

Vergaderjaar 2000–2001

27 400

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. 13 september 2000 en het nader rapport d.d. 19 september 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2000, no. 00.004996, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2001, met bijlagen.

Op 11 september 2000 heeft de Raad van State het advies no. W06.00.0344/IV over de concept Miljoenennota uitgebracht. De daarin door de Raad gemaakte opmerkingen en suggesties hebben de regering aanleiding gegeven tot het navolgende commentaar.

Samenvatting

Het begrotingsbeleid dient steeds meer in een Europees kader te worden geplaatst. De Raad van State heeft de Miljoenennota dit jaar daarom gelegd naast de richtsnoeren voor het economische beleid van de Raad van de Europese Unie. De Raad is van mening dat met het trendmatig begrotingsbeleid een indrukwekkend resultaat is bereikt. Het Nederlandse stabiliteitsprogramma voldoet in zijn uitvoering echter niet volledig aan de richtsnoeren. Nederland gebruikt het door de gunstige conjunctuur bereikte begrotingsoverschot te veel voor de financiering van extra structurele uitgaven zonder structurele dekking en voert daarmee een procyclisch beleid. Met de regering acht de Raad begrotingsoverschotten overigens ook afgezien van het Europese kader noodzakelijk om de nog steeds aanzienlijke staatsschuld te reduceren. De Raad adviseert dan ook een structurele dekking te vinden voor de voorgestelde extra uitgaven.

De Raad betwijfelt bovendien of de voorgenomen wijziging van het begrotingsstelsel, namelijk de invoering van een integraal baten-lastenstelsel, verenigbaar is met de eisen die de Economische en Monetaire Unie (EMU) stelt aan het begrotingsbeleid.

De Raad wijst, ten slotte, op de gevolgen van de beleidsconcurrentie tussen de lidstaten van de Europese Unie. De Raad meent dat er voor Nederland goede kansen liggen zijn positie in Europa verder te versterken door bij het ontwikkelen van nationaal beleid rekening te houden met de ontwikkeling van het beleid in de andere lidstaten van de Europese Unie.

1. Inleiding

Het trendmatig begrotingsbeleid heeft het de regering mogelijk gemaakt om, geholpen door de aanzienlijke economische groei, voor het eerst sinds 25 jaar voor de financiering van de uitgaven van het Rijk niet meer te lenen. Dit is een indrukwekkend resultaat.

Het totstandkomen van de EMU, de oprichting van de Europese Centrale Bank (ECB) en de invoering van de euro betekenen dat de afzonderlijke Europese landen steeds meer deel uitmaken van een gemeenschappelijke economie. De onafhankelijkheid van nationaal financieel en economisch beleid wordt geringer. Het functioneren van de EMU stelt eisen aan het begrotingsbeleid van de afzonderlijke lidstaten, in het bijzonder aan het ontstaan en voortbestaan van begrotingstekorten. De Raad van State zal het begrotingsbeleid in het bijzonder toetsen aan deze eisen.

1. De Raad constateert dat voor het eerst in 25 jaar een begrotingsoverschot wordt gerealiseerd en acht dit een indrukwekkend resultaat. De Raad schrijft deze uitkomst voor een belangrijk deel toe aan het trendmatig begrotingsbeleid en de gunstige economische ontwikkeling.

Ook de regering is verheugd een begrotingsoverschot te kunnen presenteren. Deze uitkomst spooft bovendien met het advies van de Raad naar aanleiding van de concept Miljoenennota 2000. Bij die gelegenheid zag de Raad dringende redenen om het begrotingstekort sneller te laten verdwijnen. De Raad legt de lat dit jaar weer iets hoger. De Raad lijkt met zijn advies het bewijs te hebben geleverd dat er een overtreffende trap van behoedzaamheid bestaat.

Evenals de Raad meent de regering dat deze uitkomst in niet onbelangrijke mate valt toe te schrijven aan het trendmatig begrotingsbeleid dat de afgelopen jaren is gevoerd. Ervaringen uit het verleden leren dat het verstandig is onder gunstige economische ontwikkelingen voorzichtig om te gaan met financiële meevallers. Het trendmatig begrotingsbeleid, dat de begroting in belangrijke mate loskoppelt van de stand van de conjunctuur, is tegen deze achtergrond een belangrijke verworvenheid.

2. Stabiliteits- en Groeipact

In het Stabiliteits- en Groeipact, neergelegd in de Resolutie van de Europese Raad van 17 juni 1997, te Amsterdam, verbinden de lidstaten zich ertoe om de in hun stabiliteitsprogramma's opgenomen middellangetermijndoelstelling te verwezenlijken van «een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont». De Europese Raad onderstreepte daarbij dat het garanderen van gezonde overheidsfinanciën belangrijk is om betere voorwaarden te creëren voor prijsstabiliteit en een sterke en duurzame groei. Op deze wijze wordt de werkgelegenheid ook bevorderd. Zo kan worden bereikt dat het nationale begrotingsbeleid een op stabiliteit gericht monetair beleid (van de ECB) ondersteunt.

Op 19 juni 2000 heeft de Raad van de Europese Unie een Aanbeveling betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid vastgesteld, waarin voor Nederland het volgende is opgenomen: «versterking van de beoogde begrotingssituatie in 2000 en de jaren daarna, rekening houdend met het in 1999 reeds bereikte overschot en de huidige sterke economische groei en mogelijke inflatoire druk; de overheidsuitgaven in 2001 strikt onder controle houden om te zorgen dat de verslechtering van de begrotingssituatie die het gevolg zal zijn van de vermindering van de belastingopbrengsten ten gevolge van de belastinghervorming, beperkt en tijdelijk blijft».

Uit de Macro Economische Verkenning (MEV) van het Centraal Planbureau (CPB), MEV 2001, blijkt dat de groei van het bruto binnenlands product (bbp) dit jaar 4,5% bedraagt en volgend jaar 4%. De consumentenprijzen stijgen in deze jaren met 2,5%, respectievelijk 3,5%. De Raad is van mening dat daarom in de huidige situatie gesproken kan worden van een sterke economische groei en van een inflatoire druk. Het beleid dient dan ook uitdrukkelijk te worden getoetst aan de richtsnoeren voor 2000 en 2001.

De Raad stelt vast dat reeds dit jaar, bij de Voorjaarsnota 2000, een omvangrijk extra intensiveringspakket voor het jaar 2000 tot stand is gekomen. Ook volgend jaar zullen, zo blijkt uit de ontwerpbegroting 2001, extra uitgaven worden gedaan ten laste van verwachte meevallers.

Hoewel het volgens de Miljoenennota aannemelijk is dat de uitgavenkaders hierdoor, als gevolg van de zeer gunstige economische ontwikkeling, in beide jaren niet zullen worden overschreden, lijkt de rust rondom het begrotingsproces te zijn verstoord en de stabiliserende werking ervan te worden belemmerd.

In de MEV 2001 constateert het CPB dat de begroting in vergelijking met het regeerakkoord een procyclische stimulans aan de economie geeft, omdat de samenstelling van de uitgaven een flinke verschuiving laat zien van rentelasten en sociale uitgaven naar directe, structurele, bestedingen.

De Raad meent dan ook dat het Nederlandse stabiliteitsprogramma in zijn uitvoering hiermee niet voldoet aan de Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Daarnaast meent het college dat de regering terecht geen aanleiding ziet om de in 2001 geraamde zeer grote meevaller aan de inkomstenzijde van de begroting te bestemmen voor verdere lastenverlichting volgend jaar.

2. De Raad wijst er terecht op dat met de creatie van de monetaire unie, het begrotingsbeleid meer en meer beoordeeld moet worden tegen de achtergrond van de eisen die de EMU stelt. De Raad meent dat de regering evenwel geen goed gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling van de Raad van de Europese Unie betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid in het algemeen en met name die onderdelen die zich meer specifiek richten op Nederland. In deze aanbeveling werd Nederland opgeroepen de uitgaven strikt onder controle te houden en ervoor te zorgen dat, rekening houdend met het in 1999 reeds bereikte overschot, de huidige sterke economische groei en mogelijke inflatoire druk, de verslechtering van de begrotings-situatie als gevolg van de belastingherziening beperkt en tijdelijk blijft. De Raad meent dat in de huidige situatie gesproken kan worden van een sterke economische groei en van een inflatoire druk. Ook merkt de Raad op dat de rust rond het begrotingsproces verstoord lijkt en de stabiliserende werking ervan wordt belemmerd.

De regering vindt de economische groei eveneens voorspoedig, maar acht het beeld ten aanzien van de inflatie wat minder eenvoudig te duiden. De inflatie neemt in de ramingen van het CPB weliswaar toe van 2½% in 2000 tot 3½% in 2001, maar deze oploep heeft grotendeels een meer technisch karakter. De belastingherziening voorziet in een verschuiving van de directe naar indirecte belastingen en een vergroening van het belastingstelsel. Deze laatste twee factoren worden wel meegenomen in de consumentenprijsindex, terwijl de verlaging van de directe tarieven daar niet zijn weerslag in vindt. Het directe effect van deze eerdergenoemde maatregelen op de inflatie bedraagt 1%-punt in 2001. Hoewel de regering geen duidelijke tekenen van oververhitting bespeurt, is zij wel van mening dat oplettendheid op dit terrein op zijn plaats is, mede in het licht van de verkrappende arbeidsmarkt. Tegen deze achtergrond lijkt er geen aanleiding tot een radicale wijziging van het voorgestane beleid. Wel is het verstandig om bij de invulling van het beleid terughoudend te zijn met het bevorderen van de vraag en nog meer aandacht te geven aan het stimuleren van het (arbeids)aanbod. Dit vraagt in ieder geval om een strikte handhaving van de uitgavenkaders en een matige, aanbodgerichte inzet van lastenverlichting.

Voorts is de regering van mening dat in de begroting voor 2001 goed invulling gegeven is aan de aanbeveling van de Raad van de Europese Unie om de verslechtering van de begrotingssituatie als gevolg van de belastingherziening te beperken. De verslechtering van het UMU-saldo blijft volgens de laatste inzichten beperkt tot 0,3% BBP, terwijl vorig jaar nog een verslechtering werd voorzien van 0,7% BBP. Ook de aanbeveling de uitgaven strikt onder controle te houden is nagevolgd, want de uitgavenkaders worden onverkort gehandhaafd.

De regering meent dat het trendmatige begrotingsbeleid met de behoedzame uitgangspunten, de scheiding van inkomsten en uitgaven, de uitgavenkaders, het hoofdbesluitvormingsmoment, alsmede de mee- en tegenvallerformule een helder kader heeft geschapen voor de besluitvorming over uitgaven enerzijds en lasten anderzijds. Aldus zorgt het automatisch voor een grotere mate van rust dan onder het oude systeem. Dit neemt niet weg dat elk jaar weer binnen deze kaders keuzes gemaakt kunnen en moeten worden, in het licht van nieuwe informatie en prioriteiten. Het hoofdbesluitvormingsmoment biedt hiervoor de gelegenheid.

Daarnaast verzekert het uitgavenkader een zekere stabiliserende werking op de economie, omdat de uitgaven zich los van de conjunctuur kunnen ontwikkelen. Aan de inkomstenkant heeft de regering een sterkere werking van de automatische stabilisatoren toegestaan dan waartoe zij volgens het regeerakkoord gehouden was. Zoals de Raad ook met instemming vaststelt, heeft de regering besloten om in 2001 de meevallers vrijwel volledig ten goede te laten komen van de schuld, mede gezien de stand van de conjunctuur en de omvang van de lastenverlichting in het kader van de belastingherziening.

3. Begrotingsbeleid

Voor het eerst in 25 jaar is er een overschot op de rijksbegroting. Een jaar geleden was nog niet bekend dat er in 1999 al een overschot was ontstaan en wel van 1% bbp. Voor dit jaar wordt een overschot geraamd van 1,8% bbp inclusief de opbrengst van de UMTS-veiling; voor volgend jaar is dat 0,8% bbp. De regering gaat niet uit van een structureel hogere groei. De conclusie kan geen andere zijn dan dat een betekenend deel van de huidige economische ontwikkeling en de daarmee gepaard gaande meevallers conjunctureel van aard is.

De Raad acht het in dit licht niet verantwoord uit deze in een zeer gunstige conjuncturele situatie ontstane overschotten additionele uitgaven met een structureel karakter te financieren. De Raad is tot de conclusie gekomen dat dit toch gebeurt.

In hoofdstuk 1.3 van de Miljoenennota staat dat met het begrotingsoverschot in 1999 en 2000 een begin is gemaakt met de reductie van de schuld. In 1999 heeft het overschot geleid tot schuldreductie. Maar, zo blijkt uit hoofdstuk 1.2, in 2000 is voor circa 7,25 miljard gulden aan extra verhoging van de uitgaven uitgetrokken, onder meer voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. En ook in het begrotingsjaar 2001 is voor ruim 7,5 miljard gulden extra bestemd, onder meer voor zorg en onderwijs, ten laste van het geraamde overschot.

Door deze overschotten nu deels voor andere prioriteiten te bestemmen dan voor de reductie van de schuld, wordt de oplossing van dit schuldprobleem weer verder naar de toekomst verschoven, terwijl in de Miljoenennota toch wordt onderkend dat de periode tot 2010 aanzienlijk betere mogelijkheden voor schuldreductie biedt dan latere decennia. De overschotten zouden overigens wel eens lager kunnen uitvallen als de overheidsalarissen sterker stijgen dan is geraamd. Net als vorig jaar acht de Raad de loonkostenraming ook dit jaar weer te optimistisch. De spanning op de arbeidsmarkt is verder toegenomen. Het is maar de vraag in hoeverre belastingvoordelen, die vrijwel iedereen krijgt, de loonontwikkeling zullen afremmen.

De Raad adviseert nadrukkelijk om de voorgestelde extra uitgavenverhogingen in 2001 niet te financieren uit de verwachte meevallers, maar daarvoor een structurele dekking te vinden. Hij roept in herinnering dat hij vorig jaar heeft geadviseerd af te zien van de thans toegepaste mee- en tegenvallerformule. In dit verband verwijst de Raad ook naar het unanieme rapport dat de Sociaal-Economische Raad (SER) dit jaar uitbracht over het sociaal-economisch beleid 2000–2004. Hierin adviseert de SER om het budgettaire beleid in de volgende kabinetsperiode meer te baseren op een trendmatige (in plaats van een behoedzame) economische groei. De inkomstenmeevallers en -tegenvallers dienen daarbij volledig in het financieringssaldo te lopen.

Overigens acht de Raad het een goede zaak dat de Miljoenennota inzichtelijk maakt hoe de hoogte van de schuld zich in absolute zin ontwikkelt. De omvang van de schuld als percentage van het bbp geeft immers niet aan dat de schuld vermindert; deze quote kan zelfs dalen terwijl de schuld in absolute zin nog stijgt.

3. De Raad constateert dat de regering niet uitgaat van een structureel hogere groei en dat de conclusie dan geen andere kan zijn dan dat een betekendend deel van de huidige economische ontwikkeling en de daarmee gepaard gaande meevallers conjunctureel van aard is. De Raad betreurt verder dat de oplossing van het schuldprobleem weer verder naar de toekomst wordt geschoven. Voorts waarschuwt de Raad dat de loonkosten te laag geraamd zouden kunnen zijn. Tenslotte roept de Raad in herinnering dat het vorig jaar geadviseerd heeft af te zien van de toepassing van de mee- en tegenvallerformule.

De regering hecht eraan erop te wijzen dat het begrotingsbeleid gestoeld is op behoedzame uitgangspunten ten aanzien van de groei (gemiddeld 2¼% per jaar). In een dergelijke benadering is de kans op een meevallende economische ontwikkeling groter dan de kans op een tegenvallende beweging. De meevallers die thans ontstaan zijn ten dele dan ook in lijn der verwachting en niet per definitie conjunctureel van aard.

Een deel van de gerealiseerde meevallers hangt samen met de gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid en de schuld. Hoewel de daling van de werkloosheid ook een conjuncturele component kan hebben, meent de regering er toch ook in geslaagd te zijn de werkloosheid naar een blijvend lager niveau te brengen. Structurele hervormingen op de arbeidsmarkt en de belastingherziening 2001 dragen er zorg voor dat ook de evenwichtswerkloosheid daalt. De meevallers ontstaan ook bij de rente-uitgaven. De gunstiger economische ontwikkeling heeft geleid tot een gunstiger ontwikkeling van het EMU-saldo en in het verlengde daarvan de EMU-schuld. Als gevolg hiervan dalen ook de rente-uitgaven. Ook deze hebben een blijvend karakter. Tegen deze achtergrond meent de regering dat het verantwoord is de voorgestelde extra uitgavenverhogingen hiermee te financieren.

De regering hecht er bovendien aan te onderstrepen dat de extra uitgaven worden aangewend in lijn met de prioriteiten die het kabinet zich bij zijn aantreden heeft gesteld. Zo worden er additionele middelen uitgetrokken voor prioriteiten als onderwijs, zorg, veiligheid, milieu en natuur, arbeidsparticipatie, infrastructuur en internationale aangelegenheden.

De regering deelt de mening van de Raad dat het noodzakelijk is om in het licht van de vergrijzing de nog steeds aanzienlijke staatsschuld verder te reduceren. Een robuuste uitkomst van de projecties van zowel het Centraal Planbureau en als van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is dat bij het volledig wegwerken van de schuld in de komende 25 jaar, de vergrijzingslasten kunnen worden opgevangen zonder dat te zijner tijd de collectieve aanspraken behoeven te worden beperkt of de lasten hoeven te worden verhoogd. Met het begrotingsoverschot in 1999 en 2000 is een begin gemaakt met de reductie van de schuld.

De regering merkt op dat het voorspellen van de contractlonen niet eenvoudig is, zeker in tijden van een krappe arbeidsmarkt. De regering maakt bij de opstelling van de begroting voor een bepaald jaar gebruik van de ramingen van het Centraal Planbureau. Zoals bij elke voorspelling kunnen verschillen optreden tussen de raming en de realisatie. Juist met het oog op dit soort onzekerheden is ten tijde van het regeerakkoord ervoor gekozen om een uitgavenreserve in te stellen. De tranche voor 2001 is nog niet belegd. Uit de evaluatie «Trefzekerheid van CPB ramingen» in het Centraal Economisch Plan 1999 blijkt overigens dat het Centraal Planbureau bij de raming van de contractlonen over de periode 1985–1997 een gemiddelde voorspelfout kende van 0,0% en een gemiddelde absolute voorspelfout van 0,5%.

De regering neemt nota van het advies van de Raad inzake de mee- en tegenvallerformule. De regering neemt aan dat de Raad impliciet adviseert om meevallers voor een groter deel aan de schuld te laten toevallen. De regering wijst er in dit verband op dat de mee- en tegenvallerformule nauwelijks tot additionele lastenverlichting heeft geleid in 2001. Voorts heeft de regering besloten om volgende zomer, mede tegen de achtergrond van de dan geldende inzichten over de omvang van de inkomstenmeevaller, de stand van de conjunctuur en de situatie op de arbeidsmarkt, voorstellen doen over de

maatvoering en vormgeving van verdere lastenverlichting in het laatste jaar van deze kabinetsperiode.

4. Financieel beheer bij het Rijk

In hoofdstuk 4 van de Miljoenennota kondigt de regering aan dat in aanvulling op de invoering van het project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» in 2002, een wijziging van het begrotingsstelsel zelf, te weten de invoering van een integraal baten-lastenstelsel een voor de hand liggende keuze is. Bij een dergelijk stelsel worden kapitaaluitgaven niet, zoals thans, begroot in het jaar dat de feitelijke aanschaffing plaatsvindt. In plaats daarvan worden de kosten gespreid over de jaren dat de investering gebruikt wordt. De Raad maakt enkele kanttekeningen bij de aangevoerde argumenten voor invoering van zo'n stelsel.

Het feit dat er een trend is naar een bedrijfsmatig werkende overheid, waarbij vergelijkingen tussen de markt en de overheid regelmatig aan de orde zijn, laat onverlet dat de keuze van door de overheid te verrichten taken en van de wijze waarop deze taken worden gefinancierd een democratische keuze is. De staat kan leningen aangaan op veel gunstiger voorwaarden en in grotere omvang dan een bedrijf en bovendien belasting heffen. De tucht van de markt ontbreekt; de staat gaat niet failliet. Ook mag niet uit het oog worden verloren dat de overheid, anders dan marktdeelnemers, de taak heeft algemeen financieel-economisch beleid te voeren.

De argumenten van de regering om juist nu terug te komen op de door haar in 1997 genomen beslissing niet integraal over te stappen op een baten-lastenstelsel, hebben de Raad niet overtuigd. Het baten-lastenstelsel zal ertoe leiden dat beslissingen over kapitaaluitgaven worden genomen zonder dat rekening wordt gehouden met het verloop van de kasuitgaven. Daarmee zou een belangrijk voordeel van het trendmatig begrotingsbeleid verloren gaan. Er is dan geen instrument meer om blijvend te voldoen aan de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact. Indien alle EMU-landen het baten-lastenstelsel zouden invoeren, kan het automatisch stabiliserende effect van de begrotings-saldi van de EMU-landen wel eens geringer zijn dan in de huidige situatie mogelijk en wenselijk is. De taak van de ECB om de inflatie in het EMU-gebied te beheersen zou dan worden bemoeilijkt.

De Raad is van mening dat voorafgaand aan eventuele invoering van een baten-lastenstelsel overleg met de andere EMU-landen moet worden gevoerd om vast te stellen of zo'n stelsel in overeenstemming kan worden gebracht met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact.

Dit alles neemt niet weg dat, zoals de regering ook opmerkt, in het begrotings-beleid de nadruk meer is komen te liggen op de doelmatigheid van de uitgaven. Deze ontwikkeling moet uiteraard worden voortgezet.

Het is de Raad echter opgevallen dat in de Miljoenennota de nadruk sterk ligt op de economische afweging, de «prikkel» om bepaald gedrag «af te kopen». Op tal van gebieden bestaan knelpunten die weliswaar in geld kunnen worden uitgedrukt, maar die hun oorzaak vinden in gedrag van burgers, vaak gestimuleerd door regelgeving van de overheid. De Raad denkt daarbij bijvoorbeeld aan de WAO-problematiek. Toch wordt de oplossing voor deze knelpunten vaak gezocht in de financiële sfeer. Een dergelijke aanpak levert echter, zo blijkt uit de praktijk, niet altijd het gewenste resultaat op. Naar het oordeel van de Raad moet de oplossing in die gevallen veeleer worden gezocht in «goed beleid»: een betere voorbereiding en uitvoering van het gewenste beleid en handhaving van de sancties op overtreding van de regelgeving ter uitvoering van dat beleid.

4. De Raad geeft aan de argumenten voor de invoering van een integraal baten-lastenstelsel niet overtuigend te vinden. Bovendien acht de Raad de invoering een gevaar voor het voldoen aan de vereisten voor het stabiliteits- en groeipact omdat er geen sturing meer op de kas zou plaatsvinden. De Raad gaat er bij de beoordeling van het voornemen van het kabinet om een baten-lastenstelsel in te voeren impliciet van uit, dat de normering in dit stelsel gebaseerd zal zijn op de zogenoemde gulden financieringsregel. Volgens deze regel mag er zonder meer geleend worden voor uitgaven waar afschrijvingen in latere jaren tegenover staan. Naar de mening van de Raad ligt in het beleid te vaak de nadruk op financiële prikkels om gedrag van burgers te wijzigen, en

de Raad stelt dat andere oplossingen (betere beleidsvoorbereiding en -uitvoering en sanctiebeleid) vaak beter kunnen zijn. De Raad stelt de WAO-problematiek als voorbeeld.

De impliciete koppeling die de Raad legt tussen het invoeren van het baten-lastenstelsel en de normering van de gulden financieringsregel is door het kabinet niet gelegd. Er zijn ook andere vormen van begrotingsnormering in combinatie met het baten-lastenstelsel denkbaar. Daarmee kan een middel-lange termijn oriëntatie van begrotingsoverschot zeer wel worden verenigd. De uiteindelijke vormgeving van de normering in een batenlastenstelsel zal de komende tijd uitgewerkt moeten worden. Daarbij zal, vanwege verdragsverplichtingen moeten worden voorzien in een procedure die, indien een EMU-tekort van 3% BBP in zicht komt, het mogelijk maakt de kapitaaluitgaven op kasbasis te beheersen. Overigens is het aandeel van de kapitaaluitgaven in het totaal van de uitgaven beperkt en dat geldt daarmee ook voor het risico van sterke fluctuaties in de categorie kapitaaluitgaven.

Het gebruik van financiële prikkels als instrument voor gedragsbeïnvloeding krijgt in de Miljoenennota inderdaad de nodige aandacht. Naar de mening van de regering is dit type instrument in veel gevallen gewenst vanwege zijn effectiviteit. Als de Raad bedoelt dat dit type instrument niet te dogmatisch moet worden gehanteerd is het kabinet het met de Raad eens. Dit blijkt ook uit paragraaf 3.1. van de Miljoenennota waarin wordt gesteld dat er een scala van mogelijke beleidsinstrumenten is. Daarbij is ook gememoreerd dat het kabinet met de VBTB-operatie beoogt de motivering van de gekozen instrumenten te verbeteren door, in de begrotingsstukken en de Miljoenennota, expliciet te maken met welke instrumenten het gewenste resultaat moet worden bereikt.

5. Beleidsconcurrentie

Binnen de Europese Unie wordt het beleid op een steeds groter aantal terreinen geharmoniseerd. Op andere terreinen, waar (nog) geen harmonisatie heeft plaatsgevonden, is sprake van meer of minder beleidsconcurrentie tussen de lidstaten. Beleidsconcurrentie kan schadelijke gevolgen hebben voor de positie van individuele lidstaten en voor de Europese Unie als geheel. De ontwikkelingen op het terrein van de belastingconcurrentie in Europa zijn hiervan een voorbeeld.

In de Miljoenennota wordt deze keerzijde van de Europese integratie gesignaleerd. Aan de belastingconcurrentie en de vraag wanneer die kan ontaarden in een situatie, waarin uiteindelijk de inkomstenpositie van alle landen in gevaar komt, wordt vooral in bijlage 12 van de Miljoenennota uitvoerig aandacht besteed. Het valt de Raad echter op dat niet concreet wordt aangegeven welke strategie de regering voert om deze problematiek doeltreffend op te lossen. Ook in de verschillende begrotingshoofdstukken wordt aan de positieve en de negatieve kanten van de beleidsconcurrentie naar het oordeel van het college niet consequent aandacht besteed.

Eenzijds zou Nederland zich sterk kunnen maken voor meer beleidscoördinatie in Europees verband op terreinen waar de concurrentie nadelig werkt. Anderzijds zal Nederland de concurrentie met andere landen moeten aangaan op die vestigingsplaatsfactoren, waar Nederland bij uitstek aantrekkelijk is, zoals de ligging, dicht bij grote afzetmarkten, de stabiele politieke en sociale situatie en het relatief hoge opleidingsniveau. In genoemde bijlage wordt daar terecht op gewezen. Bij het kiezen van nationale speerpunten van beleid zal ons land, maar evenzeer andere lidstaten, rekening houden met die sterke kanten.

Dit geldt volgens de Raad bij uitstek voor de kwaliteit van de overheid. In het kader van de Europese Raad van Santa Maria da Feira in juni 2000 is hiervoor ook expliciet aandacht gevraagd. Terecht wijst de regering erop dat beleidsconcurrentie landen stimuleert tot een optimalisering van weten regelgeving en procedures. De inleiding van de memorie van toelichting bij de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vermeldt dat in de komende periode de nadruk komt te liggen op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van beleid alsmede op het klantbewust functioneren van de overheid. Het is echter de vraag in hoeverre de overheid hiertoe in staat zal zijn, mede gezien haar steeds toenemende achterstand op de arbeidsmarkt. De Raad wijst daarbij niet slechts op de reeds zo lang bestaande achterstand in

arbeidsvoorwaarden van vooral hogere functionarissen, die men thans op ad hoc basis tracht op te lossen. Daarnaast verzwakt de overheid ook haar imago nog verder door niet op haar unieke en aantrekkelijke kanten te wijzen, doch op allerlei gebied, ook vaak ten onrechte, naar de markt te verwijzen als zou die superieur functioneren.

De Raad adviseert dan ook bij de verdere ontwikkeling van het nationale beleid op dit punt en op andere concurrentiegevoelige punten een analyse te maken van de Nederlandse positie én het in andere landen op die punten gevoerde beleid.

5. De Raad merkt op dat binnen de Europese Unie het beleid op een steeds groter aantal terreinen wordt geharmoniseerd. Op andere terreinen, waar (nog) geen harmonisatie heeft plaatsgevonden, is sprake van meer of minder beleidsconcurrentie tussen lidstaten. De Raad merkt op dat beleidsconcurrentie schadelijke gevolgen kan hebben voor de positie van individuele lidstaten en voor de Europese Unie als geheel. De Raad constateert dat in de concept Miljoenennota uitvoerig aandacht wordt besteed aan belastingconcurrentie en aan de vraag wanneer deze kan ontaarden in een situatie waarin uiteindelijk de inkomstenpositie van alle landen in gevaar komt. Het valt de Raad echter op dat niet wordt aangegeven welke strategie de overheid voert om deze problematiek doeltreffend op te lossen. Ook meer algemeen meent de Raad dat niet consequent aandacht wordt besteed aan de positieve en negatieve kanten van beleidsconcurrentie. Daarnaast vraagt de Raad zich af of de overheid wel in staat is het noodzakelijke doelmatige en doeltreffend beleid te voeren waar de internationale concurrentie om vraagt, nu de eigen arbeidsmarktpositie onder druk staat. Dit brengt de regering tot de volgende opmerkingen.

De strategie van de regering is tweeledig. Allereerst is het beleid gericht op het versterken van de Nederlandse economie. Dit is wenselijk met het oog op binnenlandse doelstellingen, maar is ook bevorderlijk voor het behoud van de concurrentiepositie van Nederland als vestingsplaats. Een gezond macro-economisch beleid, een goede institutionele ordening, een krachtige investeringsimpuls op het terrein van de infrastructuur en additionele uitgaven aan het onderwijs dienen alle om Nederland van een gunstige uitgangspositie te verzekeren in een wereld die gekenmerkt wordt door een toenemende internationalisering en technologische vooruitgang. Daarnaast is het streven van de regering erop gericht te komen tot een passende mate van samenwerking in Europees verband. Als algemeen richtsnoer geldt daarbij beleidsconcurrentie waar mogelijk, en beleidscoördinatie waar nodig. Sterke coördinatie kan gewenst zijn, indien sprake is van belemmeringen voor goederen- en dienstenverkeer, van een internationaal collectief goed of van externe effecten. Dit zal van geval tot geval getoetst moeten worden. Een dergelijke toets kan ook over de tijd anders uitvallen. In andere gevallen is een lichtere vorm van samenwerking mogelijk. De regering hecht er aan op te merken dat er een breed scala van vormen van samenwerken bestaat binnen de Europese Unie, variërend van beleidsconcurrentie tot lichte vormen van coördinatie als informatie-uitwisseling tot zware vormen van samenwerken als harmonisatie. Daarnaast meent de regering dat het van belang is te benadrukken dat samenwerking in EU-verband een belangrijke mate van overeenstemming vergt tussen de lidstaten, zeker op terreinen waar unanimititeit is vereist (zoals bijvoorbeeld fiscaliteit). Dit zal eenvoudiger zijn te bewerkstelligen, indien sprake is van een win-win situatie. Ook dit soort institutionele en onderhandelingstechnische zaken zullen de strategie kleuren die de regering op specifieke terreinen zal kiezen.

Meer specifiek op fiscaal terrein wordt in EU-verband thans op een aantal fiscale terreinen gesproken over samenwerking. Zo is in 1997 de Code of Conduct (business taxation) vastgesteld en is sedertdien geanalyseerd of bestaande fiscale regimes inderdaad leiden tot schadelijke belastingconcurrentie. Daarnaast is deze zomer, na lang onderhandelen, overeenstemming bereikt op hoofdpunten ten aanzien van de behandeling van spaartegoeden. Nederland kiest in deze discussies een coöperatieve instelling. De regering is voornemens dit najaar het parlement hierover nader te informeren.

De regering constateert voorts dat de overheid een redelijke positie heeft op de arbeidsmarkt. Het aantal vacatures is in de overheidssector geringer dan in de marktsector. Daarnaast vraagt de regering aandacht voor het feit dat de contractlonen in de collectieve sector gelijke tred houden met die in de marktsector (referentiemodel). Een goede personeelsbezetting is noodzakelijk om tot een adequate vervulling van de publieke taak te komen. Daarom is in de begroting 2001 een uitgebreid pakket opgenomen, gericht op het oplossen van specifieke knelpunten in de collectieve sector. Speerpunten hierbij zijn gerichte maatregelen op het terugdringen ziekteverzuim in de zorg en het onderwijs. Daarnaast acht de regering het van groot belang dat tegemoet kan worden gekomen aan de wens tot flexibilisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Dit komt o.a. tot uitdrukking in de school-specifieke budgetten die met invang van 2000 overgemaakt worden aan de onderwijsinstellingen. Binnenkort zal een interdepartementale werkgroep worden ingesteld die de arbeidsmarkt in de collectieve sector voor de komende jaren nader zal analyseren en die beleidsvoorstellen zal formuleren ter besluitvorming in het voorjaar van 2001.

6. Slotopmerking

De Europese economische integratie krijgt met de invoering van een gezamenlijke munt, de euro, ook voor het Nederlandse beleid een nieuwe dimensie. Verwacht moet worden dat de feitelijke invoering van één munt in de komende jaren van grote betekenis zal zijn voor de positie van Nederland in Europa en dus voor het Nederlandse overheidsbeleid.

Niet alleen met de euro, ook op andere punten is Europa een realiteit. Deze realiteit werkt door, zichtbaar in de beperking van de nationale beleidsruimte door de Europese beleidscoördinatie; minder zichtbaar door de noodzaak rekening te houden met hetgeen in andere lidstaten gebeurt.

Europa creëert daarnaast de mogelijkheden om door verdergaande beleidscoördinatie de nadelige effecten van beleidsconcurrentie in te tomen en de integratie te versterken. Een succesvol Nederlands beleid moet ook daarop worden gericht.

In deze periode van overgang is het nog moeilijk naar deze realiteit te handelen en de beleidsprioriteiten daarop te richten. Toch zal dat moeten gebeuren. Nederland moet nog wennen aan het idee dat het deel uitmaakt van Europa.

6. De Raad constateert dat de Europese economische integratie met de invoering van de euro een nieuwe dimensie krijgt, ook voor het Nederlands beleid. Ook op andere punten wordt Europa volgens de Raad meer realiteit.

De regering deelt de mening van de Raad dat de Europese samenwerking met de introductie van de euro een wel heel tastbare vorm krijgt, maar dat Europa zich ook op andere manieren zal laten blijven voelen. De regering meent dat Nederland als een open economie zich in een gunstige uitgangspositie bevindt, omdat het reeds lang heeft ervaren dat economisch beleid niet in isolement kan worden ontwikkeld. Enerzijds moet het beleid inspelen op kansen en bedreigingen uit de internationale omgeving en anderzijds moet bij de beleidsvoorbereiding nadrukkelijk rekening worden gehouden met de gevolgen voor de concurrentiepositie. De trend van internationalisering is dan ook nadrukkelijk geanalyseerd in de concept Miljoenennota 2001.

De Raad van State geeft U in overweging het hierbij gaande ontwerp van de Miljoenennota 2001 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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

In gevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, no. 92.002038 verleende machtiging, zal ondergetekende de begrotingsstukken van het dienstjaar 2001 op 19 september aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,
G. Zalm