

Vergaderjaar 2005–2006

**30 300**

## **Nota over de toestand van 's Rijks Financiën**

**Nr. 3**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 september 2005 en het nader rapport d.d. 15 september 2005 over de Miljoenennota 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 2 september 2005, no. 05.003223, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2006, met bijlagen.*

De Raad van State heeft op 12 september 2005 zijn advies over de ontwerp Miljoenennota 2006 uitgebracht.

De regering wil om te beginnen haar welgemeende waardering uitspreken voor het Raadsadvies. Het advies is geschreven met een diepgang en relativeringsvermogen die zo passend zijn voor de Raad. De regering deelt de conclusies van de Raad in belangrijke mate. Het raadsadvies wordt, zoals gebruikelijk, bij de begrotingsstukken gevoegd. Dit advies kan daarmee een nuttige bijdrage leveren aan de parlementaire debatten over de beleidsvoorstellen van de regering.

De adviezen en suggesties van de Raad geven de regering aanleiding tot het volgende commentaar, waarbij de indeling van het advies is gevolgd.

#### *1. Inleiding*

*Eerste tekenen van conjunctureel herstel dienen zich thans aan, zo blijkt uit de Miljoenennota 2006.<sup>1</sup> Daarmee zou een conjunctuurcyclus worden afgesloten die voor Nederland ongewoon was in hoogte, in de periode 1996–2000, en in duur van de neergang daarna, bijna 5 jaar.<sup>2</sup> De conjunctuurcyclus was ook ongewoon wat betreft de gemoedsgesteldheid waarmee Nederlandse burgers deze periode hebben ondergaan: van euforie aan het eind van de vorige eeuw tot gevoelens van onzekerheid en gebrek aan vertrouwen; soms was er zelfs sprake van een zeker doemdenken. Niet alleen de conjunctuur is volatiel gebleken; de stemming onder Nederlandse burgers blijkt dat evenzeer te zijn. Het lijkt erop dat niet alleen de financieel-economische stabilisatoren aan kracht hebben ingeboet, maar dat ook het institutionele en maatschappelijke evenwicht is verstoord terwijl de dempende invloed van sociale voorzieningen is verminderd. Van het overheidsbeleid zijn zowel in de opgaande als in de neergaande fase pro-cyclische effecten uitgegaan, die mede van invloed zijn geweest op de wijze waarop de bevolking de voor- en tegenspoed van de afgelopen jaren heeft ervaren en daarop heeft gereageerd.*

<sup>1</sup> Overigens blijft behoedzaamheid geboden: zo gaat de begroting 2006 uit van een olieprijs van 50 dollar per vat; een hoger prijspeil van 65 dollar per vat impliceert, zo blijkt uit de in de Macro Economische Verkenning 2006 (MEV) van het Centraal Planbureau (CPB) opgenomen onzekerheidsvariant, een 0,6% lagere groei Bruto Binnenlands Product (BBP) ten opzichte van de 2½% waar thans van wordt uitgegaan.

<sup>2</sup> Miljoenennota 2006, hoofdstuk 2, box 2.2.1.

Nu we, naar verwacht mag worden, aan het begin staan van een nieuwe opgaande lijn in de conjunctuercyclus, bepleit de Raad van State na te gaan, welke lessen kunnen worden geleerd uit de ervaringen van de afgelopen periode. De Raad wil zijn advies over de Miljoenennota 2006 hierop toespitsen, gegeven ook het karakter van de begroting die thans voorligt: 2006 zal, zo blijkt uit de Miljoenennota, een jaar worden waarin de nadruk niet meer valt op weer nieuwe beleidsveranderingen, maar op het uitvoeren van wat in de eerste jaren van deze kabinetsperiode aan beleidsveranderingen in gang is gezet. De vraag is echter of daarmee voldoende wordt ingespeeld op wat op ons afkomt. De Miljoenennota doet immers in hoofdstuk 2 verslag van verder reikende uitdagingen voor het overheidsbeleid en overheidsbudget als antwoord op ingrijpende veranderingen in onze samenleving (waaronder vergrijzing en immigratie, ook in onderlinge samenhang) en op economische veranderingen op wereldschaal: globalisering, nieuwe economische groeicentra en prijsontwikkeling van grondstoffen, waaronder aardolie. Daaraan kunnen worden toegevoegd de (welhaast permanente) dreiging van terroristische aanslagen en sterke aanwijzingen van grote veranderingen in het klimaat en het milieu, veroorzaakt door menselijk handelen. Daarover maakt de bevolking zich zorgen. Daarmee heeft de overheid te rekenen.

Deze samenhang in aandachtspunten – lessen die geleerd kunnen worden uit de afgelopen ongewone periode én het aanpassen van omvang en samenstelling van de rijksbegroting aan gewijzigde omstandigheden – brengt de Raad tot het advies over de begroting 2006, dat zich als volgt laat samenvatten:

- I. Houdt er rekening mee dat de structurele economische groei op de middellange termijn lager zal zijn dan waaraan ons land de laatste decennia gewend is geraakt. Er zijn wereldwijd, binnen Europa alsook binnenlands gewijzigde omstandigheden die remmend kunnen uitwerken op de mogelijkheden voor economische groei.
- II. Laat in tijden van economische opgang geleidelijk een overschot op het overheidsbudget ontstaan, dat in economisch mindere jaren kan worden aangesproken, waardoor extra ombuigingen of lastenverzwaringen vermeden kunnen worden op een moment dat werkgelegenheid en koopkracht toch al onder druk staan en de onzekerheid toeneemt. Aldus kan vanuit het overheidsbudget een effect van rust uitgaan. De structurele ontwikkeling van de staatsschuld ondergaat dan geen invloed van conjunctuurschommelingen. Zo kan het budgettaire beleid bijdragen aan het vertrouwen van bedrijven, instellingen en burgers.
- III. Mede op grond van deze beide aanbevelingen is op de langere termijn een aanpassing in omvang en samenstelling van collectieve uitgaven nodig die verder gaat dan nu door het kabinet in gang is gezet. Als in een (beperkt) overheidsbudget ruimte moet worden vrijgemaakt voor extra investeringen in kennis, leefklimaat, fysieke infrastructuur en veiligheid (en dat moet), dan is niet te ontkomen aan ombuigingen in de groei van collectieve uitgaven in sociale voorzieningen (inclusief zorg) en volkshuisvesting. Een goed zicht voor de burger op de relatie tussen het beperken van bestaande voorzieningen en het scheppen van ruimte voor noodzakelijk nieuw beleid is van grote betekenis voor de legitimiteit van het beleid.

Ter toelichting merkt de Raad het volgende op.

## 2. Perspectieven voor economische groei

In het regeerakkoord is voor de periode 2004–2007 uitgegaan van structureel gemiddeld 2% economische groei per jaar. De economische groei over de periode 2001–2005 kwam uit op gemiddeld 0,7% per jaar, zo laat de Miljoenennota zien.

De OESO<sup>1</sup> schetst voor de economische groei een neergaande trend in het Euro-gebied: van 2% gemiddeld per jaar tussen 1995 en 2005, 1,9% tussen 2005 en 2010, 1,3% tussen 2010 en 2020 en 0,9% na 2020. Het CPB heeft eind 2004<sup>2</sup> vier scenario's geschetst voor de vooruitzichten van de Nederlandse economie tot 2040. Wat betreft de jaarlijkse economische groei, varieert de uitkomst van 0,7% in het zogenaamde Regional Communities scenario, 1,6% in Strong Europe, 1,9% in Transatlantic Market en 2,6% in Global Economy scenario. De scenario's variëren naar twee sleutelvariabelen: de mate waarin ons land bereid en in staat is om internationaal samen te werken en de mate

<sup>1</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, Economic Survey of the Euro area, juli 2005.

<sup>2</sup> CPB, Vier vergezichten op Nederland -Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040, november 2004.

waarin bij de hervorming van de collectieve sector publieke verantwoordelijkheden worden vervangen door private. Meer internationale samenwerking en minder publieke verantwoordelijkheden leiden in dit model tot hogere economische groei. Het is echter de vraag tegen welke prijs en of we die prijs bereid zijn te betalen.

Dergelijke vergezichten lenen zich niet voor exacte prognoses. Het CPB wijst er terecht op dat er politieke keuzen ten grondslag liggen aan de onderscheiden scenario's: bijvoorbeeld de mate van acceptatie van inkomensverschillen tussen hoger en lager opgeleiden en tussen werkenden en niet werkenden; de wens eigen zeggenschap en eigen identiteit te behouden als lidstaat van de Europese Unie; de noodzaak van een krachtdadige aanpak van milieuvraagstukken. Deze keuzen leiden in Europa veelal tot een gemiddeld lagere economische groei dan wanneer men het volle accent geeft aan internationale samenwerking en marktwerking. Uit deze studies komt naar voren dat de Nederlandse en meeste West-Europese economieën in een fase van ontwikkeling verkeren waarin niet zonder meer kan worden uitgegaan van voortzetting van de economische groeicijfers van de afgelopen decennia. Er zijn aanwijzingen dat deze economieën zich moeten instellen op een structureel lagere economische groei vanwege bijzondere omstandigheden die hier wel en in andere, opkomende regio's in de wereld niet of veel minder gelden:

- een verhoudingsgewijs afnemende beroepsbevolking en beperkte mogelijkheden tot vergroting van de participatie van niet (meer) actieven;
- het niet aansluiten van de kwalificaties van grote groepen van de beroepsbevolking op wat de arbeidsmarkt vraagt: er zijn te veel laag opgeleiden; te weinig middelbaar en hoger geschoolden; deze aansluitingsproblemen houden ook verband met de voortgaande verschuiving van landbouw en industrie naar commerciële en niet commerciële dienstverlening (vooral gezondheids- en welzijnszorg);
- de druk op de fysieke leefomgeving; de ruimte is schaars; er is behoefte aan een duurzaam houdbare economische groei, waarin niet ingeleverd wordt op een gezond leefklimaat maar juist op een aantal punten verbeteringen nodig zijn: onder meer CO<sub>2</sub> uitstoot en fijnstof.
- de gehechtheid aan collectieve voorzieningen en de onzekerheid over de mate waarin en de snelheid waarmee daarin veranderingen doorgevoerd kunnen worden;
- onzekere grondstoffen prijzen.

De bijzondere omstandigheden in de West-Europese regio zoals hiervoor aangeduid, behoeven niet op voorhand tot pessimisme te stemmen. Schaarste aan goed geschoolde arbeidskrachten en aan goedkope grondstoffen kan stimuleren tot inventiviteit en creativiteit. Waar het naar het oordeel van de Raad om gaat, is economische groei als zodanig niet te verabsoluteren of te isoleren van andere nastrevenswaardige aspecten waar Nederlandse (en Europese) burgers aan hechten.

De zogenaamde Lissabon-agenda wil een nieuwe impuls geven aan de economieën van de lidstaten. De uitvoering van deze agenda in het beleid van de lidstaten verloopt niet voorspoedig. De Europese commissie heeft, geconfronteerd met deze stagnatie, onlangs extra nadruk gelegd op de economische aspecten van die agenda. De Raad betwijfelt sterk of de oorzaken waardoor deze agenda niet tot uitvoering komt, met deze aanscherping worden weggenomen. Europa hecht waarde aan de onderlinge samenhang tussen economische, sociale en ecologische ambities. Deze samenhang is de kracht van Europa in vergelijking tot meer eenzijdige ontwikkelingen in andere regio's van de wereld. Er gaat daarom niet automatisch wervingskracht uit van de ambitie om Europa in 2010 economisch het meest competitieve werelddeel te laten zijn. Door deze eenzijdigheid dreigen belangrijke aanbevelingen in de Lissabon-agenda inzake innovatie, kennisontwikkeling, verbeteren leefklimaat en sociale modernisering onvoldoende aandacht te krijgen. Het perspectief waarin deze worden geplaatst wordt onvoldoende herkend. Dit kan een terugslag hebben op de voortgang van de Europese integratie als zodanig, waarvan de betekenis voor Nederland overtuigend wordt geschetst in hoofdstuk 6 van de MEV. Nederland is onlosmakelijk verbonden met Europa, zeker in economisch opzicht, maar ook in andere opzichten. Het is de Raad opgevallen dat in de Miljoenennota 2006, in het bijzonder in paragraaf 3.11,

*deze betekenis onvoldoende tot uitdrukking komt. De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien.*

*De Raad beveelt aan, met inachtneming van het voorgaande, om ten behoeve van de uitgangspositie van een nieuw kabinet onderzoek te doen naar een realistische aanname voor omvang en kwaliteit van de economische groei voor de komende jaren. Tevens dient daarbij te worden aangegeven welke politieke keuzen nodig zijn voor het kunnen realiseren van een dergelijke economische groei.*

Perspectieven voor economische groei

De Raad wijst er op dat de structurele economische groei op de middellange termijn lager zal zijn dan waaraan ons land de laatste decennia gewend is geraakt. Tegelijkertijd geeft de Raad ook aan dat economische groei niet is te verabsoluteren of te isoleren van andere nastrevenswaardige aspecten waar de Nederlandse (en Europese) burgers aan hechten. Met beide punten is de regering het grotendeels eens.

Hoge (of lage) structurele economische groei is geen gegeven

Hoge structurele economische groei is niet vanzelfsprekend. Economische groei is altijd het gevolg van de inzet van extra productiefactoren (arbeid, kapitaal) of door meer te halen uit gegeven productiefactoren (technologische vooruitgang via onderwijs, innovatie, of meer algemeen versterking van de economische structuur). De Raad heeft gelijk wanneer hij stelt dat er aanwijzingen zijn dat Nederland zich moet instellen op een structureel lagere economische groei, als gevolg van omstandigheden die hier wel en in andere regio's niet of veel minder gelden. Als gevolg van de vergrijzing, zal de beroepsbevolking de komende decennia niet meer stijgen, maar juist licht dalen (zoals beschreven in Hoofdstuk 2 van de Miljoenennota). Omdat Nederland al geruime tijd tot de meest productieve landen ter wereld behoort, is «gemakkelijke» groei als gevolg van een technologische inhaalslag ook niet meer mogelijk.

Structurele groei is geen gegeven. Dat geldt ook voor de notie dat de toekomstige groei wel eens lager zou kunnen zijn. De regering ziet verhoging van de toekomstige groei als een van zijn grootste uitdagingen. Het regeringsbeleid vindt plaats tegen deze achtergrond, zoals terecht door de Raad wordt benadrukt. Ten eerste wordt met de hervormingsagenda van de regering de arbeidsparticipatie verder verhoogd. Zoals beschreven in Hoofdstukken 1 en 2, vindt in de sociale zekerheid een omslag plaats. Waar vroeger de sociale zekerheid grotendeels een herverdelende functie had, is deze nu in brede zin steeds meer activerend geworden. Dat geldt voor de WWV, voor de WWB en voor de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling. Bovendien wordt het fiscale regime voor VUT en prepensioen aangepakt, om langer doorwerken te stimuleren. Ook trekt de regering extra geld uit voor kinderopvang, zodat ouders werken en kinderen beter kunnen combineren. Al deze maatregelen dragen bij aan een verhoging van de arbeidsparticipatie en zo aan de economische groei.

Om ook op lange termijn een duurzame welvaartsgroei te kunnen realiseren, is het nodig te zorgen voor een slimme, vaardige en creatieve bevolking. Daarom is goed onderwijs van groot belang. De Raad stelt dat de kwalificaties van grote groepen van de beroepsbevolking (met name laaggeschoolden) niet aansluiten bij wat de arbeidsmarkt vraagt. De regering erkent dat hier een uitdaging ligt en dit is ook een van de redenen om extra te investeren in praktijkonderwijs, zoals beschreven in o.a. Hoofdstuk 1.

Ter versterking van het groeivermogen van de Nederlandse economie blijft de regering investeren in versterking van de economische structuur. Op vele internationale vergelijkingen scoren we relatief goed, tegelijkertijd wijst onderzoek uit dat we de aanwezige kennis onvoldoende weten om te zetten in verkoopsucces. Daarom investeert de regering bijvoorbeeld in samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen om zo de kennisintensiteit van de Nederlandse economie verder te versterken.

Groei niet absolute of isoleren

Economische groei is geen doel op zich, zo merkt de Raad terecht op. Zoals beschreven in Hoofdstuk 2 maakt Nederland zijn eigen keuzes. Daarom ook wordt soms gekozen voor wezenlijk andere oplossingen dan in de VS (het nieuwe zorgstelsel is een goed voorbeeld). Juist dankzij de ingezette hervormingen kan Nederland ook in de toekomst zijn eigen keuzes blijven maken.

De Raad benadrukt ook het belang van de duurzaamheid van de economische groei. De regering is het hier volledig mee eens. Daarom wordt met de begroting 2006 ook extra geïnvesteerd in de verbetering van de luchtkwaliteit en in duurzame energie, zoals in Hoofdstuk 1 aangegeven. De ambities van de regering op het milieuterrein komen terug in de Hoofdlijnennotitie die dit najaar met de Kamer wordt besproken en die de basis legt voor de Toekomstagenda Milieu.

In het Raadsadvies wordt benadrukt dat vergelijkbare overwegingen evengoed voor de rest van Europa gelden. De Raad plaats echter kanttekeningen bij de aanscherping van de Lissabonstrategie. Het advies stelt dat dankzij de «eenzijdigheid» (door de focus op economische groei), andere belangrijke aanbevelingen in de Lissabonstrategie onvoldoende aandacht krijgen. Volgens de regering is de grotere focus op groei en werkgelegenheid echter noodzakelijk. De Lissabonstrategie was verworpen tot een ware kerstboom vol «targets», «streefwaarden» en onderwerpen en daarmee tot een onduidelijk proces. De Lissabonstrategie blijft gestoeld op de drie pijlers: economie, milieu en sociaal beleid. Verdere focus moet binnen de pijlers worden aangebracht. De nieuwe insteek, met meer nadruk op de rol van lidstaten zelf in het hervormingsproces, moet bovendien bijdragen aan een groter nationaal «ownership» van de Lissabonstrategie (en zo tot een meer voorspoedige uitvoering van de strategie).

Meer in het algemeen merkt de Raad op dat het belang van Europa en de Europese integratie onvoldoende tot uitdrukking komt. Opgemerkt moet worden dat het belang van Europa door de hele Miljoenennota heen verweven zit. Als in Hoofdstuk 2 bijvoorbeeld wordt ingegaan op het belang van handel en globalisering, betreft dit uiteraard ook het grote belang van onze Europese handelspartners. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is deze notie wel nadrukkelijker opgenomen in Hoofdstuk 3.

Ten slotte beveelt de Raad aan om onderzoek te laten doen naar een realistische aanname voor omvang en kwaliteit van de economische groei voor de komende jaren. Zoals te doen gebruikelijk zal het CPB voor de volgende kabinetsperiode een middellange-termijn-verkenning opstellen. Hiermee wordt, naar de mening van de regering, tegemoetgekomen aan de aanbeveling van de Raad.

*3. De functie van het overheidsbudget in een beweeglijke conjunctuur*  
*Het effect van het overheidsoptreden op het verloop van de conjunctuur is de afgelopen conjunctuurcyclus niet neutraal geweest. Van het overheidsbeleid is in de opgaande fase van de conjunctuur in combinatie met autonome factoren een bestedingsimpuls uitgegaan, terwijl er in de daaropvolgende fase van economische neergang extra ombuigingen en lastenverzwaringen nodig waren. Daardoor werden de maatschappelijke en bestuurlijke onrust, gevolg van opkomende werkloosheid en afnemende koopkracht, extra versterkt.<sup>1</sup> De Raad is eerder ingegaan op deze effecten van het gevoerde beleid.<sup>2</sup> Om te voorkomen dat in economisch mindere tijden het overheidsbeleid ook zelf nog aan de (maatschappelijke) onzekerheid bijdraagt, dienen daarvoor in gunstige financieel-economische omstandigheden de mogelijkheden te worden gecreëerd. De zo beweeglijke (internationale) conjunctuur dwingt daar ook toe. Om deze stabiliserende functie te versterken adviseert de Raad gedurende de komende periode van conjunctuurherstel een overschot te laten ontstaan op het overheidsbudget. In een trendmatig begrotingsbeleid dient dit overschot dan niet voor beleidsintensivering te worden aangesproken maar volledig in het begrotingssaldo te lopen.*

<sup>1</sup> De Miljoenennota 2006 verantwoordt in box 4.5.1. het gevoerde beleid vanaf 2003: «Vanuit conjunctureel oogpunt was de timing niet ideaal. Het was echter op dat moment wel de meest verantwoorde keuze. Uitstel van beleid zou onzekerheid hebben gecreëerd».

<sup>2</sup> Adviezen Raad van State op Miljoenennota's 2004 en 2005.

*De afspraken in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact zijn gericht op deze functie van het overheidsbudget. Mede op aandringen van Nederland is de*

*afpraak gemaakt dat de inspanningen groter moeten zijn in economisch goede tijden. Het laten ontstaan van een overschot in een opgaande conjunctuur dient een zodanige omvang te hebben dat wordt voldaan aan de noodzaak van een tenminste structureel evenwicht in de overheidsfinanciën over de gehele conjunctuurcyclus gezien.<sup>1</sup> Daarmee kan ons land gevrijwaard blijven van de noodzaak om in de jaren na een periode van opgang van de conjunctuur bij conjuncturele neergang de publieke uitgaven terug te brengen, waardoor de effecten van de conjunctuur versterkt worden. De beleidsrichting van overschotten op het overheidsbudget van enige Scandinavische landen, waarvan de Miljoenennota melding maakt, is in dit verband een voor ons land interessant voorbeeld.*

*In het licht van het voorgaande is het de Raad opgevallen dat het feitelijk financieringstekort van 2005 op 2006 niet afneemt terwijl de economische groei volgend jaar, naar verwachting, een duidelijk herstel vertoont: van 0,5% in 2005 naar 2,5% in 2006. De berekeningen over het onderliggende structurele tekort tonen aan dat dit zelfs toeneemt van -0,6% dit jaar naar -0,9% volgend jaar. Het kabinet heeft een evenwicht willen aanbrengen tussen begrotingsconsolidatie, versterking van de economische structuur en conjunctuurherstel, zo schetst paragraaf 1.2 van de Miljoenennota. Het is weliswaar niet geheel onbegrijpelijk dat koopkrachtherstel in deze afweging een krachtige impuls krijgt na de moeilijke jaren die achter ons liggen, en het onzekere jaar dat voor ons ligt. Niettemin is volgens de Raad het gevaar niet denkbeeldig dat thans een richting wordt ingeslagen waarin conjunctureel herstel op de overheidsbegroting onvoldoende wordt aangewend voor verbetering van het begrotingssaldo. Dit gevaar lijkt zich gelijk al in het eerste jaar van voorzichtig conjunctureel herstel voor te doen, zo blijkt uit de Miljoenennota 2006. De MEV typeert het beleid als «licht expansief».<sup>2</sup>*

*Een opgaande conjunctuur leent zich bovendien beter dan een neergaande voor het doorvoeren van structuurhervormingen. De Raad gaat daar in deel III van dit advies nader op in. Wat betreft de maatvoering van de budgettaire intensivering voor 2006 voor enerzijds koopkrachtondersteuning en anderzijds structuurversterking is het de Raad opgevallen dat structureel 2,6 miljard euro wordt uitgetrokken voor koopkrachtondersteuning terwijl de 2,3 miljard euro die is voorzien voor structuurversterking zijn bedoeld als incidentele uitgaven die bovendien geleidelijk over een reeks van jaren beschikbaar komen. De Raad adviseert aan te geven welk deel van deze 2,3 miljard euro in 2006 beschikbaar komt.*

*De Raad beveelt aan dat de regering nader toelicht hoe de stabilisatie van het feitelijk tekort en de oploop in het structurele tekort van 2005 naar 2006 zich verhouden tot het belang van het jaar op jaar verbeteren van het saldo van de overheidsfinanciën in tijden van economische opleving. Daarenboven adviseert de Raad, op basis van recente inzichten in omvang en duur van de conjunctuurschommelingen, te onderzoeken welke omvang het overschot op het overheidsbudget zal dienen te hebben om de komende jaren rust te creëren in de overheidsfinanciën door tegenwicht te bieden tegen de conjunctuurschommelingen.*

De functie van het overheidsbudget in een beweeglijke conjunctuur  
De Raad van State beveelt aan in economisch goede tijden geleidelijk een overschot te creëren. De Raad vraagt zich daarbij af hoe de stabilisatie van het feitelijke EMU-tekort in 2005 en 2006 en de lichte oploop in het structurele saldo in 2006 past bij het verwachte conjuncturele herstel.

De regering onderschrijft de noodzaak van het geleidelijk streven naar een begrotingsoverschot op de middellange termijn, al biedt het bereiken van zelfs een ruim begrotingsoverschot in economisch goede tijden nog geen garantie voor het vermijden van ingrepen in economisch slechte tijden, zoals de ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd. De doelstelling voor het structurele tekort van 0,5% BBP aan het eind van de kabinetsperiode is afgeleid van het structurele saldo dat op middellange termijn nodig is om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Hiernaar wordt nu ook expliciet verwezen in de tekst van de Miljoenennota. Deze doelstelling

<sup>1</sup> De Raad neemt aan dat, gelet op gewijzigde omstandigheden, het CPB t.b.v. een volgende kabinetsperiode met actuele berekeningen komt omtrent structureel houdbare overheidsfinanciën, mede gelet op demografische ontwikkelingen.

<sup>2</sup> CPB, Macro Economische Verkenning 2006, blz. 26.

impliceert dat het feitelijk saldo een overschot moet vertonen in economisch goede tijden.

Bij het interpreteren van het structurele saldo dient evenwel rekening te worden gehouden met het volatiele karakter van deze maatstaf. Daarbij moet worden gewaakt voor «*fine-tuning*» van het begrotingsbeleid. De ervaring leert immers dat de verwachtingen ten aanzien van de economische groei vaak niet uitkomen, zoals ook in box 4.5.1 «Trendmatig begrotingsbeleid en conjunctuur» en in hoofdstuk 2 beschreven. Voorgaande impliceert dat niet zozeer het beloop van het structurele tekort van jaar op jaar dient te worden gezien als wel het beloop op middellange termijn.

Daarbij valt op dat het structurele tekort volgens de huidige door de Europese Commissie gehanteerde methode daalt met gemiddeld ruim 0,5% BBP per jaar gedurende de kabinetsperiode tot dusverre, zoals beschreven in hoofdstukken 1 en 4 van de Miljoenennota. Dat is in lijn met de Europese regels uit het nieuwe Stabiliteits- en groeipact. Het niveau van het structurele tekort voldoet in 2006 ook al (bijna) aan de middellange-termijn-doelstelling die de Ecofin Raad naar verwachting voor Nederland zal hanteren, te weten een structureel tekort van 0,5% à 1% BBP.

De lichte oploop die in de huidige Commissie-methode nog te zien is in het structurele tekort van 2005 op 2006, verandert in een verdere daling van het structurele tekort in 2006 als rekening wordt gehouden met de vertraagde doorwerking van de conjunctuur op de overheidsfinanciën en daarmee op het feitelijke en structurele saldo. Zoals in paragraaf 4.4 van de Miljoenennota is beschreven, stelt de OESO dat het economisch meer zinvol is hier expliciet rekening mee te houden en overweegt de Europese Commissie deze methode – die het CPB eerder al hanteerde – over te nemen.

De Raad geeft aan dat het begrijpelijk is dat de regering heeft gezocht naar een evenwicht tussen begrotingsconsolidatie, versterking van de economische structuur en conjunctuurherstel. Daarbij kan wat de regering betreft worden aangetekend dat het voorspelde conjuncturele herstel voor 2006 nog niet betekent dat de economisch goede tijden zijn aangebroken met betrekking tot de overheidsfinanciën. De conjunctuur heeft nog steeds een negatief effect op het saldo in 2006.

Dat neemt niet weg dat de regering de zorg deelt van de Raad van State ten aanzien van de noodzaak voor verdere begrotingsdiscipline. In paragraaf 4.5 van de Miljoenennota wordt hier ook expliciet aan gerefereerd.

De regering is voornemens om conform het advies van de Raad de Studiegroep Begrotingsruimte te vragen om aan te geven welke afwegingen een volgende regering kan maken bij het bepalen van een begrotingssaldo voor de periode 2007–2011. Vertrekpunt van de analyse is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn, waarbij de Studiegroep gebruik kan maken van de lange termijn sommen van het Centraal Planbureau (CPB). De conjunctuurgevoeligheid van de begroting zal daarbij ook expliciet aan de orde moeten worden gesteld. Zoals de Raad suggereert, is de ervaring van enige Scandinavische landen in dit verband een interessant voorbeeld ten aanzien van de beleidsrichting van overschotten op het overheidsbudget.

In lijn met het advies van de Raad zal in hoofdstukken 1 en 4 worden aangegeven welk deel van de 2,3 miljard euro die via het FES additioneel beschikbaar komt, in 2006 wordt besteed (te weten 0,6 miljard euro).

#### *4. Omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven*

*Beide adviezen, zoals hierboven uiteengezet – ga op de middellange termijn uit van een realistische inschatting van de (vermoedelijk beperktere) economische groei en maak een begin met het verbeteren van het begrotingssaldo in een periode van conjunctureel herstel – dwingen tot het kritisch afwegen van bestaande collectieve uitgaven tegenover de prioriteiten die voor de komende jaren moeten worden gesteld.*

*Deze noodzaak klemt temeer gelet op het overtuigende en indringende beeld dat in hoofdstuk 2 van de Miljoenennota 2006 wordt geschetst van de nieuwe uitdagingen waarvoor onze samenleving staat: vergrijzing, globalisering, immigratie, gewijzigde patronen in arbeidsparticipatie, bij een gemiddeld aanzienlijk verbeterde welvaartssituatie. Concreet heeft het kabinet in de begroting 2006 besloten tot intensiveren van de uitgaven voor kennis/ onderwijs/innovatie/milieu (waaronder duurzame energie) en arbeidsmarkt (waaronder kinderopvang). Deze intensiveringen laten zich goed verstaan tegen de achtergrond van de analyse van de toekomstige uitdagingen. De Raad meent dat voor een goed beeld deze intensiveringen ook moeten worden afgezet tegen de trendmatige ontwikkeling van uitgaven voor onderwijs en infrastructuur in de afgelopen 35 jaar, die als percentage van het BBP terugliepen, terwijl die voor de zorg en voor sociale zekerheid zijn gestegen.<sup>1</sup>*

*a. De Raad onderkent dat reeds aanzienlijke aanpassingen zijn doorgevoerd (en deels nog in uitvoering zijn) op het terrein van de sociale zekerheid en zorg. Het is de Raad in dit verband opgevallen dat de Miljoenennota met enig enthousiasme aandacht vraagt voor, wat wordt genoemd, een nieuw Europees model waarin, samengevat, collectieve voorzieningen niet meer de functie van «bezemwagen» hebben voor iedereen, maar meer toegespitst moeten worden; uniformiteit dient plaats te maken voor flexibiliteit; betuttelen via regels voor meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid en beschermen voor activeren (paragraaf 2.4).*

*In de thans voorliggende Miljoenennota 2006 krijgt dit nieuwe Europese model onvoldoende uitwerking, terwijl er wel analyses in zijn opgenomen die daartoe aanleiding geven. Het is de Raad in dit verband niet ontgaan dat de Miljoenennota aandacht vraagt voor de welvaartsontwikkeling in ons land: een, ruwweg aangeduid, gemiddeld een verviervoudiging van de reële welvaart per persoon sinds 1950. Gewezen wordt in het bijzonder op de positie van steeds grotere groepen ouderen met een aanvullend pensioen. Er is een zekere spanning tussen deze welvaartsontwikkeling enerzijds en anderzijds het omvangrijke, en op onderdelen nog steeds toenemende beslag op collectieve middelen uit hoofde van collectieve zorg, sociale zekerheid en volkshuisvesting en het achterblijven van collectieve uitgaven aan onderwijs, infrastructuur, milieu en cultuur.*

*Het is de Raad opgevallen dat de Miljoenennota op mogelijke consequenties van het beschreven nieuwe Europese model niet ingaat. In het licht van de noodzaak tot aanpassing van de collectieve uitgaven en de analyses die in de Miljoenennota worden gegeven van de welvaartsontwikkeling van verschillende groepen, kan bijvoorbeeld de vraag worden gesteld of in de toekomst wettelijke waarborgen voor inkomensafhankelijke sociale zekerheidsregelingen nog wel passen in het streven naar het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun organisaties. Zou een wettelijk gegarandeerde voorziening op minimumniveau hier niet kunnen volstaan voor die risico's waarvoor men zich net zo goed in CAO-verband kan verzekeren? Gevoelens de beschreven welvaartsontwikkeling kan bovendien bezien worden waar het profijtbeginsel op een verantwoorde wijze meer dan thans toegepast kan worden. Meer in het algemeen vraagt de Raad, evenals vorig jaar, naar de balans in de lastenverdeling tussen de verschillende groepen (zoals jonge en oudere werknemers en gepensioneerden; werkenden en niet-werkenden). In de sfeer van de collectieve zorg komt, in lijn met het nieuwe Europese model, de vraag op, op welke wijze bestaande collectieve voorzieningen die voor een ieder gelden, meer toegespitst dienen te worden op diegenen die daar niet zelf in kunnen voorzien. De Raad adviseert de consequenties aan te geven van het bepleite nieuwe Europese model voor aanpassingen in de collectieve zorg en de sociale zekerheid.*

*b. Omvang en samenstelling van de overheidsbegroting zijn in hoge mate afhankelijk van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De CPB studie «Vier vergezichten» toont aan dat de potentiële economische groei hiervan eveneens sterk afhankelijk is.*

*In dit verband vraagt de Raad aandacht voor de arbeidsparticipatie voor in het bijzonder lager opgeleiden, van wie op dit moment een groot deel van allichtone afkomst is. Dikwijls staat een ontoereikende scholing toetreding tot de arbeidsmarkt in de weg: de productiviteit is dan te gering om te kunnen voldoen aan de kosten van ten minste het wettelijk minimumloon. De Raad*

<sup>1</sup> Het CPB Memorandum nr. 74, De nieuwe CPB-tabellen over de collectieve sector, september 2003; dit memorandum geeft een overzicht over de uitgaven in de periode 1970–2004. Voor onderwijs liepen de uitgaven uitgedrukt in procentpunten BBP terug van 6% naar 5,2% (een en ander nog afgezien van de verschuiving in aanwending van de middelen van directe naar indirecte bestedingen, zoals het onderzoek van de Onderwijsraad (Bureau-crativering in het onderwijs, suggesties voor de beleidsagenda, april 2004) heeft aange-toond); over dezelfde periode liepen de uitgaven voor infrastructuur terug van 2,8% naar 2%. Daartegenover staat de ontwikkeling van enkele andere categorieën collectieve uitgaven sinds 1970: de collectieve uitgaven voor zorg zijn toegenomen van 2,8% tot 7,6% BBP in 2004 terwijl de kosten van de vergrijzing nog moeten komen. De collectieve uitgaven voor sociale zekerheid zijn van 11,5% in 1970 opgelopen via 17,3% in 1985 naar 12,3% in 2004.



heeft in zijn advies over de Miljoenennota 2005 het kabinet in overweging gegeven de wettelijke garantie inzake het minimumloonniveau te vervangen door een inkomenstoelag tot het geldende wettelijk minimuminkomen, waardoor het mogelijk wordt gemaakt werk aan te bieden en te aanvaarden tegen een lager loon dan het huidige wettelijk minimum.<sup>1</sup> Zo mogelijk dient aan die toeslag een plicht tot (bij)scholing te worden gekoppeld. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de nota Nieuwe Accenten voor Werk en Inkomen zijn zorg geuit over een dreigende onderklasse van 30% van de beroepsbevolking, die tot de onderkant van de arbeidsmarkt moet worden gerekend vanwege een beperkte scholing.<sup>2</sup> De Raad beveelt aan de gedachte van een andere, meer activerende, minimumloonbescherming opnieuw te overwegen, gegeven de nieuwe recente analyses van de problematiek van grote groepen werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

*c. De verhouding van vraag en aanbod in de sector van de volkshuisvesting is kwantitatief noch kwalitatief in balans. Enerzijds is de sector huurwoningen nog steeds in sterke mate gereguleerd, anderzijds heeft in de sector koopwoningen de fiscale aftrek van hypotheekrente een sterk verhogend effect op de prijs van koopwoningen. Deze bijzondere fiscale behandeling van koopwoningen wijkt bovendien sterk af van hetgeen in het buitenland geldt. Een en ander heeft tot gevolg dat er onvoldoende doorstroming plaatsvindt. De hoge prijs van koopwoningen maakt het voor woningzoekenden die nieuwkomers zijn op de woningmarkt («starters») dikwijls moeilijk zo niet onmogelijk zich te voorzien van een geschikte woonruimte.*

*Waar op andere terreinen de afgelopen jaren ingrijpende en dikwijls niet populaire beleidsaanpassingen zijn doorgevoerd, is dat in de sector van de volkshuisvesting tot nu toe onvoldoende gebeurd. De sector vertoont voor wat betreft het huurbeleid en de financiering van eigen woningen nog volop de trekken van een afgeschermd sector.*

*In de huursector is een voorzichtig begin gemaakt met het liberaliseren van het huurbeleid, onder voorwaarde van voldoende nieuwbouw. Het beleid inzake de fiscale aftrekbaarheid van hypotheeklasten kenmerkt zich nog steeds door onvoldoende aanpassing; dit gemis wordt steeds klemmender gelet op de versturende effecten ervan op de woningmarkt, de belasting voor het overheidsbudget die bij een mogelijke rentestijging fors verder zal toenemen, alsmede de niet vol te houden afwijking ten opzichte van andere Europese landen. Naarmate langer wordt gewacht met de onvermijdelijke aanpassing, waarvan de noodzaak inmiddels breder wordt onderkend, zullen de (tijdelijk) negatieve effecten van die aanpassing groter worden.*

*Wanneer evenwel op korte termijn gekozen wordt voor een geleidelijk door te voeren substantiële aanpassing van dit beleid, waartoe de Raad adviseert, dan mag verwacht worden dat de effecten daarvan op het ontluikende economische herstel gering zullen zijn. Bovendien leent een periode van opgaande conjunctuur zich bij uitstek voor een onvermijdelijke beleidsaanpassing op een zo gevoelig terrein als de fiscale hypotheekrenteaftrek.*

Omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven

De Raad roept op tot een kritische afweging van de collectieve uitgaven tegenover de prioriteiten die voor komende jaren moeten worden gesteld. De Raad constateert terecht dat de uitgaven aan onderwijs en infrastructuur als percentage van het BBP momenteel lager zijn dan 35 jaar geleden, terwijl die voor zorg en sociale zekerheid juist hoger zijn. Het lijkt echter niet terecht om hier te spreken van een «trendmatige ontwikkeling». In procenten BBP waren de uitgaven aan sociale zekerheid het hoogst in het begin van de jaren '90 (ongeveer 16 procent van het BBP). Sindsdien is er een duidelijke daling zichtbaar (naar ongeveer 12 procent BBP). Voor infrastructuur geldt een omgekeerde beweging: juist in het begin van de jaren '90 waren de collectieve uitgaven het laagst (in procenten BBP), maar sindsdien is een stijging waarneembaar. De uitgaven aan onderwijs zijn al lange tijd relatief stabiel (in procenten BBP) en laten recent juist een lichte stijging zien. De uitgaven aan zorg, ten slotte, vertonen wél een trendmatige stijging. Dit is een van de redenen voor de ingrijpende hervormingen in de zorg die de regering heeft geïnitieerd. Hogere uitgaven aan zorg zijn overigens niet per definitie slecht, in zoverre als ze een veranderende demografie en veranderende preferenties van burgers reflecteren.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 800, nr. 28, blz. 7–8.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 804, nr. 1.

De recente veranderingen in uitgaven in procenten BBP hebben plaatsgevonden tegen de achtergrond van een dalende collectieve uitgavenquote: in 1993 bedroegen de bruto (netto) collectieve uitgaven nog 58 (48) procent van het BBP, tegen 46 (41) procent in 2005. Het aandeel van de uitgaven aan zorg, onderwijs, infrastructuur en veiligheid (de terreinen die maatschappelijk en politiek prioriteit hebben) in de totale uitgaven is sterk gestegen. Hier past meteen een belangrijke kanttekening. Uitgavenquoten zijn inputindicatoren. Het gaat uiteindelijk om de geleverde prestaties.

#### Nieuw Europees model

De Raad adviseert verdere consequenties te trekken uit het «bepaalde» nieuwe Europese model voor aanpassingen in de collectieve zorg en de sociale zekerheid. Allereerst past hier de kanttekening dat het «nieuwe Europese model» een karakterisering is die volgt uit de in de Miljoenennota aangehaalde studie van professor Aigigner. In deze analyse worden de ingezette hervormingen door de auteur gekarakteriseerd als een «nieuw model». Dit model moet dus allereerst worden gezien als een beschrijving van de in gang gezette hervormingen, in plaats van een ideaalbeeld.

De ingezette hervormingsagenda is aanzienlijk. Hervormingen in de Ziektewet, WWB, WW, WAO, VUT, prepensioen en het zorgstelsel zijn onlangs van kracht geworden of worden komend jaar doorgevoerd. Met veel (maar niet alle) van deze maatregelen loopt Nederland binnen Europa voorop. De vruchten van de hervormingen zullen in de komende jaren geplukt kunnen worden. Waar de Raad oproept tot het trekken van verdere consequenties, zou de regering dit allereerst willen opvatten als ondersteuning van het ingezette beleid. De overwegingen van de Raad over verdere toepassing van het profijtbeginsel zijn zonder meer uitdagend en inspirerend. Zoals gemeld in de Miljoenennota ziet de regering 2006 bovenal als het jaar van de implementatie. De hervormingsagenda is zeer omvangrijk en dit wordt door de burger ook zo ervaren zoals de Raad in zijn advies benadrukt. De Miljoenennota 2006 is daarom volgens de regering ook niet de juiste plek voor hypothetische bespiegelingen over de toekomstige rol van de overheid. Wel dient de overheid zijn eigen taak en rol continu kritisch te bezien. Bij dit proces kunnen de overwegingen van de Raad zeer behulpzaam zijn.

Net als vorig jaar gaat de Raad in op de lastenverdeling tussen verschillende groepen. De regering is van mening dat met de voorliggende begroting een evenwichtige verdeling tussen de verschillende groepen wordt bereikt. Bijzonder aandachtspunt is de lastenverdeling tussen verschillende generaties. Voor de regering is het niet acceptabel om de rekening van de vergrijzing door te schuiven naar de toekomst. De lastenverdeling tussen verschillende groepen door de tijd heen zal nadrukkelijk aan de orde komen in de actualisering van de vergrijzingsstudie uit 2000 (Ageing in the Netherlands) van het CPB, die rond de jaarwisseling gereed zal komen. De berekeningen van het CPB vormen een belangrijke input voor de beraadslagingen van de Studiegroep Begrotingsruimte.

#### Minimumloon

De Raad beveelt aan de gedachte van een andere, meer activerende minimumloonbescherming opnieuw te overwegen, gegeven de nieuwe recente analyse van de problematiek van grote groepen werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De regering deelt de opvatting dat de positie van laaggekwalificeerde werknemers bijzonder veel aandacht vraagt. De door de Raad genoemde beleidsoptie (het vervangen van het minimumloon door een inkomenstoeslag tot het minimumloonniveau, eventueel gecombineerd met een plicht tot bijscholing) is interessant. De Raad gaat wel voorbij aan de armoedevaleffecten die het voorstel met zich brengt. Op dit moment is de algemene beleidslijn van de regering dat werken onder het minimumloon niet mogelijk is. In specifieke gevallen (bij grote afstand tot de arbeidsmarkt) kan van deze beleidslijn worden afgeweken, bijvoorbeeld bij werk met behoud van (bijstand-)uitkering.

De regering deelt het door de Raad beoogde doel (meer activerend beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt). De hervormingen in de WW en de WWB (waar overigens onder andere ook loonkostensubsidies tot de

mogelijkheden behoren) en de investeringen ten behoeve van het beter praktijkgerichte onderwijs in het VMBO dragen daar ook aan bij.

#### Hypotheekrenteaftrek

De Raad adviseert op korte termijn te kiezen voor een geleidelijk door te voeren substantiële aanpassing van het beleid inzake de fiscale aftrekbaarheid van hypotheeklasten. De regering merkt op dat de afgelopen jaren al diverse aanpassingen van dit beleid zijn doorgevoerd. Zo zijn rentebetalingen van hypotheekschulden ter bekostiging van consumptieve uitgaven in het geheel niet meer aftrekbaar. Bovendien is de maximale duur van de aftrekbaarheid van hypotheekrente beperkt tot een periode van 30 jaar. Ook is de hypotheekrenteaftrek enkel nog mogelijk voor de eerste eigen woning. De tweede woning is ondergebracht in box 3. In 2004 is een bijleenregeling geïntroduceerd die beoogt te bewerkstelligen dat de opbrengst van een eigen woning na aflossing van de op die woning betrekking hebbende schuld wordt aangewend ter verwerving van de volgende eigen woning. Met deze maatregelen wordt oneigenlijk gebruik tegengegaan en wordt de hypotheekrenteaftrek beter toegespitst op de financiering van de eigen woning als middel ter bevordering van het eigenwoningbezit. De regering ziet in de recente ontwikkelingen geen aanleiding om de uitgangspunten en het gevoerde beleid ten aanzien van de hypotheekrenteaftrek te heroverwegen.

#### 5. Ten slotte

*De Miljoenennota geeft de budgettaire afwegingen weer van wat de regering economisch noodzakelijk, politiek wenselijk en maatschappelijk haalbaar acht. Het uiteindelijke succes van dit voorgestelde beleid is niet alleen afhankelijk van de uitkomst van deze politieke afwegingen, maar ook van de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering van publieke voorzieningen, voor de financiering waarvan de Miljoenennota tal van voorstellen bevat. Dit bepaalt in belangrijke mate het vertrouwen van de burgers in de overheid. In de politieke afweging zal ook hiervoor aandacht moeten zijn. De Miljoenennota gaat amper in op dit belang van een vertrouwenwekkende uitvoering van wat wordt voorgesteld. De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien.*

#### Ten slotte

In de Miljoenennota wordt op verschillende plekken stilgestaan bij het belang van 2006 als «jaar van implementatie». De Raad adviseert de regering om in de Miljoenennota alsnog in te gaan op het belang van een vertrouwenwekkende uitvoering van wat wordt voorgesteld. De regering is echter van mening dat vertrouwen niet wordt gewonnen door erover te schrijven. Vertrouwen moet verdiend worden. De regering zet zich tot het uiterste in voor een zorgvuldige uitvoering van de geplande hervormingen.

*De Raad van State geeft U in overweging het hierbij gaande ontwerp van de Miljoenennota 2006 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*

In gevolge de door Uwe majesteit bij besluit van 6 maart 1992, no. 92.002038, verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingstukken voor het dienstjaar 2006 op dinsdag 20 september 2005 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm