
Vergaderjaar 1998–1999

26 200

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 15 september 1998

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 1999

Voorwoord

Groeiende werkgelegenheid, dalende werkloosheid, lastenverlichting, een dalend financieringstekort en ruimte voor investeringen in de infrastructuur, zijn resultaten van de afgelopen kabinetsperiode die genoemd mogen worden. Het vorige kabinet heeft de economische groei kunnen benutten en versterken. Een sterke economische groei mag niet als vanzelfsprekend worden beschouwd. De recente ontwikkelingen in Azië en Rusland laten in die regio's zien hoe snel het economische klimaat kan omslaan.

In de toekomstige euro-zone is nu reeds de beoogde stabiliteit op monetair terrein merkbaar. Het deelnemen aan die stabiliteitszone neemt echter niet weg dat de hoogconjunctuur waarin de Nederlandse economie zich op dit moment bevindt niet oneindig is. Bij het opstellen van de Miljoenennota voor 1999 heeft dan ook het besef geleefd dat ook in Nederland een periode van laagconjunctuur niet moet worden uitgesloten. Daarom wordt voor de komende kabinetsperiode opnieuw uitgegaan van een behoedzame raming van de economische ontwikkeling en van een trendmatig begrotingsbeleid.

Op deze basis van resultaten en behoedzaamheid, wordt het beleid van de afgelopen periode voortgezet en waar mogelijk versterkt, om de samenleving en de economie op een evenwichtige wijze de volgende eeuw in te loodsen.

Gerrit Zalm

Inhoudsopgave

1	Hoofdpijnen van het beleid	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Meer mensen aan de slag en een evenwichtige inkomensverdeling	8
1.3	Investeren en reserveren voor de toekomst	9
1.4	Een dynamische economie	11
1.5	Een betrouwbaar en voorspelbaar overheidsbeleid	11
1.6	Uitgaven- en lastenbeleid	13
2	Financieel-economisch beleid	16
2.1	Inleiding	16
2.2	Internationale en nationale ontwikkelingen	17
2.3	De Nederlandse economie in de periode 1999–2002	21
2.4	Arbeidsmarkt en werkgelegenheid	25
2.5	Economische structuur en milieu	33
2.6	Een moderner belastingstelsel	38
3	Het budgettaire beleid in 1998–2002	41
3.1	Inleiding	41
3.2	Het budgettaire beleid 1999–2002	42
3.3	Intensiveringen 1999–2002	47
3.4	Ombuigingen 1999–2002	50
3.5	De Microlastenontwikkeling	56
3.6	Het EMU-tekort, de EMU-schuld en het beleidsrelevante tekort	59
3.7	De ontwikkeling van de uitgaven in 1997 en 1998	61
3.8	Overige uitgavenmutaties 1999 en latere jaren	64
4	Financieel management: transparantie en samenwerking	65
4.1	Inleiding	65
4.2	Transparantie in informatievoorziening: begroting in de 21 ^{ste} eeuw en financiële verantwoording nieuwe stijl	66
4.3	Resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties: prikkelen tot doelmatigheid	69
4.4	Doelmatigheid en doeltreffendheid in beeld: kengetallen en projectmatig evaluatieonderzoek	73
4.5	Interdepartementale samenwerking	77
	Lijst van gebruikte termen en hun betekenissen	81
	Bijlagen bij de Miljoenennota 1999	91
1	Budgettaire kerngegevens	93
2	De uitgaven en niet-belastingontvangsten 1997–2003	94
2.1	Uitgaven begrotingen	94
2.2	Niet-belastingontvangsten begrotingen	96
2.3	Rijksbegroting in enge zin	98
2.4	Sociale zekerheid	100
2.5	Zorgsector	101
2.6	De agentschappen	102

3	IJklatten voor de inkomsten	103
3.1	Inleiding	103
3.2	Uitgangspunten	103
3.3	Vormgeving van het lastenbeleid	104
3.4	De ijklaten	105
4	Belastingontvangsten	106
4.1	De belastingramingen voor 1998 en 1999	106
4.2	De belastingontvangsten in 1998	107
4.3	De invloed van maatregelen op de belastingontvangsten 1999	108
4.4	De belastingontvangsten in 1999	110
4.5	Meerjarige belastingramingen	111
5	Belastinguitgaven	113
5.1	Inleiding	113
5.2	Overzicht van belastinguitgaven	116
5.3	Wijzigingen in de regelgeving na 1 januari 1998	118
5.4	Korte toelichting op de afzonderlijke posten	119
6	Horizontale toelichting 1998–2003	128
7	Verticale toelichting 1997–2003	160
8	Interdepartementale beleidsonderzoeken	252
8.1	Interdepartementale beleidsonderzoeken 1998	252
8.2	Politieke besluitvorming voorgaande ronden	253
9	Financiën decentrale overheden	255
9.1	Inkomstenbronnen van provincies en gemeenten	255
9.2	Gemeentelijke belastingen in perspectief	259
9.3	De kapitaaluitgaven van de decentrale overheden en de financiering daarvan	263
10	Nederland en de financiën van de Europese Unie	267
10.1	Agenda 2000 en voortzetting van de budgetdiscipline	267
10.2	De financiële kaders van de Europese Unie	267
10.3	De Nederlandse nettopositie	270
10.4	De Nederlandse afdrachten	271
11	EMU-saldo, EMU-schuld en financieringsbehoefte	274
12	Staatsbalans en economische categorieën	276
12.1	Inleiding	276
12.2	Staatsbalans per 31 december 1997	276
12.3	Rijksbegroting naar economische categorieën	288
13	Het convergentieverloop in de Europese Unie	289
13.1	Inleiding	289
13.2	De convergentiecriteria	289
13.3	Procedures ter bevordering van het convergentieproces	290
14	De regels budgetdiscipline	292
14.1	Inleiding	292
14.2	De geïntegreerde set regels budgetdiscipline	292
	Trefwoordenregister	301
	Lijst van gebruikte afkortingen	306
	Overzicht van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (inclusief sociale fondsen) en het EMU-tekort	309

1 Hoofdlijnen van het beleid

1.1 Inleiding

De Nederlandse economie heeft zich de afgelopen 4 jaar voorspoedig ontwikkeld. Het overheidsbeleid en de constructieve opstelling van sociale partners hebben daar een belangrijke bijdrage aan geleverd. Mede dankzij loonmatiging, lastenverlichting, ondernemerszin en maatregelen op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt bedroeg de werkgelegenheids groei in de vorige kabinetsperiode ruim 620 000 personen. De langjarige tendens van een almaar stijgend aantal mensen met een uitkering is naar beneden omgebogen. Dankzij de daling van het overheidstekort en een dalende schuldquote heeft Nederland zich ruim kunnen kwalificeren voor de start van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Tevens kon een begin worden gemaakt met de structurele verhoging van de overheidsinvesteringen in de Nederlandse infrastructuur en het leefklimaat. Maatregelen op het gebied van deregulering, administratieve lastenverlichting en marktwerking hebben de dynamiek en het groeipotentieel van de Nederlandse economie versterkt. Dankzij deze inspanningen heeft Nederland op veel terreinen de achterstand op ons omringende landen ingelopen of zelfs een voorsprong genomen. De resultaten van de vorige kabinetsperiode bieden daarmee een stevig fundament voor het nieuwe kabinet.

De verbeterde economische uitgangspositie stelt ons land in staat om antwoord te geven op belangrijke uitdagingen. Veel economische variabelen bewegen in de juiste richting, maar de voorraadniveaus (zoals de te geringe participatie en de hoge overheidsschuld) zijn nog lang niet alle op orde. Tegelijkertijd worden ook nieuwe problemen zichtbaar. De krapper wordende arbeidsmarkt, waar naast een nog steeds groot tekort aan arbeidsplaatsen in toenemende mate een gebrek aan geschikte arbeidskrachten voelbaar wordt, vraagt om een belangrijke accentverschuiving in het beleid. Dit zal zich nog sterker dan voorheen moeten richten op het verminderen van de armoedeval en het activeren en scholen van het nu nog onbenutte arbeidspotentieel. Bij een stijgende productie komen voorts knelpunten op het terrein van infrastructuur en milieu verscherpt in beeld. Deze vragen om een aanzienlijk investeringspakket in de ruimtelijke economische structuur. Ook investeringen in het onderwijs, de zorg en de sociale structuur zijn daarbij van groot belang. De te verwachten toenemende internationale concurrentie binnen de EMU vraagt om verdere versterking van het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers. Daarom zullen nieuwe stappen gezet moeten worden op het terrein van verbeterde marktwerking en efficiency van de publieke dienstverlening.

Bij de vaststelling van de budgettaire kaders voor de nieuwe kabinetsperiode worden de solide formules van de vorige kabinetsperiode opnieuw gebruikt. Een zekere behoedzaamheid is niet zonder reden. De periode 1990–1994 illustreert dat jaren met een voorspoedige economische groei en werkgelegenheids groei kunnen worden gevolgd door een minder gunstige periode. De economische groei liep destijds terug van 4% in 1990 naar minder dan 1% in 1993. De hoge banengroei in 1990 liep

in de jaren erna snel terug en bleek in 1993 en 1994 geheel verdampt. Om de kans op tegenvallers te verkleinen wordt het budgettaire beleid opnieuw gebaseerd op behoedzame uitgangspunten met handhaving van het instrument van het reële uitgavenkader. Dit beproefde recept wordt aangevuld met een formule voor de aanwending van meevallers aan de ontvangstenzijde. De basis voor een betrouwbaar en voorspelbaar overheidsbeleid wordt daarmee verder versterkt. Eventuele inkomsten-meevallers zullen volgens een vooraf bepaalde verdeelsleutel worden aangewend voor tekortreductie en lastenverlichting en daardoor bijdragen aan een versterking van de economische basis voor het toekomstige begrotingsbeleid.

Het financieel-economisch beleid zal voorts, zoals in het Regeerakkoord gesteld, in het bijzonder gericht zijn op:

- meer mensen aan de slag en een evenwichtige inkomensontwikkeling;
- investeren en reserveren voor de toekomst;
- een dynamische en duurzame economie;
- een betrouwbaar en voorspelbaar overheidsbeleid;
- voldoende ruimte voor doelmatig uitgevoerde kerntaken.

1.2 Meer mensen aan de slag en een evenwichtige inkomensontwikkeling

Groei van de werkgelegenheid en een afname van het aantal mensen in de werkzame leeftijd dat afhankelijk is van een uitkering, is een belangrijke sleutel voor vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid en de sociale cohesie. Het is het beste middel om de koopkracht van mensen te verbeteren en creëert bovendien de financiële ruimte voor instandhouding en uitbreiding van de kerntaken van de overheid. Het beleid van de regering en de sociale partners zal moeten inspelen op de gewijzigde situatie op de arbeidsmarkt. Als gevolg van de sterke werkgelegenheids-groei in de afgelopen jaren gaat het niet langer alleen om een gebrek aan arbeidsplaatsen. In toenemende mate is sprake van een gebrek aan effectief arbeidsaanbod en onvoldoende kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod.

Groei van de werkgelegenheid vereist allereerst een verantwoorde arbeidskostenontwikkeling. Sociale partners spelen daarbij de hoofdrol. Nu de arbeidsmarkt aan het verkrappen is, wordt (bedrijfs-)scholing en het bieden van kansen aan langdurig werklozen nog belangrijker. Differentiatie in beloning en flexibele vormen van beloning kunnen er ook toe bijdragen dat spanningen beheersbaar gehouden worden. Ook de regering zal de nadruk leggen op activering en scholing van het arbeidsaanbod. Waar de lastenverlichting tijdens de vorige kabinetsperiode voor een belangrijk deel gericht was op het verlagen van loonkosten voor werkgevers, ligt bij de thans voor deze kabinetsperiode voorziene lastenverlichting de prioriteit bij lastenverlichting voor werknemers. In de voorgenomen herziening van het belastingstelsel worden de lasten op arbeid voor werknemers fors verlaagd en wordt de overgang van een uitkering naar een baan financieel aantrekkelijker gemaakt.

Ook voor de niet-werkende partner wordt de stimulans om te gaan werken vergroot, mede door uitbreiding van de voorzieningen voor kinderopvang. De begeleiding en scholing van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zal worden geïntensiveerd. Uitvoeringsinstellingen, arbeidsbemiddelaars en gemeenten zullen door wijzigingen in de uitvoering van de sociale zekerheid en de financiering van de bijstand een groter financieel belang krijgen om uitkeringsgerechtigden aan de slag te krijgen. Het effectieve arbeidsaanbod zal door deze

maatregelen kunnen worden vergroot, waardoor de druk op de arbeidsmarkt kan afnemen. Bovendien zal de lastenverlichting behulpzaam zijn bij het bevorderen van loonmatiging.

Speciale aandacht vraagt de arbeidsdeelname van ouderen. Deze is nu erg laag en zal bij ongewijzigd beleid leiden tot een groot beroep op uitkeringsregelingen door de ouder wordende naoorlogse geboortegolf. Hier is welhaast een cultuuromslag nodig. Naast een grote inspanning van werkgevers en werknemers, die reeds doende zijn VUT-regelingen te herzien, is aanpassing van het overheidsbeleid nodig. Daarbij gaat het zowel om het stimuleren van het blijven werken door ouderen als om de toepassing van regelingen die het afvloeien naar inactiviteit van ouderen bevorderen.

Voor de sociale cohesie zijn naast een grotere arbeidsparticipatie ook evenwichtige inkomensverhoudingen van groot belang. Handhaving van het wettelijk minimumloon en koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de contractloonontwikkeling zijn daarvoor een belangrijk instrument. Dit vereist dat de loonontwikkeling gematigd blijft. Daarnaast zal ook het fiscale beleid aan evenwichtige inkomensverhoudingen moeten bijdragen. Bij de voorgenomen herziening van het belastingstelsel is voorzien in een laag tarief in een nieuwe korte eerste schijf die gunstig uitwerkt op de koopkracht van de lagere inkomens, waarbij in 1999 reeds een eerste stap wordt gezet. Ook de gewijzigde behandeling van vermogen, sparen, lenen en beleggen draagt bij aan evenwichtiger inkomensverhoudingen, omdat daardoor allerlei belastingbesparende constructies onmogelijk worden gemaakt en de uitholling van de belastinggrondslag wordt gestopt. In aanvulling hierop zullen intensiveringen plaatsvinden op het terrein van specifiek inkomensbeleid, die in het bijzonder van belang zijn voor mensen met lagere inkomens die met hoge vaste lasten kampen (individuele huursubsidie, tegemoetkoming studiekosten, bijzondere bijstand, Wet Voorzieningen Gehandicapten).

1.3 Investeren en reserveren voor de toekomst

De economische structuur en de budgettaire positie van nu is het resultaat van een cumulatie van beslissingen uit een reeks van vele jaren in het verleden. Veel overheidsmaatregelen hebben gevolgen tot ver na deze kabinetsperiode. Dit vereist dat besluiten worden genomen niet slechts met een blik op 2002, maar ook met het oog op een verder weg liggende horizon. Deze langetermijndimensie van het overheidsbeleid is in het bijzonder van belang voor het onderwijs, de ruimtelijke economische en sociale structuur, het milieu en de overheidsfinanciën. Met het oog op de toekomst moet op deze terreinen nu reeds geïnvesteerd en gereserveerd worden.

De toekomst wordt mede bepaald door de kwaliteit van het huidige onderwijs. Door te investeren in een goede scholing zijn mensen later beter toegerust om in te spelen op veranderende omstandigheden. Onvrede en uitsluiting kunnen daarmee worden vermeden. Ook voor de economie zijn investeringen in menselijk kapitaal van grote waarde. Het onderwijs bepaalt voor een belangrijk deel de vaardigheden en intellectuele bagage van de toekomstige beroepsbevolking. De deelnemers aan het onderwijs zullen vaardigheden moeten ontwikkelen met betrekking tot de informatie- en communicatietechnologie, die steeds meer het beroeps- en maatschappelijk leven zal doordrenken. Omdat het tempo van veranderingen eerder zal versnellen dan vertragen zal bovendien het «leven lang leren» de regel moeten worden. Zowel bedrijven als overheid zullen zich daarop moeten instellen. Dit vergt extra financiële middelen voor onderwijs en scholing, zowel van de overheid als van bedrijven. Van

de totale intensiveringen in het Regeerakkoord wordt dan ook een bedrag oplopend tot 1,8 miljard per jaar voor de kwaliteit van het onderwijs gereserveerd. Voor de kennisinfrastructuur komt daarnaast gespreid over de kabinetsperiode cumulatief 1,1 miljard beschikbaar.

De langetermijndimensie van het overheidsbeleid komt nadrukkelijk ook naar voren bij de besluiten over de ruimtelijke economische structuur. Om de mainportfunctie van Rotterdam en Schiphol op lange termijn zeker te stellen, zijn reeds op korte termijn richtinggevende besluiten nodig. In het Regeerakkoord zijn daarnaast middelen gereserveerd en prioriteiten gesteld voor de periode tot 2010. De voorstellen van het vorige kabinet hebben daarbij als basis gediend, waarbij extra accenten gelegd zijn op het stadsgewestelijk openbaar vervoer en de vitalisering van de grote steden. De omvang van het totale extra investeringspakket tot 2010 bedraagt cumulatief 28,5 miljard, waarvan 2 miljard met het oog op een verantwoorde inpassing van nieuwe wegen, vaarwegen en uitbreidingen van het spoor, is gereserveerd voor verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

De congestie op het Nederlandse wegennet vormt een toenemende belasting voor economie en milieu. Met het oog op grote urgente knelpunten bij de bereikbaarheid zullen projecten gericht op het vergroten van de bereikbaarheid zo snel mogelijk in uitvoering worden genomen. Variabilisatie van de autokosten, de invoering van rekening rijden en aanpassing van het maximumsnelheidsregime zullen daarnaast tot een efficiënter gebruik en verbeterde doorstroming op het bestaande wegennet kunnen leiden. Speciale aandacht vraagt de lange voorbereidingstijd van ruimtelijk-economische beslissingen. Tussen planvorming en afronding van projecten verstrijken vele jaren. Stroomlijning en versnelling van procedures is gewenst. Daarnaast kan vergroting van het draagvlak voor infrastructuurbeslissingen door al in de voorfase tijdig met belanghebbenden in overleg te treden, leiden tot versnelling van procedures.

Een duurzame economische ontwikkeling is alleen mogelijk wanneer de economische groei en de belasting van het milieu worden ontkoppeld. Bij veel schadelijke stoffen is deze ontkoppeling reeds tot stand gebracht. De uitstoot van CO₂ is het belangrijkste resterende probleem. Om voortgang op dit terrein te boeken is inzet van het prijsinstrument onmisbaar. De verdere vergroening van het belastingstelsel is daarom een essentieel onderdeel van de voorgenomen herziening van het belastingstelsel. Daarnaast zal Nederland ook helpen het mondiale probleem van de uitstoot van broeikasgassen te verminderen door bijdragen aan de Joint Implementation en het Clean Development Mechanism.

Bij een toenemende druk op zorgvoorzieningen als gevolg van een verouderende bevolking wordt de zorg voor de kwaliteit en de inrichting van het zorgstelsel steeds belangrijker. De ontwikkeling van kwaliteit en kostenbewustzijn dienen hierbij hand in hand te gaan. Investerings in een goede ouderen- en thuiszorg en beperking van wachtlijsten leveren daarbij, naast de voorgenomen maatregelen op het terrein van werk en inkomen, een belangrijke bijdrage aan een goede sociale structuur van ons land.

Bij de overheidsfinanciën is de langetermijndimensie het sterkst bij de tekortpolitiek. Een tekort op de begroting wordt elk jaar weer toegevoegd aan de overheidsschuld. De toekomstige generatie werkenden wordt zo niet alleen opgezaald met de financiering van steeds verder toenemende lasten voor AOW en zorg als gevolg van de vergrijzing, maar ook met een hoge overheidsschuld en de daarbij behorende rentelasten. In de vorige

kabinetsperiode is het tekort gereduceerd van ruim 4% tot circa 1¼% BBP¹. De mogelijkheden in de komende jaren reiken verder dan de reductie met ¼%-punt BBP die resulteert bij doorrekening van het Regeerakkoord bij behoedzame veronderstellingen. Door meevallers bij de ontvangsten merendeels hiervoor te reserveren ligt een verdere tekortreductie in deze kabinetsperiode binnen bereik. Mede door de stortingen in het AOW-spaarfonds, die deze kabinetsperiode naar verwachting zullen oplopen tot ruim 6½ miljard per jaar, kan aldus een budgettaire reserve voor de toekomstige vergrijzing worden aangelegd.

1.4 Een dynamische economie

De EMU, die op 1 januari 1999 van start gaat, zal de onderlinge verwevenheid van de Europese economieën verder versterken. Het belang van een dynamische economie, waarin technologische ontwikkelingen, internationale concurrentie en veranderende marktverhoudingen niet zozeer bedreigingen vormen, maar nieuwe kansen creëren, neemt daardoor toe.

In een dynamische economie is het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers een sleutelvariabele. Het overheidsbeleid dient aan concurrentiekracht en aanpassingsvermogen van de particuliere sectoren bij te dragen, niet alleen via het uitgaven- en lastenbeleid maar ook via transparante regelgeving die geen onnodige belemmeringen opwerpt. Meer concurrentie en minder toetredingsdrempels voor de binnenlands georiënteerde sectoren kunnen voordelen opleveren voor de consument en het exporterende bedrijfsleven die de producten van deze sectoren afnemen.

In het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) en met de oprichting van de Nederlandse Mededingingsautoriteit zijn in de vorige kabinetsperiode reeds belangrijke stappen op dit terrein gezet. De MDW-operatie zal in de komende kabinetsperiode worden voortgezet met extra aandacht voor concrete uitvoering van beleidswijzigingen. Het verzet van gevestigde belangen mag niet het zicht ontnemen op de potentiële baten voor consument en burger van een verbeterde marktwerking. Ook bij de uitvoering van publieke taken kunnen diverse vormen van concurrentie tot besparingen en een betere prijs-kwaliteitverhouding leiden. Essentieel daarbij is dat de overheid voldoende waarborgen realiseert voor rechtsbescherming van en toegankelijkheid voor burgers, onder meer door een goed toezicht.

1.5 Een betrouwbaar en voorspelbaar overheidsbeleid

Het beleid van de overheid dient betrouwbaar en zoveel mogelijk voorspelbaar te zijn. Dit is in het bijzonder van belang bij het begrotingsbeleid, waar betrouwbaarheid zich vertaalt in het minimaliseren van het risico dat gedane toezeggingen of gewekte verwachtingen niet kunnen worden nagekomen of dat eenmaal in gang gezet beleid weer geheel of gedeeltelijk moet worden teruggedraaid. Het begrotingsbeleid is voorspelbaar indien het zich zoveel mogelijk onttrekt aan wijzigingen in economische prognoses en conjunctuurschommelingen, onverhoedse ingrepen worden voorkomen en het begrotingssaldo een bufferfunctie kan vervullen.

¹ In het Regeerakkoord werd uitgegaan van een EMU-tekort van 1½% BBP in 1998. Naar verwachting zal het EMU-tekort in 1998 dankzij meevallende inkomsten een ¼%-punt BBP lager uitvallen, met structurele doorwerking naar 2002. De EMU-tekortcijfers in deze Miljoenennota zijn daardoor voor de jaren 1998–2002 ¼%-punt BBP lager dan voorzien bij de doorrekening van het Regeerakkoord.

Daarom is er opnieuw voor gekozen het begrotingsbeleid te baseren op behoedzame uitgangspunten zowel voor de inkomsten- als voor de uitgavenkant van de begroting. De kans op teleurstellingen wordt aldus verkleind. Net als in de vorige kabinetsperiode wordt gerekend met een gemiddelde economische groei van 2¼% over de komende vier jaar, waarbij – eveneens net als in de vorige kabinetsperiode – al rekening is gehouden met de gunstige doorwerking van de beleidsmaatregelen uit het Regeerakkoord (de zogenaamde «inverdieneffecten»). Er is dus ongewijzigd sprake van behoedzaamheid.

Voor het uitgavenbeleid is verder gekozen voor een voortzetting van de systematiek van een vast reëel uitgavenkader, die in de afgelopen periode goede diensten heeft bewezen. Deze systematiek wordt aangevuld met een uitgavenreserve, die kan dienen om tegenvallers op te vangen die nu niet te voorzien zijn. Daarnaast zijn duidelijke afspraken gemaakt over de aanwending van budgettaire meevallers, zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant.

Net als in de vorige kabinetsperiode kunnen zich bij een afwijkende economische ontwikkeling zowel mee- als tegenvallers bij de uitgaven voordoen. De kans op tegenvallers lijkt het grootst bij de nominale loonontwikkeling, met vooral gevolgen voor loongevoelige overheidssectoren. Deze zogenoemde «ruilvoetproblematiek» behoeft niet specifiek binnen één sector te worden gecompenseerd. Dit betekent tegelijkertijd dat eventuele meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling (zoals lagere rente-uitgaven en een lager volume in de sociale zekerheid) in eerste instantie dienen te worden gereserveerd totdat duidelijk is of deze nodig zijn om (in latere jaren) een eventueel ruilvoetverlies te compenseren. In de vorige kabinetsperiode deden zich uiteindelijk (inclusief ruilvoetverlies) per saldo meevallers onder het uitgavenkader voor als gevolg van de economische ontwikkeling. Indien zeker is dat dit weer het geval is, zal deze ruimte worden aangewend voor intensiveringen in lijn met de prioriteitenstelling bij het behoedzame scenario. Extra ruimte voor uitgaven kan daarnaast ontstaan door een hogere voeding van het Fonds Economische Structuurversterking (FES), die samenhangt met meevallende aardgasbaten en extra rentebesparing uit de verkoop van staatsbezit en veilingen.

Ten aanzien van eventuele meevallers aan de inkomstenkant is afgesproken dat zij, voorzover ze nog in 1998 zouden optreden volledig voor tekortreductie worden benut (inclusief doorwerking naar latere jaren); inmiddels is voor 1998 door een meevaller ten opzichte van de Regeerakkoordaannames de raming voor het tekort met bijna 2 miljard verlaagd. Van eventuele meevallers in de jaren erna wordt ¾ benut voor extra EMU-tekortreductie en ¼ voor lastenverlichting, zolang het EMU-tekort boven ¾% BBP ligt. Daarna geldt als sleutel 50/50. Ten aanzien van eventuele tegenvallers aan de inkomstenkant volgt de regering een vergelijkbare benadering. Tot een EMU-tekort van 1¾% BBP lopen tegenvallers voor ¾ in het tekort en worden zij voor ¼ opgevangen door lastenverzwaring. Boven een EMU-tekort van 1¾% BBP wordt de verdeelsleutel 50/50 gehanteerd, zolang de vereisten van het Verdrag van Maastricht zich daar niet tegen verzetten.

De beleidsinzet van de regering leidt ertoe dat, bij behoedzame veronderstellingen met betrekking tot de economische groei, het EMU-tekort gereduceerd wordt van 1¼% BBP dit jaar tot 1% BBP in 2002. Bij meevallende economische groei moet het, met de hierboven geformuleerde evenwichtige afspraken ten aanzien van tekortverlaging en lastenverlichting, mogelijk zijn om het EMU-tekort verder terug te brengen. Dit is van belang met het oog op de komende vergrijzing. Een

begrotingssituatie van vrijwel in evenwicht of in overschot is daarnaast nodig om te voldoen aan de eisen – vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact – die samenhangen met de deelname aan de derde fase van de EMU. In een dergelijke situatie bestaat – in lijn met de systematiek van het reële uitgavenkader – voldoende ruimte om bij een onverhoopt tegenvallende economische ontwikkeling de werking van automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant toe te staan, zonder dat de referentiewaarde voor het EMU-tekort (3% BBP) wordt overschreden.

1.6 Uitgaven- en lastenbeleid

De beleidsvoornemens van de regering dienen te worden ingepast binnen de beschikbare budgettaire ruimte. Uitgaande van het behoedzame scenario van het CPB bedraagt de budgettaire ruimte in 2002 bij ongewijzigd beleid 4¼ miljard. Additionele budgettaire ruimte ontstaat door doelmatigheidswinsten, herschikkingen en uitgavenbesparingen, andere ruimtevergrotenende maatregelen en door de macro-economische effecten van het nieuwe beleid (dat leidt tot hogere groei en meer werkgelegenheid).

Tabel 1.6.1 Opbouw en aanwending budgettaire ruimte 1999–2002;
in miljarden gulden

Ruimte behoedzaam scenario	4¼
Ombuigingen	7¾
Andere ruimtevergrotenende maatregelen	1
Macro-economische effecten RA	3¾
Totaal ruimte	16¾
Aangewend voor:	
Intensiveringen	9¼
Lastenverlichting	4½
Reductie EMU-tekort	2
Uitgavenreserve	1

Het pakket intensiveringen van ruim 9 miljard vormt in de eerste plaats de vertaling van de beleidsvoornemens van de regering met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, infrastructuur (inclusief milieu) en de zorg. Daarnaast komt er extra geld beschikbaar voor politie en veiligheid, voor specifiek inkomens- en werkgelegenheidsbeleid, voor kinderopvang, voor sport en cultuur en voor sociale infrastructuur. Met dit pakket maatregelen kan economisch élan worden gecombineerd met sociale verantwoordelijkheid en duurzaamheid en wordt maatschappelijke fragmentatie tegengegaan.

Tabel 1.6.2 Intensiveringen 1999–2002; cumulatief, in miljoenen gulden

	1999	2000	2001	2002
Kwaliteit onderwijs	450	900	1350	1800
Kinderopvang en naschoolse activiteiten	65	135	185	265
Infrastructuur en milieu	875	1600	1725	2000
Politie/overige justitiële keten	175	350	500	750
Sport en cultuur	25	50	75	115
Specifiek werkgelegenheidsbeleid	250	500	750	950
Specifiek inkomensbeleid	175	375	550	750
Zorg	550	1100	1650	2200
Extra impuls sociale infrastructuur	25	50	75	100
Gemeente- en provinciefonds	98	230	283	355
Totaal	2688	5290	7143	9285

Tegelijkertijd dient de overheid haar taken doelmatig uit te voeren en neerwaartse aanpassingen in uitgaven te realiseren indien door gewijzigde omstandigheden en problemen bepaalde uitgaven minder prioriteit verdienen. Door een combinatie van doelmatigheidswinsten en andere uitgavenbesparingen (gezaamenlijk ruim 7,5 miljard) wordt de financiële ruimte gecreëerd om de nieuwe uitgavenprioriteiten binnen de financiële randvoorwaarden van een betrouwbaar en voorspelbaar budgettair beleid te kunnen realiseren. Met het totaalpakket van intensiveringen en ombuigingen wordt voldoende budgettaire ruimte gecreëerd voor doelmatig uitgevoerde kerntaken van de overheid.

Tabel 1.6.3 Ombuigingen 1999–2002; in miljoenen gulden				
	1999	2000	2001	2002
Rijksbegroting in enge zin	1254	2611	4080	5742
Sociale zekerheid	245	885	1350	1765
Zorgsector	0	30	80	145
Totaal	1499	3526	5510	7652

Een deel van de financiële ruimte wordt vrijgemaakt voor fiscale maatregelen. Het huidige belastingstelsel is om een aantal redenen toe aan een herziening. Op basis van de hoofdlijnen van de nota «Belastingen in de 21^{ste} eeuw: een verkenning» zal per 1 januari 2001 een stelselherziening worden doorgevoerd. Deze heeft als doelstellingen verbreding en versterking van de belastinggrondslag, bevordering van de werkgelegenheid en de economische structuur, versterking van de concurrentiekracht van Nederland, bevordering van een duurzame economische ontwikkeling («vergroening»), een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de belastingdruk, bevordering van emancipatie en economische zelfstandigheid en vereenvoudiging van het belastingstelsel. Voor deze stelselherziening is 5 miljard vrijgemaakt. Het budgettair beslag van de lastenverlichting wordt beperkt tot 4,6 miljard omdat ook enkele andere maatregelen worden doorgevoerd die per saldo geld opleveren.

Een belangrijk onderdeel van de fiscale stelselherziening betreft de voorgenomen verlaging van de marginale tarieven. Door een reeks grondslagverbredende maatregelen, waaronder de beperking van aftrekposten en de omzetting van de (overdraagbare) belastingvrije som in een individuele heffingskorting, ontstaat ruimte voor een forse verlaging van de tarieven voor de tweede en derde schijf. Met de introductie van een nieuwe eerste schijf (de zogenaamde knip in de eerste schijf) worden de lagere inkomens extra tegemoet gekomen.

Tabel 1.6.4 Wijzigingen tariefstructuur		
	Huidige tarief	Nieuwe tarief
Eerste schijf; eerste deel	36,35%	31%–33%
Eerste schijf, tweede deel	36,35%	35%–37%
Tweede schijf	50%	41%–43%
Derde schijf	60%	51%–53%

De verdere vergroening van het belastingstelsel en de daarbij behorende compensatie zal reeds gefaseerd vanaf 1 januari 1999 worden ingevoerd. Met het oog hierop zal vanaf die datum het tarief voor het eerste deel van de huidige eerste schijf tot een belastbaar inkomen dat overeenkomt met het minimumloon met 0,9% worden verlaagd. Ter ondersteuning van met

name de lagere inkomens zal het tarief van de nieuwe eerste schijf, conform het Regeerakkoord, additioneel worden verlaagd met een bedrag van 500 miljoen, een extra verlaging met ongeveer 0,4%, zodat het tarief per saldo 1,3% onder het tarief van de nieuwe tweede schijf komt te liggen. Per saldo resteert in 1999 zowel voor gezinnen als bedrijven enige lastenverzwaring. Dit vloeit voort uit het wegwerken van de vermogens-tekorten in de sociale fondsen in 1999 en 2000. De gunstige conjuncturele situatie en het koopkrachtbeeld bieden gelegenheid deze noodzakelijke tijdelijke lastenverzwaring op te vangen. Na afronding van de vermogensinhaal ontstaat extra ruimte voor lastenverlichting, in aanvulling op de 4,6 miljard lastenverlichting uit het Regeerakkoord en de eventuele ruimte voor lastenverlichting uit hoofde van inkomstenmeevallers.

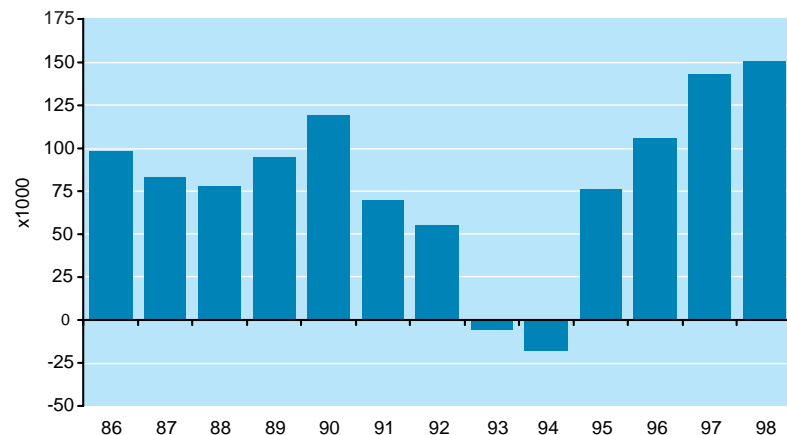
Met het bedrag van 2 miljard dat in het behoedzame scenario wordt uitgetrokken voor tekortreductie kan het EMU-tekort naar huidig inzicht worden verlaagd naar een niveau van 1% BBP in 2002. Ook de EMU-schuldquote laat een daling zien, tot een niveau van 65% BBP. Zoals hierboven aangegeven is het echter wenselijk en ook mogelijk om in de komende jaren een verdere daling van tekort en schuldquote te realiseren; de afspraken over de aanwending van inkomstenmeevallers geven hiervoor een evenwichtige benadering.

2 Financieel-economisch beleid

2.1 Inleiding

De Nederlandse economie draait op volle toeren en presteert de laatste jaren beter dan de economieën van de omliggende landen. Voor dit jaar wordt een groei van de productie verwacht van bijna 4%. Dit gaat gepaard met een sterke groei van de werkgelegenheid; er komt voor 175 000 personen een baan bij. Hierdoor laat de werkloosheid een, in Europees perspectief, opmerkelijke ontwikkeling zien. Terwijl de werkloosheid in veel landen in Europa de laatste jaren opliep, liet in Nederland de werkloze beroepsbevolking juist een daling zien. De totale werkgelegenheidsgroei komt in de periode 1995–1998 uit op 624 000 personen (476 000 arbeidsjaren). Dat is ruim twee keer zoveel als waarmee bij de start van het vorige kabinet was gerekend. Deze goede prestatie was mogelijk doordat de gunstige economische conjunctuur hand in hand ging met een beleid gericht op versterking van de economische dynamiek en een beheerste ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden, mede mogelijk gemaakt door een aanzienlijke lastenverlichting. De uitdaging voor de komende kabinetsperiode is om de dynamiek van de Nederlandse economie vast te houden, ook als de conjunctuur over zijn hoogtepunt zou heen raken.

Grafiek 2.1.1 Werkgelegenheidsgroei 1986–1998; in arbeidsjaren



Bron: CPB, Macro Economische Verkenning 1999, 1998

Er blijft ondanks de gunstige arbeidsmarktsituatie een grote groep uitkeringsgerechtigden die nog niet de overstap naar een betaalde baan heeft kunnen maken. Het aanboren van het grote onbenutte potentieel aan arbeid kan niet alleen voor betrokkenen een belangrijke inkomensverbetering betekenen, maar ook de sociale cohesie ten goede komen. Ook de economie en de overheidsfinanciën zullen ervan profiteren. De regering zal daarom in de komende kabinetsperiode trachten het effectieve arbeidsaanbod te vergroten, zodat de uitstroom uit de sociale

zekerheid voortgaat. Met de sociale partners zal de balans worden opgemaakt over de wijze waarop dit vraagstuk gezamenlijk kan worden aangepakt.

Het is van belang de gunstige ontwikkelingen uit de vorige kabinetsperiode te continueren en te versterken. Er is daarom besloten tot een kwaliteitsimpuls in de maatschappelijke, sociale en economische structuur. Er zal fors worden geïnvesteerd in zorg, onderwijs en infrastructuur. Ook zal de doelmatigheid van economische processen worden vergroot, zodat een betere dienstverlening en prijs-kwaliteitverhouding resulteert. Dit moet uitmonden in een groter aanpassingsvermogen en groeipotentieel van de Nederlandse economie. Nederland kan zo ook in de toekomst een aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven blijven.

Behalve door een hogere investeringsactiviteit, zal ook het door het vorige kabinet ingezette beleid van deregulering en verbetering van de werking van markten worden voortgezet. Belangrijk onderdeel van het beleid van de regering zal zijn de modernisering van het belastingstelsel. Deze zal geconcentreerd zijn in 2001, maar wordt al in 1999 gestart. Doel van deze herziening is met name een lagere lastendruk op arbeid, verhoging van de arbeidsmarktparticipatie, een stevige belastinggrondslag en het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag. Het stelsel zal bovendien een grotere bijdrage leveren aan het proces van emancipatie en economische verzelfstandiging. De lagere tarieven die hiervoor nodig zijn, worden mogelijk gemaakt door de aftrekmogelijkheden te beperken en de indirecte belastingen te verhogen. De herziening van het belastingstelsel gaat gepaard met een forse lastenverlichting van 5 miljard in 2001, teneinde evenwichtige en over (vrijwel) de gehele linie positieve inkomenseffecten mogelijk te maken.

2.2 Internationale en nationale ontwikkelingen

Economische vooruitzichten

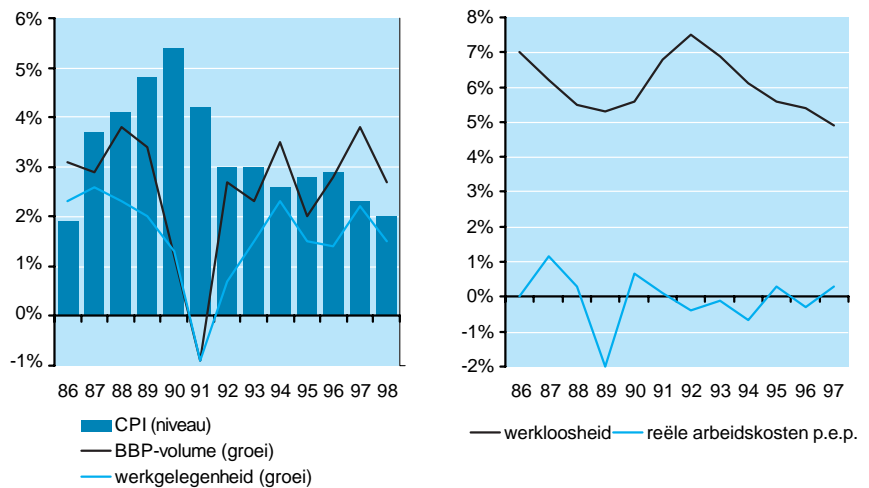
De eind vorig jaar verhevigde financiële crisis in Azië heeft in 1998 belangrijke consequenties voor de reële economische ontwikkeling in die regio. Voor de Japanse economie wordt in 1998 krimp verwacht, ondanks een fors stimuleringspakket van de Japanse regering. Het vertrouwen van de Japanse consumenten is sterk gedaald, zodat additionele lastenverlichting eerder leidt tot hogere besparingen dan tot extra consumptie. Er zijn daadkrachtige maatregelen vereist om de financiële sector te saneren. In veel andere Aziatische landen, als Indonesië, Taiwan, Zuid-Korea en China, vertraagt de economische groei dit jaar sterk ten opzichte van 1997. Voor volgend jaar wordt een licht herstel verwacht, waarbij wel aangetekend moet worden dat de trefzekerheid van prognoses onder de huidige omstandigheden gering is. Langzamerhand ondervinden ook landen buiten Azië de gevolgen van de economische crisis. In Rusland en een aantal omliggende republieken heeft zich een forse terugval in de economische ontwikkeling voorgedaan. Het is vooralsnog onzeker of reeds op korte termijn herstel volgt en in hoeverre de economieën in de rest van de geïndustrialiseerde wereld beïnvloed worden. Verwezen zij ook naar de beschrijving terzake in de Macro Economische Verkenning 1999 en de daarin opgenomen onzekerheidsvariant.

De Amerikaanse economie maakt naar verwachting in 1999 het achtste achtereenvolgende jaar mee van economische groei. Wel zal de groei ten opzichte van het economische topjaar 1997 (3,8% groei) via 3¼% in 1998 naar verwachting vertragen tot circa 2¼% volgend jaar als gevolg van de

economische crisis in Zuidoost-Azië en de relatieve kracht van de dollar, die de Amerikaanse concurrentiepositie heeft aangetast.

De huidige langdurige periode van economische groei en werkgelegenheidscreatie in de Verenigde Staten gaat gepaard met een in historisch perspectief lage inflatie. Dankzij een sterk activerend arbeidsmarktbeleid en daardoor dalend niveau van de «natuurlijke» werkloosheid, is de werkloosheid in 1997 gedaald tot 5% van de beroepsbevolking zonder dat dit tot nu toe heeft geleid tot aanzienlijke loonstijgingen. De reële arbeidskosten per eenheid product zijn sinds 1990 niet toegenomen. Onder invloed van heviger wereldwijde concurrentie is de arbeidsproductiviteit verhoogd door beter gebruik van informatietechnologie, concentratie op de kernactiviteiten en nieuwe managementmethoden. De combinatie van stevige productiviteitsstijging en gematigde arbeidskostenontwikkeling heeft de concurrentiepositie en de winstgevendheid van de Amerikaanse economie goedgeedaan. Dat de Verenigde Staten hierdoor een aantrekkelijke vestigingsplaats vormen, blijkt uit de ontwikkeling van de investeringen. Deze vertonen al sinds 1992 een groei van circa 5% per jaar.

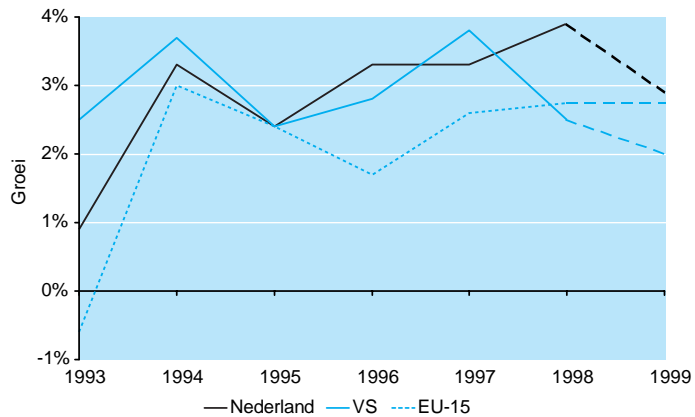
Grafiek 2.2.1 Enkele economische kengetallen VS, 1986-1997



Bron: OESO, Economic Outlook 63, juni 1998

De economische vooruitzichten van Europa voor 1998 en 1999 zijn positief. De groei van het BBP in de Europese Unie (EU) zal naar verwachting licht versnellen van 2,6% in 1997, naar 2¾% in 1998 en 1999. Door deze productiegroei neemt de werkgelegenheid enigszins toe. Als gevolg hiervan wordt een daling verwacht van de werkloosheid van 18,7 miljoen in 1996 naar circa 17 miljoen in 1999. Ondanks deze daling blijft het niveau van de werkloosheid hoog, hetgeen duidelijk maakt dat enige jaren met een gunstige conjunctuur niet voldoende zijn om de werkloosheid daadwerkelijk naar een laag peil ten brengen in de EU, maar dat er vooral verbeteringen nodig zijn in de economische structuur. Nederland loopt hierbij voorop ten opzichte van de meeste andere lidstaten.

Grafiek 2.2.2 BBP-volumegroei Nederland, VS en EU-15, 1993-1999

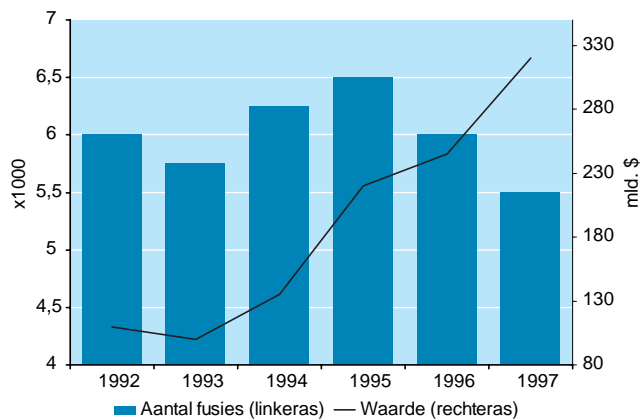


Bron: CPB, Macro Economische Verkenning 1999, 1998

De start van de Economische en Monetaire Unie (EMU) per 1 januari 1999 betekent een belangrijke wijziging in de internationale omgeving. Het monetaire beleid zal voortaan gericht zijn op de 11 deelnemers aan de EMU en niet alleen op het ankerland Duitsland. Verder zal gelijktijdig met de start van de EMU de (girale) euro worden geïntroduceerd, als voorlopig sluitstuk in het proces naar één gemeenschappelijke Europese markt.

De start van de EMU en de invoering van de euro versterken de concurrentie in Europa, doordat de transparantie in het economisch verkeer toeneemt. Verder krijgen de intra-Europese handel en de investeringen een stimulans, doordat wisselkoersrisico's verdwijnen. Om de intensere concurrentie het hoofd te kunnen bieden treedt er momenteel, vooral in de financiële sector, schaalvergroting op. Hierbij wordt nadrukkelijk ook over de grens gekeken.

Grafiek 2.2.3 Ontwikkeling aantal en waarde intra-Europese fusies



Bron: Acquisitions Monthly

Verschillen in economische efficiëntie tussen de landen in de EMU zullen minder zichtbaar worden in de afzetprijzen en meer in de winstgevendheid. Door de toenemende concurrentie zullen bedrijven meer dan in het verleden één prijs (in euro's) hanteren voor de gehele Europese markt. Er

wordt immers meer geconcurrereerd met buitenlandse concurrenten zowel op de thuismarkt als over de grens. De bedrijfsvoering zal gerationaliseerd worden; niet alleen ter verbetering van de concurrentiepositie, maar ook om het inzicht voor zowel de bestaande als nieuwe kapitaalverschaffers te vergroten.

Vestigingsplaatsfactoren, zoals flexibiliteit op de arbeidsmarkt, lastendruk, kwaliteit van infrastructuur en beroepsbevolking, zullen aan belang winnen. Dit heeft consequenties voor het overheidsbeleid. Het beleid kan bijdragen aan de concurrentiekracht en het aanpassingsvermogen van de economie door zoveel mogelijk marktbelemmeringen weg te nemen en de kwaliteit van de economische structuur te verbeteren. Daarbij is een langetermijnstrategie van belang. De economieën zullen, om concurrerend te blijven, continu aangepast moeten worden aan veranderende omgevingsfactoren, zoals samenstelling van de beroepsbevolking, de opkomst van nieuwe bedrijfstakken en nieuwe mondiale concurrenten. Structurele zwakten die de concurrentiepositie van een land aantasten, kunnen ook niet meer op korte termijn worden gecompenseerd door devaluatie van de eigen munt.

De Nederlandse economie

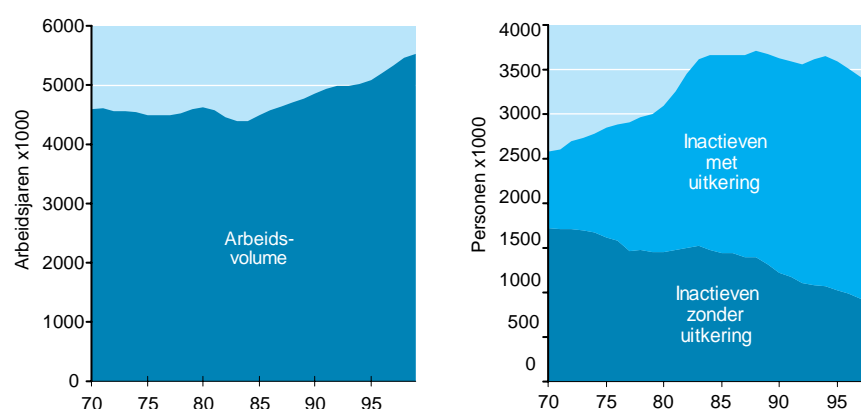
Nederland bereikt mogelijk reeds dit jaar, met een BBP-volumegroei van 4%, het hoogste punt in de conjunctuurcyclus. In 1999 vertraagt de economische groei naar verwachting tot 3%. Dit komt vooral door geringere groei van de externe vraag naar Nederlandse goederen. Alhoewel de groei van de voor ons land relevante wereldhandel van 1998 op 1999 stabiel is, vertraagt de groei van de Nederlandse export, doordat bij onze belangrijkste handelspartners juist veel vraag is naar investeringsgoederen en duurzame consumptiegoederen. Dit zijn goederen die in het Nederlandse uitvoerpakket relatief beperkt voorkomen. De particuliere consumptie zal zich in 1999, net als de uitvoer, minder dynamisch ontwikkelen dan de afgelopen jaren. Niet alleen door een iets geringere werkgelegenheidsgroei en koopkrachtontwikkeling, maar ook door naar verwachting geringere vermogenseffecten zal de groei van de particuliere consumptie afnemen. In 1997 en 1998 leverde de vermogenstoename van gezinnen, uit hoofde van de gestegen huizenprijzen en aandelenkoersen, nog een belangrijke bijdrage aan de groei van de particuliere consumptie. De totale investeringen laten in 1998 een vertraging zien ten opzichte van 1997. Indien wordt gecorrigeerd voor eenmalige investeringsprojecten in de energiesector en investeringen in vliegtuigen, resteren de conjunctuurgevoelige investeringen. Deze laten in 1998 een versnelling zien in de groei tot ruim 11%.

Evenals de Verenigde Staten is Nederland erin geslaagd hoge groeicijfers te combineren met een gematigde loon- en prijsontwikkeling. Een gevolg van de sterke productiegroei is een grote vraag naar personeel. Deze vraag neemt dit jaar toe met 2¾%. Het wordt daardoor voor ondernemers moeilijker om vacante functies te vervullen. Het aantal geregistreerde vacatures in het bedrijfsleven bedraagt in het eerste kwartaal van dit jaar ruim 120 duizend. Ondanks een toegenomen flexibiliteit van de arbeidsmarkt komt vooral de kwaliteit van het arbeidsaanbod niet overeen met de vraag. Dit leidt op sommige delen van de arbeidsmarkt tot knelpunten. Van een voor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven schadelijke contractloonstijging is echter vooralsnog geen sprake.

De krapte op de arbeidsmarkt is opmerkelijk in het licht van de omvangrijke inactiviteit in Nederland. Het aantal mensen in de leeftijdsgroep 15–64 jaar (exclusief volledig dagonderwijs) dat niet werkt is sinds 1970 toegenomen van 2,6 miljoen naar 3,3 miljoen personen. Ook het aantal

personen in deze leeftijdscategorie met een uitkering is sinds 1970 gestegen. De i/a-ratio voor deze leeftijdscategorie kende tot medio jaren tachtig een stijgend verloop. In 1984 bedroeg deze ratio 44%. Pas in de jaren negentig is in deze leeftijdscategorie een flinke daling van de i/a ratio waarneembaar tot 30% in 1998. Van belang hierbij is dat het aandeel in de inactiviteit van mensen met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid, ziekte, werkloosheid, bijstand, VUT of AWW, vanaf 1970 tot aan 1995 onafgebroken is toegenomen. Terwijl in 1970 een derde van de inactieven een uitkering ontving, bedraagt dit aandeel momenteel driekwart. Er zijn daardoor momenteel circa 2,4 miljoen mensen onder de 65 jaar met een uitkering. Hierin ligt nog een omvangrijke arbeidsmarktreserve verborgen. Het activeren van deze reserve biedt niet alleen soelaas voor de krapte op de arbeidsmarkt, maar verlaagt ook in belangrijke mate de in de afgelopen decennia toegenomen kosten van inactiviteit, die door een nauwelijks toegenomen arbeidsvolume werden gedragen.

Grafiek 2.2.4 Ontwikkeling arbeidsvolume en inactiviteit (15–64 jaar), 1970–1998



Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 1998; bewerking Financiën

2.3 De Nederlandse economie in de periode 1999–2002

Budgettaire uitgangspunten van het Regeerakkoord

Voor de wat langere termijn zijn de vooruitzichten van de Nederlandse economie ongewis. De periode van hoogconjunctuur is nu al langer dan normaal, zodat het logisch zou zijn over enige tijd een inzinking van de economische groei te verwachten. Het is echter ook mogelijk dat Nederland kan profiteren van de dynamiek in de Europese conjunctuur. Daarnaast lijkt de flexibilisering en dynamisering van de Nederlandse economie in de afgelopen periode Nederland structureel op een hoger groeipad te hebben gebracht. Dit zal zich de komende jaren moeten bewijzen. Het kabinetsbeleid zal daarbij ondersteunen door resterende of door groei ontstane knelpunten weg te nemen, te investeren in de economie en vooral in de mensen die deze economie moeten dragen en door het begrotingsbeleid solide en transparant te houden.

De regering hanteert opnieuw behoedzame uitgangspunten ten aanzien van de economische groei voor de komende vier jaar en heeft bovendien afspraken gemaakt over de aanwending van eventuele meevallers. Door uit te gaan van behoedzame uitgangspunten ten aanzien van de economische ontwikkeling wordt de kans op tegenvallers beperkt.

Tabel 2.3.1 Opbouw en aanwending budgettaire ruimte 1999–2002; in miljarden gulden 1998

opbouw		aanwending	
Ruimte behoedzaam scenario	4¼	Intensivering	9¼
Ruimtevergrotenende maatregelen	8¾	Lastenverlichting	4½
Macro-economische effecten RA	3¾	Uitgavenreserve	1
		Tekortreductie	2
Totaal	16¾	Totaal	16¾

De totale budgettaire ruimte bedraagt voor de periode 1999–2002 16¾ miljard. Hierbij is rekening gehouden met de gunstige doorwerking van de beleidsmaatregelen uit het Regeerakkoord. Deze genereren een hogere economische groei en een lager uitkeringsvolume. Per saldo wordt de budgettaire ruimte hierdoor met 3¾ miljard vergroot. Van de totale budgettaire ruimte zal ruim de helft worden aangewend voor beleidsintensivering. Daarbij is het accent gelegd op beleid dat de economische structuur versterkt en de werkgelegenheid bevordert. Het gaat daarbij om verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, versterking van de infrastructuur (inclusief natuur en milieu), meer middelen voor kinderopvang en specifiek werkgelegenheidsbeleid. Daarnaast zijn extra middelen uitgetrokken voor kwaliteitsverbetering van de zorg, de veiligheid, sport en cultuur en de sociale infrastructuur. De lastenverlichting (per saldo 4½ miljard) is geheel gereserveerd voor de herziening van het belastingstelsel. Het bedrag voor tekortreductie belooft 2 miljard, hetgeen overeenkomt met een reductie van ¼% BBP. Ten opzichte van het thans voorziene niveau 1998 (1¼% BBP) zou daarmee in 2002 een EMU-tekort van 1% BBP bereikt worden. Ten slotte is een uitgavenreserve opgenomen van 1 miljard, die primair dient voor thans niet voorziene tegenvallers in de uitgaven.

De herziening van het belastingstelsel gaat gepaard met een lastenverlichting van 5 miljard. Deze herziening zal zijn concentratiepunt hebben in 2001, maar reeds in 1999 worden gestart. Een vroegere implementatie is niet mogelijk in verband met de juridische en organisatorische voorbereiding van de herziening van het belastingstelsel. Daardoor zal de lastenverlichting vooral in 2001 neerslaan. Overigens zal in het volgende jaar nog nader worden bekeken of het, vanuit het oogpunt van een evenwichtiger spreiding van de lastenontwikkeling en een te verwachten conjunctuurpatroon niet aantrekkelijker zou zijn de lastenverlichting over meer jaren te verdelen, in het bijzonder over 2001 en 2002.

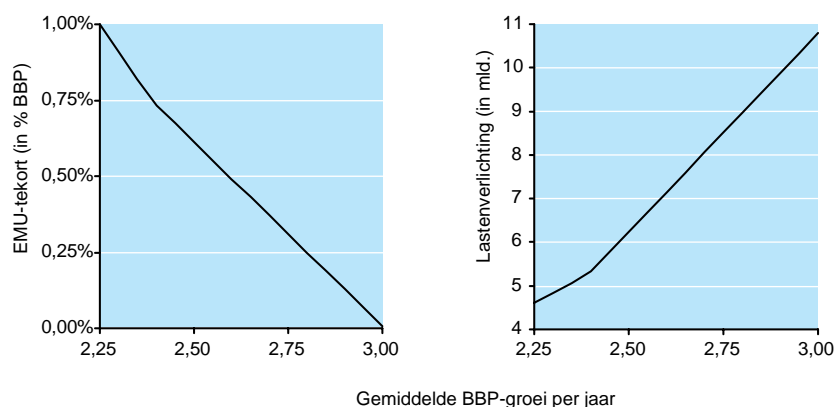
Overheidsfinanciën

De voorspelbaarheid van het begrotingsproces zal, na de introductie van het reële uitgavenkader door het vorige kabinet, verder toenemen door de zogenaamde meevallerformule bij de inkomsten. Deze formule geeft aan hoe met meevallers bij de inkomsten om te gaan in de komende vier jaar. Driekwart van de structurele inkomstenmeevallers zal worden aangewend voor tekortreductie. Het resterende kwart zal worden ingezet voor lastenverlichting. Meevallers zullen hierdoor het normale begrotingsproces niet doorbreken. Overigens zullen inkomstenmeevallers die nog in 1998 optreden, inclusief de structurele doorwerking, volledig worden benut voor tekortreductie. Indien een EMU-tekortniveau van 0,75% BBP wordt bereikt, wordt de verdeling van de inkomstenmeevallers over tekortreductie en lastenverlichting gewijzigd in 50/50.

Omdat het mogelijk is dat er, ondanks de behoedzame uitgangspunten uit het Regeerakkoord, tegenvallers optreden is er bovendien een tegenvallerformule opgesteld. Hierdoor worden mee- en tegenvallers symmetrisch behandeld. Tegenvallende inkomsten als gevolg van de tegenvallende economische groei zullen voor driekwart neerslaan in het tekort en voor een kwart ten koste gaan van lastenverlichting. Indien het EMU-tekort als gevolg hiervan uitstijgt boven $1\frac{3}{4}\%$ BBP, dan wordt de verdeling gewijzigd in 50/50, zolang de vereisten van het Verdrag van Maastricht zich hier niet tegen verzetten.

Het EMU-tekort zal, als er inkomstenmeevallers optreden, een daling laten zien ten opzichte van het behoedzame scenario. Uitgaande van de relatie tussen groei en overheidsinkomsten zoals die uit de middellangetermijnberekeningen van het CPB volgt¹, resulteert in 2002 bij een gemiddelde groei per jaar van 3% evenwicht op de begroting. De cumulatieve lastenverlichting in 2002 bedraagt dan bijna 11 miljard. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat de relatie tussen groei en inkomsten de afgelopen decennia niet constant is geweest en de grafiek dus een gestileerd beeld schetst. Het is niet mogelijk vooraf exact het effect op de inkomsten te bepalen bij een economische ontwikkeling die afwijkt van het behoedzame scenario.

Grafiek 2.3.1 Ontwikkeling EMU-tekort en cumulatieve lastenverlichting in 2002 volgens meevallerformule



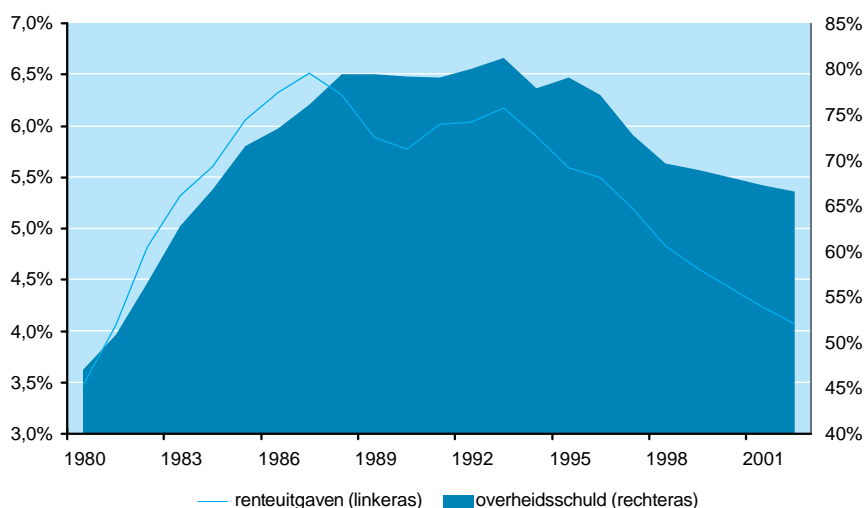
Er zijn ook afspraken gemaakt over meevallers bij de uitgaven, die bijvoorbeeld zouden kunnen ontstaan bij de rentelasten en het volume sociale zekerheid en voor zover die niet nodig zijn om eventueel ruilvoetverlies te compenseren. Vrijvallende ruimte zal binnen het uitgavenkader worden aangewend in lijn met de prioriteitenstelling van het Regeerakkoord. Rentebesparingen door lagere schuld als gevolg van incidentele opbrengsten uit hoofde van veiling van vergunningen en afstoting van deelnemingen (na aftrek dividenddiversing) zullen gestort worden in het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES). Datzelfde geldt voor het deel van de gasbaten dat aan het FES toekomt. De gasbaten zouden hoger kunnen uitvallen bij een krachtiger dollar of bij een hogere prijs van aardgas. Er is dan ruimte voor extra infrastructuuruitgaven, dan wel zouden infrastructuuruitgaven die nu onder het uitgavenplafond vallen in dat geval gefinancierd kunnen worden vanuit het FES.

¹ Zie CPB, Economische gevolgen voor de volgende kabinetsperiode, 1997, p. 153.

De uitslagen in de economische ontwikkeling worden mede door de introductie van de meevallerformule voor de inkomsten in het begrotingsproces gedempt, omdat het begrotingstekort zich anticyclisch zal ontwikkelen. Als gevolg van deze systematiek kan de begroting per saldo als automatische stabilisator optreden.

Het reduceren van de overheidsschuldquote blijft een belangrijke prioriteit binnen het financieel-economische beleid. Voorkomen moet worden dat toekomstige generaties werkenden niet alleen opgezadeld worden met de financiering van steeds verder toenemende lasten voor AOW en zorg naarmate de naoorlogse geboortegolf verder vergrijst, maar ook met hoge lasten vanwege de overheidsschuld. In de vorige kabinetsperiode is de overheidsschuldquote gereduceerd met ruim 9% BBP tot circa 69% BBP in 1998. Dit heeft, in combinatie met het lagere niveau van de lange rente geresulteerd in een verlaging van de rentelasten van 5,9% BBP in 1994 tot 4,8% BBP dit jaar. In de komende vier jaar zou volgens het Regeerakkoord-scenario de overheidsschuldquote verder dalen tot circa 65% BBP, hetgeen gepaard gaat met een verdere daling van de rente-uitgaven tot 4,1% BBP in 2002. Indien de economische groei meevalt, zullen die percentages gunstiger uitvallen. Dit illustreert het belang van hogere economische groei en verdere vooruitgang bij de tekortreductie.

Grafiek 2.3.2 Rente-uitgaven en Overheidsschuld 1980–2002; % BBP



Overheidsschuld en vergrijzing

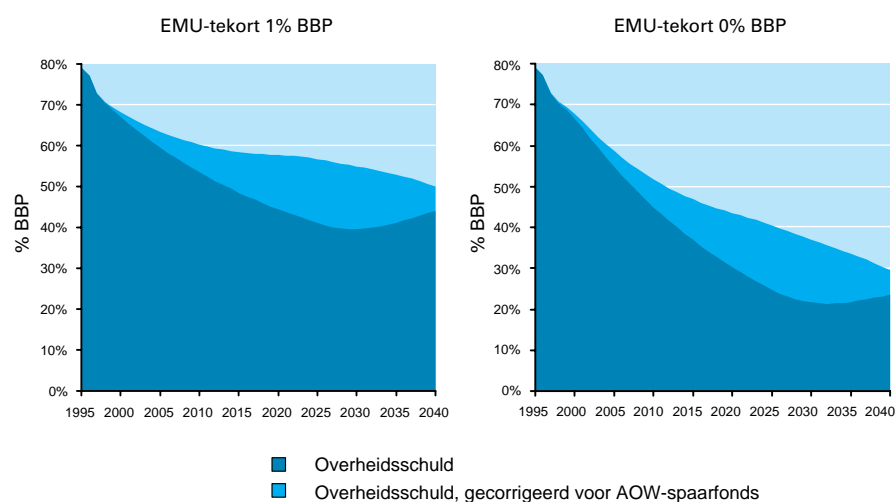
De vergrijzing van de bevolking maakt verdere reductie van de overheidsschuldquote en daardoor van de rente-uitgaven noodzakelijk. Er zal in de toekomst financiële ruimte nodig zijn in verband met sterk stijgende uitgaven aan AOW en gezondheidszorg. Deze uitgaven zullen door de vergrijzing met 4½% à 7% BBP toenemen². In de vorige kabinetsperiode is daarom, via het AOW-spaarfonds, een begin gemaakt met het sparen voor de vergrijzing. In 1999 bedraagt de storting (inclusief rentebijdringen) in het AOW-spaarfonds bijna 5 miljard. In 2002 zullen de stortingen naar verwachting zijn opgelopen naar 6½ miljard (¾% BBP). Omdat het AOW-spaarfonds deel uitmaakt van de overheid, worden stortingen niet

² Bron: Tiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Op weg naar begrotingsevenwicht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 400 nr. 1.

gezien als overheidsuitgaven, zodat de stortingen het EMU-tekort niet belasten. De middelen in het AOW-spaarfonds zijn aldus een financieringsbron van de overheidsschuld. Naast dit fonds zal ook het vergroten van de arbeidsparticipatie extra draagvlak creëren voor het dragen van de vergrijzingskosten.

Een duurzaam houdbare overheidsschuldpositie stelt extra eisen aan het EMU-tekort. Bij een constant EMU-tekort van 1% BBP na 2002 en behoedzame uitgangspunten voor economische groei (nominale groei 4%) daalt de overheidsschuld tot ongeveer 44% BBP (inclusief het AOW-spaarfonds) in 2025. Afsplitsing van het AOW-spaarfonds laat zien dat deze reductie voor 18% BBP neerslaat in dit fonds. Er zou op deze wijze beschouwd, na 2005 dus slechts beperkt «echte» schuldreductie plaatsvinden. Dit is van belang omdat de toekomstige uitgaven vanuit het AOW-spaarfonds, in tegenstelling tot de stortingen nu, het EMU-tekort wel zullen belasten. Dit betekent dus bij ongewijzigd beleid een hoger tekort, een hogere overheidsschuldquote en hogere rente-uitgaven. Om toch een duurzaam houdbare overheidsschuldpositie te bewerkstelligen zal het tekort dus verder gereduceerd moeten worden, zodat de begroting in de buurt van evenwicht of in overschot, conform het Pact voor Stabiliteit en Groei, zal zijn.

Grafiek 2.3.3 Overheidsschuld 1995–2040; bij constant EMU-tekort van 1% BBP en 0% BBP vanaf 2002 en belasting van EMU-tekort door uitgaven AOW-spaarfonds



2.4 Arbeidsmarkt en werkgelegenheid

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De voorspoedige economische ontwikkeling die Nederland momenteel doormaakt, uit zich ook in de werkgelegenheid. Dit jaar neemt naar verwachting de werkgelegenheid toe met 151 000 arbeidsjaren. Totaal zijn dit jaar 624 000 mensen meer aan het werk dan 4 jaar geleden. Tegenover deze dynamische werkgelegenheidsontwikkeling staat een daling van het aantal personen met een werkloosheidsuitkering van bijna 150 000. Per saldo is dus driekwart van de nieuwe banen nodig geweest voor herintreders en nieuwkomers op de arbeidsmarkt.

Ondanks beleid gericht op stimulering van het arbeidsaanbod, zijn er op sommige deelmarkten van de arbeidsmarkt knelpunten ontstaan. Deze knelpunten doen zich vooral voor in de zakelijke dienstverlening. Dit betreft hooggekwalificeerd personeel in onder andere de techniek en de

automatisering. Er zijn in de loop van dit jaar echter ook in andere sectoren knelpunten ontstaan. Opvallend hierbij is dat het hier in toenemende mate laaggeschoolde arbeid betreft. Ook in de detailhandel blijkt het inmiddels moeilijk personeel te vinden.

Bij het oplossen van de knelpunten op de arbeidsmarkt hebben de sociale partners een bijzondere verantwoordelijkheid. Het tegelijkertijd voorkomen van krapte op de arbeidsmarkt en een grote mate van onbenut arbeidspotentieel vraagt om maatregelen die erop gericht zijn werklozen kansen te bieden om de tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen. Soms zal dit langs directe weg mogelijk zijn door maatregelen gericht op het verwerven van toereikende werkervaring of technische vaardigheden. Soms ook zal dit langs indirecte weg het geval kunnen zijn doordat zittend personeel via upgradering doorstroomt naar hoger gekwalificeerde arbeidsplaatsen, waardoor minder veeleisende banen vrijkomen voor de thans nog inactieven. Daarnaast kan een meer gedifferentieerde en flexibele beloning bijdragen aan het beheersen van spanningen en aanpassingen bij een neergaande conjunctuur vergemakkelijken.

Arbeidsmarktparticipatie

Door de stevige groei van het aantal banen is de arbeidsparticipatie in Nederland de laatste jaren behoorlijk toegenomen. Toch blijft de Nederlandse participatiegraad, gemeten in arbeidsjaren, in 1997 met een niveau van circa 53% nog achter bij het Europees gemiddelde van 57%³. Omdat nog zoveel mensen langs de kant staan, is een verdere verhoging van de participatie om verschillende redenen wenselijk. Een belangrijke reden betreft de sociale cohesie, die immers wordt bepaald door de mate waarin burgers en bevolkingsgroepen in staat zijn in economische en sociale verbanden te participeren. Deelname aan het arbeidsproces door mensen die tot nu toe niet actief zijn op de arbeidsmarkt leidt niet alleen tot een blijvende inkomensverbetering voor deze groepen, maar versterkt bovendien (juist in de grote steden) de sociale cohesie.

Voor de participatiegraad van laagopgeleiden, allochtonen, vrouwen en ouderen baart in meer of mindere mate zorgen. Participatie van deze groepen blijft achter bij het landelijk gemiddelde. Terwijl van de totale bevolking ongeveer 70% participeert, is dit percentage voor laagopgeleiden circa 10%-punt lager. Allochtonen participeren ongeveer een kwart minder dan gemiddeld.

Ook oudere werknemers participeren minder dan gemiddeld. Naarmate werknemers ouder worden, valt een sterke daling van de participatie waar te nemen, vooral na het 55^{ste} levensjaar. Slechts drie van de tien mannelijke werknemers ouder dan 55 jaar in Nederland heeft tegenwoordig nog een betaalde baan. In 1970 werkten nog acht van de tien mannen ouder dan 55 jaar. Voor vrouwen in deze leeftijdscategorie is er in deze periode weinig veranderd: een à twee van de tien heeft een betaalde baan. Wel hebben thans meer vrouwen in die leeftijd een uitkering dan in 1970.

Op grote schaal wordt er gebruik gemaakt van de vele uittreedmogelijkheden die ter beschikking staan. Als gevolg hiervan ligt de gemiddelde uittreedleeftijd bijna 5 jaar onder de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar⁴. Hierbij gaat het vooral om VUT, WW en WAO. Dit zal bij een ongewijzigd patroon, in het licht van de toekomstige demografi-

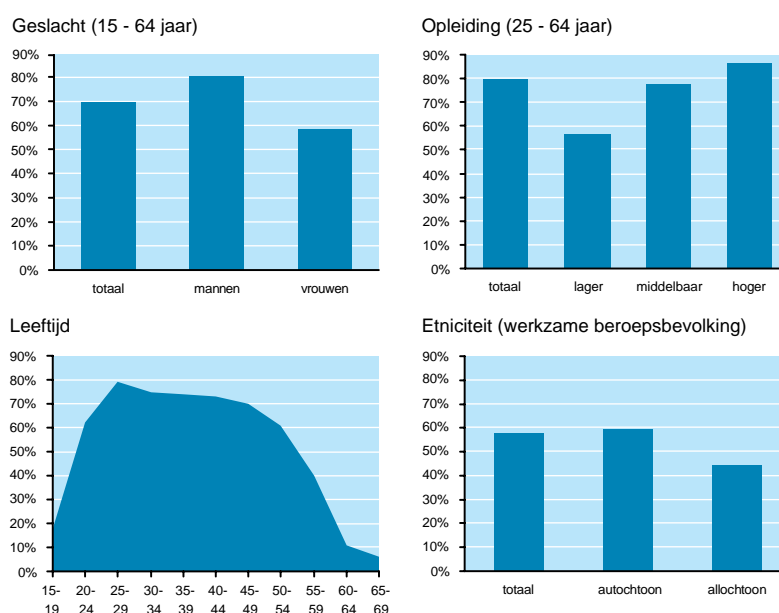
³ Bron: Europese Commissie, Economic Forecasts 1998–1999, Spring, 1998.

⁴ Bron: CPB, The financing of pensions in Europe: challenges and opportunities, Onderzoeksmemorandum 111, 1993.

sche ontwikkeling (de naoorlogse geboortegolf), grote consequenties hebben voor de financiële lasten die met deze inactiviteit samenhangen.

De participatiegraad van jongeren is minder problematisch. De jeugdwerkloosheid als specifiek probleem lijkt grotendeels opgelost. De geregistreeerde werkloosheid onder jongeren van 20–24 jaar is tegenwoordig vrijwel gelijk aan die onder de totale bevolking. De participatie van vrouwen blijft wel achter bij het gemiddelde. Dit wordt vooral veroorzaakt door de lage participatie van oudere vrouwen, die om sociaal-culturele redenen maar beperkt deelnemen aan het arbeidsproces. De participatie van vrouwen tussen 20 en 30 jaar ligt daarentegen boven het gemiddelde van de totale bevolking. Opvallend is echter dat de in internationaal perspectief hoge participatie van jonge vrouwen, bij het ouder worden snel afneemt vooral door de zorg voor kinderen. De participatie van vrouwen in het leeftijdsgroep 30–39 ligt ongeveer 10%-punt lager dan de participatie van vrouwen tot 30 jaar. Uitbreiding van de kinderopvangvoorzieningen kan hierin de komende jaren verbetering brengen. De werkloosheid onder allochtonen laat een verbetering zien, maar is nog op een hoog niveau. Vooral voor jonge allochtonen is in het algemeen het perspectief verbeterd.

Grafiek 2.4.1 Participatie naar geslacht, opleiding, leeftijd en etniciteit, 1995; in %

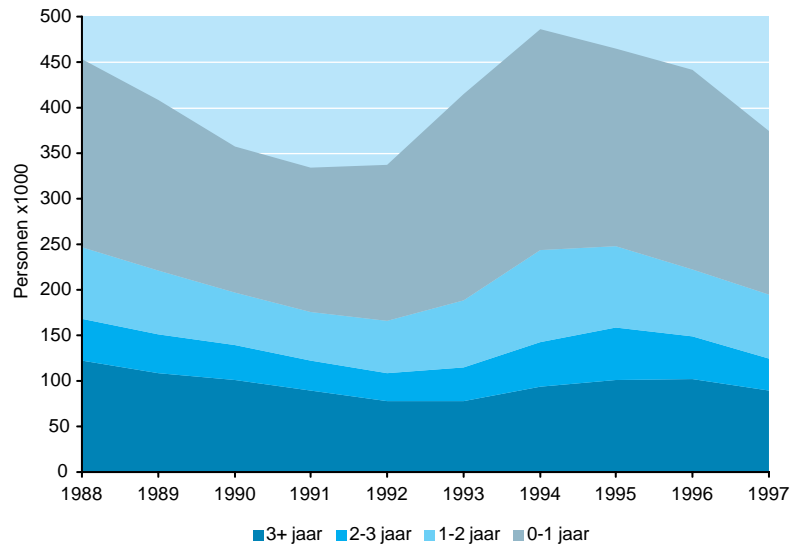


Bronnen: OESO, Employment Outlook, 1998, CPB, Bevolking en arbeidsaanbod: 3 scenario's tot 2020, 1997 en CBS, Enquête Beroepsbevolking

Langdurige werkloosheid

Langdurige werkloosheid lijkt een structureel karakter te hebben. Hoe langer iemand werkloos is, hoe moeilijker het wordt terug te keren op de arbeidsmarkt. De economische ontwikkeling heeft daardoor slechts beperkt invloed op het niveau van de langdurige werkloosheid. Toch is het in de vorige kabinetsperiode gelukt de oploop van het aantal langdurig werklozen met 50 000 uit de periode 1990–1994 ongedaan te maken. In de komende jaren dient deze daling te worden voortgezet.

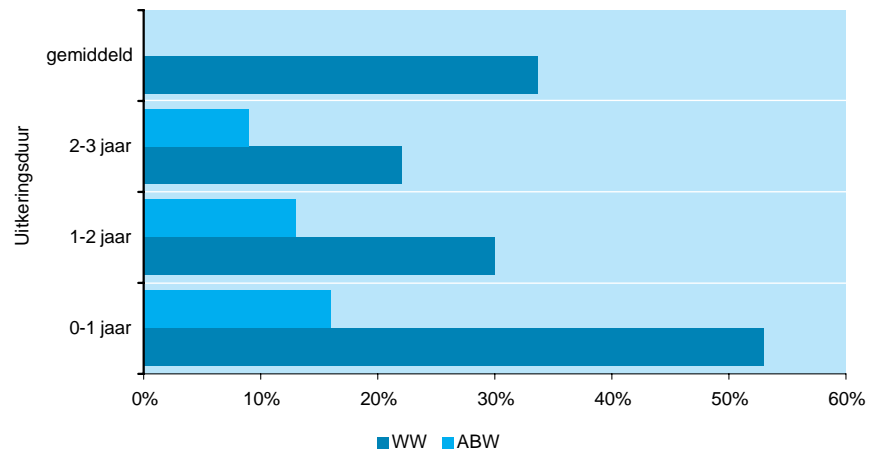
Grafiek 2.4.2 Geregisteerde werkloosheid naar registratieduur, 1988-1997



Bron: CBS, Statistiek geregisteerde werkloosheid

Het verblijf in werkloosheidsregelingen loopt vaak uit op een langdurig verblijf, doordat het arbeidsaanbod van mensen met een werkloosheidsuitkering niet altijd in voldoende mate effectief is. In het eerste jaar stroomt de helft uit naar de arbeidsmarkt. Na het eerste jaar zakt de werkherlevingskans snel terug, omdat de werkloze kennis en vaardigheden kwijtraakt en de kansrijken zijn uitgestroomd. Dit patroon valt ook waar te nemen bij de bijstand. Hier is de uitstroom naar de arbeidsmarkt nog geringer, doordat slechts weinigen een recent arbeidsmarktverleden hebben, de overstap naar een betaalde baan vaak financieel nauwelijks vooruitgang betekent en men zich onvoldoende actief aanbiedt.

Grafiek 2.4.3 Werkherlevingskans WW-ers en ABW-ers naar uitkeringsduur; gemiddeld over 1990-1995



Bron: Economische Statistische Berichten, 17-7-98

Nieuw beleid

Het afgelopen decennium heeft laten zien dat beleid gericht op een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten bevorderend is voor de groei van de werkgelegenheid. Zowel in Nederland als in de Verenigde Staten, waar de loonontwikkeling gematigd was, was de werkgelegenheidscreatie duidelijk beter dan gemiddeld in continentaal Europa. Zeker na de toetreding tot de EMU blijft het ook voor Nederland van belang dit relatieve voordeel te behouden. De regering zal er daarom naar streven het effectieve arbeidsaanbod te vergroten, onder ander door middel van lastenverlichting, en daardoor de arbeidsmarkt te verruimen.

De regering zal langdurig werklozen, laagopgeleiden en ouderen met nieuwe instrumenten begeleiden bij het betreden van de arbeidsmarkt. De afstand tot de arbeidsmarkt van deze groepen zal verkleind worden, zodat de kans op werk toeneemt. In het vorige kabinet was het beleid, via Regeling voor Extra Werkgelegenheid voor Langdurig Werklozen en de SPAK-regeling, vooral gericht op stimulering van de vraag naar (laag-geschoolde) arbeid. Nu naast de vraag naar arbeid ook het arbeidsaanbod een probleem aan het worden is, verschuift het accent bij nieuwe instrumenten naar de inzet van andere arbeidsmarktinstrumenten, zoals stimulering van het arbeidsaanbod, de verbetering van de kwaliteit van dit aanbod en een betere uitvoering van de sociale zekerheid.

Door het op langdurig werklozen gerichte beleid te intensiveren zal Nederland voldoen aan nieuwe Europese richtsnoeren voor arbeidsmarktbeleid. De sinds begin jaren negentig sterk oplopende werkloosheid in Europa was voor de Europese Raad in Luxemburg mede aanleiding in Europees verband 19 richtsnoeren op te stellen voor arbeidsmarktbeleid⁵ waaraan over vijf jaar moet worden voldaan. De voor Nederland meest relevante richtsnoeren hebben betrekking op (het bestrijden van) langdurige werkloosheid. Lidstaten worden geacht binnen vijf jaar een preventieve strategie te hebben ingevoerd waarmee wordt gewaarborgd dat aan iedere nieuwe werkloze volwassene binnen 1 jaar een «nieuwe kans» wordt aangeboden die de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint. Dit kan gebeuren door middel van werkervaringsplaatsen, arbeidsbemiddeling, opleiding, omscholing, etc. Behalve voor de instroom is er ook een richtsnoer gericht op het bestand langdurig werklozen. Hier wordt aanbevolen jaarlijks de inzetbaarheid van 20% van de langdurig werklozen te verbeteren.

Lagere lasten op arbeid

Ook de herziening van het belastingstelsel⁶, die in 2001 zijn concentratiepunt zal hebben, is gericht op een betere werking van de arbeidsmarkt. De tarieven van de loon- en inkomstenbelasting worden over de gehele linie verlaagd. Dit is mogelijk door een verbreding van de grondslag en een verhoging van de indirecte belastingen, zoals de BTW en de energiebelastingen. Betekenisvolle effecten worden slechts verkregen door ook een nettolastenverlichting te realiseren; daarvoor is 5 miljard uitgetrokken.

De huidige systematiek van belastingvrije sommen zal worden afgeschaft. Hiervoor in de plaats komt een systeem met algemene heffingskortingen. Deze zullen individueel worden toegekend. Tot nu toe was de aan de

⁵ Europese Commissie, The 1998 Employment Guidelines, Council Resolution of 15 December 1997, Brussel. Brief van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer d.d. 25 maart 1998 en Brief van de Minister van SZW aan de Europese Commissie d.d. 6 juli 1998.

⁶ Zie voor een beschrijving van de wijzigingen in het belastingstelsel paragraaf 2.6.

partner overgedragen belastingvrije soms een rem op de arbeidsmarktbeslissing, door het hoge marginale tarief dat dit tot gevolg had. Het belastingstelsel zal met deze maatregel een bijdrage kunnen leveren aan verdere emancipatie en economische verzelfstandiging.

De positieve effecten op het arbeidsaanbod worden vooral gerealiseerd door de verlaging van de zogenaamde replacement rate en de marginale wig. Een lagere replacement rate betekent dat het verschil tussen loon en uitkering groter wordt. Hierdoor zal de uitstroom uit de uitkering naar een betaalde baan worden gestimuleerd. De verlaging van de replacement rate gaat niet ten koste van de inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden, maar is het gevolg van lagere lasten voor betaalde arbeid. De regering zal de uitkeringen blijven koppelen aan de contractloonontwikkeling.

		Nu	Straks
Alleenverdieners	Sociaal minimum / WML	97,7%	94,9%
	Sociaal minimum / gemiddeld laagste loonschaal	93,0%	90,5%
	Sociaal minimum / 0,8 x gemiddeld loon	73,3%	72,4%
Alleenstaanden	Sociaal minimum / WML	77,6%	74,8%
	Sociaal minimum / gemiddeld laagste loonschaal	73,3%	71,0%
	Sociaal minimum / 0,8 x gemiddeld loon	56,3%	55,4%

¹ In deze cijfers zijn de effecten van inkomensafhankelijke regelingen niet meegenomen. Zie voor een indicatie omtrent de omvang hiervan het Rapport Armoede en Armoedeval: De rol van inkomensafhankelijke regelingen (Rapport Commissie Derksen).

Kinderopvang

Het regeringsbeleid is erop gericht de kinderopvangmogelijkheden uit te breiden, zodat de participatiegraad van jonge vrouwen en mannen verder wordt verhoogd doordat arbeid en zorgtaken beter gecombineerd kunnen worden. Hierbij zal samenhang worden gecreëerd met de bestrijding van het ontstaan van achterstanden bij kinderen van 0–4 jaar. De regering heeft additionele uitgaven voor gesubsidieerde kinderopvangplaatsen voorzien en een uitbreiding van de fiscale regeling. Ze trekt hiervoor in totaal een bedrag van 400 miljoen extra uit. De fiscale regeling is gericht op een verruiming van aftrekmogelijkheden voor ouders en zal werkgevers aanmoedigen meer te doen aan kinderopvang. De bijdrage van werkgevers aan de kosten van kinderopvangplaatsen wordt onafhankelijk van het salaris van de werknemer. Dit verlaagt voor de werkgever de marginale kosten van loonstijgingen voor de werknemer. De fiscale faciliteiten zullen worden verruimd.

Beleid gericht op ouderen

Aandacht voor de huidige lage arbeidsmarktparticipatie van ouderen is nodig mede gelet op de vergrijzing van de beroepsbevolking. De regering zal daarom haar beleid ten aanzien van ouderen aanpassen. Het zal hierbij zowel gaan om heroverweging van regelingen die het afvloeien van ouderen naar inactiviteit bevorderen als om het stimuleren van continuering van arbeid door ouderen. Er zal hier een gecombineerde inzet van sociale partners en de overheid nodig zijn. Deze moet resulteren in een gemiddeld hogere leeftijd waarop werknemers stoppen met werken. Dit is een logische ontwikkeling gezien de in historisch perspectief late leeftijd

waarop tegenwoordig wordt gestart met werken en de levensverwachting, die veel hoger is dan enkele decennia geleden.

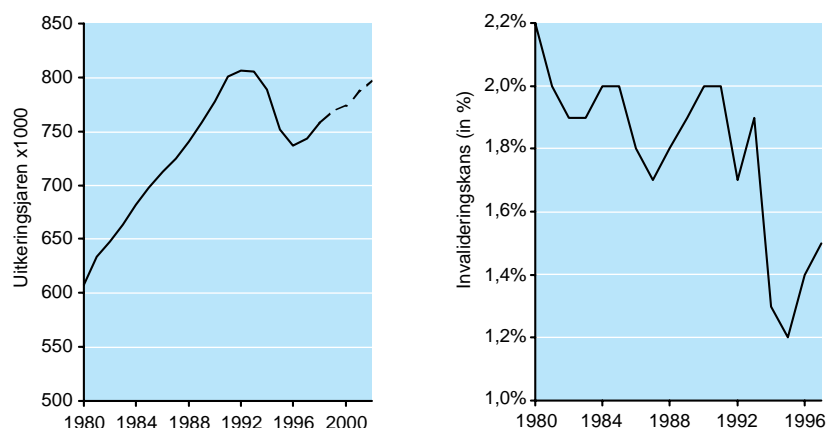
De sociale partners zijn al bezig met het ombouwen van VUT-regelingen in flexibele pensionering. De prikkel hiervoor is groot omdat de kosten van de VUT hoog zijn. Er is voor de VUT niet gespaard, zodat een toenemend gebruik leidt tot een evenredige kostenstijging voor werknemers en werkgevers. De nieuwe flexibele pensioenregelingen zullen vooral via kapitaaldekking gefinancierd worden. Het voordeel hiervan is dat deze nieuwe regelingen het aantrekkelijker maken om door te werken. Immers, door langer te werken resulteert een hoger ouderdomspensioen. Bovendien kennen de nieuwe regelingen in het algemeen een hogere uittredingsleeftijd.

Om de arbeidsparticipatie van ouderen in positieve zin te ondersteunen zullen oudere werknemers in gelijke mate als jongeren in aanmerking komen voor scholing en bemiddeling in trajecten gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt. De institutionele vormgeving van de WW is evenwel momenteel niet bevorderlijk voor de arbeidsparticipatie van ouderen. Bij ontslag worden eventuele bovenwettelijke uitkeringen niet verrekend met de WW-uitkering. Daardoor leidt de instroom in de WW vaak nauwelijks tot een financiële terugval. Omdat bovendien geen verplichting bestaat naar werk te zoeken, mondt het ontslag uit in vervroegde pensionering. De ontslagtoets zal daarom effectiever worden om oneigenlijk gebruik van de WW tegen te gaan. Naarmate het participatiebeleid succesvol is en oudere werkzoekenden een reële kans maken op de arbeidsmarkt, komt de sollicitatieplicht voor «nieuwe gevallen» ouder dan 57,5 jaar weer in beeld. De regering zal hierover in overleg treden met de sociale partners. Hierop vooruitlopend wordt de regeling met betrekking tot passende arbeid zodanig aangepast, dat een passend aanbod van werk ook door werkzoekenden boven de 57,5 jaar dient te worden aanvaard.

Arbeidsongeschiktheid

Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen laat, na de daling in het begin van de jaren negentig, weer een oploep zien. De instroompercentages zijn na een forse daling, vooral in 1994, weer toegenomen. Illustratieve berekeningen laten zien dat bij ongewijzigd beleid het aantal WAO-ers de komende jaren verder zal stijgen. In deze kabinetsperiode zou het aantal WAO-ers met ongeveer 30 000 uitkeringsjaren toenemen, waarvan 25 000 55-plussers. De kosten stijgen vanzelfsprekend mee. Overigens zou deze stijging bijna twee keer zo groot zijn geweest als niet al in de afgelopen jaren maatregelen waren getroffen.

Grafiek 2.4.4 Volume WAO; in uitkeringsjaren, en instroomkansen WAO voor werknemers



Bronnen: CPB, Economische verkenning voor de volgende kabinetperiode, 1997 en LISV, Kroniek voor de sociale verzekeringen 1997

Deze ontwikkeling is aanleiding het beleid ten aanzien van arbeidsongeschiktheid te verbeteren. Een substantiële investering in de ambulante geestelijke gezondheidszorg maakt het mogelijk psychische klachten als gevolg van het werk en/of de werkomgeving te voorkomen, hetgeen een drukkend effect zal hebben op de instroom in de WAO. Voor het afsluiten van convenanten met bedrijfstakken, met een hoge invalideringskans, ter vermindering van de arbeidsrisico's, de verbetering van de arbeidsomstandigheden, alsmede de bevordering van samenwerking van arbo-, zorg- en gezondheidszorginstellingen worden financiële middelen ter beschikking gesteld. Ook van het verminderen van de wachtlijsten in de «cure»-sector wordt een drukkend effect verwacht op de instroomkans in de WAO. Er zal hierbij overigens geen onderscheid gemaakt worden tussen werkenden en niet-werkenden. Arbeidsongeschiktheid, ten gevolge van psychische problemen en lichamelijke klachten, is niet altijd onomkeerbaar. Door de frequentie van keuringen op te voeren wordt een snellere terugkeer op de arbeidsmarkt bewerkstelligd.

Efficiencyverbetering in de uitvoering

Het socialezekerheidsstelsel zal belangrijke veranderingen ondergaan bij de uitvoering. Er zullen door de introductie van concurrentie tussen de uitvoeringsorganisaties bij de uitvoering van werknemersverzekeringen sterkere prikkels komen. Dit is een logisch vervolg op de versterking van prikkels voor werknemers en werkgevers die in de vorige kabinetperiode zijn doorgevoerd.

Gemeenten krijgen een groter financieel belang bij het terugdringen van het beroep op de bijstand. Van de grotere financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten wordt verwacht dat dit een grotere doelmatigheid en een lager bijstandsvolume tot gevolg heeft, ook doordat de baten van een gemeentelijk activerend arbeidsmarktbeleid meer aan de gemeente zelf toevallen. Om dit te bevorderen zullen gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties voor reïntegratietrajecten niet meer alleen aangewezen zijn op de Arbeidsvoorziening. De arbeidsbemiddeling krijgt te maken met concurrentie en financiële prikkels. Er is immers geen reden voor een exclusieve positie van de Arbeidsvoorziening, indien er volwaardige alternatieve aanbieders van scholings- en bemiddelingstrajecten op de commerciële markt zijn.

2.5 Economische structuur en milieu

Indien de ruimtelijk-economische infrastructuur de dynamiek van de economische ontwikkeling niet kan verwerken, ontstaan knelpunten. Dat is momenteel op enkele terreinen zichtbaar. De filevorming maakt duidelijk dat er niet efficiënt gebruik wordt gemaakt van de beschikbare wegcapaciteit respectievelijk dat deze onvoldoende is. Op de arbeidsmarkt schiet de kwaliteit van het arbeidsaanbod tekort om aan de vraag te voldoen. Daardoor loopt het aantal vacatures sterk op. De milieudruk is nog niet op alle terreinen losgekoppeld van de economische groei. Deze knelpunten zijn belemmeringen voor een verdere duurzame groei van het nationaal inkomen.

Een belangrijke mogelijkheid om knelpunten te verminderen is te investeren in de economische structuur en het milieu. Dit is bovendien een noodzakelijke voorwaarde voor het behouden en uitbouwen van de welvaart. De regering zal daarom de komende jaren vele miljarden investeren in fysieke infrastructuur, onderwijs en milieu om de kwaliteit hiervan te verhogen. In sommige gevallen kunnen knelpunten verminderen door marktkrachten te introduceren. Dit gaat op voor (semi-)publieke taken. Concurrentie dwingt de bedrijfsorganisatie te optimaliseren en de productiviteit te vergroten. Ook het prijsinstrument zal vaker worden ingezet. Het blijkt dat dit instrument vaak het meest effectieve en meest efficiënte instrument is om knelpunten op te lossen. Er kan een betere benutting van bestaande capaciteit gerealiseerd worden.

Marktwerving

Goed functionerende markten vergroten de dynamiek in de economie. Meer concurrentie en minder toetredingsdrempels, ook voor de meer binnenlands georiënteerde sectoren, kunnen vooral voordelen opleveren voor consumenten en het exporterende bedrijfsleven. Het vorige kabinet heeft door middel van het project «Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit» op dit terrein belangrijke voortgang gemaakt. Centraal bij dit project staat het verbeteren van de concurrentie op markten en het wegnemen van overbodige regelgeving. Bekende voorbeelden zijn de verlenging van de winkeltijden en de stormachtige ontwikkeling bij de mobiele telefonie. De regering zal de komende vier jaar doorgaan op de ingeslagen weg. Naast de lopende projecten zullen nieuwe onderwerpen worden aangesneden, onder andere op het terrein van de dienstverlening en de semi-publieke sector. Ook zijn verdere verminderingen van toe- en uittredingsbarrières van belang voor gezonde concurrentieverhoudingen in het midden- en kleinbedrijf. In dit verband zal de regering de Vestigingswet Bedrijven op zijn doelmatigheid toetsen. Daarnaast blijft het streven gericht op een verdere verlaging van de administratieve lasten van ondernemers en zal het mogelijk worden gemaakt om spaarloon belastingvrij te deblokken voor het starten van een eigen bedrijf.

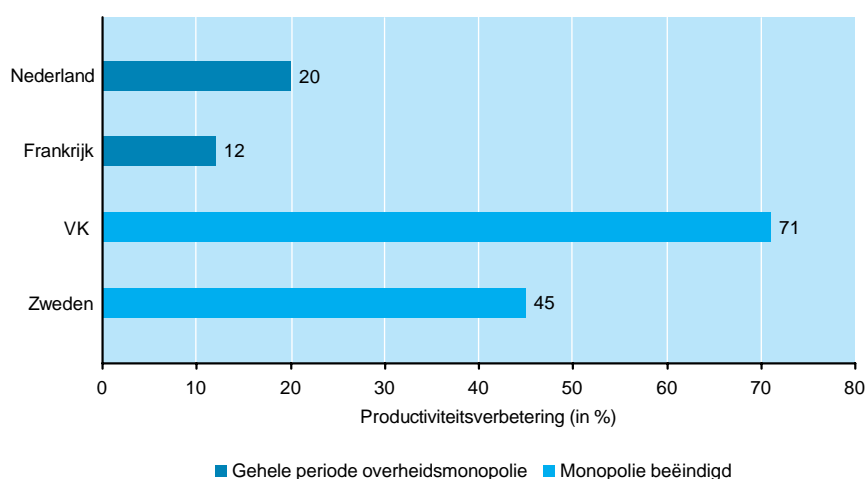
De aandacht zal in de komende 4 jaar, behalve op een aantal nieuwe sectoren, meer komen te liggen op implementatie van marktwerving. Goede voorlichting en begeleiding zijn nodig om een succesvolle implementatie van marktwerving te bewerkstelligen. Daarbij gaat het erom te tonen wie de werkelijke verliezers zijn in geval van gebrekkige marktwerving. Dat zijn niet degenen waarvan het privilege dreigt te worden afgepakt, maar de afnemers van hun producten. Deze afnemers zullen profiteren van marktwerving doordat er grotere keuzevrijheid ontstaat en doordat de prijs-kwaliteitverhouding zal verbeteren. Het kan soms ook behulpzaam zijn om de gevolgen voor de sector als geheel goed in beeld te brengen. Het is belangrijk zorgvuldigheid te combineren

met tempo waardoor ook de voordelen van beter functionerende markten eerder vrijvallen. Dat vooruitzicht maakt problemen tijdens de overgangsfase meer beheersbaar.

In algemene zin wordt voor de uitvoering van publieke voorzieningen vaker dan in het verleden gekeken naar de marktsector. Dit ontslaat de regering echter geenszins van de verantwoordelijkheid voor de werking en de kwaliteit van deze voorzieningen. Concreet betekent dit dat de afname van het aantal uitvoerende taken van de overheid, gepaard gaat met een sterker wordende toezichtsfunctie van de overheid. In dit verband is ook de rol van de Nederlandse Mededingingsautoriteit van belang. Deze dient onder andere op toe te zien dat de beoogde efficiëntievoordelen niet teniet worden gedaan door ongewenste monopolievorming.

In het stads- en streekvervoer zal een derde van de budgetten aanbesteed worden per 2003. De bedoeling hiervan is de dienstverlening en klantgerichtheid te bevorderen. De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en Zweden met het blootstellen van publieke taken aan concurrentie zijn positief. Openbaarvervoerbedrijven in deze landen realiseerden in de periode 1980–1995 een productiviteitsstijging die groter was dan in landen, waaronder Nederland, waar in die periode het monopolie gehandhaafd werd. Hierbij bleef het bestaande net intact, zodat er geen sprake was van vermindering van de dienstverlening. Dergelijke positieve effecten worden ook in Nederland beoogd.

Grafiek 2.5.1 Productiviteitsverbetering openbaar vervoer, 1980–1995



Bron: McKinsey & Company, Boosting Dutch Economic Performance, september 1997

Infrastructuur en milieu

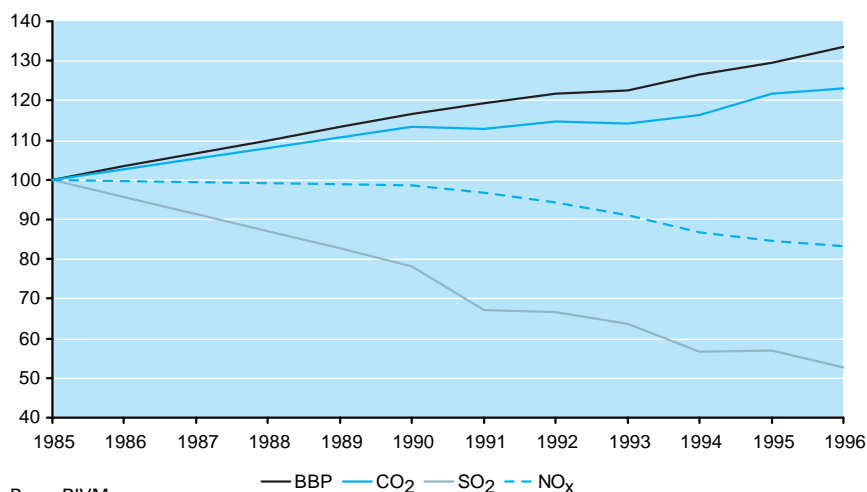
Er zal in de komende vier jaar structureel meer worden geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering van de infrastructuur. Om een optimale benutting van de infrastructuur te bewerkstelligen is, met inachtneming van ruimtelijke- en milieuaspecten, evenwel een samenhangende aanpak vereist, waaronder een prijsbeleid, bevordering van het openbaar vervoer en een betere spreiding van het gebruik. Op deze wijze zullen de investeringen in infrastructuur ook het milieu ten goede komen. Ook stelt het kabinet extra middelen beschikbaar voor natuurontwikkeling.

Om de bereikbaarheid van Nederland te vergroten, zullen er uitbreidingsinvesteringen in de capaciteit van het wegen-, spoor- en vaarwegennet

plaatsvinden ter vermindering van bestaande knelpunten. Om dat mogelijk te maken, zal tevens het inpassingsbudget voor infrastructurele projecten worden verruimd. Behalve via ruimere budgetten, zal door een gecontroleerde verbreding van de publiek-privatesamenwerking (PPS) een andere opzet en organisatie van infrastructurele projecten een kwaliteitsverbetering worden gerealiseerd. Om de kansen die PPS biedt te benutten zal conform de aanbevelingen van het rapport «Meer Waarde door Samen Werken» een kenniscentrum binnen het Ministerie van Financiën worden opgericht, waarin kennis, expertise en ervaring zullen worden gebundeld. Daarbij staat echte meerwaarde van samenwerking centraal. Financieringsconstructies die slechts op korte termijn de begroting ontlasten, maar op lange termijn gebruikers en belastingbetalers met hogere lasten opzadelen, worden afgewezen.

Het is in het afgelopen decennium voor enkele belangrijke emissiegassen gelukt een ont koppeling met de economische groei tot stand te brengen. In het bijzonder geldt dit voor SO₂ en NO_x. De emissie van CO₂ is daarentegen vrijwel gelijk opgegaan met de groei van het BBP. De regering zal trachten in de komende regeerperiode ook voor dit broeikasgas een ont koppeling te bewerkstelligen, zodat economische groei ook op dit terrein een duurzamer karakter krijgt.

Grafiek 2.5.2 Ontwikkeling enkele milieu-kengetallen en economische groei, 1985–1996; 1985=100



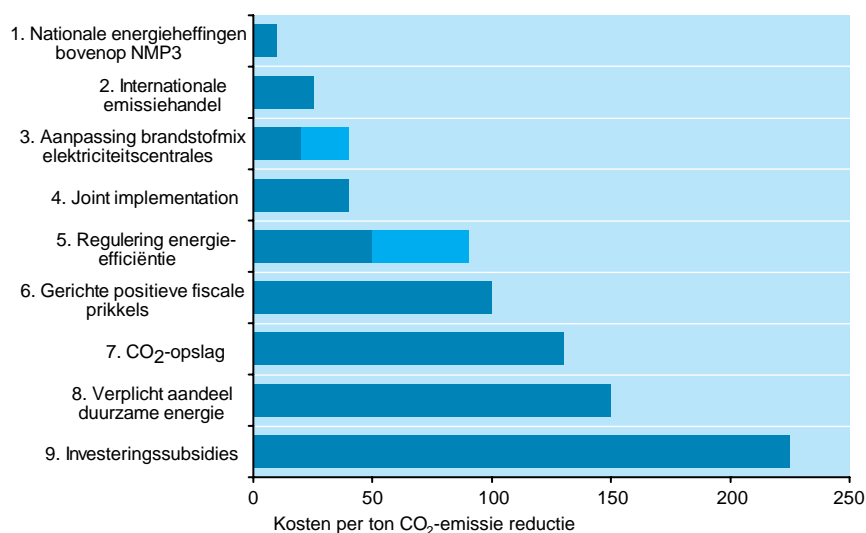
Bron: RIVM

De regering probeert vooral met financiële prikkels milieuvriendelijk gedrag te stimuleren. De energiebelasting wordt daartoe verhoogd met 3,4 miljard, waarvan tweederde voor gezinnen en de rest voor bedrijven. Dit betekent een verdubbeling van de energiebelastingen. Energiebelasting is in termen van milieurendement en kosteneffectiviteit een effectief instrument. Uit onderzoek blijkt dat besparingen op het binnenlandse energieverbruik als gevolg van energiebelastingen groot zijn, met name bij gezinnen⁷. De inspanningsverplichting voortvloeiend uit de Kyoto-afspraken met betrekking tot het terugdringen van broeikasgassen moet zo kosteneffectief mogelijk worden bereikt. De regering heeft daarom daarnaast gekozen voor Joint Implementation en Clean Development waarbij reductieprojecten in transitie- en ontwikkelingslanden door

⁷ Bron: CPB, Vergroening en Energie, Effecten van verhoogde energieheffingen en gerichte vrijstellingen, Werkdocument 96, 1997.

Nederland (deels) worden gefinancierd. Deze methoden behoren volgens onderzoek tot de meest kosteneffectieve. Door een deel van het OS-budget, respectievelijk van het non-ODA-deel van HGIS, hiervoor te reserveren, kan in 2010 een substantiële beperking van de uitstoot van broeikasgas worden gehaald. Hiermee wordt een Nederlandse bijdrage aan de beperking van broeikasgasemissie gecombineerd met investeringen en technologieoverdracht in transitie- en ontwikkelingslanden.

Grafiek 2.5.3 Kosten van verschillende instrumenten per ton CO₂-emissiereductie;



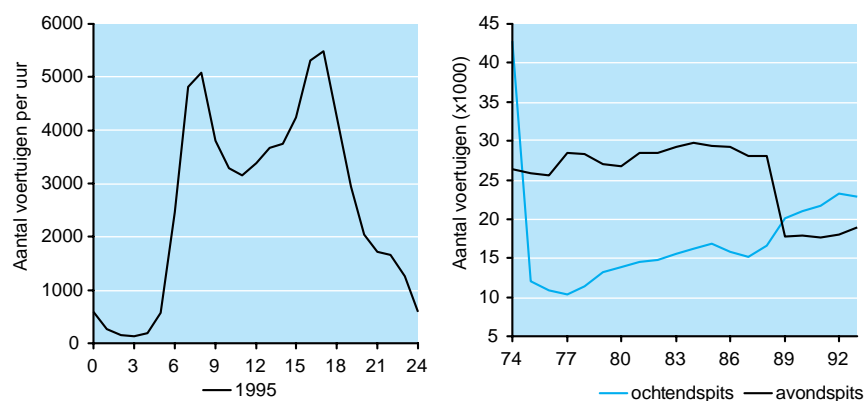
Noot: Bij methoden 3 en 5 bestaat een grote marge bij de schatting van de kosten
Bron: CPB, Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht, maart 1998

Er worden ook aanvullende prijsmaatregelen genomen om een betere benutting van de bestaande infrastructuurcapaciteit te bewerkstelligen. De variabele kosten van autogebruik zullen door rekeningrijden en mogelijk door verhoging van de benzineaccijns toenemen. De Nederlandse regering zet zich er voor in om samen met de buurlanden een verhoging van de benzineaccijns te realiseren. Daarbij zal de Duitse verhoging groter moeten zijn dan de Nederlandse, omdat de benzineaccijns in Duitsland in de afgelopen kabinetsperiode is achtergebleven. Een benzineaccijnsverhoging – die gebruikt wordt om andere fiscale lasten te verlagen – maakt het gebruik van de auto ieder moment van de dag duurder. Naast dit generieke instrument wordt in de komende periode rekeningrijden geïntroduceerd. Net als in de trein wordt het reizen in de piekuren relatief duurder. Ook het parkeerbeleid kan mogelijk een bijdrage leveren aan de oplossing van de congestieproblematiek. Hiernaar zal onderzoek gedaan worden.

Rekeningrijden is een effectief en efficiënt instrument om beter gebruik van de schaarse ruimte op de weg af te dwingen. Momenteel worden de wegen in Nederland vooral in de ochtend- en avondspits gebruikt. Op deze momenten wordt de capaciteit overtroffen, hetgeen filevorming tot gevolg heeft. Rekeningrijden maakt het autogebruik alleen duurder in de spits. Voor het bestrijden van filevorming is rekeningrijden dus effectiever dan een accijnsverhoging. De opbrengsten van het rekeningrijden worden teruggedrukt door verlaging van de loon- en inkomstenbelasting in het kader van de herziening van het belastingstelsel. Terwijl in Nederland geen ervaring bestaat met rekeningrijden, is die er in Singapore wel. Hoewel Singapore in veel opzichten niet vergelijkbaar is met Nederland illustreren de ervaringen daar wel dat de effecten van

rekeningrijden groot kunnen zijn. Na de introductie van tolheffing in 1975 in Singapore in de ochtenduren daalde het weggebruik in die tijd zeer sterk⁸. De uitbreiding van rekeningrijden naar de avondspits in 1989 deed het autogebruik in die uren met een derde dalen. Bovendien steeg de gemiddelde snelheid met 20%. Het autogebruik werd meer gespreid over de dag en het gebruik van het openbaar vervoer nam toe. Experimenten met rekeningrijden in Nederland zullen nader inzicht verschaffen over de bij ons te verwachten gevolgen.

Grafiek 2.5.4 Weggebruik gedurende de dag in Nederland en effectiviteit rekeningrijden in Singapore



Noot: linkergrafiek geeft situatie op 24 geselecteerde telpunten
Bronnen: CBS, Auto's in Nederland, 1996 en Polak, 1994

Onderwijs

Investeren in onderwijs en training vergroot het menselijk kapitaal en is daarmee van belang voor economische groei en de individuele ontplooiing. Onderzoek van de OESO⁹ laat zien dat het rendement van investeringen in middelbaar beroepsonderwijs (upper secondary) ten minste overeenkomt met het rendement van investeringen in kapitaalgoederen. Verhoging van de kwaliteit van de beroepsbevolking heeft bovendien een positief effect op de participatiegraad. Deze ligt hoger, naarmate er meer onderwijs is genoten. De beloning, die samenhangt met de opleiding, is ook groter.

Kennis veroudert door het tempo van de technologische vooruitgang. Dit kan ten koste gaan van het innovatieve vermogen van de economie en daarmee van de toekomstige werkgelegenheid. Omdat het tempo van veranderingen eerder zal versnellen dan vertragen zal het «leven lang leren» de regel moeten worden.

Er zullen de komende jaren krachtige kwaliteitsimpulsen uitgaan naar het basis- en voortgezet onderwijs. Daardoor zullen bepaalde achterstanden weggewerkt kunnen worden. De additionele uitgaven ten behoeve van het onderwijs zullen oplopen tot 1,8 miljard in 2002. Speciale aandacht hierbij is er voor de structurele inbedding van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het onderwijs. ICT is immers een fundamentele pijler van de informatiemaatschappij en kenniseconomie. Naast de klassen-

⁸ Bron: Polak, J.W. en anderen, Long-term effects on travel behaviour of the Singapore area licensing scheme, Proceedings of the 7th International Conference on Travel Behaviour, Santiago, juni 1994.

⁹ Bron: OECD, Human Capital Investment, An International Comparison, 1998.

verkleining in de onderbouw van het basisonderwijs zal de aansluiting tussen school en werk een impuls krijgen. Er gaan daartoe additionele financiële middelen naar het (middelbaar) beroepsonderwijs, zodat het lesmateriaal gemoderniseerd kan worden.

Kapitaalmarkt

In het huidige belastingstelsel is winstinhouding door ondernemingen fiscaal aantrekkelijker dan winstuitdeling voor kapitaalverschaffers. Dit draagt niet bij aan een optimale allocatie van voor investeringen beschikbare middelen. Door invoering van een forfaitaire vermogensrendementsheffing in 2001 zal dit verschil vervallen. Niet langer zal het fiscale systeem de cumulatie van kapitaal in bestaande bedrijven stimuleren. Hierdoor kan een verschuiving plaatsvinden van risicodragend kapitaal van volgroeide bedrijven naar jonge snel groeiende bedrijven die een beroep doen op externe risicodragende financiering. Dit komt de dynamiek op de kapitaalmarkt, een efficiënte allocatie van kapitaal en de mededinging op de markt van goederen en diensten ten goede.

De voorstellen ten aanzien van de oudedagsparaplu koppelen belastingvoordelen niet meer aan een bepaald product (bijvoorbeeld lijfrente) maar aan de persoon. Dit maakt het fiscale systeem voor de oude dag neutraal met betrekking tot verschillende beleggingsproducten, bijvoorbeeld levensverzekeringsproducten versus eigen beleggingen. Dit komt de werking van de kapitaalmarkt en de mededinging tussen financiële instellingen ten goede.

2.6 Een moderner belastingstelsel

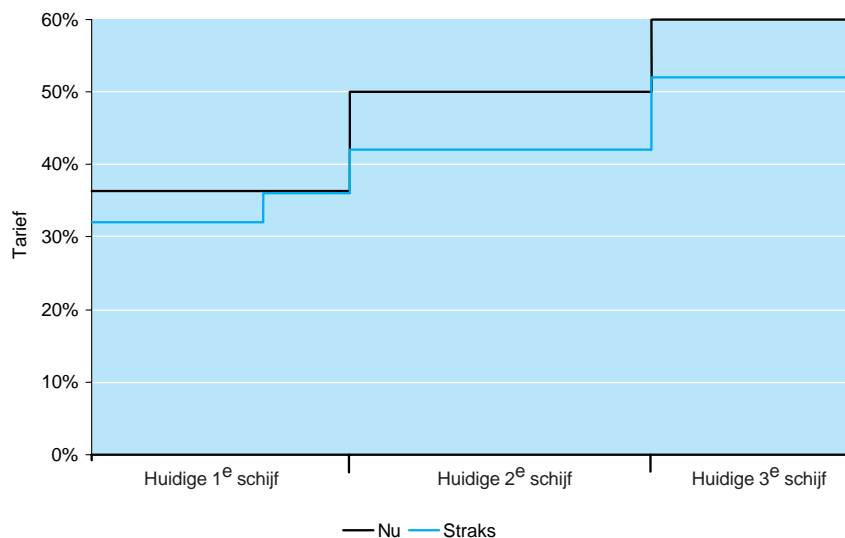
In het Regeerakkoord is een herziening van het belastingstelsel met ingang van 2001 overeengekomen. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de belangrijkste wijzigingen.

Tariefstructuur loon- en inkomstenbelasting

De huidige systematiek van belastingvrije sommen wordt afgeschaft. Hiervoor in de plaats komt een systeem met individueel toegekende algemene heffingskortingen. De hoogte van de heffingskorting zal worden afgeleid van de belastingvrije sommen, verrekend tegen het tarief in de eerste schijf. Deze heffingskorting zal aldus ruim 3 000 gulden bedragen. Het arbeidskostenforfait zal worden versoerd. Hiertegenover staat de introductie van een heffingskorting voor werkenden (arbeidskorting). Voor mensen met een laag inkomen betekent dit een verlaging van de belastingdruk.

Over de gehele linie zullen de tarieven worden verlaagd. Er zal bovendien in 1999 een extra tariefschijf aan de onderkant worden ingevoerd. De lengte van deze schijf zal vanaf 2001 ongeveer 31 000 gulden bedragen. De lengte van de tweede en de derde schijf zullen naar verwachting circa 21 000 gulden respectievelijk 56 500 gulden bedragen. Een indicatieve tariefstructuur is als volgt. De nieuwe eerste schijf zal, afgezet tegen de huidige tariefstructuur en afgezien van tariefsontwikkelingen tot 2001, een tarief kennen binnen een bandbreedte van 31%–33%. De bestaande schijven, waarvan de tarieven momenteel 36,35%, 50% en 60% bedragen, zullen vanaf 2001 tarieven binnen een bandbreedte kennen van 35–37%, 41–43% en 51–53%.

Grafiek 2.5.5 Tariefstructuur; nu en na herziening in 2001



Verschuiving en vergroening

Om de directe belastingen te kunnen verlagen, de grondslag te verstevigen en milieuvriendelijk gedrag te stimuleren zullen de indirecte belastingen worden verhoogd. Naast verhoging van de energiebelastingen zal het algemene BTW-tarief worden verhoogd tot ten minste 19%. Een verdere verhoging kan worden overwogen als internationale ontwikkelingen daartoe ruimte bieden. De verhoging van de indirecte belastingen zal voor gezinnen en bedrijven worden gecompenseerd. Voor gezinnen geschiedt deze compensatie door middel van lagere tarieven en voor bedrijven wordt eveneens een adequaat pakket van compenserende maatregelen gerealiseerd.

Sparen, lenen en beleggen

In de plaats van het huidige fiscale regime voor inkomsten uit vermogen en de huidige vermogensbelasting zal een forfaitaire rendementsheffing worden ingevoerd. Hierbij zal een (geïndexeerde) vrijstelling aan de voet gelden van 37.500 gulden. Het forfaitair rendement wordt gesteld op een vast percentage van het relevante vermogen en belast tegen een vast tarief. Het forfaitair rendement wordt vastgelegd op een constant percentage van 4%. Voor het belastingtarief over dit forfaitair rendement wordt thans uitgegaan van 30%.

De forfaitaire rendementsheffing geldt niet voor de eerste eigen woning. Voor deze eigen woning blijft het huidige systeem (huurwaardeforfait en aftrek hypotheekrente) van toepassing. Een tweede eigen woning valt wel onder de forfaitaire rendementsheffing. Dat betekent dat een forfaitaire heffing plaatsvindt over het saldo van de waarde van de woning en de hoogte van de schuld die eventueel is aangegaan voor de financiering van deze woning. De bijtelling van het huurwaardeforfait en de aftrek van de op deze tweede woning betrekking hebbende hypotheekrente komen in dat geval te vervallen, terwijl opbrengsten uit onderverhuur onbelast blijven. De aftrek van rente op consumptief krediet zal geleidelijk worden afgeschaft.

Overige grondslagverbreding

Het reiskostenforfait voor automobilisten wordt verminderd en zo mogelijk, bij adequate compensatie door middel van de verhoging van de arbeidsmarktfaciliteiten, afgeschaft. Het forfait bij reizen met openbaar vervoer wordt evenredig verlaagd. De autokostenfictie wordt vervangen door een regeling die beter aansluit op het feitelijke privé-gebruik van een auto van de zaak.

De mogelijkheid om de werkelijke gemaakte kosten ter verwerving van de inkomsten uit arbeid af te trekken, wordt geschrapt. Er zal echter een uitzondering worden gecreëerd voor belastingplichtigen die geen werkgever hebben die deze kosten kan vergoeden. Wel zal er voor hen een drempel zijn van 5000 gulden.

3 Het budgettaire beleid in 1998–2002

3.1 Inleiding

De budgettaire beleidsvoornemens voor de periode 1999–2002 vloeien vrijwel direct voort uit het Regeerakkoord van juli 1998. Net als in de vorige kabinetsperiode zijn deze beleidsvoornemens gebaseerd op behoedzame uitgangspunten ten aanzien van de economische ontwikkeling. Het systeem van een vast reëel uitgavenkader, dat in de afgelopen periode goede diensten heeft bewezen voor de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het begrotingsbeleid, zal worden voortgezet. Nieuw zijn de introductie van een uitgavenreserve voor mogelijke tegenvallers, en de inkomstenijklatten aan de hand waarvan inkomstenmee- en tegenvallers zullen worden vastgesteld. De mutaties in de begroting voor 1999 worden in dit hoofdstuk niet in een aparte paragraaf behandeld. Dit houdt verband met de meerjarige samenhang die volgt uit het Regeerakkoord.

Het uitgavenkader voor de periode 1999–2002 wordt weergegeven in tabel 3.1.1. Ten opzichte van de vorige kabinetsperiode heeft een accentverschuiving plaatsgevonden: de regering heeft ervoor gekozen om al bij behoedzame economische groei fors te investeren in de kwaliteit van de samenleving. De beleidsintensivering, met een nadruk op onderwijs, zorg, infrastructuur, veiligheid, werkgelegenheid en specifieke inkomensondersteuning, lopen op tot ruim 9 miljard gulden aan het eind van de kabinetsperiode. In de vorige kabinetsperiode groeiden de reële uitgaven met gemiddeld 0,3% per jaar. Uit onderstaande tabel blijkt dat de reële uitgavenontwikkeling in de collectieve sector ten opzichte van de vorige kabinetsperiode een versnelling ondergaat.

	1999	2000	2001	2002	gemiddelde groei per jaar
Rijksbegroting-eng	171,0	172,6	173,0	174,1	1,3%
Sociale zekerheid	101,2	101,8	102,0	102,3	0,7%
Zorgsector	54,5	56,3	57,5	58,9	3,0% ²
Totaal¹	327,0	331,1	333,3	336,3	1,5%

¹ Inclusief uitgavenreserve.

² Dit reële groeicijfer correspondeert met een volumegroei van 2,3% per jaar. Het verschil wordt verklaard doordat de sectorspecifieke prijsontwikkeling in de zorgsector hoger ligt dan de prijsontwikkeling van het BBP.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.2 het budgettaire beleid voor de periode 1999–2002 geschetst. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan het nieuwe reële uitgavenkader, de inkomstenijklatten, de uitgavenreserve en het omgaan met budgettaire mee- en tegenvallers. Nadrukkelijke aandacht is er ook voor de behoedzame uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het budgettaire beleid voor de komende jaren. De paragrafen 3.3 en 3.4 geven de intensivering respectievelijk ombuigin-

gen weer zoals die in het Regeerakkoord zijn afgesproken. Paragraaf 3.5 beschrijft de microlastenontwikkeling voor de komende vier jaren. In paragraaf 3.6 wordt de ontwikkeling van het EMU-tekort en de EMU-schuld voor de jaren 1996–1999 beschreven. In paragraaf 3.7 worden de uitgaven voor 1997 en 1998 getoetst aan het uitgavenkader 1994–1998. Paragraaf 3.8 tenslotte gaat in op uitgavenmutaties voor 1999 en latere jaren die los van het Regeerakkoord hebben plaatsgevonden.

3.2 Het budgettaire beleid 1999–2002

De regering zal, gebruik makend van de ervaringen uit de vorige kabinetsperiode, het gevoerde trendmatige begrotingsbeleid continueren. Essentieel daarbij zijn het hanteren van behoedzame uitgangspunten, het hanteren van reële uitgavenkaders voor de drie budgetdisciplinesectoren en een stroomlijning van het begrotingsproces. Uit het oogpunt van politiek-bestuurlijke stabiliteit is bovendien een aantal verbeteringen aangebracht: een heldere verdeling vooraf van eventuele mee- en tegenvallers bij de inkomsten over tekort en lasten, de toevoeging van een uitgavenreserve, en de wijze van voeden van het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Met deze aanvullingen moet het mogelijk zijn om, ook bij afwijkende economische groei, een gerichte inzet ten aanzien van de beleidsprioriteiten samen te laten gaan met rust in het begrotingsproces.

Behoedzame uitgangspunten en aanwending van inkomstenmeevallers

De behoedzame uitgangspunten houden onder meer in dat wordt gerekend met een gemiddelde economische groei van 2¼% over de komende vier jaar. In de vorige kabinetsperiode was dat ook het geval, zodat sprake is van een ongewijzigde behoedzaamheid. Net als vier jaar geleden is in dit cijfer al rekening gehouden met de gunstige doorwerking van de beleidsmaatregelen uit het Regeerakkoord.

De gemiddelde groei over de jaren 1995–1998 zal naar verwachting uitkomen op 3¼% per jaar. Ook als de economie zich de komende vier jaar iets gematigder ontwikkelt dan in de vorige kabinetsperiode, bestaat er dus een reële kans op meevallers, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant. De regering heeft ervoor gekozen om nu reeds duidelijke afspraken te maken over de aanwending van eventuele meevallers. Inkomstenmeevallers die nog in 1998 optreden (inclusief doorwerking naar latere jaren) worden volledig benut voor tekortreductie. Voor 1998 blijkt inmiddels ten opzichte van het Regeerakkoord een meevaller van 2 miljard. Deze meevaller is in de tekortcijfers verwerkt. Van eventuele meevallers bij de inkomsten in latere jaren wordt, zolang het EMU-tekort boven de ¾% BBP ligt, ¾ benut voor extra EMU-tekortreductie en ¼ voor lastenverlichting. Ligt het EMU-saldo daaronder, dan geldt als sleutel ½/½. Een accent op tekortreductie leidt overigens tot meer ruimte onder het uitgavenplafond als gevolg van de rentemeevallers die ontstaan door de lagere staatsschuld. De additionele lastenverlichting die mogelijk wordt bij meevallende inkomsten zal worden aangewend in lijn met de prioriteitstelling van het Regeerakkoord. Mochten zich onverhoopt tegenvallers voordoen bij de inkomsten, dan lopen deze, in navolging van de meevallerformule, voor ¾ in het tekort en ¼ in de lasten, totdat het EMU-tekort is opgelopen tot 1¾% BBP. Daarboven geldt de sleutel ½/½, zolang de vereisten van het Verdrag van Maastricht zich hier niet tegen verzetten.

Het reële uitgavenkader, de uitgavenreserve en de aanwending uitgavenmeevallers

In samenhang met de gehanteerde behoedzame uitgangspunten vormt het reële uitgavenkader de basis voor een betrouwbaar, stabiel en voorspelbaar begrotingsbeleid, dat zich zoveel mogelijk onttrekt aan wijzigingen in economische prognoses en conjunctuurschommelingen en waarbij onverhoedse ingrepen zoveel mogelijk worden voorkomen.

De afbakening van het uitgavenkader heeft ten opzichte van de afgelopen kabinetsperiode enkele (relatief kleine) wijzigingen ondergaan. Eén van de belangrijkste mutaties is dat de rente die betaald wordt op de staatsschuld niet meer op kasbasis, maar op transactiebasis in het uitgavenkader is opgenomen. Vanaf de EMU-rapportage in maart 2000 (over het jaar 1999) moet de rente ten behoeve van de bepaling van het EMU-tekort vanwege Europese richtlijnen op transactiebasis worden meegenomen. De rente is verantwoordelijk voor een zeer groot deel van de kas-transverschillen. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het EMU-tekort is er daarom voor gekozen om ook in het uitgavenkader de rente op transactiebasis op te nemen. Een andere wijziging betreft de behandeling van omroepbijdragen. Omroepbijdragen zijn in het verleden (zie het zevende en achtste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte) beschouwd als een randgeval voor wat betreft de afbakening van collectieve lasten. Gezien de ontwikkeling die sindsdien op mediagebied heeft plaatsgevonden (met name de opkomst van commerciële zenders) kan nu worden beargumenteerd dat de bijdragen voor de publieke omroep als een collectieve last moeten worden beschouwd, omdat er tegenover deze heffing niet langer een concrete, individuele, met de heffing samenhangende tegenprestatie staat. De omroepbijdragen zullen derhalve worden meegerekend in de inkomstenijklatten en niet langer als niet-belastingontvangsten in de uitgavenijklijnen worden meegenomen. In de regels budgetdiscipline (bijlage 14) is de nieuwe afbakening van de drie ijklijnen beschreven. Ook meer technische wijzigingen, als het niet meer nacalculeren van wijzigingen in de prijsontwikkeling van het BBP (pBBP) in eerdere jaren, worden in de regels budgetdiscipline beschreven.

Voor de vaststelling van de uitgavenijklijnen voor de periode 1999–2002 is gebruik gemaakt van dezelfde methodiek als in de afgelopen kabinetsperiode. Het Regeerakkoord is gebaseerd op een behoedzaam macro-economisch scenario, hetgeen inclusief de gunstige effecten van het beleid een gemiddelde economische groei van 2¼% over de gehele periode betekent. Voor het aanvangsjaar 1999 wordt gerekend met de meest recente (MEV-)raming van 3% economische groei. De verschillen tussen de macro-economische ontwikkeling in het aanvangsjaar en de gemiddelden voor de gehele periode zijn «afgeboekt» in de jaren 2000–2002, zodat voor elk van deze jaren een groei van 2% resulteert.

Op het «afboeken» is een uitzondering gemaakt voor wat betreft de nominale contractloonontwikkeling. Voor 1999 wordt uitgegaan van de meest recente (MEV-)raming, hetgeen een contractloonstijging van 3% impliceert. Bij handhaving van de gemiddelde contractloonstijging voor de gehele kabinetsperiode zou voor de jaren 2000–2002 nog een gemiddelde contractloonstijging van ruim 1% per jaar resteren. Hier is een correctie op gemaakt. Voor 2000 wordt uitgegaan van een contractloonstijging van 2% en voor de jaren 2001 en 2002 wordt een contractloonstijging van ruim 1¼% gehanteerd. Zo ontstaat, ook tegen de achtergrond van de geplande lastenverlichting, een economisch meer gefundeerde inschatting van de loonontwikkeling voor de gehele kabinetsperiode dan uit het «afboekscenario» zou volgen. De overige nominale ontwikkeling (de stijging van de pBBP en de overige prijsin-

dexen) is voor de jaren 2000–2002 met ½% per jaar opgehoogd, waardoor een algemene prijsontwikkeling van ruim 2% per jaar resulteert. Samen met nader gemaakte afspraken over ramingsbijstellingen in de sociale zekerheid is de reële budgettaire ruimte voor de periode 1999–2002 per saldo gelijk aan die uit het Regeerakkoord.

Een vast reëel uitgavenkader betekent niet dat de diverse uitgavencategorieën zich onttrekken aan afwijkende macro-economische ontwikkelingen. Zo zal een hoger dan geraamde (reële) loonontwikkeling in de marktsector een opwaartse invloed uitoefenen op de collectieve uitgaven via de doorwerking op de salarissen en uitkeringen in de collectieve sector. Bij een gunstiger economische ontwikkeling neemt de kans op een hogere (reële) loonontwikkeling toe, en daarmee de kans op overschrijdingen uit dien hoofde. Daartegenover staan ook kansen op uitgavenmeevallers als gevolg van afwijkende macro-economische ontwikkelingen.

De kans op meevallers lijkt het grootst bij de rentebetalingen. Bij het opstellen van het uitgavenkader is conform de middellange-termijnraming van het CPB (MLT) uitgegaan van een lange rentevoet van gemiddeld 6% voor de periode 1999–2002. Momenteel is de lange rente 4¼%. Ook kunnen de rente-uitgaven meevallen als het EMU-tekort sneller daalt dan thans is aangenomen bij een behoedzame economische groei. Daarnaast mag bij een hogere groei een lager volume van de sociale zekerheid worden verwacht. In de afgelopen kabinetsperiode bedroegen deze volumemeevallers in de sociale zekerheid 2½ miljard.

Potentiële mee- en tegenvallers zijn, ook binnen het behoedzame scenario, niet gelijkelijk over de budgetdisciplinesectoren verdeeld. Rentemeevallers spelen zich af bij de Rijksbegroting in enge zin. Een hogere loonontwikkeling treft alle drie de budgetdisciplinesectoren, maar met name sociale zekerheid en zorg, omdat deze sectoren loongevoeliger zijn dan de Rijksbegroting in enge zin. Bij de sociale zekerheid mag bij een hogere economische groei ook een lagere volume-ontwikkeling worden verwacht, doch bij de zorg is dat niet zo. Dit geeft aanleiding om bij meeen tegenvallers van macro-economische aard compensatie tussen de budgetdisciplinesectoren toe te staan (zie regel 9 van de regels budgetdiscipline).

Een extra buffer wordt gevormd door de uitgavenreserve van 1 miljard gulden. Deze reserve wordt als aparte post toegevoegd onder het totaal van de uitgavenkaders en kan worden aangewend op het moment dat zich bij één of meerdere uitgavenkaders tegenvallers voordoen. In 1999 is maximaal 250 miljoen beschikbaar. Dit bedrag loopt op via 500 miljoen in 2000 en 750 miljoen in 2001 tot 1 miljard in 2002. Daarnaast is afgesproken dat eventuele meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling (zoals lagere rente-uitgaven en een lager volume in de sociale zekerheid) in de komende jaren worden gereserveerd totdat duidelijk is of deze nodig zijn om (in latere jaren) eventuele ruilvoetverliezen te compenseren.

Fonds Economische Structuurversterking (FES)

De regering geeft een hoge prioriteit aan de versterking van de economische structuur. Het FES vervult ook de komende jaren een belangrijke functie in het maken van een integrale afweging van de uitgaven voor economische structuurversterking. Op korte termijn zal de voedings-systematiek van het FES worden gewijzigd om de stabiliteit te vergroten en doorkruising van de randvoorwaarden ten aanzien van het EMU-tekort te voorkomen. Hiertoe wordt een wijziging van de FES-wet voorbereid.

Eén oogmerk van deze wijziging is het beperken van de huidige discrepantie tussen FES-ontvangsten en FES-uitgaven. Daarbij speelt mede een rol dat FES-ontvangsten die in de vermogenssfeer liggen (zoals verkoop van staatsbezit) niet relevant zijn voor het EMU-tekort, en FES-uitgaven wel. Bovendien kan zo tegelijkertijd een gelijkmatiger spreiding van FES-ontvangsten over de jaren heen worden gerealiseerd. Hiertoe wordt bij eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer (inclusief Common Area baten) in het vervolg niet meer de hoofdsom in het FES gestort en daarna besteed, doch wordt de hoofdsom ten gunste van de staatsschuld gebracht en de voeding van het FES structureel verhoogd met de daardoor vrijvallende rentelasten (in het geval van staatsdeelnemingen: na aftrek van dividendderiving). Daarnaast wordt ten aanzien van de gasbaten niet meer een bepaald gedeelte van de exportbaten als FES-voeding gebruikt, maar zal een vast percentage van de totale gasbaten (niet-belastingmiddelen) worden gehanteerd. De laatste wijziging is nodig omdat door de internationale handelsfunctie van de Gasunie (import en export) Nederlandse exportbaten niet meer goed kunnen worden onderscheiden. De systeemwijziging vindt voor de periode 1999 tot en met 2010 als geheel budgettair neutraal plaats en mondt uit in een percentage van de totale gasbaten (niet-belastingmiddelen) van 41,5%.

Eventuele meevallers bij de aardgasbaten (niet-belastingmiddelen) zullen leiden tot extra voeding van het FES, waardoor extra FES-uitgaven kunnen worden gedaan en/of een groter deel van voorgenomen infrastructuuruitgaven ten laste van het FES kan worden gebracht. Hierdoor zal binnen het uitgavenkader meer ruimte kunnen ontstaan voor andere uitgaven.

Ijklatten voor de inkomsten

Zoals gezegd heeft de regering ervoor gekozen om nu reeds af te spreken hoe zal worden omgegaan met mee- en tegenvallers aan de inkomstenzijde. Daarbij is een brede definitie genomen voor het begrip inkomstenmeevaller: (per saldo) meevallers bij belastingen en overige tot de collectieve lasten gerekende middelen van het Rijk (zoals milieuheffingen en omroepbijdragen), sociale premies, en de niet in het FES vloeiende aardgasbaten. Meevallers worden niet louter en alleen gerelateerd aan een hogere economische groei. Om te kunnen constateren of zich inkomstenmeevallers hebben voorgedaan, moet een concrete basis worden gekozen. Een vuistregel over de relatie tussen de economische groei en de inkomsten sluit immers niet aan bij de feitelijke ontwikkeling van de inkomsten. In navolging van de ijklijnen voor de uitgaven worden daarom ijkclatten voor de inkomsten opgesteld.

Hoewel de meevallerformule spreekt over het optreden van een per saldo meevaller, is met het oog op transparantie gekozen voor het opstellen van een ijkclat voor elk van de drie relevante inkomstencategorieën: de belastingen en overige tot de collectieve lasten gerekende middelen van het Rijk, de premies en de aardgasbaten (het deel van de niet-belastingmiddelen aardgas dat niet naar het FES vloeit). Bij de opstelling van de ijkclatten zijn de gebruiken bij de uitgavenijklijnen zoveel mogelijk gevolgd. De ijkclatten zijn opgesteld onder dezelfde macro-economische veronderstellingen en ook de ijkclatten worden in reële termen gedefinieerd met behulp van de prijsontwikkeling van het BBP.

Budgettair totaalbeeld

Het uitgavenbeleid laat in de nieuwe kabinetsperiode een accentverschuiving zien. Méér dan de afgelopen jaren het geval kon zijn heeft de

regering gekozen voor investeringen op cruciale beleidsterreinen als onderwijs, infrastructuur, milieu, veiligheid, werkgelegenheidsbeleid, zorg en specifieke inkomensondersteuning. In totaal wordt voor ruim 9 miljard geïntensiveerd. Tegelijkertijd wordt ook de gezondmaking van de overheidsfinanciën voortgezet. De uitgavenbeperkingen belopen ruim 7½ miljard, waardoor een verdere daling van het EMU-tekort en lastenverlichting mogelijk worden gemaakt.

In totaal nemen de netto collectieve uitgaven onder de uitgavenkaders in de periode 1999–2002 toe met zo'n 19 miljard (in reële termen). Van deze stijging wordt meer dan de helft, bijna 10 miljard, in 1999 gerealiseerd. Dit wordt deels verklaard door de fasering van intensiveringen en ombuigingen: in 1999 liggen de intensiveringen 1¼ miljard hoger dan de ombuigingen. In zijn algemeenheid is gestreefd naar een zo evenwichtig mogelijke spreiding van intensiveringen en ombuigingen over de kabinetsperiode, maar om bestuurlijke en uitvoeringstechnische redenen is hier op een aantal punten van afgeweken. Daardoor komt het saldo van intensiveringen en ombuigingen in 1999 ¾ miljard hoger uit dan bij een volstrekt egale spreiding het geval zou zijn geweest. De belangrijkste verklaring van de hogere uitgavenstijging in 1999 ligt in de nominale ontwikkeling. Zoals eerder aangegeven wordt voor 1999 gerekend met een duidelijk hogere contractloonsstijging dan in latere jaren, terwijl de prijsontwikkeling van het BBP juist lager ligt. Ten slotte wordt de ontwikkeling van de uitgaven van 1998 op 1999 beïnvloed door een aantal incidentele factoren: in 1998 bijvoorbeeld de opbrengsten van de veiling van het derde GSM-netwerk en meevallers bij onder meer de exportkredietverzekering.

Het budgettaire totaalbeeld heeft ook doorwerking naar de algemene uitkeringen uit het gemeente- en provinciefonds. Waar deze uitkeringen de afgelopen kabinetsperiode reëel met gemiddeld zo'n 0,3% per jaar groeiden, daar zal deze groei de komende vier jaar fors versnellen. In nominale termen bedraagt de toename bijna 4 miljard gulden. Gerekend met de sectorspecifieke prijsontwikkeling (gewogen gemiddelde van de prijsstijging materiële overheidsconsumptie en de loonontwikkeling), betekent dit een volumegroei van 2% per jaar; in termen van de algemene prijsontwikkeling (pBBP) bedraagt de reële groei 1,8% per jaar (zie ook bijlage 9). De verruiming van de uitkering aan het Gemeente- en Provinciefonds biedt mogelijkheden om te komen tot een gezamenlijke offensieve aanpak van gemeenten, provincies en Rijk voor versterking van de sociale infrastructuur. In bestuurlijk overleg met steden, provincies en VNG/IPO kunnen nadere afspraken voor zo'n gezamenlijke aanpak worden gemaakt.

In de vorige kabinetsperiode stonden twee begrippen voor het overheids-tekort centraal: het EMU-tekort en het beleidsrelevante tekort. De regering heeft er, uit oogpunt van eenvoud en transparantie, voor gekozen om voortaan slechts één tekortdefinitie te hanteren, te weten het EMU-tekort. De keuze voor het EMU-tekort is mede bepaald door de internationale context, waar het EMU-tekort wordt gebruikt in het Stabiliteits- en Groeipact.

Het totaal van de in het Regeerakkoord vastgelegde intensiveringen, ombuigingen en overige maatregelen resulteerde in een EMU-tekort in 1998 en 1999 van ongeveer 1½% BBP. Door de afgesproken tekortreductie van 2 miljard in de periode tot 2002 resulteerde dat in een daling van het EMU-tekort tot 1¼% BBP in 2002. Sinds het Regeerakkoord is het EMU-tekort voor 1998 (en 1999) met ¼%-punt BBP gedaald als gevolg van een hogere raming voor de inkomsten, in het bijzonder de belastingontvangsten. De meevaller heeft grotendeels een structureel karakter, zodat het EMU-tekort in 2002 op dit moment geraamd wordt op 1% BBP.

Een nadere toelichting op de ontwikkeling van het EMU-tekort in 1997, 1998 en 1999 wordt gegeven in paragraaf 3.6.

3.3 Intensiveringen 1999–2002

In het Regeerakkoord is ruim 9 miljard gulden gereserveerd voor de financiering van beleidsintensiveringen. In de tabel hieronder is aangegeven hoe dit bedrag over de verschillende terreinen is verdeeld. De gepresenteerde cijfers betreffen enveloppen, waaruit de prioriteiten op de verschillende beleidsterreinen betaald moeten worden. Het betreft veelal een cluster van intensiveringen, waarbij de nadere invulling voor de jaren na 1999 gestalte zal moeten krijgen bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding. De bedragen in de toelichting hebben tenzij anders vermeld betrekking op de structurele bedragen vanaf 2002.

Tabel 3.3.1 Intensiveringen 1999–2002; cumulatief, in miljoenen gulden				
	1999	2000	2001	2002
Kwaliteit onderwijs	450	900	1350	1800
Kinderopvang en naschoolse activiteiten	65	135	185	265
Infrastructuur	875	1600	1725	2000
Milieu (Joint Implementation en Clean Development) ¹	(75)	(75)	(275)	(375)
Politie/overige justitiële keten	175	350	500	750
Sport en cultuur	25	50	75	115
Specifiek werkgelegenheidsbeleid	250	500	750	950
Specifiek inkomensbeleid	175	375	550	750
Zorg	550	1100	1650	2200
Extra impuls sociale infrastructuur	25	50	75	100
Gemeente- en provinciefonds	98	230	283	355
Totaal	2688	5290	7143	9285

¹ Deze intensivering wordt gefinancierd binnen de middelen van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en legt daarom geen additioneel beslag op de budgettaire ruimte. Daarom is deze post in de optelling tussen haken geplaatst.

Kwaliteit onderwijs

Een belangrijke cluster van intensiveringen is gericht op een verhoging van de kwaliteit van het onderwijs. Daarvoor is structureel 1,8 miljard beschikbaar. De intensiveringen hebben onder meer betrekking op de verkleining van de klassen in de onderste groepen van de basisschool. In het (middelbaar) beroepsonderwijs zal ten behoeve van een adequate opleiding van leerlingen extra in apparatuur worden geïnvesteerd. Tevens wordt extra geld ingezet voor nieuwe taken en de preventie van voortijdig schoolverlaten. Ook de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs vragen om een extra impuls. Daarnaast zal een deel van de extra middelen worden besteed aan verbetering van het materieel in het primair en voortgezet onderwijs. Er zal worden geïnvesteerd in de kwaliteit en motivatie van het lerarenkorps. Ten slotte worden enkele verbeteringen in de studiefinanciering aangebracht. De investeringen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs zijn voorzien in het kader van de infrastructuurimpuls.

Kinderopvang en naschoolse activiteiten

Om de arbeidsmarktparticipatie te vergroten wordt extra geld uitgetrokken voor de kinderopvang. Deze impuls wordt vormgegeven door uitbreiding van de capaciteit voor kinderopvanginstellingen, om zo tegemoet te kunnen komen aan de toenemende vraag naar kinderopvang-

plaatsen. De subsidies voor kinderopvang worden verhoogd met 250 miljoen in 2002, mede ten behoeve van een bouwimpuls. Voor uitvoering van de voorstellen van de commissie dagindeling komt daar bovenop vier maal 15 miljoen beschikbaar. Daarnaast worden ook in de fiscale sfeer maatregelen genomen oplopend tot 150 miljoen in 2002 (zie paragraaf 3.5).

Infrastructuur en milieu

Investeren in infrastructuur, in de brede zin van het woord, is een sleutel voor de duurzame versterking van de Nederlandse economie. Voor verbetering van de infrastructuur wordt daarom structureel 2 miljard gulden per jaar extra vrijgemaakt. Deze middelen zijn afkomstig uit drie financieringsbronnen. Allereerst is via recentelijke toevoeging van extra aardgasbaten aan het FES van $\frac{1}{2}$ miljard per jaar reeds 2 miljard gereserveerd voor de periode 1999–2002. Tot en met 2010 gaat het om 6 miljard. In de bestedingsplannen was nog geen rekening gehouden met de aanwending van deze middelen. Daarnaast worden ook de rentevoordelen van Common Area-baten, van de verkoop van staatsbezit (gecorrigeerd voor de derving van dividendopbrengsten) en van de opbrengsten uit veilingen voor infrastructuur bestemd. Naar huidige inzichten gaat het bij elkaar om bedragen van 75 miljoen in 1999 oplopend tot 300 miljoen per jaar in 2002 en verder. In de periode van 1999 tot en met 2002 gaat het cumulatief om 750 miljoen extra bestedingsruimte. Gerekend tot en met 2010 gaat het om $3\frac{1}{4}$ miljard extra. Tenslotte wordt $3\frac{1}{2}$ miljard extra ruimte gemaakt voor investeringen tot en met 2002. Tot en met 2010 gaat het om bijna 13 miljard (1,2 miljard per jaar vanaf 2002). Als alle financieringsbronnen bij elkaar worden opgeteld gaat het om extra cumulatieve ruimte van $6\frac{1}{4}$ miljard tot en met 2002 en om ruim 22 miljard gerekend tot en met 2010.

Naast dit bedrag van 22 miljard zal ook een deel van de anderszins nog beschikbare vrije ruimte worden ingevuld met concrete investeringsprojecten. De omvang van het totale investeringspakket tot en met 2010 komt daarmee op $28\frac{1}{2}$ miljard. In het vroege najaar zal de regering met een uitwerking van de investeringspakketten komen. In de tijd is er een zekere voorrang voor investeringen in informatie- en communicatietechnologie, voor de herstructurering van de varkenssector en voor invoering van het rekening rijden. Omdat sprake is van grote urgente knelpunten in de bereikbaarheid zullen projecten gericht op het vergroten van de bereikbaarheid zo spoedig mogelijk in uitvoering worden genomen.

Verdere intensiveringen op milieugebied worden mogelijk gemaakt door een beroep te doen op de middelen die de komende jaren, door de koppeling aan het Bruto Nationaal Product (BNP), worden toegevoegd aan de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). De inspanningsverplichting voortvloeiend uit de Kyoto-afspraken met betrekking tot het terugdringen van broeikasgassen moet zo kosteneffectief mogelijk worden bereikt. Dit kan mede geschieden door Joint Implementation en Clean Development waarbij reductieprojecten in transitie- en ontwikkelingslanden (deels) door Nederland worden gefinancierd. Hiermee wordt een Nederlandse bijdrage aan de beperking van broeikasgasemissie gecombineerd met investeringen en technologieoverdracht in transitie- en ontwikkelingslanden.

Politie en overige justitiële keten

Voor politie en veiligheid komt in totaal 750 miljoen extra beschikbaar. Om de veiligheid te verbeteren zal, naast het aantrekken van enkele duizenden

agenten en politiesurveillanten, ook de cellencapaciteit en de rechterlijke macht uitgebreid moeten worden. Om de jeugdcriminaliteit terug te dringen zullen ook op dit terrein middelen worden uitgetrokken, zowel voor de bestrijding van deze criminaliteit, als voor maatregelen in de preventieve sfeer (jeugdhulpverlening).

Sport en cultuur

Zowel sport als cultuur dragen direct bij aan de kwaliteit van de samenleving. De intensivering van 115 miljoen (55 miljoen sport, 60 miljoen cultuur) kan een bijdrage leveren aan de persoonlijke ontwikkeling en de maatschappelijke integratie en aan het voorkomen van sociale uitsluiting.

Specifiek werkgelegenheidsbeleid

Ondanks de positieve economische ontwikkeling en de groei van de werkgelegenheid is er nog altijd sprake van een te grote langdurige werkloosheid, die zich voor een belangrijk deel concentreert in de laagste sectoren van de arbeidsmarkt. Om deze langdurige werkloosheid te kunnen aanpakken zal voor specifiek werkgelegenheidsbeleid 950 miljoen worden uitgetrokken. Dit samenhangende pakket bestaat uit vier categorieën beleidsmaatregelen. Voor twee hiervan – de sluitende aanpak van langdurige werkloosheid en de zogeheten Instroom/Doorstroombanen – is in de opstelling vooralsnog van een netto-bedrag uitgegaan: 250 miljoen voor de sluitende aanpak en 400 miljoen voor de Instroom/Doorstroombanen, samen 650 miljoen. Voor het streven naar een sluitende aanpak van de langdurige werkloosheid, waarvan het budget nog kan worden verruimd door bijdragen uit het Europees Structuurfonds, wordt een samenhangend pakket maatregelen getroffen, gericht op scholing, het verkrijgen van werkervaring en de integratie in het arbeidsproces. De regeling Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen wordt gecontinueerd en uitgebreid, terwijl bovendien de mogelijkheid van doorstroom naar hoger gekwalificeerde banen (maximaal 150% van het wettelijk minimum-uurloon) zal worden geopend (Instroom/Doorstroombanen). Daarnaast zal het aantal WSW-plaatsen worden uitgebreid om meer mensen met een handicap de kans te bieden op een arbeidsplaats (bruto-bedrag 200 miljoen). Ook voor de bevordering van betere arbeidsomstandigheden wordt een bedrag (bruto 100 miljoen) uitgetrokken.

Specifiek inkomensbeleid

Er wordt een bedrag van 750 miljoen uitgetrokken voor maatregelen voor gerichte inkomensondersteuning. Het budget van de regeling tegemoetkoming studiekosten wordt met structureel 250 miljoen verhoogd om de tegemoetkoming aan ouders van scholieren met een relatief laag inkomen aan te passen aan de stijgende prijzen van boeken en leermiddelen. Daarnaast zal een gedeelte van het extra budget worden aangewend om het bereik van de regeling uit te breiden. In de tweede plaats worden maatregelen genomen gericht op het ondersteunen van chronisch zieken en mensen met een handicap. Hiervoor is in totaal 225 miljoen beschikbaar. Daarmee zal ruimte worden vrijgemaakt om een groter beroep op de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) te kunnen accommoderen. In de derde plaats worden de beschikbare middelen voor de bijzondere bijstand met 150 miljoen verruimd. Met de gemeenten zal in overleg worden getreden over de wijze waarop ook in het lokale inkomensondersteuningsbeleid rekening wordt gehouden met de kansen op de arbeidsmarkt. Ten slotte wordt voor de individuele huursubsidie (IHS) 125 miljoen extra uitgetrokken. Dit geld wordt gebruikt om de regeling voor 65-plussers te verruimen.

Zorg

Het beleid van de regering is erop gericht om te investeren in een kwalitatief goed en toereikend aanbod van zorg. In totaal loopt de beleidsintensivering in het collectief gefinancierde deel van de zorgsector op tot 2,2 miljard in 2002. In de eerste plaats zal dit geld worden ingezet voor een vermindering van de werkdruk, met name in de caresector. In de tweede plaats zullen in de cure- én de caresector de wachttijden tot een aanvaardbare lengte worden teruggebracht. Andere prioriteiten zijn: praktijkondersteuning van huisartsen, oplossen van de goodwill-problematiek bij specialisten, versterking van preventie en uitbreiding van het persoonsgebonden budget. Tenslotte zal groeiruimte ook worden benut voor belangrijke verbeteringen als gevolg van nieuwe medische ontwikkelingen.

Extra impuls sociale infrastructuur

In aanvulling op de reeds genoemde intensiveringen die bijdragen aan een versterking van de sociale infrastructuur (veiligheid, justitie, onderwijs, kinderopvang), zullen aan gemeenten en provincies middelen ter beschikking worden gesteld voor een gerichte versterking van de sociale infrastructuur ten behoeve van achterstands- en risicogroepen in de steden; in het bijzonder voor extra aansluitende voorzieningen voor het jeugdbeleid en extra budget voor inburgeringscontracten. Met de verruiming van de GF/PF-uitkering (zie hieronder) die ook nieuwe mogelijkheden biedt, kan tot een gezamenlijke offensieve aanpak door gemeenten, provincies en rijk worden gekomen.

Gemeente- en provinciefonds

Volgens de bestaande bestuursafspraken zijn de uitgaven van het gemeente- en provinciefonds (GF/PF) gekoppeld aan de ontwikkeling van de (gecorrigeerde) Rijksuitgaven. Het hier genoemde bedrag vloeit voort uit de in het Regeerakkoord opgenomen intensiveringen en ombuigingen. Dit bedrag (355 miljoen) wijkt enigszins af van dat in het Regeerakkoord (335 miljoen), omdat de nadere uitwerking van een aantal intensiveringen naar huidig inzicht afwijkt van de veronderstellingen die bij de doorvertaling in het Regeerakkoord zijn gehanteerd.

3.4 Ombuigingen 1999–2002

Om de ambities op het terrein van intensiveringen, lastenverlichting en tekortreductie te kunnen realiseren is een pakket aan besparings- en ombuigingsmaatregelen nodig. Daarbij is er naar gestreefd om bestaande voorzieningen en de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid zoveel mogelijk te ontzien.

Tabel 3.4.1 bevat een overzicht van de ombuigingen voor de begroting 1999 en de jaren daarna. Deze ombuigingen bedragen in totaal 1½ miljard in 1999, oplopend tot ruim 7½ miljard in 2002.

Tabel 3.4.1 Ombuigingen 1999–2002; in miljoenen gulden

	1999	2000	2001	2002
<i>Rijksbegroting in enge zin</i>				
Doelmatigheid	399	802	1222	1634
Arbeidsvoorwaarden overheid	0	133	267	400
Marktconforme prijzen	135	170	260	300
Buitenlandbeleid	569	1025	1575	2000
Overig	151	481	756	1408
<i>Sociale zekerheid</i>				
Decentralisatie ABW	0	250	375	500
Efficiency uitvoeringskosten uvi's en SVB	50	250	400	500
Efficiency Arbvo/SWI	25	50	75	100
Volume WAO/ZW (keuringspraktijk/ arbo/wachttijsten zorg)	125	50	375	500
Volume WW	25	50	75	100
Vrijval ABW en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WSW)	20	5	50	65
<i>Zorgsector</i>				
Incidentele loonontwikkeling	0	15	50	100
Verhaalsrecht AWBZ	0	15	30	45
Efficiency geneesmiddelensector ¹	(140)	(230)	(455)	(725)
Doelmatiger inkoop ¹	(0)	(100)	(200)	(300)
Uitvoeringskosten eigen bijdragen ¹	(50)	(100)	(100)	(100)
Totaal	1499	3526	5510	7652

¹ Deze maatregelen dienen niet ter financiering van nieuw beleid, maar ter compensatie van de verwachte overschrijding in de geneesmiddelensector. De bedragen zijn derhalve tussen haakjes opgenomen.

Rijksbegroting in enge zin

Doelmatigheid

De eisen die de samenleving aan de overheid stelt worden steeds hoger. Dit vraagt om een besluitvaardige overheid die efficiënt en doelgericht werkt aan het omzetten van beleidsvoornemens in resultaten. In hoofdstuk 4 van deze Miljoenennota wordt aandacht besteed aan de verschillende manieren waarop deze brede aanpak om de doelmatigheid en doeltreffendheid te bevorderen gestalte krijgt. De besparingen komen deels voort uit een verdergaande implementatie van het resultaatgerichte sturingsmodel. Daarnaast wordt gedacht aan een intensieve samenwerking tussen departementen en het (vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid) gezamenlijk opereren richting de markt, wat tot belangrijke schaal- en synergievoordelen kan leiden.

Zo is bij de overheid – net als in de marktsector – sprake van een jaarlijkse stijging van de arbeidsproductiviteit. Deze productiviteitsstijging zal jaarlijks voor 0,55% worden afgeroomd. Bij deze korting zijn de volgende sectoren uitgezonderd: de zorgsector, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie alsmede defensie, politie, rechterlijke macht, het openbaar ministerie en het gevangeniswezen. De opbrengst van deze maatregel loopt op naar circa 450 miljoen in 2002. Daarnaast wordt de departementen een taakstelling op het personele volume opgelegd van in totaal 5% in 2002 (uitgezonderd Defensie en LNV). De opbrengst bedraagt circa 150 miljoen in 2002. Tevens wordt het gebudgetteerde percentage voor de incidentele loonontwikkeling (0,6% in 1997 en 1998) doorgetrokken naar latere jaren. Dit levert een besparing op van 335 miljoen in 2002. Ook bij het inkoopbeleid dienen de departementen verbeteringen aan te

brenge. Een jaarlijkse efficiencyverbetering van 1% levert circa 250 miljoen op. Deze taakstelling is gebaseerd op de departementale uitgaven aan aankoop van goederen en diensten, exclusief onderhoud van grondwerken, water en wegebouwkundige werken (Defensie is uitgezonderd). Tot slot zullen ook – geschoond voor dubbelstellingen – de uitgaven voor externe advisering (uitgezonderd automatisering) worden beperkt. Dit gebeurt door een generieke korting van 5% in 1999 oplopend tot 15% in 2001 en de jaren daarna (structurele opbrengst 54 miljoen).

In lijn met bovenstaande filosofie uit het Regeerakkoord zullen deze besparingen door de departementen moeten worden ingevuld op de apparaatsbudgetten. Mocht blijken dat dit op een bepaald onderdeel niet volledig langs de geschetste lijnen mogelijk zou zijn, dan zal over een andere invulling separaat nader besloten worden.

Op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat zal een intensivering van het reeds in gang gezette beleid van tenderen en aanbesteden tot een grotere doelmatigheid en daarmee tot besparingen (90 miljoen in 2002) leiden. Op het terrein van de landbouw geeft de afname van het aantal agrariërs aanleiding tot een verlaging van de apparaatsuitgaven van het departement van LNV en van de subsidies die gerelateerd zijn aan agrarische ondernemingen. Verder zal het onderwijsdeel van de financiering van de Landbouwuniversiteit (het bedrag per student) in overeenstemming worden gebracht met andere technische universiteiten. Vergroting van de doelmatigheid bij het beleid en uitvoering van natuurbeheer en landinrichting zal tot uitgavenbeperking leiden. De gezamenlijke opbrengst van deze maatregelen op het terrein van de landbouw bedraagt 150 miljoen in 2002. In het gevangeniswezen zullen harmonisatie van de strafvorderingseisen, bevordering van het gebruik van alternatieve straffen en continuering van de huidige noodmaatregelen leiden tot beperking van de uitbreiding van celcapaciteit. Ook meer versobering en doelmatigheidsverbeteringen in het gevangeniswezen (bijvoorbeeld door benchmarking) leiden tot lagere uitgaven. De totale opbrengst bedraagt – los van de middelen voor capaciteitsuitbreiding – ruim 115 miljoen. Tenslotte zal de uitvoering van de huursubsidie worden gestroomlijnd, waarmee een besparing van 50 miljoen wordt gerealiseerd. Deze besparing slaat onder andere neer in een beperking van de vergoeding aan de zogenoemde «matigende verhuurders».

Arbeidsvoorwaarden overheid

Ten aanzien van de secundaire arbeidsvoorwaarden van overheids-personeel zijn twee versoberingen voorzien. De regering is voorstander van een activerend ouderenbeleid. Ter ondersteuning van dit activerend beleid zullen de regelingen voor functioneel leeftijdsontslag bij de politie, bij het Rijk en bij militairen worden versoberd en daarmee tot lagere uitgaven leiden. Daarnaast zijn de ziektekostentegemoetkomingen bij de overheid (onder andere interim en ZVO) thans royaler dan in de marktsector. Op dit vlak streeft de regering naar meer marktconformiteit. Gezamenlijk dienen deze voornemens een besparing op te leveren van 400 miljoen in 2002.

Marktconforme prijzen

Op een tweetal terreinen zal een grotere marktconformiteit tot extra niet-belastingontvangsten voor het Rijk leiden. In de eerste plaats wil de Gasunie in de onderhandelingen over de gasprijs van tuinders deze gasprijs op een meer normaal tarief brengen. Dit leidt tot een stijging van de aardgasopbrengsten. In de tweede plaats kan verkoop van agrarische domeinen tegen marktconforme prijzen (tot nu toe golden plafondprijzen),

mede dankzij de liberalisering van het pachtbeleid, leiden tot additionele opbrengsten van extra verkoop van grond aan agrariërs.

Buitenlandbeleid

Ten aanzien van de uitgaven aan de Europese Unie (EU) leiden zowel de voorbereiding als de daadwerkelijke toetreding van nieuwe lidstaten tot extra financiële inspanningen. Hervormingen en vergroting van de doelmatigheid van het EU-beleid voor de huidige lidstaten zijn op zichzelf, maar ook in het licht van de toetreding, noodzakelijk. Het jaar 1999 is in dat opzicht een belangrijk jaar. De Europese Raad van Cardiff heeft immers het voornemen uitgesproken om in maart 1999 tot besluitvorming te komen over de financiële aspecten van de zogenaamde «Agenda 2000-voorstellen». Dit pakket voorstellen, door de Europese Commissie gepresenteerd in het voorjaar van 1998, heeft betrekking op de periode 2000-2006 en gaat onder meer in op de financiële kaders voor het EU-beleid in die periode. De complexe onderhandelingen zullen belangrijke consequenties hebben voor de ontwikkeling van de Nederlandse afdrachten aan de Unie en de Nederlandse nettopositie in die eerste jaren van de volgende eeuw.

De regering heeft beheersing van de uitgaven van de EU en het voorkomen van een verdergaande verslechtering van de Nederlandse nettopositie tot hoofdpunt van de onderhandelingsinzet gemaakt. Dat betekent dat Nederland inzet op een besparing op de afdrachten aan de Unie, ten opzichte van de voorlopige voornemens van de Europese Commissie, die oploopt tot 1,3 miljard gulden in 2002. Dit dient onder meer te worden bereikt via een beheersing van de EU-uitgaven voor de huidige lidstaten van de Unie, hervormingen van het EU-beleid en consolidatie van de in de afgelopen jaren bereikte resultaten op het terrein van de begrotingsdiscipline. Daarnaast zet Nederland in op de introductie van een generiek correctiemechanisme (nettobegrenzer) en een verbetering van de ontvangsten van Nederland uit Brussel.

Het totale HGIS-budget blijft net zoals in het verleden meegroeien met het BNP. Er vindt een besparing plaats op de uitgaven uit de HGIS (200 miljoen) doordat een groter deel van de bestaande uitgaven ten laste van dat budget wordt gebracht. Dit betreft uitgaven voor internationale samenwerking die in Nederland plaatsvinden, waaronder uitgaven voor internationale organisaties en apparaatskosten van het departement van Buitenlandse Zaken. Daarnaast worden de kosten van opvang van het eerste jaar voor vluchtelingen die een A-status krijgen – die nu forfaitair reeds tot de ODA-uitgaven worden gerekend – voortaan op basis van realisaties verrekend. Uitgaande van de feitelijke gegevens over 1996 en 1997 is de verwachting van een extra verrekening van 125 miljoen per jaar gerechtvaardigd.

Defensie maakt geen deel uit van enkele genoemde uitgavenbeperkingen die het gevolg zijn van het vergroten van de doelmatigheid. Daar staat tegenover dat de Defensiebegroting met ingang van 1999 structureel wordt verlaagd met een bedrag van 375 miljoen.

Overige maatregelen

Tabel 3.4.2 geeft een overzicht van de overige maatregelen op de Rijksbegroting in enge zin.

Tabel 3.4.2 Overige maatregelen Rijksbegroting in enge zin;
in miljoenen guldens

	1999	2000	2001	2002
Versneld afschaffen besluit woninggebonden subsidies VROM	0	0	60	145
Verrekening locatiegebonden subsidies	0	50	50	50
Vermindering subsidies en kredieten EZ	40	80	95	110
Vermindering kredieten Financiën	20	40	40	40
Verhogen boeten en transacties Fraudeplan	60	60	60	60
Tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik fiscale regelgeving	-23	42	138	285
Algemene indexatie eigen bijdragen	0	100	150	500
Besparing wachtgeld/lesgelden onderwijs	29	59	88	118
	25	50	75	100
Totaal	151	481	756	1408

Het versneld afschaffen van woninggebonden subsidies levert in 2002 145 miljoen op, waarbij financieel zwakke corporaties worden ontzien. Een besparing op locatiegebonden subsidies is mogelijk doordat er (in ieder geval tot 2000) meer woningen buiten, en minder binnen, VINEX-locaties gebouwd worden dan ten tijde van het opstellen van de contracten werd voorzien. Het ligt in de rede de voor VINEX-locaties bestemde subsidies die nu niet nodig zijn geweest, terug te laten vloeien naar het Rijk. Daarover zal bestuurlijk overleg worden gevoerd. Gelet op de verbeterde situatie van het bedrijfsleven is enige beperking van subsidies en kredieten die door Economische Zaken aan het bedrijfsleven verstrekt worden, verantwoord te achten. Tegen dezelfde achtergrond wordt een bedrag van 40 miljoen gekort op de bijzondere financieringskredieten (Financiën).

De bedragen voor gerechtelijke boeten en transacties zullen, ook tegen de achtergrond van een gewenste bijdrage aan de verkeersveiligheid, ingaande 1999 met 10% worden verhoogd. De maatregelen die zijn opgenomen in de in april jongstleden aan het parlement aangeboden Notitie inzake fraudebestrijding (1998–2002) leiden binnen de fiscaliteit en de sociale zekerheid tot een netto opbrengst van circa 300 miljoen in 2002. Daarnaast zal het in de afgelopen kabinetsperiode ingezette beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale regelingen tegen te gaan, worden voortgezet. Op een aantal gebieden zal aanpassing of reparatie van wetgeving plaatsvinden. De belangrijkste maatregel op dit vlak is het tegengaan van zogenoemde handel in verliescompensaties. Ook kan worden genoemd de bestrijding van de constructie in de Motorrijtuigenbelasting waarbij de auto-eigenaar het kenteken op naam stelt van een derde (de zogenoemde katvanger).

Enkele regelingen inzake eigen bijdragen van burgers voor door de overheid te leveren diensten zijn nog niet geïndexeerd. Dit betreft onder andere de collegegelden. Deze eigen bijdragen zullen worden gekoppeld aan de algemene prijsontwikkeling. Dit leidt tot een besparing van ruim 100 miljoen. Voorts leiden de voorgenomen intensiveringen in het onderwijs tot meer werkgelegenheid en daarmee tot een dalend aantal wachtgelders en lagere uitgaven. Tenslotte is sprake van een autonome stijging van de lesgelden, vanwege de systematiek van de lesgelden, waarbij sprake is van een koppeling aan de personele en materiële kosten in het voortgezet onderwijs en beroeps- en volwasseneneducatie.

Sociale Zekerheid

Decentralisatie ABW

In de huidige financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten hebben gemeenten bijna geen financieel belang om verbeteringen in de uitvoering van de bijstand door te voeren. Door de financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsuitgaven meer bij de gemeenten en minder bij het Rijk te leggen, krijgen de gemeenten een groter financieel belang bij de uitvoering van de bijstand. Gemeenten, de uitvoerders van de ABW, kunnen zo profiteren van inspanningen om het volume aan bijstandsgerechtigden te beheersen, onder meer door bijstandsgerechtigden weer naar betaald werk te geleiden. Een grotere doelmatigheid bij de uitvoering en een lager bijstandsvolume kunnen zo bij tijdige invoering leiden tot een besparing van 500 miljoen in 2002.

Efficiency uitvoering sociale zekerheid

Het doelmatiger werken van de collectieve sector zal zich niet beperken tot de (rijks)overheid. Samenhangend met een gewenste vergroting van de doelmatigheid bij de uitvoering van de sociale zekerheid zullen de uitvoeringskosten van de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid en van de Sociale Verzekeringsbank worden verlaagd. Teneinde de gewenste verlaging van de uitvoeringskosten te bereiken, is wijziging van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) noodzakelijk. De totstandkoming van Centra voor Werk en Inkomen en de hiermee gepaard gaande veranderingen in de organisatie van scholings- en bemiddelingsactiviteiten leiden eveneens tot grotere efficiency en daarmee tot besparingen. Daarnaast zal de effectiviteit van de reïntegratieactiviteiten kunnen verbeteren door een sterker financieel belang van uitvoeringsinstellingen bij de reïntegratie, door een toenemende concurrentie en door een grotere vrijheid bij de besteding van reïntegratiemiddelen.

Volume WAO/ZW

Beperking van de instroom en vergroting van de uitstroom uit de WAO wordt bevorderd door meer aandacht te geven aan preventief beleid en reïntegratie, aan de frequentie van beoordeling van arbeidsongeschiktheid en aan de kwaliteitswaarborging met betrekking tot de verzekeringsgeneeskundige en arbeidsdeskundige beoordeling, en door daar waar mogelijk het instrument van standaardisering en vergelijking in te zetten. Daarnaast leidt de intensivering bij de arbeidsomstandigheden tot minder arbeidsongeschikten en levert daarmee ook een budgettaire besparing op. Door bekorting van wachtlijsten en wachttijden in de gezondheidszorg mag eveneens een lager beroep op de ZW en WAO worden verwacht.

Volume WW

De activerende werking van de WW zal worden versterkt, met name met het oog op het bevorderen van de arbeidsdeelname van oudere werknemers. Onder meer door vergroting van het financiële belang van (sector)werkgevers, de mogelijkheid om het fictief arbeidsverleden in de WW te vervangen door het feitelijk arbeidsverleden, een strikte uitvoering van het sanctiebeleid en wijziging van de regeling met betrekking tot passende arbeid voor ouderen kan een afname van het volume in de WW worden bereikt.

Vrijval ABW en Arbeidsongeschiktheidsuitkering (WSW)

Als mensen met een ABW, WAO- of WAJONG-uitkering in dienst treden bij een sociale werkplaats wordt de uitkering verrekend met de SZW-begroting (de zogenoemde anti-cumulatiebaten). De intensivering van de WSW leidt derhalve tot hogere ontvangsten.

Zorgsector

Doelmatigheid

De vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling wordt in de zorgsector geleidelijk verlaagd van 0,75% in 1999 naar 0,6% in 2002. Daarnaast wordt een aantal maatregelen getroffen om de overschrijding in de geneesmiddelensector te compenseren. Deze maatregelen zijn tussen haakjes opgenomen in de lijst met ombuigingen, omdat ze niet dienen ter financiering van nieuw beleid, maar om een verwachte overschrijding ongedaan te maken. Het betreft deels efficiëncymaatregelen in de geneesmiddelensector zelf, in lijn met het advies van de commissie Koopmans (0,7 miljard). Daarnaast kunnen besparingen op het inkoopbeleid van zorginstellingen (0,3 miljard) en op de uitvoeringskosten van eigen bijdragen (0,1 miljard) worden gerealiseerd.

Verhaalsrecht AWBZ

Het vorige kabinet heeft voorgesteld om verhaalsrecht in de AWBZ te introduceren. De opbrengst van deze maatregel kan worden vergroot door de Ziekenfondsraad een convenant met schadeverzekeraars te laten afsluiten om dit verhaalsrecht af te kopen. Het budgettaire effect hiervan wordt nu ingeboekt.

3.5 De microlastenontwikkeling

Microlastenontwikkeling 1999–2002

In de komende kabinetsperiode wordt het beleid van lastenverlichting voortgezet. In het Regeerakkoord is voor de gehele periode 1999–2002 een ruimte van 4½ miljard vrijgemaakt voor (micro)lastenverlichting. Voor de herziening van het belastingstelsel kan zelfs 5 miljard lastenverlichting worden ingezet, omdat in het regeerakkoord ook een aantal lastenverzwarende maatregelen (onder andere rekeningrijden) is opgenomen. Per saldo leveren deze maatregelen 0,4 miljard op. De invoering van de belastingherziening is voorzien voor 2001.

De ruimte voor lastenverlichting kan verder worden vergroot als zich in de komende jaren inkomstenmeevallers voordoen. In het Regeerakkoord is afgesproken dat structurele inkomstenmeevallers vanaf 1999 voor een deel (afhankelijk van het niveau van het EMU-tekort voor een kwart of voor de helft) beschikbaar zijn voor verdere lastenverlichting. Verder zal in de komende twee jaren worden doorgegaan met de vermogensinhaal bij de sociale fondsen. De vermogens van deze fondsen worden tot en met 2000 aangevuld, zodat er vanaf dat jaar geen vermogenstekorten meer zijn. Hiervoor worden de premies van de sociale fondsen in 1999 en 2000 vastgesteld op een hoger dan kostendekkend niveau. Na de voltooiing van de vermogensinhaal in 2000 kunnen de premies weer op een kostendekkend niveau worden vastgesteld, wat een lastenverlichtend effect oplevert. Met andere woorden: (per saldo) lastenverzwaringen in het begin van de kabinetsperiode zullen later worden benut voor lastenverlichting.

Microlastenontwikkeling 1999

Voor 1999 is er sprake van een lastenverzwaring van 1,5 miljard, waarvan 0,2 miljard bij het Rijk (belastingen) en 1,3 miljard bij de sociale fondsen (tabel 3.5.1). Deze lastenverzwaring slaat voor $\frac{3}{4}$ miljard neer bij gezinnen en voor $\frac{3}{4}$ miljard bij bedrijven. Hoewel deze lastenverzwaring direct samenhangt met de vermogensinhaal bij de sociale fondsen, oogt dit toch als een afwijking van het in de afgelopen kabinetperiode gevoerde beleid van lastenverlichting. De voorspoedige economische vooruitzichten voor het komende jaar en het gunstige koopkrachtbeeld geven echter geen aanleiding de lastenverzwaring, die wordt gedomineerd door de vermogensinhaal bij de sociale fondsen, te beperken. Juist nu de economische ontwikkeling gunstig is, kan een dergelijke lastenverzwaring goed worden opgevangen. De lastenverzwaring bij de sociale fondsen heeft daarbij een tijdelijk karakter, zodat na afronding van de vermogensinhaal in 2001 ruimte ontstaat voor lastenverlichting.

Tabel 3.5.1 Microlastenontwikkeling 1999; in miljarden guldens, – = lastenverlichting¹

	belastingen (Rijk)	premies	totaal
Knip eerste schijf	-0,5	0,35	-0,15
Scholingsfaciliteit non-profit-sector	-0,1		-0,1
Verhoging tabaksaccijns	0,2		0,2
Vergroeningspakket	0,2	-0,2	0,0
• Verhoging energiebelastingen	1,1		1,1
• Andere milieubelastingen en indexatie	0,3		0,3
• BTW over energie- en milieubelastingen	0,2		0,2
• Terugsluis gezinnen	-1,1	-0,0	-1,1
• Terugsluis bedrijven	-0,2	-0,1	-0,3
• Positieve prikkels	-0,2		-0,2
Nabetalingen	1,7	-1,7	0,0
Vermogensinhaal centrale fondsen		2,0	2,0
Overig belastingen	-1,3		-1,3
Overig sociale fondsen		0,8	0,8
Totaal	0,2	1,3	1,5

¹ Lastenontwikkeling bij de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) is in 1999 nul.

In het Regeerakkoord is overeengekomen dat ten behoeve van de lagere inkomens vanaf 1999 een extra schijf in de loon- en inkomstenbelasting wordt ingevoerd, door middel van een «knip in de eerste schijf». Hiermee wordt alvast vooruitgelopen op de belastingherziening, die voor 2001 op stapel staat. De huidige eerste schijf wordt opgedeeld in een inkomensgedeelte van 15 000 gulden en een inkomensgedeelte van ruim 33 000 gulden. In 1999 zal het belastingtarief over de eerste 15 000 gulden van het belastbare inkomen 1,3%-punt lager liggen dan het belastingtarief over de volgende 33 000 gulden.

De knip in de eerste schijf kost in 1999 1,5 miljard en wordt voor 0,35 miljard gefinancierd door een verhoging van werkgeverspremies (samenhangend met de afspraken uit het Regeerakkoord) en voor 1,0 miljard door de opbrengst van de heffingen uit het vergroeningspakket. Voor 0,15 miljard is bij de financiering van de knip vooruitgelopen op toekomstige inkomstenmeevallers, samenhangend met de meevallerformule uit het Regeerakkoord.

In 1999 gaat de eerste stap van de verdere vergroening van het belastingstelsel van start. In 1999 wordt een derde deel van het totale vergroeningspakket uit het Regeerakkoord doorgevoerd. Deze bestaat uit

verhoging van de tarieven van de energiebelasting (REB), de verschuiving van water naar het algemene BTW-tarief en indexatie van de milieubelastingen. De opbrengst (1,6 miljard in 1999) wordt aan burgers teruggegeven via een extra verlaging van het belastingtarief van de nieuwe eerste schijf en een verhoging van de ouderenaftrekken. De terugsluis naar bedrijven verloopt ondermeer via een verhoging van de specifieke afdrachtkorting (SPAK) en de zelfstandigenaftrek, en een verlaging van de werkgeverspremie ZFW.

Vorig jaar is voor bedrijven in de profitsector een fiscale regeling ter stimulering van scholing ingevoerd. In 1999 zal, mede op grond van gedane toezeggingen in het kader van de zorg-CAO, voor de non-profit sector (inclusief overheid en zorg) een vergelijkbare regeling worden getroffen. Verder wordt een verruiming aangebracht van wat onder scholingskosten kan worden gerekend.

In het Regeerakkoord is geld gereserveerd voor het mede langs fiscale weg bevorderen van kinderopvang. Op grond hiervan zal in 1999 het percentage van de huidige afdrachtsvermindering kinderopvang voor werkgevers worden verhoogd. Een werkgever krijgt hierdoor meer van zijn kosten voor kinderopvang vergoed. Vanaf 2000 zullen ook de faciliteiten voor werknemers worden verruimd.

Vanaf 1999 zullen alle afdrachtsverminderingen uitgaan van de fictie van een volledige werkweek van 36 uur in plaats van 32 uur (voor de regeling langdurig werklozen alleen voor nieuwe gevallen). Voor de loonkostenfaciliteit lage lonen is dit reeds in 1998 gebeurd. Deze uniformering is onderdeel van de afspraken in het Regeerakkoord.

In 1999 vindt de laatste stap plaats van de verhoging van de tabaksaccijns. Evenals in 1997 en 1998 wordt de accijns op sigaretten en shag met 15 cent verhoogd.

Andere fiscale maatregelen leiden per saldo tot een lastenverlichting van 0,7 miljard. Dit is ondermeer het gevolg van een tariefsverlaging bij de invoerrechten (0,4 miljard) en van een aantal nieuwe maatregelen met een beperkte omvang.

De lastenverzwaring in 1999 bij de belastingen hangt samen met nabetalings van het Rijk aan de sociale fondsen in verband met afrekeningen loonheffing en inkomstenheffing over respectievelijk 1996 en 1994 (1,7 miljard). Daartegenover staat een even grote lastenverlichting bij de sociale fondsen. Door de nabetalings ontstaat er dus alleen een lastenverschuiving, waarbij het effect op de lasten per saldo nul is.

Het vermogenstekort bij de centrale fondsen (exclusief AOW-fonds) bedraagt ultimo 1998 ruim 7 miljard. Verondersteld wordt dat de vermogens van deze fondsen binnen twee jaar (1999 en 2000) op het niveau van de normvermogens worden gebracht. De vermogensinhaal bij de centrale fondsen betekent dat in 1999 de premies 3½ miljard boven kostendekkend niveau moeten worden vastgesteld. Omdat in 1998 de premies 1½ miljard boven kostendekkend niveau lagen, levert de vermogensinhaal bij de centrale fondsen in 1999 een lastenverzwaring op van 2 miljard.

Microlastenontwikkeling en belastinguitgaven

De microlastenontwikkeling wordt mede bepaald door wijzigingen in de belastinguitgaven. Hoewel een internationale definitie van het begrip ontbreekt, wordt in Nederland veelal aangesloten bij de omschrijving uit het rapport «Belastinguitgaven in de loon- en inkomstenbelasting» uit 1987 (zie Miljoenennota 1996, pagina 52). Daarin worden belastinguitgaven omschreven als fiscale regelingen die een afwijking vormen van de primaire heffingsstructuur en een derving van belastingopbrengsten

betekenen. Dergelijke regelingen beogen veelal door middel van financiële prikkels bepaalde wenselijke ontwikkelingen te bevorderen. Aan de Tweede Kamer is de toezegging gedaan jaarlijks een overzicht van belastinguitgaven te verstrekken (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 600, blz. 8-528). Naar aanleiding daarvan is in bijlage 5 een overzicht van belastinguitgaven opgenomen in de loonbelasting, de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting, met een raming van het budgettaire belang voor het jaar 1998. Afzonderlijk wordt in de bijlage ingegaan op de met ingang van 1999 van kracht wordende fiscale maatregelen die onder de belastinguitgaven kunnen worden gerangschikt. Er zal een notitie worden uitgebracht over de (eventuele) wenselijkheid van het opstellen van ijklijnen voor de belastinguitgaven.

3.6 Het EMU-tekort, de EMU-schuld en het beleidsrelevante tekort

Het EMU-tekort voor 1997 is uitgekomen op 0,9% BBP. Dit is ruim 1%-punt lager dan vorig jaar ten tijde van de Miljoenennota was voorzien. Het EMU-tekort is gunstiger uitgevallen voor zowel het Rijk als de decentrale overheden en de sociale fondsen. Het grootste gedeelte van de daling kan worden toegeschreven aan de hoger dan geraamde belastingontvangsten (4 miljard extra sinds vorig jaar september). Ook aan de uitgavenkant waren er in 1997 meevallers te noteren. Het uitgavenkader werd, ondanks een forse tegenvaller uit hoofde van de varkenspest, onderschreden met ½ miljard.

Een statistische correctieboeking heeft in 1997 ook geleid tot een verbetering van het EMU-tekort van 1½ miljard. Omdat het EMU-tekort volgens de Europese regelgeving zo veel mogelijk in transactietermen moet worden uitgedrukt, vinden er correctieboekingen plaats wanneer kaspatronen afwijken van transactiepatronen. Dit zijn de zogenaamde kas-transverschillen. Een dergelijke correctieboeking vindt bijvoorbeeld plaats bij de nabetalingen tussen de sociale zekerheidsfondsen en de belastingen. Omdat de boekhouding van de sociale fondsen op transactiebasis wordt geregistreerd, terwijl de belastingen op kasbasis worden gemeten, ontstaan correctieposten die van invloed kunnen zijn op het EMU-tekort.

Tabel 3.6.1 EMU-tekort en EMU-schuld; in % (geharmoniseerd) BBP

	1996	1997	1998	1999
EMU-tekort	2,2%	0,9%	1,3%	1,3%
(EMU-tekort exclusief stortingen in het AOW-spaarfonds)	–	(1,0%)	(1,9%)	(2,0%)
EMU-schuld	77,1%	71,4%	68,6%	66,4%
Noemereffect		–4,4%	–4,0%	–3,0%
Tekorteffect		0,9%	1,3%	1,3%
daling o.b.v. groei en tekort		–3,6%	–2,7%	–1,7%
Financiële transacties		–2,2%	–0,1%	–0,4%
Totale daling schuldquote		–5,8%	–2,8%	–2,2%

Ook de huidige raming van het EMU-tekort in 1998 (1,3% BBP) ligt lager dan vorig jaar werd gedacht (1,7% BBP) en ook lager dan waarvan werd uitgegaan in het nieuwe Regeerakkoord. Dat het EMU-tekort in 1998 lager is dan de 1½% BBP uit het Regeerakkoord, is het gevolg van meevallende inkomsten met een structurele doorwerking naar 2002 en latere jaren. De neerwaartse aanpassing van het EMU-tekort in 1998 ten opzichte van de stand Miljoenennota 1998 is minder geprononceerd dan de aanpassing

van het tekort in 1997. Behalve uit de reeds genoemde incidentele factoren in 1997, kan deze ontwikkeling worden verklaard uit een combinatie van een ongunstige ontwikkeling van de olieprijs en een zachte winter, die zorgen voor lager dan geraamde gasbaten. Daarnaast deden zich ook aan de uitgavenkant tegenvallers voor. Per saldo leiden deze factoren tot een oploop van het EMU-tekort van 1997 op 1998.

Volgens de huidige inzichten blijft het tekort in 1999 nagenoeg constant op 1,3% BBP. Als gevolg van de lagere tekorten in 1997 en 1998, en de hogere economische groei zet de daling van de EMU-schuldquote zich sterk door. Zeer waarschijnlijk zal de EMU-schuldquote dit jaar voor het eerst sinds 1984 weer onder de 70% BBP komen.

Tabel 3.6.2 geeft een overzicht van de financiële transacties. Financiële transacties zijn transacties die geen invloed hebben op het EMU-tekort, maar wel leiden tot een lagere EMU-schuld. De financiële transacties leiden in 1998 tot een lichte daling van de EMU-schuldquote met 0,1%-punt BBP. Naar verwachting zullen de financiële transacties in 1999 leiden tot een daling van de EMU-schuldquote met 0,4%-punt BBP. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door de incidentele vermogensafdracht van De Nederlandsche Bank in 1999 ter grootte van 5 miljard. Deze vermogensafdracht heeft geen direct effect op het EMU-tekort.

Tabel 3.6.2 Financiële transacties; in % (geharmoniseerd) BBP		
	1998	1999
Kredietverlening/ deelnemingen	0,0%	-0,2%
Kas-transverschillen	-0,2%	0,2%
Vermogensafdracht DNB	0,0%	-0,5%
Overig (onder andere schatkistsaldo)	-0,1%	-0,3%
Financiële transacties Rijk	-0,3%	-0,9%
Financiële transacties overige publiekrechtelijke lichamen	0,1%	0,0%
Financiële transacties sociale fondsen	0,2%	0,5%
Totaal financiële transacties	-0,1%	-0,4%

Het beleidsrelevante financieringstekort

Zoals gemeld in paragraaf 3.2 heeft de regering er voor gekozen om met ingang van het jaar 1999 slechts één tekortdefinitie te hanteren, te weten het EMU-tekort. Voor 1997 en 1998 wordt hier nog het beleidsrelevante tekort weergegeven. De onderstaande tabel geeft de opbouw weer van het beleidsrelevante financieringstekort op basis van de uitgaven van de drie budgetdisciplinesectoren op de Rijksbegroting en de overige uitgaven en ontvangsten die relevant zijn voor dit tekort. Voor beide jaren bevindt het beleidsrelevante tekort zich onder de door het vorige kabinet vastgestelde plafondwaarden.

Tabel 3.6.3 Het beleidsrelevante financieringstekort; in miljarden gulden, respectievelijk % BBP

	1997	1998
Netto uitgaven beleidsrelevant tekort		
– Netto uitgaven Rijksbegroting in enge zin	156,3	161,6
– Netto uitgaven sociale zekerheid (begrotingsdeel)	21,7	24,4
– Netto uitgaven zorg (begrotingsdeel)	1,0	1,3
– Overige netto-uitgaven ¹	9,9	10,5
Totaal	189,0	197,8
Belastingen	171,0	178,4
Overige beleidsrelevante ontvangsten ²	5,6	3,5
Beleidsrelevant tekort	12,4	15,9
Idem, in % BBP	1,8	2,1
Plafondwaarde	3,0	2,8

¹ Deze post omvat de rijksbijdragen aan de sociale fondsen en stortingen aan het AOW-spaarfonds.

² Deze post omvat onder meer het binnenlands deel van de niet belastingontvangsten aan aardgas, de milieuheffingen en de heffings- en invorderingsrente.

3.7 De ontwikkeling van de uitgaven in 1997 en 1998

Deze paragraaf geeft een nadere toelichting op de uitgavenontwikkelingen in de drie budgetdisciplinesectoren sinds de Miljoenennota 1998. De uitgaven worden tegelijkertijd getoetst aan het uitgavenkader van de desbetreffende sector. De uitgaven in de jaren 1997 en 1998 worden getoetst aan het uitgavenkader 1994–1998. Het uitgavenkader 1999–2002 is gelijktijdig vastgesteld met de afronding van de begroting 1999. De raming van de netto uitgaven voor 1999 is derhalve gelijk aan het uitgavenkader voor 1999 (zie tabel 3.1.1). Een toetsing van de uitgaven 1999 aan het kader kan in deze paragraaf derhalve achterwege blijven. Wel wordt in paragraaf 3.8 aangegeven welke mutaties los van het Regeerakkoord in 1999 en verder jaren hebben plaatsgevonden.

A. De Rijksbegroting in enge zin

Tabel 3.7.1 geeft de ontwikkeling weer van de netto-uitgaven op de Rijksbegroting in enge zin sinds de Miljoenennota 1998.

Tabel 3.7.1 Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin; in miljarden gulden, + = verhoging netto-uitgaven

	1997	1998
Netto-uitgaven Miljoenennota 1998	156,1	162,4
Mee- en tegenvallers		
a. nominale mutaties	–0,4	–0,4
b. overige macromutaties	0,1	–0,4
c. overige mee- en tegenvallers	–0,4	0,4
Totaal	–0,7	–0,4
Uitgavenbeperkingen	0,0	–0,5
Uitgavenprioriteiten	0,9	0,6
Technische mutaties/overboekingen	0,0	–0,5
Netto-uitgaven Miljoenennota 1999	156,3	161,6
Uitgavenkader in lopende prijzen	156,2	161,8
Verschil	0,1	–0,2

De netto-uitgaven 1997 onder de ijklijn Rijksbegroting in enge zin zijn sinds het verschijnen van de Miljoenennota 1998 0,2 miljard hoger uitgekomen. De nominale uitgaven zijn neerwaarts bijgesteld, onder andere als gevolg van afspraken tijdens het arbeidsvoorwaardenoverleg in het onderwijs. Een bedrag van 178 miljoen komt daardoor niet in 1997, maar in 1998 tot betaling. Bij de overige macro-mutaties is een tegenvaller optreden bij de afdrachten aan de Europese Unie als gevolg van hogere invoerrechten. Op de departementale begrotingen zijn meevallers opgetreden onder meer als gevolg van meevallers bij de exportkredietverzekering, extra opbrengsten uit hoofde van verkoop domeinen, lagere uitgaven voor groot materieel defensie en onderuitputting bij de reservering voor de varkenspest.

De meevallende uitgavenontwikkeling 1997 maakte het mogelijk om in het najaar van 1997 ruim 1 miljard gulden aan te wenden voor voorfinanciering van de artikel 12 problematiek van de gemeente Den Haag. Verder kon de hogere instroom van asielzoekers opgevangen worden en konden versnellingen bij de uitvoering van infrastructuurprojecten gerealiseerd worden. Per saldo zijn de uitgaven onder de ijklijn Rijksbegroting in enge zin in 1997 0,1 miljard boven de ijklijn uitgekomen.

De uitgaven onder het kader Rijksbegroting in enge zin blijven in 1998 per saldo 0,2 miljard onder het kader. Nominale meevallers zijn opgetreden vanwege de doorwerking van de meevallers in 1997 en door een lager prijspeil dan in eerste instantie verwacht werd. Als gevolg van een aanhoudende lage rente op de kapitaalmarkt heeft het financieringsbeleid over 1997 geleid tot meevallers bij de rente op de staatsschuld. Ook de ontwikkeling in 1998 heeft meevallers bij de rente tot gevolg gehad. Tegenover deze meevallers zijn tegenvallers ontstaan bij de HGIS vanwege de hogere economische groei (HGIS-uitgaven zijn gekoppeld aan het BNP) en vanwege hogere afdrachten aan het GF/PF. Een derde bron van tegenvallers in 1998 is veroorzaakt door de sterke daling van de olieprijs op de internationale markten. De overige mee- en tegenvallers zijn met name opwaarts beïnvloed door een tegenvallende ontwikkeling bij de instroom van asielzoekers. Ter dekking van deze tegenvallers is besloten meerjarig de uitkering van de vergoeding aan de departementen voor prijsstijgingen gedeeltelijk niet uit te keren. Uitgavenprioriteiten in 1998 zijn met name de kosten verbonden aan het millenniumprobleem.

B. De sociale zekerheid

Tabel 3.7.2 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de netto-uitgaven in de sociale zekerheid sinds de Miljoenennota 1998.

Tabel 3.7.2 Netto-uitgaven sociale zekerheid; in miljarden gulden, + = verhoging netto-uitgaven		
	1997	1998
Netto-uitgaven Miljoenennota 1998	101,0	102,5
Mee- en tegenvallers		
a. nominale mutaties	0,0	-0,5
b. overige macromutaties	-0,2	-0,4
c. overige mee- en tegenvallers	-0,2	0,0
Totaal	-0,4	-0,8
Uitgavenbeperkingen	0,0	0,0
Uitgavenprioriteiten	0,0	0,5
Technische mutaties/overboekingen	0,1	-0,4
Netto-uitgaven Miljoenennota 1999	100,7	101,8
Uitgavenkader in lopende prijzen	103,2	102,7
Verschil	-2,5	-0,9

In 1997 resulteerde in de ABW een meevaller als gevolg van extra ontvangsten en een lager volume. De totale uitgaven onder de ijklijn sociale zekerheid daalden licht ten opzichte van de stand Miljoenennota 1998.

De gemiddelde prijs van de uitkeringen uit hoofde van sociale verzekeringen vertoont in 1998 een meevallende ontwikkeling. Volumemeevallers treden met name op bij de ABW-uitkeringen en de WW-uitkeringen. Het volume voor vangnet ZW-uitgaven is opwaarts bijgesteld.

De regering heeft voor 1998 binnen het uitgavenkader sociale zekerheid ruimte vrijgemaakt voor een aantal uitgavenprioriteiten. Zo is de Algemene Nabestaandenwet voor 0,3 miljard versoepeld en is ongeveer 0,1 miljard beschikbaar gesteld voor het oplossen van het millenniumprobleem bij de sociale zekerheidsregelingen die door gemeenten worden uitgevoerd. In het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) is ruim 0,1 miljard beschikbaar gesteld.

C. De zorgsector

Tabel 3.7.2 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de netto-uitgaven in de sociale zekerheid sinds de Miljoenennota 1998.

Tabel 3.7.3 Netto-uitgaven zorg; in miljarden gulden, + = verhoging netto-uitgaven		
	1997	1998
Netto-uitgaven Miljoenennota 1998	56,5	58,7
Mee- en tegenvallers		
a. nominale mutaties	-0,2	-0,3
b. overige macromutaties	0,0	0,0
c. overige mee- en tegenvallers	0,5	1,4
Totaal	0,3	1,1
Uitgavenbeperkingen	0,0	-0,3
Uitgavenprioriteiten	0,0	0,2
Technische mutaties/overboekingen	-0,0	0,1
Netto-uitgaven Miljoenennota 1999	56,8	59,7
waarvan collectief gefinancierd deel	48,8	51,3
IJklijn in lopende prijzen	48,0	49,5
Vershil	0,8	1,8

In 1997 en 1998 heeft zich in de nominale sfeer met name bij de budgetten voor de instandhoudingsbouw een meevaller geopenbaard. De overige tegenvallers hadden in 1997 en 1998 met name betrekking op de kosten van geneesmiddelen en de eigen bijdragen verzorgingshuizen. Voor het jaar 1998 komen hier nog diverse besparingsverliezen bij, waarvan die bij de medische hulpmiddelen de belangrijkste is.

De uitgavenbeperkingen in 1998 hebben betrekking op een aantal taakstellingen ter compensatie van de overschrijdingen. Met name worden hier genoemd de prijsbijstelling genees- en hulpmiddelen en aanpassing van het geneesmiddelenvergoedingssysteem. Ook de aanwending in 1998 van de eindejaarsmarge 1997 van het begrotingsgefinancierde deel van de zorg is hieronder geschaard. De uitgavenprioriteiten 1998 betreffen in de eerste plaats de 125 miljoen extra voor verzorgingshuizen en de geestelijke gezondheidszorg, waarvoor bij de algemene beschouwingen moties waren aangenomen. Bij deze prioriteiten is ook ondergebracht de 75 miljoen extra voor wachtlijsten in 1998.

3.8 Overige uitgavenmutaties 1999 en latere jaren

Los van alle mutaties uit het Regeerakkoord hebben nog enkele mutaties plaatsgevonden. Zo zijn in verband met de wijziging van het rijks-huisvestingsstelsel per 1 januari 1999 de huisvestingsbudgetten voor de verschillende begrotingen vanuit de begroting van de Rijksgebouwendienst (RGD) overgeboekt. Dit is een budgettair neutrale operatie. Daarnaast zijn extra middelen van in totaal 440 miljoen in 1999 en 300 miljoen in 2000 en latere jaren voor asielzoekers beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn toegevoegd aan de begrotingen van Justitie (voor opvang- en behandelcapaciteit), Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (voor inzet politie asielcentra en voorlopige vergunning tot verblijf (VVTV)) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (voor onderwijs- en leerplichtige asielzoekers-VVTV's). Tot slot is een bedrag van ruim 155 miljoen in 1999 ten behoeve van de oplossing van het millenniumprobleem op basis van cofinanciering aan enkele begrotingen toegevoegd.

4 Financieel management: transparantie en samenwerking

4.1 Inleiding

De eisen die de samenleving aan de overheid stelt, worden steeds hoger. Dit vraagt om een slagvaardige overheid die doelgericht en efficiënt werkt aan het omzetten van beleidsvoornemens in resultaten. Om die reden werkt de overheid hard aan het verbeteren van haar organisatie en werkwijze.

Een slagvaardige overheid, doeltreffend beleid en doelmatig beheer. Met deze woorden kunnen de ambities van de regering op het terrein van het financieel management bij de rijksoverheid worden samengevat. De vertaling van beleidsdoeleinden in meetbare criteria en toepassing van een meer op resultaat gerichte bedrijfsvoering leidt in dat verband op steeds meer terreinen tot grotere transparantie: het verband tussen de inzet van middelen, de te leveren producten en diensten en de daarmee te behalen effecten wordt duidelijker. Dit komt de politieke besluitvorming over beleidsmaatregelen ten goede en biedt een handvat bij het beoordelen van de doeltreffendheid van beleid. Van een beter inzicht in kosten en gedecentraliseerde verantwoordelijkheden gaan tevens prikkels uit tot een doelmatig beheer. Om bovenstaande redenen zal de regering de ontwikkeling naar een meer transparante beleids- en bedrijfsvoering voortzetten. Het Regeerakkoord kondigt in dit verband aan dat de brede implementatie van het resultaatgerichte sturingsmodel deze kabinetsperiode verder zal worden bevorderd. Dit onder meer door systematisch interdepartementale beleidsonderzoeken naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten uit te voeren.

Uitbouw en vernieuwing

Een slagvaardige overheid, doeltreffend beleid, doelmatig beheer: het zijn op zich geen nieuwe doelen. De afgelopen jaren zijn op dit gebied tal van ontwikkelingen in gang gezet. De introductie van het agentschapsmodel, de ontwikkeling van kengetallen en projectmatig evaluatieonderzoek vormen de belangrijkste recente stappen. Het afgelopen jaar is daar de eerste ronde van interdepartementale beleidsonderzoeken naar de sturing en bedrijfsvoering van grote rijksdiensten bijgekomen. Daarnaast heeft de rijksbrede evaluatie van het agentschapsmodel geleid tot het voorstel om het baten-lastenstelsel ook beschikbaar te stellen voor diensten die geen agentschap zijn. Daarmee is een belangrijke impuls gegeven tot een verbreding van het resultaatgerichte sturingsmodel bij het Rijk.

Maar er zijn meer initiatieven. Ter vergroting van de politieke relevantie zijn er door een werkgroep voorstellen gedaan om de verantwoording beleidsmatiger en meer op hoofdlijnen plaats te doen vinden. Parallel hieraan worden momenteel de grondslagen gelegd voor de «begroting in de 21ste eeuw». Een grondige bezinning op de inhoud en presentatie van de begroting moet ervoor zorgen dat de gebruikswaarde van de begroting toeneemt.

Dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de speerpunten van de regering op het terrein van het financieel management bij de rijksoverheid. Het doel voor de komende kabinetsperiode is helder, maar veelomvattend: het behelst de ontwikkeling van een samenhangend instrumentarium voor:

- een transparante informatievoorziening in begroting en verantwoording (paragraaf 4.2)
- een resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties (paragraaf 4.3)
- het monitoren en evalueren van de doelmatigheid van beheer en de doeltreffendheid van beleid (paragraaf 4.4).

De doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidshandelen is in belangrijke mate gediend met samenwerking tussen ministeries en het (vanuit eenieders eigen verantwoordelijkheid) gezamenlijk opereren naar de markt. Paragraaf 4.5 geeft voorbeelden van de resultaten waartoe een dergelijke samenwerking leiden kan.

4.2 Transparantie in informatievoorziening: begroting in de 21ste eeuw en financiële verantwoording nieuwe stijl

Begroting in de 21ste eeuw

Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat dat kosten? Op deze eenvoudig ogende vragen moet de begroting een antwoord geven. Daarmee heeft de begroting een spilfunctie in de allocatie van (uit te geven) middelen en vormt zij de basis voor het afleggen van verantwoording. Om te onderzoeken hoe de informatie-waarde en toegankelijkheid van de rijksbegroting vergroot kan worden, is onlangs een interdepartementale werkgroep «Begroting in de 21ste eeuw» ingesteld.

De ideeën achter de huidige begrotingsindeling stammen uit het midden van de jaren '80. In die tijd van «comptabel bestel» stonden rechtmatigheid en (macro)beheersing prominent op de agenda. Hoewel waakzaamheid geboden blijft, is er op het terrein van rechtmatigheid sinds die tijd veel bereikt. Voorts vertonen de overheidsuitgaven nu een beheerst beeld. Inmiddels kan het streven naar meer doelmatigheid en doeltreffendheid voorop staan. Door meer inzichtelijk te maken waartoe er wat tegen welke kosten wordt gedaan, kan de allocatieve functie van de begroting verder worden versterkt.

De huidige begroting heeft een beheerstechnisch karakter, waarbij de nadruk vaak op inputfactoren ligt. Zo worden bijvoorbeeld de apparaatskosten per hoofdbeleidsterrein los van de programmagelden geraamd op een artikel «personeel en materieel». Tevens is er vanuit beheerstechnisch oogpunt voorzien in verplichte artikelen of artikelonderdelen voor adviescolleges, garanties, open-einderegelingen, uitstaande leningen, deelnemingen en voor uitgaven aan post-actieven. Het belangrijkste ordeningscriterium binnen deze begrotingsartikelen is de Europese economische en functionele classificatie. De beleidsmatige relevantie is van secundaire betekenis.

Anno 1998 heeft de begroting veel weg van een optelsom van incrementele aanpassingen die elkaar sinds het midden van de jaren tachtig hebben opgevolgd. Voorbeelden zijn het opnemen van een bijlage over beleidsevaluatie, de subsidiebijlage, het samenvoegen van de artikelen «personeel» en «materieel» en het schrappen van de verplichtingen-kasmatrices. In het bijzonder is de omvang van de artikelgewijze toelichtingen sterk toegenomen, onder meer als gevolg van de roep om een betere kwaliteit daarvan.

Op het gebied van rechtmatigheid en beheersbaarheid heeft de begroting de afgelopen vijftien jaar een belangrijke rol vervuld. Aan de begroting van de 21ste eeuw zullen evenwel nieuwe eisen worden gesteld. In dat licht kan worden vastgesteld dat de grenzen van de huidige begrotingsindeling in zicht zijn. De opzet uit de jaren tachtig kan niet verder worden uitgebouwd, zonder dat daarbij concessies worden gedaan aan de toegankelijkheid van de begroting. Het ontstaan van allerlei departementale «pocket-begrotingen» vormt in dat licht een aanwijzing. Hoewel dergelijke initiatieven duiden op een kennelijke behoefte aan een andersoortige begroting, komen zij de duidelijkheid op rijksniveau niet ten goede.

Bij de werkzaamheden van de interdepartementale werkgroep staat het creëren van meer inzicht in de doeltreffendheid van beleid en de doelmatigheid van beheer voorop. Onafhankelijk van de bestaande regelgeving en begrotingsbeginselen dient de werkgroep in het voorjaar van 1999 een antwoord te geven op de vraag: «hoe kunnen de inhoud en presentatie van de begroting worden veranderd opdat de begroting beter aansluit bij de wensen en de behoeften van de Staten-Generaal en andere gebruikers?» Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor kengetallen. Ook zal aandacht worden besteed aan de mogelijkheden die de huidige informatie- en communicatietechnologie biedt.

Aan de beheerstechnische functies van de begroting worden geen concessies gedaan: rechtmatigheid en beheersbaarheid van uitgaven vormen immers een onmisbare basis voor doeltreffendheid van beleid en doelmatigheid van beheer. In dit kader kan worden gemeld dat Nederland zich heeft gecommitteerd aan de Special Data Dissemination Standard van het Internationale Monetair Fonds (het IMF). De standaard schrijft de landen die aan de standaard deelnemen voor, welke economische data met welke frequentie gepubliceerd dienen te worden. De gedachte achter de standaard is dat een grotere internationale transparantie in de overheidsfinanciën ontstaat. Deze kan leiden tot grotere efficiency van financiële markten en kan een disciplinerende werking hebben, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het beleid ten aanzien van het begrotingsaldo. In het kader van de IMF-standaard gaat het Ministerie van Financiën met ingang van oktober 1998 maandelijks over het EMU-tekort rapporteren. Deze informatie zal op Internet worden gepubliceerd.

Financiële verantwoording nieuwe stijl: versnelling en kwaliteitsverbetering

Het sluitstuk van de begrotingscyclus is de financiële verantwoording. Analooq aan de eenvoudig ogende vraag die de begroting dient te beantwoorden («Wat gaan we waartoe doen en wat gaat dat kosten?»), dient de financiële verantwoording inzicht te verschaffen in de vraag «Wat hebben we gedaan, wat heeft dat gekost en wat heeft dat in termen van effecten opgeleverd, in het licht van de eerder geformuleerde beleidsdoeleinden?».

In plaats van sluitstuk fungeert de financiële verantwoording momenteel nog te veel als sluitpost. In de eerste plaats komen de verantwoordingen minder aan bod in een periode van het jaar (september) waarin zich ook de nieuwe begrotingen aandienen. Ten tweede kan de verantwoordingsinformatie beter in de behoefte van de Staten-Generaal voorzien. Om in deze situatie verandering te brengen, is op initiatief van de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer het project «Versnelling en kwaliteitsverbetering van de departementale financiële verantwoordingen» gestart. In november 1997 is een rijksbrede werkgroep van start gegaan met als taakopdracht de mogelijkheden tot versnelling en

kwaliteitsverbetering te onderzoeken. In juni van dit jaar publiceerde de werkgroep haar eindrapport «Jaarverslag in de politieke arena». In de onderstaande box worden de belangrijkste voorstellen uit het rapport weergegeven.

Kern van het advies van de werkgroep is dat de Staten-Generaal hun controlefunctie beter kunnen vervullen, wanneer de verantwoording betrekking heeft op zowel de doeltreffendheid van beleid, de doelmatigheid van bedrijfsvoering als op de rechtmatigheid waarmee middelen zijn ingezet; een «geïntegreerde verantwoording» dus.

In het politieke verantwoordingsproces is de financiële verantwoording tot nu toe formeel gericht op de dechargeverlening over (de uitkomsten van) het financieel beheer. Daarbij wordt tot dusver ook in materiële zin decharge verleend over (de uitkomsten van) het in dat begrotingsjaar gevoerde beleid. De werkgroep is er voorstander van om deze impliciete decharge over het gevoerde beleid in de toekomst meer expliciet tot uitdrukking te brengen. De verantwoording zou daarbij meer op hoofdlijnen moeten plaatsvinden. In overweging wordt gegeven in de begroting een lijst met beleidsprioriteiten op te nemen waarop in de verantwoording kan worden teruggekeken. Ten behoeve van de verantwoording over de bedrijfsvoering wordt voorgesteld onderscheid te maken tussen jaarlijks terugkerende thema's en incidentele specifieke thema's.

Om aan te geven dat bij dit alles sprake is van een trendbreuk, wordt voorgesteld de term «financiële verantwoording» te vervangen door de term «jaarverslag». Naast jaarverslagen per departementale begroting stelt de werkgroep voor om een Jaarverslag van het Rijk in te stellen. Zoals het departementale jaarverslag het complement is van de departementale begroting, zo kan het Jaarverslag van het Rijk volgens de werkgroep het complement van de Miljoenennota worden. Het Jaarverslag van het Rijk zou daarbij een rijksbreed document moeten vormen en de grondslag van de decharge door de Staten-Generaal moeten zijn.

De nieuwe stijl van verantwoorden zou ook tot uitdrukking moeten komen in een meer aantrekkelijke presentatie. Bij het voorstel van de werkgroep gaat het niet zozeer om «meer» (meer papier, meer gegevens), het gaat vooral om «minder». Minder, maar beter. De voorstellen tot integratie van de toelichting bij de Voorlopige Rekening en de Financieel beheerbrief van de Minister van Financiën in het Jaarverslag van het Rijk getuigen daarvan. De eerste twee zouden als zelfstandig document kunnen vervallen.

De werkgroep stelt voor de jaarverslagen, naar analogie van de derde dinsdag in september, in te dienen op «de derde woensdag in mei». Daarna zouden Algemene Verantwoordingsbeschuwingen gehouden kunnen worden. Dit zou een versnelling van vier maanden inhouden ten opzichte van de situatie van enige jaren geleden. Naar verwachting van de werkgroep leidt deze versnelling ertoe dat de verantwoording meer aandacht krijgt, hetgeen op zijn beurt zal prikkelen tot betere en beter gerepresenteerde informatie.

De regering vindt de grotere aandacht voor de (financiële) verantwoording een goede zaak. Het rapport «Jaarverslag in de politieke arena» bevat een aantal aansprekende ideeën, zoals het geïntegreerd verantwoording afleggen over beleid, bedrijfsvoering en financiële middelen. De verantwoording zou een integrale terugblik op het begrotingsjaar moeten geven. Interessant is ook de idee een meer thematische benadering te volgen, door met beleidsprioriteiten en specifieke bedrijfsvoeringsonderzoeken te werken.

De werkgroep heeft een helder kader geschetst voor een nieuwe stijl van verantwoorden. Zij geeft daarbij aan dat een en ander nog uitwerking vergt. Daarbij zou in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de vormgeving van het «Jaarverslag van het Rijk». Het opnemen van

verantwoordingsinformatie over beleid in een dergelijk jaarverslag is een nader te onderzoeken onderwerp. De werkgroep geeft terecht aan dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van Financiën nadere uitwerking behoeven. Hetzelfde geldt voor de controle van het jaarverslag, waarbij voor de verschillende soorten informatie gedifferentieerde betrouwbaarheidsmaatstaven gehanteerd zouden moeten worden. Ten slotte dient in de uitwerking aandacht te worden besteed aan de vraag op welke wijze de verantwoording meer op hoofdlijnen kan plaatsvinden.

Voor de nadere uitwerking is een rijksbrede werkgroep in het leven geroepen. Een belangrijk aspect bij de uitwerking betreft de samenhang tussen de verantwoording en het eerder gememoreerde project «Begroting in de 21ste eeuw». Na de uitwerking zal de regering een eindoordeel over het rapport geven.

4.3 Resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties: prikkelen tot doelmatigheid

Heldere aansturing, transparante bedrijfsvoering

Bij de allocatie van collectieve middelen staan de gewenste maatschappelijke effecten voorop. Het gaat uiteindelijk om zaken als groei van de werkgelegenheid, vernieuwingen in de economie, het verder ontwikkelen van de kennisinfrastructuur, de kwaliteit van de leefomgeving en de zorg voor kwetsbare groepen. Het oogmerk van beleid is het op doeltreffende en doelmatige wijze tot stand te brengen van dergelijke effecten. In de praktijk is het vaak niet goed mogelijk om de aansturing van uitvoerende overheidsorganisaties toe te snijden op de mate waarin gewenste effecten worden bereikt. Hoewel het uiteindelijk gaat om de doeltreffendheid van beleid, is het vaak beter om overheidsorganisaties in de reguliere planning- en controlcyclus aan te sturen op de doelmatigheid van beheer: het zo kostenbewust mogelijk inzetten van middelen bij de totstandbrenging van producten en diensten die moeten bijdragen aan de totstandkoming van een gewenst effect. Vanzelfsprekend dient daarbij de effectiviteit van beleid onderwerp te zijn van periodiek evaluatieonderzoek (zie paragraaf 4.4).

Interdepartementale bedrijfsvoeringsonderzoeken

Op grond van bovenstaande filosofie zijn in de periode van september 1997 tot juni 1998 acht interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) uitgevoerd naar de bedrijfsvoering van grote rijksdiensten. Het startschot voor deze onderzoeken werd door het vorige kabinet gegeven met de nota «Van uitgaven naar kosten».¹ Daarin staat geschreven dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is om meer overheidsorganisaties te sturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten. «Overal waar dit voor de bedrijfsvoering van toegevoegde waarde is, moet worden bevorderd dat (uitvoerende) diensten overstappen op een baten-lastenstelsel», zo werd door het kabinet besloten.

Aan de hand van de in de nota «Aansturen op resultaat»² uitgewerkte onderzoeksopzet is bij acht grote rijksdiensten onderzocht:

1. of het mogelijk is om voor de betreffende dienst een meer op output gerichte besturingswijze en bedrijfsvoering in te voeren, en

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

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 509 nr. 1.

2. of invoering van een baten-lastenstelsel kan bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering van de desbetreffende dienst.

Het ging in de eerste ronde IBO's bedrijfsvoering om de volgende diensten:

Tabel 4.3.1 Onderzochte diensten in het kader van de eerste ronde IBO's bedrijfsvoering; budget in miljoenen gulden		
Dienst:	Budget 1998:	Fte's 1998:
Koninklijke Marechaussee (Defensie)	440	4 800
Belastingdienst (Financiën)	3 875	30 598
Bureau Industrieel Eigendom (Economische Zaken)	33	171
Algemene Inspectiedienst (LNV)	75	612
Uitvoeringsorganisatie Individuele Huursubsidie (VROM)	72	250
Arbeidsinspectie (Sociale Zaken en Werkgelegenheid)	80	800
Inspectie Gezondheidsbescherming (VWS)	108	880
Dienst Gebouwen Buitenland (Buitenlandse Zaken)	69	40
Totaal:	4 752	38 151

Bij iedere dienst is onderzocht in hoeverre reeds gewerkt wordt met, naar kwantiteit en kwaliteit, meetbare producten en diensten. Daarbij is onder meer in kaart gebracht of, en zo ja op welke wijze, de kostprijs van geleverde producten en diensten wordt berekend en welke consequenties dit heeft voor de allocatie en inzet van middelen. Voorts is onderzocht hoe de betreffende dienst enerzijds door het vakdepartement wordt aangestuurd, en anderzijds zijn eigen productieprocessen bestuurt en beheerst.

Hoewel de onderzochte diensten zich in sterk uiteenlopende startposities en omgevingen bevonden, hebben de zogeheten IBO-werkgroepen op ieder van deze facetten verbetervoorstellen gedaan. Alle werkgroepen onderkennen het belang van een meer op output gerichte aansturing en bedrijfsvoering. De onderzoeksrapporten bevatten concrete voorstellen om de identificatie van de door de dienst te leveren output te verbeteren. Dit biedt mogelijkheden voor een meer zakelijke relatie tussen kerndepartement en dienst, bijvoorbeeld door in managementcontracten afspraken vast te leggen over welke prestaties tegen welke kostprijs worden verwacht. Op basis van managementcontracten kan de dienst meer beheersvrijheid worden gegund, bijvoorbeeld bij de inzet van middelen of bij het nemen van investeringsbeslissingen (integraal management). Meer zakelijkheid is daarbij geen doel op zich. Het gaat om het op transparante en constructieve wijze kunnen omgaan met bestuurlijke vraagstukken als de scheiding tussen gezag en beheer, het onderscheid tussen beleid en uitvoering en de decentralisatie van managementbevoegdheden als stimulans voor doelmatigheid.

Uit de onderzoeken blijkt het belang van het baten-lastenstelsel voor het resultaatgerichte sturingsmodel. Voor zes diensten wordt aanbevolen om nog in deze kabinetsperiode op dit stelsel over te schakelen. Invoering van een baten-lastenstelsel heeft de volgende voordelen:

- het stelsel biedt betere mogelijkheden tot een op bedrijfseconomische leest geschoeide kostprijsberekening van geleverde producten of diensten en
- het stelsel leidt tot een betere besluitvorming over de aanschaf en/of vervanging van kapitaalintensieve productiegoederen.

Een betere kostprijsberekening biedt perspectieven voor het inbouwen van doelmatigheidsprykkels, bijvoorbeeld door het vergelijken van

afzonderlijke afdelingen of eenheden (interne benchmarking), het vergelijken van de eigen organisatie met andere organisaties (externe benchmarking) en het opstellen van tijdreeksen. Stabieler kostprijzen maken het verder mogelijk om op basis van reële kosten bepaalde vormen van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties te introduceren.

Ieder rapport bevat een uitgewerkt implementatietraject, dat erop gericht is om aan de hand van de verbetervoorstellen een meer op resultaat gerichte besturingswijze en bedrijfsvoering te realiseren. Ter bevordering van een doelmatig en doeltreffend overheidshandelen zet de regering de ontwikkeling van een meer transparante beleids- en bedrijfsvoering voort. Het streven is om de komende jaren alle grote rijksdiensten op de hierboven beschreven wijze door te lichten. In het najaar van 1998 zal daartoe een «tweede ronde» bedrijfsvoeringsonderzoeken starten.

Daarbij gaat het in ieder geval om de volgende diensten (zie ook bijlage 8):

1. *Uitzending personeel ontwikkelingssamenwerking – Ministerie van Ontwikkelings-samenwerking*
2. *Zittende Magistratuur – Ministerie van Justitie*
3. *Inspectie Ruimtelijke Ordening / Inspectie Milieuhygiëne / Inspectie Volkshuisvesting – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieuhygiëne*
4. *Centraal Bureau voor de Statistiek – Ministerie van Economische Zaken*
5. *Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees – Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*

Om de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen van de eerste ronde te monitoren, zal volgend jaar bij de aanbidding van de onderzoeksrapporten van de tweede ronde, een overzicht worden opgesteld van de stand van zaken rond de invoering van de aanbevelingen uit de eerste ronde.

Nieuwe agentschappen

In 1991 werd het agentschapsmodel geïntroduceerd, met als doel de doelmatigheid binnen de rijksoverheid te vergroten door middel van resultaatgericht management. Agentschappen voeren hiertoe een baten-lastenstelsel en hebben de mogelijkheid onbesteed gebleven middelen te reserveren. Om agentschap te kunnen worden, moeten departementsonderdelen aan een drietal voorwaarden voldoen. Ten eerste moeten de producten en diensten meetbaar zijn. Ten tweede moet er sprake zijn van een goedkeurende accountantsverklaring. Ten slotte moet er een reële mogelijkheid zijn aantoonbaar doelmatiger te werken. Op dit moment zijn er 19 agentschappen met een totale omzet van circa 3,5 miljard gulden. Het aantal personeelsleden bedraagt zo'n 25 000: een kwart van het aantal ambtenaren in rijksdienst. Per 1 januari 1999 zullen de volgende nieuwe agentschappen van start gaan:

Tabel 4.3.2 Nieuwe agentschappen per 1 januari 1999; budget in miljoenen gulden

Dienst:	Budget 1999:	Fte's 1999:
Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (Binnenlandse Zaken)	51	51
Rijksgebouwendienst (VROM)	1 590	915
LASER (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) ¹	83	460

¹ Uitvoeringsorganisatie van regelingen op het terrein van primaire landbouw, verwerkende industrie, natuur, bos, landschap en recreatie.

Rijksbrede evaluatie agentschapsmodel

Door een rijksbrede evaluatie is onderzocht of de zojuist genoemde doelstelling achter het agentschapsmodel ook gerealiseerd is. De belangrijkste conclusies, verwoord in het rapport «Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991–1997»³ luiden dat de agentschapsfiguur een goed middel is gebleken voor het voeren van een resultaatgericht management en dat er indicaties zijn dat (resultaatgericht werken volgens) het agentschapsmodel tot vergroting van doelmatigheid heeft geleid. In de onderstaande box worden enkele andere bevindingen van de evaluatie weergegeven.

Uit de evaluatie van het agentschapsmodel blijkt dat het van groot belang is dat er tussen het kernministerie en het agentschap duidelijkheid bestaat over zowel de te verrichten taken als elkaars bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het resultaatgerichte besturingsmodel beperkt zich nadrukkelijk niet alleen tot (uitvoerende) diensten en een doelmatige uitvoering van overheidsbeleid, maar strekt zich ook uit tot aansturende partijen en doeltreffendheid van het beleid. De overgang naar een resultaatgericht besturingsmodel gaat daarmee niet vanzelf en vergt tijd: zowel (kern)departement als agentschap moeten in hun nieuwe rol «groeien». Resultaatgericht werken moet verder goed worden georganiseerd en vergt onderhoud.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de reserveringsfaciliteit en het baten-lastenstelsel voor het merendeel van de agentschappen een belangrijke prikkel voor doelmatiger handelen zijn geweest. Bij de interne bedrijfsvoering ontstond een groter kostenbewustzijn, hetgeen onder meer tot uiting komt bij investeringsbeslissingen, de uitputting van het budget aan het eind van het jaar en het liquiditeitenbeheer. Bij nagenoeg alle agentschappen wordt de kostenontwikkeling per product of productgroep gevolgd en wordt met behulp van benchmarking of tijdreeksen inzicht verkregen in de ontwikkeling van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Al met al kan ook op dit punt van een continuüm aan prikkels gesproken worden: sommige prikkels zijn bij alle agentschappen toepasbaar, andere niet. Een en ander hangt samen met de aard van de door het agentschap geleverde producten en de omgeving waarbinnen men opereert.

Niet onbelangrijk blijkt de «cultuurverandering» die de invoering van de agentschapsstatus in het merendeel van de organisaties teweeggebracht heeft. In het algemeen leidde de agentschapsstatus tot een groter kostenbewustzijn, een grotere resultaatgerichtheid en een meer professionele houding ten opzichte van afspraken met opdrachtgevers; naast kosten ontstond er meer aandacht voor aspecten als snelheid en klantgerichtheid.

In de eerder genoemde nota «Van uitgaven naar kosten» kondigde het vorige kabinet aan binnen het baten-lastenstelsel (voor agentschappen) een leenfaciliteit in het leven te zullen roepen. Daarmee wordt een volwaardige substitutie tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven mogelijk. De leenfaciliteit verbreedt de mogelijkheden tot integraal management. Uit de evaluatie van agentschappen kwam naar voren dat agentschappen voor een doelmatig liquiditeitenbeheer te weinig differentiatie ervaren in de rente op gereserveerde middelen. Daarom is besloten, naast de leenfaciliteit, tevens een depositofaciliteit te creëren. De «leen- en depositofaciliteit» zal op marktanaloge wijze binnen de rijksoverheid worden vormgegeven.

Hoewel de (in de subparagraaf over nieuwe agentschappen) genoemde drie instellingsvoorwaarden de afgelopen jaren hun waarde hebben gehad, nopen de ervaringen met het agentschapsmodel tot precisering. Ten eerste blijken de huidige eisen geen voldoende voorwaarde te zijn

³ Brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 27 april 1998.

voor succesvol resultaatgericht management. Ten tweede zijn de huidige voorwaarden alleen op agentschappen gericht, terwijl bij resultaatgericht sturen per definitie meerdere actoren betrokken zijn. Daarom is naar aanleiding van de rijksbrede evaluatie besloten dat bij de beoordeling of een dienst in aanmerking komt voor de agentschapsstatus voortaan uitgegaan zal worden van de volgende drie voorwaarden:

1. De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven. Deze beschrijving mondt uit in één of meerdere producten of diensten. Op basis van een (dan reeds meer of minder gedetailleerd) kostprijsmodel kunnen de kosten aan deze producten en diensten worden toegerekend.
2. De dienst in kwestie dient vooraf aan te geven hoe beoordeeld kan worden of men doelmatiger is gaan werken. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dienen één of meerdere kwaliteitskengetallen te worden vastgesteld.
3. Er dient sprake te zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- en controlcyclus. Als uitgangspunt wordt hierbij het kader van «Aansturen op resultaat»⁴ gehanteerd.

Bredere beschikbaarstelling baten-lastenstelsel

Zowel de rijksbrede evaluatie van het agentschapsmodel als de uitgevoerde interdepartementale beleidsonderzoeken naar de bedrijfsvoering van grote rijksdiensten bevestigden de indruk dat de naam «agentschap» voor sommige diensten of hun «eigenaars» (de politieke en/of ambtelijke top van een ministerie) een belemmering kan zijn om op het baten-lastenstelsel over te stappen, terwijl dat voor de bedrijfsvoering wel van toegevoegde waarde zou zijn. Voorgesteld is daarom het baten-lastenstelsel behalve voor agentschappen ook beschikbaar te stellen voor rijksdiensten die geen agentschap willen worden, maar voor een resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering wel op het baten-lastenstelsel over willen stappen. Daarbij dient uiteraard wel te worden voldaan aan de hiervoor genoemde drie instellingsvoorwaarden. Het breder beschikbaar stellen van het baten-lastenstelsel (dan voor alleen agentschappen) is een stevige impuls voor een verdere toepassing van het sturen op basis van afspraken over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. Het voornemen is om zowel de bredere beschikbaarstelling van het baten-lastenstelsel als de precisering van de drie instellingsvoorwaarden te formaliseren bij de komende (zevende) wijziging van de Comptabiliteitswet.

4.4 Doelmatigheid en doeltreffendheid in beeld: kengetallen en projectmatig evaluatieonderzoek

Kengetallen: inzicht in ramingen, doelmatigheid en doeltreffendheid

In het streven naar meer doelmatigheid en doeltreffendheid door transparantie is het gebruik van adequate en tijdige informatie (over het geheel van de collectieve sector) cruciaal. In dat kader is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het ontwikkelen en samenstellen van kengetallen. De ontwikkeling van kengetallen, zo leert bijvoorbeeld de ervaring bij agentschappen, is er één van «learning by doing». Om de ontwikkeling van kengetallen te stimuleren wordt een stapsgewijze

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 509, nr. 1.

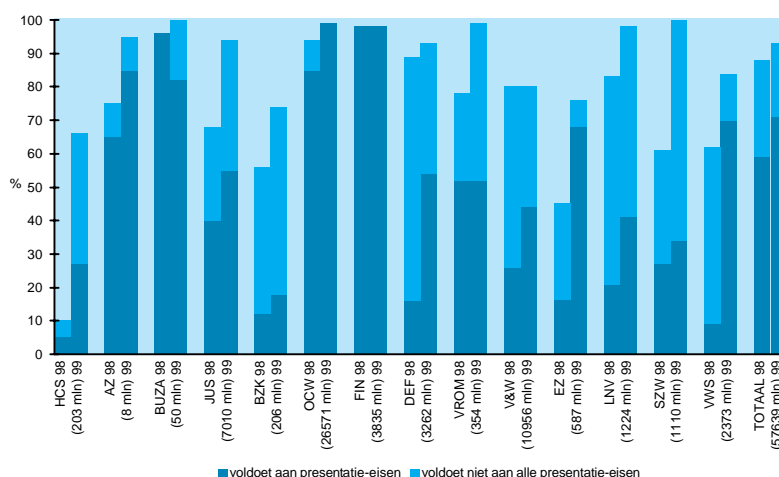
aanpak gehanteerd, die aansluit bij de drie aandachtsgebieden die in de «Handleiding Kengetallen» worden onderscheiden: ramingen, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Tot en met de begroting 1996 lag het accent op ramingskengetallen. Bij ramingskengetallen gaat het om het geven van inzicht in de factoren die aan de ramingen ten grondslag liggen. Inmiddels zijn alle ministeries erin geslaagd om, voor zover zinvol, ruim 80% van hun uitgaven in de begrotingen met ramingskengetallen toe te lichten. Bij de begrotingsvoorbereidingen 1997 en 1998 lag het accent op doelmatigheidskengetallen. Bij doelmatigheidskengetallen gaat het erom de relatie tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties zichtbaar te maken. De mogelijkheden om output te benoemen en te kwantificeren, lopen per ministerie aanzienlijk uiteen. Bij organisaties met een meer uitvoerend karakter (zoals agentschappen) is dit makkelijker dan bij organisaties of organisatieonderdelen met meer beleidsmatige activiteiten.

De afgelopen jaren is rijksbreed in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht duidelijke vooruitgang geboekt bij het presenteren van ramings- en doelmatigheidskengetallen in de begrotingsstukken. Ook de Rekenkamer komt in haar (in 1997 en 1998 verschenen) rapportages over «Informatievoorziening en kengetallen» tot deze conclusie.⁵

In onderstaande tabel is per ministerie (inclusief agentschappen en begrotingsfondsen) aangegeven welk bedrag zinvol met prestatiegegevens en/of doelmatigheidskengetallen kan worden toegelicht⁶, en welk percentage daarvan in de begrotingen 1998 en 1999 daadwerkelijk is toegelicht. Voorts is aangegeven welk gedeelte van de opgenomen prestatiegegevens en/of doelmatigheidskengetallen voldoet aan de kwaliteitseisen die aan de presentatie van kengetallen worden gesteld. Deze eisen betreffen onder andere het opnemen van (minimaal) driejarige reeksen en het toelichten van de aldus geschetste ontwikkelingen. De kwaliteitseisen zijn van belang met het oog op het gebruik van kengetallen.

Grafiek 4.4.1. Overzicht met gecorrigeerde dekkingspercentages outputgegevens en/of doelmatigheidskengetallen per ministerie; tussen haakjes staan de bedragen (1999), waarvan het zinvol is ze toe te lichten met kengetallen



⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 471, nrs. 1–2 en Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 100, nrs. 1–2.

⁶ Enkele uitgaven zijn daarbij buiten beschouwing gelaten.

Nagenoeg alle ministeries zijn erin geslaagd om, voor zover zinvol, in de begroting 1999 bij minimaal 65% van de uitgaven een doelmatigheidskengetal op te nemen. Voorts blijkt uit de tabel dat het deel dat van die kengetallen voldoet aan de aan de presentatie te stellen eisen, is toegenomen.

Bij de voorbereiding van de begroting 1999 zijn de eerste stappen gezet om doeltreffendheidskengetallen te ontwikkelen. Het gaat daarbij om het geven van inzicht in de effecten van beleidsmaatregelen in de samenleving. Het vaststellen van doeltreffendheid, en daarmee het ontwikkelen van doeltreffendheidskengetallen, is als eerder gezegd geen eenvoudige zaak. Zo is veelal niet eenduidig aan te geven wat het verband is tussen beleidsmaatregelen en opgetreden (beoogde en niet-beoogde) effecten. Om te bezien in hoeverre de doeltreffendheid van beleid met behulp van kengetallen inzichtelijk gemaakt kan worden, zijn nagenoeg alle ministeries op één of enkele beleidsterreinen met onderzoek begonnen. Daarbij is, in lijn met de constatering van de Rekenkamer dat er nog weinig geoperationaliseerde doelstellingen in de rijksdienst zijn, gestart met het operationaliseren van beleidsdoelen en het kwantificeren van de in het afgelopen jaar gerealiseerde waarden op de betreffende aspecten. Deze activiteiten hebben in de begrotingen 1999 in beperkte mate geresulteerd in het opnemen van doeltreffendheidskengetallen.

Kengetallen: van ontwikkeling naar gebruik

Nu het ontwikkelen van ramings- en doelmatigheidskengetallen redelijk gevorderd is, komt nadrukkelijk het gebruik van deze informatiedragers aan de orde. Daarbij is het zaak om behalve meer technisch-methodologische kanten ook de bestuurlijke dimensie van de benutting van kengetallen nader te verkennen. Niet zelden bijvoorbeeld worden de voordelen van transparantie door de uitvoerders van beleid wel herkend, maar overheerst bij de «opdrachtgevers» soms terughoudendheid. Bij een actieve toepassing van kengetallen en het daadwerkelijk maken van afspraken over de met de ter beschikking gestelde middelen te leveren prestaties en te realiseren effecten, past voor de opdrachtgevers en aanstuurders van beleidsuitvoering een nieuwe rol. Zij dienen meer dan voorheen expliciet te maken wat er met de inzet van middelen wordt beoogd, welke activiteiten en prestaties daartoe (in kwantitatieve en kwalitatieve zin) moeten worden geleverd. Door een actief gebruik van kengetallen zijn bestuurders ten slotte beter aan te spreken op de door hen gemaakte keuzen.

Om het gebruik van kengetallen (in het bijzonder in het begrotingsproces) te stimuleren, zullen bij een aantal organisatieonderdelen in het kader van de begrotingscyclus van het jaar 2000 ervaringen worden opgedaan met het daadwerkelijk maken van afspraken over de met de ter beschikking gestelde middelen te leveren prestaties en te realiseren effecten. Deze projecten hebben niet alleen meerwaarde voor de betrokken organisaties, maar zullen tevens «best-practicevoorbeelden» en voorbeelden van valkuilen opleveren voor andere organisaties en beleidsterreinen. Op die manier moet van het nieuwe initiatief ook een olievlekwerking uitgaan.

Projectmatig evaluatieonderzoek

Ook door (het bevorderen van) projectmatig evaluatieonderzoek wordt gewerkt aan het verbeteren van de doelmatigheid van beheer en de doeltreffendheid van beleid. Tot op heden was het vergroten van de transparantie van overheidshandelen voornamelijk gericht op de afzonderlijke instrumenten voor het monitoren en onderzoeken van doeltreffendheid en doelmatigheid: de systemen van kengetallen en

projectmatig evaluatieonderzoek. Betreffende instrumenten blijken steeds vaker elkaars complementen. Kengetallen maken het mogelijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsuitvoering te monitoren. Dit in het kader van de reguliere planning- en controlcyclus. Projectmatig evaluatieonderzoek beoogt een meer diepgaande analyse van zowel beleidsdoelstellingen als de uitvoering van beleidsmaatregelen.

De inzet van de genoemde instrumenten is daarmee een kwestie van «maatwerk». Het inzicht in de doeltreffendheid van beleid en de doelmatigheid van beheer hangt sterk af van de mogelijkheden tot het meten van de geleverde producten en diensten en het meten van de bijdrage van deze prestaties (en de beleidsinstrumenten) aan de beoogde effecten. Waar de mogelijkheid bestaat om de ontwikkeling van doeltreffendheid en doelmatigheid met behulp van kengetallen adequaat te monitoren, zal de behoefte aan een non-cyclisch instrument als ex post evaluatieonderzoek of een organisatiedoorlichting een andere zijn, dan wanneer die mogelijkheid niet bestaat. Datzelfde geldt voor de omgeving waarin een organisatie verkeert; bij (potentiële) concurrentie met andere organisaties bestaat er een grotere druk tot doelmatigheid dan in een monopolioïde situatie. In dit laatste geval zal meer nadrukkelijk en diepgaand naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie gekeken moeten worden.

Met het hernieuwde referentiekader voor kwalitatief aanvaardbaar evaluatieonderzoek⁷ is een belangrijke stap gezet voor een beter op elkaar afgestemde inzet van de verscheidene instrumenten. Om tot een «optimale mix» van evaluatie-instrumenten te komen, biedt het referentiekader een aantal algemene criteria voor de inzet van de afzonderlijke instrumenten. Zo is aangegeven dat het zinvol is om bij majeure beleidswijzigingen een ex ante beleidsevaluatie uit te voeren en dat de inzet van projectmatig ex post evaluatieonderzoek eens in de vijf jaar dient plaats te vinden. Tevens bevat het kader een aantal methodisch-technische kwaliteitseisen.

Het referentiekader, een product van samenwerking tussen de medewerkers van de directies Financieel Economische Zaken van de ministeries, de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën, bepaalt ten aanzien van de verslaglegging van de uitkomsten van evaluatieonderzoek, dat meer rekening moet worden gehouden met de informatiebehoefte van de Staten-Generaal. Tot dusver dienen de ministeries jaarlijks in de evaluatiebijlage van hun begrotingen inzicht te geven in de resultaten en het gebruik van de uitgevoerde evaluatieonderzoeken, de lopende onderzoeken en de onderzoeken waarmee in het begrotingsjaar zal worden begonnen. Deze voorschriften worden in grote lijnen door nagenoeg alle ministeries opgevolgd. Toch kunnen de kwaliteit en benutting van de in de bijlage opgenomen informatie verder worden verbeterd.

Als gevolg van het vernieuwde referentiekader zal in de begroting 2000, voor zover beleidsmatig relevant, (in plaats van in de evaluatiebijlage) in de artikelgewijze toelichting gerapporteerd worden over de resultaten en het gebruik van evaluatieonderzoek. De functie van de evaluatiebijlage wordt dan: het geven van inzicht in de programmering van evaluatieonderzoeken en de realisatie daarvan. In de «evaluatiebijlage nieuwe stijl» kunnen voorts specifieke wensen van het parlement met betrekking tot evaluatieonderzoek worden opgenomen.

⁷ Referentiekader voor Evaluatie-instrumenten, brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 22 juni 1998.

4.5 Interdepartementale samenwerking

De doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidshandelen is in belangrijke mate gediend met samenwerking. Niet alleen valt er veel te winnen bij een goede samenwerking tussen de rijksoverheid en de medeoverheden of andere maatschappelijke actoren,⁸ ook samenwerking tussen ministeries en het (vanuit eenieders eigen verantwoordelijkheid) gezamenlijk opereren naar de markt kan leiden tot meer doelmatigheid.

Samenwerking op het terrein van financiële informatiesystemen

Het financieel management bij de rijksoverheid is gebaat bij interdepartementale samenwerking. Dit geldt zeker ook voor de financiële informatiesystemen. Sinds 1 juni 1996 is de samenwerking op dat terrein geformaliseerd in het Platform Financiële Informatievoorziening (PLAFIN). Daarbij zijn drie samenwerkingsvormen gedefinieerd die verschillende ambitieniveaus weerspiegelen, variërend van onderlinge informatie-uitwisseling tot het gezamenlijk ontwikkelen en beheren van programmatuur.

Een belangrijk resultaat is geboekt met de totstandkoming en verdere uitwerking van het kernmodel «Financiële informatievoorziening». Het kernmodel is gebaseerd op de behoeften van de departementen en kan worden beschouwd als een «best-practicemodel». De totstandkoming van het kernmodel is een goede afspiegeling van de werkwijze binnen het PLAFIN, waarbij op grond van de feitelijke vaststelling van gemeenschappelijke belangen een zakelijke benadering in samenwerking wordt gehanteerd. Het kernmodel vindt zijn toepassing als referentiekader bij de vervanging van departementale begrotingsadministraties. Inmiddels is aangetoond dat hiermee een belangrijke tijd- en geldbesparing kan worden bereikt. Leveranciers van softwarepakketten hebben inmiddels laten blijken dat zij om, uitgaande van het kernmodel, voor de rijksoverheid een standaard aan willen bieden.

Het PLAFIN zal binnenkort een project opstarten om de gevolgen op informatiekundig terrein in beeld te brengen wanneer een onderdeel van de rijksdienst overstapt van het verplichtingen-kasstelsel naar het baten-lastenstelsel. Hiermee wordt aangesloten bij een nu manifesterende ontwikkeling binnen de rijksoverheid. In de vorm van een behoefteonderzoek bij (toekomstige) agentschappen alsmede bij diensten die het baten-lastenstelsel gaan voeren zonder de agentschapstatus en het inrichten van pakketten, zal de interdepartementale samenwerking nader vorm krijgen. De resultaten kunnen leiden tot het opstellen van een «kernmodel baten-lastenstelsel», dat voor leveranciers van softwarepakketten eenzelfde rol kan vervullen als het kernmodel «Financiële informatievoorziening». Mede met het oog op toekomstige vervangingen van informatiesystemen bij de huidige agentschappen, mag verwacht worden dat ook op dit punt belangrijke tijd- en doelmatigheidswinsten te behalen zijn.

Werken voor tweeden en derden

Om meer duidelijkheid te scheppen over de vraag in hoeverre producten en diensten die worden voortgebracht door rijksdiensten, ook aan andere onderdelen van de Staat (tweeden) en aan organisaties buiten de Staat (derden) mogen worden aangeboden, hebben de Ministers van Binnen-

⁸ Zie bijvoorbeeld het rapport «Meer Waarde door Samen Werken» over publiek-private samenwerking, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 017, nr. 4.

landse Zaken, Economische Zaken en Financiën in 1996 de beleidslijn «Werken voor organisaties binnen en buiten de rijksoverheid» opgesteld.⁹

Ten aanzien van het «werken voor tweeden» stelt de beleidslijn als algemeen uitgangspunt, dat er uit het oogpunt van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen geen belemmeringen moeten bestaan voor het gebruik van overcapaciteit van onderdelen van de Staat ten behoeve van andere onderdelen van de Staat. De afstemming tussen vraag en aanbod hoeft niet onnodig geformaliseerd te worden: op welke wijze een verantwoorde besluitvorming over «inbesteding» (binnen de rijksoverheid) of «uitbesteding» (buiten de rijksoverheid) van diensten of taken moet plaatsvinden, wordt overgelaten aan zelfregulering. In de beleidslijn werd aangekondigd dat de Minister van Financiën in 1997 een evaluatieonderzoek zou (doen) uitvoeren naar de werking en resultaten van het systeem van zelfregulering op het terrein van het aanbesteden van diensten. De mogelijkheden die de Europese mededingingsregels bieden om (met behulp van vooraankondiging) tot een meer expliciet gemotiveerde beoordeling van de mogelijkheid tot inbesteding te komen, zouden van het onderzoek onderdeel uitmaken, zo werd in de beleidslijn geschreven.

Onlangs zijn de resultaten van het onderzoek bekend geworden. Partijen die bekend zijn met de beleidslijn blijken significant vaker over te gaan tot inbesteding van diensten dan zij die de beleidslijn niet kennen. Als motieven om inbesteding in de afweging (bij de aanbesteding van diensten) te betrekken, worden genoemd: de aanwezige deskundigheid en/of expertise van de beoogde opdrachtnemer, het streven naar doelmatigheid, het karakter van de materie (gevoeligheid, vertrouwelijkheid) en het belang van goede samenwerking binnen de overheid. De mogelijkheden die de Europese mededingingsregels bieden om tot een betere beoordeling te komen van de mogelijkheid tot inbesteding, worden nauwelijks gebruikt. Hoewel het systeem van zelfregulering door de respondenten positief wordt beoordeeld, vormen de onderzoeksresultaten aanleiding de bekendheid van de beleidslijn voor werken voor tweeden te vergroten. Gedacht wordt aan het uitbrengen van een brochure waarin behalve de vigerende beleidslijn tevens een helder begrippenkader en «checklists» opgenomen zijn, zowel voor het afwegingsproces dat al dan niet tot een keuze voor inbesteding leidt, als voor de vormgeving van de feitelijke inbesteding.

Het BTW-compensatiefonds

Op dit moment is het voor overheidsorganisaties vaak onvoordelig bepaalde diensten uit te besteden aan particuliere bedrijven omdat de BTW, die dan aan de particuliere instelling moet worden betaald, niet kan worden teruggevorderd bij de fiscus. Indien de betrokken organisatie de dienst zelf uitvoert, dan wel besluit een andere overheidsorganisatie behorend tot dezelfde rechtspersoon in te schakelen (inbesteding), hoeft zij hierover geen BTW te betalen. Als gevolg hiervan kan een overheidsorganisatie dus kiezen om bepaalde diensten in te besteden, ook als een particuliere marktpartij dezelfde dienst kostenefficiënter zou kunnen uitvoeren.

De huidige BTW-regelgeving leidt zo tot een onzuivere afweging tussen inbesteden en uitbesteden. Bovendien leidt deze BTW-systematiek tot ongewenste fiscale (sluip-) constructies. In de praktijk doet de onzuivere afweging zich bijvoorbeeld voor bij de openbare groenvoorziening, de afvalinzameling en bij automatiseringsdiensten. Ook bij de detachering van ambtenaren speelt de BTW-systematiek een belemmerende rol. De

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 14 036, nr. 16.

regering beoogt deze problemen op te lossen door de invoering van een fonds dat de BTW-betalingen door overheidslichamen voortaan volledig zal gaan vergoeden: het BTW-compensatiefonds. Door de invoering van het BTW-compensatiefonds zal de afweging tussen inbesteden of uitbesteden zuiverder worden en zullen BTW-constructies onaantrekkelijk worden. De reikwijdte van het BTW-compensatiefonds zal zich bij de start uitstrekken tot de drie grootste overheidslagen, te weten gemeenten, provincies en departementen. De bestaande plannen over de eventuele instelling van het BTW-compensatiefonds zijn zowel door de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) als het Inter Provinciaal Overleg (IPO) op bestuurlijk niveau positief ontvangen. Om een beter beeld te krijgen van de hoogte van de door overheidslichamen betaalde BTW en van de wijze waarop deze BTW-betalingen in de administratie zijn verwerkt, laat het Ministerie van Financiën op dit moment een onderzoek uitvoeren. Afhankelijk van de onderzoeksresultaten zal spoedig daarna begonnen kunnen worden met het opstarten van een begeleidend wetgevingstraject. Naar verwachting zal het BTW-compensatiefonds rond het jaar 2000 volledig zijn ingevoerd.

Ten aanzien van het «werken voor derden» is het project «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit» relevant. Sommige overheidsdiensten hebben de afgelopen jaren activiteiten ontwikkeld, waarmee zij in concurrentie kunnen komen met ondernemingen uit de private sector. Ongelijke concurrentie doet zich voor als particuliere ondernemers en een overheidsorganisatie met exclusieve of bijzondere marktrechten tegen ongelijke voorwaarden op een markt opereren. Het deelproject «Markt en Overheid» heeft in dat kader een oplossingsmethode ontwikkeld waarmee ongelijke concurrentie voorkomen kan worden. Mede afhankelijk van de vraag of de concurrentie samenhangt met de publieke taak van een overheidsdienst, worden twee hoofdroutes voor een oplossing geschetst:

1. het wegnemen van de ongelijke concurrentiefactoren door het afscheiden en afstoten van marktactiviteiten of het volgen van gedragsregels;
2. het onder concurrentie brengen van de publieke taak.

De door de werkgroep «Markt en Overheid» ontwikkelde beleidslijn ten aanzien van «werken voor derden» is inmiddels door de regering onderschreven en opgenomen in de «Aanwijzingen voor de rijksdienst», welke kunnen worden beschouwd als een eerste stap op weg naar een vertaling van het beoordelingskader «Markt en Overheid» in meer formele regelgeving.¹⁰ Momenteel wordt bezien of en op welke wijze organisaties buiten de rijksoverheid en medeoverheden binnen het bereik van het beoordelingskader kunnen worden geplaatst. In dat kader heeft een aantal analyses plaatsgevonden en zal overleg plaatsvinden tussen de regering en een delegatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Inter Provinciaal Overleg.

Samenwerking op het terrein van de euro

Bij de samenwerking op het terrein van geautomatiseerde systemen is naast PLAFIN ook de invoering van de euro te noemen. De invoering van de euro wordt vaak in één adem met de millenniumproblematiek genoemd. Hoewel ook de gevolgen van het nieuwe millennium tot samenwerking nopen, is de invoering van de euro van een andere orde. Waar de komst van het derde millennium vooral technische aanpassingen vereist, is de invoering van de euro een breder vraagstuk. Op 3 mei 1998

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 036 nr. 91.

is besloten welke landen toetreden tot de EMU. Met deze beslissing is een nieuwe fase bereikt in de Europese samenwerking. Voor de aan de EMU deelnemende landen is een consequentie dat de nationale valuta wordt vervangen door de euro. Deze vervanging vindt in een aantal fasen plaats. Vanaf 1 januari 1999 kan giraal in euro's worden betaald en ontvangen. Per 1 januari 2002 komt de euro ook chartaal beschikbaar en zal een duale periode ingaan tot maximaal 1 juli 2002, waarin zowel in guldens als in euro's betaald kan worden. De vervanging van de nationale valuta door de euro heeft verstrekking gevolgen. Het vraagt onder meer om een goede voorlichting, aanpassing van wet- en regelgeving en aanpassing van geautomatiseerde systemen.

Op al deze terreinen is sprake van een goede interdepartementale samenwerking. Zo zijn binnen de rijksoverheid communicatieafspraken gemaakt. Tot 1 januari 2002 communiceert de rijksoverheid in guldens, daarna in euro's. Tot 1 januari 2002 werkt de overheid met gewenningsinformatie, dat wil zeggen informatie die de gebruikers van de producten van de overheid vast moeten doen wennen aan de euro als communicatievaluta. Een voorbeeld daarvan is het gebruik van de euro in de begrotingscyclus. In interdepartementaal verband zijn afspraken gemaakt over het gebruik van euro-informatie in de begrotingsstukken.

Als uitgangspunten gelden daarbij:

- *de begroting en verantwoording luiden over hetzelfde begrotingsjaar zoveel mogelijk in gelijke valuta;*
- *de begrotingen van twee opeenvolgende jaren moeten vergelijkbaar zijn;*
- *de verantwoordingen van twee opeenvolgende jaren moeten vergelijkbaar zijn;*
- *het niveau voor de vergelijkbaarheid is het artikelniveau;*
- *afronding van bedragen vindt plaats in duizenden euro's;*
- *autorisatie vindt plaats in één valuta.*

Voor de geautomatiseerde systemen is een inventarisatie van aan te passen systemen nodig, gericht op valuta-aanduidingen. Inzake de daadwerkelijke aanpassing is als uitgangspunt genomen dat aan het eind van de duale periode (tot maximaal 1 juli 2002) de systemen niet langer «guldens» bevatten. Gelet op de complexiteit die dit soort aanpassingen met zich meebrengen, wordt met behulp van een kenniscentrum voor automatiseringsconsequenties (KACE) aan uitwisseling van ervaringen gedaan.

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Aanvullende posten

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

Actieven

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

Agentschap

Een agentschap is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd, met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Agentschappen hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. Niet de uitgaven en ontvangsten van het agentschap zelf, maar de uitgaven aan en de ontvangsten van het agentschap op de begroting van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert, worden betrokken in het beleidsrelevante financieringsstekort.

AOW-spaarfonds

Fonds waarin middelen worden gespaard voor toekomstige AOW-uitgaven. Vanaf 1997 vinden stortingen in dit fonds plaats.

Balansverkorting in de volkshuisvesting

Operatie waarbij de netto contante waarde van de nog lopende subsidieverplichtingen van het Rijk

aan de woningbouwcorporaties zijn weggestreept tegen de nog bij de woningbouwcorporaties uitstaande rijksleningen die ineens werden afgelost.

Balansverlenging

Gelijktijdige toename van bezittingen én schulden, resulterend in een groter balanstotaal.

Baten-lastenstelsel

In een baten-lastenstelsel worden uitgaven en ontvangsten toegerekend aan het tijdvak waarin het genot respectievelijk het gebruik ervan plaatsvindt.

Bedrijfsvoering

Het op basis van te leveren prestaties inrichten, aansturen en bewaken van werk- en productieprocessen en het toedelen van de daarvoor benodigde middelen aan decentrale organisatie-eenheden.

Begrotingsnormering

Keuze van één of meer budgettaire doelvariabelen, waarbij een referentiewaarde voor deze doelvariabele(n) wordt vastgesteld.

Belastinguitgave

Een overheidsuitgave in de vorm van een derving of een uitstel van belastingontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.

Beleidsintensivering

Verhogingen van collectieve uitgaven en/of verlagingen van ontvangsten ten opzichte van de begroting en/of de meerjarcijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Deze term wordt meestal beperkt tot

beleidsmatige mutaties in de netto uitgaven. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

Beleidsevaluatie

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

Beleidsrelevant financieringsstekort van het Rijk

Feitelijk financieringstekort gecorrigeerd voor debudgetteringen, vervroegde aflossing woningwetleningen en het saldo balansverkorting VROM, agio en disagio, aan- en verkoop van staatsbezit, kasverschuivingen, versnelde belastinginning, studieleningen, de mutatie in het FES-saldo (in zoverre dit saldo positief is), de mutatie in het AOW-spaarfonds en de mutatie in het saldo van de derdenrekening.

Besparingsverlies

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

Bruto binnenlands product (tegen marktprijzen) (BBP)

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

Budgetdiscipline (-regels)

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

Budgetdisciplinesector

Cluster van uitgaven die voor de regels budgetdiscipline op identieke wijze behandeld worden. Er zijn drie budgetdiscipline-sectoren: de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en de zorgsector.

Budgetteringsafspraken

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

Collectieve sector

Het totaal van de subsectoren Rijk, overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en sociale fondsen. Wanneer gesproken wordt over het uitgavenkader, dan wordt met de collectieve sector bedoeld het totaal van de subsectoren rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en de zorgsector.

Collectieve-uitgaven(quote)

De collectieve-uitgavenquote (CUQ) is gelijk aan de collectieve uitgaven in procenten van het bruto binnenlands product. Meegenomen worden het totaal van de relevante uitgaven van het Rijk (inclusief debudgettering en de uitgaven van agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Onderlinge betalingen worden geconsolideerd.

Compensatie over de jaren heen

De mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van het algemene uitgangspunt dat de fasering van compensatie-

maatregelen in de tijd parallel moet lopen aan de omvang van de problematiek.

Consolidatie

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

Contractloon(stijging)

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

Debudgettering

Een debudgettering treedt op indien een derde de financiering van een (investerings- of kredietverlenings-)activiteit van de overheid overneemt, terwijl de overheid op de een of andere manier de financiering garandeert. De betreffende uitgave staat daarmee niet op de rijksbegroting, maar is wel in hoge mate vergelijkbaar met een «normale» overheids-uitgave.

Decentralisatie

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

Deflator BBP

Prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product. Maatstaf voor de algemene nominale ontwikkeling.

Derdenrekening

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

Deregulering

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

Desaldering

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

Economische classificatie

Methode om uitgaven en ontvangsten in te delen naar macro-economische categorieën. De Benelux Economische Classificatie, die gebaseerd is op het stelsel van Economische Rekeningen van de EU, is voorgeschreven voor toepassing in de rijksbegroting. Overzichten naar macro-economische categorieën worden opgesteld met behulp van deze economische codering. Deze overzichten zijn inpasbaar in het systeem van de Nationale Rekeningen.

Economische en Monetaire Unie (EMU)

Tot stand te brengen unie tussen EU-lidstaten, neergelegd in het Verdrag van Maastricht, waarbij in de derde fase de wisselkoersen onherroepelijk vastgelegd zijn (met uiteindelijk één munt) en volledig vrij kapitaalverkeer. In de EMU bepaalt de op te richten Europese Centrale Bank het gemeenschappelijke monetaire beleid dat wordt uitgevoerd door het Europees Stelsel van Centrale Banken. Tevens zal coördinatie van het budgettaire beleid plaatsvinden.

Eindejaarsmarge

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

EMU-schuld

Het totaal van de uitstaande geldelijke leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen, minus de onderlinge schuldverhoudingen van deze drie subsectoren. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip.

EMU-tekort

Het EMU-criterium voor het tekort heeft betrekking op het vorderingentekort van de gehele collectieve sector op transactiebasis. Het vorderingentekort geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-tekort betrekking heeft op de collectieve sector is niet alleen het vorderingentekort van het Rijk van belang, maar ook de vorderingentekorten van de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Weergave op transactiebasis wil zeggen dat de economische handeling die leidt tot

de uitgave of ontvangst (transactie) als meetmoment wordt genomen.

Extrapolaties

Bij de bepaling van de meerjarenramingen wordt gebruik gemaakt van extrapolaties. Daarbij wordt, rekening houdend met de macro-economische middellange-termijnprojectie, uitgegaan van bestaande wettelijke regelingen, concrete afspraken op kabinets- of ministerieel niveau (inclusief meerjarige ombuigingstaakstellingen), aangegane verplichtingen en kwantificeerbare exogene factoren. Voorzover deze elementen niet van toepassing zijn worden de meerjarenramingen – behoudens de veronderstelde loon- en prijsontwikkeling – gelijk gehouden aan de nieuwe begroting, dan wel aan het laatste jaar van de meerjarenramingen waarin al deze elementen wel van toepassing zijn.

Feitelijke uitgaven en ontvangsten

Het totaal van de begrotingsuitgaven en ontvangsten gecorrigeerd voor respectievelijk de aflossing op en opnemings van staatsschuld, de aan- en verkoop van een portefeuille staatsschuld en de ontmutingen en aanmutingen.

Financiële vernieuwing

Wijziging van het financieringssysteem van een voorziening of van een regeling teneinde te komen tot een doelmatiger en een doeltreffender beleid.

Financieringsbehoefte van het Rijk

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

Financieringstekort (feitelijk) van het Rijk

Het saldo van de feitelijke uitgaven en ontvangsten, minus de mutatie in het saldo van de derdenrekening.

Fonds Economische Structuurversterking (FES)

Het Fonds Economische Structuurversterking wordt gevoed met een deel van de aardgasbaten, alsmede met de vrijvallende rentelasten (in het geval van staatsdeelnemingen: na aftrek van dividenddivergingen) als gevolg van eenmalige opbrengsten in de vermogenssfeer (inclusief Common-Areabaten). Het betreft een verdeelfonds: vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

Functionele classificatie

Methode om de uitgaven en ontvangsten in de begrotingen in te delen naar onderwerpen van staatszorg. De Benelux Functionele Classificatie, die gebaseerd is op de «Classifications of the Functions of Government» (COFOG) van de VN, is voorgeschreven voor toepassing in de rijksbegroting. Overzichten naar functie worden opgesteld met behulp van een codering in de artikelsgewijze toelichting van de begroting.

Gecorrigeerde netto rijksuitgaven

Uitgavenbegrip waarin de netto feitelijke rijksuitgaven gecorrigeerd zijn voor onder meer de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking, de afdrachten aan de EU, de rente-uitgaven en het gemeentefonds/provinciefonds. De ontwikkeling van het gemeentefonds/provinciefonds wordt gekoppeld aan de nominale ontwikkeling van de gecorrigeerde netto rijksuitgaven.

Geïntegreerde verplichtingenkasadministratie

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

Gemeentefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten, ter dekking van een deel van hun uitgaven.

Generale compensatie

Als zich budgettaire verslechteringen in de netto uitgaven voordoen, is volgens de regels budgetdiscipline in principe compensatie vereist. In beginsel is deze compensatie specifiek (zie: specifieke compensatie). Vindt geen specifieke compensatie plaats, dan is generale compensatie vereist. Tot generale compensatie kan alleen door de ministerraad worden besloten.

Herschikking

Als gevolg van een nieuwe prioriteitenafweging het beleid op een bepaald terrein intensiveren, terwijl op een ander terrein beleid wordt ingeperkt («nieuw voor oud»). Per saldo leiden herschikkingen niet tot meer uitgaven.

homogene groep Internationale Samenwerking (hglS)

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

Horizontale ontwikkeling

Ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten van jaar op jaar. De horizontale toelichting in de Miljoenennota (bijlage 6) geeft een toelichting op die ontwikkeling van de netto uitgaven, die op dat moment in de meerjarencijfers ligt besloten.

i/a-ratio

De verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal actieven. De i/a-ratio vormt de leidraad bij de

besluitvorming over de aanpassing van de hoogte van het minimumloon en de sociale uitkeringen.

IJKlat

Het inkomstkader waaraan bij de voorbereiding van de begroting wordt afgemeten of zich per saldo mee- of tegenvallers voordoen bij de inkomsten. Er worden ijklaten vastgesteld voor de belastingen c.s., de premies en de gasbaten.

IJKlijn

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

Inactieven, niet-actieven

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

Incidentele loonstijging

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

Infrastructuurfonds

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

Interdepartementale beleids- onderzoeken

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

Interne markt

Fase in het Europese integratieproces waarvan het wezenlijk kenmerk is een geheel vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in de EU-lidstaten.

Kasbasis

Weergaven van uitgaven en inkomsten, waarbij de feitelijke kasontvangst of -uitgaven als meetmoment wordt genomen. De feitelijke kasontvangst en de bijbehorende transactie kunnen in verschillende jaren vallen.

Kengetal

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

Lastenverlichting respectievelijk -verzwaring

Een verlaging (respectievelijk verhoging) van sociale verzekeringspremies en/of tarieven van belastingen en niet-belastingontvangsten met een micro-lasten karakter, dan wel een verruiming (respectievelijk beperking) van fiscale aftrek-mogelijkheden.

Loonbijstelling

Aanvullende post waarop gelden worden gereserveerd om de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van loonstijgingen te financieren.

Macro mutaties

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

Meerjarenramingen

Ramingen van de uitgaven, niet-belastingontvangsten premie- en belastingontvangsten voor de vier jaren volgend op het begrotingsjaar. In deze Miljoenennota beslaan de meerjarenramingen de periode 2000–2003. Bij de ramingen wordt gebruik gemaakt van extrapolaties.

Meevallerformule

De formule voor de verdeling van inkomstenmeevallers over tekortreductie en lastenverlichting. Zolang het EMU-tekort nog boven $\frac{3}{4}$ % BBP ligt, worden meevallers voor $\frac{3}{4}$ aangewend ten behoeve van EMU-tekortreductie en voor $\frac{1}{4}$ ten behoeve van extra lastenverlichting. Bij een EMU-tekort lager dan $\frac{3}{4}$ % BBP geldt een verdeelsleutel tussen tekortreductie en lastenverlichting van 50/50.

Microlastenontwikkeling (MLO)

De micro-lastenontwikkeling 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.

Modale werknemer en modaal inkomen

Het modale inkomen is het inkomen dat statistisch het meeste voorkomt. Het wordt benaderd door het brutoloon van een werknemer die nog net niet de (procentuele) maximumpremie voor het verplichte ziekenfonds betaalt. De modale werknemer uit de gebruikelijke koopkracht-overzichten is alleenverdiener, is getrouwd met een niet buitenshuis werkende partner en heeft twee kinderen in de leeftijd van zes tot twaalf jaar.

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.

Netto uitgaven sociale zekerheid

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

Netto uitgaven zorgsector

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

Niet-belastingontvangsten (of -middelen)

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

Niet-relevante uitgaven en ontvangsten

Uitgaven en ontvangsten die niet-relevant zijn voor het uitgavenkader. Hieronder vallen ondermeer de aan- en verkoop van staatsbezit, de mutatie van het FES-saldo en de studieleningen.

Nominale mutaties

Mutaties als gevolg van wijzigingen in de lonen en prijzen.

Ombuiging

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

Open-einderegeling

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

Overige publiekrechtelijke lichamen (OPL)

Provincies, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen, en het bijzonder onderwijs.

Prijsbijstelling

Aanvullende post waarop gelden worden gereserveerd om de extra uitgaven van de ministeries ten gevolge van prijsstijgingen te financieren.

Privatiseren

Het extern verzelfstandigen van overheidsactiviteiten naar een marktconform opererende onderneming. De geprivatiseerde instelling ontleent haar positie aan de werking van concurrentie op de markt.

Provinciefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven.

Reële uitgavenkader(s)

Kaders (plafondwaarden) voor de netto uitgaven in de collectieve sector. Binnen de collectieve sector worden drie sectoren onderscheiden: de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en de zorgsector. De uitgavenkaders zijn uitgedrukt in reële termen. Dat betekent dat de in guldens gemeten uitgavenkaders, wanneer de algemene nominale ontwikkeling zich anders ontwikkelt dan bij het Regeerakkoord werd voorzien, daarvoor worden aangepast.

Relevante uitgaven en ontvangsten

Alle voor het (reële) uitgavenkader relevante uitgaven en ontvangsten van het Rijk.

Rente (korte en lange)

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

Replacement rate

De verhouding tussen netto uitkering en netto loon (bij werken).

Reserveringsfaciliteit voor investeringen

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

Rijksbijdragen aan sociale fondsen

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

Sociale fondsen

Organen die belast zijn met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten. Zij betalen de uitkeringen en voorzieningen die krachtens deze wetten worden verstrekt. De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

Specifieke compensatie

Als zich (per saldo) budgettaire verslechtingen in de uitgaven en/of ontvangsten voordoen, is volgens de regels budgetdiscipline in principe compensatie vereist. In beginsel is deze compensatie specifiek. Dit betekent dat de compensatie (ombuiging) moet plaatsvinden op de begroting waar zich de verslechting voordoet.

Specifieke uitkeringen

Uitkeringen van het Rijk aan gemeenten en provincies en uitkeringen van het Rijk rechtstreeks aan derden, waaraan ook andere publiekrechtelijke lichamen bijdragen. De bestedingsrichting van deze uitkeringen is vooraf aangegeven.

Staatsschuld

bruto: het totaal van de uitstaande geldelijke leningen (vaste en vlottende schuld) ten laste van de Staat.

netto: bruto staatsschuld, minus de op korte termijn opeisbare vorderingen van de Staat.

vlottend: leningen met een oorspronkelijke looptijd van twee jaar of minder.

vast: leningen met een oorspronkelijke looptijd van langer dan twee jaar.

Trendmatig begrotingsbeleid

Bij een trendmatig begrotingsbeleid wordt, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor het tekort en de lasten, een uitgavenkader vastgesteld. Daar wordt tijdens de kabinetsperiode op gekoerst. Mutaties, die tijdens die periode in de belasting- en premieontvangsten optreden, komen tot uitdrukking in een mutatie van het tekort en van de lastenontwikkeling.

Uitgavenkader

Het uitgavenkader van een budgetdiscipline-sector geeft weer hoe hoog de totale (netto-)uitgaven van die sector mogen zijn. Bij het Regeerakkoord zijn de kaders in reële termijn vastgelegd. Bij de begrotingsvoorbereiding wordt het reële kader aangepast voor de prijsontwikkeling van het BBP.

Uitgavenprioriteiten

Beleidsmatige verhoging van uitgaven (intensiveringen).

Vermoedelijke Uitkomsten

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

Verticale ontwikkeling

Mutaties van uitgaven en ontvangsten tussen de huidige meerjarencijfers en de overeenkomstige meerjarencijfers zoals die eerder luiden. De verticale toelichting in de Miljoenennota (bijlage 7) licht een dergelijke vergelijking van twee momentopnamen voor de relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten, toe. Aldus worden mee- en tegenvallers, ombuigingen en tussentijdse beleidsintensiveringen geïnventariseerd.

Verzelfstandiging

Externe verzelfstandiging: Taken worden bij of krachtens wet aan een verzelfstandigde eenheid buiten de rijksoverheid opgedragen. De ministeriële verantwoordelijkheid neemt af. Interne verzelfstandiging: Delegatie van taken en bevoegdheden binnen de rijksoverheid. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft intact.

Volumemutaties

Niet-nominale mutaties, bijvoorbeeld als gevolg van een groter aantal studenten dat recht heeft op studiefinanciering, meer personen die huursubsidie ontvangen, een uitbreiding van de investeringen etcetera.

Voorjaarsnota

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

Voorlopige Rekening

Nota over de voorlopige realisatie van de begroting van het voorgaande jaar. Deze nota moet uiterlijk op 1 maart bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Vorderingensaldo

Het vorderingensaldo geeft de mutatie weer in het saldo van financiële activa en passiva. Het

vorderingensaldo wordt berekend voor het Rijk, de OPL en de sociale fondsen. De optelling van deze drie vorderingensaldi vormt tezamen het EMU-saldo.

Wig

gemiddeld: het verschil tussen de bruto loonkosten en het netto-inkomen van een werknemer als percentage van de loonkosten.
marginaal: het deel van een (geringe) loonstijging dat afgedragen dient te worden aan belastingen en premies als percentage van de loonstijging.

WKA

Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid. Deze wet regelt de koppeling van het minimumloon en

de sociale uitkeringen aan de (contract) loonontwikkeling van de mensen die werken in het bedrijfsleven, bij de overheid en bij dienstverlenende instellingen. Van deze koppeling kan in bepaalde situaties worden afgeweken.

Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)

Publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een publiekrechtelijke taak wordt opgedragen zonder dat er (volledige) ondergeschiktheid aan de minister is, alsmede privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag zijn bekleed.

