

Vergaderjaar 1998–1999

26 200

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. 7 september 1998 en het nader rapport d.d. 9 september 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 september 1998, no. 98.004316, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de concept-Miljoenennota 1999, met bijlagen.

Op 7 september 1998 heeft de Raad van State het advies no. W06.98.0350 over de concept-Miljoenennota 1999 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. Inleiding.

Het trendmatige begrotingsbeleid heeft, gesteund door de gunstige economische ontwikkeling in de afgelopen vier jaar, geleid tot een aanzienlijke verbetering van de overheidsfinanciën. Een begroting die automatisch bijdraagt aan de economische stabiliteit ligt binnen handbereik. De Raad van State constateert met voldoening dat dit beleid wordt voortgezet in deze kabinetsperiode. Hij heeft echter op een aantal punten kritiek op de uitwerking daarvan.

Op 1 januari 1999 zal de Economische en Monetaire Unie, EMU, in werking treden. De EMU wordt het kader voor ons nationale beleid. De euro wordt onze munt. In veel opzichten hebben overheid, bedrijfsleven en burgers zich hierop voorbereid. Het is echter te verwachten dat de EMU meer dynamiek in de Europese markt zal brengen. Deze grotere dynamiek is een uitdaging niet alleen voor het bedrijfsleven maar ook voor de overheid.

1. De regering is verheugd dat de Raad met voldoening constateert dat het trendmatig begrotingsbeleid, dat de afgelopen vier jaren heeft geleid tot een aanzienlijke verbetering van de overheidsfinanciën, wordt voortgezet. Met de Raad constateert de regering dat dankzij de verbeterde overheidsfinanciën de automatisch stabiliserende invloed van de begroting in de komende kabinetsperiode beter tot zijn recht kan komen. De vaste formule voor de aanwending van meevallers en het opvangen van tegenvallers aan de inkomstenkant levert daar een belangrijke bijdrage aan.

De regering onderschrijft voorts het belang dat de Raad hecht aan het in werking treden van de Economische en Monetaire Unie (EMU) op 1 januari

1999. Evenals de Raad is de regering van mening dat de grotere dynamiek in de Europese markt die het gevolg van de EMU zal zijn, niet alleen voor het bedrijfsleven maar ook voor de overheid een belangrijke uitdaging vormt. De regering is zich van deze uitdaging bewust. Belangrijke onderdelen van het voorgenomen beleid, zoals de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, de impuls die wordt gegeven aan de investeringen in infrastructuur en leefklimaat, de aandacht voor verbetering van de publieke dienstverlening en de herziening van het fiscale stelsel zijn er dan ook mede op gericht de concurrentiepositie van ons land op de Europese markt te versterken.

2. Economische vooruitzichten: weer vier jaar zomer?

Het budgettaire beleid is, aldus de Miljoenennota, opnieuw gebaseerd op behoedzame uitgangspunten en een reëel uitgavenkader.

Volgens de Macro-Economische Verkenningen (MEV) echter zullen de netto collectieve uitgaven in 1999 groeien met 10 miljard gulden, bij een voorziene groei met 19 miljard gulden voor de gehele kabinetsperiode. Daar komt bij dat de voorziene ombuigingen volgend jaar achter blijven bij de intensiveringen. De regering neemt hiermee een voorschot op een hogere groei dan de gemiddeld 2¼% in de komende vier jaar die ten grondslag ligt aan het trendmatige begrotingsbeleid. Zelfs bij de verwachte economische groei van 3% volgend jaar daalt het EMU-tekort niet.

Uit de MEV blijkt voorts dat een feitelijke groei van de economie van gemiddeld 2¼% per jaar helemaal niet zo zeker is. De Aziatische crisis, de recente ernstige problemen in Rusland, de mogelijkheid dat de terugval op de beurzen meer dan een correctie zal zijn, kunnen het groeiklimaat aantasten. Tevens is het millenniumprobleem een factor van grote onzekerheid.

De Raad is van oordeel dat er risico's zijn verbonden aan het tempo van de uitgavenstijging voor het jaar 1999. Voorkomen moet worden dat de regering in de jaren daarna weer op de rem moet trappen. Het trendmatig begrotingsbeleid beoogt dat nu juist te voorkomen.

2. De regering onderschrijft de opvatting van de Raad dat als gevolg van de onzekere internationale situatie en de weerslag daarvan op de financiële markten de raming van de economische groei met onzekerheid is omgeven. Dit onderstreept het belang om de budgettaire beleidsvoornemens op behoedzame uitgangspunten te baseren.

De Raad is van oordeel dat er risico's zijn verbonden aan het tempo van de uitgavenstijging voor het jaar 1999. In totaal nemen de netto collectieve uitgaven onder de uitgavenkaders in de periode 1998-2002 toe met zo'n 19 miljard (in reële termen). Van deze stijging wordt meer dan de helft, bijna 10 miljard, in 1999 gerealiseerd, zo stelt de Raad. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in hoofdstuk 3 van de Miljoenennota een passage toegevoegd waarin het verloop van de uitgaven in de tijd wordt toegelicht. De hogere uitgavenstijging in 1999 wordt slechts voor een beperkt deel verklaard door de fasering van intensiveringen en ombuigingen: in 1999 liggen de intensiveringen 1¼ miljard hoger dan de ombuigingen. In zijn algemeenheid is gestreefd naar een zo evenwichtig mogelijke spreiding van intensiveringen en ombuigingen over de kabinetsperiode, maar om bestuurlijke en uitvoeringstechnische redenen is hier op een aantal punten van afgeweken. Daardoor komt het saldo van intensiveringen en ombuigingen in 1999 ¾ miljard hoger uit dan bij een volstrekt egale spreiding het geval zou zijn geweest.

De belangrijkste verklaring van de hogere uitgavenstijging in 1999 ligt in de nominale ontwikkeling. Zoals in de Miljoenennota is aangegeven wordt voor 1999 gerekend met een duidelijk hogere contractloonsstijging dan in latere jaren, terwijl de prijsontwikkeling van het BBP juist lager ligt. Hierdoor ligt de stijging van de loonvoelige uitgaven in 1999 in reële termen hoger dan in latere jaren. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de uitgaven van 1998 op 1999 beïnvloed door een aantal incidentele factoren: in 1998 bijvoorbeeld de opbrengsten van de veiling van het derde GSM-netwerk en meevallers bij onder meer de exportkredietverzekering.

3. Op weg naar begrotingsevenwicht.

Het EMU-tekort zal bij de beleidsinzet van de regering en bij behoedzame veronderstellingen met betrekking tot de economische groei in de komende

vier jaar (gemiddeld 2¼% per jaar) gereduceerd worden van 1¼% Bruto Binnenlands Product (BBP) in 1998 tot 1% BBP in 2002, aldus de Miljoenennota. Zou de economische groei echter hoger uitvallen dan zal een groot gedeelte van de meevallers aan de inkomstenkant van de begroting worden aangewend voor verdere lastenverlichting en dus niet voor tekortverlaging. De Raad acht dat niet verstandig.

Het bereiken van een evenwicht op de begroting of zelfs een overschot is in het stabiliteitspact afgesproken. De toekomstige financiering van de zorg en de ouderdomsvoorziening, de Algemene Ouderdomswet (AOW), vereist vooruitziend beleid.

De Raad acht het noodzakelijk dat de regering in deze kabinetsperiode daadwerkelijk een evenwicht op de begroting realiseert.

3. De regering onderschrijft de wens van de Raad om voort te gaan op weg naar begrotingsevenwicht en sluit zich aan bij de welluidende argumentatie van de Raad terzake. Daarbij zij overigens opgemerkt dat, in tegenstelling tot wat de Raad suggereert, in het stabiliteitspact niet evenwicht of overschot op de begroting is afgesproken, maar afspraken zijn gemaakt over een begrotingssituatie «die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont». De regering stelt voorts vast dat bij een meevallende economische groei in de komende jaren begrotingsevenwicht ook daadwerkelijk binnen bereik zou kunnen komen.

De regering betreurt het dat de afspraken die zijn gemaakt over de aanwending van meevallers bij de inkomsten niet op de volledige instemming van de Raad mogen rekenen. Vastgesteld moet worden dat tekortreductie in het regeringsbeleid wel degelijk prioriteit heeft bij de aanwending van inkomstenmeevallers. Dergelijke meevallers zullen immers in 1998 volledig voor tekortreductie worden ingezet en daarna voor ¾ worden gebruikt voor tekortreductie en voor ¼ worden ingezet voor lastenverlichting. Pas bij een tekort van ¾% BBP ontstaat een situatie waarbij de helft van de inkomstenmeevallers zal worden aangewend voor lastenverlichting. De regering acht deze verdeling juist en verantwoord, zeker ook gelet op het belang van lastenverlichting voor een gematigde loonontwikkeling, de arbeidsparticipatie en de werkgelegenheidsgroei.

De regering merkt voorts op dat in vergelijking met de vorige kabinetsperiode sprake is van een sterker accent op tekortreductie bij de aanwending van meevallers. Zo werd in de Miljoenennota 1998 nog voorgerekend dat de meevallende budgettaire ruimte ad 1½ mrd in de vorige kabinetsperiode, voor 7¾ mrd is aangewend voor lastenverlichting en voor 3½ mrd voor tekortreductie. In vergelijking met de vorige kabinetsperiode is voorts van belang dat de zogenaamde meevallerformule voor de aanwending van meevallers aan de inkomstenzijde ook betrekking zal hebben op de meevallers bij de premieontvangsten, terwijl deze in de tot op heden gebruikelijke systematiek automatisch voor lastenverlichting zouden worden aangewend.

4. Vergrijzing.

Voorkomen moet worden dat toekomstige generaties werkenden niet alleen opgehadeld worden met de financiering van steeds toenemende lasten voor AOW en zorg naarmate de naoorlogse geboortegolf vergrijst, maar ook met hoge lasten vanwege de overheidsschuld, aldus de Miljoenennota.

De Raad merkt op dat van die «toekomstige generaties werkenden» een deel reeds nu werkzaam is. Die generaties zullen in ieder geval zelf de begrotingsuitgaven voor AOW en zorg moeten dragen. De EMU-normen sluiten de weg naar meer lenen af.

Wij dienen te voorkomen dat onze kinderen en kleinkinderen nog steeds rente moeten betalen op een te hoge schuld. Bij een EMU-tekort van nul zal per saldo niet meer geleend maar ook nog steeds niet afgelost worden. De overheidsschuld als aandeel van het nationaal inkomen zal dan wel dalen en de rentelast op de begroting eveneens. Die daling biedt echter onvoldoende ruimte voor de stijgende AOW- en zorglasten.

De instelling van het AOW-Fonds heeft als instrument bijgedragen aan de beoogde tekortreductie, maar wekt ten onrechte de indruk dat reële fondsvorming plaatsvindt. Alleen bij verdere aflossing van schuld zullen de toekomstige generaties werkenden meer begrotingsruimte krijgen om de

stijgende kosten van AOW en zorg voor hun ouders en grootouders te betalen. Hoe lager de rentelast hoe beter; hoe eerder wij beginnen hoe geringer de jaarlijks noodzakelijke inspanning.

4. De regering constateert met de Raad, dat mede in het licht van de vergrijzing, voorkomen moet worden dat toekomstige generaties nog steeds rente moeten betalen over een te hoge overheidsschuld. De regering onderkent dan ook het belang van dalende rentelasten.

De regering deelt voorts met de Raad de positieve waardering voor de bijdrage van de instelling van het AOW-Spaarfonds aan tekortreductie. Ook in de toekomst kan het spaarfonds daar een bijdrage aan leveren. In het licht van de vergrijzing stelt een duurzaam houdbare overheidsschuldpositie extra eisen aan het EMU-tekort, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 van de Miljoenennota. Bij ongewijzigd beleid zullen de uitnamen uit het AOW-spaarfonds te zijner tijd een hogere overheidsschuldquote en hogere rente-uitgaven impliceren. Teneinde dit te voorkomen is een verdere reductie van de overheidsschuld – al dan niet via het AOW-Spaarfonds – noodzakelijk. Dit sluit aan bij de notie van reële fondsvorming, waar de Raad in zijn advies voor pleit.

5. Werkgelegenheid.

Dit jaar zijn 620 000 mensen meer aan het werk dan vier jaar geleden.

Tegenover deze ontwikkeling van de werkgelegenheid staat een daling van het aantal personen met een werkloosheidsuitkering van niet meer dan 150 000.

Per saldo is driekwart van de nieuwe banen bezet door herintreders en nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Ook de spanning op de arbeidsmarkt indiceert dat te weinig mensen met een uitkering weer aan het werk gaan. Blijkbaar heeft de in het verleden ingezette verhoging van het arbeidskostenforfait voor velen met een uitkering niet gewerkt. Ook is nog niet komen vast te staan dat het stimuleren van de vraag naar laag geschoolde arbeid, via de Afdrachtskorting Vermindering Langdurig Werklozen (0,3 miljard gulden) en de Specifieke Afdrachtskorting (1,9 miljard gulden) er in de beoogde mate toe heeft geleid dat uitkeringsgerechtigden weer aan het werk gaan.

Deze en dergelijke algemene regelingen zijn een aanzienlijke belasting van de overheidsfinanciën. Een hoog arbeidskostenforfait, voorzover dat de stap van een inkomen uit uitkering naar een inkomen uit arbeid moet vergemakkelijken is voor nieuwkomers niet noodzakelijk. Het is dan ook de vraag of het probleem van de geringe afstand tussen uitkering en loon, vaak nog verergerd door werken in het informele circuit, fundamenteel kan worden aangepakt met dergelijke algemene fiscale maatregelen die maar ten dele doel treffen. Het komt de Raad voor dat meer gerichte maatregelen, zoals voorzien in de reorganisatie van de sociale verzekeringen en het grote stedenbeleid, dringend vereist zijn.

5. De regering kiest, net als in de afgelopen kabinetsperiode, voor een brede aanpak van de arbeidsmarktproblematiek. Met generieke maatregelen wordt beoogd de ontwikkeling van de werkgelegenheid extra te stimuleren. Dit vergroot het financiële draagvlak, leidt tot een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden en voorkomt dat nieuwe toetreders (zoals schoolverlaters) een beroep moeten doen op een uitkering. Dat dit ook specifieke doelgroepen ten goede komt blijkt onder meer uit de gunstige ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid.

Een van de belangrijkste generieke beleidsvoornemens is de herziening van het fiscale stelsel. Lagere marginale tarieven en de introductie van een heffingskorting voor werkenden zullen naar verwachting een gematigde loonkostenontwikkeling stimuleren, leiden tot een grotere doorstroming op de arbeidsmarkt en resulteren in extra prikkels om te gaan werken. In de afgelopen jaren is de afstand tussen werken en niet-werken vergroot, o.a. door verhoging van het arbeidskostenforfait. In diverse studies wordt bevestigd dat een dergelijke vergroting van substantieel belang is voor het bevorderen van de uitstroom uit socialezekerheidsregelingen. De regering is dan ook voornemens voort te gaan op deze lijn.

Naast generieke maatregelen kiest de regering voor het handhaven dan wel introduceren van specifieke maatregelen gericht op groepen die nog in

onvoldoende mate participeren, ondanks de sterke groei van de werkgelegenheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor oudere werknemers die vervroegd uittreden of voor langdurig werklozen. In dit kader kan worden gedacht aan de Afdrachtskorting Langdurig Werklozen die zeer specifiek gericht is op langdurig werklozen. Uit studies is gebleken dat van loonkostensubsidies in het onderste segment positieve werkgelegenheidseffecten mogen worden verwacht. De regering acht de hiermee gemoeide bedragen en de door de Raad geconstateerde belasting van de overheidsfinanciën om die reden dan ook verantwoord. Over het feitelijk gebruik van de Specifieke Afdrachtskorting en de Afdrachtskorting Langdurig Werklozen, is reeds een evaluatie gepubliceerd. Door de Staatssecretaris van Financiën is toegezegd dat gepoogd zal worden binnen afzienbare tijd de effectiviteit van deze regelingen in de praktijk te meten.

De regering onderschrijft voorts het door de Raad gememoreerde belang van gerichte maatregelen zoals de voorziene reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid en het grotestedenbeleid. Aan dit laatste is onder meer uitdrukking gegeven door de benoeming van een minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid.

6. Betere marktwerking.

De regering zal in de komende kabinetsperiode doorgaan met het project «Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit» (MDW). Centraal staat hierbij het verbeteren van de concurrentie op markten en het wegnemen van overbodige regelgeving. Goed functionerende markten vergroten de dynamiek in de economie. Meer concurrentie en minder toetredingsdrempels kunnen vooral voordelen opleveren voor consumenten en het exporterende bedrijfsleven. Dit is temeer het geval nu met het in werking treden van de EMU een ruimere markt zal ontstaan.

Het instellen van een Nederlandse Mededingingsautoriteit markeert een omslag in ons denken over de betekenis van goed functionerende markten voor de economie en over de rol van de overheid daarbij. Het handhaven van marktwerking en het voorkomen van monopolievorming kan niet aan de markt alleen worden overgelaten. Kortom: meer marktwerking vereist meer, althans een meer doeltreffende overheid.

De Raad heeft in zijn advies over de Miljoenennota 1998 aandacht besteed aan de fundamentele vraag naar de «kernverantwoordelijkheden» van de overheid. Hij heeft daarbij onder meer gewezen op de noodzakelijke verbeteringen in de beschikbaarheid en kwaliteit van publieke voorzieningen. Deze voorzieningen zijn temeer van belang omdat het feitelijk in werking treden van de EMU nog meer beleidsconcurrentie tussen nationale overheden zal opleveren, en omdat sociale onevenwichtigheden in die open Europese markt moeten worden tegengegaan.

De uitvoering van publieke voorzieningen kan ook door de markt worden verricht. Dat ontslaat de regering niet van de verantwoordelijkheid voor de werking en de kwaliteit hiervan. Daarom is het nodig om duidelijk te maken hoe enerzijds concurrentie bij de uitvoering van publieke voorzieningen kan worden gecreëerd en monopolievorming voorkomen en hoe anderzijds de publieke verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt. Vooraf moet ook worden nagegaan of marktwerking bij de uitvoering van de publieke voorziening kan leiden tot kwaliteitsverbetering en kostenvoordelen vergeleken met de uitvoering van die voorziening door de overheid zelf.

6. De Raad onderstreept het belang van goed functionerende markten. De opmerking van de Raad dat meer concurrentie en minder toetredingsdrempels voordelen kunnen opleveren voor de consumenten en het exporterende bedrijfsleven wordt door de regering onderschreven. De Raad wijst hierbij terecht op het feit dat de veranderende opvattingen over de rol van de markt ook gevolgen hebben voor de rol van de overheid. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan het handhaven van marktwerking en het voorkomen van monopolievorming.

Bijzondere aandacht besteedt de Raad aan de uitvoering van publieke voorzieningen. De Raad onderkent dat de uitvoering van publieke voorzieningen ook door de markt kan worden verricht. Hij tekent hierbij aan dat dit de

overheid echter niet ontslaat van de verantwoordelijkheid voor de werking en de kwaliteit hiervan. Ook deze stelling wordt door de regering onderschreven.

Tegen de achtergrond van de bovenstaande opmerkingen van de Raad heeft de regering in hoofdstuk 2 van de Miljoenennota een passage over de veranderende rol van de overheid toegevoegd.

7. Uitvoering sociale zekerheid.

Deze vragen spelen thans in het bijzonder bij de reorganisatie van de uitvoering van de sociale verzekering, het meest omvangrijke project dat in de komende jaren zal moeten worden voltooid. Deze reorganisatie is in gang gezet op grond van de bevindingen van de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. Het gaat hier om publieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taken, in het bijzonder gericht op preventie en reïntegratie. Zoals het er nu naar uitziet zal die uitvoering deels aan de publieke sector en deels aan de private sector worden opgedragen. De besluitvorming over dit project is echter nog niet voltooid.

Wel is in het Regeerakkoord al afgesproken dat een aantal primaire taken die de toegang tot werk en zo nodig een uitkering waarborgen, onafhankelijk van marktinvoer en concurrentie en zonder beïnvloeding van individuele gevalsbehandeling door belanghebbenden dienen plaats te vinden. De overige taken worden door uitvoeringsorganisaties in de markt uitgevoerd.

De Raad meent dat zorgvuldig moet worden bezien of en in hoeverre deze opsplitsing tussen de publieke sector en de private sector doeltreffend kan zijn. De integrale gevalsbehandeling is bij opsplitsing immers niet meer mogelijk. Opsplitsing is ook niet nodig om beïnvloeding door belanghebbenden te voorkomen. Of uitvoering nu plaatsvindt in de private sector of in de publieke sector, essentieel is dat de verantwoordelijkheid voor, de publieke controle op en de kwaliteit van die uitvoering gegarandeerd blijft. De sociale zekerheid blijft tenslotte een publieke kernverantwoordelijkheid. Voorts moet bij de keuze voor marktwerking concurrentie tussen de uitvoeringsinstellingen, ook binnen dezelfde sector en regio, gegarandeerd zijn en moet monopolievorming voorkomen worden. Bij de thans hoofdzakelijk op sectorale basis geschoeide uitvoeringsorganisaties wordt aan deze voorwaarden niet voldaan. Nu met de komende reorganisatie van de sociale verzekering de reïntegratie van honderdduizenden mensen in het geding is, is snel duidelijkheid nodig.

7. De Raad schetst in zijn advies over de voorgenomen herziening van de uitvoering van de sociale zekerheid de dilemma's waarvoor de regering staat bij de uitwerking van de afspraken in het Regeerakkoord.

Bij de nadere uitwerking zal de regering zowel inhoud geven aan de publieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoering van de sociale zekerheid als recht doen aan de wenselijkheid om de integrale gevalsbehandeling zo veel mogelijk in stand te houden. De regering constateert voorts dat de Raad zijn zorgen uitspreekt over de totstandkoming van voldoende marktwerking en het voorkomen van monopolievorming. Deze aspecten hebben de aandacht van de regering en zullen bij de nadere uitwerking zorgvuldig geregeld moeten worden. De concrete wettelijke uitwerking van de voorgenomen herziening van de uitvoering van de sociale zekerheid zal uiteraard te gelegener tijd aan de Raad ter advisering worden voorgelegd.

8. Kwaliteit van de overheid.

De Miljoenennota besteedt aandacht aan de verschillende manieren waarop de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de overheid bevorderd kunnen worden. Aangenomen wordt dat deze in alle gevallen tot besparingen zullen leiden. Deze besparingen worden bij de overheid afgeroomd tot een bedrag van 0,55% van de jaarlijkse productiviteitsstijging (als ging het om bedrijfs-winst die uitgekeerd kan worden).

Daarenboven wordt een bezuiniging op het personele volume toegepast van in totaal 5% in 2002 en een bezuiniging op het inkoopbeleid. Deze generieke bezuinigingen zouden naar het de Raad voorkomt zonder het afstoten van taken alleen tot stand kunnen komen door een hernieuwde stijging van de arbeidsproductiviteit. De Raad acht het zeer twijfelachtig of deze realiseerbaar is aangezien in de afgelopen jaren onder meer reeds de 36-urige werkweek is

ingevoerd met een herbezetting van gemiddeld 50%. Het is de Raad niet duidelijk hoe op deze wijze de bestaande voorzieningen en de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid kunnen worden ontzien, laat staan verbeterd. Daarbij komt dat door vergrijzing in de komende jaren een grote vraag naar nieuwe medewerkers ontstaat terwijl het aanbod op de arbeidsmarkt krimpt. De concurrentiepositie van de overheid op de arbeidsmarkt wordt zwakker. De vroeger bestaande voordelen van het ambtenaarschap zijn minder geworden. De arbeidsvoorwaarden van het bedrijfsleven worden relatief steeds gunstiger. Zeker als de salarissen in het particuliere bedrijfsleven verder stijgen heeft de overheid het nakijken. De kwaliteit van veel publieke voorzieningen is echter in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van de medewerkers. De Raad is van mening dat deze voorgestelde generieke bezuinigingen contraproductief zijn.

8. De Miljoenennota besteedt aandacht aan de verschillende manieren waarop de doelmatigheid en doeltreffendheid van de overheid bevorderd kunnen worden. De Raad acht het twijfelachtig of de generieke bezuinigingen uit hoofde van doelmatigheid realiseerbaar zijn.

De regering constateert dat de generieke bezuinigingen onderdeel uitmaken van een algemeen streven naar een meer resultaatgerichte en marktconforme benadering van het functioneren van de collectieve sector. In dit licht moet allereerst opgemerkt worden dat de stijging van de arbeidsproductiviteit (0,55% per jaar) die nodig is om de generieke besparingen zonder het afstoten van taken te realiseren, niet uitzonderlijk hoog is. In het behoedzame scenario van het CPB bedraagt de jaarlijkse arbeidsproductiviteitsstijging in de totale marktsector 1¼% per jaar; in de zakelijke en commerciële dienstverlening 1% per jaar. Een groot deel van de collectieve sector is bovendien van de arbeidsproductiviteitskorting uitgezonderd: de zorgsector, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, defensie, politie, rechterlijke macht, het openbaar ministerie en het gevangeniswezen. De bezuinigingen op het personele volume en het inkoopbeleid, die specifiek door de Raad worden genoemd, hebben vrijwel uitsluitend betrekking op de «Haagse» departementen (het betreft hier een grondslag van 3 miljard voor de bezuiniging op het personele volume, tegenover 20 miljard voor de arbeidsproductiviteitskorting). Uitvoerende diensten zijn ontzien, zodat bestaande voorzieningen en de kwaliteit van de dienstverlening worden gehandhaafd.

In de tweede plaats kan worden opgemerkt dat, na een aantal jaren van bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel, de taakstellingen op dit terrein nu beperkt blijven. De overblijvende taakstellingen (functioneel leeftijdsontslag, ziektekostentegemoetkomingen) grijpen aan bij regelingen die thans duidelijk royaler zijn dan in de marktsector. Met deze maatregelen wordt de positie van de overheid op de arbeidsmarkt meer in overeenstemming gebracht met die van werkgevers in het bedrijfsleven. Overigens zal de overheid, net als andere werkgevers, te maken krijgen met een krimpend aanbod op de arbeidsmarkt.

9. Milieu.

De bestrijding van milieuvervuiling heeft effect. De resultaten bereikt voor enkele belangrijke emissiegassen strekken tot voldoening. Daar staat evenwel tegenover dat de uitstoot van CO₂ nog groeit. De regering zal trachten in de komende kabinetsperiode ook voor CO₂ een ombuiging te realiseren. Daarmee wordt meer gesuggereerd dan waar gemaakt kan worden. De technologische mogelijkheden zijn op korte termijn beperkt. Daarom is nu deze daling alleen met een drastische verandering in het consumptie-, distributie- en productiepatroon te bereiken. Nog los van de vraag of voor die drastische verandering voldoende draagvlak is, het voorgenomen beleid voorziet er niet in. Het rekeningrijden neemt de oorzaken van de CO₂-uitstoot niet weg. De voorgestelde energieheffing van 3,4 miljard gulden drukt voornamelijk op gezinnen, maar die kunnen hun gedrag nauwelijks aanpassen. Daarentegen worden de echt grote verbruikers in het bedrijfsleven ontzien, omdat juist deze gebruikers economisch van zeer grote betekenis zijn. Uit milieuoogpunt is dit evenwel inconsistent: de financiële prikkel wordt niet gehanteerd waar hij stellig wel zou werken en wel gehanteerd waar hij veel minder werkt. Het beleid is ook niet gericht op aanpassing van de economische structuur van Nederland met zijn, overigens moderne, petrochemische industrie,

agro-industrie en sterk expanderende transportsector. De uitvoer van eerder ingevoerde goederen groeit blijkens de MEV spectaculair. Voor één van onze grootste problemen, de bescherming van het milieu, blijven de vooruitzichten derhalve somber. Waar het financiële beleid op wat langere termijn steeds meer wordt bepaald door een gevoel van verantwoordelijkheid voor de aankomende en volgende generaties blijkt dit voor belangrijke onderdelen van het milieubeleid helaas in veel mindere mate het geval. Intussen zou de regering er goed aan doen bij het formuleren van de kansen op succes zich terughoudend op te stellen.

9. De Raad constateert dat de bestrijding van milieuvervuiling effect heeft. De bereikte resultaten voor enkele belangrijke emissiegassen strekken tot voldoening. Daar staat tegenover dat de uitstoot van CO₂ nog groeit. Daarom spant de regering zich in de komende kabinetsperiode in om ook voor CO₂ een ontkoppeling tussen uitstoot en economische groei te realiseren. De Raad doet het daarbij voorkomen alsof meer wordt gesuggereerd dan waar gemaakt kan worden.

De regering wijst erop dat in het kader van het klimaatbeleid een brede mix van overheidsinstrumenten wordt ingezet, waarvan vooral het financiële instrumentarium in de Miljoenennota beschreven wordt. Daarnaast zijn ook instrumenten als regelgeving en convenanten, die met name op grootverbruikers van energie zijn gericht, van belang. Voorts wijst de regering op het feit dat de Kyoto-verplichting betrekking heeft op zes broeikasgassen. De gezamenlijke emissie van deze gassen lijkt zich de laatste jaren te stabiliseren.

De regering wil met financiële prikkels milieuvriendelijk gedrag stimuleren. Daartoe wordt de energiebelasting in de periode 1999–2002 met 3,4 miljard verhoogd, waarvan tweederde voor gezinnen en de rest voor bedrijven. De opbrengsten van de hogere milieuheffingen worden teruggesluisd naar burgers en bedrijfsleven. Een deel wordt gericht ingezet voor fiscale faciliteiten om de prikkel tot energiebesparing bij huishoudens en bedrijven verder te versterken («positieve prikkels»). De regering is van mening dat met deze maatregelen een significante beperking van de emissie van CO₂ kan worden gehaald. Het Centraal Planbureau geeft in berekeningen aan dat hiermee een reductie van 7 tot 10 miljoen ton CO₂ bereikt kan worden. Daarnaast zal Nederland ook door bijdragen aan de Joint Implementation en het Clean Development Mechanism helpen het mondiale probleem van de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Deze door de Raad onvermeld gebleven bijdragen kunnen in combinatie met andere maatregelen ook voor de CO₂-emissie een ontkoppeling bewerkstelligen.

Erkend wordt dat de verhoging van de milieuheffingen voor gezinnen groter is dan voor bedrijven. De opvatting van de Raad dat de financiële prikkel niet wordt gehanteerd waar hij stellig wel zou werken (namelijk bij grootverbruikers) en wel wordt gehanteerd waar hij veel minder werkt (namelijk bij huishoudens), wordt door de regering evenwel niet gedeeld. Uit berekeningen van het Centraal Planbureau (Werkdocument 96 uit 1997) komt naar voren dat verhoging van energiebelastingen met name bij gezinnen tot besparingen op het energieverbruik kunnen leiden. Zonder vooruitgang in de richting van een Europese milieubelasting kan Nederland de energiebelasting voor bedrijven uit concurrentie-oogpunt nationaal maar beperkt verhogen. Nederland zet zich overigens al jaren krachtig in voor de totstandkoming van een Europese ecotaks, het laatst nog in het kader van de besluitvorming in Brussel over de verdeling van de taakstelling beperking broeikasgassen als gevolg van Kyoto.

De Raad stelt dat rekeningrijden de oorzaak van de CO₂-uitstoot niet wegneemt. De regering tekent hierbij aan dat rekeningrijden daarvoor ook niet primair bedoeld is, maar een effectief en efficiënt instrument is om een beter gebruik van de schaarse ruimte op de weg af te dwingen. Rekeningrijden maakt het gebruik van de weg in de spitsuren duurder, waardoor dit instrument kan bijdragen aan het bestrijden van filevorming. Beperking van de CO₂-uitstoot is een beperkt, maar welkom neveneffect.

10. *Belastingen in de 21e eeuw.*

Aan de modernisering van het belastingstelsel zal het komende jaar worden gewerkt. De invoering van de ingrijpende wijzigingen is voorzien op 1 januari 2001. Die invoering dient goed te worden voorbereid, zowel wetenschappelijk, maatschappelijk als bestuurlijk. Dat kan ook problemen bij de uitvoering voorkomen.

Daarbij komt dat ook de verhouding met het buitenland hoe langer hoe meer in het geding is. De mogelijkheden die de interne markt biedt kunnen alleen dan optimaal worden benut indien ook op het terrein van de directe belastingen afstemming plaatsvindt tussen de verschillende lidstaten. Ook in Brussel wordt dat beseft. Sterk van elkaar afwijkende fiscale systemen zullen meer op elkaar moeten worden afgestemd. Zo zal bijvoorbeeld ook de wijze waarop bij ons de eigen woning in de heffing wordt betrokken op den duur niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Tijdig zal daarmee rekening moeten worden gehouden om ongewenste schokeffecten te vermijden.

10. De regering onderschrijft de opmerking van de Raad dat de voorgenomen herziening van het belastingstelsel in al haar facetten goed dient te worden voorbereid. Aan de voorbereiding van zowel de inhoudelijke als de procedurele aspecten van de belastingherziening wordt daarom in de komende periode een hoge prioriteit gegeven. De concrete wettelijke uitwerking van de belastingherziening zal uiteraard te gelegener tijd aan de Raad ter advisering worden voorgelegd.

De opmerking van de Raad dat ook op het terrein van de directe belastingen afstemming tussen de lidstaten moet plaatsvinden om de mogelijkheden van de interne markt optimaal te kunnen benutten, wordt door de regering onderschreven. Dit gebeurt overigens reeds in toenemende mate, met name op het terrein van de vennootschapsbelasting. Via coördinatie van het beleid trachten de lidstaten de doeltreffendheid van de belastingheffing te bevorderen en schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan. Tegelijk blijft subsidiariteit ook bij het fiscale beleid van groot belang voor het realiseren van nationale doelstellingen op tal van terreinen. Europese fiscale beleidscoördinatie verandert dit niet. Met name voor de niet- of minder-mobiele heffingsgrondslagen is er dan ook volop ruimte voor een nationale invulling.

De regering onderschrijft de opmerking van de Raad ten aanzien van de eigen woning dan ook niet. De Raad lijkt te suggereren dat de wijze waarop de eigen woning in Nederland fiscaal wordt behandeld zou moeten veranderen, als gevolg van het feit dat andere Europese landen op dit gebied afwijkende regelingen kennen. Deze stellingname van de Raad lijkt niet getoetst aan het subsidiariteitsbeginsel. Zoals ook vastgelegd in het Regeerakkoord ziet de regering geen redenen om aan de fiscale behandeling van de eigen woning te tornen.

11. *Samenvatting.*

Het trendmatige begrotingsbeleid heeft, gesteund door de gunstige economische ontwikkeling in de afgelopen vier jaar geleid tot een aanzienlijke verbetering van de overheidsfinanciën. Een begroting die automatisch bijdraagt aan de economische stabiliteit ligt binnen handbereik. De regering dient geen risico's te nemen door in het jaar 1999 het trendmatige begrotingsbeleid te belasten met een scherpe stijging van de overheidsuitgaven.

Daarvoor zijn de economische onzekerheden te groot. Voorkomen moet worden dat in de jaren daarna weer op de rem moet worden getrapt. Het millenniumprobleem houdt daarbij een extra risico in. De Raad acht het noodzakelijk dat reeds in deze kabinetsperiode daadwerkelijk een begrotingsevenwicht wordt gerealiseerd. Dit is ook van belang om nu reeds werkende en toekomstige generaties in staat te stellen de lasten van de vergrijzing te dragen.

De werkgelegenheid steeg in de afgelopen vier jaar met 620 000. Niettemin daalde het aantal uitkeringsgerechtigden met slechts 150 000, ondanks aanzienlijke fiscale stimulansen. Beter gerichte maatregelen blijken nodig. Wanneer de uitvoering van publieke voorzieningen aan de markt wordt overgelaten dient concurrentie op die markt verzekerd te zijn. De publieke verantwoordelijkheid moet ondubbelzinnig vaststaan.

Dit geldt ook voor de voorgenomen uitvoering van de sociale verzekeringen. Indien de uitvoering deels in de publieke sector en deels in de private sector plaatsvindt kan een doelmatige en doeltreffende gevalsbehandeling moeilijk worden gegarandeerd.

De overheid dient efficiënt te werken om haar publieke verantwoordelijkheid waar te maken. Dat hangt in hoge mate af van de kwaliteit van haar medewerkers. Echter de concurrentiepositie van de overheid op de arbeidsmarkt is verzwakt. Zeker onder deze omstandigheden zijn generieke efficiency-kortingen contraproductief.

De bestrijding van milieuvervuiling heeft effect. De uitstoot van CO₂, de aantasting van de natuur en de congestie blijven bij een groeiende economie evenwel toenemen. De energieheffing drukt voornamelijk op gezinnen, die hun gedrag echter nauwelijks kunnen aanpassen. Echt grote gebruikers worden goedgezind ontzien. Dat is begrijpelijk maar uit milieuoogpunt inconsistent.

Tenslotte: goed beleid en goede omstandigheden hebben de met de EMU beoogde begrotingsdoelstellingen nabij gebracht. De regering moet, nu de economie (nog) een gunstige groei vertoont, de kans aangrijpen om dat beleid te voltooien. Met scherpere prioriteiten en een realistisch gebruik van de mogelijkheden kan zij haar doelstellingen sneller bereiken.

11. In zijn slotbeschouwing stelt de Raad dat het trendmatig begrotingsbeleid, gesteund door de gunstige economische ontwikkeling in de afgelopen vier jaar heeft geleid tot een aanzienlijke verbetering van de overheidsfinanciën. De Raad memoreert vervolgens de belangrijkste kritische kanttekeningen die hij bij het in de Miljoenennota uiteengezette beleid heeft gezet.

In de vorige paragrafen is ingegaan op een aantal onderwerpen waarvoor de Raad aandacht vraagt. De opmerkingen van de Raad hebben voorts aanleiding gegeven om op enkele plaatsen wijzigingen in de Miljoenennota aan te brengen.

De Raad van State geeft U in overweging het hierbij gaande ontwerp van de Miljoenennota 1999 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. 92.002038 verleende machtiging, zal ondergetekende de begrotingsstukken van het dienstjaar 1999 op 15 september aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,
G. Zalm