
Vergaderjaar 2008–2009

31 700

Nr. 1

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 16 september 2008

Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Hoofdstukken	
1 Hoofdpijnen van het beleid	7
1.1 Nederland goed voorbereid op economische omslag	7
1.2 Arbeidsparticipatie, koopkrachtondersteuning en lastenverlichting	9
1.3 Prioriteiten: stevig in de steigers	10
1.4 Overheidsfinanciën en begrotingsbeleid	13
1.5 Bouwen aan vertrouwen	15
2 There Are Real Alternatives	17
2.1 Ruimte voor beleid	17
2.2 Conjunctuur: vertrouwen en evenwicht hervinden	18
2.3 Globalisering en ruimte voor nationaal beleid	21
2.4 Markt: financiële markten	25
2.5 Bedrijf: zeggenschap aandeelhouders	32
2.6 Maatschappij: een race to the bottom?	39
2.7 Afsluitende conclusies	45
3 Voortgang van beleid	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Pijler 1: Een actieve internationale en Europese rol	49
3.3 Pijler 2: Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie	52
3.4 Pijler 3: Een duurzame leefomgeving	57
3.5 Pijler 4: Sociale samenhang	62
3.6 Pijler 5: Veiligheid, stabiliteit en respect	72
3.7 Pijler 6: Overheid en dienstbare publieke sector	76
4 Budgettair beleid	79
4.1 Ontwikkeling overheidsfinanciën	79
4.2 Uitgaven- en inkomstenontwikkeling	81
4.3 Begrotingsbeleid	86
4.4 Uitvoeringsorganisaties: vijftien jaar resultaatgericht begrotingsbeleid	94
4.5 Begrotingsbeleid en lokale overheden	95
4.6 Nederlandse overheidsfinanciën in Europees perspectief	97
Gedrukte bijlagen	
Toelichting op de bijlagen	103
1 Budgettaire kerngegevens	104
2 De uitgaven en niet-belastingontvangsten	106
2.1 Uitgaven begrotingen	106
2.2 Niet-belastingontvangsten	107
2.3 Uitgaven niet relevant voor enig kader	107

2.4	Baten – lastendiensten	108
2.5	Garanties	109
3	De belasting- en premieontvangsten	112
3.1	Inleiding	112
3.2	De belasting- en premieontvangsten in 2008	113
3.2	De belasting- en premieontvangsten in 2009	114
3.4	Meerjarige ontvangstenraming	116
3.5	De belastingraming 2008 – 2009	116
4	EMU-saldo, EMU-schuld en financieringsbehoefte	118
4.1	EMU-saldo en financieringsbehoefte	118
4.2	EMU-schuld	118
4.3	Staatsschuld naar instrument	119
4.4	Ontwikkeling van de EMU-schuldquote	119
5	Inkomstenbeperkende regelingen en Belastinguitgaven	120
5.1	Inleiding	120
5.2	Een overzicht van inkomstenbeperkende regelingen	121
5.3	Wijzigingen belastinguitgaven per 2009	122
5.4	Overzicht van de belastinguitgaven	122
5.5	Evaluatie van belastinguitgaven	125
6	Interdepartementale beleidsonderzoeken	129
	Lijst van gebruikte termen en hun betekenis	130
	Lijst van gebruikte afkortingen	134
	Trefwoordenregister	136
	Internetbijlagen (gepubliceerd op www.rijksbegroting.nl)	
1	Horizontale Toelichting	
2	Verticale Toelichting	
3	Toelichting op de belastingontvangsten	
4	Toelichting op de belastinguitgaven	

Voorwoord

De Miljoenennota gaat over keuzes. Keuzes die het Nederlandse kabinet maakt over Nederlandse begrotingen, veelal met het oog op de Nederlandse economie en met gebruik van het geld van Nederlandse belastingbetalers.

Toch is de Miljoenennota minder Nederlands dan het zo op het eerste gezicht lijkt. Nederland is immers geen eiland. Integendeel, Nederland kent een open economie met grote gevoeligheid voor wat er in de rest van de wereld gebeurt. Daar zijn we ook groot door geworden. Maar diezelfde openheid betekent ook dat de ruimte die we hebben om elk jaar weer keuzes te maken over onze begrotingen, steeds meer wordt bepaald door ontwikkelingen die zich niets aantrekken van landsgrenzen maar zich op wereldschaal voordoen: de globalisering van financiële markten, grensoverschrijdend ondernemerschap, stijgende prijzen van grondstoffen en olie maar ook geslaagde (Europese eenwording) en vooralsnog mislukte (WTO) pogingen om daar op internationale schaal grenzen aan te stellen.

In deze Miljoenennota legt het kabinet verantwoording af over hoe en waarom zij die keuzes voor het begrotingsjaar 2009 heeft gemaakt. Een jaar dat gekenmerkt wordt door een teruglopende economische groei, stijgende inflatie en onzekere vooruitzichten voor de wereldeconomie. Het kabinet heeft er in die context voor gekozen nadrukkelijk in te zetten op een verdere versterking van de op zich goede uitgangspositie die Nederland heeft: koopkrachtstimulans en lastenverlichting, participatiebevordering, administratieve verlichting, innovatie en een opendoelend financieringsoverschot zijn daar dominante aspecten van. Net zozeer als de investeringen in onderwijs, veiligheid, duurzame energie en wijkverbetering daarvan getuigen.

In een apart thematisch hoofdstuk (2) worden deze keuzes nog eens gezien in het licht van het actuele debat over de vraag of globalisering – met name ook van financiële markten – de marges voor de politiek voor het maken van eigen keuzes, doet afnemen. Het kabinet meent dat die marges er wel degelijk zijn, zij het dat ze steeds vaker slechts via internationale samenwerking tot stand kunnen worden gebracht. Daar is voor dit kabinet, in de meest letterlijke zin van het woord, nog een wereld te winnen.

Wouter Bos
Minister van Financiën

1 Hoofdpijnen van beleid

In 2009:

- *investeert het kabinet in onderwijs, wijkverbetering, veiligheid en werkt aan een duurzaam Nederland, waarin iedereen meetelt. Het voert daarmee de ambities uit het Coalitieakkoord onverkort uit, ondanks de economisch onrustige tijden;*
- *bestrijdt het kabinet de inflatie (prijsstijging) en ondersteunt daarmee de koopkracht. De btw-verhoging gaat niet door;*
- *stimuleert het kabinet de arbeidsparticipatie. Het kabinet is bereid de WW-premies voor werknemers tot nul terug te brengen in de context van gesprekken met de sociale partners over verantwoorde loonontwikkeling en andere structurele versterkingen van de economie. Het kabinet introduceert een bonus voor mensen die na hun 62e blijven doorwerken;*
- *stimuleert het kabinet innovatie en winstgevendheid van het bedrijfsleven. De lasten voor bedrijven worden verlicht en de administratieve lastendruk wordt verminderd.*

1.1 Nederland goed voorbereid op economische omslag

Wereldwijde onzekerheid ...

Internationale economische onrust

De internationale economische onrust gaat niet aan Nederland voorbij. Na jaren van wereldwijde hoge economische groei vindt nu een afkoeling plaats. De hoge groei was voor een belangrijk deel te danken aan het feit dat opkomende economieën als China en India zijn gaan meedoen in de wereldwijde markteconomie. Ook de Verenigde Staten en Europa hebben hiervan geprofiteerd. Door de onrust op de financiële markten lijkt de internationale economische situatie zich nu echter in een zorgwekkende richting te ontwikkelen. De crisis op de huizenmarkt en de daaropvolgende kredietcrisis in de Verenigde Staten zijn slecht voor het consumentenvertrouwen en het economisch herstel in Amerika. Het resultaat: een lagere groei in de VS, die ook zijn weerslag heeft op de groei in Europa. De aandelenkoersen staan wereldwijd onder druk. Door de groei van opkomende economieën is de vraag naar olie en grondstoffen sterk toegenomen. Mede hierdoor zijn de prijzen van olie en voedsel het afgelopen jaar fors gestegen.

... maar Nederland heeft een goede uitgangspositie

Economische groei 1 procent in 2009

De Nederlandse economie is internationaal georiënteerd. Een gevolg van deze openheid is dat de internationale turbulentie niet aan Nederland voorbijgaat. Hoewel de groei in 2006 en 2007 nog boven de 3 procent was, is de huidige situatie het best te omschrijven als een afkoelende economie. Terwijl de tekenen van voorspoed nog breed zichtbaar zijn, wordt langzaam in de economische groeicijfers zichtbaar dat het tij keert. De groei in 2008 ten opzichte van 2007 zal vermoedelijk nog rond de 2¼ procent zijn, maar van kwartaal op kwartaal is de groei in 2008 beperkter. Voor 2009 verwacht het Centraal Planbureau (CPB) een groei van 1¼ procent.

Lage werkloosheid, gezonde overheidsfinanciën

Nederland staat er desondanks goed voor. De werkloosheid is in 2008 met 4 procent zeer laag en de verwachting voor de werkloosheid blijft voorsnog stabiel. Verstandig begrotingsbeleid in de afgelopen jaren werpt nu zijn vruchten af. De overheidsfinanciën zijn gezond en de inkomsten en uitgaven ontwikkelen zich in lijn met de doelen uit het Coalitieakkoord. Nederland kent bovendien een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor buitenlandse investeerders. Door dit alles zijn we in staat de gevolgen van de economische groei vertraging goed op te vangen. De plannen van het kabinet uit het Coalitieakkoord kunnen onverkort worden voortgezet.

Een verantwoorde loonontwikkeling voor de korte termijn ...

Beschermen koopkracht, inflatie tegengaan

Ondanks dat Nederland er goed voor staat, vergt de huidige economische situatie stuurmanskunst van het kabinet en een verstandige reactie van de sociale partners (vakbonden en werkgeversorganisaties). In een afkoevende economie zijn de relatief hoge prijsstijgingen (inflatie) die zich nu aftekenen niet gebruikelijk. Voor 2008 verwacht het CPB dat de inflatie uitkomt op 2¼ procent; voor 2009 wordt gerekend op een inflatie van 3¼ procent. Burgers voelen de inflatie in hun portemonnee. De natuurlijke reactie op dergelijke stijgende prijzen is een roep om hogere lonen. Een verantwoorde loonontwikkeling is echter juist nu belangrijk. Zo wordt een situatie voorkomen waarin prijzen en lonen beurtelings stijgen.

Btw-verhoging gaat niet door

Zo'n loon-prijsspiraal is schadelijk voor de economie, omdat Nederlandse producten duurder worden. Door de hoge prijzen wordt Nederland voor bedrijven minder aantrekkelijk in vergelijking met het buitenland. En als bedrijven de oplopende loonkosten niet meer kunnen opbrengen, zal de werkloosheid toenemen. Het kabinet hecht dan ook groot belang aan het inperken van de inflatie en wil de koopkracht van burgers zoveel mogelijk beschermen. Daarom gaat de voorgenomen verhoging van de btw-tarieven per 1 januari niet door. De inflatie komt daardoor naar verwachting uit op 3¼ procent in plaats van 3¾ procent. Daarnaast blijft er reden om te streven naar een verantwoorde loonontwikkeling, bevordering van participatie en andere structurele versterkingen van de economie. Hierover zal met de sociale partners gesproken worden. In die context is het kabinet bereid de WW-premies voor werknemers tot nul terug te brengen.¹

... en werken aan uitdagingen voor de lange termijn

Omgaan met globalisering

De economische groei van de afgelopen jaren heeft ervoor gezorgd dat de armoede in de wereld is afgenomen. Een andere positieve ontwikkeling is dat landen als Nederland profiteren van goedkope importen en grotere exportmogelijkheden. Maar de trend van globalisering van internationale markten brengt niet alleen kansen (en winnaars) met zich mee – er zijn ook bedreigingen (en verliezers). Doordat bedrijven steeds gemakkelijker te verplaatsen zijn, lijkt het voor nationale overheden steeds moeilijker om op te komen voor publieke belangen en werknemersbelangen. De economische groei gaat gepaard met meer CO₂-uitstoot en meer gebruik van schaarse grondstoffen. Ontwikkelingslanden kunnen bovendien niet altijd optimaal van globalisering profiteren. De manieren waarop landen de grote stijging in hun gemiddelde welvaart nationaal verdelen, zijn zeer verschillend. De grote verwevenheid van internationale financiële markten leidt ertoe dat crises die in eerste instantie lokaal lijken, sterker worden verspreid. Het terugdringen van deze bedreigingen voor de inkomensverdeling, financiële stabiliteit en het klimaat vereist goede spelregels en

¹ Gezien de bereidheid van het kabinet om de WW-premies te verlagen, zijn alle cijfers in de Miljoenennota berekend op basis van het scenario waarin dit ook daadwerkelijk gebeurt.

internationale samenwerking. De overheid is er om deze regels vast te stellen, nationaal en internationaal: een krachtige markt vraagt om een krachtige overheid. Het vergt constante inspanning om het juiste evenwicht te vinden.

Deelname arbeidsmarkt vergroten

In eigen land zijn er ook langetermijntrends die om een antwoord vragen. Door de vergrijzing zal de huidige krapte op de arbeidsmarkt aanhouden. Het kabinet neemt daarom maatregelen die bijdragen aan een hogere arbeidsproductiviteit en de deelname aan de arbeidsmarkt vergroten. Dat is nodig om het niveau van dienstverlening zoals we dat in onze verzorgingsstaat gewend zijn, op peil te houden. Maar dat niet alleen: arbeidsparticipatie is ook belangrijk om mensen de mogelijkheid te geven hun talenten te benutten. Daarnaast draagt participatie – doordat meer mensen meebetalen – voor een belangrijk deel bij aan een andere langetermijntrend: de opgave om de overheidsfinanciën op lange termijn financieel gezond (houdbaar) te houden. Hierdoor kunnen we het huidige niveau aan collectieve voorzieningen vasthouden zonder in de nabije toekomst de belastingen en premies fors te moeten verhogen. Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren, gaan toekomstige 65-plussers met een hoger inkomen vanaf 2011 geleidelijk meer bijdragen aan de financiering van de verzorgingsstaat (de houdbaarheidsbijdrage). Dit is de uitwerking van de afspraken hierover uit het Coalitieakkoord.

Het kabinet richt zich met deze en andere maatregelen op het versterken van de structuur van economie en samenleving. Zo kan Nederland ook in de toekomst een samenleving blijven met een slagvaardige overheid, een open economie, een stevig sociaal stelsel en ruimte voor individuele ontplooiing.

1.2 Arbeidsparticipatie, koopkrachtondersteuning en lastenverlichting

Vergroten arbeidsparticipatie

Werken aantrekkelijker

Om de arbeidsdeelname te bevorderen neemt het kabinet maatregelen die werken lonender maken. Het kabinet is bereid de WW-premie voor werknemers tot nul terug te brengen in de context van gesprekken met de sociale partners over een verantwoorde loonontwikkeling en andere structurele versterkingen van de economie. Daarnaast wordt, door nieuwe inkomensafhankelijke arbeidskortingen (720 miljoen euro in 2009), de stap naar werken aantrekkelijker. Dit geldt met name voor niet-werkende partners en voor mensen die vanuit een uitkering komen. Om ouderen te stimuleren langer te werken komt er een bonus voor mensen die doorwerken na hun 62e. Deze inkomensafhankelijke doorwerkbonus wordt uitgekeerd in elk jaar dat de desbetreffende persoon (nog) werkt.

Mensen aan het werk

Voor jongeren tussen de 18 en 27 jaar wordt het werk-leerrecht ingevoerd. Jongeren zitten hierdoor óf op school óf zijn aan het werk (of een combinatie van beide). Werkgevers worden gestimuleerd om ouderen, langdurig werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten in dienst te nemen. Dit gebeurt via loonkostensubsidies en premiekortingen voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering van werknemers. Met gemeenten zijn bovendien afspraken gemaakt om de bemiddelings- en re-integratiediensten te verbeteren. Deze maatregelen zijn in lijn met het advies van de commissie Arbeidsparticipatie (commissie Bakker).

Koopkrachtondersteuning voor burgers ...

Rechtvaardige inkomensverdeling

Een evenwichtig koopkrachtbeeld is niet alleen belangrijk voor een verantwoorde loonontwikkeling en de participatiedoelstelling van het kabinet, maar ook voor een rechtvaardige inkomensverdeling. Bij het opstellen van het Coalitieakkoord is afgesproken dat in 2009 in totaal 750 miljoen euro beschikbaar komt voor het bevorderen van arbeidsparticipatie, het versterken van de economische structuur en voor het verbeteren van de koopkracht. Onder andere dit geld wordt nu ingezet.

Minder lasten voor burgers

Dat de btw-verhoging niet doorgaat, betekent koopkrachtondersteuning voor iedereen in de vorm van lagere prijsstijgingen. Als de WW-premie voor werknemers worden verlaagd naar nul, kunnen werknemers de gevolgen daarvan op hun loonstrook aflezen bij het bedrag dat hij of zij nu aan WW-premie betaalt. Bij een modaal inkomen gaat het om circa 335 euro netto per jaar. Werkende ouderparen profiteren van de inkomensafhankelijke arbeidskortingen; dit kan oplopen tot 450 euro bij half modaal en 1 000 euro bij een modaal inkomen voor de minst verdienende partner. De koopkracht van vooral ouderen en minima wordt door de kabinetsmaatregelen ondersteund. De AOW-tegemoetkoming wordt verhoogd met circa 80 euro bruto. Werken wordt lonender, vooral voor de middeninkomens. Door dit alles ontwikkelt de koopkracht van burgers zich in 2009 – ondanks de lagere economische groei – over een brede linie positief. De extra ‘plus’ voor werkenden prikkelt mensen om (meer) te gaan werken en draagt daarmee bij aan een sterkere economische structuur.

... en lastenverlichting voor bedrijven

Minder lasten voor bedrijven

De lasten voor bedrijven worden in 2009 ook lager. De mkb-winstvrijstelling in de inkomstenbelasting wordt verhoogd. Ook de belastingaftrek voor startende ondernemers gaat omhoog. Daar staat tegenover dat de zelfstandigenaftrek niet stijgt. Daarnaast hebben bedrijven baat bij verlaging van de WW-premie voor werkgevers, een lastenverlichting van 400 miljoen euro (oplopend tot 500 miljoen euro in 2011). Bedrijven profiteren volgend jaar ook van een aanzienlijke incidentele meevaller in de zorgpremies, die voor een flink deel door bedrijven worden betaald. Verder worden de administratieve lasten voor bedrijven verlicht. En belangrijker nog: een verantwoorde loonontwikkeling, indien mogelijk gemaakt door de voorwaardelijke verlaging van de WW-premie, levert een kostenvoordeel op voor bedrijven. Dit stimuleert de groei en de winstgevendheid van het bedrijfsleven.

1.3 Prioriteiten: stevig in de steigers

Onder het motto ‘Samen werken, samen leven’ heeft het kabinet in 2007 de beleidsprioriteiten gepresenteerd voor deze kabinetsperiode. Het kabinet wil gericht investeren in de kwaliteit van de samenleving, duurzame groei, het innovatief vermogen van de economie en de inzetbaarheid van werknemers. Om de kabinetsdoelstellingen te realiseren moet nog veel werk worden verzet. In 2009 gaat het kabinet daarom met kracht door met het uitvoeren van de plannen uit het Beleidsprogramma. Over de voortgang hiervan leest u meer in hoofdstuk 3 van deze Miljoenennota. Voor 2009 zijn de belangrijkste initiatieven van het kabinet als volgt:

Plannen voor 2009

- Voor re-integratie van Wajongers en voor het implementeren van de nieuwe werkregeling die per 2010 in werking treedt, is in 2009 per saldo 34 miljoen euro extra beschikbaar.

- Door schooluitval tegen te gaan geeft het kabinet jongeren een betere kans op de arbeidsmarkt. In 2009 is 39 miljoen euro extra beschikbaar voor onder andere het verbeteren van de loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding van leerlingen en voor een soepeler overgang van vmbo naar mbo. Ook wordt school aantrekkelijker met meer sport en cultuur en krijgen vmbo-scholieren meer ruimte om met hun handen te leren.
- In 2009 worden circa vijfduizend beurzen uitgereikt aan leraren die verder willen studeren; ook krijgen leraren betere salarissen. Daardoor verbetert de kwaliteit van het onderwijs en wordt het beroep van leraar aantrekkelijker.
- In 2009 worden de budgetten voor de Bureaus Jeugdzorg en het jeugdzorgaanbod samengevoegd. Provincies krijgen daardoor meer vrijheid om de middelen in te zetten waar dat nodig is en kunnen zo de wachtlijsten in de jeugdzorg gemakkelijker verminderen. In 2009 is 870 miljoen euro beschikbaar voor het jeugdzorgaanbod.
- Gemeenten krijgen in 2009 100 miljoen euro extra om een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin te realiseren. Ouders en jongeren kunnen hier terecht voor steun en advies bij opgroei- en opvoedingsvragen.
- In 2009 trekt het kabinet 90 miljoen euro extra uit om meer mensen te stimuleren om mee te doen aan een inburgeringsprogramma, en om inburgeraars te helpen met trajecten op maat. Het beheersen van de Nederlandse taal en kennis over de samenleving is immers noodzakelijk om actief mee te doen in Nederland.
- Het kabinet wil veertig aandachtswijken omvormen tot wijken waar mensen kansen hebben en graag willen wonen. Nu alle plannen met gemeenten zijn vastgelegd en de financiering is geregeld, krijgt in 2009 de uitvoering van de actieplannen vaart. Het kabinet heeft hiervoor 300 miljoen euro extra vrijgemaakt. 115,5 miljoen euro daarvan komt beschikbaar in 2009. Dit wordt gebruikt om de wijkaanpak te realiseren, bewonersparticipatie te stimuleren en om te voorkomen dat er nieuwe achterstandswijken ontstaan.
- Komend jaar wordt 29 miljoen euro ingezet voor maatschappelijke innovatieprogramma's op het gebied van veiligheid, zorg en energie. Bedrijven kunnen bovendien eerder aanspraak maken op de fiscale stimuleringsregeling voor speur- en ontwikkelingswerk (WBSO). Hiervoor is 39 miljoen euro extra beschikbaar. Daarnaast is er 40 miljoen euro vrijgemaakt voor innovatiekredieten om risicovolle innovatieprojecten van het mkb te ondersteunen.
- De innovatie wordt ook gestimuleerd door een selectieve voortzetting van aflopende projecten binnen het Fonds Economische Structuurversterking (FES) op het gebied van kennis, innovatie en onderwijs. Het kabinet zet hiervoor de komende jaren maximaal 500 miljoen euro uit het FES in.
- Met innovatiesubsidies en fiscale faciliteiten worden investeringen in welzijns- en milieuvriendelijke stallen gestimuleerd voor stallen die voldoen aan eisen die verder gaan dan de wettelijke normen. Hiervoor is in 2009 17 miljoen euro beschikbaar.
- In 2009 komt er een scherpere norm voor het energieverbruik van nieuwbouwwoningen en er is een subsidie voor het gebruik van warmtepompen, zonneboilers en zonnepanelen. Ook is er geld voor onderzoek naar nieuwe mogelijkheden om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. In 2009 is voor het totale klimaatbeleid en duurzame energiebeleid in Nederland ruim 1,7 miljard euro beschikbaar.
- Belangrijke doelen voor 2009 zijn het tot stand komen van een goed Europees klimaatpakket in het voorjaar, en een goed wereldwijd klimaatakkoord in Kopenhagen in december.

- Het openbaar vervoer per spoor wordt uitgebreid. Er gaan meer treinen rijden en er worden nieuwe stations geopend. Hiervoor is in deze kabinetsperiode 200 miljoen euro beschikbaar, waarvan 75 miljoen in 2009.
- Het kabinet wil ervoor zorgen dat dijken en duinen in goede conditie zijn en dat zwakke schakels aan de kust worden aangepakt. In 2009 is voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma 396 miljoen euro gereserveerd. De commissie-Veerman heeft onlangs advies uitgebracht over de waterveiligheid op lange termijn.
- Het kabinet richt zich op het verminderen van de criminaliteit door de pakkans te verhogen. In 2009 komen er hiervoor onder andere 125 extra forensisch assistenten bij. Ook de draaideurcriminaliteit wordt aangepakt, onder meer door gedetineerden in de samenleving beter te begeleiden.
- In 2011 moeten er 500 wijkagenten extra zijn. Om dat te realiseren wordt in 2009 12 miljoen euro uitgetrokken.
- De belangrijkste inzet in 2009 voor de Nederlandse krijgsmacht is de NAVO-missie in Afghanistan. Om deze en andere crisisbeheersingsoperaties goed te kunnen uitvoeren investeert de regering in materieel en personeel. Goed en gemotiveerd personeel is immers onontbeerlijk om de missies te laten slagen.
- Het Mensenrechtenfonds ter bevordering van de vrijheid van meningsuiting, mediadiversiteit en vrijheid van godsdienst wordt verhoogd tot 25 miljoen euro.
- In het voorjaar van 2009 zal een voorstel worden gedaan om de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de Drank- en Horecawet over te dragen aan gemeenten. Gemeenten krijgen dan meer vrijheid om te bepalen welke maatregelen zij willen nemen om overmatig alcoholgebruik door jongeren te ontmoedigen.
- In 2009 komt op kiesbeter.nl meer objectieve informatie beschikbaar over de kwaliteit van de geleverde zorg in alle sectoren van de gezondheidszorg. Ook wordt een wetsvoorstel ingediend om de rechten van patiënten vast te leggen en het klacht- en medezeggenschapsrecht in de zorg te versterken. Om ziekenhuizen meer mogelijkheden te bieden om te innoveren worden meer vrije prijzen in de ziekenhuiszorg toegelaten.
- In 2009 worden de eerste stappen gezet om de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) te behouden voor de meest kwetsbare groepen. Zo wordt de indicatiestelling verbeterd. Ook wordt de vergoeding voor zorg in instellingen meer gekoppeld aan de zorgbehoefte van cliënten dan aan het beschikbare aanbod in de instelling.
- Het kabinet wil de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren en het aantal ambtenaren verminderen. Het aantal regels wordt bijvoorbeeld verminderd en in 2009 worden de 25 meest gebruikte formulieren vereenvoudigd.
- In 2008 en 2009 wordt een tweetal specifieke uitkeringen afgekocht, waarmee langlopende verplichtingen aan gemeenten komen vervallen. Vermindering van het aantal specifieke uitkeringen draagt bij aan een vermindering van de administratieve lasten. Hiermee is in totaal een bedrag van 650 miljoen euro gemoeid.
- Met de gemeenten is afgesproken dat alle vreemdelingen die onder de pardonregeling een verblijfsvergunning hebben gekregen, in 2009 woonruimte zullen hebben.

Kinderopvang en AWBZ

Door onverwacht snel stijgende uitgaven bij een aantal regelingen, heeft het kabinet ook pijnlijke besluiten moeten nemen. Zo zijn in het voorjaar maatregelen getroffen om de onverwacht sterke stijging van de uitgaven aan kinderopvang en binnen de AWBZ, deels als gevolg van de groei aan persoonsgebonden zorgbudgetten (pgb's), af te zwakken. Uitgangspunt is dat de groepen die het nodig hebben een beroep kunnen blijven doen op

de regelingen, maar dat oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan. Daardoor worden deze regelingen op een verantwoorde manier beter beheersbaar gemaakt. Ondanks deze ingrepen trekt dit kabinet overigens fors meer geld uit voor de kinderopvang en de AWBZ dan voorgaande kabinetten.

1.4 Overheidsfinanciën en begrotingsbeleid

Gezonde overheidsfinanciën

De beleidsprioriteiten van het kabinet voor 2009 passen binnen de financiële afspraken die het kabinet heeft gemaakt voor de periode tot en met 2011. Het begrotingsbeleid geeft de financiële kaders aan waarbinnen keuzes gemaakt moeten worden, zodat de overheidsfinanciën niet alleen nu, maar ook in de toekomst gezond blijven.

Op koers voor 2011

Overschot op de begroting

In het Coalitieakkoord is afgesproken dat het kabinet streeft naar een structureel (voor economische schommelingen gecorrigeerd) overschot op de begroting van 1 procent van het BBP (Bruto Binnenlands Product, het totaal dat we in Nederland verdienen met de verkoop van diensten en producten) in 2011. Er is sprake van een overschot als er op de begroting meer geld wordt ontvangen dan er wordt uitgegeven. Op die manier kan de overheidsschuld worden afgelost. Een lagere schuld betekent minder rente-uitgaven en draagt zo ook bij aan de gezonde overheidsfinanciën in de toekomst bij toenemende vergrijzing.

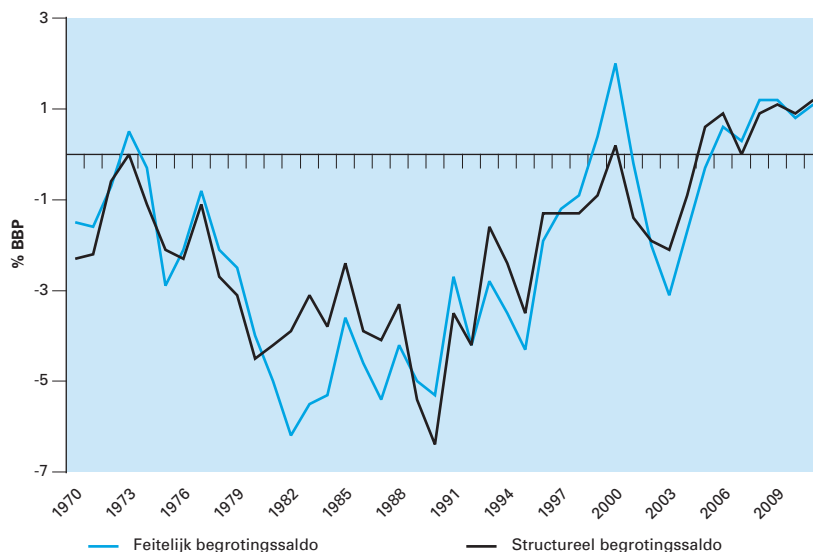
Tabel 1.1 Begrotingssaldo (EMU-saldo) 2008–2011 in % BBP				
	2008	2009	2010	2011
Feitelijk begrotingssaldo*	1,2	1,2	0,8	1,1
Structureel begrotingssaldo*	0,9	1,1	0,9	1,2
<i>Raming vorige Miljoenennota</i>				
Feitelijk begrotingssaldo	0,5	0,6	0,7	1,0
Structureel begrotingssaldo	0,4	0,7	0,8	1,1

* De ramingen voor 2008 en 2009 zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning 2009 (MEV) van het CPB. Voor de jaren 2010 en 2011 zijn geen actuele ramingen over de economie beschikbaar. De saldoring is in deze jaren gebaseerd op technische aannames uit de Economische Verkenning 2008-2011 van het CPB uit september 2007. Daarin wordt onder meer gerekend met een olieprijs van 65 dollar in 2011. Gezien de huidige olieprijs is de saldoring voor 2010 en 2011 behoedzaam (zie ook Hoofdstuk 4)

Hoge inkomsten uit gas

In het Coalitieakkoord is ook afgesproken dat het kabinet extra maatregelen neemt als het saldo op de begroting in de buurt komt van een tekort van 2 procent van het BBP. Dankzij solide begrotingsbeleid verkeert de begroting niet in de gevarenzone. Ondanks de afkoelende economie is het haalbaar om een structureel overschot te bereiken op de begroting van 1 procent van het BBP in 2011. Het verwachte overschot op de begroting is in 2008 en 2009 zelfs groter dan eerder werd aangenomen. Dit komt door de hoge olieprijs, die op de rijksbegroting leiden tot meer inkomsten uit aardgas. De prijs van gas is namelijk gekoppeld aan de prijs van olie. Tegenover dit positieve effect voor de schatkist staat dat de hoge olieprijs de economische groei verder kan vertragen. En minder groei betekent ook minder belasting- en premieopbrengsten. Een hogere olieprijs heeft op termijn dus ook een negatief effect op de inkomsten van de overheid. Dit is een belangrijke reden om de meevallende aardgasbaten niet in te zetten voor extra uitgaven. Ook de begrotingsregels zijn op dit principe gebaseerd.

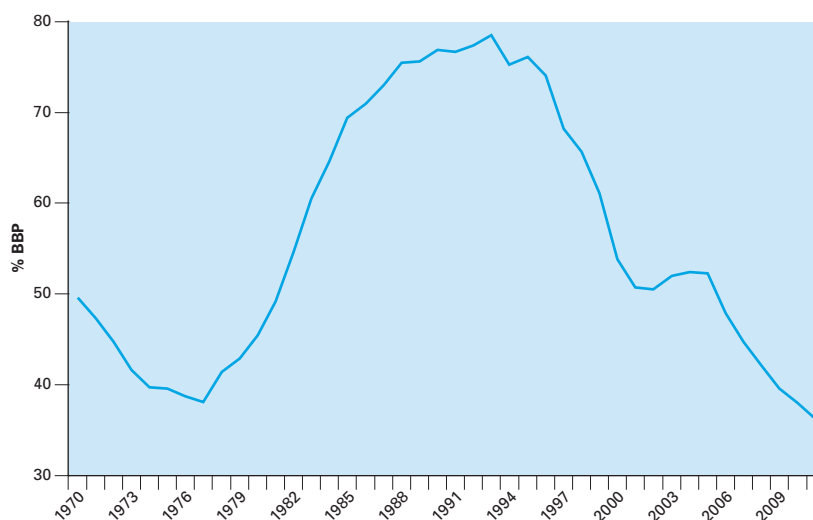
Begrotingssaldo



Daling overheidsschuld

De overheidsschuld daalt door het toegenomen begrotingsoverschot sneller dan verwacht. De schuld komt in 2009 naar verwachting uit op circa 40 procent van het BBP. Het kabinet verwacht dat de schuld als percentage van het BBP in 2011 gedaald is tot het laagste niveau sinds de schuld cijfers worden bijgehouden (1814).

Overheidsschuld



Stabiel begrotingsbeleid

Vasthouden aan afspraken

Het Nederlandse begrotingsbeleid is de afgelopen jaren zeer succesvol gebleken en geniet daarom ook internationaal veel aanzien. De uitgangspunten van het begrotingsbeleid staan sinds de introductie in 1994 nog altijd stevig overeind. De kern van dit beleid is dat het kabinet niet steeds reageert op de nieuwste ontwikkelingen in de economie. Geplande uitgaven gaan gewoon door – ook nu het economisch tegenzit. In diezelfde lijn zouden ook bij meevallende groei de uitgaven niet worden aangepast. Dat zorgt voor veel rust en maakt het kabinetsbeleid voorspel-

baar. Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord een maximum afgesproken voor de overheidsuitgaven. De scheiding tussen inkomsten en uitgaven voorkomt dat het kabinet extra uitgaven kan doen door de belastingen voor burgers en bedrijven te verhogen. Om de uitgaven onder de afgesproken plafonds te houden maakt het kabinet regelingen waarvan de kosten uit de hand lopen, beter beheersbaar. Voorbeelden hiervan zijn de zorg en de kinderopvang.

De huidige economische situatie vraagt om een verstandige beleidsreactie van het kabinet. Het kabinet heeft ervoor gekozen op korte termijn lastenverlichting te geven om de koopkracht van burgers te beschermen en een loon-prijsspiraal te helpen voorkomen. Daarvoor is ruimte omdat met de afgesproken houdbaarheidsbijdrage een grotere houdbaarheids-winst wordt gerealiseerd dan eerder werd verondersteld. Op deze manier worden tegelijkertijd het kortetermijnbelang voor burgers én bedrijven en het langeretermijndoel van houdbare overheidsfinanciën gediend.

1.5 Bouwen aan vertrouwen

Nederland gaat een onzeker jaar tegemoet. De economische onrust zal nog wel enige tijd aanhouden, in de wereld maar ook in Nederland. Nederland heeft de economisch goede jaren gebruikt om klaar te zijn voor de omslag naar de mindere jaren. De werkloosheid is laag en de overheidsfinanciën zijn op orde. Door deze goede uitgangspositie kunnen we de economische tegenwind goed opvangen en zijn we in staat om de uitdagingen in de nabije toekomst aan te gaan.

Bijdragen aan lagere inflatie

De hoge inflatie vraagt om ondersteuning van de koopkracht van burgers en de winstgevendheid van het bedrijfsleven. Het kabinet ziet daarom af van de btw-verhoging, maar blijft onder voorwaarden bereid de verlaging van de WW-premie voor werknemers door te zetten. Dat is goed voor de economie en helpt de inflatie te beperken. Samen met maatregelen als de bonus op doorwerken voor ouderen, draagt dit ook bij aan de structurele versterking van de arbeidsparticipatie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de toekomst. Het kabinet zet verder in op een sterkere economische structuur door te investeren in innovatie en de kracht van mensen.

Vertrouwen

Het kabinet zet in 2009 de uitvoering van het voorgenomen beleid voort. Ook in tijden van economische tegenwind bouwen we zo verder aan een samenleving die mensen in staat stelt mee te doen – met een duurzame economische structuur, goede publieke voorzieningen en een rechtvaardige inkomensverdeling. Voor nu, maar ook voor de generaties die na ons komen. Zodat we een onzekere toekomst met vertrouwen tegemoet kunnen treden.

2 There Are Real Alternatives

2.1 Ruimte voor beleid

Haperende wereldeconomie

De groeiverwachting voor de Nederlandse economie in 2009 is de afgelopen tijd fors naar beneden bijgesteld. Een van de belangrijkste redenen daarvoor is de doorwerking van de financiële crisis en de turbulentie op financiële markten op de reële wereldeconomie. Deze ontwikkelingen hebben in de werelden van wetenschap en politiek, maar ook in het bredere publieke debat, geleid tot de vraag of overheden voldoende grip hebben op de wereld van het grote geld. Onderliggend speelt de discussie of er sprake is van een onvermijdelijke ontwikkeling naar een steeds grotere (Angelsaksische) oriëntatie op kortetermijnbelangen van (activistische) aandeelhouders en financieel gedreven marktpartijen ten koste van een (Rijnlandse) langetermijnoriëntatie waarbij een breder spectrum aan belangen wordt gediend. Globalisering wordt doorgaans gezien als drijvende kracht achter deze ontwikkelingen.

Globalisering zonder beleidsruimte?

In dit debat worden verschillende posities ingenomen. Deze posities hebben niet alleen betrekking op hoe één en ander wordt gewaardeerd. Het gaat ook om de vraag hoe onvermijdelijk en beïnvloedbaar deze ontwikkelingen zijn en hoeveel ruimte zij aan overheden laten om bepaalde waarden en belangen te borgen. Hoe ligt dit voor een open economie als de Nederlandse, die altijd goed heeft weten te profiteren van globalisering? Leidt assertief optreden van nieuwe spelers op financiële markten en stevige concurrentie uit opkomende economieën onvermijdelijk tot financiële instabiliteit, baanverlies en grotere inkomensongelijkheid? Blijft het mogelijk om het sociale karakter van ons economisch model te handhaven? Zijn we in staat een effectieve medespeler te zijn in de wereld, tegenspel te bieden waar dat nodig is en mede richting te geven aan internationale ontwikkelingen?

Er zijn alternatieven

Een dominante stroming in dit debat benadrukt zowel de onvermijdelijkheid van deze ontwikkelingen als de afnemende marges voor effectief politiek handelen die daarmee gepaard zouden gaan: *There Is No Alternative* (TINA).¹ Het kabinet ziet die alternatieven wel: *There Are Real Alternatives* (TARA) Niet door ons af te sluiten van wat er in de wereld om ons heen gebeurt, maar door oog te houden voor kansen die voorbijkomen, door nieuwe en betere spelregels te bepleiten en vast te stellen, door onze economie robuust en concurrerend te houden en door voortdurend te blijven zoeken naar nieuwe manieren om tegelijkertijd het veranderingsvermogen van onze economie te verbeteren én mensen houvast en perspectief op nieuw werk te bieden op het moment dat ze in de knel komen. Die ruimte is er. Maar het vraagt een aanpak waarbij nadrukkelijk geïnvesteerd wordt in internationale samenwerking, waarbij geen talent onbenut blijft en waarbij ons vermogen centraal staat om publieke waarden en belangen in een veranderende wereld op nieuwe manieren te borgen.

¹ T.L. Friedman, 2005, *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*.

Keuzes op korte en lange termijn

Op korte termijn is de uitdaging om het vertrouwen te herwinnen in het financiële stelsel en de weg te hervinden naar een conjunctureel evenwichtige situatie (§ 2.2). Dit schept de ruimte voor een bezinning op de betekenis van globalisering en de dominante rol van kapitaal (§ 2.3) voor het functioneren en de stabiliteit van financiële *markten* (§ 2.4), wat dit met zich mee brengt rond het bestuur van en de zeggenschap binnen *bedrijven* (§ 2.5) en welke mogelijkheden er blijven voor politieke beslissingen om publieke belangen en waarden te borgen (§ 2.6). In dit licht heeft het kabinet de afgelopen jaren een aantal keuzes en antwoorden ontwikkeld en uitgewerkt. Deze lichten we toe in § 2.7.

2.2 Conjunctuur: vertrouwen en evenwicht hervinden

Nederland verweven in de wereldeconomie

De Nederlandse economie is met talloze draden verbonden met de wereldeconomie. Nederlandse bedrijven halen een groot deel van hun omzet in het buitenland, Nederlandse consumenten kopen in China geproduceerde producten, Nederlandse financiële instellingen beleggen op internationale financiële markten, de Rotterdamse haven is als internationaal knooppunt afhankelijk van de groei van de wereldhandel en de tank van Nederlandse auto's wordt gevuld met in het Midden-Oosten geproduceerde en op internationale markten verhandelde brandstoffen. Als gevolg van deze ontwikkelingen veert Nederland mee met de internationale conjunctuur en met prijsbewegingen op internationale grondstoffenmarkten. Deze schommelingen verstandig opvangen is de belangrijkste uitdaging voor het nationale economische beleid op korte termijn. Daarnaast werkt het kabinet langs de lijnen van het Coalitieakkoord door aan het structurele groei- en aanpassingsvermogen van de economie.

Het conjuncturele beeld

Nederlandse economie koelt af

Door de doorwerking van de globale financiële crisis en gestegen prijzen op wereldwijde grondstoffenmarkten koelt de Nederlandse economie in 2008 en 2009 sterk af. Voor dit jaar wordt weliswaar nog een economische groei van 2¼ procent geraamd, maar een groot deel hiervan komt voor rekening van de groeispurt in de tweede helft van vorig jaar. De groei voor 2009 wordt geraamd op 1¼ procent.² Dat investeerders en consumenten minder optimistisch worden, blijkt uit dalende aandelenkoersen en de val van het consumentenvertrouwen. De AEX-index is van begin juli tot eind augustus met een kwart gedaald en het consumentenvertrouwen staat op het laagste peil sinds 2005.

Een dubbele uitdaging

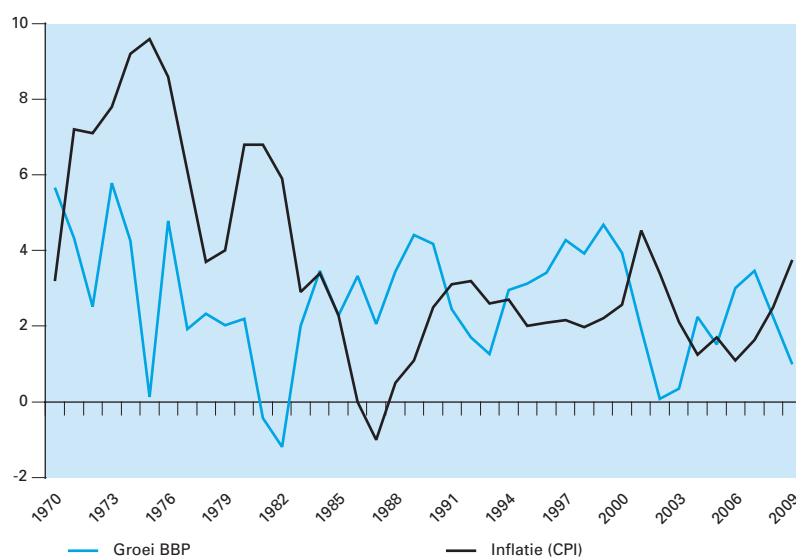
De jongste CPB-ramingen tonen deels het «klassieke» conjuncturele patroon in Nederland. De bron van conjuncturele neergang ligt doorgaans in het afkoelen van de wereldeconomie en een afname van de wereldhandel. Deze ontwikkelingen leiden tot een lagere economische groei in Nederland en afnemende belasting- en premieopbrengsten. Door de relatief lange remweg van de lonen verslechtert op korte termijn de Nederlandse concurrentiepositie ten opzichte van andere landen. Op langere termijn neemt de werkloosheid toe, wat zich vertaalt in lagere lonen, lagere inflatie en een herstel van de concurrentiepositie. De huidige omslag wijkt af van het bovengeschetste klassieke patroon. Dit komt door de combinatie van onrust op financiële markten en – naar algemeen wordt aangenomen – structureel gestegen prijzen van olie en andere grondstof-

² CPB, 2008, *Macro Economische Verkenningen 2009*.

fen. Hierdoor gaat een teruggaande economische groei hand in hand met een oplopende inflatie.

Box 2.1 Stagflatie?

In de jaren zeventig droegen twee oliecrises (1973 en 1979) bij aan een lange periode met hoge inflatie en een sterk terugvallende, en in sommige jaren zelfs stagnerende, economische groei (zie figuur). Voor de beschrijving van die periode wordt vaak de term «stagflatie» gebruikt. Daarvan is op dit moment geen sprake. De inflatie lag destijds veel hoger dan wat nu wordt geraamd voor 2009, terwijl de olieprijs inmiddels alweer over hun hoogtepunt heen zijn. Ook was er al vóór de eerste oliecrisis in 1973 sprake van een loon-prijsspiraal, die in de hand werd gewerkt doordat de lonen toen nog automatisch werden aangepast aan de inflatie. Ten slotte was de industriële economie van toen veel sterker afhankelijk van olie dan de diensteneconomie van nu. De huidige situatie van gestegen olieprijs en krapte op de arbeidsmarkt brengt echter wel risico's met zich mee voor de toekomst. Dit onderstreept het belang van de kabinetsambitie om de participatie substantieel te verhogen en zo te voorkomen dat personeelstekorten structureel worden en voeding kunnen bieden aan een loon-prijsspiraal.



Bron grafiek: CPB, Macro Economische Verkenning, Internetbijlage 2

Gunstige uitgangspositie

Nederland kan deze dubbele uitdaging tegemoet treden vanuit een gunstige startpositie. Veel moeilijker is het om deze positie te behouden en versterken. De werkloosheid is laag, de begroting toont een overschot en de financiële sector staat er beter voor dan in veel andere landen. Dat betekent dat Nederland de gevolgen van een vertraging van de economische groei goed op kan vangen. Dit vereist natuurlijk wel dat op een verstandige en beheerste manier wordt omgegaan met de ontwikkeling van de lonen en het budgettaire beleid.

Verantwoorde loonontwikkeling

De combinatie van een haperende economie en stijgende grondstoffenprijzen maakt een verantwoorde loonontwikkeling eens te meer belangrijk. Werknemers worden geconfronteerd met hogere inflatie en een beperktere koopkracht in een nog altijd krappe arbeidsmarkt. Gewoonlijk betekent een hogere inflatie dat binnenlandse producenten een hogere prijs kunnen vragen voor hun producten. Hierdoor kunnen ze meer winst maken en is er dus ruimte voor loonsverhogingen. Nu is dat niet het geval: de baten van de hogere olieprijs vloeien naar buitenlandse

grondstoffenexporteurs, zoals Rusland en het Midden-Oosten. Nederlandse ondernemingen rekenen de duurdere grondstoffen door aan de consument, maar hierdoor ontstaat geen extra winst en dus ook geen extra loonruimte.

Voorkomen van loon-prijsspiraal

Als de hogere grondstoffenprijzen zich vertalen in hogere lonen betekent dat een begin van een loon-prijsspiraal: bedrijven zullen de hogere loonkosten vertalen in hogere prijzen, die werknemers vervolgens aangrijpen voor sterkere looneisen. Een verantwoorde loonontwikkeling betekent dus dat werkgevers en werknemers er rekening mee houden dat Nederland door de duurdere grondstoffen armer wordt. In de afgelopen jaren heeft Nederland, in een periode van krapte op de arbeidsmarkt, een verantwoorde en afgewogen loonontwikkeling gekend. Dat schept vertrouwen voor de toekomst. De uitdaging is deze lijn vast te houden in een periode van gestegen olieprijs, een afkoelende economie en een nog altijd krappe arbeidsmarkt. Het kabinet is bereid hieraan zijn bijdrage leveren door, in de context van het overleg met de sociale partners, de WW-premie voor werknemers te verlagen

Europees monetair beleid

Brede inflatie door hoogconjunctuur vraagt om een andere reactie dan specifieke inflatie door stijgende grondstoffenprijzen. Brede inflatie door hoogconjunctuur kan worden bestreden door een restrictief monetair en budgettair beleid (automatische stabilisatoren). Hierdoor wordt het probleem van de inflatie, namelijk een hoge vraag ten opzichte van het structurele aanbod, bij de wortel aangepakt. Stijgende prijzen van grondstoffen kunnen echter moeilijker gericht worden beteugeld door restrictief monetair en budgettair beleid. Als aanhoudend hogere grondstoffenprijzen leiden tot ontankering van de inflatieverwachtingen en onverantwoord grote loonstijgingen, dan is er uiteraard wel restrictief monetair beleid nodig om de inflatie te beteugelen.

Hogere olieprijs betekenen dat koopkracht wordt overgeheveld van landen die olie importeren naar landen die olie exporteren. Dit leidt in olie importerende landen tot een afname van de binnenlandse bestedingen en heeft een neerwaarts effect op de economische groei. Dit gebeurt nu in een periode waarin de groei al onder druk staat als gevolg van de kredietcrisis. De combinatie van groeivertraging en stijgende grondstoffenprijzen vormt een bijzondere uitdaging voor het onafhankelijke monetaire beleid in Europa en de wereld. Een sterk restrictief monetair beleid om een door grondstoffen tijdelijk hogere inflatie te beteugelen kan ertoe leiden dat de economische groei onnodig verder onder druk komt te staan. Als centrale banken echter te lang wachten met renteverhogingen blijft de inflatie te lang hoog. Hierdoor kan de inflatieverwachting toenemen, met een loon-prijsspiraal als gevolg. In dat geval kost het uiteindelijk veel meer economische groei om de inflatie via renteverhogingen weer in toom te krijgen.

Stabiel budgettair beleid

De combinatie van een afnemende groei en hogere olieprijs heeft evengoed gevolgen voor de overheidsfinanciën. Lagere economische groei betekent minder belasting- en premie-inkomsten voor de overheid en daarmee een lager EMU-saldo. Hogere prijzen voor olie leiden juist tot hogere aardgasprijzen en, afhankelijk van het verbruik van aardgas, tot een positiever EMU-saldo. Nederland kent het internationaal veel geprezen systeem van het trendmatig begrotingsbeleid. Dat betekent dat het budgettaire beleid in principe niet wordt aangepast op basis van het conjuncturele verloop of de ontwikkeling van aardgasinkomsten. De

belasting- en premie-inkomsten en het EMU-saldo veren automatisch mee met het getij van de conjunctuur. Economisch gezien betekent dit dat een afkoelende economie niet verder belast wordt door bezuinigingen op overheidsuitgaven of belastingtarieven die hoger zijn dan voorzien. Het EMU-saldo veert ook automatisch mee met de hoogte van de aardgasbaten. Dat betekent dat tijdelijk hogere aardgasbaten – onze aardgasvoorraden raken immers ooit uitgeput – niet worden aangewend voor hogere uitgaven. Door het begrotingsbeleid te ontkoppelen van fluctuaties in de conjunctuur en de aardgasbaten wordt bestuurlijke rust gecreëerd. Hierdoor kan de focus blijven liggen op het structureel versterken van de Nederlandse economie en maatschappij. Het kabinet acht het wel van belang te voorkomen dat de loonontwikkeling bijdraagt aan een verdere opwaartse druk op de toch al hoge inflatie.

Oog houden op lange termijn

Nederland is als open handelseconomie sterk verweven met de wereld-economie. De hoge prijzen voor olie en andere grondstoffen en de doorwerking van de internationale kredietcrisis laten ook Nederland niet onberoerd. Internationaal vergeleken beschikt Nederland over een gunstige uitgangspositie om een periode van zwakkere conjunctuur goed te doorstaan. De werkloosheid is laag, de financiële sector staat er relatief goed voor en de overheidsfinanciën zijn op orde. Een verantwoorde loonontwikkeling en het voeren van een verantwoord begrotingsbeleid stellen Nederland in staat het oog gericht te houden op de lange termijn en bestendig door te werken aan het structureel versterken van economie en maatschappij langs de lijnen van het Coalitieakkoord. Dit gebeurt onder andere door het verhogen van de participatie op de arbeidsmarkt, het terugdringen van administratieve lasten en regeldruk, het werken aan een aantrekkelijk ondernemingsklimaat, het versterken van de financiële houdbaarheid en investeringen in zorg, infrastructuur, kennis en onderwijs. Hoofdstuk drie gaat in op de voortgang die geboekt is op deze agenda.

2.3 Globalisering en ruimte voor nationaal beleid

Globalisering scheidt welvaart

De kredietcrisis en de doorwerking daarvan op de reële economie zijn, zoals het woord «crisis» al aanduidt, een tijdelijk fenomeen. De transformatie van opkomende economieën tot markteconomieën en hun groeiende verwevenheid in de wereldeconomie zijn echter blijvend. Dat is voor de meeste wereldburgers goed nieuws. Door de omschakeling van China en India naar markteconomieën kunnen miljoenen mensen blijvend aan de armoede ontsnappen. Westerse landen worden door de opkomende economieën weliswaar geconfronteerd met een lastige transitie, maar profiteren al op korte termijn van een goedkopere import. Op lange termijn profiteren alle landen omdat elk afzonderlijk land zich kan richten op de economische activiteiten waar dat land het beste in is. Voor ontwikkelingslanden geldt dat ze op korte termijn nog niet altijd optimaal van globalisering kunnen profiteren. Op dit moment zien we hierbij zelfs verliezers, mede doordat deze landen een groter deel van hun inkomen besteden aan duurder geworden olie en voedsel. Deze landen kunnen door gerichte ontwikkelingssamenwerking ondersteund worden in het verbeteren van hun uitgangspositie.

Box 2.2 Globalisering gunstig voor de meeste Nederlanders

Globalisering is per saldo gunstig voor onze welvaart. Door goedkope import uit China bespaart een gemiddeld Nederlands huishouden 300 euro per jaar op zijn uitgaven.³ Buitenlandse investeerders stimuleren de Nederlandse productiviteit en scheppen veel werkgelegenheid. Door verplaatsing van activiteiten naar opkomende economieën komt er bovendien arbeidskracht in Nederland vrij voor beter renderende activiteiten. Het idee dat er wereldwijd een vaste hoeveelheid werk is, zodat een baan extra in Azië een baan minder in Nederland betekent, is even hardnekkig als onjuist. Al decennia lang ruilen we activiteiten waar anderen relatief goed in zijn (textiel, leer, steenkool, ruwe scheepsbouw) in voor activiteiten waar wij relatief goed in zijn (design, commerciële dienstverlening, nicheproductie). Deze permanente transitie creëert welvaart. Ook de vraagzijde stimuleert deze ontwikkeling. Toenemende welvaart vergroot de vraag naar diensten, zoals entertainment, en toenemende vergrijzing vergroot de vraag naar zorgdiensten. Naar hun aard moeten deze diensten merendeels in Nederland geproduceerd worden.

Goede spelregels versterken welvaart

Hebben mondiale markten op lange termijn alleen positieve effecten? Het antwoord op deze vraag hangt mede af van hoe nationale en internationale overheden (Europese Unie, WTO) omgaan met globalisering, inclusief de bijbehorende overgangsproblemen en verdelingseffecten tussen en binnen landen. Markten leiden niet uit zichzelf tot optimale maatschappelijke effecten. Op nationaal niveau stelt de overheid de spelregels vast die de uitkomsten van het economische proces proberen bij te sturen en in lijn te brengen met onze maatschappelijke voorkeuren. In een internationale setting betekent dit echter dat bedrijven en werknemers zich kunnen vestigen in landen waar de regels voor hen het aantrekkelijkst zijn. Nationale regels verliezen daardoor een deel van hun effectiviteit.

Nationale regels onder druk?

Het verlies aan effectiviteit geldt vooral voor regels die van toepassing zijn op de meest mobiele productiefactor, kapitaal.⁴ Vrije internationale kapitaalmarkten verdelen economische activiteiten, en daarmee ook werkgelegenheid, op basis van het aandeelhoudersrendement. Thomas Friedman ziet de effectenbezitter als drijvende kracht achter de globalisering. Door de nieuwe informatietechnologie is de effectenbezitter in staat om op eenvoudige wijze wereldwijd aandelen en obligaties te kopen en te verkopen. Dit leidt enerzijds tot welvaarts-groei door een efficiënte allocatie van kapitaal en verdeling van risico's. Anderzijds geeft dit aandeelhouders de macht om het beleid van landen en bedrijven te beïnvloeden. Een land zal zijn wetgeving, cultuur en beleid zo moeten inrichten dat het een aantrekkelijke bestemming is voor investeringen van effectenbezitters. Dit zal leiden tot uniformisering van landen en culturen. Friedman noemt dat *the golden straitjacket*, ofwel «de gouden dwangbuis». Landen kunnen zich onttrekken aan deze dwangbuis, maar dat zal wel leiden tot armoede.⁵

Ruimte voor politieke keuzes

Nationale overheden zijn in toenemende mate bewust van hun concurrentiekracht op globale markten en de invloed van beleid hierop. Dat blijkt niet alleen uit het groeiende aantal internationale lijstjes op dit terrein.⁶ Ierland (1997), Griekenland (2003) en Kroatië (2004) zijn slechts een greep uit de voorbeelden van landen die invloedrijke adviesorganen

³ CPB, 2006, *China and the Dutch Economy*, CPB-document no 127.

⁴ Ook de productiefactor arbeid is in toenemende mate mobiel, maar in mindere mate dan kapitaal.

⁵ T.L. Friedman, 1999, *The Lexus and the Olive Tree*.

⁶ *Global Competitiveness Report* van het WEF (v.a. 1979), de *Index of Economic Freedom* van Wall Street Journal (v.a. 1995), de *Ease of Doing Business Index* van de Wereldbank (v.a. 2001) en het *World Competitiveness Yearbook* van het IMD (v.a. 2004).

of speciale overheidsinstanties hebben gecreëerd om zich bezig te houden met de nationale concurrentiekracht. Regels die het aandeelhoudersrendement beperken kunnen daardoor onder druk komen te staan. Denk aan een hoge vennootschapsbelasting, streng toezicht op financiële partijen, medezeggenschap van werknemers in ondernemingen, ontslagbescherming en milieuregelgeving. Een recente analyse van de Amerikaan Robert Reich bevestigt dat (zie box 2.3).⁷ Reich wijst er echter op dat er nog altijd wat te kiezen valt als overheden de moed hebben deze politieke keuzes te maken. Zijn analyse is op hoofdlijnen ook relevant voor Nederland. Kanttekening is wel dat hij maar weinig vertrouwen heeft in het positieve vermogen van burgers, bedrijven en politici om de juiste keuzes te maken.

Box 2.3 Robert Reich over globalisering

Globalisering en vrijere internationale kapitaal- en productmarkten zijn bepaald geen nieuw verschijnsel. Robert Reich stelt dat het economisch systeem hierdoor responsiever is geworden voor wat we willen als individuele consumenten en investeerders, maar dat het democratisch systeem minder sterk reageert op onze behoeften als burgers en werknemers. Voor de VS ziet Reich 1970 als breekpunt. Vóór 1970 groeide de welvaart snel, nam de ongelijkheid in inkomen en vermogen af en ontstond er een brede middenklasse. Het economische en het democratische systeem ontwikkelden zich in harmonie en het democratisch kapitalisme werd daardoor gezien als één systeem.

De economie zag er toen anders uit. De meeste sectoren waren nationaal georiënteerd en werden gedomineerd door slechts enkele grote bedrijven. Om gebruik te kunnen maken van schaalvoordelen hadden deze bedrijven behoefte aan voorspelbaarheid, stabiliteit en beperkte concurrentie. Daardoor hadden zij ook de medewerking nodig van bonden, omdat stakingen en arbeidsonrust de stabiliteit in de weg zouden staan. Bovendien was de steun van het publiek en de overheid cruciaal. Daarom onderhandelden zij met de overheid over hoe de extra baten van economische groei verdeeld moesten worden, waarbij ook rekening werd gehouden met het beschermen van banen, regio's en het milieu.

Sinds de jaren zeventig is dit beeld radicaal veranderd. Nieuwe technologie en globalisering leidden tot het verdwijnen van het stabiele productiesysteem en dwongen ondernemingen scherper te concurreren om de gunsten van consumenten en investeerders te verwerven en te behouden. De kracht van consumenten werd versterkt door schaalvergroting in de detailhandel, die daaraan de onderhandelingskracht ontleende om producentenprijzen te drukken. De kracht van investeerders werd versterkt door grote pensioenfondsen en beleggingsfondsen, die ondernemingen dwongen hogere rendementen voor hun aandeelhouders te behalen. In hun rol van consumenten en investeerders gingen burgers erop vooruit. In hun rol als burgers, met oog voor hun belangen als werknemers en het publieke belang, was deze vooruitgang echter minder evident.

Globalisering vereist nationale dynamiek

Is er sprake van een gouden dwangbuis of zijn er realistische alternatieven? Bij deze vraag moet vooropgesteld worden dat globalisering een proces is waar Nederland zich niet aan kan onttrekken, of dat we aan de grens kunnen tegenhouden. Nederland profiteert als open economie van internationale markten, maar is daarmee wel onderworpen aan de wetten van vraag en aanbod op die markten. Als China of India bepaalde producten systematisch goedkoper en beter kunnen maken dan Nederland, dan is het onvermijdelijke gevolg dat Nederland op dat terrein marktaandeel verliest. Dit betekent dat het zijn concurrentiekracht zal moeten behouden door zich toe te leggen op andere activiteiten. Het verliesgevende alternatief voor dit mechanisme heet protectionisme. In

⁷ R. Reich, 2007, *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*.

econometaal: globalisering verandert de activiteiten waar Nederland een comparatief voordeel heeft. Het kabinet faciliteert deze transitie; enerzijds door vernieuwing en dynamiek te stimuleren, anderzijds door de verliezers van deze transitie te helpen hun weg te vinden in een veranderde wereld.

Geen dwangbuis voor nationaal beleid

Het beeld van een gouden dwangbuis voor het overheidsbeleid lijkt overdreven. In de eerste plaats omdat er uiteindelijk altijd een keuze blijft om bepaalde waarden en publieke belangen te borgen, zelfs als de kosten daarvan toenemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inkomensverdeling, die onder druk staat door de technologische ontwikkeling en het groeiende aanbod van laaggeschoolde werknemers doordat opkomende economieën integreren in de wereldeconomie. Het kabinet pareert dit onder andere door loonkostensubsidies voor langdurig werklozen. Maar ook door de arbeidskorting en de combinatiekorting sterker te richten op de onderkant van de arbeidsmarkt en door voort te bouwen op het werk van de Commissie Arbeidsparticipatie. Werk biedt immers de beste en meest duurzame garantie op voldoende inkomen.

Een sociaal verantwoord vestigingsklimaat

In veel gevallen is er echter zelfs geen sprake van hogere kosten voor het borgen van publieke waarden en belangen. Het aandeelhoudersbelang en het maatschappelijk belang lopen namelijk vaak parallel. Anders gezegd: sommige spelregels zijn niet alleen aantrekkelijk voor het vestigingsklimaat van het land als geheel, maar daarmee ook voor iedereen die er woont en werkt. Dit vormt een economisch fundament voor de keuze voor een sociale markteconomie. Een goed voorbeeld is het investeren in voor- en vroegschoolse educatie en basisonderwijs. Dat leidt voor bedrijven tot betere werknemers, en voor de maatschappij tot een gelijkere inkomensverdeling en een bredere maatschappelijke participatie.

Bovendien passen de activiteiten in een economie zich op lange termijn aan de regelgeving aan. Europa geeft er, vergeleken met de Verenigde Staten, relatief de voorkeur aan om werknemers zekerheid te geven. Dat betekent dat Europa aantrekkelijker is voor economische activiteiten waarvoor langetermijnarbeidsrelaties en bedrijfsspecifieke vaardigheden belangrijk zijn. De VS zijn beter in «sprongsgewijze» innovaties, zoals bij de opkomst van ICT-technologieën in de jaren negentig van de vorige eeuw. Europa is echter beter in stapsgewijs innoveren. Zo is Nederland een sterke speler in de proces-chemie, waar stapsgewijze procesinnovaties cruciaal zijn om de concurrentiepositie te behouden. Dit neemt overigens niet weg dat brede inzetbaarheid en mobiliteit steeds belangrijker worden, zoals ook de Commissie Arbeidsparticipatie betoogt. Het kabinet deelt deze visie en geeft hier met verschillende maatregelen invulling aan.

Sociale concurrentiekracht

Zoals gezegd kan ieder land – binnen grenzen – zijn eigen strategie ontwikkelen om met behoud van identiteit in te spelen op globale ontwikkelingen. Dit blijkt ook duidelijk uit de concurrentiekracht van landen met zeer verschillende sociale modellen. In de top 10 van de ranglijstjes van het *World Economic Forum* staan niet alleen Angelsaksische economieën, zoals de VS en Engeland, maar ook economieën met een sterk sociaal model, zoals Denemarken, Zweden, Finland, Duitsland en Nederland. Nederland scoort bijvoorbeeld lager dan de koploper VS op efficiëntie van de arbeidsmarkt en innovatie, maar maakt dit voor een belangrijk deel goed door betere instituties, macro-economische stabiliteit en betere zorg en basisonderwijs.⁸ Het recente SER-advies⁹ (advies van de

⁸ [World Economic Forum, 2007, *The Global Competitiveness Report 2007–2008*.

Beleidsruimte door internationale coördinatie

Sociaal-Economische Raad) over globalisering schrijft: «De eigen beleidsruimte van landen wordt bevestigd door OECD-onderzoek, dat laat zien dat zowel de Scandinavische als de Angelsaksische landen goed voorbereid zijn op de globalisering. Sterker nog: eigen beleidsaccenten worden steeds belangrijker».

Tot slot is het mogelijk om gezamenlijk met andere landen tot spelregels te komen als er sprake is van mondiale externe effecten. Onvruchtbare beleidsconcurrentie maakt dan plaats voor beleidscoördinatie die tekortkomingen van vrije globale markten repareert. Hoewel de zeggenschap van Nederland over de exacte regels dan minder is, is de reikwijdte van internationale regels groter en verstoren ze niet het nationale vestigingsklimaat. Een internationale offensieve strategie is noodzakelijk om in de wereldeconomie niet alleen de eigen nationale belangen te borgen, maar ook de grotere internationale belangen rond bijvoorbeeld milieu en het bestrijden van honger. Een grote nadruk op economie en internationaal liberale markten maakt de noodzaak daartoe alleen maar pregnanter.

Nederland kan en wil zichzelf niet aan globalisering onttrekken, en staat daarmee voor de taak hierop actief in te spelen. Beleidsconcurrentie tussen landen stelt in dit kader beperkingen en vraagt erom publieke belangen en waarden op een andere manier te beschermen dan via nationale wetgeving en bestuur. In steeds meer gevallen zal het beleid dan ook gerealiseerd moeten worden door samenwerking tussen overheden, maar ook tussen overheid en bedrijven of sociale partners en tussen bedrijven onderling.

Markt, bedrijf en maatschappij

Door globalisering en vrije internationale markten verandert het economische systeem en de uitkomsten daarvan. Als consumenten en investeerders profiteren de meeste Nederlanders van de welvaartsvoordelen die globalisering met zich meebrengt. Voor een belangrijk deel gaat het er daar vooral om de markt zijn werk te laten doen. De positie van werknemers en de publieke belangen kunnen onder druk komen te staan, als we deze belangen onvoldoende vanuit de maatschappij weten te borgen. De beleidsruimte om deze belangen te behartigen is er. In de volgende paragrafen gaan we in op de gevolgen van globalisering voor de stabiliteit van financiële *markten* (§ 2.4), de zeggenschap binnen *bedrijven* (§ 2.5) en de positie van werknemers en publieke belangen in de *maatschappij* (§ 2.6). Op deze terreinen gaan we na hoe nationaal en internationaal beleid ertoe kan bijdragen om de uitkomsten van het economisch systeem beter in lijn te brengen met het algemeen belang.

2.4 Markt: financiële markten

Het financiële stelsel is de olie die de economische motor soepel laat draaien. Het verhoogt de welvaart door een efficiënt betalingsverkeer en door het geld van spaarders beschikbaar te stellen aan burgers en bedrijven die geld willen lenen of investeren. Het reilen en zeilen van het financiële stelsel bepaalt voor een belangrijk deel het vertrouwen in en het functioneren van de economie. Als financiële partijen en financiële markten haperen, heeft dat grote economische effecten – zowel direct als door een geschaad vertrouwen in de rest van de economie. De kosten van financiële instabiliteit worden pijnlijk zichtbaar in de huidige kredietcrisis, maar bijvoorbeeld ook in de «dotcomcrisis» van begin deze eeuw.

⁹ SER, 2008, *Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen*.

Stabiliteit als publiek belang

Wat is een verstandig antwoord op zulke stress in kapitaalmarkten? Op korte termijn is het zaak om het vertrouwen in het financiële stelsel te hervinden en de economische schade te beperken. De uitdaging op de lange termijn is het publieke belang van financiële stabiliteit optimaal te borgen. Dat is voor een groot deel een internationale uitdaging, want financiële markten zijn internationaal. De totstandkoming van de Europese Centrale Bank (ECB) in 1998 vormde bijvoorbeeld een cruciale stap naar betere coördinatie van het Europese monetaire beleid. Het bewaken van de financiële stabiliteit wordt steeds moeilijker, omdat het financiële stelsel complexer is geworden door globalisering, technologische vooruitgang en financiële innovaties. Nederland kan, door een actieve rol te spelen in internationale coördinatie van regelgeving en toezicht, bijdragen aan de borging van het publieke belang van financiële stabiliteit.

De transformatie van het financiële stelsel

Van nationale relaties ...

Tot ongeveer twintig jaar geleden vormde het financiële stelsel een bedaarde en voorspelbare sector. Het bankwezen had veelal een duidelijke relatieoriëntatie. Klanten waren misschien wel levenslang klant, en klanten afpakken van een collega-bank was *not done*. Financiële markten speelden, zeker op het Europese continent, een relatief ondergeschikte rol. Emissies op de kapitaalmarkten waren beperkt. Het overnamespel bestond amper. Banken opereerden in een sterk gereguleerde omgeving die erop gericht was competitie te beperken. Ook toetreding van nieuwe partijen was beperkt en er stonden stevige schotten tussen verschillende financiële diensten. Denk aan het onderscheid tussen het bankbedrijf en verzekeringen, maar ook aan het onderscheid tussen investeringsbankieren (activiteiten op financiële markten) en commercieel bankieren (geld uitlenen en het accepteren van deposito's). Een aantal decennia lang bleven de drie pilaren van het bankbedrijf – productie, distributiekanaal en de institutionele structuur-vrijwel onveranderd.¹⁰ Bovendien was er sprake van een sterke nationale oriëntatie.

... naar internationale transacties

Deze voorspelbare omgeving is de laatste decennia ingeruild voor een dynamischer omgeving met een belangrijker rol voor transacties en financiële markten.¹¹ Liberalisering, deregulering en innovaties hebben het financiële landschap grondig veranderd. De financiële markten zijn in de VS en Europa veel competitiever en belangrijker geworden.¹² Figuur 2.1 illustreert hoe het belang van de financiële sector voor de Nederlandse economie is toegenomen. Door wereldwijde deregulering zijn structurele schotten tussen het traditionele bankbedrijf en andere financiële diensten verdwenen. Weinig gereguleerde financiële instellingen zoals beleggingsfondsen, pensioenfondsen, *hedge funds*, *private equity* en *sovereign wealth funds* hebben een grotere rol gekregen in het financiële systeem en de concurrentie met «ouderwetse» banken vergroot. In Nederland wordt nu meer dan 60 procent van de activa van huishoudens – voor een groot deel pensioenpremies – beheerd door financiële instellingen anders dan banken.¹³ Pensioenfondsen besteden het vermogensbeheer bovendien in toenemende mate uit aan andere partijen, waaronder *private equity funds*.

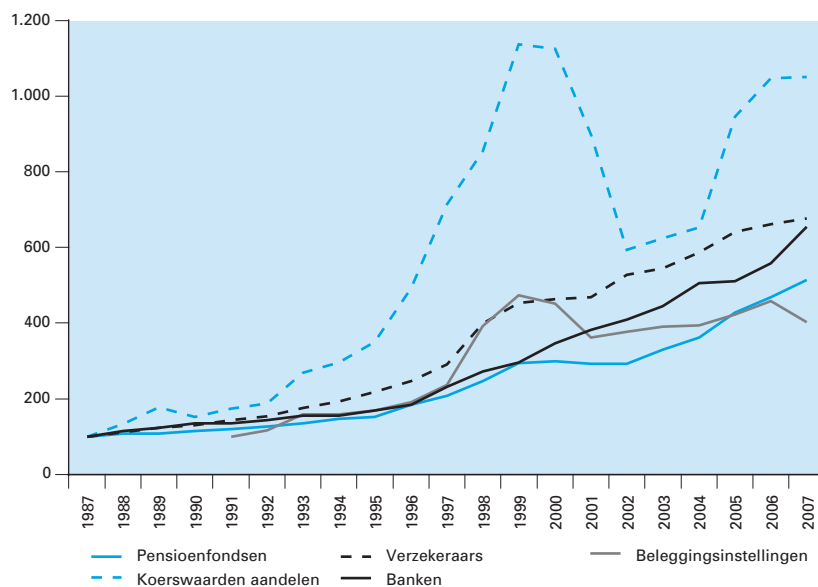
¹⁰ A.W.A. Boot en M. Marinc, 2008, *The Evolving Landscape of Banking*.

¹¹ F. Allen en D. Gale, 2001, *Comparing Financial Systems*.

¹² K. Stiroh en P. Strahan, 2003, *Competitive Dynamics of Deregulation*, *Journal of Money, Credit and Banking* 35, 801–828.

¹³ International Monetary Fund, 2006, *World Economic Outlook*.

Figuur 2.1 Groei van het financiële stelsel ten opzichte van het BBP (1987=100)



Bron: DNB

Verdwenen voorspelbaarheid

Het huidige financiële stelsel is sterker gericht op (internationale) markttransacties. Overnames en emissies op de kapitaalmarkten, allerlei complexe *structured finance* activiteiten en handel voor eigen rekening door banken hebben de overhand gekregen. Leningen aan burgers en bedrijven worden, al dan niet als onderdeel van complexe samengestelde financiële producten, internationaal doorverkocht aan andere financiële partijen. De voorspelbaarheid van vroeger is verdwenen.

Box 2.4 «Bankieren moet weer met gezond verstand»

Banken leunden voor de kredietcrisis te veel op wiskundige computermodellen om hun risico's te berekenen. Cees Maas, voormalig CFO van ING en co-voorzitter van het Institute of International Finance – de internationale branchevereniging van banken – erkent de beperkingen van de rekenmodellen: «We hebben fouten gemaakt. We hebben het risicomanagement laten verslappen». Volgens het oud-bestuurslid was slechts «een handvol» van de 65 grootste banken ter wereld op de hoogte van de enorme risico's die ze liepen voordat de kredietcrisis uitbrak. «Uiteindelijk moet je met je gezond verstand werken. Als je niet snapt wat je doet en wat er kan gebeuren, is het meten van risico's zinloos», aldus Maas.¹⁴

Risico's in het nieuwe stelsel

Het gevaar van instabiliteit

Wat heeft deze transitie van een nationaal klantgeoriënteerd bankwezen naar een internationaal transactiegeoriënteerd financieel stelsel ons gebracht? Aan de ene kant een belangrijke bijdrage aan de welvaart, in de vorm van lagere kosten, betere toegang, nieuwe producten en grotere mogelijkheden tot risicospreiding. Aan de andere kant brengen internationale financiële markten risico's met zich mee voor de stabiliteit. Financiële markten zijn gevoelig voor het ontstaan van zeepbellen. Sterke internationale concurrentie en verkeerde prikkels kunnen financiële partijen ertoe aanzetten te veel risico te nemen. En het borgen van stabiliteit door

¹⁴ Citaten afkomstig uit het Financieel Dagblad, 31 juli 2008, *Risicobeheer banken faalt*.

regelgeving, toezicht en monetair beleid is er niet eenvoudiger op geworden door de complexiteit en internationale verwevenheid van het financiële stelsel.

Zeepbellen op financiële markten

In principe wordt de waarde van een financieel product bepaald door de langetermijnopbrengsten die het voortbrengt.¹⁵ Hierdoor worden kopers en verkopers gedwongen om een optimale inschatting te maken van het toekomstige rendement op lange termijn en daarmee de fundamentele waarde van een financieel product. De confrontatie tussen de optimaal geïnformeerde inschattingen van vragers en aanbieders op financiële markten leidt tot een prijs die de best mogelijke afspiegeling is van deze fundamentele waarde.

Irrationele markten

De werkelijkheid neigt er toe met enige regelmaat af te wijken van dit ideaal.¹⁶ Op financiële markten kunnen – vooral in perioden van sterke economische groei, lage rentes en ruim monetair beleid – zogeheten «zeepbellen» ontstaan. Een financiële zeepbel betekent dat de prijzen van financiële producten langere tijd stijgen tot boven hun «werkelijke» waarde, waarna vroeg of laat een scherpe correctie volgt. Rondom de eeuwwisseling ontstond en knapte een dergelijke zeepbel in ICT-aandelen. Gedragseconomen verklaren dit vaak met kuddegedrag: het verschijnsel dat investeerders beslissen op basis van vuistregels en geneigd zijn om te kopen bij stijgende prijzen en te verkopen bij dalende prijzen. In theorie is het mogelijk winst te maken door correct te anticiperen op het knappen van een zeepbel. Als voldoende beleggers dit zouden doen, dan zou dit leiden tot minder zeepbellen. In de praktijk blijkt dit moeilijk. In de woorden van Keynes: «Markets can remain irrational longer than you can remain liquid».

Concurrentie verscherpt kortetermijnfocus

Meer concurrentie

Toegenomen concurrentie heeft financiële partijen geprikkeld om zich scherper te richten op winstkansen en zich minder zorgen te maken over het risico om te verliezen. Dit werkt het ontstaan van financiële zeepbellen in de hand. De winstmarge van banken en andere financiële instellingen wordt mede bepaald door hoeveel risico een bank bereid is te nemen. In een sterker concurrerende omgeving staan de winsten onder druk en hebben financiële partijen de prikkel om scherper aan de wind te varen, bijvoorbeeld door meer schuldfinanciering te gebruiken. Door globalisering en deregulering is de concurrentie in de financiële sector de afgelopen decennia heviger geworden. Dit kan de stabiliteit van de financiële sector in gevaar brengen, zeker als de kwaliteit van de financiële sector en de bijbehorende regels en het toezicht tekortschieten.¹⁷ Volgens het Institute of International Finance – de internationale branchevereniging van banken – heeft toegenomen concurrentie eraan bijgedragen dat financiële partijen grotere risico's hebben genomen, die achteraf gezien onvoldoende zijn ondervangen door het interne risicomanagement.¹⁸

Schadelijke bonussen

Bonussystemen voor handelaren en managers van financiële ondernemingen kunnen zeepbellen verder opblazen. Bonussen zijn vaak asymme-

¹⁵ E.F. Fama, 1970, *Efficient Capital Markets; A Review of Theory and Empirical Work*, Journal of Finance 25:383–417.

¹⁶ R.J. Shiller, 1988, *Market Volatility*.

¹⁷ A.W.A. Boot, 2005, *Financiële sector en concurrentie*, in: ESB Dossier Tien jaar mededingings- en reguleringsbeleid.

¹⁸ Institute of International Finance, 2008, *Financial Services Industry Response to the Market Turmoil of 2007–2008*.

trisch gekoppeld aan kortetermijnrendementen (zie box 2.5).¹⁹ Zit het mee, dan profiteren de bankiers; zit het tegen, dan komt de rekening elders terecht. Hiermee ontstaat het door Martin Wolf opgeroepen beeld van private winsten en maatschappelijke verliezen.²⁰ Tot slot rekenen financiële partijen die belangrijk genoeg zijn erop, dat zij bij het barsten van de zeepbel worden gered op kosten van de belastingbetaler. Ook dat lokt *moral hazard* uit: risico's nemen op rekening van anderen.

Box 2.5 Prestatiebeloningen CEO's in financiële sector

In de VS is grote verantwoordiging ontstaan nadat bestuurders van banken die veel *subprime* hypotheekleningen verstrekten of verhandelden, vóór hun ontslag profiteerden van hoge bonussen en bij hun ontslag grote sommen geld meekregen. Zo verliet Stanley O'Neal van Merrill Lynch de bank met 161 miljoen dollar en ontving Charles Prince van Citigroup vlak voor zijn ontslag nog een bonus van 10 miljoen dollar. Ook de financiële sector beseft dat dergelijke asymmetrische beloningsstructuren, die zelfs bij evident falen leiden tot hoge bonussen en vertrekpremies, kunnen leiden tot het nemen van onverantwoorde risico's. Verenigd in het Institute of International Finance (IIF) hebben de banken aangekondigd dit probleem aan te pakken en de beloning meer afhankelijk te maken van langetermijnprestaties.

Internationale markten, nationale regels

Regelluwe zones

Het beleid voor financiële markten (regulering, toezicht en monetair) is nog deels op nationale leest geschoeid, terwijl de markten zelf geglobaliseerd zijn. Dit kan leiden tot instabiliteit. De vestigingsplaats van financiële partijen is mede afhankelijk van nationale regels en financiële partijen zijn zeer mobiel. Dat heeft ertoe geleid dat regelluwe zones zijn ontstaan; sommige in het Caribische gebied, andere dichterbij de buurt. Deze concurrentie op basis van de soepelheid van regelgeving schaadt de stabiliteit van het financiële stelsel.²¹

Toezicht onder druk

Globalisering en financiële innovaties bemoeilijken het toezicht op het naleven van de regels. Hoe kan een financieel conglomeraat dat in een veelheid van sectoren opereert en in een veelheid aan landen actief is goed in de gaten worden gehouden? Bovendien is de onderlinge afhankelijkheid tussen banken en andere financiële partijen sterk toegenomen via de financiële markten, onderlinge leningen, onderlinge verplichtingen via derivaten en complexe verhoudingen met nieuwe financiële spelers. Voor de grotere financiële instellingen zijn de verplichtingen buiten de balans aanzienlijk ten opzichte van de verplichtingen op de balans. En wat wel of niet een verplichting is, is niet alleen voor toezichthouders moeilijk te bepalen – ook voor de banken zelf is het niet altijd evident.²²

De kredietcrisis als illustratie

Risico's van securitisatie

De huidige kredietcrisis laat zien dat de stabiliteit van het financiële stelsel niet is meegegroeid met de complexiteit van de financiële producten en de internationalisering van de financiële markten. Aan de bron van de kredietcrisis ligt securitisatie: het verstrekken, verpakken en verhandelen van kredieten. Leningen die vroeger op de balans van banken stonden

¹⁹ R.G. Rajan, 2008, *Banker's pay is deeply flawed*, Financial Times 9 januari 2008.

²⁰ M. Wolf, 2008, *Why regulators should intervene in bankers' pay*, Financial Times, 15 januari 2008.

²¹ W.H. Buiters, 2007, *Lessons from the 2007 Financial Crisis*.

²² Zie ook het NRC-artikel van A.W.A. Boot, 10 juni 2008, *Extra buffers als het antwoord op de kredietcrisis*.

werden omgezet in een verhandelbaar product op financiële markten. Dit innovatieve bedrijfsmodel van banken draagt – in beginsel – bij aan een efficiënter financieel stelsel en betere risicodeling. De financiële crisis heeft echter ook enkele duidelijke nadelen aan het licht gebracht. De verhandelbaarheid maakt de verpakte leningen inherent gevoelig voor het ontstaan van zeepbellen en maakt het voor kopers moeilijker om te beoordelen hoe risicovol deze leningen zijn. Daar komt bij dat de leningen werden verpakt in ingewikkelde en ondoorzichtige beleggingsproducten, die het zelfs voor verkopers moeilijk maakten het risico goed in te schatten. Bovendien hielden marktpartijen in hun risicobeheer onvoldoende rekening met de mogelijkheid dat kredieten moeilijk verhandelbaar kunnen worden. Ook blijkt dat sommige banken de kredieten onzorgvuldig hebben verstrekt.²³

Risico's van concurrentie

Door gebundelde leningen te verkopen konden banken grote winsten behalen – maar de risico's werden onderschat. De sterke concurrentie tussen financiële partijen en aan kortetermijnresultaten gekoppelde bonussen zetten banken aan tot het nemen van onverantwoorde risico's. Voor de «verpakkingsafdelingen» betekende dit dat verpakkingsmachines moesten blijven draaien, en liefst op steeds hogere snelheid. Dit heeft geleid tot de acceptatie van steeds laagwaardigere hypotheekklanten door banken in de VS: het risico kon immers worden doorverkocht.

Dit neemt niet weg dat de kredietcrisis voor een belangrijk deel zijn wortels heeft in de macro-economische omstandigheden. Een lange periode van economische groei, het exportbevorderende monetaire beleid van China, de oliedollars en het ruime monetaire beleid in de VS zorgden voor overvloedige liquiditeit en lage rentes. Dit zette de winstmarges van financiële partijen onder druk en leidde tot een zoektocht naar rendement. Hierdoor werd een klimaat gecreëerd dat het hierboven beschreven gedrag in de hand werkte. Overigens kan deze situatie zich in de toekomst opnieuw voordoen.²⁴ Een belangrijke opgave is dan ook de schokbestendigheid van het financiële stelsel structureel te versterken.

Naar de toekomst

Hoe moet het beleid reageren op de hierboven geschetste ontwikkelingen met als exponent de huidige kredietcrisis? Een aantal van de ontwikkelingen zullen zich ook in de toekomst blijven voordoen. Het ziet er niet naar uit dat internationale onevenwichtigheden op de betalingsbalansen op korte termijn verdwenen zullen zijn. Opkomende economieën zullen aan belang blijven winnen. En financiële innovaties en technologische ontwikkelingen zullen de internationale kapitaalmarkten blijven verbreden en verdiepen. Internationale financiële markten hebben de potentie bij te dragen aan een efficiënter financieel stelsel, betere mogelijkheden voor risicospreiding en een hogere welvaart. De open Nederlandse economie met een relatief grote financiële sector heeft bij deze ontwikkelingen veel te winnen. Een terugkeer naar het traditionele model van twintig jaar terug is daarom niet wenselijk, als dit al mogelijk zou zijn.

Vrijheid én stabiliteit

Aan de andere kant zien we ook dat de toegenomen verwevenheid en dynamiek op de financiële markten het risico op financiële crises heeft vergroot, en dus ook de bijbehorende kosten en negatieve gevolgen voor de reële economie. De uitdaging is om deze risico's te beperken met behoud van de voordelen van vrij kapitaalverkeer. Daarbij kunnen we niet

²³ DNB, 2008, *De toekomst van het 'originate to distribute'-model bij banken*, in Kwartaalbericht juni 2008.

²⁴ W.H. Buiters, 2007, *Lessons from the 2007 Financial Crisis*.

alleen leunen op het «zelfreinigend vermogen» van het financiële stelsel. Het financiële stelsel is te belangrijk om aan zichzelf over te laten. Zo is in het afgelopen jaar pijnlijk tot uitdrukking gekomen dat markten een inherente neiging hebben om onvoldoende rekening te houden met het publieke belang van langetermijnstabiliteit. Hiervoor is een goed tegenwicht noodzakelijk.

Hierbij moet duidelijk aangetekend worden dat Nederlandse financiële instellingen zich goed gehouden hebben. De liquiditeitspositie van Nederlandse banken bleek, mede dankzij het prudentiële toezicht door de Nederlandsche Bank (DNB), minder gevoelig voor risico's buiten de balans. Nederlandse financiële instellingen hebben weliswaar verliezen geleden op besmette kredietproducten, maar minder dan de zwaarst getroffen banken in het buitenland. En ook pensioenfondsen zijn door de aangehouden buffers in beginsel goed in staat om tegenvallers op te vangen, mede door het vorig jaar ingevoerde Financieel Toetsingskader (FTK).

Een internationale aanpak

In internationale organisaties als het Financial Stability Forum (FSF), het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Europese Centrale Bank (ECB) denkt en beslist Nederland mee over beleid om de stabiliteit te verbeteren en te bewaken. Het FSF heeft belangrijke aanbevelingen gedaan om het toezicht op het kapitaal-, liquiditeits- en risicomanagement van financiële partijen te versterken.²⁵ Het pakket aan aanbevelingen omvat strengere kapitaaleisen voor complexe kredietproducten die bovendien beter gekoppeld zijn aan het werkelijke risico, versterkt liquiditeitstoezicht, beter toezicht op het risicomanagement van banken, meer transparantie over risico's en een slagvaardige internationale coördinatie van het toezicht op grensoverschrijdende financiële instellingen. Ook ruime beschikbaarheid van liquiditeit, de voedingsbodem van financiële crises, moet eerder internationaal worden geadresseerd. Het IMF moet landen daarom eerder aanspreken op te ruim monetair beleid, wisselkoerspolitiek en de opbouw van onevenwichtigheden.

Verantwoorde beloningen

Een belangrijke beleidsaanbeveling van het FSF is om de beloningstructuren in de financiële sector in overeenstemming te brengen met de langetermijnwinstgevendheid. Toezichthouders moeten samenwerken met marktpartijen om risico's die voortkomen uit foutieve prikkels te beperken. Nederland heeft in internationale gremia sterk voor deze aanbeveling gepleit.

Financiële ondernemingen zijn internationaal zeer mobiel en in veel gevallen actief in meerdere landen. Dit dwingt tot een internationale (minimum)harmonisatie van regels die gericht zijn op het bewaken van de financiële stabiliteit. Op die manier kunnen landen internationale competitie op standaarden van regelgeving voorkomen.²⁶ Aan harmonisatie van deze regels wordt in internationaal verband al vele jaren gewerkt.

Effectief internationaal toezicht

Harmonisatie van regels is echter niet voldoende. De grote mobiliteit van financiële ondernemingen vormt ook een uitdaging voor het financiële toezicht dat in vele opzichten nog steeds primair nationaal georiënteerd en georganiseerd is. Internationale coördinatie van financieel toezicht en versterking van bestaande samenwerkingsverbanden binnen Europa zijn daarom in toenemende mate van belang om de effectiviteit van het toezicht te vergroten. Dat kan enerzijds door initiatieven van marktpartijen

²⁵ Financial Stability Forum, 2008, *Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience*.

²⁶ W.H. Buiters, 2007, *Lessons from the 2007 Financial Crisis*.

en toezichhouders zelf en anderzijds door regelgeving op nationaal en internationaal niveau.

Box 2.6 Aanscherping van het toezicht in Europees verband

In Europees verband is het afgelopen jaar hard gewerkt aan een aanscherping van de Europese kapitaaleisenrichtlijn. Deze Europese maatregelen zijn voor een belangrijk deel ingegeven door het internationale *Financial Stability Forum*. Concreet zullen de kapitaaleisen worden aangescherpt voor gesecuritiseerde producten en afgesloten kredietlijnen. Daarnaast komen er aanvullende bepalingen voor liquiditeitsmanagement en wordt de hardheid van het bufferkapitaal aangescherpt. Deze voorstellen treden begin 2009 in werking. Structurele wijzigingen, waarvan de implementatie meer tijd vergt, zijn recentelijk door het *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) gepubliceerd. Deze voorstellen zullen eind 2010 volledig geïmplementeerd zijn. Het belangrijkste element hierin is een aanscherping van de kapitaaleis voor marktrisico's: deze eis dwingt banken om extra kapitaal aan te houden voor posities binnen de handelsportefeuille die kwetsbaar zijn voor risico's als opdrogende markten of onverwachte afwaardering van financiële producten. Tot slot wordt onderzocht of een aanscherping van het toezicht op beloningsstructuren wenselijk is om excessief risicogedrag te voorkomen.

Er zijn alternatieven

Het financiële stelsel heeft zich in de afgelopen twintig jaar ontwikkeld van een nationale, sterk gereguleerde en op langetermijnrelaties gebaseerde structuur waarin traditionele banken centraal staan tot een internationale, zwakker gereguleerde structuur waarin financiële markten centraal staan. Met de kredietcrisis worden naast de al bekende voordelen ook de problemen van het «nieuwe» financiële stelsel zichtbaar.

Actieve inzet Nederland

De internationale gemeenschap is nu aan zet. In dit verband heeft Nederland, onder meer als voorzitter van de G10-vergadering, het onderwerp «beloningsstructuur» op de agenda geplaatst. In lijn met de FSF-aanbevelingen hecht Nederland groot belang aan een prudent ingerichte beloningsstructuur, waarbij medewerkers niet verleid worden tot het nemen van ongewenste risico's. Daarnaast heeft het *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS), onder voorzitterschap van DNB, recentelijk voorstellen gepubliceerd om het bufferkapitaal van banken aan te scherpen. Voorts heeft Nederland zich in internationaal verband ingezet voor een aanscherping van het liquiditeitsbeheer.

De toenemende dominantie van financiële markten lijkt politici en beleidsmakers soms weinig ruimte te laten om in te grijpen: *There Is No Alternative*. Zowel de politieke initiatieven van het afgelopen jaar als de maatregelen van marktpartijen en toezichhouders laten zien dat die ruimte er wel is. Er zijn alternatieven, vooral als landen bereid zijn tot een internationaal gecoördineerd beleid.

2.5 Bedrijf: Zeggenschap aandeelhouders

Dominantere aandeelhouders

Een van de belangrijkste functies van het financiële stelsel is het verstrekken van risicodragend kapitaal aan ondernemingen. De leveranciers van dit kapitaal verkrijgen hiermee het recht op een deel van de winst en een stem in de zeggenschap over de onderneming. In de afgelopen jaren is de macht van aandeelhouders aanzienlijk toegenomen. Dit wordt met name zichtbaar in de activiteiten van assertieve en activistische aandeelhouders, zoals sommige *hedge funds* en *private equity firms*, die zich steeds nadrukkelijker met het beleid van de onderneming bemoeien. In Nederland zijn de afgelopen jaren verschillende ondernemingen doelwit geweest van activistische aandeelhouders. Daarbij ging het vaak om een vrij vergaande vorm van bemoeienis met het beleid van de onderneming

die niet in lijn was met de visie van het bestuur. Op zo'n moment lijkt er sprake van een onomkeerbare trend richting een Angelsaksisch model, waarin het creëren van aandeelhouderswaarde als hoofddoel geldt voor de onderneming.

Een grotere invloed van aandeelhouders heeft als voordeel dat het management sterker geprikkeld wordt om zich te richten op de winstgevendheid van de onderneming. Maar er zijn ook belangrijke risico's. Hebben activistische aandeelhouders voldoende oog voor de langetermijnontwikkeling van het bedrijf? Gaat de toenemende invloed ten koste van werknemers en andere belanghebbenden?²⁷ Wat is het optimale evenwicht en hoe kan dit evenwicht bewaakt worden? Welke rol kan, mag en moet de politiek hier (nog) in spelen?

Verschuivende evenwichten

Een onderneming is een knooppunt van vele belangen. Werknemers zijn ervan afhankelijk voor hun baan en inkomen, aandeelhouders voor hun rendement, andere kapitaalverschaffers voor de zekerheid dat leningen worden afbetaald, en leveranciers voor hun omzet. Het management van de onderneming neemt de beslissingen in dit spanningsveld van verschillende belangen, en heeft bovendien zijn eigen belangen. Kernvraag is daarmee: wie ziet toe op het management en welke partij heeft daarin welke beslissingsmacht? In het Angelsaksische model is het enige doel van een onderneming om de aandeelhouderswaarde te maximaleren. Hiertegenover staat het Rijnlandse model – dat onder meer in Nederland een lange traditie kent – waarbij de onderneming wordt gezien als een samenwerkingsverband voor de langere termijn waarin ook rekening moet worden gehouden met andere belanghebbenden.²⁸ De balans tussen de verschillende betrokken partijen verschuift voortdurend.

Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot 1980 had het bestuur een dominante positie in het bedrijf. Het economische model in die tijd wordt door Galbraith geduid als managerskapitalisme.²⁹ De redenering luidde dat de onderneming een afzonderlijke entiteit is, die niet uitsluitend de belangen van aandeelhouders dient, maar ook burgerlijke plichten heeft. De laatste twee decennia van de vorige eeuw zwaaide de slinger weer terug richting het primaat van de aandeelhouders. Dit komt onder andere door de ervaringen met grote overnames in de jaren tachtig door bestuurders met een overmatige expansiedrang en door de economische politiek van Reagan en Thatcher. Dit heeft sterk bijgedragen aan het geloof in de vrijemarkteconomie en het primaat van de aandeelhouder, in wiens opdracht het management aandeelhouderswaarde moet maximaliseren.

Van managerskapitalisme ...

Nederland heeft een soortgelijke ontwikkeling doorgemaakt. Traditioneel kent Nederland het zogenaamde *two-tier* model, waarbij een Raad van Commissarissen (RvC) die bestaat uit onafhankelijke, deskundige personen, toezicht houdt op de strategie en de activiteiten van de onderneming. Tot 1971 werd het toezicht uitgeoefend namens de aandeelhouders, hoewel de Raad van Commissarissen bij de uitoefening van haar taken het belang van de vennootschap als geheel in ogenschouwdiende te nemen. Sinds de invoering van het structuurregime in 1971 is

²⁷ Op 17 juli organiseert de Amerikaanse vakbond SEIU zelfs een mondiale actiedag tegen *private equity firms*, zoals de in Amsterdam genoteerde KKR. Er werd gedemonstreerd in 100 steden waaronder Amsterdam.

²⁸ F.J. Paas, J. de Jong, A. Woltmeijer, P. Hazenbosch, 2007, *Aandeelhouders en werknemers: Een zoektocht naar evenwicht* in KvS, 2007, *Private Equity en Aandeelhoudersactivisme*.

²⁹ J.K. Galbraith, 1994, *The World Economy Since the Wars: A Personal View*.

de Raad van Commissarissen niet langer een toezichthouder namens enkel de aandeelhouders. De bevoegdheden en positie van de Raad van Commissarissen werden bovendien versterkt, onder meer door invoering van het coöptatierecht. Aangevuld met allerlei beschermingsconstructies leidde dit ertoe dat de aandeelhouder in Nederland rond 1990 nauwelijks meer iets te zeggen had. Dit leidde zelfs tot het verschijnsel dat Nederlandse aandelen in internationaal perspectief relatief laag werden gewaardeerd vanwege de beperkte aandeelhoudersrechten. Dit werd aangeduid als de *Dutch discount*. De economische kosten waren aanzienlijk. Nederlandse ondernemingen waren namelijk minder goed in staat kapitaal aan te trekken voor risicovolle investeringen.

naar mondige aandeelhouders ...

Aan het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw zwaait de slinger ook in Nederland weer terug richting aandeelhouders.³⁰ Het oude bestuursmodel voldeed namelijk niet meer omdat er te veel macht bij de bestuurder was komen te liggen. In de praktijk bleek de Raad van Commissarissen onvoldoende effectief toezicht te (kunnen) houden, omdat er een *old boys network* was ontstaan waarbij het bestuur zijn gang kon gaan zonder de disciplinerende werking van de markt en de aandeelhouders. Het SER-advies uit 2001 leidde tot aanpassing van de structuurregeling waarbij onder andere het coöptatiesysteem werd afgeschaft en aandeelhoudersrechten werden versterkt. Daarnaast werd de *Corporate Governance Code* (Code Tabaksblat) geïntroduceerd. De *Corporate Governance Code* bevat beginselen van behoorlijk ondernemingsbestuur en *best practice* bepalingen die ertoe leiden dat het toezicht op het bestuur wordt versterkt en de rol van de raad van commissarissen wordt gemoderniseerd. Het kabinet werkt overigens momenteel aan verdere modernisering door het voor ondernemingen mogelijk te maken om te kiezen voor een zogeheten *one tier board*, een gezamenlijke raad van uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders.

Box 2.7 Maatschappelijke onderneming

Een goed en herkenbaar bestuursmodel is niet alleen belangrijk voor beursgenoteerde ondernemingen, maar ook voor maatschappelijke organisaties zoals onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningcorporaties. De maatschappelijke betekenis van dergelijke organisaties is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. De herkenbaarheid van deze instellingen in het economische verkeer en rechtsverkeer en hun relaties met de samenleving en de markt zijn gebaat bij een sterkere juridische herkenbaarheid. Het kabinet streeft er dan ook naar het rechtspersonenrecht voor de semipublieke sector aan te passen en de positie van toezichthouders en belanghebbenden daarin stevig te verankeren.

... en activistische aandeelhouders

De aanpassing van de regels in Nederland heeft inderdaad en zoals bedoeld geleid tot meer invloed voor aandeelhouders. Tegelijk ontstaat ook meer ruimte voor de opkomst van nieuwe partijen in Nederland, zoals *private equity* bedrijven. Wat begon als een speciale partij die met haar financieel gerichte benadering bedrijven in zeer specifieke situaties vooruit kon helpen, ontwikkelde zich tot een hoofdrolspeler aan het fusie- en overnamefront. De twintig grootste overnames die deze *private equity* bedrijven sinds 2005 in Nederland deden, waren goed voor een bedrag van ruim 46 miljard euro.³¹ *Private equity* bedrijven zijn er in vele soorten en maten. Het gaat ons hier met name om de transacties waarin beursgenoteerde bedrijven met veel geleend geld worden opgekocht met het doel deze enkele jaren later met winst weer te verkopen. Deze activiteiten

³⁰ Commissie Corporate Governance, 1997, *Aanbevelingen inzake corporate governance in Nederland*.

³¹ J. Wester, 2007, *Help! We worden overgenomen*.

roepen opnieuw de vraag op hoe we aan moeten kijken tegen het bestuursmodel van bedrijven en de rol daarin van aandeelhouders.

De waarde van aandeelhouders

Een sterke positie van de aandeelhouder, zoals in het Angelsaksische model, kan op meerdere manieren bijdragen aan de prestaties van een onderneming. Er is dan één partij die vanuit een heldere winstdoelstelling toezicht houdt op het management. Dit maakt het aantrekkelijk voor kapitaalverschaffers om risicodragend kapitaal aan een onderneming te verstrekken. Ondernemingen zijn daarmee in staat investeringen te doen die bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid en productiviteit van Nederland. Een voorwaarde voor effectief toezicht door aandeelhouders is wel, dat het aandeelhouderschap niet te sterk versnipperd is. Voor kleine aandeelhouders loont het nauwelijks zich serieus te verdiepen in het reilen en zeilen van de onderneming.

De belangrijkste kracht van activistische aandeelhouders (niet alleen *private equity* bedrijven, maar ook activistische *hedge funds*) is, dat zij grote aandelenposities op kunnen bouwen en bereid zijn zich intensief bezig te houden met de onderneming. Hierdoor vormen zij een krachtige tegenpartij voor mogelijk onderpresterende managers en zijn zij in staat om gebreken krachtig aan de kaak te stellen. De «dreiging» van aandeelhoudersactivisme zorgt er bovendien voor dat managers van beursgenoteerde ondernemingen het aandeelhoudersbelang scherper op hun netvlies houden. Uit onderzoek naar de overnames door *private equity* bedrijven in de jaren tachtig en negentig blijkt dat de effecten hiervan voor de winstgevendheid, productiviteit en innovatiekracht van bedrijven gemiddeld genomen positief zijn geweest.

Box 2.8 private equity in drie golven

Private equity bedrijven hebben zich sinds de jaren tachtig sterk ontwikkeld. Daarbij kunnen drie verschillende golven worden onderscheiden. De eerste golf ontstond in de eerste helft van de jaren tachtig toen op de beurs sprake was van lage koers-winstverhoudingen en een lage rente. Deze situatie leidde tot een sterke groei van overnames waarbij beursgenoteerde bedrijven met gebruik van veel vreemd vermogen van de beurs werden gehaald om vervolgens (al dan niet in opgesplitste vorm) te worden doorverkocht. Deze eerste golf eindigde aan het eind van de jaren tachtig, toen het beursklimaat verslechterde en de rente weer opliep.

De tweede golf ontstond in de jaren negentig. *Private equity* bedrijven hadden zich inmiddels steeds meer tot strategische partners ontwikkeld die met een goede reputatie en netwerk bedrijven hielpen om waarde te creëren. Wederom leidde deze situatie, onder invloed van een gunstige beursontwikkeling, tot een sterke toename van kapitaal op zoek naar rendement, waardoor de rendementen uiteindelijk onder druk kwamen te staan. Ook deze golf eindigde door het ineenstorten van de beurzen.

Sinds enkele jaren is sprake van een derde golf. Deze golf is in zekere zin een correctie op megafusies rond de eeuwwisseling, getuige de mate waarin bedrijven na overname door *private equity* bedrijven worden gesplitst en opgebroken. Ook deze golf is ontstaan in een periode van lage rente, waardoor het gebruik van vreemd vermogen goedkoper is geworden. Het is zeker voor de recente deals – nog onduidelijk wat de uitkomsten zullen zijn, nu de situatie op de financiële markten is verslechterd en de rente weer oploopt.

Bron: RSM Erasmus University, 2007, Hedgefondsen en private equity in Nederland

Kortere tijdshorizon

Een sterkere positie van (activistische) aandeelhouders brengt echter ook nieuwe risico's met zich mee. Het streven naar het maximaliseren van aandeelhouderswaarde op de korte termijn hoeft namelijk niet altijd gelijk op te gaan met het maximaliseren van de waarde van het bedrijf op lange termijn. Dit komt doordat sommige aandeelhouders een kortere tijdshorizon kennen, waardoor de opbrengsten van langetermijninvesteringen vertraagd tot uiting komen in de aandelenkoers.³² Niet alle investeringen leiden direct tot zichtbaar meer (financieel) rendement. Donald Kalff gaat in zijn boek zelfs zo ver om te stellen dat de overmatige aandacht voor resultaten op de korte termijn en de fixatie op de beurskoers de economische prestaties van het bedrijfsleven juist onder druk zet.³³

Veel geleend geld

Daarnaast geldt dat investeringsmaatschappijen veel geld lenen om zodoende het rendement op het eigen vermogen te vergroten. Deze schulden komen terecht bij de overgenomen onderneming. Dit zorgt voor extra druk op bedrijven om op korte termijn de operationele winst te vergroten vanwege de hoge rentebetalingen. Excessen doen zich voor, waarbij de toegevoegde waarde van een overname niet altijd evident is, zeker achteraf gezien. Vooral tegen het eind van een *private equity* golf worden de overgenomen ondernemingen met teveel schuld opgezadeld, wat uiteindelijk kan leiden tot het faillissement van de betrokken ondernemingen.

Box 2.9 Zijn Nederlandse bedrijven kwetsbaarder?³⁴

Internationaal bestaan er grote verschillen in zeggenschap van de aandeelhouders versus zeggenschap van het management. Uit onderzoek blijkt dat Nederland niet minder juridische beschermingsmogelijkheden kent dan andere lidstaten. Desondanks zijn Nederlandse beursfondsen relatief onbeschermd. Dit komt onder andere doordat in Nederland *de facto* beschermingsconstructies, waaronder kruisparticipaties tussen grote bedrijven of een sterke positie van familiebedrijven, een minder belangrijke rol spelen. Ten tweede hebben aandeelhouders in Nederland relatief veel formele rechten. Deze hebben betrekking op de juridische mogelijkheden om via het agendarecht, het enquête-recht en het ontslaan van de raad van Commissarissen bij gewone meerderheid de strategie van bedrijven te beïnvloeden. Ook andere factoren spelen een rol. Nederland kent een open economie, weinig staatsdeelnemingen en een aandeelhoudersstructuur met een sterk gespreid aandelenbezit. Hierdoor is er een minder sterke band tussen het bedrijf en de aandeelhouder, die bijvoorbeeld wel bestaat bij grootaandeelhouderschap of in een familiebedrijf. Het bovenstaande betekent dat Nederlandse bedrijven meer rekening moeten houden met de tucht van de markt.

Werknemers onder druk

Tot slot kan de toegenomen macht van aandeelhouders ten koste gaan van belangen van andere partijen. Vooral op individueel niveau kunnen werknemers het slachtoffer worden van het bredere streven van een bedrijf naar het maximaliseren van de winst. Aandeelhoudersactivisme kan pijnlijk zijn voor betrokken werknemers, vooral wanneer zij jarenlang bij een bedrijf hebben gewerkt en plotseling onder druk van aandeelhouders geconfronteerd worden met een fusie of overname die leidt tot gedwongen ontslagen of beperkte sociale plannen. Vakbonden en ondernemingsraden staan daarom vaak ook kritisch tegenover dergelijke overnames. Effectieve actie van nationale vakbonden en ondernemingsra-

³² A.C. Eberhart e.a., 2004, *An examination of long-term abnormal stock returns and operating performance following R&D increases*, *Journal of Finance*, 623-650.

³³ D. Kalff, 2006, *An Unamerican Business: The Rise of the New European Enterprise*.

³⁴ Bron: C. van der Elst, A. de Jong, T. Raaijmakers, 2007, *Een overzicht van juridische en economische dimensies van de kwetsbaarheid van Nederlandse vennootschappen*.

den richting de internationaal georganiseerde investeringsmaatschappijen is moeilijk. Ook hier geldt dat de tegenkrachten effectiever zijn naarmate zij internationaler zijn georganiseerd.

Zoeken naar evenwicht

Hoe moeten we omgaan met de spanning tussen de voordelen en de risico's van aandeelhoudersmacht? De modernisering van de *corporate governance* die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, was een belangrijke stap in het verbeteren van het bestuursmodel in het Nederlandse bedrijfsleven. Dit heeft ertoe geleid dat de aandeelhouder in Nederlandse bedrijven, die in internationaal opzicht wel erg onmondig was, meer mogelijkheden heeft gekregen om het bestuur te controleren.

Hierdoor is tegelijkertijd ook ruimte ontstaan voor de opkomst van nieuwe partijen, zoals *hedge funds* en *private equity bedrijven*. Dit roept de vraag op of de versterkte positie van de aandeelhouder niet misbruikt kan worden door activistische of zelfs agressieve aandeelhouders die geen boodschap hebben aan de langetermijnbelangen van de onderneming en het evenwicht tussen stakeholders zoals wij die binnen het Nederlandse systeem van *corporate governance van groot belang achten*.

Deze discussie blijft actueel. Zowel de media, de wetenschap (advies Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde), de politiek (publicaties van kamerleden en politieke partijen) als maatschappelijke organisaties (vakbonden en werkgeversverenigingen) hebben in het afgelopen jaar hun betrokkenheid bij dit onderwerp laten zien. Het kabinet is van mening dat een onderneming breder moet worden gezien dan alleen als productiehuishouding met een winstdoelstelling. Het is een samenwerkingsverband tussen verschaffers van kapitaal én van arbeid.³⁵

Meer transparantie

In dit licht zijn al de nodige initiatieven genomen. Zo heeft het kabinet in de afgelopen periode belangrijke stappen gezet om de transparantie van de activiteiten en de positie van *private equity* fondsen te vergroten, zodat zij zich meer gaan gedragen als een partner van het bestuur. De dialoog tussen de onderneming en de aandeelhouders moet worden verbeterd. In dat kader heeft het kabinet bijna alle aanbevelingen van het rapport van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code (commissie-Frijns) overgenomen. Dit betekent onder andere dat aandeelhouders bij een 3 procent aandelenbelang hun zeggenschap moeten melden (dit is momenteel 5 procent) en bovendien moeten aangeven wat hun intenties zijn. Het recht om onderwerpen te agenderen op de aandeelhoudersvergadering wordt verhoogd naar 3 procent (dit is momenteel 1 procent).

Betere communicatie

Verder zal voor ondernemingen de mogelijkheid worden gecreëerd om aandeelhouders te identificeren en komt er een systeem van communicatie tussen de onderneming en aandeelhouders en tussen aandeelhouders onderling. Daarnaast heeft de Monitoring Commissie de introductie van een responstijd aanbevolen voor die gevallen waarin een aandeelhouder van plan is een voorstel te agenderen dat een strategiewijziging beoogt of kan leiden tot ontslag van bestuurders en/of commissarissen. Deze responstijd dient het bestuur te gebruiken om te overleggen en alternatieven te zoeken. Tot slot doet het ministerie van Justitie onderzoek naar geschillenbeslechting in ondernemingen, waarbij ook aandacht wordt besteed aan het enquêterecht.

³⁵ F.J. Paas, J. de Jong, A. Woltmeijer, P. Hazenbosch, 2007, *Aandeelhouders en werknemers: Een zoektocht naar evenwicht in KvS, 2007, Private Equity en Aandeelhoudersactivisme.*

Mondigere werknemers

Ook de belangen van werknemers mogen niet uit het oog worden verloren. In dat kader heeft het kabinet de SER verzocht een gericht advies uit te brengen over het waarborgen van de positie van werknemers bij beursgenoteerde vennootschappen. In zijn advies heeft de Raad geconcludeerd dat de regelingen voor medezeggenschap in Nederland in vergelijking met de ons omringende landen substantieel zijn. Tegelijkertijd doet zij echter enkele aanbevelingen om deze verder aan te vullen. De aanbeveling die ziet op het spreekrecht van de ondernemingsraad in de aandeelhoudersvergadering zal worden overgenomen. Op een aantal andere punten (waaronder het enquêterecht) is de SER verdeeld en zal nader onderzoek plaatsvinden.

Betere biedingsregels

Ook op het gebied van overnames worden belangrijke stappen gezet. Eind 2007 is de tweede fase van herziening van de biedingsregels afgerond, waarin de overnameregels bij openbare biedingen zijn aangescherpt. Dit moet ervoor zorgen dat overnames beter verlopen. Vergelijkbare keuzes moeten worden gemaakt bij de discussie over de rol van marktmeester (zie box 2.10).

Tot slot hecht het kabinet eraan om cruciale belangen te beschermen als het gaat om infrastructuur en netwerken voor bijvoorbeeld elektriciteit, gas en water. Deze sectoren zijn van essentieel belang voor de Nederlandse economie; overname door activistische of buitenlandse aandeelhouders kan daarmee strijdig zijn. Deze netwerken zijn en blijven daarom in handen van de overheid.

Box 2.10 Stakeholdersmodel en de rol van marktmeester bij overnames

De discussie over het shareholdersmodel versus het stakeholdersmodel doet zich ook voor bij overnames. Naar aanleiding van het overnameproces rond ABN AMRO is het idee ontstaan om in Nederland een zogenoemde «marktmeester» te introduceren, zoals die nu in het Verenigd Koninkrijk bestaat bij het Takeover Panel. Een Nederlandse marktmeester zou de functie kunnen hebben van een scheidsrechter die toeziet op een ordelijk en transparant verloop van het proces. De minister van Financiën heeft aan de Tweede kamer toegezegd om te onderzoeken of een marktmeester ook in Nederland gewenst zou zijn. Op de website van het ministerie is een consultatiedocument geplaatst waarin het beleidsdilemma is beschreven.

Het Britse Takeover Panel is een vorm van zelfregulering van de markt, waarbij het belang van aandeelhouders centraal staat. Bij de besluitvorming worden enkel de belangen van de aandeelhouders meegenomen. Bij een biedingsproces is de hoogste prijs voor de aandeelhouders bepalend (het shareholdersmodel). Het Nederlandse biedingsproces is nu gebaseerd op een duaal stelsel, waarbij de AFM toezicht houdt op de (recent vernieuwde) biedingsregels en de ondernemingskamer de vennootschappelijke belangen beoordeelt. De ondernemingskamer baseert haar besluitvorming vooral op de norm van het vennootschappelijk belang, waarin de belangen van alle partijen die betrokken zijn bij de onderneming moeten worden afgewogen. Het laatste wordt aangeduid als het stakeholdersmodel.

Het Nederlandse model garandeert een bredere belangenafweging. Het onverkort overnemen van het Britse systeem zou het in Nederland geldende stakeholdersmodel in het gedrang brengen. Het verdient daarom de voorkeur aan te sluiten bij de bestaande systematiek met de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de ondernemingskamer. De introductie van een derde orgaan, naast de al bestaande instituten, lijkt in ieder geval ongewenst.

Evenwicht behouden

De trend van het toegenomen belang van kapitaal is merkbaar bij bedrijven, waar activistische aandeelhouders zich steeds nadrukkelijker bemoeien met het beleid. Dit lijkt soms een haast onvermijdelijke ontwikkeling weg van het Rijnlandse model en richting het Angelsaksische model. *Is there no alternative?* De beleidsontwikkelingen in de afgelopen jaren laten zien dat die er wel zijn. Binnen het bedrijfsleven en de politiek bestaat een breed draagvlak om door (zelf)regulering essentiële waarden van het Rijnlandse model overeind te houden. De kern daarbij: vroegtijdig transparantie creëren over identiteit en intenties van (activistische) aandeelhouders, de medezeggenschapspositie van werknemers verbeteren en de strategische belangen in onze samenleving beschermen. Ook in de toekomst zal het kabinet er alert op blijven dat het evenwicht tussen de belangen van verschillende stakeholders wordt gehandhaafd.

2.6 Maatschappij: een race to the bottom?

Globalisering raakt niet alleen de financiële markten en de bedrijven die voor hun financiering daarvan afhankelijk zijn. Er zijn bredere gevolgen voor de economie, de maatschappij en het overheidsbeleid. Globalisering en wereldwijde financiële markten hebben geleid tot een sterke groei in welvaart en productiviteit. Maar betekenen de snelle veranderingen in de wereldeconomie ook dat we een hogere rekening moeten betalen voor de sociale aspecten van de markteconomie zoals we die in Nederland kennen? Leidt assertief optreden van *private equity* en stevige concurrentie uit opkomende economieën tot een lagere beloning voor arbeid ten gunste van kapitaal, tot een grotere druk op de loon- en inkomensverdeling, en tot verwaarlozing van publieke belangen zoals duurzaamheid, onderwijs en sociale zekerheid?

Welvaartsverdeling en publieke belangen

In veel ontwikkelde economieën staat de positie van werknemers onder druk, met uitzondering van die van hoogopgeleiden. De arbeidsinkomenquote (AIQ) daalt en de loonongelijkheid neemt toe, met de VS en het VK als uitgesproken voorbeelden.³⁶ In de VS spreekt men van een polarisatie tussen de lage groepen en de middengroepen enerzijds en de hoogste inkomensgroep anderzijds, waarbij het inkomensaandeel van de 1 procent rijkste Amerikanen is gestegen van 10 procent begin jaren tachtig richting 20 procent nu.³⁷ In landen als Duitsland en Frankrijk – toch algemeen gezien als sterke verzorgingsstaten – woeden relatief intense debatten over de verwaarlozing van publieke belangen in het onderwijs en de sociale huisvesting.³⁸

Nederland: een stabiel beeld

Voor Nederland (en een aantal andere landen) is dit beeld echter onjuist. De AIQ lijkt niet onder druk te staan: in ons land is de AIQ de laatste 15 jaar stabiel rond de 80 procent (zie figuur 2.2). De arbeidsproductiviteitsstijgingen over de afgelopen jaren zijn dus in betrekkelijk ongewijzigde verhoudingen gedeeld tussen arbeid en kapitaal. De werkloosheid is laag in internationaal en historisch perspectief. Ook blijven de collectieve lasten evenwichtig verdeeld tussen werkgevers en werknemers. De

³⁶ Europese Commissie, 2007, *Employment in Europe*, Chapter 5 en Europese Commissie, 2005, *Employment in Europe*, Chapter 4, zie ook de figuur elders in deze paragraaf.

³⁷ *The Economist*, 26 juli 2008.

³⁸ *Land van dichters leest niet meer*, NRC 26 juni 2002; *Parijs wil niet kleurenblind zijn*, NRC 9 februari 2008.

baanuitstroom van werknemers is sinds de eeuwwisseling constant rond de 6 à 7 procent, waarbij de uitstroom in een uitkering constant rond 2 à 2½ procent ligt.³⁹ Gedwongen ontslag neemt de afgelopen kwart eeuw niet structureel toe. Het aantal ontslagaanvragen is de laatste jaren zelfs uitzonderlijk laag.⁴⁰

Figuur 2.2 Arbeidsinkomensquote in Nederland



Bron: CPB

Concurreren door kwaliteit

Kennelijk levert Nederland kwaliteit, waarvoor de factor kapitaal bereid is te betalen. De arbeidsproductiviteit per gewerkt uur in Nederland behoort tot de hoogste ter wereld. De Nederlandse beroepsbevolking is in internationaal perspectief goed geschoold, juist ook aan de onderkant van het loongebouw. Nederland staat onveranderd hoog op ranglijsten van vestigings- en ondernemingsklimaat. Ook volgens een specifieke ranglijst van vestigingsplaatsen voor kennisintensieve bedrijvigheid is Nederland concurrerend.⁴¹ Gevraagd naar belangrijke vestigingsplaatsfactoren noemen beslissers bij bedrijven belastingdruk vaak pas na de kwaliteit van de beroepsbevolking.

Beperkte toename loonongelijkheid

Ook blijft de loonongelijkheid in Nederland in internationaal perspectief beperkt, en neemt de ongelijkheid minder toe dan in veel andere landen. De loonongelijkheid stijgt vooral in de VS, het VK en de nieuwe EU-lidstaten zoals Polen. De relatief beperkte toename van de loonongelijkheid in Nederland komt voort uit een snellere loongroei bij de hoger opgeleiden en de middengroepen dan bij de lageropgeleiden.⁴² Anders dan in de VS kent Nederland geen polarisatie van hoger opgeleiden versus de rest van de werknemers. Dit roept het beeld op dat de instituties van sociale markteconomieën zoals Nederland en Scandinavië een wereldwijde trend tot meer loonongelijkheid afremmen.

³⁹ Berekeningen op basis van CBS-data voor de jaren 1999–2005.

⁴⁰ CPB, 2004, *Werkgelegenheidsbarometer*, CPB Memorandum 98 en zie www.cpb.nl/nl/research/sector1/data/indicatoren.xls.

⁴¹ M. Cornet en M. Rensman, 2001, *The location of R&D in the Netherlands*, CPB Document 14.

⁴² CPB, *Centraal Economisch Plan 2008*.

Box 2.11 Technologische ontwikkeling en arbeidsmarktbeleid belangrijker voor lonen dan globalisering

Uit onderzoek blijkt dat de belangrijkste verklaring achter de toegenomen loonongelijkheid niet de opkomst van lagelonenlanden is, maar *skill-biased technological change* (SBTC) en het succes van *work-first* arbeidsmarktbeleid. De technologische vooruitgang blijkt tot nu toe vooral gunstig voor hoogopgeleiden, omdat voor het productief gebruiken van veel recente technologie een hoog opleidingsniveau nodig blijkt – vandaar de toevoeging *skill-biased*.⁴³ De *work-first* benadering heeft geleid tot een lage werkloosheid, maar ook tot een toestroom van relatief laagopgeleiden tot de arbeidsmarkt, en daarom op macroniveau tot achterblijvende lonen aan de onderkant van het loongebouw.⁴⁴

Blijft Nederland de druk weerstaan?

De grote vraag is natuurlijk of Nederland dit ook in de toekomst kan volhouden. Het feit dat we al decennia lang in staat zijn om Nederland als een vestigingsplaats van hoge kwaliteit «in de markt te zetten» en de welvaartswinst van internationale specialisatie te realiseren, geeft vertrouwen. Maar resultaten uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst. Ook is onduidelijk hoe de loonverdeling zich houdt. Technologische ontwikkeling kan onveranderd gunstig zijn voor hoogopgeleiden, maar het is eveneens denkbaar dat technologische ontwikkeling ook – of zelfs juist – complementair wordt aan het kennis- en vaardighedeniveau van lager en middelbaar geschoolden en dan vooral hùn productiviteit verhoogt. Verdere opscholing van de Nederlandse beroepsbevolking – met name van jongeren met een allochtone achtergrond valt een inhaalslag te verwachten – versterkt het loongebouw. Het stijgende scholingsniveau in opkomende economieën betekent een evenwichtiger verdeling van de concurrentiedruk over het gehele loongebouw. Ook een selectief migratiebeleid, gericht op kennismigranten, kan de kwaliteit van Nederland als vestigingsplaats verbeteren.

Transitie niet altijd pijnloos

Hoewel de Nederlandse beroepsbevolking per saldo de druk van globalisering goed weet te weerstaan, hebben bepaalde sectoren en bepaalde baansorten een forse transitie moeten doormaken. Waar mensen en organisaties onvoldoende flexibel bleken, is die transitie niet zonder pijn verlopen. Dat geldt niet alleen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, maar steeds meer ook voor de middenklasse die bijvoorbeeld geraakt wordt als ICT het mogelijk maakt diensten uit te besteden naar landen als India. Niemand zit erop te wachten gedwongen om te zien naar ander werk: mensen houden nu eenmaal graag het werk dat ze met plezier doen. Bovendien kan een gedwongen verandering van werk een al dan niet tijdelijk lager inkomen betekenen. Hoe hoger het tempo waarin structuurveranderingen in de economie gevraagd zijn, des te moeilijker het is om transities uitsluitend te laten plaatsvinden via instroom van pas opgeleiden en uitstroom van gepensioneerden. Er is daarom een publiek belang om de transitie van werk naar werk en van baan naar baan zo soepel mogelijk te laten verlopen, met verstandig beleid op het terrein van (permanente) scholing en training, arbeidsmarkt en sociale zekerheid.

⁴³ D. Autor e.a., 2006, *The polarization of the U.S. labor market*, American Economic Review, vol 96, pp. 189–194. B. Jacobs, 2004, *The lost race between schooling and technology*, De Economist, vol 152, pp.47–78. CPB, *Centraal Economisch Plan 2008*. C. Goldin, 2008, *The race between education and technology*, CPB Lecture 2008.

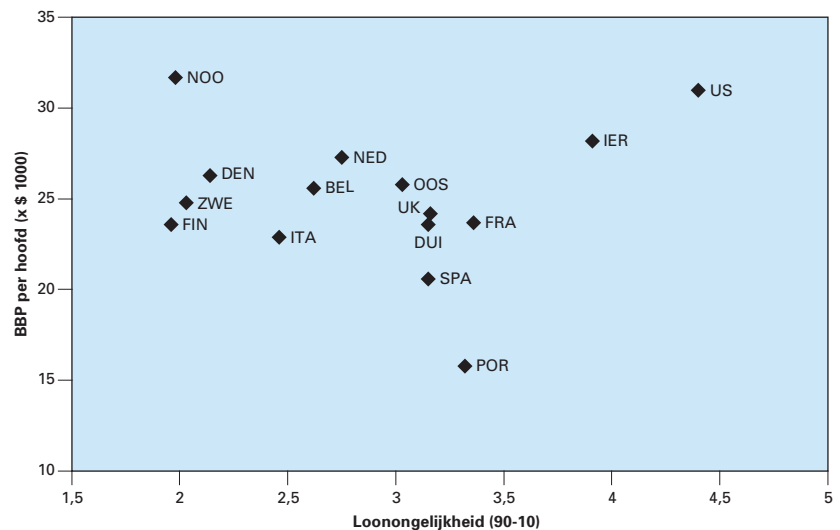
⁴⁴ CPB, *Centraal Economisch Plan 2008*.

Is duurzame welvaart maakbaar, of kunnen we slechts afwachten wat globalisering ons brengen zal? Is er ruimte voor beleid in antwoord op uitdagingen ten aanzien van bijvoorbeeld het milieu en andere publieke belangen, de bijdrage van de factor kapitaal aan de samenleving en de inkomensverdeling? Is er een alternatief voor een *race to the bottom*, of is verschraving onvermijdelijk?

Sterke markt, sterke overheid

Ja, er zijn alternatieven. Juist door scherp oog te hebben voor borging van publieke belangen, ontworstelen we ons aan een toekomst van private rijkdom en publieke armoede. We kunnen kiezen voor een samenleving met een sterke markt én (en in het bijzonder: dóór) een sterke overheid. Dat is een centraal argument uit de economische literatuur.⁴⁵ Het geldt nationaal, maar ook internationaal voor grensoverstijgende publieke belangen. Het vraagt om een professionele overheid die opkomt voor publieke belangen, daarin doeltreffend en doelmatig investeert, en die met duidelijke grenzen de markt ruimte geeft welvaart te creëren. Borging van publieke belangen – met niet meer en niet minder spelregels dan nodig zijn – biedt namelijk ruimte aan de markt om meer en meer duurzame welvaart te genereren. Herverdeling van die welvaart heeft een prijs⁴⁶, maar als wij hechten aan het behouden van een bepaald niveau van inkomensgelijkheid, dan kan dat.

Figuur 2.3 Loonongelijkheid en welvaart⁴⁷



Bron: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Dat er alternatieven *zijn*, en dat er *reële* alternatieven zijn (TARA), blijkt ook empirisch. Figuur 2.3 illustreert dat een hoog welvaartsniveau niet automatisch samengaat met veel loonongelijkheid. Ook «verantwoord ondernemen» en concurrentiekracht hoeven elkaar niet te bijten.⁴⁸ Nederland kent een relatief gelijke loonverdeling en tegelijk een hoge arbeidsproductiviteit per gewerkt uur. En de Scandinavische landen weten

⁴⁵ C. Teulings e.a., 2003, De calculus van het publieke belang.

⁴⁶ B. Jacobs, 2008, De prijs van gelijkheid.

⁴⁷ Toelichting: Loonongelijkheid is gemeten als de verhouding tussen de hoogste inkomens in een land (het negende deciel van de loonverdeling) en de laagste inkomens (het eerste deciel).

⁴⁸ AccountAbility, 2007, *The state of responsible competitiveness 2007*, www.accountability21.net.

een sterk sociaal stelsel en bescherming van publieke belangen te combineren met een hoge welvaart en een hoge score in termen van ondernemingsklimaat. De aanpak kan op gedetailleerder niveau verschillen. Sociale zekerheid kan bestaan uit centraal strak omschreven rechten en plichten, maar kan ook uitvoerders discretionaire bevoegdheden geven om maatwerk te leveren zoals in de Wet Werk en Bijstand. Hoger onderwijs kan volledig publiek gefinancierd zijn, maar voor opleidingen met kleinschalig, intensief en residentieel onderwijs kan er ook ruimte gegeven worden om een hoger collegegeld te vragen, zoals aangekondigd in de beleidsreactie van dit kabinet op het rapport van de commissie «Ruim baan voor talent». Bovendien zijn er vele manieren om welvaart, ook de extra welvaart, te verdelen.

Voor wat hoort wat

Duurzame welvaart is niet vanzelfsprekend, en het is niet vanzelfsprekend dat onze welvaart verdeeld is op een wijze die wij maatschappelijk verantwoord vinden. Borging van publieke belangen gaat niet vanzelf, want afwentelingsgedrag ligt op de loer. Het kernbegrip is wederkerigheid. Van bedrijven verwachten we als samenleving in ruil voor goede infrastructuur (fysiek en menselijk) een faire belastingafdracht. Van werknemers verwachten we in ruil voor een sociaal vangnet voor wie het echt nodig heeft, een actieve opstelling om veranderingen het hoofd te bieden en nieuwe kansen te benutten. Van de consument verwachten we een duurzamer bestedingspatroon in ruil voor een schoner milieu. Van de burger verwachten we maatschappelijke participatie in ruil voor betere leefomstandigheden.

Soms borgt de *civil society* uit zichzelf en zonder overheidsbemoedienis publieke belangen, en ook marktsectoren kennen allerlei vormen van zelfregulering. Maar soms is overheidsbeleid nodig. Er is dan een scala aan instrumenten om mensen en organisaties aan te zetten tot wederkerigheid, ten bate van het publieke belang. Van de overheid mag hier doeltreffend en doelmatig beleid verwacht worden. Afspraken met het veld op basis van overleg en vertrouwen vormen de eerste insteek, waarbij na enige tijd wordt getoetst of de afspraken zijn nagekomen. Gedeelde normen zijn een belangrijke basis voor vertrouwen. Een voorbeeld van zo'n afspraak is het convenant Actieplan LeerKracht van Nederland.⁴⁹ Prikkels, geboden en verboden zijn doeltreffend en doelmatig als het publieke belang zich goed laat vatten in meetbaar gedrag. Voorbeelden zijn de vergroening van het belastingstelsel, Anders Betalen Voor Mobiliteit, en versterking van eindtermen en eindexamens in het onderwijs.

Een professionele overheid

De instrumentkeuze is een pragmatische, geen principiële. Steeds sterker klinkt uit wetenschappelijke hoek het advies om op basis van gedegen feitelijke kennis te bepalen wat in een gegeven situatie wel en wat niet werkt. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) brengt alle kosten en baten van een beleidsinstrument in kaart. Dat wordt *evidence based* beleid genoemd.⁵⁰

⁴⁹ Hierin is o.a. afgesproken dat sociale partners komen tot een regeling die de inzetbaarheid van oudere leraren versterkt.

⁵⁰ CPB, 2004, Lerend beleid: *het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*, CPB Document 48.

Box 2.12 Een krachtige beleidsuitvoering werkt zelfversterkend

Beleidskeuzes beïnvloeden de economische structuur ten bate van volgende generaties. Instituties genereren namelijk die bedrijvigheid die binnen die instituties het beste gedijt. De geschiedenis leert dat de economische structuur zich aanpast aan de regels, normen en waarden die we collectief afspreken. Een samenleving die zich kenmerkt door een flexibele arbeidsmarkt met kortdurende contracten trekt bedrijvigheid aan waarvoor flexibiliteit heel belangrijk is. In de VS kunnen bedrijven bijvoorbeeld snel schakelen van een «oude» economie naar een «nieuwe» economie, met als gevolg dat de VS relatief sterk is in drastische innovaties: compleet nieuwe producten en diensten, zoals biotechnologische medicijnen. Een samenleving die kiest voor langetermijnrelaties, trekt bedrijvigheid aan waarbij werkgevers en werknemers wederzijds investeren om de productiviteit te verhogen. Dat biedt de mogelijkheid om de leercurve van een technologie goed uit te nutten door bestaande producten en diensten stap voor stap te verbeteren en te vernieuwen. Het kan de sterke positie van Nederland in bijvoorbeeld de (proces)chemie verklaren. Een succesvolle economische structuur creëert vervolgens een belang om op de ingeslagen weg door te gaan. Dat betekent dat we met een goed alternatief ook de basis leggen voor de welvaart van toekomstige generaties.

De beleidsagenda

Internationale coördinatie

De uitdaging om private welvaart en publieke belangen duurzaam met elkaar te verbinden vraagt om goed functionerende markten en sterke instituties – nationaal en internationaal. De beleidsagenda van dit kabinet richt zich hier dan ook op. Het betekent allereerst dat grensoverstijgende publieke belangen zoals een stabiel klimaat, een betrouwbare en duurzame energievoorziening en stabiele financiële markten vragen om internationale borging. Namens Nederland pleit het kabinet op internationale fora voor actief en doelgericht beleid. Voorbeelden zijn de kabinetsinzet voor betere regels rondom en toezicht op internationale financiële markten, en voor goede Europese doelstellingen rond CO₂-emissie.

Borging nationale publieke belangen

Vervolgens – dichter bij huis – vraagt deze uitdaging om een sterkere borging van nationale publieke belangen. Voor de (aankomende) beroepsbevolking gaat het om onderwijs, participatieverhogend arbeidsmarktbeleid en sociale bescherming; een combinatie die verzekert tegen een meer volatiele arbeidsvraag. Hoewel Nederland in internationaal perspectief een sterk onderwijsbestel kent, juist aan de onderkant van de talentladder, is goed niet goed genoeg voor een blijvende inzetbaarheid in een economie die van structuur verandert. Er is winst te boeken door (onderwijs)achterstanden nadrukkelijk vroegtijdig aan te pakken.⁵¹ De kabinetsinzet in de vorm van de Centra voor Jeugd en Gezin past hierin, evenals het beleid om zo veel mogelijk te voorkomen dat jongeren zonder diploma het onderwijs verlaten (de «aanval op de uitval»). Ook is het zaak te investeren in de kwaliteit van leraren en schoolleiders. Als het gaat om arbeidsmarktzekerheid en sociale zekerheid heeft het kabinet in reactie op het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie aangegeven, dat het zich inzet voor een vernieuwende aanpak. Een aanpak waarbij de nadruk ligt op het investeren in mensen, hun mogelijkheden en vernieuwing, om hun kansen op werk – in hun huidige of een toekomstige baan – te vergroten. De participatieagenda van het kabinet is verder van belang om ook in de toekomst voldoende menskracht beschikbaar te hebben voor publieke sectoren zoals onderwijs en zorg. Voor de kapitaalmarkt gaat het om het veiligstellen van essentiële netwerkinfrastructuren op het terrein van bijvoorbeeld energie, drinkwater en vervoer, en om gedegen

⁵¹ J. Heckman, 2006, Catch 'em Young, Wall Street Journal online 10 januari 2006.

regulering en toezicht, zoals op het terrein van de financiële dienstverlening, post en telecommunicatie. Juist door een sterke «waakhond» van het publieke belang kan de markt ruimte krijgen.

Box 2.13 Schiphol in publieke handen

Het eerste instrument om publieke belangen te borgen in strategische sectoren is wet- en regelgeving. Sommige publieke belangen zijn echter lastig te definiëren of veranderen in de loop van de tijd. Dan kan wet- en regelgeving als te rigide worden ervaren. In dat geval heeft de overheid een aanvullend instrument ter beschikking in de vorm van publiek aandeelhouderschap.⁵²

Een voorbeeld is de luchthaven Schiphol, waarvan de continuïteit van strategisch rijksbelang is. Onvoldoende zeker is of dit strategisch belang – nu en in de toekomst – afdoende kan worden geborgd via wet- en regelgeving; in dit geval met name via de exploitatievergunning van de luchthaven gekoppeld aan de erfpachtconstructie van de grond. Wettelijk is nu vastgelegd dat de overheid een meerderheidsbelang in Schiphol moet behouden, zodat de overheid in noodsituaties kan ingrijpen via het aandeelhouderschap. Denk bijvoorbeeld aan een situatie van wanbeheer, waarin de Staat kan ingrijpen door de raad van commissarissen naar huis te sturen. Op deze manier kan actief publiek aandeelhouderschap in specifieke gevallen een aanvullende rol spelen naast instrumenten zoals regelgeving en vergunningen. De overheid kan dan haar rol als hoeder van publieke belangen blijven spelen, binnen een marktcontext gericht op concurrentie en doelmatigheid.

Reële alternatieven

Globalisering lijkt geen ander alternatief (TINA) te bieden dan een wereld waarin de factor arbeid verzwakt, waarin inkomensongelijkheid sterk toeneemt, en waarin publieke belangen verschromen. De feiten wijzen daar gelukkig niet op. Verschillende economische modellen zijn levensvatbaar. Er zijn wel degelijk reële alternatieven (TARA), waarin een doeltreffende en doelmatige borging van publieke belangen – nationaal en internationaal – samengaat met goed werkende markten.

2.7 Afsluitende conclusies

Na een periode van grote bloei van de wereldeconomie, waarin miljoenen mensen in opkomende economieën uit de armoede zijn getild en waarin we in Nederland geprofiteerd hebben van een forse economische groei en lage werkloosheid, lijkt de economische motor nu te haperen. De onrust is deels conjunctureel en dus tijdelijk – economische ontwikkeling gaat met ups en downs, en financiële bubbels barsten. Tegelijk zijn er zorgen over structurele ontwikkelingen in de wereldeconomie en de gevolgen die dit heeft voor ons land. Globalisering schept kansen en welvaart, maar noopt ook tot een transitie in termen van economische activiteiten en werkgelegenheid.

Evenwichtige globalisering

Een minstens zo fundamentele uitdaging is om de uitkomsten van globalisering en steeds dominantere financiële markten in harmonie te brengen met onze behoeften aan het keren van klimaatverandering, financiële stabiliteit, een sociaal verantwoorde bedrijfsvoering, een evenwichtige inkomensverdeling en andere publieke belangen. Dat geldt op nationale schaal maar in toenemende mate ook op internationale schaal. Grensoverschrijdende problemen vragen om internationale oplossingen. Eén ding staat daarbij als een paal boven water: we zijn niet veroordeeld tot het lijdzaam ondergaan van deze ontwikkelingen maar hebben ruimte om kansen te benutten, zwakkeren te beschermen en publieke waarden en belangen te borgen. *There Are Real Alternatives*. Niet door alles te blijven doen zoals we het altijd al deden maar door

⁵² Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Tweede Kamer, Kamerstuk 2007–2008, 28 165, nr. 69.

nationaal en internationaal te werken aan nieuwe evenwichten tussen verantwoordelijke burgers, een krachtige overheid en goed werkende markten.

Concurrentiekracht en aanpassingsvermogen

Er zijn reële alternatieven. Voor Nederland liggen die vooral rond de vraag hoe we Nederland sterker, socialer en duurzamer kunnen maken. Daartoe wordt ook het komende jaar het nodige door het kabinet ondernomen. De concurrentiekracht en het aanpassingsvermogen worden versterkt door investeringen in onder andere onderwijs en kennis. De bereikbaarheid wordt vergroot door gerichte investeringen in infrastructuur. Excellentie, innovatie en ondernemerschap worden gestimuleerd. Het kabinet wil ook oog houden voor de mensen die te maken krijgen met de scherpe kantjes van de noodzakelijke aanpassing van de economie. Het kabinet stimuleert bijvoorbeeld inspanningen om mensen zo snel en soepel mogelijk te begeleiden van werk naar werk en van baan naar baan. Inspanningen die voor betrokkenen wel lonend moeten zijn: mede daarom introduceert het kabinet in 2009 een inkomensafhankelijke arbeidskorting.

Duurzaam en draagvlak

Het kabinet wil dat het succes van de Nederlandse economie duurzaam is in de meest brede zin van het woord: gericht op het welzijn van huidige én komende generaties. Dat betekent dat de stabiliteit van financiële markten bewaakt wordt en de organisatie van het ondernemingsbestuur leidt tot een goede afweging van de verschillende belangen in en rond het bedrijf. Om die reden zijn belangrijke stappen gezet richting meer transparantie rond *private equity* bedrijven en (andere) activistische aandeelhouders, zodat zij zich meer gedragen als partner van het ondernemingsbestuur.

Duurzaam betekent ook dat het kabinet investeert in manieren om onze economie minder afhankelijk te maken van, en daarmee minder kwetsbaar te maken voor prijsschommelingen van olie en andere grondstoffen. De ambitie om in 2020 in Europa leidend te zijn op het gebied van duurzame energie – en ook in 2009 weer stappen te zetten in die richting – staan in dat teken. Duurzame versterking van economie en samenleving vraagt – *last but not least* – om investeringen in jeugd en jongeren, het kapitaal van de toekomst. De capaciteit vroegtijdig te interveniëren wordt versterkt door de nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin, verspilling van talent door vroegtijdige schooluitval wordt gereduceerd en jongeren worden gestimuleerd hun talenten ten volle te ontplooien. Dit gebeurt onder andere door uitvoering van de veertig wijkactieplannen.

Internationale beleidscoördinatie

Het kabinet wil niet alleen de eigen nationale beleidsruimte benutten, maar er ook aan bijdragen dat de internationale beleidsruimte verstandig benut wordt. Een aantal uitdagingen, zoals financiële stabiliteit en klimaatverandering, is grensoverstijgend. Internationale beleidscoördinatie is cruciaal om zulke aspecten van globalisering in een meer duurzame richting te sturen. Bij de vooralsnog gestrande WTO-onderhandelingen zet Nederland zich in Europees verband in voor eerlijke kansen voor alle landen om van globalisering te kunnen profiteren. In internationale organisaties als het *Financial Stability Forum* en het Internationaal Monetair Fonds pleit Nederland actief en doelgericht voor versterking van de regels voor en het toezicht op financiële partijen en markten. In Europa en daarbuiten zet het kabinet zich krachtig in voor effectieve internationale afspraken om klimaatverandering tegen te gaan en ons energiegebruik te verduurzamen.

Ruimte voor beleid

Globalisering en de toegenomen invloed van financiële markten ontnemt Nederland niet de mogelijkheid om een eigen koers te varen. Er blijft beleidsruimte om te kiezen voor borging van publieke belangen en voor een evenwichtige inkomensverdeling. Die beleidsruimte is er nationaal, maar is in toenemende mate op internationaal niveau effectiever te

benutten. Krachtige samenwerking binnen de Europese Unie is essentieel voor het vergroten van de internationale slagkracht van Europa in het algemeen en Nederland in het bijzonder.

Dit kabinet richt zich op het versterken van de structuur van economie én samenleving, om zeker te stellen dat Nederland ook in de toekomst een open economie kan blijven waarvan de uitkomsten aansluiten bij onze wensen als consumenten en investeerders, maar ook als burgers en werknemers. Het volgende hoofdstuk concretiseert welke voortgang dit kabinet boekt bij dit streven naar een sterke economie en samenleving.

3 Voortgang van beleid

3.1 Inleiding

In juni 2007 heeft het kabinet in het beleidsprogramma 2007–2011 bekendgemaakt in welk nieuw beleid het deze kabinetsperiode investeert. Het kabinet streeft naar gezonde overheidsfinanciën nu en in de toekomst. Tegelijkertijd wil het kabinet gericht investeren in de kwaliteit en de kracht van de samenleving, in een sterke economie en in een duurzame leefomgeving.

De prioriteiten van het kabinet zijn gepresenteerd in zes pijlers met daarin 74 doelstellingen en tien projecten. In dit hoofdstuk vindt u een overzicht van de voortgang van dit beleid. Per pijler wordt een aantal doelstellingen en activiteiten voor 2009 uitgelicht. Daarbij is de nummering van het beleidsprogramma aangehouden. De voortgang van alle 74 doelstellingen kunt u nalezen in de beleidsagenda's van de departementale begrotingen. Daarnaast wordt de voortgang van de tien projecten en de acties en maatregelen die daarvoor in 2009 staan gepland beschreven.

In mei 2010 legt het kabinet verantwoording af over de voortgang van het beleid in 2009, onder meer in een speciale Verantwoordingsbrief.

3.2 Pijler 1: Een actieve internationale en Europese rol

Nederland heeft van oudsher een open en positieve houding tegenover Europa en de wereld. Dit heeft ons welvaart, stabiliteit en een hoge levensstandaard gebracht. Onze welvaart, ons welzijn en onze veiligheid worden steeds meer beïnvloed van buitenaf. Binnenland en buitenland grijpen steeds meer in elkaar. Vormgeven aan de toekomst van Nederland kan ook door invloed uit te oefenen op wat buiten onze grenzen gebeurt.

Het kabinet zet in op een Europa dat zich richt op die terreinen waar het meerwaarde heeft en dat zich niet begeeft op terreinen waar lidstaten het beter zelf kunnen regelen. Het kabinet wil bijdragen aan de verbetering van de mensenrechten en aan internationale oplossingen voor grensoverschrijdende problemen, bijvoorbeeld op het gebied van armoede, klimaat en criminaliteit.

Het Verdrag van Lissabon, dat in 2007 is ondertekend en dit jaar in Nederland is geratificeerd, zal het functioneren van de Europese Unie (EU) meer democratisch en slagvaardig maken. Daarom is het streven gericht op een voorspoedige ratificatie van het verdrag in de overige lidstaten van de Unie. Het kabinet zet in 2009 in op een ambitieuze evaluatie van de EU-begroting. Dit betekent dat Nederland vindt dat een open debat over alle EU-uitgaven en -inkomsten mogelijk moet zijn. Ook het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal worden geëvalueerd.

Wat ontwikkelingssamenwerking betreft maakt het kabinet zich sterk voor naleving van de afgesproken verhoging van de officiële hulp (ODA) van de EU tot 0,7 procent van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) in 2015. Verder

wordt er gewerkt aan het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen door middel van het project Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij.

In 2009 wordt een bijdrage geleverd aan meer veiligheid en stabiliteit in regio's waar dat nodig is, zoals Afghanistan, het Midden-Oosten en het Afrikaanse Grote Merengebied.

In deze paragraaf wordt specifiek uitgelicht: de modernisering van de krijgsmacht, mensenrechten en de Millennium Ontwikkelingsdoelen.

Modernisering van de krijgsmacht

Doelstelling 4

Doelstelling 2011: Een moderne krijgsmacht die wereldwijd maatwerk kan leveren in grotere en kleinere crisisbeheersingsoperaties en bij het opbouwen van veiligheidsorganisaties in landen die we daarin willen ondersteunen.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- bijdragen aan verschillende crisisbeheersingsoperaties en aan NAVO Response Forces;
- verbeteren van operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht;
- maatregelen voor werving en behoud van personeel van de krijgsmacht.

Toelichting

Nederland zet zijn krijgsmacht in bij internationale missies om meer veiligheid en stabiliteit in de wereld te creëren. Om deze missies goed te kunnen uitvoeren, investeert het kabinet in defensiematerieel en -personeel. Goed en gemotiveerd personeel is onontbeerlijk voor het slagen van de missies. De bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties worden gecombineerd met diplomatieke inspanningen en ontwikkelings-samenwerking: de strategie van de drie D's: *Development* (ontwikkeling), *Defence* (defensie) en *Diplomacy* (diplomatie).

De belangrijkste inzet in 2009 voor de Nederlandse krijgsmacht blijft de missie van de NAVO in Afghanistan. Het opbouwen en versterken van het Afghaanse leger en de Afghaanse politie in Uruzgan heeft daarbij de hoogste prioriteit. De Nederlandse inzet tot 2010 is erop gericht het lokale bestuur en de Afghaanse veiligheidsdiensten te assisteren en deze zo in staat te stellen om, meer en meer, zelfstandig te opereren. Naast de missie in Afghanistan richt Defensie zich in 2009 op de militaire EU-missie in Tsjaad en de politiemissie in Kosovo. Ook wordt de deelname aan EUFOR in Bosnië en de NAVO Response Force (een snel inzetbare NAVO-reactiemacht) voortgezet. Daarnaast levert Defensie een civiel-militaire bijdrage aan de opbouw van de veiligheidssector in Congo en Burundi.

Om de operationele inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht te verbeteren, wordt onder andere de beschikbaarheid van de Apache helikopters vergroot. Dit gebeurt door extra te investeren in personeel en materieel. Ook zal Nederland de beschikbaarheid van strategische luchttransportcapaciteit van de krijgsmacht vergroten door deel te nemen aan de NAVO-pool voor C-17-transportvliegtuigen.

Defensie geeft in 2009 en daarna prioriteit aan behoud en werving van personeel. Zo treft het maatregelen om het personeel goed toegerust en gemotiveerd te houden. Dit gebeurt door het personeel te voorzien van goed materieel, opleidingsmogelijkheden en aangepaste voorzieningen in de huisvesting en door specifieke beloningen en premies uit te breiden.

Dit is aangekondigd in de beleidsbrief «Wereldwijd dienstbaar» en het actieplan «Werving en behoud». Met deze maatregelen kan de krijgsmacht efficiënter en doelmatiger worden ingezet.

Om dit doel te halen moet een aantal maatregelen worden getroffen. Een belangrijk aandachtspunt voor 2009 is het werven van voldoende en geschikt personeel om het groeiende aantal vacatures binnen de krijgsmacht te vullen.

Box 1: Project Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij

In het Regeerakkoord heeft het kabinet in het project Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij de ambitie geformuleerd om méér aandacht te geven aan het realiseren van de acht Millennium Development Goals (MDG's). Deze doelen zijn gericht op het verbeteren van de wereldwijde welvaart en het bevorderen van ontwikkeling. De Nederlandse regering ziet de MDG's als belangrijke graadmeters voor de voortgang op het gebied van internationale samenwerking. Helaas is gebleken dat de doelen niet worden gehaald bij gelijkblijvende inzet van de internationale gemeenschap.

Nederlandse strategie

Project 2015; De Millenniumdoelen Dichterbij, ook wel kortweg genoemd Project 2015, is in het leven geroepen om de gezamenlijke Nederlandse inzet te verbeteren. Belangrijk daarbij is dat het bereiken van de MDG's zowel in binnen- als buitenland hoog op de politieke agenda blijft staan. Het kabinet wil dat onder meer bereiken door zo veel mogelijk burgers, bedrijven en instellingen bij de MDG's te betrekken.

Met Project 2015 wil het kabinet de maatschappelijke betrokkenheid vergroten, niet alleen in woorden maar vooral ook in daden. Daarom streeft het kabinet naar (ook internationale) samenwerkingsverbanden tussen particulieren, bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en overheidsinstellingen die gericht zijn op het bereiken van de MDG's. Door het sluiten van de zogenoemde Akkoorden van Schokland werken deze partijen samen aan creatieve, innovatieve en inspirerende oplossingen om de MDG's dichterbij te brengen. Project 2015 faciliteert nieuwe akkoorden, daar waar nodig als mede-investeerder, maar in ieder geval als regisseur.

Uitvoeren «Akkoorden van Schokland»

Inmiddels zijn er tweeduizend akkoorden gesloten, grotendeels door particuliere initiatiefnemers. Bij veertig samenwerkingsverbanden is sprake van substantiële inzet van bedrijven en maatschappelijke organisaties. Voorbeelden hiervan zijn Groen Licht voor Afrika, ofwel verlichting door middel van zonne-energie voor miljoenen huishoudens in Afrika, en het Health Insurance Fund, gericht op het verbeteren van de medische zorg door collectieve verzekeringen.

De Nederlandse inzet ligt op schema.

Mensenrechten

Doelstelling 7

Doelstelling 2011: Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- in Europees verband voortgang boeken in de strijd tegen kinderarbeid, geweld tegen vrouwen en de doodstraf;
- het verhogen van het Mensenrechtenfonds naar 25 miljoen euro;
- het bevorderen van de vrijheid van meningsuiting, de mediadiversiteit en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Toelichting

Bevordering van de mensenrechten staat ook komend jaar centraal in het Nederlandse buitenlandse beleid. Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland gaan meer activiteiten op mensenrechtenterrein ontwikkelen. Daarvoor zal het Mensenrechtenfonds worden verhoogd. Hiervoor was in 2008 22,5 miljoen euro beschikbaar. Dit wordt verhoogd naar 25 miljoen euro in 2009 en 27,5 miljoen euro in 2010. Hiermee bevordert het kabinet de vrijheid van meningsuiting, de mediadiversiteit en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Ook spant Nederland zich in 2009 in voor verdere vormgeving en uitvoering van het Europese mensenrechtenbeleid. Nederland pleit ervoor dat de EU actiever optreedt richting landen die de doodstraf kennen. De EU zou deze landen moeten stimuleren om de uitvoering van de doodstraf tijdelijk op te schorten (moratorium), als stap naar volledige afschaffing. Ook zal Nederland lobbyen voor nieuwe richtlijnen die geweld tegen vrouwen moeten tegengaan.

Het kabinet wil alle instrumenten benutten die kunnen bijdragen aan de uitbanning van kinderarbeid, zoals het aangaan van een politieke dialoog, ontwikkelings samenwerking en handelsmaatregelen. Op grond van de mensenrechtenstrategie richt het kabinet zich ook op effectieve EU-maatregelen ter bestrijding van kinderarbeid, waaronder een importverbod van producten die met de ergste vormen van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Op Nederlands verzoek hebben de Europese ministers van Buitenlandse Zaken in mei 2008 aan de Europese Commissie gevraagd onderzoek te doen naar het inzetten van handelsmaatregelen tegen kinderarbeid. Nederland streeft ernaar om met de resultaten van dit onderzoek in 2009 te komen tot Europese besluiten. Daarnaast krijgt Nederland een Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens. Het kabinet wil met dit instituut onder meer overlap tussen bestaande instellingen voorkomen. Hiermee geeft het kabinet gevolg aan een oproep van de Verenigde Naties en de Raad van Europa.

Nederland levert een aanzienlijke bijdrage aan de bescherming en bevordering van de mensenrechten overal ter wereld, maar het halen van het doel van universele naleving van mensenrechten hangt natuurlijk mede af van de opstelling van andere landen.

3.3 Pijler 2: Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie

De wereldeconomie wordt steeds opener. Uit hoofdstuk 2 van deze Miljoenennota blijkt dat dit bovenal goed nieuws is. Bedrijven krijgen zo meer kansen op nieuwe markten en consumenten kunnen profiteren van een breder productaanbod. Het betekent echter ook dat we voortdurend alert moeten zijn om die kansen daadwerkelijk te benutten. De basis voor een duurzame ontwikkeling van onze welvaart is immers een vitale en innovatieve economie, die goed inspeelt op de kansen en uitdagingen in de wereld om ons heen.

Kennis en innovatie zijn van groot belang voor de groei van de productiviteit en daarmee de sleutels tot welvaartsgroei. Burgers willen echter meer dan alleen materiële welvaart; zij willen dat het klimaatprobleem wordt aangepakt, zij willen een schone leefomgeving, een uitstekende behandeling bij ziekte, hoogwaardig onderwijs en niet elke dag in de file staan. Al deze zaken kunnen beter worden aangepakt, als Nederland de kennis en innovaties én de slimheid en vindingrijkheid van Nederlandse ondernemers beter benut. In 2009 blijft het daarom onverminderd van belang om

het innovatief vermogen van de Nederlandse economie te versterken. Het midden- en kleinbedrijf (mkb) speelt hierin een belangrijke rol. Komend jaar investeert het kabinet in meer kansrijke, risicovolle onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten van kleine en middelgrote bedrijven. Dit gebeurt onder andere door in 2009 extra geld beschikbaar te stellen voor het innovatiekrediet (totaal 40 miljoen euro beschikbaar) en voor fiscale stimuleringsmaatregelen voor speur- en ontwikkelingswerk (verhoging met 39 miljoen euro naar een totaal van 466 miljoen euro in 2009). Het kabinet zet daarnaast in op de internationaal concurrerende kwaliteiten van Nederland: in 2009 wordt extra geïnvesteerd in de internationale kant van de innovatieprogramma's.

Ondernemers zijn van groot belang voor een productieve economie. Ondernemen is alleen mogelijk als de randvoorwaarden op orde zijn. Bedrijven moeten zo min mogelijk belemmerd worden om te kunnen ondernemen, bijvoorbeeld door het terugdringen van de regeldruk en het aantal loketten en het toegankelijker maken van de overheid. Ondernemers geven verder aan dat een goede bereikbaarheid een cruciale factor is bij de keuze van locaties van bedrijven en bij investeringsbeslissingen. Daarom is het van belang om te investeren in deze bereikbaarheid, zowel op de weg als in het openbaar vervoer.

Jonge en (snel)groeiende bedrijven zorgen voor dynamiek en vernieuwing. Daarom streeft het kabinet naar meer zelfstandige ondernemers met personeel. Het kabinet wil ervoor zorgen dat iedere ondernemer of starter met een financieringsbehoefte tot 25 000 euro toegang kan krijgen tot (micro-)financiering. Het kabinet maakt zich sterk voor een toegankelijke kapitaalmarkt voor jonge en innovatieve ondernemers, onder andere door structurele ophoging van de borgstellingsregeling voor het mkb. Daarnaast wil het kabinet dat ondernemers doorgroeien naar werkgevers. Daarom onderzoekt het kabinet of de regels, risico's en kosten voor werkgevers met weinig personeel kunnen worden verlicht. Om te komen tot meer snelle groeiers worden met behulp van de zogenoemde «Groeiversneller» tachtig tot honderd bedrijven vijf jaar lang ondersteund bij het verhogen van hun omzet tot ten minste 20 miljoen euro per jaar. Dit is een initiatief van het kabinet in samenwerking met het Innovatieplatform.

In deze paragraaf wordt specifiek uitgelicht: administratieve lasten en regeldruk, mobiliteit en de projecten «Nederland Ondernemend Innovatieland» en «Randstad Urgent».

Reductie administratieve lasten en regeldruk

Doelstelling 16

Doelstelling 2011: Minder regels, minder instrumenten, minder loketten voor het bedrijfsleven.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- invoering van de nieuwe Dienstenwet, waardoor het voor ondernemers aanmerkelijk simpeler wordt om vergunningen aan te vragen, bijvoorbeeld elektronisch. Bovendien worden meer vergunningen voor onbepaalde tijd verstrekt, waardoor ze niet meer elk jaar opnieuw aangevraagd hoeven te worden;
- mogelijkheid tot digitale polisverstrekking (via wijziging van het Burgerlijk Wetboek);
- bundeling van zes oude vergunningstelsels in één watervergunning (via de nieuwe Waterwet);
- verhoging van de grens voor het doen van kwartaalaangifte voor de btw van 7000 naar 15 000 euro. Hierdoor kan een grote groep bedrijven per kwartaal (in plaats van per maand) btw-aangifte doen;
- invoering van de mogelijkheid om vanaf 2009 de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) digitaal aan te vragen.

Toelichting

Om publieke belangen zeker te stellen is meestal wet- en regelgeving nodig. Ook economische activiteiten kunnen vaak niet zonder regulering. Te veel of complexe regels kunnen echter tot onnodige regeldruk leiden, die de ruimte om te ondernemen verkleint. Daarom wil het kabinet het aantal regels, instrumenten en loketten verminderen en de dienstverlening verbeteren. Een van de prioriteiten binnen deze doelstelling is het merkbaar verminderen van regeldruk voor ondernemers. De beleving van de ondernemer staat hierbij centraal. Het doel van het kabinet is om de administratieve lasten voor bedrijven in 2011 met netto 25 procent te verminderen ten opzichte van 2007.

Het kabinet informeert de Tweede Kamer met halfjaarlijkse voortgangsrapportages over de vermindering van regeldruk voor bedrijven. Hierin staat welke maatregelen zijn gerealiseerd en welke reductiemaatregelen alle ministeries hebben voorgenomen. Ook geven de voortgangsrapportages een beeld van de inzet vanuit Europese regelgeving (supranationaal) en de gemeenten (decentraal). Het kabinet heeft vanaf 1 maart 2007 tot en met de eerste helft van 2008 een nettoreductie gerealiseerd van in totaal 6,3 procent.

Voor de komende najaarsrapportage zullen de departementen reductieprogramma's aanleveren. Daarin zullen zij maatregelen aankondigen, op basis waarvan bepaald kan worden hoe de kabinetsdoelstelling van netto 25 procent in de jaren 2009–2011 zal worden gerealiseerd. Voorlopig wordt ingeschat dat de administratieve lasten eind 2009 met 11 procent kunnen zijn verminderd. In het komende najaar kan dit cijfer nog worden bijgesteld op basis van de plannen van de departementen.

Om dit doel te halen moeten op een aantal beleidsterreinen fundamentele keuzes voor vereenvoudiging worden gemaakt. Ook in Europa moet bereidheid bestaan om (Nederlandse) vereenvoudigingsvoorstellen tijdig in te voeren.

Box 2: Project Nederland Ondernemend Innovatieland

Met het project Nederland Ondernemend Innovatieland (NOI) versterkt het kabinet de concurrentiepositie van Nederland. Tegelijkertijd pakt het maatschappelijke vraagstukken aan. NOI bestaat uit drie onderdelen: een langetermijnstrategie Nederland Ondernemend Innovatieland opstellen, maatschappelijke innovatieagenda's opstellen en het innovatief vermogen versterken.

Langetermijnstrategie Nederland Ondernemend Innovatieland

In de langetermijnstrategie geeft het kabinet haar ambities weer voor het maatschappelijk en economisch gezicht van een duurzame productiviteitsgroei. Zoals aangekondigd in de kabinetsnota «De kenniseconomie in zicht» vindt bij de Voorjaarsnota 2009 besluitvorming plaats over selectieve voortzetting van in deze kabinetsperiode aflopende FES-projecten in het domein kennis, innovatie en onderwijs. Het kabinet zal hiertoe de komende jaren maximaal 500 miljoen euro uit het FES inzetten.

Maatschappelijke innovatieagenda's

In 2009 worden de maatschappelijke innovatieprogramma's voor veiligheid, zorg, water, energie en onderwijs uitgevoerd. Zo worden in 2009 onder meer de volgende acties ondernomen:

- Binnen het programma Zorg wordt een experimenteerruimte gecreëerd om kennis om te zetten in nieuwe producten, om ondernemerschap te stimuleren en om verkeerde regels weg te nemen.
- Er komt een programma dat de kwaliteit van het hulpverleningspersoneel versterkt door goede selectie bij in- en doorstroom en door goede opleiding en training.

- Voor het programma Energie wordt een demonstratieproject opgezet voor de ontwikkeling van Synthetic Natural Gas.
- In het programma Water worden arbeidsmarktknelpunten in de watersector in kaart gebracht, evenals mogelijke oplossingen hiervoor.

Aan maatschappelijke innovatieprogramma's wordt in 2009 in totaal 29 miljoen euro besteed.

Versterking innovatief vermogen

Naast maatschappelijke innovatieprogramma's worden in 2009 ook acties ondernomen om het innovatief vermogen te versterken. In de regio's Zuid-Limburg, Eindhoven, Twente en Rotterdam worden actieplannen uitgevoerd om arbeidsmarktknelpunten voor technici en technologen aan te pakken. Verder wordt de toegang tot Nederland voor kennis-migranten verbeterd. Ook wordt de samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven versterkt, zodat kennis in de toekomst vaker te gelde kan worden gemaakt.

Met de geleverde inspanningen en de inzet voor 2009 levert het kabinet een aanzienlijke bijdrage aan de voortgang van de doelstelling. Om het project te laten slagen komt het aan op de goede selectie en effectieve uitvoering van goede programma's.

Mobiliteit

In de Mobiliteitsaanpak wordt uitgewerkt hoe Nederland nu en in de toekomst mobiel kan blijven. De Mobiliteitsaanpak bevat actieprogramma's voor spoor, wegen en regionaal openbaar vervoer en specifieke maatregelen voor mobiliteitsmanagement. Hieronder wordt ingegaan op de afzonderlijke doelstellingen, waarbij de nadruk ligt op bouwen, benutten en beprizen.

Doelstelling 18

Doelstelling 2011: Stapsgewijze invoering van een gedifferentieerde kilometerprijs naar tijd, plaats en milieukeurmerken.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- start van mobiliteitsprojecten in zes stedelijke gebieden om, vooruitlopend op de invoering van de kilometerprijs, de bereikbaarheid te verbeteren en ervaring op te doen met de satelliettechniek en het gedrag van weggebruikers;
- een deel van de vaste aanschafbelasting op auto's (BPM) wordt omgezet in de Motorrijtuigenbelasting (MRB) als voorbereiding op de invoering van de kilometerprijs;
- het voorbereiden van een grootschalige volumetest met 60 000 voertuigen die start in 2010.

Toelichting

Om de bereikbaarheid en het milieu in Nederland te verbeteren, wil het kabinet een kilometerprijs invoeren die gedifferentieerd is naar tijd, plaats en milieukeurmerken van het voertuig. Er is inmiddels een aantal forse stappen gezet om dit mogelijk te maken. De nieuwe kilometerprijs gaat het eerst gelden voor vrachtverkeer (2011) en daarna voor het personenverkeer (2012). In 2016 moeten alle auto's meedoen aan het nieuwe systeem. Twee jaar later (in 2018) is ook de fiscale stelselherziening voltooid. Belangrijk onderdeel hiervan is de volledige afbouw van de vaste aanschafbelasting op auto's (BPM).

Het kabinet ligt op schema met het halen van deze doelstelling. De implementatie van de kilometerprijs voor vrachtverkeer in 2011 is ambitieus en de doelstelling is naar huidig inzicht alleen haalbaar als de risico's zich slechts in beperkte mate manifesteren.

Doelstelling 20

Doelstelling 2011: Groeiambitie van 5 procent per jaar voor het openbaar vervoer per spoor.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- extra treinaanbod en opening nieuwe stations;
- vervolgaanbod aan oud-studenten (voordeelkaart);
- uitbreiden van fietsenstallingen en het opruimen van zogenoemde weesfietsen;
- verbeteren van de informatievoorziening op stations;
- uitbreiden van P+R-plaatsen;
- treintraining voor senioren.

Toelichting

Het gaat goed met het spoorvervoer in Nederland. Klanten zijn meer tevreden en meer treinen rijden op tijd. In 2007 is het treinvervoer bij de NS met 3 procent gestegen. Daarmee is de groei over de periode 2005–2007 in totaal 13 procent (gemiddeld 4,3 procent per jaar). Dit is nog zonder de effecten van het actieplan Groei op het Spoor. Ook in 2008 wijzen de eerste tekenen op een verdere groei (5,2 procent in de eerste helft van het jaar) en een doorgaande toename van het aantal treinen dat op tijd rijdt.

Voor het actieplan Groei op het Spoor is in deze kabinetsperiode 200 miljoen euro beschikbaar, waarvan 75 miljoen in 2009. Het kabinet wil het aanbod van treinen opvoeren in de daluren en, als dat mogelijk is, ook in de spits. De opening van een aantal nieuwe Regionetstations zoals Amsterdam Holendrecht en Krommenie-Assendelft, zal een positieve bijdrage leveren aan de groei van het vervoer op het spoor.

Daarnaast investeert het kabinet in betere informatievoorziening en het behouden en aantrekken van groepen treinreizigers. Bijvoorbeeld door oud-studenten een aanbod te doen voor een voordeelkaart nadat zij hun OV-kaart hebben ingeleverd, en door een treintraining voor senioren. Ook investeert het kabinet in uitbreiding van fietsenstallingen en worden «weesfietsen» aangepakt. Dit zijn fietsen die achterblijven in de stallingen. Daarnaast wordt het aantal parkeervoorzieningen (P+R) in de buurt van het openbaar vervoer uitgebreid.

Met dit pakket aan maatregelen ligt het behalen van de doelstelling op schema.

Box 3: Project Randstad Urgent

Een sterke economie is goed voor onze welvaart en voor de werkgelegenheid. De Randstad als grootstedelijke regio levert daaraan een belangrijke bijdrage. Het kabinet wil de bereikbaarheid, de economische dynamiek en de leefbaarheid in de Randstad verbeteren. Met Randstad Urgent werkt het kabinet aan een andere bestuurscultuur die het mogelijk maakt de besluitvorming over en de uitvoering van urgente projecten in de Randstad een extra impuls te geven.

35 projecten

Het project omvat 35 projecten die ervoor moeten zorgen dat de Randstad een internationaal concurrerende en duurzame topregio blijft. Met deze projecten wil het kabinet onder andere:

- de capaciteit van het openbaar vervoer vergroten en de wegen op de corridor Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad uitbreiden en inpassen;
- de natuur en recreatie in Markermeer en IJmeer versterken;
- bedrijventerreinen realiseren ten zuiden van Rotterdam;

- de bereikbaarheid in de Utrechtse regio verbeteren met regionale maatregelen en een planstudie naar wegwitbreiding starten;
- herstructurering en integrale ontwikkeling van de Greenports (tuinbouwgebieden);
- maatregelen nemen om gebruik van het openbaar vervoer en de fiets te stimuleren;
- de langetermijnvisie Randstad 2040 opstellen om de Randstad te ontwikkelen tot een duurzame en concurrerende Europese topregio in 2040. In aansluiting op de langetermijnvisie is de intentie om in 2009 een verkenning uit te voeren naar een beperkt aantal Randstad Sleutelprojecten (aantal gebiedsprojecten in of rondom grote steden in de Randstad) voor de periode na 2020.

Activiteiten 2009

Voor 2009 zijn de volgende activiteiten gepland:

- het kabinet neemt standpunten in over de aanleg van de A4 Delft-Schiedam en de A13/A16 bij Rotterdam;
- uitvoering van het project Mainport Rotterdam;
- met regionale partijen wordt gewerkt aan consistente en snelle besluitvorming over samenhangende projecten in de regio Amsterdam-Almere (projecten Schaalsprong Almere, OV Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad en Toekomst Markermeer-IJmeer);
- besluit nemen over duurzaam bouwen in de Utrechtse regio in samenhang met bereikbaarheidsmaatregelen;
- besluitvorming over de toekenning van rijksbijdragen uit het Nota Ruimtebudget voor verschillende projecten (onder andere Haarlemmermeer, Stadshavens Rotterdam, Zuidplaspolder, Mooi en Vitaal Delfland).

De voortgang van het project Randstad Urgent ligt op schema.

3.4 Pijler 3: Een duurzame leefomgeving

Het kabinet wil concrete stappen zetten naar een duurzame samenleving, waarin de leefomgeving duurzaam op orde is en de negatieve gevolgen van onze productie en consumptie zoveel mogelijk worden beperkt. Dit betekent dat we spaarzamer moeten omgaan met energie en grondstoffen. Dat we oog hebben voor het behoud en de ontwikkeling van de karakteristieke Nederlandse steden, het landschap en de natuurgebieden. Dat we investeren in duurzaam waterbeheer. En dat we samenhang aanbrengen in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland.

Het kabinet heeft in het voorjaar van 2008 de kabinetsbrede aanpak duurzame ontwikkeling gepresenteerd. Het kabinet wil concrete resultaten boeken bij belangrijke duurzaamheidsvraagstukken, zoals klimaat en energie, aanpassing aan de klimaatverandering en de ruimtelijke inrichting van ons land met aandacht voor natuur en milieu. Daarnaast kan de overheid met haar bedrijfsvoering, bijvoorbeeld als groot inkoper, werkgever en beheerder van gebouwen en terreinen, het bereiken van beleidsdoelen ondersteunen. Zo ondersteunt de overheid met duurzaam inkoopbeleid energiebesparing, eerlijke handel en innovatieve ondernemers.

Om het grootste effect te bereiken, richt het kabinet zich op de punten waar Nederland sterk in is en waar de urgentie hoog is. Het eerste voorbeeld daarvan is waterbeheer en klimaatadaptatie. De strijd tegen het water en het leven met het water ligt in het hart van het Nederlandse bestaan. De klimaatverandering noodzaakt de komende jaren tot extra maatregelen zowel aan de kust als rond de ons land binnenkomende rivieren. In 2009 start het kabinet met de uitvoering van het nationale Waterplan. Ook het traject richting een duurzaam waterbeheer ligt goed op koers, zodat Nederland over enkele jaren klimaatbestendiger ingericht

zal zijn en over voor velen doelen goed bruikbaar water kan beschikken, als zwemwater, voor de landbouw, voor de natuur en als grondstof voor drinkwater.

Goed omgaan met de aarde vergt een grote inspanning. Belangrijk hierbij is het zo zuinig mogelijk omgaan met energie en grondstoffen. Met het werkprogramma «Schoon en Zuinig» werkt het kabinet aan een Nederland dat in 2020 één van de meest efficiënte en schone energievoorzieningen van Europa moet hebben. De stijging van de grondstofprijzen verhoogt ondertussen de noodzaak en het belang voor alternatieve duurzame energiebronnen en energiebesparende innovaties. Voor de zuinige omgang met energie en grondstoffen zijn de internationale inspanningen echter van groot belang. Belangrijke doelen zijn de totstandkoming van een goed Europees klimaatpakket in het voorjaar van 2009 en van een goed mondiaal klimaatakkoord in december 2009 (Kopenhagen). De doelen met betrekking tot klimaat en energie liggen nog steeds op koers, maar vereisen onverminderde inzet van iedereen: overheid, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven.

Mooi Nederland vraagt zorgvuldig ruimtegebruik, nu en in de toekomst. De lange termijnvisie Randstad 2040 is gericht op de concurrentiepositie, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid van de Randstad. In 2009 richt de beleidsontwikkeling en uitvoering zich op een beperkt aantal sleutelprojecten in de Randstad. Het kabinet denkt aan ruimtelijke maatregelen voor deltaveiligheid en grootschalige stedelijke ingrepen («transformaties») met internationale allure. Voor de middellange termijn wordt, samen met andere overheden en marktpartijen, gewerkt aan de uitvoering van 23 complexe ruimtelijke opgaven op het terrein van verstedelijking, natuur en landschap en klimaat. Een mooier Nederland begint ook vandaag. Daarom wordt zo zuinig mogelijk omgegaan met het ruimtegebruik voor bedrijvigheid. Dit betekent ondermeer dat maximaal wordt ingezet op hergebruik van bestaande bedrijventerreinen en dat de glastuinbouw meer wordt geconcentreerd. In het licht van een «vitaal platteland» zijn het afgelopen jaar al veel gronden geworven voor de Ecologische Hoofdstructuur. Nu komt het aan op de inrichting van die gebieden. Daarnaast is het van belang om de natuurlijke soortenrijkdom (biodiversiteit) op peil te houden. Hiervoor worden natuurgebieden aangewezen (Natura 2000).

In deze paragraaf wordt specifiek uitgelicht: het project «Schoon en Zuinig», duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland op het gebied van wonen, werken en landschap en duurzaam waterbeheer.

Box 4: Project Schoon en Zuinig

In september 2007 is het werkprogramma Schoon en Zuinig gepresenteerd. Dit programma beschrijft hoe Nederland in 2020 een van de efficiëntste en schoonste energievoorzieningen van Europa moet hebben. Nederland ondersteunt een streng Europees klimaatbeleid en wil bijdragen aan de totstandkoming van een ambitieus nieuw wereldwijd klimaatakkoord in Kopenhagen (eind 2009) voor na het aflopen van het Kyoto akkoord. Centrale elementen van dit Europese beleid zijn het Europese emissiehandelsstelsel (ETS) en het Europese bronbeleid (lager energieverbruik huishoudelijke apparaten en minder CO₂-uitstoot van auto's en vrachtwagens). In het werkprogramma worden daarnaast de nationale beleidsstappen uitgewerkt. Voor de mondiale afspraken is het van cruciaal belang dat er een goede financiële architectuur komt voor de financiering van de maatregelen, zodat ook ontwikkelingslanden kunnen bijdragen aan de realisatie van de klimaatdoelstellingen.

De doelen van het project Schoon en Zuinig zijn:

- reductie van de uitstoot van broeikasgassen, bij voorkeur in Europees verband, van 30 procent in 2020 ten opzichte van 1990;
- verhoging van het aandeel duurzame energie tot 20 procent in 2020;
- verbetering van de energie-efficiëntie van 2 procent per jaar.

Het kabinet wil met dit project een trendbreuk teweegbrengen in de ontwikkeling van de uitstoot van broeikasgassen.

Een streng klimaatbeleid en hoge prijzen van fossiele brandstoffen bieden kansen voor innovatie en technologische vernieuwingen. Om deze kansen te benutten zijn in 2008 convenanten gesloten met maatschappelijke partners en marktpartijen: het Duurzaamheidsakkoord met werkgeversorganisaties, de Sectorakkoorden met het bedrijfsleven en het Bestuursakkoord met gemeenten. Het Bestuursakkoord met de provincies zal naar verwachting nog in 2008 worden afgesloten.

In het werkprogramma staan onder andere onderstaande acties vermeld:

- Het kabinet wil de energieprestatienorm aanscherpen voor nieuwbouw en prikkels inbouwen in het woningwaarderingstelsel die moeten leiden tot duurzame investeringen van de verhuurder.
- Het streven voor deze kabinetsperiode is om via de Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE) 2 970 megawatt duurzame energie (indicatief) geïmplementeerd te hebben in 2011. Dit is haalbaar met de nu beschikbare middelen, huidige stand van de techniek en de verwachtingen over de elektriciteitsprijs.
- In het najaar van 2008 start een subsidieregeling voor hernieuwbare energievoorzieningen zoals warmtepompen en zonneboilers. Daarnaast worden via de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) zonnepanelen gestimuleerd, zodat in 2011 100 000 bestaande woningen voorzien zijn van hernieuwbare energievoorzieningen.
- In 2008 zijn de convenanten Meer met Minder afgesloten. Het doel is om in 2011 500 000 woningen 20 tot 30 procent energiezuiniger te maken.
- Het kabinet gaat de wet- en regelgeving aanpassen voor kleinschalige demonstratieprojecten voor CO₂-afvang en -opslag, die al in deze kabinetsperiode van start gaan. De mogelijkheden voor twee grootschalige demonstratieprojecten voor CO₂-afvang en -opslag worden verder uitgewerkt.
- De EU-onderhandelingen over scherpere CO₂-normen voor de uitstoot van nieuwe personenauto's zijn naar tevredenheid afgerond.
- Met alle deelnemende branches van het industrieconvenant worden onderzoeken gestart om te komen tot 50 procent energie-efficiëntieverbetering in 2030.
- De uitstoot van de overige broeikasgassen wordt verder teruggedrongen. Zo wordt onderzoek gefinancierd naar het verminderen van de consumptie van dierlijke eiwitten, de ontwikkeling van emissiearm veevoer en stimulering van precisielandbouw. Daarnaast worden maatregelen van bedrijven gesubsidieerd om emissie van overige broeikasgassen te beperken, bijvoorbeeld in de koeling en methaanvergisting in de landbouw.

Voor het totale klimaatbeleid en duurzame energiebeleid in Nederland wordt in 2009 ruim 1,7 miljard euro uitgegeven.

De uitvoering van het project Schoon en Zuinig ligt op schema.

Doelstelling 23

Doelstelling 2011: Het bevorderen van een tijdig en op de vraag afgestemd aanbod van ruimte voor kwalitatief goed ingepaste bedrijfslocaties en 80 000–83 000 nieuwe woningen per jaar.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- provincies controleren of gemeenten de «SER-ladder» voor bedrijventerreinen naleven;
- uitvoeren van vijf pilotprojecten over de kwaliteit van bedrijventerreinen en vijf pilotprojecten op basis van het advies van het projectteam Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen;
- bouw van minimaal 80 000 nieuwe woningen door de inzet van «aanjaagteams», het aanstellen van woningbouwregisseurs en de aanpassing van het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS);
- nemen van maatregelen om de ambitie te realiseren om 1000–1500 hectare bedrijventerreinen per jaar te herstructureren. Dit gebeurt op basis van het advies van de Taskforce Noordanus over de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen.

Toelichting

Onderdeel van het programma «Mooi Nederland» is het verminderen van de verrommeling van het landschap. De rol van de provincies wordt groter: zij moeten erop gaan toezien dat gemeenten de zogenoemde SER-ladder naleven. Dit betekent dat nieuwe bedrijventerreinen pas mogen worden ontwikkeld als de mogelijkheden voor herstructurering van oude terreinen uitgeput zijn. Ook krijgen provincies de regierol in de regionale afstemming bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. De doorwerking en uitvoering van rijksbeleid bij gemeenten en provincies vragen continue aandacht en heldere afspraken. In dat licht past ook de afspraak om de samenwerkingsagenda Mooi Nederland in 2009 te actualiseren. Met tien pilotprojecten wordt ervaring opgedaan met het snel en kwalitatief goed herstructureren van oude terreinen.

In de komende jaren wordt stevig ingezet op woningproductie. Dit is nodig om woningtekorten verder te verkleinen. De geplande woningproductie in de periode tot en met 2011 moet het woningtekort terugdringen tot 1,5 procent in 2012 (landelijk gemiddeld). De woningproductie wordt gestimuleerd door de inzet van zogenoemde aanjaagteams. Ook wordt het uitwisselen van kennis en ervaring bevorderd en worden regionaal werkende woningbouwregisseurs aangesteld. Met de aanpassing van het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) wordt particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw gestimuleerd. Om ook voor de langere termijn (periode 2010–2020) een woningproductie van circa 80 000 woningen per jaar te realiseren, zullen in 2009 regionale verstedelijkingsafspraken met provincies en gemeenten worden gemaakt.

De realisatie van deze doelstelling ligt op schema, maar voor de komende jaren is de realisatie afhankelijk van de economische groei, publiek en privaat beschikbare middelen, voldoende bestemmingsplancapaciteit en een adequaat grondbeleidsinstrumentarium.

Doelstelling 24

Doelstelling 2011: In 2011 moeten Nederlanders meer tevreden zijn over het landschap, zijn groene gebieden gerealiseerd, is het platteland vitaler en dynamischer en wordt geïnvesteerd in natuurgebieden.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- uitvoering van de afspraken uit de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland voor onder meer het opruimen van oude en versnipperd gelegen kassen voor de glastuinbouw en ongewenste bebouwing;
- uitvoeren van de Agenda Landschap, waaronder vereenvoudiging van het stelsel van landschappen en de invoering van nationale landschappen voor snelweg-panorama's, en rijksbufferzones;
- aanleg van groene gebieden rond de steden;
- voortgang van de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur;
- voorlopig aanwijzen van alle zogenoemde Natura 2000-gebieden, die bedoeld zijn voor behoud en ontwikkeling van een gevarieerde en rijke natuur (biodiversiteit).

Toelichting

Veel burgers hebben zorgen over de kwaliteit van de leefomgeving en het landschap. Om verrommeling tegen te gaan en de kwaliteit van het landschap te verbeteren, hebben het Rijk, IPO en VNG in de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland een aantal gezamenlijke acties afgesproken. Het Rijk maakt zich sterk voor behoud, herstel en ontwikkeling van het landschap. Hiertoe zal de Agenda Landschap worden uitgevoerd. Het stelsel voor de nationale landschappen (met daarin rijksbufferzones die voorkomen dat steden aan elkaar groeien, snelweg-panorama's en nationale landschappen) wordt vereenvoudigd. Ook zullen in overleg met provincies goed toepasbare ruimtelijke kwaliteitseisen voor de landschappen van nationaal belang worden vastgesteld.

Daarnaast wil het kabinet een grotere betrokkenheid van burgers en bedrijven bij het landschap. Om dit te bevorderen zal in 2009 een landschapscampagne worden georganiseerd. De Taskforce Financiering Landschap werkt aan financieringsvormen waarmee privaat geld beschikbaar komt voor beheer en onderhoud van het landschap. In vier gebieden zal hiermee proef worden gedraaid. Ook wil het kabinet de soortenrijkdom van flora en fauna behouden. Dit is vastgelegd in de zogenaamde biodiversiteitsdoelen. Het belangrijkste instrument hiervoor is de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur. Daar maken de Natura 2000-gebieden deel van uit. Deze gebieden worden op grond van Europese regelgeving aangewezen.

Om de doelstelling te halen, moet de Agenda Landschap en de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur voortvarend worden opgepakt.

Doelstelling 28

Doelstelling 2011: Versnelling kustverdediging en versnelde aanpak van de versterking van de bij de tweede wettelijke toetsing afgekeurde primaire waterkeringen. Vernieuwd denken over waterveiligheid een plaats geven in het systeem voor bescherming tegen overstromingen.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- uitvoering van Ruimte voor de Rivier, de Maaswerken en het Hoogwaterbeschermingsprogramma;
- de Afsluitdijk: besluit over renovatie en start planstudie.

Toelichting

Waterveiligheid kent vraagstukken op korte, middellange en lange termijn. Deze komen samen in het eerste nationale Waterplan (december 2008). Voor de periode tot circa 2020 is een aantal projecten in uitvoering, zoals

Ruimte voor de Rivier, de Maaswerken en het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Voor deze projecten is in totaal 396 miljoen euro gereserveerd in 2009, 534 miljoen euro in 2010 en 541 miljoen euro in 2011. Uitvoering van dit programma zorgt er voor dat de primaire waterkeringen die daarin zijn opgenomen voldoen aan de wettelijke normen uit de Wet op de waterkering. Het omvat ongeveer negentig maatregelen, waaronder het aanpakken van zwakke schakels aan de kust en de Afsluitdijk. De Deltacommissie heeft onlangs advies uitgebracht over de waterveiligheid op de lange termijn.

Begin 2009 wordt het onderzoek «Integrale verbetering Afsluitdijk» afgerond. Hierin komen ook mogelijkheden voor publiek-private samenwerking te staan. Op basis van dit onderzoek besluit het kabinet over de manier waarop de renovatie van de Afsluitdijk vorm zal krijgen.

Met dit pakket aan maatregelen ligt het behalen van de doelstelling op schema. Het rapport van de Deltacommissie kan aanleiding geven tot bijstelling van dit beeld.

3.5 Pijler 4: Sociale samenhang

Het kabinet wil de sociale samenhang, de kracht en de kwaliteit van de Nederlandse samenleving versterken. Een samenleving waarin iedereen de kans krijgt mee te doen, waarin iedereen wordt gewaardeerd en waarin ieders talent wordt benut. De inzet en de betrokkenheid van meer mensen maakt het mogelijk sociale voorzieningen zoals de gezondheidszorg, goed en voor iedereen betaalbaar te houden. Op veel gebieden werkt het kabinet aan versterking van de sociale samenhang. Bijvoorbeeld door de kansen voor mensen te vergroten in het onderwijs, bij inburgering en op het gebied van werk en arbeidsparticipatie. En door problemen van mensen aan te pakken in gezinnen, op scholen en in wijken.

Met de uitvoering van de zogenoemde «brede participatieagenda» krijgen mensen nu meer kans om mee te doen. Op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en door integratie en inburgering. Hiervoor is geld beschikbaar gesteld, zijn afspraken gemaakt met maatschappelijke partners en is waar nodig de regelgeving aangepast. Het kabinet voert in dit kader vijf projecten uit op het gebied van werk (Iedereen Doet Mee), onderwijs (Aanval op Schooluitval), opvoeding (Kansen voor Kinderen), inburgering (Deltaplan Inburgering) en de wijkaanpak (Actieplan Krachtwijken). Gemeenten en andere maatschappelijke partners moeten de plannen nu verder uitvoeren, waarbij het kabinet hen op de voet volgt en hen helpt om eventuele obstakels uit de weg te ruimen.

In deze paragraaf wordt specifiek uitgelicht: jeugdzorg, participatie en onderwijs, en de projecten Kansen voor Kinderen, Iedereen Doet Mee, Aanval op Schooluitval, Deltaplan Inburgering en Actieplan Krachtwijken.

Jeugd en Gezin

Elk kind verdient de kans op een goede opvoedings- en opgroeisituatie. Het kabinet wil voorkomen dat het aantal jeugdigen met problemen toeneemt. Daarom zet het kabinet in op de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin in de gemeenten, op beperking van de wachtlijsten voor de jeugdzorg en op het tegengaan van kindermishandeling. Hieronder wordt ingegaan op deze doelstellingen.

Doelstelling 31

Doelstelling 2011: De wachttijden voor de geïndiceerde jeugdzorg blijven beperkt tot maximaal negen weken na indicatiestelling en kinderbeschermingsmaatregelen kunnen sneller worden ingezet.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- het aantal wachtenden in de jeugdzorg dat langer dan negen weken op een wachtlijst staat wordt in 2009 teruggebracht;
- provincies krijgen meer ruimte om te sturen op effectieve en doelmatige zorg;
- in de jeugdbescherming wordt 60 procent van alle gevallen afgehandeld volgens de normen van het programma Beter Beschermd.

In 2009 worden de beschikbare middelen voor de Bureaus Jeugdzorg en voor het jeugdzorgaanbod samengevoegd. Provincies kunnen hierdoor het beschikbare budget zelf verdelen en zo beter sturen op een doelmatige inzet en verdeling van deze middelen over de bureaus jeugdzorg en het zorgaanbod.

Daarnaast vereenvoudigt het kabinet het indicatiebesluit, waardoor zorgaanbieders meer mogelijkheden krijgen om maatwerk te leveren en efficiënt te werken. Dit biedt de provincies meer sturingsmogelijkheden bij de inkoop van zorg. Voor het zorgaanbod is in 2009 870 miljoen euro beschikbaar.

In 2009 wordt een nieuwe werkwijze ingevoerd bij de kinderbescherming. Daardoor kunnen de betrokken organisaties doelmatiger werken en daarmee de doorlooptijd bij meldingen verkorten. In 2010 wordt in 75 procent van de gevallen binnen twee maanden na melding een uitspraak over een kinderbeschermingsmaatregel gedaan.

Het kabinet ligt op schema met halen van de doelstelling.

Box 5: Project Kansen voor Kinderen

Het kabinet streeft ernaar dat er in 2011 in elke gemeente een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is. Dit centrum is een centraal punt waar ouders en jeugdigen terecht kunnen voor advies bij opgroei- en opvoedingsvragen en voor hulp. De CJG's werken samen met de Bureaus Jeugdzorg en met het onderwijs, en rond scholen in het bijzonder met de zorg- en adviesteams. Vanuit het CJG wordt ook licht pedagogische hulp geboden en vindt coördinatie van zorg plaats.

Om het doel van een landelijk dekkend netwerk van CJG's in 2011 te realiseren is voor 2009 100 miljoen euro extra aan de gemeenten toegekend. Dit bedrag loopt op tot 200 miljoen euro per jaar via de J&G-begroting en het Gemeentefonds samen. Gemeenten werken al hard aan de totstandkoming van CJG's. De doelstelling van de minister voor Jeugd en Gezin is dat 30 procent van de gemeenten in 2009 een CJG heeft.

De voortgang van het project ligt op schema.

Bestrijding kindermishandeling

Doelstelling 32

Doelstelling 2011: Bestrijding kindermishandeling door versterking van preventie, signalering en ingrijpen.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- verkorting van de doorlooptijden van de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling;
- toepassing van meldcodes waarin is aangegeven wat professionals kunnen doen bij een vermoeden van kindermishandeling.

Het kabinet gaat kindermishandeling intensiever bestrijden. Hiervoor wordt ingezet op preventie, signalering en tijdig ingrijpen. Het streven is dat in 2009 52 procent van de professionals over een meldcode beschikt. In een meldcode wordt stapsgewijs aangegeven wat professionals kunnen doen bij een vermoeden van kindermishandeling. Ook moet er in vijftien regio's een sluitende aanpak van kindermishandeling komen. Voor de uitvoering van het actieplan kindermishandeling is in de periode 2008–2010 17 miljoen euro beschikbaar.

Daarnaast is het streven dat de doorlooptijd bij de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling voor vijftig procent van de gevallen maximaal tien weken bedraagt en dat de gemiddelde doorlooptijd tien weken is. Er komen voor deze meldpunten nieuwe normen voor wachttijden.

Het kabinet ligt op schema met het halen van de doelstelling.

Participatie

Doelstelling 33

Doelstelling 2011: Het kabinet wil een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie. Van 70 procent nu moet deze toegroeien naar 80 procent in 2016. In deze kabinetsperiode zal een belangrijke stap in die richting worden gezet.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- introductie van een werk-leerrecht voor jongeren tot 27 jaar;
- introductie inkomensafhankelijke combinatiekorting, naast verhoging arbeidskorting en nadere toespitsing daarvan;
- invoering van de doorwerkbonus voor mensen die langer doorwerken na 62 jaar;
- loonkostensubsidies voor indienstneming (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en WW'ers tot 50 jaar die langer dan een jaar werkloos zijn;
- premiekorting gedurende drie jaar voor het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder;
- werkregeling jonggehandicapten waardoor participatie voor deze doelgroep voorop komt te staan;
- de mogelijkheid om vrijwillig te kiezen voor geheel of gedeeltelijk uitstel van de invoeringsdatum AOW;
- activiteiten van de Taskforce DeeltijdPlus om de arbeidsdeelname van vrouwen in uren te verhogen;
- invoering van Participatiebudget voor gemeenten, waarin middelen voor re-integratie, inburgering en educatie worden gebundeld;
- nieuwe regels met betrekking tot passende arbeid in de WW;
- realisaties van Locaties voor Werk en Inkomen met integrale dienstverlening door gemeenten en UWV/CWI.

Toelichting

Het kabinet streeft ernaar de arbeidsparticipatiegraad te verhogen tot 80 procent in 2016. Om dit te bereiken zijn er afspraken gemaakt met sociale partners en gemeenten. In 2009 worden verschillende arbeidsparticipatieverhogende maatregelen van kracht. Deze zijn er enerzijds op gericht om werken aantrekkelijker te maken door werken lonender te maken. Anderzijds krijgen gemeenten en UWV/CWI meer instrumenten in handen om mensen vanuit een uitkering naar werk te re-integreren. Daarnaast zal het kabinet nog in 2008 een plan van aanpak presenteren, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Arbeidsparticipatie. Hierin staan aanvullende maatregelen om de arbeidsparticipatie op de lange termijn te verhogen.

Om de doelstelling te halen moeten de voorgenomen acties voortvarend worden uitgewerkt.

Box 6: Project Iedereen Doet Mee

De inzet van het kabinet is het verhogen van de participatie in Nederland; via arbeidsparticipatie waar dit mogelijk is en via maatschappelijke participatie voor mensen voor wie een betaalde baan (nog) geen reëel perspectief is. Een hogere arbeidsparticipatie geeft meer mensen de kans om mee te doen aan de steeds snellere maatschappelijke ontwikkelingen, versterkt de sociale samenhang en leidt tot verbreding van het draagvlak van onze sociale voorzieningen. Het doel is om in deze kabinetsperiode een substantiële stap naar 80 procent arbeidsparticipatie te zetten.

Benutten van arbeidspotentieel

De commissie Arbeidsparticipatie adviseert het kabinet bovendien om maatregelen te nemen die het onbenutte arbeidspotentieel activeren en meer arbeidsparticipatie stimuleren. Anders dreigt een structureel tekort aan arbeidskrachten. Dit ondermijnt de welvaart en economische groei, bedreigt de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat en leidt tot personeelstekorten in de publieke sectoren. Vooral bij ouderen, vrouwen en allochtonen is nog sprake van onbenut arbeidspotentieel. Daarnaast is het voor jongeren belangrijk om zonder uitval de overstap van onderwijs naar arbeidsmarkt te maken. Het kabinet streeft ernaar om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren door de inzetbaarheid van mensen te vergroten. Hierdoor kunnen mensen behouden worden voor de arbeidsmarkt en ook sneller doorstromen. De vraag en het aanbod van arbeid op regionaal niveau kan sneller en beter bij elkaar worden gebracht, als de publieke arbeidsbemiddeling zich concentreert in Locaties voor Werk en Inkomen. Het kabinet heeft hierover met gemeenten en uitvoeringsinstellingen afspraken gemaakt. Het kabinet wil zich niet neerleggen bij de lage participatie van jonggehandicapten. Als er uitgegaan wordt van wat deze jongeren nog wél kunnen, is er heel veel mogelijk. Daarom ontwikkelt het kabinet plannen tot een meer activerende Wajong, waarin veel steviger wordt ingezet op de re-integratie van Wajongers en een verbeterde aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt door onder andere een gerichte werkgeversbenadering. Het participatiebudget dat de financiële middelen voor re-integratie, inburgering en educatie bundelt, geeft gemeenten bovendien meer ruimte voor maatwerk bij de re-integratie. De overheid heeft zelf ook een taak als het gaat om het «meedoen» van arbeidsgehandicapten en jonggehandicapten. Het kabinet spant zich daarom in om in 2009/2010 150 Wajongers en 100 WSW'ers in dienst te nemen bij het Rijk.

Activiteiten in 2009

- De arbeidsmarktpositie van ouderen is nog problematisch, met name wanneer ze hun baan verliezen en op zoek moeten naar ander werk. Het kabinet neemt in 2009 diverse maatregelen die het vervroegd uittreden van ouderen ontmoedigen en de kans op een baan voor ouderen vergroten.
- Om vrouwen te stimuleren meer te gaan werken is de Taskforce DeeltijdPlus actief die met voorstellen zal komen om grotere deeltijdbanen aantrekkelijk te maken. Daarnaast neemt het kabinet maatregelen om meer werken voor vrouwen ook financieel aantrekkelijk te maken.
- Om uitval van jongeren te voorkomen wordt er een leer-werkrecht voor jongeren van 18 tot 27 jaar ingevoerd.
- Om participatie van allochtonen te bevorderen zal een campagne gericht op positieve beeldvorming van allochtonen worden gestart. Daarnaast wordt de inzet van diversiteitsmanagement binnen en buiten de overheid gestimuleerd. De beste methode van integratie is een baan en daarom krijgen gemeenten via het Participatiebudget de mogelijkheid om inburgering, educatie en re-integratie met elkaar te verbinden.

Niet voor iedereen is een betaalde baan (direct) een reëel perspectief. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen die door handicap of ziekte volledig arbeidsongeschikt zijn. Voor deze groepen is het belangrijk dat ze niet geïsoleerd raken en blijven participeren in de samenleving. Daarom stimuleert het kabinet vrijwilligerswerk en mantelzorg.

Andere burgers participeren te weinig in de samenleving door armoede- en schuldenproblematiek of door gebrekkige integratie. Het kabinet intensificeert de bestrijding van armoede, waarbij de aandacht vooral is gericht op het tegengaan van armoede onder kinderen. Ook zijn de kredietregels aangescherpt en wordt «rood» staan ontmoedigd.

Om het project te laten slagen moeten de voorgenomen acties voortvarend worden uitgewerkt.

Onderwijs

Om jongeren de kans te bieden op ontwikkeling en deelname aan de samenleving, is goed onderwijs met voldoende goed onderwijspersoneel nodig. Het kabinet wil de kwaliteit van het onderwijs verbeteren en wil dat de aansluitingen tussen basisonderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en werk versoepelen. De leraren worden beter beloond en het tekort aan leraren wordt teruggedrongen. De problemen die kinderen hebben op school, worden aangepakt. Zo wordt het aantal kinderen dat hun schoolopleiding niet afmaakt, teruggedrongen (project Aanval op Schooluitval).

Doelstelling 37

Doelstelling 2011: Verhogen van de kwaliteit van onderwijs onder meer door basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs naadloos aan te laten sluiten op elkaar en op het hoger onderwijs.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- De gemiddelde leerprestaties voor alle groepen leerlingen voor taal en rekenen moeten in 2011 aantoonbaar zijn gestegen. Voor alle schoolniveaus worden standaarden vastgesteld en ingevoerd voor taal en rekenen;
- De doorstroming tussen de verschillende opleidingsniveaus moet worden verbeterd. Dit gebeurt onder meer door experimenten in het mbo en een experiment voor de oprichting van een tweejarige hbo;
- Leerlingen die extra zorg nodig hebben, krijgen passend onderwijs. Hiervoor worden regionale netwerken opgericht. In 2009 wordt 20 procent hiervan gerealiseerd.

Toelichting

Het kabinet heeft veel in gang gezet om de kwaliteit van het onderwijs verder te verbeteren. Het doel is om de opbrengst van het onderwijs te verhogen, in het bijzonder dat van het taal- en rekenonderwijs. In 2009 stelt het kabinet in alle sectoren referentieniveaus vast voor taal en rekenen/wiskunde. In het mbo wordt voor rekenen en taal centrale examinering ingevoerd. Daarnaast wordt het taal- en rekenonderwijs geoptimaliseerd op de lerarenopleiding voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. In totaal investeert het kabinet in deze kabinetsperiode 115 miljoen euro in rekenen en taal.

Voor veel leerlingen is de overgang van vmbo naar mbo of van het mbo naar hbo moeilijk. Op deze momenten vindt dan ook vaak voortijdig schooluitval plaats. Het kabinet wil deze overgangen beter en efficiënter maken. In 2009 worden daarom experimenten gestart voor het verbeteren van de overgang van het vmbo naar mbo en voor tweejarige hbo-opleidingen om de doorstroom vanuit het mbo te verbeteren.

Het kabinet wil ook de kwaliteit en de organisatie verbeteren van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Om dit te bereiken krijgen schoolbesturen de verantwoordelijkheid om voor hun leerlingen een passend onderwijszorgaanbod te verzorgen. Hiervoor gaan scholen

samenwerken in regionale netwerken. In 2011 moeten er in het hele land regionale samenwerkingsverbanden tussen basisonderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs zijn. In 2009 moet 20 procent van deze samenwerkingsverbanden gerealiseerd worden.

De doelstelling ligt op koers. Om de doelstelling op koers te houden zal in 2009 samen met het onderwijsveld voortvarend worden gewerkt aan de invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen en aan de realisatie van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs.

Box 7: Project Aanval op Schooluitval

Schooluitval is een groot maatschappelijk, sociaal én individueel probleem. Het kabinet wil het aantal schoolverlaters terugbrengen van 53 100 in het schooljaar 2006–2007 tot 35 000 in het schooljaar 2010–2011. Een greep uit de maatregelen in 2009:

- De overgang van leerlingen van het vmbo naar het mbo krijgt extra aandacht. Per 1 augustus 2008 zijn 26 samenwerkingsprojecten van vmbo-scholen en mbo-instellingen gestart. Hierdoor ontstaat één nieuwe geïntegreerde beroepsopleiding. Leerlingen hoeven niet over te stappen. Ze krijgen op één locatie les, met één pedagogisch-didactische aanpak, met eenzelfde team vmbo- en mbo-docenten;
- Het kabinet heeft per 1 augustus 2008 de kwalificatieplicht ingevoerd, waarbij jongeren tot hun 18e moeten doorleren op school of in een leer-werktraject, tenzij ze een startkwalificatie op zak hebben;
- Er komt extra aandacht voor loopbaanoriëntatie, studiekeuze en begeleiding van leerlingen. Het kabinet zet in op kwaliteitverbetering, professionalisering en het inventariseren en verspreiden van good practices. Deze kunnen op het gebied liggen van bijvoorbeeld mentoring en coaching;
- Er komt meer en betere zorg op school. Elke jongere die zorg nodig heeft, moet die kunnen krijgen. De ervaring leert dat een Zorg Advies Team (ZAT) een goede manier is om de interne zorg voor een jongere af te stemmen op de externe zorg. Hierbij spelen ook de Centra voor Jeugd en Gezin een belangrijke rol;
- Het onderwijs wordt aantrekkelijker door meer sport en cultuur. Vernieuwende onderwijsvormen op het gebied van sport en cultuur kunnen het onderwijs voor jongeren aantrekkelijker maken;
- Er komen meer maatwerktrajecten om uitval te voorkomen. Maatwerktrajecten zijn gericht op jongeren tot 23 jaar uit de zwakkere groepen die wel een startkwalificatie kunnen halen. In deze trajecten werken scholen en onderwijsinstellingen intensief samen met bedrijven, kenniscentra, gemeenten en de Centra voor Werk en Inkomens (CWI). Met geld uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) worden circa 11 000 van deze maatwerktrajecten gerealiseerd;
- Er komen 20 000 EVC-trajecten (Erkennen van Verworven Competenties) voor schooluitvallers van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie. Met deze ervaringscertificaten kunnen deze jongeren toch een plek op de arbeidsmarkt krijgen;
- Ook zijn maatregelen genomen om de zogenoemde groenpluk tegen te gaan. Jongeren gaan dan zonder afgeronde opleiding aan de slag in bijvoorbeeld de handel, dienstverlening en horeca. Met werkgevers zijn tijdens de participatietop afspraken gemaakt om jongeren een opleidingstraject aan te bieden, als ze werken zonder kwalificatie. Hierdoor kunnen deze jongeren op langere termijn een goede plek op de arbeidsmarkt behouden.

Om schooluitval tegen te gaan zijn vierjarige convenanten afgesloten met scholen en gemeenten in 39 regio's. Deze regio's hebben ieder een Regionaal Meld- en Coördinatiepunt dat de schooluitval in de regio registreert en de aanpak coördineert. De uitval moet de komende vier jaar met 40 procent verminderen. Scholen worden gestimuleerd om dit probleem aan te pakken. Ze krijgen 2000 euro extra voor elke leerling die minder uitvalt. Hiervoor is in 2009 39 miljoen euro extra beschikbaar, oplopend tot 71 miljoen euro in 2011. Hiervan is circa 22 miljoen euro voor de convenanten. Het budget voor de speciale programma's voor schooluitvallers is in 2009 circa 15 miljoen euro, waarvan 4,8 miljoen euro voor de vier grote steden.

De voortgang van het project ligt op schema.

Doelstelling 38

Doelstelling 2011: Voldoende gekwalificeerd onderwijspersoneel, nu en in de toekomst.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- betere beloning voor leraren door snellere financiële doorgroeimogelijkheden;
- versterking van de positie van leraren door een lerarenbeurs voor scholing waaruit leraren een opleiding kunnen volgen tot een hoger kwalificatieniveau;
- terugdringen van het tekort aan leraren door snellere instroom en doorstroom van leraren en inzet van mensen met een onderwijskwalificatie die nu buiten het onderwijs werken (de «stille reserve»).

De kwaliteit van leraren is essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs. Door de vergrijzing dreigt de komende jaren een tekort aan leraren, vooral in het voortgezet onderwijs. In het najaar van 2007 heeft het kabinet het Actieplan LeerKracht van Nederland opgesteld. In dit actieplan zijn maatregelen genomen om het dreigende kwalitatieve en kwantitatieve tekort aan leraren te voorkomen. In 2009 wordt een begin gemaakt met de uitvoering van het actieplan. De belangrijkste maatregelen zijn:

- De waardering voor het leraarschap moet worden verhoogd. De leraar moet meer ruimte krijgen voor zijn belangrijkste taak: goed en gedegen onderwijs geven. Hiervoor wordt de «professionele ruimte» van leraren vergroot;
- Leraren worden beter beloond, met een sterk accent op opleiding en prestaties. Leraren krijgen hierdoor een beter loopbaanperspectief. Zo worden de salarislijnen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie ingekort, zodat leraren een snellere inkomensgroei kennen. Voor leraren in het voortgezet onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie in de Randstadregio's en Almere komt extra geld beschikbaar;
- Meer oudere leraren in het onderwijs houden. De sociale partners hebben toegezegd om vóór 2010 in hun cao-overleg afspraken te maken over een regeling om oudere leraren langer aan het werk te houden;
- In samenspraak met lerarenopleidingen, scholen en instellingen werken aan de ontwikkeling van de kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren. De kwaliteit zal worden verhoogd door ontwikkeling van gezamenlijke eindtermen en het verder professionaliseren van leraren die al actief zijn in het onderwijs;
- Vanaf 1 augustus 2008 is er een lerarenbeurs voor scholing. Elke leraar kan eenmaal in zijn loopbaan een beroep doen op deze lerarenbeurs om een opleiding te volgen voor een hoger kwalificatieniveau. Hiermee wordt de kwaliteit van leraren vergroot.

In 2009 wordt hiervoor ruim 400 miljoen euro uitgetrokken. Dit bedrag loopt op tot ruim 1 miljard euro per jaar in 2020.

De doelstelling ligt op koers. Om de doelstelling op koers te houden, moeten sociale partners goede afspraken maken over verbetering van het loopbaanperspectief en vernieuwing van het levensfasebewust personeelsbeleid. Daarnaast moet de kwaliteit van de leraren(opleidingen) en de instroom in opleiding en beroep worden vergroot.

Box 8: Project Deltaplan Inburgering

Een goede beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving is noodzakelijk als een burger actief wil deelnemen aan de samenleving. Momenteel blijven de resultaten van de inburgering achter; meer dan de helft van de oud- en nieuwkomers behaalt niet de beoogde niveaus.

Het kabinet heeft daarom het Deltaplan Inburgering in het leven geroepen. Dit project moet de kwaliteit van de inburgering verbeteren en een groter aantal inburgeraars een inburgeringstraject succesvol laten afsluiten.

Activiteiten in 2009

- In de periode 2008–2011 moeten gemiddeld 60 000 mensen per jaar met een inburgeringsprogramma starten. Omdat de nieuwe Wet inburgering heeft geleid tot stagnatie in de deelname aan inburgeringstrajecten, zullen de gemeenten in 2009 alles op alles moeten zetten om deze vertraging uit vorige jaren in te lopen;
- Het kabinet wil dat in 2009 40 procent van de inburgeringsprogramma's duaal zijn, met een oploop tot 80 procent in 2011. Duaal wil zeggen dat de inburgering wordt gekoppeld aan re-integratie, werk, ondernemerschap, een (beroeps)opleiding, vrijwilligerswerk of opvoedingsondersteuning;
- Duale trajecten moeten de wisselwerking tussen inburgering en deelname aan de samenleving verbeteren. Daarom worden vanaf 2009 de inburgeringbudgetten gebundeld met de budgetten voor re-integratie en educatie. Dit geeft gemeenten de ruimte om met combinaties van maatregelen «op maat» de participatie van inburgeraars te bevorderen;
- Met een reeks praktijkonderzoeken worden verbeterde methodieken voor het onderwijs in het Nederlands als tweede taal en voor praktijkleren verspreid onder gemeenten en aanbieders van inburgeringstrajecten. Daarmee moet worden bereikt dat het onderwijs beter wordt afgestemd op het niveau van de cursisten;
- Het is de bedoeling dat het slaagpercentage voor het inburgeringsexamen omhoog gaat naar 70 procent door het verbeteren van de lesmethodes en het aanbieden van duale trajecten.

Om deze doelen te bereiken is in 2009 90 miljoen euro extra beschikbaar, met een oploop tot 140 miljoen euro in 2011. Met deze extra middelen is in 2009 in totaal 425 miljoen euro beschikbaar voor inburgering. Van de 90 miljoen euro in 2009 is 25 miljoen voor de duale trajecten. Er is 48 miljoen beschikbaar om ervoor te zorgen dat meer mensen gaan deelnemen aan een inburgeringsprogramma.

Om het project te laten slagen moeten gemeenten voortvarend te werk gaan in de uitvoering van de Wet inburgering.

Doelstelling 45

Doelstelling 2011: Kwaliteit van de zorg zichtbaar verhogen in 2011 ten opzichte van 2006 doordat:

- de vermijdbare schade in de ziekenhuizen in 2012 met 50 procent daalt;
- burgers op kiesBeter.nl voor tachtig aandoeningen kunnen zien over welke kwaliteit de ziekenhuizen bieden;
- cliënten 90 procent van de zorgaanbieders in de AWBZ een voldoende geven voor de kwaliteit van de zorg;
- de rechten en plichten van patiënten en cliënten in 2011 wettelijk zijn vastgelegd en de informatie hierover voor iedereen toegankelijk is.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- een veiligheidsmanagementsysteem in alle ziekenhuizen;
- op kiesBeter.nl is eind 2009 voor 24 aandoeningen inzichtelijk welke kwaliteit ziekenhuizen bieden;
- eens per twee à drie jaar cliëntervaringsonderzoeken houden. Hiermee krijgt de overheid zicht op het percentage zorgaanbieders in de AWBZ dat een voldoende krijgt voor de kwaliteit van zorg;
- de rechtspositie van patiënten en cliënten versterken. Er komt een wetsvoorstel «Zeven rechten voor de cliënt in de zorg» en een nieuw systeem voor subsidies aan organisaties van patiënten, gehandicapten en ouderen.

Toelichting

In 2004 waren er 30 000 vermijdbare incidenten in ziekenhuizen en in 2006 waren er 19 000 vermijdbare ziekenhuisopnamen. In 2012 moet het vermijdbare aantal sterfgevallen met 50 procent zijn gedaald van 1735 naar 867 per jaar. Om deze aantallen terug te brengen is voor het veiligheidsprogramma 9,3 miljoen euro uitgetrokken. Dit programma is in 2008 gestart en eindigt in 2012. Een onderdeel hiervan is dat in 2009 alle ziekenhuizen een zogenoemd veiligheidsmanagementsysteem hebben ingevoerd.

Informatie over de kwaliteit van ziekenhuizen wordt verbeterd. Op kiesBeter.nl kan voor de behandeling van steeds meer aandoeningen een vergelijking worden gemaakt tussen ziekenhuizen. Ook informatie over verpleeg- en verzorgingsinstellingen, thuiszorg en een deel van de GGZ-instellingen is vanaf dit najaar te raadplegen via kiesBeter.nl. De overige sectoren volgen later. In 2011 zal voor alle instellingen in de AWBZ inzicht in kwaliteit beschikbaar zijn. De kwaliteit van de zorgaanbieders in de AWBZ wordt eens in de twee à drie jaar onderzocht met cliëntervaringsonderzoeken.

Het kabinet wil de positie van de cliënt versterken om zorgaanbieders en verzekeraars te prikkelen tot kwaliteitsverbetering. In 2009 treft het kabinet voorbereidingen om de rechten en plichten van cliënten en zorgaanbieders wettelijk vast te leggen. Het is de bedoeling dat de nieuwe wetgeving in 2011 in werking treedt. De onafhankelijke geschilbeslechting krijgt hierbij een impuls. Een cliënt kan snel en laagdrempelig een uitspraak krijgen, als een instelling zijn klacht niet goed afhandelt.

De positie van de circa 220 patiënten-, gehandicapten- en ouderenorganisaties wordt versterkt door een nieuw subsidiesysteem dat meerjarige zekerheid biedt. Hiervoor is circa 40 miljoen euro beschikbaar.

Het kabinet ligt met het halen van de doelstelling op schema. De maatregelen zijn echter pas succesvol, als de burger hiervan de positieve effecten merkt.

Box 9: Project Actieplan Krachtwijken

Veertig wijken worden binnen acht tot tien jaar omgevormd tot vitale wijken, waar het prettig wonen en werken is en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving. Het kabinet kan dit niet alleen: het werkt samen met gemeenten, woningcorporaties, bewoners en lokale partijen als scholen, welzijnsinstellingen en ondernemers.

Wijkactieplannen

De afgelopen periode hebben de gemeenten veertig «wijkactieplannen» opgesteld samen met bewoners, corporaties en andere lokale partijen. Hierin staat hoe de problemen op onder meer de terreinen wonen, werken, leren en opgroeien, integratie en veiligheid, gezamenlijk zullen worden aangepakt en welke doelstellingen worden nagestreefd. Omdat elke wijk andere problemen heeft, is dit voor elke wijk verschillend. In de charters tussen stad en Rijk wordt beschreven wat zowel de gemeente als het Rijk bijdragen aan het behalen van de doelstellingen.

In de zomer van 2008 is de laatste charter afgesloten. Hiermee is de uitvoering van de wijkenaanpak overal op stoom gekomen. De inzet van het kabinet is erop gericht vaart te houden in de uitvoering van de wijkenaanpak. Ook helpt het kabinet gemeenten, lokale partijen en bewoners om tot zichtbare verbeteringen en resultaten te komen.

Concrete activiteiten in 2009 zijn:

- Uitvoeren wijkactieplannen en charters. Alle partijen zijn aan de slag gegaan met de uitvoering van de wijkactieplannen en de charters. Inzet van het rijk is om alle afspraken voortvarend op te pakken;
- Stimuleren bewonersparticipatie. Het kabinet trekt volgend jaar extra middelen uit om bewonersparticipatie te stimuleren. Samen met het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken en de Woonbond is een vouchersysteem ontwikkeld. Met deze «waardebonnen» krijgen bewoners zeggenschap over de keuze, financiering en uitvoering van hun initiatief;
- Resultaten experimenten. In 2009 komen de tussenresultaten van zeven experimenten beschikbaar die het Rijk samen met gemeenten is gestart. De experimenten zoeken naar antwoorden op problemen waar wijken al jaren mee worstelen;
- Monitoring en bestuurlijk overleg. In 2009 bezoekt de minister voor WWI weer alle veertig wijken. Via gesprekken met bewoners, lokale partijen en bestuurlijk overleg gaan gemeente en kabinet na of de verbetering van de leefbaarheid in de wijk op schema ligt en of de ingezette maatregelen het gewenste effect hebben. De voortgang wordt nauwkeurig gevolgd in gemeentelijke voortgangsrapportages en bestuurlijke overleggen. Op termijn komen er ook resultaten uit de CBS-outcomemonitor en het langetermijnonderzoek van CBS en SCP naar de ontwikkeling van individuele bewoners;
- Preventie. Met behulp van een aanvullend preventiebudget van 60 miljoen euro voor 2009 en 2010 wil het kabinet voorkomen dat er nieuwe probleemwijken ontstaan. In dat kader wordt ook onderzocht of problemen vanuit de veertig wijken zich niet naar de omliggende wijken verplaatsen: het zogenaamde «waterbedeffect».

Voor het verwezenlijken van de wijkenaanpak heeft het kabinet 300 miljoen euro extra vrijgemaakt, waarvan 115 miljoen euro in 2009. Het grootste deel (157 miljoen euro) is bedoeld voor het financieel ondersteunen van de wijkactieplannen. Dit komt boven op de extra middelen voor investeringen als de Centra voor Jeugd en Gezin, brede scholen en wijkagenten, waarvan een deel van de veertig wijken natuurlijk ook profiteert. Naast de wijkenaanpak is eveneens geld beschikbaar voor bewonersinitiatieven (75 miljoen euro in de kabinetsperiode).

De doelstelling van de wijkenaanpak is ambitieus. Het gaat immers om wijken waarin het al decennia niet goed gaat. Het is de inzet van het kabinet om door een nieuwe manier van samenwerken en een gezamenlijke inzet het tij te keren, zodat de krachtwijken hun achterstanden inhalen. Deze inhaalslag moet binnen acht tot tien jaar zichtbaar worden.

De voortgang van het project ligt op schema.

3.6 Pijler 5: Veiligheid, stabiliteit en respect

Het kabinet wil een samenleving waarin mensen zich veilig, vertrouwd en met elkaar verbonden voelen. Dit is een duidelijke verantwoordelijkheid voor de burger zelf, maar ook de overheid draagt hieraan bij. De overheid kan optreden, als de veiligheid in het geding is.

De ontwikkeling van de veiligheid is relatief gunstig. De daling van het aantal slachtoffers van gewelds- en vermogensdelicten lijkt door te zetten. Bepaalde vormen van criminaliteit en overlast blijken in de praktijk echter weerbarstig, zoals geweldsdelicten. Ook allerlei vormen van overlast en fietsendiefstallen tasten het veiligheidsgevoel aan.

Daarnaast vragen andere soms minder zichtbare vormen van criminaliteit de aandacht, zoals cybercrime, financieel-economische criminaliteit en georganiseerde misdaad. Verder werkt het kabinet verder aan het versterken van de veiligheidsketen, de aanpak van catastrofaal terrorisme en de vorming van veiligheidsregio's voor crisisbeheersing en rampenbestrijding.

Een voorwaarde voor veiligheid is dat burgers respectvol met elkaar omgaan. Naast de aanpak van agressie tegen werknemers met een publieke taak, is er aandacht voor buurtbemiddeling, het bevorderen van gedragscodes en het tegengaan van radicalisering. Ook komt er een scherper vergunningenbeleid binnen het prostitutiebeleid en meer gemeenten met coffeeshops moeten volgend jaar een afstandscriterium tot scholen hanteren (in 2011 alle gemeenten).

In deze paragraaf wordt specifiek uitgelicht: respect, de reductie van criminaliteit en het project Veiligheid begint bij Voorkomen, het tegengaan van overlast en verloedering, extra wijkagenten en de aanpak van overmatig alcoholgebruik door jongeren.

Respect

Doelstelling 49

Doelstelling 2011: Door gerichte maatregelen bevorderen van een respectvolle omgang van mensen met elkaar en van fatsoen in het maatschappelijke verkeer.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- Het aantal werknemers met een publieke taak dat te maken krijgt met ongewenst gedrag, vermindert van 66 procent in 2007 naar 56 procent in 2009;
- Het programma Veilige Publieke Taak bevat verschillende activiteiten om agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak terug te dringen;
- Het kabinet gaat het hanteren van gedragscodes en geweldloze conflictoplossing bevorderen.

Toelichting

Veel werknemers met een publieke taak zoals ambulancemedewerkers en politieagenten, komen tijdens hun werk in aanraking met agressie en geweld. Het aantal werknemers dat te maken heeft met ongewenst gedrag, moet verminderen van 66 procent in 2007 naar 51 procent in 2011.

Het programma Veilige Publieke Taak is in het najaar van 2007 naar de Tweede Kamer gestuurd. Een van de maatregelen om agressie en geweld tegen te gaan, is voorlichting voor respect en tegen geweld. Dit is gericht op werkgevers en werknemers. Om de werknemer te beschermen worden fysieke maatregelen genomen op de werkplek en worden werknemers beter voorbereid op agressief gedrag. Daarnaast wordt de pakkans van de

daders vergroot door onder meer de aangiftebereidheid te verbeteren en door meer lik-op-stukbeleid. In dit lik-op-stukbeleid worden daders verantwoordelijk gesteld voor hun gedrag, onder meer bestuursrechtelijk en strafrechtelijk, en zij worden civielrechtelijk aansprakelijk gesteld voor de schade.

Gedragcodes en geweldloze conflictoplossing in de vorm van buurtbemiddeling en jongerenbemiddeling worden gestimuleerd. Deze maatregelen zijn gericht op het bevorderen van de maatschappelijke discussie over waarden, normen, omgangsvormen en grenzen. Hiermee kan escalatie van conflicten worden voorkomen en kan de onderlinge relatie tussen burgers worden behouden en zelfs versterkt.

Het kabinet ligt met het halen van de doelstelling op schema, maar er is een verbreding nodig naar andere terreinen zoals minder agressie in het verkeer en een veiliger media-aanbod.

Criminaliteit

Doelstelling 50

Doelstelling 2011:

- reductie van de criminaliteit met 25 procent in 2010 ten opzichte van 2002 door 19 procent minder geweldsdelicten en 5 procent minder vermogensdelicten;
- verbetering ophelderingspercentage met 15 procent;
- daling criminaliteit tegen ondernemingen met 25 procent;
- daling recidive met 10 procentpunt.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- het aantal geweldsdelicten daalt, onder andere door aanpak risicofactoren agressief gedrag;
- er komen 125 forensisch assistenten en extra wijkagenten bij;
- alle ex-gedetineerde jongeren krijgen nazorg;
- eind 2009 zijn er veertig veiligheidshuizen.

Toelichting

Het kabinet streeft naar 25 procent minder criminaliteit ten opzichte van 2002. Op het gebied van vermogensdelicten is de doelstelling al behaald. Het aantal geweldsdelicten moet in de periode 2008 tot en met 2010 nog verder worden gereduceerd met 14 procent. Om dit te bereiken pakt het kabinet de risicofactoren aan voor agressief gedrag zoals alcoholgebruik en vindt er meer bemiddeling plaats in buurten. Ook is er aandacht voor huiselijk en eerge relateerd geweld.

De criminaliteit tegen ondernemingen wordt aangepakt via het Actieplan Veilig Ondernemen III. De inzet van extra forensisch assistenten moet het ophelderingspercentage verbeteren met 15 procent in 2010 ten opzichte van 2007. De overgang van detentie naar vrijheid is een cruciale fase voor het verminderen van het recidiverisico. Hiertoe is een integrale aanpak op het terrein van nazorg van belang. Het kabinet werkt samen met de VNG aan het samenwerkingsmodel Rijk-gemeenten, dat de gemeentelijke coördinatiepunten moet uitbreiden en verstevigen. Verdere afspraken over veiligheid staan in het Bestuursakkoord dat in 2007 is gesloten met de gemeenten.

Het kabinet ligt op schema met de uitvoering van de maatregelen; de aanpak van geweldsdelicten vergt extra aandacht.

Box 10: Project Veiligheid begint bij Voorkomen

Het project Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV) heeft als doel de criminaliteit in 2010 met 25 procent terug te brengen ten opzichte van 2002. In 2007 is de criminaliteit verder gedaald en is de doelstelling voor het aantal vermogensdelicten al gehaald. Wel moet nog stevig worden gewerkt aan verdere vermindering van het aantal geweldsdelicten, met nog 14 procent vanaf 2008 tot en met 2010. Voor deze daling zijn extra maatregelen nodig zoals de aanpak van risicofactoren voor agressief gedrag (bijvoorbeeld alcohol en geweld in de media), meer bemiddeling in buurten en voor jongeren en meer aandacht voor huiselijk en eerge relateerd geweld. Daarnaast moet het ophelderingspercentage verbeteren met 15 procent in 2010 ten opzichte van 2007. Dit moet worden bereikt door de inzet van extra forensische assistenten bij de politie. In 2009 gaan 125 nieuwe assistenten aan de slag.

Criminaliteit tegen bedrijven

De Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven (MCB) 2007 laat opnieuw een daling zien in de criminaliteit waarvan het bedrijfsleven slachtoffer wordt. Het kabinet wil een verdere daling van de criminaliteit tegen ondernemingen met 25 procent in 2010 ten opzichte van 2007. Recent is het project Financieel-economische Criminaliteit gestart, dat de weerbaarheid tegenover oplichting en fraude moet vergroten. Ook het project Veiligheid van Kleinere Bedrijven helpt deze vorm van criminaliteit verder terug te dringen. Binnen dit programma wordt een individuele veiligheidsscan ontwikkeld, zodat de ondernemer de juiste veiligheidsmaatregelen kan treffen.

Recidive en gedragsverandering

Een van de doelstellingen is een daling van de recidive met 10 procentpunten. Korte vrijheidsstraffen dragen niet altijd bij aan het terugdringen van recidive. Het is daarom van belang dat de rechter sancties kan opleggen die het recidiverisico via gedragsverandering verminderen. Voorwaardelijke sancties met specifiek op de dader toegepaste bijzondere voorwaarden zijn daarvoor kansrijk. Een wetwijziging zal in 2009 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Gedragsverandering wordt bevorderd door de voorwaardelijke straf consequent om te zetten in gevangenisstraf, als iemand de voorwaarden niet naleeft. Ook als de rechter wél een korte vrijheidsstraf oplegt, is een individuele benadering belangrijk. In 2009 krijgen de veranderingen in het gevangeniswezen verder vorm. Alle gedetineerden worden bij binnenkomst op een gestandaardiseerde wijze gescreend en krijgen op basis hiervan een passend arbeids-, onderwijs- en/of zorgaanbod.

Overgang naar vrijheid

De overgang van detentie naar vrijheid is een cruciale fase voor het verminderen van het recidiverisico. Het is van belang de problemen die burgers hebben en veroorzaken aan te pakken bij de kern. Dit gebeurt door invoering van persoonsgebonden verlof, het stellen van voorwaarden aan de invrijheidstelling en consequent toezicht op de naleving daarvan. In 2009 worden afspraken gemaakt over uitbreiding en versteviging van gemeentelijke coördinatiepunten, zodat gemeenten beter hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Aanpak jeugdcriminaliteit

Ook moet de recidive van jeugdige criminelen met tien procentpunten verminderen, van bijna 60 procent naar 50 procent in de periode 2002–2010. Het kabinet geeft in 2009 veel aandacht aan het stimuleren van het gebruik van de gedragsbeïnvloedende maatregel en nazorg. De gedragsbeïnvloedende maatregel maakt een effectieve, op de persoon toegesneden sanctie mogelijk en draagt daardoor bij aan het verminderen van recidive. Daarnaast is bepalend voor het slagen van een sanctie dat jongeren goed worden begeleid bij de terugkeer in de samenleving vanuit een justitiële jeugdinrichting. Deze geslaagde terugkeer wordt bevorderd door een benadering waarbij het verblijf in de inrichting en het voor- en natraject goed op elkaar aansluiten. Dit draagt bij aan de continuïteit van de begeleiding. Vanaf 2009 zal op deze manier worden gewerkt. De Raad voor de Kinderbescherming voert hierbij de regie.

Veiligheidshuizen

Een van de doelstellingen van het kabinet is het bereiken van een effectieve, persoonsgerichte aanpak. Veiligheidshuizen leveren hieraan een bijdrage. In veiligheidshuizen werken gemeenten, jeugd- en zorginstellingen, politie en justitie samen. Medio 2009 wil het kabinet het aangekondigde landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen realiseren.

Bovengenoemde maatregelen zullen in 2009 moeten bijdragen aan het halen van de doelstelling.

Tegengaan verloedering en overlast

Doelstelling 52

Doelstelling 2011: Een kwart minder fysieke verloedering en ernstige sociale overlast in 2010 ten opzichte van 2002.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- minder overlast en verloedering;
- de inzet van instrumenten als het «gebiedsverbod» en de bestuurlijke boete of strafbeschikking geeft gemeenten een sterkere rol bij het bestrijden van overlast;
- de aanpak van overlastgevend kinderen onder de 12 jaar.

Toelichting

De maatregelen in het «Actieplan overlast en verloedering» moeten ervoor zorgen dat de overlast en de verloedering vanaf 2008 tot en met 2010 met respectievelijk 17,5 en 18,5 procent ten opzichte van 2002 worden verminderd. Het effectief aanpakken van overlast door jongeren, uitgaansoverlast en overlast en verloedering van de woon- en leefomgeving staat centraal. Het gebiedsverbod maakt het bijvoorbeeld mogelijk om sneller en effectiever ernstige overlastgevers aan te pakken. Daarnaast wordt een wetsvoorstel voorbereid om burgemeesters meer bevoegdheden te geven in bepaalde situaties. Ook wordt gezocht naar juridische mogelijkheden om opvoedingsondersteuning dwingend op te leggen.

Het kabinet zal via een stevige gezinsbenadering én verbeterde afstemming tussen veiligheid en zorg het overlastgevend gedrag van kinderen onder de 12 jaar aanpakken. Om beter zicht te kunnen krijgen op de omvang van de groep wordt een sluitende registratie ingevoerd. Daarnaast gaat het om het tijdig signaleren en alert reageren op ongewenst gedrag en een niet-vrijblijvende samenwerking tussen politie en jeugdzorg. Ouders zullen worden aangesproken op het gedrag van hun kind. Waar ouders hun verantwoordelijkheid niet nemen, is mogelijk de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen aan de orde, zo nodig in combinatie met verplichte opvoedingsondersteuning.

Het kabinet ligt op schema met het uitvoeren van de maatregelen, maar het vergt een langere adem voordat de effecten hiervan volledig voelbaar zijn.

Doelstelling 53

Doelstelling 2011: Vijfhonderd extra wijkagenten.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- het werven en opleiden van wijkagenten. Om de vacatures op te vullen kunnen korpsen al in 2008 mensen naar de opleiding sturen.

Toelichting

Wijkagenten spelen niet alleen een grote rol in de bestrijding van overlast en criminaliteit, maar ook in het voorkomen en het in een vroeg stadium indammen ervan. Zij dragen bij aan sociale rust en het gevoel van veiligheid in wijken. Er is een traject van vier jaar afgesproken, waarin het aantal wijkagenten moet toenemen en de vacatures geleidelijk moeten worden opgevuld. Het streven is om op 31 december 2011 vijfhonderd extra wijkagenten te hebben. De opleiding voor basispolitiezorg duurt maximaal vier jaar, zij-instromers volgen verkorte opleidingen. Hiervoor is in 2009 12 miljoen euro beschikbaar, oplopend tot 24 miljoen euro in 2011.

Het kabinet ligt op schema met het halen van de doelstelling.

Doelstelling 55

Doelstelling 2011: Aanpak overmatig alcoholgebruik door jongeren.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- het percentage drinkende jongeren van 12 tot en met 15 jaar moet in 2011 teruggebracht zijn tot 62 procent. In 2003 was dit 82 procent. Het percentage 12-jarigen dat ooit alcoholhoudende drank heeft gedronken moet in 2011 zijn terug gebracht van 56 tot 50 procent;
- proefdraaien met gemeentelijk toezicht;
- indienen wetsvoorstel over overheveling van toezicht naar gemeenten;
- het bezit van alcohol strafbaar stellen voor jongeren onder de 16 jaar;
- wetsvoorstel om de alcoholreclames op radio en tv tot 21.00 uur 's avonds te verbieden.

Toelichting

Jongeren beginnen steeds jonger met drinken, bovendien drinken zij steeds meer. Alcohol moet voor hen minder gemakkelijk verkrijgbaar zijn. De belangrijkste verantwoordelijkheid ligt bij de ouders en opvoeders. Zij moeten er alles aan doen om ervoor te zorgen dat hun kinderen vóór hun 16e geen alcohol drinken. Het kabinet steunt dit met voorlichting en wet- en regelgeving. Wettelijk is vastgelegd dat alle verstrekkers van alcohol de leeftijd van jongeren vooraf moeten controleren. De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) gaat hier strenger op controleren. De gemeente kan bij overtreding de Drank- en Horecawetvergunning intrekken, ook bij supermarkten. In het voorjaar van 2009 komt het kabinet met een wetsvoorstel dat het toezicht op de Drank- en Horecawet (waaronder de leeftijdsgrenzen) in 2010 overhevelt naar de gemeenten. Gemeenten kunnen dan zelf bepalen hoe zij hun beleid willen handhaven. In de tussenliggende periode wordt in vijftien gemeentelijke regio's proefgedraaid met gemeentelijk toezicht.

Het kabinet neemt verder de volgende extra maatregelen: geen alcoholreclames op tv en radio tot 21.00 uur, boetes voor jongeren onder de 16 die op straat alcoholhoudende drank bij zich hebben, en betere nazorg voor jongeren die met een alcoholvergiftiging in het ziekenhuis zijn opgenomen.

Om dit doel te halen moeten gemeenten in staat zijn om het lokale toezicht en de handhaving goed uit te voeren.

3.7 Pijler 6: Overheid en dienstbare publieke sector

Een dienstbare overheid stelt burgers centraal en verdient het vertrouwen van die burgers door een respectvolle werkwijze en door goede dienstverlening. De overheid verleent niet alleen diensten, maar stelt ook regels en wetten. Hierbij is het van belang dat de burger weet waar hij/zij aan toe is,

en anderzijds niet wordt geconfronteerd met onnodige administratieve lasten. Daarom pakt het kabinet de tien grootste knelpunten op het terrein van administratieve lasten aan. Hiervoor worden bijvoorbeeld in 2009 de 25 meest gebruikte formulieren vereenvoudigd en moeten alle nieuwe formulieren begrijpelijk zijn. Vanzelfsprekend streeft de overheid daarnaast naar goede samenwerking, een duidelijke taakverdeling en meer beleidsvrijheid voor verschillende overheidsinstanties. Een belangrijke stap hierin zijn de bestuursakkoorden die het Rijk heeft gesloten met de provincies en de gemeenten.

Het migratiebeleid wordt vereenvoudigd en er is een pardonregeling waarmee personen onder voorwaarden een verblijfsvergunning kunnen krijgen. Mensen die hier niet kunnen blijven, moeten daadwerkelijk terugkeren naar hun land van herkomst.

De dienstbare overheid heeft zichzelf bovendien als doel gesteld om betere kwaliteit te leveren met minder werknemers. In 2011 moet het aantal ambtenaren bij de rijksoverheid met 12 800 verminderd zijn ten opzichte van 2006. De overheid kan verbeteren door onder andere samen te werken op het terrein van de bedrijfsvoering (de shared-serviceorganisaties), met beter beleid en door de administratieve lasten bij de rijksoverheid te verminderen.

Het kabinet wil ook meer allochtonen in dienst nemen en meer vrouwen in topfuncties. In 2009 komen er duizend extra stageplaatsen bij het Rijk, waarvan vijfhonderd voor allochtonen.

In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op de pardonregeling en de verbeterde werking van de vreemdelingenwet.

Vreemdelingenwet

Doelstelling 72

Doelstelling 2011: Verbeterde werking van de Vreemdelingenwet en het uitvoeren van een pardonregeling.

Beoogde effecten en activiteiten in 2009:

- de Vreemdelingenwet 2000 wordt verbeterd;
- vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben gekregen, worden gehuisvest;
- het voeren van een effectief terugkeerbeleid.

Toelichting

Met een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid wil het kabinet de Vreemdelingenwet verbeteren. Dit betekent een zorgvuldiger én snellere asielprocedure, die ook de terugkeer van afgewezen asielzoekers bevordert.

De Blauwdruk Modern Migratiebeleid wordt nader uitgewerkt om tot een selectief toelatingsbeleid te komen. In 2009 wordt de wetgeving opgesteld die nodig is om het nieuwe beleid te kunnen uitvoeren. Met proeftuinen wordt ook ervaring opgedaan met het moderne migratiebeleid.

Tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is afgesproken dat alle vreemdelingen die onder de pardonregeling een verblijfsvergunning hebben gekregen, uiterlijk eind 2009 zullen zijn gehuisvest (Bestuursakkoord mei 2007). De provincies zien toe op de uitvoering. Ook is de Taskforce Huisvesting Statushouders opgericht, die de uitvoering van het proces van de huisvesting bevordert. Eind 2009 zal de taskforce rapporteren over de voortgang van de huisvesting.

Vreemdelingen die het land moeten verlaten en vreemdelingen die buiten de pardonregeling vallen, worden overgedragen aan de dienst Terugkeer en Vertrek. Met deze dienst wordt gewerkt aan terugkeer van vreemdelingen naar hun land van herkomst.

Het kabinet ligt op schema met het halen van de doelstelling, mits de gemeenten de mensen die onder de pardonregeling vallen van huisvesting kunnen voorzien. Ook moeten de herkomstlanden bereid zijn hun onderdanen die voor terugkeer in aanmerking komen, terug te nemen.

4 Hoofdstuk Budgettair beleid

4.1 Ontwikkeling overheidsfinanciën

Ontwikkeling begrotingssaldo

Het kabinet streeft naar een duurzame ontwikkeling van de Nederlandse samenleving, waarbij niet alleen rekening gehouden wordt met de financiële gevolgen van beleid, maar ook met de economische, sociale en ecologische gevolgen voor huidige en komende generaties. Houdbare overheidsfinanciën¹ zijn een randvoorwaarde voor duurzame ontwikkeling. In het Coalitieakkoord is daarom onder andere het doel opgenomen het structurele begrotingssaldo te verbeteren tot een overschot van 1,0 procent BBP in 2011². Het kabinet is goed op weg deze doelstelling te bereiken. Door in alle jaren gedurende deze kabinetsperiode een overschot te realiseren, wordt een deel van de staatsschuld afbetaald.

Tabel 4.1 Ontwikkeling van het feitelijk en structureel EMU-saldo tot en met 2011 (in € miljard)

	2007	2008	2009	2010	2011
Uitgaven onder de kaders	- 196,3	- 209,9	- 221,9	- 230,3	- 236,3
Rentelasten	- 9,1	- 9,6	- 9,8	- 9,8	- 9,7
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	208,9	225,1	234,0	243,4	254,4
Overig*	- 1,5	2,0	5,1	1,9	- 1,0
Saldo lokale overheden	0,0	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Feitelijk EMU-saldo	2,0	7,4	7,2	4,9	7,1
Feitelijk EMU-saldo (in % BBP)	0,3%	1,2%	1,2%	0,8%	1,1%
Af: Conjuncturele component/incidentele componenten	- 0,4%	- 0,3%	- 0,1%	0,1%	0,1%
Structureel EMU-saldo	0,0%	0,9%	1,1%	0,9%	1,2%
Miljoenennota 2009	0,0%	0,9%	1,1%	0,9%	1,2%

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

In tabel 4.1 is de meerjarige ontwikkeling van het feitelijke en structurele begrotingssaldo (volgens EMU-definitie) opgenomen. De ramingen voor de jaren 2008 en 2009 zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning 2009 (MEV) van het Centraal Planbureau (CPB). Voor de jaren na 2009 zijn geen actuele ramingen ten aanzien van de economie beschikbaar. Voor 2010 en 2011 zijn de ramingen daarom gebaseerd op de Economische Verkenning 2008–2011 van het CPB uit 2007. Het zijn daarmee technische veronderstellingen, waarbij in 2011 onder andere gerekend

¹ Met het begrip financiële houdbaarheid wordt bedoeld dat de huidige en toekomstige verplichtingen van de overheid gedekt worden door huidige en toekomstige aanspraken. Nota Generatiebewust Beleid, TK 2007–2008 nr. 31 200/33.

² Het structurele saldo is het feitelijke begrotingssaldo, gecorrigeerd voor conjuncturele invloeden.

wordt met een olieprijs van 65 dollar. Gezien de huidige inzichten rondom de olieprijs zijn dit behoedzame ramingen.

De macro-economische veronderstellingen die zijn gehanteerd voor het opstellen van deze Miljoenennota zijn opgenomen in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Macro-economische veronderstellingen				
	2008	2009	2010	2011
Volume BBP	2¼	1¼	2	2
Consumenten Prijsindex (CPI)	2½	3¼	¾	¾
Contractloon	3¼	3½	¾	¾
Werkloosheid	4¼	4½	4½	4½
Lange rente	4½	5	4½	4½
Eurokoers (\$)	1,55	1,57	1,45	1,45
Olieprijs (\$) MLT	118	125	68	65

Het verwachte EMU-saldo voor 2009 verbetert van 0,6 procent BBP in de Miljoenennota 2008 tot 1,2 procent BBP in deze Miljoenennota (zie tabel 4.3). Deze verbetering is vooral het gevolg van hogere verwachte inkomsten uit belastingen en sociale premies, en hogere aardgasbaten. Als gevolg van hoge olieprijsen en de daaraan gekoppelde aardgasprijsen nemen de aardgasbaten sterk toe. De extra aardgasbaten worden, volgens de begrotingsregels van het kabinet, gebruikt om de staatsschuld af te lossen. Dit draagt structureel bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

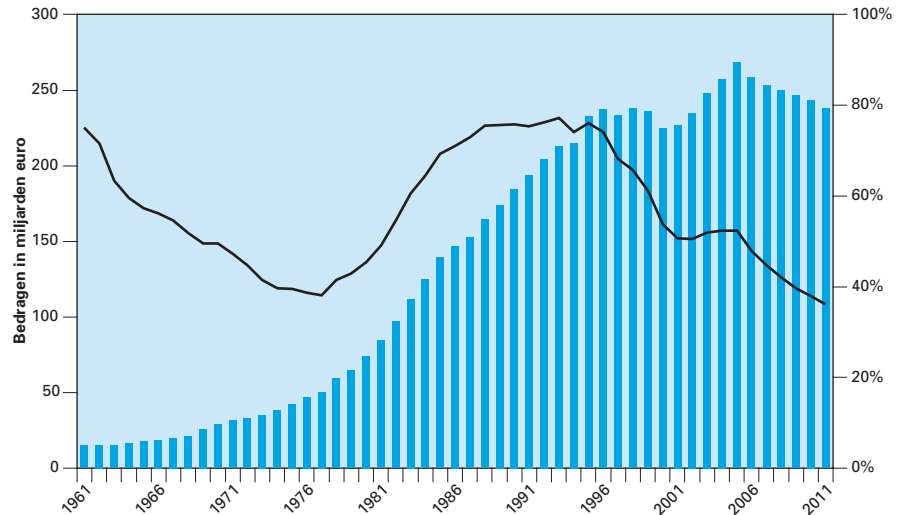
Tabel 4.3 Verbetering EMU-saldo (in % BBP)	
	2009
Miljoenennota 2008	0,6%
Inkomsten*	1,0%
Rijksbegroting in enge zin	- 0,5%
Sociale Zekerheid	- 0,2%
Zorg	0,1%
Overig (o.a. FES, financiële transacties, lokale overheden)	0,2%
Miljoenennota 2009	1,2%

* Aardgasbaten, belastingen en sociale premies.

Ontwikkeling overheidsschuld

De overheidsschuld daalt door het toegenomen begrotingsoverschot sneller dan verwacht. De schuld komt in 2009 naar verwachting uit op ongeveer 40 procent van het BBP. Het kabinet verwacht dat de schuld als percentage van het BBP in 2011 gedaald is tot het laagste niveau sinds de schuld cijfers worden bijgehouden (1814). De ontwikkeling van de schuld volgens EMU-definitie wordt weergegeven in grafiek 4.1. Ook in absolute zin daalt de schuld van 253 miljard euro in 2007 naar 246 miljard euro in 2009.

Grafiek 4.1 Ontwikkeling EMU-schuld in absolute zin en als percentage van het BBP.



Generatiebewust begroten

Komende generaties krijgen door de vergrijzing te maken met sterk oplopende kosten voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de zorg. Generatiebewust begroten betekent dat rekening wordt gehouden met de verdeling van de kosten en baten van overheidsbeleid over generaties. Dit kabinet lost bijvoorbeeld een deel van de staatschuld af, waardoor toekomstige generaties minder rente hoeven te betalen en daardoor beter in staat zijn de kwaliteit van publieke voorzieningen op peil te houden. In het Coalitieakkoord is bovendien afgesproken om maatregelen te nemen die ook na 2011 bijdragen aan het eerlijk verdelen van de kosten van de vergrijzing over generaties. Zo verbetert de houdbaarheidsbijdrage die is opgenomen in het Coalitieakkoord de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De houdbaarheidsbijdrage wordt vormgegeven door een beperkte indexatie van de bovengrens van de tweede schijf in de inkomstenbelasting voor belastingplichtigen die na 1945 zijn geboren.

4.2 Uitgaven- en inkomstenontwikkeling

In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op de ontwikkeling van de overheidsuitgaven tussen 2007 en 2009. De groei in de nominale uitgaven komt grotendeels door autonome ontwikkelingen zoals loon- en prijsstijgingen, maar ook door een grotere vraag naar overheidsvoorzieningen zoals de AOW en zorg. Daarnaast vloeit een deel van de stijging in de overheidsuitgaven voort uit beleidsmatige keuzes van het kabinet.

Tabel 4.4 Horizontale ontwikkeling netto-uitgaven 2007–2009 (bedragen in miljarden euro)

	2007	Autonome groei	Beleidsmatige groei	Totale groei	2009
Zorg (Budgettair Kader Zorg)	47,6	3,0	0,5	3,5	51,1
Sociale zekerheid en Arbeidsmarkt	53,1	2,2	0,0	2,2	55,3
Onderwijs Cultuur en Wetenschappen	28,5	0,3	2,1	2,4	30,9
<i>wo onderwijs</i>	22,8	0,0	0,9	0,9	23,7
<i>wo kinderopvang</i>	2,1	0,0	0,7	0,7	2,8
<i>wo overig</i>	3,6	0,3	0,5	0,8	4,4
Binnenlands Bestuur en Veiligheid	9,5	0,0	0,7	0,7	10,2
Infrastructuur	7,6	0,0	1,1	1,1	8,7
Internationaal	18,7	- 1,4	- 0,1	- 1,5	17,1
<i>wo ontwikkelingssamenwerking</i>	5,5	0,4	0,0	0,4	5,9
<i>wo EU-afdrachten</i>	6,9	- 1,8	0,0	- 1,8	5,1
<i>wo overig</i>	6,3	- 0,1	- 0,1	- 0,2	6,1
Jeugd en Gezin	6,0	0,1	0,1	0,2	6,2
Milieu, wonen en wijken	4,3	0,0	0,7	0,7	5,0
Gemeente- en Provinciefonds	14,8	1,4	1,4	2,9	17,9
Inflatie en loonontwikkeling	0,0	12,0	0,0	12,0	12,0
Overig	6,1	0,0	1,5	1,5	7,7
Totaal uitgaven onder de uitgavenkaders	196,2	17,6	8,1	25,7	221,9

Door afrondingsverschillen wijkt de som van de delen af van het totaal.

Tabel 4.4 geeft een overzicht van de uitgavenontwikkeling tussen 2007 en 2009 geschoond voor inflatie en nominale ontwikkelingen. De cijfers met betrekking tot 2009 komen daarmee niet helemaal overeen met de cijfers zoals deze in de departementale begrotingen zijn opgenomen. Tot de categorie autonome groei worden demografische ontwikkelingen gerekend, zoals ontwikkelingen die leiden tot veranderingen in de uitgaven, bijvoorbeeld de groei van het aantal mensen dat gebruikt maakt van zorgvoorzieningen. De categorie beleidsmatig bevat alle veranderingen in de uitgaven waarvoor bewuste keuzes zijn gemaakt door het kabinet.

Zorg

In het Coalitieakkoord heeft het kabinet afspraken vastgelegd over de budgettaire ruimte die tot en met 2011 beschikbaar is voor het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Enerzijds stijgen de uitgaven aan zorg als gevolg van de bevolkingsgroei, vergrijzing, technologische vooruitgang, kwaliteitsverbetering en de stijgende vraag naar zorg bij een stijgende welvaart. Anderzijds zorgen relatieve prijsontwikkelingen ook voor een autonome stijging in de zorguitgaven. De prijsontwikkeling van de zorg is hoger geraamd dan de stijging van het algeme prijspeil. Dit komt omdat de arbeidsproductiviteit in de zorg minder snel groeit dan in de rest van de economie. De beleidsmatige groei in de zorguitgaven wordt veroorzaakt door hogere uitgaven in de *cure*, met name op het gebied van preventie en vaccinatie en in de *care*, bijvoorbeeld aan persoonsgebonden budgetten en het verbeteren van de kwaliteit van de gehandicaptenzorg.

Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

Tussen 2007 en 2009 nemen de uitgaven voor Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt per saldo toe met ongeveer 2,2 miljard euro. De groei omvat hoofdzakelijk nominale ontwikkeling. Daarnaast zijn er ook demografische ontwikkelingen die een groei veroorzaken in de AOW-uitgaven. Per saldo veranderen de uitgaven door beleidsmatige keuzes niet. Efficiencymaatregelen leveren 0,2 miljard euro op; aan de andere kant stijgen de uitgaven door uitkeringsverhogingen met 0,2 miljard euro.

Onderwijs en Kinderopvang

De uitgaven op de begroting van OCW groeien in reële termen met 2,4 miljard euro in de periode 2007–2009. Dit wordt voor een groot deel verklaard door de toevoeging van middelen aan de OCW begroting voortvloeiend uit het coalitieakkoord. De autonome groei wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat meer studenten hun studie hebben afgerond, waardoor meer leningen worden omgezet in een gift.

Ook uitgaven aan kinderopvang die op de OCW-begroting staan, laten een grote groei zien. Van 2,1 miljard euro in 2007 tot 2,8 miljard euro in 2009. Zonder nadere maatregelen wordt voor de toekomst een forse verdere stijging van de uitgaven aan kinderopvang voorzien. Daarom heeft het kabinet besloten tot een pakket maatregelen, waarmee de groei van de kinderopvangregeling beheersbaar wordt gemaakt. Daarnaast zijn de enveloppe middelen voor kinderopvang reeds nu naar de begroting van OCW overgeheveld en is er budget vanuit de algemene middelen toegevoegd.

Het totale budget voor de kinderopvang stijgt daarmee in deze kabinetsperiode fors. Bij het aantreden van het kabinet was circa 1,6 miljard euro beschikbaar en dat loopt nu op tot 2,9 miljard euro in 2011 (inclusief intensiveringen uit het Coalitieakkoord). Dit betekent dat het kabinet per saldo in 2011 meer extra geld aan kinderopvang besteedt dan het bij aantreden van plan was. In de tussenliggende jaren wordt daarnaast meer geld gereserveerd voor kinderopvang, mede in het licht van benodigde zorgvuldigheid bij het implementeren van de beleidskeuzes.

Binnenlands bestuur en veiligheid

De hogere uitgaven in 2009 worden grotendeels verklaard door nominale loon- en prijsbijstellingen op de begrotingen van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De beleidsmatige oploop wordt verklaard door intensiveringen op de begroting van Justitie. Recentelijk is er geïntensiveerd voor brandveiligheidsmaatregelen bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Verder is er budget overgeheveld van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Justitiebegroting voor forensische zorgplaatsen en is er voor het behalen van de veiligheidsdoelstellingen uit het Coalitieakkoord budget toegevoegd.

Infrastructuur

De oploop in de uitgaven aan infrastructuur wordt verklaard door een aanpassing van het uitgavenpatroon voor het project Geluidsisolatie Schiphol. Deze aanpassing is het gevolg van nieuwe ramingen van de kasbehoefte over de jaren 2008–2016. Daarnaast komt de onderuitputting van het Infrastructuurfonds in 2007 niet in 2008 tot besteding, maar in

latere jaren. Tot slot is de raming van de kasuitgaven voor infrastructurele projecten aangepast aan de meest actuele inzichten.

Nieuwe domeinen en voedingssystematiek FES

In de Miljoenennota 2008³ en in antwoorden op Kamervragen⁴ heeft het kabinet toegezegd om voor de zomer van 2008 met een voorstel te komen voor de wijziging van de FES-wet, inclusief een nieuwe langetermijnvoedingssystematiek voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Bij de wijziging van de FES-wet zal, zoals afgesproken in het Coalitieakkoord, deze ook worden uitgebreid met een aantal nieuwe domeinen. In aanmerking voor financiering uit het FES komen daardoor ook investeringen van nationaal belang op het gebied van technologie- en kennisinfrastructuur, duurzame energiehuishouding, waterbeheer en ruimtelijke investeringen (waaronder groene investeringen). Met de uitbreiding van deze domeinen is in de FES-begroting 2009 – evenals die van 2008 – al rekening gehouden. De voeding wordt voor deze kabinetsperiode vastgezet door deze gelijk te stellen aan de begrote uitgaven uit het FES. Voor de jaren na deze kabinetsperiode stelt het kabinet voor om –in lijn met de in het Coalitieakkoord gesuggereerde rentevrijvalconstructie – het FES te voeden met het rendement van de waarde van het aardgasvermogen, volgens de formule:

*FES-voeding = risicovrije reële rente * waarde aardgasvermogen * een nader te bepalen percentage van maximaal 100% (zie onder).*

Hierdoor wordt (een deel van) het resterende aardgasvermogen omgezet in een structurele en stabiele reeks aan FES-voeding, waardoor ook na het opdrogen van het aardgasvermogen voeding is van het FES. Met de waarde van het aardgasvermogen wordt bedoeld de contante waarde van de reeks (te verwachte) aardgasbaten vanaf de inwerkingtreding van de systematiek, nu voorzien in 2012. De systematiek vormt de grondslag van de voeding van het FES. Het kabinet wil echter niet voor alle volgende kabinetten, ongeacht de ontwikkeling van bijvoorbeeld de olieprijs en investeringsmogelijkheden, vastleggen dat deze de rentebaten van alle gasbaten moeten aanwenden voor investeringen via het FES, in plaats van bijvoorbeeld te kiezen voor schuldreductie of andere kabinetsprioriteiten. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat een nieuw kabinet bij formatie met het oog op het gewenste uitgavenniveau van het FES, kan besluiten *een deel* van de berekende rentevrijval in de kabinetsperiode ten gunste te laten komen van het FES. Dit is mogelijk door te bepalen welk percentage van de berekende rentevrijval zal dienen als voeding van het FES. De keuze voor een percentage wordt voorafgaand aan het indienen van de eerste FES-begroting van een nieuwe kabinetsperiode gemaakt en vervolgens toegelicht in de FES-begroting. Hiermee wordt de manier waarop het aardgasvermogen wordt aangewend, ook met het oog op de eindigheid van dit vermogen, transparant gemaakt: aan investeringen via het FES, schuldreductie en/of uitgaven elders op de rijksbegroting. De voeding wordt hiermee voor de kabinetsperiode gefixeerd⁵ met uitzondering van de reguliere loon- en prijsbijstelling. Wel wil het kabinet in de FES-wet vastleggen dat de uitkomst van de hierboven geschetste methode nooit kan resulteren in een voeding van minder dan 1,7 miljard euro (prijzen 2008) per jaar. Dit bedrag wordt het reële wettelijk minimum van het FES en is gebaseerd op het gemiddelde van de huidige uitgavenraming van het FES in de periode 2012–2020. In de uitgavenraming van 1,7 miljard zijn ook de enveloppen uit het Coalitieakkoord (circa 500 miljoen per jaar) verwerkt waardoor deze middelen structureel, ook na 2020, het FES-label behouden.⁶

³ TK, 2007–2008, 31 200 D, nr. 1.

⁴ TK, 2007–2008, 31 200 D, nr. 3.

⁵ Dat wil zeggen dat wijzigingen in de onderliggende variabelen die ten grondslag liggen aan de FES-voeding (olieprijs, euro/dollarkoers, volume gasafzet en discontovoet), gedurende een kabinetsperiode niet leiden tot wijziging van de FES-voeding.

⁶ Wijzigingen in de raming 2012–2020, door middel van kasschuiven kunnen in enig jaar leiden tot aanpassing van de 1,7 miljard in de betreffende jaren. De kasschuif is in totaal budgettair neutraal.

Internationaal

De afdrachten aan de Europese Unie laten een wisselend verloop zien. Dit is het gevolg van de eind 2005 gevoerde onderhandelingen over de nieuwe Financiële Perspectieven. De verwerking van de lagere afdrachten aan de EU voor de periode 2007–2009 vindt in zijn geheel plaats in 2009. Dit verklaart de daling in de uitgaven in deze uitgavencategorie. De uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking nemen toe door een koppeling van deze uitgaven aan de ontwikkeling van het nationaal inkomen.

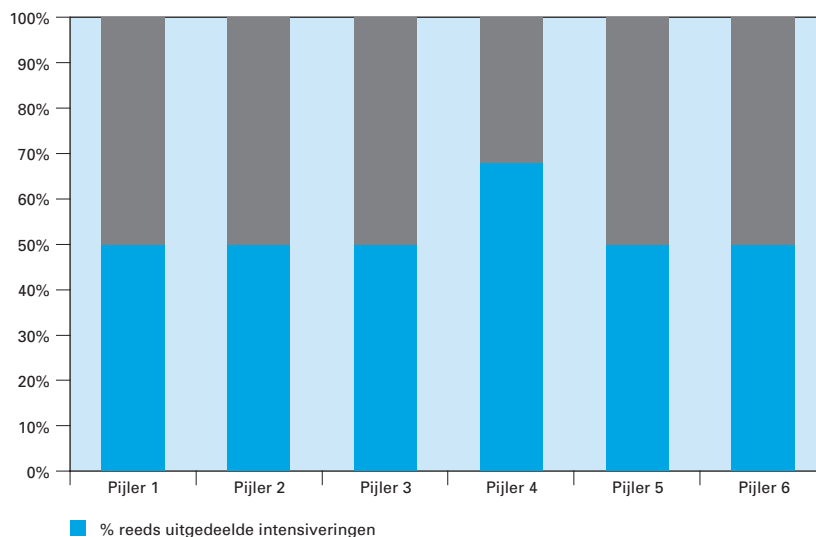
Gemeente- en provinciefonds

Het Gemeente- en Provinciefonds groeien of krimpen mee met de ontwikkeling van de Rijksuitgaven. Een nadere toelichting op deze systematiek wordt gegeven in paragraaf 5 van dit hoofdstuk. Tussen 2007 en 2009 nemen het Gemeente- en Provinciefonds met circa 2,9 miljard euro toe als gevolg van de groei van de Rijksuitgaven.

Intensiveringen Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord zijn 6 pijlers opgenomen waarbinnen de beleidsprioriteiten van het kabinet voor deze kabinetsperiode zijn geformuleerd. Het kabinet heeft voor deze beleidsprioriteiten een bedrag oplopend tot bijna 7 miljard euro in 2011 beschikbaar gesteld en ligt op schema met de uitvoering van de investeringen in publieke voorzieningen zoals deze in het Coalitieakkoord zijn benoemd. Tot en met 2009 is ruim 60 procent van deze 7 miljard euro aan de departementale begrotingen toegevoegd. In grafiek 4.2 wordt per pijler schematisch weergegeven welk deel van de totale intensiveringen tot en met 2009 al beschikbaar is gesteld. In pijler 4 – sociale samenhang – is al bijna 70% van de middelen beschikbaar gesteld voor investeringen. Dit komt overeen met het Coalitieakkoord, waarin is vastgelegd dat voor deze pijler al bij het begin van deze kabinetsperiode een relatief groot deel van de extra middelen beschikbaar komt voor investeringen. Pijler 4 bevat onder andere de investeringen in de zorg, wijken, kinderopvang en jeugd en gezin.

Grafiek 4.2



Ontwikkeling inkomsten

In 2009 zullen de belasting- en premieontvangsten met 8,9 miljard euro toenemen. Dit betreft het saldo van beleidsmaatregelen en endogene groei. De ontwikkeling van de totale belasting- en premieontvangsten over de periode 2007–2009 is weergegeven in tabel 4.5.

Tabel 4.5 Belasting- en premieontvangsten 2007–2009 op EMU-basis (x € miljard)			
	2007	2008	2009
Belastingen en premies volksverzekeringen op EMU-basis	167,8	178,0	188,8
vv. belastingen op EMU-basis	135,9	145,9	152,9
vv. premies volksverzekeringen op EMU-basis	31,9	32,1	35,8
Premies Werknemersverzekeringen	41,1	47,1	45,2
Totaal	208,9	225,1	234,0
Totale mutatie		16,1	8,9
vv endogene mutatie		9,7	9,9
vv autonome mutatie (beleidsmaatregelen)		6,5	– 1,0
Endogene mutatie (in %)		4,6%	4,4%
Nominale groei BBP (in %)		4,6%	4,8%

Beleidsmaatregelen hebben tot gevolg dat de ontvangsten in 2009 met 1,0 miljard dalen. De negatieve autonome mutatie is het gevolg van de lastenverlichting die in 2009 zowel aan burgers (met name pakket AWF-verlaging) als bedrijven wordt gegeven. De beleidsmatige lastenontwikkeling in 2009 komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 4.3 Begrotingsbeleid.

De economische ontwikkeling in 2009 leidt naar verwachting tot 9,9 miljard hogere ontvangsten. De endogene groei van de ontvangsten bedraagt 4,4% en ligt daarmee wat lager dan de nominale BBP-groei. Met name de ontwikkeling in de kostprijsverhogende belastingontvangsten blijft wat achter bij de BBP-groei. Een uitgebreide toelichting op de totale inkomstenontwikkeling in 2009 volgt in bijlage 3.

4.3 Begrotingsbeleid

Sinds 1994 kent Nederland het zogenoemde trendmatige begrotingsbeleid. De uitgangspunten van het begrotingsbeleid staan sinds de introductie in 1994 nog altijd stevig overeind. Het Nederlandse begrotingsbeleid is zo vormgegeven dat het bijdraagt aan budgettaire discipline en bestuurlijke rust, conjuncturele stabilisatie en grotere betrouwbaarheid van de overheid. Dat maakt dat de Nederlandse begroting goed bestand is tegen de gevolgen van de huidige turbulentie op de financiële markten, onzekerheid over de economische groei en oplopende voedsel- en olieprijsen. Deze onzekere economische situatie maakt een behoedzaam en sober begrotingsbeleid extra noodzakelijk.

Scheiding tussen inkomsten en uitgaven

De strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven vormt de kern van het trendmatige begrotingsbeleid. Hogere inkomsten dan verwacht worden enerzijds niet gebruikt om meer uit te geven; anderzijds leiden lagere inkomsten dan verwacht niet tot bezuinigingen aan de uitgavenkant. De achtergrond van deze scheiding tussen inkomsten en uitgaven is dat juist de inkomsten sterk afhankelijk zijn van de conjunctuur. Doordat het kabinet niet reageert op schommelingen in de inkomsten wordt het

begrotingsbeleid conjunctuurneutraal en daarmee trendmatig. Daarnaast zorgt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven voor bestuurlijke rust. Als de inkomsten lager zijn dan verwacht, wordt dit in het begrotingsaldo opgevangen en hoeft er niet meteen bezuinigd te worden. Zo voorkomt het kabinet bovendien dat in slechte tijden bezuinigingen op de uitgaven nodig zijn vanwege tegenvallende ontvangsten, waardoor de economische neergang zou worden versterkt door het gevoerde begrotingsbeleid.

De verbetering van het EMU-saldo naar 1,2 procent BBP in 2009 is vooral het gevolg van verwachte hogere inkomsten, waaronder aardgasbaten. Deze inkomsten worden niet gebruikt voor extra uitgaven, maar leiden – volgens de begrotingsregels van het kabinet – tot een beter saldo en daarmee tot een lagere staatsschuld. Een lagere schuld betekent minder rente-uitgaven en draagt zo ook bij aan de gezonde overheidsfinanciën in de toekomst bij toenemende vergrijzing.

Uitgavenkaders

Het Nederlandse begrotingsbeleid kenmerkt zich door een vooraf, bij de start van een kabinetsperiode afgesproken, vastgesteld uitgavenkader. De maximale uitgaven die jaarlijks gedurende een kabinetsperiode worden gedaan, worden aan het begin vastgesteld en gedurende de kabinetsperiode zijn in principe geen verhogingen toegestaan. Het totaal kader wordt onderverdeeld in drie deelen: het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ). In tabel 4.6 zijn de uitgavenkaders opgenomen die voor deze kabinetsperiode gelden. Uit de tabel is af te lezen dat het kabinet zich bij het opstellen van deze Miljoenennota aan het totale uitgavenkader houdt.

Tabel 4.6 Kadertoetsing (in € miljard)				
	2008	2009	2010	2011
Rijksbegroting in enge zin				
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	103,6	108,9	113,1	114,4
Uitgavenniveau	103,9	109,4	113,5	114,4
Overschrijding	0,3	0,5	0,4	0,0
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt				
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	54,9	57,6	58,6	60,2
Uitgavenniveau	54,6	57,5	58,6	60,2
Over-/onderschrijding	- 0,3	- 0,2	0,0	0,0
Budgettair Kader Zorg				
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	51,4	55,3	58,7	61,7
Uitgavenniveau	51,4	55,0	58,2	61,7
Onderschrijding	0,0	- 0,3	- 0,4	0,0
Totale uitgavenkader				
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	209,9	221,9	230,4	236,3
Uitgavenniveau	209,9	221,9	230,3	236,3
Over-/onderschrijding	0,0	0,0	0,0	0,0

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

De ontwikkeling in de uitgaven onder de drie verschillende uitgavenkaders sinds de vorige Miljoenennota wordt hieronder verder uitgesplitst en nader toegelicht.

Tabel 4.7: Ontwikkeling uitgaven Rijksbegroting in enge zin (x miljard euro)

	2008	2009	2010	2011
Kadertoetsing RBG-eng Miljoenennota				
2008 (- = saldoverbeterend)	0,0	0,0	0,0	0,0
Nominale ontwikkeling	-0,4	-0,8	-0,4	-0,2
EU-afrachten en HgIS	0,0	-0,6	0,1	0,0
Winst DNB en dividendontvangsten	0,1	0,1	-0,3	-0,3
Schuldsanering Antillen / kasritme				
Infrafondsen en MEP	-0,4	-0,2	0,2	-0,1
Onderwijs	-0,1	0,1	0,2	0,1
Kinderopvang	0,7	0,7	0,3	0,3
Wijken en huurtoeslag	0,2	0,2	0,3	0,1
Asiel (incl. ODA)	0,1	0,1	0,1	0,1
Jeugd en Gezin	0,1	0,1	0,0	0,0
Defensie	0,0	0,0	0,1	0,0
CAO-politie	0,1	0,1	0,0	0,0
Motie Van Geel	0,2	-0,2	-0,1	0,0
Superdividend Schiphol	-0,4	0,0	0,0	0,0
Doorwerking GF/PF	-0,1	0,7	0,4	0,2
Afkoop specifieke uitkeringen	0,1	0,5	-0,2	-0,2
Beleidsreserve	0,0	-0,3	-0,3	0,0
Overig	0,1	0,0	0,0	0,0
Kadertoetsing RBG-eng Miljoenennota				
2009	0,3	0,5	0,4	0,0

Als gevolg van macro-economische ontwikkeling en is er een nominale meevaller onder het uitgavenkader RBG-eng. De nominale uitgaven (loon- en prijsontwikkeling) onder het uitgavenkader blijven relatief achter bij de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen (waar conform de begrotingsregels het kader voor wordt gecorrigeerd). Bij de afdrachten aan de Europese Unie doet zich in 2009 een meevaller voor. Deze is onder meer ontstaan door een vertraagde terugontvangst uit Brussel. Er is sprake van een tegenvaller bij ontwikkelingsamenwerking, als gevolg van het hoger vaststellen van het BNP over oude jaren door het CBS. De Winstafdracht van De Nederlandsche Bank valt in 2008 en 2009 tegen en in latere jaren mee.

De raming van de uitgaven van het Infrastructuurfonds wordt – middels een aantal kasschuiven – aangepast aan de actuele inzichten over de kasbehoefte bij de diverse infrastructuurprojecten. Op basis van nieuw beschikbare gegevens is een nadere duiding gemaakt van de kosten van de schuldsanering Antillen. Naar aanleiding van de motie Samsom/Atsma (TK 31 239, nr 16) heeft dit kabinet meer ruimte gecreëerd voor de stimulering van duurzame energievormen als zonne-energie, co-vergisting en groen gas. Hiertoe zijn de beschikbare middelen voor de regeling ter Stimulering van Duurzame Energie (SDE) opgehoogd. Voor deze verhoging heeft het kabinet middelen beschikbaar gesteld en worden en worden middelen onttrokken aan het Clean Development Mechanism (CDM) en Joint Implementation (JI).

De uitgaven voor kinderopvang vallen hoger uit door een hoger gebruik van de kinderopvangtoeslag in 2008 (zie paragraaf 4.2 waar uitgebreid wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de kinderopvang). Over de toekomst van de kinderopvang heeft het kabinet een samenhangend meerjarenperspectief aan de Tweede Kamer gezonden, gericht op het betaalbaar houden van kinderopvang. In dat kader heeft het kabinet besloten om de regeling kinderopvang naar structuur en grondslag spoedig, zo mogelijk nog deze kabinetsperiode, te herzien, teneinde de

arbeidsparticipatie effectiever en efficiënter te bevorderen. Vertrekpunt daarbij is het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie om de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk te maken van het inkomen van de meestverdienende partner, onverminderd de eisen van uitvoerbaarheid en eventuele betere oplossingen om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Naast de kinderopvang zijn er ook nog andere mee- en tegenvallers bij onderwijs onder andere bij de MBO-teldatum.

Voor de aanpak van de wijken, de huurtoeslag en het stimuleren van het eigen woningbezit worden middelen beschikbaar gesteld. Dit wordt onder andere mogelijk gemaakt door de budgetten voor het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) incidenteel te verlagen met 0,1 miljard euro per jaar in de jaren 2011–2013.

Bij het Kindgebonden Budget (KGB) blijkt dat door de Belastingdienst hogere voorschotten zijn verstrekt dan eerder geraamd. Op jaarbasis levert dit een tegenvaller op van 0,1 miljard euro in 2008.

Verder wordt de jeugdzorgketen op diverse plaatsen verder versterkt. Het gaat daarbij ondermeer om de jeugdbescherming (verkortings doorlooptijden van aanmelding bij bureau jeugdzorg tot uitspraak rechter), het Deltaplan gezinsvoogdij en een kwaliteitsimpuls voor de gesloten jeugdzorginstellingen. In het licht van de verlenging van de missie in Afghanistan heeft het Kabinet besloten na 2009 twee keer 50 miljoen euro toe te voegen aan de defensiebegroting.

Om de kosten van de incidentele vergoedingen in de politie CAO in 2008 en 2009 te financieren is een kasschuif van 150 miljoen euro noodzakelijk. Compensatie vindt plaats in de jaren 2010 tot en met 2014. In 2008 en 2009 is sprake van een hogere verwachte asielinstroom. Daarnaast stromen er door een groter aantal complexere asielaanvragen meer asielaanvragers door naar de opvang bij het COA.

De motie-Van Geel (aangenomen bij de Algemene Politieke Beschouwingen) is in 2008 deels aan de uitgavenkant en deels aan de lastenkant verwerkt. Als dekking is onder meer een deel van de beleidsreserve ingezet en een deel van de dekking is intertemporeel en belast daarmee het kader in 2008. Schiphol keert superdividend uit in 2008 aan zijn aandeelhouders, waaronder het Rijk. Dit leidt tot een incidentele meevalter voor het Rijk in 2008. Daarnaast valt de bijdrage aan gemeentes en provincies hoger uit door de koppeling van de gemeente- en provinciebudgetten aan de (netto gecorrigeerde) rijksuitgaven.

In 2008 en in 2009 zullen uitgaven gedaan worden voor de afkoop van twee specifieke uitkeringen. Hiermee vervallen langlopende verplichtingen aan gemeenten waardoor het beeld voor de jaren na 2009 wordt ontlast. Het betreft twee uitkeringen van de begroting van WWI: het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) en de regeling Huisvesting Gehandicapten (HVG). Vermindering van het aantal specifieke uitkeringen draagt tevens bij aan een reductie van de administratieve lasten. Tot slot zijn de nog niet belegde beleidsreserves 2009 en 2010 ingepast aan de uitgavenkant, onder het kader RBG-eng.

Tabel 4.8: Uitgaventoetsing kader sociale zekerheid (x miljard euro)				
	2008	2009	2010	2011
Kadertoetsing SZA Miljoenennota 2008	0,0	0,0	0,0	0,0
Macrobijstellingen, uitvoeringsmutaties en overige mutaties	- 0,3	- 0,7	- 0,3	- 0,2
Koopkrachtreparatie ouderen	0,0	0,2	0,2	0,2
Reservering commissie arbeidsparticipatie	0,0	0,2	0,0	0,0
Diverse aanpassingen werkloosheidsrecht <27 jaar	0,0	0,1	0,1	0,0
Kadertoetsing SZA Miljoenennota 2009	- 0,3	- 0,2	0,0	0,0

De macro-economische ontwikkelingen die het Centraal Planbureau schetst leiden tot een aantal macrobijstellingen en uitvoeringsmutaties in de sociale zekerheidsuitgaven. De meest recente uitvoeringsinformatie van gemeenten, het UWV en de SVB leidt ook tot een aanpassing van de verwachte uitgaven voor sociale zekerheid. Om de mensen met een AOW-uitkering er niet in koopkracht op achteruit te laten gaan, is de AOW-tegemoetkoming vanaf 2009 met 83 euro bruto verhoogd. Voor de implementatie van maatregelen in navolging van de aanbevelingen van de Commissie Arbeidsparticipatie zijn incidentele middelen gereserveerd. De besparingen als gevolg van het werkloosheidsrecht voor jongeren tot 27 jaar worden neerwaarts bijgesteld, met name als gevolg van een door de conjunctuur bewerkstelligde substantiële daling van de doelgroep en een verschuiving van de inwerkingtreding van het voorstel van 1 januari 2009 naar 1 juli 2009.

Budgettair Kader Zorg

Tabel 4.9: Uitgaventoetsing kader zorg (x miljard euro)				
	2008	2009	2010	2011
Kadertoetsing zorg Miljoenennota 2008	0,0	0,0	0,0	0,0
Macrobijstellingen	- 0,1	- 0,7	- 0,3	0,0
Uitvoeringsmoe- en tegenvallers	0,1	- 0,1	0,0	0,1
Beleidsintensivering	0,1	0,7	0,9	1,2
Ombuigingen	0,0	0,0	- 1,0	- 1,1
Overig	0,0	- 0,2	0,0	- 0,2
Kadertoetsing zorg Miljoenennota 2009	0,0	- 0,3	- 0,4	0,0

* Als gevolg van afrondingsverschillen kan de som der delen afwijken van het totaal

Als gevolg van macro-economische cijfers van het Centraal Planbureau is er een aantal macrobijstellingen bij het kader zorg (loon- en prijsbijstellingen). Het saldo van de uitvoeringsmoe- en tegenvallers bevat de aanpassing van de geraamde zorguitgaven op basis van afrekeningscijfers uit voorgaande jaren. De reeks beleidsintensivering bevat aanpassingen in de *cure* en de *care*. Zo is het budget voor PGB's verhoogd, waardoor de stijgende vraag kan worden opgevangen. Daarnaast wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de gehandicaptenzorg, in ambulances, traumahelikopters en vaccinatie tegen HPV. De post ombuigingen betreft onder

andere de vervanging per 1 januari 2009 van de drie AWBZ-zorgfuncties «ondersteunende begeleiding», «activerende begeleiding» en «behandeling» door twee zorgfuncties: begeleiding en behandeling. Op de nieuwe functie begeleiding bestaat alleen aanspraak als er sprake is van ernstig regieverlies of een ernstige, invaliderende aandoening of beperking. Dit heeft als doel het bevorderen van de zelfredzaamheid. Daarnaast bevat de reeks ombuigingen een aantal pakketingrepen in de curatieve zorg, waaronder bij de cholesterolverlagings- en de slaapmiddelen. Tot slot zijn er bij de post overig een aantal kleinere mutaties, waaronder overhevelingen van budget naar Justitie voor forensische zorg en naar de VWS begroting voor maatschappelijke opvang.

Inkomstenkader

Voor de inkomstenkant van de begroting gaat het kabinet in principe uit van volledige automatische stabilisatie. Dit houdt in dat, na het afsluiten van het Coalitieakkoord, de inkomsten mee-ademen met de economie en mee- en tegenvallers in de belastinginkomsten geen aanleiding vormen om aanvullend beleid te voeren. De huidige economische ontwikkeling kenmerkt zich door een afkoelende economie in combinatie met een relatief hoge inflatie en een krappe arbeidsmarkt. In deze situatie kan het beteugelen van de inflatie een loon-prijsspiraal helpen voorkomen, bijvoorbeeld door de looneisen te matigen en een evenwichtig koopkrachtbeeld te realiseren. Daarom heeft het kabinet besloten om de voorgenomen btw-verhoging niet door te zetten. Daarnaast blijft er reden om te streven naar een verantwoorde loonontwikkeling, bevordering van participatie en andere structurele versterkingen van de economie. Hierover zal met de sociale partners gesproken worden. In die context is het kabinet bereid de WW-premies voor werknemers tot nul terug te brengen.

In aanvulling op de verlaging van de premie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf-premie) voert het kabinet volgend jaar de doorwerkbonus voor 62 jaar en ouder in en realiseert ook de volledige intensivering van de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK). Deze combinatie van participatiebevorderende maatregelen is gedekt, waarbij een deel van de dekking gevonden is binnen de maatregelen die al in het Coalitieakkoord zijn vastgelegd, maar bij invoering meer effect sorteren dan waar vooraf rekening mee was gehouden. In de eerste plaats blijkt uit de realisaties 2006 van de Buitengewone Uitgavenregeling (BU) dat de omzetting in een regeling voor chronisch zieken en gehandicapten aan de uitgavenkant (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten) een hogere opbrengst heeft ten gevolge van hoger dan verwacht gebruik van de oude regeling. Deze meeropbrengst wordt gedeeltelijk aangewend binnen het BU/Wtcg-dossier (onder andere teneinde de wensen van de Kamer als verwoord in de motie Tang te kunnen financieren) maar helpt ons daarnaast om een meer evenwichtig koopkrachtbeeld te realiseren door bijvoorbeeld de standaard koopkracht van ouderen en minima te repareren. Daarnaast blijkt de bevrozing van de algemene heffingskorting door de hogere inflatie meer op te leveren dan in het Coalitieakkoord was beoogd. Deze extra opbrengst ten opzichte van de opbrengst die in het Coalitieakkoord beoogd was, wordt nu niet gebruikt voor saldoverbetering, maar teruggegeven aan de burgers. Daarnaast heeft het kabinet dekking gevonden door vrijvallende ruimte onder de kaders te benutten. Daarbij is uitgavenruimte (0,2 miljard euro) ingezet om de AOW-tegemoetkoming te verhogen. Dit levert extra ruimte in het koopkracht- en lastenbeeld op, die gebruikt is als dekking van het pakket. Daarnaast wordt een deel (0,1 miljard euro) van de IACK-envelop reeds ingezet in 2009 en wordt de envelop ouderenkorting vanaf 2011 ingezet als dekking. De resterende envelop voor verhoging van de IACK in 2011

(0,2 miljard euro) kan daarmee vrijvallen en ook voor andere doeleinden worden ingezet. De combinatie van maatregelen vormt enerzijds een stimulans voor de arbeidsparticipatie en leidt anderzijds tot een evenwichtig koopkrachtbeeld voor 2009.

Tabel 4.10: Pakket AWf-verlaging (cijfers in miljarden euro)		
	2009	2008-2011
AWF/BTW, IACK en koopkracht	- 1,4	- 1,3
Doorwerkbonus	- 0,3	- 0,3
Inzet opbrengst BU realisatie 2006	0,2	0,2
Bevriezen algemene heffingskorting	0,0	0,7
Inzet uitgavenruimte (bijv. AOW tegemoetkoming/ ouderenkorting)	0,2	0,2
Inzet enveloppe ouderenkorting		0,1
Effect pakket op lastenbeeld*	- 1,4	- 0,5

* Door afronding telt de tabel niet op.

Per saldo resulteert het pakket AWf-verlaging in een lastenverlichting van 1,4 miljard euro in 2009 en draagt daarmee in belangrijke mate bij aan de structurele lastenverlichting van 0,5 miljard euro vanaf 2011. Het kabinet kiest er met dit pakket voor om op korte termijn en ook structureel meer lastenverlichting te geven dan eerder voorzien, om de koopkracht van burgers te beschermen en een loon-prijsspiraal te helpen voorkomen. Deze structurele lastenverlichting ten opzichte van het Coalitieakkoord is mogelijk omdat met de houdbaarheidsbijdrage (zie ook box in dit hoofdstuk) een grotere houdbaarheidswinst wordt gerealiseerd dan uit de doorrekening van het CA is gebleken.

Het AWf-pakket leidt tot een lastenverlichting die bij burgers neerslaat. Het kabinet verlicht ook de lasten voor bedrijven in 2009. Het beeld voor bedrijven wordt bepaald door een verhoging van de mkb-winstvrijstelling, een lagere AWf-premie voor werkgevers (hiervoor is een bedrag vrijgemaakt dat oploopt tot 0,5 miljard euro in 2011) en een aanzienlijke incidentele lastenmeevaller bij de zorg. Verder levert de loonmatiging, die kan optreden als gevolg van het achterwege laten van de btw-verhoging, een kostenvoordeel op voor werkgevers. Ten slotte brengt het pakket aan maatregelen een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich mee.

Tabel 4.11: Toetsing inkomenskader (cijfers in miljarden euro)			
	2008	2009	2008–2011
Stand Miljoenennota 2008	5,3	1,1	6,8
<i>w.v. zorgpremies</i>	<i>5,2</i>	<i>0,4</i>	<i>6,8</i>
<i>w.v. overig</i>	<i>0,1</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>
Zorgpremies	- 0,1	- 1,2	0,0
AWF pakket	0,0	- 1,4	- 0,5
overig	0,2	0,1	0,0
Totaal lastenontwikkeling excl. BU	5,5	- 1,5	6,3
Totaal kader excl. BU	5,3	1,1	6,8
Over/onderschrijding	0,2	- 2,5	- 0,5
Boekhoudkundige aanpassing BU		0,3	0,3
Stand/kader na MN 2009	5,5	- 1,2	6,6
Kader voor MN 2009	5,3	1,4	7,1
Over/onderschrijding	0,2	- 2,5	- 0,5
Verdeling burgers/bedrijven	2008	2009	2008–2011
<i>w.v. Burgers*</i>	<i>3,3</i>	<i>- 0,6</i>	<i>4,8</i>
<i>w.v. Bedrijven</i>	<i>2,2</i>	<i>- 0,9</i>	<i>1,5</i>

* Exclusief BU doorwerking 0,3 mrd.
Door afronding telt de tabel niet op.

Bovenstaand is de ontwikkeling van de inkomstenindicator volgens de stand in de Miljoenennota 2008 over de kabinetsperiode weergegeven, gesplitst naar zorg en overig. De lastenverzwaring in de periode 2008–2011 is geheel terug te voeren op de ontwikkeling van de zorgpremies. Sinds Miljoenennota 2008 zijn er verschillende veranderingen in de zorg opgetreden. Ten eerste komen de zorgpremies in 2009 incidenteel aanzienlijk lager uit dan bij Miljoenennota 2008 voorzien. Het voordeel van de lagere zorgpremies slaat overigens ook voor een belangrijk deel bij bedrijven neer. Het AWF-pakket leidt zoals gezegd tot lastenverlichting, zowel in 2009 als structureel. Tot slot zijn na definitieve besluitvorming over de Buitengewone Uitgavenaftrek (BU) de middelen verdeeld over inkomsten en uitgaven. Hieruit volgt dat een deel van deze middelen gecorrigeerd wordt op het kader voor zover deze aan de uitgavenkant tot besteding komen. Ook deze middelen komen ten goede aan de nieuwe regeling; hierdoor is sprake van een boekhoudkundige aanpassing. Het saldo van de mutaties in de zorg, het AWF-pakket en overige maatregelen leidt tot een overschrijding van het kader met 2,5 miljard euro in 2009 en met 0,5 miljard euro structureel. In deze Miljoenennota stelt het kabinet het lastenkader opnieuw vast (op 6,6 miljard euro over de kabinetsperiode), waardoor de verstrekte lastenverlichting een daadwerkelijk structureel karakter krijgt.

Belastinguitgaven

Belastinguitgaven zijn gederfde inkomsten door een bepaalde vrijstelling of faciliteit in de fiscale wetgeving. Belastinguitgaven vormen daarom een uitzondering op de regel zoals vastgelegd in de primaire heffingsstructuur. Ook belastinguitgaven worden tot de inkomstenkant van de begroting gerekend. Hoewel het geen feitelijke uitgaven zijn, zijn ze wel vergelijkbaar

met reguliere uitgaven. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om tegemoetkomingen in de sfeer van loon- en inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de btw. Voorbeelden van belastinguitgaven zijn de zelfstandigenaftrek, werknemersspaarregelingen, de giftenaftrek en het verlaagde btw-tarief voor bijvoorbeeld boeken. Er is een toetsingskader voor het vooraf toetsen van nieuwe belastinguitgaven. Beleidsmatige mutaties en nieuwe belastinguitgaven blijven volgens de bestaande praktijk onderdeel van het inkomstenkader. In tabel 4.12 wordt een budgettair overzicht van de belastinguitgaven in strikte zin gegeven. Een volledig overzicht van de belastinguitgaven, inclusief regelingen die daarop lijken, staat in bijlage 5 van de Miljoenennota.

Tabel 4.12: Belastinguitgaven (in € miljoen)	
	2009
Belastinguitgaven 2009	12 227
waarvan directe belastingen	6 708
waarvan zelfstandigenaftrek	1 315
waarvan afdrachtsvermindering S&O	456
waarvan giftenaftrek	325
waarvan Indirecte belastingen	5 519
waarvan verlaagd BTW-tarief voor voedingsmiddelen horeca	1 276
waarvan verlaagd BTW tarief voor vervoer van personen	737
waarvan verlaagd BTW-tarief voor boeken cs.	597

4.4 Uitvoeringsorganisaties: vijftien jaar resultaatgericht begrotingsbeleid

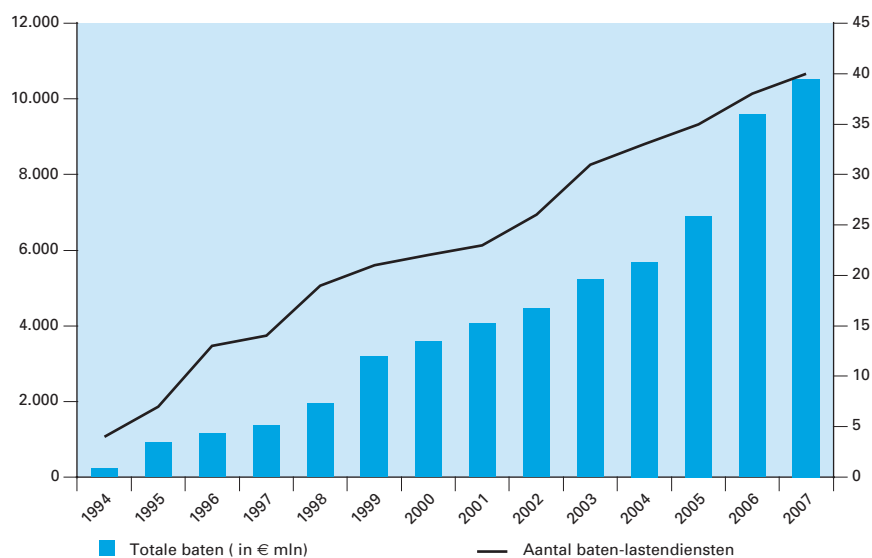
Sinds 1994 bestaat niet alleen het trendmatige begrotingsbeleid, maar ook de zogenoemde baten-lastendiensten, ook wel bekend als agentschappen. Deze diensten vallen volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Baten-lastendiensten worden aangestuurd en bekostigd op output, in tegenstelling tot de reguliere inputgestuurde diensten binnen de rijksoverheid. Dit houdt in dat deze diensten alleen betaald krijgen voor producten en diensten waar hun opdrachtgevers om vragen (veelal beleidsdirecties van ministeries). Het sturen op prestaties wordt ondersteund doordat de diensten het baten-lastenstelsel voeren, doordat ze de mogelijkheid hebben om te lenen voor investeringen en doordat ze een – beperkt – eigen vermogen⁷ kunnen vormen. Dit draagt bij aan de continuïteit van de organisatie en aan de bestuurlijke rust. Eventuele verliezen kunnen worden opgevangen en leiden niet direct tot noodzakelijke aanvullingen door het ministerie waar de dienst onder valt. Dat zorgt ervoor dat de baten-lastendiensten minder afhankelijk zijn van de waan van de dag.

De vrijheden in de bedrijfsvoering die voor baten-lastendiensten gelden – kunnen lenen en sparen – leiden ertoe dat deze diensten meer of minder kunnen uitgeven aan derden dan ze via hun opdrachtgevers bekostigd krijgen. Het meer of minder uitgeven door deze diensten heeft effect op het EMU-saldo. Tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment worden daarom de plannen van de baten-lastendiensten getoetst om de relatie met het EMU-saldo in het oog te houden. Op dat moment worden ook de leenaanvragen getoetst en toegekend die de baten-lastendiensten hebben ingediend om te mogen investeren. Inmiddels is het grootste deel van de uitvoeringsorganisaties binnen de rijksoverheid overgestapt op dit stelsel. Per 1 januari 2008 zijn er 43 baten-lastendiensten, zoals de Dienst

⁷ Het eigen vermogen van baten-lastendiensten mag maximaal 5 procent van de gemiddelde omzet over de afgelopen drie jaar bedragen, en moet minimaal 0 euro zijn.

Justitiële Inrichtingen (DJI), Rijkswaterstaat en SenterNovem. Meer dan de helft van de rijksambtenaren is werkzaam in een baten-lastendienst. Het budgettaire belang van de baten-lastendiensten is aanzienlijk. De totale omzet van alle diensten samen bedraagt in 2009 naar verwachting ruim 10 miljard euro.

Grafiek 4.3



De doelstelling van het baten-lastendienstmodel – de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen de rijksdienst bevorderen – blijft onverminderd actueel. Er worden stappen gezet om deze doelmatigheid ook concreet zichtbaar te maken door betekenisvolle kengetallen van baten-lastendiensten te ontwikkelen, geplaatst in meerjarig perspectief.

Beter en efficiënter subsidiebeheer

Het kabinet streeft naar een dienstbare en efficiënte overheid die kwaliteit levert. Hiervoor is het onder meer noodzakelijk om regels en bureaucratische lasten te verminderen en het financiële beheer van subsidies eenvoudiger te maken. Subsidieverlening is een van de terreinen waarop het kabinet concrete actie onderneemt. Subsidies aanvragen en ze verantwoorden kost burgers, bedrijven en instellingen veel geld. Ook de overheid maakt hoge kosten bij het uitvoeren van subsidies. De totale lasten van subsidies kunnen dus flink oplopen. Het kabinet wil dit veranderen door één rijksbreed bindend kader te introduceren voor het financiële beheer van subsidies. Het doel: eenvoudige, minder en uniforme voorwaarden en daarmee minder lasten voor de overheid en de subsidieontvangers. Kernwoorden hierbij zijn eenvoud, proportionaliteit, vertrouwen en uniformiteit. Verder stelt het kader de overheid in staat om de complexiteit van subsidieprocessen te reduceren en zo de kans op fouten te verkleinen. De Tweede Kamer heeft instemmend gereageerd op de door het kabinet gepresenteerde contouren van het kader, die op dit moment worden uitgewerkt. Het kabinet streeft ernaar om nog in de huidige kabinetsperiode nieuwe subsidieregelingen vorm te geven volgens het subsidiekader.

4.5 Begrotingsbeleid en lokale overheden

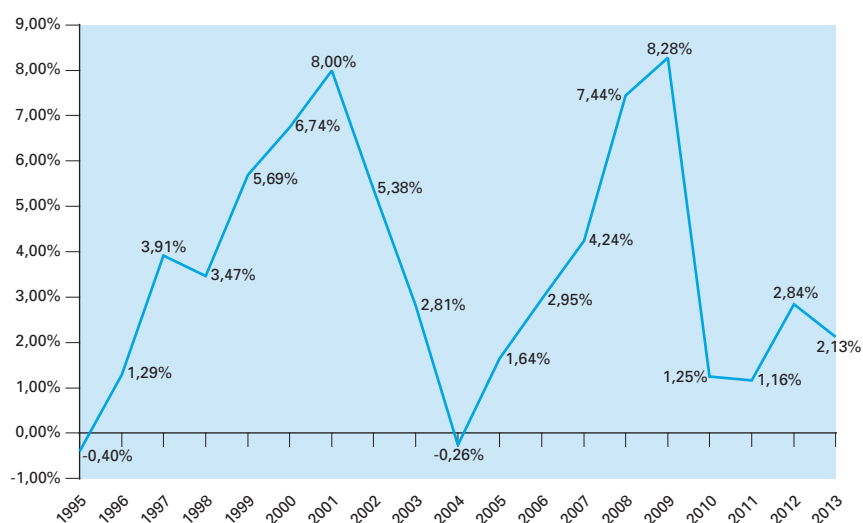
Het beleid van de lokale overheden wordt voor een groot deel bekostigd uit het Gemeentefonds en Provinciefonds. Net als voor de rijksfinanciën gelden voor het Gemeente- en Provinciefonds begrotingsregels: de zogenoemde normeringssystematiek. De basis van deze systematiek geldt sinds 1995 en stelt dat wanneer de rijksuitgaven groeien, de financiën van

de lokale overheden meeprofiten. Anders gezegd: gelijk trap op, maar ook gelijk trap af. In de techniek betekent dit dat de groei van het Gemeente- en Provinciefonds, het zogenoemde accres, gekoppeld is aan de groei van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU⁸).

De accresen worden geraamd aan de hand van de inzichten op het moment van de Voorjaarsnotabesluitvorming en worden gedurende het jaar (als voorschot) uitgekeerd. Op basis van de verantwoording in het jaarverslag wordt er een nacalculatie verricht en wordt vastgesteld hoe groot de groei van de fondsen feitelijk had moeten zijn. Afwijkingen ten opzichte van het uitgekeerde voorschot worden verrekend bij de uitkering van het accres van het opvolgende jaar.

De normeringsystematiek geldt gedurende de hele kabinetsperiode, evenals de begrotingsregels van het Rijk. Aan het einde van een regeertermijn wordt de systematiek geëvalueerd; de uitkomsten van deze evaluatie worden meegenomen in de vaststelling van de systematiek als er een nieuw kabinet aantreedt. Zoals de normeringsystematiek vergelijkbaar is met de begrotingsregels van het Rijk, zo is de periodieke evaluatie vergelijkbaar met het onderzoek van de Studiegroep Begrotingsruimte.

Grafiek 4.4 Ontwikkeling accresen 1995–2012



Bovenstaande grafiek laat de accresen – de jaarlijkse *groei*percentages – zien van het Gemeente- en Provinciefonds. Tot en met het jaar 2007 zijn de cijfers gebaseerd op daadwerkelijk gerealiseerde accresen. De grafiek laat zien dat er – met uitzondering van de jaren 1995 en 2004 – telkens sprake is geweest van groei in het Gemeente- en Provinciefonds, maar dat deze groei (sterk) fluctueert.

De cijfers voor de jaren 2008 tot en met 2012 zijn gebaseerd op de nu geldende raming van de rijksuitgaven (en kunnen uiteindelijk wijzigen op basis van de definitieve verantwoording van het Rijk). In 2008 en 2009 zijn de accrespercentages respectievelijk 7,44 procent en 8,28 procent. Dit komt overeen met een accres van 1 012 miljoen euro in 2008 en 1 220 miljoen euro in 2009. De piek in de uitgaven in 2008 en in 2009 hangt onder andere samen met uitgaven op het gebied van onderwijs en infrastructuur.

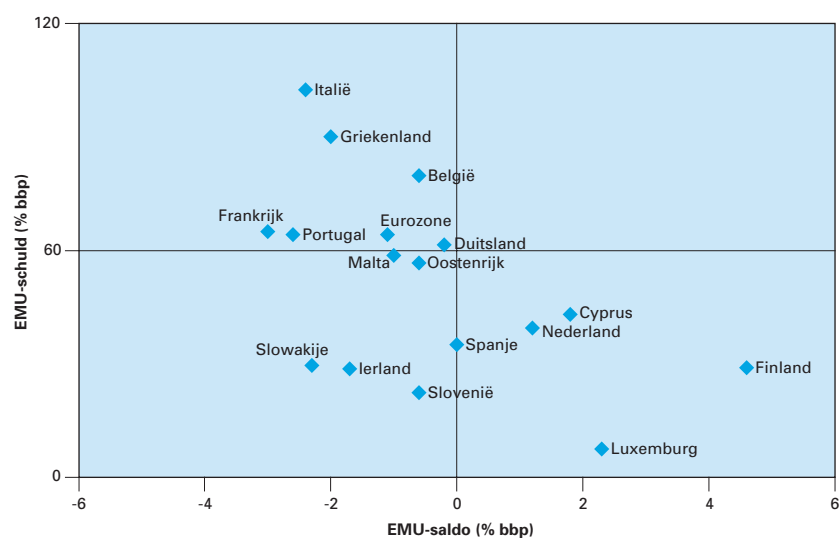
⁸ De netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU) zijn de rijksuitgaven, verminderd met de premiegefinancierde rijksuitgaven en de niet-belastingontvangsten en gecorrigeerd voor een aantal posten (bijvoorbeeld de EU-afdracht, de rentebetalingen of WMO).

4.6 Nederlandse overheidsfinanciën in Europees perspectief

In het Verdrag van Maastricht zijn op Europees niveau de afspraken vastgelegd over de omvang van het jaarlijkse begrotingssaldo en de overheidsschuld voor de landen in de eurozone. Voor het begrotingssaldo geldt een ondergrens van 3 procent tekort. De schuld mag niet meer dan 60 procent van het BBP bedragen of moet in voldoende mate dalen tot 60 procent. De Europese afspraken over de overheidsfinanciën zijn gemaakt, omdat het begrotingsbeleid van een afzonderlijk land binnen de eurozone niet zonder gevolgen hoeft te zijn voor de andere landen in de eurozone. Een omvangrijke of snel stijgende overheidsschuld in het ene land kan bijvoorbeeld leiden tot een hogere rentestand in de hele eurozone, waardoor ook de andere lidstaten kunnen worden geconfronteerd met hogere rentelasten. Met het oog op het opvangen van de kosten van vergrijzing is het ook van belang dat de landen in de eurozone blijven voldoen aan de EMU-criteria voor het overheidssaldo en de overheidsschuld.⁹

In grafiek 4.5 is te zien wat de verwachting is voor de schuld en het saldo in 2009 voor de landen in de eurozone. Finland, Luxemburg, Nederland en Cyprus bevinden zich in het kwadrant van de best presterende landen: deze landen verwachten voor 2009 een begrotingsoverschot en een schuld lager dan 60 procent van het BBP. Qua begrotingssaldo zit vooral Frankrijk in 2009 in de gevarezone: verwacht wordt dat Frankrijk in 2009 een tekort van 3 procent heeft. Italië heeft als enige land in de eurozone nog steeds een schuld hoger dan 100 procent van het BBP. Ook in 2009 blijft deze volgens de huidige inzichten boven 100 procent.

Grafiek 4.5



In aanvulling op het verdrag van Maastricht zijn, in het Stabiliteits- en Groeipact, nadere afspraken gemaakt over de overheidsfinanciën van landen binnen de eurozone. Zo is afgesproken dat, om monitoring van de overheidsfinanciën op de middellange termijn gestalte te geven, de landen in de eurozone ook een middellangetermijndoelstelling voor hun EMU-saldo moeten hebben. De middellangetermijndoelstelling voor

⁹ Y. Adema, The international spillover effects of ageing and pensions, 2008.

Nederland is dat het structurele EMU-saldo tussen -0,5 en -1,0 procent BBP moet liggen. Nederland voldoet met een verwacht structureel begrotingsoverschot van 1,1 procent in 2009 ruimschoots aan deze doelstelling.

De Europese begroting en de nationale verklaring

De begroting van de Europese Unie heeft een omvang van ongeveer 116 miljard euro in 2009. Nederland draagt jaarlijks ruim 6 miljard euro bij aan deze begroting en ontvangt jaarlijks bijna 2,5 miljard euro. Nederland is – als een van de rijkste landen van de EU – per saldo nettobetaler aan de EU. In 2005 heeft Nederland een korting bedongen op de te betalen afdrachten aan de EU voor de periode 2007–2013. De jaarlijkse korting bedraagt ongeveer 1 miljard euro. Deze ontvangt Nederland met terugwerkende kracht in 2009 voor de jaren 2007 tot en met 2009, zoals al in de Miljoenennota 2008 is verwerkt.

De verantwoordelijkheid voor het beheer van 80 procent van de bestedingen van Europese middelen (fondsen in gedeeld beheer) ligt bij de lidstaten. Nederland geeft sinds 2007 vrijwillig een nationale verklaring af over de besteding van deze middelen. Met dit instrument legt Nederland politieke verantwoording af – zowel aan de Tweede Kamer als aan de Europese Commissie en daarmee de Europese belastingbetaler – over de in ons land uitgevoerde en gecontroleerde Europese bestedingen. De Algemene Rekenkamer geeft extra zekerheid bij de nationale verklaring in de vorm van een onafhankelijk oordeel. De nationale verklaringen van 2007 en 2008 hebben alleen betrekking op de landbouw-fondsen. In de komende jaren zullen de andere fondsen in gedeeld beheer volgen, te beginnen met de structuurfondsen in 2009.

De nationale verklaring (inclusief het oordeel van de nationale rekenkamer) is een belangrijke stap naar een positieve betrouwbaarheidsverklaring bij de EU-begroting. Tot op heden is het aantal landen dat het Nederlandse voorbeeld volgt, nog beperkt (Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk), maar het groeit gestaag. Op EU-niveau worden stappen gezet naar een beter financieel beheer, maar dit vertaalt zich niet voldoende in concrete acties richting lidstaten. Nederland blijft de noodzaak van verbeterd financieel beheer op lidstaatniveau onder de aandacht brengen en spreekt lidstaten daar zo nodig op aan. Zo stemde Nederland – als enige – tegen het kwijtingsadvies van de Raad voor de EU-begroting van 2006.

Vergaderjaar 2008–2009

31 700

Nr. 2

NOTA OVER DE TOESTAND VAN 'S RIJKS FINANCIËN

Aangeboden 16 september 2008

Bijlagen bij de Miljoenennota 2009

Toelichting op de bijlagen

TOELICHTING OP DE BIJLAGEN

De Miljoenennota 2009 omvat in totaal zes bijlagen. Daarnaast worden vier bijlagen net als voorgaande jaren integraal gepubliceerd op www.rijksbegroting.nl. Het betreft de bijlagen «Horizontale toelichting», «Verticale Toelichting», «Toelichting op de belastingontvangsten» en «Toelichting op de belastinguitgaven». Door de publicatie van deze omvangrijke bijlagen op het internet, wordt papierbesparing mogelijk gemaakt.

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

Bijlage 2 «Uitgaven en niet-belastingontvangsten» omvat informatie over de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de begrotingen in meerjarig perspectief, de opbouw van en de toetsing aan de uitgavenkaders en financiële informatie van de diverse baten-lastendiensten.

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

Bijlage 4 «EMU-saldo, EMU-schuld en financieringsbehoefte» geeft informatie voor de jaren 1995–2009 over de (EMU-)saldi van uitgaven en ontvangsten van de overheid aangevuld met cijfers over de (EMU-)schuld van de overheid.

Bijlage 5 «Inkomstenbeperkende regelingen en Belastinguitgaven» geeft een actualisatie van het budgettaire overzicht van belastinguitgaven. Het toetsingskader van belastinguitgaven wordt gepubliceerd op het Internet.

Bijlage 6 «Interdepartementale beleidsonderzoeken» geeft inzicht in de voortgang van de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) sinds Miljoenennota 2008.

1 Budgettaire kerngegevens

Tabel 1.1 Budgettaire kerngegevens in miljoenen euro (in lopende prijzen; min betekent uitgaven)

	2008	2009	2010	2011
1. Netto-uitgaven onder het kader RBG-eng	- 103 917	- 109 398	- 113 535	- 114 418
2. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven SZA	- 10 888	- 11 712	- 11 801	- 12 155
3. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven BKZ	- 2 267	- 2 431	- 2 937	- 3 071
4. Netto uitgaven niet relevant voor enig kader*	- 24 379	- 24 957	- 25 194	- 26 860
5. Netto begrotingsgefinancierde uitgaven (5=1+2+3+4)	- 141 451	- 148 497	- 153 467	- 156 503
6. Belastingen	145 187	151 816	156 911	162 130
7. Overig (o.a. kas-transverschillen en financiële transacties)	3 722	5 658	1 790	- 49
8. EMU-saldo Centrale Overheid	7 458	8 976	5 234	5 579
9. EMU-saldo Lokale Overheid	- 200	- 200	- 200	- 200
10. EMU-saldo Sociale Fondsen	129	- 1 584	- 98	1 751
11. EMU-saldo (- = tekort)	7 386	7 192	4 936	7 129
EMU-saldo in % BBP	1,2%	1,2%	0,8%	1,1%
EMU-schuld	249 673	246 426	243 263	237 992
EMU-schuld in % BBP	42,1%	39,6%	38,0%	36,2%
BBP (in miljarden euro)	593	622	640	658

* excl. aflossing en uitgifte vaste schuld

** De ramingen voor 2008 en 2009 zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning 2009 (MEV) van het CPB. Voor de jaren 2010 en 2011 zijn geen actuele ramingen over de economie beschikbaar. De saldoring is in deze jaren gebaseerd op technische aannames uit de Economische Verkenning 2008–2011 van het CPB uit september 2007. Daarin wordt onder meer gerekend met een olieprijs van \$ 65 dollar in 2011. Gezien de huidige olieprijs is de saldoring voor 2010 en 2011 behoedzaam (zie ook Hoofdstuk 4).

In de tabellen 1.2 tot en met 1.4 wordt per uitgavenkader eerst de bepaling van de reële uitgavenkaders weergegeven. De reële uitgavenkaders worden bepaald door de meerjarencijfers ten tijde van het Coalitieakkoord te defleren met de raming voor de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (NB-deflator) ten tijde van het Coalitieakkoord. Vervolgens wordt weergegeven hoe de actuele raming van de uitgaven zich verhoudt tot de ijklijn in lopende prijzen. De ijklijn in lopende prijzen is te bepalen door de reële ijklijn te corrigeren voor de huidige raming van de NB-deflator. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor de overboekingen tussen het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het kader Zorg enerzijds, en de Rijksbegroting in enge zin anderzijds. Tevens wordt gecorrigeerd voor statistische factoren. Voor de kadertoetsing van het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het kader Zorg zijn niet alleen begrotingsgefinancierde uitgaven van belang (zoals weergegeven in tabel 1.1), maar ook premiegefinancierde uitgaven.

Tabel 1.2 Uitgaventoetsing Rijksbegroting in enge zin in miljoenen euro (min betekent onderschrijding)

	2008	2009	2010	2011
1. Raming uitgaven bij Coalitieakkoord 2007	103 284	106 449	111 247	113 583
2. pNB ten tijde van MLT 2007	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
3. Reële ijklijn	101 008	102 042	104 936	105 430
4. NB-deflator	1,0245	1,0604	1,0705	1,0806
5. Overboekingen	103	277	326	355
6. Statistisch	50	433	444	160
7. Uitgavenkader RBG-eng in lopende prijzen	103 638	108 912	113 099	114 446
8. Actuele raming uitgaven	103 917	109 398	113 535	114 418
9. Over/onderschrijding kader RBG-eng (9=8-7)	279	486	436	- 29

Tabel 1.3 Uitgaventoetsing Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt in miljoenen euro (min betekent onderschrijding)

	2008	2009	2010	2011
1. Raming uitgaven bij Coalitieakkoord 2007	54 834	56 353	57 635	59 614
2. pNB ten tijde van MLT 2007	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
3. Reële ijklijn	53 626	54 019	54 365	55 335
4. NB-deflator	1,0245	1,0604	1,0705	1,0806
5. Overboekingen	- 48	- 112	- 136	- 139
6. Statistisch	0	474	522	545
7. Uitgavenkader SZA in lopende prijzen	54 893	57 642	58 581	60 203
8. Actuele raming uitgaven	54 566	57 452	58 566	60 218
wv. Begrotingsgefinancierd	10 888	11 712	11 801	12 155
wv. Premiegefinancierd	43 678	45 740	46 765	48 063
9. Over/onderschrijding kader SZA (9=8-7)	- 327	- 190	- 15	15

Tabel 1.4 Uitgaventoetsing Budgettaire Kader Zorg in miljoenen euro (min betekent onderschrijding)

	2008	2009	2010	2011
1. Raming uitgaven bij Coalitieakkoord 2007	51 322	55 493	58 681	62 164
2. pNB ten tijde van MLT 2007	1,0225	1,0432	1,0601	1,0773
3. Reële ijklijn	50 191	53 196	55 352	57 701
4. NB-deflator	1,0245	1,0604	1,0705	1,0806
5. Overboekingen	- 55	- 165	- 189	- 216
6. Statistisch	0	- 945	- 377	- 486
7. BKZ in lopende prijzen	51 366	55 297	58 686	61 652
8. Actuele raming uitgaven	51 393	55 016	58 247	61 678
wv. Begrotingsgefinancierd	2 267	2 431	2 937	3 071
wv. Premiegefinancierd	49 126	52 585	55 309	58 607
9. Over/onderschrijding BKZ (9=8-7)	27	- 281	- 440	26

Tabel 1.5 Uitgaventoetsing totaal kader in miljoenen euro (min betekent onderschrijding)

	2008	2009	2010	2011
1. Reële ijklijnen	204 825	209 257	214 654	218 466
2. NB-deflator	1,0245	1,0604	1,0705	1,0806
3. Overboekingen	0	0	0	0
4. Statistisch	50	- 37	590	219
5. Uitgaven in lopende prijzen	209 897	221 850	230 366	236 301
6. Actuele raming uitgaven	209 877	221 865	230 347	236 313
7. Over/onderschrijding (7=6-5)	- 20	15	- 19	12

2 De uitgaven en niet-belastingontvangsten

2.1 Uitgaven Begrotingen

Tabel 2.1.1 Uitgaven begrotingen (x € miljoen)		2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Huis der Koningin	6,1	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
2A	Staten-Generaal	134,1	133,6	130,3	128	129,5	128,4
2B	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	106,0	99,3	99,4	98,7	95,2	94,2
3	Algemene Zaken	68,7	67,5	66,8	61,6	56,5	56,5
4	Koninkrijksrelaties	263,1	348,6	176,2	148,6	152,5	152,6
5	Buitenlandse Zaken	12 525,7	9 929,5	12 172,8	12 430,1	12 859,2	13 142,6
6	Justitie	5 891,0	5 739,1	5 585,7	5 597,2	5 606,8	5 613,4
7	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6 136,0	6 586,0	5 556,1	5 552,6	5 546,4	5 520,1
8	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	34 945,3	35 127,2	34 987,6	35 150,1	35 325,5	35 503,0
9A	Nationale Schuld (Transactiebasis)	13 333,5	14 854,3	13 752,6	14 037,0	14 473,6	13 694,9
9B	Financiën	4 274,9	4 256,7	4 185,7	3 897,6	3 809,9	3 804,5
10	Defensie	8 519,2	8 472,4	8 347,9	8 293,1	8 049,2	8 045,6
11	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1 634,0	1 216,2	1 094,1	1 073,0	1 033,2	980,2
12	Verkeer en Waterstaat	7 318,6	8 794,2	9 179,4	8 606,7	8 831,1	8 659,4
13	Economische Zaken	2 465,8	2 778,3	2 786,0	2 691,2	2 684,5	2 636,6
14	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	2 574,8	2 476,6	2 402,9	2 220,4	2 186,2	2 163,0
15	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	22 196,6	25 182,7	25 807,4	26 271,5	27 321,2	28 181,3
16	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	14 132,2	14 583,1	15 549,8	15 954,8	16 333,0	16 859,1
17	Jeugd en Gezin	6 056,0	6 212,5	6 298,7	6 437,8	6 425,7	6 412,7
18	Wonen, Wijken en Integratie	4 470,1	4 881,8	3 578,8	3 370,8	3 191,2	3 170,8
50	Gemeentefonds	16 028,8	17 421,2	17 342,3	17 313,2	17 310,4	17 310,5
51	Provinciefonds	1 205,1	1 298,2	1 298,2	1 297,8	1 297,8	1 297,8
55	Infrastructuurfonds	7 204,2	7 738,6	8 280,7	8 124,7	7 894,8	7 620,5
56	Fonds Economische Structuurversterking	3 274,2	2 477,9	2 511,6	2 184,6	2 345,5	1 990,1
58	Diergezondheidsfonds	55,2	11,0	10,4	10,4	11,0	10,4
59	BTW-compensatiefonds	2 362,5	2 468,0	2 536,6	2 592,8	2 643,6	2 659,5
63	Waddenfonds	40,5	40,5	40,5	40,5	40,5	33,9
AP	Aanvullende posten	- 274,3	5 144,9	8 862,4	10 812,0	13 994,9	17 252,5
90	Consolidatie	- 8 438,2	- 9 346,3	- 9 346,2	- 8 491,0	- 8 364,2	- 8 066,1
HGIS	Internationale Samenwerking	(6 228,1)	(6 569,9)	(6 444,7)	(6 683,7)	(6 748,3)	(6 886,9)
Totaal		168 510	179 001	183 302	185 913	191 292	194 935

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

2.2 Niet-belastingontvangsten

Tabel 2.2.1 Niet-Belastingontvangsten (x € miljoen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2A Staten-Generaal	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten		2,8	2,8	2,8	2,8	2,9
3 Algemene Zaken	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
4 Koninkrijksrelaties	15,3	16,3	16,1	15,5	15,5	15,5
5 Buitenlandse Zaken	808,1	836,4	829,6	844,6	858,9	873,9
6 Justitie	1 211,2	1 253,3	1 225,9	1 244,3	1 269,3	1 281,7
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	53,0	238,1	270,6	270,2	96,2	95,5
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2 078,5	1 971,0	1 969,5	1 920,3	1 981,4	2 066,6
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	1 650,9	1 560,0	1 781,2	3 940,7	2 708,8	1 670,9
9B Financiën	4 027,7	3 513,2	3 706,3	3 429,7	3 301,7	3 290,8
10 Defensie	627,6	531,5	515,1	507,4	320,3	272,1
11 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	656,3	255,7	123,8	117,0	65,7	38,8
12 Verkeer en Waterstaat	101,5	90,4	54,8	55,8	58,4	59,2
13 Economische Zaken	7 657,0	12 224,8	10 511,4	7 707,4	6 374,0	6 419,7
14 Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	728,9	608,0	623,9	610,6	584,3	580,3
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	687,3	776,9	1 130,8	1 081,9	1 046,4	1 022,3
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	61,7	59,1	66,0	47,4	27,4	27,4
17 Jeugd en Gezin	13,6	13,5	13,5	13,5	13,5	13,5
18 Wonen, Wijken en Integratie	860,0	847,3	299,4	281,0	268,6	267,0
55 Infrastructuurfonds	6 420,7	7 738,6	8 280,7	8 124,7	7 894,8	7 620,5
56 Fonds Economische Structuurversterking	3 274,2	2 477,9	2 511,6	2 184,6	2 345,5	1 990,1
57 AOW-spaarfonds	4 489,8	4 805,3	5 180,7	5 505,0	5 854,3	6 220,0
58 Diergezondheidsfonds	28,4	11,0	10,4	10,4	11,0	10,4
63 Waddenfonds	33,9	33,9	33,9	33,9	33,9	33,9
AP Aanvullende posten	4,3	22,6	40,4	58,4	72,5	91,6
90 Consolidatie	- 8 438,2	- 9 346,3	- 9 346,2	- 8 491,0	- 8 364,2	- 8 066,1
HGIS Internationale Samenwerking	(178,9)	(155,3)	(133,5)	(132,9)	(132,0)	(121,4)
Totaal	27 059,0	30 545,7	29 856,6	29 520,5	26 845,4	25 902,9

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

2.3 Uitgaven niet relevant voor enig kader

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rentelasten	10 063	10 202	10 187	10 155	9 967	9 460
Rijksbijdrage aan de Sociale fondsen	13 909	16 858	17 326	18 006	19 027	19 830
Zorgtoeslag	3 487	3 804	4 231	4 536	4 863	5 213
BTW-compensatiefonds	2 362	2 468	2 537	2 593	2 644	2 659
Studieleningen	1 917	1 882	1 791	1 672	1 627	1 614
Gasbaten	- 10 200	- 14 100	- 12 350	- 9 250	- 8 100	- 7 900
FES-uitgaven	3 274	2 478	2 512	2 185	2 346	1 990
Kasbeheer	362	1 644	127	- 1 919	- 302	223
Lening VUT-fonds	300	900	0	0	0	0
Landbouwheffingen	- 413	- 422	- 430	- 439	- 448	- 448
Werkgeversbijdrage kinderopvang	- 641	- 677	- 698	- 719	- 741	- 763
Overig	- 40	- 80	- 39	39	64	55
Totaal netto niet relevante uitgaven	24 379	24 957	25 194	26 860	30 946	31 935

2.4 Baten – lastendiensten

Tabel 2.4 Totaaloverzicht gehonoreerd beroep leenfaciliteit baten-lastendiensten (x € miljoen)

	Naam baten-lastendienst	Leenplafond 2008	Leenplafond 2009	Leenplafond 2010	Leenplafond 2011	Leenplafond 2012	Leenplafond 2013
1	Dienst Publiek en Communicatie	–	–	–	–	–	–
2	Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden	–	–	–	–	–	–
3	Immigratie- en Naturalisatiedienst	26,17	13,20	6,20	6,20	6,20	6,20
4	Centraal Justitieel Incasso Bureau	32,85	20,95	9,63	9,83	17,08	18,48
5	Dienst Justitiële Instellingen	54,00	63,00	61,00	60,00	60,00	60,00
6	Nederlands Forensisch Instituut	5,04	5,17	5,00	4,65	4,32	4,31
7	Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening	2,30	3,83	–	0,07	–	0,04
8	Raad voor de Rechtspraak	31,00	26,00	25,00	24,00	24,00	24,00
9	Gemeenschappelijke Beheer Organisatie	3,55	2,14	1,59	3,61	4,40	2,77
10	Korps Landelijke Politiediensten	60,44	60,51	6,87	9,46	12,40	12,40
11	Basisadministratie Persoons- gegevens en Reisdocumenten	8,50	19,00	–	–	–	–
12	Centrale Archiefselectiedienst	0,32	0,98	–	–	–	–
13	P-Direct	37,25	–	–	–	–	–
14	Landelijke Faciliteit Rampen- bestrijding	–	–	–	–	–	–
15	Werkmaatschappij	1,55	–	–	–	–	–
16	Centrale Financiën Instellingen	2,60	–	–	–	–	–
17	Nationaal Archief	0,50	1,19	–	–	–	–
18	Domeinen Roerende Zaken	–	2,00	–	–	–	–
19	Domeinen Onroerende Zaken	–	1,02	–	–	–	–
20	Defensie Telematica Organisatie	60,00	60,00	60,00	60,00	60,00	60,00
21	Dienst Vastgoed Defensie	118,75	110,75	37,35	32,55	22,70	12,40
22	Paresto	1,33	1,31	1,06	0,75	0,75	0,75
23	Rijksgebouwendienst	600,00	550,00	425,00	425,00	425,00	425,00
24	Nederlandse Emissie Autoriteit	0,70	0,51	0,31	0,18	0,18	0,18
25	Koninklijk Nederlands Meteorolo- gisch Instituut	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
26	Rijkswaterstaat	100,00	85,00	85,00	85,00	85,00	85,00
27	Inspectie Verkeer & Waterstaat	7,96	8,00	2,20	2,03	3,71	3,00
28	Telecom	–	3,00	2,00	2,00	2,80	3,00
29	Economische Voorlichtingsdienst	–	–	–	–	–	–
30	Octrooicentrum Nederland	–	–	–	–	–	–
31	SenterNovem	–	8,48	–	–	–	–
32	Plantenziektenkundige Dienst	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
33	Dienst Landelijk Gebied	11,21	11,87	12,96	8,72	13,41	8,01
34	Voedsel en Waren Autoriteit	9,23	9,23	9,23	9,23	9,23	9,23
35	Dienst Regelingen	18,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
36	Algemene Inspectiedienst	4,95	5,40	4,09	3,96	3,96	3,96
37	Dienst ICT Uitvoering	33,97	18,39	11,81	6,46	13,04	4,66
38	Agentschap SZW	–	–	–	–	–	–
39	Inspectie Werk en Inkomen	–	–	–	–	–	–
40	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg	–	–	–	–	–	–
41	Nederlands Vaccin Instituut	17,80	9,50	7,50	7,50	7,50	7,50
42	Rijksinstituut voor Volksgezond- heid en Milieu	–	–	–	–	–	–
43	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	–	–	–	–	–	–
	Totaal	1 253,97	1 118,43	791,80	779,20	793,68	768,89

2.5 Garanties

Tabel 2.5 Garantieoverzicht uitstaand risico (x 1 000 euro)

Hoofdstuk	Departement	Risico ultimo	Te verlenen garanties	Te vervallen garanties	Risico ultimo	Te verlenen garanties	Te vervallen garanties	Risico ultimo
		2007	2008	2008	2008	2009	2009	2009
Garantie op kredieten								
IV	Koninkrijksrelaties	88 792	0	14 172	74 620	0	12 547	62 073
V	Buitenlandse Zaken	418 651	0	54 635	364 016	0	47 012	317 004
VI	Justitie	188 773	0	3 492	185 281	0	3 602	181 679
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	587 575	300 000	107	887 468	0	115	887 353
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	812 615	148 800	57 222	904 193	31 000	35 667	899 526
IXB	Financiën	984 294	113 445	128 680	969 059	113 445	120 177	962 327
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	onbepaald	onbepaald	onbepaald	onbepaald	onbepaald	onbepaald	onbepaald
XII	Verkeer en Waterstaat	12 000	0	0	12 000	0	0	12 000
XIII	Economische Zaken	2 737 073	1 883 000	400 005	4 220 068	1 915 000	400 005	5 735 063
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	939 971	146 692	102 690	983 973	151 021	108 554	1 026 440
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	331	2 555	400	2 486	2 300	570	4 216
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	8 223 058	0	77 108	8 145 950	0	74 434	8 071 516
A	Infrastructuurfonds	1 205 039	0	100 285	1 104 754	0	166 000	938 754
	Totaal	16 198 172	2 594 492	938 796	17 853 868	2 212 766	968 683	19 097 951
Garantie op deelnemingen								
V	Buitenlandse Zaken	119 338	673 715	0	793 053	0	0	793 053
IXB	Financiën	11 005 405	41 965	637 131	10 410 239	0	0	10 410 239
	Totaal	11 124 743	715 680	637 131	11 203 292	0	0	11 203 292
Garantie op moeilijk/niet te verzekeren risico's								
VI	Justitie	3 631	2 229	716	5 144	2 229	716	6 657
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	219 000	0	0	219 000	10 000	0	229 000
IXB	Financiën	26 908 000	11 936 056	11 936 056	26 908 000	11 936 056	11 936 056	26 908 000
XII	Verkeer en Waterstaat	1 400 002	0	100 002	1 300 000	0	100 000	1 200 000
	Totaal	28 530 633	11 938 285	12 036 774	28 432 144	11 948 285	12 036 772	28 343 657
Overige garanties (o.a. liquiditeits- of exploitatiegarantie)								
V	Buitenlandse Zaken	7 750	0	1 550	6 200	0	1 550	4 650
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	30 925	0	115	30 810	0	46	30 764
IXB	Financiën	9 609 552	120	120	9 609 552	120	120	9 609 552
X	Defensie	0	0	0	0	0	0	0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	0	0	0	0	0	0	0
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie	273 745	3 500	26 993	250 252	3 000	39 043	214 209
XIII	Economische Zaken	844 631	20 000	92 312	772 319	0	508 000	264 319
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	0	0	0	0	0	0	0
	Totaal	10 766 603	23 620	121 090	10 669 133	3 120	548 759	10 123 494

Totaal generaal	66 620 151	15 272 077	13 733 791	68 158 437	15 272 077	13 733 791	68 768 394
Bruto Binnenlands product (BBP, miljoen euro)	567 066			593 215			621 916
Totaal generaal garanties in % BBP	12%			11%			11%

Definitie garanties

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

Garantiebeleid

In de begrotingsregels is vastgelegd dat ten aanzien van nieuwe garanties een «nee, tenzij beleid» van kracht is. Reden hiervoor is dat het afgeven van garanties risico's met zich mee brengt voor de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven. Garanties worden alleen verstrekt als het Rijk vanuit een publiek belang bereid is risico's te dragen die niet in de markt kunnen worden gedragen. Een andere reden voor het verstrekken van garanties is het bereiken van een grotere doelmatigheid door garantieverstrekking. Wanneer zich schades voordoen bij garanties, zijn deze voor rekening van het departement waar de garantstelling onder valt. Ook is in de begrotingsregels vastgelegd dat wanneer op voorhand de inschatting is dat zich regelmatig schades zullen voordoen – en de omvang daarvan redelijk is in te schatten – het in de rede ligt dat het betreffende departement een reservering treft in de vorm van een jaarlijks te betalen premie.

Soorten garanties

Er bestaan verschillende soorten garanties, de volgende categorieën worden onderscheiden:

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

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

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

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

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

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

Hoofdstuk	Departement	Uitgaven 2008	Ontvangsten 2008	Saldo 2008	Uitgaven 2009	Ontvangsten 2009	Saldo 2009
IV	Koninkrijksrelaties	11 880	0	- 11 880	10 811	0	- 10 811
V	Buitenlandse Zaken	8 000	0	- 8 000	8 000	0	- 8 000
VI	Justitie	117	0	- 117	117	0	- 117
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0	0	0	0	0	0
VIII	Onderwijs, Cultuur en Weten- schap	0	0	0	0	0	0
IXB	Financiën	94 144	162 161	68 017	108 644	102 161	- 6 483
X	Defensie	0	0	0	0	0	0
XI	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	0	0	0	0	0	0
XVIII	Wonen, Wijken en Integratie	0	0	0	0	0	0
XII	Verkeer en Waterstaat	0	5 350	5 350	0	0	0
XIII	Economische Zaken	39 552	44 885	5 333	46 697	48 890	2 193
XIV	Landbouw, Natuur en Voedsel- kwaliteit	4 000	2 900	- 1 100	3 300	2 900	- 400
XV	Sociale Zaken en Werkgelegen- heid	100	74	- 26	300	92	- 208
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	0	0	0	0	0	0
A	Infrastructuurfonds	0	0	0	0	0	0
Totaal generaal		157 793	215 370	57 577	177 869	154 043	- 23 826

Uitgaven

Betreffen schade-uitkeringen op afgegeven garanties.

Ontvangsten

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

3 De belasting en premieontvangsten

3.1 Inleiding

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

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

De ramingen voor de premieontvangsten komen overeen met de ramingen in de begrotingen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Begroting XV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Begroting XVI). In de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een nadere toelichting opgenomen van de ramingen voor de AWBZ en de ZVW. De overige fondsen worden toegelicht in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In paragraaf 3.2 wordt de raming van de belasting- en premieontvangsten van 2008 (de Vermoedelijke Uitkomsten) vergeleken met de stand van het vorige ramingsmoment (Voorjaarsnota 2008), waarbij de belangrijkste ramingsbijstellingen worden toegelicht. Paragraaf 3.3 bevat vervolgens een toelichting op de raming van 2009 (de Ontwerpbegroting), onderverdeeld naar endogene ontwikkeling en beleidsmaatregelen. Voor een meer uitgebreide toelichting op de belastingramingen wordt tevens verwezen naar de internetbijlage van deze Miljoenennota (www.rijksbegroting.nl). Paragraaf 3.4 presenteert de technische meerjarige ontvangstenraming tot en met 2011. Tot slot geeft paragraaf 3.5 een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieinkomsten voor 2008 en 2009.

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

3.2 De belasting- en premieontvangsten in 2008

In tabel 3.2.1 wordt de nieuwe raming voor 2008 vergeleken met de raming ten tijde van de Voorjaarsnota en wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste bijstellingen. Ten opzichte van de Voorjaarsnota 2008 is de raming voor de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis met – 0,4 miljard euro neerwaarts bijgesteld op basis van het meest recente economische beeld en de gerealiseerde kasontvangsten over 2008 tot en met de maand juli.

Tabel 3.2.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2008 op EMU-basis (x € miljoen)

	Voorjaarsnota 2008	Vermoedelijke uitkomsten 2008	Vershil 2008
Kostprijsverhogende belastingen (kasbasis)	75 043	74 318	– 724
Omzetbelasting	44 175	43 812	– 363
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	3 805	3 541	– 264
Accijnzen	10 609	10 563	– 45
Belastingen van rechtsverkeer	6 202	6 038	– 164
Motorrijtuigenbelasting	3 102	3 001	– 101
Belastingen op een milieugrondslag	4 202	4 432	230
Vliegbelasting	196	181	– 14
Verpakkingenbelasting	152	118	– 34
Overig	2 601	2 631	30
Belastingen en premies volksverzekeringen op inkomen, winst en vermogen (kasbasis)	102 806	102 932	126
Loonheffing	83 414	84 237	824
Inkomensheffing	– 5 745	– 6 029	– 284
Dividendbelasting	3 802	4 098	296
Vennootschapsbelasting	18 829	18 269	– 560
Overig (inclusief niet nader toe te rekenen belastingontvangsten)	2 521	2 371	– 151
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)	177 849	177 250	– 599
Aansluiting op EMU-basis	1 115	709	– 407
Premies werknemersverzekeringen	46 558	47 124	567
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	225 522	225 083	– 439

Het economisch beeld is sinds de Voorjaarsnota 2008 op hoofdlijnen weliswaar ongewijzigd, maar op onderdelen licht verschoven. Zo zijn – voor de ontvangsten in 2008 – relevante indicatoren als de ontwikkeling in de particuliere consumptie, de overheidsinvesteringen en de investeringen in woningen over 2008 naar beneden bijgesteld. Anderzijds is een relevante economische indicator als de ontwikkeling van het arbeidsvolume voor 2008 naar boven bijgesteld. Het verschoven economisch beeld in samenhang met de kasontvangsten tot en met juli 2008 hebben geleid tot diverse mutaties in de ontvangstenraming. Het totaalbeeld is negatief en leidt tot een neerwaartse aanpassing van de ontvangsten 2008 ten opzichte van de Voorjaarsnota met – 0,4 miljard euro.

De raming van de omzetbelasting is naar beneden bijgesteld met – 0,4 miljard vanwege de hierboven reeds genoemde lagere ontwikkeling van de particuliere consumptie, overheidsinvesteringen en investeringen in woningen. De kasontvangsten tot en met juli bevestigen deze ontwikkelingen. De kasontvangsten tot en met juli zorgen eveneens voor een tegenvaller bij de BPM-ontvangsten met – 0,3 miljard en de motorrijtuigenbelasting van – 0,1 miljard. Een lagere verwachte volumeontwikkeling in de verkoop van huizen zorgt voor een bijstelling van de overdrachtsbelasting met – 0,2 miljard. Ten slotte zorgen de realisaties tot en met juli voor een meevaller bij de energiebelasting van + 0,2 miljard.

Een sterkere werkgelegenheidontwikkeling voor 2008 zorgt voor een flinke opwaartse bijstelling van de loonheffing met 0,8 miljard ten opzichte van Voorjaarsnota 2008. De inkomensheffing is met – 0,3 miljard bijgesteld op basis van de kasontvangsten tot en met juli en een lagere ontwikkeling van het winstinkomen zelfstandigen. Bij de Vpb is eveneens sprake van een lagere grondslagontwikkeling. Dit zorgt voor een neerwaartse aanpassing van de Vpb-raming met – 0,6 miljard. Ten slotte is de dividendbelasting met 0,3 miljard naar boven bijgesteld op basis van de kasontvangsten tot en met juli.

3.3 De belasting- en premieontvangsten in 2009

In tabel 3.3.1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de geraamde belasting- en premieopbrengsten in 2009. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het effect van beleidsmaatregelen op de ontvangsten en het effect van de economische groei.

Tabel 3.3.1 Raming belasting- en premieontvangsten 2009 op kas en EMU-basis (x € miljoen)

	Vermoedelijke uitkomsten 2008	Maatregelen	Endogeen	Endogeen in %	2009
Kostprijsverhogende belastingen (kasbasis)	74 318	838	2 661	3,6%	77 819
Omzetbelasting	43 812	- 63	2 202	5,0%	45 952
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	3 541	- 160	97	2,8%	3 478
Accijnzen	10 563	415	60	0,6%	11 038
Belastingen van rechtsverkeer	6 038	34	16	0,3%	6 088
Motorrijtuigenbelasting	3 001	204	145	4,8%	3 350
Belastingen op een milieugrondslag	4 432	48	126	2,8%	4 605
Vliegbelasting	181	174	8	4,5%	364
Verpakkingenbelasting	118	186	1	1,0%	305
Overig	2 631	0	7	0,3%	2 638
Belastingen en premies volksverzekeringen op inkomen, winst en vermogen (kasbasis)	102 932	1 641	4 930	4,8%	109 502
Loonheffing	84 237	1 650	4 786	5,7%	90 658
Inkomensheffing	- 6 029	368	- 359	6,0%	- 6 019
Dividendbelasting	4 098	- 1	- 302	- 7,4%	3 796
Vennootschapsbelasting	18 269	- 512	679	3,7%	18 435
Overig (inclusief niet nader toe te rekenen belastingontvangsten)	2 371	136	126	5,3%	2 632
Totaal belastingen en premies volksverzekeringen (kasbasis)	177 250	2 479	7 591	4,3%	187 321
Aansluiting op EMU-basis	709				1 450
Premies werknemersverzekeringen	47 124	- 3 456	1 550	3,3%	45 218
Totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis)	225 083	- 977	9 883	4,4%	233 989

In 2009 bedragen de totale ontvangsten op EMU-basis naar verwachting 234,0 miljard euro. Ten opzichte van de vermoedelijke uitkomsten 2008 is dit een toename met 8,9 miljard euro als gevolg van beleidsmaatregelen en de verwachte endogene groei vanuit de economische ontwikkeling. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan. In de internetbijlage van deze Miljoenennota staat een uitgebreidere toelichting voor de grootste belastingsoorten (www.rijksbegroting.nl).

3.3.1 Endogene ontwikkeling belasting- en premieontvangsten 2009

De endogene toename van de ontvangsten is het gevolg van de economische ontwikkelingen zoals deze geraamd zijn in de Macro Economische Verkenning 2009. Voor 2009 verwacht het Centraal Planbureau (CPB) een

groei van het nominale BBP van 4,8%. De endogene groei van de totale ontvangsten licht wat lager dan de BBP-groei: 4,4%. De oorzaak hiervan ligt in de samenstelling van de economische groei, waardoor er een verschil ontstaat tussen de BBP-groei en de toename van de endogene ontvangsten. Dit geldt zowel voor een afwijkende volumegroei als voor een afwijkende prijsontwikkeling van de verschillende componenten van het BBP.

Met name de endogene groei van de vennootschapsbelasting, de accijnzen en de premies werknemersverzekeringen blijft achter bij de ontwikkeling van het BBP. Van de toename van de ontvangsten is 9,9 miljard het gevolg van de economische ontwikkeling.

De groei bij de kostprijsverhogende belastingen is 3,6%. Belangrijkste belastingsoorten die hieronder vallen zijn de omzetbelasting (BTW) en de accijnzen. De verwachte endogene stijging van de omzetbelasting bedraagt 5,0%. De accijnzen nemen endogeen toe 0,6%. Het verschil in de endogene ontwikkeling tussen deze belastingsoorten wordt veroorzaakt door een dalende trend in de consumptie van tabak en alcohol, waardoor de ontwikkeling van de totale accijnsopbrengsten wordt geremd.

De endogene groei van de belastingen op inkomen, winst, vermogen en premies volksverzekeringen bedraagt 5,8%. De belangrijkste belastingsoort die hieronder valt is de loonheffing die met name als gevolg van een hoge contractloonontwikkeling een toename van 6,9% laat zien. Bij de dividendbelasting is sprake van een negatieve ontwikkeling. Dit betreft een lichte correctie op het effect van de forse ontwikkeling van de dividendinkomsten in 2007 en een eveneens forse verwachte ontwikkeling in 2008. Voor 2009 wordt een wat minder hoog niveau van de dividenduitkeringen ten opzichte van 2008 verwacht.

3.3.2 Het effect van beleidsmaatregelen op de belasting- en premieontvangsten.

In 2009 bedraagt het effect van beleidsmaatregelen op de belastingen en premies – 1,0 miljard euro op kasbasis. Deze – 1,0 miljard betreft een saldo van diverse maatregelen. Een van de belangrijkste maatregelen betreft het pakket Arbeidsparticipatie en koopkracht dat een flinke lastenverlichting in 2009 betekent en voor 0,7 miljard minder inkomsten zorgt (zie tabel 3.3.2, kolom belastingen en premies kas).

Onderdeel van het pakket Arbeidsparticipatie en koopkracht betreft onder meer de invoering van de participatiebonus voor mensen vanaf 62 jaar die blijven werken en de verlaging van de algemene heffingskorting. De verlaging van de Awf-premie voor werknemers zorgt daarnaast voor een hogere loonheffingsgrondslag. Deze maatregelen zorgen samen met een maatregel als de bevroering van de algemene heffingskorting die per 2008 is doorgevoerd en enkele andere kleinere maatregelen per saldo voor 1,7 miljard hogere ontvangsten bij de loonheffing (zie tabel 3.3.1). Anderzijds leiden een lagere Awf-premie voor werknemers, lagere zorgpremies en lagere WW-premies voor werkgevers tot flink lagere ontvangsten bij de premie werknemersverzekeringen: – 3,5 miljard (zie tabel 3.3.1).

Beleidsmatige verhogingen van de dieselaccijns, tabaksaccijns en de bieraccijns leiden tot 0,4 miljard hogere ontvangsten in 2009.

In 2008 is – met oog op de toekomstige invoering van de kilometerheffing – gestart met een gefaseerde afbouw van de Belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) onder gelijktijdige verhoging van de Motorrijtuigenbelasting (MRB). In 2009 is hier 185 miljoen euro mee gemoeid.

De invoering van de vliegbelasting die oorspronkelijk per 1 januari 2008 zou plaatsvinden, maar uitgesteld is tot 1 juli 2008 leidt in 2009 nog tot een autonome toename van de ontvangsten. Hetzelfde geldt voor de verpakkingsbelasting.

Tabel 3.3.2 geeft een overzicht van het budgettaire beslag van beleidsmaatregelen op zowel kas- als transactiebasis en tevens het effect daarvan op de lastenontwikkeling in 2009. Het verschil tussen het totale effect van het beleid op de ontvangsten en de lastenontwikkeling wordt veroorzaakt doordat sommige maatregelen wel gevolgen hebben voor de inkomsten maar niet relevant zijn voor de lastenontwikkeling. Zo is de afschaffing van de Buitengewone uitgavenaftrek (BU) wel relevant voor de inkomsten, maar niet relevant voor de lastenontwikkeling. Het omgekeerde geldt ook: zo is een verandering bij de zorgtoeslag wel relevant voor de lastenontwikkeling maar heeft dit geen gevolgen voor de belasting- en premieontvangsten.

Wat betreft het BU-pakket zien we grote verschillen tussen de kasontvangsten en de ontvangsten op transactiebasis en het effect op de lasten. Dit komt omdat het afschaffen van de BU in 2009 met name pas in 2010 tot extra kasontvangsten leidt.

Tabel 3.3.2 Budgettair effect van belasting- en premiemaatregelen 2009 (x € miljoen)

	Belastingen en premies kas	Belastingen en premies op transactiebasis	Totaal lasten
Zorgpremies	- 718	- 838	- 838
Arbeidsparticipatie en koopkracht	- 737	- 764	- 764
Zorgtoeslag	0	0	- 187
(Overloop) milieu/accijns tabak/alcohol	858	832	832
WW premies werkgevers	- 413	- 413	- 413
BU pakket (exclusief zorgtoeslag)	246	1 491	291
Overig	- 212	- 514	- 100
Totaal Beleidsmaatregelen 2009	- 977	- 205	- 1 179

3.4 Meerjarige ontvangstenraming

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

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

	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	208,9	225,1	234,0	243,4	254,4
ww belastingen op kasbasis	134,9	145,2	151,8	156,9	162,1

3.5 De belastingraming 2008–2009

Tabel 3.5.1 bevat een gedetailleerd overzicht van de raming van de belasting- en premieontvangsten 2008 en 2009 op kasbasis en de aansluiting naar EMU-basis.

Tabel 3.5.1. Overzicht van belasting- en premieontvangsten 2008- 2009 (x €miljoen)

	Vermoedelijke uitkomsten 2008	Ontwerpbegroting 2009
Kostprijsverhogende belastingen	74 318	77 819
Invoerrechten	2 357	2 357
Omzetbelasting	43 812	45 952
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	3 541	3 478
Accijnzen	10 563	11 038
– Accijns van lichte olie	4 024	4 063
– Accijns van minerale oliën, anders dan lichte olie	3 155	3 449
– Tabaksaccijns	2 462	2 513
– Alcoholaccijns	318	312
– Bieraccijns	313	402
– Wijnaccijns	290	300
Belastingen van rechtsverkeer	6 038	6 088
– Overdrachtsbelasting	5 160	5 159
– Assurantiebelasting	834	884
Motorrijtuigenbelasting	3 001	3 350
Belastingen op een milieugrondslag	4 432	4 605
– Grondwaterbelasting	187	189
– Afvalstoffenbelasting	176	177
– Energiebelasting	3 942	4 110
– Waterbelasting	127	128
– Brandstoffenheffingen	1	1
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken e.a.	153	155
Belasting op zware motorrijtuigen	121	126
Luchthavenbelasting	181	364
Verpakkingenbelasting	118	305
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	70 720	73 848
Inkomstenbelasting kas	4 084	2 607
Loonbelasting kas	42 047	45 527
Dividendbelasting	4 098	3 796
Kansspelbelasting	353	508
Vennootschapsbelasting	18 269	18 435
– Gassector kas	2 100	2 500
– Niet-gassector kas	16 169	15 935
Successierechten	1 839	1 945
Niet nader toe te rekenen belastingontvangsten	149	149
Totaal belastingen	145 187	151 816
Premies volksverzekeringen kas	32 063	35 505
Premies werknemersverzekeringen	47 124	45 218
Aansluiting naar EMU-basis	709	1 450
Totaal belasting- en premieontvangsten op EMU-basis	225 083	233 989

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

4.1 EMU-saldo en financieringsbehoefte

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1 Feitelijk financierings-saldo Rijk (in % geharmoniseerd BBP)	- 10 426	- 4 335	- 5 020	- 1 496	- 5 815	- 2 934	- 3 587	- 8 002	- 12 327	- 9 277	- 76	4 129	612	3 925	3 447
2 Financiële transacties	- 3,4	- 1,4	- 1,5	- 0,4	- 1,5	- 0,7	- 0,8	- 1,7	- 2,6	- 1,9	0	0,8	0,1	0,7	0,6
3 Kas-transactieverschillen (incl. derden-rekeningen en overig)	1 166	- 617	- 2 382	- 2 471	- 964	464	2 764	1 030	- 1 278	- 646	23	- 2 830	1 666	1 830	2 800
4 Saldo Rijk (4=1+2+3)	- 1 705	- 8	276	- 403	3 440	4 066	268	2 051	1 422	1 507	355	2 957	1 114	1 703	2 729
5 Saldo centrale overheid, niet-Rijk	- 10 965	- 4 960	- 7 126	- 4 370	- 3 339	1 596	- 555	- 4 921	12 183 ¹	- 8416	302	4 256	3 392	7 458	8 976
6 Saldo centrale overheid (6=4+5) (in % geharmoniseerd BBP)	110	73	56	203	- 18	60	- 377	- 23	- 35	69	- 34	71	73	0	0
7 Saldo lokale overheid (in % geharmoniseerd BBP)	- 10 855	- 4 887	- 7 070	- 4 167	- 3 357	1 656	- 932	- 5 375	- 12 218	- 8 347	268	4 327	3 465	7 458	8 976
8 Saldo sociale-verzekeringsfondsen (in % geharmoniseerd BBP)	- 3,6	- 1,5	- 2,1	- 1,1	- 0,9	0,4	- 0,2	- 1,2	- 2,6	- 1,7	0,1	0,8	0,6	1,3	1,4
9 EMU-saldo (9=6+7+8) (in % geharmoniseerd BBP)	34	583	2 851	13	304	63	- 379	- 2 255	2 786 ²	- 966	- 874	- 118	- 40	- 200	- 200
10 Financieringsbehoefte	0	0,2	0,8	0	0,1	0	- 0,1	- 0,5	- 0,6	- 0,2	- 0,2	0	0	0	0
11 (waarvan aflossingen)	- 2423	- 1 740	- 54	990	4 653	6 525	235	- 2 079	106	729	- 753	- 838	- 1 452	129	- 1 584
	- 0,8	- 0,5	0	0,3	1,2	1,6	0,1	- 0,4	0	0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,3	0	- 0,3
	- 13 244	- 6 044	- 4 272	- 3 164	1 600	5 559	- 1 076	- 9 709	- 14 898	- 8 584	- 1 359	3 371	1 973	7 386	7 192
	- 4,3	- 1,9	- 1,2	- 0,9	0,4	1,3 ³	- 0,2	- 2,1	- 3,1	- 1,7	- 0,3	0,6	0,3	1,2	1,2
	23 640	16 223	13 638	20 643	55 200	29 572	22 945	33 400	36 253	28 141	26 918	27 922	26 966	17 449	28 798
	1 323	11 888	(8 600)	19 147	49 385	29 325	19 358	25 398	23 791	18 864	26 862	26 862	26 862	21 374	32 245

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

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

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

4.2 EMU-schuld

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Geharmoniseerd BBP	305 261	319 755	342 237	362 464	386 193	417 960	447 731	465 214	476 945	491 184	513 407	539 929	567 066	593 210	621 920
2. Staatsschuld (conform EMU-definitie) (in % geharmoniseerd BBP)	181 319	185 256	185 601	189 819	191 279	182 556	185 399	192 897	205 554	214 871	221 889	212 495	210 058	206 157	202 685
3. Schuld overige overheden (in % geharmoniseerd BBP)	59,4	57,9	54,2	52,4	49,5	43,7	41,4	41,5	43,1	43,7	43,2	39,4	37,0	34,8	32,6
4. EMU-schuld (in % geharmoniseerd BBP)	50 914	51 697	47 726	48 370	44 811	42 209	41 733	42 193	42 455	42 733	44 171	43 614	43 614	43 516	43 717
	16,7	16,2	13,9	13,3	11,6	10,1	9,3	9,1	8,9	8,7	8,6	8,1	7,6	7,3	7,0
	232 233	236 953	233 327	238 189	236 090	224 765	227 132	235 090	248 009	257 604	266 060	256 109	253 374	249 673	246 426
	76,1	74,1	68,2	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	44,7	42,1	39,6

¹ Bron voor de realisatiecijfers (1995–2007) van het EMU-saldo, de EMU-schuld en het BBP zijn het CBS en de Europese Commissie. Eventuele afwijkingen daarvan zijn toegelicht in voetnoten.

4.3 Staatsschuld naar instrument

Tabel 4.3 Staatsschuld naar instrument (x € miljard)													
	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Gevestigde schuld	174,2	181,7	184,6	174,2	174,4	172,0	182,4	197,1	202,4	197,6	192,3	193,3	189,9
(0-5 jaar)	75,2	92,5	94,7	91,9	91,7	94,6	95,5	111,2	119,0	112,8	101,9		
(5-10 jaar)	69,5	68,9	67,7	63,1	63,9	59,3	68,9	67,9	59,4	55,4	57,0		
(10-25 jaar)	22,4	13,4	13,3	10,3	9,9	9,2	18	17,9	17,9	21,5	21,3		
(25-40 jaar)	7,1	6,9	8,9	8,9	8,9	8,9	0	0,1	6,1	7,9	12,1		
2. Vlottende schuld													
(DTC's)	5,7	6,8	5,1	5,5	5,8	16,1	20,4	17,8	18,1	14,0	16,8	14,4	14,4
3. Overig (o.a. munten)	1,4	1,3	1,6	2,9	5,2	4,8	2,8	0	1,4	0,9	1,0	-1,5	-1,6
4. Totale staatsschuld (conform EMU-definitie)	181,3	189,8	191,3	182,6	185,4	192,9	205,6	214,9	221,9	212,5	210,1	206,2	202,7
5. Gemiddeld resterende looptijd vaste schuld (in jaren)	6,9	6,5	6,5	6,3	6,2	6,2	6,2	5,6	6,1	6,4	7,0		
6. Gemiddelde couponrente (in %)	7,6	7,3	6,6	6,1	5,7	5,6	5,3	4,8	4,4	4,1	4,1		

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

Tabel 4.4 ontwikkeling van de EMU-schuldquote (x € miljard)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. EMU-schuldquote	52,0	52,4	51,8	47,4	44,7	42,1	39,6
2. Effect EMU-saldo op de schuldquote	3,1	1,7	0,3	-0,6	-0,3	-1,2	-1,2
3. Noemereffect	-1,3	-1,6	-2,4	-2,5	-2,2	-1,9	-1,9
4. EMU-saldo en BBP-effect	1,9	0,1	-2,1	-3,1	-2,5	-3,1	-3,1
5. Financiële transacties en overig	-0,4	0,3	1,5	-1,3	-0,3	0,5	0,6
6. Totale mutatie schuldquote	1,5	0,4	-0,6	-4,4	-2,8	-2,6	-2,5

5 Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven

5.1 Inleiding

Deze bijlage bevat informatie over inkomstenbeperkende regelingen en de belastinguitgaven in de Nederlandse fiscale wetgeving.

De basis van het belastingstelsel wordt gevormd door de primaire heffingsstructuur met als doel de lasten van de overheidsuitgaven op evenwichtige wijze te financieren. Bij de inkomsten- en loonbelasting vormt de draagkracht van natuurlijke personen om belasting te betalen hierbij een essentiële maatstaf. Uitgaand van het rechtvaardigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel wordt de draagkracht bepaald op basis van het inkomen, waarbij onder andere rekening wordt gehouden met verwervingskosten, basiskosten en doelmatigheid. Onder de primaire heffingsstructuur vallen ook regelingen die bij de bepaling van de draagkracht door hun aard tot een vermindering van de belastingopbrengsten leiden, zoals heffingskortingen voor bepaalde gezinsituaties.

Enkele van deze inkomstenbeperkende maatregelen hebben een groot budgettair beslag. Ook zijn er inkomstenbeperkende regelingen waarvan beargumenteerd kan worden dat ze lijken op belastinguitgaven. De aanvullende combinatiekorting heeft bijvoorbeeld ook tot doel om de arbeidsparticipatie van de minst verdienende partner te bevorderen. Paragraaf 5.2 is gewijd aan deze inkomstenbeperkende regelingen.

Onder een belastinguitgave wordt verstaan een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet. Een belangrijk onderdeel van de bijlage is de jaarlijks geactualiseerde meerjarige budgettaire overzichten. Deze overzichten zijn opgenomen in de tabellen 5.4.1 (Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2007–2013) en 5.4.2 (Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2007–2013). De toelichting op de afzonderlijke belastinguitgaven – onder meer bestaande uit een beschrijving van de regeling en een weergave van de doelstelling, het verantwoordelijke ministerie en de uitgevoerde evaluaties – wordt sinds enkele jaren alleen nog in de internetversie opgenomen (www.rijksbegroting.nl). De papieren versie wordt hierdoor korter, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de beschikbare informatie.

Voor de overzichtelijkheid worden de budgettaire gevolgen van voorgestelde wijzigingen in de sfeer van de belastinguitgaven afzonderlijk weergegeven in tabel 5.3.1 (Wijzigingen per 2009). In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op de evaluatie van de belastinguitgaven. De evaluatieprogrammering voor het afgelopen jaar, het lopende jaar en het komende jaar wordt in het kort beschreven.

5.2 Een overzicht van inkomstenbeperkende regelingen

In de belastingwetten zijn veel artikelen en/of regelingen opgenomen die de grondslag voor belastingheffing afbakenen en daardoor kunnen leiden tot een verlaging van het te betalen belastingbedrag. Een dergelijk belastingverlagend element kan afhankelijk van de aard en soort gezien worden als integraal element van de basisdefinitie – en daarmee als inkomstenbeperkende regeling binnen de primaire structuur. Er zijn talloze voorbeelden van regelingen die als nadere (inperkende) afbakening van de grondslag kunnen worden beschouwd.

Een uitputtende lijst van inkomstenbeperkende regelingen kan om deze reden niet worden opgesteld. In tabel 5.2.1 wordt daarom om pragmatische redenen een afgebakend aantal inkomstenbeperkende regelingen in beeld gebracht met een groot budgettair beslag of die lijken op belastinguitgaven. De gemaakte keuze vloeit voort uit de conclusies van de Studiegroep Begrotingsruimte hieromtrent. Bij de budgettaire derving is uitgegaan van de geraamde inkomstenderving in 2009.

De algemene heffingskorting is vanwege het algemene karakter zonder meer onderdeel van de primaire structuur en daarmee te kenschetsen als inkomstenbeperkende regeling met een groot budgettair beslag. Bij de arbeidskorting is sprake van een gedeeltelijk grijs gebied. De arbeidskorting biedt compensatie voor te maken kosten, verwervingskosten, en behoort op basis daarvan tot de primaire structuur. Maar de arbeidskorting kent inmiddels ook prikkels tot een verhoogde arbeidsparticipatie, waardoor het ook deels als belastinguitgave gekwalificeerd zou kunnen worden. Bij de combinatiekortingen geldt een vergelijkbare redenering. De eigen woning wordt in de inkomstenbelasting gezien als inkomstenbron die draagkracht genereert en wordt als primair inkomen belast via het eigenwoningforfait. De belasting van de eigen woning behoort daarmee tot de primaire heffingsstructuur. Dit betekent dat kosten ter verwerving van deze primaire inkomstenbron aftrekbaar zijn en geen belastinguitgaven zijn. Het opgenomen bedrag is het saldo van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait.

De aftrekbaarheid van pensioenpremies, die samenhangt met de omkeerregeling geldt als onderdeel van de primaire structuur uitgaande van de opvatting dat een pensioenvoorziening alleen toekomstig inkomen verschaft. Het opgenomen bedrag is het totaal van de belastingderving in box 1 en in box 3. De aftrek (c.q. het niet belasten) van premies kost bijna € 17 mld. Pensioenuitkeringen leiden tot ca. € 10,5 mld belastingopbrengsten. Daarmee komt de belastingderving in box 1 op € 6,4 mld. Daarnaast is er een derving in box 3, doordat vermogens gevormd uit pensioenpremies niet belast zijn in box 3. De derving in box 3 bedraagt ca. € 4,3 mld.

Tabel 5.2.1 Overzicht inkomstenbeperkende regelingen in 2009 budgettair belang (x € miljard)

	2009
Algemene heffingskorting	23,2
Arbeidskorting	9,7
Combinatiekorting	0,8
Eigen woning	10,2
Pensioenen	10,7
Totaal	54,6

5.3 Wijzigingen belastinguitgaven per 2009

Tabel 5.3.1 bevat een overzicht van de wijzigingen op het gebied van de belastinguitgaven per 2009. Voor een inhoudelijke uitleg van de wijzigingen wordt verwezen naar het Belastingplan.

Tabel 5.3.1 Wijzigingen per 2009, budgettair effect op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2009
<i>Aanpassing van bestaande posten en introductie van nieuwe belastinguitgaven per 2009:</i>	
Zelfstandigenaftrek	- 17
Uitbreiding faciliteiten speur- en ontwikkelingswerk	39
Startersaftrek	4
Verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's	9
Verlaging MRB zeer zuinige auto's	5
Verruiming ouderschapsverlofkorting	46
Participatiebonus	280
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (Tonnageregeling)	0
Totaal	366

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

5.4 Overzicht van de belastinguitgaven

De tabellen 5.4.1 en 5.4.2 bevatten meerjarige overzichten van de belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen respectievelijk de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen. Naast ramingen voor de jaren 2008 en 2009, bevatten de tabellen tevens nieuwe ramingen voor het jaar 2007 op basis van realisatiecijfers dan wel nieuwe gegevens of nieuwe raminginzichten. Aldus kan voor dat jaar een vergelijking worden gemaakt met de ramingen uit de Miljoenennota van vorig jaar. De kolommen voor de jaren 2010 tot en met 2013 bevatten extrapolaties op basis van relevante macro-economische ophoogfactoren. Tevens is rekening gehouden met autonome wijzigingen in die jaren.

Tabel 5.4.1 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2007–2013, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2007 (raming MN 2008)	2007 (realisatie/ aangepaste raming)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verlaging lastendruk op ondernemingen	2 544	2 731	2 772	2 804	2 860	2 944	2 989	3 038
a) algemeen								
Zelfstandigenaftrek	1 249	1 290	1 309	1 315	1 337	1 360	1 383	1 407
Extra zelfstandigenaftrek starters	65	66	67	72	73	74	76	77
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	10	10	10	10	10	10	11	11
FOR, niet omgezet in lijfrente	212	212	215	218	222	225	229	233
Meewerkaftrek	14	9	9	9	8	8	7	7
Stakingsaftrek	20	17	17	17	17	17	18	18
Doorschuiving stakingswinst	108	108	143	148	151	154	156	158
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet	120	150	150	150	156	163	170	178
Doorschuiving aanmerkelijk belangwinst bij aandelenfusie	37	37	38	38	39	39	40	41
Landbouwwijstelling	176	250	255	260	262	260	254	251
b) investeringen in het algemeen								
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	177	177	194	193	200	208	216	224
Willekeurige afschrijving starters**	9	9	9	9	9	9	9	9
Willekeurige afschrijving zeeschepen**	1	1	1	1	1	1	1	1
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	70	70	71	71	72	74	77	80
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk	8	10	10	10	10	10	10	10
c) investeringen ten behoeve van het milieu								
VAMIL**	38	50	38	38	38	38	38	38
Energie-investeringsaftrek (EIA)	139	160	139	145	150	171	171	171
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	98	94	86	89	93	111	111	111
Bosbouwvrijstelling	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer	6	10	10	10	11	11	11	12
Verlaging lastendruk op arbeid	1 209	1 226	1 262	1 668	1 738	1 860	1 917	1 959
a) gericht op werkgevers								
Afdrachtvermindering onderwijs	192	219	225	231	242	249	261	272
Afdrachtvermindering zeevaart	83	82	84	84	88	91	95	99
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk	399	410	417	456	475	532	532	532
b) gericht op werknemers								
Werknemersspaarregelingen (o.a. spaarloon)***	232	227	222	220	220	220	220	220
Feestdagenregeling***	45	40	53	56	59	61	63	66
Verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto's	–	–	8	18	18	18	18	21
Vakantiebonnen	19	29	18	7	–	–	–	–
Ouderschapsverlofkorting	37	19	28	78	90	90	90	90
Arbeidskorting voor ouderen	196	196	200	225	250	300	325	340
Levensloopverlofkorting	6	4	7	13	16	19	33	39
Participatiebonus	–	–	–	280	280	280	280	280
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen	1 292	1 346	1 390	1 428	1 477	1 530	1 589	1 658
Kindertoeslag forfaitair rendement	20	21	22	22	22	23	23	25
Ouderentoeslag forfaitair rendement	97	123	125	129	133	136	140	144
Vrijstelling bos- en natuurterreinen forfaitair rendement	4	4	4	4	4	4	4	4
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap forfaitair rendement	5	5	5	5	5	5	5	6
Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	58	58	65	73	81	89	98	108
Vrijstelling sociaal-ethisch beleggen forfaitair rendement	1	2	2	3	3	4	4	5
Vrijstelling cultureel beleggen forfaitair rendement	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling durfkapitaal forfaitair rendement	10	10	10	10	10	11	11	11
Vrijstelling spaarloon- en premiespaarregeling forfaitair rendement	7	7	8	9	5	–	–	–
Vrijstelling rechten op kapitaalsuitkering bij overlijden forfaitair rendement	7	6	6	6	6	6	7	7
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	676	681	698	707	727	747	767	789
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld	230	251	256	260	267	275	282	290
Gedeeltelijke vrijstelling van inkomsten uit kamerverhuur	20	20	20	21	22	23	24	26
Aftrek kosten monumentenwoning	66	66	66	66	69	72	77	81
Heffingskorting groen beleggen	73	73	83	93	103	113	125	138
Heffingskorting sociaal-ethisch beleggen	2	2	3	3	3	4	4	5

Tabel 5.4.1 Belastinguitgaven in de belastingen op inkomen, winst en vermogen 2007–2013, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2007 (raming (realisatie/ MN 2008))	2007 (aange- paste raming)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Heffingskorting cultureel beleggen	1	1	1	1	1	1	1	1
Heffingskorting durfkapitaal	9	10	10	10	10	11	11	11
Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal	5	5	5	5	5	5	5	6
Overige regelingen	638	789	797	808	835	863	896	931
Aftrek afkoopsommen echtscheidingsuitkeringen	3	3	3	3	3	3	3	4
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	170	183	186	190	199	209	221	233
Giftenaftrek	250	313	318	325	331	337	343	350
Faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen	215	290	290	290	302	314	329	344
Totaal algemeen	5 697	6 092	6 221	6 708	6 910	7 197	7 391	7 586
percentage BBP	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1

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

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

** Het betreft hier niet de kasgeving maar de contante waarde van het rentevoordeel voor de betrokken belastingplichtigen c.q. het rentenadeel voor de overheid.

*** Het spaarloon, de feestdagenregeling en de vakantiebonnen hebben ook invloed op de premies voor de werknemersverzekeringen WW (AWF en sectorfonds), WIA en ZVW. Wijzigingen in deze belastinguitgaven veranderen zowel het fiscale loon als het premieloon (en in het verlengde daarvan het uitkeringsloon, waardoor de hoogte van uitkering kan veranderen). Er is geraamd dat de drie genoemde belastinguitgaven leiden tot een lagere heffing aan premies van circa 244 miljoen euro (2008). Daarvan komt verreweg het grootste deel ten laste van het spaarloon (199 miljoen euro), het restant is verdeeld over de twee andere posten. Deze effecten zijn niet in het overzicht van tabel 5.4.1 opgenomen.

Tabel 5.4.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2007–2013, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2007 (raming (realisatie/ MN 2008))	2007 (aange- paste raming)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Energiebelasting	170	167	177	188	193	199	206	212
Verlaagd tarief glastuinbouw	159	156	166	177	182	188	194	199
Teruggaaf kerkgebouwen	5	5	5	5	5	5	5	6
Teruggaaf non-profit	6	6	6	6	6	6	7	7
Omzetbelasting – verlaagd tarief	3 498	3 560	3 694	3 851	3 962	4 076	4 222	4 372
Boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	561	552	572	597	614	632	654	678
Bibliotheken (verhuur boeken), musea e.d.	108	103	107	111	114	117	122	126
Kermessen, attractieparken, sportwedstrijden en -accommodatie	110	115	120	125	129	132	137	142
Circussen, bioscopen, theaters en concerten	120	125	130	135	139	143	148	153
Sierteelt	186	189	196	204	210	216	224	232
Arbeidsintensieve diensten	373	381	395	412	424	436	452	468
Vervoer van personen (w.o. openbaar vervoer)	660	681	707	737	758	780	808	837
Logiesverstrekking (incl. kamperen)	230	234	243	254	261	269	278	288
Voedingsmiddelen horeca	1 150	1 180	1 224	1 276	1 313	1 351	1 399	1 448
Omzetbelasting – vrijstellingen	422	422	430	470	484	497	515	533
Sportclubs	63	63	66	69	71	73	76	78
Post	159	159	155	179	184	189	196	203
Vakbonden, werkgeversorg., politieke partijen, kerken	88	88	92	98	101	104	107	111
Fondswerving	112	112	117	124	128	131	136	141
Overige vrijstellingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Omzetbelasting – speciale regelingen	113	113	112	117	120	124	128	133
Kleine ondernemersregeling	80	80	79	82	84	87	90	93
Landbouwregeling	33	33	33	35	36	37	38	40
Overige regelingen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

Tabel 5.4.2 Belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen 2007–2013, budgettair belang op transactiebasis in lopende prijzen (x € miljoen)*

	2007 (raming (realisatie/ MN 2008))	2007 (aange- paste raming)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Accijnzen	384	384	435	454	472	490	506	521
Verlaagd tarief kleine brouwerijen	1	1	1	1	1	1	1	1
Raffinaderijvrijstelling	42	42	42	43	45	46	48	49
Vrijstelling communautaire wateren	77	77	138	145	151	157	162	167
Vrijstelling luchtvaartuigen	131	131	133	138	143	149	154	158
Tariefdifferentiatie tractoren en mobiele werktuigen	132	132	120	126	131	136	140	145
Laag tarief OV-bussen en huisvuilauto's	1	1	1	1	1	1	1	1
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	85	85	61	48	40	32	31	26
Vrijstelling elektrische en hybride motorrijtuigen	14	14	16	16	8	1	1	0
Teruggaaf ambulance	0	0	0	0	0	0	0	0
Teruggaaf taxi's	32	32	33	32	32	31	30	26
Verlaging tarief voor dieselauto's met roetfilter	39	39	12	-	-	-	-	-
Motorrijtuigenbelasting	132	132	148	175	195	220	247	292
Nihiltarief OV-bussen op LPG	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling motorrijtuigen ouder dan 25 jaar	94	94	102	114	126	141	156	185
Vrijstelling taxi's	33	33	36	40	45	49	55	66
Vrijstelling reinigingsdiensten	1	1	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling wegenbouw	0	0	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling ambulances	2	2	2	2	2	2	3	3
Nihiltarief elektrische motorrijtuigen	0	0	0	-	-	-	-	-
Overige vrijstellingen	2	2	2	2	2	2	2	2
Verlaging MRB zeer zuinige auto's	-	-	5	16	19	25	30	35
Belasting op zware motorrijtuigen (eurovignet)	0	0	0	0	0	0	0	0
Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer	0	0	0	0	0	0	0	0
Overdrachtsbelasting	128	263	226	216	223	229	235	239
Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsoverdracht in familiesfeer	16	18	18	18	19	19	20	20
Vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering	15	20	20	20	21	21	22	22
Vrijstelling landinrichting	1	0	1	1	1	1	1	1
Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden	2	10	5	5	5	5	5	6
Vrijstelling monumenten	29	52	30	30	31	32	33	33
Vrijstelling cultuurgrond	60	163	150	140	144	149	152	155
Vrijstelling natuurgrond	5	0	2	2	2	2	2	2
Totaal generaal	4 932	5 126	5 283	5 519	5 689	5 867	6 090	6 328
percentage BBP	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9

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

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

n.b. = niet beschikbaar.

5.5 Evaluatie van belastinguitgaven.

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

De **evaluatie van het verlaagde BTW-tarief voor de sierteelt**¹ is in opdracht van het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit uitgevoerd door het onderzoeksbureau van het LEI. Het verlaagde BTW-tarief is destijds op initiatief van de Tweede Kamer ingesteld om bloemen en planten betaalbaar te houden voor lage inkomensgroepen en om omzet en werkgelegenheid in de tuinbouw te stimuleren. In het rapport wordt geconcludeerd dat een stimulans van de binnenlandse vraag van sierteeltproducten door middel van een verlaagd BTW-tarief geen belangrijke bijdrage levert aan de totale afzet van sierteeltproducten, gelet op de grote export oriëntatie van de sierteeltsector. Echter, indien een overgang van een verlaagd BTW-tarief naar het normale BTW-tarief navolging krijgt in het buitenland leidt het tot een veel groter effect voor de sierteeltsector. Een overgang alleen in Nederland naar het normale BTW-tarief voor sierteeltproducten zou leiden tot een omzetzdaling van € 235 miljoen en een verlies van ca 3515 arbeidsplaatsen. Bij navolging in het buitenland leidt dit in Nederland tot een omzetzdaling van € 800 miljoen en een werkgelegenheidsverlies van 7710 arbeidsplaatsen. Het rapport heeft het kabinet geen aanleiding gegeven tot afschaffing van het verlaagde BTW-tarief voor de sierteeltproducten.

De **evaluatie «Belastinguitgaven op het terrein van de accijnzen»**² behandelt de diverse vrijstellingen van accijns op minerale oliën en het verlaagde tarief voor bieraccijns voor kleine brouwerijen. Het doel van de accijnsvrijstelling voor **raffinaderijen** is het voorkomen van dubbele belastingheffing bij de productie van minerale oliën. Dit doel wordt met deze regeling bereikt. Het kabinet ziet geen aanleiding om deze vrijstelling te wijzigen.

Met de accijnsvrijstelling van de **scheepvaart** wordt invulling gegeven aan internationale verplichtingen en communautaire regelgeving. De maatregel is effectief in het bereiken van het doel de internationale concurrentieverhoudingen te waarborgen. Hoewel in de oorspronkelijke doelstelling van accijnsvrijstelling voor de scheepvaart milieutechnische aspecten geen rol hebben gespeeld, zal het kabinet in toekomstig beleid deze aspecten betrekken.

Met de vrijstelling van accijns voor de **luchtvaart** wordt effectief en doelmatig voldaan aan communautaire regelgeving en de vele internationale overeenkomsten en voldoet het aan het doel de internationale concurrentieverhoudingen te waarborgen. Ten principale zou het vanuit milieuperspectief en vanuit het uitgangspunt «de vervuiler betaalt» wenselijk kunnen zijn om deze accijnsvrijstelling op te heffen. Het maken van nieuwe afspraken en het voeren van onderhandelingen hierover met derde landen dient in EU-kader plaats te vinden. Hiervoor bestaat echter binnen de EU op dit moment weinig tot geen steun. Hetzelfde geldt voor landen buiten de EU. Per 1 juli is de vliegbelasting ingevoerd waardoor voor de luchtvaartsector al in zekere mate het principe «de vervuiler betaalt» gaat gelden en waarmee naar verwachting ook positieve milieueffecten zullen worden bereikt. Daarnaast is een EU voorstel in behandeling waarmee wordt beoogd luchtvaart vanaf 2011 op te nemen in het emissiehandelssysteem (ETS). In het op 26 maart 2008 gehouden spoeddebat over de vliegbelasting is toegezegd dat de Kamer voor 1 oktober 2008 een brief zal ontvangen over de samenhang tussen ETS, vliegbelasting en accijns op vliegtuigbrandstof, met ook aandacht voor de mogelijke stapeling van kosten daarbij.

De tariefdifferentiatie in accijns voor **tractoren en mobiele werktuigen**

¹ Rapport en kabinetstandpunt Kamerstuk 31 200 XIV, nr. 157.

² Rapport en kabinetstandpunt Kamerstuk 31 200 IXB, nr. 18.

is terug te voeren op het onderscheid dat al in 1962 werd gemaakt tussen gasolie gebruikt voor het wegverkeer (blanke diesel) en gasolie gebruikt in particuliere huishoudens voor verwarmingsdoeleinden (zogenoemde huisbrandolie, ook aangeduid als rode diesel). Het toepassingsgebied van het verlaagde tarief werd aanvankelijk uitgebreid tot voertuigen die geen gebruik maken van de openbare weg en landbouwtractoren, die slechts bijkomstig gebruik maken van de openbare weg. Later vond een verdere uitbreiding plaats tot andere voertuigen die slechts bijkomstig van de openbare weg gebruik maken. Er is sprake van een afnemende doelmatigheid van de instandhouding van de tariefdifferentiatie tussen blanke en rode diesel. De controle is zeer arbeidsintensief en misbruik wordt in frequente mate geconstateerd. Voertuigen en stationaire motoren worden in voorkomende gevallen voor andere doeleinden gebruikt dan oorspronkelijk de bedoeling was (geen of bijkomstig gebruik van de weg). Mede gelet op de afnemende doelmatigheid van de regeling en vanuit milieuoverwegingen heeft het kabinet in het Belastingplan 2008 een aantal maatregelen genomen die leiden tot een stapsgewijze verkleining van dit tariefverschil (accijns en energiebelasting) tussen blanke en rode diesel. Dit betreft onder andere de afbouw van de teruggaafregeling in de energiebelasting voor grootverbruikers van minerale oliën met € 0,03 per liter per jaar.

Laag LPG-tarief OV-bussen en huisvuilauto's. Gezien het zeer beperkte gebruik van LPG is het verlaagde tarief LPG voor bussen in het openbaar vervoer en huisvuilauto's geen doeltreffend instrument. De doelstelling van deze regeling is ingegeven vanuit een milieuperspectief. Het gebruik van LPG als milieuvriendelijker alternatief is ingehaald door andere milieuvriendelijkere alternatieven, waaronder aardgas, biogas en biodiesel. Het kabinet had in het kabinetstandpunt opgenomen dat deze regeling daarom kon worden afgeschaft. Vanwege het (potentiële) positieve milieu-effect ten opzichte van de dieselveertuigen heeft het kabinet haar voornemen, in antwoord op Kamervragen, heroverwogen en besloten het verlaagde LPG-tarief voor bussen in het openbaar vervoer en huisvuilauto's te handhaven.

Het **verlaagd accijnstarief bier kleine brouwerijen** bestaat sinds 1992. Tot die tijd bestond er een kortingsregeling in de toen geldende heffingsystematiek met als doel het nadeel van een effectief hogere accijnsdruk voor kleine brouwerijen te voorkomen. In de nieuwe heffingsystematiek sinds 1992 is zonder kortingsregeling sprake van gelijke accijnsdruk voor grote en kleine brouwerijen. Destijds is besloten tot het verlaagde tarief om de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen. Dit kabinet heeft naar aanleiding van de evaluatie de overgangsregeling heroverwogen en heeft besloten de regeling te handhaven.

Nog te verschijnen evaluaties die voor dit jaar staan gepland.

De evaluatie van de **regelingen voor de landbouw** (landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting, de BTW-regeling voor de landbouw en de diverse vrijstellingen in de overdrachtsbelasting voor de landbouwsector) is in opdracht van het Ministerie van Landbouw Natuurbehoud en Voedselveiligheid uitgevoerd door het onderzoeksbureau van het LEI³. De evaluatie is gereed en zal na formulering van het standpunt naar de Kamer worden verzonden.

De evaluatie van de **Energie Investeringsaftrek (EIA)** is in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd door het onderzoeks-

³ Landbouw Economisch Instituut, Universiteit Wageningen.

bureau SEO⁴. Het rapport met de conclusies en het kabinetsstandpunt zal zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer worden verzonden.

De evaluatie van **BTW-regelingen op het gebied van cultuur** is in opdracht van het ministerie van OC&W uitgevoerd door het onderzoeksbureau APE⁵. Het rapport met de conclusies en het kabinetsstandpunt zal zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer worden verzonden.

Daarnaast is een aantal evaluaties aangekondigd die nog niet gereed zijn. Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat ze dit jaar zullen worden afgerond, maar er kan enige overloop naar volgend jaar ontstaan. Het betreft de evaluaties van de giftenaftrek, enkele BTW-regelingen, waaronder kleine ondernemingen, horeca en logiesverstrekking en de regelingen rond bedrijfsbeëindigingen (stakingsaftrek, doorschuiving stakingswinst, bedrijfsopvolgingsfaciliteit in de successiewet, vrijstelling overdracht aan de volgende generatie, doorschuiving winst aanmerkelijk belang bij aandelenfusie).

Na afronding van deze evaluaties is een hele cyclus van het evaluatieprogramma voltooid. In aansluiting daarop vindt er een evaluatie plaats van deze cyclus. Aan de hand daarvan zullen conclusies worden getrokken over de volgende fase.

Evaluatie door de Algemene Rekenkamer van belastinguitgaven als beleidsinstrument

In 1999 publiceerde de Algemene Rekenkamer het onderzoek *Belastingen als beleidsinstrument* en in 2003 een terugblik daarop in het rapport *Tussen beleid en uitvoering*. In *Terugblik 2008*⁶ kijkt de Rekenkamer terug in hoeverre aanbevelingen zijn opgevolgd en toezeggingen naar aanleiding van deze rapporten zijn nagekomen. De belangrijkste conclusies resumerend, constateert de Rekenkamer dat er consensus is gekomen over het begrip belastinguitgave en dat door de introductie van het herziene toetsingskader in opzet een verbetering van de beleidsvoorbereiding is aangebracht. De eerste drie elementen van het toetsingskader (de probleemstelling, de doelformulering en de noodzaak voor financiële interventie) worden over het algemeen wel toegepast, maar de drie andere aspecten (waarom geen heffing, waarom geen directe subsidie en de ex ante verzekering van een evaluatie) worden niet zichtbaar meegenomen. Ook stelt de Rekenkamer vast dat de belastinguitgaven inmiddels periodiek worden geëvalueerd en dat in de evaluatierapporten in het algemeen de effectiviteit wordt meegenomen. Wel mist de Algemene Rekenkamer een systematische verantwoording in de begroting en jaarverslagen van de departementen en wordt het inzicht gemist in de uitvoeringskosten van de afzonderlijke belastinguitgaven. Het kabinet heeft in haar reactie het belang van een striktere toepassing van het toetsingskader onderschreven en heeft toegezegd scherper toe te zien op de verantwoording in de begrotingen. Het kabinet heeft geschetst in hoeverre het mogelijk is de uitvoeringskosten gedetailleerd in beeld te brengen. Voor een meer gedetailleerde bespreking wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen die door de vaste kamercommissies van Financiën en Rijksuitgaven over het rapport zijn gesteld.⁷

⁴ Stichting Economisch Onderzoek.

⁵ Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics.

⁶ Kamerstuk 26 452, nrs. 5 en 6.

⁷ Kamerstuk 26 452, nr. 7.

6 Interdepartementale beleidsonderzoeken

Deze bijlage geeft inzicht in de voortgang van de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) sinds de vorige Miljoenennota (MN 2008). Een totaaloverzicht van taakopdrachten, respectievelijk van IBO-rapporten inclusief de desbetreffende kabinetsstandpunten kunt u vinden op de website van het ministerie van Financiën (www.minfin.nl/ibo).

De stand van zaken van IBO rondes tot en met 2007 is als volgt:

Ministerie	Onderwerp	Publicatiedatum rapport en kabinetsstandpunt	Kamerstuk
VWS	Preventiebeleid	September 2007	22 894, nr. 134

In het najaar van 2008 worden onderstaande IBO's opgestart:

Ministerie	Onderwerp	Publicatiedatum rapport en kabinetsstandpunt	Kamerstuk
LNV	Natuur	–	–
Financiën	Vereenvoudiging Toeslagen	–	–

Lijst van gebruikte termen en hun betekenis

Apparaatsuitgaven

Het totaal van de personeelsuitgaven en materiële uitgaven.

Automatische stabilisatie

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

Baten-lastenstelsel

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

Belastinguitgaven

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

Beleidsintensiveringen

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

ontvangsten wordt doorgaans aangeduid met de term lastenverlichting.

Bruto Binnenlands Product (BBP)

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

Bruto Nationaal Product (BNP)

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

Budgetdisciplinesector

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

Collectieve lastendruk

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

Collectieve uitgaven

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

Consolidatie

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

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

Contractloon

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

Derdenrekeningen

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

Dienst die een baten-lastenstelsel voert

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

een baten-lastenstelsel voert valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Diergezondheidsfonds

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

Economische en Monetaire Unie (EMU)

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

Eindejaarsmarge

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

EMU-saldo

Het EMU-saldo heeft betrekking op het vorderingensaldo van de sector Overheid op transactiebasis. Het vorderingensaldo geeft de mutatie in het saldo van de financiële activa en passiva van de collectieve sector weer. Omdat het EMU-saldo betrekking heeft op de totale collectieve sector, is niet alleen het vorderingensaldo van het Rijk van

belang, maar ook de vorderingen-saldi van de sociale fondsen en de lokale overheid.

EMU-schuld(-quote)

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

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

Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen (ESR)

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

Financieringssaldo

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

Fonds Economische Structuurversterking (FES)

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

Geharmoniseerd BBP

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

Gemeentefonds

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

Hedgefonds

Een algemene benaming voor relatief beperkt gereguleerde investeringsfondsen. In deze Miljoenennota gaat het vooral over *hedge funds* die aandelenposities opbouwen op basis waarvan zij zich richten op falend management van beursfondsen.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)

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

IJKlijn

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

Infrastructuurfonds

Fonds waarin de middelen die voorheen op de begrotingen van Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds beschikbaar waren voor de uitgaven aan de weg-, wateren 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).

Inkomstenindicator

Elke wijziging in bestaand overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten.

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

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

In- en (uit)verdieneffecten

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

Kasbegrip

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

Lastenverlichting (en -verzwaring)

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

Leen- en depositofaciliteit

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

Loonbijstelling

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

Najaarsnota

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

Nationale Bestedingen-deflator (NB-deflator)

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

Nationale Rekeningen

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

Netto-uitgaven Rijksbegroting in enge zin

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

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid

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

Netto-uitgaven Zorgsector

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

Niet-belastingontvangsten

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

Prijsbijstelling

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

Private Equity bedrijven

In de praktijk wordt deze term gebruikt voor risicodragend kapitaal dat wordt ingebracht door

participatiemaatschappijen. Deze participatiemaatschappijen gebruiken hun positie als aandeelhouder om invloed en controle op het management uit te oefenen, vaak in combinatie met de inbreng van expertise.

Progressiefactor

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

Provinciefonds

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

Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT)

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

Reële disconteringsvoet

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

Sociale fondsen

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

Sovereign Wealth Funds

Ook wel staatsfondsen genoemd. Kapitaalfondsen waarvan het kapitaal eigendom is van een staat.

Staatsbalans

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

Stabiliteits- en Groeipact

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

Transactiebegrip

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

Trendmatig begrotingsbeleid

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

Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)

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

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

Vermoedelijke Uitkomsten

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

Voorjaarsnota

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

Voorlopige Rekening

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

Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)

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

Lijst van gebruikte afkortingen

AIQ	Arbeidsinkomensquote
AL	Administratieve lasten
AOW	Algemene Ouderdomswet
ABWZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWf	Algemeen Werkloosheidsfonds
BBP	Bruto Binnenlands Product
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BCF	BTW-compensatiefonds
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BPM	Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BU	Buitengewone Uitgavenaftrek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
ECB	Europese Centrale Bank
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EIA	Energie-investeringsaftrek
EMU	Economische en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
FES	Fonds voor Economische Structuurversterking
FSF	Financial Stability Forum
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MLT	Middellange Termijn verkenning
MN	Miljoenennota
MR	Ministerraad
MRB	Motorrijtuigenbelasting
NBO	Niet-belastingontvangsten
NOI	project Nederland Ondernemend Innovatieland
OV	Openbaar Vervoer
pNB	prijscomponent van de Nationale Bestedingen
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
SZA	Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid
TARA	There Are Real Alternatives
TINA	There is No Alternative
UFO	Uitvoeringsfonds voor de Overheid
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VS	Verenigde Staten
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WTO	World Trade Organisation
WW	Werkloosheidswet

ZBO
ZVW

Zelfstandig Bestuursorgaan
Zorgverzekeringswet

Trefwoordenregister

Aandachtswijken	11, 71
Aanvullende combinatiekorting	120
Administratieve lasten	7, 10, 12, 21, 54, 77, 89, 92, 134
Akkoorden van Schokland	51
Algemene heffingskorting	91, 92, 115, 121
Allochtonen	65, 77
AOW	10, 64, 81, 83, 90–92, 107, 134
Arbeidsdeelname	9, 64
Arbeidskorting	24, 64, 121, 123
Arbeidsmarkt	9, 11, 19–21, 24, 41, 44, 55, 62, 65, 67, 82, 83, 87, 90, 91, 105, 132
Arbeidsparticipatie	3, 9, 10, 15, 24, 44, 62, 64, 65, 89, 90, 92, 115, 116, 120, 121
Arbeidsproductiviteit	9, 39, 40, 42, 82
Automatische stabilisatie	91, 130
AWBZ	12, 13, 70, 83, 91, 112, 132
Bedrijfsleven	7, 10, 15, 36, 37, 39, 53, 59, 74, 92
Begrotingsoverschot	14, 80, 97
Begrotingsregels	13, 80, 87, 88, 95, 96, 110
Begrotingssaldo	13, 79, 87, 97, 130
Behoedzame raming	80
Belastingen	9, 15, 79, 80, 86, 94, 104, 113–117, 120, 122–125, 128, 130, 132
Belastingontvangsten	3, 4, 86, 96, 103, 107, 112–114, 117, 120, 132, 134
Belastinguitgaven	4, 93, 94, 103, 121–126, 128, 130
Beleidsprogramma	10, 49
Bestuursakkoorden	77
Broeikasgassen	11, 59
Btw	7, 8, 10, 15, 53, 79, 91, 92, 94, 106, 107, 115, 118, 126–128, 134
Budgetdisciplinesectoren	130
Budgettair Kader Zorg	82, 87, 90, 105, 132, 134
Centra voor Jeugd en Gezin	11, 44, 46, 62, 67, 71
Coalitieakkoord	7–10, 13, 15, 18, 21, 79, 81–85, 91, 92, 104, 105
Collectieve sector	131
Collectieve voorzieningen	9
Concurrentiekracht	22–24, 42, 46
Conjunctuur	3, 18, 20, 21, 86, 87, 90, 130
Criminaliteit	12, 49, 72–74, 76
Crisisbeheersingsoperaties	12, 50
Cultuur	82, 106, 107, 109, 111
Deltacommissie	62
Deltaplan Inburgering	62, 69
Doorwerkbonus	9, 64, 91, 92
Duurzaamheid	39, 57–59
Duurzame energie	5, 11, 44, 46, 58, 59, 84, 88
Duurzame leefomgeving	3, 57
Duurzame ontwikkeling	52, 57, 79
Eigenwoningforfait	121

Emissies	26, 27
EMU-saldo	4, 20, 21, 79, 80, 87, 94, 97, 103, 119, 130–132
EMU-schuld	4, 81, 103, 119
Excellentie	46
Export	8, 20, 30, 126
Feitelijk EMU-saldo	79
Financiële houdbaarheid	21, 79
Financiële markten	3, 8, 17, 18, 25–30, 32, 35, 39, 44–46, 86
Fonds Economische Structuurversterking (FES)	11, 67, 84, 131, 132
Fraude	74
Gemeentefonds	63, 95, 106, 131
Gemeenten	9, 11, 12, 59, 60, 62–65, 67, 69, 71–78, 89, 90, 131, 134
Gezondheidszorg	12, 62, 70, 108
Globalisering	3, 8, 17, 18, 21–26, 28, 29, 39, 41, 42, 45, 46
Hedgefonds	131
Hoofdbesluitvormingsmoment	94
Houdbaarheid	9, 15, 80, 81, 92
Houdbare overheidsfinanciën	15, 79
Import	8, 20–22, 52, 108
Inburgering	11, 62, 64, 65, 69
Infrastructuur	21, 38, 43, 46, 82–84, 88, 96, 106, 107, 109, 111, 131
Inkomensafhankelijke arbeidskorting	9, 10, 46
Inkomstenindicator	93, 132
Inkomstenkader	91, 94
Inkomstenontwikkeling	3, 81, 86, 133
Innovatieagenda	54
Innovatieland	53, 54, 134
Innovatie	3, 10, 11, 15, 24, 26, 29, 30, 35, 44, 46, 51–55, 57–59
Intensiveringen	83, 85, 90, 130, 132
Investeringen	5, 11, 22, 34–36, 46, 59, 71, 84, 85, 94, 113, 123, 132
Jeugd	11, 46, 62, 63, 74, 75, 82, 85, 88, 89, 106, 107
Kapitaalmarkt	22, 26, 27, 30, 44, 53
Kilometerprijs	55
Kindermishandeling	62–64
Kinderopvang	12, 13, 15, 82, 83, 85, 88, 89, 107
Klimaatbeleid	11, 58, 59
Klimaatbestendig	57
Klimaat	8, 11, 30, 35, 40, 43, 44, 49, 52, 57, 58
Klimaatverandering	45, 46, 57
Koopkracht	3, 8–10, 15, 19, 20, 90–92, 115, 116
Krachtwijken	62, 71
Kunst	8, 123
Lasten	4, 7, 10, 39, 79, 86, 89, 92–95, 97, 107, 108, 116, 120, 121, 123, 130–133
Lastenverlichting	3, 9, 10, 15, 86, 92, 93, 115, 130, 132
Lastenverzwaring	93
Leraren	11, 43, 44, 66, 68

Loonkostensubsidies	9, 24, 64
Maatschappelijke onderneming	34
Mantelzorg	65
Media	12, 37, 51, 52, 73, 74
Mensenrechten	12, 49–52
Migratiebeleid	41, 77
Milieu	11, 23, 25, 42, 43, 55, 57, 82, 106–109, 111, 113, 114, 116, 117, 123, 126, 127
Modern Migratiebeleid	77
Nederland Ondernemend Innovatie- land (NOI)	54
Ombuigingen	90, 91, 132
Onderkant van de arbeidsmarkt	24, 41
Ondernemerschap	5, 46, 54, 69
Onderwijs	5, 11, 24, 34, 39, 43, 44, 46, 52, 54, 62, 63, 65–69, 74, 82, 83, 88, 89, 96, 106, 107, 109, 111, 123
Onderzoek	4, 11, 25, 35–38, 41, 52, 53, 59, 62, 69–71, 96, 103, 126–129, 132, 134
Ontwikkelingslanden	8, 21, 58, 108
Openbaar vervoer	12, 53, 55–57, 124, 127
Overheidsfinanciën	3, 8, 9, 13, 15, 20, 21, 49, 80, 81, 87, 97, 133
Participatie	5, 8–11, 19, 21, 24, 36, 43, 44, 62, 64, 65, 69, 71, 91, 115, 122, 133
Participatietop	67
Pensioenen	121
Pensioenfondsen	23, 26, 31
Pensioenpremies	26, 121
Politie	5, 50, 72, 74–76, 88, 89, 108, 124
Preventie	63, 64, 71, 129
Private equity	26, 32–37, 39, 46
Productiviteit	22, 35, 39, 41, 44, 52, 54
Provincies	11, 59–61, 63, 77, 89, 133
Publieke sector	3, 34, 44, 65, 76
Randstad Urgent	53, 56, 57
Rechtspraak	108
Regeldruk	21, 54
Regels budgetdiscipline	130, 131
Re-integratie	9, 10, 64, 65, 69
Rente	13, 20, 28, 30, 31, 35, 36, 79–81, 84, 87, 96, 97, 107, 110, 119, 123, 124, 131–133
Rijksbegroting in enge zin	80, 87, 88, 104, 105, 130–132
Schooluitval	11, 46, 62, 66, 67
Schoon en Zuinig	58, 59
Sociale partners	7–9, 20, 25, 43, 64, 68, 91
Sociale samenhang	3, 62, 65, 85
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt- beleid	104, 131, 132, 134
Sociale zekerheid	39, 41, 43, 44, 82, 90, 132
Sovereign Wealth Funds	133
Staatsschuld	4, 79, 80, 87, 118, 119
Structureel begrotingsoverschot	98
Structurele EMU-saldo	98
Subsidies	11, 60, 70, 89, 95, 130
Technologische ontwikkeling	24, 30, 41
Technologische vooruitgang	26, 41, 82
Trendmatig begrotingsbeleid	20

Trendmatige begrotingsbeleid	86, 94
Uitgavenkader	87, 88, 90, 103, 105, 132, 133
Veiligheid	3, 11, 12, 49, 50, 54, 58, 61, 62, 70–76, 82, 83, 127
Verdrag van Lissabon	49
Vergroening	43
Verpakkingsbelasting	116
Vestigingsklimaat	8, 24, 25
Vrede	56, 59, 61
Vrijwilligerswerk	65, 69
Wajong	10, 65, 134
WAO	134
Werkgelegenheid	22, 35, 40, 45, 56, 106, 107, 109, 111, 112, 114, 126
Werkloosheid	8, 15, 18, 19, 21, 39, 41, 45, 80, 130
Wet- en regelgeving	45, 54, 59, 76
Wijkaanpak	11, 62, 71
WW-premie	7–10, 15, 20, 91, 115
Zorgpremies	10, 93, 115, 116
Zorg	7–9, 11, 12, 14, 15, 21, 22, 24, 28, 30, 34–36, 38, 39, 44, 45, 51, 53, 54, 56, 58, 61–63, 65, 66, 67, 69, 70, 73–77, 79–83, 85, 87, 89–94, 104, 107, 114–116, 131, 132, 135
Zorgsector	130, 132