

Vergaderjaar 2006–2007

30 800

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. 11 september 2006 en het nader rapport d.d. 14 september 2006 over de Miljoenennota 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 september 2006, no.06.003056, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Ontwerp-Miljoenennota 2007, met bijlagen.

De Raad van State heeft op 11 september 2006 zijn advies over de ontwerp Miljoenennota 2007 uitgebracht.

De regering wil om te beginnen haar welgemeende waardering uitspreken voor het Raadsadvies. 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 zoveel mogelijk is gevolgd.

1. Inleiding

De Miljoenennota 2007 (hierna: de Miljoenennota) markeert het einde van een periode van ongeveer 8 jaar, waarin zowel in de opgaande als in de daarop gevolgde neergaande conjunctuur pro-cyclische effecten zijn uitgegaan van het overheidsbeleid.¹

De Miljoenennota geeft inzicht in de stand van de «financiële nalatenschap» van dit kabinet. De publieke financiën zijn ten opzichte van 2003 beter in balans: aanvankelijk was sprake van een scherp oplopend financieringstekort, in 2007 zullen de overheidsfinanciën naar verwachting een bescheiden overschot vertonen² en zal de staatsschuld tot onder de 50% van het bruto binnenlands product (BBP) dalen. De internationale concurrentiepositie van Nederland is verbeterd, de werkloosheid is afgenomen en de werkgelegenheid toegenomen. Negatieve koopkrachtontwikkelingen in de periode 2003–2005 zijn omgebogen in positieve in 2006 en naar verwachting ook in 2007. Deze positieve ontwikkelingen zijn met name toe te schrijven aan de recente gunstige ontwikkeling in de (internationale) conjunctuur, een terughoudende opstelling van werkgevers en werknemers inzake de loonkostenontwikkeling, alsmede het gevoerde kabinetsbeleid.

¹ De Raad heeft in zijn adviezen over de miljoenennota's van de afgelopen jaren meer dan eens aandacht besteed aan de conjunctuurversterkende effecten van het gevoerde beleid. Kernboodschap daarbij was steeds: voorzie in de voorwaarden waardoor conjunctuurversterkende effecten ingeruild kunnen worden voor een beleid dat juist tegenwicht biedt tegen de heersende conjunctuur. Zie adviezen over de miljoenennota's 2001, 2004, 2005 en 2006.

² Het Centraal Planbureau (CPB) komt in de Macro Economische Verkenning 2007 in tabel 1.4 tot andere cijfers voor 2006 en 2007 dan de Miljoenennota. De Raad adviseert deze verschillen toe te lichten.

2. Terugblikken en vooruitzien

De Miljoenennota kijkt vooral terug op de afgelopen jaren. Dit omzien staat enigszins in contrast met de beknoptheid van de beschrijving van de beleidsopgaven waarvoor ons land de komende jaren komt te staan. Het kabinet grijpt daar in het licht van de komende verkiezingen niet op vooruit. Dat zo zijnde, rijst echter wel de vraag of deze Miljoenennota – ook financieel – voldoende ruimte laat voor een volgend kabinet om eigen accenten te leggen. Daarop gaat de Raad nader in vanaf punt 5 van dit advies.

Deze terughoudendheid met betrekking tot het beschrijven van de beleidsopgaven voor een volgende periode laat onverlet het belang van de continuïteit van het beleid gericht op structurele aanpassingen. In deze zin zou de beschrijving van de financiële nalatenschap meerwaarde hebben gehad, wanneer de schets van de betere uitgangspositie was aangevuld met (een analyse van) de beleidsthema's die niet door dit kabinet zijn of konden worden afgerond en met een financiële analyse van de beleidsdilemma's die in de komende periode op de agenda zullen komen te staan van elk kabinet, van welke samenstelling ook.

3. Een betere uitgangspositie

Naar het oordeel van de Raad bieden de huidige stand van de publieke financiën en de opleving in economische bedrijvigheid een bijzonder gunstig moment om het beleid minder afhankelijk te maken van de heersende conjunctuur. Bij een gedisciplineerde uitvoering van een structureel begrotingsbeleid op basis van behoedzame uitgangspunten, behoeven conjuncturele invloeden op inkomsten en uitgaven geen aanleiding te zijn voor beleidsaanpassingen. De conjunctuur, altijd onrustig, leidt uit zichzelf al voor burgers en ondernemingen tot onzekerheid, of het nu gaat om schommelingen in koopkracht, aantrekkende werkgelegenheid of oplopende werkloosheid, dan wel nieuwe bedrijvigheid of faillissementen. Overheidsbeleid behoort conjuncturele bewegingen niet nog eens extra te versterken, maar dient deze juist af te vlakken. Deze les moest in de afgelopen jaren opnieuw worden geleerd.

4. Andere wereld

Naar het oordeel van de Raad is niet alleen dit moment gunstig voor (verdere en geleidelijke) aanpassingen in bestaande overheidsvoorzieningen, maar is er ook overigens alle aanleiding deze aanpassingen thans ernstig in overweging te nemen.

Nationele en internationale ontwikkelingen plaatsen bestaande voorzieningen onder druk. Onze wereld is sterk veranderd ten opzichte van die van de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw, toen veel van de huidige overheidsvoorzieningen zijn ontwikkeld: wij zijn en worden (gemiddeld genomen) steeds welvarender, hoger opgeleid, aanzienlijk ouder en leven in andere levenspatronen dan vijftig jaar geleden. De voorwaarden voor een bestendige economische groei zijn thans wezenlijk anders dan voorheen. Er komt zicht op een einde aan de groei van de bevolking in ons land; nu al is er in bepaalde delen van ons land krimp.

Wij leven in ons land samen met een groot en groeiend aantal mensen met verschillende culturele achtergronden. Wij zijn afhankelijker geworden van ontwikkelingen elders in de wereld. Naast de min of meer «overzichtelijke» concurrentie binnen de eigen vertrouwde regio, binnen het eigen land of binnen Europa, is er steeds meer concurrentie op wereldmarkten, mede onder invloed van de internet-technologie. De internationale arbeidsverdeling verandert snel, hetgeen de onderlinge afhankelijkheid en het belang bij stabiliteit vergroot.

Er zijn aanwijzingen voor ingrijpende wijzigingen in de fysieke leefomstandigheden door klimaatwijzigingen en schaarste aan fossiele energiebronnen en andere grondstoffen, al weet niemand hoe omvangrijk die wijzigingen zullen zijn.

Politieke en militaire krachtsverhoudingen op wereldschaal zijn ingrijpend gewijzigd en instabiliteit elders zal ook op onze situatie van invloed zijn.

De Raad wijst bij wijze van illustratie op de gevolgen van de hoge energieprijzen. De Miljoenennota schrijft daarover. Geen aandacht krijgt evenwel het gegeven dat hoge olie- en gasprijzen ook hoge inkomsten genereren voor staten die olie en gas produceren. Onder deze staten zijn er die met deze hoge inkomsten gewelddadige politieke, religieuze en terroristische organisaties

ondersteunen. Daarnaast kunnen hoge olieprijsen de ontwikkeling van olie-importerende ontwikkelingslanden en minst ontwikkelde landen ernstig belemmeren. Deze effecten hebben hun weerslag op de wereldeconomie en op de economische en politieke omstandigheden in Europa en dus ook in Nederland.

Rapporten van ondermeer OESO¹ en CPB² laten zien dat, onder invloed van de hierboven aangestipte ontwikkelingen, op de langere termijn rekening moet worden gehouden met een geringere economische groei dan die waaraan wij in ons land gewend zijn geraakt. Bestaande publieke voorzieningen, bijvoorbeeld in de sfeer van de sociale zekerheid en (volks)huisvesting, dienen daarom opnieuw tegen het licht te worden gehouden, ook in een afweging met nieuwe prioriteiten: extra investeringen in kennis, leefklimaat, fysieke infrastructuur, energie(besparing) en veiligheid.³

De Raad zal zijn beoordeling van de Miljoenennota toespitsen op de vraag of de beleidsplannen en de budgettaire gevolgen daarvan voldoende ruimte laten voor een volgend kabinet om aan de hierboven aangestipte ontwikkelingen de vereiste gevolgen te verbinden.

5. Budgettair beleid

In de periode 2003–2005 is de economische groei achtergebleven. Dit wordt, zoals in de Miljoenennota is beschreven, gecompenseerd door een bovengemiddelde economische groei in de jaren 2006 en 2007. Wat het begrotingsaldo betreft zijn in de eerste jaren van achterblijvende economische groei ingrijpende maatregelen nodig geweest om het tekort niet te ver te laten oplopen en om de budgettaire uitgangspositie te verbeteren. Een pro-cyclisch beleid was onontkoombaar, gelet op het pro-cyclische begrotingsbeleid in de periode van economische voorspoed daarvoor. Aldus is in de eerste jaren een budgettaire inhaalslag gemaakt. De periode van bovengemiddelde economische groei in de jaren 2006 en 2007 gaat echter gepaard met een afvlakking van de verbetering van het feitelijke begrotingssaldo, hetgeen ook tot uitdrukking komt in een verslechtering van het structurele saldo. De omvang van de buffer is in dat licht dan ook te gering.⁴ Juist deze periode van economische voorspoed biedt bij uitstek de mogelijkheid om de overheidsfinanciën verder in balans te brengen.⁵ Een nieuw kabinet blijft anders geconfronteerd met het risico dat bij een minder gunstige conjuncturele ontwikkeling budgettaire maatregelen moeten worden genomen met opnieuw de onvermijdelijk daaraan verbonden pro-cyclische effecten.

6. Vergrijzing en volkshuisvesting

In de komende kabinetsperiode zullen nieuwe beleidsbeslissingen in verband met de vergrijzing alsook over de volkshuisvesting onontkoombaar zijn. Naarmate aan de noodzaak van beleidsaanpassingen tijdiger gevolg wordt gegeven, kunnen deze aanpassingen geleidelijker worden ingevoerd, met aandacht voor ruime overgangstermijnen en met inachtneming van het onderscheid tussen bestaande en nieuwe gevallen. Dit biedt de ruimte voor burgers en ondernemingen om zich tijdig op de veranderingen voor te bereiden en zich daarop in te stellen. Uitstel van noodzakelijke aanpassingen bekort daarentegen de termijn, die dan nog voor veranderingen beschikbaar is. Tijdig beginnen is te meer noodzakelijk omdat de demografische ontwikkelingen van de komende decennia spanningen tussen de generaties kunnen oproepen.

Vergrijzing

De gevolgen van de vergrijzing (er komen in verhouding meer ouderen dan jongeren – vergrijzing en ontgroening gaan samen – en ouderen leven steeds langer) zijn uiteenlopend van aard. Gegeven het demografische karakter ervan zijn zij beter voorspelbaar dan veel andere ontwikkelingen. Uit het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte blijkt dat er verschillende maatregelen mogelijk zijn voor het ondervangen van de gevolgen van de vergrijzing.⁶ Daarbij kunnen ook nog andere worden genoemd.⁷ Geen enkele maatregel is op zichzelf toereikend om de totale problematiek in de toekomst het hoofd te bieden.

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

² CPB, Vier vergezichten op Nederland, november 2004.

³ De Raad is in zijn advies over de Miljoenennota 2006 ingegaan op een realistische inschatting van de economische groei voor de komende jaren en de noodzakelijke verschuivingen in prioriteiten in de overheidsuitgaven.

⁴ Zie tabel 4.1.2 van de Miljoenennota. Door de keuze om een te verwachten korting op de opdrachten aan de Europese Unie – die nog niet is doorgevoerd maar die zal worden voorgefinancierd uit het Fonds economische structuurversterking – aan te wenden voor intensivering van de in het Hoofdlijnenakkoord overeengekomen lastenverlichting, ontnemt de regering zich te meer een mogelijkheid om een betere budgettaire uitgangspositie achter te laten. Dit geldt ook voor wat betreft de uitgavenintensiveringen in de jaren 2006 en 2007.

⁵ Daarbij verdient nog opmerking, dat het structurele beeld bovendien wordt vertekend door de toenemende aardgasbaten. Door de hoge olieprijsen nemen deze toe, terwijl zeker is, dat deze op termijn zullen verminderen en uiteindelijk zullen wegvallen.

⁶ Twaalfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Vergrijzing en houdbaarheid, 22 juni 2006, blz. 31. Het rapport somt achtereenvolgens op: verhoging AOW-leeftijd tot 67 jaar in 20 jaar; geleidelijke afschaffing ouderentax in de inkomstenbelasting; pakketverkleining in de gezondheidszorg (bij gelijkblijvende lasten) of vergroten eigen bijdrage met 0,5% BBP; verkorting duur WW tot 1,5 jaar; individualisering algemene heffingskorting; (netto) aanpassen fiscale begunstiging eigen huis; aftoppen fiscale begunstiging pensioensparen bij 1,5 maal modaal; bezuiniging van 0,5% op de materiële overheidsconsumptie.

⁷ Ook kan worden gedacht aan verhoging van de arbeidsproductiviteit en de invloed van gericht immigratiebeleid.

Ten opzichte van 1957, toen de AOW werd ingevoerd, is de gemiddelde levensverwachting fors toegenomen: was die aan het begin van de twintigste eeuw bij de geboorte voor mannen rond de 50–55 en voor vrouwen iets hoger, in 1957 lag deze voor mannen rond de 71,5 en voor vrouwen bijna 75, en thans is dat bijna 77 respectievelijk bijna 81.¹ Tegelijkertijd is de omvang van de volgende generaties kleiner. Dat leidt ertoe dat in ieder geval de pensioengerechtigde leeftijd alsook de financiering van de AOW in beschouwing genomen moeten worden.

Een geleidelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd naar 67 jaar over een periode van 20 jaar, welk alternatief door de Studiegroep wordt beschreven, zou inhouden dat men aan het einde van die periode nog steeds, gemiddeld, aanzienlijk langer van pensioen en AOW kan genieten dan ten tijde van de invoering van de AOW, gemiddeld, het geval was. Daarbij verdienen de maatregelen aandacht waartoe in andere Europese landen reeds is besloten, gegeven de vergelijkbare problematiek die zich daar voordoet.² Het ligt voor de hand de eerste stappen van een zeer geleidelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd te laten samenvallen met een beleid gericht op verdere vergroting van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers vanaf 50 jaar.

De feitelijke situatie van de financiering van de AOW is op dit moment dat de kosten van de AOW-voorziening in 2007 voor rond de 72% worden gefinancierd uit sociale premies en voor ongeveer 28% uit een rijksbijdrage, die uit de algemene middelen wordt gedekt.³ De huidige systematiek van de financiering van de AOW-voorziening houdt in, dat de sociale premiedruk is gemaximeerd op 17,9% van het premieplichtig inkomen. Dit wil zeggen dat, voor zover de kosten meer belopen dan de premieheffing oplevert, deze extra kosten uit de algemene middelen gefinancierd worden. Dit betekent dat alle belastingplichtigen – ongeacht hun leeftijd – daaraan hun bijdrage leveren. Gegeven de ontwikkeling van het aantal 65-plussers en 65-minners, zit in de huidige systematiek een geleidelijke toename van de dekking van de olopende AOW-lasten uit de algemene middelen besloten. De Raad meent, dat een beleidskeuze voor een al dan niet verdere fiscalisering, en het tempo daarvan, in het licht van het voorgaande geen principiële is. Deze keuze is ook afhankelijk van de te bereiken effecten van andere mogelijke maatregelen om de toenemende vergrijzingskosten het hoofd te bieden.

De Raad meent, in het verlengde van het bovenstaande, dat een louter budgettaire benadering van de vergrijzingsproblematiek («een reservering van 15 mld euro is nodig voor 2040») geen steun verdient, omdat daarmee de werkelijke beleidsopgave, om juist ook de publieke voorzieningen zelf aan te passen aan gewijzigde omstandigheden, zou worden genegeerd. Bovendien: houdbaarheid op termijn van de publieke financiën is ook afhankelijk van de mate waarin de huidige generaties erin slagen aan de volgende generaties moderne en effectieve publieke voorzieningen over te dragen op het terrein van bijvoorbeeld het onderwijs, de infrastructuur, de fysieke leefomgeving, het ondernemings- en culturele klimaat en een activerend sociaal stelsel. Dit vereist ook een kwalitatief goed functionerende overheid (zie nader punt 8).

Volkshuisvesting

Wat het overheidsbeleid inzake het huren of in eigendom hebben van een huis betreft, is de Raad al in eerdere adviezen ingegaan op de niet altijd positieve effecten die van dit beleid uitgaan. Ook hier ware aan te sluiten bij wat reeds in de afgelopen jaren in gang is gezet ter beperking van de fiscale aftrekbaarheid van hypotheeklasten, alsmede op het terrein van de huurprijzen, de huurtoeslag en de rol en positie van de corporaties. De Raad acht het beleid ten aanzien van deze onderwerpen niet afgerond.

Tot slot

Voor een daadwerkelijke aanpak op de hiervoor beschreven beleidsterreinen, is een samenstel van maatregelen nodig, waarbij geen enkele maatregel op voorhand buiten beschouwing kan worden gelaten. De Raad adviseert voorts beleidsaanpassingen op de hierboven beschreven beleidsterreinen, die thans dikwijls geïsoleerd worden benaderd, in onderlinge

¹ Zie <http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot>, CPB, Ageing in the Netherlands, 2004, blz. 9.

² In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wordt de pensioengerechtigde leeftijd geleidelijk verhoogd naar 67 respectievelijk 68 jaar.

³ De totale lasten van de AOW bedragen in 2007 rond de 25 mld euro. Daarvan wordt ongeveer 18 mld via premies gefinancierd en ongeveer 7 mld uit een rijksbijdrage.

samenhang te bezien, zodat positieve en negatieve gevolgen beter in balans kunnen worden gebracht voor de verschillende groepen. Daartoe zouden onder andere de problematiek van de vergrijzingskosten, de financiële behandeling van huurders en eigenaren van woningen en de dreigende onbalans in omvang van lasten en profijt van het overheidsbeleid voor de verschillende generaties in onderlinge samenhang moeten worden onderzocht: de reeds gepensioneerden, de middengroep tot 55–65 jaar, de jonge werknemers tot 35 jaar en degenen die na hen komen. Voorkomen moet worden dat spanningen tussen de generaties gaan oplopen, waardoor de noodzakelijke solidariteit nodeloos onder druk wordt gezet.

7. Arbeidsparticipatie

In meer algemene zin wijst de Raad erop, dat een opleving van de economie andere (potentiële) spanningen in de samenleving niet wegneemt: bijvoorbeeld tussen geschoolden en ongeschoolden, tussen de bovenkant en de onderkant van de arbeidsmarkt, tussen autochtonen en allochtonen, tussen rijk en arm, tussen erbij horen (de «insiders») en buiten gesloten worden (de «outsiders»). In dit verband valt het op dat de Miljoenennota nogal eens schrijft in termen van «gemiddelden». Achter «gemiddelden» kunnen evenwel grote spanningen schuil gaan.

De economische opleving biedt kansen om via participatie op de arbeidsmarkt deze spanningen beter het hoofd te bieden dan mogelijk was in de kwakkelende economie van de afgelopen jaren, zowel voor de groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, als voor ouderen die thans moeilijk aan de slag komen.

De Miljoenennota schetst overtuigend het aanzienlijk grotere effect op de koopkracht van werklozen wanneer deze weer aan het werk komen, in vergelijking tot het effect van het beleid gericht op koopkrachtbehoud van uitkeringsgerechtigden. In dit verband merkt de Raad op, dat het aantrekken van de economie en de forse toename van het aantal vacatures een bijzonder gunstig moment vormen om, zoals hij eerder heeft bepleit¹, de systematiek van de bescherming van de laagstbetaalden via een gegarandeerd wettelijk minimumloon in te ruilen voor een bescherming via een gegarandeerde inkomenstoeslag voor die werknemers die aan de slag (kunnen) komen op de arbeidsmarkt voor een beloning onder het thans voor hen geldende minimumloon.² De Raad wijst er in dit verband op dat de werkloosheid onder allochtone werknemers nog steeds aanzienlijk hoger ligt dan het algemene gemiddelde. Dit gegeven leidt in bepaalde wijken van de grote steden tot spanningen. De vele recente plannen tot intensivering van het integratiebeleid zouden een extra impuls kunnen krijgen, wanneer het lukt de arbeidsparticipatie juist van deze groepen substantieel te verhogen.

8. Kwaliteit van de overheid

Het optreden van de overheid veronderstelt kwaliteit en betrokkenheid. Deze kenmerken laten zich niet beschrijven in termen van meer of minder overheid of meer of minder ambtenaren – begrippen die zo dikwijls in de discussie over de vernieuwing van de rijksdienst overheersen.

De Miljoenennota en de begrotingen van de afzonderlijke ministeries illustreren hoezeer de huidige maatschappelijke ontwikkelingen complex zijn, niet alleen nationaal maar ook internationaal. Zij bepalen in belangrijke mate wat er in Nederland kan en moet: de Raad heeft deze ontwikkelingen aangestipt in paragraaf 4.

Welk beleid een kabinet als antwoord op maatschappelijke problemen ook voorstaat, geen kan het stellen zonder inhoudelijke deskundigheid en maatschappelijke betrokkenheid van de functionarissen in dienst van de publieke zaak. In de afgelopen decennia heeft beleid gericht op terugtreden van de overheid vaak geleid tot meer regels en meer toezicht en controle. Terwijl het doel ook was het aantal rijksambtenaren te verminderen nam het aantal functionarissen tussen verantwoordelijke ministers en professionele uitvoerders (de politieagent, de onderwijzer, de verpleegster) toe. Zo'n ontwikkeling is alleen te keren als er duidelijke politieke keuzen worden gemaakt, de verantwoordelijkheden scherper worden gemarkeerd, de inhoudelijke deskundigheid binnen de overheidsorganisatie zelf wordt verhoogd en het zicht op de gevolgen van beleid en regelgeving voor de

¹ Zie advies Miljoenennota 2005.

² Een dergelijke systematiek ter invulling van de publieke verantwoordelijkheid voor de inkomensbescherming aan de onderkant van de arbeidsmarkt zou op deze wijze in lijn komen met de wijze waarop aan de minimuminkomensbescherming in de ziektekostenverzekering en de volkshuisvesting wordt vormgegeven door middel van de zorgtoeslag en de huurtoeslag.

Terugblikken en vooruitzien

De Raad constateert dat het terugblikken in de ontwerp Miljoenennota 2007 enigszins in contrast staat met de beknoptheid van de beschrijving van de beleidsopgaven waarvoor ons land de komende jaren komt te staan. De Raad benadrukt evenwel het belang van het beschrijven van de toekomstige uitdagingen, gezien de noodzaak van de continuïteit van het beleid gericht op structurele aanpassingen. De regering is het hiermee volledig eens. Zoals uitvoerig beschreven in hoofdstuk 2 van de vorige Miljoenennota (2006), zijn de hervormingen van de afgelopen periode ingegeven door de langetermijnuitdagingen als globalisering, vergrijzing, technologische vooruitgang en de veranderende samenleving. De vorig jaar gepresenteerde analyse geldt onverminderd, desalniettemin is de regering het eens met de Raad dat deze thema's niet genoeg kunnen worden benadrukt. Tegelijkertijd wijst de regering erop dat in de regeringsverklaring van het Kabinet Balkenende III het belang van terughoudend optreden is benadrukt. Een te uitgesproken mening over toekomstige uitdagingen en toekomstige beleidsopties, past in de visie van de regering niet bij deze terughoudendheid. Overigens wordt in paragraaf 2.4 van de Miljoenennota 2007 bij de bespreking van afruilen wel degelijk ingegaan op onderwerpen die betrekking hebben op de langere termijn. De keuze van de regering voor groei, voor de lange termijn, voor doelmatigheid en voor de eigen verantwoordelijkheid zijn allemaal keuzes die moeten worden gezien in het licht van de door de Raad aangestipte langetermijnthema's.

Andere wereld

De Raad adviseert om bestaande publieke voorzieningen opnieuw tegen het licht te houden, naar aanleiding van de eerder genoemde ontwikkelingen als vergrijzing, globalisering, technologische vooruitgang en de veranderende samenleving. Ook wijst de Raad op de geringere economische groei, waarmee in de toekomst naar verwachting rekening moet worden gehouden. De regering deelt de analyse van de Raad. Het beleid van de afgelopen periode is nadrukkelijk ingegeven door de genoemde ontwikkelingen. In dat licht moet bijvoorbeeld de modernisering van de sociale zekerheid, de modernisering van het zorgstelsel, de nadruk op het verhogen van de arbeidsparticipatie en meer algemeen de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid worden gezien. In de Miljoenennota 2007 (paragraaf 2.3) wordt stilgestaan bij de mogelijk lagere toekomstige economische groei. Toekomstige groei zal vooral komen uit een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Daarom zet de regering in op het bevorderen van kennis, innovatie, creativiteit en ondernemerschap. Daartoe is de ingezette dynamisering van de economie en van de arbeidsmarkt onontbeerlijk.

In zijn advies staat de Raad stil bij de gevolgen van de hoge energieprijzen voor economische en politieke krachtsverhoudingen in de wereld. De regering deelt de analyse van de Raad. Voor Nederland zijn de hoge energieprijzen echter een gegeven en niet met beleid te beïnvloeden. Wel wordt in het beleid uiteraard rekening gehouden met de gevolgen van de hoge energieprijzen. Dat geldt ook voor het beleid gericht op ontwikkelingssamenwerking (door de Raad worden de gevolgen voor ontwikkelingslanden specifiek genoemd).

Overigens moet het effect van de hoge energieprijzen niet worden overschat. Voor de Nederlandse economie zijn energieprijzen tegenwoordig veel minder belangrijk dan ten tijde van de oliecrises in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw. Voor de wereldeconomie is de invloed van de hoge energieprijzen substantieel, maar valt deze toch in het niet bij structurele ontwikkelingen als de opkomst van China en India als nieuwe economische grootmachten.

Budgettair beleid

De Raad constateert dat de publieke financiën beter in balans zijn ten opzichte van 2003. Deze positieve ontwikkelingen schrijft hij terecht toe aan de recente ontwikkeling van de internationale conjunctuur, een terughoudende opstelling

van de werkgevers en de werknemers inzake de loonkostenontwikkeling, alsmede het gevoerde kabinetsbeleid. In het Raadsadvies wordt geconstateerd dat er door het kabinet een procyclisch beleid is gevoerd in de eerste jaren van het kabinet om het tekort niet te ver te laten oplopen en de budgettaire uitgangspositie te verbeteren. Deze budgettaire inhaalslag acht hij onontkoombaar.

Voor de Raad rijst echter de vraag of deze Miljoenennota voldoende ruimte laat voor een volgend kabinet om eigen accenten te leggen. De Raad constateert naar aanleiding van de (kleine) verslechtering van het structureel saldo dat de omvang van de buffer in het licht van de bovengemiddelde groei te gering is.

De regering heeft zich bij de begrotingsuitvoering laten leiden door het zogenaamde trendmatige begrotingsbeleid. Aan het begin van Balkenende II zijn meerjarige afspraken gemaakt over uitgavenkaders en lastenkader, in combinatie met een doelstelling voor het structurele begrotingsaldo. Deze begrotingsafspraken zijn gehandhaafd en de destijds gestelde doelstellingen zijn gerealiseerd.

De regering laat de overheidsfinanciën duidelijk beter achter dan bij de aanvang van het kabinet Balkenende II. Bovendien is met de structurele hervormingen de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën substantieel verbeterd. De regering laat daarom ook voldoende ruimte voor een nieuw kabinet. In 2007 is weer sprake van een bescheiden overschot op de begroting, waar in de eerste Miljoenennota van het kabinet Balkenende II nog werd uitgegaan van een tekort van 0,6 procent van het bruto binnenlands product (BBP). Voorts is de overheidsschuld gedaald tot onder de 50 procent BBP. Om dit laatste feit in historisch perspectief te plaatsen, een schuld onder de 50 procent BBP is voor het laatst 26 jaar geleden voorgekomen.

Ook is er sprake van een forse verbetering van het structurele overheidssaldo, het saldo gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen. Dit saldo is met ruim 2 procentpunten verbeterd van 2003 op 2007, gemiddeld 0,5 procent per jaar. Dit is mede te danken aan de loonmatiging en de hervormingen van het kabinet. Het structurele saldo komt daarmee ruimschoots uit binnen de concrete ambitie om een maximaal structureel tekort van 0,5 procent BBP te realiseren. Bovendien is dit gunstiger dan de EU-norm voor een structureel tekort van ½ à 1 procentpunt BBP.

Daarenboven kan niet onvermeld blijven dat de geraamde inkomsten in 2007 achterblijven bij de geraamde groei van het nationaal inkomen. Indien de endogene ontwikkeling van de belastingen en premies het nationaal inkomen zou volgen, zouden het feitelijke en structurele saldo in 2007 0,4 procentpunt gunstiger uitvallen. De beperkte oploop van het structurele saldo van 2006 op 2007 dient in dit perspectief te worden gezien. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is de tekst van de Miljoenennota op verschillende punten aangepast om voorgaande verder te verduidelijken.

De regering heeft bij het opstellen van de begroting voor 2007 geen procyclisch beleid gevoerd. De meevallers die zijn ontstaan bij de belastingen zijn aangewend voor saldoverbetering. De teruggave van 1 miljard euro minder afdrachten aan de EU (die bij het opstellen van het Hoofdlijnenakkoord nog niet kon worden ingeboekt) laat zich rechtvaardigen door het feit dat deze is opgebracht door de burgers en bedrijven die het nu terugkrijgen. De totale uitgaven passen binnen het uitgavenkader en vanwege conjuncturele meevallers wordt 0,3 miljard euro bewust niet aangewend.

Vergrijzing en volkshuisvesting

De Raad benadrukt het belang tijdig beleidsaanpassingen door te voeren met het oog op de vergrijzing. Bovendien adviseert hij deze beleidsaanpassingen in onderlinge samenhang te bezien met aanpassingen in het woonbeleid. Uiteraard is het streven om beleid altijd in onderlinge samenhang te bezien. Een formatie is hiervoor natuurlijk het moment bij uitstek.

Wat betreft de benadering van de vergrijzingsproblematiek gaat de Raad in op de analyse van de Studiegroep Begrotingsruimte. In zijn advies stelt de Raad bovendien dat een verdergaande aanpassing van de publieke voorzieningen moet worden overwogen, in het verlengde van de door de Studiegroep gepresenteerde opties. Het advies van de Studiegroep is nadrukkelijk bestemd voor een volgend kabinet. Een volgend kabinet kan ook aan de slag met de door de Studiegroep gepresenteerde opties en de aanvullingen daarop zoals genoemd in het Raadsadvies. De regering is het ermee eens dat het verstandig is om daarbij verder te kijken dan de «louter budgettaire benadering». De Studiegroep gaat (op basis van de berekeningen van het CPB) uit van ongewijzigd beleid. Het past de Raad dat hij hiermee geen genoegen neemt – toekomstige uitdagingen vragen immers om verdergaande hervormingen (dit is overigens in overeenstemming met de analyse van de Studiegroep).

Tegelijkertijd wijst de regering erop dat in de afgelopen periode al zeer veel is gedaan om de overheidsfinanciën vergrijzingsbestendig te maken. Het structurele overheidssaldo (gecorrigeerd voor de conjunctuur) is sinds 2003 verbeterd met ruim 2 procentpunt BBP. Bovendien is met de ingezette structurele hervormingen de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën substantieel verbeterd, zie box 2.4.1 in de Miljoenennota voor meer details.

De regering is het ermee eens dat het verstandig zou zijn om de gevolgen van het beleid op het terrein van volkshuisvesting in onderlinge samenhang met andere dossiers te bezien (zoals ook de afgelopen periode is gebeurd). De regering ziet in recente ontwikkelingen geen aanleiding om het gevoerde beleid ten aanzien van de fiscale aftrekbaarheid van hypotheeklasten te heroverwegen.

Arbeidsparticipatie

De Raad waarschuwt terecht voor de potentiële spanningen in de samenleving die schuil kunnen gaan achter «gemiddelden». De regering is zich hiervan bewust. Op verschillende plekken in de Miljoenennota is daarom geprobeerd verder te kijken dan alleen bijvoorbeeld het totale werkloosheidspercentage. Zie bijvoorbeeld paragraaf 2.2 en figuur 2.2.3, waarin specifiek wordt ingegaan op de werkloosheid onder verschillende leeftijdscategorieën. In box 2.4.2 wordt nader ingegaan op de arbeidsmarktperspectieven van laagopgeleiden. De Raad vraagt om meer aandacht voor de positie van «outsiders». Een terecht punt. De regering wil benadrukken dat de aantrekkende arbeidsmarkt juist ook zorgt voor een verbetering van de positie van de «outsiders». In de woorden van John F. Kennedy: «A rising tide lifts all boats». Juist de groepen met een hogere werkloosheid (jongeren, laaggeschoolden, allochtonen) profiteren van het conjuncturele herstel. Een verdere dynamisering van de arbeidsmarkt en van de sociale zekerheid zorgt ervoor dat ook de «outsiders» kansen krijgen en kunnen benutten. Overigens is het nuttig de Nederlandse prestaties in internationaal perspectief te plaatsen. Nederland heeft een van de laagste werkloosheidspercentages van Europa. Zelfs in de economisch mindere jaren, bleef de werkloosheid ver onder het EU-gemiddelde.

In zijn advies herinnert de Raad aan zijn eerdere pleidooi voor het vervangen van het wettelijk minimumloon voor een gegarandeerde inkomensvoet, zodat werknemers aan de slag kunnen onder het thans voor hen geldende minimumloon. De regering deelt de opvatting dat de positie van laaggekwalificeerde werknemers aandacht vraagt. De door de Raad genoemde beleids-optie (het vervangen van het minimumloon door een inkomensvoet tot het minimumloonniveau) is interessant, maar de regering betwijfelt of het effect op de arbeidsmarktpositie van de groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt erdoor zal verbeteren. Zolang het verschil tussen het minimumloon (of het loon plus inkomensvoet) en de uitkeringen gering is, gaat er van een dergelijk mechanisme geen sterke activerende werking uit. De regering deelt wel het door de Raad beoogde doel (meer activerend beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt), maar is van mening dat dit op andere manieren beter valt te bereiken. Denk hierbij aan de hervormingen in de WW en WWB, de verhoging van de arbeidskorting en de investeringen ten behoeve van beter praktijkgericht onderwijs in het VMBO en beperking van schooluitval.

Kwaliteit van de overheid

De genuanceerde benadering van de Raad ten aanzien van de taak en omvang van de overheid is welkom. De regering is het ermee eens dat soms te gemakkelijk wordt gesuggereerd dat het aantal ambtenaren substantieel kan worden teruggebracht zonder de kwaliteit van de publieke dienstverlening schade te berokkenen. Tegelijkertijd is de regering het er ook mee eens dat het wenselijk is de huidige verdeling van verantwoordelijkheden nader te bezien. Bij voorkeur wordt zoveel mogelijk overgelaten aan de professional op de werkvloer, zonder onnodige inmenging vanuit «Den Haag». Deze verdeling van verantwoordelijkheden staat de regering ook voor, zoals beschreven in paragraaf 2.4 van de Miljoenennota. Tegelijkertijd moet worden beseft dat enige mate van toezicht en afrekening op resultaten noodzakelijk is voor het kunnen garanderen van efficiënte en kwalitatief goede dienstverlening.

Ten slotte

Het advies is in hoge mate toekomstgericht en geschreven met een welkome «helicopter view». Daarom ligt het in de rede dat de verschillende aanbevelingen van de Raad een rol kunnen spelen bij de komende formatie.

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 2007 op dinsdag 19 september 2006 aanbieden aan de Tweede Kamer de Staten Generaal.

De Minister van Financiën,
G. Zalm