

Vergaderjaar 2009–2010

32 123

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 2

## ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 september 2009 en het nader rapport d.d. 10 september 2009 over de Miljoenennota 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 2 september 2009, no.09 002 189, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de concept-Miljoenennota 2010, met bijlagen.*

### I. Inleiding

*De Miljoenennota 2010 (hierna: MJN) laat zien dat ons land, en daarmee regering en Staten-Generaal, voor een ongekennd zware opgave staat. Vrijwel alle economieën in de wereld zijn in de greep geraakt van de financiële crisis<sup>1</sup>, die inmiddels is gevolgd door een zware recessie. Deze economische crisis raakt velen in de samenleving; zij kan leiden tot spanningen en tot druk op de sociale samenhang in ons land. De overheidsfinanciën raken ernstig uit balans. De gevolgen worden steeds duidelijker zichtbaar: eerst voor de financiële sector, vervolgens voor de productieve sector en de groei van de economie (rond 9% krimp over 2009 en 2010<sup>2</sup>), daarna voor de arbeidsmarkt (de werkloosheid zal volgend jaar naar verwachting oplopen tot rond de 8% van de beroepsbevolking) en ten slotte voor de overheid: het begrotingsoverschot van 0,7% in 2008 slaat om in een tekort van 6,3% in 2010<sup>3</sup> en de staatsschuld neemt toe van 45% BBP in 2008 tot 66% in 2010. Voor de middellange termijn blijkt uit de MJN dat zelfs als de economische groei terugkeert naar het groeipad waaraan we vóór de crisis gewend waren geraakt (circa 2%), bij ongewijzigd beleid het financieringstekort ten opzichte van 2010 nauwelijks verbetert en de staatsschuld verder toeneemt, met zo'n € 30 mrd. per jaar.<sup>4</sup>*

*In tijden van crisis komt het aan op de kracht van democratie en rechtsstaat. Die kracht wordt bepaald door het vermogen van allen die in de politiek verantwoordelijkheid dragen om de problemen die er zijn adequaat te benoemen en geloofwaardige en rechtvaardige keuzes te maken. Vervolgens wordt zij bepaald door de bereidheid van burgers de gevolgen van deze keuzes te aanvaarden, ook als men daar zelf direct door wordt getroffen, of er niet onmiddellijk beter van wordt. De MJN zegt daarover terecht dat «burgers alleen maar bereid zijn hun bijdrage te leveren als ze daartegenover een overheid kunnen verwachten die de lusten en lasten eerlijk verdeelt, talent de ruimte biedt en beschermt wat kwetsbaar is.»<sup>5</sup>*

<sup>1</sup> In een terugblik beschrijft het Centraal Planbureau (CPB) de feiten en omstandigheden die tot de crisis hebben geleid als een «explosief mengsel van macro-economische onevenwichtigheden en een reguleringskader voor financiële markten dat geen gelijke tred heeft gehouden met financiële innovaties.» Centraal Economisch Plan 2009.

<sup>2</sup> CPB, Macro Economische Verkenning 2010 (MEV), Hoofdstuk 1, paragraaf 2.

<sup>3</sup> MEV, tabel 1.1.

<sup>4</sup> Hoofdstuk 1, paragraaf 2.

*Daarbij dringt zich in volle scherpheid de vraag op wat de overheid de komende jaren zelf aan voorzieningen kan garanderen en voor welke categorieën burgers, en wat voortaan tot de verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties gerekend dient te worden. Tegelijkertijd is daarmee ook de vraag aan de orde wat wezenlijk tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort, en niet of niet alleen (meer) aan private partijen kan worden overgelaten.*

*De MJN spreekt in dit verband van een fundamentele en ambitieuze heroverweging, met 2020 als perspectief: «Wie wil werken aan een Nederland dat er in 2020 slimmer, schoner, sterker, solide en solidair voorstaat, moet al de komende jaren ingrijpende keuzes durven maken en verrijkende beslissingen durven nemen zonder dat vitale belangen daarbij in de knel komen».<sup>1</sup> Dit vereist moeilijke keuzes, die niet anders dan politieke keuzes kunnen zijn.*

*Uit de MJN blijkt overeenstemming in het kabinet over een aantal investeringen voor de langere termijn.<sup>2</sup> Ook daardoor valt op, dat de besluitvorming over de uitgangspunten en criteria voor het duurzaam in balans brengen van de overheidsfinanciën wordt doorgeschoven naar het voorjaar van 2010. Dit bevordert niet het besef van urgentie van de ingrijpende en ook pijnlijke aanpassingen die moeten plaatsvinden. Dat besef van urgentie is een belangrijke voorwaarde voor het draagvlak dat nodig is voor de aanvaarding van deze aanpassingen, en voor een goede uitvoering ervan.*

*Overigens bevat de MJN verschillende signalen.<sup>3</sup> Er kan daardoor twijfel ontstaan over de vraag of het kabinet wel al werkelijk heeft besloten uiterlijk voorjaar 2010, bij de begrotingsvoorbereiding 2011, tot nadere besluitvorming te komen. Hierover mag geen enkel misverstand bestaan, op straffe van ondermijning van de geloofwaardigheid en de effectiviteit van het voorgenomen herstelbeleid.*

## **II. «Een geloofwaardig pad naar herstel»<sup>4</sup>**

### *1. De noodzaak van financiële dijkbewaking*

*Vorig najaar heeft het kabinet op zeer omvangrijke schaal directe financiële steun moeten verlenen aan enkele Nederlandse banken en andere financiële instellingen die zonder deze steun dreigden om te vallen. Er zijn omvangrijke garanties verstrekt aan financiële instellingen.<sup>5</sup> Over de noodzaak van deze interventies bestaat brede overeenstemming. Er was sprake van «financiële dijkbewaking»: het kunnen blijven functioneren van de zogenoemde «systeembanken» werd en wordt breed beschouwd als een collectief belang dat beschermd dient te worden. Analyses van de crisis in de jaren dertig, toen wel op grote schaal banken failliet gingen, tonen aan dat door de beleidsreactie toen de crisis werd verdiept en herstel werd bemoeilijkt.<sup>6</sup>*

*De Staat heeft door deze steunoperatie aanzienlijke financiële risico's op zich genomen, op een moment dat de financiële sector de risico's zelf niet meer kon dragen. Weliswaar staan tegenover de aangegane verplichtingen bezittingen, dividenden en renteopbrengsten, en zal bij verkoop van de deelnemingen en afbetalingen van leningen de staatsschuld dalen<sup>7</sup>, dit neemt niet weg dat de volle omvang van de risico's en de kans op eventuele verwezenlijking ervan nauwelijks zijn te overzien. De MJN bevat de verwachting dat het beëindigen van de financiële transacties die de overheid is aangegaan om banken te steunen een afname van de staatsschuld van circa 8% tot gevolg zal hebben.<sup>8</sup> Zo'n afname is echter allerminst zeker. Ook de mate waarin en het moment waarop de interventies beëindigd kunnen worden, zijn vooralsnog onzeker. Structurele gevolgen voor de overheidsfinanciën kunnen niet worden uitgesloten.*

*De crisis heeft onvolkomenheden in het toezicht op financiële instellingen aan het licht gebracht die vragen om een reactie van de overheid.<sup>9</sup> Bij het formuleren van die reactie zullen de publieke functie van banken en de publieke belangen die zijn verbonden aan het goed functioneren van de financiële sector centraal moeten staan. Banken hebben ook de functie van openbare nutsvoorziening. Daarom dient het goed vervullen van deze functie gewaarborgd te zijn. Ten slotte moet – zoals ook in de Kabinetsvisie toekomst*

<sup>1</sup> Hoofdstuk 1, paragraaf 3.

<sup>2</sup> Hoofdstuk 1, paragraaf 3, «De crisis biedt ook kansen».

<sup>3</sup> De Raad wijst op de volgende zinnen in hoofdstuk 1 van de MJN. Na een uiteenzetting over de in het Aanvullend Beleidsakkoord van maart 2009 aangekondigde maatregelen wordt opgemerkt: «Inmiddels weten we dat dit niet genoeg zal zijn». Even daarboven: «Een eventueel nog te formuleren hogere ambitie (dan het financieringstekort met tenminste 0,5% per jaar terug brengen) is afhankelijk van de ontwikkeling van de economie, de stand van de overheidsfinanciën op middellange termijn en afspraken met de Europese Commissie». En onder punt 6 inzake de Brede Heroverwegingen die in gang worden gezet: «Het kabinet zal dit waar mogelijk betrekken bij de begrotingsvoorbereiding 2011/2012».

<sup>4</sup> Het Aanvullend Beleidsakkoord van maart 2009 spreekt van de noodzaak te komen tot een «geloofwaardig pad naar herstel», gelet op de fors opgelopen staatsschuld.

<sup>5</sup> Tabel 4.7 in de MJN brengt een en ander nader in beeld.

<sup>6</sup> Hoofdstuk 3, paragraaf 3.

<sup>7</sup> Hoofdstuk 2, paragraaf 3.

<sup>8</sup> Hoofdstuk 3, paragraaf 4.

<sup>9</sup> De Raad heeft in dit verband kennis genomen van het rapport van de commissie-de Larosière, de Turner-review en de Kabinetsvisie toekomst financiële sector (Kamerstukken II 2008/09, 32 013, nr. 1).

financiële sector wordt onderkend – het vertrouwen van burgers in de financiële sector worden herwonnen.<sup>1</sup> Daartoe heeft allereerst de sector zelf stappen te zetten op het terrein van de beheersing van risico's, van corporate governance en van het beloningsbeleid.<sup>2</sup> Maar ook de overheid dient op dit terrein de noodzakelijke stappen af te dwingen. In elk geval moet worden voorkomen dat financiële instellingen in de toekomst hun risico's wederom afwentelen op de overheid: «privatising gains, socialising losses». Die risico's rusten dan uiteindelijk immers op de burger, die daarvan de dupe wordt. Dit past niet bij een houding van schatplichtigheid tegenover de samenleving die van elke instelling in de financiële sector verwacht en verlangd mag worden. Vertrouwen van de burger in het herstelbeleid en maatschappelijke aanvaarding van dat beleid worden mede bepaald door de mate waarin voor de burger zichtbaar wordt dat omstandigheden en praktijken in de financiële sector die in hoge mate aan de huidige crisis ten grondslag liggen, effectief worden aangepakt.

In dit kader dringt zich tevens de vraag op of de toezichthouders zelf tijdig voldoende inzicht hebben gekregen in aard en omvang van de ontwikkelingen en problemen op de financiële markten, die zich al in de loop van 2007 begonnen af te tekenen, en of zij voldoende mogelijkheden hadden daarop adequaat te reageren. Tevens is de vraag aan de orde of tijdig de informatie beschikbaar is gekomen waarover de Minister van Financiën, als politiek verantwoordelijke voor de stabiliteit van het financiële stelsel, diende te kunnen beschikken. De crisis dwingt ook op dit punt tot het leren van lessen. De Raad mist gerichte aandacht voor dit aspect in de MJN. Dit dient alsnog te gebeuren.

## 2. Begrotingsbeleid

### a. Ramingen en automatische stabilisatoren

De zienswijze van het kabinet moest in een jaar tijd fors worden bijgesteld: vorig jaar werd er in de MJN nog van uitgegaan dat de kredietcrisis groten-deels aan Europa voorbij zou gaan<sup>3</sup>, dit jaar wordt vermeld dat de open Nederlandse economie hard wordt geraakt. De MEV wijst ook voor de komende jaren op grote onzekerheden in de voorspellingen van economische groei.<sup>4</sup> De ervaringen van het afgelopen jaar manen tot voorzichtigheid en behoedzaamheid in het gebruiken van prognoses bij het formuleren van beleid.<sup>5</sup>

Het kabinet kiest er voor de «automatische stabilisatoren»<sup>6</sup> onverkort te laten werken. Daarmee wordt de economische teruggang beperkt, maar het gevolg is ook dat in de komende jaren forse begrotingstekorten ontstaan. Doel van de automatische stabilisatoren is rust in de besluitvorming te brengen: er behoeft budgettair niet gereageerd te worden op effecten van conjunctuurbewegingen op overheidsuitgaven en -inkomsten. Grosso modo moeten in deze benadering positieve en negatieve fluctuaties als gevolg van conjunctuurbewegingen elkaar opheffen.<sup>7</sup>

De praktijk laat echter zien dat er een – asymmetrische – voorkeur bestaat voor één kant van de werking van de automatische stabilisatoren, namelijk die in situaties van economische tegenwind. Zo is er brede steun om de stabilisatoren volop te laten werken in een uitzonderlijke economische situatie als de huidige, waarbij een financieringstekort van meer dan 6% wordt geaccepteerd. Daar tegenover had dan wel moeten staan dat in economisch voorspoedige jaren symmetrische overschotten werden aangelegd. Anders dan de aanvaarding van tekorten in mindere jaren, is de bereidheid tot het aanleggen van buffers in goede tijden echter niet verzekerd. Daardoor dreigt het stelsel van automatische stabilisatoren – hoe nuttig dit bij normale conjunctuurbewegingen op zichzelf ook is – slechts te leiden tot automatische aanvaarding van tekorten in slechtere jaren.

Dit blijkt ook uit het overzicht in de MJN van het begrotingsaldo door de jaren heen.<sup>8</sup> In de afgelopen jaren is het, ondanks positieve groeicijfers, slechts enkele keren gelukt om tot een overschot te komen, terwijl die overschotten ook nog van zeer bescheiden omvang waren.<sup>9</sup> Op die wijze leiden tegenval-lende groeicijfers, bij ongewijzigd beleid, al snel tot het oplopen van het tekort. Dat geldt thans temeer doordat de crisis zeer langdurige of zelfs structurele

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 32 013, nr. 1.

<sup>2</sup> Zie in dat verband de afspraken tussen de Minister van Financiën en de financiële sector over duurzaam en gematigd beloningsbeleid, alsmede het rapport «naar herstel van vertrouwen» van de Adviescommissie Toekomst Banken.

<sup>3</sup> CPB, OECD en IMF spraken eerder vorig jaar al van ongewoon grote onzekerheden en risico's voor de ontwikkeling van de wereld-economie. De vraag is gerechtvaardigd waarom in de beleidsreactie toen toch zo weinig aandacht bestond voor deze risico's.

<sup>4</sup> MEV, hoofdstuk 3, paragraaf 1.

<sup>5</sup> Het kabinet is bij zijn aantreden in 2007 op basis van de toen bestaande inzichten uitgegaan van een structurele economische groei van gemiddeld 2% per jaar. Toen is tevens een marge van behoedzaamheid in de raming, die daarvoor nog werd aangehouden, geschrapt.

<sup>6</sup> Met automatische stabilisatie wordt bedoeld dat conjuncturele tegenvallers op de begroting geen reden zijn voor lastenverzwaringen of bezuinigingen op de uitgaven, conjuncturele meevallers zijn, spiegelbeeldig, geen reden voor uitgavenverhogingen.

<sup>7</sup> In het Stabiliteits- en Groeipact, alsook in het Coalitieakkoord is echter wel voorzien in grenswaarden: bij tekorten die een bepaalde grens overschrijden, vindt nadere besluitvorming plaats, omdat er bij grote tekorten minder vanzelfsprekend van mag worden uitgegaan dat deze door even grote overschotten gecompenseerd zullen gaan worden.

<sup>8</sup> Figuur 2.4.  
<sup>9</sup> Dat de staatsschuld als percentage van het BBP sterk afnam, kwam door de toename van het BBP (noemereffect), niet door het creëren van overschotten.

gevolgen kan hebben. De prognose van de overheidsstekorten bij ongewijzigd beleid laat zelfs bij een zeer positief groeiscenario in 2015 nog grote tekorten zien.<sup>1</sup>

Nu de ervaring heeft geleerd dat compenserende overschotten in goede tijden niet verzekerd zijn, rijst de vraag in hoeverre het verantwoord is, met een beroep op de werking van het stelsel van de automatische stabilisatoren, in slechte tijden tekorten te laten ontstaan die een veelvoud zijn van de overschotten die in enkele jaren in periodes van hoogconjunctuur daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Dat geldt temeer bij een trendbreuk in de ontwikkeling van de economie waarvan thans sprake lijkt te zijn. Van automatische compensatie is dan geen sprake.<sup>2</sup> De Raad vreest dat de automatische stabilisatoren weliswaar op korte termijn voorkomen dat het begrotingsbeleid de economische neergang negatief beïnvloedt, maar op middellange termijn een stabiliserende functie zullen missen.

#### *b. houdbare overheidsfinanciën en de opwaartse dynamiek van de staatsschuld*

Zoals de MJN signaleert, zullen ingrijpende maatregelen nodig zijn om de overheidsfinanciën op middellange termijn weer op orde te krijgen. De MJN stelt in dit verband dat, naast zorgvuldigheid, ook haast geboden is met het treffen van maatregelen gericht op herstel van houdbare overheidsfinanciën.<sup>3</sup> Dat maakt het, zo vermeldt de MEV, des te noodzakelijker om nu al plannen te maken die op termijn leiden tot een structureel herstel van de overheidsfinanciën; uitstel van de opstelling van die plannen en van de politieke besluitvorming daarover leidt tot onzekerheid, en daarmee tot een slechter investeringsklimaat.<sup>4</sup> Te lang wachten met het treffen van maatregelen, of het treffen van ontoereikende maatregelen, zo voegt de Raad daaraan toe, draagt bovendien het reële gevaar in zich dat de staatsschuld een eigen opwaartse dynamiek gaat vertonen. Dan dreigen de beleidskeuzes voor alles te worden bepaald en begrensd door steeds omvangrijker rentebetalingen over de staatsschuld. Daardoor neemt de beheersbaarheid van deze schuld verder af, met als gevolg dat productieve overheidsuitgaven steeds meer verdrongen gaan worden.

Het kabinet maakt in de MJN het tijdstip waarop wordt begonnen met het nemen van maatregelen geheel afhankelijk van het moment waarop de economische groei zich herstelt.<sup>5</sup> De MJN stelt echter ook zelf de vraag «Wat als de recessie langer aanhoudt?».<sup>6</sup> Het antwoord daarop is, zo leidt de Raad uit de MJN af, dat dan het stimuleringsbeleid ook in 2011 wordt voortgezet. Dat getuigt naar het oordeel van de Raad echter van onvoldoende besef van het reële gevaar van een opwaartse dynamiek van de staatsschuld.<sup>7</sup> Ook bij de – zeer optimistische – aanname van een economische groei voor de komende jaren van 3% (en bij ongewijzigd beleid) zal het tekort weliswaar verbeteren, maar desalniettemin in 2015 nog circa 2% bedragen. Bij een economische groei die vergelijkbaar is met de groei van vóór de crisis (2%), verbetert het jaarlijkse tekort nauwelijks (in 2015 circa 5%) en neemt de staatsschuld jaarlijks met € 30 mrd. toe. Bij een voorzichtige aanname van een economische groei van 1% loopt het jaarlijkse tekort op richting 8% BBP in 2015.<sup>8</sup>

De Raad wijst er wat betreft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën voorts op dat het kabinet al vóór de gebeurtenissen van het afgelopen jaar voor de opgave stond de zogenoemde vergrijzingslast op te vangen (die werd geschat op structureel 3% BBP). Bij de aanvang van deze kabinetsperiode werd beoogd een derde van de totale toekomstige vergrijzingslast op te vangen door middel van een overschot op het structurele overheidssaldo van 1% BBP in 2011. De MJN signaleert wel dat de houdbaarheidsopgave als gevolg van de vergrijzing nog wordt vergroot door de gevolgen van de crisis.<sup>9</sup> De MJN biedt evenwel geen inzicht in de extra omvang van deze opgave. De Raad adviseert daarin alsnog te voorzien.

De MJN bevat de aankondiging dat een zogenoemde heroverwegingsoperatie zal worden gestart, die in het tweede kwartaal van 2010 zal moeten zijn afgerond. Gelet op de hierboven vermelde overwegingen is het van het grootste belang dat uiterlijk met ingang van het begrotingsjaar 2011 een duidelijk begin wordt gemaakt met de uitvoering van maatregelen tot herstel

<sup>1</sup> Figuur 3.13.

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk 1, paragraaf 2, van de MJN: «met de arbeidsmarkt en de schatkist komt het na de crisis niet vanzelf goed...».

<sup>3</sup> Hoofdstuk 1, paragraaf 3.

<sup>4</sup> MEV, hoofdstuk 1, paragraaf 2.

<sup>5</sup> Zie box 2.1 en hoofdstuk 4, paragraaf 2.2 waarin scenario's zijn beschreven voor vanaf 2011 te voeren beleid, afhankelijk van de economische groei vanaf 2011.

<sup>6</sup> Hoofdstuk 4, paragraaf 2.2.

<sup>7</sup> Het streven om tot 0,5% verbetering te komen vanaf 2011 doet daaraan niets af. De Raad heeft in dit verband kennis genomen van het in hoofdstuk 1, paragraaf 2, en hoofdstuk 4, paragraaf 2.2 vermelde voornemen om te komen tot een Wet tekortreductie Rijk en medeoverheden. De Raad zal hierover te zijner tijd afzonderlijk advies uitbrengen.

<sup>8</sup> Figuur 3.13.

<sup>9</sup> Hoofdstuk 4, paragraaf 2.3.

van het evenwicht in de overheidsfinanciën. De heroverwegingsrapporten dienen komend voorjaar, zo mogelijk al in het eerste kwartaal, op een zodanig tijdstip gereed te zijn dat besluitvorming daarover, inclusief de tijd die is gemoeid met wetgeving, in 2011 effect kan hebben. Dit is temeer van belang omdat uitblijven van besluitvorming over een pad naar herstel op langere termijn ook de effectiviteit van het ingezette stimuleringsbeleid voor 2009 en 2010 (en mogelijk langer) kan ondermijnen. De MJN wijst in dit verband<sup>1</sup> terecht op het gevaar dat bij gebrek aan reëel uitzicht op houdbare overheidsfinanciën de burger vooral zal blijven sparen in plaats van besteden, uit vrees voor toekomstige belastingverhogingen dan wel beëindiging van overheidsvoorzieningen. In deze zin zijn de omvangrijke bestedingsimpulsen alleen dan effectief en verantwoord, wanneer tegelijkertijd duidelijk wordt gemaakt hoe en wanneer de sterk oplopende tekorten zullen worden weggewerkt. Het ene doen en het andere nalaten, acht de Raad risicovol.

#### *c. Europa en Stabiliteits- en Groeipact*

*De aanpak van de crisis vergt internationale coördinatie. De G20 heeft een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand komen van een gecoördineerde aanpak. Meer in het bijzonder is de Europese samenwerking voor Nederland van betekenis.<sup>2</sup>*

*Verreweg de meeste EMU-landen overschrijden thans in ruime mate de in het Stabiliteits- en Groeipact afgesproken budgettaire grens van – 3% BBP.<sup>3</sup> De uit het lood geslagen publieke financiën in de verschillende EMU-landen kunnen, wanneer niet tijdig wordt gezorgd voor herstel, een ernstig gevaar in zich bergen voor de stabiliteit van de EMU. Het Stabiliteits- en Groeipact biedt enige flexibiliteit ten aanzien van de omvang waarmee en de periode waarin buitensporige tekorten teniet gedaan moeten worden.<sup>4</sup> Dat neemt echter niet weg dat het voor Nederland van groot belang is om ook in Europees verband tot een geloofwaardig pad naar herstel te komen. Europese afspraken die de stabiliteit van de economische en monetaire unie dienen te waarborgen, kunnen en mogen niet alleen gelden bij mooi weer. De Raad gaat er dan ook van uit dat dit de inzet van het Nederlandse kabinet zal zijn. De MJN meldt weliswaar dat het Stabiliteits- en Groeipact dit najaar in Europees verband onderwerp van bespreking zal zijn, maar geeft geen inzicht in het belang voor Nederland van begrotingsdiscipline in de EMU-landen, noch in de Nederlandse inzet in de discussie over het pact.*

*Voor het Nederlandse kabinet is er intussen geen aanleiding zijn inzet voor de nationale begroting op te hangen aan de uitkomst van de discussie over een al dan niet aangepast Stabiliteits- en Groeipact. Ook wanneer het niet lukt om met de EMU-partners tot geloofwaardige afspraken te komen, zal ons land de maatregelen moeten nemen die moeten verzekeren dat noodzakelijke productieve overheidsuitgaven niet verdrongen gaan worden door oplopende rentebetalingen en schuldaflossing.<sup>5</sup> Dat sommige andere lidstaten zich in een nog (veel) ongunstiger positie bevinden, doet niet af aan dit belang van eigen inspanningen, niet in de laatste plaats om eventuele verdere tegenvallers voor Nederland op te kunnen vangen in geval van ongunstige ontwikkelingen in andere lidstaten.*

#### *d. Conclusie*

*De vraag rijst of het verantwoord is om, met een beroep op de werking van het stelsel van de automatische stabilisatoren, in economisch slechte tijden zoals nu tekorten te laten ontstaan in een orde van grootte die niet in verhouding staat tot de overschotten die in goede tijden zijn gerealiseerd. De Raad heeft gewezen op de opwaartse dynamiek van de staatsschuld, die het gevaar in zich draagt dat deze steeds minder beheersbaar zal gaan worden. In dat verband geeft de Raad in overweging de heroverwegingsrapporten komend voorjaar, zo mogelijk in het eerste kwartaal van 2010, op een zodanig tijdstip gereed te laten zijn dat besluitvorming daarover, inclusief de tijd die is gemoeid met wetgeving, al effect kan hebben uiterlijk met ingang van 2011. De Raad mist verder aandacht voor de inzet van de regering dit najaar in de discussie over het Stabiliteits- en Groeipact.*

*De Raad adviseert in de MJN op deze punten in te gaan.*

<sup>1</sup> In hoofdstuk 3, paragraaf 3 wordt erop gewezen dat effectief stimuleren alleen mogelijk is wanneer ook rekening wordt gehouden met de lange termijn soliditeit van de overheidsfinanciën.

<sup>2</sup> Zie ook box 3.5.

<sup>3</sup> Slechts Cyprus, Luxemburg en Finland blijven (net) binnen de marge van – 3%. Een aantal lidstaten kent zeer grote tekorten, waaronder Ierland (16%) en het Verenigd Koninkrijk (12%) (MJN figuur 4.4).

<sup>4</sup> Hoofdstuk 4, paragraaf 2.2.

<sup>5</sup> De Raad heeft hiervoor reeds gewezen op het gevaar van een opwaartse dynamiek van een hoge staatsschuld.

### III. Ten slotte

*Onontkoombaar is dat de nationale verarming die zich aftekent in 2009, en ook voor 2010 en in de jaren daarna, binnen afzienbare tijd doorwerkt in zowel de collectieve als de private bestedingen. De omvang van de problematiek brengt mee dat de gevolgen voor de burger ingrijpend zullen zijn: ook de collectieve bestedingen worden uiteindelijk door de burger betaald. Veel burgers worden echter nog niet in volle hevigheid met de gevolgen van de crisis geconfronteerd; de ontwikkeling van de koopkracht over de jaren 2008–2010 is nog positief. Daardoor is maatschappelijk draagvlak voor ingrijpende maatregelen zeker nog niet vanzelfsprekend, laat staan gewaarborgd.<sup>1</sup> Naarmate de wereldeconomie zich herstelt, zal het steeds moeilijker worden voor deze maatregelen een toereikend maatschappelijk draagvlak te creëren. Evenmin lijkt het besef dat grote ingrepen noodzakelijk zijn al ten volle te zijn doorgedrongen tot werkgevers- en werknemersorganisaties, althans als men de agenda ziet zoals die thans aan de verschillende vergaderafzels wordt besproken.*

*De omvang van de problematiek is van dien aard dat het niet (langer) gaat om uitrust van mogelijke maatregelen. Het is niet de ene maatregel of de andere, er kan er geen meer gemist worden.<sup>2</sup>*

Het besef van de ernst van de situatie zal verder in de samenleving moeten doordringen. Vervolgens zal het kabinet bij de noodzakelijke ingrepen moeten komen tot een evenwichtige verdeling van lusten en lasten: tussen ouderen en jongeren, tussen hen die werk hebben en zij die dat niet hebben, tussen hogere en lagere inkomens. Daartoe is nodig een fundamentele bezinning op (en een herijking van) de verhouding overheid – markt – samenleving en op de betekenis van de verhouding tussen algemeen en privaat belang. De crisis dwingt tot het helder bepalen van wat in de toekomst tot de verantwoordelijkheid en de zorg van de burgers zelf zal moeten behoren omdat het niet (langer) tot die van de overheid gerekend kan worden, maar ook wat tot de verantwoordelijkheid van de overheid moet behoren omdat het niet (alleen) aan private partijen kan worden overgelaten. Juist ook daarom is de inhoudelijke deskundigheid binnen de overheid van vitaal belang.

*In dit verband wordt in de MJN opgemerkt dat de verslechtering van de overheidsfinanciën dwingt tot het maken van duidelijke keuzes.<sup>3</sup> Daartoe wordt de reeds genoemde heroverwegingsoperatie opgezet. Gezien de problematiek zal, zo stelt de MJN, het aanpassingsbeleid niet lukken door her en der wat procenten van begrotingen af te schaven: de heroverweging zal fundamentele en ambitieuzer moeten zijn. Daarin schuilt, zo vervolgt het kabinet, echter ook de kans voor herontwerp, de kans om vastzittende debatten los te trekken, de kans om de verkokering te doorbreken. Wat betreft de opzet van de heroverwegingsoperatie<sup>4</sup> wordt voor elk onderwerp een verplichte besparingsvariant ontwikkeld van 20%.<sup>5</sup>*

*De Raad acht een nieuwe verkenning van heroverwegingsmogelijkheden zinvol indien daarmee beleidskeuzes onder ogen worden gezien die nog niet eerder verkend zijn.<sup>6</sup> De noodzakelijke aanpassing van collectieve uitgaven en inkomsten gaat echter een ambtelijke exercitie te boven. De Raad heeft in de MJN aanwijzingen gemist, in aanvulling op het Aanvullend Beleidsakkoord van maart jongstleden, over de uitgangspunten die aan de heroverweging richting kunnen en moeten geven. Het fundamentele en in essentie politieke karakter van deze heroverweging kan immers niet ontlopen worden. Voorkomen moet worden dat de 20%-opgave verwordt tot toepassing van de bekende kaasschaafmethode. Dan staat slechts de omvang van uitgaven ter discussie en niet de fundamentele politieke vraag naar de ratio achter bepaalde uitgaven. De politieke keuzen waarvan de investeringsambities van het kabinet blijken geven<sup>7</sup>, vormen een duidelijk contrast met het ontbreken van aanwijzingen voor de wijze waarop daadwerkelijk inhoud en uitvoering zal worden gegeven aan de ambitie om ook te komen tot duurzaam houdbare overheidsfinanciën.*

*De opgave waar Nederland voor staat, geldt voor ieder die verantwoordelijkheid draagt in ons staatkundig en maatschappelijk bestel. In dat licht is het niet verantwoord dat de discussie door wie ook wordt geblokkeerd met*

<sup>1</sup> SCP COB Kwartaalbericht, 2009/2, 30 juli 2009.

<sup>2</sup> Een groot aantal maatregelen zal nodig zijn om de opgave van ten minste 3%BBP – de opgave vóór de crisis, deze is als gevolg van de crisis nog gegroeid – te kunnen opvangen.

<sup>3</sup> Hoofdstuk 1, paragraaf 3.

<sup>4</sup> Bijlage 6.

<sup>5</sup> Hoofdstuk 1, paragraaf 3.

<sup>6</sup> De Raad wijst op vele rapporten van de studiegroep begrotingsruimte van de afgelopen jaren, alsmede op het rapport-Gerritse van februari 2009, waarin al vele beleidsalternatieven zijn geïnventariseerd tot aanpassing van uitgaven en inkomsten van de overheid.

<sup>7</sup> Hoofdstuk 1, paragraaf 3.

*opvattingen over onaantastbaarheid van uitgaven of inkomsten. Daarvoor is de opgave te omvangrijk, en zijn de financiële en maatschappelijke gevolgen van het uitblijven van een aanzienlijke aanpassing van de collectieve uitgaven en inkomsten te ernstig.*

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 2 september 2009, nummer 09002189, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2010 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2009, nr. W06.09.0260/III, bied ik u hierbij aan.

De Ontwerp-Miljoenennota 2010 geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De adviezen en suggesties van de Raad zullen hieronder stuk voor stuk worden besproken. Het kabinet wil echter beginnen met het uitspreken van zijn welgemeende waardering voor het Raadsadvies.

#### 1. Algemeen

De Raad onderkent in zijn advies de unieke situatie waarin economie en maatschappij zich bevinden. Ons land staat voor een ongekend zware opgave. De economische crisis raakt velen in de samenleving en kan leiden tot spanningen en tot druk op de sociale samenhang in ons land. Ook de overheidsfinanciën raken ernstig uit balans. De Raad stelt verder dat het in tijden van crisis aankomt op de kracht van democratie en rechtsstaat en het vermogen en de bereidheid van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid om rechtvaardige keuzes te maken en de gevolgen van deze keuzes te dragen.

In zijn advies richt de Raad zich met name op de noodzaak tot herordening na de crisis, en in het bijzonder op de noodzakelijke gezondmaking van de overheidsfinanciën. Verder ziet de Raad het als een opvallend punt dat de besluitvorming over de uitgangspunten en criteria voor het duurzaam in balans brengen van de overheidsfinanciën wordt doorgeschoven naar het voorjaar van 2010. Dit zou het besef van urgentie van de ingrijpende en ook pijnlijke aanpassingen die moeten plaatsvinden niet bevorderen. Daarnaast zou de Miljoenennota verschillende signalen bevatten, waardoor twijfel zou kunnen ontstaan over de vraag of het kabinet al werkelijk heeft besloten uiterlijk voorjaar 2010 tot nadere besluitvormingen te komen.

Het kabinet onderschrijft de urgentie en noodzaak te komen tot een budgettaire heroriëntatie in het licht van de crisis en de gevolgen daarvan voor onze collectieve welvaart. Tegelijk mogen we niet vergeten dat de economie zich nog in onrustig vaarwater bevindt, en dat het verder afglijden van de economie op de korte termijn een aanzienlijke financiële rekening op de lange termijn met zich mee kan brengen. De komende jaren is het op orde brengen van de overheidsboekhouding een *must*, maar dit mag het fragiele herstel niet in de knop breken. In dit spanningsveld is de Miljoenennota 2010 geschreven. Het kabinet navigeert door dit veld door op korte termijn (door het laten werken van automatische stabilisatoren en gerichte en tijdelijke investeringen in de economie) de conjunctuurcyclus niet te versterken en tegelijkertijd reeds maatregelen en vervolgstappen aan te kondigen (in de vorm van heroverwegingsonderzoeken), die budgettaire consolidatie na de crisis bespoedigen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn verbeteren.

Daarom heeft het kabinet al in maart van dit jaar, toen de crisis op zijn hoogtepunt was en de economie in één kwartaal met bijna 3 procent kromp, in het aanvullende beleidsakkoord ingrijpende maatregelen aangekondigd op het terrein van de AOW, de gezondheidszorg en het eigenwoningforfait, die op de lange termijn bijdragen aan het herstel van de overheidsfinanciën. Ten tweede zijn afspraken gemaakt over het minimale pad richting budgettair herstel die door het kabinet wettelijk worden vastgelegd in de Wet Tekortreductie Rijk en Mede-overheden. Verder heeft het kabinet ten derde bij voorjaarsnota besloten tot 1,8 miljard euro aan bezuinigingen in 2011 en is er ten vierde een akkoord gesloten met sociale partners over een verantwoorde loonontwikkeling met een budgettaire doorwerking via de lonen en uitkeringen in de collectieve

sector. Een volledig overzicht van de relevante maatregelen is opgenomen in box 2.1 van de Miljoenennota.

Niettemin is het duidelijk dat er nog meer moet gebeuren. De vraag hierbij is: hoeveel en wanneer? Hier geldt dat timing en omvang van het beleid sterk afhankelijk zijn van de snelheid en de kracht van het economisch herstel. Een snel en krachtig herstel beperkt de benodigde inspanningen en maakt snel ingrijpen mogelijk. Een langzaam en onvollediger herstel maakt de opgave groter, maar dan ligt het ook in de rede de noodzakelijke aanpassingen over een langere periode te verrichten, ook voorbij deze kabinetsperiode. Op dit moment weten we echter niet wat het verloop van de recessie zal zijn. Vandaar dat het kabinet er in dit stadium bewust voor kiest om de noodzaak van consolidatie op termijn te onderstrepen en de voorbereidingen daartoe te treffen. De timing van die consolidatie is vervolgens afhankelijk van het verloop van de recessie. Bovendien vragen ingrijpende maatregelen om een gedegen voorbereiding, het voeren van een afgewogen en geïnformeerd debat en een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak.

In het Aanvullend Beleidsakkoord en de Miljoenennota ligt dan ook besloten dat 2011 fungeert als scharnierjaar. Richting de begrotingsvoorbereiding van 2011 heeft het kabinet scherper zicht op de aard en omvang van het herstel. Ook zijn de voorbereidingen in het kader van de heroverwegingsoperatie gereed om te komen tot een gedegen en geïnformeerde besluitvorming over de toekomst. Dit komt de zorgvuldigheid van de besluitvorming en daarmee de duidelijkheid richting de samenleving ten goede.

## 2. De noodzaak van financiële dijkbewaking

Vorig najaar heeft het kabinet op zeer omvangrijke schaal directe financiële steun moeten verlenen aan enkele Nederlandse financiële instellingen die zonder deze steun dreigden om te vallen. De Raad onderschrijft de noodzaak van deze ingrepen, maar tekent hierbij aan dat de Staat hierdoor aanzienlijke financiële risico's op zich heeft genomen en dat structurele gevolgen voor de overheidsfinanciën niet kunnen worden uitgesloten. Het kabinet is zich ten volle bewust van deze risico's en legt daarover ook verantwoording af in het Financieel Jaarverslag Rijk 2008 en de Miljoenennota 2010. Belangrijke aantekening daarbij is dat de risico's van niet-ingrijpen nog groter waren geweest. Het geldverkeer en de kredietverlening vormen de levensader van de economie en daarmee ook de basis voor onze individuele en collectieve welvaart.

De Raad stelt terecht dat het publieke belang van geldverkeer en kredietverlening vraagt om het rechtzetten van onvolkomenheden in het functioneren van de financiële sector en het toezicht daarop. Dat vraagt volgens de Raad erom dat de sector zelf stappen neemt, maar ook dat de overheid de noodzakelijke stappen afdwingt. De burger mag niet opnieuw de dupe worden van een falend financieel stelsel, waarbij de risico's worden afgewenteld op de belastingbetaler. Deze analyse onderschrijft het kabinet ten volle, zoals ook blijkt uit de kabinetsvisie toekomst financiële sector. In nationaal, Europees en breder internationaal verband (o.a. G20) wordt momenteel hard gewerkt aan het doorvoeren van hervormingen die de financiële sector meer gedisciplineerd en robuust moet maken. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan versterking van de kapitaaleisen, een verbreding en verdieping van het toezicht, het verminderen van procycliciteit in de financiële sector en het aanpakken van beloningsbeleid.

In dit kader vraagt de Raad zich tevens af of de toezichthouders zelf voldoende inzicht hebben gekregen in aard en omvang van de ontwikkelingen die zich al in de loop van 2007 begonnen af te tekenen, of zij voldoende mogelijkheden hadden daarop adequaat te reageren en of de Minister van Financiën als politiek verantwoordelijke tijdig over de juiste informatie kon beschikken. Deze vragen van de Raad zullen uitgebreider aan bod komen in het parlementair onderzoek financieel stelsel, waartoe in juni door de Tweede Kamer is besloten.

Op dit punt kan nu al gemeld worden dat het kabinet van mening is dat zowel toezichthouders als de Minister van Financiën over voldoende informatie



beschikken over de ontwikkelingen in de financiële sector om daadkrachtig en in goed overleg noodzakelijke maatregelen te nemen om een ineenstorting van de financiële sector te voorkomen. Daarbij is altijd intensief overleg geweest tussen de Minister van Financiën en de toezichthouders, zowel met DNB als met AFM (onder andere met betrekking tot het verbod op *short selling*).

Wel geldt dat de omvang en hevigheid van financiële turbulentie na de val van *Lehman Brothers* op 15 september 2008 – ofwel exact één jaar geleden – groter zijn geweest dan vooraf redelijkerwijs vermoed kon worden. Een tweede kanttekening betreft het algemene gebrek aan inzicht in de complexe financiële producten en de rol van de *rating agencies* bij het beoordelen van de risico's daarvan. Beide kanttekeningen betreffen echter het gehele internationale financiële stelsel, en hebben niet specifiek betrekking op Nederlandse toezichthouders of de Nederlandse overheid. Daarnaast leiden de ervaringen van de afgelopen periode – zoals ook uit de kabinetsvisie blijkt – ook weer tot nieuwe vraagstukken. Dit heeft onder andere betrekking op het omgaan met grensoverschrijdende aspecten (zowel bij informatie-uitwisseling als bij interventies) en het versterken van het raamwerk van crisismanagement.

### 3. Begrotingsbeleid

#### a. Ramingen en automatische stabilisatoren

De toename van de staatsschuld wordt niet alleen veroorzaakt door de noodzakelijke ingrepen in de financiële sector. Ook de doorwerking in de economie laat duidelijke sporen achter in de overheidsfinanciën. De Raad stelt, mede op basis van de Macro Economische Verkenningen van het CPB, dat de onzekerheden in de voorspelling van de economische groei en dat dit noopt tot voorzichtigheid en behoedzaamheid in het gebruiken van prognoses bij het formuleren van beleid. Hierbij wordt gerefereerd aan het feit dat het kabinet de marge van behoedzaamheid in de raming, die daarvoor nog werd aangehouden, heeft geschrapt.

Economische ramingen zijn altijd met onzekerheden omgeven, zoals het CPB zelf als eerste zal aangeven. Aan de andere kant bieden zij onmisbare informatie bij het komen tot een verantwoord begrotingsbeleid bij aanvang van een kabinetsperiode. In het verleden werd de onzekerheid vertaald in het hanteren van een behoedzaamheidsmarge bij de geraamde economische groei. De groei werd hierdoor bewust onderschat. Echter de doelstellingen op het terrein van tekort- en schuldreductie enerzijds en het hanteren van een behoedzaamheidsmarge anderzijds zijn tot op zekere hoogte communicerende vaten, omdat meevallers volgens de begrotingssystematiek in principe moeten worden gebruikt voor aflossing van de staatsschuld. Het kabinet is van mening dat het dan zuiverder is om uit te gaan van de reëel verwachte groei om op basis daarvan reële ambities met betrekking tot de overheidsfinanciën te formuleren. Desalniettemin vraagt het kabinet de Studiegroep Begrotingsruimte de werking van de begrotingssystematiek, en de wijzigingen die aan het begin en tijdens de kabinetsperiode daarin zijn aangebracht, te evalueren. Hierbij zal de kritiek van de Raad van State worden betrokken.

Verder stelt de raad dat de automatische stabilisatoren niet symmetrisch werken. Anders dan bij de aanvaarding van tekorten in mindere jaren, zou de bereidheid tot het aanleggen van buffers in goede tijden niet zijn verzekerd. Daarbij wijst de Raad op het feit dat het in de afgelopen jaren, ondanks gunstige groeicijfers, slechts enkele keren is gelukt tot een (beperkt) overschot te komen. In dat kader vraagt de Raad zich af in hoeverre het verantwoord is in slechte tijden het tekort te laten ontstaan, die een veelvoud zijn van de overschotten, die in goede jaren worden gerealiseerd.

Onder economen wordt het belang van automatische stabilisatie breed gedragen. Door de begroting mee te laten veren met de conjunctuur wordt voorkomen, dat het beleid bijdraagt aan het ontstaan van bubbels of een toch al haperende economie een zetje naar beneden geeft. Het kabinet heeft wel begrip voor de zorgen van de Raad over de begrotingsdiscipline in goede tijden. Het is echter ongewenst het kind van de automatische stabilisatie met het badwater van het vermeend gebrek aan begrotingsdiscipline weg te gooien. Nederland wordt internationaal veelvuldig geprezen om zijn trendmatige begrotingsbeleid en de handhaving daarvan. Dit heeft er toe geleid dat

er in de afgelopen jaren met enige regelmaat overschotten werden bereikt, waaronder in 2007 en 2008. Hiermee scoorde Nederland duidelijk beter dan veel andere landen.

Bepalend voor de kans op een reeks van overschotten is echter niet primair de werking van de begrotingsregels, maar het startpunt bij een nieuwe kabinetsperiode en de ambities ten aanzien van het saldopad, in combinatie met de economische ontwikkeling tijdens de kabinetsperiode. Niet alle kabinetten sinds 1994 – de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid – streefden of konden redelijkerwijs streven naar het bereiken van een begrotingsevenwicht of een overschot. Het succes van automatische stabilisatie kan dus niet, zoals de Raad lijkt te doen, alleen worden afgelezen aan de omvang en frequentie van begrotingsoverschotten in de afgelopen 15 jaar. Dat blijkt ook wel uit het feit dat de staatschuld als percentage van onze welvaart tussen 1994 en 2008 bijna is gehalveerd. Bovendien is een daling qua omvang en snelheid van onze welvaart in de huidige vorm sinds de uitbouw van de moderne verzorgingsstaat niet eerder voorgekomen. Dat dit de grenzen van elk bestaand begrotingsbeleid op de proef stelt, is onvermijdelijk. Desalniettemin is het kabinet van mening dat – zeker ook in vergelijking met de landen om ons heen – ons begrotingsbeleid zich succesvol kan laten vergelijken met het begrotingsbeleid elders. Juist in deze tijden van crisis is automatische stabilisatie van groot belang om te voorkomen dat de economie wegzakt in een negatieve spiraal. Voor de jaren na de crisis zullen de aanbevelingen van de Raad met betrekking tot begrotingsdiscipline volop ter harte moeten worden genomen, zowel door het huidige als door komende kabinetten.

#### b. Houdbare overheidsfinanciën en de opwaartse dynamiek van de staatschuld

De Raad benadrukt het gevaar dat de staatsschuld een eigen opwaartse dynamiek gaat vertonen als te lang gewacht wordt met het treffen van afdoende maatregelen. Hierdoor kunnen productieve overheidsuitgaven op termijn steeds meer verdrongen worden door de last van rentebetalingen op de staatsschuld. Het feit dat het kabinet bij een aanhoudende recessie het stimuleringsbeleid ook in 2011 wil doorzetten getuigt volgens de Raad van onvoldoende besef van het gevaar van voornoemde opwaartse dynamiek van de staatsschuld.

In dit Nader rapport is al aangegeven dat de timing en de omvang van de maatregelen afhankelijk zijn van de aard en omvang van het economische herstel. Al in het voorjaar heeft het kabinet een evenwichtige keuze gemaakt: op korte termijn stimuleren, op (middel-)lange de overheidsfinanciën weer op orde krijgen. Dit juist met het oog op het «voorkomen van opwaartse dynamiek van de staatsschuld» en het wegnemen van wantrouwen bij burgers en bedrijven over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de (middel-)lange termijn. Budgettaire consolidatie is een harde noodzaak, maar een fragiel herstel van de economie mag niet in de kiem worden gesmoord. Dit is ook onderdeel van de internationale consensus zoals die bijvoorbeeld in de G20 wordt geformuleerd. De ervaringen van Japan in de jaren negentig leren dat het te vroeg aanhalen van de budgettaire teugels averechts werkt op de economie en indirect dus ook op de overheidsfinanciën.

Vooralsnog tasten we echter grotendeels in het duister als het gaat om het herstelpad in de komende jaren. Het kabinet heeft er dan ook voor gekozen niet te wachten tot 2011 maar reeds nu een significant begin te maken met het herordenen van de overheidsfinanciën voor zover de economie dat toelaat vanaf 2011. Dit gebeurt naast de maatregelen, die al publiekelijk zijn aangekondigd. Tegelijk wordt in het kader van het heroverwegingstraject het voorbereidende werk gedaan voor verdere ingrepen in 2011 en latere jaren.

De Raad wijst er verder op dat de MJN geen kwantitatief inzicht biedt in de toename van het zogenaamde houdbaarheidstekort als gevolg van de crisis en adviseert hierin alsnog te voorzien. Het kabinet begrijpt en deelt deze wens, maar ziet zich beperkt in haar mogelijkheden aan deze wens te voldoen. Het langetermijneffect van de crisis op de overheidsfinanciën zal voor een belangrijk deel bepaald worden door de aard en de omvang van het economische herstel, waarover nog weinig zekerheid bestaat. In dit licht moeten ook de uitspraken van het CPB worden gezien over de grote onzekerheid ten

aanzien van de stand van de conjunctuur, en daarmee met de zeggingskracht van het structureel saldo. Medio 2010 komt het CPB met een nieuwe Ageing-studie en met ramingen voor de middellange termijn, waarin ook een kwantitatieve inschatting gemaakt zal worden van de omvang van de uitdaging met betrekking tot de overheidsfinanciën op lange termijn en de toename daarvan. Wel is duidelijk dat het probleem door de crisis zal toenemen. Het kabinet heeft in het aanvullend beleidsakkoord daarom al maatregelen aangekondigd om aan deze verzwaarde opgave een versterkte invulling te geven. Overigens dient de discussie over het houdbaarheidstekort geplaatst te worden in de bredere discussie over intergenerationele verdeling.

#### c. Europa en Stabiliteits- en Groeipact

De Raad onderstreept terecht het belang van internationale coördinatie bij de aanpak van de crisis. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan het Stabiliteits- en Groeipact: voor Nederland is het van groot belang om ook in Europees verband tot een geloofwaardig pad naar herstel te komen. Daarbij merkt de Raad op dat de Miljoenennota geen inzicht biedt in het belang voor Nederland van begrotingsdiscipline in de EMU-landen, noch in de Nederlandse inzet in de discussie over het pact. Verder wordt benadrukt dat er voor het kabinet geen aanleiding is de inzet voor de nationale begroting op te hangen aan de uitkomst van de discussie over een al dan niet aangepast groeipact.

Het kabinet stelt zich op de positie dat een gezamenlijke munt een wederzijdse verantwoordelijkheid betekent om de budgettaire situatie te bewaken. Nederland heeft als land met aanzienlijke pensioenvermogens een uitgesproken belang bij een sterke en geloofwaardige euro en neemt dan ook vaak de voortrekkersrol bij de handhaving van het pact. Het uitgangspunt van het kabinet is dan ook om de regels van het pact te behouden en te handhaven, waarbij wel rekening gehouden moet worden met wat economisch gezien verantwoord is. Ook hier geldt dat het te snel aanhalen van de budgettaire teugels niet mag leiden tot een economische terugval. Bovendien is het pact niet gebaat bij onrealistisch hoge doelstellingen ten aanzien van budgettaire consolidatie, als die ertoe leiden dat een geloofwaardige handhaving van de regels van het pact door de meerderheid van de lidstaten ondergraven wordt. Het belang van Europese coördinatie en de handhaving van Europese regels neemt niet weg dat Nederland zijn eigen verantwoordelijkheid neemt bij het op orde brengen van de nationale overheidsfinanciën. Dit komt ook tot uiting in het heroverwegingentraject dat door dit kabinet wordt ingezet.

De Raad geeft hierbij in overweging de heroverwegingsrapporten komend voorjaar, zo mogelijk in het eerste kwartaal van 2010, op een zodanig tijdstip gereed te laten zijn dat de besluitvorming hierover, inclusief de tijd die gemoeid is met wetgeving, al effect kan hebben met ingang van 2011. Het kabinet streeft er naar de heroverwegingsrapporten zo snel mogelijk, maar uiterlijk in het tweede kwartaal van 2010 gereed te hebben, teneinde de resultaten mee te kunnen nemen in de besluitvorming over het begrotingsjaar 2011. Een gedegen analyse neemt tijd en met het door de Raad gesuggereerde tijdpad zou deze ronde heroverwegingen het risico lopen aan diepgang en ambitie te moeten inleveren. De mening van de Raad dat het eindpunt van de heroverwegingen moet zijn dat ze onderdeel moeten kunnen uitmaken van begrotingsvoorbereiding 2011, onderschrijft het kabinet volledig.

#### 4. Ten slotte

De Raad stelt terecht dat de crisis leidt tot een daling van de welvaart die binnen afzienbare tijd doorwerkt in de collectieve en private bestedingen. Daarnaast merkt de Raad op dat het maatschappelijk draagvlak voor ingrijpende maatregelen nog beperkt is, doordat burgers nog niet in volle hevigheid met de gevolgen van de crisis zijn geconfronteerd. Dit gegeven de koopkrachtontwikkeling in 2009 en 2010 en het feit dat de arbeidsmarkt met enige vertraging reageert op de economische ontwikkelingen. Ingrijpende maatregelen zijn inderdaad onontkoombaar. Nederland zal zich na de crisis op een nieuwe manier uit moeten vinden. Er zijn verschillende manieren om de maatschappij en daarbinnen de verhouding tussen overheid, markt en samenleving opnieuw vorm te geven. Onder de druk wordt alles vloeibaar, en vanuit dat perspectief biedt de crisis juist kansen voor herontwerp en de

mogelijkheid om vastzittende debatten los te trekken en verkokering te doorbreken. Politieke keuzes zijn daarvoor essentieel.

De Raad acht een nieuwe verkenning van heroverwegingsmogelijkheden zinvol indien daarmee beleidskeuzes onder ogen worden gezien, die nog niet eerder verkend zijn. Daarnaast heeft de Raad in de Miljoenennota aanwijzingen gemist over de uitgangspunten, die aan de heroverweging richting kunnen en moeten geven.

Het kabinet ziet de heroverwegingen als een belangrijke stap in de richting van het vormgeven van het Nederland na de crisis en het invulling geven aan de gevolgen van de afname van onze collectieve welvaart. Wie wil werken aan een Nederland dat er in 2020 slimmer, schoner, sterker, solide en solidair voor staat, moet al de komende jaren ingrijpende keuzes kunnen maken over de volle breedte van het overheidsbeleid, zonder dat vitale belangen daarbij in de knel komen. Het kabinet wil dat Nederland in 2020, ook als er minder (financiële) middelen ter beschikking staan, een samenleving is waarin mensen zich thuis voelen, met een duurzame en innovatieve economie, een beschermende en activerende verzorgingsstaat en met goede kansen voor de jeugd. Bestaande en vooral ook nieuwe opties die bijdragen aan het bereiken van deze ambities vanuit een minder gunstige budgettaire uitgangspositie, zullen in het kader van het heroverwegingentraject in een bruikbaar palet bijeen worden gebracht. Hierna kunnen goed geïnformeerde politieke keuzes wordengemaakt door het huidige kabinet, maar ook door toekomstige kabinetten.

*De Raad van State geeft U in overweging de Miljoenennota 2010 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2010 op dinsdag 15 september 2009 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Financiën,  
W. J. Bos