

Vergaderjaar 1995–1996

24 400

## 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. 11 september 1996 en het nader rapport d.d. 14 september 1995, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 september 1995, no. 95.006639, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de concept-Miljoenennota 1996, met bijlagen.*

Op 11 september 1995 heeft de Raad van State het advies no. W06.95.0433 over de concept-Miljoenennota 1996 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. Economisch zomerweer

*Met de regering verheugt de Raad van State zich over de voorspoedige economische ontwikkeling in 1995 en 1996. Gesteund door een aanzienlijk toenemende wereldhandel blijft de uitvoer een belangrijke motor van onze welvaart. De bedrijfsinvesteringen nemen vooral in 1995 flink toe. Van groot belang is de groei van de werkgelegenheid in 1995 en 1996 van 67 000 en 80 000 arbeidsjaren. De prijzen stijgen in geringe mate en wakkeren de loonkostenstijging niet aan. De rente ligt mede door de harde gulden op een internationaal gezien laag peil.*

*Dit alles mag een aantal meer structurele zwakheden in de Nederlandse economie niet versluieren. De hardnekkige werkloosheid daalt nog nauwelijks. Het aanbod van banen voor laag opgeleiden blijft achter door de in verhouding tot de arbeidsproductiviteit te hoge lonen. De toenemende druk van de internationale arbeidsverdeling en de versnelde technologische ontwikkeling maken de positie van de laag opgeleiden nog kwetsbaarder. Naast de gebrekkige werking van de arbeidsmarkt zijn de nog steeds hoge collectieve lastendruk en het zwakke aanpassingsvermogen van de economie in het algemeen negatieve factoren. Een en ander blijkt tevens uit het door de jaren heen relatief laag niveau van de bedrijfsinvesteringen.*

*De Raad stelt overigens vast dat de regering tracht voorwaarden te scheppen om de zwakke kanten van onze economie te versterken en waardeert dit streven.*

1. Met de regering verheugt de Raad zich over de voorspoedige economische ontwikkeling in 1995 en 1996. De conjuncturele opleving kan ertoe leiden dat volgend jaar circa 100 000 personen een baan zullen vinden. De regering is het eveneens met de Raad eens dat deze voorspoedige conjuncturele ontwikkeling de structurele zwakheden in de Nederlandse economie niet mag versluieren. De werkloosheid blijft immers op een hoog niveau. De Raad noemt de gebrekkige werking van de arbeidsmarkt, de hoge collectieve lastendruk en het zwakke aanpassingsvermogen van de economie in het algemeen negatieve factoren. De regering constateert dat de Raad het streven van de regering waardeert dat is gericht op het scheppen van voorwaarden om de zwakke kanten van onze economie te versterken. De regering maakt hieruit op dat de Raad ook het streven naar volgehouden loonmatiging en beperking van de arbeidskosten door lastenverlichting met een accent op de onderkant van het loongebouw ondersteunt.

## **2. Spanning tussen analyse en beleid**

*De Raad kan in grote lijnen de analyse van de economische, sociale en budgettaire problematiek van de regering onderschrijven. Hij citeert met instemming de opvatting dat juist in een periode van gunstige conjunctuur het financieel-economisch beleid een basis moet leggen voor een duurzame gezonde economische ontwikkeling, in het bijzonder ten aanzien van de overheidsfinanciën, de arbeidsmarkt en het concurrentievermogen van de Nederlandse economie. Bij mooi economisch weer is het immers eenvoudiger ingrijpende maatregelen te treffen dan bij harde tegenwind. Het college stelt vast dat een aantal ontwikkelingen mede te danken is aan het regeringsbeleid. Het feit dat voor het eerst sinds vele jaren het aantal personen onder de 65 jaar met een uitkering ten opzichte van de werkenden in 1995 en 1996 daalt is hopelijk van structurele aard. Waardering verdient het afspreken van vaste kaders voor de omvang van de rijksuitgaven en het streven zich daar consequent aan te houden. Evenzeer is de Raad ingenomen met een berekening van het financieringstekort waarin geen oneigenlijke, flatterende elementen zijn verborgen. Het centrale thema van 's Raads kritiek is echter, zoals hij hierna zal uiteenzetten, dat de regering van de gunstige omstandigheden onvoldoende gebruik maakt. Daarbij acht het college, zoals het een reeks van jaren deed blijken, vooral de omvang van de overheidsschuld een nijpend probleem.*

2. De regering stelt vast dat de Raad in grote lijnen de analyse van de economische, sociale en budgettaire problematiek van de regering kan onderschrijven. Met de regering is de Raad van mening dat juist in een periode van gunstige conjunctuur het financieel-economische beleid een basis moet leggen voor een duurzame gezonde economische ontwikkeling, in het bijzonder ten aanzien van de overheidsfinanciën, de arbeidsmarkt en het concurrentievermogen van de Nederlandse economie.

De Raad spreekt als zijn mening uit dat het afspreken van vaste kaders voor de omvang van de Rijksuitgaven en het streven zich daar consequent aan te houden, waardering verdient. De regering neemt met instemming kennis van deze waardering. De regering merkt overigens op dat er niet alleen sprake is van afspraken en van het streven zich daaraan te houden, maar dat de budgettaire realisaties voor 1994 en de vooruitzichten voor de jaren 1995 en 1996 ook daadwerkelijk binnen deze uitgavenkaders blijven. Met de handhaving van de uitgavenkaders, in combinatie met de aanwending van belastingmeevallers voor tekortreductie, wordt de basis versterkt voor een succesvolle vermindering van de overheidsschuld in de komende jaren.

Ten aanzien van de overige twee door de Raad genoemde beleidsterreinen, te weten de arbeidsmarkt en het internationale concurrentievermogen, merkt de regering op dat aan deze twee aandachtspunten recht wordt gedaan in de policy-mix waartoe is besloten. De regering mist in de analyse van de Raad een samenhangend oordeel over de beleidsvoornemens ten aanzien van alle drie de aandachtspunten, zeker tegen de achtergrond van het feit dat de Raad de knelpunten die hier zijn, onderschrijft.

Met de Raad is de regering van mening dat de omvang van de overheidsschuld een nijpend probleem is; anders dan de Raad meent de regering dat, tegen de achtergrond van het voorgaande, het voorgenomen budgettaire

beleid voor 1996, in samenhang met de vermoedelijke uitkomsten voor 1995, een verantwoorde aanzet geeft voor verdere reductie van de overheidsschuldquote.

### 3. Te geringe daling overheidsschuld

*De Raad acht de daling van het beleidsrelevante financieringstekort met 0,1% dit jaar en 0,4% in 1996 gelet op de gunstige economische ontwikkeling onvoldoende. Op deze wijze komt een enigszins substantiële daling van het aandeel van de nationale schuld in het bruto binnenlands produkt (BBP) immers niet in zicht. Zo'n daling acht de Raad van groot belang. Uit de Miljoenennota blijkt dat een gestage daling van de overheidsschuld in een bevredigend tempo een voorwaarde is voor Nederlandse deelname aan de Economische en Monetaire Unie (EMU). De noodzaak van een verdere daling wordt nog eens onderstreept door de aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 12 juli 1995, strekkende tot beëindiging van de situatie van een buitensporig overheidstekort in Nederland. Het tijdig voldoen aan de normen vormt een inspanningsverplichting die bij verdrag is aangegaan. Een onvoldoende inspanning zou tevens tot een zwakke onderhandelingspositie voor de toetreding tot de EMU leiden en kan ook risico's op de financiële markten meebrengen.*

*Bij deze stand van zaken constateert de Raad met zorg dat de schuldquote voor 1996 met 78,4% aanzienlijk boven het uiteindelijk vereiste niveau (60%) ligt. Bovendien is berekend dat, zelfs bij een jaarlijkse tekortreductie van 0,75% en een reële groei van het BBP van 2,75%, in 2000 een niveau van slechts 72% bereikt zal worden. Dan, zo blijkt uit de analyse, begint een lange periode waarin zich de stijgende lasten ten gevolge van de voortgaande vergrijzing van de bevolking doen gevoelen, «welke budgettaire druk wel is op te vangen, mits tijdig in het beleid meegewogen». Terecht signaleert de regering dat de rentelasten met ruim 30 miljard gulden in 1996 de op één na grootste uitgavenpost vormen, die bovendien nog steeds groeit.*

*De Raad is derhalve van mening dat het bereikte resultaat onvoldoende is. Uiteraard kan de regering de problematiek van een over zeer vele jaren tot een te hoog niveau opgebouwde schuldenlast niet in enkele jaren oplossen. Zij kan naar de mening van de Raad echter wel meer bereiken dan het vooralsnog zeer bescheiden tempo van de daling van de EMU-schuldquote, vooral omdat daarbij reeds rekening is gehouden met omvangrijke opbrengsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen. De Raad merkt daarbij terzijde op dat de in bijlage 13 geraamde opbrengsten van 2425 en 3247 miljoen gulden (verkoop staatsbezit) voor 1995 en 1996 verduidelijking behoeven, gelet op de voorgenomen verkoop van de tweede tranche KPN in de tweede helft van 1995. Een verdere daling van het begrotingstekort zal in 1997 moeten worden gerealiseerd, aldus de Miljoenennota. Het is onzeker of dat onder de dan geldende, nu nog onbekende omstandigheden, mogelijk zal blijken. De uitgavenramingen gaan voor 1997 en 1998 uit van een halve koppeling in de sociale zekerheid en een nog niet opgeloste uitgavenoverschrijding.*

*Dit alles overziende is de Raad van oordeel dat een lager financieringstekort voor 1996 inzet van het beleid zou moeten zijn.*

3. De Raad acht de daling van het financieringstekort in het licht van de gunstige economische ontwikkeling onvoldoende. Met deze daling komt een substantiële daling van het aandeel van de schuld in het BBP immers niet in zicht. De regering merkt hierbij op dat ten opzichte van de ramingen in de Miljoenennota 1995 het beleidsrelevante tekort en de schuldquote duidelijk lager uitkomen.

	1995		1996	
	MN 1995	MN 1996	MN 1995	MN 1996
Beleidsrelevant tekort	3,9	3,5	3,4	3,1
Schuldquote	79,7	78,7	80,9	78,4

De schuldquote komt volgens de huidige raming 2½%-punt BBP lager uit dan in de Miljoenennota van vorig jaar nog werd geraamd en tevens de Regeerakkoordstand voor deze jaren was. Maar niet alleen het niveau is

aanzienlijk lager, ook de richting waarin de schuldquote zich ontwikkelt, is ten gunste gekeerd. Werd vorig jaar nog een oploop van de schuldquote voorzien van 1995 op 1996 met 1,2%-punt BBP, nu is een (bescheiden) daling mogelijk van 0,3%-punt BBP. De regering kan zich derhalve niet vinden in de opvatting van de Raad dat het bereikte resultaat voor 1996 onvoldoende is.

Bij de beoordeling van het budgettaire beleid moet naar het inzicht van de regering ook het EMU-tekort worden betrokken. Dit daalt in 1996 substantieel: van 3,7%-punt BBP in 1995 naar 2,8%-punt BBP in 1996. Het regeringsbeleid is erop gericht om de vermogens van de sociale fondsen terug te brengen op de vereiste normen. In 1995 is er een tekort bij de sociale fondsen van 0,3%-punt BBP, terwijl in 1996 een overschot wordt gerealiseerd van 0,2%-punt BBP. Al met al is naar het oordeel van de regering de policy-mix voor 1996 evenwichtig en is er geen sprake van een spanning tussen analyse en beleid.

Overigens is de regering met de Raad van mening dat een verdere daling van het begrotingstekort in 1997 zal moeten worden gerealiseerd teneinde de schuldquote verder te kunnen reduceren. Dit is niet alleen nodig tegen de achtergrond van de toelatingsvoorwaarden tot de derde fase van de Economische en Monetaire Unie, maar ook om de rentegevoeligheid van de begroting te verminderen en om ruimte te creëren voor de opwaartse budgettaire druk van de komende vergrijzing. Op verschillende plaatsen in de Miljoenennota 1996 is deze opvatting ook verwoord.

De Raad merkt op dat de in bijlage 13 geraamde opbrengsten van 2425 miljoen en 3247 miljoen (verkoop staatsbezit) voor 1995 en 1996 verduidelijking behoeven, gelet op de voorgenomen verkoop van de tweede tranche KPN in de tweede helft van 1995. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat in 1995 rekening wordt gehouden met 5 miljard opbrengsten uit hoofde van de tweede tranche KPN-aandelen. Hiervan komt een bedrag van 2425 miljoen tot uitdrukking in de regel «aan- en verkoop staatsbezit» in bijlage 13 (regel 22); het restant van de 5 miljard maakt onderdeel uit van de regel «FES-saldo» (regel 21). De 3247 miljoen in 1996 bestaat uit enerzijds 2500 miljoen ontvangsten die liggen buiten de sfeer van de micro-lasten en die niet-relevant zijn voor het beleidsrelevante financieringstekort en anderzijds uit diverse verkopen van staatsbezit die zijn geraamd in de begrotingen van EZ en OCW (o.m. verkoop scholen, verkoop NOB).

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in bijlage 13 een voetnoot met deze strekking opgenomen.

#### **4. Mogelijkheden tot lager tekort**

*Binnen de door het kabinet gemaakte afspraken was het naar de mening van de Raad mogelijk geweest het financieringstekort verder terug te dringen, mede gezien de gunstige conjuncturele omstandigheden. Hij denkt daarbij aan het door de regering aanvaarden van een overschrijding van het uitgaven-niveau binnen de zorgsector van 600 miljoen gulden in 1995. vervolgens heeft de regering ruimte gevonden voor een aantal extra uitgaven. Zo is onder meer besloten tot een volledige koppeling van de uitkeringen aan de lonen in de marktsector in 1996, hetgeen in dat jaar tot een uitgavenverhoging van 700 miljoen gulden leidt. Bovendien zal de voor de kabinetsperiode overeengekomen lastenverlaging van 9 miljard gulden reeds in 1996 tot een bedrag van 8 miljard gulden gerealiseerd worden. Temporisering van de uitvoering zou tot een geringer financieringstekort hebben geleid. Dit alles klemt te meer aangezien de regering blijkens de Miljoenennota van oordeel is dat «voor 1996 en latere jaren daarbij wel de aannahme cruciaal is dat de wetsvoorstellen voor de Ziektewet, de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet per 1 januari 1996 respectievelijk per 1 januari 1997 daadwerkelijk ingaan». Het steeds tijdig kunnen verwezenlijken van voorgenomen besparingen is, zo meent de Raad, een uitgangspunt dat al vaker onhoudbaar is gebleken. Hoezeer een structurele kostenbeheersing in deze sectoren ook noodzakelijk is, het gaat juist in deze gevallen om wetsvoorstellen die vergaande gevolgen hebben voor grote groepen burgers. De wetgever moet dan op een zeer zorgvuldige wijze te werk gaan. Wetgeven onder een grote tijdsdruk om budgettaire redenen is daarbij uit den boze. De regering moet naar de mening van het college tevens het gevaar voorkomen, dat zij te vaak ten aanzien van deze diep ingrijpende onderwerpen haar koers moet wijzigen, met alle daaraan verbonden maatschappelijke onrust. Over de grote lijnen van de uitgavenontwikkeling in 1995 en 1996 heeft de regering op*

*één moment een besluit genomen. Daarbij heeft zij terecht geconcludeerd, dat dit de bestuurlijke rust en stabiliteit van het beleid ten goede komt. Het college meent dat de voordelen van deze besluitvormingsmethode op andere terreinen eveneens van toepassing zijn.*

*Tegen deze achtergrond herhaalt de Raad zijn reeds vorig jaar uitgesproken voorkeur voor een beleid waarbij extra uitgaven worden beperkt totdat het financieringstekort verder is teruggedrongen. Deze voorkeur geldt ook voor enige temporisering van de lastenverlichtingen.*

4. Naar de mening van de Raad was het binnen de door het kabinet gemaakte afspraken mogelijk geweest het financieringstekort verder terug te dringen, mede gezien de gunstige conjuncturele omstandigheden. De Raad noemt in dit verband de incidentele uitgavenoverschrijding van de zorgsector in 1995, de extra middelen voor uitgavenprioriteiten, met de volledige koppeling van de uitkeringen in 1996 als voorbeeld, en de omvang van de lastenverlichting in het licht van het terzake over de gehele kabinetsperiode afgesproken bedrag. De Raad wijst er ook op dat de regering uitgaat van het tijdig verwezenlijken van een aantal besparingsmaatregelen, en dat het steeds tijdig kunnen verwezenlijken van voorgenomen besparingen al vaker onhoudbaar is gebleken.

Een essentieel onderdeel van het budgettaire beleid is het handhaven van de (reële) uitgavenkaders. Daarbij wordt een indeling gemaakt in drie sectoren: de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en de zorgsector. In 1995 blijven de uitgaven binnen het uitgavenplafond voor deze sectoren tezamen. In de sociale zekerheid is er door een meevallende uitgavenontwikkeling zelfs sprake van een onderschrijding; deze bedraagt 0,9 miljard in 1995. In dat licht acht de regering de incidentele overschrijding in de zorgsector van 0,5 miljard aanvaardbaar.

Ten aanzien van de uitgavenoverschrijding in de zorgsector merkt de regering overigens op dat het nog in 1995 compenseren van de in dit jaar dreigende overschrijding in die sector tot de bestuurlijke onmogelijkheden behoort. Mede in het licht van de meevallende ontwikkeling in de rest van de collectieve sector heeft de regering daarom besloten om af te zien van compensatie van de dreigende overschrijding. De regering merkt bovendien op dat juist een van de kenmerken van het meer trendmatige begrotingsbeleid is dat aanpassingen in de lopende uitgaven zich beperken tot een minimum, juist met het oog op zorgvuldige wetgeving en meer bestuurlijke stabiliteit, die ook in het advies van de Raad worden benadrukt.

In 1996 blijven de uitgaven binnen de voor de diverse sectoren geformuleerde uitgavenplafonds. Bij de sociale zekerheid is er, evenals in 1995, sprake van een onderschrijding van het uitgavenplafond. Bij deze onderschrijding is reeds rekening gehouden met de extra uitgaven in verband met de koppeling in 1996.

De Raad zet vraagtekens bij het door laten gaan van de volledige koppeling. De regering merkt hierbij op dat de koppeling van de lonen aan de uitkeringen is vastgelegd in de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid (WKA). De WKA verplicht de regering om over te gaan tot volledige koppeling indien de raming van de zogenoemde I/A-ratio beneden de norm van 82,6% ligt. In de MEV-raming voor 1996 bedraagt de I/A-ratio 81,5%. Op grond van deze vooruitzichten is de regering verplicht over te gaan tot een volledige koppeling.

Het handhaven van de uitgavenkaders biedt de mogelijkheid om de budgettaire voordelen, die voortvloeien uit een hogere economische groei dan in het Regeerakkoord, deels voor een lager financieringstekort en deels voor een sterkere verlaging van de lasten op micro-niveau aan te wenden. Op deze wijze worden de voordelen van een goede uitgavenbeheersing en een hogere economische groei zowel gebruikt om de ongunstige schuldpositie aan te pakken, als om, via extra verlaging van de micro-lasten, de werkgelegenheidspositie te verbeteren.

Daarbij is van belang op te merken dat de onderschrijding van het uitgavenkader en de gunstige ontwikkeling van het draagvlak bij de sociale fondsen min of meer automatisch leidt tot een lagere premie-ontwikkeling. Door vermindering van rijksbijdragen en premienabetalingen aan het Rijk is een deel ervan omgezet in belastingverlaging. De financiële bijdrage aan de lastenverlichting vanuit de rijksbegroting zelf is beperkt en wordt volledig gedekt uit terugdringing oneigenlijk gebruik van BTW en overdrachtsbelasting,

alsmede uit lagere EU-afrachten (lagere invoerrechten i.v.m. GATT). Belastingmeevallers zijn ten volle aangewend om het tekort te verlagen.

De regering stemt in met de mening van de Raad, dat de wetgever bij belangrijke wetsvoorstellen zoals de ZW, de WAO en de AAW op zorgvuldige wijze te werk moet gaan. De regering hecht ook aan zorgvuldige wetgeving en een verantwoorde invoering, zoals ook blijkt uit uitstel van de invoering van de wijzigingen in de AAW/WAO met een jaar. Maar tevens acht de regering het mogelijk en verantwoord dat de voorgenomen beleidsvoornemens op de in de Miljoenennota vermelde tijdstippen daadwerkelijk zullen ingaan. In de budgettaire kaders wordt derhalve ook daarvan uitgegaan.

De regering stelt verheugd vast dat de Raad constateert dat het ene besluitvormingsmoment de bestuurlijke rust en stabiliteit van het beleid ten goede is gekomen, en dat de voordelen van deze besluitvormingsmethode op andere terreinen eveneens van toepassing zijn.

## **5. Werkgelegenheid en inkomen**

*Ondanks de ook Europees gezien gunstige groei van de werkgelegenheid blijft het niveau van de werkloosheid hoog. Dat is uiteraard vooral het gevolg van het aanbod op de arbeidsmarkt. Dat dit aanbod door demografische ontwikkelingen over enkele decennia sterk zal afnemen kan nu geen soelaas bieden. Evenzeer zal de aanpak van de WAO tot een extra stijging van het aantal werklozen blijven leiden. Direct op de langdurig werklozen gerichte maatregelen zijn dan ook begrijpelijk. De werking ervan zal echter kunnen tegenvallen. Mensen die met behulp van subsidies een baan krijgen waren voor een deel immers anders ook in dienst genomen, terwijl zij andere werknemers uit die banen kunnen verdringen. Bij het intrekken van dergelijke maatregelen worden de kosten van deze arbeidskrachten voor de werkgevers prohibitief hoog.*

*Zij zullen daarom aarzelen deze extra arbeidsplaatsen te scheppen.*

*De regering wil aan de groei van de werkgelegenheid bijdragen door middel van een goede publieke aanbodzijde en een heldere regelgeving, bijvoorbeeld van ecologische randvoorwaarden, en door het wegnemen van bureaucratistische belemmeringen. Om het terugdringen van bovenmatige regelgeving en de administratieve lastendruk op het bedrijfsleven kracht bij te zetten is de Ministeriële Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit ingesteld. De Raad ziet uit naar de concrete inhoud van de nog komende uitgewerkte voorstellen. Hij verwijst wel naar vele door hem uitgebrachte adviezen waarin hij zeer gedetailleerde regelgeving en verzwarende van administratieve lasten constateerde. Hij signaleert ook hier een spanning tussen analyse en beleid. Ook de steeds verder ingrijpende Europese regelgeving legt nationaal een druk op het streven naar minder regels. Het voorkomen en afschaffen van overbodige en onnodig ingewikkelde regels moet daarom met te meer kracht worden bevorderd. Het plan bestaat om voorgenomen belangrijke regelgeving te voorzien van een toets op de sociaal-economische effecten en de gevolgen voor het milieu, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Na de ervaringen met de inmiddels afgeschafte dereguleringsstoets past een waarschuwing dit voornemen niet te laten verworden tot een inhoudsloze routine.*

*Het overbrengen van een aantal voorzieningen uit het AWBZ-pakket, gepaard met de voorgenomen bijdragen uit de collectieve middelen aan de ziekenfondsen, werkt op het besteedbaar inkomen van ziekenfondsverzekerden positiever uit dan op dat van particulier verzekerden. De Raad adviseert over de betekenis hiervan voor de inkomensontwikkeling van ambtenaren en kleine zelfstandigen uitgebreider informatie in de nota te verstrekken.*

5. De Raad stelt terecht dat het niveau van de werkloosheid hoog blijft en meent dat direct op de langdurig werklozen gerichte maatregelen begrijpelijk zijn. De Raad signaleert dat de werking ervan echter tegen zal kunnen vallen en waarschuwt voor verdringing. Het beleid van de regering is erop gericht deze verdringing te voorkomen en, door middel van generieke lastenverlichting met een accent op de onderkant, zoveel als mogelijk is de vraag naar arbeid over een breed front te vergroten. Met deze lastenverlichting komt de regering eveneens tegemoet aan het ook door de Raad signaleerde probleem van de hoge collectieve lasten. De regering is van mening dat deze lastenverlichting nodig is in het belang van een vergroting van de arbeidsparticipatie en is

eveneens van mening dat de omvang ervan verantwoord is in het licht van de budgettaire doelstellingen. De lastenverlichting gaat immers geenszins ten koste van de reductie van het financieringsstekort, maar kan per saldo volledig gefinancierd worden uit de gunstige ontwikkelingen binnen de sociale rondsen. Wat dit betreft zij verwezen naar tabel 3.3.2 in de Miljoenennota waaruit blijkt dat de lastenverlichting in 1996 niet ten laste gaat van de Rijksbegroting.

Terecht stelt de Raad dat de regering aan de groei van de werkgelegenheid wil bijdragen door middel van een goede publieke aanbodzijde en een heldere regelgeving en door het wegnemen van bureaucratische belemmeringen.

De regering onderschrijft de zorg van de Raad dat de steeds verder ingrijpende Europese regelgeving een druk legt op het nationale streven naar minder regelgeving. De regering ondersteunt dan ook initiatieven op Europees niveau om bovenmatige regelgeving tegen te gaan en de effectiviteit van nieuwe regelgeving te vergroten. In dit verband merkt de regering op dat de Europese commissie de naar de voorzitter genoemde Molitor-groep heeft ingesteld met als opdracht het gehele terrein van de regelgeving te onderzoeken op mogelijkheden van deregulering. Het eindrapport van de groep is door de Europese Commissie aan de Europese Raad aangeboden. De regering onderschrijft de hoofdlijnen van het Molitor-rapport en is voornemens om de Kamer op korte termijn te informeren over haar standpunt over de voorstellen van de commissie Molitor en de wijze waarop op nationaal niveau hieraan een vervolg kan worden gegeven.

In dit verband zijn ook van belang de aanbevelingen van de commissie Koopmans, die in het kader van het MDW-project, voorstellen heeft gedaan om de kwaliteit van de EU-regelgeving te verbeteren. De belangrijkste voorstellen zijn:

- het bereiken van een grotere discipline op EU-niveau bij de keuze tussen het richtlijn- en het verordeninginstrument;
- de verdere ontwikkeling en uitbouw van richtsnoeren voor de kwaliteit van EU-regelgeving;
- de oprichting van een communautair orgaan dat regelgeving op kwaliteitseisen toetst.

In de brief aan de TK over de voortgang van het MDW-project is toegezegd, dat de ideeën van de werkgroep worden ingebracht bij de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie en dat deze tevens onder de aandacht zal worden gebracht van de regeringen van de lidstaten.

De regering onderschrijft ook de zorg van de Raad dat het plan om de voorgenomen belangrijke regelgeving te voorzien van een toets op sociaal-economische effecten en op de gevolgen voor het milieu, op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verwordt tot een inhoudsloze routine. Om deze voornemens institutioneel te verankeren, heeft de regering inmiddels een interdepartementale werkgroep ingesteld, die als taak heeft erop toe te zien dat het eerst verantwoordelijke ministerie deze toets op een correcte manier uitvoert.

De Raad adviseert uitgebreide informatie te verstrekken over de betekenis van de overheveling van een aantal voorzieningen uit het AWBZ-pakket, voor de inkomensontwikkeling van ambtenaren en kleine zelfstandigen. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat in de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur waarmee deze overheveling wordt geregeld, op verzoek van de Raad, een nadere beschouwing is opgenomen over de premie-effecten voor verschillende groepen verzekerden.

## **6. Belastingmaatregelen**

*Ter bevordering van de werkgelegenheid en het inkomensbeleid is een reeks maatregelen voorgesteld. Zij bestaan voor meer dan drievierde deel uit belastinguitgaven, ook volgens de meest enge definitie van dit begrip. Deze in de vorm van belastingmaatregelen gegoten veelheid van subsidies heeft bijgedragen tot een versnippering van de beschikbare middelen tot belastingverlaging. Met de 29 maatregelen – inclusief de onlangs aangekondigde maatregelen voor fietsers wordt dit getal 30 – die onder structuurversterking worden gerangschikt, is per saldo slechts 700 miljoen gulden gemoeid. De Raad ziet een aantal fundamentele bezwaren in deze aanpak. In de eerste plaats onttrekken belastinguitgaven zich aan de stringente uitgavennorm, die de regering ampel heeft gemotiveerd. Ten tweede zijn het veelal naar hun aard*

*onbeheersbare open-eindregelingen. De prioriteit van belastinguitgaven wordt slechts bij de invoering van de regeling bepaald. Daarna is de uitgave «onzichtbaar». De opvallende toename van de belastinguitgaven dwingt naar de mening van de Raad tot inpassing van het totaal van deze uitgaven in de uitgavennorm om de greep op de uitgaven te behouden.*

*Daartoe is een duidelijke bepaling van het begrip belastinguitgave noodzakelijk. Tevens zullen criteria voor de inbedding in de belastingwetgeving van deze niet uit de fiscale sfeer opkomende maatregelen moeten worden opgesteld en uitgewerkt.*

*Vele belastinguitgaven compliceren bovendien de belastingwetgeving ernstig. Daar komt bij dat belastinguitgaven de administratieve lasten van het bedrijfsleven in strijd met het regeringsbeleid verzwaren.*

*Versnippering van de voor lastenverlichting beschikbare middelen vermindert de mate waarin de maatregelen doel treffen. Een meer geconcentreerd gebruik van de middelen verdient de voorkeur.*

6. De Raad stelt dat van de reeks maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid en het inkomensbeleid drievierde deel bestaat uit belastinguitgaven. De Raad ziet een aantal fundamentele bezwaren tegen deze aanpak. Deze bezwaren richten zich erop dat belastinguitgaven zich onttrekken aan de stringente uitgavennorm en dat zij veelal naar hun aard open-eindregelingen zijn. De regering merkt bij deze opvatting van de Raad het volgende op. De lastenverlichting voor 1996 is ingevuld met een samenstel van maatregelen waarmee zo effectief mogelijk wordt ingespeeld op werkgelegenheid en inkomensbeleid. Een deel is gericht op structuurversterking en vormt een uitvloeisel van het Regeerakkoord, te weten het MKB-pakket van 500 mln. en de terugsluis regulerende energiebelasting of wordt gefinancierd uit nieuwe belastingopbrengsten, namelijk de terugsluis BTW-reparatie. Sommige maatregelen bestaan uit een aanpassing of verruiming van bestaande fiscale regelingen (bijvoorbeeld de stroomlijning van maatregelen, de verhoging van bedragen of de verlaging van tarieven). De regering meent dat een onomstreden afbakening van belastinguitgaven niet mogelijk is, maar meent dat bij de nieuw in te voeren fiscale maatregelen voor 1996 er vier zijn waaraan het karakter van belastinguitgaven zou kunnen worden toegekend (de afdrachtkorting lage lonen, de loonfaciliteiten leerlingwezen en kinderopvang en de faciliteit kapitaalverstrekking (door) starters).

De regering merkt op dat de eventuele keuze voor een fiscale maatregel in plaats van een subsidie gebaseerd is op een zorgvuldige afweging waarbij onder meer doeltreffendheid (beleidseffectiviteit), doelmatigheid (kosten-efficiëntie, waaronder administratieve lasten) en de inpasbaarheid binnen de fiscale structuur alsmede de verenigbaarheid van de maatregel met budgettaire voorwaarden een rol spelen. Wat dit laatste betreft dient uiteraard de financiële dekking gegarandeerd te zijn, hetgeen in de begroting 1996 het geval is. Overigens is voorzien in regelmatige beleidsevaluaties ten aanzien van de diverse maatregelen.

De Raad meent dat veel belastinguitgaven het fiscale stelsel compliceren, dat zij de administratieve lasten van bedrijven verzwaren en de voor lastenverlichting beschikbare middelen versnipperen. De regering merkt hierbij op dat de in te voeren maatregelen in aantal noch in omvang significant afwijken van hetgeen fiscaal al bestaat, dan wel aansluiten bij eerdere pakketten. Met verschillende maatregelen wordt bovendien tegemoet gekomen aan wensen van het bedrijfsleven. Andere fiscale maatregelen houden verband met het streven van het kabinet het internationale fiscale vestigingsklimaat van Nederland te verbeteren. De Raad gaat voorbij aan het internationale aspect dat bij deze maatregelen een rol speelt.

## **7. Een doelmatiger overheid**

*In hoofdstuk IV van de Miljoenennota wordt veel aandacht besteed aan doelmatig werken bij de overheid, meer in het bijzonder aan het hanteren van bedrijfseconomische criteria. Deze worden het meest duidelijk en dwingend toegepast bij agentschappen. Naar het oordeel van de Raad kan de overheid de functie van een agentschap niet geheel aan de markt overlaten: dan zou zij de functie wel kunnen privatiseren. In de mate waarin typisch publieke elementen in het functioneren van agentschappen de doorslag geven is het moeilijk op louter bedrijfseconomische gronden kosten en baten te berekenen.*

*De Raad heeft met instemming kennis genomen van het beleid dat ter zake een geleidelijke aanpak geboden is en dat men van opgedane ervaringen wil leren. Hij wil nog de aandacht vragen voor het voornemen in 1997 alle agentschappen te evalueren. Terecht zal het daarbij vooral gaan om de vraag of het gedrag van de betrokkenen door de bedrijfseconomische prikkels tot doelmatiger werken heeft geleid. De Raad wil echter waarschuwen voor de gedachte dat dergelijke gedragsveranderingen binnen enkele jaren tot stand komen.*

*Ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen heeft de regering naar aanleiding van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer in een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangekondigd, dat deze organen zullen worden «doorgelicht», terwijl de wijze waarop zij zullen worden ingesteld nader zal worden geregeld. Ook uit deze feiten leidt de Raad af, dat aan het verzelfstandigen van overheidstaken duidelijke risico's zijn verbonden; dat geldt ook voor privatisering. De Raad merkt ten slotte op, dat het uitbesteden van publieke diensten aan particuliere uitvoerders tot vermenging van verantwoordelijkheden tussen overheid en particulieren kan leiden. De juridische status van dergelijke diensten mag niet onzeker zijn. Bij het afstand doen van publieke verantwoordelijkheden is grote zorgvuldigheid geboden.*

7. De Raad heeft er met instemming kennis van genomen dat naar het oordeel van de regering bij de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van agentschappen een geleidelijke aanpak geboden is zodat lering kan worden getrokken uit de ervaringen die worden opgedaan met het werken met een bedrijfseconomisch stelsel. De Raad wijst erop dat de overheid de functie van een agentschap niet geheel aan de markt kan overlaten: dan zou de functie wel kunnen worden geprivatiseerd.

De regering merkt op dat het bij agentschappen gaat om taken waarvan is bepaald dat deze door het Rijk moeten worden uitgevoerd. Bij agentschappen worden bedrijfseconomische elementen en prikkels in de bedrijfsvoering aangebracht.

Soms gebeurt dit door binnen de rijksoverheid een vraag- en aanbodrelatie te creëren tussen beleidsdirecties en een agentschap. Er is geen sprake van dat de regering langs deze weg voornemens is de functie van een agentschap aan de markt over te laten. Het gaat immers om interne verzelfstandiging en niet om privatisering. Bij de algemene evaluatie die de regering van plan is in 1997 uit te voeren, zal worden bezien of de bedrijfseconomische prikkels inderdaad tot stand (kunnen) komen. De regering is het met de Raad eens dat dat nog niet hoeft te betekenen dat de gedragsveranderingen in 1997 al tot stand zijn gekomen.

De Raad plaatst enkele behartigenswaardige opmerkingen over zelfstandige bestuursorganen. De regering wil deze opmerkingen betrekken bij de resultaten van de doorlichting van zelfstandige bestuursorganen, die thans wordt uitgevoerd.

## **8. Slotbeschouwing**

*De regering ziet zich gesteld voor drie financieel-economische uitdagingen. Zij dient de hypotheek van de gegroeide budgettaire problematiek op te lossen. Dit mede in het licht van de ook door Nederland aanvaarde criteria voor toetreding tot de EMU. Zij moet voorwaarden scheppen om structurele zwakheden in onze economie te helpen opheffen.*

*Tevens moet een goede uitgangspositie worden bereikt voor de komende, kostbare vergrijzing. De Raad meent dat deze problematiek en het daarbij passende beleid goed in de Miljoenennota en Macro-Economische verkenning is uiteengezet. Aan de constatering van de gebreken verbindt de regering echter onvoldoende consequenties. Het college constateert dan ook een spanning tussen analyse en beleid. Mede gezien de gunstige conjunctuur zou de regering het financieringstekort nu sneller moeten terugdringen, de belastingverlichting temporiseren en die beter op essentiële doelen concentreren. Uitblijven van herfststormen kan de regering in zo'n streven steunen. Daarop mag echter niet worden vertrouwd.*

*De Raad van State geeft U in overweging het hierbij gaande ontwerp van de Miljoenennota 1996 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,  
W. Scholten*

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, no. 92.002 038 verleende machtiging, zal ondergetekende de begrotingshoofdstukken van het dienstjaar 1996 op 19 september aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm