termen van minder werkloosheid en criminaliteit en een betere ontwikkeling van talenten.

De investeringen blijken een positief rendement op te leveren. Vier jaar lang extra investeren in de jeugdhulpverlening binnen het onderwijs leidt bijvoorbeeld tot 35 procent minder voortijdige schoolverlaters. Doorvertaald in financiële termen betekent dit, dat een investering van 100 euro voor 136 euro aan baten oplevert. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat alle vormen van preventief beleid renderen. Verder onderzoek is nodig om te bepalen op welke terreinen extra investeringen lonen.

Veertig aandachtswijken

Het kabinet heeft veertig aandachtswijken aangewezen. De problemen en achterstanden op de terreinen werken, onderwijs- en jeugdbeleid, integratie en veiligheid zijn in deze wijken onevenredig groot. Voor een deel worden deze problemen ondervangen door generiek beleid van het kabinet op deze terreinen. Al het beleid dat erop gericht is achterstanden te verminderen, zal vooral gunstig uitpakken voor de wijken waarin deze achterstanden het grootst zijn. Dit generieke beleid blijft ook van groot belang: ondanks de concentratie van problemen in de aandachtswijken woont een groot deel van de achterstandsgroepen elders in Nederland. Bovendien moet voorkomen worden dat er nieuwe probleemwijken ontstaan.

Voor een deel wordt het beleid specifiek toegespitst op de geselecteerde aandachtswijken. Zo wordt bij de uitrol van VVE-programma's voor kinderen met een taalachterstand begonnen bij de aandachtswijken in de vier grote steden. Om brede scholen te stimuleren met aantrekkelijke dagarrangementen wordt gestreefd naar een dekkend aanbod in de veertig aandachtswijken.

Ruimte voor de wijk

Iedere wijk heeft zijn eigen karakter. Dit beperkt de mogelijkheden een uniform landelijk beleid voor deze wijken te ontvouwen. De gemeenten, bewoners, organisaties en corporaties weten zelf het best wat er in de wijk aan de hand is en waar zij op in willen zetten. Het Rijk fungeert daarbij als kritische partner. Om deze reden formuleert de gemeenten met zijn lokale partners uiteindelijk het wijkactieplan. Het kabinet voert nog overleg met de woningcorporaties en gemeenten over de door het kabinet gewenste geïntegreerde aanpak en de financiering daarvan.

Investeren in sociale samenhang

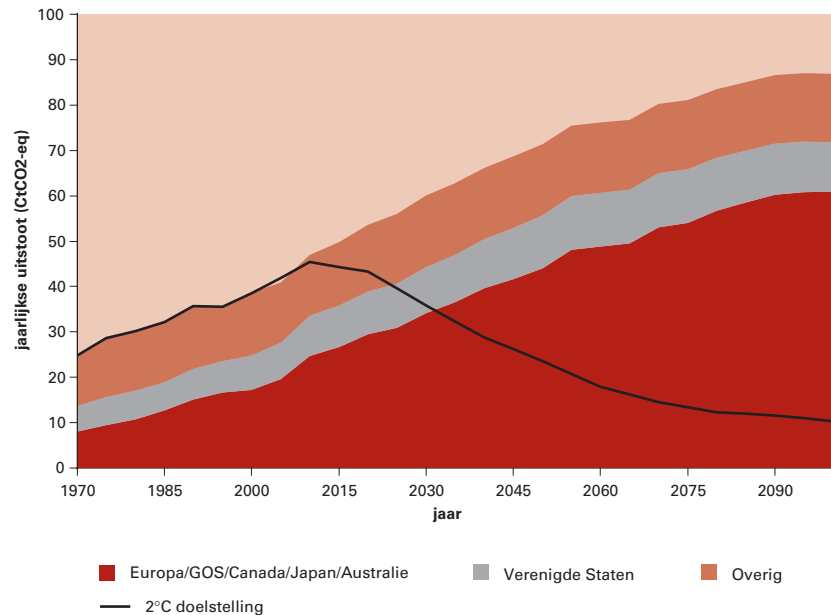
Sociale samenhang draagt bij aan een goed functionerende maatschappij en economie. De samenhang staat onder druk door groeiende veelvormigheid in etniciteit, levensopvattingen en sociaaleconomische positie. Concentratie van achterstandsgroepen in de wijken bevestigt en verankert verschillen tussen bevolkingsgroepen. Het kabinet investeert daarom in de onderkant van de arbeidsmarkt en in de wijken, in het belang van huidige en volgende generaties. Ook investeren in sociale samenhang is investeren in houdbaarheid.

2.5 Investeren in klimaat

Het klimaat verandert

In de afgelopen vijftig jaar is de wereldbevolking meer dan verdubbeld. In dezelfde periode is de industriële productie ruwweg verzevenvoudigd.³¹ De mens zet hiermee steeds duidelijker zijn stempel op zijn natuurlijke leefomgeving. Een zorgvuldige omgang met de aarde wordt steeds belangrijker om voor volgende generaties een ecologisch leefbare wereld achter te laten. De belangrijkste uitdaging is het beperken van de opwarming van de aarde. Het grootste deel van de opwarming van de laatste vijftig jaar is zeer waarschijnlijk toe te wijzen aan de mens. Zonder verder ingrijpen zal de temperatuur deze eeuw tussen 1,1 en 6,4 graden stijgen en zal de zeespiegel tussen de 18 en 59 cm stijgen ten opzichte van het niveau van 1990.³² Zeker voor een land dat voor een groot deel onder de zeespiegel ligt, is dit zorgelijk nieuws. Temeer omdat voor Nederland de stijging van de zeespiegel boven het wereldgemiddelde ligt, onder andere door inklinking van veengebieden.

Figuur 2.4: Emissiepad bij ongewijzigd beleid en bij 2°C-doelstelling



Bron: MNP

Voorkomen is beter dan genezen

Klimaatveranderingen hebben grote economische consequenties. Zonder verder ingrijpen neemt de kans op droogte en slechtere oogsten in delen van de wereld toe en is er grotere kans op overstromingen. Tot op heden is er betrekkelijk weinig bekend over de precieze omvang van de economische kosten die gemaakt moeten worden als gevolg van klimaatverandering. Wel is duidelijk dat deze kosten aanzienlijk zijn. Zo worden voor Nederland de benodigde investeringen voor waterberging en waterkering en de kosten voor aanpassingen van dijken in de toekomst geschat op vele miljarden euro's.³³ Dit betekent een extra opgave voor de

³¹ Maddison, A., 2003, *The World Economy: Historical Statistics*, OECD Development Centre Studies.

³² IPCC Working Group II, 2007, *Climate Change 2007 – Impacts, Adaptation and Vulnerability*.

³³ Van Drunen et al., 2007, *Naar een klimaatbestendig Nederland – Samenvatting routeplanner*, www.programmaark.nl.

houdbaarheid van de overheidsfinanciën, die nog niet expliciet is meegenomen in de vergrijzingssommen. Het Stern-rapport heeft vorig jaar een kosten-batenanalyse van emissiebeperkend beleid gemaakt.³⁴ De conclusie luidt dat investeren in emissiereductie een rendabele activiteit is: elke ton CO₂-uitstoot veroorzaakt voor minstens 67 euro aan schade, terwijl het vermijden van het grootste deel van deze emissies minder dan 20 euro per ton CO₂-uitstoot kost. Ook uit andere studies komt naar voren dat reductie van CO₂-uitstoot rendabel is, hoewel er nog grote onzekerheid bestaat over de economisch optimale uitstootvermindering en de snelheid waarmee deze gerealiseerd zou moeten worden.³⁵

De klimaatuitdaging

Het Europees en Nederlands klimaatbeleid heeft als langetermijndoelstelling de klimaatverandering te beperken tot maximaal 2°C temperatuurstijging ten opzichte van het pre-industriële niveau. De concentratie van broeikasgassen zou dan moeten stabiliseren op een niveau van 450 deeltjes per miljoen.³⁶ Hiervoor is op mondiaal niveau in 2050 een reductie van de uitstoot nodig van 25–60 procent ten opzichte van 1990. Voor rijke landen als Nederland dient een reductieniveau van 60–90 procent bereikt te worden.

Uitstoot van broeikasgassen vindt plaats binnen nationale grenzen, maar de klimaateffecten raken de hele wereld. Een nationale of zelfs Europese aanpak van het klimaatprobleem is daarom weinig effectief en kan de concurrentiepositie van Nederland schaden. De belangrijkste uitdaging op klimaatbeleid is daarom te komen tot wereldwijde internationale coördinatie. De tweede uitdaging is het verantwoord vormgeven van de transitie naar een schonere economie. Belangrijke vragen daarbij zijn welke beleidsinstrumenten wanneer en in welke mate moeten worden ingezet. Vanuit het oogpunt van energievoorzieningszekerheid is een nationale inzet op de transitie naar een *low carbon* economie overigens ook effectief.

Internationale coördinatie

Mondiale coördinatie noodzakelijk

Nationaal (of Europees) klimaatbeleid zonder internationale coördinatie is geen aantrekkelijke optie om drie redenen. Ten eerste is de verhouding tussen de kosten en de baten ongunstig, omdat de kosten nationaal neerslaan en de baten grotendeels ten goede komen aan het buitenland. Ten tweede is nationaal beleid weinig effectief. Als het principe «de vervuiler betaalt» alleen wordt toegepast in Europa, dan heeft dit enkel tot gevolg dat de grootste vervuilers naar landen vertrekken met een voor hen gunstiger regime. En ten derde is het goedkoper om de emissies terug te dringen in landen als China en India, waar door toepassing van bestaande en goedkope technologie de emissies relatief voordelig beperkt kunnen worden. Het IBO-rapport Internationaal klimaatbeleid heeft de kosten en baten van een aantal scenario's op een rijtje gezet.³⁷ In het scenario *Grand Coalition* met wereldwijde coördinatie kost een emissiereductie van 23 procent in 2020 ten opzichte van 1990 ongeveer 0,4 procent van het nationaal inkomen. In het scenario *Impasse*, de tegenhan-

³⁴ Stern, N., 2007, *The Economics of Climate Change: the Stern Review*, Cambridge University Press. Zie ook www.sternreview.org.uk.

³⁵ Nordhaus, W.D., 2007, *A Review of the Stern Review on the Economics of Global Warming*, forthcoming, *Journal of Economic Literature*, 2007. Nordhaus laat zien dat de omvang en faseering van de economisch optimale klimaatpolitiek sterk afhangt van veronderstellingen over de te gebruiken discontovoet, oftewel de wijze waarop de belangen van komende generaties worden gewogen tegen de belangen van huidige generaties.

³⁶ Gemeten in CO₂-equivalenten.

³⁷ Eindrapport van de werkgroep IBO Toekomstig Internationaal Klimaatbeleid, Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005–2006, nr. 6.

ger van *Grand Coalition*, leidt een unilaterale emissiebeperking van slechts 10 procent tot een welvaartsverlies van 0,6 procent van het nationale inkomen. Met internationale coördinatie kan dus een meer dan twee maal zo grote emissiebeperking behaald worden tegen lagere economische kosten.

Voortrekkersrol Nederland en Europa

Nederland en Europa willen daarom een voortrekkersrol spelen in het tot stand brengen van de broodnodige internationale coördinatie. Dit is een politiek complexe opgave. Het klimaatprobleem is een erfenis van rijke westerse landen, die ook nu nog per hoofd van de bevolking de grootste vervuilers zijn. Tegelijk zit de grootste groei van de emissies bij opkomende economieën zoals China en India. Als zij niet meedoen is aanpak van de klimaatverandering dweilen met de kraan open (zie figuur 2.4). Deze landen lijden ook sterk onder de effecten van klimaatverandering, maar zijn tevens bevreesd dat een streng beleid een rem zet op hun snelle economische ontwikkeling. In deze setting is het verre van eenvoudig de opgave van emissiebeperking op een rechtvaardige manier over landen te verdelen.

Gegeven de erfenis uit het verleden is het logisch dat de rijke landen het initiatief nemen en vanuit die positie de opkomende landen aanspreken het goede voorbeeld te volgen. De EU is bereid deze voortrekkersrol op zich te nemen en de dreigende internationale impasse te doorbreken. Het kabinet steunt dit beleid en wil binnen Europa zijn aandeel leveren. Ook bij ontwikkelingslanden is er groeiende bereidheid om mee te doen, vooral omdat zij de gevolgen van klimaatverandering steeds meer aan den lijve ondervinden. Het blijft echter zaak voor Nederland en Europa de balans tussen het ecologische wereldbelang en het economische eigenbelang goed in het oog te houden.

Vormen van beleid

Klimaatverandering vormt een unieke uitdaging voor het economische beleid: het is het grootste en meest wijdverbreide marktfalen in de geschiedenis van de mensheid. Het beleid moet rekening houden met een lange tijdshorizon en dient zich aan te passen aan veranderende omstandigheden, als de kosten en baten van klimaatbeleid veranderen door de tijd. Drie elementen voor beleid van emissiebeperking zijn cruciaal: het beprijzen van de uitstoot van broeikasgassen, het ontwikkelen van energiebesparende en emissiereducerende technologie en het wegnemen van barrières voor gedragsverandering.

De vervuiler betaalt

Het eerste en belangrijkste element is het beprijzen van emissies. Broeikasgassen zijn in economische termen externe effecten. Diegenen die de emissies veroorzaken, zorgen voor klimaatverandering en veroorzaken hiermee kosten voor de wereld en toekomstige generaties, zonder de volle consequenties van hun acties voor hun rekening te hoeven nemen. Het passend beprijzen van uitstoot, expliciet door belasting of emissierechten of impliciet door regulering, betekent dat burgers en bedrijven geconfronteerd worden met de volledige maatschappelijke kosten van hun gedrag. Binnen dit streven past ook het invoeren van de eerste fase van kilometerbeprijzing binnen deze kabinetperiode. Eén en ander zal er toe leiden dat burgers en bedrijven afzien van emissierijke goederen en diensten, en investeren in klimaatvriendelijkere alternatieven. Bovendien levert het belasten van de vervuilers financiële middelen op die ingezet kunnen worden voor het stimuleren van «schone» innovaties en technologieontwikkeling. Op termijn zullen door inzet van deze nieuw ontwikkelde technologieën de kosten van schone energie kunnen dalen. Economische efficiëntie kan het

beste worden bevorderd door een mondiale prijs voor emissie in te stellen: de uitstootbeperkingen zullen dan plaatsvinden waar deze het goedkoopst zijn.

Emissiehandel is een effectieve manier om een gelijke prijs voor uitstoot tussen landen en sectoren te creëren. Het EU-handelssysteem is nu het belangrijkste onderdeel van het EU-beleid om de uitstoot te verminderen. De Nederlandse inzet is een aanscherping en uitbreiding van het Europese systeem van emissiehandel. Naast het EU-handelssysteem, dat alleen geldt voor grootverbruikers van energie, draagt fiscale vergroening bij aan het beter beprijzen van uitstoot.

Technologieontwikkeling

De ontwikkeling van klimaatvriendelijke technologie is essentieel om de doelstellingen te bereiken. De eerste verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij bedrijven, die met een betere beprijzing van de uitstoot ook de financiële prikkels hebben om te investeren in nieuwe technologieën. Er is echter ook fundamenteel onderzoek nodig, onderzoek met grote potentiële maatschappelijke baten waarvoor geldt dat bedrijven niet in staat zijn zich de baten toe te eigenen. Vanuit economisch perspectief zijn er dus redenen om de ontwikkeling van klimaattechnologie direct te stimuleren. In de periode 2007–2011 zal 103 miljoen euro extra uitgetrokken worden om onderzoek en innovatie op het terrein van energie en klimaat te stimuleren. Daarbij komen nog middelen voor innovatie-instrumenten, algemene onderzoeksmiddelen en middelen uit het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES) voor onderzoek waarbij duurzame projecten voorrang krijgen.

Box 2.6 Rendementen van klimaat- en milieubeleid³⁸

Klimaatbeleid kost geld, maar kan ook kansen opleveren voor het Nederlandse bedrijfsleven en de economie. Strengere regels, heffingen en overheids-subsidies kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van succesvolle technologie en nieuwe bedrijvigheid, die vervolgens uitgbaat kan worden in het buitenland. Een mooi voorbeeld op milieuterrein is afvalwaterzuivering. De combinatie van stijgende watervervuilingheffingen en overheids-subsidies hebben de ontwikkeling van anaërobe waterzuiveringstechnieken in Nederland sterk bevorderd. Nederland is internationaal dan ook zeer succesvol op dit gebied. Het Friese bedrijf Paques in Balk is wereldleider op het gebied van anaërobe zuivering en heeft inmiddels in meer dan vijftig landen bijna 1100 zuiveringsinstallaties geleverd. Het exportaandeel in de omzet van het bedrijf bedraagt 90 procent. Sinds medio jaren negentig heeft Paques ook een vestiging in Sjanghai, waar de zwaar vervuilde rivier de Yangtze de belangrijkste waterbron vormt voor de 15 miljoen inwoners.

Gedragsverandering

Het derde element is het wegnemen van barrières voor gedragsveranderingen. Zelfs wanneer maatregelen om emissies te reduceren voor burgers en bedrijven kosteneffectief zijn, kunnen er barrières zijn die het ondernemen van actie in de weg staan. Dit kan veroorzaakt worden door een gebrek aan informatie, transactiekosten en inertie. Meer en betere informatie, regulering en het instellen van minimumeisen voor gebouwen kunnen de uitkomsten verbeteren, als prijssignalen te zwak doorkomen om zelfstandig gedragsreacties te bewerkstelligen. Bijkomend voordeel is dat dergelijk beleid geld oplevert voor burgers en bedrijven, als de baten van energiebesparing tenminste hoger zijn dan de kosten van de investering. Mede om deze reden heeft het kabinet energiebesparing als separate doelstelling geformuleerd. Gestreefd wordt naar een reductie van jaarlijks 2 procent. Beleid voor normstelling zal deels uit Europa

³⁸ Bronnen: Faber, A. en Kemp, R., 2005, Nederlands beleid voor milieu-innovatie, MNP-rapport 500051001/2005; Interview met Rob Heim, managing director Paques in: Buitenlandse Markten, 2007, nr. 184263.

moeten komen, zoals voor auto's en apparaten. Nationaal gaat het onder andere om energielabels voor gebouwen en woningen.

Investeren in klimaat

Klimaatverandering leidt tot grote kosten voor komende generaties, kosten die aanzienlijk beperkt kunnen worden door nu te investeren in een schonere en zuinigere wereld. Het kabinet zet zich hiervoor in, zowel internationaal als in eigen land. Door toepassing van het principe dat de vervuiler betaalt en door normering worden ook burgers en bedrijven gestimuleerd een deel van deze investeringen voor hun rekening te nemen. Ook investeren in klimaat is investeren in houdbaarheid.

2.6 Slot: samen naar een nieuw evenwicht

Nederlanders behoren tot de gelukkigste mensen in de wereld.³⁹ De hoge welvaart, de kwaliteit van de sociale voorzieningen en de leefbaarheid van de steden en wijken dragen hieraan bij. Een hoog welzijnsniveau is echter geen vanzelfsprekendheid. Het beleid van nu staat voor de opgave de voorwaarden te scheppen voor het welzijn van komende generaties. Dit gaat verder dan het borgen van de financiële houdbaarheid van de huidige collectieve voorzieningen. De komende generaties worden geconfronteerd met nieuwe omstandigheden, zoals een krappe arbeidsmarkt, lagere economische groei, meer concurrentie van Aziatische economieën, een stijgende zeespiegel en groeiende verschillen in levensopvattingen en etnische achtergronden.

Hun vermogen met deze uitdagingen om te gaan wordt mede bepaald door ons vermogen om «sustainable» voorwaarden daarvoor te scheppen: een sterke economie, excellent onderwijs en onderzoek, benutting van alle beschikbare talenten, duurzame omgang met natuur en milieu, buurten en wijken waarin mensen bereid zijn samen de schouders eronder te zetten en een overheid die de belastingbetalende burger waar voor zijn geld geeft.

³⁹ N. Marks et al, 2006, *The Happy Planet Index*, London: New Economics Foundation.

3 Budgettair beleid

3.1 Continuïteit in het begrotingsbeleid

In het Coalitieakkoord en het Beleidsprogramma heeft het kabinet 74 doelstellingen gepresenteerd voor de gehele kabinetsperiode. Om deze doelstellingen te realiseren voert het kabinet een ambitieuze investeringsagenda uit. Uitgangspunt zijn extra uitgaven op het gebied van arbeidsparticipatie, duurzaamheid, innovatie en sociale samenhang, gericht op versterking van de economische structuur. Dit beleid wordt ondersteund door lastenverschuivingen die goed gedrag belonen en schadelijk gedrag ontmoedigen. In paragraaf 3.2 wordt nader ingegaan op de maatregelen die het kabinet in 2008 neemt op het gebied van de intensiveringen, de ombuigingen, de lastenverlichtingen en de lastenverzwaringen. Voor een meer uitgebreid overzicht van alle maatregelen en een meer uitgebreide toelichting op het beleid, wordt verwezen naar de departementale begrotingen.

Financieel verantwoord

Het bovenstaande betekent niet dat het kabinet de financiële teugels laat vieren, integendeel. Het EMU-saldo komt in 2011 uit op 1,0 procent BBP. Het kabinet kiest daarmee voor een balans tussen investeringen die nodig zijn voor het vergroten van de kracht van de samenleving en een financieel verantwoord beleid. Ook de vooruitzichten voor de korte termijn zijn goed. Na een tijdelijke dip in het begrotingssaldo in 2007 wordt voor 2008 een EMU-saldo verwacht van 0,5 procent BBP. In paragraaf 3.3 wordt een nadere onderbouwing gegeven van de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de komende kabinetsperiode.

Solide begrotingsbeleid

Om de beleidsdoelen en de financiële doelstellingen te kunnen bereiken, is een helder en solide begrotingsbeleid noodzakelijk. Het begrotingsbeleid van het kabinet bouwt voort op de budgettaire spelregels die de afgelopen twaalf jaar zijn ontwikkeld (het trendmatige begrotingsbeleid). Daarbij worden net als in de afgelopen kabinetsperiodes enkele verbeteringen doorgevoerd. De veranderingen richten zich vooral op het robuuster maken van de budgettaire kaders, op de mogelijkheid nog eerder in te grijpen als de overheidsfinanciën onverhoopt verslechteren en op een realistischer raming van de ruimte die het kabinet heeft voor nieuw beleid. In paragraaf 3.4 worden de begrotingsregels op hoofdlijnen toegelicht en onderbouwd.

In paragraaf 3.4 worden ook de inkomsten- en uitgavenplafonds (kaders) voor de kabinetsperiode vastgesteld. Het uitgavenkader geldt als maximum waarbinnen de uitgaven kunnen bewegen. Om een evenwichtige lastenontwikkeling te kunnen waarborgen dienen de lasten zich volgens het inkomstenkader te ontwikkelen. Binnen deze kaders maakt het kabinet de komende jaren zijn budgettaire keuzes. Hierdoor is een verantwoorde ontwikkeling van de uitgaven en de lasten gewaarborgd.

3.2 Beleidsagenda 2008

In deze paragraaf worden – op hoofdlijnen – de concrete maatregelen voor 2008 gepresenteerd. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de intensiveringen, op de ombuigingen, op de lastenverlichtingen en op de lastenverzwaringen. In deze paragraaf ligt de nadruk op 2008. Waar relevant wordt echter wel een doorkijkje gegeven naar 2011.

3.2.1 Prioriteiten kabinetsbeleid

In het Coalitieakkoord zijn de beleidswensen en -plannen voor deze kabinetsperiode gepresenteerd. Deze plannen zijn verder uitgewerkt in het Beleidsprogramma dat op 14 juni is gepresenteerd. Deze Miljoenennota geeft een gedetailleerde invulling van deze plannen en vormt daarmee de volgende stap in het proces.¹ Hieronder worden de budgettaire gevolgen van de maatregelen voor 2008 kort besproken langs de lijnen van de zes pijlers uit het Coalitieakkoord.

Pijler 1: Een actieve en constructieve rol van Nederland in Europa en in de wereld

Binnenland en buitenland grijpen steeds meer in elkaar. Onze welvaart, ons welzijn en onze veiligheid worden steeds meer beïnvloed door de rest van de wereld. Het kabinet spant zich in om een buitenlands beleid te voeren dat de belangen van Nederland en Nederlanders dient. Vormgeven aan de toekomst van Nederland vraagt invloed uit te oefenen op wat buiten onze grenzen gebeurt. Investeren in houdbare welvaart en sociale samenhang in Nederland is alleen zinvol, als dat spoort met internationale ontwikkelingen. Zo moeten nationaal, internationaal en Europees duurzaamheidsbeleid, veiligheidsbeleid en buitenlands- en ontwikkelingsbeleid elkaar aanvullen en versterken. De grensoverschrijdende problemen kunnen wij niet alleen oplossen. Voorbeelden hiervan zijn milieuvuiling, armoede, criminaliteit en onveiligheid. Het kabinet wil een bijdrage leveren aan internationale oplossingen van problemen op deze gebieden. Hiervoor wil het kabinet een actieve internationale en Europese rol spelen. Vanaf 2008 heeft het kabinet extra geld gereserveerd voor Nederlandse inzet in crisisbeheersingsoperaties en het bevorderen van duurzame energie in ontwikkelingslanden. Ook zal binnen het buitenlandbeleid meer aandacht komen voor het inlopen van achterstanden bij de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen en voor het aanscherpen van het mensenrechtenbeleid.

In 2008 wordt 50 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor defensie en vredesoperaties, oplopend tot 200 miljoen euro in 2011. Hiervan wordt in 2008 25 miljoen euro gebruikt voor de Nederlandse inzet in crisisbeheersingsoperaties, met name in Afghanistan. De overige 25 miljoen euro wordt gebruikt om operationele knelpunten bij defensie op te lossen. In 2008 gaat het dan vooral over uitgaven om de inlichtingenketen te versterken en maatregelen om het personeelsbeleid bij defensie te verbeteren naar aanleiding van de adviezen van de commissie-Staal.

Ontwikkelingslanden ondervinden veel problemen door klimaatveranderingen. Vanaf 2008 investeert het kabinet extra in duurzame energie in ontwikkelingslanden. Hierbij wordt onder andere ingezet op energievoorziening in Rwanda en Burundi, productie van biobrandstoffen, samenwerking met Indonesië bij bosbeheer en klimaatbeleid, en het

¹ Bedragen kunnen afwijken van de bedragen zoals gepresenteerd in het Beleidsprogramma, omdat maatregelen tijdens de besluitvorming concreter gemaakt zijn.

ontwikkelen van programma's voor toegang tot energie in ontwikkelingslanden.

Tabel 3.2.1 Overzicht financiële consequenties maatregelen in pijler 1 voor 2008-2011 (in € miljoen)

	2008	2011
Opheffen operationele knelpunten defensie	25	100
Crisisbeheersingsoperaties	25	100
Duurzame energie in ontwikkelingslanden	50	200
Totaal	100	400

Pijler 2: Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie

Innovatie is een belangrijke motor voor structurele, duurzame economische groei. Het beleid van het kabinet is dan ook gericht op het versterken van het innovatieve vermogen van de Nederlandse economie. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor (wetenschappelijk) onderzoek en de aansluiting tussen wetenschap en praktijk. Er wordt in 2008 38 miljoen euro extra uitgegeven aan onderzoek. Dit geld is gereserveerd voor onder meer het versterken van de internationale reputatie van Nederlandse wetenschappelijke instellingen en onderzoeksinstellingen. Hiervoor wordt onder andere een experiment opgestart met *graduate schools* om op die manier jong toptalent te behouden en wordt een budget tot stand gebracht voor investeringen in grootschalige onderzoeksinfrastructuur die instellingsoverschrijdend zijn en niet door één instelling gedragen kunnen worden.

Met het project Nederland Ondernemend Innovatieland (NOI) wordt beoogd dat kennis en vernieuwend ondernemerschap beter benut worden voor maatschappelijke vraagstukken. Hiervoor wordt een langetermijnstrategie opgesteld met als doelen betere benutting van onderzoek, Nederland als «hotspot» voor talent en een innovatieve overheid. Ook wordt in 2008 een maatschappelijke innovatieagenda ontwikkeld en wordt de start voorbereid van drie maatschappelijke innovatieprogramma's: energie, zorg en water. Deze programma's krijgen een internationale kop om de vruchten ervan ook buiten Nederland te benutten. Innovatie op deze terreinen dient verschillende doelen: versterken van de concurrentiepositie en het oplossen van maatschappelijke knelpunten. Zo kan innovatie in de zorg bijvoorbeeld bijdragen aan de kwaliteit van de zorg in de toekomst, maar ook aan het opvangen van het dreigende personeelstekort in de zorgsector. Op deze manier kunnen de zorgkosten ook voor toekomstige generaties binnen de perken blijven. Het nieuwe Innovatie-Platform (IP) adviseert en zal innovatie aanjagen, onder meer doordat verschillende toonaangevende leden uit overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven een ambassadeursrol vervullen. In 2008 bedragen de uitgaven aan maatschappelijke innovatieprogramma's binnen het project NOI 15 miljoen euro.

Tabel 3.2.2 Overzicht financiële consequenties maatregelen in pijler 2 voor 2008–2011 (in € miljoen)*

	2008	2011
Maatschappelijke innovatieprogramma's	35	177
Onderzoek	38	153
Innovatievouchers, innovatieprestatiecontracten en SBIR	13	50
ICT/elektronische overheid/TenderNed	8	28
Kapitaalmarktpakket/stimuleren ondernemerschap/ verminderen regeldruk	11	90
Infrastructuur en wegen	25	100
Regionaal economisch beleid	25	100
Ketenversterking openbaar vervoer (o.a. verbetering Park&Ride en overstappunten)	5	30
Impuls spoorambitie/experiment gratis ov	20	70
Naar een modern migratiebeleid	10	0
Overig	12	53
Totaal	200	850
ww. van pijler 2 naar FES (zie tabel 3.2.3)	72	342

* Bedragen geven aan wat er jaarlijks wordt uitgetrokken. Van 2008 tot en met 2011 zit er een jaarlijkse oploop in de cijfers. Door afrondingsverschillen kan de som der delen afwijken van het totaal.

Via het Fonds Economische Structuurversterking (FES) komt ook geld beschikbaar voor maatschappelijke innovatieprogramma's die niet meelopen in het project Nederland Ondernemend Innovatieland. Een belangrijk project hierbinnen is Genomics. Hiervoor wordt tot en met 2011 123 miljoen euro gereserveerd. Het project richt zich op onderzoek naar de samenstelling van erfelijk materiaal en biedt hiermee kansen om de kwaliteit van leven te verbeteren. De kennis die wordt verkregen met het project Genomics, kan bovendien onze kenniseconomie – en daarmee onze economische structuur – versterken. Het programma BioMedical Materials (35 miljoen euro in de periode 2008–2011) creëert maatschappelijke waarde door de behandelmogelijkheden in de gezondheidszorg te verbeteren. Voor het project Kennis voor Klimaat wordt in diezelfde periode 40 miljoen euro uitgetrokken, waarvan 28 miljoen euro vanuit pijler 3. Dit programma beoogt bij te dragen aan het klimaatbestendig maken van Nederland en opgedane kennis te exporteren.²

Op het gebied van ondernemerschap ligt de focus op het midden- en kleinbedrijf (MKB). Voor innovatie in het MKB wordt in 2008 extra geld uitgetrokken om de zogenoemde innovatievouchers te versterken en deze vouchers breder inzetbaar te maken in alle soorten midden- en kleinbedrijven, zowel industrieel, agrarisch als diensten (waaronder de zorg). Met deze regeling worden midden- en kleinbedrijven gestimuleerd onderzoeksprojecten samen met universiteiten en onderzoeksinstituten uit te voeren. Vanaf 2008 wordt eveneens extra geld uitgetrokken voor het stimuleren van ondernemerschap, onder andere door microkredieten te verschaffen aan startende ondernemers en snel groeiende MKB'ers. Ondernemerschap wordt bovendien bevorderd door de kapitaalmarkt beter toegankelijk te maken en door wet- en regelgeving te vereenvoudigen. Het kabinet stelt zich ten doel de regeldruk in de komende jaren

² Deze drie projecten lopen ook door na 2011. Het project Genomics loopt van 2008 tot en met 2014. In deze periode komt hiervoor in totaal 245 miljoen euro beschikbaar, waarvan 122 miljoen euro na 2011. Het project BioMedical Materials loopt van 2008 tot en met 2012. In deze periode komt hiervoor in totaal 45 miljoen euro beschikbaar, waarvan 10 miljoen euro in 2012. Het project Kennis voor Klimaat loopt ook van 2008 tot en met 2012. In deze periode komt hiervoor in totaal 50 miljoen euro beschikbaar, waarvan 10 miljoen euro in 2012.

vanuit wet- en regelgeving merkbaar terug te dringen. Daarbij zal ook vanuit de fiscaliteit en de bijbehorende uitvoering een bijdrage worden geleverd. Daarnaast wil het kabinet de elektronische dienstverlening aan burgers en ondernemers verbeteren. Het bedrijfsleven kan ook profiteren van een ruim aanbod aan moderne en laagdrempelige rechtsvormen, zoals de nieuwe personenvennootschap en de flexibele besloten vennootschap. De rechtsvorm maatschappelijke onderneming zal kunnen bijdragen aan professionalisering en slagvaardigheid van ondernemende instellingen in de semi-publieke sector.

Om de ambitie van 5 procent groei per jaar van het openbaar vervoer per spoor te realiseren worden direct uitvoerbare maatregelen genomen, om de huidige groei in de komende jaren vast te kunnen houden en te kunnen verwerken. Voor het realiseren van deze ambitie komt in 2008 10 miljoen euro extra beschikbaar, oplopend tot 60 miljoen in 2011. Samen met de spoorsector, decentrale overheden en andere betrokken partijen wordt een actieplan opgesteld dat in het najaar van 2007 gereed zal zijn. Dit actieplan zal op korte termijn uitvoerbare maatregelen bevatten, gericht op onder meer de inzet van hogere en/of langere treinen en op de benutting en verbetering van de bestaande capaciteit, bijvoorbeeld door perronverlenging en seinverdichting op drukke routes.

De belangrijkste doelstelling van «Naar een modern migratiebeleid» is het voorzien in de behoefte van de Nederlandse samenleving aan migranten die op economisch, cultureel of wetenschappelijk gebied een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan onze maatschappij. Hiertoe worden de toelatingsregels vereenvoudigd en wordt gestreefd naar minder regeldruk en administratieve lasten. In 2008 bedragen de uitgaven voor Modern Migratiebeleid uit pijler 2 10 miljoen euro.

Dit kabinet hecht veel waarde aan investeringen in de economische structuur. Daarom is in het Coalitieakkoord afgesproken dat in 2011 minimaal 500 miljoen euro van de investeringen die in het Coalitieakkoord zijn opgenomen, FES-waardig moet zijn. Het betreft onder andere investeringen op het gebied van infrastructuur, kennis en het regionaal economische beleid. In box 3.2.1 wordt concreet aangegeven op welke terreinen investeringen plaatsvinden die via het FES worden gefinancierd en wordt nader ingegaan op de geplande wijzigingen van de FES-wet die volgen uit het Coalitieakkoord.

Box 3.2.1 Wijzigingen van en investeringen via het Fonds Economische Structuurversterking

In 1995 is het Fonds Economische Structuurversterking (FES) opgericht. Aanleiding was de wens om een deel van de aardgasbaten te oormerken voor de financiering van extra investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken.

Naast de afspraak dat van de voorgenomen intensivering in 2011 minimaal 500 miljoen euro FES-waardig moet zijn, is in het Coalitieakkoord tevens afgesproken dat er een nieuwe voedingssystematiek wordt geformuleerd met meer stabiliteit (vaste voeding) en goede criteria gericht op investeringen die de economische structuur versterken. Daarbij ligt het voor de hand de voeding van het FES niet meer afhankelijk te maken van de veranderlijke olieprijs. In voorgaande jaren heeft de sterk fluctuerende olieprijs geleid tot een korte aanloop naar de besluitvorming over FES-uitgaven. De vaste voeding leidt ertoe dat mee- en tegenvallers in de aardgasbaten niet direct leiden tot aanpassing van de voeding van het FES. Dit voorkomt bij hoge meevallers het risico op een korte aanloop naar de besluitvorming en bij tegenvallers het risico op bezuinigingen op lopende projecten.

Het kabinet zal een voorstel doen om hiervoor de FES-wet te wijzigen. Om te voorkomen dat de voorziene uitgaven in het FES in 2008 geen wettelijke basis hebben vanwege de tijd die gemoeid is met het wetgevingsproces, worden de voor dit begrotingsjaar noodzakelijke wetsaanpassingen opgenomen in de FES-begroting 2008. De wijzigingen in de Begroting 2008 hebben betrekking op:

- het realiseren van een vaste voeding in het FES voor 2008. De bepaling van de vaste voeding die aansluit bij de geraamde FES-uitgaven vindt plaats door de omvang van de voeding vast te leggen in de Begrotingswet;
- een wijziging in de FES-criteria, waardoor investeringen voor verduurzaming van de energiehuishouding, ruimtelijke investeringen en waterbeheer ook via het FES kunnen worden gefinancierd.

De FES-uitgaven zijn voor de periode 2009 tot en met 2011 vastgelegd. De omvang van de voeding zal in deze jaren op de geraamde uitgaven worden afgestemd. In deze kabinetsperiode wordt ook een nieuwe, toekomstbestendige voedingsystematiek voor het FES ontwikkeld. Het kabinet komt voor de zomer van 2008 met een voorstel.

In tabel 3.2.3 is een overzicht opgenomen van de investeringen uit het Coalitieakkoord die via het FES worden gefinancierd. Het gaat daarbij om investeringen op het gebied van onder andere innovatie, infrastructuur, energie, waterbeheer en luchtkwaliteit.

Tabel 3.2.3 Investerings uit enveloppen via het FES (in € miljoen)

	2008	2011
Pijler 2		
– Innovatie	20	98
– Infrastructuur	19	93
– Luchtkwaliteit	6	7
– Regionaal	17	84
– Spoor	10	60
Pijler 3		
– Energie	19	112
– Water en kust	50	60
– Luchtkwaliteit	3	4
Totaal	144	518

Pijler 3: Duurzame leefomgeving

Het kabinet richt zich niet alleen op het hier en nu, maar ook op toekomstige generaties. Daarom zet het kabinet stevig in op het verbeteren van de energiehuishouding en het klimaat. Hierdoor verbetert niet alleen de leefomgeving van volgende generaties, maar wordt ook voorkomen dat in de toekomst nieuwe, dure maatregelen moeten worden genomen.

De ambitie van het kabinet is om in 2020 in Nederland een van de meest duurzame en meest efficiënte energievoorzieningen in Europa te hebben. Deze doelstelling kan worden bereikt door in te zetten op energiebesparing, door andere – meer duurzame – vormen van energie in te zetten en door CO₂ op te slaan. In het project Schoon en Zuinig wordt hiervoor samengewerkt met het bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheden en andere organisaties. Het kabinet wil op termijn jaarlijks 2 procent energiebesparing realiseren, het aandeel duurzame energie verhogen tot 20 procent in 2020 en in Europees verband een vermindering van 30 procent realiseren van de uitstoot van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van 1990. In 2008 wordt hiervoor 125 miljoen euro, oplopend tot 500 miljoen euro in 2011, besteed aan instrumenten voor broeikasgasreductie, energiebesparing, hernieuwbare energie en communicatieprogramma's in samenwerking met lokale overheden en burgers. Het gaat niet alleen om

maatregelen die de overheid zelf bekostigt, maar ook om de introductie van marktprikkels, normering en sectorafspraken en het wegnemen van belemmeringen.

Een duurzame leefomgeving wordt ook bevorderd door de ruimtelijke inrichting van ons land klimaatbestendig te maken en verrommeling van de ruimte tegen te gaan. Het kabinet neemt maatregelen om het bestaande stedelijke gebied beter te benutten en de open ruimte en waardevolle natuurgebieden en landschappen veilig te stellen. De inzet is daarom om meer bestaande bedrijventerreinen te herstructureren en striktere randvoorwaarden te stellen aan bebouwing in de open ruimte. Tegelijkertijd wordt de behoefte aan nieuwe woningen en bedrijventerreinen geacommodeerd.

Nederland is een waterrijk land. Bij een duurzame leefomgeving hoort in ons land dus duurzaam waterbeheer. Er ligt daarbij ook vanuit de Europese Kaderrichtlijn Water een opgave om de waterkwaliteit te verbeteren. De Watervisie biedt een nadere uitwerking van het Beleidsprogramma. Het stuk maakt duidelijk welke prioriteiten het kabinet in het waterbeleid aanbrengt. Daarnaast worden uit de FES-gelden budgetten ter beschikking gesteld voor onder andere onderzoek voor het project Kennis voor Klimaat.

Het kabinet hecht aan voldoende voorzieningen in kleine kernen op het platteland. Voor een vitaal platteland mogen plattelandsgemeenten bouwen voor de eigen inwoners. De Huisvestingswet zal hiervoor worden aangepast. Daarnaast dient het dierenwelzijn te verbeteren, waarvoor nog dit jaar een Nota Dierenwelzijn naar de Tweede Kamer zal worden gezonden. Hierin wordt aangegeven welke verbeteringen worden beoogd, welke wetgeving hiervoor nodig is, hoe de financiering wordt vormgegeven en hoe de handhavingsorganisatie kan worden verbeterd.

De realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018 en de aanscherping van de samenhang binnen het ruimtelijke beleid voor het landschap, zullen vanaf 2009 extra investeringen vergen.

Tabel 3.2.4 Overzicht financiële consequenties maatregelen in pijler 3 voor 2008–2011 (in € miljoen)*

	2008	2011
Milieuvriendelijke energieproductie	51	51
Project Schoon en zuinig	74	449
Hoogwaterbescherming	–	90
Waterbeheer	50	60
Landschap, natuur/EHS	–	63
Dierenwelzijn	6	9
Overig	34	78
Totaal	215	800
ww. pijler 3 naar FES (zie tabel 3.2.3)	72	176

* Bedragen geven aan wat er jaarlijks wordt uitgetrokken. Van 2008 tot en met 2011 zit er een jaarlijkse oploop in de cijfers.

Pijler 4: Sociale samenhang

Meer mensen aan het werk is niet alleen nodig om economische redenen, maar ook voor de kwaliteit van de samenleving en de sociale samenhang. Alleen samen kunnen wij ervoor zorgen dat de Nederlandse economie op internationaal niveau goed kan blijven presteren. Daarom geldt voor

mensen die naar Nederland komen om hier voor langere tijd te leven, de verantwoordelijkheid naar vermogen een bijdrage te leveren aan onze samenleving. Ieders talenten en vaardigheden zijn immers waardevol en nodig. Bovendien zorgt een samenleving waarin iedereen meedoet, voor meer saamhorigheid en een prettiger klimaat om in te wonen en te werken. Het beleid op het gebied van participatie, onderwijs, inburgering, jeugd en zorg moet daarom beter in onderlinge samenhang worden ontwikkeld. Het kabinet zet zich ervoor in de betrokkenheid van jongeren bij de samenleving te vergroten. Door een gezinsvriendelijk beleid en het terugdringen van schooluitval wordt geprobeerd jongeren meer in de samenleving te laten participeren. Het kabinet trekt in 2008 circa 1,3 miljard euro extra uit voor maatregelen op deze beleidsterreinen³. Een deel van de plannen van het kabinet wordt uitgevoerd door de gemeenten. Hierdoor kunnen de plannen efficiënter worden uitgevoerd (zie box 3.2.2 bij pijler 6).

Het kabinet voert vanaf 2008 het Deltaplan Inburgering uit. Dit plan is de basis om de kwaliteit en het rendement van inburgering te verbeteren. Doel is dat meer mensen hun inburgeringsprogramma met een beter resultaat én op een hoger niveau afronden. Dat bevordert hun zelfredzaamheid en draagt bij aan een hogere maatschappelijke en economische participatie. Hiervoor stelt het kabinet in 2008 geld beschikbaar, oplopend van 50 miljoen euro in 2008 tot 150 miljoen euro in 2011. Dit geld wordt ingezet voor onder andere een betere aansluiting van inburgeringsprogramma's gericht op duurzame maatschappelijke en economische participatie; het vernieuwen van het inburgeringsonderwijs; het vereenvoudigen van regelgeving ten gunste van de beleidsvrijheid van gemeenten en het verhogen van het aantal inburgeringsvoorzieningen. Bovendien wordt een deel van dit geld ingezet om samen met gemeenten een beleidsagenda integratie op te zetten, waarmee de effectiviteit van het integratiebeleid wordt vergroot.

Het kabinet heeft besloten dat per 1 juli 2007 de uitkering voor volledig arbeidsongeschikten in de WAO, WAZ en Wajong wordt verhoogd van 70 procent naar 75 procent. Bovendien hoeven WAO'ers ouder dan 45 jaar niet meer herkeurd te worden op basis van het nieuwe Schattingsbesluit (de leeftijdsgrens was vijftig jaar). Aan deze maatregelen wordt 505 miljoen euro besteed in 2008.

Het kabinet zal de uitstroom naar reguliere arbeid voor mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt verhogen via nieuwe mogelijkheden voor re-integratie. In die gevallen waar er een redelijke kans bestaat dat uitstroom naar reguliere arbeid uiterlijk na een jaar plaatsvindt, wordt het mogelijk dat niet alleen gemeenten (zoals thans het geval) maar ook het UWV, voor de periode 2008–2010, een loonkostensubsidie kan inzetten (voor de duur van maximaal 1 jaar). Dat geeft tevens invulling aan de afspraak uit het Coalitieakkoord om brugbanen in te zetten voor de groep herbeoordeelden van wie de uitkering als gevolg van de eenmalige herbeoordelingsoperatie is verlaagd of beëindigd en die na twaalf maanden nog geen werk hebben. In die gevallen dat de afstand tot de arbeidsmarkt groter is, wordt de mogelijkheid gecreëerd om mensen met van behoud van uitkering aan de slag te laten gaan. Voorwaarde daarbij zal zijn dat in beginsel scholing en een stimuleringsbonus wordt gegeven. Deze mogelijkheid zal voor maximaal twee jaar bestaan waarna uitstroom naar reguliere arbeid (met of zonder tijdelijke loonkostensubsidie) kan

³ Dit bedrag van circa 1,3 miljard euro is exclusief 505 miljoen euro voor de uitkeringsverhoging WAO/WAZ/Wajong en de herbeoordeling van 45- tot 50-jarigen. Dit start al met ingang van 1 juli 2007 en is in 2008 daarom niet additioneel aan 2007.

plaatsvinden. Deze mogelijkheden zullen ook bestaan voor de problematiek in de sectoren zorg en onderwijs waarbij zo nodig ondersteuning op landelijk niveau zal worden geboden. De komende tijd zullen deze plannen nader worden uitgewerkt.

Het kabinet en de gemeenten hebben afspraken gemaakt om de beleidsthema's participatie, armoedebeleid en schuldhulpverlening gezamenlijk voortvarend aan te pakken. De gemeenschappelijke ambities behelzen het verminderen van het beroep op de bijstand; het vergroten van de participatie van niet-uitkeringsgerechtigden; het bestrijden van armoede; het verminderen van het aantal huishoudens met problematische schulden en het stimuleren van ondernemerschap, juist ook bij kwetsbare groepen. Om deze ambities te realiseren is een omvangrijk pakket maatregelen genomen, waaronder een intensivering van 80 miljoen euro in 2011 voor armoedebeleid en schuldhulpverlening en 25 miljoen euro voor modernisering van de WSW.

De komende kabinetsperiode zal de regelgeving, waaronder de financiering, voor kinderopvang en peuterspeelzalen worden geharmoniseerd. Daarnaast wil het kabinet alle kinderen met een taalachterstand bereiken via VVE-programma's, te beginnen in de probleemwijken in de vier grote steden. In 2008 zullen de middelen worden ingezet voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE), de Taskforce Wachtlijsten, het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang en wordt een deel van de enveloppe-middelen ingezet om de tegenvaller in de kinderopvang te dekken.

Van de 250 miljoen euro die het kabinet in 2008 investeert in onderwijs, wordt ook een deel gebruikt om onderwijsachterstanden aan te pakken. Bovendien wordt geld vrijgemaakt voor de geleidelijke invoering van gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs in het schooljaar 2008/2009 (90 miljoen euro). Met ingang van het schooljaar 2009/2010 worden de schoolboeken voor het gehele voortgezet onderwijs gratis. Op het gebied van onderwijs wordt daarnaast gericht beleid gevoerd op het terugdringen van het lerarentekort, het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten (deels gefinancierd via Gemeentefonds) en voor de invoering van maatschappelijke stages.

Het kabinet start in 2008 met de oprichting van een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin. Hiervoor wordt in 2008 50 miljoen euro extra ingezet, deels via het gemeentefonds. Door de centra ontstaat er voor ouders, kinderen en jongeren (- 9 maanden tot 23 jaar) een laagdrempelig, centraal punt in de wijk voor opgroei- en opvoedvragen en hulp. Daarnaast wordt 5 miljoen euro extra geïnvesteerd in het Elektronisch Kinddossier (EKD) en de Verwijsindex Risicjongeren, waarmee informatie over jongeren wordt opgeslagen, risico's en problemen snel kunnen worden opgespoord en gegevens van risicjongeren kunnen worden uitgewisseld tussen de Centra voor Jeugd en Gezin en andere spelers zoals scholen en justitie. In 2008 zal incidenteel 60 miljoen euro extra worden ingezet om de doorwerking van wachtlijsten in de jeugdzorg 2007 terug te dringen en kindermishandeling te bestrijden. Ook komt er vanaf 2008 45 miljoen euro beschikbaar voor onder andere de aanpak van kindermishandeling en de jeugdzorg. Dit bedrag loopt op tot 138 miljoen euro in 2011.

In de komende kabinetsperiode gaat er circa 5 miljard euro extra naar de zorg op grond van ontwikkelingen in de demografie, de zorgzwaarte en kwaliteitsverbeteringen door onder andere vooruitgang van de medische technologie. Vanaf 2008 wordt daar bovenop 500 miljoen euro per jaar geïntensiveerd in de gezondheidszorg. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om meer handen aan het bed in de zorghuizen, nieuwe zorgconcepten zoals

kleinschaliger wonen, het oplossen van knelpunten in de arbeidsmarkt, innovatie (onder andere het elektronische patiëntendossier) en meer inzet van preventie. Veel van deze bestedingen dienen ertoe een kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen in vooral de langdurige zorg.

Met de woningbouwcorporaties worden afspraken gemaakt over de inzet van hun maatschappelijk gebonden vermogen. Voorbeelden hiervan zijn afspraken over investeringen van woningbouwcorporaties in nieuwbouwwoningen, in stedelijke vernieuwing en in de energie-efficiency van de bestaande woningvoorraad. Het kabinet zet in op een heffing op het omvangrijke maatschappelijke vermogen van de woningbouwcorporaties. De opbrengst hiervan zal worden gestort in een fonds. Uit dit fonds kunnen investeringen in de wijkaanpak worden gefinancierd. De investeringen moeten aansluiten bij het «Actieplan Krachtwijken» en beslaan daarom een termijn van tien jaar. In deze periode worden de problemen omgezet in wijken met een vitale woon- werk- en leefomgeving.

Tabel 3.2.5 Overzicht financiële consequenties maatregelen in pijler 4 voor 2008–2011 (in € miljoen)*

	2008	2011
Deltaplan Inburgering/integratieprogramma	50	150
Uitkeringsverhoging WAO/WAZ/Wajong en herbeoordeling 45-tot 50-jarigen	505	456
Armoedebeleid/schuldhelpverlening/bijzondere bijstand	5	80
Maatschappelijke participatie	5	30
Modernisering WSW	25	25
Arbeidsparticipatie/re-integratie	36	57
Uitwerking arbeidsparticipatie/re-integratie	0	139
Zwangere zelfstandige ondernemers	13	25
Harmonisatie kinderopvang/peuterspeelzaal, VVE/taalachterstand en ramingsrisico (wv. via gemeentefonds)	175 (16,5)	700 (56,5)
(Geleidelijke invoering) gratis schoolboeken vo	90	88
Emancipatie	3	10
Kwaliteit onderwijs (w.o. lerarentekort, arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, conciërges)	133	693
Voortijdig schoolverlaten/brede school, via gemeentefonds	9	44
Maatschappelijke stages	5	100
Centra voor Jeugd en Gezin (wv. via gemeentefonds)	50 (25)	200 (100)
Kindermishandeling/jeugdzorg	45	138
Elektronisch kinddossier/verwijsindex via gemeentefonds	5	20
Sport	10	20
Zorgtoeslag effect van pakketuitbreiding	60	60
Curatieve zorg	100	100
Langdurige zorg	340	340
Overig	88	90
Totaal	1 752	3 565

* Bedragen geven aan wat er jaarlijks wordt uitgetrokken. Van 2008 tot en met 2011 zit er een jaarlijkse oploop in de cijfers. Door afrondingsverschillen kan de som der delen afwijken van het totaal.

Pijler 5: Veiligheid, stabiliteit en respect

De overheid is verantwoordelijk voor het voorkomen en bestrijden van onveiligheid en criminaliteit. De afgelopen jaren is een stevig beleid gevoerd om de veiligheid en het gevoel van veiligheid in de samenleving te vergroten. Met succes. Uit de Veiligheidsmonitor Rijk 2007 blijkt dat het gevoel van onveiligheid in 2006 opnieuw is afgenomen.⁴ Het kabinet vindt

⁴ Veiligheidsmonitor Rijk, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2007,

het belangrijk om hierop door te gaan. Daarom wordt in 2008 200 miljoen euro extra gestoken in de veiligheidsketen en preventie.

Het kabinet intensificeert de aanpak van jeugdcriminaliteit en recidive. Politie en justitie intensiveren de persoonsgerichte aanpak van criminele jeugd. Al bij de jeugd jonger dan twaalf jaar wordt gelet op risicogedrag. Voor gedragsbeïnvloeding van jongeren die niet willen leren of werken en die dreigen af te glijden naar crimineel gedrag, worden speciale campussen opgezet. Voor jongeren met een relatief hoog risico op recidive komen er gerichte gedragsprogramma's. Bovendien wordt in samenwerking tussen justitie, gemeenten en zorginstellingen gewerkt aan sluitende nazorg van ex-gedetineerden om recidive te verminderen.

De politie en het justitieel apparaat worden versterkt voor een steviger aanpak van de georganiseerde misdaad. Daarbij wordt onder andere ingezet op de aanpak van cybercrime, financieel-economische criminaliteit en fraude. Hiervoor wordt 17 miljoen euro extra uitgegeven in 2008. Voor terrorismebestrijding en het tegengaan van radicalisering wordt in 2008 25 miljoen euro extra uitgetrokken. In het kader van de terrorismebestrijding worden de informatievoorzieningen van de AIVD verbeterd. Ook komt er meer capaciteit bij de politiekorpsen voor bewaken en beveiligen en worden gemeenten gesteund bij het in kaart brengen en terugdringen van polarisatie en radicalisering.

Om de effectiviteit van de veiligheidsorganisatie in stand te houden en verder te verhogen, worden tal van maatregelen getroffen. In de komende jaren wordt een forse uitstroom bij de politie verwacht als gevolg van vergrijzing. Om een effectieve veiligheidsorganisatie te borgen, wordt ernaar gestreefd de politiesterke zoveel mogelijk op peil te houden. Hiertoe zal vanaf 2008 extra politiepersoneel worden opgeleid. Het huidige vingerafdrukkensysteem wordt vervangen. De rechtspraak krijgt een extra kwaliteitsimpuls. Voor deze maatregelen wordt in 2008 34 miljoen euro uitgetrokken. Met de veiligheidsregio's wil het kabinet een professionele organisatie tot stand brengen voor een adequate regionale aanpak van rampen- en crisissituaties. Belangrijk is dat alle betrokken partijen binnen de regio op een goede manier samenwerken. Voor de versterking van de veiligheidsregio's is in 2008 5 miljoen euro uitgetrokken.

Tabel 3.2.6 Overzicht financiële consequenties maatregelen in pijler 5 voor 2008-2011 (in € miljoen)

	2008	2011
Aanpak agressie, geweld en diefstal	13	45
Aanpak jeugdcriminaliteit en recidive	38	100
Opvang van heroïneverslaafden/vrouwenopvang/aanpak huiselijk geweld	11	21
Aanpak overlast en verloedering	8	29
Bestrijding georganiseerde criminaliteit	17	69
Bestrijding terrorisme en radicalisering	25	44
Effectieve organisatie van de veiligheidsketen	34	201
Versterking crisisbeheersing en rampenbestrijding	5	42
Lokale veiligheid, via gemeentefonds	50	150
Totaal	200	700

* Bedragen geven aan wat er jaarlijks wordt uitgetrokken. Van 2008 tot en met 2011 zit er een jaarlijkse oploop in de cijfers. Door afrondingsverschillen kan de som der delen afwijken van het totaal.

De dienstbare overheid is een slagvaardige en verbindende organisatie die met minder mensen meer kwaliteit levert. Dit alles vraagt om een vermindering van «bestuurlijke drukte», een goede aansluiting tussen Europees beleid en het binnenlandse bestuur, een betere bestuurlijke werkwijze en een intensieve dialoog met de samenleving. Een dienstbare overheid stelt de burger centraal. Minder regels en bureaucratische lasten en een heldere handhaving zijn daarbij nodig, evenals een hoge kwaliteit van publieke voorzieningen.

Voor een goede dienstverlening moeten de taken worden uitgevoerd op het bestuurlijke niveau waar de verantwoordelijkheden het best kunnen worden neergelegd. Daarom heeft het kabinet twee bestuursakkoorden; één met gemeenten en één met provincies (zie box 3.2.2).

Box 3.2.2. Samenwerken aan gemeenschappelijke resultaten

Gemeenten en provincies zijn bestuurslagen die het best kunnen inspelen op de lokale of regionale belangen. Voor de uitoefening van veel taken zijn de gemeenten en provincies daarom de meest aangewezen bestuursorganen, waarop het Rijk een beroep kan doen voor de realisatie van tal van beleidsdoelen. Het kabinet heeft bestuursakkoorden afgesloten met de gemeenten en provincies. In deze bestuursakkoorden zijn concrete afspraken gemaakt om samen de maatschappelijke opgaven die er zijn, aan te pakken. Er zijn afspraken gemaakt over onder meer openbare orde en veiligheid, onderwijs en kinderopvang, participatie en armoedebeleid, jeugd en gezin, Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en rijksinfrastructuurprojecten. Dit sluit aan bij de doelstelling uit het Coalitieakkoord om taken en bevoegdheden te decentraliseren en de zelfstandigheid van gemeenten en provincies te bevorderen.

Voor het uitvoeren van deze taken dienen gemeenten en provincies over voldoende financiële middelen te beschikken. Het bestuursakkoord met de gemeenten voorziet in een stijging van de omvang van het gemeentefonds met reëel 1,1 miljard euro over de kabinetsperiode (inclusief enveloppen). Het provinciefonds neemt de komende kabinetsperiode op basis van het bestuursakkoord met reëel 88 miljoen euro toe. De toename van het gemeente- en provinciefonds komt voort uit de gehanteerde systematiek, de normeringssystematiek. Dit houdt onder andere in dat de groei van beide fondsen wordt bepaald door de groei van de relevante rijksuitgaven. Dit groeipercentage wordt het accres genoemd. De ontwikkeling van de omvang van het gemeente- en provinciefonds ligt daardoor dus in lijn met de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De provincies dragen daarnaast in de jaren 2008–2011 jaarlijks 200 miljoen euro bij aan doelen van het kabinet. Voor het jaar 2008 heeft deze bijdrage betrekking op het ILG en op rijksinfrastructuurprojecten. Een commissie ontwikkelt voorstellen voor de periode 2009–2011.

Het vergroten van de beleidsruimte van gemeenten en provincies door decentralisatie van rijkstaken wordt ook op andere dan financiële wijze vormgegeven. Zo gaat beleidsvrijheid bijvoorbeeld ook samen met een beoogde vermindering van het aantal specifieke uitkeringen (daling van 50%) en het aantal rijksmonitoren (daling met 25%). Dit wordt onder meer gerealiseerd door het overhevelen van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering van het gemeente- en/of provinciefonds of het onderbrengen van meerdere specifieke uitkeringen in een brede doeluitkering. Gemeenten en provincies kunnen het beschikbare geld dan meer naar eigen inzicht investeren en zijn daarnaast minder tijd kwijt met het afleggen van beleidsmatige en financiële verantwoording aan het Rijk. Bovendien zal in deze kabinetsperiode de verbetering van de dienstverlening en het invoeren van de elektronische overheid onverkort worden voortgezet. Mede omdat deze ontwikkelingen mogelijkheden bieden om de administratieve lasten terug te dringen en de regeldruk voor burgers en bedrijven te verminderen.

In deze kabinetsperiode wordt verder gegaan met de staatkundige hervormingen op de Nederlandse Antillen. Een belangrijk onderdeel hiervan is het saneren van de schulden van de Nederlandse Antillen. Voor Nederland brengt dit een groot budgettair beslag met zich mee, dat de regering alleen bereid is te dragen als voldaan is aan voorwaarden die een goed beheer garanderen. Concreet betekent dit dat de eilanden hun financieel beheer op orde brengen en de begroting binnen vastgestelde kaders houden. Een college financieel toezicht zal dit borgen. Ook dienen de eilanden de rechtshandhaving op orde te brengen.

Cultuur en media vertegenwoordigen onze immateriële rijkdom. Het kabinet hecht dan ook aan een vrij, divers, hoogwaardig en toegankelijk kunstcultuur- en media-aanbod voor een breed publiek. Daarom stelt het kabinet in 2008 25 miljoen euro beschikbaar voor onder andere het bevorderen van de cultuurparticipatie (met name op het gebied van amateurkunst en cultuureducatie) en het bieden van ruimte voor innovatie en excellentie op het gebied van kunst en cultuur.

Het kabinet heeft in dit kader ook besloten tot de komst van een Nationaal Historisch Museum in Arnhem, dat zal bijdragen aan een beter besef van de Nederlandse geschiedenis. Verder stelt het kabinet middelen ter beschikking voor het beter regelen van de multimediale taak van de publieke omroep en voor de kwaliteit en vernieuwing van het aanbod van de publieke omroep.

Tabel 3.2.7 Overzicht financiële consequenties maatregelen in pijler 6 voor 2008-2011 (in € miljoen)

	2008	2011
Verbetering en vernieuwing programmering publieke omroep	50	100
Nationaal Historisch Museum	2	12
Cultuurparticipatie en amateurkunst	23	88
Accres gemeentefonds**	100	400
Totaal	175	600

* Bedragen geven aan wat er jaarlijks wordt uitgetrokken. Van 2008 tot en met 2011 zit er een jaarlijkse oploop in de cijfers.

** Dit is de reeks die in het Coalitieakkoord is opgenomen als «Investeren in wijkaanpak via GF» en maakt onderdeel uit van de totale accessen.

3.2.2 Uitgavenbeperkingen

Door het stellen van prioriteiten en een meer efficiënte uitvoering van het overheidsbeleid, is in het Coalitieakkoord extra ruimte gecreëerd voor intensiveringen. Om de beleidsprioriteiten van het kabinet en de doelstellingen voor het EMU-saldo te realiseren, is in het Coalitieakkoord een fors pakket aan uitgavenbeperkingen afgesproken. Dit loopt op tot circa 6 miljard euro in 2011. Hiertoe wordt in 2011 onder andere 630 miljoen euro bespaard door een slankere en tegelijkertijd effectievere (rijks)overheid. Er kan efficiënter gewerkt worden, maar ook kan veel werk nog eens goed tegen het licht worden gehouden en beoordeeld worden op de vraag of het nog wel nodig is. Dit betekent ook dat het werk met minder mensen gerealiseerd kan worden. Daarom heeft het kabinet besloten dat er de komende kabinetsperiode bijna 13 000 arbeidsplaatsen kunnen verdwijnen bij departementen, agentschappen en zelfstandig bestuursorganen (zbo's). Een effectievere uitvoering van het overheidsbeleid moet ertoe leiden dat burgers meer vertrouwen krijgen in een zorgvuldige en slagvaardige dienstverlening door de overheid.

Ook binnen de sociale zekerheid zijn er prestatieafspraken gemaakt om te komen tot een efficiëntere uitvoering. Zo is er bijvoorbeeld met de gemeenten afgesproken het flexibel re-integratiebudget te korten en tegelijkertijd de bestaande schotten weg te nemen tussen de diverse op re-integratie en participatie gerichte budgetten om een samenhangende aanpak mogelijk te maken. De totale besparing binnen de sociale zekerheid is geraamd op 480 miljoen euro in 2011. Om te voorkomen dat jongeren tussen wal en schip belanden, komt er een leerwerkplicht tot 27 jaar. Jongeren komen daardoor niet langer in de bijstand en worden gestimuleerd te participeren in de maatschappij. Zij gaan een passend aanbod krijgen om te leren of te werken of een combinatie van de twee. Deze maatregel levert 250 miljoen euro op in 2011.

In het Coalitieakkoord is een besparing van 500 miljoen euro opgenomen met betrekking tot het beheersen van de zorgkosten. Na het opstellen van het Coalitieakkoord zijn er nieuwe uitvoeringsgegevens beschikbaar gekomen. Hieruit bleek een tegenvaller in de zorg van in totaal ruim 1 miljard euro. Er zijn daarom maatregelen genomen om zowel de besparing in het Coalitieakkoord te realiseren, als de tegenvaller in de zorg zo veel mogelijk op te kunnen vangen binnen de komende kabinetsperiode. In de curatieve zorg wordt een taakstellende efficiencywinst behaald door de invoering van maatstafconcurrentie tussen ziekenhuizen. De efficiencywinst is geraamd op 400 miljoen euro in 2011. Het vergroten van het deel van de zorg waarvoor de tarieven in vrije onderhandelingen tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars tot stand komen, leidt tot een efficiënter georganiseerde zorg. In vervolg op het eind 2007 aflopende convenant geneesmiddelen zal een langetermijnvisie worden ontwikkeld met een stappenplan om die visie te kunnen verwezenlijken. Hiermee wordt een besparing van 340 miljoen euro gerealiseerd. Ten aanzien van huisartsen wenst het kabinet vast te houden aan de uitgangspunten die zijn afgesproken in het Vogelaar-akkoord. De geraamde uitgaven op het terrein van de huisartsenzorg voor 2008 zijn gebaseerd op deze afspraken. In de langdurige zorg worden maatregelen genomen om de groei van de AWBZ-zorg in te perken, met name door maatregelen bij de ondersteunende begeleiding. Daarnaast worden de prestaties van instellingen in de langdurige zorg met elkaar vergeleken: en de beste voorbeelden worden de norm voor andere instellingen. Ook wordt de belastingssystematiek van de extramurale langdurige zorg aangepast. Dit moet leiden tot een doelmatigheidsverbetering in de langdurige zorg. In totaal wordt door deze maatregelen in de langdurige zorg in 2011 een bedrag van 800 miljoen euro bespaard.

Overige bezuinigingen betreffen onder andere het beperken van subsidies (250 miljoen euro in 2011), het aanpakken van fraude en het verhogen van boetes (300 miljoen euro in 2011), en het inlopen van de vermogensoverschotten van de provincies (200 miljoen euro in 2011).⁵

In aanvulling op de maatregelen uit het Coalitieakkoord heeft het kabinet besloten de uitgaven met circa 900 miljoen euro (stand 2011) te beperken. Op deze manier worden de doelstellingen voor het EMU-saldo gehaald en wordt de lastenstijging die na het Coalitieakkoord is opgetreden, gecompenseerd. Hiertoe worden verschillende maatregelen genomen. Zo worden met gebruik van inkomens- en vermogenstoetsen van meer draagkrachtige mensen hogere eigen bijdragen voor de AWBZ gevraagd. Waar mogelijk is dit met name gericht op de vermindering van onbedoeld

⁵ Het streven is om voor de jaren 2009–2011, net als in 2008, een uitname uit het Provinciefonds te voorkomen door onder andere decentralisatie naar provincies en/of medefinanciering van projecten door provincies

gebruik. Ook wordt er bespaard door middelen voor de kinderbijslag over te hevelen naar het kindgebonden budget. Verder is ervoor gekozen om de work first benadering toe te passen bij de re-integratie van WW-ers. Hiervoor zal de Richtlijn passende arbeid worden aangescherpt, om een aanscherping van het arbeidsbegrip te realiseren. Bovendien worden met ingang van de volgende landelijke gemeenteraadsverkiezingen (in 2011) de lokale bestuurskosten verlaagd. Hierbij wordt ook gekeken naar het verlagen van de omvang van het aantal lokale bestuurders.

De komende jaren stromen relatief veel oudere werknemers bij de overheid uit. Daarom lijkt er steeds minder reden voor het uitkeren van een vergoeding voor incidentele loonontwikkeling. Oudere werknemers die hoog in hun salarisschalen zitten, worden dan immers vervangen door jongeren die lager ingeschaald zijn. Het kabinet heeft daarom besloten de bestaande budgetten voor incidentele loonontwikkeling in stand te houden, maar er minder extra bij te laten komen. Dit geldt in mindere mate voor de sector onderwijs, omdat deze sector de budgetten de komende jaren naar verwachting nodig heeft voor het verbeteren van de positie en de kwaliteit van de leraren. Verder wordt de subsidietaakstelling uit het Coalitieakkoord opgehoogd, wordt in 2008 de loon- en prijsbijstelling, die departementen compenseert voor gestegen lonen en prijzen, niet volledig uitgekeerd en wordt er extra bespaard door de efficiëntyaakstelling bij de Rijksdienst ook gevolgen te laten hebben op de materiele uitgaven van de departementen, agentschappen en ZBO'S. Een soberder voorlichtings- en communicatiebeleid, beperking van externe inhuur op dit terrein en lagere prijzen door beter hanteren van raamcontracten en gezamenlijke aanbesteding moet hiervoor dienen.

Samenstelling collectieve uitgaven

Om de samenstelling van de overheidsuitgaven te bekijken zijn alle uitgaven die relevant zijn voor het uitgavenkader toegedeeld aan één van de zes pijlers. Tabel 3.2.8 geeft een overzicht van de gemiddelde reële groei voor de verschillende pijlers (groei van de netto -uitgaven gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het BBP).

Tabel 3.2.8 Overzicht gemiddelde reële groei van de netto uitgaven per pijler 2008–2011 (in %)

Pijler 1: een actieve en constructieve rol van Nederland in Europa en in de wereld	1/2
Pijler 2: een innovatie, concurrerende en ondernemende economie	2
Pijler 3: duurzame leefomgeving	2 1/2
Pijler 4: sociale samenhang	3
Pijler 5: veiligheid, stabiliteit en respect	3 1/2
Pijler 6: overheid en dienstbare publieke sector	1 1/2
Totaal	2 3/4

Tabel 3.2.9 Ontwikkeling inkomstenindicator¹ (in € miljard, lopende prijzen)					
	2008	2009	2010	2011	cumu- latief
Zorg (inclusief zorgtoeslag)	4,3	0,3	0,3	0,7	5,6
<i>w.v. zorg</i>	5,2	0,4	0,4	0,9	6,8
<i>w.v. zorgtoeslag</i>	-0,9	-0,1	-0,1	-0,2	-1,2
Milieupakket	1,0	0,6	0,0	0,0	1,6
Bevriezen algemene heffingskorting	0,0	0,5	0,5	0,5	1,5
Bevordering arbeidsparticipatie en koopkracht	-0,5	0,0	-0,5	-1,0	-2,0
Economische structuurversterking	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4
Bezuiniging Buitengewone Uitgavenaftrek	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4
Overig	0,1	-0,2	0,2	0,0	0,1
Totaal inkomstenindicator	5,3	1,1	0,4	0,0	6,8
<i>w.v. gezinnen</i>	3,1	1,4	0,4	0,3	5,2
<i>w.v. bedrijven</i>	2,2	-0,3	0,0	-0,2	1,6

¹ De inkomstenindicator meet in feite de beleidsmatige EMU-saldo relevante mutaties aan de inkomstenkant op transactiebasis. Dit begrip wijkt daarmee af van het lasten-begrip van het CPB (microlastenontwikkeling – MLO). Belangrijkste verschillen zijn bijvoorbeeld het feit dat financieringsverschuivingen in de zorg tussen publiek en privaat niet gecorrigeerd worden en dat de zorgtoeslag meegenomen wordt. Ook uitgaven lopen niet mee in de inkomstenindicator (de reeks arbeidsparticipatie en koopkracht zou bijv. hoger (meer lastenverlichting) uitvallen als ook uitgaven meegenomen zouden worden). Voor nadere toelichting wordt verwezen naar het Twaalfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte, annex 3.

De lastenontwikkeling gezien over de hele kabinetsperiode is een stijging van 6,8 miljard euro. Het gaat hier om beleidsmatige wijzigingen in de EMU-saldo relevante inkomsten. Deze komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de lastenstijging die gezinnen en bedrijven daadwerkelijk ervaren (er zijn bijvoorbeeld ook veranderingen in collectieve uitgaven die gevolgen hebben voor de door gezinnen ervaren lasten). De stijging van de aldus gemeten collectieve lasten heeft twee hoofdoorzaken. In de eerste plaats wordt het kabinet geconfronteerd met een stijgend zorggebruik en dat leidt tot hogere zorgpremies. Deze toename van de zorgpremies is deels terug te voeren op tekorten in het zorgverzekeringsfonds die in 2006 en 2007 zijn ontstaan. De stijging in zorgpremies wordt gedeeltelijk automatisch gecompenseerd via een hogere zorgtoeslag. Daarnaast heeft het kabinet besloten tot een aantal maatregelen die leiden tot lastenverzwaring, waarvan een verdere vergroening van het belastingstelsel (zie box 3.2.4) en de bevroering van de algemene heffingskorting de belangrijkste zijn. Het kabinet heeft bovendien besloten om in 2008 400 miljoen euro te bezuinigen op de Buitengewone Uitgavenaftrek en deze in 2009 over te hevelen naar de gemeenten.

Daartegenover staat een aantal lastenverlichtingen gericht op het versterken van de economie en een evenwichtig inkomensbeeld. Op het gebied van arbeidsparticipatie en koopkracht is een breed pakket samengesteld dat recht doet aan zowel de doelstellingen rondom arbeidsparticipatie als aan het adagium «de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten». Belangrijkste vernieuwingen met betrekking tot arbeidsparticipatiebevorderende maatregelen zijn de omvorming van de arbeidskorting naar een inkomensafhankelijke arbeidskorting en de omvorming van de aanvullende combinatiekorting naar een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting. In aanvulling daarop worden in deze kabinetsperiode de lasten op arbeid substantieel verlaagd. Dit draagt bij aan de arbeidsparticipatie en aan de afbouw van het exploitatie- en vermogensoverschot van de sociale fondsen. Het voornemen is de WW

werknemerspremie tot nul te verlagen. Dit wordt gefinancierd via een verhoging van het hoge BTW tarief per 1 januari 2009. Daarnaast heeft het kabinet in een aanvullend pakket additionele maatregelen getroffen om te voorkomen dat er lastenstijgingen plaatsvinden ten opzichte van het basispad zoals dit na Coalitieakkoord bekend was (zie box 3.2.3). Dit heeft geleid tot een aanvullend pakket van per saldo 0,7 miljard euro lastenverlichting (inclusief de BTW verhoging en verlaging WW premies). Tot slot wordt ook voor economische structuurversterkende maatregelen een bedrag beschikbaar gesteld. Het gaat hierbij onder andere om intensiveringen in de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) en nader uit te werken maatregelen ten behoeve van het fiscaal stimuleren van ondernemerschap.

Het totaalbeeld laat voor de eerste jaren van de kabinetsperiode een lastenverzwaring zien. Het kabinet acht deze lastenontwikkeling verantwoord in het licht van de ambitieuze doelstellingen uit het Coalitieakkoord, de relatief gunstige economische situatie waarin ons land zich volgend jaar naar verwachting bevindt en de relatief gematigde lastenontwikkeling in latere jaren.

Box 3.2.3 Aansluiting MLT vorig jaar tot huidige stand

Tabel 3.2.10 Cumulatieve lastenontwikkeling kabinetsperiode (in € miljard)

1. MLT aug. 2006	3,5
2. Coalitieakkoord <i>w.v. financiële bijlage</i>	2,6 - 0,4
<i>w.v. correcties Coalitieakkoord</i>	3,0
3. Lastenverzwaring sinds Coalitieakkoord	0,7
4. Lastenverlichting sinds Coalitieakkoord	- 0,7
5. Totaal ontwikkeling incl. uitgavenmaatregelen koopkrachtpakket	6,1
6. Correctie lasten/uitgavenschuif koopkrachtpakket	0,7
7. Totaal inkomstenindicator	6,8
<i>w.v. gezinnen</i>	5,2
<i>w.v. bedrijven</i>	1,6

Bovenstaande technische tabel maakt de aansluiting tussen de stand MLT vorig jaar naar de huidige stand over de gehele kabinetsperiode. De totale lastenverzwaring, gecorrigeerd voor enkele uitgavenmaatregelen, komt neer op 6,8 miljard. Zoals blijkt uit de tabel was 3,5 miljard hiervan al in beeld bij de Middellange Termijn Verkenning (MLT) van het CPB van augustus vorig jaar. Een groot deel van deze lastenstijging werd veroorzaakt door stijgende zorgpremies. De financiële bijlage van het Coalitieakkoord presenteerde een structurele lastenverlichting van 400 miljoen euro. Er heeft sinds afsluiting van het Coalitieakkoord een aantal correcties plaatsgevonden die per saldo leiden tot een verslechtering van het lastenbeeld. Zo is inmiddels besloten dat een aantal maatregelen uit het Coalitieakkoord wordt vormgegeven via uitgavenmaatregelen, terwijl deze in het Coalitieakkoord nog als lastenverlichting zijn betiteld. Het gaat hierbij met name om gratis schoolboeken, investeringen in het kindgebonden budget en loonkostensubsidies. Daarnaast wordt de omzetting van de no claim in een qua omvang lager eigen risico als lastenverzwaring beschouwd, omdat hierdoor de nominale premie stijgt en de EMU-saldo relevante collectieve inkomsten toenemen. Daar staat tegenover dat eigen betalingen dalen, hetgeen vooral goed uitpakt voor de chronisch zieken en gehandicapten. De lastenverzwaring sinds Coalitieakkoord (regel 3) wordt gecompenseerd door aanvullende maatregelen. Daarmee houdt het kabinet zich aan de toezegging dat het de lasten niet zal verzwaren ten opzichte van het basispad bestaande uit de som van MLT en Coalitieakkoord inclusief technische correcties. Het kabinet heeft daarvoor gezorgd door enerzijds de zorgpremieontwikkeling voor zover beïnvloedbaar voor dit kabinet te matigen en anderzijds door maatregelen te nemen die leiden tot lastenverlichting en verschuivingen binnen deze kabinetsperiode. Omdat ook een deel van deze maatregelen technisch aan de

uitgavenkant neerslaat wordt de inkomstenindicator hiervoor gecorrigeerd (regel 6). Het betreft hier voornamelijk de boekhoudkundige verwerking van lagere WW premies voor overheidswerknemers. Deze leidt niet tot lagere EMU saldo relevante inkomsten, maar tot hogere uitgaven.

Vergroening

In het Coalitieakkoord is een omvangrijk vergroeningspakket opgesteld waarbij de lasten op milieubelastend gedrag worden verzwaard. Het gaat hierbij onder meer om de introductie van een verpakkingenbelasting, invoering van een heffing op vliegtickets en verdere differentiatie op milieukeurmerken in de BPM. In aanvulling daarop is besloten om de dieselaccijns verder te verhogen en ook bezitters van lease auto's mee te laten betalen in het vergroeningspakket.

Box 3.2.4 Vergroening van het belastingstelsel

Het behalen van de doelstellingen op het gebied van energie en klimaat vraagt om inspanningen van consument en bedrijfsleven. Fiscale maatregelen kunnen ondersteunend werken door daar waar de mate van milieuvervuiling onvoldoende in de marktprijzen tot uiting komt, positieve en/of negatieve financiële prikkels in te voeren. Op die manier wordt een duurzame productie en consumptie gestimuleerd en wordt een verdere verschuiving van de lastendruk op arbeid en winst naar milieu bereikt. Vanaf de jaren '90 is het belastingstelsel al een aantal keren voor dit doel «vergroend». In het Belastingplan 2008 wordt een nieuwe stap in deze vergroening gezet. Twee nieuwe belastingen worden geïntroduceerd, één op verpakkingen en één op vliegtickets. Bestaande belastingen, zoals de dieselaccijns en de BPM, zullen worden verhoogd of verder worden gedifferentieerd om zodoende het effect te vergroten. Deze plannen leiden tot extra belastinginkomsten van 1,6 miljard euro.

In 2008 zullen de mogelijkheden voor een tweede tranche vergroening worden verkend en onderzocht. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een verdere differentiatie van de autobelastingen en het wijzigen van de energiebelasting om deze milieueffectiever te maken. De mogelijkheden worden duidelijk getoetst op hun milieueffecten, juridische aspecten, uitvoeringskosten, administratieve lasten en economische en inkomenseffecten. Ook wordt bekeken of andere instrumenten (zoals verbodsbepalingen of subsidies) niet effectiever zijn. Eventuele maatregelen zullen dan voor het grootste deel in 2009 kunnen worden ingevoerd.

Overige maatregelen

Overige maatregelen zijn onder andere maatregelen gericht op de hogere inkomens. Het gaat hierbij specifiek om het aftoppen van fiscale subsidiëring van pensioenen bij inkomens boven 185 000 euro, het vervallen van de bovengrens voor het eigenwoningforfait en het verhogen van het eigenwoningforfait boven de drempel van 1 000 000 euro WOZ-waarde. Daarnaast zullen mede in het licht van bestrijding van gokverslaving fysieke kansspelautomaten voortaan in de heffing van kansspelbelasting worden betrokken (nu wordt BTW geheven).

3.3 Overzicht overheidsfinanciën 2007–2011

In paragraaf 3.2 is een overzicht gegeven van het beleid dat het kabinet de komende jaren voorstaat. Het beleid is financieel verantwoord en past binnen de budgettaire doelstellingen die het kabinet in het coalitieakkoord voor 2011 heeft afgesproken. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de stand van de Nederlandse overheidsfinanciën

3.3.1. Feitelijk en structurele verbetering overheidsfinanciën

Doelstellingen gerealiseerd

In tabel 3.3.1 is de ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten die relevant zijn voor het EMU-saldo en het feitelijk en het structurele EMU-saldo weergegeven tot en met 2011. Een nadere onderbouwing van de inkomstenontwikkeling is te vinden in box 3.3.1. Uit de tabel blijkt dat de doelstellingen zoals opgenomen in het Coalitieakkoord volgens huidige inzichten worden gerealiseerd: het EMU-saldo verbetert jaarlijks om uit te komen op een overschot van 1,0 procent BBP in 2011. In de raming van het EMU-saldo is rekening gehouden met een incidentele beleidsreserve van 250 miljoen euro in 2008, 275 miljoen euro in 2009 en 300 miljoen euro in 2010.

Tabel 3.3.1 Ontwikkeling van het feitelijk en structureel EMU-saldo tot en met 2011 (in € miljard)					
	2007	2008	2009	2010	2011
Uitgaven onder de kaders	- 197,7	- 209,4	- 218,3	- 227,6	- 235,4
Rentelasten	- 9,4	- 9,9	- 9,8	- 9,9	- 10,0
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	207,5	222,4	233,8	243,6	253,5
Overig*	- 2,4	0,3	- 1,5	- 1,7	- 1,7
Saldo lokale overheden	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Feitelijke EMU-saldo MN 2008	- 2,4	3,0	3,9	4,1	6,1
<i>Idem, in % BBP</i>	<i>- 0,4%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,7%</i>	<i>1,0%</i>
<i>Conjuncturele component</i>	<i>0,1%</i>	<i>- 0,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>
Structurele EMU-saldo MN 2008	- 0,3%	0,4%	0,7%	0,8%	1,1%

* De post «Overig» bevat onder andere de gasbaten, de FES-uitgaven, de kosten van de zorgtoeslag en het BTW-compensatiefonds.

Gedurende de rest van de kabinetsperiode zijn de kaders de budgettaire uitgangspunten waaraan de inkomsten- en uitgavenontwikkeling wordt getoetst. Conform de begrotingsregels voert het kabinet gedurende de kabinetsperiode geen actief saldosturend beleid bij mee- en tegenvallers, zolang de budgettaire kaders of de signaalwaarde voor het EMU-saldo niet worden overschreden.

Box 3.3.1 Inkomstenontwikkeling 2008–2011

De inkomsten zullen naar verwachting in 2008 met 15,0 miljard euro toenemen. De toename in 2008 is voor 6,4 miljard euro het effect van beleidsmaatregelen en toenevende zorgpremies, en voor 8,6 miljard euro het gevolg van de economische groei. Bij het beleid is de gezondheidszorg (+ 5,1 miljard euro) verantwoordelijk voor verreweg het grootste deel van de toename. Daarnaast zorgen ook met name de milieumaatregelen voor hogere inkomsten (+ 0,9 miljard euro).

Tabel 3.3.2 Ontwikkeling totale ontvangsten 2007–2011 op EMU-basis (in € miljard, lopende prijzen)

	2007	2008	2009	2010	2011
Totale Ontvangsten	207,5	222,4	233,8	243,6	253,5
Totale mutatie		15,0	11,4	9,8	9,9
Autonoom (kasbasis)		6,4	2,5	1,6	1,0
wv. zorg		5,1	0,4	0,4	0,9
wv. vergroening		0,9	0,7	0,0	0,0
wv. arbeidsmarkt en koopkracht		-0,5	0,0	-0,3	-0,7
wv. overig		0,8	1,4	1,6	0,9
Endoegen		8,6	8,9	8,2	8,8
Endogene mutatie (in %)		4,1%	4,0%	3,5%	3,6%
Nominale groei BBP (in %)		4,6%	3,5%	3,4%	3,4%

Over de gehele kabinetsperiode is sprake van een toename van de ontvangsten met 46,0 miljard euro, waarvan 11,5 miljard euro als gevolg van beleid en 34,5 miljard euro uit hoofde van de economische ontwikkeling. Deze ontwikkeling over de kabinetsperiode is weergegeven in onderstaande tabel 3.3.3.

Tabel 3.3.3. Belasting- en premieontvangsten 2007–2011 op EMU-basis (x € miljard)

	2007	2008	2009	2010	2011
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	166,5	175,9	188,5	196,7	204,5
wv. belastingen op EMU-basis	135,3	144,2	156,8	161,3	165,4
wv. premies volksverzekeringen op EMU-basis	31,3	31,6	31,7	35,4	39,0
Premies Werknemersverzekeringen	40,9	46,5	45,3	46,9	49,0
Totaal	207,5	222,4	233,8	243,6	253,5
Mutatie		15,0	11,4	9,8	9,9
wv endogene groei		8,6	8,9	8,2	8,8
wv beleidsmaatregelen		6,4	2,5	1,6	1,0

De endogene groei van de ontvangsten over de periode 2008–2011 is het gevolg van de economische ontwikkeling. Het nominale BBP groeit in deze periode naar verwachting met 15,8 procent. De endogene groei van de belastingen en premies loopt in de pas met de ontwikkeling van de economische ontwikkeling; de progressiefactor⁶ over de kabinetsperiode is 1,0.

Onderliggend is er wel sprake van afwijkende ontwikkelingen. De door het CPB geraamde ontwikkeling van de contractlonen in de periode 2008–2011 leidt tot een toename van de loonheffing die hoger is dan de BBP-groei. Daar staat tegenover dat onder invloed van de licht achterblijvende particuliere consumptie de kostprijsverhogende belastingen licht achterblijven bij de BBP-groei.

Uit tabel 3.3.1 blijkt dat de vooruitzichten voor het EMU-saldo 2008 goed zijn, ondanks de verslechtering van de uitgangspositie voor 2007

⁶ De progressiefactor geeft de verhouding weer tussen de economische groei en de endogene groei (groei exclusief het effect van beleidsmaatregelen) van de belastingontvangsten. Een progressiefactor van 1 betekent dat de groei van de belastingen als gevolg van de economische groei net zo sterk is als de economische groei zelf.

(vergeleken met de raming ten tijde van het Coalitieakkoord). De verbetering in 2008 ten opzichte van 2007 heeft verschillende redenen, zie tabel 3.3.4. Ten eerste zijn de inkomsten in 2008 naar verwachting hoger dan in 2007. Ten tweede is als gevolg van de raming voor de olieprijsen voor 2008, sprake van hogere aardgasbaten voor 2008 door de koppeling tussen de olieprijs en de aardgasprijsen. Hierdoor verbetert het saldo in 2008 met 0,6 procent BBP ten opzichte van het saldo in 2007. Ten derde dalen de FES-uitgaven in 2008 ten opzichte van 2007. In 2007 was sprake van tijdelijk hogere FES-uitgaven door het doorschuiven van onderuitputting in het FES van 2006 naar 2007. Ten slotte staat tegenover bovengenoemde saldoverbeteringen een verslechtering van het EMU-saldo 2008 ten opzichte van 2007 als gevolg van hogere uitgaven bij vooral de zorg, onderwijs, infrastructuur en de EU-afdrachten.

Tabel 3.3.4. Ontwikkeling EMU-saldo 2008 t.o.v. 2007 (in procent BBP)*

EMU-saldo 2007	- 0,4
Inkomsten	0,8
Gasbaten	0,7
Uitgaven	- 0,5
Overig	- 0,1
EMU-saldo 2008	0,5

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

In 2008 bedraagt de EMU-schuld 45,0 procent BBP. Dit is circa 20 procentpunt gunstiger dan het gemiddelde in de eurozone.⁷ Naar huidige inzichten zal de schuldquote deze kabinetsperiode dalen met ongeveer 6 procentpunten en uitkomen op circa 39 procent BBP in 2011. Dit is het laagste percentage in de afgelopen 30 jaar. De daling van de schuldquote wordt onder meer veroorzaakt doordat het kabinet in elk jaar van deze kabinetsperiode een overschot op de begroting kan laten zien.

3.3.2 Lokale overheidsfinanciën

Volgens de Europese definitie, telt ook het saldo van de lokale overheden, waaronder gemeenten, provincies en waterschappen, mee in de berekening van het EMU-saldo. Na jaren van ruime tekorten bij de lokale overheden is 2006 afgesloten met een klein overschot. De verwachting is dat een deel van de verbetering in 2006 zich doorvertaalt naar latere jaren. De reden hiervoor is dat het EMU-saldo van de lokale overheden, zoals gebleken in 2003, ook een conjuncturele component heeft. De huidige gunstige conjuncturele situatie vertaalt zich daarmee ook door in het EMU-saldo voor de lokale overheden in 2007 en 2008.

Voor 2008 wordt een EMU-saldo lokale overheden verwacht van 0,1 procent BBP. Het EMU-saldo van de lokale overheden is echter met onzekerheid omgeven. Onzekerheden kunnen conjunctureel van aard zijn, zoals een fluctuerend verloop van de grondopbrengsten (bijvoorbeeld door schommelingen in de grondprijzen). Een bijkomende onzekerheid is de mate waarin de lokale overheden erin slagen om hun investeringen in bijvoorbeeld wegen en dijken te realiseren. Bovendien staan gemeenten voor grote vervangingsinvesteringen in het riool. Om verrassingen zoals

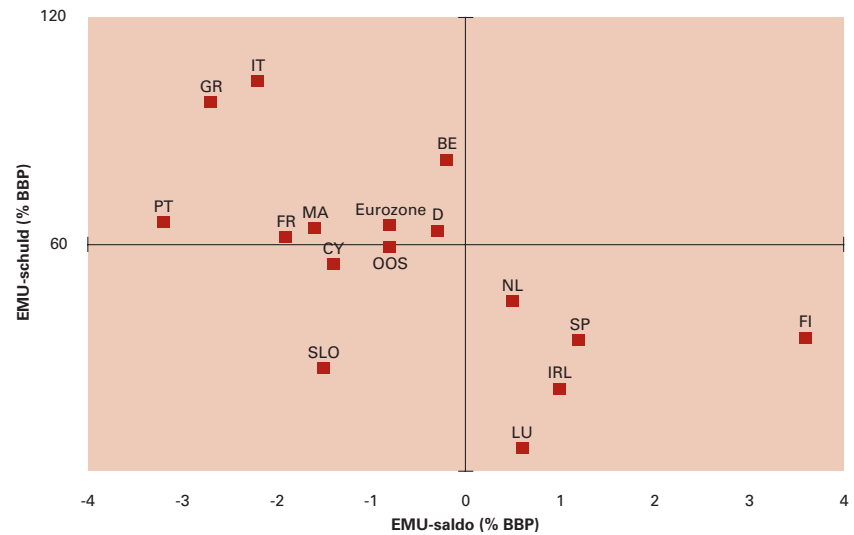
⁷ De landen in de eurozone (landen die de euro als valuta hebben) zijn: Duitsland, Italië, Nederland, Griekenland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Finland, België, Ierland, Portugal, Spanje en Slovenië.

(grote) wijzigingen in het EMU-saldo van de lokale overheid, voor te zijn, zijn afspraken gemaakt met de lokale overheden. In de begrotingsregels is dit ook expliciet opgenomen. Wanneer het EMU-tekort van de lokale overheden bijdraagt aan een (dreigende) overschrijding van de Europese grenzen van het totale EMU-saldo, is nader bestuurlijk overleg tussen de VNG en de fondsbeheerders aan de orde. Als ultimatum remedium kan een korting worden opgelegd op het Gemeente- of Provinciefonds⁸. Volgens huidige inzichten is dat in deze kabinetsperiode overigens niet aan de orde (zie ook tabel 3.3.1).

3.3.3 Internationale vergelijking overheidsfinanciën

Voor Nederland is een vergelijking met de landen die de euro als valuta hebben (de eurozone) het meest van belang. Figuur 3.3.1 laat zien welke landen er op het gebied van de overheidsfinanciën, overheidssaldo en overheidsschuld, het beste voorstaan⁹ (hoe meer naar rechts en hoe meer naar onder, hoe beter het land op het gebied van de overheidsfinanciën presteert).

Figuur 3.3.1 EMU-schuld en tekort in 2008 (eurozone; % BBP)



De Nederlandse overheidsfinanciën staan er beter voor dan het gemiddelde van de eurozone. Dit geldt voor zowel het begrotingssaldo (tekort eurozone 0,8 procent) als voor de schuld (schuld eurozone 65 procent). Nederland sluit zich daarmee steeds meer aan bij goed presterende landen in de eurozone als Finland, Ierland, Luxemburg en Spanje. Dit zijn landen waar voor 2008 een begrotingsoverschot en een schuld onder de 60 procent BBP wordt geraamd (rechtsonder in de figuur).

⁸ Mogelijk ingrijpen door de minister van Financiën is pas mogelijk als het bestuurlijk overleg tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) niet het gewenste resultaat oplevert.

⁹ De cijfers zijn gebaseerd op de Spring Forecast 2007 van de Europese Commissie. Malta (MA) en Cyprus (CY) zijn niet meegenomen in berekening van eurozone, omdat deze landen pas op 1 januari 2008 zullen toetreden.

3.3.4 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën¹⁰

Voor het bereiken van houdbare overheidsfinanciën zijn drie hoofdoplossingsrichtingen: sparen door het verlagen van de uitgaven of belastingverhogingen, het bevorderen van de arbeidsparticipatie zodat het draagvlak voor de collectieve voorzieningen wordt vergroot en het aanpassen van de vergrijzingerelateerde instituties¹¹. Dit kabinet heeft gekozen voor een combinatie van elk van deze oplossingsrichtingen. Door een verslechtering van het beeld ten opzichte van de doorrekening van het coalitieakkoord, heeft het kabinet besloten een aanvullend pakket aan maatregelen te nemen. Dit pakket draagt op verschillende manieren bij aan de langetermijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën: door ombuigingen tijdens de kabinetsperiode wordt extra gespaard, door lastenverschuivingen wordt de arbeidsparticipatie bevorderd en door aanscherping van de maatregelen uit het Coalitieakkoord wordt de houdbaarheid ook ná 2011 verbeterd.

Sparen

Doordat het kabinet in al zijn begrotingen (2008–2011) een overschot kan laten zien, wordt een deel van de staatsschuld afbetaald en wordt in feite gespaard voor toekomstige generaties. De schuld daalt tijdens de kabinetsperiode naar het laagste niveau in meer dan 30 jaar.

Participatiebevorderende maatregelen

Om de participatie te bevorderen wordt de uitbetaling van de algemene heffingskorting geleidelijk afgeschaft, behalve voor ouders met jonge kinderen. In het huidige stelsel krijgen mensen waarvan de partner inkomstenbelasting verschuldigd is en die niet of weinig verdienen (de verschuldigde belasting over hun inkomen is minder dan de algemene heffingskorting) de algemene heffingskorting geheel of gedeeltelijk uitgekeerd, afhankelijk van hun verdienen. Hierdoor is er te weinig financiële vooruitgang voor mensen die niet of weinig werken en wel (weer) of meer willen werken. De uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de niet of weinig verdienende partner zal daarom met ingang van 1 januari 2009 geleidelijk in 15 jaar worden afgebouwd. Hierbij wordt een uitzondering gemaakt voor gezinnen met kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 5 jaar en voor niet-werkende partners die voor 1972 zijn geboren. Dit betreft een versnelling van de maatregel en een aanscherping van de uitzondering zoals vermeld in het Coalitieakkoord.

Deelname aan het arbeidsproces aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt aantrekkelijker gemaakt door het versterken van de inkomensafhankelijkheid van de arbeidskorting. De overgang van een uitkering naar laag betaald werk wordt hiermee financieel lonender, doordat het verschil tussen loon uit laag betaald werk en de uitkering wordt vergroot. Voor mensen die nu een uitkering ontvangen wordt het dan aantrekkelijker om een betaalde baan te accepteren. Dit wordt zodanig vormgegeven dat mensen met werk met een inkomen tot circa 50 000 euro er op vooruitgaan. Ook de aanvullende combinatiekorting wordt inkomensafhankelijker gemaakt. Daardoor wordt de financiële prikkel voor de minst verdienende partner om meer te gaan werken effectiever.

¹⁰ Houdbare overheidsfinanciën zijn als volgt gedefinieerd: «Het houdbare EMU-saldo is het saldo waarbij de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of dat de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt.» Twaalfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte (2006) «Vergrijzing en houdbaarheid», pagina 8–9.

¹¹ Twaalfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte (2006), pagina 29–32.

Ten slotte bevordert het kabinet de arbeidsparticipatie door een verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op consumptie en vermogen. Deze verschuiving heeft door het participatieverhogende effect ook een positief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daartoe wordt het BTW-tarief met één procentpunt verhoogd (zie ook paragraaf 3.2.3). Ook worden mensen met een hoog inkomen en/of vermogen zwaarder belast door onder andere het aftoppen van fiscale subsidiëring van pensioenen voor mensen met een inkomen van meer dan 185 000 euro en het vervallen van de bovengrens van het eigenwoningformfait. Daarnaast wordt milieuvervuiling zwaarder belast (zie ook box 3.2.4).

Vergrijzingsgerelateerde instituties

Naast maatregelen om de participatie te verhogen, neemt het kabinet ook maatregelen met betrekking tot de vergrijzingsgerelateerde instituties. Om de AOW ook in de toekomst welvaartsvast te houden, wordt van ouderen met een relatief hoog inkomen een bijdrage gevraagd. Dit geldt alleen voor mensen die zijn geboren ná 1945 (en dus vanaf 2011 65 jaar oud worden). Dit kan door langer door te werken of door het betalen van een extra heffing. Keuzevrijheid staat hierbij voorop. De systematiek heeft daarom twee componenten: een positieve prikkel voor mensen om langer door te werken en een heffing naar draagkracht.

Ook in de zorg worden maatregelen genomen. Zo wordt het eigen risico geïndexeerd met de zorguitgaven. Door indexatie aan de zorguitgaven zal het eigen risico deze kabinetsperiode stijgen naar 175 euro per verzekerde in 2011 (mensen met meerjarige zorgkosten worden hiervoor gecompenseerd). Daarnaast wordt met gebruik van inkomens- en vermogenstoetsen van meer draagkrachtige mensen hogere eigen bijdragen voor de AWBZ gevraagd. Waar mogelijk wordt dit met name gericht op de vermindering van onbedoeld gebruik.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 dragen ook de voorgenomen investeringen bij aan een generatiebewust beleid. Maatregelen op het gebied van participatie, onderwijs, klimaat en een concurrerende economie dragen niet alleen bij aan de leefbaarheid van Nederland, maar ook aan de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. Kwantificering van de effecten van deze maatregelen is echter niet eenvoudig. Het beleid wordt op zodanige wijze vorm gegeven dat de maatregelen ook na 2011 bijdragen aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing. Op die manier wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen in de toekomst.

3.4 De begrotingsregels

Begrotingsregels zijn in feite de spelregels waarmee de politiek zichzelf van tevoren committeert aan verantwoord financieel beleid. Dit heeft een aantal belangrijke voordelen. In de eerste plaats bieden de regels een duidelijk kader waarbinnen de omvangrijke politieke wensen moeten worden ingepast. Elke euro kan immers maar één keer worden uitgegeven. Dit heeft als doel een ongewenste ontwikkeling van de uitgaven en de lasten (en daarmee het EMU-saldo) te voorkomen. Ten tweede maakt het kabinet met de begrotingsregels aan het begin van de kabinetsperiode op transparante wijze duidelijk welke budgettaire koers wordt gevolgd. Uitgangspunten van het budgettaire beleid zijn onder andere bestuurlijke rust, eenvoud en duidelijkheid vooraf. Zo zorgen de regels ervoor dat beleid met een langetermijnvisie kan worden gemaakt, zonder dat het nodig is steeds te reageren op de waan van de dag. Op deze manier wordt bijgedragen aan het vertrouwen van burgers en bedrijven in het beleid van de overheid. Ten derde kunnen de regels de ergste pieken en dalen van de economie enigszins dempen, of worden deze in elk geval niet extra

versterkt. Dit kan als gevolg van het laten meeademen van de inkomstenkant van de begroting met de economische cyclus (de automatische stabilisatie). Naast stabilisatie draagt dit ook bij aan bestuurlijke rust en de consistentie van het budgettaire beleid.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de werking en de achtergrond van de belangrijkste regels, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de lessen die in het verleden zijn geleerd. Bovendien zal aandacht worden besteed aan de verbeteringen die het kabinet in de begrotingsregels heeft aangebracht ten opzichte van de voorgaande jaren. In bijlage 8 van deze Miljoenennota zijn de regels integraal opgenomen.

3.4.1 Trendmatig begrotingsbeleid

Verbeteringen begrotingsbeleid

De budgettaire regels bouwen voort op de regels van het trendmatige begrotingsbeleid die de afgelopen twaalf jaar zijn ontwikkeld. Dit betekent onder andere dat het kabinet werkt met een vooraf afgesproken maximum aan uitgaven: de uitgavenkaders. Dat wil zeggen dat de uitgaven voor alle begrotingen voor de hele kabinetsperiode aan het begin van de rit worden vastgesteld en dat gedurende de kabinetsperiode in principe geen verhogingen zijn toegestaan. In het Coalitieakkoord is een aantal verbeteringen aangebracht ten opzichte van het begrotingsbeleid van de afgelopen jaren. De belangrijkste verbeteringen zijn (zie box 3.4.2 voor een nadere beschouwing):

- Bij het vaststellen van de verwachte uitgaven- en inkomstenontwikkeling wordt niet meer uitgegaan van een behoedzame raming van de economische groei maar van een trendmatige raming van de economische groei. Dit vergroot de bestuurlijke rust en de transparantie van het begrotingsbeleid.
- De signaalwaarde voor het EMU-saldo is aangescherpt tot 2 procent BBP (was 2,5 procent). Hierdoor moet worden voorkomen dat de Europese begrotingsnorm van een tekort van maximaal 3 procent BBP wordt overschreden.
- De rente op de staatsschuld wordt buiten het uitgavenkader gehouden. Door de rente-uitgaven op de staatsschuld uit het uitgavenkader te halen, wordt het kader minder conjunctuurgevoelig. Hierdoor ontstaat in economisch goede tijden geen ruimte voor extra uitgaven als gevolg van dalende rente-uitgaven.

Het trendmatige begrotingsbeleid is gebaseerd op een strikte scheiding van inkomsten en uitgaven. Dit betekent dat meevallers bij de inkomsten (bijvoorbeeld omdat als gevolg van hogere groei er ook meer belasting wordt opgehaald), niet kunnen worden gebruikt voor extra uitgaven (want die liggen immers vast via de uitgavenkaders). Andersom hoeft er ook niet direct bezuinigd te worden op de uitgaven wanneer er sprake is van een tegenvaller aan de inkomstenkant.

Om verschillende redenen is het belangrijk om inkomsten en uitgaven te scheiden. Ten eerste reageren de inkomsten sterk op de economische fluctuaties. De hoogte van de inkomsten is daardoor moeilijk te voorspellen. Als bij het vaststellen van de ruimte voor nieuwe uitgaven steeds gereageerd zou worden op de schommelende inkomsten, zou dit leiden tot een grotere bestuurlijke onrust. Dit gaat ten koste van de betrouwbaarheid van het overheidsbeleid. Bovendien komt het de besluitvorming niet ten goede als elke wijziging in de raming van de inkomsten direct zou leiden tot een discussie over extra uitgaven of bezuinigingen. Dit bleek ook in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig. In deze periode was het begrotingsbeleid erop gericht het feitelijke financieringstekort zo snel mogelijk te verminderen, nadat dit in de jaren zeventig fors was opgelopen. Hoewel deze norm effectief was in het terugdringen van het

feitelijke financieringstekort, schoot hij op andere punten tekort. Twee voorbeelden hiervan zijn de groeiende bestuurlijke onrust (met bijna doorlopende begrotingsonderhandelingen) en de uitgavenintensiveringen en lastenverlichtingen in tijden van economische voorspoed (omdat de tekortdoelstelling relatief gemakkelijk kon worden behaald). De bestuurlijke onrust groeide doordat elke tegenslag in de inkomsten een bezuinigingsronde tot gevolg had om de doelstelling voor het saldo alsnog te kunnen realiseren. Hierdoor doorkruisten de korte termijn doelstellingen voor het financieringstekort de lange termijn beleidsprioriteiten. Deze chaotische besluitvorming en veelvuldige aanpassingen van de begroting maakte een goede en integrale afweging van de bestedingsruimte niet mogelijk. Ten tweede zorgt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven ervoor dat de kans op procyclisch beleid wordt verkleind. Op het moment dat er door economische wind mee inkomstenmeevallers ontstaan, kunnen deze niet worden aangewend voor uitgavenverhogingen. Dit zorgt ervoor dat een goed draaiende economie niet extra wordt aangezwengeld door overheidsbestedingen of koopkrachtverhogende maatregelen. Zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant zijn er afspraken over wat te doen bij mee- en tegenvallers. Vanuit budgettair oogpunt is er echter wel een grens aan de scheiding van inkomsten en uitgaven. Als de inkomsten zodanig tegenvallen dat het EMU-tekort de 2 procent dreigt te overschrijden, dan moet het kabinet een nadere afweging maken over hoe de tegenvallende inkomsten kunnen worden opgevangen door maatregelen aan de uitgaven- of inkomstenkant.

Voor de uitgavenkant en op hoofdlijnen voor de inkomstenkant van de begroting, vindt de besluitvorming plaats op één moment in het jaar. Dit «hoofdbesluitvormingsmoment» valt in het voorjaar. In augustus vindt er nog besluitvorming plaats over de koopkracht. Om een goede afweging te kunnen maken tussen de verschillende beleidsdoelstellingen, heeft het kabinet ervoor gekozen om één keer per jaar alle beleidsvoorstellen met de bijbehorende kosten op een rij te zetten en te bezien wat wenselijk en mogelijk is binnen de vooraf afgesproken financiële ruimte. Op deze manier wordt voorkomen dat de begroting gedurende het jaar continu moet worden bijgesteld en is er genoeg tijd voor invoering van de maatregelen in het huidige jaar. Dit komt de bestuurlijke rust ten goede.

De uitgaven

Voor een goede beheersing van de overheidsuitgaven werkt het kabinet met vaste reële uitgavenkaders. In deze Miljoenennota worden voor het eerst de uitgavenkaders voor de periode 2008–2011 gepresenteerd. De definitie van de uitgavenkaders is op hoofdlijnen gelijk aan die in de vorige kabinetsperiode (zie ook box 3.4.1). Bij het opstellen van de uitgavenkaders is uitgegaan van het trendmatige economische scenario. Op basis van deze raming van de economische groei en de daaruit volgende uitgavenraming voor de komende jaren wordt het uitgavenkader vastgesteld. Hier zijn de budgettaire afspraken uit het Coalitieakkoord in verwerkt.

Bij het opstellen van het uitgavenkader wordt een onderscheid gemaakt in drie kaders voor de zogenoemde budgetdisciplinesectoren. Het kader Rijksbegroting in enge zin heeft betrekking op alle uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting die niet tot de andere twee budgetdisciplinesectoren gerekend worden. Het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt heeft betrekking op het totaal van de uitgaven in die sector. Het betreft zowel de uitgaven die via de rijksbegroting als de uitgaven die door premies worden gefinancierd. Tot slot is er het Budgettair Kader Zorg waar de collectieve zorguitgaven onder vallen. Eigen betalingen in de zorgsector worden gezien als niet-

belastingontvangsten en worden meegerekend aan de uitgavenkant van de begroting onder het zorgkader. De uitgavenkaders zijn afgeleid van de uitgavenraming voor de komende jaren. Deze zijn gebaseerd op de budgettaire afspraken uit het Coalitieakkoord. De feitelijke ontwikkeling van de uitgaven zal de komende jaren worden getoetst aan de hand van deze kaders.

Tabel 3.4.1. Reële uitgavenkaders 2008–2011 uitgesplitst naar budgetdisciplinesectoren (€ miljard)

	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal uitgavenkader	197,7	204,8	209,3	214,7	218,5
vv. kader Rijksbegroting in enge zin	93,1	101,0	102,0	104,9	105,4
vv. kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	56,7	53,6	54,0	54,4	55,3
vv. Budgettair Kader Zorg	47,9	50,2	53,2	55,4	57,7

Reële uitgavenkaders

Box 3.4.1. Trendmatig begrotingsbeleid: het opstellen van reële uitgavenkaders

Een veel geprezen kenmerk van het Nederlandse begrotingsbeleid zijn de reële uitgavenkaders. De uitgavenkaders leggen aan het begin van de kabinetsperiode de ontwikkeling van de uitgaven vast voor elk van de komende vier jaar. Gedurende de kabinetsperiode wordt het totale uitgavenkader niet meer aangepast, behalve dan aan de jaarlijkse prijsstijging (net zoals in de vorige kabinetsperiode wordt hiervoor de prijscomponent van de nationale bestedingen gebruikt).

In tabel 3.4.1 zijn de kaders voor de komende kabinetsperiode gepresenteerd. Maar hoe zijn deze kaders vastgesteld? Op basis van de plannen van het nieuwe kabinet zoals gepresenteerd in het Coalitieakkoord wordt een uitgavenraming voor elk van de komende vier jaren gemaakt. Bovendien worden de effecten van het voorgestelde kabinetsbeleid doorgerekend door het Centraal Planbureau (CPB). De hieruit resulterende macro-economische effecten (bijvoorbeeld de groeiraming) worden verwerkt in de raming voor de uitgaven. Veranderende macro-economische variabelen hebben immers effect op de raming van de uitgaven, bijvoorbeeld via de ontwikkeling van het aantal werkloosheidsuitkeringen. Op basis van deze gegevens resulteert een uitgavenkader voor de drie budgetdisciplinesectoren Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het Budgettair Kader Zorg. De in tabel 3.4.1 weergegeven uitgavenkaders zijn vastgesteld in reële termen (prijsniveau 2007). Bij de toetsing van de uitgavenontwikkeling aan de kaders wordt uitgegaan van de nominale kaders. De nominale kaders zijn gelijk aan de reële plafonds aangepast voor de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen.

Niet alle overheidsuitgaven tellen mee bij de bepaling van de uitgavenkaders. Belangrijkste reden hiervoor is dat het uitgangspunt wordt gehanteerd dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo, in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Hierdoor wordt de beheersbaarheid van de uitgaven vergroot. Belangrijkste uitzondering op deze regel zijn de rente-uitgaven (en -ontvangsten) gerelateerd aan de staatsschuld (zie ook box 3.4.2).

Ten opzichte van de vorige kabinetsperiode is er ook een aantal posten in een ander kader terechtgekomen, of zijn er juist posten onder een van de kaders gekomen die eerst niet kaderrelevant waren. Voorbeelden hiervan zijn de overheveling van de kindertoeslag van de lastenkant van de begroting naar de uitgavenkant (kader Rijksbegroting in enge zin) en de verschuiving van de kinderopvangtoeslag en de kinderbijslag van het SZA-kader naar het kader Rijksbegroting in enge zin. Bovendien zijn enkele begrotingsposten die in de vorige kabinetsperiodes niet relevant waren voor enig kader, nu onder het uitgavenkader geplaatst. Het gaat bijvoorbeeld om de heffings- en invorderingsrente en fiscale boetes en activabeheer. De achterliggende reden van het onder het kader brengen van deze posten, is het realiseren van een betere aansluiting tussen het uitgavenkader en de voor het EMU-saldo relevante uitgaven.

Een randvoorwaarde om te zorgen dat de uitgaven binnen het uitgavenkader blijven, zijn de regels budgetdiscipline. Deze regels bepalen dat dreigende tegenvallers in de uitgaven voorkomen moeten worden door tijdig maatregelen te nemen. Tegenvallers dienen immers in eerste instantie met maatregelen te worden gecompenseerd op de begroting waar zij zich voordoen. Belangrijk bij de handhaving van de vastgestelde uitgavenkaders, is dat er in principe geen compensatie plaats vindt tussen de drie kaders. Dat betekent dat overschrijdingen binnen het eigen kader dienen te worden gecompenseerd, bijvoorbeeld door bezuinigingen op andere uitgaven. Compensatie tussen de drie budgetdisciplinesectoren kan alleen plaatsvinden in uitzonderlijke omstandigheden en na goedkeuring van de Ministerraad. Deze regels budgetdiscipline worden ook toegepast op de afzonderlijke begrotingen binnen het kader Rijksbegroting in enge zin.

Meevallers onder het uitgavenkader mogen in principe worden aangewend voor andere uitgaven, rekening houdend met de aard van de meevallers en de aard van de aanwending. Dit was al de praktijk onder vorige kabinetten, maar is nu duidelijker vastgelegd in de begrotingsregels. Conjuncturele meevallers mogen niet structureel worden aangewend, maar kunnen in voorkomende gevallen worden ingezet voor eenmalige uitgaven. Verder kunnen uitgavenmeevallers als compensatie dienen voor uitgaventegenvallers. Hierbij geldt wel dat meevallers alleen mogen worden ingezet voor tegenvallers als ze aan een specifieke begroting kunnen worden toegerekend. Over de aanwending van meevallers op een begroting of in een budgetdisciplinesector, besluit de Ministerraad.

Begrotingsregels: wat is er verbeterd?

Box 3.4.2 Begrotingsregels: wat is er verbeterd?

De afgelopen kabinetsperiodes is bij het opstellen van de uitgaven- en inkomstenkaders uitgegaan van een behoedzame inschatting van de economische groei, waarbij conjunctuurgevoelige uitgaven zoals de rente op de staatsschuld werden meegenomen in de bepaling van het uitgavenkader. Daarnaast werd voor het EMU-saldo een signaalwaarde gehanteerd van 2,5 procent BBP. Het kabinet heeft het begrotingsbeleid verstevigd op deze drie punten. Hierdoor kan een betere integrale afweging worden gemaakt van de budgettaire mogelijkheden en wordt met het oog op de toekomst een meer solide financieel raamwerk gecreëerd.

Bij het opstellen van de ramingen voor de huidige kabinetsperiode is afgestapt van behoedzame economische voorspellingen en is overgegaan naar trendmatige economische ramingen. Er wordt uitgegaan van een trendmatige economische groei van 2 procent BBP. Dit is de best beschikbare raming voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie (overigens aanmerkelijk lager dan de geraamde groei in 2007 en 2008). Dit heeft als voordeel dat voor en tijdens de kabinetsperiode er meer openheid is over de keuzes die worden gemaakt. Er wordt van tevoren niet meer gerekend met een bewust lagere economische groei en een kunstmatig laag ingeschatte ruimte op de begroting. Met de trendmatige economische groei als uitgangspunt, kan bij de besluitvorming dan ook een betere integrale afweging worden gemaakt over de budgettaire invulling van de beleidsprioriteiten van het kabinet. Hierdoor wordt het begrotingsbeleid transparanter en wordt de bestuurlijke rust verder vergroot. De druk om lopende het jaar extra uitgaven te financieren door (kunstmatig gecreëerde) meevallers verdwijnt. Gecombineerd met deze realistische inschatting van de budgettaire ruimte, heeft het kabinet gekozen voor een ambitieuze doestelling voor het EMU-saldo.

In 2003 bleek het hanteren van een signaalwaarde van 2,5 procent BBP niet voldoende om aan de Europese afspraken over het tekort te kunnen voldoen. Ondanks deze noodrem kwam het begrotingstekort hoger uit dan het maximum van 3 procent. Om deze reden is de signaalwaarde aangescherpt tot 2 procent BBP. Als het EMU-saldo de signaalwaarde

dreigt te overschrijden, zal het kabinet nadere maatregelen treffen om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen. De signaalwaarde zorgt ervoor dat een tijdige en adequate reactie op veranderende economische ontwikkelingen mogelijk is. Deze duidelijke grenzen stellen de doelstellingen van het begrotingsbeleid veilig.

De rente-uitgaven gerelateerd aan de staatsschuld zijn buiten het uitgavenkader geplaatst. De rentestand is gevoelig voor schommelingen in de conjunctuur. In het verleden leidden meevallers in de rente-uitgaven tot meer budgettaire ruimte. Door de rente uit de kaders te halen, verbetert de werking van de automatische stabilisatoren. De kaders worden minder procyclisch. Eventuele meevallers in de rente-uitgaven zullen nu worden gebruikt voor schuldafbouw.

De inkomsten

Ook aan de inkomstenkant is een kader opgesteld voor de huidige kabinetsperiode, dat in deze Miljoenennota wordt gepresenteerd. De totale inkomstenontwikkeling in deze kabinetsperiode vloeit voort uit de MLT van augustus 2006, de afspraken die zijn gemaakt in het Coalitieakkoord en het aanvullende pakket. Dit kader kent in principe dezelfde systematiek als het uitgavenkader (zie box 3.4.1). De omvang van de wijzigingen van belastingen premietarieven is begrensd voor de duur van de kabinetsperiode. Daarbij is het uitgangspunt dat het kader jaarlijks sluit, maar dat tijdelijke afwijkingen zijn toegestaan, als deze binnen de kabinetsperiode maar worden opgevangen. Dit zorgt ervoor dat het inkomstenkader over de gehele kabinetsperiode gezien niet afwijkt van het kader zoals vastgelegd aan het begin.

Tabel 3.4.2 biedt inzicht in de ontwikkeling van de inkomstenindicator voor de periode 2008–2011. De ontwikkeling vormt de basis voor het inkomstenkader voor deze periode.

Tabel 3.4.2. Ontwikkeling inkomstenindicator 2008–2011 (x € miljard in lopende prijzen)

	2008	2009	2010	2011	cumulatief
Totaal	5,3	1,1	0,4	0,0	6,8

Automatische stabilisatie

Voor de inkomstenkant van de begroting wordt in principe uitgegaan van volledig automatische stabilisatie, zolang het EMU-saldo de signaalwaarde niet overschrijdt. Dit betekent dat inkomstenmeevallers in het geheel ten gunste komen van het EMU-saldo en vermindering van de schuld, en dat inkomstentegenvallers ten laste komen van het begrotingsaldo en de schuld, tenzij de signaalwaarde wordt overschreden.

Automatische stabilisatie aan de inkomstenkant betekent dat na het afsluiten van het Coalitieakkoord het kabinet in beginsel geen aanvullend beleid voert in reactie op conjuncturele ontwikkelingen. Reden hiervoor is dat als gevolg van informatieachterstand en timingsproblemen het door overheidsbeleid sturen van de conjunctuur weinig effectief is en moeilijk is vorm te geven. Niet ingrijpen zal over de langere termijn bezien dan ook een gunstiger effect hebben op de demping van de conjunctuur. Wel is het gevolg dat het beleid achteraf in enig jaar procyclisch uit kan blijken te pakken. Dat is het onvermijdelijke gevolg van de langetermijnvisie en het niet proberen te sturen op de (economische) waan van de dag.

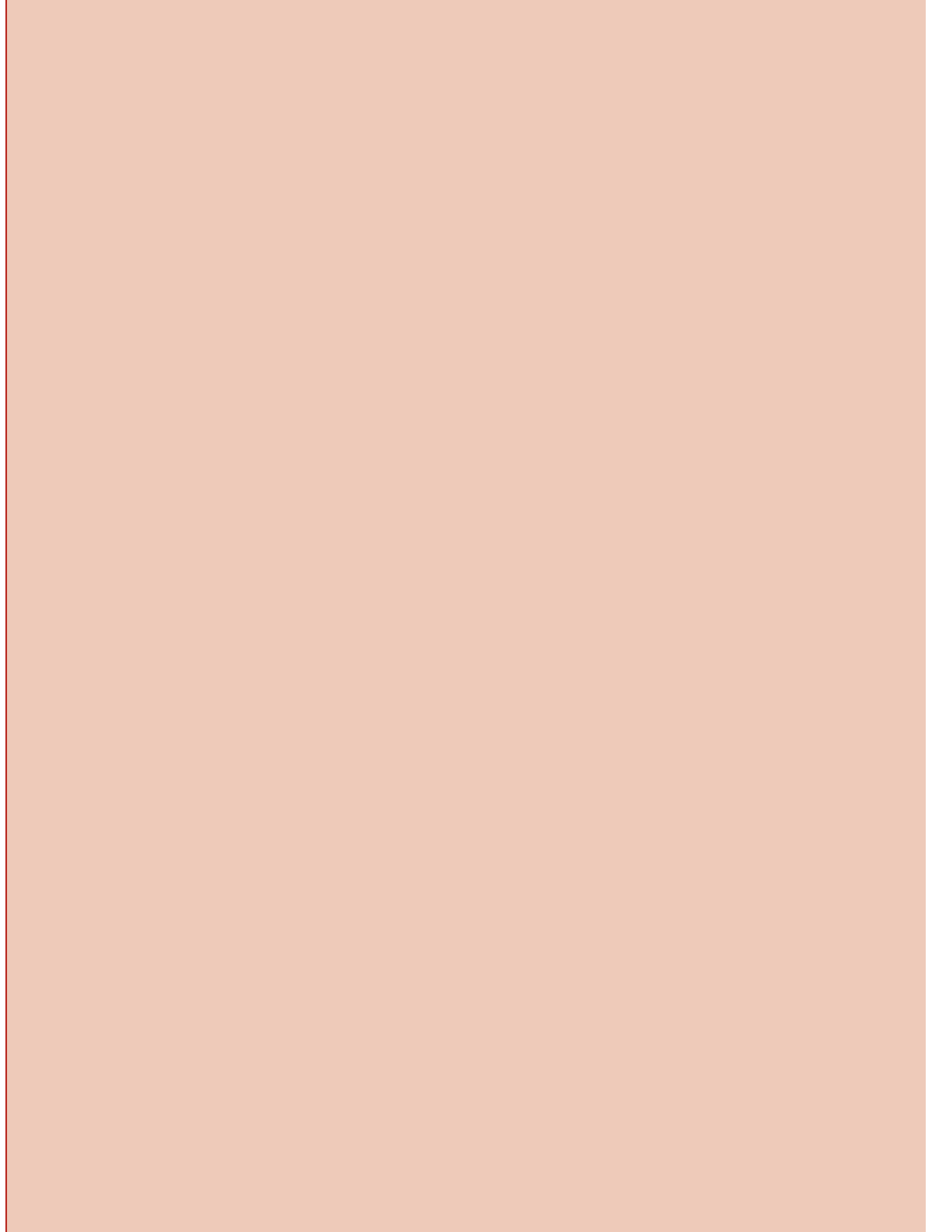
Ook belastinguitgaven worden tot de inkomstenkant van de begroting gerekend. Belastinguitgaven zijn gedeerde inkomsten door een bepaalde vrijstelling of faciliteit in de fiscale wetgeving. Alhoewel geen feitelijke uitgaven, zijn ze wel vergelijkbaar met reguliere uitgaven. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om tegemoetkomingen in de sfeer van loon- en inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de BTW (zie ook tabel 3.4.3). Voorbeelden van belastinguitgaven zijn de zelfstandigenaftrek, werknemersspaarregelingen giftenaftrek en verlaagd btw-tarief voor boeken. Het lopende beleid op dit gebied is in de nieuwe begrotingsregels van het kabinet verder verstevigd. In deze Miljoenennota wordt een budgettair overzicht van de belastinguitgaven in strikte zin gepubliceerd (bijlage 5) en er is een toetsingskader voor het vooraf toetsen van nieuwe belastinguitgaven. In overeenstemming met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte is in de begrotingsregels opgenomen dat het bestaande budgettaire overzicht over de ontwikkeling van belastinguitgaven zal worden uitgebreid met een aantal regelingen die op belastinguitgaven lijken of tot een grote budgettaire derving leiden. Beleidsmatige mutaties en nieuwe belastinguitgaven blijven conform de bestaande praktijk geboekt worden onder het inkomstenkader.

Tabel 3.4.3. Overzicht belastinguitgaven 2008 (in € miljoen)

Belastinguitgaven 2008	10 760
<i>wv. directe belastingen</i>	5 791
<i>wv. zelfstandigenaftrek</i>	1 272
<i>wv. afdrachtvermindering S&O</i>	417
<i>wv. giftenaftrek</i>	254
<i>wv. indirecte belastingen</i>	4 969
<i>wv. verlaagd BTW-tarief voor voedingsmiddelen horeca</i>	1 200
<i>wv. verlaagd BTW-tarief voor vervoer van personen</i>	688
<i>wv. verlaagd BTW-tarief voor boeken cs</i>	586

Slot

De budgettaire doelstellingen van het kabinet zijn duidelijk. In deze Miljoenennota zijn ook de financiële spelregels voor het nieuwe kabinet duidelijk en in detail vastgelegd. De begrotingsregels van het trendmatig begrotingsbeleid hebben hun effectiviteit bewezen. Deze regels worden dan ook grotendeels voortgezet. Het kabinet heeft een aantal wijzigingen aangebracht (zie box 3.4.2), die de spelregels nog robuuster maken. Met deze strakke spelregels en de kaders voor de inkomsten en uitgaven, is een verantwoord financieel beleid gewaarborgd.



Vergaderjaar 2007–2008

31 200

Nr. 2

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 18 september 2007

Bijlagen bij de Miljoenennota 2008

Toelichting op de bijlagen

De Miljoenennota 2008 omvat in totaal acht bijlagen. Daarnaast worden vier bijlagen net als voorgaande jaren integraal gepubliceerd op www.rijksbegroting.nl. Het betreft de bijlagen «Horizontale Toelichting», «Verticale Toelichting», «Toelichting op de belastingontvangsten» en «Toelichting op de belastinguitgaven». Door de publicatie van deze omvangrijke bijlagen op het internet, wordt papierbesparing mogelijk gemaakt.

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 en dergelijke) kan terecht in de erop volgende bijlagen.

Bijlage 2 «Uitgaven en niet-belastingontvangsten» 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 baten-lastendiensten.

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 1994–2008 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. Het toetsingskader van belastinguitgaven wordt gepubliceerd op het internet.

Bijlage 6 «Interdepartementale beleidsonderzoeken» geeft inzicht in de voortgang van de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) sinds Miljoenennota 2007.

Bijlage 7 «Vermindering van regeldruk voor bedrijven» omvat een aantal specifieke afspraken die de betrokken departementen met elkaar zijn overeengekomen om regeldruk bij bedrijven te verminderen.

Bijlage 8 «De begrotingsregels» beschrijft integraal de begrotingsregels voor de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting. Deze geïntegreerde set regels is gebaseerd op de gebruikelijke regels over uitgaven en inkomsten en geven een technische uitwerking van de afspraken die zijn gemaakt in het Coalitieakkoord.

1 Budgettaire kerngegevens

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

	2007	2008	2009	2010	2011
1. Netto-uitgaven onder het kader RBG-eng	- 93 108	- 103 284	- 106 449	- 111 247	- 113 583
2. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven SZA	- 13 905	- 11 202	- 11 353	- 11 425	- 11 888
3. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven BKZ	- 2 024	- 2 240	- 3 548	- 3 662	- 3 779
4. Netto uitgaven niet relevant voor enig kader*	- 29 327	- 27 400	- 32 416	- 31 009	- 31 196
5. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven (5=1+2+3+4)	- 138 364	- 144 126	153 766	- 157 343	- 160 446
6. Belastingen	134 566	143 462	155 930	160 930	164 871
7. Overig**	3 193	3 235	4 790	3 396	3 675
wv. <i>Beleidsreserve</i>	0	- 250	- 275	- 300	0
8. EMU-saldo Centrale Overheid	- 605	2 571	6 954	6 982	8 100
9. EMU-saldo Lokale Overheid	- 300	- 300	- 300	- 300	- 300
10. EMU-saldo Sociale Fondsen	- 1 482	744	- 2 802	- 2 589	- 1 666
11. EMU-saldo (- = tekort)	- 2 387	3 015	3 852	4 093	6 134
EMU-saldo in %BBP	- 0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	1,0%
12. EMU-schuld	260 499	261 518	259 826	256 996	252 939
EMU-schuld in %BBP	46,8%	45,0%	43,0%	41,2%	39,2%
BBP (in miljarden euro's)	556	582	604	624	645

* exclusief aflossing en uitgifte vaste schuld

** In 2009 en 2010 is een voorziening getroffen waarmee het aandeel van de aardgasbaten in het EMU-saldo overeen komt met een olieprijs van \$65 vanaf 2009.

In de tabellen 1.2–1.4 wordt per budgetdisciplinesector de bepaling van de reële uitgavenkaders voor deze kabinetsperiode weergegeven. De reële uitgavenkaders worden bepaald door de meerjarencijfers in deze Miljoenennota te defleren met de raming van de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (pNB-deflator). Hiervoor is de raming uit de meest recente Macro-Economische Verkenning (MEV 2008) en de Middellange Termijn Verkenning 2007–2011 van het Centraal Planbureau gebruikt. De reële kaders gelden voor de gehele kabinetsperiode. De uitgavenkaders in lopende prijzen worden ieder jaar opnieuw bepaald door de reële uitgavenkaders te corrigeren voor de meest actuele raming van de Nationale Besteding-deflator. Deze raming is in de eerste Miljoenennota van dit kabinet gelijk aan de raming die is gebruikt voor het vaststellen van de uitgavenkaders. Omdat de vaststelling van de uitgavenkaders gebeurt op basis van de meest recente meerjarencijfers zijn in deze eerste Miljoenennota de kaders in lopende prijzen gelijk aan de uitgavenramingen (en is de toetsing van de uitgaven aan de kaders per definitie gelijk aan nul).

Tabel 1.2 Uitgavenkader Rijksbegroting in enge zin (x € miljoen)

	2007	2008	2009	2010	2011
1. raming uitgaven bij Miljoenennota 2008	93 108	103 284	106 449	111 247	113 583
2. pNB ten tijde van MLT 2007	1,0000	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
3. Reële ijklijn	93 108	101 008	102 042	104 936	105 430
4. pNB-deflator	1,0000	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
5. Uitgavenkader RBG-eng in lopende prijzen	93 108	103 284	106 449	111 247	113 583

Tabel 1.3 Uitgavenkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (x € miljoen)

	2007	2008	2009	2010	2011
1. raming uitgaven bij Miljoenennota 2008	56 672	54 834	56 353	57 635	59 614
2. pNB ten tijde van MLT 2007	1,0000	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
3. Reële ijklijn	56 672	53 626	54 020	54 365	55 335
4. pNB-deflator	1,0000	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
5. Uitgavenkader SZA in lopende prijzen	56 672	54 834	56 353	57 635	59 614

Tabel 1.4 Uitgavenkader Budgettaire Kader Zorg (x € miljoen)

	2007	2008	2009	2010	2011
1. raming uitgaven bij Miljoenennota 2008	47 917	51 322	55 493	58 681	62 164
2. pNB ten tijde van MLT 2007	1,0000	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
3. Reële ijklijn	47 917	50 191	53 196	55 352	57 701
4. pNB-deflator	1,0000	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
5. BKZ in lopende prijzen	47 917	51 322	55 493	58 681	62 164

Tabel 1.5 Totaal uitgavenkader (x € miljoen)

	2007	2008	2009	2010	2011
1. Reële ijklijnen	197 696	204 825	209 257	214 654	218 466
2. pNB-deflator	1,0000	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
3. Uitgavenkader in lopende prijzen	197 696	209 440	218 295	227 562	235 360

2 De uitgaven en niet-belastingontvangsten

2.1 Uitgaven Begrotingen

Tabel 2.1.1 Uitgaven begrotingen (x € miljoen)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 Huis der Koningin	5,9	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1
2A Staten-Generaal	130,4	127,3	125,1	124,5	118,1	118,1
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	104,0	95,6	94,9	98,1	90,8	90,6
3 Algemene Zaken	61,5	64,5	64,1	63,3	61,7	56,6
4 Koninkrijksrelaties	204,6	210,3	195,6	161,9	154,4	154,4
5 Buitenlandse Zaken	11 593,8	12 673,2	10 452,3	11 902,0	12 328,0	12 633,6
6 Justitie	5 922,7	5 481,5	5 348,2	5 281,3	5 253,0	5 245,8
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 332,1	5 689,4	6 303,7	5 401,4	5 324,8	5 329,6
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	32 009,2	32 576,9	32 585,2	32 415,2	32 370,0	32 538,9
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	15 018,9	13 819,8	16 731,8	16 429,2	15 996,9	13 977,8
9B Financien	3 873,2	3 765,4	3 946,4	3 868,6	3 843,1	3 825,4
10 Defensie	8 366,6	8 094,7	8 060,8	7 989,7	8 004,6	7 795,4
11 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	5 356,0	1 302,1	1 118,4	1 038,0	1 015,6	979,6
12 Verkeer en Waterstaat	7 725,7	8 183,2	8 618,8	8 980,7	8 451,4	8 656,2
13 Economische Zaken	2 362,2	2 591,5	2 788,1	2 696,4	2 606,2	2 501,3
14 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2 381,6	2 323,3	2 303,3	2 251,1	2 095,4	2 076,7
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26 971,1	23 859,0	25 970,9	24 860,8	24 843,7	25 110,7
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	13 774,5	13 849,4	14 158,5	14 441,6	14 896,2	15 350,2
17 Jeugd en Gezin	0,0	5 836,8	5 914,7	5 941,0	6 076,0	6 046,1
18 Wonen, Wijken en Integratie	0,0	4 014,5	4 075,7	3 396,0	3 392,9	3 302,3
HGIS Internationale Samenwerking	(5686,4)	(5847,7)	(6252,7)	(6423,1)	(6585,5)	(6593,7)
50 Gemeentefonds	15 095,6	16 040,2	16 072,4	16 062,4	16 051,4	16 051,6
51 Provinciefonds	1 124,3	1 210,4	1 010,1	1 010,1	1 010,1	1 210,1
55 Infrastructuurfonds	7 103,4	7 193,7	7 562,6	8 088,7	7 250,3	7 299,7
56 Fonds Economische Structuurversterking	3 063,7	2 710,0	2 701,2	2 659,6	2 118,7	2 267,0
58 Diergezondheidsfonds	24,5	25,2	13,0	9,2	9,2	9,2
59 BTW-compensatiefonds	2 078,9	2 236,8	2 445,0	2 516,4	2 575,7	2 628,6
63 Waddenfonds	33,9	33,9	33,9	33,9	33,9	33,9
AP Aanvullende posten	436,7	3 791,3	9 857,7	13 961,7	17 325,9	20 519,9
90 Consolidatie	- 8 994,2	- 9 042,2	- 9 315,4	- 9 280,0	- 7 727,2	- 7 909,1
Totaal	162 161,1	168 763,8	179 243,1	182 408,8	185 576,8	187 906,3

* 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.

2.2 Niet-belastingontvangsten

Tabel 2.2.1 Niet-belastingontvangsten (x € miljoen)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2A Staten-Generaal	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	3,3	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
3 Algemene Zaken	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
4 Koninkrijksrelaties	17,1	15,3	16,3	16,1	15,5	15,5
5 Buitenlandse Zaken	771,8	772,6	757,6	749,7	762,7	775,9
6 Justitie	1 060,0	1 100,6	1 107,2	1 111,5	1 117,2	1 116,8
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	31,2	31,9	46,1	79,2	78,6	75,6
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1 520,4	1 207,8	1 225,4	1 211,1	1 118,9	1 137,0
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	2 069,6	1 814,7	1 430,8	1 571,1	1 744,8	1 694,3
9B Financien	4 115,4	3 261,9	3 222,2	3 104,4	3 064,3	2 950,8
10 Defensie	622,1	626,9	503,3	495,4	488,1	300,9
11 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 573,0	372,6	190,0	101,9	99,5	50,5
12 Verkeer en Waterstaat	100,2	90,6	85,2	54,4	55,4	58,0
13 Economische Zaken	5 788,8	7 690,3	8 922,1	8 183,3	7 727,8	7 076,5
14 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	578,8	630,9	558,7	596,7	570,2	574,2
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	653,4	501,4	478,1	478,1	478,1	478,1
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	51,1	62,9	54,4	61,6	41,5	26,7
17 Jeugd en Gezin	0,0	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5
18 Wonen, Wijken en Integratie	0,0	1 070,9	1 067,0	583,1	583,1	587,3
HGIS Internationale Samenwerking	(222,9)	(169,1)	(135,7)	(114,1)	(113,0)	(112,4)
55 Infrastructuurfonds	7 106,8	7 191,1	7 562,6	8 088,7	7 250,3	7 299,7
56 Fonds Economische Structuurversterking	2 498,0	2 710,0	2 701,2	2 659,6	2 118,7	2 267,0
57 AOW-spaarfonds	4 196,4	4 488,2	4 803,6	5 125,6	5 447,4	5 794,1
58 Diergezondheidsfonds	9,2	9,2	13,0	9,2	9,2	9,2
63 Waddenfonds	33,9	33,9	33,9	33,9	33,9	33,9
AP Aanvullende posten	- 13,6	- 35,4	- 19,4	- 3,3	13,0	25,9
90 Consolidatie	- 8 994,2	- 9 042,2	- 9 315,4	- 9 280,0	- 7 727,2	- 7 909,1
Totaal	23 796,8	24 634,7	25 472,6	25 060,0	25 119,6	24 467,7

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.

2.3 Uitgaven niet relevant voor enig kader

Tabel 2.3.1 Uitgaven niet relevant voor enig kader (x € miljoen)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rentelasten	9 757	10 286	10 058	10 041	10 017	9 636
Rijksbijdragen aan de Sociale fondsen	15 478	16 094	18 477	17 789	17 939	18 326
Zorgtoeslag	2 768	3 646	3 772	3 903	4 213	4 547
BTW-compensatiefonds	2 079	2 237	2 445	2 516	2 576	2 629
Studieleningen	1 788	1 835	1 727	1 638	1 583	1 588
Gasbaten	- 7 150	- 9 200	- 10 400	- 9 600	- 8 700	- 8 200
FES-uitgaven	3 064	2 710	2 701	2 660	2 119	2 267
Kasbeheer	1 600	- 73	3 240	2 576	1 864	- 1
Netto-verkoop staatsbezit	- 450	0	0	- 20	0	0
Lening VUT-fonds	800	300	900	0	0	0
Landbouwheffingen	- 405	- 413	- 422	- 430	- 439	- 448
Overig	- 1	- 21	- 83	- 63	24	28
Totaal netto niet relevante uitgaven	29 327	27 400	32 416	31 009	31 196	30 372

2.4 Baten – lastendiensten

Tabel 2.4.1: Totaaloverzicht lasten en baten (x € miljoen)

Naam baten-lastendienst	Moeder-ministerie	Ingesteld per ¹	Lasten 2007	Baten 2007	Lasten 2008	Baten 2008	Lasten 2009	Baten 2009	Lasten 2010	Baten 2010	Lasten 2011	Baten 2011	Lasten 2012	Baten 2012
1 Dienst Publiek en Communicatie	AZ	2005	36,35	36,50	42,86	43,01	42,47	42,62	42,11	42,26	42,18	42,33	40,32	40,47
2 Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden	BUZA	1998	27,94	27,63	17,13	17,29	21,66	21,80	27,64	28,07	32,89	33,34	31,83	32,08
3 Naturalisatiedienst	Justitie	1994	297,18	287,18	286,00	286,00	262,98	262,98	247,63	247,63	242,69	242,69	242,32	242,32
4 Bureau Centraal Justitieel Incasso	Justitie	1996	84,83	84,83	90,03	90,03	84,61	84,61	79,00	79,00	77,47	77,47	76,83	76,83
5 Dienst Justitiële Instellingen	Justitie	1995	2 209,29	2 209,29	2 126,57	2 101,57	2 127,26	2 127,26	2 166,57	2 153,57	2 186,57	2 173,57	2 185,48	2 172,48
6 Nederlands Forensisch Instituut	Justitie	2004	59,36	59,36	65,84	65,84	65,16	65,16	64,96	64,96	70,84	70,84	70,76	70,76
7 Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening	Justitie	2005	16,83	19,15	20,33	20,69	20,33	20,70	20,10	20,70	20,09	20,70	20,15	20,70
8 Raad voor de Rechtspraak	Justitie	2005	862,97	857,27	868,00	853,46	875,81	868,87	875,81	876,29	875,81	875,81	875,22	875,22
9 Gemeenschappelijk Beheer Organisatie	Justitie	2006	19,24	19,37	18,18	18,76	18,18	18,76	18,18	18,76	18,18	18,76	18,18	18,76
10 Korps Landelijke Politie-diensten	BZK	1998	536,78	537,35	534,48	534,48	538,54	538,54	535,43	535,43	531,63	531,63	533,96	533,96
11 Basisadministratie Persoons-gegevens en Reisdocumenten	BZK	1999	126,52	126,52	95,78	95,78	108,26	108,26	109,39	109,39	105,37	105,37	98,72	98,72
12 Centrale Archiefsselectie-dienst	BZK	1997	7,71	7,71	9,74	9,74	9,13	9,13	7,60	7,60	7,61	7,61	7,60	7,60
13 P-direct	BZK	2006	24,05	24,08	21,61	21,79	24,56	24,65	29,28	29,40	31,57	31,70	31,63	31,70
14 Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding	BZK	2007	-	-	7,13	7,19	7,27	7,29	7,21	7,26	7,15	7,27	7,17	7,34
15 Centrale Financiën	OCenW	1996	44,17	44,17	44,81	44,81	44,32	44,32	43,65	43,65	42,57	42,57	42,57	42,57
16 Instellingen Nationaal Archief	OCenW	1996	27,55	27,55	18,19	18,19	17,72	17,72	17,57	17,57	17,57	17,57	17,57	17,57
17 Domeinen Roerende Zaken	FIN	2006	13,89	13,92	13,26	13,29	13,33	13,29	13,39	13,29	13,33	13,29	13,33	13,29
18 Domeinen Onroerende Zaken	FIN	2008	-	-	21,83	21,92	21,80	21,90	21,47	21,58	20,80	20,92	20,80	20,92
19 Defensie Telematica	Defensie	1998	383,37	383,13	346,20	346,20	342,98	342,98	342,79	342,79	342,64	342,64	342,47	342,47
20 Organisatie Dienst Vastgoed	Defensie	1996	238,99	241,17	240,20	242,81	229,60	232,07	220,00	222,26	219,50	222,26	219,50	222,26
21 Pareto	Defensie	2005	129,11	130,29	132,11	133,36	132,98	134,25	133,74	135,04	134,71	136,06	135,29	136,64
22 Rijksgoeddiensdienst	VROM	1999	1 354,79	1 348,27	1 331,82	1 334,99	1 340,47	1 348,34	1 332,80	1 342,60	1 335,53	1 341,51	1 354,43	1 358,28
23 Nederlandse Emissie Autoriteit	VROM	2006	5,90	5,90	6,12	6,12	6,43	6,43	6,75	6,75	7,08	7,08	7,44	7,44
24 Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	VenW	1995	46,09	44,79	44,59	44,37	44,67	44,81	44,49	44,61	44,29	44,40	43,99	44,10
25 Rijkswaterstaat	VenW	2006	2 246,61	2 246,61	1 986,58	1 986,58	1 905,73	1 905,73	2 009,53	2 009,53	1 958,17	1 958,17	1 964,97	1 964,97
26 Inspectie Verkeer & Waterstaat	VenW	2007	97,43	97,43	98,11	98,11	94,02	94,02	97,79	97,79	95,48	95,48	93,13	93,13
27 Telecom	EZ	1996	28,77	29,87	30,44	27,51	30,43	26,70	29,71	27,62	29,79	29,43	29,88	30,36

Tabel 2.4.1: Totaaloverzicht lasten en baten (x € miljoen)

Naam baten-lastendienst	Moeder-ministerie	Ingesteld per ¹	Lasten 2007	Baten 2007	Lasten 2008	Baten 2008	Lasten 2009	Baten 2009	Lasten 2010	Baten 2010	Lasten 2011	Baten 2011	Lasten 2012	Baten 2012
28 Economische Voorlichtingsdienst	EZ	2001	58,15	58,23	59,36	59,44	59,36	59,44	59,36	59,44	59,36	59,44	59,36	59,44
29 Octrooi Centrum Nederland	EZ	2002	14,85	15,07	15,36	15,42	16,09	16,28	16,15	16,28	16,13	16,28	16,10	16,28
30 SenterNovem	EZ	2006	120,07	120,13	125,31	125,35	126,94	126,99	127,78	127,93	128,45	128,50	129,11	129,16
31 Plantenziektenkundige Dienst	LNV	1994	27,62	27,62	17,15	17,15	17,03	17,03	16,77	16,77	16,25	16,25	16,25	16,25
32 Dienst Landelijk Gebied	LNV	2004	115,13	115,13	119,92	119,92	116,41	116,41	113,69	113,69	108,41	108,41	107,22	107,22
33 Voedsel en Waren Autoriteit	LNV	2006	165,30	165,30	159,55	159,55	147,34	147,34	142,92	142,92	134,00	134,00	134,00	134,00
34 Dienst Regelingen	LNV	2006	146,83	146,83	129,06	129,06	125,21	125,21	121,31	121,31	116,60	116,60	116,60	116,60
35 Algemene Inspectiedienst	LNV	2005	65,88	65,88	66,78	66,79	59,48	59,48	56,66	56,66	50,99	50,99	50,99	50,99
36 Dienst ICT Uitvoering	LNV	2008	–	–	97,57	97,61	99,62	99,55	95,40	96,05	92,51	93,72	90,49	91,31
37 Agentschap SZW	SZW	2003	16,05	16,05	15,09	15,09	9,22	9,22	7,09	7,09	7,09	7,09	7,09	7,09
38 Inspectie Werk en Inkomen	SZW	Tijdelijk	23,69	26,43	23,00	23,66	22,34	22,62	21,65	21,69	21,63	21,64	21,62	21,59
39 Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	VWS	2003	15,93	16,02	25,51	25,56	25,51	25,56	25,51	25,56	25,51	25,56	25,51	25,56
40 Nederlands Vaccin Instituut	VWS	2006	153,15	153,24	141,17	140,28	145,78	145,93	151,72	152,57	142,62	144,77	142,52	144,70
41 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	VWS	2004	194,53	194,87	161,67	161,67	151,80	151,80	148,26	148,26	148,12	148,12	148,12	148,12
42 College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	VWS	1996	31,94	31,94	33,52	33,52	34,02	34,02	34,52	34,52	35,04	35,04	35,55	35,55
Totaal			10 074,81	10 062,02	9 707,94	9 673,95	9 586,82	9 590,05	9 683,39	9 686,04	9 614,21	9 616,89	9 626,06	9 626,80

¹ Dit is de officiële ingangsdatum van de baten-lastendienst. Het is mogelijk dat een baten-lastendienst voor deze datum een tijdelijke status had.

Tabel 2.4.2: Totaaloverzicht gehonoreerd beroep leenfaciliteit baten – lastendiensten (x € miljoen)

Naam baten – lastendienst	Leenplafond 2007	Leenplafond 2008	Leenplafond 2009	Leenplafond 2010	Leenplafond 2011	Leenplafond 2012
1 Dienst Publiek en Communicatie	–	–	–	–	–	–
2 Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
3 Immigratie- en Naturalisatiedienst	9,15	6,20	6,20	6,20	6,20	6,20
4 Centraal Justitiele Incasso Bureau	6,80	2,36	2,21	2,31	5,76	4,50
5 Dienst Justitiële Instellingen	55,00	54,00	63,00	61,00	60,00	69,00
6 Nederlands Forensisch Instituut	3,70	3,70	3,70	3,70	3,70	3,70
7 Justitiële Uitvoeringsdienst						
Toetsing, Integriteit, Screening	0,76	0,13	0,13	0,23	0,13	0,96
8 Raad voor de Rechtspraak	31,00	27,00	26,00	25,00	24,00	24,00
9 Gemeenschappelijke Beheer Organisatie	1,81	2,61	1,63	0,56	1,88	3,06
10 Korps Landelijke Politiediensten	23,64	39,87	32,10	6,89	9,46	12,40
11 Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	9,50	20,00	7,50	–	–	–
12 Centrale Archiefselectiedienst	–	–	–	–	–	–
13 P-Direct	21,93	1,00	–	–	–	–
14 Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding	–	–	–	–	–	–
15 Centrale Financiën Instellingen	3,50	–	–	–	–	–
16 Nationaal Archief	1,62	0,50	–	–	–	–
17 Domeinen Roerende Zaken	–	–	–	–	–	–
18 Domeinen Onroerende Zaken	–	–	–	–	–	–
19 Defensie Telematica Organisatie	60,00	60,00	60,00	60,00	60,00	60,00
20 Dienst Vastgoed Defensie	158,50	110,90	45,70	26,40	13,32	3,60
21 Paresto	0,90	0,70	0,60	0,60	0,60	–
22 Rijksgebouwendienst	550,00	550,00	425,00	425,00	425,00	425,00
23 Nederlandse Emissie Autoriteit	–	–	–	–	–	–
24 Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
25 Rijkswaterstaat	100,00	86,00	74,00	74,00	74,00	74,00
26 Inspectie Verkeer & Waterstaat	13,71	11,16	7,17	4,20	4,03	4,00
27 Telecom	–	3,40	3,40	3,40	3,40	–
28 Economische Voorlichtingsdienst	–	–	–	–	–	–
29 Octrooicentrum Nederland	–	–	1,20	1,90	–	–
30 SenterNovem	–	–	–	–	–	–
31 Plantenziektenkundige Dienst	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
32 Dienst Landelijk Gebied	13,14	12,63	6,60	8,01	7,77	7,55
33 Voedsel en Waren Autoriteit	10,38	9,73	7,73	7,73	9,73	9,73
34 Dienst Regelingen	18,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
35 Algemene Inspectiedienst	6,34	7,71	7,82	3,92	3,85	3,85
36 Dienst ICT Uitvoering	–	7,70	7,70	7,70	7,70	7,70
37 Agentschap SZW	–	–	–	–	–	–
38 Inspectie Werk en Inkomen	–	–	–	–	–	–
39 Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	3,33	–	–	–	–	–
40 Nederlands Vaccin Instituut	20,10	17,80	9,50	7,50	7,50	7,50
41 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	–	–	–	–	–	–
42 College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	–	–	–	–	–	–
Totaal	1 127,12	1 054,40	818,17	755,55	747,32	746,05

2.5 Garanties

Tabel Garantieoverzicht uitstaand risico 2007 en 2008 (x 1 000 euro)

Hoofdstuk	Garantie op kredieten	Verleende garanties 2007	Vervallen garanties 2007	Risico ultimo 2007	Verleende garanties 2008	Vervallen garanties 2008	Risico ultimo 2008
IV	Koninkrijksrelaties	11 880	15 770	100 719	10 811	14 172	97 358
V	Buitenlandse Zaken	0	80 103	473 865	0	68 408	405 457
VI	Justitie	0	3 270	118 773	0	3 418	115 355
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	167 000	79 277	665 381	200 000	100 098	765 283
VIII	Onderwijs, Cultuur en Weten- schappen	112 000	43 273	766 073	41 400	44 337	763 136
IXb	Financiën	113 445	122 092	1 011 479	113 445	121 115	1 003 809
X	Defensie	0	0	0	0	0	0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	65 344	0	65 482	0	0	65 482
XII	Verkeer en Waterstaat	0	0	12 000	0	0	12 000
LV	Infrastructuurfonds	0	123 815	1 205 039	0	100 286	1 104 753
XIII	Economische Zaken	1 834 000	400 012	3 979 213	1 883 000	400 015	5 462 198
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	161 666	102 590	938 998	141 892	112 690	968 200
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	0	81 674	1 173 364	0	76 167	1 097 197
Totaal garanties op kredieten		2 465 335	1 051 876	10 510 386	2 390 548	1 040 706	1 1 860 228

Hoofdstuk Garantie op deelnemingen							
V	Buitenlandse Zaken	0	0	119 338	0	0	119 338
IXb	Financiën	49 473	0	11 322 506	0	0	11 322 506
Totaal garanties op deelnemingen		49 473	0	11 441 844	0	0	11 441 844

Hoofdstuk Garantie op moeilijk/niet te verzekeren risico's							
VI	Justitie	1 543	759	3 543	1 543	759	4 327
VIII	Onderwijs, Cultuur en Weten- schappen	264 000	428 000	225 000	0	0	230 000
IXb	Financiën	11 936 056	11 936 056	24 631 000	11 936 056	11 936 056	24 631 000
XII	Verkeer en Waterstaat	0	100 002	1 400 000	0	100 000	1 300 000
XIII	Economische Zaken	0	0	122 063	0	0	122 063
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	0	0	0	0	0	0
LIX	BTW-compensatiefonds	0	400 000	0	0	0	0
Totaal garanties op moeilijk/niet te verzekeren risico's		12 201 599	12 864 817	26 381 606	11 937 599	12 036 815	26 287 390

Hoofdstuk Overige garanties (o.a. liquiditeits- of exploitatiegarantie)							
V	Buitenlandse Zaken	0	1 500	7 479	0	1 500	5 979
VIII	Onderwijs, Cultuur en Weten- schappen	0	5 112	30 925	0	114	30 811
IXb	Financiën	120	120	10 223 152	120	120	10 223 152
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	0	0	0	0	0	0
XIII	Economische Zaken	0	0	203 200	0	0	203 200
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie	8 000	61 500	445 100	7 500	93 000	359 600
Totaal overige garanties		8 120	68 232	10 909 856	7 620	94 734	10 822 742

Totaal generaal garanties		14 724 527	13 984 925	59 243 692	14 335 767	13 172 255	60 412 204
Totaal generaal garanties in % BBP				11%	10%		

Tabel Uitgaven en ontvangsten in 2007 en 2008 op de door de Staat verstrekte garanties (x 1 000 euro)

Hoofdstuk	Departement	Uitgaven 2007	Ontvang- sten 2007	Saldo 2007	Uitgaven 2008	Ontvang- sten 2008	Saldo 2008
IV	Koninkrijksrelaties	0	0	0	0	0	0
V	Buitenlandse Zaken	15 428	0	- 15 428	15 428	0	- 15 428
VI	Justitie	300	0	- 300	300	0	- 300
IXb	Financiën	98 644	171 246	72 602	103 129	89 101	- 14 028
X	Defensie	0	0	0	0	0	0
XII	Verkeer en Waterstaat	0	5 650	5 650	0	5 350	5 350
XIII	Economische Zaken	34 552	34 303	- 249	40 463	44 794	4 331
XVI	Volksgezondheid, Welzijn, Sport	0	0	0	0	0	0
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie	0	0	0	0	0	0
Totaal Generaal		148 924	211 199	62 275	159 320	139 245	- 20 075

Definitie garanties

Een garantie wordt omschreven als een voorwaardelijke financiële verplichting van het Rijk aan een derde buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet.

Soorten garanties

Kredietgarantie: garantie op rente- en aflossingverplichtingen (risico gemaximeerd voor totaalbedrag).

(Her-)verzekering: garantie op moeilijk/niet te verzekeren risico's (risico gemaximeerd per gebeurtenis).

Garantie voor deelnemingen: garantie op vol- of bijstorten aandelenkapitaal (risico gemaximeerd voor totaalbedrag).

Overig, exploitatiegarantie: garantie op minimum van exploitatieniveau (risico gemaximeerd per jaar).

Overig, liquiditeitsgarantie: garantie op minimum van liquiditeitsniveau (risico gemaximeerd voor totaalbedrag).

Uitgaven

Betreffen schade-uitkeringen op afgegeven garanties.

Ontvangsten

Betreffen zowel ontvangen premies of provisies e.d. als op derden verhaalde (schade)uitkeringen.

3 De belasting- en premieontvangsten

3.1 Inleiding

Deze bijlage bevat een toelichting op de raming van de belastingen premieontvangsten van het Rijk en de Sociale fondsen. Om inzicht te geven in de ontwikkeling van het totale ontvangstenbeeld worden de belasting- en premieontvangsten gezamenlijk gepresenteerd.

De belastingontvangsten worden in overeenstemming met de Comptabiliteitswet op kasbasis verantwoord. De premies volksverzekeringen worden tezamen met de loon- en inkomstenbelasting op kasbasis gepresenteerd. Voor het EMU-saldo zijn de belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis¹ relevant. Deze worden via een aparte aansluiting op EMU-basis vermeld. De werknemerspremies worden direct op EMU-basis gepresenteerd.

De ramingen voor de premieontvangsten 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 ZVW. De overige fondsen worden toegelicht in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In paragraaf 3.2 wordt de raming van de belasting- en premieontvangsten van 2007 (de Vermoedelijke Uitkomsten) vergeleken met de stand van het vorige ramingsmoment (Voorjaarsnota 2007), waarbij de belangrijkste ramingsbijstellingen worden toegelicht. Paragraaf 3.3 bevat vervolgens een toelichting op de raming van 2008 (de Ontwerpbegroting), onderverdeeld naar endogene ontwikkeling en beleidsmaatregelen. Voor een meer uitgebreide toelichting op de belastingramingen wordt tevens verwezen naar de internetbijlage van deze Miljoenennota (www.rijksbegroting.nl). Paragraaf 3.4 presenteert de technische meerjarige ontvangstenraming tot en met 2011. Tot slot geeft paragraaf 3.5 een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieinkomsten voor 2007 en 2008.

¹ De belasting en premie volksverzekeringen op EMU-basis zijn voor de meeste ontvangstensoorten gelijk aan de 1-maands verschoven ontvangsten op kasbasis. Dit betekent dat de ontvangsten 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 vennootschapsbelasting, de dividendbelasting en de inkomensheffing zijn hiervan uitgezonderd. Voor deze belastingsoorten 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 transacties.

3.2 De belasting- en premieontvangsten in 2007

In tabel 3.2.1 wordt de nieuwe raming voor 2007 vergeleken met de raming ten tijde van de Voorjaarsnota en wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste bijstellingen. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2007 is de raming voor de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met 0,9 miljard euro opwaarts bijgesteld op basis van het economisch beeld en de gerealiseerde kasontvangsten tot en met juli. Een technische wijziging zorgt daarnaast voor een bijstelling met 0,3 miljard euro.

Tabel 3.2.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2007 op EMU-basis (x € miljoen)

	Voorjaarsnota 2007	Vermoedelijke uitkomsten 2007	Verschil
Kostprijsverhogende belastingen (kasbasis)	70 353	70 508	155
Omzetbelasting	41 540	41 637	98
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	3 639	3 389	-250
Accijnzen	9 932	9 888	-44
Belastingen van rechtsverkeer	5 478	5 816	339
Motorrijtuigenbelasting	2 840	2 840	0
Belastingen op een milieugrondslag	4 628	4 602	-26
Overig	2 297	2 336	39
Belastingen en premies volksverzekeringen op inkomen, winst en vermogen (kasbasis)	94 275	95 133	858
Loonheffing	77 342	77 430	88
Inkomensheffing	- 6 376	- 6 178	197
Dividendbelasting	3 171	3 170	-1
Vennootschapsbelasting	18 074	18 647	573
Overig (inclusief niet nader toe te rekenen belastingontvangsten)	2 063	2 064	1
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)	164 628	165 641	1 014
Aansluiting op EMU-basis	894	899	5
Premies werknemersverzekeringen*	40 679	40 909	230
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	206 202	207 450	1 249

* In de vermoedelijke uitkomsten is er een bijstelling van de werknemersverzekeringen met +0,3 miljard euro als gevolg van een technische wijziging in de wijze van boeking van de UFO-premie.

Het economisch beeld is ten opzichte van de Voorjaarsnota licht verschoven, waardoor enige kleinere mutaties in de ontvangstenraming optreden. Op basis van de realisaties tot en met juli worden de ontvangsten licht opwaarts bijgesteld. Het totaalbeeld is positief en leidt tot een opwaartse bijstelling van de ontvangstenraming met 0,9 miljard euro. Doordat de UFO-premie wordt overgeheveld naar de inkomsten is er sprake van een verdere opwaartse bijstelling met 0,3 miljard euro. De totale bijstelling komt daarmee op 1,2 miljard euro.

De raming van de omzetbelasting neemt toe met 0,1 miljard euro als gevolg van licht meevallende realisaties. Bij de ontwikkeling van de overdrachtsbelasting zorgt de hoger dan verwachte prijsstijging van koopwoningen voor een opwaartse bijstelling van de raming met 0,3 miljard. Ook de ontwikkeling van de vennootschapsbelasting is positief; op basis van de kasontvangsten tot en met juli en de aanslagoplegging is de raming met 0,6 miljard euro opwaarts bijgesteld.

Bij de loonheffing is enerzijds sprake van een structurele loonontwikkeling die achterblijft bij de eerdere ramingen, anderzijds is sprake van een

hoger dan verwachte incidentele loonstijging en een sterkere werkgelegenheidsontwikkeling. Dit leidt tot opwaartse bijstelling van de raming met 0,1 miljard euro.

3.3 De belasting- en premieontvangsten in 2008

In tabel 3.3.1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de geraamde belasting- en premieopbrengsten in 2008. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het effect van beleidsmaatregelen op de ontvangsten en het effect van de economische groei.

Tabel 3.3.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2008 op kas en EMU-basis (x € miljoen)

	Vermoedelijke uitkomsten 2007	Maatregelen	Endogeen	Endogeen in %	2008
Kostprijsverhogende belastingen (kasbasis)	70 508	1 007	3 089	4,4%	74 604
Omzetbelasting	41 637	- 150	1 881	4,5%	43 368
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	3 389	33	193	5,7%	3 615
Accijnzen	9 888	347	334	3,4%	10 569
Belastingen van rechtsverkeer	5 816	175	232	4,0%	6 224
Motorrijtuigenbelasting	2 840	201	138	4,9%	3 179
Belastingen op een milieugrondslag	4 602	44	171	3,7%	4 817
Luchthavenbelasting	0	152	0	0,0%	152
Verpakkingenbelasting	0	204	0	0,0%	204
Overig	2 336	0	140	6,0%	2 475
Belastingen en premies volksverzekeringen op inkomen, winst en vermogen (kasbasis)	95 132	761	4 389	4,6%	100 283
Loonheffing	77 430	- 1 114	4 128	5,3%	80 443
Inkomensheffing	- 6 178	2 361	- 523	8,5%	- 4 341
Dividendbelasting	3 170	- 125	146	4,6%	3 191
Vennootschapsbelasting	18 647	- 357	518	2,8%	18 809
Overig (inclusief niet nader toe te rekenen belasting-ontvangsten)	2 064	- 4	120	5,8%	2 180
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)	165 641	1 768	7 478	4,5%	174 886
Aansluiting op EMU-basis	899				981
Premies werknemersverzekeringen*	40 909	4 605	1 024	2,5%	46 539
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	207 450	6 374	8 502	4,1%	222 407

In 2008 bedragen de totale ontvangsten op EMU-basis naar verwachting 222,4 miljard euro. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 2007 is dit een toename met 15,0 miljard euro als gevolg van beleidsmaatregelen en de verwachte endogene groei vanuit de economische ontwikkeling. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan. In de internet-bijlage van deze Miljoenennota staat een uitgebreidere toelichting voor de grootste belastingsoorten (www.rijksbegroting.nl).

3.3.1 Endogene ontwikkeling belasting- en premieontvangsten 2008

De endogene toename van de ontvangsten is het gevolg van de economische ontwikkelingen zoals deze geraamd zijn in de Macro Economische Verkenning 2008. Voor 2008 verwacht het Centraal Planbureau (CPB) een groei van het nominale BBP van 4,6%. De endogene groei van de totale ontvangsten is in vergelijking met deze BBP groei een fractie lager, 4,1%. De oorzaak daarvoor ligt in de samenstelling van de economische groei, waardoor er een verschil ontstaat tussen de BBP-groei en de toename van de ontvangsten. Van de toename van de ontvangsten is 8,5 miljard euro het gevolg van de economische ontwikkeling.

De groei bij de kostprijsverhogende belastingen is 4,4%. Belangrijkste belastingsoorten die hieronder vallen zijn de omzetbelasting (BTW) en de accijnzen. De omzetbelasting neemt endogeen toe met 1,9 miljard euro, wat neerkomt op een toename van 4,5%. De verwachte endogene stijging bij de accijnzen bedraagt 0,3 miljard (2,4%). Het verschil tussen deze twee belastingsoorten wordt met name veroorzaakt doordat er een bestaande dalende trend is in de consumptie van tabak en alcohol, waardoor de ontwikkeling van de totale accijnsopbrengst wordt geremd.

De endogene groei van de belastingen op winst, inkomen, vermogen en de premies volksverzekeringen bedraagt 4,6 procent. Belangrijkste factor hierin is de loonheffing, die onder invloed van een hoge contractloonontwikkeling, een sterk toegenomen incidentele loonontwikkeling en de stijging van de werkgelegenheid een toename van 5,3% laat zien. De ontwikkeling van de andere belastingsoorten in deze categorie, waaronder de vennootschapsbelasting (+ 2,8%) blijven daarbij achter. Alleen bij de inkomensheffing is sprake van een negatieve ontwikkeling. Deze is niet ongewoon. De groei van de aftrekposten is regelmatig groter dan de groei van de grondslag, waardoor de endogene ontwikkeling negatief wordt. Voor 2008 speelt daarbij ook de stijgende rente een rol, deze zorgt ervoor dat de renteaftrek voor de eigen woning licht extra toeneemt.

3.3.2 Het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premie-ontvangsten.

Voor 2008 hebben beleidsmaatregelen een grote invloed op de ontvangsten. De afspraken uit het Coalitieakkoord met betrekking op het milieu hebben invloed op de BPM, de Motorrijtuigenbelasting (MRB) en de brandstofaccijnzen. Daarnaast brengen twee nieuwe milieugerelateerde belastingen, de verpakkingenbelasting en de luchthavenbelasting in 2008 0,4 miljard euro op.

In voorbereiding op de invoering van de kilometerheffing is ervoor gekozen om de BPM te verlagen en de MRB te verhogen. De reden hiervoor is dat een grote verlaging van de BPM ineens, op het moment van invoering van de kilometerheffing, zou leiden tot een onwenselijke schok op de automarkt. Het gevolg van een dergelijke verlaging is dat nieuwe auto's aanmerkelijk goedkoper worden. Dit heeft consequenties voor het bestaande wagenpark van ondernemers en particulieren. Om deze effecten tot een minimum te beperken is ervoor gekozen om een deel van de BPM geleidelijk naar de MRB te verschuiven. Omzetting van de MRB in een kilometerheffing leidt immers niet of nauwelijks tot schokeffecten voor de automarkt.

Het kabinet zal dit najaar een beslissing nemen over een eerste stap op het gebied van kilometerbeprijzing. Met deze maatregelen wordt de bereikbaarheid bevorderd en worden de lasten eerlijker verdeeld over de weggebruikers. Voor weggebruikers die relatief weinig rijden zullen hierdoor de lasten dalen. De netto opbrengsten van de kilometerbeprijzing vloeien via het Infrastructuurfonds terug naar de verkeersinfrastructuur.

Verder wordt in het komende jaar een milieudifferentiatie in de autobelastingen doorgevoerd. Deze leidt per saldo in 2008 tot een verhoging van de opbrengst van de BPM, maar zorgt er ook voor dat schone en zuinige auto's goedkoper worden. Vanaf 2009 zorgen het afnemen van de opbrengsten van de milieudifferentiatie en de verdere verschuiving richting de MRB ervoor dat het beleid een negatief effect heeft op de BPM-ontvangsten.

Verder zorgen de hogere zorgpremies voor hogere ontvangsten bij de premies werknemersverzekeringen. Deze hogere zorgpremies vloeien voort uit de systematiek van het zorgstelsel dat in 2006 is ingevoerd, waarbij de premies lastendekkend moeten zijn. De stijgende uitgaven aan gezondheidszorg leiden daardoor automatisch tot hogere zorgpremies. In 2008 bedraagt de stijging als gevolg van de toenemende zorgkosten 5,1 miljard euro. De nominale zorgpremie maakt hier ook onderdeel van uit, ook al wordt deze niet door de overheid, maar door de zorgverzekeraars bepaald.

Verder worden in 2008 een aantal maatregelen genomen in de loonheffing, de eerste schijf wordt met 0,2% verlaagd, terwijl de tweede schijf met 0,3% wordt verhoogd. Daarnaast worden de arbeidskorting en de ouderenkorting verhoogd en wordt de bijtelling van leaseauto's in de loonheffing verhoogd van 22% naar 25%.

Verder zorgt de verschuiving van Directeur-Grotoaandelhouders (DGA's) van de loonheffing naar de inkomensheffing voor structureel 1,7 miljard euro lagere ontvangsten in de loonheffing en 1,7 miljard hogere ontvangsten in de inkomensheffing. Deze schuif is structureel lastenneutraal en budgettair neutraal. Echter, doordat de loonheffing voornamelijk in het lopende jaar wordt geheven terwijl de inkomensheffing achteraf wordt geheven, is er wel sprake van een eenmalig negatief kaseffect in 2008 van 0,4 miljard euro. Bij de inkomensheffing levert de beperking van de Buitengewone Uitgavenregeling in 2008 structureel 0,4 miljard euro op, maar dit zal pas vanaf 2009 leiden tot hogere ontvangsten vanwege eenzelfde soort vertraging als bij de verschuiving van de DGA's.

De invoering van de vpb-plicht voor woningbouwcorporaties zal in 2008 0,35 miljard euro opleveren, de structurele opbrengst is 0,5 miljard euro. De verhoging van de tabaksaccijns verhoogt de inkomsten met 0,1 miljard euro in 2008 (en nogmaals 0,1 miljard in 2009). Verder ligt het accent bij de maatregelen bij de kostprijsverhogende belastingen op vergroening. De accijns op minerale oliën anders dan lichte olie (dit betreft met name diesel) wordt verhoogd met 0,25 miljard euro.

Tabel 3.3.2 Budgettair effect van belasting- en premiemaatregelen 2008 (x € miljoen)

	Belastingen en premies kas	Belastingen en premies op transactiebasis	Totaal lasten
Koopkracht en arbeidsmarkt	- 463	- 506	- 506
Milieumaatregelen	888	1 014	1 014
Zorgkosten	5 117	5 201	5 201
Zorgtoeslag	0	0	- 886
Beperking BU	0	400	400
Overig	832	624	99
Totaal Beleidsmaatregelen 2008	6 374	6 733	5 322

De doorwerking van de stijgende zorgkosten op de ontvangsten is verantwoordelijk voor het merendeel van de toename van de inkomsten in 2008 als gevolg van beleidsmaatregelen. Verder zorgt de verhoging van de milieugerelateerde belastingen voor extra ontvangsten. Daar staat tegenover dat maatregelen gericht op de arbeidsmarkt en de koopkracht de ontvangsten met 0,5 miljard euro op kasbasis doen afnemen.

In de categorie overig zitten enkele grotere posten waaronder de omzetting van de kinderkorting in een kindertoeslag. Dit zorgt wel voor hogere belastingontvangsten omdat de kindertoeslag aan de uitgavenkant van de begroting wordt verantwoord, maar is per saldo lastenneutraal. In de categorie overig valt ook de invoering van de VPB-plicht voor woningbouwcorporaties.

3.4 Meerjarige ontvangstenraming

De raming van de belasting- en premieontvangsten voor de periode 2007–2011 is weergegeven in tabel 3.4.1. De ramingen voor 2007 en 2008 zijn in voorgaande paragrafen toegelicht. De raming voor de jaren 2009–2011 heeft een technisch karakter.

Tabel 3.4.1. Meerjarige belasting- en premieraming op EMU-basis (x miljard euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	207,5	222,4	233,8	243,6	253,5
ww belastingen op kasbasis	134,6	143,5	155,9	160,9	164,9

3.5 De belastingraming 2007-2008

Tabel 3.5.1 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2007 en 2008 op kasbasis en de aansluiting naar EMU-basis.

Tabel 3.5.1. Overzicht van belasting- en premieontvangsten 2007- 2008 (xmiljoen)

	Vermoedelijke uitkomsten 2007	Ontwerpbegroting 2008
Kostprijsverhogende belastingen	70 508	74 604
Invoerrechten	2 064	2 195
Omzetbelasting	41 637	43 368
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	3 389	3 615
Accijnzen	9 888	10 569
– Accijns van lichte olie	3 997	4 167
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	2 905	3 273
– Tabaksaccijns	2 099	2 238
– Alcoholaccijns	316	308
– Bieraccijns	320	322
– Wijnaccijns	252	261
Belastingen van rechtsverkeer	5 816	6 224
– Overdrachtsbelasting	4 990	5 363
– Assurantiebelasting	826	861
Motorrijtuigenbelasting	2 840	3 179
Belastingen op een milieugrondslag	4 602	4 817
– Grondwaterbelasting	172	176
– Afvalstoffenbelasting	180	185
– Energiebelasting	4 130	4 334
– Waterbelasting	114	116
– Brandstoffenheffingen	6	6
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a. 156	156	159
Belasting op zware motorrijtuigen	116	121
Luchthavenbelasting		152
Verpakkingenbelasting		204
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	64 095	68 896
Inkomstenbelasting kas	3 352	5 182
Loonbelasting kas	36 825	39 496
Dividendbelasting	3 170	3 191
Kansspelbelasting	238	247
Vennootschapsbelasting	18 647	18 809
– Gassector kas	1 650	1 750
– Niet-gassector kas	16 997	17 059
Successierechten	1 864	1 971
Niet nader toe te rekenen belastingontvangsten	– 38	– 38
Totaal belastingen	134 566	143 462
Premies volksverzekeringen kas	31 076	31 425
Premies werknemersverzekeringen	40 909	46 539
Aansluiting naar EMU-basis	899	981
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	207 450	222 407

4 EMU-saldo, EMU-schuld, sociale fondsen en financieringsbehoefte¹

4.1 EMU-saldo en financieringsbehoefte

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

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1 Feitelijk financierings-saldo Rijk (in % geharmoniseerd BBP)	1 256	- 10 426	- 4 335	- 5 020	- 1 496	- 5 815	- 2 934	- 3 587	- 8 002	- 12 327	- 9 277	- 76	4 129	- 4 344	- 817
2 Financiële transacties	0,4	- 3,4	- 1,4	- 1,5	- 0,4	- 1,5	- 0,7	- 0,8	- 1,7	- 2,6	- 1,9	0,0	0,8	- 0,8	- 0,1
3 Kas-transactiever-schillen (incl. derden-rekeningen en overig)	- 8 943	1 166	- 617	- 2 382	- 2 471	- 964	464	2 764	1 030	- 1 278	- 646	174	- 2 282	1 779	2 030
4 Saldo Rijk (4=1+2+3)	- 1 909	- 1 705	- 8	276	- 403	3 440	4 066	268	2 147	1 449	1 507	498	2 334	1 960	1 358
5 Saldo centrale overheid, niet-Rijk	- 9 596	- 10 965	- 4 960	- 7 126	- 4 370	- 3 339	1 596	- 555	- 4 825	- 12 156 ¹	- 8 416	593	4 181	- 605	2 571
6 Saldo centrale overheid (6=4+5) (in % geharmoniseerd BBP)	8	110	73	56	203	- 18	60	- 377	- 23	- 35	69	14	40	0	0
7 Saldo lokale overheid (in % geharmoniseerd BBP)	- 9 588	- 10 855	- 4 887	- 7 070	- 4 167	- 3 357	1 656	- 932	- 4 848	- 12 191	- 8 347	607	4 221	- 605	2 571
8 Saldo socialeverzeke-ringsfondsen (in % geharmoniseerd BBP)	- 3,3	- 3,6	- 1,5	- 2,1	- 1,1	- 0,9	0,4	- 0,2	- 1,1	- 2,6	- 1,7	0,1	0,8	- 0,1	0,4
9 EMU-saldo (9=6+7+8) (in % geharmoniseerd BBP)	189	34	583	2 851	13	304	63	- 379	- 2 255	- 2 786 ²	- 966	- 925	75	- 300	- 300
10 Financieringsbehoefte	0,1	0,0	0,2	0,8	0,0	0,1	0,0	- 0,1	- 0,5	- 0,6	- 0,2	- 0,2	0,0	- 0,1	- 0,1
11 (waarvan aflossingen)	- 819	- 2 423	- 1 740	- 54	990	4 653	6 525	235	- 2 079	106	729	- 1 032	- 1 260	- 1 482	744
	- 0,3	- 0,8	- 0,5	0,0	0,3	1,2	1,6	0,1	- 0,4	0,0	0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,3	0,1
	- 10 218	- 13 244	- 6 044	- 4 272	- 3 164	1 600	5 559	- 1 076	- 9 182	- 14 871	- 8 584	- 1 350	3 036	- 2 387	3 015
	- 3,5	- 4,3	- 1,9	- 1,2	- 0,9	0,4	1,3 ³	- 0,2	- 2	- 3,1	- 1,7	- 0,3	0,6	- 0,4	0,5
	18 843	23 640	16 223	13 638	20 643	55 200	29 572	22 945	33 400	36 253	28 141	26 918	23 968	31 303	22 191
	(20 099)	(1323)	(11 888)	(8 600)	(19 147)	(49 385)	(29 325)	(19 358)	(25 398)	(23 791)	(18 864)	(26 862)	(27 922)	(26 959)	(21 374)

¹ Exclusief de kastransactiecorrectie van het BTW-compensatiefonds van 0,3% BBP.

² Inclusief de kastransactiecorrectie van het BTW-compensatiefonds van 0,3% BBP.

³ Exclusief de opbrengsten van de UMTS-veiling van 0,7 procent BBP (2685 miljoen euro).

4.2 EMU-schuld

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

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Geharmoniseerd BBP	290 048	305 261	319 755	342 237	362 464	386 193	417 960	447 731	465 214	476 945	491 184	508 964	534 324	556 040	581 590
2. Staatsschuld (conform EMU-definitie) (in % geharmoniseerd BBP)	167 817	181 319	185 256	185 601	189 819	191 279	182 671	185 293	193 863	205 998	215 270	222 786	213 000	217 368	218 087
3. Schuld overige overheden (in % geharmoniseerd BBP)	57,9	59,4	57,9	54,2	52,4	49,5	43,7	41,4	41,7	43,2	43,8	43,8	39,9	39,1	37,5
4. EMU-schuld (in % geharmoniseerd BBP)	50 449	50 914	51 697	47 726	48 370	44 811	42 094	41 839	41 227	42 011	42 334	43 435	42 831	43 131	43 431
	17,4	16,7	16,2	13,9	13,3	11,6	10,1	9,3	8,8	8,8	8,6	8,5	8,0	7,7	7,5
	218 266	232 233	236 953	233 327	238 189	236 090	224 765	227 132	235 090	248 009	257 604	266 221	255 831	260 499	261 518
	75,3	76,1	74,1	68,2	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	52,3	47,9	46,8	45,0

¹ Bron voor de realisatiecijfers (1994–2006) van het EMU-saldo, de EMU-schuld en het BBP zijn het CBS of de Europese Commissie. Eventuele afwijkingen daarvan zijn toegelicht in voetnoten. Bron voor de cijfers 2007 en 2008 is het ministerie van Financiën. Voorts zij opmerkt dat door afrondingsverschillen de som der delen niet altijd gelijk is aan het totaal.

4.3 Staatsschuld naar instrument

Tabel 4.3 Staatsschuld naar instrument (x € miljard)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Gevestigde schuld	163,5	174,2	177,4	178,6	181,7	184,6	174,2	174,4	172,0	182,4	197,1	202,4	197,6	195,0	195,8
(0-5 jaar)	67,6	75,2	84,9	93,7	92,5	94,7	91,9	91,7	94,6	95,5	111,2	119,0	112,8		
(5-10 jaar)	69,7	69,5	67,7	71,2	68,9	67,7	63,1	63,9	59,3	68,9	67,9	59,4	55,4		
(10-25 jaar)	19,1	22,4	17,8	5,4	13,4	13,3	10,3	9,9	9,2	18,0	17,9	17,9	21,5		
(25-40 jaar)	7,1	7,1	7,0	8,3	6,9	8,9	8,9	8,9	8,9	0,0	0,1	6,1	7,9		
2. Vlottende schuld (DTC's)	3,4	5,7	7,0	5,9	6,8	5,1	5,5	5,8	16,1	20,4	17,8	18,1	14,0	21,0	21,0
3. Overig (o.a. munten)	0,9	1,4	0,9	1,5	1,3	1,6	3,0	5,1	5,8	3,2	0,4	2,3	1,4	1,4	1,4
4. Totale staatsschuld (conform EMU-definitie)	167,8	181,3	185,3	185,6	189,8	191,3	182,7	185,3	193,9	206,0	215,3	222,8	213,0	217,4	218,1
5. Gemiddeld resterende looptijd vaste schuld (in jaren)	6,9	6,9	6,4	5,9	6,5	6,5	6,3	6,2	6,2	6,2	5,6	6,1	6,4		
6. Gemiddelde coupon-rente (in %)	7,6	7,6	7,5	7,5	7,3	6,6	6,1	5,7	5,6	5,3	4,8	4,4	4,1		

4.4 Ontwikkeling van de EMU-schuldquote

Tabel 4.4 Ontwikkeling van de EMU-schuldquote (in % geharmoniseerd BBP)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. EMU-schuldquote	52,0	52,4	52,3	47,9	46,8	45,0
2. Effect EMU-saldo op de schuldquote	3,1	1,7	0,3	-0,6	0,4	-0,5
3. Noemereffect	-1,3	-1,6	-1,9	-2,6	-1,9	-2,1
4. EMU-saldo en BBP-effect (4=2+3)	1,9	0,1	-1,6	-3,2	-1,4	-2,6
5. Financiële transacties en overig	-0,4	0,3	1,5	-1,2	0,3	0,8
6. Totale mutatie schuldquote	1,5	0,4	-0,1	-4,4	-1,1	-1,8

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 voor zover die voorziening niet in overeenstemming zijn met de primaire heffingsstructuur van de wet.

De budgettaire gevolgen van voorgestelde wijzigingen in de sfeer van de belastinguitgaven worden afzonderlijk weergegeven in tabel 5.2.1 (Maatregelen per 2008). Een belangrijk onderdeel van de bijlage is 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 2006–2012) en 5.3.2 (Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2006–2012). 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 – wordt sinds enkele jaren alleen nog in de internetversie opgenomen (www.rijksbegroting.nl). De papieren versie wordt hierdoor korter, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de beschikbare informatie. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de evaluatie van de belastinguitgaven. De evaluatie-programmering voor het afgelopen jaar, het lopende jaar en het komende jaar wordt in het kort beschreven.

5.2 Wijzigingen per 2008

Tabel 5.2.1 bevat een overzicht van de maatregelen op het gebied van de belastinguitgaven per 2008. Voor een inhoudelijke uitleg van de maatregelen wordt verwezen naar het Belastingplan.

Tabel 5.2.1 Maatregelen per 2008, budgettair effect op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2008
<i>Aanpassing van bestaande posten en introductie van nieuwe belastinguitgaven per 2008:</i>	
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk	7
Vrijstelling elektrische en hybride motorrijtuigen	7
Verlaagde grondslag hybride (bestel)auto's en nihiltarief elektrische motorrijtuigen	0
Overige vrijstellingen motorrijtuigenbelasting	5
Vrijstelling natuurgrond	5
<i>Afschaffing en afloop bestaande belastinguitgaven per 2008:</i>	
Meewerkaftrek	- 14
Verlaagd tarief glastuinbouw	PM ¹
Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen (deels)	- 12
Verlaging tarief voor dieselauto's met roetfilter	- 45
Overige vrijstellingen motorrijtuigenbelasting (deels)	0
Totaal	- 47

* - = opbrengst; + = derving; PM = pro memorie

¹ Bij het uitkomen van deze Miljoenennota is de status van deze regeling nog niet bekend. De huidige regeling loopt dit jaar af in het kader van Europese staatssteungoedkeuring. Een verzoek tot verlenging van het toepassen van de verlaagde energiebelastingtarieven voor de glastuinbouwsector bij de Europese Commissie is gemeld. Voortzetting van de regeling is daarom afhankelijk van Europese goedkeuring, waarbij het mogelijk is dat de huidige regeling moet worden aangepast.

Met ingang van deze Miljoenennota worden ook enkele posten niet langer onder de definitie van belastinguitgaven geschaard. Het betreft de posten algemene vrijstelling forfaitair rendement, vrijstelling bepaalde uitkeringen (onder andere huursubsidie), teruggaaf politie en brandweer, halftarief MRB, kwarttarief MRB, vrijstelling politie en brandweer en de vrijstelling defensie in de MRB. De algemene vrijstelling forfaitair rendement bevordert de doelmatigheid van de heffing en past bij het draagkrachtbeginsel van de inkomensheffing door het grotere effect voor kleinere spaarders. Als gevolg hiervan is de algemene vrijstelling forfaitair rendement op te vatten als onderdeel van de primaire heffingsstructuur. De vrijstelling bepaalde uitkeringen (onder andere huursubsidie) vindt haar grond primair in de administratieve eenvoud en heeft per saldo een neutrale uitwerking op het totaal van de Rijksbegroting. Ook de teruggaaf politie en brandweer, vrijstelling politie en brandweer en de vrijstelling defensie in de MRB zijn er ten behoeve van balansverkortings binnen de sector overheid en bestaan louter omwille van doelmatigheid. Deze posten zijn niet zozeer een voorziening en worden niet langer opgevat als belastinguitgave. Het kwarttarief MRB en halftarief MRB worden omgezet in zelfstandige tarieven en gaan daarmee eveneens behoren tot de primaire heffingsstructuur.

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 2007 en 2008 bevatten de tabellen nieuwe ramingen voor 2006 op basis van realisatiecijfers, nieuwe gegevens of nieuwe ramingsinzichten. Ook kan voor dat jaar een vergelijking worden gemaakt met de ramingen uit de Miljoenennota van vorig jaar. De kolommen voor 2009 tot en met 2012 bevatten extrapolaties op basis van relevante macro-economische ophoogfactoren. Ook is rekening gehouden met autonome wijzigingen in die jaren.

Tabel 5.3.1 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2006 – 2012, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2006 (raming MN 2007)	2006 (realisatie/ aangepaste raming)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Verlaging lastendruk op ondernemingen	2 545	2 794	2 544	2 577	2 621	2 663	2 716	2 760
a) algemeen								
Zelfstandigenaftrek	1 201	1 323	1 249	1 272	1 292	1 311	1 331	1 351
Extra zelfstandigenaftrek starters	71	71	65	66	67	68	69	70
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	–	–	10	10	10	10	10	11
FOR, niet omgezet in lijfrente	232	232	212	215	218	222	225	228
Meewerkaftrek	14	14	14	–	–	–	–	–
Stakingsaftrek	20	20	20	18	18	19	19	19
Doorschuiving stakingswinst	106	106	108	111	113	114	116	118
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in Successiewet	93	93	120	123	127	131	134	139
Doorschuiving aanmerkelijk belangwinst bij aandelenfusie	36	36	37	38	39	39	40	40
Landbouvvrijstelling	211	171	176	178	181	183	186	189
b) investeringen in het algemeen								
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	213	207	177	187	193	199	205	211
Willekeurige afschrijving starters ¹	10	10	9	9	9	10	10	10
Willekeurige afschrijving zeeschepen ¹	0	1	1	1	1	1	1	1
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	49	81	70	71	75	77	79	82
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	8	8	8	8	8	8	8	8
Filmstimuleringsregelingen	15	15	–	–	–	–	–	–
c) investeringen ten behoeve van het milieu								
VAMIL ¹	34	34	38	38	38	38	38	38
Energie-investeringsaftrek (EIA)	139	286	139	139	139	139	139	139
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	100	94	98	86	86	86	98	98
Bosbouvvrijstelling	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	6	5	6	6	6	7	7	7
Verlaging lastendruk op arbeid	1 211	1 236	1 209	1 221	1 302	1 377	1 507	1 548
a) gericht op werkgevers								
Afdrachtvermindering langdurige werklozen	19	13	–	–	–	–	–	–
Afdrachtvermindering onderwijs	217	184	192	194	201	210	218	221
Afdrachtvermindering zeevaart	93	82	83	84	87	91	94	96
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk	393	391	399	417	446	475	532	532
Afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof	34	48	–	–	–	–	–	–
b) gericht op werknemers								
Werknemersspaarregelingen (o.a. spaarloon) ²	219	236	232	224	220	218	219	222
Feestdagenregeling ²	30	37	45	46	48	50	52	53
Zeedagenaftrek	2	2	–	–	–	–	–	–
Vakantiebonnen ²	18	18	19	–	–	–	–	–
Ouderschapsverlofkorting	70	33	37	45	52	54	57	61
Arbeidskorting voor ouderen	106	190	196	200	225	250	300	304
Levensloopverlofkorting	10	2	6	11	23	29	35	59
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen	1 218	1 247	1 292	1 332	1 383	1 437	1 495	1 554
Kindertoeslag forfaitair rendement	18	19	20	21	22	22	23	23
Ouderentoeslag forfaitair rendement	95	95	97	100	103	106	109	112
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	4	4	4	4	4	4	4	4
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	5	5	5	5	5	5	5	6
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	49	51	58	65	73	81	89	98
Vrijstelling sociaal-ethisch beleggen forfaitair rendement	1	1	1	1	1	2	2	2
Vrijstelling cultureel beleggen forfaitair rendement	0	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling durfkapitaal forfaitair rendement	10	11	10	9	9	10	10	10
Vrijstelling Spaarloon- en Premiespaarregeling forfaitair rendement	6	6	7	8	8	8	9	9
Vrijstelling rechten op kapitaalsuitkering bij overlijden forfaitair rendement	7	7	7	8	8	8	9	9
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	634	655	676	692	711	731	751	772
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	227	227	230	232	238	245	252	259
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	19	19	20	20	21	22	23	24
Aftrek kosten monumentenwoning	62	66	66	66	68	71	76	80

Tabel 5.3.1 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2006 – 2012, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2006 (raming MN 2007)	2006 (realisatie/ aange- paste raming)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Heffingskorting groen beleggen	66	64	73	83	93	103	113	125
Heffingskorting sociaal-ethisch beleggen	1	1	2	2	2	2	3	3
Heffingskorting cultureel beleggen	0	1	1	1	1	1	1	1
Heffingskorting durfkapitaal	9	9	9	9	9	10	10	10
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	5	5	5	5	5	5	5	6
Overige regelingen	593	617	638	661	684	709	745	785
Aftrek afkoopsommen echtscheidingsuitkeringen	3	3	3	3	3	3	3	4
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	134	158	170	183	190	197	209	223
Giftenaftrek	247	247	250	254	263	274	291	309
Faciliteiten Successiewet algemeen nut beogende instellingen	209	209	215	221	228	235	242	249
Totaal generaal	5 581	5 908	5 697	5 791	5 990	6 186	6 463	6 647
Percentage BBP	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

* <-> = Regeling is in dat jaar niet van toepassing

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

¹ Het betreft hier met ingang van deze Miljoenennota niet de kasderving, maar de contante waarde van het rentevoordeel voor de betrokken belastingplichtigen c.q. het rentenadeel voor de overheid.

² Het spaarloon, de feestdagenregeling en de vakantiebonnen hebben ook invloed op de premies voor de werknemersverzekeringen WW (AWF en sectorfonds), WIA en ZVW. Wijzigingen in deze belastinguitgaven veranderen zowel het fiscale loon als het premieloon (en in het verlengde daarvan het uitkeringsloon, waardoor de hoogte van uitkering kan veranderen). Er is geraamd dat de drie genoemde belastinguitgaven leiden tot een lagere heffing aan premies van circa 259 miljoen euro (2007). Daarvan komt verreweg het grootste deel ten laste van het spaarloon (211 miljoen euro); het restant is verdeeld over de twee andere posten. Deze effecten zijn niet in het overzicht van tabel 5.3.1 opgenomen.

Tabel 5.3.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2005 – 2011, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2006 (raming MN 2007)	2006 (realisatie/ aange- paste raming)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Energiebelasting	159	159	170	11	11	11	11	11
Verlaagd tarief glastuinbouw	149	149	159	PM ²	PM	PM	PM	PM
Teruggaaf kerkgebouwen	5	5	5	5	5	5	5	5
Teruggaaf non-profit	5	5	6	6	6	6	6	6
Omzetbelasting – verlaagd tarief	3 064	3 361	3 498	3 648	3 756	3 865	3 976	4 092
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	487	539	561	586	603	621	639	657
Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	97	104	108	113	116	120	123	127
Kermissen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	91	106	110	115	118	122	125	129
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	122	115	120	123	127	130	134	138
Sierteelt	160	179	186	194	200	206	211	218
Arbeidsintensieve diensten	312	358	373	389	401	412	424	436
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	559	634	660	688	708	729	750	772
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	198	221	230	240	247	254	262	269
Voedingsmiddelen horeca	1 038	1 105	1 150	1 200	1 236	1 271	1 308	1 346
Omzetbelasting – vrijstellingen	399	416	422	430	443	455	469	482
Sportclubs	56	60	63	66	68	70	72	74
Post	165	164	159	155	160	164	169	174
Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	75	84	88	92	95	97	100	103
Fondswerving	103	108	112	117	120	124	128	131
Overige vrijstellingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Omzetbelasting – speciale regelingen	107	110	113	116	119	123	126	130
Kleine ondernemersregeling	79	77	80	83	85	88	90	93
Landbouwregeling	28	33	33	33	34	35	36	37

Tabel 5.3.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2005 – 2011, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2006 (raming MN 2007)	2006 (realisatie/ aange- paste raming)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Overige regelingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Accijnzen	378	378	384	437	455	473	492	524
Verlaagd tarief kleine brouwerijen	1	1	1	1	1	1	1	1
Raffinaderijvrijstelling	41	41	42	42	44	45	47	50
Vrijstelling communautaire wateren	76	76	77	139	145	151	157	167
Vrijstelling luchtvaartuigen	129	129	131	133	138	144	150	160
Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen	130	130	132	121	126	131	136	145
Laag tarief OV-bussen en huisvuilauto's	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling accijns biobrandstoffen	50	50	-	-	-	-	-	-
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	80	74	85	51	48	42	36	38
Vrijstelling elektrische en hybride motorrijtuigen	24	14	14	14	14	7	-	-
Teruggaaf ambulance	0	0	0	0	0	0	0	0
Teruggaaf taxi's	32	31	32	33	34	35	36	38
Verlaging tarief voor dieselauto's met roetfilter	24	29	39	4	-	-	-	-
Motorrijtuigenbelasting	137	129	132	148	155	163	170	180
Nihiltarief OV-bussen op LPG	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling motorrijtuigen ouder dan 25 jaar	100	92	94	102	107	112	118	124
Vrijstelling taxi's	33	33	33	36	38	40	41	44
Vrijstelling reinigingsdiensten	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling wegebouw	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling ambulances	1	1	2	2	2	2	2	2
Verlaagde grondslag hybride (bestel)auto's en nihiltarief elektrische motorrijtuigen	0	0	0	0	0	0	0	0
Overige vrijstellingen	2	2	2	7	7	8	8	9
Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)	0	0	0	0	0	0	0	0
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	0	0	0	0	0	0	0	0
Overdrachtsbelasting	96	107	128	128	130	134	136	140
Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsoverdracht in familiesfeer	14	16	16	16	16	17	17	18
Vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering	25	15	15	15	15	16	16	16
Vrijstelling landinrichting	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden	9	11	2	2	2	2	2	2
Vrijstelling monumenten	22	29	29	29	30	30	31	32
Vrijstelling cultuurgrond	25	35	60	60	61	63	64	66
Vrijstelling natuurgrond	-	-	5	5	5	5	5	5
Totaal generaal	4 420	4 734	4 932	4 969	5 117	5 266	5 416	5 597
Percentage BBP	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8

* <-> = Regeling is in dat jaar niet van toepassing
 <0> = Budgettair beslag van de regeling bedraagt in dat jaar afgerond nihil
 n.b. = niet beschikbaar
 PM = pro memorie

5.4 Evaluatie van belastinguitgaven

In deze paragraaf van de Miljoenennota wordt jaarlijks verslag gedaan van de voltooide evaluaties sinds de vorige Miljoenennota. Kort wordt aandacht geschonken aan de conclusies en eventuele beleidsconsequenties van uitgevoerde evaluaties. Verder wordt aangegeven welke evaluaties dit jaar naar verwachting nog gerealiseerd worden en welke evaluaties volgend jaar op het programma staan.

De evaluatie van de WBSO¹ is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken uitgevoerd door de onderzoeksbureaus EIM en MERIT. De conclusie is dat de WBSO een goed functionerende regeling is die de private uitgaven aan speur- en ontwikkelingswerk bevordert. Volgens de onderzoekers is de waarschijnlijkste schatting dat bedrijven niet alleen de ontvangsten WBSO besteden aan speur- en ontwikkelingswerk, maar daar per euro ontvangen WBSO gemiddeld 72 cent extra aan spenderen. Dit effect is het hoogst bij kleine bedrijven. Dankzij de WBSO realiseren bedrijven meer omzet uit nieuwe producten, voeren zij sneller S&O-projecten uit en voeren zij projecten uit met een hoger risicoprofiel. Het doelgroepbereik van de WBSO is ongeveer 80 procent. De kwaliteit van de uitvoering wordt als goed beoordeeld met lage uitvoeringskosten. De intensivering met 115 miljoen euro van de WBSO die in het beleidsprogramma is gereserveerd, zal worden besteed aan onderdelen die volgens het evaluatierapport interessante perspectieven bieden. Dit zijn de uitbreiding van de startersfaciliteit, de verbreding van de definitie van WBSO (procesinnovatie en ICT), het aantrekkelijker maken van de WBSO voor zelfstandigen en gerichte verhoging van de financiële prikkel.

Het evaluatierapport over de verlaagde tarieven in de motorrijtuigenbelasting in verband met het beperkte en ondergeschikte gebruik van de weg² is nog door het vorige kabinet in januari van dit jaar naar de Tweede Kamer gestuurd. Het huidige kabinet heeft over dit rapport een kabinetsstandpunt ingenomen. De vrijstellingen waar zeer beperkt gebruik van wordt gemaakt, worden afgeschaft. De gedeeltelijke vrijstellingen (kwart- en half tarief) worden omgezet in zelfstandige tarieven. De vrijstelling voor auto's van 25 jaar en ouder stemt overeen met de achterliggende gedachte dat zij beperkt gebruikmaken van de weg. Het ouderdomsvereiste is voor deze categorie een geschikt criterium om beperkt van normaal gebruik te scheiden.

De evaluatie van de afdrachtvermindering onderwijs³ is in opdracht van het ministerie van OCW uitgevoerd door het onderzoeksbureau SEOR. De onderzoekers concluderen dat de invloed van de afdrachtvermindering op het beschikbaar komen van leerwerkplekken beperkt is, maar dat deze fiscale faciliteit een belangrijke erkenning is voor de inspanningen van bedrijven voor het bieden van leerwerkplekken die ook een breder belang dienen dan het eigen bedrijfsbelang. De regeling brengt niet veel administratieve lasten met zich mee en geeft betrekkelijk weinig problemen in de uitvoering.

De onderzoekers constateren ook dat er zeker nog een potentieel aan leerwerkplekken bij bedrijven is dat met een actieve benadering kan worden gerealiseerd.

Het kabinet onderschrijft het belang van leerwerkplekken als essentieel element van het beroepsonderwijs. De samenwerking tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven ziet het kabinet als een belangrijke pijler van zijn beleid om de aansluiting van het onderwijs met de beroepspraktijk te bewerkstelligen. De resultaten van het onderzoek geven geen aanleiding om veranderingen – noch vermindering, noch uitbreiding – aan te brengen in de afdrachtvermindering onderwijs voor de werkgever voor zijn bijdrage aan de beroepsopleidende stage.

¹ Kabinetstandpunt en rapport TK, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XIII, nr. 51.

² Rapport TK, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 IXB, nr. 17.

Kabinetstandpunt TK, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 IXB, nr. 39.

³ Rapport en aanbiedingsbrief TK, vergaderjaar 2006–2007, 29 282, nr. 42.

Voor de evaluatie van de fiscale regelingen voor de zeescheepvaart zijn twee onderliggende studies verricht door onderzoeksbureau ECORYS. Op basis van de resultaten van het onderzoek concludeert het kabinet dat de fiscale maatregelen de Nederlandse reders in staat stellen te concurreren op de internationale markt en om gelijke tred te houden met het Europese *level playing field*. De kwalitatieve analyse van de evaluatie geeft het belang van de fiscale regelingen aan voor de concurrentiepositie van de sector. Statistisch is het echter moeilijk om de effectiviteit, in de zin van de bijdrage aan toegevoegde waarde en werkgelegenheid in Nederland, vast te stellen op basis van regressieanalyse. De administratieve lasten van de regelingen beoordeelt de doelgroep als laag tot zeer laag. De uitvoering van de regelingen heeft bij de Belastingdienst de afgelopen jaren geen belangrijke knelpunten opgeleverd. De uitkomsten van deze evaluatie geven geen aanleiding om de regelingen nu te wijzigen.

De evaluatie van de Vervroegde Afschrijvingen Milieu-investeringen (VAMIL), de Milieu-Investerings-Aftrek (MIA) en de Regeling voor Groen Beleggen (vrijstelling voor forfaitair rendement en heffingskorting) is uitgevoerd door het ministerie van VROM. Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van een zestal rapporten van onafhankelijke onderzoeksbureaus. De conclusie is dat de bestedingen van deze faciliteiten overeenstemmen met de doelstellingen van deze regelingen. Ze bevorderen de markt-introductie van milieuvriendelijke technieken, stimuleren innovatie en doen dat op efficiënte wijze. De uitvoering is effectief en efficiënt. Voor de kabinetsreactie wordt verwezen naar de aanbiedingsbrief van het evaluatierapport⁴.

De evaluatie van de Energie Investeringsaftrek (EIA) is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken uitgevoerd door onderzoeksbureau SEO. Het rapport met de conclusies en het kabinetsstandpunt zal zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer worden verzonden.

Het ministerie van Landbouw heeft het LEI opdracht gegeven de BTW-regeling voor de landbouw en de vrijstellingen in de overdrachtsbelasting te evalueren die verband houden met de landbouw. De evaluaties bevinden zich in de eindfase en zullen rond het verschijnen van de Miljoenennota naar de Tweede Kamer verzonden worden.

Vorig jaar is in de Miljoenennota een evaluatie aangekondigd voor de BTW-vrijstelling voor de post. Dit jaar is de behandeling van de nieuwe Postwet. Daarin is ook aandacht besteed aan de BTW-regeling in de nieuwe marktstructuur. Een ex-post evaluatie van de oude situatie is dan niet zinvol, zodat deze evaluatie niet is uitgevoerd. De evaluatie van het verlaagde tarief voor kermissen en attractieparken is evenmin uitgevoerd.

Tot slot was ook een evaluatie van het verlaagde tarief voor de glastuinbouw van de energiebelasting voorzien. De huidige regeling loopt dit jaar af in het kader van Europese staatssteungoedkeuring. Een verzoek tot verlenging van het toepassen van de verlaagde energiebelastingtarieven voor de glastuinbouwsector bij de Europese Commissie is gemeld. Voortzetting van de regeling is daarom afhankelijk van Europese goedkeuring, waarbij het mogelijk is dat de huidige regeling moet worden aangepast, zodat een ex-post evaluatie op dit moment niet zinvol is.

⁴ TK-nummer van aanbiedingsbrief en rapport nog niet bekend.

Nog te verschijnen evaluaties die voor dit jaar staan gepland.

Het ministerie van Landbouw heeft het LEI eveneens opdracht gegeven voor de evaluatie van de landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting, en het verlaagde tarief voor de sierteelt. Deze evaluaties zullen ook dit jaar nog naar de Tweede Kamer verzonden worden.

In samenwerking met het ministerie van OCW is de evaluatie van BTW-regelingen op het gebied van cultuur ter hand genomen. De verwachting is dat deze evaluatie dit jaar kan worden afgerond.

Binnen het ministerie van Financiën wordt gewerkt aan de evaluatie van de diverse vrijstellingen van accijns op minerale oliën en het verlaagde tarief voor bieraccijns voor kleine brouwerijen. De verwachting is dat dit rapport in het najaar beschikbaar komt.

Daarnaast is een aantal evaluaties aangekondigd waarvan afronding niet binnen dit jaar wordt voorzien, zodat enige overloop naar volgend jaar zal ontstaan. Het betreft de evaluaties van de giftenaftrek en enkele BTW-regelingen, waaronder die voor kleine ondernemingen, horeca en logiesverstrekking.

Evaluatieprogramma 2008

Het Evaluatieprogramma voor 2008 omvat de regelingen rond bedrijfsbeëindigingen:

- stakingsaftrek;
- doorschuiving stakingswinst;
- bedrijfsopvolgingswinst in de Successiewet;
- vrijstelling overdracht aan de volgende generatie;
- doorschuiving winst aanmerkelijk belang bij aandelenfusie.

Na afronding van deze voorgenomen evaluatie in 2008 is een hele cyclus van het evaluatieprogramma voltooid. In 2003 is de afspraak gemaakt om binnen vijf jaar alle (ruim honderd) belastinguitgaven volgens VBTB-voorschriften te evalueren. Dit betekent dat de vraag beantwoord moet worden waarom een belastinguitgave bestaat en of de doelstelling doelmatig en effectief wordt bereikt dankzij deze belastinguitgave. Een beperkt aantal belastinguitgaven is binnen de eerste vijfjaarsperiode vanwege duidelijke redenen niet geëvalueerd. Dit zijn:

- regelingen die na 2003 zijn ingevoerd (want ze bestaan nog geen vijf jaar). Evaluatie volgt in latere jaren.
- regelingen waardoor (grote) beoogde of recentelijk doorgevoerde wijzigingen van beleid een ex post evaluatie op dit moment weinig zinvol is. De evaluatie volgt in latere jaren. Dit zijn:
 - BTW-vrijstelling voor de post (de nieuwe Postwet);
 - Verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw (afloop huidige regeling);
 - Spaarloon/levensloopregelingen (er is een ex ante beleidsverkenning naar de herziening van fiscale inkomensreserveringsregelingen aangekondigd);
 - BTW-vrijstelling kermessen e.a. (i.v.m. voorziene wijziging voor komend jaar);
 - Feestdagenregeling (was na 2003 afgeschaft en vervolgens weer ingevoerd);
 - Toeslag op arbeidskorting voor 57-jarigen en ouderen.
- regelingen die nog nauwelijks van de grond zijn gekomen. Een evaluatie is dan nog niet zinvol. Het betreft regelingen in box 3 voor sociaal-ethische en culturele beleggingen.

6 Interdepartementale beleidsonderzoeken

Deze bijlage geeft inzicht in de voortgang van de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) sinds de vorige Miljoenennota (MN 2007). Een totaaloverzicht van taakopdrachten, respectievelijk van IBO-rapporten inclusief de desbetreffende kabinetsstandpunten kunt u vinden op de website van het ministerie van Financiën (www.minfin.nl/ibo).

De stand van zaken van IBO's uit de ronde 2006 is als volgt:

6.1 IBO's uit ronde 2006

Ministerie	Onderwerp	Publicatiedatum rapport en kabinetsstandpunt	Kamerstuk
VROM	Toekomstig internationaal klimaatbeleid	19 februari 2007 (rapport)	30 495, nr. 2
VWS	Preventiebeleid	September 2007	–

Sinds de vorige Miljoenennota is ook een aantal IBO's uit eerdere IBO-rondes afgerond (tabel 6.2). Voor een volledig overzicht van *alle* IBO's wordt naar bovengenoemde site verwezen.

6.2 IBO's uit eerdere rondes

Ministerie	Onderwerp	Publicatiedatum rapport en kabinetsstandpunt	Kamerstuk
VWS (ronde 2005)	Financiering jeugdbeleid	29 november 2006	30 899, nr. 1
Horizontaal (ronde 2005)	Overheidscommunicatie	30 augustus 2007	26 387, nr. 25
Horizontaal (ronde 2005)	Organisatie beheerfuncties vastgoed Rijk	12 september 2006	30 253, nr. 3
VenW (ronde 2004)	Beleid en onderhoud infra-structuur	19 februari 2007	30 800, nr. 57

7 Vermindering van regeldruk voor bedrijven

7.1 Inleiding

In het Coalitieakkoord en het constituerend beraad van het kabinet is vastgelegd dat de regeldruk voor bedrijven in deze kabinetsperiode merkbaar wordt verminderd. Wanneer wordt gesproken over regeldruk betekent dat al hetgeen dat wordt veroorzaakt door wet- en regelgeving waar de ondernemer in zijn dagelijkse bedrijfsvoering mee te maken heeft. Daarbij valt te denken aan administratieve lasten, de lasten van toezicht, lasten die samenhangen met vergunningen, verkrijgingkosten, nalevingkosten van wet- en regelgeving en de kwaliteit van dienstverlening.

In het Plan van Aanpak Bedrijven dat op 17 juli is verzonden aan het parlement is beschreven hoe het kabinet de regeldruk voor bedrijven wil verminderen.

In deze bijlage zijn aanvullend een aantal specifieke afspraken opgenomen die de betrokken departementen met elkaar zijn overeengekomen om regeldruk te verminderen. Deze afspraken hebben betrekking op de voortgangsbewaking van de vereenvoudigingmaatregelen en het toetsen van nieuwe wet- en regelgeving op effecten voor bedrijven. Daarnaast is er ook een aantal afspraken opgenomen over de actualisatie van de nulmeting administratieve lasten en, omdat er sprake is van een netto doelstelling op dit terrein over hoe wordt omgegaan met de compensatie van eventuele tegenvallers.

7.2 Uitgangspunten ten aanzien van maatregelen op specifieke terreinen

- De doelstelling wordt behaald door concrete maatregelen door te voeren die een door bedrijfsleven ervaren reductie van de regeldruk opleveren op specifieke terreinen.
- Een eerste invulling van het pakket maatregelen is in juli per brief aan de Tweede Kamer gemeld (bijlage bij het Plan van Aanpak). Die lijst wordt begin 2008 aangevuld en vervolgens tweemaal per jaar bijgesteld.
- Elk departement is verantwoordelijk voor het doorvoeren van zijn eigen pakket aan maatregelen en het zo laag mogelijk houden van de regeldruk bij nieuw beleid.
- Elk departement houdt zelf de voortgang bij van de reductie-maatregelen en de gevolgen voor de regeldruk als gevolg van nieuw beleid.
- Merkbaarheid en het denken vanuit het perspectief van bedrijven is belangrijk in het nieuwe programma. Aan de hand van signalen vanuit het bedrijfsleven en/of gegevens uit onderzoeken of metingen worden probleemgebieden benoemd door ofwel de departementen, ofwel de ministeries van Economische Zaken en Financiën. Op deze geïdentificeerde probleemgebieden worden gezamenlijk met het bedrijfsleven

concrete maatregelen uitgewerkt die de regeldruk op het probleemgebied merkbaar verminderen. Op basis van de politieke besluitvorming die daarop volgt worden de maatregelen opgenomen in het werkprogramma.

- Vanuit hun coördinerende rol bij het onderwerp regeldruk monitoren de ministeries van Economische Zaken en Financiën de algehele ontwikkeling van de regeldruk door gebruik te maken van de begrotingscyclus. Departementen zijn verantwoordelijk voor een systematische en structurele aandacht voor de vermindering van regeldruk door departementen. De ministeries van Economische Zaken en Financiën stimuleren dit.

7.3 Voortgangsbewaking project regeldruk

- Elk departement is verantwoordelijk voor een adequate projectmatige monitoring van de aanpak regeldruk. Hiertoe houden zij centraal een overzicht bij van alle maatregelen op het terrein van regeldruk als ook de effecten van nieuw beleid voor de verschillende aspecten van regeldruk. Het departement kan hiermee sturend optreden ten aanzien van de ontwikkeling van de «eigen» regeldruk en de regeldruk die in samenwerking met andere departementen wordt verminderd.
- De voortgang van de ontwikkeling van de regeldruk wordt door alle bij het programma regeldruk bedrijven betrokken departementen periodiek uitgewisseld met de ministeries van Economische Zaken en Financiën. Deze uitwisseling is gekoppeld aan de begrotingscyclus. Concrete afspraken over de wijze waarop de informatie wordt uitgewisseld, de frequentie daarvan (en bijbehorende data) wordt op korte termijn uitgewerkt en vervolgens opgenomen in de rijksbegrotingvoorschriften.
- De uitwisseling gebeurt op een uniforme en eenduidige wijze. De ministeries van Economische Zaken en Financiën stellen hiertoe samen met de betrokken departementen een format en bijbehorende spelregels op die zo goed mogelijk aansluiten op de werkwijze van departementen. Dit format zal vastgelegd worden in de Rijksbegrotingvoorschriften.
- Op basis van de met de ministeries van Economische Zaken en Financiën uitgewisselde overzichten kan eenvoudig een rijksbreed overzicht worden samengesteld van de voortgang van de aanpak regeldruk, dat als basis dient voor een goede aansturing van de rijksbrede aanpak en juiste verantwoording richting Tweede Kamer.
- De coördinerende bewindspersonen, de staatssecretaris van Economische Zaken en de staatssecretaris van Financiën, bespreken jaarlijks voor de begrotingsbesprekingen de ontwikkeling van de regeldruk met de betrokken bewindspersonen. Belangrijke ontwikkelingen op het vlak van regeldruk kunnen zij door de minister van Financiën aan de orde laten komen in de daaropvolgende begrotingsbesprekingen. Desgewenst kan de coördinerend bewindspersoon van Financiën bij deze besprekingen aanwezig zijn.
- De ontwikkeling van regeldruk wordt jaarlijks kwalitatief en kwantitatief gepresenteerd in de departementale begrotingen en samengevat in de Miljoenennota op Prinsjesdag. De jaarlijkse verantwoording over de ontwikkeling van regeldruk vindt plaats in de departementale jaarverslagen en in het Financieel Jaarverslag.
- De coördinerende bewindspersonen van Financiën en Economische Zaken rapporteren daarnaast twee keer per jaar aan de Tweede Kamer over de beleidsmatige voortgang.

7.4 Toetsen nieuwe wet- en regelgeving op effecten voor bedrijven

- Bij alle nieuwe wet- en regelgeving moeten departementen aangeven wat die betekent voor de regeldruk.
- Interdepartementaal wordt er onder leiding van het ministerie van Justitie een integraal afwegingskader ontwikkeld, waarin de belangrijkste parameters die indicaties geven voor regeldruk – bijvoorbeeld administratieve lasten, nalevingkosten, maar ook bestuurlijke drukte – worden opgenomen. In de toekomst kan nieuwe wet- en regelgeving alleen naar de Ministerraad (of de relevante onderraad) verzonden worden, als het integrale afwegingskader voor nieuwe wetgeving is toegepast. Tot dit kader is ingevoerd, blijft de huidige procedure voor voorgenomen regelgeving van kracht.
- ACTAL toetst tegelijkertijd of de administratieve lasten op een adequate manier zijn berekend (via het standaardkostenmodel) en of het meest efficiënte alternatief is gekozen. Dit advies wordt ook verstuurd aan de staatssecretarissen van Economische Zaken en Financiën. Voordat de nieuwe wet en regelgeving naar de Ministerraad wordt verzonden zijn departementen verplicht de wet- en regelgeving voor te leggen aan ACTAL.
- Het externe en onafhankelijke adviesorgaan ACTAL gaat tevens het kabinet periodiek adviseren over de ontwikkeling en toepassing van het integraal afwegingskader. ACTAL bekijkt daarbij of de effecten op een juiste manier in kaart zijn gebracht, hoe de beoordeling daarvan in het interdepartementale proces heeft plaatsgevonden en wat daarvan de resultaten zijn geweest. Daarover rapporteert ACTAL aan de coördinerende bewindspersonen, de minister van Justitie en de desbetreffende verantwoordelijk bewindspersoon.

7.5 Meting administratieve lasten, administratieve lastenplafonds en compensatie van tegenvallers

Het programma regeldruk omvat doelstellingen om administratieve lasten te verlagen, nalevingskosten terug te brengen, toezichtlasten te verminderen, procedure voor vergunningverlening te versnellen, subsidies lastenarm in te richten en de dienstverlening en informatievoorziening aan ondernemers te verbeteren.

Voor de activiteiten met betrekking tot de administratieve lasten, gelden de volgende specifieke afspraken:

- De administratieve lasten, inclusief de door het Rijk veroorzaakte lasten van inspecties, gemeenten (medebewind) en uitvoeringsorganisaties worden in kaart gebracht met het verbeterde Standaardkostenmodel. Deze lasten worden uitgedrukt in euro's. Ijkgpunt voor de actualisering van de bestaande nulmeting van deze lasten is 1 maart 2007. De actualisatie moet uiterlijk 1 april 2008 zijn afgerond. Begonnen wordt met de domeinen en sectoren waar het bedrijfsleven heeft aangegeven de meeste lasten te ervaren.
- De uitvoering van de actualisering van de nulmeting vindt plaats onder regie van de ministeries van Economische Zaken en Financiën. De departementen worden inhoudelijk optimaal betrokken bij het doormeten van de regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk zijn.
- In de actualisatie van de nulmetingen worden ook de administratieve lasten die (autonoom) worden veroorzaakt door gemeenten en provincies meegenomen. Voor deze meting is het ijkpunt 1 maart 2007.
- De ministeries van Economische Zaken en Financiën voeren de centrale coördinatie over de actualisatie van de nulmetingen en dragen er samen met de departementen zorg voor dat de nulmetingen nauwkeurig worden uitgevoerd om uniforme en onderling vergelijkbare uitkomsten te verkrijgen. De ministeries van Economische Zaken en

Financiën verzamelen ook de departementale metingen en verwerken deze in een centrale databank. Hiertoe is het van belang dat departementen informatie aanleveren volgens het gegevensbestand zoals dat interdepartementaal zal worden vastgelegd.

- Aan de hand van het pakket aan vereenvoudigingmaatregelen die per departement worden opgeleverd worden achteraf de plafonds per jaar vastgesteld. De eerste plafonds zullen in de 1ste helft van 2008 worden vastgesteld. Deze worden elk jaar, in navolging van de aanvullingen in het werkplan, bijgesteld.
- Er is ten aanzien van administratieve lasten sprake van een netto-doelstelling. Dit betekent dat onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten moeten worden gecompenseerd. Met betrekking tot de compensatie gelden de volgende spelregels:
 - Elk departement is zelf verantwoordelijk voor specifieke compensatie van een tegenvaller. Om te komen tot merkbare vermindering van regeldruk, moeten compensaties van regeldrukstijging zo veel mogelijk plaatsvinden binnen het domein van ondernemers waarin de stijging plaatsvindt.
 - Als departementale compensatie echt niet mogelijk is wordt gekeken of het mogelijk is de tegenvaller generaal te compenseren. Economische Zaken/Financiën kunnen in dit geval suggesties aandragen.
- Afspraken over compensatie worden eenmaal per jaar in het voorjaar in de Ministerraad gemaakt. De minister van Financiën bereidt deze in een besluitvormingsmemorandum voor.

8 De begrotingsregels

Inleiding

In dit stuk worden integraal de begrotingsregels voor de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting beschreven. Deze geïntegreerde set regels is gebaseerd op de gebruikelijke regels over uitgaven en inkomsten en geven een technische uitwerking van de afspraken die zijn gemaakt in het Coalitieakkoord.

In dit stuk worden de regels beknopt weergegeven. Voor een aantal technische aspecten wordt verwezen naar de achterliggende annex.

Het Coalitieakkoord

1. De belangrijkste uitgangspunten van de bestaande begrotingsregels van het trendmatig begrotingsbeleid blijven ongewijzigd.
2. Uitgangspunt is een structureel overschot van 1,0 procent in 2011, en een raming van de economische groei van 2%, waarbij gestreefd wordt ieder jaar het EMU-saldo te verbeteren ten opzichte van voorgaand jaar.
3. Er geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven.
4. Voor de uitgaven geldt een onderscheid in drie sectoren (Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en Zorg).
5. Voor elke sector wordt een reëel uitgavenkader vastgesteld.
6. Rente-uitgaven (en ontvangsten) samenhangende met de staatsschuld worden buiten de kaders gehouden omdat het kader dan minder cyclisch wordt en omdat rentemeevallers dan automatisch bijdragen aan de toekomstbestendigheid van de overheidsfinanciën.
7. Elke sector behoort eventuele overschrijdingen binnen het uitgavenkader te compenseren.
8. Vanzelfsprekend zullen de regels voor het stringente begrotingsbeleid voor de ministeries worden bestendigd.
9. Inkomstenmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo. Inkomstentegenvallers komen ten laste van het EMU-saldo.
10. Indien het (structurele) EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, en/of het feitelijk EMU-tekort de 2% dreigt te overschrijden, worden de noodzakelijke maatregelen getroffen om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen.

In het onderstaande worden deze uitgangspunten verder uitgewerkt, waarbij een onderverdeling wordt gemaakt naar algemene regels, regels

die specifiek gelden voor de uitgavenkant, en regels die specifiek gelden voor de inkomstenkant van de begroting.

Algemene regels

De begrotingsregels omvatten zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de collectieve sector.

11. De begrotingsregels gaan gedurende de kabinetsperiode uit van een scheiding van uitgaven en inkomsten.

12. Tot de inkomstenkant van de begroting worden in beginsel de inkomsten gerekend die vallen onder de definitie van een collectieve last.

Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is.

13. Tot de uitgavenkant van de begroting worden zowel de uitgaven als de niet-belastingontvangsten gerekend.

In beginsel geldt dat uitgavenmutaties die het EMU-saldo belasten ook relevant zijn voor de toetsing aan het uitgavenkader. Eigen betalingen in de Zorgsector worden gezien als niet-belastingontvangsten en worden behandeld aan de uitgavenkant van de begroting.

14. Besluitvorming over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting vindt plaats in het voorjaar bij het hoofdbesluitvormingsmoment

Op één moment in het jaar wordt door het kabinet integraal besloten over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting voor zowel het uitvoeringsjaar als het begrotingsjaar. Dit hoofdbesluitvormingsmoment vindt plaats in het voorjaar.

15. Voor de uitgavenkant van de begroting geldt een vast reëel uitgavenkader. Aan de inkomstenkant wordt uitgegaan van volledige automatische stabilisatie. Indien het EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, dan worden nadere maatregelen getroffen.

Nadere maatregelen worden getroffen indien:

- Het feitelijke EMU-tekort de grens van 2% BBP dreigt te overschrijden. In het verdrag van Maastricht is vastgelegd dat lidstaten buitensporige tekorten moeten vermijden. Uit prudentie is in het Coalitieakkoord de «signaalwaarde» bij een tekort van 2% gezet.
- Het structurele EMU-saldo niet voldoet aan de voor Nederland geldende Middellange Termijn-doelstelling¹.

16. Het begrotingsbeleid is gebaseerd op een scheiding van uitgaven en inkomsten.

Voor de uitgavenkant betekent dit dat wordt uitgegaan van een vast reëel uitgavenkader. De relevante uitgaven dienen gedurende de kabinetsperiode binnen dit kader te blijven. Voor de inkomstenkant wordt in beginsel uitgegaan van volledige automatische stabilisatie. Inkomstmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo, inkomstentegenvallers

¹ De huidige MLT-doelstelling voor Nederland (zoals vastgesteld door de Raad Economische en Financiële Zaken – ECOFIN) is een structureel tekort tussen de 0,5% BBP en 1,0% BBP.

belasten het EMU-saldo. De inkomstenindicator over de kabinetsperiode volgt daarmee die uit het Coalitieakkoord.

Regels die betrekking hebben op de uitgaven

17. De begrotingsregels hebben voor de uitgaven betrekking op de drie budgetdisciplinesectoren: de Rijksbegroting in enge zin, de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de Zorgsector.

De regels budgetdiscipline worden in beginsel toegepast op de drie budgetdisciplinesectoren afzonderlijk. Compensatie tussen de afzonderlijke budgetdisciplinesectoren kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden indien de Ministerraad daartoe besluit. Voor de Rijksbegroting in enge zin worden deze regels ook toegepast op de afzonderlijke begrotingen met de daarbij behorende meerjarencijfers.

18. De budgettaire kaders worden aangepast voor mutaties in de prijs Nationale Bestedingen (pNB).

Voor toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling worden de in reële termen gedefinieerde budgettaire kaders aangepast aan de nominale ontwikkeling. Als maatstaf voor de nominale ontwikkeling wordt de prijscomponent van de Nationale Bestedingen (pNB) gebruikt. De budgetdisciplinekaders voor het begrotingsvoorbereidingsjaar worden vastgesteld bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar op basis van het CEP en worden in augustus bijgesteld op basis van de MEV. Het kader voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota. Wijzigingen nadien in de pNB worden niet meegenomen in de bijstelling van het kader voor het lopende jaar, noch voor de bepaling van het kader van het begrotingsvoorbereidingsjaar.

19. Voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren geldt dat de budgettaire kaders als maatstaf fungeren voor de bepaling van over- en overschrijdingen in de desbetreffende budgetdiscipline-sector.

Voor de begrotingen binnen de Rijksbegroting in enge zin fungeren de voor het begrotingsjaar vastgestelde ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers als maatstaf voor de bepaling van over- en overschrijdingen.

20. Een overschrijding van de vastgelegde verplichtingen-bedragen is slechts toegestaan indien en voor zover de kas-effecten daarvan passen binnen, respectievelijk opgevangen kunnen worden binnen de voor het begrotingsjaar afgesproken (kas)ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers.

21. Dreigende overschrijdingen dienen door passende en tijdige maatregelen zoveel mogelijk te worden voorkomen.

22. Over- en overschrijdingen worden tijdig aan de minister van Financiën gemeld.

23. Iedere overschrijding dient te worden gecompenseerd, met inachtneming van gemaakte afspraken over eindejaarsmarges en compensatie over de jaren heen.

In het kader van de eindejaarsproblematiek kunnen binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar worden geschoven. Deze zogeheten eindejaarsmarge bedraagt in beginsel 1,0% van de (gecorrigeerde) bruto-uitgaven.

De fasering van compensatiemaatregelen kan voorlopen op de fasering van de problematiek. Het is ook mogelijk dat de compensatie in de tijd

achterloopt, namelijk indien een parallelle fasering van compensatiemaatregelen en problematiek redelijkerwijs niet mogelijk is en alle mogelijkheden voor een regulier en doelmatig kasbeheer zijn uitgeput. Hiervoor wordt een bepaalde termijn gehanteerd: in beginsel de duur van de kabinetsperiode. Voorstellen tot intertemporele compensatie lopen mee in de besluitvorming op het hoofdbesluitvormingsmoment.

Mutaties van louter statistische aard (zie annex) blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan de budgettaire kaders buiten beschouwing.

24. Overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd.

Specifieke compensatie betekent voor de Rijksbegroting in enge zin compensatie in de betrokken regeling of elders op de betrokken begroting. Specifieke compensatie voor de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de Zorgsector betekent compensatie in de betrokken regeling/voorziening of elders in de desbetreffende budgetdisciplinesector. Voor compensatie in de premiegefinancierde zorg waarvoor vrije tarieven gelden, staat de overheid het treffen van pakketmaatregelen en eigen betalingen ter beschikking. Voor de overige zorg staan daarnaast ook prijs- en volumemaatregelen ter beschikking. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de overschrijding zich voordoet, doet in dezelfde budgettaire nota voorstellen voor specifieke compensatie.

25. Meevallers mogen dienen als compensatie voor tegenvallers, maar in principe niet voor beleidsintensiveringen.

Meevallers mogen alleen worden ingezet voor tegenvallers voorzover het niet betreft meevallers bij generaal aan de begroting toegevoegde middelen. Over de aanwending van per saldo meevallers op een begroting of in een budgetdisciplinesector besluit de Ministerraad. Een saldo van tegenvallers boven meevallers op een begroting of binnen een budgetdisciplinesector dient te worden gecompenseerd via ombuigingen.

26. Ruimte onder het uitgavenkader voorzover ontstaan door (tijdelijke) meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling (zoals een lager volume in de sociale zekerheid, of een ruilverwinst) mag niet structureel worden aangewend.

Regels die betrekking hebben op de inkomsten

27. Maatregelen aan de inkomstenkant van de begroting worden gemeten volgens de definitie van de inkomstenindicator.

De inkomstenindicator wordt gedefinieerd als elke wijziging in bestaand overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten. Voor de boeking wordt aangesloten bij de definitie van de collectieve inkomsten conform de Nationale Rekeningen van het CBS.

Dit betekent dat de zorgpremie zal worden meegenomen in de meting van de inkomstenindicator (conform de huidige praktijk). Deze zal worden berekend op basis van de gemiddelde nominale premie voor een polis van het basispakket, exclusief collectiviteitskorting. Vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremie, zal de zorgtoeslag ook worden meegenomen in de meting van de inkomstenindicator (eveneens conform de huidige praktijk).

Intertemporele effecten zullen worden gecorrigeerd via een aanpassing van het inkomstenkader.

Particuliere betalingen komen niet ten goede aan de overheid en worden

daarom niet meegenomen bij de meting van de inkomstenindicator. Wel geldt dat bij een financieringsverschuiving tussen publiek en privaat als gevolg van een systeemwijziging waarbij de rechten en plichten ongewijzigd blijven, het mogelijk is om zowel het inkomstenkader als het uitgavenkader statistisch te corrigeren². Deze financieringsverschuiving dient neutraal te zijn voor het EMU-saldo.

28. Voor de budgettaire beheersing aan de inkomstenkant geldt een reëel inkomstenkader.

Het inkomstenkader is gelijk aan de ontwikkeling van de inkomstenindicator zoals die voortvloeit uit de afspraken in het regeerakkoord. Teneinde de automatische stabilisatoren zo volledig mogelijk te laten werken dient gedurende de kabinetsperiode de ontwikkeling van de inkomstenindicator gelijk te zijn aan het inkomstenkader. Tijdelijke afwijkingen van het inkomstenkader dienen in beginsel zoveel mogelijk te worden vermeden. Als vanwege tegenvallers de signaalwaarde voor het EMU-saldo (een tekort van 2% BBP) dreigt te worden overschreden, kan worden afgeweken van het inkomstenkader.

Correctie van het inkomstenkader voor de nominale ontwikkeling vindt plaats zoals vermeld in regel 18 voor de budgettaire kaders bij de uitgaven.

² Pakketbeperkingen en mutaties in eigen betalingen in de zorg worden niet begrepen als een systeemwijziging in deze zin.

Annex: Technische aspecten begrotingsregels

29. Afbakening budgetdisciplinesectoren

Uitgangspunt bij het vaststellen van het uitgavenkader is dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Uitgavenmutaties die niet binnen de definitie van het EMU-saldo vallen, zijn in beginsel ook niet relevant voor het uitgavenkader.

30. De budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin heeft betrekking op alle uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting die niet tot de andere twee budgetdisciplinesectoren worden gerekend, inclusief het daarmee samenhangende deel op aanvullende posten.

Uitgangspunt voor de budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin zijn de relevante uitgaven op de rijksbegroting minus de relevante niet-belastingontvangsten (NBO). Als relevante uitgaven worden in beginsel aangemerkt alle uitgaven die relevant zijn voor het EMU-saldo inclusief alle HGIS-uitgaven. Balansverkortingen die relevant zijn voor het EMU-saldo zijn eveneens relevant. De budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin bevat ook de begrotingsgefinancierde uitgaven aan zorg.

31. Als relevante niet-belastingontvangsten worden aangemerkt alle NBO die vallen onder de bovenstaande afbakening, behoudens de gasbaten. De opbrengst van herfinanciering van staatsdeelnemingen is daarentegen wel relevant voor het uitgavenkader. Heffingen die vallen onder de definitie van collectieve lasten worden verantwoord aan de inkomstenkant van de begroting.

32. Voorts zijn niet relevant de uitgaven en ontvangsten van het FES (incl. veilingopbrengsten), het saldo van het Waddenfonds, het saldo van het Diergezondheidsfonds, het saldo van het AOW-spaarfonds en het BTW-compensatiefonds. De rijksbijdragen aan de sociale fondsen, de rentebetalingen aan de sociale fondsen en de premiebijdragen zijn om boekhoudkundige dubbelstellingen te voorkomen niet relevant. De zorgtoeslag is niet relevant voor het uitgavenkader.

33. Rente-uitgaven (-en ontvangsten) samenhangende met de staatschuld zijn niet relevant voor het kader. Dit bevordert de werking van de automatische stabilisatoren, doordat conjuncturele meevallers in de rente-uitgaven niet automatisch leiden tot extra ruimte onder de uitgavenkaders.

34. Voor nieuwe garanties en leningen (regelingen) is het «nee, tenzij beleid» van kracht.

Nieuwe garanties en leningen (regelingen) zijn in principe onderdeel van de begrotingsbesluitvorming bij het hoofdbesluitvormingsmoment. Garanties en leningen worden alleen verstrekt indien het Rijk vanuit het belang van de samenleving eraan hecht risico's te dragen die niet in de markt kunnen worden gedragen, of indien het rijk doelmatigheidsvoordelen bewerkstelligt. Conform de begrotingsregel «overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd» vindt specifieke compensatie plaats als zich schades voordoen bij garanties. In die gevallen waarbij op voorhand de inschatting is dat zich regelmatig schades voordoen – en de omvang redelijk is in te schatten – ligt het in de rede dat het departement een reservering treft in de vorm van een jaarlijks te betalen premie.

35. De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid heeft betrekking op het totaal van uitgaven

in die sector. Hieronder vallen zowel de uitgaven die lopen via de rijksbegroting als de premiegefinancierde uitgaven.

36. De budgetdisciplinesector zorg heeft betrekking op alle uitgaven en ontvangsten die in het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden meegenomen.

Het BKZ is het makro-kader voor de toetsing van de financieringsuitgaven in de zorg. Ontvangsten uit hoofde van eigen bijdragen en eigen risico's vallen binnen het bereik van de begrotingsregels. Dit betekent dat het (netto) BKZ wordt berekend door de uitgaven te verminderen met de eigen betalingen uit hoofde van eigen bijdragen en de eigen risico's.

37. Netto specifieke uitkeringen

Sinds de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF) in 2003 kunnen gemeenten en provincies onder bepaalde voorwaarden hun BTW declareren bij het BCF. Dit betekent dat nieuwe specifieke uitkeringen (ingevoerd na 1 januari 2004) of intensiveringen op bestaande specifieke uitkeringen (ingevoerd in 2003 of eerdere jaren) exclusief de BTW-component verstrekt moeten worden. Dit om te voorkomen dat de BTW-component dubbel wordt vergoed: de eerste keer als onderdeel van de specifieke uitkering en de tweede keer door declaratie van de BTW bij het BCF.

38 Sanctie ter beheersen EMU-saldo OPL

Wanneer het EMU-tekort van de lokale overheden bijdraagt aan een (dreigende) overschrijding van de Europese grenzen voor het totale EMU-saldo, dan kan de minister van Financiën – wanneer het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen Rijk – VNG/IPO niet het gewenste resultaat oplevert – als ultimum remedium een korting opleggen op het gemeente- en/of provinciefonds.

39. Statistische correcties

Mutaties van evident boekhoudkundige aard blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgaven aan de uitgavenkaders buiten beschouwing. Het uitgavenkader wordt in dat geval opgehoogd of verlaagd, zodat de mutatie geen invloed heeft op de budgettaire ruimte. De achtergrond van een statistische correctie ligt veelal in een wijziging in de (financiële) vormgeving van beleid ten opzichte van de situatie zoals oorspronkelijk neergelegd in het Coalitieakkoord. De gewijzigde vormgeving is van invloed op de hoogte van de netto-uitgaven, maar heeft doorgaans niet primair tot doel het collectieve voorzieningenniveau te wijzigen. Een statistische correctie wordt in beginsel eenmalig toegepast. Mutaties op een eenmaal ingeboekte statistische correctie lopen mee met de uitgaven onder het kader.

Om te bepalen of een statistische correctie van toepassing is, moet gelden dat de mutatie in de netto-uitgaven een technisch karakter heeft, ofwel evident boekhoudkundig is. Voor het bepalen van een evident boekhoudkundige mutatie geldt dat een mutatie binnen de collectieve sector in beginsel EMU-saldo neutraal dient te zijn. Daarnaast kan er alleen sprake zijn van een evident boekhoudkundige mutatie wanneer bij een wijziging in financiële vormgeving van beleid, het voorzieningenniveau en de doelgroep gelijk blijven (met andere woorden: niemand gaat erop vooruit of achteruit).

Bij financieringsverschuivingen tussen de particuliere en de collectieve sector kan er sprake zijn van evident boekhoudkundige gevallen, ook indien er wel gevolgen voor het EMU-saldo zijn. Dit is het geval indien het voorzieningenniveau voor iedereen in de doelgroep gelijk blijft. Om te bepalen of het verminderen van een collectief arrangement tot ruimte

onder het uitgavenkader mag leiden, geldt dat alleen bij daadwerkelijke ombuigingen financieringsverschuivingen van de collectieve sector naar de particuliere sector mogen leiden tot ruimte onder het uitgavenkader³. In alle andere gevallen wordt het budgettair effect statistisch gecorrigeerd op het uitgavenkader.

Evident boekhoudkundige financieringsverschuivingen tussen de uitgaven- en de inkomstenkant kunnen tot gevolg hebben dat naast het uitgavenkader, het inkomstenkader eveneens statistisch wordt gecorrigeerd. Voor het bepalen van een evident boekhoudkundige mutatie geldt ook hier dat een mutatie binnen de collectieve sector voor het EMU-saldo neutraal dient te zijn. Daarnaast kan er alleen sprake zijn van een statistische correctie wanneer bij een wijziging in financiële vormgeving van beleid, het voorzieningenniveau voor iedereen en de doelgroep gelijk blijft. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een fiscale regeling wordt omgezet in een subsidieregeling met een nagenoeg gelijke werking voor de doelgroep. Daarnaast geldt dat bruteringseffecten bij netto-netto gekoppelde uitgaven statistisch gecorrigeerd worden.⁴

Ingeval van PPS vindt een budgettair neutrale omzetting plaats van het (kas) budget (van een departement) in (meerjarige) beschikbaarheidsbudgetten van een departement. Technisch gezien betekent dit een verlaging van het uitgavenkader (van het desbetreffende ministerie) in de jaren waarin een kasbudget voorhanden was en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenkader (van het desbetreffende ministerie) in de jaren waar een beschikbaarheidsvergoeding nodig is, met dien verstande dat de efficiencywinst ten gunste van het desbetreffende departement komt.

40. **Belastinguitgaven**

In het kader van de invoering van nieuwe fiscale instrumenten en intensivering van bestaande belastinguitgaven is een verplicht toetsingskader voorgeschreven. Dit toetsingskader is neergelegd in de Miljoenennota 2003. Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of een fiscale maatregel, dan wel een intensivering daarvan, al dan niet de voorkeur heeft.

Toetsingskader fiscale instrumenten (belastinguitgaven).

Bij invoering van nieuwe belastinguitgaven dan wel bij intensivering van bestaande, dient gebruik gemaakt te worden van het «toetsingskader belastinguitgaven». Bij het indienen van de beleidsbrief of eventueel via de Ministerraad dient dit toetsingskader te worden toegepast. Concreet omvat dit toetsingskader de volgende onderdelen:

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

³ Met daadwerkelijke ombuigingen wordt bedoeld dat het verplichte voorzieningenniveau collectief of particulier daalt. Pakketbeperkingen en mutaties in eigen betalingen in de zorg zijn hiervan een voorbeeld. Mocht er een wettelijke/verplichte regeling in de plaats komen voor een collectief arrangement, dan geldt dat er geen sprake is van een daadwerkelijke ombuiging. De verplichte lasten die burgers en/of bedrijven moeten opbrengen voor een dergelijke voorziening, dienen namelijk daadwerkelijk te dalen als gevolg van de ombuiging.

⁴ Zie voor methode Miljoenennota 2003, bijlage 10; pagina 287 en 288.

Ter toelichting van deze stappen kan het volgende worden opgemerkt. Het toetsingskader fungeert als een soort trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid van belastinguitgaven. Als het antwoord op één van de vragen nee luidt, behoeft de volgende stap niet meer te worden gezet. Alleen indien alle vragen bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord, komt een belastinguitgave aan de orde. Doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over uitgaven. Exacte criteria zijn hierbij vooraf niet te geven maar moeten per regeling zoveel mogelijk worden ingevuld en gekwantificeerd.

De zesde stap over evaluatie ziet, in tegenstelling tot de eerste vijf, in beginsel op de periode ná invoering van de maatregel (ex post). Dat neemt niet weg dat ook ex ante, dus voor invoering of aanpassing van de regeling, duidelijk moet zijn of een goede evaluatie verzekerd is. Bij de evaluaties dienen dezelfde criteria (opnieuw) tegen het licht te worden gehouden. Indien daarbij blijkt dat de regeling niet meer aan een of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, kan dit leiden tot aanpassing of afschaffing van de maatregel. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006 (RPE 2006) moeten belastinguitgaven periodiek worden geëvalueerd als beleidsinstrument in het kader van een beleidsdoorlichting.

Voor een toelichting op de vragen wordt verwezen naar paragraaf 3 van annex 2 bij bijlage 10 van de Miljoenennota 2003, alsmede paragraaf 4.8 «Toetsingskader fiscale instrumenten» van bijlage 4 van de Miljoenennota 2001 en de RPE 2006.

Budgettaire effect van regelingen die op belastinguitgaven lijken of tot grote budgettaire derving leiden.

In het begrotingsproces zal meer aandacht worden geschonken aan de zogenoemde «belastinguitgaven» en regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden. De reden voor deze aanbeveling is dat veel van deze regelingen een vergelijkbaar karakter hebben als uitgaven, maar om praktische redenen niet vallen onder een vergelijkbaar strikt beheersingskader. Hierdoor bestaat er een risico op een zekere bias ten gunste van deze regelingen. Het bestaande restrictieve toetsingskader voor de introductie van nieuwe belastinguitgaven en de bijbehorende afspraken over de evaluatie van geïntroduceerde belastinguitgaven zal worden gehandhaafd. Daarnaast zal het bestaande overzicht over de budgettaire ontwikkeling van belastinguitgaven worden uitgebreid met een aantal regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden. Beleidsmatige mutaties en nieuwe belastinguitgaven worden conform de bestaande praktijk geboekt onder het inkomstenkader.

Budgettering van individuele Belastinguitgaven. Voor nieuwe belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belastinguitgaven geldt dat het budgettaire beslag van een dergelijke maatregel in beginsel behoort te worden gebudgetteerd. Voor bestaande belastinguitgaven worden de mogelijkheden van (nadere) budgettering gezien.

41. Eindejaarsmarge en leenaanvragen

De eindejaarsmarge creëert de mogelijkheid binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar te schuiven. Dit ter voorkoming van een ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar.

De eindejaarsmarge bedraagt 1% van het gecorrigeerde begrotingstotaal.⁵ Voor de bepaling van het gecorrigeerde begrotingstotaal wordt uitgegaan van de bruto-uitgaven stand Ontwerpbegroting. Voor de begrotingshoofdstukken van Defensie en van Koninkrijksrelaties geldt dat een onderuitputting van maximaal 135 miljoen respectievelijk 9 miljoen euro mag worden meegenomen naar volgend jaar. Conform bestaande afspraak kan de eindejaarsmarge voor het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties worden opgerekt om bedragen die zijn gemoeid met de schuldsanering Aruba mee te nemen. Naast de reguliere eindejaarsmarge voor de begroting van Binnenlandse Zaken bestaat er een separate eindejaarsmarge voor arbeidsvoorwaardenmiddelen van maximaal 25 miljoen euro.

Voor de begrotingsfondsen geldt geen eindejaarsmarge, omdat het saldo van ontvangsten boven uitgaven per definitie kan worden meegenomen naar het volgende jaar. Voor de Homogene Groep Internationale Samenwerking geldt de afspraak dat onderuitputting tot maximaal 181,5 miljoen euro mag worden meegenomen naar de drie volgende jaren. Voor een overschrijding geldt een maximum van 45 miljoen euro.

De hoogte van het feitelijk gebruik door de departementen van de eindejaarsmarge wordt bepaald bij Voorlopige Rekening. De overgehevelde bedragen worden bij de Voorjaarsnota aan de begrotingen toegevoegd. De definitieve omvang van het feitelijk gebruik wordt bepaald op basis van de Slotwet (wat dus kan leiden tot marginale mutaties bij de Vermoedelijke Uitkomsten).

Gelijktijdig met het toevoegen bij Voorjaarsnota wordt, onder de veronderstelling dat ook het komende jaar gebruik zal worden gemaakt van de eindejaarsmarge, op een aanvullende post een ramingstechnische veronderstelling opgenomen (de zogenaamde in=uit-taakstelling). De combinatie van de toevoeging aan de begrotingen en de ramingstechnische veronderstelling, bewerkstelligt dat het totale uitgavenbeeld niet wijzigt. Onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota kan worden aangewend ter realisatie van de taakstelling.

Onderuitputting in de liquide middelen van agentschappen komt tot uitdrukking in het saldo van deze diensten. Dit geldt – ook voor onderdelen van het Rijk die – zonder de status van agentschap – werken met een baten-lastenselsel. Het saldo van agentschappen is net zoals de leen- en depositofaciliteit niet relevant voor het uitgavenkader. Door op het hoofdbesluitvormingsmoment de plannen van agentschappen te toetsen, wordt de relatie met het EMU-saldo in het oog gehouden.

De leenaanvragen van RWT's (en andere voor geïntegreerd middelenbeheer in aanmerking komende instellingen) in het kader van geïntegreerd middelenbeheer dienen door een RWT bij de betreffende vakminister te worden ingediend. Dit kan het hele jaar, maar gezien de toets van budgettaire inpasbaarheid dienen de leenaanvragen in principe op het hoofdbesluitvormingsmoment te worden ingediend. Deze lening kan alleen verstrekt worden wanneer de vakminister de betaling van rente- en aflossingsverplichtingen garandeert. Het departement zal, om garant te kunnen staan, eerst moeten toetsen op onder meer budgettaire inpasbaarheid, nut en noodzaak van de lening, of de lening wel wordt aangewend voor de publieke taak, of het een investering in vaste activa betreft met

⁵ Er geldt geen eindejaarsmarge voor het premiedeel van de budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid, noch voor het Budgettair Kader Zorg.

een looptijd van minimaal 1 jaar en of het aflossingsschema conform de verwachte economische levensduur is.

42. Opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de jaren daaropvolgend bestaan uit:

- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan tot en met het lopende begrotingsjaar of in dat jaar zullen worden aangegaan;
- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in het eerstvolgende begrotingsjaar zullen worden aangegaan;
- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in de jaren volgend op het eerstvolgende begrotingsjaar moeten worden aangegaan, omdat deze een technisch noodzakelijke voortzetting vormen van reeds eerdere aangegane verplichtingen;
- de overige verplichtingen, voortvloeiend uit bestaand beleid of afspraken op kabinets- of ministerieel niveau die in de jaren volgend op het eerstvolgend begrotingsjaar worden aangegaan.

Voor het extrapoleren van de meerjarencijfers gelden de volgende uitgangspunten:

1. Bij de ramingen wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen.
2. Het extrapolatiejaar voor de departementale begrotingen en fondsen wordt beleidsarm geëxtrapolerd. De demografische ontwikkeling is bepalend voor het beleidsarm extrapoleren. In alle gevallen moet het gaan om aan te gane verplichtingen en daaruit voortvloeiende uitgaven op grond van de voortzetting van bestaand of ongewijzigd beleid, of om uitgaven die door expliciete besluiten van de minister van Financiën of het kabinet zijn geaccordeerd. Indien bestaand beleid niet noodzakelijkerwijze impliceert dat nieuwe verplichtingen worden aangegaan (bijvoorbeeld bij projecten of eenmalige investeringen), dient te worden verondersteld dat geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan, tenzij is besloten om het beleid te continueren.
3. Voor de economische groei wordt aangesloten bij de gemiddelde ontwikkeling uit de kabinetsperiode, zoals verondersteld is bij het opstellen van de uitgavenkaders.
4. Het extrapolatiejaar wordt kwantitatief (met prestatiegegevens) onderbouwd. Wanneer geen expliciete andersluidende afspraken bestaan, dienen het volume en de prijs die ten grondslag liggen aan de ramingen, constant gehouden te worden.
5. Het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd.
6. De ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten.

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

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 belasting-

ontvangsten 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 debudgettering en de uitgaven van de baten-lastendiensten), de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

Consolidatie

De post Consolidatie wordt gebruikt voor het corrigeren van de Rijksbegroting voor dubbel-tellingen als gevolg van het

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

Contractloon

Het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) in de private sector en van arbeidsvoorwaarden afspraken met overheidspersoneel.

Derdenrekeningen

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

Baten-lastendienst

Een baten-lastendienst is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd, met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Baten-lastendiensten hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. Een baten-

lastendienst 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 vorderingen-saldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

EMU-schuld(-quote)

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

Bij bepaling van de EMU-schuldquote wordt de EMU-schuld uitgedrukt in procenten van het BBP.

Europees Stelsel 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 informatiebehoefte 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 gevoerd met een deel van de gasbaten, alsmede met de rentevrijval (na dividendderving) samenhangend met de ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, en eventueel opbrengsten van veilingen van etherfrequenties. De middelen uit het FES worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een verdeelfonds; vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

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 uitgave – voor-nemens en -ontwikkeling worden getoetst. Er zijn ijklijnen voor de sectoren Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt-beleid 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 beleids-onderzoek (IBO)

De evaluatie van beleidsterreinen en ontwikkeling van beleidsvarianten volgens een door de regering vastgestelde interdeparte-

mentale procedure. Deze procedure voorziet onder meer in de totstandkoming van openbare rapportages.

In- en (uit)verdieneffecten

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

Kasbegrip

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

Lastenverlichting (en -verzwaring)

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

Leen- en depositofaciliteit

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

Loonbijstelling

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

Microlastenontwikkeling (MLO)

De microlastenontwikkeling is het saldobedrag waarmee de belastingopbrengst verandert, als gevolg van belastingmaatregelen dan wel als gevolg van aanwijsbare veranderingen in de systematiek van de premieheffing, alsmede de mutaties in de premieontvangsten anders dan uit hoofde van

(macro-economische) grondslagmutaties.

Najaarsnota

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

Nationale Bestedingen-deflator (NB-deflator)

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

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

Niet-belastingontvangsten

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

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.

Staatsbalans

Een balans waarin de grootte en de samenstelling van het staatsvermogen wordt weergegeven.

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 inkomstenontwikkeling, 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.

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.

Lijst van gebruikte afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheids Dienst
AL	Administratieve lasten
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWF	Algemeen Werkloosheidsfonds
BBP	Bruto Binnenlands Product
BCF	BTW – compensatiefonds
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BPM	Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BU	Buitengewone Uitgavenaftrek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
DBC	Diagnose Behandeling Combinaties
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EIA	Energie-investeringsaftrek
EKD	Elektronisch Kinddossier
EMU	Economische en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
FES	Fonds voor Economische Structuurverwerking
FOR	Fiscale Oudedagsreserve
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IP	Innovatieplatform
MIA	Milieu-investeringsaftrek
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MLT	Middellange Termijn Verkenning
MN	Miljoenennota
MNP	Milieu en Natuurplanbureau
MR	Ministerraad
MRB	Motorrijtuigenbelasting
NBO	Niet-belastingontvangsten
NOI	project Nederland Ondernemend Innovatieland
OV	Openbaar Vervoer
pNB	prijsc component van de Nationale Bestedingen
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
S&O	Speur en Ontwikkelingswerk
SKM	Standaard Kosten Model
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid
UFO	Uitvoeringsfonds voor de Overheid
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VAMIL	Vervroegde Afschrijvingen Milieu-investeringen
VS	Verenigde Staten
VVE	Voor- en Vroegschoolse Educatie

Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WBSO	Wet Bevordering Speur – Ontwikkelingswerk
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZVW	Zorgverzekeringswet

Trefwoordenregister

Aandachtswijken	27–30
Aanvullende combinatiekorting	11, 52, 59
Administratieve lasten	4, 18, 41, 48, 54, 95, 96, 99, 101, 118
Algemene heffingskorting	19, 52, 59
Allochtonen	20, 26–29
AOW	11, 13, 16, 21, 60, 75, 108, 118
Arbidsaanbod	15, 18
Arbidsdeelname	14, 18–20, 25, 27
Arbidskorting	11, 19, 52, 59, 85, 92, 97
Arbidsmarkt	14–20, 22, 23, 25–27, 35, 44, 46, 56, 62, 63, 73, 85, 86, 116
Arbidsparticipatie	10, 11, 19, 37, 46, 52, 59
Arbidsproductiviteit	14, 24
Armoedebeleid	27, 45, 46, 48
Armoedeval	26
Automatische stabilisatie	61, 65, 104, 114
AWBZ	50, 60, 81, 116, 118
Bedrijfsleven	8, 9, 23, 34, 39, 41, 42, 54, 95, 99, 101
Begrotingsoverschot	7, 58
Begrotingsregels	3–5, 10, 37, 55, 58, 60, 61, 64, 66, 71, 104, 105, 108, 109
Begrotingssaldo	11, 37, 58, 65, 114
Behoedzame raming	61
Belastingen	19, 54–56, 59, 65, 66, 72, 82–87, 90–94, 114, 116
Belastingontvangsten	3, 4, 56, 62, 63, 71, 75, 81–83, 86, 87, 90, 104, 108, 114, 116, 118
Belastinguitgaven	4, 66, 71, 91–94, 97, 111, 114
Beleidsprogramma	11, 37, 38, 43, 95
Broeikasgassen	13, 15, 32, 33, 42
BTW	10, 53, 54, 66, 74, 75, 79, 84, 88, 96, 97, 108, 109, 118
Budgetdisciplinesectoren	62–64, 105, 108, 114
Budgettair Kader Zorg	62, 63, 73, 109, 112, 116, 118
Centra voor Jeugd en Gezin	22, 45, 46
Coalitieakkoord	4, 7, 8, 10, 11, 37, 38, 41, 42, 44, 48–51, 55, 57, 59, 61–63, 65, 71, 104, 105, 109
Collectieve sector	14, 18, 104, 109, 110, 115
Collectieve voorzieningen	7, 14, 18, 35, 60, 109
Conjunctuur	25, 61, 64, 65, 114
Criminaliteit	9, 22, 29, 30, 38, 46, 47
Crisisbeheersingsoperaties	38, 39
Cultuur	10, 19, 20, 23, 49, 74, 75, 79, 94, 97
Deltaplan Inburgering	27, 44, 46
Dierenwelzijn	43
Duurzaamheid	7–9, 12–15, 21, 23, 37, 38
Duurzame energie	8, 39, 42

Duurzame ontwikkeling	13, 14
Eigenwoningforfait	10, 54
Emissiereductie	32
EMU-saldo	3, 11, 16, 37, 49, 50, 52, 53, 55–61, 63–65, 71, 104–110, 112, 114, 115
EMU-schuld	3, 4, 57, 58, 71, 115
Excellentie	22, 23, 49
Export	16, 34, 40
Financiële houdbaarheid	7, 14, 15, 18, 35
Financiële markten	15
Financieringstekort	61, 62
Fonds Economische Structuur- versterking (FES)	40, 41, 115
Fraude	47, 50
Gemeentefonds	45–49, 74, 115
Gemeenten	8–10, 27, 30, 43–45, 47, 48, 50, 52, 57, 58, 101, 109, 115
Generatiebewust beleid	13, 60
Gezondheidszorg	40, 45, 55, 77, 78
Globalisering	16, 25, 26
Hoofdbesluitvormingsmoment	62, 104–106, 108, 112
Houdbaarheid	3, 10, 13–15, 17, 18, 20, 21, 24, 30, 32, 35, 60
Houdbare overheidsfinanciën	14, 59
Import	16–18, 76, 78
Inburgering	27, 44
Infrastructuur	24, 39, 40–42, 48, 57, 74, 75, 79, 84, 98, 115
Inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting	19, 52
Inkomensafhankelijke arbeidskorting	26, 52
Inkomstenindicator	52–54, 65, 105–107
Inkomstenkader	37, 64–66, 106, 107, 110, 111
Inkomstenontwikkeling	55, 61, 65, 117
Innovatie	7, 8, 13, 18, 23, 24, 33, 34, 37, 39, 40, 42, 46, 49, 51, 95, 96, 118
Integratiebeleid	44
Intensiveringen	37, 38, 41, 49, 53, 62, 106, 109, 111, 114, 116
Investeringen	7, 8, 13, 14, 19, 21–25, 30, 31, 35, 37, 39, 41–43, 46, 53, 57, 60, 92, 96, 113, 116, 118
Jeugdbeleid	30, 98
Jeugd	9, 30, 44, 45, 46, 47, 48, 74, 75
Kapitaalmarkt	23, 40
Kennisbeleid	21
Kennisklimaat	23
Kennisparadox	23
Kenniswerkers	17, 24
Kinderopvang	19, 45, 46, 48, 63
Kindgebonden budget	11, 51, 53
Klimaatbeleid	5, 8, 15, 32–34, 38, 98
Klimaatbestendig	9, 31, 40, 43
Klimaat	3, 14, 15, 20, 21, 23, 24, 31–35, 42, 44, 54, 60
Klimaatverandering	8, 31, 32, 33, 35, 38
Koopkracht	7, 10, 11, 52, 56, 62, 85, 86
Krachtwijken	27, 29, 46
Kunst	10, 49, 64, 92

Lasten	3, 11, 33, 37, 38, 48, 50, 52–55, 59, 60, 63, 75–78, 84–86, 92, 99, 101, 104, 105, 108, 110, 112, 114, 116, 117
Lastenverlichting	37, 52, 53, 62, 114, 116
Lastenverzwaring	7, 52, 53
Leerwerkplicht	27, 50
Leraren	22, 45, 46, 51
Lokale overheidsfinanciën	57
Loonkostensubsidies	20, 26, 53
Maatschappelijke onderneming	41
Mantelzorg	9, 19
Media	10, 49
Mensenrechten	8
Microkredieten	40
Migratiebeleid	17, 40, 41
Milieubeleid	34
Milieu	7, 8, 34, 35, 43, 52, 54, 55, 74, 75, 77–79, 82–87, 92, 96, 118
Modern Migratiebeleid	41
Multiculturele samenleving	28
Nederland Ondernemend Innovatie-land (NOI)	39
Nederlandse Antillen	10, 49
Ombuigingen	37, 38, 59, 106, 110, 116
Onderkant van de arbeidsmarkt	19, 20, 25, 26, 30, 59
Ondernemerschap	8, 13, 23, 24, 39, 40, 53
Onderwijsachterstanden	22, 45
Onderwijs	5, 8, 10, 13, 18, 21–24, 30, 35, 44–46, 48, 57, 60, 74, 75, 79, 92, 95
Onderzoek	4, 5, 8, 19, 21–24, 26, 28, 30, 32, 34, 35, 39, 40, 43, 71, 95, 96, 98, 111, 115, 118
Ontwikkelingsbeleid	38
Ontwikkelingslanden	33, 38, 39, 78
Openbaar vervoer	40, 41, 93
Oudedagvoorziening	16
Overheidsfinanciën	3, 8, 10, 11, 15, 17, 18, 20, 21, 32, 37, 55, 58–60, 65, 103, 117
Participatie	10, 18–20, 22, 25–27, 29, 44–46, 48–50, 59, 60
Participatietop	9, 20
Pensioenen	16, 17, 21, 54
Pensioenfondsen	15–17, 21
Pensioenpremies	10, 21
Persoonlijke dienstverlening	14, 16, 20
Politie	32, 33, 47, 76, 78, 91, 93, 100
Productiviteit	3, 8, 18, 20, 21, 23, 24
Provincies	8, 10, 48, 50, 57, 101, 109, 116
Rechtspraak	47, 76, 78
Regeldruk	4, 10, 24, 40, 41, 48, 71, 100–102
Regels budgetdiscipline	64, 105, 114, 115
Re-integratie	20, 25, 27, 44, 46, 50, 51
Rente	55, 61, 63–65, 75, 80, 84, 89, 92, 93, 103, 108, 112, 115–117
Schoolboeken	45, 46, 53
Schoon en Zuinig	42
Schuldhelpverlening	27, 45, 46
Signaalwaarde	55, 61, 64, 65, 104, 107

Sociale cohesie	9, 14, 22, 24, 25, 28, 29
Sociale partners	8, 9, 18, 20
Sociale samenhang	3, 8, 9, 13–15, 19, 24, 25, 29, 30, 37, 38, 43, 51
Sociale Zekerheid	22, 50, 63, 103, 105, 106, 108, 112, 115, 116, 118
Staatschuld	4, 7, 10, 15, 59, 61, 63–65, 88, 89, 103, 108
Structurele EMU-saldo	55, 104
Subsidies	34, 50, 54, 101, 114
Taalachterstanden	9
Taalachterstand	22
Technologische ontwikkeling	20, 26
Trendmatige begrotingsbeleid	37, 61
Uitgavenkader	10, 37, 51, 61–65, 71, 73, 103, 104, 106–110, 112, 113, 115–117
Veiligheid	8, 9, 13, 15, 22, 29, 30, 38, 46–48, 51, 118
Vergrijzingssommen	21, 32
Vergroening	10, 34, 52, 54, 56, 85
Vliegtickets	54
Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)	45
Voortijdig schoolverlaten	22, 29, 30, 46
Vrijwilligerswerk	9, 19
VVE	19, 22, 30, 45, 46, 118
Wajong	44, 46, 119
WAO	44, 46, 119
WAZ	44, 46, 119
Werkgelegenheid	7, 11, 16, 18, 24, 74, 75, 81, 83, 84, 96
Werkloosheid	9, 19, 26, 28, 30, 63, 114
Wet- en regelgeving	4, 9, 40, 41, 99, 101
Wijkaanpak	46, 49
WW-premie	11
Zorgkosten	18, 39, 50, 60, 85, 86
Zorgpremies	52, 53, 55, 85
Zorg	9, 10, 13, 16, 18, 19, 21, 23, 39, 40, 44, 45, 46, 47, 50, 52, 53, 55–57, 60, 62, 63, 75, 84–86, 101, 103, 106–110, 115, 116, 119
Zorgsector	9, 14, 18, 39, 62, 104–106, 114, 116