

Vergaderjaar 2004–2005

29 800

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 28

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 september 2004 en het nader rapport d.d. 16 september 2004 over de Miljoenennota 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2004, no. 04.003399, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2005, met bijlagen.

De Raad van State heeft op 13 september 2004 zijn advies over de ontwerp-Miljoenennota 2005 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.

De regering wil echter om te beginnen haar grote waardering voor het raadsadvies uitspreken. Zij beschouwt het advies als een aansporing om de beleidsvoorstellen uit de Miljoenennota ten uitvoer te brengen. De regering vindt het, evenals de Raad, van groot belang dat maatregelen worden genomen die leiden tot versterking van de economische structuur en realisatie van houdbare overheidsfinanciën. Zij onderschrijft daarmee overigens niet de wenselijkheid van alle concrete maatregelen die door de Raad met het oog op deze doelstellingen worden bepleit. 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.

1. Inleiding

In zijn advies over de Miljoenennota 2004 sprak de Raad van State er zijn twijfel over uit «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?».

Een jaar later neemt de Miljoenennota 2005 die twijfel niet weg. De Raad onderkent dat het kabinet op een reeks van terreinen ingrijpende maatregelen treft. De thans voorliggende Miljoenennota laat echter zien, dat betwijfeld moet worden of het ingezette en voorgenomen beleid toereikend zal zijn voor het realiseren van de gestelde doeleinden: versterking van de economische groei, meer werkgelegenheid en houdbare overheidsfinanciën.

De Miljoenennota kondigt aan dat in het voorjaar van 2005 zo nodig nadere beleidsmaatregelen worden getroffen. Dat uitstel is riskant. Ook nu al is immers duidelijk dat een aantal aanvullende maatregelen nodig is ter versterking van de structuur van de economie en van het overheidsbudget. De Raad licht zijn twijfel over de toereikendheid van het voorgestelde beleid nader toe. Daartoe maakt de Raad opmerkingen over de zogenaamde Lissabon-agenda, de verbreding van de grondslag voor de financiering van collectieve uitgaven en het effect van het wettelijk minimumloon op de arbeidsparticipatie van laaggeschoolden. Ten slotte vraagt de Raad aandacht voor de dreiging van een toenemende onevenwichtigheid in de lastenverdeling over leeftijds-groepen en voor «de staat van de verzorgingsstaat»: welk perspectief staat het kabinet voor ogen als het gaat om een houdbaar stelsel van sociale zekerheid?

1. Inleiding

De Raad roept in herinnering dat hij in het vorige advies heeft aangegeven te betwijfelen of alle doeleinden, die de regering zich stelt, kunnen worden bereikt met de instrumenten die de overheid ter beschikking staan. De Miljoenennota 2005 neemt deze twijfel bij de Raad niet weg. De Raad onderkent dat het kabinet op een reeks van terreinen ingrijpende maatregelen treft. Toch zijn deze maatregelen volgens de Raad mogelijk ontoereikend voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen versterking van de economische groei, meer werkgelegenheid en houdbare overheidsfinanciën.

Het advies van de Raad maakt duidelijk dat de Raad doordrongen is van de noodzaak van ingrijpende maatregelen. De regering onderkent die noodzaak eveneens, maar haar optimisme over wat er met de door haar voorgestelde maatregelen kan worden bereikt is mogelijk wat groter. De regering houdt vanzelfsprekend voortdurend de vinger aan de pols en zal aanvullende maatregelen in overweging nemen, indien de ontwikkelingen daartoe aanleiding mochten geven. De regering wijst er tevens op dat zij de door haar gestelde doeleinden niet volledig op eigen kracht kan realiseren. Zo vormt een gematigde loonvorming voor de realisatie van de werkgelegenheidsdoelstelling een essentiële voorwaarde. De primaire verantwoordelijkheid voor de loonontwikkeling ligt echter niet bij de overheid, maar bij de sociale partners.

2. Duurzaamheid van het financiële beleid

a. De Miljoenennota 2004 vermeldde, op basis van gegevens van het Centraal Planbureau, dat een feitelijk EMU-tekort in 2007 van 0,5% bruto binnenlands product (BBP) uitzicht zou kunnen bieden op houdbare overheidsfinanciën.¹ Hiermee zou tevens de essentie van het Stabiliteits- en Groeipact (een evenwicht of een overschot) worden benaderd. Thans wordt in de Miljoenennota 2005 opgemerkt dat de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo mogelijk achterblijft bij deze doelstelling.² Bij een veronderstelde jaarlijkse economische groei van 2,5% in 2006 en 2007 komt het structurele EMU-saldo in 2007 uit op een tekort van 1,5% BBP.³ Deze veronderstelling heeft een technisch karakter. In het voorjaar van 2005 zal de regering bezien of de ontwikkeling van het structurele saldo aanvullende ingrepen vereist, zo kondigt de Miljoenennota aan.

De Raad acht dit uitstel van besluitvorming riskant. Ten opzichte van de thans gepresenteerde vooruitzichten voor 2007 zal, gegeven de doelstelling van – 0,5% BBP waar het kabinet aan vasthoudt, 1% BBP opgevangen moeten worden. Dit impliceert, onder de aanname dat de economische groei inderdaad 2,5% zal bedragen, de noodzaak maatregelen te treffen in de orde van grootte van structureel 5 miljard euro (ultimo 2007). Een omvangrijke opgave, nog los van de vraag hoe realistisch de aanname van een economische groei van 2,5% is. Deze opgave wordt niet geringer door de besluitvorming over verdere structurele aanpassingen tot het voorjaar van 2005 uit te stellen.

¹ Miljoenennota 2004, bladzijde 37.

² Paragraaf 1.3, laatste alinea.

³ Het feitelijke tekort zou uitkomen op 2,2% BBP.

⁴ Zie de verklaring bij artikel III-76 bij het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de mededeling van de Commissie van 3 september 2004.

b. De afspraken in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact blijven onverminderd de aandacht vragen. Wat ook de uitkomsten van het beraad over de toepassing van het pact zullen zijn, overeind blijft dat de lidstaten perioden van economisch herstel actief dienen te gebruiken om hun overheidsfinanciën te consolideren en hun begrotingssituatie te verbeteren.⁴ Daardoor ontstaat de noodzakelijke ruimte voor het opvangen van econo-

mische tegenvallers. Aldus wordt bijgedragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Op deze wijze kunnen ook procyclische effecten van beleid worden vermeden.

Afspraken in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact zijn niet vrijblijvend. De ervaring leert echter dat afspraken om in goede tijden geleidelijk een begrotingsoverschot te realiseren in mindere jaren gemakkelijker worden gemaakt dan in goede tijden uitgevoerd. Ook daarom is het belangrijk dat op het moment dat de economie weer aantrekt, de noodzakelijke structurele verbeteringen zijn gerealiseerd.

2. Duurzaamheid van het financiële beleid

De Raad constateert dat de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo na 2005 mogelijk achterblijft bij de doelstelling die is geformuleerd in de vorige Miljoenennota. In de Miljoenennota 2005 is aangegeven dat de regering streeft naar een structureel tekort van maximaal 0,5% van het BBP in 2007. De huidige, technische extrapolaties resulteren in structurele tekorten van 1,1% BBP respectievelijk 1,2% BBP in 2006 en 2007. In het voorjaar van 2005, als een actuele economische raming beschikbaar komt voor 2006, zal de regering bij het hoofdbesluitvormingsmoment bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn. De Raad acht uitstel van besluitvorming riskant. De Raad stelt dat, uitgaande van de huidige extrapolaties, nog voor een aanzienlijk bedrag aan ombuigingen noodzakelijk is voor 2007. Een forse opgave, die volgens de Raad niet geringer wordt door de besluitvorming over verdere structurele aanpassingen tot het voorjaar van 2005 uit te stellen.

Voorts stelt de Raad dat de afspraken in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact onverminderd de aandacht vragen. De Raad meent dat van belang blijft dat de lidstaten perioden van economisch herstel actief gebruiken om hun overheidsfinanciën te consolideren. Volgens de Raad leert de ervaring echter dat afspraken om in goede tijden geleidelijk een begrotingsoverschot te realiseren in mindere jaren gemakkelijker worden gemaakt dan in goede tijden uitgevoerd. Ook daarom meent hij dat het belangrijk is dat op het moment dat de economie weer aantrekt, de noodzakelijke structurele verbeteringen zijn gerealiseerd.

De regering onderschrijft de stelling van de Raad dat beheersing – en verbetering – van het structurele EMU-saldo van groot belang is met het oog op de op ons afkomende lasten die samenhangen met het vergrijzen van de bevolking. Daarom heeft de regering in deze Miljoenennota, net als in voorgaande Miljoenennota's, omvangrijke maatregelen aangekondigd waarmee het EMU-tekort wordt beperkt en het economisch fundament van Nederland wordt versterkt. De Ecofin-Raad heeft geconstateerd dat er in Nederland in 2003 sprake was van een buitensporig overheidstekort. Tegelijkertijd heeft de Ecofin-Raad aanbevelingen gedaan aan de Nederlandse regering om uiterlijk in 2005 weer een einde te maken aan dit buitensporige tekort. Daartoe moet een pakket aan maatregelen worden getroffen van tenminste 1/2% BBP. Ook heeft de Ecofin-Raad verzocht dat op de begroting een situatie van «close to balance or in surplus» wordt bereikt. Daartoe dient een jaarlijkse verbetering van het structurele EMU-saldo met tenminste een 1/2 procentpunt gerealiseerd te worden. Met het in deze Miljoenennota gepresenteerde pakket maatregelen wordt voldaan aan de aanbevelingen van de Ecofin-Raad.

In deze Miljoenennota presenteert de regering maatregelen voor het begrotingsjaar 2005. Tevens zijn technische extrapolaties gemaakt voor de jaren na 2005. Deze extrapolaties zijn gebaseerd op de economische groeiverwachting uit de Economische Verkenning 2004–2007 die vorig jaar door het CPB is gepubliceerd. Op basis hiervan wordt aangegeven dat bij het eerstvolgende hoofdbesluitvormingsmoment wordt bezien of een eventueel achterblijvende ontwikkeling van het structurele EMU-saldo noopt tot aanvullende maatregelen. De regering meent dat dit in overeenstemming is met de uitgangspunten van het trendmatige begrotingsbeleid. Immers, bij de start van een kabinetsperiode worden de budgettaire doelstellingen en grenzen bepaald voor de gehele kabinetsperiode, uitgaande van de dan actuele economische vooruitzichten. Gedurende de kabinetsperiode wordt jaarlijks bezien of maatregelen nodig zijn om binnen de gestelde budgettaire grenzen te blijven.

Bij het hoofdbesluitvormingsmoment, in het voorjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar, worden de contouren van de ontwerpbegroting vastgesteld, uitgaande van dan beschikbare CPB-ramingen voor dat jaar. Op dat moment beschikt de regering over een actueel inzicht in de omvang van de maatregelen die eventueel nodig zijn om voor dat jaar binnen de budgettaire grenzen te blijven. Zoals blijkt uit de omvangrijke bijstellingen die in het recente verleden hebben plaatsgevonden zijn berekeningen van het structurele saldo met de nodige onzekerheden omgeven. Het hanteren van gedateerde ramingen zou deze onzekerheid verder vergroten. Veelvuldige en forse bijstellingen van het budgettaire beleid zouden het gevolg zijn.

De regering is het echter volledig eens met de Raad wat betreft het belang van naleving van de bij het Hoofdpijnenakkoord vastgelegde begrotingsregels. Op het daarvoor meest geëigende moment, volgend voorjaar, zal de regering dan ook bezien of, en zo ja welke maatregelen nodig zijn om deze regels na te leven. De regering is het ook met de Raad eens dat perioden van economisch herstel actief moeten worden gebruikt om het EMU-saldo te verbeteren en zo een buffer op te bouwen voor slechtere tijden. Dit is ook expliciet in de begrotingsregels vastgelegd. Zo is bepaald dat inkomstenmeevallers zullen worden aangewend om het EMU-saldo te verbeteren en de EMU-schuld te reduceren. Voorts stellen de begrotingsregels dat het niet in de rede ligt dat (tijdelijke) uitgavenmeevallers die het gevolg zijn van een gunstiger macro-economische ontwikkeling zonder meer worden aangewend. Hierdoor kunnen tegenvallers in de toekomst makkelijker worden ingepast. Bij de discussie over het Stabiliteits- en Groeipact die momenteel in Europees verband plaatsvindt, is het uitgangspunt dat in goede tijden gespaard moet worden om een buffer aan te leggen voor slechte tijden, cruciaal voor de Nederlandse regering.

3. Nederlandse concurrentiepositie

De Raad merkte in zijn advies over de Miljoenennota 2004 op, dat een land als Nederland met een zo open economie en zulke beperkte directe beïnvloedingsmogelijkheden in feite geen andere keuze heeft 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 minste is, en een overheid die zowel duidelijke grenzen stelt aan, als ruimte biedt voor particulier initiatief.¹

Doel van de zogenaamde Lissabon-agenda is de omvorming van de Europese economieën in 2010 tot 's werelds meest dynamische en concurrerende kenniseconomie.

De uitvoering van de ambitieuze Lissabon-agenda verloopt traag. Het is van belang na te gaan hoe de Lissabon-agenda alsnog tot volle ontwikkeling kan komen.

Door handelsliberalisatie en technologische ontwikkelingen neemt de concurrentie toe. Dat is niet alleen bedreigend maar ook stimulerend: concurrentie houdt bedrijven scherp, bevordert innovatie en toepassing van bestaande technieken. Concurrentie is aldus een belangrijke factor voor gestage groei van de arbeidsproductiviteit.² De Miljoenennota merkt terecht op dat gebrek aan concurrentie het innovatieve vermogen van de economie vermindert. Beschermingsmaatregelen belemmeren de veranderingsprocessen die uiteindelijk toch nodig zijn om de concurrentieslag aan te kunnen gaan.

Uit verschillende rapporten blijkt dat er in Nederland in dit opzicht nog een wereld te winnen is.³ De Miljoenennota onderkent dit, maar geeft nauwelijks aan hoe verbeteringen zullen worden aangebracht. Daarbij kan worden gedacht aan intensivering van het mededingingstoezicht⁴ en het aanbestedingsbeleid, en aan de tijdige implementatie van interne markt-richtlijnen. Voorts dient het economische structuurbeleid niet versnipperd te worden ingezet, maar te worden gericht op het faciliteren van werkelijk kansrijke ontwikkelingen.

Voor een dynamische en concurrerende kenniseconomie zijn investeringen in onderwijs en onderzoek nodig. Die investeringen moeten dan wel ten volle ten goede komen aan het primaire proces: aan het onderwijs en het onderzoek zelf. Voorkomen moet worden dat extra middelen weglekken naar overhead-

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr. 4, blz. 3.

² Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2005, paragraaf 6.3.

³ Zowel de Europese Commissie (en de Raad) (globale richtsnoeren voor het economische beleid), als de OECD (Economic Survey of the euro zone, July 2004), en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) (voorlopige Conclusions article IV consultation) hebben er herhaaldelijk op gewezen dat er knelpunten zijn in de wijze waarop de Nederlandse markten functioneren. Het gaat dan om aanbestedingen, gebrekkige marktwerking in nutssectoren en de bouwsector, belemmeringen voor de interne markt voor diensten, en nog onvoldoende effectief mededingingstoezicht.

⁴ Zoals onder andere uit de Parlementaire Enquête bouwnijverheid naar voren is gekomen, veranderen patronen die verboden zijn ingevolge het Europese mededingingsrecht en de nieuwe Mededingingswet, niet zonder slag of stoot.

uitgaven. Bureaucratisering moet worden tegengegaan. De Raad verwijst in dit verband naar het recente rapport van de Onderwijsraad terzake.¹ Het tegengaan van bureaucraties en het verminderen van de administratieve lasten verdienen, zoals de Miljoenennota aangeeft, de aandacht over de volle breedte van het overheidsbeleid. Overheidsoptreden moet betrekking hebben op wat burgers, maatschappelijke organisaties, uitvoerders van beleid en bedrijfsleven nodig hebben. Dit optreden moet niet worden voortgedreven door een interne administratieve motoriek. De Raad heeft eerder aandacht gevraagd voor het gevaar van «verambtelijking van de publieke ruimte».² Het programma «Andere overheid»³ besteedt echter nauwelijks aandacht aan dit gevaar. Integendeel, doordat in dat programma de aandacht eenzijdig wordt gericht op de kwalitatieve versterking van het management en het ambtelijke apparaat, krijgt de verambtelijking van de publieke ruimte een extra impuls. De Raad adviseert hierop nader in te gaan.

3. Nederlandse concurrentiepositie

De Raad heeft er al eerder op gewezen dat een kleine open economie, zoals de Nederlandse, geen andere keuze heeft 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 minste is, en een overheid die zowel duidelijke grenzen stelt aan, als ruimte biedt voor particulier initiatief. De regering onderschrijft het belang van het scheppen van deze randvoorwaarden voor een gezonde economie. Deze opvatting ligt dan ook ten grondslag aan de beleidsvoorstellen uit zowel het Hoofdlijnenakkoord als de Miljoenennota 2005.

De Raad constateert dat de uitvoering van de zogenoemde Lissabon-agenda in de EU traag verloopt. Het is volgens de Raad van belang na te gaan hoe deze agenda alsnog tot volle ontwikkeling kan komen. De regering onderschrijft deze constatering van de Raad. In het voorjaar van 2005 vindt de tussentijdse evaluatie plaats van de Lissabon-strategie. Tijdens deze zogenoemde Mid-Term Review zal het pad moeten worden uitgestippeld voor de tweede helft van de periode van tien jaar, die voor het bereiken van de Lissabon-doelstellingen is uitgetrokken. Een werkgroep onder voorzitterschap van oud-premier Kok zal uiterlijk 1 november van dit jaar een bijdrage leveren aan de Mid-Term Review. Deze werkgroep zal met aanbevelingen komen ten aanzien van de voortgang en mogelijke verbeteringen van het Lissabon-proces.

De Raad onderschrijft de stelling uit de Miljoenennota dat een gebrek aan voldoende concurrentie het innovatieve vermogen van de economie vermindert. Uit verschillende rapporten blijkt dat er in Nederland in dit opzicht nog een wereld te winnen valt. De Miljoenennota geeft volgens de Raad echter nauwelijks aan welke maatregelen worden genomen om dit probleem aan te pakken. Daarbij kan volgens de Raad worden gedacht aan intensivering van het mededingingstoezicht en het aanbestedingsbeleid, en aan de tijdige implementatie van interne marktrichtlijnen. Voorts dient het economisch structuurbeleid niet versnipperd te worden ingezet, maar te worden gericht op het faciliteren van werkelijk kansrijke ontwikkelingen. De regering is zich ten volle bewust van de noodzaak van maatregelen die de concurrentie tussen ondernemingen kunnen vergroten. Zij verwijst in dit verband naar de notitie «Kiezen voor groei» die op 12 juli van dit jaar naar de Kamer is gestuurd. Deze zogenoemde «Groeibrief» geeft onder meer aan dat ons land tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU ernaar streeft om zodanige voorbereidingen te treffen dat de besluitvorming over de Dienstenrichtlijn in 2005 kan worden afgerond. Deze richtlijn is een belangrijke stap in de richting van één geïntegreerde Europese markt voor zakelijke dienstverlening. In de «Groeibrief» wordt tevens erkend dat ons land de Europese richtlijnen te traag implementeert. Nederland kent een implementatietekort dat groter is dan de 1,5% die binnen de EU als maximum is afgesproken. De regering zal (in samenwerking met het parlement) het implementatietekort nog tijdens het Nederlandse voorzitterschap terugbrengen tot ten hoogste deze 1,5%. De regering realiseert zich ook terdege het belang van een goed mededingingstoezicht. Over dit toezicht valt onder meer te melden dat de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) dit jaar de bevoegdheid heeft gekregen om huiszoeking bij particulieren te doen en dat onlangs de boete voor het niet

¹ Uit het rapport van de Onderwijsraad «Bureaucratisering in het onderwijs» (26 april 2004) komt naar voren dat de stijgingen van het onderwijsbudget vanaf de jaren tachtig nauwelijks ten goede zijn gekomen aan de leerling en de student, maar zijn opgeslokt door bureaucratie.

² Jaarverslag 2003, bladzijden 20 en volgende.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1.

meewerken aan een onderzoek van de NMa per overtreding is verhoogd naar maximaal 450 000 euro of 1 procent van de jaarmzet. De regering wijst er voorts op dat later dit jaar samen met de zogenoemde «Industriebrief» de resultaten van een evaluatie van het innovatie-instrumentarium zullen worden gepresenteerd. Deze evaluatie vindt plaats om mogelijke aanpassingen van dit instrumentarium op het spoor te komen die de effectiviteit ervan kunnen vergroten.

Voor een dynamische en concurrerende kenniseconomie zijn volgens de Raad investeringen in onderwijs en onderzoek nodig. Die investeringen moeten dan wel ten volle ten goede komen aan het primaire proces aan het onderwijs en onderzoek zelf. De extra uitgaven mogen niet, zoals in het verleden wel is gebeurd, worden opgeslokt door de bureaucratie. Het tegengaan van bureaucratisering en het verminderen van de administratieve lasten verdienen de aandacht over de volle breedte van het overheidsbeleid. De Raad heeft eerder aandacht gevraagd voor het gevaar van de «verambtelijking van de publieke ruimte». Hij betreurt het dat het programma «Andere overheid» nauwelijks aandacht aan dit gevaar besteedt. Volgens de Raad wordt in dit programma de aandacht eenzijdig gericht op de kwalitatieve versterking van het management en het ambtelijke apparaat, zodat de verambtelijking van de publieke ruimte juist een extra impuls krijgt. De regering stemt in met de opmerkingen van de Raad over het onderwijs en het onderzoek. De nagestreefde verbetering van het onderwijs wordt dan ook onder andere gerealiseerd door meer ruimte te scheppen voor de onderwijsinstellingen om zelf invulling aan het onderwijs te geven. De bemoeienis van de Haagse bureaucratie neemt dus af. De ter beschikking gestelde extra middelen voor het onderwijs mogen, anders dan volgens onderzoek in het verleden helaas is gebeurd, niet worden opgeslokt door de bureaucratie, maar moeten ten goede komen aan de leerling en de student. De regering onderschrijft tevens de opvatting van de Raad dat het tegengaan van bureaucratisering en het verminderen van de administratieve lasten over de volle breedte van het overheidsbeleid aandacht verdienen. De regering beschouwt dit als een centraal element van haar beleid. Terugdringing van bureaucratie en het scheppen van meer ruimte voor burgers en bedrijven om zaken zelf te regelen, worden ook beoogd met het programma «Andere overheid». De Raad is hiervan kennelijk nog niet overtuigd. De regering rekent erop dat dit wel het geval zal zijn, zodra inzicht ontstaat in de resultaten van dit programma.

4. Grondslagverbreding: hypotheekrenteaf trek en belastinguitgaven

In het advies over de Miljoenennota 2004 adviseerde de Raad in te gaan op de noodzaak van draagvlakverbreding ter financiering van de collectieve lasten.¹ Indien beleid tijdig wordt ingezet, kunnen betrekkelijk beperkte en geleidelijke aanpassingen toereikend zijn om op langere termijn tot een evenwichtige lastenverdeling te komen. Hoe langer wordt gewacht, des te groter is het risico dat alleen nog forse beleidsingrepen toereikend zullen zijn. De Raad heeft daarbij in het bijzonder gewezen op de aftrek van hypotheekrente. De vraag naar de houdbaarheid van deze aftrek zal gesteld blijven worden. Dat is ook het afgelopen jaar weer gebeurd.² Gelet op de noodzaak van draagvlakverbreding met het oog op de houdbaarheid van de publieke financiën op langere termijn, herhaalt de Raad dat deze vraag onder ogen moet worden gezien voordat het antwoord door de omstandigheden zal worden afgedwongen. Als dat laatste zou gebeuren, zullen de mogelijk nadelige gevolgen voor de bouwwereld, de onroerendgoedmarkt en de vermogenspositie van particulieren veel groter zijn dan wanneer maatregelen tijdig en geleidelijk worden ingezet. De mededeling in het nader rapport bij het advies over de Miljoenennota 2004, dat de regering geen verdere grondslagverbreding via aanpassing van de aftrek van hypotheekrente voorstelt³, acht de Raad onvoldoende en een miskening van het probleem. Verder uitstel maakt deze opgave, ook gelet op de noodzakelijke geleidelijkheid, niet lichter.

Daarnaast wijst de Raad erop, dat het budgettaire beslag van de belastinguitgaven nog steeds zeer groot is, terwijl het effect van deze uitgaven niet altijd even duidelijk is. Beperking van de belastinguitgaven vergroot niet alleen de belastingopbrengst, maar vereenvoudigt ook de regels. Het pakket belastinguitgaven is een aantal jaren in omvang afgenomen, maar dit proces stopt. In

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr. 4, blz. 8.

² Zie in dit verband recent de OESO (OESO Economic Survey voor Nederland 2004) die van oordeel is dat de hypotheekrenteaf trek gefaseerd zou moeten worden afgeschaft, de publicatie van de Nederlandse Vereniging van Banken «NVB integrale visie woningmarkt» van 27 april 2004, en de IMF Consultatie van 7 juni 2004.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr. 4, blz. 11.

dit verband bepleit de Raad extra intensivering van de evaluatie van de belastinguitgaven.

4. Grondslagverbreding hypotheekrenteaf trek en belastinguitgaven
Net als in zijn advies bij de Miljoenennota 2004, stelt de Raad dit jaar vragen bij de houdbaarheid van de hypotheekrenteaf trek. De Raad stelt dat gelet op de noodzaak van draagvlakverbreding met het oog op de houdbaarheid van de publieke financiën op langere termijn deze vragen tijdig onder ogen moet worden gezien, voordat het antwoord door de omstandigheden zal worden afgedwongen. Verder uitstel maakt deze opgave volgens de Raad niet lichter gelet op de noodzakelijke geleidelijkheid.

Voorts wijst de Raad voor wat betreft de belastinguitgaven op de omvang van het pakket en het budgettaire beslag, terwijl zicht op het effect van deze uitgaven zou ontbreken. De Raad pleit in dit kader voor een extra intensivering van de evaluatie van de belastinguitgaven.

Over de aftrekbaarheid van hypotheekrente merkt de regering op dat de afgelopen jaren al diverse aanpassingen zijn doorgevoerd, waarbij de door de Raad gestelde vragen onder ogen zijn gezien. Zo zijn rentebetalingen van hypotheekschulden ter bekostiging van consumptieve uitgaven in het geheel niet meer aftrekbaar. De aftrek van rente voor consumptieve uitgaven was sinds 1997 al geleidelijk beperkt. Voorts is de maximale duur van aftrekbaarheid van hypotheekrente beperkt tot een periode van 30 jaar. Ook is de hypotheekrenteaf trek enkel nog mogelijk voor de eerste eigen woning. De tweede woning is ondergebracht in box III. In het Belastingplan 2004 is een bijleenregeling geïntroduceerd die beoogt de ongelijkheid tussen zittende eigenaar-bewoners en eigenaar-bewoners die verhuizen op te heffen. Ten slotte wordt met ingang van 1 januari 2005 het initiatiefwetsvoorstel Hillen van kracht waarmee de financiering van de eigen woning met eigen middelen wordt gestimuleerd en het aflossen van de eigenwoningsschuld wordt bevorderd. Met deze maatregelen wordt oneigenlijk gebruik tegengegaan en wordt de hypotheekrenteaf trek beter toegespitst op de financiering van de eigen woning als middel ter bevordering van het eigenwoningbezit. De regering ziet geen aanleiding om deze uitgangspunten en het gevoerde beleid ten aanzien van de hypotheekrenteaf trek te heroverwegen.

Wat betreft de door de Raad bepleite intensivering van de evaluatie meldt de regering dat de komende vijfjaar alle belastinguitgaven zullen worden geëvalueerd. In samenwerking met de betrokken departementen zal het ministerie van Financiën een actieve verantwoordelijkheid nemen voor een adequate en tijdige evaluatie. De evaluaties richten zich primair op de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De evaluaties zullen dus antwoord geven op de door de Raad gestelde vragen. In de Miljoenennota is aangegeven welke regelingen dit jaar en volgend jaar zullen worden geëvalueerd.

Voorts wijst de regering erop dat in het Belastingplan 2005 wordt voorgesteld om de afdrachtvermindering arbo-investeringen en de willekeurige afschrijving arbo-investeringen te laten vervallen. Uit een evaluatie bleek de ineffectiviteit van deze regelingen. Ook wordt voorgesteld om het dubbele spaarloon te laten vervallen. De reeds eerder genomen besluiten tot afschaffing van de afdrachtvermindering lage lonen (SPAK) en afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW) leiden in 2005 tot verdere grondslagverbreding en een hogere belastingopbrengst.

5. Flexibiliteit arbeidsmarkt

De Miljoenennota vraagt terecht aandacht voor de noodzaak de scholing van werknemers in de midden en hogere echelons op te voeren om zo een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te bereiken. De positie van de groep werknemers die zich bevinden in de lagere echelons en dikwijls minder geschoold zijn, vraagt echter evenzeer en wellicht nog meer de aandacht. Velen van hen komen moeilijk aan de slag, onder meer doordat hun productiviteit te laag is in verhouding tot de (minimum)loonkosten voor een werkgever.

De Raad vraagt in dit verband aandacht voor het effect van het wettelijke minimumloon. Het wettelijke minimumloon legt een (inkomens) bodem in de

arbeidsmarkt maar vormt ook een blokkade. Werkzaamheden met een geringere productiviteit dan een productiviteit die correspondeert met de kosten van het wettelijke minimumloon, komen daardoor niet beschikbaar in het officiële circuit. In feite is er met het wettelijke minimumloon sprake van een vermenging van het allocatiemechanisme om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen met inkomenspolitieke overwegingen: iedere werkende dient over een minimuminkomen te kunnen beschikken. De Raad vraagt aandacht voor de mogelijkheid een scheiding aan te brengen tussen enerzijds een in beginsel onbelemmerde afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en anderzijds een te garanderen minimuminkomensniveau. Dat kan door het wettelijke minimumloon te vervangen door een wettelijke garantie van een toeslag. Deze toeslag dient een op de betrokken werknemer afgestemd sociaal minimuminkomensniveau te waarborgen. Aldus worden ook de onderscheiden verantwoordelijkheden daar gelegd waar dat passend is: aan de ene kant werkgevers en werknemers in hun onderlinge verhouding op de arbeidsmarkt, aan de andere kant de overheid die garant staat voor een sociaal minimuminkomensniveau. De Raad adviseert deze benadering nader te onderzoeken op haar consequenties. De Raad geeft een dergelijke aanpak niet alleen in overweging uit een oogpunt van verbetering van de economie. Vergroting van het aantal werkenden (in vol- of deeltijd) is immers ook maatschappelijk van het grootste belang, aangezien uitsluiting en het zwarte circuit hierdoor kunnen worden beperkt. Tot slot merkt de Raad op dat het ontslagrecht ook invloed kan hebben op de flexibiliteit van de arbeidsmarkt.

5. Flexibiliteit arbeidsmarkt

De Miljoenennota vraagt aandacht voor de noodzaak de scholing van werknemers in de midden- en hogere echelons van de arbeidsmarkt op te voeren om zo een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te bereiken. De positie van de groep werknemers die zich bevinden in de lagere echelons en dikwijls minder geschoold zijn, vraagt volgens de Raad echter evenzeer en misschien nog meer de aandacht. De Raad noemt in dit verband als beleids optie het vervangen van het wettelijk minimumloon door een wettelijke garantie van een toeslag. Deze toeslag moet een op de betrokken werknemer afgestemd sociaal minimuminkomensniveau waarborgen. De Raad adviseert om deze benadering nader te onderzoeken op haar consequenties. De regering deelt de opvatting van de Raad dat de positie van laaggekwalificeerde werknemers bijzonder veel aandacht vraagt. Grote inspanningen zijn gewenst om deze werknemers in het arbeidsproces op te nemen. Dat is niet alleen om economische redenen het geval, maar ook om sociale. Een activerend arbeidsmarktbeleid is mede hierom van groot belang. Nieuw uitgangspunt hierbij is voor de regering dat algemeen beleid wordt ingezet om belemmeringen voor de arbeidsdeelname van specifieke groepen weg te nemen. De door de Raad genoemde beleids optie komt neer op het afschaffen van het wettelijk minimumloon bij gelijkblijvende niveaus van de sociale minima. Werknemers die met betaalde arbeid minder verdienen dan het voor hen geldende sociale minimum, krijgen in dit geval een toeslag op hun loon via de sociale zekerheid. De regering wijst erop dat over de belemmeringen aan de onderkant van de arbeidsmarkt op 30 juni jl een nota aan de Kamer is gezonden¹. Over deze nota «Onderkant van de arbeidsmarkt» vindt op 27 oktober a.s een debat plaats in de Kamer. Naar aanleiding van dit debat kan worden gezien of, mede in het licht van het advies van de Raad, nader onderzoek gewenst is. De regering voegt hieraan toe dat werknemers in de regel slechts bereid zijn om een baan te aanvaarden indien daar een beloning tegenover staat die minimaal een bepaald bedrag hoger is dan het voor hen geldende sociale minimum. Het effect van de door de Raad genoemde beleids optie op de werkgelegenheid zal om deze reden waarschijnlijk beperkt zijn.

De Raad merkt tot slot op dat het ontslagrecht invloed kan hebben op de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. De regering onderschrijft deze constatering. In de «Groeibrief» is aangekondigd dat de regering dit jaar zal bezien op welke wijze aanpassing van het ontslagrecht kan bijdragen aan een verbeterde flexibiliteit van de arbeidsmarkt, met handhaving van een adequate bescherming voor werknemers.

¹ Kamerstukken Tweede Kamer 29 544, nr. 2.

6. Lastenverdeling over leeftijdsgroepen

De analyse in de Miljoenennota inzake de demografische ontwikkelingen laat zien hoezeer bestaande voorzieningen in de sfeer van het vroegtijdig beëindigen van de arbeidsrelatie naar de toekomst bezien niet meer houdbaar zijn.

De Raad vraagt aandacht voor een bredere benadering van de aanpak van dit vraagstuk dan aan de orde was in het dit voorjaar mislukte overleg met de sociale partners. Het gaat om de onevenwichtigheid in de lastenverdeling tussen jongere werknemers (tot 50 jaar), oudere werknemers (tussen 50 en 65 jaar) en de reeds gepensioneerden. De solidariteit tussen deze groepen dreigt uit balans te geraken. De groep van jongere werknemers wordt verhoudingsgewijs kleiner. Alleen al daardoor wordt deze groep extra belast. Deze werknemers bevinden zich bovendien in het «spitsuur» van het leven en combineren veelal gezinsverantwoordelijkheid en arbeid, niet zelden van beide partners. Daarnaast zullen zij, meer dan de oudere generatie, zelf in een individuele levensloopregeling rechten moeten gaan opbouwen. De oudere werknemers (tussen 50 en 65 jaar) leven veelal in de verwachting dat zij een beroep kunnen blijven doen op bestaande (omslag)voorzieningen om vroegtijdig uit te treden, die evenwel in rap tempo worden afgebouwd. Deze groep oudere werknemers heeft echter nauwelijks meer tijd om nog zelf rechten in een levensloopregeling op te bouwen. Daarentegen hebben gepensioneerden met een substantieel aanvullend pensioen op de Algemene Ouderdomswet (AOW) gebruik kunnen maken van de oude royale regelingen. Bovendien gelden voor hen gunstige regels in de sfeer van het tarief in de eerste schijf voor belasting en volksverzekeringen.

Het vinden van een nieuwe balans tussen deze drie categorieën met betrekking tot arbeidsdeelname, onderlinge solidariteit en het kunnen dragen van de gevolgen van wijzigingen in rechten en plichten is van groot belang. Instrumenten daartoe kunnen zijn een beperking van de gunstige behandeling van gepensioneerden met een substantieel aanvullend pensioen op de AOW bij de belasting- en premieheffing volksverzekeringen en een geleidelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Gelet op de demografische ontwikkelingen acht de Raad het noodzakelijk dat maatregelen als deze tijdig worden genomen.

6. Lastenverdeling over leeftijdsgroepen

De analyse in de Miljoenennota laat zien hoezeer de bestaande voorzieningen in de sfeer van het vroegtijdig beëindigen van de arbeidsrelatie naar de toekomst bezien niet meer houdbaar zijn. De Raad bepleit een brede benadering van de aanpak van dit vraagstuk. Daarbij gaat het primair om een onevenwichtigheid in de lastenverdeling over jongere werknemers (tot 50 jaar), oudere werknemers (tussen 50 en 65 jaar) en de gepensioneerden. De groep jongere werknemers wordt verhoudingsgewijs kleiner. Alleen al daarom zal deze groep extra worden belast. Deze werknemers bevinden zich bovendien in het «spitsuur» van het leven. Zij kunnen echter, meer dan de oudere generatie, zelf in een individuele levensloopregeling sparen voor perioden van (onbetaald) verlof. De oudere werknemers leven veelal in de verwachting dat zij een beroep kunnen blijven doen op bestaande (omslag-)voorzieningen om vroegtijdig uit te treden. De verwachting is dat deze voorzieningen, mede onder druk van de afschaffing van de fiscale facihermg, de komende jaren in hoog tempo zullen worden versoberd of afgeschaft. De groep oudere werknemers heeft nauwelijks meer tijd om nog zelf te sparen voor verlof via de levensloopregeling. Gepensioneerden met een substantieel aanvullend pensioen hebben echter gebruik kunnen maken van de oude royale regelingen. Bovendien gelden voor hen gunstige regels in de sfeer van het tarief in de eerste en tweede schijf voor belastingen en volksverzekeringen. Het vinden van een nieuwe balans tussen deze drie categorieën met betrekking tot arbeidsdeelname, onderlinge solidariteit en het kunnen dragen van de gevolgen van wijzigingen in rechten en plichten is van groot belang. Instrumenten daartoe kunnen volgens de Raad zijn een beperking van de gunstige behandeling van gepensioneerden met een substantieel aanvullend pensioen bij de belasting- en premieheffing volksverzekeringen en een geleidelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. De regering beschouwt deze opmerkingen als een ondersteuning van verschillende maatregelen die in de Miljoenennota worden aangekondigd. Zo stelt de regering onder meer voor om een eind te maken aan de fiscale faciliteiten voor VUT en prepensioen,

omdat zij meent dat in een snel vergrijzende samenleving, waarin de generatie 65-plussers ook anderszins (AOW/AWBZ) moet kunnen vertrouwen op de financiële solidariteit van de jongere generaties, regelingen die vervroegd uitreden bevorderen en de rekening daarvan geheel of gedeeltelijk bij de jongeren deponeren met langer te verdedigen zijn. Als deze regelingen onverkort in stand blijven, zou er als gevolg van de vergrijzing een onevenredig zwaar financieel beroep op de jongere generaties worden gedaan. De regering heeft ook oog voor de problemen van mensen die zich bevinden in het «spitsuur» van het leven, getuige de introductie van de levensloopregeling. Deze regeling is overigens niet alleen voor de jongere werknemers van belang, maar ook voor de oudere werknemers. Bij het beëindigen van de fiscale faciliteiten voor VUT en prepensioen stelt de regering verder voor om met overgangsregelingen tegemoet te komen aan mensen die erop rekenden binnenkort gebruik te kunnen maken van een VUT- of prepensioenregeling. Werknemers van middelbare leeftijd die niet in aanmerking komen voor deze overgangsregeling krijgen bij wijze van overgangsregime extra stortingsmogelijkheden in de levensloopregeling. Een aanpak waarbij de lusten en lasten van uiteenlopende collectieve regelingen voor verschillende leeftijdsgroepen in kaart worden gebracht en waarbij deze lusten en lasten een rol spelen bij het uitstippelen van het beleid spreekt de regering aan. Studies van bijvoorbeeld het CPB naar de betekenis van uiteenlopende collectieve regelingen en mogelijke veranderingen daarin voor verschillende leeftijdsgroepen kunnen daarbij van pas komen.

7. De staat van de verzorgingsstaat

Het beleid inzake de sociale zekerheid wordt al lange tijd gekenmerkt door ombuigingen. Daardoor wordt onzekerheid gecreëerd, waar (per definitie) zekerheid wordt beloofd. De begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kondigt aan een notitie «Hervorming verzorgingsstaat: het stelsel van werk en inkomen in de 21ste eeuw». De Raad acht het van groot belang dat in die notitie een houdbaar en sociaal aanvaardbaar toekomstperspectief wordt geboden voor de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. Aanpassingen van het niveau van sociale zekerheidsregelingen treffen, vanwege het generale karakter van het stelsel van sociale zekerheid, alle inkomensgroepen, en daarmee vrijwel steeds ook de laagste inkomensniveaus. In het bijzonder dat laatste roept telkens weer spanningen op. De vraag is of in de huidige gewijzigde omstandigheden – de gemiddelde welvaart is sinds het begin van de jaren vijftig verviervoudigd – nog een gelijk gewicht aan het generale karakter van het sociale stelsel toegekend moet worden als toen dit stelsel werd ontworpen. Handhaven van dit karakter betekent immers dat bij noodzakelijke ombuigingen, ook de sociale uitkeringen van diegenen die deze uitkeringen (nog) niet kunnen missen onder zware druk komen te staan. Nodig is een modernisering van het stelsel van sociale zekerheid waarin een nieuw evenwicht wordt gevonden tussen collectieve solidariteit en individuele verantwoordelijkheid. De Raad geeft daarbij als richtsnoer: zekerheid voor diegenen die van sociale regelingen (mede) afhankelijk zijn omdat zij niet (geheel) zelf kunnen voorzien in een toereikend inkomensniveau. Met een helder perspectief op een toekomstig stelsel wordt ook duidelijk voor welke risico's (en in welke omvang) burgers individueel of groepsgewijs (al dan niet aanvullend) een verzekering kunnen afsluiten. Een dergelijke benadering kan een groter maatschappelijk draagvlak genereren dan wanneer wordt doorgedaan met een beleid waarbij steeds weer bestaande rechten worden afgebouwd zonder dat duidelijk is wat het eindpunt zal zijn van dit beleid.

7. De staat van de verzorgingsstaat

De hervormingen van de sociale zekerheid gaan volgens de Raad gepaard met onzekerheid. Op Prinsjesdag publiceert het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de notitie «Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen». De Raad acht het van groot belang dat in deze notitie een houdbaar en sociaal aanvaardbaar toekomstperspectief wordt geboden voor de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. Volgens de Raad is een modernisering van het stelsel van sociale zekerheid nodig waarin een nieuw evenwicht wordt gevonden tussen collectieve solidariteit en individuele verantwoordelijkheid. Met een helder perspectief op een toekomstig stelsel wordt ook duidelijk voor welke risico's (en in welke omvang) burgers

individueel of groepsgewijs (al dan niet aanvullend) een verzekering kunnen afsluiten. Een dergelijke benadering kan een groter maatschappelijk draagvlak genereren dan wanneer wordt doorgedaan met een beleid waarbij steeds meer bestaande rechten worden afgebouwd zonder dat duidelijk is wat het eindpunt zal zijn van dit beleid. De regering realiseert zich dat de Raad bij de voorbereiding van zijn advies nog niet de beschikking had over de door hem genoemde notitie over de hervorming van de verzorgingsstaat. Deze notitie wordt echter gelijktijdig met de andere begrotingsstukken aan het parlement aangeboden. In deze notitie wordt een perspectief geschetst van een stelsel van werk en inkomen, waarbinnen de huidige hervormingen kunnen worden geplaatst. In de notitie wordt aangegeven hoe de verschillende trendmatige ontwikkelingen in economie en samenleving vragen om nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen. De notitie maakt duidelijk welk stelsel van werk en inkomen de regering voor ogen staat.

De Raad van State geeft U in overweging de Miljoenennota 2005 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

In gevolge de door Uwe majesteit bij besluit van 6 maart 1992, no. 92.002038, verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2005 op dinsdag 21 september 2004 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

De Minister van Financiën,
G. Zalm