

Vergaderjaar 1996–1997

25 000

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

Bij Kabinetsmissive van 2 september 1996, no. 96.004322, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de concept-Miljoenennota 1997, met bijlagen.

Op 9 september 1996 heeft de Raad van State het advies no. W06.96.0367 over de concept-Miljoenennota 1997 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. Lange-termijnaanpak.

Evenals vorig jaar kan de Raad van State zich met de regering verheugen over de gunstige economische ontwikkeling. Naar verwachting zal dit jaar voor het eerst in tientallen jaren het totaal aantal uitkeringsgerechtigden dalen. In het bijzonder de verwachte stijging van de werkgelegenheid met ruim 100 000 banen van meer dan 12 uur per week zowel in 1996 als 1997 (Miljoenennota, paragrafen 2.6 en 1.1) is van wezenlijk belang. Naast de gunstige economische ontwikkeling hebben, soms pijnlijke, beleidsmaatregelen, die vaak pas met vertraging tot resultaten leiden, ruimte geschapen voor het ontstaan van deze nieuwe werkgelegenheid.

Met instemming constateert het college, dat de regering de ontwikkelingen in economie en beleid nadrukkelijk in een lange-termijnperspectief presenteert. De regering verwijst naar de slechte uitgangspositie van ons land in het begin van de jaren tachtig. De belangrijkste onderwerpen worden trendmatig behandeld met conclusies voor het lange-termijnbeleid. Zij kijkt vooruit naar een aantal eisen, waaraan de ruimtelijk-economische structuur in de loop van de eerste decennia van de volgende eeuw moet voldoen. De Raad zal op een aantal van deze ontwikkelingen ingaan.

1. Met de regering verheugt de Raad zich over de gunstige economische ontwikkeling. Naar verwachting zal dit jaar het totaal aantal uitkeringsgerechtigden voor het eerst in tientallen jaren dalen. Deze daling wordt vooral veroorzaakt doordat zowel in 1996 als in 1997 circa 100 000 personen volgens de MEV-ramingen een baan (van meer dan 12 uur per week) zullen vinden.

De regering heeft in de Miljoenennota 1997 over een langere periode een schets gegeven van de ontwikkelingen in de economie, de werkgelegenheid en het budgettaire beleid. Daaruit concludeerde de regering dat de ontwikkeling op een groot aantal terreinen gunstig is maar dat, gezien de slechte uitgangspositie, er alle reden is om de inspanningen die tot op heden zijn gedaan onverminderd voort te zetten. De regering constateert dat de Raad deze mening deelt en is verheugd dat de Raad instemt met de presentatie over langere termijn van de ontwikkelingen in economie en beleid.

2. Noodzakelijk inhaalproces.

Door de hoge werkloosheid, zeer lage winsten, stagnerende groei en een groot beroep op sociale zekerheid in het begin van de jaren tachtig werden ingrepen in de collectieve uitgaven onvermijdelijk. Het belasting- en premieniveau was ook internationaal gezien te hoog.

Onder die omstandigheden moesten en moeten vele problemen tegelijkertijd worden aangepakt: de werkloosheid bestrijden en de sociale uitkeringen beperken, de economische groei bevorderen en tegelijkertijd de overheidsbestedingen verlagen, het financieringstekort en tevens de belastingdruk verlagen, de lonen beheersen en de inkomensverhoudingen in het oog houden. Door de inmiddels te hoog opgelopen overheidsschuld hebben de rente-uitgaven een beklemmend beslag op de begroting gelegd. De oplossing voor het éne probleem is dan vaak een verzwaaring van een of meer andere. Gezien tegen de achtergrond van een slechte uitgangspositie vereist dat niet alleen ingrepen, maar tevens een zorgvuldig afgewogen beleidspakket. Het voor 1997 uitgezette beleid heeft in grote lijnen de instemming van het college.

2. De regering constateert dat de Raad zich aansluit bij de gedachte dat Nederland lange tijd heeft verkeerd in een achterstandspositie, waarbij de werkgelegenheid, de winstposities van bedrijven, de economische groei en de belasting- en premiedruk alle een ongunstig beeld lieten zien. Terecht stelt de Raad dat in een dergelijke situatie de keuze voor oplossing van het ene probleem bijna als vanzelf impliceert dat één of meer andere problemen worden verzwaard.

Daarnaast, zo merkt de regering op, is het inslaan van de weg terug een gezamenlijk proces geweest. Door de matige economische prestaties was brede kring de overtuiging gegroeid dat een omvangrijke heroriëntatie nodig was. De overheid diende zich te heroriënteren op de omvang en samenstelling van haar uitgaven en op de verhouding tussen de collectieve sector en de marktsector.

Nu al de lasten ook de lusten van de structurele aanpassing in zicht komen, is het noodzakelijk dat de regering volhardt in haar koers. De regering stelt dan ook met genoegen vast dat het voor 1997 uitgezette beleid in grote lijnen de instemming heeft van de Raad. Het college constateert dat door de te hoog opgelopen overheidsschuld, de rente-uitgaven een beklemmend beslag hebben gelegd op de begroting. De regering is het hiermee eens; een kernelement van het beleid is daarom het voortzetten van de sanering van de publieke financiën, en het vasthouden aan de financiële discipline.

3. Nog bestaande achterstanden.

Op een aantal terreinen heeft ons land nog steeds een duidelijke achterstand. Zo is niet alleen de overheidsschuld nog veel te hoog, maar moet ook de collectieve lastendruk verder omlaag. Juist op lange termijn zal het – internationaal gezien nu nog relatief lage – aantal personen boven de 65 jaar de sterkste groei vertonen en daarmee een grote druk leggen op de collectieve lasten. De arbeidsparticipatie is – in jaren gemeten – slechts 50 procent, hetgeen internationaal gezien gering is. Het niveau van ons nationaal produkt per hoofd van de bevolking is blijkens de Macro-Economische Verkenning 1997 (MEV), vergeleken met het gemiddelde van de Europese Unie (EU), sedert 1980 achtergebleven. Het inhalen van de achterstanden is derhalve nog niet voltooid. Ook volgende kabinetten zullen het daarop gerichte beleid moeten voortzetten.

3. De Raad geeft aan dat de schuldquote en de collectieve lastendruk in ons land nog steeds hoog zijn. Op termijn zal de vergrijzing een extra druk leggen

op de collectieve lasten. Ook het niveau van de arbeidsparticipatie is relatief laag. Vergeleken met het gemiddelde van de EU is het niveau van het nationaal produkt per hoofd sinds 1980 achtergebleven. De Raad is van mening dat ook volgende kabinetten het beleid, gericht op het inhalen van deze achterstanden, moeten voortzetten. De regering stemt in met de mening van de Raad op dit punt.

4. Toetreden tot de Economische en Monetaire Unie.

Begin 1998 zal op basis van de dan beschikbare cijfers over de realisatie van de begroting 1997 tot het toetreden tot de Economische en Monetaire Unie (EMU) besloten worden. Nederland voldoet al jarenlang aan de criteria voor de rente, inflatie en wisselkoers. Met het in de begroting gepresenteerde lagere financieringstekort, alsmede met de daling van de EMU-schuld van 78,6 tot 76,1 procent van het bruto binnenlands produkt (BBP) in 1997 wordt naar de mening van de Raad een duidelijke verbetering bereikt. Het college heeft de verwachting dat Nederland op de basis van deze begroting en de realisatie daarvan tot de EMU zal kunnen toetreden.

Wanneer de derde fase van de EMU per 1 januari 1999 ingaat, is feitelijk de euro ingevoerd. Uiterlijk op 1 januari 2002 zullen de euromunten en -bankbiljetten worden geïntroduceerd. Gezien het ingewikkelde karakter van deze buitengewoon veelomvattende operatie zullen het inmiddels opgerichte Nationaal Forum en de interdepartementale werkgroep hard en op een strak schema moeten werken.

De Raad beveelt aan op korte termijn een stappenplan met tijdschema te doen voorbereiden en te publiceren.

4. De EMU zal in 1999 van start gaan. Nederland, zo stelt de Raad, voldoet al jarenlang aan de criteria voor de rente, inflatie en wisselkoers. De voor de begroting van 1997 gepresenteerde cijfers ten aanzien van de criteria tekort en schuldquote wekken bij de Raad de verwachting dat Nederland op basis van deze begroting en de realisatie daarvan tot de EMU zal kunnen toetreden.

De Raad merkt op dat de introductie van de euro-munten en -biljetten een ingewikkelde en buitengewoon veelomvattende operatie is en vraagt om de publicatie op korte termijn van een stappenplan. De voorbereiding van de introductie van euro-munten en -biljetten ligt in handen van het Nationaal Forum en een interdepartementale werkgroep. Door de betrokken partijen binnen het Nationaal Forum en de interdepartementale werkgroep voor de euro worden momenteel de stappen geïntroduceerd die genomen zullen moeten worden om de euro-introductie mogelijk te maken. Zodra hierover meer duidelijkheid bestaat, zullen belanghebbenden nader worden geïnformeerd.

5. Snelle verlaging overheidsschuld.

De omvangrijke verlaging van het schatkistsaldo bij De Nederlandsche Bank maakt thans schuldaflossing door het Rijk mogelijk. Het effect daarvan bedraagt 1,5 procent van het BBP en neemt daarmee een belangrijk deel van de schulddaling, vooral in 1997, voor zijn rekening. Deze transactie is eenmalig, maar leidt wel tot verlaging van rentelasten. In dit verband meent de Raad dat toelichting behoeft, waarom de vrijvallende opbrengst van deelnemingen van 2,75 miljard gulden niet aangewend is voor een verdere eenmalige verlaging van de staatsschuld. Een meer structurele aanpak van de overheidsschuld is naar de mening van de Raad noodzakelijk. Deze schuld kan slechts snel en duurzaam afnemen, indien het financieringstekort verder daalt. De Raad constateert met enige zorg dat het beleidsrelevante tekort van 1996 op 1997 gelijk blijft.

In de Miljoenennota wordt bij wijze van voorbeeld berekend, dat een eenmalige daling van het tekort met 0,5 procent BBP tot 2002 1,5 miljard gulden ruimte oplevert door bespaarde rentelasten. Wordt de tekortreductie van 0,5 procent per jaar volgehouden totdat het tekort verdwenen is, dan wordt de extra begrotingsruimte 4,5 miljard gulden in 2002 en 18 miljard gulden in 2010. De Raad ziet in dit voorbeeld een extra aansporing voor een snellere tekortreductie. Bij het vermelden van een voorbeeld mag het echter niet blijven. In ieder geval is de Raad van mening, dat de Miljoenennota duidelijkheid moet bieden over het tempo waarin het criterium van 60 procent BBP daadwerkelijk zal worden bereikt. Ook dan blijft echter de rentelast nog

groeien, daargelaten een eventuele stijging van het rentepeil. Hoezeer het college ook onderkent dat een verder terugdringen van het tekort opnieuw moeilijke beslissingen vereist, de voordelen zijn groot. Het vrijmaken van begrotingsruimte door daling van de rentelasten is, zoals de regering beklemtoont, voor een structurele verbetering in de toekomst noodzakelijk. Juist tijdens gunstige economische omstandigheden is zo'n tekortreductie goed mogelijk. Het consequent vasthouden aan het eenmaal gekozen uitgavenkader zoals de regering dat in praktijk brengt, schept vertrouwen en maakt het bereiken van een verdergaande doelstelling mogelijk.

5. De Raad constateert terecht dat een omvangrijke verlaging van het schatkistsaldo van het rijk is voorzien, hetgeen een belangrijk deel van de daling van de schuldquote, vooral in 1997, mogelijk maakt. Opgemerkt zij dat de invloed op de schuldquote van financiële transacties, waarvan de reductie van het schatkistsaldo deel uitmaakt, 1% BBP belooft bij een totale schuldquotereductie van 2½%-punt. De regering benadrukt dat deze structurele bijdrage aan een lagere schuld in het vanuit EMU-perspectief zo belangrijke jaar 1997 uiteraard welkom is, maar dat het motief voor het treffen van deze maatregel niet louter gebaseerd is op overwegingen ten aanzien van de schuldquote. Het redresseren van rijkstegoeden bij de centrale bank is, zoals is aangegeven in paragraaf 2.2 Miljoenennota, een onderdeel van de voorbereiding op de derde fase EMU en beoogt de effectiviteit van het monetaire beleid van de Europese Centrale Bank te bevorderen.

De Raad vraagt waarom de vrijvallende opbrengst van deelnemingen van 2,75 miljard gulden niet is aangewend voor een verdere verlaging van de overheidsschuld. Ter toelichting moge het volgende dienen.

Over vrijvallende opbrengsten van voorfinancieringsmiddelen in het FES is in de FES-wet een aantal alternatieve toepassingsmogelijkheden vastgesteld.

De opbrengsten dienen te worden aangewend voor nieuwe FES-projecten, ten behoeve van reductie van de schuld, voor afkoop van leasecontracten of ter realisatie van andere doeleinden in de vermogenssfeer. De regering heeft, gezien het grote belang van versterking van de economische structuur en tegen de achtergrond van het budgettaire totaalbeeld, besloten deze middelen aan te wenden voor FES-uitgaven in het kader van het bereikbaarheidsplan, de energiebesparing en ter beperking van de CO₂-uitstoot. Door versterking van de structuur middels deze en andere maatregelen wordt de basis gelegd voor verdere en duurzame economische groei, hetgeen een belangrijke voorwaarde vormt voor structurele beheersing van de overheidsschuld.

Overigens dragen op korte termijn de vrijvallende voorfinancieringsmiddelen ook bij aan een lager schuldniveau, namelijk tot het moment dat de nieuwe FES-uitgaven feitelijk plaatsvinden (naar verwachting pas na 1997).

Met de Raad is de regering van mening dat de overheidsschuld slechts snel en duurzaam kan dalen indien het financieringstekort verder daalt. De regering tekent daarbij overigens aan dat het tempo waarin de schuldquote daalt, niet alleen afhangt van de omvang van het financieringstekort, maar ook van de (nominale) groei van het BBP, het zogenoemde noemereffect.

De Raad constateert terecht dat het beleidsrelevante tekort van 1996 op 1997 gelijk blijft. Hierbij speelt een rol dat door een samenstel van oorzaken de uitgaven op de Rijksbegroting in 1996 aanzienlijk beneden het afgesproken uitgavenkader blijven. In 1997 is er eveneens sprake van een onderschrijding, doch naar huidig inzicht in geringere mate. In beide jaren blijft het tekort overigens beneden het in het Regeerakkoord afgesproken tekortplafond. Bij de beoordeling van het budgettaire beleid moeten daarnaast naar het inzicht van de regering ook het EMU-tekort en de ontwikkeling van de collectieve lasten worden betrokken. Het EMU-tekort daalt in 1997 substantieel: van 2,6% BBP in 1996 naar 2,2% BBP in 1997. De microlasten staan evenwel, mede als gevolg van de noodzakelijke vermogensinhaal bij de sociale fondsen, onder een forse opwaartse druk. Met het oog op onder meer de werkgelegenheids- en beschikbare inkomensontwikkeling heeft de regering gekozen voor een per saldo bescheiden lastenverlichting.

De Raad gaat nader in op de in de Miljoenennota gegeven voorbeelden van de effecten op de rentelasten van een eenmalige daling van het tekort met 0,5% tot 2002 en van een volgehouden tekortreductie met 0,5% tot het tekort geheel verdwenen is. De Raad ziet in deze voorbeelden een extra aansporing voor snellere tekortreductie. Hierbij stelt de Raad dat de Miljoenennota duidelijkheid moet bieden over het tempo waarin het criterium van 60% BBP daadwerkelijk zal worden bereikt. De regering kan daarover echter geen uitsluitsel geven. In de eerste plaats is daarvoor vereist dat bekend zou zijn welke doelstellingen gelden ten aanzien van het financieringstekort in en na 1998. Daarnaast zou zekerheid moeten bestaan over de nominale groei van het BBP in de komende jaren en over de invloed van balansverlengende en verkortende operaties, zowel bij de Rijksoverheid als bij andere overheden. De regering is echter met de Raad van mening dat het thans voorziene tempo waarin de overheidsschuldquote in 1997 daalt, voldoende basis biedt voor toetreding tot de derde fase van de EMU. Eveneens deelt de regering de opvatting van de Raad dat voor een structurele verbetering van de publieke financiën in de toekomst een verdere daling van de rentelasten en dus de overheidsschuld noodzakelijk is.

6. Samenhangend stelsel sociale zekerheid.

In de periode 1970-1990 steeg het aantal uitkeringen met circa 1 miljoen per decennium. Dat overtrof de groei van het aantal werkenden verre.

Een gunstige omslag is nu bereikt. Deze is het gevolg van zowel een snelle groei van het aantal banen als van een aantal ingrijpende maar noodzakelijke, maatregelen die hebben geleid tot het terugdringen van het beroep op uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid, ziekte, werkloosheid en bijstand. Die omslag betekent nog geen definitieve ontwikkeling ten goede.

Door de veroudering van de bevolking zal het aantal AOW- en werkloosheidsuitkeringen namelijk stijgen, terwijl zonder nadere maatregelen ook het aantal arbeidsongeschikten in 1997 weer zal toenemen (MEV, paragraaf III.6.4). De afname van het aantal arbeidsongeschikten door de invoering van een nieuw ongeschiktheids criterium was immers in hoofdzaak eenmalig. Vooral de jongere cohorten arbeidsongeschikten werden herbeoordeeld en stroomden bij gebrek aan werk deels door naar de Werkloosheidswet en ook naar de Algemene Bijstandswet.

In deze kabinetsperiode zijn voorts belangrijke veranderingen aangebracht in de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid, is de Ziektewet geprivatiseerd en wordt ruimte gemaakt voor premiedifferentiatie en marktwerking bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De WAO-premie kan per bedrijf gaan variëren, terwijl werkgevers het risico gedurende een bepaalde periode zelf kunnen dragen.

De Raad is van mening dat deze gegevens en maatregelen ook tezamen gezien nog onvoldoende zicht geven op het door de regering beoogde samenhangende stelsel van sociale zekerheid.

Hij beveelt aan, dit alsnog binnen deze kabinetsperiode te doen en van dit voornemen duidelijk in de Miljoenennota melding te maken.

6. De Raad constateert dat in de verhouding tussen het aantal uitkeringen en het aantal werkenden een gunstige omslag is bereikt. Naar het oordeel van de Raad betekent deze omslag evenwel nog geen definitieve ontwikkeling ten goede. De regering deelt deze analyse en onderkent de noodzaak voortdurend alert te blijven, en in te spelen op nieuwe eisen die aan het stelsel van sociale zekerheid zullen worden gesteld.

De Raad beveelt aan binnen deze kabinetsperiode zicht te geven op het door de regering beoogde samenhangende stelsel van sociale zekerheid. Een aanzet van de zijde van de regering is de aan de begrotingsstukken 1997 toegevoegde nota «Werken aan Zekerheid». Daarin gaat de regering in op het stelsel van sociale zekerheid op middellange en lange termijn en dan in het bijzonder op die aspecten die naar het oordeel van de regering gemoderniseerd moeten worden. De regering heeft daarbij gekozen voor een aanpak die start bij de presentatie van een aantal mogelijke bouwstenen voor het toekomstige beleid, in plaats van het schetsen van een blauwdruk. Met de presentatie van bouwstenen aan parlement en maatschappelijke organisaties beoogt de regering een stevige basis te leggen voor de beleidsontwikkeling voor de verdere toekomst.

7. Aandacht voor oudedagsvoorziening en zorg.

Blijkens de Sociale Nota 1997 heeft het kabinet – naar het oordeel van de Raad principiële en ingrijpende – beslissingen genomen over de financiering van de oudedagsvoorziening. Hij wijst daarbij op de toekomstige premiestelling en financiering van de AOW, de beperking in de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies en in de verplichtstelling van bedrijfspensioenregelingen.

Deze beslissingen doen belangrijke vragen rijzen. Het college wijst op het tijdstip van ingang van het stellen van een bovengrens aan de AOW-premie, alsmede op het in de toekomst te verwachten beslag op de rijksbegroting uit hoofde van rijksbijdragen. Voorts begrijpt de Raad uit deze nota dat de regering beoogt dubbele heffing mogelijk te maken over een deel van het pensioen door beperking van de premie-aftrek.

De Raad zal van advies dienen zodra concrete wettelijke maatregelen aan het college worden voorgelegd. Hij meent echter dat in de Miljoenennota niet kan worden volstaan met het enkel opnemen in tabel 3.3.1 van één regel waaruit kan worden afgeleid dat in 1997 een bedrag van 300 miljoen gulden wordt uitgetrokken in verband met maximering van de AOW-premie. Reeds gelet op het mogelijk zeer grote financiële belang in de toekomst adviseert de Raad een inhoudelijke passage in de Miljoenennota op te nemen.

De Raad constateert dat ook voor 1997 de doelstelling voor de volumegroei in de zorg enigszins zal worden overschreden. Bij de voorbereiding van de begroting 1998 worden die overschrijdingen opnieuw beoordeeld. Bij de Raad is de vraag gerezen of hier sprake is van «incidenten», dan wel van een onderschatting van de maatschappelijke behoeften. De Raad beveelt aan, deze vraag bij de begrotingsvoorbereiding 1998 mede onder ogen te zien en van dat voornemen in de nota gewag te maken.

7. Bij de voornemens inzake de financiering van de AOW kan volgens de Raad in de Miljoenennota niet worden volstaan met het enkel opnemen in tabel 3.3.1 van één regel waaruit kan worden afgeleid dat in 1997 een bedrag van 300 miljoen gulden wordt uitgetrokken in verband met maximering van de AOW-premie. De regering gaat in de nota «Werken aan Zekerheid» in op de overwegingen om te komen tot deze maximering. Maximering van de AOW-premie, en financiering van de benodigde aanvullende middelen voor de AOW vanuit de algemene middelen, betekent een verbreding van de financieringsgrondslag. Dit draagt bij aan het veiligstellen van de AOW als volwaardig basispensioen op de lange termijn. Wanneer de noodzaak tot aanvulling met een rijksbijdrage zich voordoet, zal het kabinet moeten bezien waaruit die bijdrage wordt gefinancierd. Bij een beheerste ontwikkeling van de rijksuitgaven is dit mogelijk zonder verhoging van de belastingtarieven. In de Miljoenennota (paragraaf 3.3) is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad een inhoudelijke passage over dit voornemen toegevoegd.

De Raad constateert dat in 1997 de doelstelling voor de volumegroei in de zorg enigszins zal worden overschreden. In dit verband is bij de Raad de vraag opgekomen of hier sprake is van «incidenten», dan wel van een onderschatting van de maatschappelijke behoefte. De raad beveelt aan deze vraag bij de begrotingsvoorbereiding 1998 mede onder ogen te zien en van dat voornemen gewag te maken in de Miljoenennota.

De overschrijding van het uitgavenkader in 1997 en 1998 waarop de Raad doelt, wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de gevolgen van macro-economische ramingen voor mutaties in de nominale sfeer. Deze overschrijding is pas in de laatste fase van de begrotingsvoorbereiding naar voren gekomen, dus na het centrale besluitvormingsmoment over de uitgaven in het voorjaar. Een ordelijk begrotingsproces brengt met zich mee dat dergelijke, uit gewijzigde macrogegevens voortvloeiende bijstellingen – mits van beperkte omvang – niet meer tot heropening van de besluitvorming leiden. De regering heeft het daarom verantwoord geacht voor deze overschrijdingen thans geen nadere maatregelen te treffen, maar deze in de loop van 1997 opnieuw te bezien, mede in het licht van de dan beschikbare inzichten in de macro-economische ontwikkeling.

8. Structureel investeringsniveau.

Voor een gestage ontwikkeling van onze economie is het niveau van zowel bedrijfs- als overheidsinvesteringen essentieel. Het niveau van de bedrijfsinvesteringen is na het dieptepunt van begin jaren tachtig verbeterd, maar twee jaar geleden lag het weer bijna op dat lage peil. Mede gezien de aanmerkelijk hogere winsten van de huidige periode zou een hoger investeringspeil mogelijk zijn. Volgens de MEV is het Nederlandse vestigingsklimaat wellicht onvoldoende aantrekkelijk. De regering besteedt met betrekking tot deze problematiek onder meer aandacht aan de versterking van de ruimtelijk-economische structuur en fiscale vestigingsfactoren.

Ook de overheidsinvesteringen zijn in de loop der jaren tachtig gedaald en nu weer op dat oorspronkelijke, zeker internationaal gezien, bescheiden niveau van 1982 beland.

De Raad heeft in vorige adviezen op de achterblijvende overheidsinvesteringen gewezen. De regering constateert dat het steeds duidelijker wordt dat Nederland tegen de grenzen van zijn fysieke infrastructuur aanloopt. In dit licht is terecht een diepgaande analyse verricht naar de eisen van de ruimtelijke inrichting voor de eerste helft van de volgende eeuw, waarmee omvangrijke investeringen zullen zijn gemoeid. De Raad beschikt niet over de uitkomsten van deze analyse. Hij beperkt zich daarom tot een enkele opmerking. Volgens de nota moeten de komende 15 jaar naar de huidige inzichten nog zo'n miljoen woningen worden bijgebouwd. De inpassing in een kwalitatief goede leefomgeving in de buurt van de grote bevolkingsconcentraties is noodzakelijk. Anders zou de randstad haar functie verliezen als woon-, werk- en recreatie-locatie (paragraaf 2.7). Indien hiermee gezegd wordt dat (een zeer groot deel van) die miljoen woningen in de randstad gebouwd zal worden, dan kan de Raad dat niet rijmen met het in paragraaf 1.4 gestelde: de grote steden zijn moeilijk bereikbaar en het economische groeipotentieel wordt belemmerd door de files.

Zonder inzicht in de meest recente onderzoeken zijn genoemde passages moeilijk met elkaar in overeenstemming te brengen. De Raad beveelt aan dat inzicht te verschaffen.

8. De regering deelt de mening van de Raad dat voor een gestage ontwikkeling van onze economie het niveau van bedrijfs- en overheidsinvesteringen essentieel is. De regering is van mening dat versterking van de ruimtelijke economische-structuur een van de prioriteiten is voor de toekomst, zowel voor de eerstkomende jaren, als ook voor de lange termijn. De analyse van de regering heeft zich gericht op de terreinen van duurzame economische ontwikkeling, bereikbaarheid, ruimtedruk en ruimtelijke kwaliteit, stedelijke vitaliteit, financiering en bestuurlijke daadkracht. Deze analyse heeft niet geleid tot pasklare oplossingen, maar heeft de keuzes en dilemma's geschetst waarmee dit kabinet en volgende kabinetten zullen worden geconfronteerd. Eén dilemma komt voort uit de noodzaak dat een stevige economische groei noodzakelijk is voor het bieden van voldoende werkgelegenheid aan de groeiende beroepsbevolking. Deze economische groei zal echter gepaard gaan met extra ruimtebeslag, extra mobiliteit en extra emissies. Zonder maatregelen zullen deze neveneffecten de leefomgeving doen verslechteren, waardoor ook het investeringsklimaat en uiteindelijk de economische groei negatief zullen worden beïnvloed. De regering is dan ook van mening dat een beleid gericht op economische groei onlosmakelijk verbonden is met beleid dat gericht is op ontkoppeling van economische groei en milieubelastende emissies, op efficiënter gebruik van bestaande transportinfrastructuur, op een versnelling in de aanleg van nieuwe weg- en railinfrastructuur en op investeren in kwaliteit en efficiënt gebruik van ruimte (voor wonen, werken en recreëren). De regering is zich er van bewust dat het ambitieniveau hoog ligt. De formulering en uitwerking van de (extra) beleidsinspanningen zal in de komende periode nader vorm krijgen. Daarbij vormt allereerst de voorbereiding van de begroting 1998 het kader waarbinnen de inpassing van extra maatregelen nader bezien en gewogen wordt. Voorts zal de regering ervoor zorg dragen dat bij de kabinetsformatie besluiten kunnen worden genomen over de fundamentele beleidskeuzes op lange termijn. Het is glashelder dat met die besluiten omvangrijke investeringen zullen zijn gemoeid die van een solide budgettaire dekking zullen moeten worden voorzien. Voor de langere termijn is het dan ook essentieel dat binnen het kader van de collectieve uitgaven een herallocatie tot stand wordt gebracht ten gunste van investeringen in

infrastructuur in brede zin. Daarbij zullen scherpe budgettaire keuzen moeten worden gemaakt, zeker gezien andere belangrijke claims op budgettaire ruimte uit hoofde van lastenverlichting en vergrijzing.

De Raad constateert terecht dat er spanning is tussen enerzijds het voornemen om een groot deel van de miljoen extra woningen in de Randstad te bouwen en anderzijds het feit dat de grote steden moeilijk bereikbaar zijn en het economisch groeipotentieel wordt belemmerd door files. De regering gaat de uitdaging aan om dit soort dilemma's het hoofd te bieden.

9. Trends in belastingbeleid.

In toenemende mate blijkt ons land ook met het fiscale stelsel te moeten concurreren met landen binnen en buiten de EU om aantrekkelijk te blijven als vestigingsplaats. Ook de opbrengst van het zeer mobiele kapitaal vloeit naar landen met een gunstig belastingklimaat. Blijkens de nota zal dan ook nog sterker rekening gehouden moeten worden met ontwikkelingen in andere landen. Tot de trends die voor Nederland van bijzondere betekenis zijn behoren de vermindering van het collectieve lastenniveau en de verschuiving van het zwaartepunt van directe naar indirecte belastingen.

In Europees verband worden de mogelijkheden verkend om de belasting op arbeid te verlagen en die op consumptie te verhogen. De Raad constateert dat in 1996 de kostprijsverhogende belastingen voor het eerst meer opbrengen dan de belastingen op inkomen, winst en vermogen.

De Raad meent dat de architectuur van ons belastinggebouw niet zo sterk mag worden aangetast dat de meest sprekende kenmerken daarvan verdwijnen. Een te sterke verschuiving van directe naar indirecte belastingen heeft onwenselijke gevolgen voor de inkomensverdeling. Tevens leidt zij zonder bijzondere maatregelen tot afwentelingsreacties die de concurrentiepositie van ons land verzwakken. Dit alles beperkt de ruimte voor de realisatie van genoemde trend. De Raad voorziet dat ter bescherming van de Nederlandse fiscale concurrentiepositie verlagings van de directe, en daarmee van de totale belastingdruk, alsmede een verdergaande coördinatie in Europees verband, onvermijdelijk zullen blijken.

9. De Raad merkt op dat er grenzen zijn aan een verschuiving van lasten op arbeid naar lasten op consumptie. De Raad meent vervolgens dat de architectuur van ons belastinggebouw niet zo sterk mag worden aangetast dat de meest sprekende elementen daarvan verdwijnen. Naar aanleiding daarvan merkt de regering op dat het fiscaal stelsel in een tijdperk van toenemende mobiliteit van productiefactoren concurrerend zal moeten blijven met andere landen. Bij de vormgeving van het stelsel voor de toekomst zal dus met ontwikkelingen en fiscale structuren elders rekening moeten worden gehouden. De regering heeft het voornemen in de loop van 1997 een verkenning uit te brengen van de richting waarin het Nederlandse belastingstelsel zich in het begin van de volgende eeuw moet ontwikkelen. Ook de door de Raad naar voren gebrachte aandachtspunten zullen daarbij een rol spelen. De regering zou niet op voorhand willen uitsluiten dat uit de verkenning naar voren komt, dat in een modern belastingstelsel op onderdelen een andere koers zal moeten worden gevaren.

10. Gedragsbeïnvloeding: dilemma's.

Verscheidene door de regering voorgestelde maatregelen, in het bijzonder in de belastingsfeer, zijn gericht op het beïnvloeden van menselijk gedrag. Zo wordt de regulerende energieheffing in 1997 verhoogd, evenals de accijnzen op de verschillende motorbrandstoffen.

Dit gebeurt niet om de schatkist te vullen, maar om het gebruik van de belaste producten te ontmoedigen. De regering staat daarbij voor een aantal dilemma's. Theorie en praktijk leren, dat dergelijke verhogingen alleen enige uitwerking hebben indien zij vrij fors zijn. Bij de regulerende energieheffing – die per 1 juli 1997 wordt verhoogd – kan dat op bezwaren stuiten van inkomensbeleid, terwijl grote industriële energieverbruikers in concurrentieproblemen komen. Bij forse verhogingen van de genoemde accijnzen is het risico groot dat een sterk toenemend grensverkeer om de binnenlandse belasting te ontgaan, de regeling frustreert. Bescheiden prijsverhogingen van dergelijke goederen blijken weinig invloed te hebben op het gedrag. Dit zal ook gelden voor de verhoging met 11 cent van de benzine-accijns per 1 juli 1997. Een eventuele verdere verhoging wordt bij het dekkingsplan 1998 gezien. Nu

de accijnsverhoging niet dient om meer inkomsten voor het Rijk te verkrijgen – hiertegenover staat immers een verlaging van de motorrijtuigenbelasting – adviseert de Raad de voorgenomen maatregelen uit te stellen tot het moment waarop, na internationaal overleg, een verhoging kan worden voorgesteld waarmee wél een gebruiksbeïnvloedend effect van betekenis zal worden bereikt.

Ook de tabaksaccijns wordt verhoogd en wel met 50 cent per 25 sigaretten. De Raad stemt gaarne in met dit beleid en acht een verdere accijnsverhoging wenselijk zodra daartoe ook internationaal gezien mogelijkheden bestaan. Overigens is bij de Raad de vraag gerezen waarom in het kader van de gedragsbeïnvloedende fiscale politiek van de regering de alcoholaccijnzen in de voorstellen van 1997 niet zijn begrepen.

10. De Raad adviseert de voorgenomen maatregelen met betrekking tot de accijnsverhoging van motorbrandstoffen uit te stellen tot het moment waarop, na internationaal overleg, een verhoging kan worden voorgesteld waarmee wél een gebruikbeïnvloedend effect van betekenis zal worden bereikt.

De keuze van de regering om in juli 1997 te komen tot een reële verhoging van de motorbrandstofaccijnzen is mede gelegen in het feit dat in de afgelopen periode in EU-verband geen concrete resultaten in dit dossier zijn bereikt. De regering heeft niet willen wachten totdat alle vijftien lidstaten in de gemeenschap het hierover eens zijn geworden, maar heeft gekozen voor een meer actieve opstelling door nationaal een eerste stap voor te stellen. Uiteraard blijft de regering ernaar streven om verhoging van de motorbrandstofaccijnzen zo veel mogelijk in internationaal verband te realiseren. De thans gevolgde actieve opstelling wordt met name ingegeven door mobiliteits- en milieu-overwegingen, die ook van land tot land verschillen. Verbetering van de bereikbaarheid en vermindering van de congestie is van wezenlijk belang voor de economie en de concurrentiepositie. Voorts moet worden bedacht dat de voorgestelde maatregelen niet op zich zelf staan, maar onderdeel uitmaken van een breder pakket van maatregelen dat de regering de komende jaren wil treffen ter verbetering van de bereikbaarheid en vermindering van de congestie. De voorgestelde maatregelen hebben bovendien een positief effect op het milieu.

De regering constateert dat de Raad instemt met de voorgenomen verhoging van de tabaksaccijns. Overigens wijst de regering erop dat de tabaksaccijns niet met 50 cent maar met 42,5 cent wordt verhoogd. Inclusief de omzetbelasting genereert dit een prijseffect van 50 cent. Wat betreft de alcoholaccijnzen heeft de regering in de huidige situatie geen aanleiding gezien deze te verhogen, in het licht van het dalende gebruik van gedistilleerd, de tarieven in de ons omringende landen en de concurrentiepositie van de branche.

11. Negatieve aspecten van groei.

Van meer omvattend belang is het dilemma dat voor de oplossing van vele maatschappelijke problemen een gestage economische groei noodzakelijk is, die echter ook belangrijke negatieve effecten heeft. Bij een toenemende welvaart zullen immers bepaalde vormen van gedrag meer dan evenredig toenemen. Zo stijgen bij toenemende welvaart het ruimtegebruik, de recreatie en de mobiliteit sneller. Ook het milieu komt dan meestal extra onder druk te staan. Het schoonmaken of -houden van het milieu kost meer middelen. De in de nota genoemde lange-termijnproblemen van ruimtegebrek en volle wegen kunnen derhalve enerzijds niet goed aangepakt worden zonder de benodigde middelen, maar nemen anderzijds ernstiger vormen aan door de economische groei zelf.

Het college adviseert dat de regering met deze problematiek uitdrukkelijk rekening houdt bij de lange termijnstrategie. Het verwijst in dit verband naar de beschouwing over milieu en economie in paragraaf 7.6 van het Advies sociaal-economisch beleid 1996–2000 van de Sociaal-Economische Raad.

11. De Raad wijst er terecht op, dat voor de oplossing van vele maatschappelijke problemen een gestage economische groei noodzakelijk is, die echter ook belangrijke negatieve effecten heeft. De Raad wijst daarbij in het bijzonder op het toenemende ruimtegebrek in verband met recreatie en mobiliteit.

Integratie van milieu en economie is een belangrijk onderdeel van het regeringsbeleid. De uitdaging is om een duurzame economische ontwikkeling tot stand te brengen waarin economische groei, versterking van de concurrentiekracht en groei van de werkgelegenheid, hand in hand gaan met een beter beheer van de ruimte, de natuur en de biodiversiteit. Dit beleid moet uitmonden in een ontkoppeling tussen economische groei en de toename van milieubelastende emissies. Het stimuleren van de technologische ontwikkeling kan daarbij een cruciale rol spelen.

Uit de Milieubalans 1995 blijkt dat voor een aantal milieu-belastende activiteiten het goed mogelijk is om economische groei te realiseren met een gelijktijdige vermindering van de milieubelasting. Bij de andere milieu-belastende activiteiten (zoals de uitstoot van CO₂ en NO_x e.d.) zal een verdere beleidsinspanning noodzakelijk zijn. In de begroting 1997 worden hiervoor diverse aanzetten gegeven. Op het gebied van verkeer en vervoer zijn van belang de bij de begroting gevoegde nota's «Samen Werken aan Bereikbaarheid» en «Transport in balans». Daarnaast is van belang dat in het FES 0,75 mld wordt uitgetrokken ten behoeve van projecten in de sfeer van de energiebesparing en de beperking van CO₂-uitstoot.

12. Rijksdiensten de markt op.

In hoofdstuk IV van de nota wordt onder «Zelfstandige bestuursorganen» opgemerkt, dat produceren of dienstverleners door rijksdiensten aan andere onderdelen van de staat («tweeden») en aan organisaties daarbuiten («derden») onder voorwaarden kan worden overwogen. De Raad heeft geen bezwaar tegen interdepartementale dienstverlening indien deze in de praktijk mogelijk blijkt.

Productie of dienstverlening door rijksdiensten voor de markt acht hij echter problematisch. De gestelde voorwaarden houden onder meer in dat het moet gaan om reguliere producten, dat het de kernactiviteiten niet mag aantasten en dat er geen sprake mag zijn van concurrentievervalsingen. Bij de Raad rijst allereerst de vraag, waarom die producten niet reeds door het bedrijfsleven op de markt werden aangeboden, indien er nu vraag zou bestaan. Vervolgens waarom de betrokken rijksdienst de productie niet beperkt tot de eigen behoefte, indien concurrentievervalsing op de markt (terecht) niet is toegestaan. Reeds gelet op deze vragen heeft de Raad bezwaren tegen de te algemene strekking van deze paragraaf. Hij adviseert deze aan te passen en met voorbeelden te verduidelijken.

12. De Raad adviseert de passage in hoofdstuk 4 van de Miljoenennota over «werken voor derden/werken voor tweeden» aan te passen en met voorbeelden te verduidelijken. De regering merkt op dat de genoemde passage is gebaseerd op de beleidslijn werken voor organisaties binnen en buiten de rijksoverheid die op 21 maart 1996 naar de Tweede Kamer is gezonden. In een voetnoot is naar deze nota verwezen. Overigens wordt de beleidslijn nader gezien in de interdepartementale werkgroep «Markt en Overheid» die in het kader van de Ministeriële Commissie Marktwerking, Deregulering Wetgevingskwaliteit is opgericht. Deze werkgroep kan de genoemde beleidslijn verder uitwerken en verifiëren of deze, toegepast op praktijkgevallen, ongewenste concurrentievervalsingen binnen en buiten de rijksdienst voorkomt. In de desbetreffende alinea in de Miljoenennota over werken voor derden/ werken voor tweeden is, naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad, een verwijzing naar deze werkgroep toegevoegd.

13. Slotbeschouwing.

Het college stemt in grote lijnen in met het voor 1997 uitgezette beleid en heeft de verwachting dat Nederland op deze basis tot de EMU zal kunnen toetreden. Een stap van historisch belang. De regering analyseert terecht de belangrijkste ontwikkelingen op lange termijn.

Noodzakelijkerwijs zullen ook toekomstige kabinetten het daaruit voortvloeiende beleid moeten ontwikkelen. De Raad vraagt in het bijzonder aandacht voor de volgende onderwerpen.

Het college is van mening dat het financieringstekort versneld binnen een aan te geven periode dient te worden teruggebracht. De Raad mist een visie op de sociale zekerheid en beveelt aan zicht te geven op een samenhangend stelsel van sociale zekerheid. Hij voorziet dat ter bescherming van de

Nederlandse fiscale concurrentiepositie verlaging van de directe – en daarmee van de totale – belastingdruk onvermijdelijk zal blijken. Tevens acht het college bij het ontwerpen van toekomststrategieën van belang dat ook rekening gehouden wordt met negatieve aspecten van economische groei.

13. In zijn slotbeschouwing stelt de Raad nogmaals in grote lijnen in te stemmen met het voor 1997 uitgezette beleid. Naar het oordeel van de regering stelt de Raad terecht dat met deze begroting de toetreding tot de EMU kan worden gerealiseerd en dat hiermee een stap van historisch belang wordt gezet. De Raad stemt in met de analyse door de regering van de belangrijkste ontwikkelingen op de lange termijn en stelt dat ook toekomstige kabinetten het daaruit voortvloeiende beleid zullen moeten ontwikkelen.

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 1997 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. 92.002038 verleende machtiging, zal ondergetekende de begrotingshoofdstukken van het dienstjaar 1997 op 17 september aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,
G. Zalm