

Vergaderjaar 2003–2004

29 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 september 2003 en het nader rapport d.d. 11 september 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissiven van 1 en 3 september 2003, no. 3.003532, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2004, met bijlagen.

Inleiding

Dat er na jaren van uitbundige groei een omslag zou komen in de economische situatie van ons land, was te verwachten, al was het besef weggezaakt. Het zijn het tempo en de omvang waarin die omslag zich heeft voltrokken die verbazing wekken. Dat Nederland niet op een omslag voorbereid was, geeft eveneens te denken. In krap vier jaar is de economische groei van 4% in 1999 naar 0% in 2003 teruggevallen. De werkloosheid stijgt van 3% in 2001 naar 7% in 2004. De overheidsfinanciën vallen terug van een overschot in 2000 naar een EMU-tekort van meer dan 3% bij ongewijzigd beleid.

De regering geeft in de Miljoenennota 2004 aan, hoe zij haar bijdrage wil leveren aan economisch herstel, zodat Nederland er over vier jaar beter voor staat. Een fors pakket aan bezuinigingen; een actief overheidsbeleid op tal van terreinen; verbetering van de publieke dienstverlening; meer aandacht voor organisatie en functioneren van de overheid zelf. Dit is allemaal nodig. De Raad van State betwijfelt echter of alle doeleinden die de regering zich stelt, ook haalbaar zijn met de instrumenten die de overheid ter beschikking staan. Kunnen de oorzaken die de Nederlandse economie zo kwetsbaar maken, de publieke uitgaven opstuwten, de regeldichtheid stimuleren en de inactiviteit zo hoog doen zijn, met het beoogde beleid wel in voldoende mate worden weggenomen?

In het hierna volgende advies licht de Raad zijn twijfel toe.

De Raad van State heeft op 8 september 2003 zijn advies over de ontwerp-Miljoenennota 2004 uitgebracht. De hierin door de Raad gemaakte opmerkingen en suggesties geven de regering aanleiding tot het volgende commentaar, waarbij de indeling van het advies wordt gevolgd. Om te beginnen spreekt de regering echter haar waardering uit voor het raadsadvies. Zij beschouwt dit advies als een aansporing om de in de Miljoenennota aangekondigde beleidsvoorstellen ten uitvoer te brengen. Het raadsadvies

wordt, zoals gebruikelijk, bovendien bij de begrotingsstukken gevoegd, en kan daarmee een nuttige bijdrage leveren aan de parlementaire debatten over de beleidsvoorstellen van de regering.

Inleiding

De Raad wijst erop dat er na jaren van uitbundige economische groei, zoals te verwachten viel, een omslag is gekomen in de economische situatie in ons land. Deze omslag heeft grote gevolgen voor de arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën. De regering geeft in de Miljoenennota aan hoe zij haar bijdrage wil leveren aan economisch herstel. De Raad betwijfelt echter of alle doeleinden, die de regering zich stelt, ook haalbaar zijn met de instrumenten die de overheid ter beschikking staan. Deze twijfel wordt in het raadsadvies toegevoegd.

De Nederlandse economie is inderdaad in zwaar weer terechtgekomen. Dat is niet alleen het gevolg van de internationale groeivertraging, maar hangt ook samen met de forse verslechtering van de concurrentiekracht, die het resultaat is van een te sterke stijging van de arbeidskosten. Nederland staat voor de opdracht het groeivermogen van de economie te herstellen en de werkloosheid te bestrijden. Daarnaast moeten de overheidsfinanciën weer op orde worden gebracht. Deze doelen vereisen niet alleen inspanningen van de overheid, maar ook van de sociale partners. In de Miljoenennota wordt dan ook beklemtoond dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid. De beleidsvoorstellen leiden er tevens toe dat ook individuele burgers meer verantwoordelijkheden krijgen. De regering realiseert zich dus dat zij de gestelde doelen niet volledig op eigen kracht kan realiseren. Uit het raadsadvies blijkt dat de twijfels van de Raad mede samenhangen met het feit dat de regering niet alle maatregelen, die de Raad denkbaar acht, neemt. Voorbeelden van dergelijke maatregelen komen hierna nog ter sprake.

1. Begrotingsbeleid

a. Lessen uit het verleden

Het is van belang na te gaan hoe het komt dat Nederland onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de hoogconjunctuur om structurele verbeteringen in de overheidsfinanciën aan te brengen, ondanks eerdere waarschuwingen.¹ Het contrast tussen de huidige situatie en eind jaren negentig beschrijft de Miljoenennota in termen van «de prijs van het succes». Deze typering suggereert onvermijdelijkheid, waarmee wordt vergoelikt wat veeleer kritisch zelfonderzoek behoeft.

Verzuimd is in de tweede helft van de jaren negentig de zogenoemde automatische stabilisatoren volledig te laten werken.² Was dat wel gebeurd, dan zou het beleid een noodzakelijk anti-cyclisch effect hebben gehad op een oververhit rakende economie. De forse belastingverlagingen en het ruime uitgavenbeleid, waartoe toen werd besloten, hadden echter een pro-cyclische uitwerking; die maatregelen moedigden publieke en particuliere uitgaven verder aan, temidden van de vele aanmoedigingen die er al waren: het succes van een gematigde arbeidskostenontwikkeling, een goedkope euro en substantiële vermogenseffecten via de beurshausse en scherp oplopende huizenprijzen.

Het pro-cyclisch effect van het beleid uit die jaren roept nu een pro-cyclisch effect naar de andere kant op. Het huidige, forse ombuigingspakket drukt door bestedingsuitval op korte termijn de economische groei. Deze bezuinigingen hebben echter tot doel een structureel gezonde situatie van de publieke financiën en herstel van de economische groei te herstellen.

De economische conjunctuur wordt in belangrijke mate door factoren buiten onze grenzen bepaald. Het Nederlandse beleid heeft daarop nauwelijks invloed. Daarom is scherp zicht nodig op de economieën waarvan de Nederlandse afhankelijk is.

Het financieel-economische beleidsproces is, althans tot nu toe, niet bij machte tijdig te reageren op conjunctuurveranderingen. De conjunctuur haalt het afgesproken beleid in; het beleid holt achter de conjunctuur aan. De politiek-bestuurlijke remweg is lang; het weer optrekken gebeurt traag. Dat is de keerzijde van de noodzaak consensus te bereiken die onze vorm van democra-

¹ Zie bijvoorbeeld Jaarverslag 2000 van De Nederlandsche Bank, bladzijden 27–29; Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenningen 2002, bladzijden 18–28.

² Zie bijlage 9 bij de Miljoenennota 2004.

tisch besturen kenmerkt en soms als Hollands mirakel, maar dan weer als Hollandse ziekte wordt gezien.

Een land als Nederland met een zo open economie en zulke beperkte directe beïnvloedingsmogelijkheden heeft in feite geen andere keuze dan zich vooral te richten op een gezonde economische structuur en een stabiel financieel-economisch beleid, mobilisatie van de beroepsbevolking, goede publieke voorzieningen, waarvan de infrastructuur niet de minst belangrijke is, en een overheid die zowel duidelijke grenzen stelt als ruimte biedt voor particulier initiatief.

b. Trendmatig begrotingsbeleid

Bij alle kritiek die mogelijk is op het beleid van de afgelopen jaren, vaststaat, dat het trendmatig begrotingsbeleid dat in 1994 werd geïntroduceerd en in 1998 voortgezet, op zichzelf heeft geleid tot een meer evenwichtig beeld van de financiën van de collectieve sector. Meer dan 20 jaar vertoonde de rijksbegroting, in economische voor- en tegenspoed, een tekort, ondanks alle eerdere pogingen daaraan een einde te maken. Pas in de jaren 1999/2001 is een klein overschot op de begroting ontstaan.

De Raad acht het van groot belang dat de regering het trendmatig begrotingsbeleid voortzet dat sinds 1994 is gevoerd, evenals de aanscherping daarvan die bij het Strategisch Akkoord inzake inkomstenmeevallers is overeengekomen, naar aanleiding van de ervaringen in de jaren daarvoor. In het Hoofdlijnenakkoord is het beleid op een aantal punten verder aangepast. De belangrijkste aanpassingen zijn dat, ten eerste, het EMU-saldo in overeenstemming dient te zijn met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact en, ten tweede, dat wordt uitgegaan van volledige werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant, zolang de grenzen voor het feitelijke en structurele EMU-saldo niet worden overschreden.

De Raad is van oordeel dat vooral een volledige toepassing van de automatische stabilisatoren een belangrijke verbetering inhoudt. Dit betekent ook dat bijzondere bestedingsregels bij inkomstenmeevallers worden afgeschaft, waardoor zulke meevallers voortaan volledig gebruikt zullen worden voor verlaging van de EMU-schuld. Van groot belang is dat deze regel ook daadwerkelijk gehandhaafd zal worden in gunstiger economische omstandigheden. «Het dragen van weelde vraagt sterke benen.» Juist in economisch goede tijden moet worden beseft dat de marges voor financieel-economische politiek in een democratie smal zijn.

In dit verband wijst de Raad er nog op, dat de maatregelen van het aanvullende bezuinigingspakket niet tot verlaging van de uitgaven- en lastenkaders hebben geleid. Budgettaire meevallers mogen volgens de Miljoenennota in een beleidsmatige afweging benut worden om de kaders alsnog op te vullen door extra uitgaven, lastenverlichting of saldoverbetering, mits de uitgaven- en lastenkaders niet worden overschreden.¹ De Raad merkt op dat deze methode verbetering van het EMU-saldo kan bemoeilijken, zeker als deze maatregel ook bij mogelijke toekomstige tegenvallers zou worden gehanteerd.

c. Stabiliteits- en Groeipact

Nakoming van het Stabiliteits- en Groeipact schijnt thans minder vanzelfsprekend, nu een aantal grote lidstaten de regels van het pact gedurende enkele jaren fors overtreedt.

Daardoor dreigt allereerst de stabiliteit van de euro en het vertrouwen daarin te worden ondermijnd. Dat zal ook politieke effecten op de Europese integratie hebben.

Op korte termijn leidt een te hoog niveau van uitgaven in lidstaten waarschijnlijk tot een bestedingsimpuls in die landen. Maar op middellange termijn wordt hierdoor hun EMU-schuld een zwaardere last met negatieve effecten op hun groeivermogen en daarmee ook op de (open) economie van ons land.

Het Stabiliteits- en Groeipact is voorts noodzakelijk om de overheidsfinanciën beheersbaar te houden, ook voor volgende generaties, rekening houdend met voorzienbare demografische ontwikkelingen. Daarom is naleving van het pact niet in de laatste plaats voor de Nederlandse situatie van groot belang.

¹ Zie box «wat te doen als de tegenvallers meevallen?» In paragraaf 4.6 (begrotingsregels).

Bij de thans in Europees verband spelende discussie over het aanbrengen van wijzigingen in het Stabiliteits- en Groeipact dient naar het oordeel van de Raad dan ook niet getornd te worden aan de uitgangspunten van dit pact.

1. Begrotingsbeleid

a. Lessen uit het verleden

De Raad stelt dat onvoldoende gebruik is gemaakt van de periode van hoogconjunctuur om de overheidsfinanciën structureel te verbeteren, dit ondanks eerdere waarschuwingen. Volgens de Raad is in de tweede helft van de jaren negentig verzuimd de zogenoemde automatische stabilisatoren volledig te laten werken. De forse belastingverlagingen en het ruime uitgavenbeleid hadden een procyclische uitwerking. Dit roept nu een procyclisch effect de andere kant op. Nederland, met een bijzonder open economie, zou zich vooral moeten richten op een gezonde economische structuur en een stabiel financieel-economisch beleid.

De regering is het met de Raad eens dat het beleid zich vooral moet richten op een gezonde economische structuur en een stabiel financieel-economisch beleid. De mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om de economische cyclus bij te sturen zijn zeer beperkt. Daarom kiest de regering niet voor een actief anticyclisch beleid om de huidige recessie te bestrijden. Vanwege onzekerheden over de conjuncturele toestand, de onvermijdelijke tijd die gepaard gaat met besluitvorming en het effectief worden van maatregelen, en weglekeffecten naar het buitenland is een dergelijk beleid tot mislukken gedoemd. Uitgangspunt van het huidige begrotingsbeleid is dat automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting zoveel mogelijk hun werk kunnen doen. Essentieel uitgangspunt is echter evenzeer dat adequaat wordt gereageerd op structurele verslechtingen van het budgettaire beeld. Dat laatste is momenteel aan de orde. Zonder aanvullende maatregelen zouden de signaalwaarden die in het Hoofdlijnenakkoord zijn opgenomen voor het feitelijke en structurele EMU-tekort worden overschreden. Gedurende de gehele kabinetsperiode zou niet worden voldaan aan de vereisten van het Stabiliteit- en Groeipact. Aflossing van de schuld, nodig met het oog op de vergrijzing, zou ver achter de horizon verdwijnen. Dat vooruitzicht is voor de regering niet acceptabel. Daarom wordt nu ingegrepen met maatregelen die het budgettaire beeld verbeteren én de economische structuur versterken. Dit beleid is volgens de regering in lijn met de uitgangspunten voor het beleid die de Raad in zijn advies noemt.

Wat betreft de uitgavenintensiveringen en lastenverlichtingen gedurende de periode van hoogconjunctuur merkt de regering het volgende op. Alle uitgavenintensiveringen gedurende de desbetreffende kabinetsperiode werden gefinancierd uit de ruimte onder het uitgavenkader. Uitgavenmeevallers bij de sociale zekerheid en de rente-uitgaven werden ingezet voor extra uitgaven op onder meer het terrein van de zorg en het onderwijs. Deze intensiveringen vonden vooral plaats in de begrotingsjaren 2001 en 2002. Voor die jaren werden in de begrotingen achtereenvolgens 3½ en 3¾ miljard euro aan additionele uitgaven aangekondigd. De additionele lastenverlichting werd gefinancierd uit omvangrijke belastingmeevallers. Deze lastenverlichting sloeg vooral neer in de jaren 2001 en 2002 (inclusief de voornemens uit het Regeerakkoord ging het per saldo om 3¼ respectievelijk 1¼ miljard euro). De Raad stelt dat deze uitgavenverhogingen en lastenverlichting een procyclische uitwerking hadden. Bij deze constatering kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst.

In de eerste plaats zijn kanttekeningen mogelijk bij de constatering dat er in die jaren sprake was van een hoogconjunctuur. Bij het opstellen van de begrotingen voor 2001 en 2002 werd uitgegaan van een economische groei van achtereenvolgens 4% en 2%. Naar nu blijkt is de feitelijke groei voor die jaren uitgekomen op 1,2% respectievelijk 0,2%. De economische groei was dus duidelijk over zijn hoogtepunt heen; het pad in de richting van de huidige malaise was al ingeslagen.

Een tweede kanttekening heeft betrekking op de politieke en maatschappelijke context waarbinnen besluitvorming in die tijd tot stand kwam. Tegenover adviezen om het budgettaire beleid te matigen (waarnaar de Raad verwijst), stonden destijds minstens even zoveel oproepen om de forse belasting-

meevallers in te zetten voor extra uitgaven. Dit laatste is echter niet gebeurd. Hierdoor is de budgettaire schade nu kleiner dan anders het geval zou zijn geweest. Wel valt te constateren dat het achteraf gezien verstandiger was geweest om de toen voorziene financiële ruimte onder het uitgavenkader niet volledig aan te wenden, en een deel van de uitgavenmeevallers te gebruiken voor extra schuldvermindering. Dit is echter wijsheid achteraf.

De laatste kanttekening heeft betrekking op de aard van de maatregelen en in het bijzonder de doorgevoerde lastenverlichting. Een groot deel van de lastenverlichting hing samen met de stelselherziening 2001. Hiermee werd primair een structuurversterkend effect beoogd. De belastingherziening was gericht op het creëren van een robuust en eenvoudig belastingstelsel met bredere grondslagen en lagere tarieven. Het aanvaarden van werk werd aantrekkelijker gemaakt, zodat de arbeidsparticipatie werd bevorderd. Een dergelijke, omvangrijke operatie gericht op het bereiken van structurele verbetering vergt een gedegen voorbereiding. Volgens de regering is het onverstandig om bij het doorvoeren van een dergelijke systeemwijziging te reageren op economische dagkoersen. Ook dit lijkt in lijn met de uitgangspunten die de Raad formuleert.

b. Trendmatig begrotingsbeleid

De Raad constateert dat het gevoerde trendmatige begrotingsbeleid op zichzelf heeft geleid tot een meer evenwichtig beeld van de financiën van de collectieve sector. De Raad acht het dan ook van groot belang dat dit beleid wordt voortgezet, inclusief de aanscherping daarvan die bij het Strategisch Akkoord is overeengekomen. De Raad is van oordeel dat vooral een volledige toepassing van de automatische stabilisatoren een belangrijke verbetering inhoudt, maar wijst tegelijkertijd op het belang van daadwerkelijke toepassing van deze regel in gunstiger economische omstandigheden. In dit verband wijst de Raad er nog op dat de maatregelen van het aanvullende beleidspakket niet tot een verlaging van de uitgaven- en lastenkaders hebben geleid. Volgens de Raad kan dit verbetering van het EMU-saldo bemoeilijken als deze maatregel ook bij toekomstige meevallers zou worden gehanteerd.

De regering is verheugd over de waardering die de Raad uitsprekt over het gevoerde trendmatige begrotingsbeleid. Met de Raad is zij van mening dat een in beginsel volledige toepassing van de automatische stabilisatoren, zoals opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord, een belangrijk element van de begrotingsregels is. Mocht de economie zich gedurende de kabinetsperiode gunstiger ontwikkelen dan nu wordt voorzien, dan zal de regering de aanbeveling van de Raad om deze regel daadwerkelijk toe te passen in acht nemen.

Wat betreft de verwerking van het aanvullende beleidspakket in de uitgaven- en lastenkaders merkt de regering het volgende op. Uitgangspunt van het trendmatige begrotingsbeleid is dat de uitgaven- en lastenkaders bij de start van de kabinetsperiode worden vastgezet. Voor de huidige kabinetsperiode is dit dus gebeurd op basis van het Hoofdlijnenakkoord. In het Hoofdlijnenakkoord is tevens afgesproken dat aanvullende maatregelen zouden worden genomen indien het feitelijke tekort door tegenvallers groter zou worden dan 2½% BBP of indien het structurele tekort een ontwikkeling zou vertonen die in strijd is met de afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact. Daarbij kan zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant van de begroting worden ingegrepen. Dit is bij het aanvullende beleidspakket, dat nu in de Miljoenennota wordt gepresenteerd, gebeurd.

De maatregelen uit het aanvullende pakket hebben tot gevolg dat het totale uitgavenniveau lager ligt dan het uitgavenkader. Daarnaast is sprake van lastenverzwaring ten opzichte van het lastenkader. Indien het begrotingssaldo verbetert ten opzichte van het nu voorziene pad, dan bestaat de ruimte om de vrijgespeelde middelen weer aan te wenden voor extra uitgaven en lastenverlichting en weer terug ter keren naar de kaders van het Hoofdlijnenakkoord. Bij de besluitvorming hierover zal rekening worden gehouden met omvang en aard van de meevallers (tijdelijk of structureel, inkomsten of uitgaven). In de begrotingsregels is vastgelegd dat het in de rede ligt dat (tijdelijke) meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling niet volledig

worden aangewend. Het uitgavenniveau en het lastenniveau zullen wel binnen de vastgestelde kaders van het Hoofdlijnenakkoord moeten blijven. Additionele uitgaven en/of additionele lastenverlichting ten opzichte van deze kaders is gedurende de kabinetsperiode dus niet aan de orde, ook niet als de economie zich veel gunstiger ontwikkelt dan nu wordt voorzien. Ten slotte is nog afgesproken dat tot het eerstkomende hoofdbesluitvormingsmoment het nu geraamde uitgavenniveau als maximum geldt. De regering meent dat met deze afspraken voldoende is gewaarborgd dat het EMU-saldo zich gedurende de kabinetsperiode ook daadwerkelijk verbetert.

c. Stabiliteits- en Groeipact

De Raad stelt dat nakoming van het Stabiliteits- en Groeipact thans minder vanzelfsprekend schijnt, nu een aantal grote lidstaten de regels van het pact gedurende enkele jaren fors overtreedt. De Raad stelt dat naleving van het pact van groot belang is, niet in de laatste plaats voor Nederland. Daarom meent de Raad dat niet getornd moet worden aan de uitgangspunten van dit pact.

De regering onderschrijft het standpunt van de Raad over het belang van het Stabiliteits- en Groeipact volledig. Zij vindt dan ook dat Nederland zich onverkort moet houden aan deze afspraken. In de begrotingsregels is dan ook expliciet vastgelegd dat wordt ingegrepen indien het structurele EMU-saldo als gevolg van tegenvallers een ontwikkeling laat zien die in strijd is met het pact. De regering heeft het belang van onverkorte nakoming van het Stabiliteits- en Groeipact met kracht uitgedragen in Europa en zal dit ook in de toekomst blijven doen.

2. Het groeivermogen van de economie

Nederland verandert geleidelijk, maar zeer sterk, door wijzigingen van de bevolking naar leeftijd, achtergrond, en deelname aan de arbeid. Het deel van de bevolking dat geen betaalde baan heeft, groeit vooral doordat er steeds meer ouderen zijn («vergrijzing»). Relatief neemt het aantal jongeren af («ontgroening»). De economische meest actieve leeftijdsgroep van 20 tot 55 jaar moet verhoudingsgewijs een steeds groter deel van de collectieve voorzieningen financieren.

Voorts groeit het aandeel van personen die een niet-Nederlandse opleiding en een andere culturele achtergrond hebben, hetgeen extra aandacht vraagt voor de integratie en de verhoging van hun arbeidsparticipatie.

Tegen deze achtergrond moet de doelstelling voor de economische groei in de Miljoenennota worden gezien: in 2007 in Europees verband (weer) bovengemiddeld presteren. Dit is ambitieus gelet op de verwachting van een opwaarts effect van dit gemiddelde Europese groeicijfer als gevolg van marktvergroting en inhaaleffecten voor toetredende lidstaten.

De regering spitst haar aandeel in het economisch herstelbeleid toe op drie afzonderlijke sporen: loonkostenmatiging, verhoging van de arbeidsproductiviteit en vergroting van de arbeidsparticipatie. Deze sporen hangen nauw met elkaar samen.

De Raad wil op deze samenhang ingaan. Daarbij verdient vergroting van de arbeidsparticipatie de meeste aandacht. Bovendien gaat de Raad in op de noodzaak het draagvlak voor de financiering van de collectieve uitgaven te verbreden, ten behoeve van het groeivermogen van de economie op wat langere termijn.

a. Loonkostenmatiging

De ontwikkeling van de loonkosten in ons land is sinds 1998 substantieel (ongeveer 10%) uitgegaan boven de trend elders in het eurogebied. Dit heeft geresulteerd in een toename van de arbeidsinkomensquote met 4%-punten in de laatste vier jaar. Er tekent zich inmiddels in ons land een brede consensus af over de noodzaak deze ontwikkeling te keren.

Loonkostenmatiging is op zichzelf, zeker op korte termijn, van grote betekenis, maar heeft veelal slechts een tijdelijk effect. Daardoor is dit spoor, indien het alleen zou staan, ontoereikend om op termijn een vitale economische bedrijvigheid te handhaven en te concurreren op de wereldmarkt.

b. Verhogen productiviteit

Het stimuleren van innovatie is van betekenis voor het tweede spoor: verhogen van de productiviteit. In dit verband is het nieuw ingezette beleid ter versterking van de «kenniseconomie», met het innovatieplatform onder leiding van de minister-president, van belang. Het is voor het eerst dat dit beleidsdoel zo geconcentreerd op het hoogste politieke niveau wordt ontwikkeld en ondersteund. Het platform zou succesvol zijn indien consensus zou kunnen worden bereikt over richting en omvang van publieke en private bijdragen aan het versterken van de innovatie. Het is echter niet aannemelijk, dat de arbeidsproductiviteit zich direct van bovenaf laat beïnvloeden. Verhoging daarvan kan niet op voorhand worden ingeboekt. Tal van niet planmatig beheersbare, internationale, wetenschappelijke en technologische factoren spelen hier een grote rol. Daarbij komt dat, zoals de Miljoenennota terecht stelt, de trendmatige ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit eerder neerwaarts is dan opwaarts. Hoezeer het ingezette beleid ook ondersteuning verdient, het zal al een grote krachtsinspanning vergen het huidige niveau van arbeidsproductiviteit per gewerkt uur te handhaven. Dit geldt temeer, nu uit de analyse in hoofdstuk II van de Miljoenennota blijkt, dat de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur in ons land al zeer hoog is.

Belangrijk is daarbij te bedenken, dat in ons land nog vele potentiële functies op of net boven het minimumloon niet vervuld worden. De onderste verdieping van het loongebouw staat tamelijk leeg. Ook binnen de publieke dienstverlening blijven diverse taken voor laaggeschoolde en laagproductieve arbeid onvervuld liggen. Aandacht voor versterking van onze kenniseconomie (waarbij ook het VMBO-onderwijs niet mag worden vergeten) mag de aandacht niet doen verslappen voor de omvangrijke non-participatie daar, waar veel maatschappelijk nuttige, doch in economische termen laagproductieve arbeid, verricht kan worden.

Overigens: «Nederland kennisland» laat zich niet alleen motiveren uit overwegingen van productiviteit. Blijft er, bij alle terechte aandacht voor kenniseconomie, ook nog ruimte voor het doen van fundamenteel onderzoek, los van de vraag of dit door het Centraal Planbureau onmiddellijk vertaald kan worden in tienden van procenten extra economische groei?

c. Vergroten arbeidsparticipatie

De analyse tot nu toe leidt naar het oordeel van de Raad tot de conclusie, dat, gegeven de economische groei-doelstelling van de regering, het accent gelegd dient te worden op het vergroten van de arbeidsparticipatie. Hier presteert Nederland allerminst bovengemiddeld: het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking is in ons land laag.

Ter illustratie van de beleidsopgave: wanneer het streven is een structurele economische groei van 3% (het gemiddelde van de jaren negentig) te bereiken, en als de productiviteitsgroei 1,5% zou bedragen, dan is een jaarlijkse participatiegroei van ook 1,5% nodig. Dit komt neer op een jaarlijkse toename van de arbeidsparticipatie met ruim 100 000 personen. Dat is een zware opgave.

Het geringe aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking is het gevolg van de grote inactiviteit en van het relatief grote aantal werkers in deeltijd.

Ontmoedigen van het werken in deeltijd als instrument om de arbeidsparticipatie te verhogen, ligt niet voor de hand. Deeltijdarbeid is immers een verworvenheid in ons land, die gunstig afsteekt bij gemiddelde arbeidspatronen elders in Europa. Zij stelt de ouder(s) in de gelegenheid verantwoorde-lijkheid voor opvoeding en zorg te combineren met arbeid.

Over blijft dan een beleid gericht op de daadwerkelijke arbeidsparticipatie van zoveel mogelijk mensen tussen 16 en 65 jaar. Dit betekent het terugdringen van het voortijdig verlaten van de arbeidsmarkt door oudere werknemers en van de inactiviteit in de sfeer van werkloosheid, ziekteverlof en arbeidsongeschiktheid.

Inzake de activering van arbeidsongeschiktheid en werklozen stelt de Raad vast, dat de Miljoenennota terecht dit beleid niet alleen baseert op economische gronden, maar nadrukkelijk ook op sociale. Het gaat niet aan om aan uitkeringsgerechtigden reële arbeidsperspectieven te onthouden. De vraag is evenwel hoe deze motivering zich verhoudt tot de keuze, bestaande gevallen in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering alleen te herkeuren

voorzover zij niet ouder zijn dan 45 jaar. Geldt het belang van «het niet onthouden van reële arbeidsperspectieven» niet ook voor arbeidsongeschikten van 45 jaar en ouder?

Hoe wordt in het algemeen een beleidscultuur omgebogen waarin jong voor oud gaat, volledig arbeidsgeschikten voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten, en goed bemiddelbare werknemers voorrang hebben? De Raad stelt deze vragen gelet op de ambitieuze doelstellingen in de sfeer van de participatie en de uit onderzoek gebleken beperkte marges voor een activerend overheidsbeleid.¹ Zorgvuldig moet worden nagegaan waar activerend beleid succesvol kan zijn. Het ligt niet in de rede op voorhand hele categorieën van arbeidsbemiddeling uit te sluiten.

De regering legt een zekere nadruk op het voornemen ouderen te stimuleren langer door te werken. Fiscale voordelen voor vrijwillig vervroegde uittreding en prepensioenen worden beëindigd. Deze maatregelen moeten nog nader worden geconcretiseerd en ook op hun technische uitvoerbaarheid worden getoetst. Voorzover de maatregelen al in 2005 kunnen ingaan, kunnen zij in 2004 echter een tegengesteld effect oproepen, namelijk een extra impuls om dan voor vervroegd pensioen te kiezen. Moet dit effect niet worden voorkomen door andere maatregelen te overwegen zoals een geleidelijke verhoging van de verplichte pensioenleeftijd, zo mogelijk gecombineerd met de invoering van mogelijkheden tot flexibel pensioen (en deeltijdwerken) en demotiebeleid? Is het aanpakken van de werkelijke oorzaken van vervroegd uittreden niet nog belangrijker dan het beëindigen van de fiscale voordelen: bezwarende arbeidsomstandigheden in bepaalde bedrijfstakken (zoals in de bouw en het onderwijs) en het gebrek aan tijdige herscholingsmogelijkheden?

In dit verband vraagt de Raad aandacht voor de analyse van mogelijke beleidsmaatregelen die de Europese Commissie heeft gemaakt om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen, evenals hetgeen onlangs door de commissie-Rürup in Duitsland aan de orde is gesteld. De problematiek in diverse EU-landen is immers vergelijkbaar.²

Tenslotte: het voorgenomen activerende arbeidsmarktbeleid vereist een goed functioneren van de gehele keten van integratie en arbeidsbemiddeling. Er zijn de laatste tijd echter veel signalen, die aangeven dat hiervan niet zonder meer kan worden uitgegaan.³ De Raad nodigt de regering uit aan te geven, hoe deze keten zo kan functioneren, dat het voorgenomen beleid ook metterdaad zorgvuldig en effectief kan worden uitgevoerd. Daarbij zal zij zich ook rekenschap moeten geven van het gegeven, dat gedeeltelijk arbeids(on)geschikten extra ondersteuning verdienen bij het (weer) verwerven van een plaats op de arbeidsmarkt.

¹ Zie ook de recente analyse van het SCP «De uitkering van de baan», waaruit blijkt dat van de omvangrijke arbeidsreserve van 1,5 miljoen mensen vermoedelijk slechts een beperkt deel ingezet kan worden.

² Gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad van de Europese Unie inzake toereikende en betaalbare pensioenen, COM 2002 (737), goedgekeurd door de Raad op 7 maart 2003; Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Het antwoord van Europa op de wereldwijde vergrijzing – Bevordering van sociaal-economische vooruitgang in een vergrijzende wereld, nr. 52.002DC0143; toespraak van Commissaris Solbes «Is Europe facing up to the challenge of ageing populations?» op de conferentie «The Economic and Budgetary Implications of global ageing», Brussel, 4 maart 2003. Rapport van de Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme van 28 augustus 2003.

³ De uitkering van de baan, Reintegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992–2002, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, juli 2003, en Jaarverslag 2002, Inspectie Werk en Inkomen.

d. *Groeivermogen op langere termijn: noodzaak van draagvlakverbreding*
Het groeivermogen van de economie kan op langere termijn worden aangetast door scheefgroei in de verdeling van de lasten ter financiering van de collectieve uitgaven. Een steeds geringere groep economisch actieven zal verhoudingsgewijs een steeds groter deel van die lasten moeten dragen en de groep economisch niet-(meer)-actieven verhoudingsgewijs een steeds geringere deel. Dit komt doordat de inrichting van de lastenverdeling in het verleden is afgestemd op een andere demografische samenstelling van onze bevolking dan zich thans ontwikkelt.

Verbreiding van het draagvlak ter financiering van de collectieve lasten is naar het oordeel van de Raad beslist noodzakelijk. Een analyse van dit punt heeft hij gemist in de Miljoenennota. De Raad adviseert het kabinet die analyse alsnog te maken, zodat tijdig beleid ontwikkeld kan worden. Indien tijdig ingezet, kunnen betrekkelijk beperkte en geleidelijke aanpassingen toereikend zijn om op wat langere termijn tot een evenwichtiger lastenverdeling te komen. Hoe langer hiermee wordt gewacht, des te forser zullen de beleidsingrepen moeten zijn. Dit dient naar het oordeel van de Raad te worden voorkomen.

Een aspect dat in de verbreiding van het draagvlak tevens een rol speelt is het beperken van de fiscale aftrekposten. Een van de grootste is nog steeds de hypotheekrenteaftrek. De al eerder ingevoerde beperking tot 30 jaar en de nieuwe beperking bij verhuizing hebben slechts een beperkt effect op de verbreiding van het draagvlak. De vraag naar de houdbaarheid van de aftrek zal gesteld blijven worden. De Raad heeft er eerder op gewezen dat het verstandig

kan zijn die vraag onder ogen te zien voordat het antwoord door de omstandigheden wordt afgedwongen.¹ Ook hier geldt dat het tijdig ontwikkelen van beleid een geleidelijke omslag mogelijk maakt en schokeffecten kunnen worden voorkomen. Te overwegen is, de voordelen die uit de rente-aftrek worden genoten de komende jaren door additionele stappen geleidelijk verder te verminderen om het fiscale draagvlak te verbreden. De Raad verwijst daarbij ook naar het recente en herhaalde advies van het Internationaal Monetair Fonds.²

2. Het groeivermogen van de economie

De regering vindt dat de groei van de Nederlandse economie aan het einde van de kabinetsperiode weer boven het Europese gemiddelde moet liggen. Volgens de Raad is deze doelstelling ambitieus aangezien het gemiddelde Europese groeicijfer opwaarts beïnvloed wordt als gevolg van marktvergroting en inhaaleffecten voor toetredende lidstaten.

Ook de regering acht de doelstelling voor de economische groei ambitieus. Zij wijst er echter wel op dat de potentiële beroepsbevolking de komende jaren in Nederland, evenals in het recente verleden, wat sneller zal groeien dan gemiddeld in Europa. Dit vergemakkelijkt het op zich beschouwd om de groeidoelstelling te realiseren. De inschatting van de Raad dat realisatie van de doelstelling alleen mogelijk is bij een behoorlijke toename van de participatiegraad, is waarschijnlijk juist. Een dergelijke stijging van de arbeidsparticipatie acht de regering dan ook gewenst en wordt door het beleid bevorderd.

a. Loonkostenmatiging

De Raad wijst op de noodzaak om de arbeidskosten te matigen, opdat de concurrentiekracht en de winstgevendheid van de bedrijven kunnen herstellen. Met dit beleidsspoor kan volgens de Raad echter niet worden volstaan. De regering onderschrijft deze opvattingen van de Raad.

b. Verhogen productiviteit

Er bestaat behalve aan matiging van de arbeidskosten behoefte aan stimulering van de groei van de arbeidsproductiviteit. Het belang dat de regering aan deze stimulering hecht, blijkt onder meer uit de instelling van het Innovatieplatform. De Raad verwijst met instemming naar een beschouwing in de Miljoenennota over de groei van de arbeidsproductiviteit, waarin wordt betoogd dat de trendmatige ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit eerder neerwaarts is dan opwaarts. Hoezeer het ingezette beleid ook ondersteuning verdient, het zal volgens de Raad al een grote krachtsinspanning vergen om het niveau van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur te handhaven, temeer daar uit de Miljoenennota blijkt dat de productiviteit per uur in ons land al zeer hoog is. De Raad wijst er daarbij op dat de gewenste toename van het aantal banen voor laagproductieve werknemers een drukkend effect zal hebben op de gemiddelde productiviteitstoename.

De regering onderschrijft deze analyse. Waar de Raad stelt dat het lastig zal zijn om het niveau van de arbeidsproductiviteit te handhaven, zal hij overigens bedoelen dat dit geldt voor de groei van de arbeidsproductiviteit. Volgens de Miljoenennota is de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur in ons land namelijk hoger dan in de VS. Dit betekent dat er geen te hoog gespannen verwachtingen mogen zijn voor de macro-economische productiviteitsgroei. Dit geldt temeer, gezien de door de regering onderschreven wenselijkheid van een snelle groei van het aantal banen voor laagproductieve werknemers. Dit neemt niet weg dat, als Nederland erin slaagt om het innovatieklimaat (verder) te verbeteren, dit uiteraard een positief effect heeft op de macro-economische productiviteitsgroei.

De Raad wijst erop dat de arbeidsproductiviteit zich niet direct van bovenaf laat beïnvloeden. De regering deelt deze visie. Dit is dan ook niet de gedachte achter het Innovatieplatform. Dit platform is bedoeld om verbindingen te leggen tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheid, om knelpunten voor de productiviteitsgroei in kaart te brengen en vervolgens weg te nemen en om een visie te ontwikkelen over wat er mogelijk is om een snellere productiviteitsgroei te realiseren.

¹ Advies van de Raad van State inzake de Miljoenennota 1999, Kamerstukken II 1998/99, 26 200, A, blz. 9.

² IMF 2003 article IV consultation with the Kingdom of the Netherlands, 30 juli 2003.

c. Vergroten arbeidsparticipatie

Volgens de Raad moet het accent worden gelegd op het vergroten van de arbeidsparticipatie. Hier presteert Nederland allerm minst bovengemiddeld: het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking is in ons land laag. Het ligt volgens de Raad niet voor de hand om het werken in deeltijd te ontmoedigen, zodat er een beleid zou overblijven dat is gericht op de daadwerkelijke arbeidsparticipatie van zoveel mogelijk mensen van 15–65 jaar. De Raad is het daarbij eens met de regering dat de activering van mensen met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid en werkloosheid niet alleen op economische gronden geboden is, maar ook op sociale. Hij vraagt zich daarbij af of het aanbeveling verdient om mensen met een WAO-uitkering slechts te herkeuren, voor zover zij jonger zijn dan 45 jaar. De Raad vraagt zich af hoe een beleids-cultuur wordt omgebogen waarin jong voor oud gaat, mensen die volledig arbeidsgeschikt zijn voor mensen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn, en goed bemiddelbare werknemers voorrang hebben.

De regering onderschrijft de opvatting van de Raad dat in het bijzonder stimulering van de participatie is geboden. Hier is inderdaad sprake van een kernprobleem voor de Nederlandse economie. De regering is er geen voorstander van om deeltijdarbeid te ontmoedigen. De gewenste stijging van de arbeidsdeelname – in uren gerekend – kan wel mede worden gerealiseerd door een toename van het gemiddeld aantal gewerkte uren per deeltijder, zonder dat de groei van het aantal deeltijdbanen lager uitkomt. De regering ondersteunt dit door de bevordering van kinderopvangvoorzieningen (onder andere via de Wet Basisvoorziening Kinderopvang). Overigens zou ook een groter aantal gewerkte uren door mensen met een voltijd baan kunnen bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie in uren, aangezien mensen met een voltijd baan in ons land in internationaal perspectief een gering aantal uren per jaar werken. Wat de herkeuring van mensen met een WAO-uitkering betreft baseert de Raad zich – vanzelfsprekend – op de tekst van de versie van de Miljoenennota die aan de Raad is voorgelegd. De regering heeft echter inmiddels het voornemen dat de herkeuring niet beperkt zal blijven tot mensen beneden de 45 jaar. Wel zullen eerst de mensen worden herkeurd met de grootste kans om weer aan de slag te komen. Vanwege de hogere werkhervattingskansen van jongere mensen kan dit betekenen dat mensen beneden de 45 jaar eerder aan bod komen dan mensen vanaf 45 jaar.

De Raad wijst erop dat de regering nadruk legt op het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouderen. Het afschaffen van de fiscale faciliteit voor VUT en prepensioen vindt zijn weerslag in het Belastingplan 2004. De Raad vraagt zich af of niet het gevaar bestaat dat vóór het verdwijnen van de fiscale faciliteit nog relatief veel mensen voor vervroegd pensioen zullen kiezen. Hij vraagt zich tevens af of dat niet moet worden voorkomen door andere maatregelen te overwegen zoals een geleidelijke verhoging van de verplichte pensioenleeftijd, en het aanpakken van bezwarende arbeidsomstandigheden in bepaalde bedrijfstakken en het gebrek aan tijdige herscholingsmogelijkheden. Volgens de Raad vereist ten slotte het voorgenomen activerende arbeidsmarkt-beleid een goed functioneren van de hele keten van integratie en arbeidsbe-middeling. Hij nodigt de regering uit aan te geven hoe deze keten zo kan functioneren, dat het voorgenomen beleid ook zorgvuldig en effectief valt uit te voeren. Daarbij moet de regering zich realiseren dat gedeeltelijk arbeids(on)geschikten extra ondersteuning verdienen bij het (weer) verwerven van een plaats op de arbeidsmarkt.

De regering wijst erop dat pensioenregelingen in de eerste plaats de verantwoordelijkheid zijn van de sociale partners. De overheid stelt daarvoor slechts randvoorwaarden, waaronder de fiscale facilitatie. Door nu structurele maatregelen te treffen als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie, wordt geanticiperd op de gevolgen van de vergrijzing straks. Het is inderdaad mogelijk dat op grond van bestaande regelingen werknemers in 2004 vervroegd zullen uittreden. De overheid wil echter niet langer meebetalen aan eerder stoppen met werken. Het in stand houden van fiscale voordelen voor vervroegd uittreden past niet in het beleid gericht op een grotere arbeidsparticipatie van ouderen. De regering treft ook maatregelen die, zoals de Raad aangeeft, zich meer richten op het aanpakken van de oorzaken van vervroegde uittrading. Zo wil de

regering het met behulp van de voorgestelde levensloopregeling mogelijk maken om arbeid en zorg beter over het gehele arbeidzame leven te spreiden. Via de WAO worden aan werkgevers en werknemers meer prikkels gegeven om ervoor te zorgen dat mensen gezond aan het werk kunnen blijven. Dit zijn voorbeelden uit een breder palet aan maatregelen om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Om te bereiken dat mensen langer aan het werk kunnen blijven, zijn overigens vooral ook inspanningen van de sociale partners vereist. Zo is het van belang dat de flexibiliteit van de beloning van oudere werknemers groter wordt en dat mensen gedurende hun hele leven voldoende blijven deelnemen aan onderwijs en scholing, zodat zij ook op latere leeftijd aantrekkelijk blijven voor werkgevers.

Het belang van inspanningen om de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces te bevorderen is volgens de regering inderdaad bijzonder groot. Zij onderschrijft de opmerkingen, die de Raad op dit punt maakt, volledig. De regering zal de Kamer nader informeren over de reïntegratie van gedeeltelijk arbeids(on)geschikten.

d. Groeivermogen op langere termijn: noodzaak van draagvlakverbreding
De Raad wijst erop dat verbreding van het financieringsdraagvlak voor de collectieve sector onder meer valt te bereiken door mensen boven de 65 jaar zwaarder te belasten. De Raad doelt hier waarschijnlijk op een verdere fiscalisering van de AOW. Hij wijst tevens op de mogelijkheid van grondslagverbreding door de mogelijkheden voor aftrek van hypotheekrente de komende jaren geleidelijk verder te verminderen.

De regering wijst erop dat de AOW-premie is gemaximeerd. Dit betekent dat voor zover de AOW-uitgaven meer bedragen dan de premie-ontvangsten bij het maximale premiepercentage deze uitgaven uit de algemene middelen worden gefinancierd. Overigens is het maximale premiepercentage op dit moment nog niet bereikt. Wel is er nu al sprake van een rijksbijdrage aan het AOW-fonds. De Raad doelt echter vermoedelijk op de mogelijkheid van een snellere of wellicht zelfs volledige fiscalisering van de AOW. Een dergelijke maatregel stelt de regering niet voor.

De regering wijst er voorts op dat diverse maatregelen uit het recente verleden in een grondslagverbreding hebben geresulteerd. Hierbij kan worden gewezen op de belastingherziening die in 2001 is doorgevoerd. Ook het voorstel om mensen die verhuizen niet langer in staat te stellen om de volledige koopsom van de nieuwe woning fiscaal gefacilieerd te lenen als de verkoop van de vorige woning meer geld heeft opgeleverd dan de hypothecaire schuld bedroeg, leidt tot grondslagverbreding. Deze maatregel wordt voorgesteld om een eind te maken aan de ongelijkheid tussen mensen die hun woonsituatie verbeteren door verbouwing van het bestaande huis en mensen die hun woonsituatie verbeteren door verhuizing. De regering stelt geen verdere grondslagverbreding via aanpassing van de aftrek van hypotheekrente voor.

3. De overheid

a. Verantwoordelijkheid.

In 1983, inmiddels 20 jaar geleden, werden de sociale grondrechten, te weten voldoende werkgelegenheid, bestaanszekerheid en welvaartsspreiding, woonbaarheid en leefmilieu, volksgezondheid, woongelegenheden, maatschappelijke en culturele ontplooiing, in de Grondwet verankerd als voorwerp van zorg van de overheid. Onderwijs was dat al sinds jaar en dag. Zij behoren, evenals bijvoorbeeld handhaving van recht en veiligheid, tot de «kernverantwoordelijkheden» van de overheid. Zij krijgen steeds, afhankelijk van de maatschappelijke situatie, inhoud en vorm. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de democratische en sociale rechtsstaat kan de overheid echter niet aan anderen overdragen.»¹

b. Rechtshandhaving

Een van de kernverantwoordelijkheden is de bescherming van de veiligheid van de burger. In paragraaf 2.1 van de toelichting op de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken wordt melding gemaakt van het voornemen van het kabinet bijzondere aandacht te besteden aan vier «beleidsterreinen waarop de overdracht en/of de handhaving van waarden en normen een

¹ Advies van de Raad van State inzake de Miljoenennota 1998, Kamerstukken II 1997/98, 25 600, A, blz. 10.

evidente rol spelen». Als zodanig worden genoemd: «onderwijs, veiligheid, jeugdbeleid en integratie». In paragraaf 2.1 van de toelichting op de begroting van het Ministerie van Justitie wordt eveneens melding gemaakt van het streven van het kabinet naar «versterking van waarden en normen», waarbij enkele tot de taken van het Ministerie van Justitie behorende beleidsterreinen worden genoemd, te weten integratiebeleid, rechtshandhaving en jeugdbescherming en preventie van (jeugd)criminaliteit.

Deze passages geven de Raad aanleiding tot twee opmerkingen.

De Raad wijst er allereerst op dat «versterking» van waarden en normen een breed begrip is, waarin mede – maar zeker niet uitsluitend – de wisselwerking van belang is tussen overheid en samenleving. Met het benoemen van beleidsterreinen is echter nog niet duidelijk op welke waarden (en daarop berustende normen) door het kabinet wordt gedoeld. De Raad adviseert dit te verduidelijken.

Verder wijst de Raad op de discrepantie in gebezigde begrippen. «Veiligheid» en «rechtshandhaving» hebben veel met elkaar te maken, maar zijn zeker geen synoniemen. Vaak wordt bij veiligheid gedoeld op rechtshandhaving ten aanzien van delicten die de persoonlijke veiligheid van mensen raken. Het begrip rechtshandhaving is echter ruimer. Bij rechtshandhaving gaat het bijvoorbeeld ook om voorkomen van en optreden tegen frauduleus gedrag en andere normschendingen die de integriteit betreffen – en dus zeker niet irrelevant zijn in het verband van «normen en waarden» – maar waarbij veiligheid niet noodzakelijkerwijs betrokken is. Het komt de Raad passender voor om het woord «rechtshandhaving» te gebruiken in plaats van veiligheid, en voorzover ook veiligheidszorg wordt bedoeld die buiten het domein van de rechtshandhaving ligt, daarop duidelijk in te gaan.

c. Onderwijs en volksgezondheid

Tot de kernverantwoordelijkheden behoren ook onderwijs en volksgezondheid. Op deze beleidsterreinen zijn expliciete keuzen gemaakt ten aanzien van de wijze waarop de overheid deze verantwoordelijkheid wil waarmaken. Zo krijgen de scholen en zorginstellingen meer ruimte om een eigen beleid te voeren. Gevoegd bij het streven om het aantal nota's, circulaire's en regelingen terug te dringen lag het in de lijn der verwachting dat maatregelen met betrekking tot de (personele) inrichting en omvang van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zichtbaar deel zouden hebben uitgemaakt van de in de Miljoenennota gepresenteerde plannen.

In het onderwijs duurt bij ongewijzigd beleid een ernstig en groeiend lerarentekort voort. Het gaat om ongeveer 10 400 voltijdbanen in 2007. Het doel van de regering om het tekort in 2007 te hebben teruggebracht tot 2 200 volledige banen, vereist vervulling van ruim 8 000 extra voltijdbanen. Hoewel de aanmeldingen voor Pabo's dit jaar stijgen, en het kabinet personen van buiten het onderwijs wil aantrekken, is het toch zeer de vraag of het geschetste instrumentarium voldoende effect heeft.

In 2001 en 2002 is het zorgvolume met bijna 9% per jaar gestegen. Thans wordt ingezet op een aanmerkelijk lagere groei voor de komende jaren. Er wordt een ingrijpend pakket voorstellen gepresenteerd ter beperking van het verplichte ziekenfondspakket en AWBZ-pakket. Er worden bovendien eigen bijdragen voor apothekersrecepten ingevoerd.

Deze maatregelen zullen een neerwaarts effect hebben op de collectief gefinancierde zorguitgaven. Maar als in de organisatie, sturing en financiering van de volksgezondheid geen verbeteringen worden doorgevoerd, zullen de voorgestelde maatregelen slechts een tijdelijk effect hebben.

In dit verband maakt het kabinet melding van voorstellen om te komen tot een systeem van vraagsturing en «gereguleerde marktwerking» ter vervanging van de huidige centrale aanbodsturing. De Raad betwijfelt of de voorwaarden voor gereguleerde marktwerking tijdig gerealiseerd kunnen worden. Intussen zal de opwaartse druk van demografische en technologische ontwikkelingen zich onverminderd laten gelden. De Raad vraagt zich af of, gelet op deze ontwikkelingen, de volume- en kostenramingen, waarvan de begroting uitgaat, realistisch zijn. Hoe kan worden voorkomen dat door het niet tijdig realiseren van de voorwaarden voor gereguleerde marktwerking het verplichte pakket de komende jaren verder afgeslankt moet worden?

d. Slagvaardig

De regering beoogt de overheid slagvaardig te maken. Een slagvaardige overheid geeft aan wat er moet gebeuren en zij zorgt er ook voor dat dit gebeurt. Hoofdstuk 3 van de Miljoenennota begint met de constatering dat overheidsbeleid te vaak blijft steken in het maken van mooie plannen. Het is teleurstellend om dan vervolgens in hoofdstuk 3 onder de kopjes «Wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?» te constateren dat het kabinet menigmaal slechts volstaat met het vermelden van doelen die worden nagestreefd en prestaties die moeten worden geleverd. Prestaties die – overeenkomstig de visie van het kabinet – in veel gevallen door anderen moeten worden geleverd.

De regering moet duidelijkheid bieden en keuzes maken waar het gaat om de wijze waarop de kernverantwoordelijkheden van de overheid in de komende periode tot uitvoering komen en wat dat van de overheidsorganisatie zelf vraagt. Volumeen efficiency-kortingen zonder dat politieke keuzes zijn gemaakt over het verminderen van taken die niet meer door overheidsorganisaties zelf zullen worden verricht, leiden tot overbelasting. De Raad beveelt aan te specificeren voor welke taken en waar de overheidsorganisatie zal worden ingekrompen zonder dat elders, in de semi-publieke of zelfs private sector, vaak duurdere voorzieningen moeten worden getroffen.

Een kernverantwoordelijkheid van de overheid die in de komende periode in ieder geval tot uitvoering moet komen, is het onderhoud en de ontwikkeling van de infrastructuur. Ten aanzien van de investeringen legt het kabinet het accent op beheer en onderhoud van de spoor-, weg- en waterinfrastructuur. Het streven toekomstige generaties niet op te zadelen met schulden van de vorige, noopt ook tot onderhoud van de minder zichtbare want grotendeels ondergrondse infrastructuur zoals rioleringen, gas-, water- en elektriciteitsleidingen, die in een goede staat van onderhoud moeten worden overgedragen aan volgende generaties. De Raad adviseert daarom de beleidsprioriteiten op het gebied van de verschillende soorten infrastructuur nader te motiveren.

3. De overheid

a. Verantwoordelijkheid

De derde paragraaf van het raadsadvies is gewijd aan een aantal kernverantwoordelijkheden van de overheid. Aan enkele van deze kernverantwoordelijkheden wordt vooral aandacht besteed.

b. Rechtshandhaving

In de begroting van het ministerie van Algemene Zaken wordt gewezen op het voornemen van de regering om in het bijzonder aandacht te besteden aan vier beleidsterreinen waarop de overdracht en/of de handhaving van waarden en normen een evidente rol spelen. Ook in de begroting van het ministerie van Justitie wordt gewezen op het streven van de regering naar «versterking van normen en waarden». De Raad adviseert de regering om te verduidelijken op welke waarden (en daarop berustende normen) door de regering wordt gedoeld. De normen en waarden, waar de regering in dit verband op doelt, hebben in het bijzonder betrekking op de wijze waarop mensen met elkaar behoren om te gaan. Over de fundamentele betekenis van waarden en normen voor het functioneren van de samenleving, alsook over de vraag welke waarden en normen daarbij in het bijzonder van belang zijn, heeft de regering advies gevraagd aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De Raad wijst er voorts op dat de begrippen «veiligheid» en «rechtshandhaving» geen synoniemen zijn. De regering erkent dat dit niet het geval is. Zij wijst er in dit verband op dat in hoofdstuk 3 van de Miljoenennota met het begrip «veiligheid» wordt gedoeld op de rechtshandhaving ten aanzien van delicten die de persoonlijke veiligheid van mensen raken. In dit hoofdstuk staat dus de veiligheid centraal, en niet de rechtshandhaving in ruime zin.

c. Onderwijs en volksgezondheid

De Raad wijst op de grotere ruimte die instellingen in het onderwijs en de zorgsector krijgen. Hij voegt daaraan toe dat het in de lijn der verwachtingen lag dat maatregelen om het personeelsvolume van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Volksgezondheid, Welzijn en Sport te verminderen zichtbaar deel zouden hebben uitgemaakt van de in de Miljoe-

nennota gepresenteerde plannen. De regering wijst erop dat het personeelsvolume van deze departementen wel degelijk wordt beperkt. Het departement van OC&W levert zelfs een relatief groot aantal arbeidsplaatsen in, vanwege het streven naar minder regelzucht.

De Raad vraagt zich verder af of het geschetste instrumentarium om de lerarentekorten op te lossen voldoende effect heeft. De regering beseft dat de geformuleerde doelstelling – het verwachte tekort van ongeveer 10 400 voltijdbanen in 2007 terugbrengen tot circa 2200 voltijdbanen – een ambitieuze is. Dat is zeker het geval omdat de overheid bij het realiseren van deze doelstelling afhankelijk is van de inzet van scholen, instellingen, sociale partners en gemeenten. Tegelijkertijd heeft de regering het vertrouwen dat deze doelstelling haalbaar is met een steviger personeels-, ziekteverzuim- en opleidingsbeleid in combinatie met het bevorderen van meer zij-instroom.

De Raad schenkt vervolgens aandacht aan de zorgsector. Hij betwijfelt of de voorwaarden voor gereguleerde marktwerking in deze sector tijdig gerealiseerd kunnen worden en spreekt de vrees uit dat het niet tijdig realiseren van deze voorwaarden leidt tot een verdere afslanking van het verplicht verzekerde pakket. Met de Raad is de regering van mening dat verbeteringen noodzakelijk zijn in de organisatie, sturing en financiering van de zorg. Daartoe zet de regering stevig in op gereguleerde marktwerking in de curatieve zorg. Dat is een omvangrijke en complexe operatie die stapsgewijs wordt ingevoerd. Daarnaast zijn maatregelen onvermijdelijk om de zorg op korte termijn betaalbaar te houden. Overigens staat volgens de regering de omvang van het uiteindelijke standaardpakket van de basisverzekering los van het tempo van de stelselherziening.

d. Slagvaardig

De Raad adviseert om te specificeren voor welke taken en waar inkrimping van de overheidsorganisatie zal worden bereikt zonder dat elders, in de semi-publieke of zelfs private sector, vaak duurdere voorzieningen moeten worden getroffen. Volume- en efficiëntiekortingen zonder dat er politieke keuzes worden gemaakt leiden tot overbelasting. De regering is het hiermee eens en zal daarom de komende tijd werken aan een takenoperatie waarin regelgeving, staand beleid en organisatie van de rijksdienst worden belicht. Doel van de takenoperatie is het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie en de werkwijze van de rijksdienst. Overlap tussen departementen zal worden weggenomen, de taakverdeling tussen departementen wordt gestroomlijnd en «uitgewerkt» beleid wordt beëindigd.

De Raad wijst tevens op het belang van goed onderhoud van de minder zichtbare infrastructuur zoals rioleringen, gas-, water- en elektriciteitsleidingen. De regering onderschrijft het belang hiervan, maar rekent goed onderhoud hiervan primair tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten en de nutsbedrijven. Het accent op het beheer en het onderhoud van de spoor-, weg- en waterinfrastructuur betekent met andere woorden niet minder beleidsprioriteit, maar minder beleidsverantwoordelijkheid.

4. Ten slotte?

Het is de Raad wederom opgevallen dat, afgezien van het begrotingsbeleid, de in de Miljoenennota beschreven voornemens op de onderscheiden terreinen nauwelijks worden geplaatst in de context van de Europese ontwikkelingen en randvoorwaarden. Dat is opmerkelijk, gelet op de sterke verwevenheid die er inmiddels op alle beleidsterreinen bestaat tussen nationaal en Europees beleid.

In 2004 vindt uitbreiding van de Europese Unie plaats met 10 lidstaten. Voorts zullen waarschijnlijk nog onderhandelingen over de Europese Grondwet plaatsvinden. Dit betekent dat er bijzondere mogelijkheden zijn tot een eigen inbreng in het Europese besluitvormingsproces, die zich daarna lange tijd niet meer zullen voordoen.

Nederland bekleedt het voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2004. Dat biedt de mogelijkheid belangrijke punten van beleid te agenderen. Voorts is er nu, in het zicht van de Intergouvernementele Conferentie, een geschikte gelegenheid om de spanning aan te pakken tussen de

steeds sterker geworden verwevenheid van Nederland met Europa en de verhoudingen tussen Nederland en de beide andere landen van het Koninkrijk. Hun relatie tot Europa verdient dringend herijking.

Europa dwingt Nederland tot een betere interne coördinatie en prioriteitstelling. De belangen die in het spel zijn, worden steeds groter. De noodzaak een Europese strategie te volgen, zou speerpunt van kabinetsbeleid moeten zijn, en is reden het aangekondigde onderzoek naar versterking van de positie van de minister-president toe te snijden op een betere coördinatie van de Europese inbreng van de vakdepartementen.

4. Ten slotte?

Het is de Raad opgevallen dat, afgezien van het begrotingsbeleid, de in de Miljoenennota beschreven voornemens op de onderscheiden terreinen nauwelijks worden geplaatst in de context van de Europese ontwikkelingen en randvoorwaarden. Dat is volgens de Raad opmerkelijk, gezien de sterke verwevenheid die er inmiddels op alle beleidsterreinen bestaat tussen nationaal en Europees beleid. Europa dwingt Nederland tot een betere interne coördinatie en prioriteitstelling. De noodzaak een Europese strategie te volgen, zou speerpunt van het kabinetsbeleid moeten zijn, en is reden het aangekondigde onderzoek naar versterking van de positie van de minister-president toe te snijden op een betere coördinatie van de Europese inbreng van de vakdepartementen.

De regering neemt deze opmerkingen van de Raad ter harte. Zij wijst er wel op dat in de Miljoenennota de rol van Europa niet alleen bij het begrotingsbeleid aan de orde komt. De rol die Europa bij de beleidsvorming in Nederland speelt, valt bovendien niet alleen af te lezen uit de hoeveelheid tekst die daar in de Miljoenennota aan wordt besteed. De regering onderschrijft de analyse van de Raad dat het volgen van een Europese strategie speerpunt van het kabinetsbeleid dient te zijn.

De Raad van State geeft U in overweging het hierbij gaande ontwerp van de Miljoenennota 2004 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 voor het dienstjaar 2004 op dinsdag 16 september 2003 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten Generaal.

De Minister van Financiën,
G. Zalm