

Vergaderjaar 1997–1998

25 600

Nota over de toestand van 's-Rijks Financiën

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 september 1997 en het nader rapport d.d. 10 september 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 september 1997, no. 97.004127, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de concept-Miljoenennota 1998, met bijlagen.

Op 8 september 1997 heeft de Raad van State het advies no. W06.97.0530 over de concept-Miljoenennota 1998 uitgebracht. De daarin door de Raad gemaakte opmerkingen en suggesties hebben de regering aanleiding gegeven tot het navolgende commentaar. Daarin is de paragraafnummering van het advies aangehouden.

1. Een degelijke start voor de Economische en Monetaire Unie.

In het voorjaar van 1998 zal worden besloten welke lidstaten voldoen aan de criteria voor toetreding tot de Economische en Monetaire Unie (EMU). Ons land vertoont al jaren een lage inflatie en rente. Het bedrag waarmee de totale uitgaven van overheden en sociale zekerheid de inkomsten overschrijden, was bij het aantreden van dit kabinet echter nog 3,7% van het Bruto Binnenlands Produkt (BBP). De totale overheidsschuld bedroeg toen 77,9% BBP. Voor 1998 raamt de regering deze percentages op 1,7 en 70,4. Naar de mening van de Raad van State kan de regering met voldoening constateren, dat Nederland met deze resultaten tot de EMU zal kunnen toetreden. Door het streven van de lidstaten aan de criteria te voldoen, is het convergentieproces reeds enige tijd in gang. Bij de toetsing aan de criteria moet een duurzame monetaire en budgettaire convergentie voorop blijven staan.

Ook de Raad meent dat bij de beslissing over de deelname aan de EMU strikt moet worden vastgehouden aan de monetaire en budgettaire criteria. Een verkeerd begin van de EMU moet worden vermeden. Dat gaat immers gepaard met een rentestijging. Een hogere rente leidt tot stijgende investeringskosten van het bedrijfsleven. Ook de financiering van de nog altijd grote overheids-schuld zou duurder worden. Burgers, zeker wanneer zij hoge hypotheek moeten financieren, zijn eveneens slechter af.

Dat Nederland aan de criteria voldoet is in de eerste plaats te danken aan het gevoerde beleid. Dat gaat uit van een beschikbare ruimte, die met opzet voorzichtig is geschat en van een vast afgesproken reëel uitgavenplafond, gehandhaafd met de nodige discipline. De regering neemt slechts eenmaal per jaar een beslissing over het uitgavniveau. Dat bevordert de onderlinge

afweging en rust in het jaarlijks begrotingsproces. De Raad acht dit een goede zaak. Dankzij de gunstige economische ontwikkeling heeft dit beleid extra meevallers opgeleverd. De destijds geraamde ruimte voor de gehele kabinetsperiode was 23 miljard gulden. Daar is door de snellere economische groei nog eens 11 miljard gulden extra bijgekomen. De vruchten oogsten de burgers nu met een extra vermindering van de lastendruk, hetgeen mede de arbeidskostenontwikkeling helpt beheersen. Daarnaast kan de regering extra gelden voor de noodzakelijke verbetering van de infrastructuur reserveren.

1. De regering is verheugd dat de Raad met voldoening constateert dat Nederland tot de Economische en Monetaire Unie (EMU) zal kunnen toetreden. Nederland voldoet niet alleen al jaren aan de criteria ten aanzien van inflatie en rente, maar op basis van de cijfers over 1996 ook aan de criteria ten aanzien van het vorderingentekort van de collectieve sector en de overheidsschuld. Op grond van de verbeterde budgettaire situatie heeft de Ecofin, de vergadering van ministers van Financiën van de EU-lidstaten, het buitensporigetekortoordeel dit jaar opgeheven. Het vorderingentekort en de overheidsschuld zullen naar verwachting in 1998 1,7% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) respectievelijk 70,4% BBP bedragen.

De criteria voor toetreding tot de EMU zijn neergelegd in het Verdrag van Maastricht. De regering is net als de Raad van mening dat bij de beslissing over deelname aan de EMU strikt moet worden vastgehouden aan de monetaire en budgettaire criteria, zodat een optimale uitgangspositie wordt gegarandeerd. De Raad is van mening dat bij de toetsing aan de criteria een duurzame monetaire en budgettaire convergentie voorop moet blijven staan, en wijst op de risico's van een hogere rente indien dit niet gebeurt. Naar aanleiding daarvan merkt de regering op dat het recentelijk afgesloten Stabieleits- en Groeipact een adequaat kader biedt om de overheidsfinanciën van de EU-lidstaten, niet alleen bij de start van de EMU, maar ook daarna duurzaam in het gareel te houden.

De Raad acht het een goede zaak dat vooral door het gevoerde beleid Nederland voldoet aan de criteria voor toetreding tot de EMU. De regering heeft deze kabinetsperiode een meer op trendmatige leest geschoeid begrotingsbeleid geïntroduceerd. Dit begrotingsbeleid steunt op het hanteren van behoedzame uitgangspunten, het handhaven van een reëel uitgavenplafond en een stroomlijning van het begrotingsproces. Met de Raad is de regering van mening dat de onderlinge afweging en rust in het jaarlijkse begrotingsproces is bevorderd.

2. Het «Nederlandse model».

In de Miljoenennota vindt men uitvoerige beschouwingen over de relatief gunstige economische ontwikkeling die door buitenlanders wel uit het «Nederlandse model» wordt verklaard. Vooral de stijging van de werkgelegenheid met ongeveer 400 000 arbeidsjaren in de kabinetsperiode valt op. Naar de mening van de Raad is hier niet zozeer sprake van een van te voren ontwikkeld model maar van een aantal elkaar aanvullende omstandigheden en beleidsmaatregelen.

De regering noemt niet alleen de budgettaire consolidatie en het stabiele monetaire klimaat, maar ook de arbeidskostenmatiging bevordert door algemene en gerichte lastenverlichting. Daarenboven noemt zij een meer activerend en zo nodig alternatief werk biedend stelsel van sociale zekerheid alsmede een structuurbeleid gericht op flexibilisering en verbeterde werking van markten. Dit alles bij handhaving van stabiele arbeidsverhoudingen en een evenwichtige inkomensontwikkeling.

De Raad wil de essentiële betekenis van deze laatste twee factoren onderstrepen. Naar zijn mening wordt het «Nederlandse model» mede gedragen door het incasseringsvermogen en het maatgevoel dat de Nederlandse samenleving laat zien, wanneer onaangename maatregelen moeten worden aanvaard. Mede op grond van die eigenschappen kunnen de sociale partners een constructieve houding volhouden. Naar de mening van het college is juist het voorkómen van te grote inkomensverschillen een voorwaarde voor het behoud van die tolerantie voor belastend beleid. Tenslotte berust het «Nederlandse model» op het uit het vorenstaande voortvloeiende stabiele

politieke klimaat, waardoor de verschillende coalities een in essentie gelijksoortig sociaal economisch beleid voeren.

Terecht wil de regering met het oog op een minder uitbundige economische groei reeds nu bezien of versterking en verbreding van het Nederlandse model mogelijk zijn. De Raad voegt daaraan toe dat dit temeer van belang is indien door het beleid in de ons omringende landen ten gevolge van de EMU-afspraken en onderlinge concurrentie onze voorsprong afneemt. Dat beleid kan bijvoorbeeld gericht zijn op arbeidskostenmatiging, het budgettaire beleid, het bezuinigen op sociale zekerheid en de verbetering van de marktwerking.

Het college gaat op een aantal kwetsbare kanten van de Nederlandse economie nader in.

2. De Raad constateert dat het Nederlandse model niet een van te voren ontwikkeld geheel is, een zienswijze die strookt met die van de regering. In de visie van de regering heeft het Nederlandse model zich geleidelijk ontwikkeld als een dynamisch samenspel van beleid, economie en maatschappij. De regering beseft zich terdege dat daarbij de rol van de sociale partners van cruciaal belang is geweest. Terecht stelt de Raad dan ook dat de stabiele arbeidsverhoudingen en de evenwichtige inkomensontwikkeling, waardoor sociale partners werden gesterkt in hun constructieve opstelling, een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het incasservermogen en het maatgevoel van de Nederlandse samenleving, en daarmee aan de tolerantie voor belastend beleid. De regering is verheugd dat de Raad met haar het belang ziet van versterking en verbreding van het beleid. Ook deelt de regering de opvatting van de Raad dat de noodzaak daartoe scherper wordt, naarmate de Europese partners er in zouden slagen om eventueel op onderdelen aanwezige achterstanden ongedaan te maken. De regering tekent daarbij echter aan, dat deze gedachte niet zou moeten worden gedragen door een beperkte beschouwing van het speelveld voor de Nederlandse economie. Het zou immers niet terecht zijn, wanneer alleen Europa als referentiekader werd genomen voor de Nederlandse economie. Daarmee zou het zicht op betere economische prestaties buiten Europa verloren gaan.

3. Te geringe arbeidsdeelname.

Hoewel Nederland tot de rijke landen in de wereld behoort, is het inkomen per hoofd van de bevolking ten opzichte van vergelijkbare landen laag. Dit is – onder meer naast onze voorkeur voor vrije tijd – het gevolg van het feit dat wij een deel van onze welvaart besteden om velen in staat te stellen eerder op te houden met werken. Daarnaast was het gedurende een lange periode eenvoudig een beroep te doen op een WAO-uitkering. Reeds geruime tijd treden veel ouderen vervroegd uit het arbeidsproces. Van de leeftijdsgroep 55 tot en met 59 jaar neemt nog slechts 40% daaraan deel. Voor 60- tot en met 64-jarigen ligt dit percentage zelfs op 11. Dit leidt niet alleen tot hoge inkomensoverdrachten, maar ook tot een relatief laag arbeidspotentieel. Weliswaar is door recente maatregelen en de gunstige economische ontwikkeling het aantal inactieven gedaald, maar de toenemende vergrijzing zal dat weer tenietdoen. Terecht wijst de regering op deze problematiek. Naar de mening van de Raad zijn maatregelen om dit vervroegd uittreden tegen te gaan snel nodig, al leven er andere verwachtingen. Tot die maatregelen behoren, behalve het minder aantrekkelijk maken van vervroegd uittreden zelf, het uittreden faseren of de positie van oudere werknemers in de organisatie aanpassen. Daarnaast zijn scholingsprogramma's noodzakelijk om oudere werknemers in staat te stellen aan het arbeidsproces te blijven deelnemen. De invoering van een flexibele pensionering is belangrijk, maar het effect daarvan zal pas op langere termijn zichtbaar worden.

Het college deelt niet de vrij algemene opvatting, dat oudere mensen geen waardevolle bijdrage aan het arbeidsproces meer kunnen leveren. Nog steeds beseft men te weinig dat door het uittreden van vele oudere werknemers ook kostbare ervaring en inzicht verloren gaan; het collectief geheugen van organisaties vervaagt. De afgelopen decennia zijn steeds meer mensen een bredere en langer durende opleiding gaan volgen. Zij beginnen dus ook later te werken. Er is daarom wellicht ook minder reden tot vervroegd uittreden. In ieder geval zijn ruime uittredingsregelingen in verband met de komende vergrijzing niet lang meer op te brengen.

3. Terecht wijst de Raad van State op de noodzaak dat ouderen langer deel uit blijven maken van het arbeidsproces. De regering deelt de mening van de Raad van State dat oudere mensen een waardevolle bijdrage aan het arbeidsproces kunnen leveren. Hun positie verdient bijzondere aandacht; het is immers vooral uit sociaal, maar ook uit economisch oogpunt ongewenst wanneer ouderen onnodig vroeg buiten het arbeidsproces belanden. Mede in het licht van de aankomende vergrijzing van de beroepsbevolking zijn nadere inspanningen wenselijk ter ondersteuning van de arbeidsparticipatie van ouderen. Eén van die inspanningen betreft de voor 1998 voorziene scholingsfaciliteit voor werkgevers ten behoeve van personen ouder dan 40 jaar. Hiermee wordt bevorderd dat de kennis van ouderen up-to-date blijft en dat zij ook op latere leeftijd een waardevolle bijdrage aan het arbeidsproces kunnen leveren. Voorts dient ook leeftijdsdiscriminatie te worden voorkomen. Beperking van het gebruik van uittreedmogelijkheden door ouderen is eveneens van belang. Een overgang van VUT-regelingen naar flexibele pensioneringsregelingen, aangepast werk voor ouderen en het beperken van het beroep op de sociale zekerheid kunnen eveneens onderdeel zijn van het beleid. Hierbij is sprake van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners.

4. Financiering van de vergrijzing.

In de Miljoenennota en zeer uitgebreid in het rapport «Op weg naar begrotingsevenwicht» zijn de financiële gevolgen van de te verwachten demografische ontwikkeling beschreven. Het aantal mensen boven de 65 jaar bedraagt in 1997 21% van het aantal mensen dat tot de beroepsbevolking (van 20 tot 64 jaar) behoort. Dit percentage stijgt tot 24 in 2010, en tot een top van 46 in 2040. Dit hangt samen met de naoorlogse geboortegolf. Het belangrijkste budgettaire gevolg van deze demografische ontwikkeling is de sterke stijging van AOW- en zorguitgaven. Onder bepaalde veronderstellingen zullen de AOW-uitgaven, die in 1998 ruim 5% BBP bedragen stijgen tot ruim 7,5% in 2040 en de zorguitgaven van 9% tot 11 à 13,5% BBP. De Raad onderkent dat deze rekenexercities niet meer dan een algemene trend weergeven en geen rekening kunnen houden met onverwachte ontwikkelingen. Niettemin is het duidelijk, dat op afzienbare termijn de vergrijzing een extra groot beslag op de collectieve middelen zal leggen. Daarom stemt het college van harte in met de aandacht die de regering aan het verschijnsel geeft. Zij heeft besloten tot de oprichting van een AOW-spaarfonds voor de financiering van toekomstige AOW-uitgaven. In 1997 wordt 0,75 miljard gulden gestort en vanaf 1998 1,5 miljard gulden. Bovendien wordt een eventuele nadere structurele belastingmeevaller in 1998 aan het AOW-fonds toegevoegd. Vooralsnog betekent de oprichting van dit fonds dat een deel van de tekortreductie apart wordt gezet voor dit specifieke doel.

4. In de Miljoenennota 1998 en in het tiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is aandacht besteed aan de gevolgen van de vergrijzing. Het ouder worden van de bevolking zal in de volgende eeuw tot een forse stijging van de collectieve uitgaven leiden. Het is van belang hierop tijdig te anticiperen. Het doet de regering genoegen dat de Raad instemt met de aandacht die de regering aan de gevolgen van de vergrijzing schenkt. Het beleid is erop gericht de financiering van de AOW in de toekomst veilig te stellen. Reeds vorig jaar heeft de regering besloten tot het maximeren van de AOW-premie, waardoor een deel van de AOW-uitgaven wordt gefinancierd uit de algemene middelen. In de Miljoenennota 1998 kondigt de regering de oprichting van een AOW-spaarfonds aan. Meer in het algemeen is van belang dat door het voeren van een evenwichtig begrotingsbeleid en daarmee verlaging van de overheids-schuld, ruimte kan worden gecreëerd om de kosten van de vergrijzing op te vangen. De Raad vraagt eveneens aandacht voor een verhoging van de arbeidsparticipatie, met name van ouderen. Ook dit kan het draagvlak voor de financiering van de collectieve voorzieningen vergroten.

5. Extra schuldaflossing.

Het college deelt de opvatting van de regering dat er goede argumenten zijn aan te voeren voor een begrotingsevenwicht. In het Stabiliteitspact van de EMU is overeengekomen om op middellange termijn de begroting structureel dicht bij het evenwicht te brengen of een overschot aan te houden. Een lager

tekort draagt uiteraard bij tot lagere rentelasten. Om grote toekomstige kosten te kunnen opvangen, dient extra begrotingsruimte te worden geschapen.

Ondanks de huidige gunstige economische en budgettaire situatie groeit de overheidsschuld in absolute bedragen echter nog steeds beduidend. Bedroeg deze in 1994 382 miljard gulden, zij zal van 430 miljard gulden in 1998 tot – onder veronderstellingen geraamd – 488 miljard gulden in 2001 toenemen. Pas wanneer in de begroting een overschot zal ontstaan zal de schuld dalen. De extra rentelast betekent als altijd een even grote belemmering voor reële uitgaven of belastingverlaging. Voorts is er extra begrotingsruimte nodig om de toekomstige, vooral door de vergrijzing weer stijgende, lasten te kunnen financieren.

Het college is van mening, dat onder deze omstandigheden een groter deel van de extra meevallers aan verdergaande schuldvermindering moet worden besteed in plaats van aan extra belastingvermindering in 1998 en volgende jaren. Op die manier wordt sneller een begrotingsevenwicht bereikt. Alsdan wordt ook de bedoeling van het ingestelde AOW-fonds waargemaakt. Deze aanbeveling stoelt mede op een extrapolatie van de collectieve uitgavenontwikkeling van 1999 tot 2002 waarbij die collectieve uitgaven, maar ook het aantal WAO- en WW-uitkeringen, weer een stijging vertonen. Tenslotte mag men er niet al te vast op rekenen dat de economie zich ook na de huidige kabinetsperiode gunstig zal blijven ontwikkelen.

5. De regering constateert dat de Raad zich aansluit bij haar opvatting dat er goede argumenten aan te voeren zijn voor begrotingsevenwicht. Nederland heeft goed gepresteerd op het gebied van budgettaire consolidatie. Het EMU-tekort daalt in deze kabinetsperiode van 3,7% BBP naar 1,7% BBP en de schuldquote daalt van 77,9% BBP naar 70,4% BBP. Door de daling van de schuldquote nemen eveneens de rentelasten uitgedrukt in termen van het BBP af. De Raad stelt vast dat de overheidsschuld in absolute bedragen nog groeit en pas zal dalen wanneer in de begroting een overschot zal ontstaan. De Raad is van mening dat een groter deel van de extra meevallers aan verdergaande schuldvermindering moet worden besteed in plaats van aan extra belastingvermindering in 1998 en volgende jaren. De regering is echter van mening dat het gevoerde beleid een evenwichtige balans vormt van tekortreductie en lastenverlichting, mede in het licht van de – ook door de Raad gesignaleerde – noodzaak van een evenwichtige inkomensverdeling.

Lastenverlichting is een onmisbaar onderdeel van het Nederlandse model. Het bevordert arbeidskostenmatiging en leidt langs deze weg tot verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse economie en tot een toenemende inschakeling van arbeid in het productieproces. Zonder lastenverlichting zou bovendien de consensus onder druk komen te staan die een belangrijk onderdeel vormt van het Nederlandse model, waardoor risico's zouden ontstaan voor mogelijkheden tot voortzetting van het huidige succesvolle beleid.

Eenzijds geldt dus dat het belang van lastenverlichting niet mag worden onderschat, anderzijds wordt ook op andere wijze dan alleen via tekortreductie bijgedragen aan de financiële soliditeit van het beleid. Door stortingen in het AOW-fonds van f miljard in 1997 en f 1½ miljard in 1998 worden middelen gereserveerd voor de toekomstige AOW-uitgaven. De regering deelt de mening dat de voeding in de komende jaren groter zal moeten worden om daadwerkelijk een substantieel deel van de vergrijzingspiek op te kunnen vangen. Daarom zal, indien eind dit jaar zou blijken dat op grond van de feitelijke ontwikkeling in dit jaar de belastingopbrengst in 1998 structureel hoger uitvalt, de regering met deze opbrengst het niveau van de voeding van het AOW-spaarfonds duurzaam verhogen. Het totaal der beleidsmaatregelen biedt een belangrijke bijdrage om de toekomstige kosten van de vergrijzing op te kunnen vangen. De regering deelt de mening van de Raad, dat op basis van de tentatieve verkenning van de budgettaire ontwikkelingen voor de periode 1999–2002 van het CPB kan worden geconcludeerd dat bij een minder uitbundige economische groei dan thans, de houdbaarheid van het stelsel voor collectieve voorzieningen al snel weer op de proef kan worden gesteld. De regering constateert dan ook dat dit aanleiding geeft om te bezien of versterking en verbreding van het Nederlandse model nodig is.

6. Overgang naar betaald werk.

In de MEV staat voor de periode 1991–1995 een analyse van de kans dat personen zonder betaald werk binnen een jaar een baan vinden.

Gemiddeld 40% van de personen met een studiefinanciering komt binnen een jaar aan de slag. Voor mensen met een WW-uitkering ligt dat percentage op 35. Zij die geen inkomen genieten – het betreft voornamelijk herintredende vrouwen – komen voor ongeveer 10% binnen een jaar aan werk. Voor ontvangers van een RWW- of bijstandsuitkering ligt dat percentage ongeveer op hetzelfde niveau, terwijl van de WAO-gerechtigden slechts 3 à 4 procent aan het werk komt. De Raad vestigt de aandacht op deze cijfers, omdat zij een goed beeld geven van de geringe mogelijkheid die in het bijzonder WAO-gerechtigden hebben om werk te vinden. Nadat de Nederlandse samenleving jarenlang verkeerd gebruik van deze regeling heeft getolereerd, waren harde maatregelen nodig. Nu deze groep in het algemeen geen werk kan vinden, komen deze maatregelen er in de praktijk slechts op neer dat haar inkomen wordt verlaagd.

De Raad wil er in dit verband op wijzen dat ook het karakter van de arbeidsmarkt snel is veranderd. Zeer grote aantallen mensen werken op uitzendbasis of in tijdelijk verband. Veel ongeschoold werk wordt verricht door scholieren en studenten. Door verdringing wordt de arbeidsmarktpositie van zwakke groepen extra bedreigd. De Raad vraagt voor deze problematiek extra aandacht. Anders zal voortgaande flexibilisering van de arbeidsmarkt de positie van juist de zwakke groepen verder in het gedrang brengen.

6. In deze kabinetsperiode is een aanzienlijke werkgelegenheidsgroei gerealiseerd. De Raad van State vestigt terecht de aandacht op de arbeidsmarktpositie van zwakke groepen. In het bijzonder wijst zij op de kansen op betaald werk voor mensen met een uitkering. De regering deelt deze zorg. Met name als de uitkeringsduur toeneemt, neemt de kans op een betaalde baan af. Zo hadden RWW/bijstandsgerechtigden in de periode 1991–1995 slechts 12% kans om binnen het jaar aan het werk te komen. In deze kabinetsperiode heeft een aanzienlijk deel van de werkgelegenheidsgroei geresulteerd in een groei van de arbeidsparticipatie van met name vrouwen en een sterke verlaging van de werkloosheid onder jongeren. Deze ontwikkeling is toe te juichen. De reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten blijft echter een punt van zorg. Aan de slechte arbeidsmarktpositie van de zwakke groepen mag niet voorbij gegaan worden, zo merkt de Raad terecht op. Arbeid is een bindend element in onze samenleving. Continuering is daarom nodig van het beleid gericht op groei van de werkgelegenheid in het algemeen met daarbinnen aanhoudende aandacht voor de arbeidsmarktpositie van zwakkere groepen.

7. Dilemma's in milieubeleid.

Terecht constateert de regering dat Nederland door zijn hoge bevolkingsdichtheid en de structuur van zijn economie ondanks een actief milieubeleid in vergelijking met andere landen een grote druk op het milieu laat zien. Vervolgens constateert zij dat het beleid ten aanzien van grensoverschrijdende milieuproblemen zoveel mogelijk tot stand dient te komen in Europees verband. Ook bij het uitblijven van Europese afspraken moet Nederland echter blijven zoeken naar manieren om met het beperkte instrumentarium de milieudoelstellingen dichterbij te brengen. De voortgaande groei doet resultaten van milieubeleid weer teniet.

Structurele veranderingen in het productie-, (distributie-) en consumptiepatroon zijn daarom noodzakelijk. Het sterker in rekening brengen van milieubelastende activiteiten, verhandelbare emissierechten en verhoging van milieuheffingen zouden daaraan kunnen bijdragen. Het zal, aldus nog steeds de regering, de komende jaren geen gemakkelijke taak worden om de groei van de bevolking en de economie, de versterking van de concurrentiekracht en de toename van de werkgelegenheid te combineren met een absolute daling van de milieubelasting. Dat geldt zeker als de grote projecten tot versterking van de infrastructuur daarbij worden betrokken, bijvoorbeeld de Hogesnelheidslijn, de Betuwelijn en de uitbreiding van vliegvelden.

Toch bepleit de regering tegelijkertijd een versterking van het «Nederlandse model» door het beleid op milieugebied naast verbetering van de kennisinfrastructuur en het fiscale stelsel.

De Raad is met de regering van oordeel dat deze problematiek behoort tot de echte dilemma's waarvoor ons land wordt gesteld. Omdat wij in ons land de milieuproblematiek dagelijks aan den lijve ondervinden, ligt het voor de hand dat wij streven naar scherpe doelstellingen. Niettemin blijken wij, evenals inwoners van andere landen, niet gemakkelijk werkgelegenheid, welvaarts-groei en als aangenaam ervaren milieubelastend gedrag, zoals veel auto rijden en vliegen, te willen prijsgeven om die scherpe milieudoelstellingen te bereiken. Dit verklaart ook waarom de regering in het recente verleden op onderdelen van milieubeleid normen ten aanzien van ammoniakbelasting, geurhinder en verkeerslawaaï heeft versoepeld. Het dilemma wordt nog vergroot doordat juist in ons land economisch belangrijke bedrijfstakken zoals de energie-intensieve petrochemische industrie, transport en agro-industrie milieubelastend zijn.

De Raad is van mening dat de geloofwaardigheid van beleid niet gediend is bij het formuleren van nieuwe doelstellingen, waarvan nagenoeg vaststaat, dat zij bij gebrek aan voldoende draagvlak voor dat beleid niet gehaald kunnen worden. Het strikt handhaven van de bestaande normen kan overigens al veel milieuwinst opleveren.

7. De Raad is van oordeel dat de milieuproblematiek behoort tot de echte dilemma's waarvoor ons land wordt gesteld. De regering is het met de Raad eens dat het in de komende jaren geen gemakkelijke taak is om de groei van de bevolking en de economie, de versterking van de concurrentiekracht en de toename van de werkgelegenheid te combineren met een absolute daling van de milieubelasting. Dat geldt zeker als de grote projecten tot versterking van de infrastructuur daarbij worden betrokken. De regering streeft dan ook naar een versterking van het beleid op milieugebied naast verbetering van de kennisinfrastructuur en het fiscale stelsel. Voorts is de Raad van mening dat de geloofwaardigheid van het beleid niet gediend is bij het formuleren van nieuwe doelstellingen, waarvan nagenoeg vaststaat dat zij bij gebrek aan voldoende draagvlak voor dat beleid niet gehaald kunnen worden. De regering constateert dat ten opzichte van de in het Nationaal Milieubeleidsplan geformuleerde doelstellingen – met name ten aanzien van het energiegebruik en de CO₂-uitstoot – in de nabije toekomst de verwachte milieudruk voors-hands hoog zal blijven. Op verschillende terreinen van het milieubeleid zijn goede resultaten geboekt, zoals op het terrein van de verzuring en het gescheiden inzamelen van afval. Tegenover de introductie van de schonere en zuinigere technologie, waardoor in de afgelopen jaren in toenemende mate emissiereducties werden gerealiseerd, stond een volumegroei van het energiegebruik, de consumptie en de automobilität. Structurele veranderingen in het productie- en consumptieproces zijn daarom noodzakelijk. Het milieubeleid dient sterker te worden geënt op het uitgangspunt dat de kosten van milieubelastende activiteiten voor rekening moeten komen van de veroorzaker. Op deze manier kan het milieubeleid bijdragen aan het tot stand brengen van structurele veranderingen in productie en consumptie. Ook verhandelbare emissierechten en het verhogen van de milieubelastingen in de belastingmix passen in een dergelijke milieubeleid. Nederland zal moeten zoeken naar manieren om met het beperkte instrumentarium de gestelde milieudoelstellingen naderbij te brengen.

8. Evaluatie belastinguitgaven.

Het gebruik van de belastingheffing als beleidsinstrument kent grenzen. Het opzoeken van die grenzen levert risico's op. De mogelijke negatieve gevolgen voor de Schatkist blijken soms pas jaren later.

Inbedding van begunstigende regelingen in het fiscale systeem leidt snel tot schending van het gelijkheidsbeginsel. De toetsing van de wetgeving door de belastingrechter heeft dit in het recente verleden laten zien. Ook het beroep op schending van dit beginsel vindt steeds vaker plaats. Dit kan door de omvang van de belastingheffing tot aanmerkelijke budgettaire verliezen leiden. Recente voorbeelden betreffen de wijnaccijnshoofden en het tarief van de inkomstenbelasting voor buitenlanders. De kans bestaat nog steeds dat de rechter het vakantiegeld en de vakantiebonnen fiscaal gelijk zal stellen, waarmee een bedrag van 7 miljard gulden gemoeid zou zijn.

De schending van het gelijkheidsbeginsel en het risico van olievlekwerking moeten uitdrukkelijk worden voorkomen bij de introductie van belastinguitgaven. De Raad heeft bij verschillende gelegenheden zijn bezwaren onder

woorden gebracht tegen het veelvuldig gebruik van deze subsidies gegoten in de vorm van fiscale tegemoetkomingen. In de termen van de Studiegroep Begrotingsruimte vormen zij «een bedreiging van de beheersbaarheid en doorzichtigheid van het budgettaire beleid». Volgens een overzicht in de MEV bedragen de sedert 1994 ingevoerde en uitgebreide belastinguitgaven thans een totaal bedrag van 4,2 miljard gulden. Ook de begroting 1998 laat weer een aantal belastinguitgaven zien. Dit instrumentele gebruik kan tot riskante en ondoorzichtige belastingwetgeving leiden. Het neemt ook steeds meer het zicht weg op herverdelende effecten van de inkomstenbelastingheffing.

Het college adviseert een veilige marge bij het gebruik van belastinguitgaven aan te houden. Tevens beveelt het aan ook de belastinguitgaven jaarlijks in de totale afweging met de overige uitgaven te betrekken en om alle belastinguitgaven te evalueren op hun effectiviteit.

8. De Raad merkt op bij verschillende gelegenheden zijn bezwaren kenbaar te hebben gemaakt tegen het veelvuldig gebruik van zogenoemde belastinguitgaven. De Raad beveelt aan belastinguitgaven jaarlijks in de totale afweging met overige uitgaven te betrekken en om deze te evalueren op hun effectiviteit. De Raad signaleert dat inbedding van begunstigde regelingen in het fiscale systeem snel leidt tot schending van het gelijkheidsbeginsel en dat toetsing ter zake door de belastingrechter dit in het recente verleden heeft laten zien. De Raad doelt daarbij op toetsing door de belastingrechter aan het Internationaal BR-verdrag (BUPO). De Raad noemt als voorbeelden de wijnaccijnsheffing, het tarief inkomstenbelasting buitenlanders en de vakantiebonnen.

De regering benadrukt dat – zowel nationaal als internationaal – belastingheffing een integraal onderdeel is van het financiële, economische en sociale beleid. De praktijk wijst uit dat het Nederlandse fiscale beleid heeft bijgedragen aan de relatief gunstige prestaties op het gebied van de economie en de werkgelegenheid.

De regering merkt op dat er noch nationaal, noch internationaal overeenstemming bestaat over de inhoud van het begrip belastinguitgaven. Dat neemt niet weg dat steeds een zorgvuldige afweging plaatsvindt als het gaat om de vraag welk instrument het best kan worden ingezet voor het realiseren van een bepaalde beleidsdoelstelling. Voor de mogelijke inzet van het belastinginstrument worden onder meer de criteria van doelmatigheid, doeltreffendheid, inpasbaarheid in de fiscale structuur, eenvoud en controleerbaarheid gehanteerd. Bovendien worden specifieke belastingmaatregelen achteraf geëvalueerd. Van de aanbeveling van de Raad bij het gebruik van het instrument Belastinguitgaven een veilige marge aan te houden, is goede nota genomen.

9. Overheid en markt.

In de Miljoenennota, in het bijzonder in hoofdstuk 4, bespreekt de regering organisaties die zich op de scheidslijn van de publieke en private sector bevinden. Bovendien gaat zij uitvoerig in op andere mogelijkheden om de overheid te laten profiteren van marktwerking.

Ook kondigt de regering een evaluatie aan van de agentschappen en tevens het oprichten van een aantal nieuwe.

De Raad erkent dat er goede redenen zijn om te trachten ook in publieke organisaties de prikkels te versterken om «klantgericht», doelmatig en kostenbewust te werken. De Raad wijst er wel op dat bij de overheid andere waarden vaak de doorslag moeten geven. Dat is in de meeste gevallen ook precies de reden waarom bepaalde taken aan de zorg van de overheid zijn toevertrouwd. Voor de samenleving zijn die taken te belangrijk om ze louter aan de wetten van vraag en aanbod over te laten. Daarom dient de terminologie van de markt binnen de overheid terughoudend te worden gebruikt. Die woorden staan immers voor een ander systeem waarvan de uitgangspunten voor essentiële overheidsvoorzieningen onbruikbaar zijn.

Gedurende de afgelopen jaren zijn vele publieke taken geprivatiseerd, in zelfstandige bestuursorganen (zbo's) ondergebracht, aan agentschappen opgedragen of uitbesteed terwijl ook vaak taken zijn afgestoten. Zbo's voeren soms zeer belangrijke en omvangrijke publieke taken uit. De uitvoering van de sociale zekerheid alleen al vormt met een totale uitgave van 100 miljard gulden, een derde van de collectieve uitgaven. Mede naar aanleiding van een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer (Verslag van de Algemene

Rekenkamer 1994, deel III, Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid) is door de regering een onderzoek ingesteld naar het functioneren van deze zbo's. Het in maart 1997 door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën uitgebrachte rapport (kamerstukken II 1996/97, 25 268) komt onder meer tot de conclusie dat voor sommige organen de status van zbo heroverweging verdient. Bovendien blijken de omvang en de complexiteit van de problematiek dusdanig dat nader onderzoek en vervolgrapportages nodig zijn. Essentieel is de vraag of en in welke mate de minister tot verantwoording kan worden geroepen in de schemerzone tussen publieke en private sector. De Raad betwijfelt of in deze Miljoenennota de resultaten die het onderzoek naar de zbo's reeds heeft opgeleverd voldoende zijn verwerkt.

9. Volgens de Raad worden in hoofdstuk 4 van de Miljoenennota (onder meer) organisaties besproken die zich op de scheidslijn van de publieke en private sector bevinden. De Raad stelt; «Essentieel is de vraag of en in welke mate de minister tot verantwoording kan worden geroepen in de schemerzone tussen publieke en private sector». De Raad betwijfelt of in deze Miljoenennota de resultaten die het onderzoek naar de zbo's reeds heeft opgeleverd, wel voldoende zijn verwerkt.

In reactie op het bovenstaande, wijst de regering erop dat het centrale thema van hoofdstuk 4 de vraag is of de overheid bij het uitvoeren van publieke taken gebruik kan maken van de markt dan wel marktwerking binnen de overheid kan simuleren. Dit ter verbetering van de doelmatigheid, kwaliteit en doeltreffendheid van overheidsbeleid. Deze vraag moet worden gezien in het streven naar het optimaliseren van het instrumentarium voor de uitvoering van overheidsbeleid. Een en ander staat los van de (voor-)vraag in welke mate er bij een bepaalde taak sprake is van collectieve verantwoordelijkheid. De vraag ten principale naar een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement wordt in hoofdstuk 4 dan ook niet besproken. Om deze reden is niet expliciet ingegaan op de resultaten die het onderzoek naar de zbo's opgeleverd heeft.

De raad erkent dat er goede redenen zijn om te trachten ook in publieke organisaties de prikkels te versterken om «klantgericht», doelmatig en kostenbewust te werken. De Raad wijst er wel op dat bij de overheid andere waarden vaak de doorslag moeten geven. Daarom dient de terminologie van de markt binnen de overheid terughoudend te worden gebruikt.

De regering onderschrijft ten volle de stelling van de Raad dat bij de overheid andere waarden vaak de doorslag moeten geven. Het introduceren van andere of extra prikkels kan leiden tot verbetering van doelmatigheid, kwaliteit en doeltreffendheid van overheidsbeleid. Het introduceren van (elementen van) marktwerking is evenwel nimmer doel op zich.

Zoals ook in de Miljoenennota verwoord, dient benutting van de markt recht te doen aan het (quasi-)collectieve karakter van de goederen die moeten worden voortgebracht. Niet alle beleidsterreinen cq. overheidsvoorzieningen lenen zich voor privatisering, aanbesteding of vraagfinanciering. Voorts dient het benutten van de markt niet tot politiek en maatschappelijk ongewenste uitkomsten te leiden en mag de introductie van marktwerking niet ten koste gaan van principes als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

In de Miljoenennota wordt niet over «de markt binnen de overheid» gesproken. Wel over simulering – nabootsing – van marktwerking binnen de overheid. De regering ziet niet in dat bij dit laatste terughoudendheid moet worden betracht. Zoals hiervoor gesteld, is benutting van de markt niet altijd mogelijk. Alsdan blijft de uitvoering van overheidsbeleid geheel in eigen hand. De gedachte is dat simulatie van marktwerking binnen de overheid in die gevallen tot meer doelmatig en doeltreffend overheidshandelen kan leiden. Centrale randvoorwaarde bij simulatie van de markt binnen de overheid, zo wordt ook in hoofdstuk 4 geschreven, is dat dit niet ten koste mag gaan van de beleidsdoelstelling.

10. De verantwoordelijkheid van de overheid; 150 jaar Grondwet.

Bij het systematisch zoeken naar het antwoord op de vraag welke taken de overheid kan afstoten, verzelfstandigen of uitbesteden, stuit men onvermijdelijk op de fundamentele vraag naar de essentie van de publieke taak.

Volgend jaar viert Nederland het 150-jarig bestaan van de Grondwet van 1848, het begin van de ontwikkeling naar de democratische rechtsstaat.

Kenmerkend voor de democratische rechtsstaat zijn de heerschappij van het recht, democratische participatie en publieke verantwoording. In 1983 zijn de sociale grondrechten, te weten voldoende werkgelegenheid, bestaanszekerheid en welvaartsspreiding, bewoonbaarheid en leefmilieu, volksgesondheid, woongelegenheid, maatschappelijke en culturele ontplooiing in de Grondwet verankerd als voorwerp van zorg van de overheid. Onderwijs was dit al sinds jaar en dag. Zij behoren evenals bijvoorbeeld handhaving van recht en veiligheid tot de «kernverantwoordelijkheden» van de overheid. Zij krijgen steeds, afhankelijk van de maatschappelijke situatie, inhoud en vorm. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de democratische en sociale rechtsstaat kan de overheid echter niet aan anderen overdragen. Ook wanneer de uitvoering van belangrijke en omvangrijke overheidstaken aan min of meer zelfstandige organisaties wordt opgedragen dienen de burgers verzekerd te blijven van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, van bereikbaarheid en toegankelijkheid, van publieke controle op de besteding van collectieve middelen en van de mogelijkheid ministers uiteindelijk ter verantwoording te roepen.

Alle noodzakelijke verbeteringen in de beschikbaarheid en kwaliteit van publieke voorzieningen moeten tegen die achtergrond worden beoordeeld. Deze verbeteringen zijn juist nu van belang. De totstandkoming van de EMU zal immers tot meer beleidsconcurrentie tussen de nationale overheden leiden. De beschikbaarheid en kwaliteit van publieke voorzieningen wordt in die concurrentie extra belangrijk. Daarnaast zijn deze publieke voorzieningen in een open Europese markt onontbeerlijk om sociale onevenwichtigheden tegen te gaan. Een stelsel van voor allen toegankelijke goede publieke voorzieningen leidt tot een rechtvaardige publieke inkomensverdeling. Daarmee draagt de overheid bij aan het handhaven van de sociale cohesie.

10. De Raad stelt dat bij het systematisch zoeken naar het antwoord op de vraag welke taken de overheid kan afstoten, verzelfstandigen of uitbesteden, men onvermijdelijk op de fundamentele vraag naar de essentie van de publieke taak stuit.

«Kernverantwoordelijkheden» krijgen steeds, afhankelijk van de maatschappelijke situatie, inhoud en vorm. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de democratische en sociale rechtstaat, zo stelt de Raad, kan de overheid niet aan anderen overlaten. Ook wanneer de uitvoering van belangrijke en omvangrijke overheidstaken aan min of meer zelfstandige organisaties worden overgedragen dienen de burgers verzekerd te blijven van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, van bereikbaarheid en toegankelijkheid, van publieke controle op de besteding van collectieve middelen en van de mogelijkheid ministers uiteindelijk ter verantwoording te roepen. Alle noodzakelijke verbeteringen in de beschikbaarheid en kwaliteit van publieke voorzieningen moeten tegen die achtergrond worden beoordeeld, zo wordt geschreven.

Zoals hiervoor is aangegeven, handelt hoofdstuk 4 niet zozeer over de vragen ten principale welke taken de overheid kan afstoten of verzelfstandigen. Centraal thema is op welke wijze overheidshandelen het meest doelmatig en doeltreffend vorm kan worden gegeven. Dat de overheid de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de democratische en sociale rechtstaat niet aan anderen kan overlaten en dat noodzakelijke verbeteringen in de beschikbaarheid en kwaliteit van publieke voorzieningen tegen de door de Raad geschetste achtergrond moeten worden beoordeeld, wordt door de regering volledig beaamd.

11. Samenvatting.

Dankzij een verstandig budgettair beleid gesteund door een gunstige economische ontwikkeling is ook naar de mening van de Raad toetreding tot de EMU voor ons land gewaarborgd. Ook in jaren van ruime materiële vooruitgang staat de regering steeds weer voor moeilijke beslissingen. Door de stijgende welvaart verhogen burgers en bedrijven de druk op het milieu en doen resultaten van goed milieubeleid teniet. Extra budgettaire ruimte kan besteed worden aan lastenverlichting, mede gericht op lagere arbeidskosten, waardoor men looninflatie tegengaat. Maar dan is een snellere daling van het tekort – die de voorkeur van het college zou hebben – niet mogelijk. Het Rijk

moet meer geld aan rente betalen in plaats van dat geld reëel aan te wenden. Bovendien eist de vergrijzing binnen enige jaren extra begrotingsruimte. Daarnaast dienen het niveau en de kwaliteit van onze publieke voorzieningen gewaarborgd te blijven.

De Raad meent dat het «Nederlandse model» in belangrijke mate rust op een breed verbreide bereidheid in onze samenleving noodzakelijk maar belastend beleid te aanvaarden. Daardoor bestaat ook een stabiel politiek klimaat: verschillende coalities voeren een gelijksoortig sociaal-economisch beleid.

Het op grote schaal vroeg ophouden met werken is een luxe, die wij ons niet lang meer kunnen permitteren. Op korte termijn zal het beleid op een grotere deelname van ouderen aan het arbeidsproces moeten worden gericht.

Bij het streven publieke taken af te stoten, te privatiseren, in zbo's of agentschappen onder te brengen of uit te besteden stuit men onvermijdelijk op de vraag naar de essentie van het publieke domein. De Raad meent dat er verscheidene voorbeelden zijn van niet goed doordachte keuzen. Hij wijst daarbij op het onderzoek naar zbo's.

Voor de Raad is het uitgangspunt, dat de overheid niet louter een leverancier van publieke goederen en diensten is, maar de waarborg van de democratische en sociale rechtsstaat, gekenmerkt door de heerschappij van het recht, democratische participatie en publieke verantwoording en verwezenlijking van sociale grondrechten.

Het waarborgen van de overheidsvoorzieningen van de burgers betekent kwaliteit en toegankelijkheid, toezicht op verzelfstandigde organen, controle en in het bijzonder de garantie dat de betrokken ministers uiteindelijk ter verantwoording kunnen worden geroepen. Het gaat immers om de publieke inkomensverdeling.

De viering van het 150-jarig bestaan van de Grondwet, waarin ook de fundamentele verantwoordelijkheid van de overheid voor de basisvoorzieningen jegens de burgers is vastgelegd, vormt naar het oordeel van het college een goede stimulans om het inzicht in deze vraagstukken te verdiepen.

11. In zijn slotbeschouwing stelt de Raad, dat dankzij een verstandig budgettair beleid, gesteund door een gunstige economische ontwikkeling, toetreding tot de EMU is gewaarborgd. Daarbij schetst de Raad de elementen van afweging tussen tekortreductie en lastenverlichting. De Raad vestigt evenals de regering de aandacht op de lage arbeidsparticipatie van ouderen.

De regering is in voorgaande paragrafen ingegaan op een aantal onderwerpen waarvoor de Raad aandacht vraagt. Op een aantal plaatsen heeft de regering aanpassingen verwerkt in de Miljoenennota.

De Raad van State geeft U in overweging het hierbij gaande ontwerp van de Miljoenennota 1998 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk-Willink*

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, no. 92002038 verleende machtiging, zal ondergetekende de begrotingshoofdstukken van het dienstjaar 1998 op 16 september aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,
G. Zalm