

Vergaderjaar 1999–2000

26 800

Nota over de toestand van 's-Rijks financiën

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 september 1999 en het nader rapport d.d. 15 september 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 september 1999, no.99.004050, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2000, met bijlagen.

Op 13 september 1999 heeft de Raad van State het advies no. W06.99.0385/IV over de concept-Miljoenennota 2000 uitgebracht. De daarin door de Raad gemaakte opmerkingen en suggesties hebben de regering aanleiding gegeven tot het navolgende commentaar.

1. Economische ontwikkeling.

De Raad van State heeft vorig jaar gewaarschuwd voor een te optimistische raming van de economische groei in 1999.¹ Het college verheugt zich ongelijk te hebben gekregen. De economische groei heeft zich immers sneller dan verwacht hersteld, vooral ten gevolge van de opleving in Azië en gunstige ontwikkelingen in de wereldhandel. Dat Nederland daarvan kan profiteren is ongetwijfeld mede te danken aan eerdere maatregelen om structurele onevenwichtigheden aan te pakken. In 2000 zal de veel te hoge staatsschuld van 75,3% bruto binnenlands product (bbp) in 1996 tot 61,6% bbp zijn teruggebracht. De lastendruk op bedrijven en gezinnen is daarbij gedaald. Het aantal personen met een werkloosheidsuitkering zal in die periode zijn afgenomen van 765 000 tot 540 000. Inmiddels blijft echter de verborgen werkloosheid groot. Ondanks het nog grote aantal inactieven is de spanning op de arbeidsmarkt duidelijk waarneembaar. Het aantal openstaande vacatures ligt op een zeer hoog niveau. Sommige groepen werknemers krijgen extra loonsverhogingen buiten de cao om. De arbeidskosten nemen toe en werken door in de prijzen. Mede tegen deze achtergrond zal de Raad het begrotingsbeleid beoordelen.

1. De regering onderschrijft de opvatting van de Raad dat eerdere maatregelen om structurele onevenwichtigheden aan te pakken hebben bijgedragen aan de veerkracht van de Nederlandse economie. Onevenwichtigheden op het gebied van de arbeidsmarkt en de collectieve financiën zijn in belangrijke mate teruggebracht. Met de Raad constateert de regering dat ondanks het hoge niveau van het aantal openstaande vacatures de inactiviteit in Nederland nog hoog is. Deze situatie is voor de regering aanleiding geweest om bij de

¹ Advies van 7 september 1998, kamerstukken II 1998/99, 26 200, A.

vormgeving van de lastenverlichting voor 2000 het accent te leggen op stimulering van het arbeidsaanbod, door middel van een verhoging van het arbeidskostenforfait.

2. Lidmaatschap van de Economische en Monetaire Unie ...

Dit jaar is Nederland toegetreden tot de Economische en Monetaire Unie (EMU). Dit is geruisloos verlopen dankzij een proces van convergerende en steeds meer met elkaar vervlochten rakende economieën. Geruisloos ook door het gevoerde monetair beleid dat door het aanhouden van een vaste relatie tussen de gulden en de Duitse mark, gericht was op een lage inflatie. En geruisloos, tenslotte, dankzij het trendmatige begrotingsbeleid van het vorige kabinet, gericht op vermindering van het begrotingstekort. Nederland kon zo aan de toetredingsvoorwaarden voor de EMU voldoen. De Raad wil nogmaals uitdrukkelijk zijn steun voor het trendmatige begrotingsbeleid uitspreken, temeer nu ook in de praktijk gebleken is dat het politiek en economisch een hanteerbaar instrument vormt om het begrotingsproces te beheersen. Met de toetreding tot de EMU is het werk nog niet gedaan. In aanmerking genomen dat in de begroting risico's voor de komende jaren liggen besloten, is de Raad dan ook van oordeel dat een ambitieuzer begrotingsbeleid wenselijk is.

2. De Raad constateert dat de Nederlandse toetreding tot de Economische en Monetaire Unie (EMU) begin dit jaar zonder problemen is verlopen. Met de Raad is de regering van mening dat het trendmatige begrotingsbeleid, zoals in de vorige kabinetsperiode geïntroduceerd, hieraan een bijdrage heeft geleverd. De regering is verheugd met de door de Raad opnieuw uitgesproken steun voor het trendmatige begrotingsbeleid. Dit begrotingsbeleid heeft als belangrijkste kenmerken een strikte scheiding tussen uitgaven en inkomsten, toepassing van uitgavenkaders en behoedzame economische uitgangspunten. Deze begrotingssystematiek heeft gezorgd voor een grote mate van bestuurlijke rust en een stabiel, vertrouwenwekkend budgettair en fiscaal beleid. Inherent aan deze vorm van begrotingsbeleid is dat het begrotingstekort geen zelfstandige doelvariabele meer is, maar een resultante.

Zoals de Raad constateert is het werk met de toetreding tot de EMU nog niet gedaan. Dit geldt onder meer voor het beleid ten aanzien van de collectieve financiën.

Van het oordeel van de Raad dat, gezien de risico's voor de komende jaren die naar de mening van de Raad in de begroting liggen besloten, een ambitieuzer begrotingsbeleid wenselijk is, wordt door de regering nota genomen. Op dit punt is de continuïteit in de advisering zeer herkenbaar. Daarbij wijst de regering wel op het feit dat de budgettaire voornemens voor de jaren 2001 en 2002, conform de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid, zijn gebaseerd op behoedzame uitgangspunten waardoor de kans op meevallers groter is dan op tegenvallers.

3. ... brengt verplichtingen: snellere daling tekort noodzakelijk.

Het Stabiliteits- en Groeipact heeft tot doel de begrotingsdiscipline van de lidstaten in de EMU te versterken. Daartoe dienen de in het pact vastgelegde verplichtingen om op middellange termijn te streven naar een begrotings-situatie die nabij evenwicht is of een overschot vertoont. Aldus wordt ruimte gecreëerd om normale conjuncturele schommelingen op te kunnen vangen. De Ecofin, die de globale richtsnoeren voor het begrotingsbeleid van de EMU-landen vaststelt, heeft geconcludeerd dat de geplande zeer beperkte terugdringing van het tekort tot 1,1% van het bbp in 2002 volgens het voorzichtige scenario van het Nederlandse stabiliteitsprogramma hoe dan ook als een minimumdoel moet worden beschouwd en dat de Nederlandse regering dient te streven naar betere begrotingsresultaten.¹ In 1998 vertoonden zes lidstaten van de Europese Unie (EU), het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Ierland, Finland en Luxemburg, een begrotingsoverschot.²

De Raad ziet hierin dringende redenen het begrotingstekort sneller te laten verdwijnen. De niet geringe risico's die in de tweede helft van de kabinetsperiode worden gelopen en waarvoor in de Miljoenennota ook wordt gewaarschuwd maken een extra inspanning wenselijk. Nu de startpositie

¹ Globale richtsnoeren voor het economisch beleid 1999 voor Nederland. De laatste gepubliceerde adviezen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en van het Internationale Monetaire Fonds wijzen overigens eveneens in deze richting.

² Paragraaf 2.3 en grafiek 2.3.6. van de Miljoenennota; van deze zes lidstaten zijn er drie geen lid van de EMU.

gunstiger is dan tijdens de opstelling van het regeerakkoord was voorzien, is dit ook mogelijk.

3. Terecht stelt de Raad dat uit het Stabiliteits- en groeipact verplichtingen voortvloeien om op middellange termijn te streven naar een begrotingssituatie die nabij evenwicht is of een overschot vertoont. Bij de beoordeling van het Nederlandse stabiliteitsprogramma heeft de Ecofin, zo memoreert de Raad, de Nederlandse regering aangespoord tot het streven naar betere begrotingsresultaten. De Ecofin baseerde dit oordeel op de daling van het EMU-tekort naar 1,1% BBP in 2002 op basis van het behoedzame groei-scenario. De Raad wijst erop dat in 1998 reeds zes EU-lidstaten een overschot op de begroting kenden.

Zoals in paragraaf 2 is opgemerkt hanteert de regering geen expliciete tekortdoelstelling in het begrotingsbeleid, maar is het tekort de resultante van het begrotingsbeleid. De raming van het EMU-saldo voor de periode 1999–2002 in de Miljoenennota 2000 is gebaseerd op een behoedzame groei-raming van 2% voor de jaren 2001 en 2002. Zoals ook in de Miljoenennota staat beschreven heeft de regering, in het licht van deze behoedzaamheid, er vertrouwen in dat de afspraak in het kader van het Stabiliteits- en groeipact om tot een begroting te geraken «die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont» zal worden nagekomen. Zoals de Raad ook aangeeft zijn er binnen het eurogebied slechts drie landen die thans reeds een begrotingsoverschot kennen. Met een geraamd tekort van ½% BBP in 2000 kan niet worden gesteld dat Nederland binnen het eurogebied ongunstig afsteekt.

De opmerking van de Raad dat een extra inspanning ten aanzien van het tekort wenselijk is, gelet op risico's in de tweede helft van de kabinetsperiode, geeft de regering aanleiding tot de volgende opmerking. Voor zover de door de Raad gesignaleerde risico's betrekking hebben op de uitgaven is er geen reden te veronderstellen dat deze tot een hoger tekort leiden. Centraal beheersingsinstrument in het gehanteerde trendmatige begrotingsbeleid van de regering is immers handhaving van de voor deze kabinetsperiode afgesproken reële uitgavenkaders. Mogelijke overschrijding van deze kaders als gevolg van onverhoopte tegenvallers aan de uitgavenzijde van de begroting noopt volgens de spelregels van de gehanteerde begrotingssystematiek tot additionele maatregelen bij de uitgaven, die deze overschrijding redresseren.

4. Mee- en tegenvallers.

Onderdeel van het begrotingsbeleid is het behoedzaam ramen van de economische ontwikkeling. Daarbij zijn afspraken gemaakt over het omgaan met mee- en tegenvallers. De Raad merkt daarbij op dat de afgesproken formule bij een relatief lage economische groei of een recessie de stabiliserende werking van de begroting ten dele uitschakelt, omdat in deze situatie lastenverzwarende maatregelen de bestedingen extra afremmen. Zo ook leidt bij een meevallende economische ontwikkeling, zoals thans, de formule tot vertraagde tekortdaling en tot een onwenselijke stimulering van de economie. Zodra de situatie van evenwicht of een klein overschot is bereikt zou de toepassing van deze mee- en tegenvallerformule in ieder geval moeten worden beëindigd.

4. Ten aanzien van de mee- en tegenvallerformule legt de Raad de nadruk op de invloed op de verminderde stabiliserende werking van de begroting op de economie. De Raad is van mening dat wanneer begrotingsevenwicht of een klein overschot is bereikt toepassing van de mee- en tegenvallerformule zou moeten worden beëindigd in verband met de onwenselijke macro-economische gevolgen (pro-cyclisch beleid). De regering neemt aan dat de Raad impliciet adviseert om meevallers voor een groter deel aan tekortreductie te laten toevallen.

Wat betreft de economische gevolgen van deze afspraken, wijst de regering er op dat de afspraken ook betrekking hebben op mee- en tegenvallers bij de premie-ontvangsten. Voordat de mee- en tegenvallerformule was geïntroduceerd kwamen mutaties bij de premie-ontvangsten automatisch volledig tot uitdrukking in de lasten terwijl deze nu verdeeld worden over zowel tekort als

lasten. De regering beschouwt de mee- en tegenvallerformule als een integraal onderdeel van het begrotingsbeleid en een stap vooruit ten opzichte van een beleid met een tekorttjijdpad. De afspraken die zijn gemaakt over de omgang met mee- en tegenvallers aan de inkomstzijde van de begroting dragen bij aan de transparantie en voorspelbaarheid van het overheidsbeleid en houden een goed evenwicht in tussen de beleidsprioriteiten tekort en lasten.

5. Rijkssaldo bepalend voor EMU-saldo.

De nota meldt in hoofdstuk 1 dat het overheidstekort naar verwachting in 1999 en 2000 uit zal komen op ½% bbp en dat door de lastenverlichting in 2001 het overheidstekort zal oplopen. Toch komt, zo vervolgt de nota, als het economisch tij meezit en de economische groei zich op het huidige niveau zou handhaven voor het eerst sinds 25 jaar begrotingsevenwicht in zicht.

De Raad gaat ervan uit dat begrotingsevenwicht in de zin van de EU-afspraken, namelijk een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, ziet op een gemiddelde economische ontwikkeling. Bij een meezittend economisch tij zou de begroting dan ook een vrij stevig overschot moeten vertonen.

Hier komt bij dat blijkens de Macro-Economische Verkenning 2000 van het Centraal Planbureau (CPB) het tekort van het Rijk in 1999 en 2000 respectievelijk 1,6% bbp en 1,4% bbp zal bedragen. Dankzij overschotten bij de publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen zal het tekort in zijn geheel in deze jaren 0,5% en 0,2% bbp zijn. Naar de mening van het college zijn het de begrotingssaldi van het Rijk die bepalend zijn voor de uitkomsten van het EMU saldo. Op structurele overschotten bij de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen mag immers niet gerekend worden.

5. De Raad is van mening dat bij meevallende economische groei de begroting een stevig overschot zou moeten vertonen. Hij gaat daarbij uit van de EMU-tekort ramingen in de concept-Macro Economische Verkenning 2000 van het Centraal Planbureau: 0,5% BBP voor 1999 en 0,2% BBP in 2000 (het CPB heeft deze cijfers inmiddels opwaarts bijgesteld). Voorts constateert de Raad dat het begrotingssaldo van het rijk bepalend is voor de uitkomst van het EMU-saldo en dat niet mag worden gerekend op structurele overschotten van de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen.

De regering hecht eraan een nadere toelichting te geven op de in de Miljoenennota geuite verwachting dat «als het economisch tij meezit, en de economische groei zich op het huidige niveau zou handhaven, voor het eerst sinds 25 jaar begrotingsevenwicht in zicht komt». Om te beginnen hanteert de regering in de Miljoenennota iets hogere EMU-tekort ramingen dan de Raad genoemde: 0,6% BBP in 1999 en 0,5% BBP in 2000. Ten opzichte van deze ramingen zou een groei van 2%, een voortzetting van de huidige voor 1999 voorziene groei, leiden tot een situatie die begrotingsevenwicht nadert. Een dergelijke groei zou een meevallende groei zijn ten opzichte van de behoedzame groei van gemiddeld 2¼% waarmee in het Regeerakkoord is rekening gehouden.

Ten aanzien van de samenstelling van het EMU-saldo wijst de regering erop dat een partiële beschouwing van de onderdelen van het EMU-saldo geen recht doet aan de onderlinge samenhang tussen belastingen en premies. Hierbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op de gelijke behandeling van belastingen en premies in de microlastendruk en mee- en tegenvallerformule, op de verwevenheid tussen Rijk en sociale fondsen via rijksbijdragen en op het geïntegreerde middelenbeheer van de sociale fondsen bij 's Rijks schatkist.

6. Ook om nationale redenen meer ambitie vereist.

Met de regering is de Raad van mening dat de demografische ontwikkeling, zoals die in elke Miljoenennota sedert 1994 is beschreven, noodzaakt tot het creëren van begrotingsruimte voor de toekomst. Het begrotingstekort en in het verlengde daarvan de te hoge overheidsschuld dienen daartoe te worden teruggebracht. In dit licht is een ambitieuzer streven naar begrotingsevenwicht op zijn plaats.

Voor de uitkomst van de begroting na 2000 is daarvoor nog een extra reden. In hoofdstuk 4 van de Miljoenennota wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de uitgaven over de gehele kabinetsperiode en in het bijzonder ook aan de ontwikkeling in de jaren 2001 en 2002 in samenhang met de omvangrijke lastenverlichting van netto 5 miljard gulden in 2001. Voor die twee jaren wordt uitgegaan van de zeer beperkte contractloonstijging van 1,4% per jaar. De regering onderkent dat deze loonraming risico's meebrengt. De prijsontwikkeling kan hoger uitvallen dan de geraamde 2,2%. Voor tegenvallers uit dezen hoofde op de begroting heeft de regering een reserve van ½ miljard gulden in 2001, oplopend tot 1 miljard gulden in 2002, alsmede een te verwachten rentemeevaller beschikbaar.

De Raad kan niet anders dan constateren dat, terwijl de loonkostenraming altijd al een risicofactor is bij het opstellen van de begroting, de loonkostenontwikkeling in 2001 en 2002 een wel zeer ongewisse factor is. De Raad wijst op de inmiddels gewijzigde situatie op de arbeidsmarkt. Indien de economische ontwikkeling gunstig blijft, zal de spanning op de arbeidsmarkt verder oplopen. Tevens kan de aangekondigde stijging van de BTW en milieuhellingen een extra prijseffect teweegbrengen. Onder die omstandigheden acht de Raad de loonkostenraming in elk geval te optimistisch. De raming gaat ervan uit dat werknemers in de belastingverlaging, die voor ieder geldt, aanleiding zullen zien om de koopkrachtverbetering te verdisconteren bij het arbeidsvoorwaardenoverleg en dus genoeg zullen nemen met een extra lage loonstijging, die beduidend beneden de prijsstijging ligt. Mocht de loonstijging evenwel enkele procenten hoger uitvallen dan nu geraamd, dan zou daar een begrotingstegenvaller van miljarden mee zijn gemeoid. Deze dreiging van een verder oplopen van het tekort vormt de actuele reden met meer ambitie te streven naar begrotingsevenwicht. Dit geldt evenzeer voor de tegenvallende ontwikkelingen in de sociale sector, waarop het college hierna terugkomt.

6. In het verlengde van de paragrafen 2 t/m 5 is de Raad van mening dat er voor de begroting van het jaar 2000 nog een extra reden is, bovenop de demografische ontwikkeling, om een ambitieuzer begrotingsbeleid te voeren: de risico's met betrekking tot de contractloonontwikkeling in 2001 en 2002 in relatie tot de lastenverlichting van 5 miljard in 2001.

De regering is van mening dat dit argument van de Raad enige nuancering behoeft. In de eerste plaats onderkent de regering de risico's die verbonden zijn aan de aannames voor de contractloonontwikkeling in de door de Raad genoemde jaren. De regering is evenwel van mening dat de onderkende risico's in de eerste plaats relevant zijn voor de beheersing van het uitgavenkader en niet voor het EMU-saldo, zoals de Raad veronderstelt. Mocht de contractloonstijging hoger uitvallen dan nu wordt voorzien dan zal dit niet alleen leiden tot hogere uitgaven maar ook doorwerken in hogere ontvangsten, waardoor het EMU-saldo bij handhaving van de uitgavenkaders op korte termijn zelfs een verbetering zou kunnen ondergaan. Bij de raming van de contractloonstijging voor 2001 en 2002 heeft het Centraal Planbureau rekening gehouden met de voorziene lastenverlichting. Zoals de Raad terecht opmerkt is voorzien in een uitgavenreserve voor het opvangen van een eventueel hoger uitvallende contractloonstijging dan geraamd en zou de renteveronderstelling enig tegenwicht kunnen bieden.

7. Lastenverlichting in 2000.

In hoofdstuk 1 van de Miljoenennota kondigt de regering een pakket lastenverlichting aan ter grootte van 1 miljard gulden voor het jaar 2000. Daarbij wordt aangesloten bij de uitgangspunten voor de herziening van het belastingstelsel in 2001. De ruimte hiervoor is beschikbaar uit hoofde van de afgesproken mee- en tegenvallerformule.

De Raad adviseert in het licht van de nog omvangrijke tekortproblematiek deze lastenverlichting in 2000 in te voeren als een voorschot op de aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal voorgelegde belastingherziening 2001. Deze voorzichtigere aanpak houdt rekening met de inmiddels gewijzigde omstandigheden op de arbeidsmarkt en de verminderde effectiviteit van lastenverlichting als middel tot bevordering van de werkgelegenheid door middel van loonkostenbeheersing.

7. De Raad adviseert om in het licht van de nog omvangrijke tekort-problematiek de lastenverlichting in 2000 in te voeren als voorschot op de voorziene lastenverlichting in 2001. De regering is van mening dat dit een te grote inbreuk zou betekenen op de afspraken aan het begin van deze kabinetsperiode. Op basis van behoedzame economische uitgangspunten is in het Regeerakkoord een verdeling van de beschikbare ruimte voorzien, waarbij voor lastenverlichting 4½ miljard is gereserveerd. Bij de opstelling van het Regeerakkoord is reeds overeengekomen dat additionele ruimte aan de inkomstzijde van de begroting voor een deel ten goede zou komen aan extra lastenverlichting. Deze afspraken zijn vastgelegd in de zogenaamde mee- en tegenvallerformule.

De regering wijst erop dat de voorziene lastenverlichting voor 2001 geheel samenhangt met de belastingherziening. Bij deze herziening spelen structurele overwegingen ten aanzien van de belasting op arbeid, vermogensinkomsten en milieu een centrale rol. Voor een maatschappelijk evenwichtige vormgeving van de belastingherziening acht de regering een lastenverlichting van 5 miljard noodzakelijk.

De regering deelt niet de mening van de Raad als zou er sprake zijn van verminderde effectiviteit van lastenverlichting als middel tot bevordering van de werkgelegenheid door middel van loonkostenbeheersing. Wel dient het accent te worden verschoven van stimulering van de vraag naar arbeid naar stimulering van het aanbod. In dat licht heeft de regering ervoor gekozen de lastenverlichting in 2000 vooral op het aantrekkelijker maken van werken te richten. Het extra arbeidsaanbod, dat hierdoor gegenereerd wordt, zal een temperende werking hebben op de loonvorming.

8. Nog steeds lage arbeidsparticipatie.

Ondanks tal van maatregelen in de afgelopen jaren en ondanks een sterk groeiende vraag naar arbeid blijft de arbeidsparticipatie laag terwijl het aantal vacatures stijgt. Het blijkt moeilijk om oudere mensen aan het werk te houden. Dit hangt samen met de relatief genereuze vervroegde-uittrekingsregelingen die uitnodigen om te stoppen met werken.¹ Een doeltreffende maatregel daartegen op korte termijn, is het verhogen van de uittrekingsgerechtigde leeftijd met bijvoorbeeld twee jaar. Ook versoering van deze regelingen kan tot positieve effecten leiden. De Raad beveelt aan de wenselijkheid van deze maatregelen onder ogen te zien.

In een aparte paragraaf analyseert het CPB de facetten van de Nederlandse arbeidsongeschiktheidswetgeving die het Europese gemiddelde overtreffen.² De nota geeft een overzicht van de inspanningen die worden verricht om te voorkomen dat mensen die buiten het arbeidsproces raken ook werkloos blijven. De Raad heeft in de afgelopen jaren meermalen vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van die inspanningen.³ De Raad betreurt het dat niet nader wordt ingegaan op de vraag waarom de inspanningen die op dit terrein in het afgelopen decennium zijn verricht – waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan de premiedifferentiatie en de marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen – niet het effect hebben gehad dat daarvan was verwacht. Het antwoord op deze vraag zou inzicht kunnen geven in de haalbaarheid en effectiviteit van nieuw beleid. Dit klemmt temeer nu uit ervaringscijfers blijkt dat de kans op werk na een jaar inactiviteit, niet alleen na verlies van een baan, maar in het bijzonder ook na ziekte, sterk vermindert.

Hier beperkt het college zich tot een opmerking over de verdeling van de beschikbare middelen voor activerend arbeidsmarktbeleid. Het ligt naar het oordeel van de Raad voor de hand om hoge prioriteit toe te kennen aan de instroom van werkzoekenden. Dan kan daarna ook meer capaciteit van de betrokken instellingen beschikbaar komen voor het aan werk helpen van de mensen die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Blijkens een door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer gezonden Notitie Overzicht van reïntegratie-inspanningen⁴ worden de beschikbare middelen voor activerend arbeidsmarktbeleid voor meer dan 70% ingezet voor langdurig werklozen, wat meer dan evenredig wordt genoemd. Volgens de Miljoenennota zal pas in 2003 sprake kunnen zijn van een aanpak waarbij alle nieuw instromende werklozen binnen een jaar

¹ Macro-Economische Verkenningen 2000, Hoofdstuk VI.2 Arbeidsparticipatie in Nederland.

² Macro-Economische Verkenningen 2000, Paragraaf VI.2.3 Participatie van ouderen.

³ Bijvoorbeeld in de adviezen van 5 juli 1991 (kamerstukken II 1991/92, 22 228, A), van 22 december 1995 (kamerstukken II 1995/96, 24 667, A), van 22 februari 1996 (kamerstukken II 1995/96, 24 698, A), van 9 mei 1996 (kamerstukken II 1995/96, 24 787, A) en van 16 oktober 1996 (kamerstukken II 1996/97, 25 122, A).

⁴ Waarnaar wordt verwezen in de brief van 23 augustus van de minister aan de Voorzitter van de Tweede Kamer; kamerstukken II 1998/99, 23 972, nr. 37.

actief begeleid kunnen worden naar werk. De Raad adviseert om de bestaande middelen meer te richten op deze instroom.

8. De Raad geeft aan dat de arbeidsmarktparticipatie van ouderen gestimuleerd zou kunnen worden door het verhogen van de uittredingsgerechtigde leeftijd met bijvoorbeeld twee jaar. Ook versoeringen van de regelingen kunnen hierin een rol spelen.

Tevens vraagt de Raad zich af waarom niet wordt ingegaan op de vraag waarom inspanningen op het terrein van de arbeidsongeschiktheid niet het effect hebben gehad dat was verwacht. In het bijzonder betreft het hier de premiedifferentiatie en de marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

Ook geeft de Raad aan dat naar haar mening hoge prioriteit moet worden gegeven aan de arbeidsmarkttoeleiding van nieuwe instroom van werklozen. De Raad is van mening dat een te groot aandeel van de beschikbare middelen voor activerend arbeidsmarktbeleid momenteel naar langdurig werklozen gaat.

De regering deelt de mening van de Raad dat de arbeidsmarktparticipatie van ouderen nog onvoldoende is en dat extra inspanningen op dit vlak noodzakelijk zijn. De regering merkt daarbij overigens op dat VUT-regelingen de verantwoordelijkheid van sociale partners zijn. In de recentelijk afgesloten CAO's is reeds een trend waar te nemen richting meer flexibele pensioneringssystemen in plaats van VUT-regelingen. Bij het flexibele pensioneringssysteem worden werknemers geconfronteerd met de individuele kosten van het vervroegd uittreden. Dit is een stimulans om langer te blijven werken. In het Regeerakkoord is afgesproken dat, naarmate het leeftijdsbewust personeelsbeleid meer succesvol is en oudere werkzoekende een reële kans maken op de arbeidsmarkt, de gefaseerde invoering van sollicitatieplicht voor mensen ouder dan 57,5 jaar in beeld komt. Hierop vooruitlopend is door de regering besloten dat ook werkloze ouderen boven de 57,5 jaar passende arbeid moeten aanvaarden. De regering heeft de SER verzocht advies uit te brengen over de bevordering van arbeidsdeelname van ouderen. Naar aanleiding van dit advies zal de regering bezien welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn.

De regering merkt ten aanzien van de arbeidsongeschiktheid op de conclusie van de Raad niet te kunnen delen dat de getroffen maatregelen niet het verwachte effect hebben gehad. De premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen bevindt zich nog in de overgangsfase. De regering merkt op dat nadere beleidsmaatregelen om de instroom in de WAO te beperken voor de zomer door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het «Plan van Aanpak» zijn aangekondigd. Hierbij gaat het onder andere om veranderingen in het keuringsregime. De regering verwijst voor de effecten van bovenstaande maatregelen naar het CPB. Het CPB geeft aan dat de effecten van bestaand beleid (PEMBA, Wet REA en Plan van Aanpak WAO) naar verwachting zullen leiden tot 150 duizend minder arbeidsongeschikten (MEV 2000).

Ten aanzien van de instroom van nieuwe werklozen merkt de regering op dat zij de komende jaren extra geld uittrekt om de nieuwe instroom van werklozen te begeleiden (sluitende aanpak). Deze sluitende aanpak is er vooral op gericht langdurige werkloosheid te voorkomen. De sluitende aanpak zal stapsgewijs worden ingevoerd zodat uiteindelijk in 2003 alle nieuw instromende werklozen actief begeleid zullen worden naar werk. De regering is van mening dat deze gefaseerde invoering voordelen met zich meebrengt. Op deze manier kan ervaring opgedaan worden met verschillende trajecten die worden aangeboden. De regering is van mening dat langdurige werklozen nog steeds bijzondere aandacht vergen, vooral omdat hun afstand tot de arbeidsmarkt groot is. Als de sluitende aanpak goed werkt zal het aantal langdurige werklozen op den duur afnemen. Naar oordeel van de regering is de huidige invulling van het activerend arbeidsmarktbeleid evenwichtig.

9. Overheid, markt en sturing.

De Raad vraagt nog aandacht voor een ander probleem. Het streven om doelstellingen van overheidsbeleid te bereiken mede met behulp van het marktmechanisme neemt nog steeds toe. Voorbeelden zijn het invoeren van

concurrentie in het openbaar vervoer, prijsbeleid om de bereikbaarheid van grote steden te verbeteren, verhandelbare emissierechten op milieugebied. Dit streven heeft tot nu toe niet altijd succes opgeleverd, zoals voorbeelden op het terrein van de gezondheidszorg en de sociale zekerheid laten zien. Daarnaast heeft het college eerder reeds kritische kanttekeningen geplaatst bij de veronderstelling dat prijsverhogingen van bijvoorbeeld water, gas, elektriciteit wezenlijke gedragsverandering bij de consument zouden kunnen opleveren. Bij deze essentiële nutsvoorzieningen is een verdergaand streven aan de orde, te weten privatisering. Daargelaten de vraag of het afstoten van deze ondernemingen meer opbrengt dan een eenmalige bate, acht het college dit een streven met belangrijke nadelen. Voor de consument zijn de zekerheid van een ononderbroken voorziening, een goede kwaliteit en een redelijke prijs van deze eerste levensbehoeften essentieel. Bij particuliere eigendom van nutsbedrijven is het noodzakelijk dat de overheid de consumentenbelangen waarborgt. Daartoe is een ingrijpende regelgeving nodig die hoge bestuurslasten meebrengt. Het standpunt van de regering dat de waterleidingbedrijven in overheidshanden dienen te blijven, laat zien dat zij op dit terrein oog heeft voor de nadelen van privatisering.

De Raad adviseert aan verdergaande introductie van marktwerking een grondige analyse ten grondslag te leggen en daarbij de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan te betrekken.

9. De Raad vraagt aandacht voor de nadelen die verbonden kunnen zijn aan de privatisering van essentiële nutsvoorzieningen. Naar de mening van de Raad gaat privatisering van nutsvoorzieningen noodzakelijkerwijs gepaard met ingrijpende regelgeving, waaruit hoge bestuurslasten voortvloeien. Hij adviseert verdergaande introductie van marktwerking te baseren op een grondige analyse, waarbij de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan worden betrokken.

In de eerste plaats is de regering verheugd over de instemming van de Raad met het standpunt van de regering ten aanzien van het eigendom van waterleidingbedrijven. Dit is een goed voorbeeld van het feit dat marktwerking voor de regering zeker geen doel op zich is, maar alleen een instrument om op een zo efficiënt mogelijke wijze bepaalde doelstellingen van het overheidsbeleid te verwezenlijken. De regering onderstreept dat privatiseringen in het algemeen en zeker daar waar het gaat om nutsvoorzieningen een zeer zorgvuldige afweging vragen, waarbij niet voorbijgegaan mag worden aan eventuele nadelen.

Ten tweede vraagt de regering nogmaals aandacht voor de achtergronden van herijking van het publieke en private domein. Zowel technologische als maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat in belangrijke economische sectoren, waar in het verleden natuurlijke overheidsmonopolies bestonden, mogelijkheden voor de introductie van concurrentie zijn ontstaan. Deze veranderde omstandigheden zijn aanleiding om bestaande eigendomsverhoudingen en verantwoordelijkheden opnieuw tegen het licht te houden. In gevallen waar ruimte is voor veranderingen in eigendomsstructuren of introductie van marktmechanismen is er vanuit het oogpunt van doelmatigheid reden om de mogelijkheden nader te onderzoeken. Privatisering dient bij te dragen aan een verbetering van het functioneren van markten, hetgeen leidt tot scherpere concurrentie met lagere prijzen en/of meer service.

10. Realisering van beleidsdoeleinden: tussen droom en daad.

In de Miljoenennota wordt een groot aantal beleidsdoelen en -intensiveringen gepresenteerd om geconstateerde knelpunten op te lossen. In de begrotingen van de verschillende ministeries wordt hieraan concreet vormgegeven. De Raad betwijfelt of de uitgetrokken middelen wel steeds toereikend zullen zijn om deze beleidsdoelen en -intensiveringen te realiseren. De Raad wijst bijvoorbeeld op het nieuwe opvangmodel voor asielzoekers. Onduidelijk is hoe dat moet worden gerealiseerd bij een ombuiging op het terrein van het asielbeleid olopend tot 1,2 miljard gulden in 2002. Een ombuiging waarvan de haalbaarheid overigens, gelet op de ervaringen van het verleden, ernstig kan worden betwijfeld. Bovendien wijst de Raad op het oordeel van de Adviesraad Internationale Vraagstukken dat Nederland met het huidige

defensiebudget niet in staat is om – volgens zijn eigen ambities – bij te dragen aan de internationale vrede en veiligheid. Ten derde plaatst de Raad vraagtekens bij de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur. De verhoging met gemiddeld circa 35 miljoen gulden per jaar over de jaren 2000 tot en met 2003 is – naar het de Raad voorkomt – onvoldoende om die hoofdstructuur, zoals beoogd, in 2018 te realiseren. De Raad betwijfelt tenslotte of de aangekondigde versnelde uitbreiding van de rechterlijke macht bereikt kan worden bij een daling van de budgetten voor de versterking van de rechterlijke organisatie met 23 miljoen gulden.

De realisering van beleidsdoelinden mag niet blijven steken tussen droom en daad.

10. De regering hecht eraan de twijfel weg te nemen die de Raad heeft bij de toereikendheid van enkele begrotingen om specifieke knelpunten op te lossen.

Ten eerste twijfelt de Raad aan het realiseren van de ingeboekte ombuiging tot 1,2 mrd in 2002 bij het asielbeleid.

De regering deelt deze twijfels van de Raad niet. Naar verwachting zal door een aantal nieuwe beleidsmaatregelen, te weten: verdere intensivering van het terugkeerbeleid, het niet meer opvangen van uitgeprocedeerde asielzoekers en een kostenbesparing bij de opvang, de ombuiging daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Hierbij geldt dat de als gevolg van deze maatregelen verwachte daling van de instroom van asielzoekers en verwachte stijging van de uitstroom van asielzoekers uit de opvang, ertoe zal leiden dat de werkdruk bij de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het asielbeleid (waaronder Immigratie- en Naturalisatiedienst, Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers en de Vreemdelingenkamers) zal dalen. Hierdoor zullen deze organisaties beter in staat zijn het nieuwe opvangmodel voor asielzoekers te realiseren.

Ten tweede wijst de Raad op het oordeel van de Adviesraad Internationale Vraagstukken dat Nederland met het huidige defensiebudget niet in staat is – volgens zijn eigen ambities – bij te dragen aan de internationale vrede en veiligheid. In de eerste plaats wil de Regering benadrukken dat er voor de jaren 1999 en 2000 respectievelijk 200 en 99 miljoen gulden extra is vrijgemaakt voor de vredesoperatie in Kosovo. Voor het overige wordt verwezen naar de binnenkort uit te brengen Defensienota. Daarin zal worden ingegaan op de wijze waarop de regering binnen het beschikbare defensiebudget gestalte geeft aan de ambities en defensietaken.

Ten derde plaatst de Raad vraagtekens bij de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur. De verhoging met gemiddeld circa 35 miljoen gulden per jaar over de jaren 2000 tot en met 2003 is – naar het de Raad voorkomt – onvoldoende om die hoofdstructuur, zoals beoogd, in 2018 te realiseren. Bij Regeerakkoord is aan de LNV-begroting voor de jaren 2000–2003 gemiddeld 70 miljoen per jaar toegevoegd in plaats van de door de Raad gemelde 35 miljoen. Na 2003 bedraagt de toevoeging 96 miljoen tot 2011. Volgens de inzichten ten tijde van het opstellen van het Regeerakkoord waren de bedragen voor de huidige kabinetsperiode voldoende om de grondprijsstijging op te vangen en de hectaredoelstelling voor de EHS te realiseren. Uiteraard wordt regelmatig, zo ook nu, nagegaan in hoeverre de actuele grondprijsstijging tot knelpunten bij de realisatie van de EHS-doelstellingen kan leiden.

Tot slot betwijfelt de Raad of de aangekondigde versnelde uitbreiding van de rechterlijke macht bereikt kan worden bij een daling van de budgetten voor de versterking van de rechterlijke organisatie met 23 miljoen gulden. Deze opmerking van de Raad berust op een misverstand. De budgetten voor de versterking van de rechterlijke macht stijgen juist. Het kabinet heeft bij zijn aantreden extra middelen uitgetrokken voor de versterking van de rechterlijke macht oplopend tot jaarlijks fl. 130 miljoen in 2002. Bovenop deze extra Regeerakkoordmiddelen, besteedt de regering in het jaar 1999 ruim 34 miljoen en in het jaar 2000 11 miljoen extra aan de versterking van de rechterlijke macht.

11. Slotbeschouwing.

De Raad constateert dat de toetreding tot de EMU geruisloos is verlopen. Het door het vorige kabinet gevoerde trendmatige begrotingsbeleid, gericht op vermindering van het begrotingstekort, is daarvoor van grote betekenis geweest. Maar een begrotingssituatie die nabij evenwicht is of een overschot vertoont, zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact, is nog niet bereikt. De Raad ziet, mede gezien de huidige gunstige ontwikkeling van de economie, dringende redenen om het begrotingstekort sneller te laten verdwijnen dan thans voorzien.

Ook omdat de uitgaven in verband met de vergrijzing van de Nederlandse bevolking in de komende decennia aanzienlijk zullen stijgen is meer ambitie vereist. De te verwachten loonkostenontwikkeling in 2001 en 2002 is eveneens een belangrijke risicofactor. De Raad adviseert de voorgenomen lastenverlichting van 1 miljard gulden voor volgend jaar in te voeren als een voorschot op de aan de Tweede Kamer voorgelegde belastingherziening 2001. In de afgelopen jaren zijn tal van maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie te verhogen. Deze maatregelen hebben nog niet het beoogde effect gehad, terwijl snel resultaat geboden is, aangezien het aantal vacatures nog steeds stijgt. De verhoging van de uittredingsgerechtigde leeftijd zou op korte termijn soelaas bieden. De Raad beveelt aan een dergelijke maatregel onder ogen te zien. Ook is de Raad van mening dat een hogere prioriteit zou moeten worden toegekend aan maatregelen om werkzoekenden binnen een jaar aan de slag te krijgen.

De Raad van State geeft U in overweging het hierbij gaande ontwerp van de Miljoenennota 2000 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, no 92.002038 verleende machtiging, zal ondergetekende de begrotingsstukken van het dienstjaar 2000 op 21 september aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,
G. Zalm