

Vergaderjaar 2001–2002

28 000

## 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. 10 september 2001 en het nader rapport d.d. 14 september 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Op de opmerkingen van de Raad van State wordt door de betrokken bewindslieden gereageerd in de bij het nader rapport gevoegde bijlage. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt. Een afzonderlijk advies van Staatsraad Dolman is tevens cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 3 september 2001, no. 01.004179, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2002, met bijlagen.*

*De invoering op 1 januari 2002 van de euro in munten en biljetten in alle landen van de Economische en Monetaire Unie (EMU) vormt een goede aanleiding om de nadruk te leggen op het toenemende belang van de Europese aspecten van het begrotingsbeleid. In de Miljoenennota en de afzonderlijke begrotingshoofdstukken is dat slechts zeer ten dele gebeurd. De Raad van State constateert dat de regering de kans heeft gemist om in te gaan op de samenhang, verwevenheid en onderlinge afhankelijkheid van Europees en nationaal beleid. Voorts merkt de Raad op dat de regering haar beleid onvoldoende baseert op de door de Raad van de Europese Unie vastgestelde globale richtsnoeren voor het economisch beleid<sup>1</sup>, die zien op de begroting, de arbeidsmarkt en de liberalisering van markten. De Raad acht dit teleurstellend, juist nu Europa voor de burger zo tastbaar wordt.*

*Om het schip van staat financieel veilig verder te loodsen is het houden van een vaste koers de voornaamste voorwaarde. De regering heeft die koers in belangrijke mate weten vast te houden.*

*Het veiligstellen van voldoende begrotingsruimte in de toekomst voor de financiering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) vereist naar de mening van de Raad echter een hoger structureel begrotingsoverschot dan voorzien, zeker gedurende de komende tien jaar. De presentatie van het AOW-Spaarfonds in de Miljoenennota wekt ten onrechte de indruk dat dat fonds een reële bijdrage aan de financiering van de AOW zal zijn.*

*De Raad acht het begrotingsbeleid voor 2002 riskant, ook gezien de zeer onzekere mondiale economische ontwikkeling. Hij wijst onder meer op incidentele meevallers, waarmee jaarlijks terugkerende uitgaven worden gefinancierd, en op de omvangrijke subsidies in de vorm van belasting-uitgaven, die buiten het uitgavenkader worden gehouden.*

<sup>1</sup> Aanbeveling nr.2001/483/EG van de Raad van de Europese Unie van 15 juni 2001 betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap (PbEG L 179).

*De Raad twijfelt aan het effect van een veelheid van maatregelen, gericht op het weer aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden. Deze maatregelen kosten veel geld en bieden slechts tijdelijk soelaas. Het WAO-vraagstuk blijft liggen.*

*Terecht wordt in de Miljoenennota de kwaliteit van het overheidsbeleid ter discussie gesteld. Als nieuw middel om de vaak moeilijk te meten kwaliteit van overheidsbeleid beter te kunnen beoordelen wordt de VBTB-methode<sup>1</sup> ingevoerd. De Raad acht dit een goede zaak maar wijst op het risico van onvoldoende succes, wanneer men blijft steken in een kwantitatieve en bedrijfsmatige aanpak. De echte keuzen in het publieke domein zijn het resultaat van een politieke afweging; als het goed is door regering en Staten-Generaal.*

Op 10 september 2001 heeft de Raad van State het advies no. W06.01.0394/IV over de ontwerp-Miljoenennota 2002 uitgebracht. De daarin door de Raad gemaakte opmerkingen en suggesties hebben de regering aanleiding gegeven tot het volgende commentaar, waarbij de nummering van het advies wordt gevolgd.

#### *1. Nederland en Europa*

*Met de invoering van de euro in munten en biljetten zal de Europese integratie voor de gewone burger dagelijkse werkelijkheid worden. Voor het eerst in de geschiedenis is hij in staat om tot ver buiten de landsgrenzen de prijzen van consumptie en productie, belastingen en uitkeringen, investeringen en besparingen rechtstreeks te vergelijken met wat in eigen land gebruikelijk is. Als het om financiën gaat wordt de Nederlander een Europese burger zoals de inwoners van alle euro-landen. Daarbij heeft de gemakkelijke vergelijkbaarheid comfortabele aspecten maar stimuleert het ook het kritisch vermogen. Dat kan derhalve de overheid noodzaken tot meer publieke rekening en verantwoording dan tot dusver gebruikelijk.*

*Het moge waar zijn dat de principiële beslissingen reeds lang achter ons liggen en dat we op 1 januari 2002 niets anders meemaken dan de verzilvering van een afspraak, dat neemt niet weg dat het afscheid van de gulden en de komst van de euro in de persoonlijke belevingswereld van grote betekenis zullen zijn. Het vertrouwen in de publieke zaak is, zeker in Nederland, langdurig gekoppeld geweest aan vertrouwen in het eigen muntstelsel. Nu dat stelsel verdwijnt rust op de overheid de taak om het vertrouwen in de Europese publieke zaak waar mogelijk te stimuleren. Er is derhalve alle aanleiding om juist in de rijksbegroting en Miljoenennota serieus in te gaan op samenhang, verwevenheid en onderlinge afhankelijkheid van Europees en nationaal beleid, niet alleen waar het gaat om verplichtingen, maar ook waar het gaat om belangen en invloed. De Raad heeft uit de stukken helaas de indruk gekregen dat de regering de kansen van het moment grotendeels ongebruikt laat en het komende begrotingsjaar beschrijft in termen die te weinig verwantschap vertonen met datgene wat de burgers zullen ervaren.*

*Voor de Miljoenennota en de begrotingshoofdstukken zijn vooral de EMU-afspraken en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid voor 2002 van belang. Volgens die richtsnoeren moet Nederland een begroting voor 2002 opstellen die een hoger saldo vertoont dan in 2001. De begroting voldoet hieraan niet. Verder moet Nederland de markttoegang in enkele belangrijke sectoren vergemakkelijken en de markt voor overheidsaanbestedingen verder openstellen. Tegen deze achtergrond is het des te opmerkelijker dat de Miljoenennota zo zwijgzaam is over de Europese dimensie van het beleid. De begrotingen vertonen in dit opzicht een wisselend beeld. De toelichtingen op de begrotingshoofdstukken van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Justitie besteden zowel aandacht aan de verplichtingen als aan strategieën om de Europese beleidsvorming te beïnvloeden. Maar in de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt bij het bespreken van belangrijke beleidsonderwerpen als herziening van het stelsel van gezondheidszorg, de toelating van nieuwe geneesmiddelen, de voedselveiligheid en het drugsbeleid niet gerefereerd aan Europese aspecten. Hetzelfde is het geval met het mobiliteitsbeleid (kilometerheffing) van Verkeer en Waterstaat. Ook de*

---

<sup>1</sup> «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording».

*uiteenzettingen inzake het fiscale milieu en energiebeleid missen de referentie met Europa.*

*Op de Europese aspecten van het belastingbeleid wordt in de Miljoenennota en in de begroting van Financiën ten onrechte niet ingegaan. De invloed van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal op de inrichting van de directe belastingheffing en de (fiscale) staatssteunproblematiek vragen, mede uit het oogpunt van budgettaire risico's, aandacht.*

*Daar waar de Europese dimensie uitdrukkelijk wel aan de orde wordt gesteld, ontbreekt de vertaling in de beleidsagenda 2002. Zo worden in de begroting van Justitie verschillende wetsvoorstellen aangekondigd die alle een sterke relatie hebben met besluitvorming in Europees verband, zonder dat daarop nader wordt ingegaan en het aandeel van Justitie in die besluitvorming wordt vermeld.*

*In de begrotingstoelichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een korte afzonderlijke passage over Europa opgenomen. De gevolgen voor het eigen beleid blijven echter onderbelicht.*

*De Raad adviseert om in de komende jaren zowel in de Miljoenennota als in de afzonderlijke begrotingshoofdstukken de betekenis van Europa voor het Nederlandse beleid en de Nederlandse inbreng in Europa toe te lichten.<sup>1</sup>*

1. De Raad wijst er terecht op dat met de invoering van de chartale euro de Europese integratie voor de gewone burger dagelijkse werkelijkheid zal worden. Hij voegt daaraan toe dat er alle aanleiding is om in de rijksbegroting en de Miljoenennota serieus in te gaan op de samenhang, verwevenheid en onderlinge afhankelijkheid van Europees en nationaal beleid. Dat gebeurt naar het oordeel van de Raad echter onvoldoende. Volgens de Raad wordt niet in alle relevante begrotingshoofdstukken en evenmin bij de bespreking van alle relevante vormen van beleid in de Miljoenennota aandacht geschonken aan de Europese dimensie van het beleid.

De regering houdt bij het vormgeven van het Nederlandse beleid nadrukkelijk rekening met de vele eisen die Europa daaraan stelt en besteedt veel tijd en aandacht aan de totstandkoming van een gemeenschappelijk beleid in Europees verband. Op veel plaatsen in zowel de Miljoenennota als de begrotingshoofdstukken wordt dan ook ingegaan op de Europese dimensie van het beleid. De Raad onderkent dat ook en geeft in zijn advies een aantal voorbeelden hiervan. Hij voegt daaraan andere voorbeelden toe, waar die aandacht ontbreekt of tekortschiet. De regering neemt hier goed nota van. Zij beschouwt het advies van de Raad als een aanmoediging om in de komende jaren in de begrotingstukken de betekenis van Europa voor het Nederlandse beleid en de Nederlandse inbreng in Europa (nog meer) toe te lichten.

## *2. Richtsnoeren liberalisering en aanbesteding*

*In de Miljoenennota wordt aan de globale richtsnoeren met betrekking tot liberalisering nauwelijks aandacht besteed. De Raad acht het noodzakelijk dat de regering over deze richtsnoeren een duidelijk standpunt inneemt. Daarbij wijst de Raad erop dat liberalisering en privatisering van elkaar moeten worden onderscheiden. Op verschillende terreinen, zoals de energiesector, vindt liberalisering plaats, als gevolg van Europese besluitvorming. Liberalisering kan tot privatisering leiden; een verplichting daartoe bestaat niet. Indien tot privatisering wordt overgegaan, heeft dat wel – mede in het licht van de daaraan verbonden Europese aspecten – dwingende gevolgen voor de marktwerking op het desbetreffende terrein.*

*Noch de Miljoenennota noch de verschillende begrotingshoofdstukken besteden aandacht aan de globale richtsnoeren met betrekking tot overheidsaanbestedingen. Het is de Raad niet gebleken of en hoe de nakoming van deze richtsnoeren door de aanbestedende diensten wordt verzekerd, zowel bij de rijksoverheid als bij decentrale overheden.*

2. Volgens de Raad wordt in de Miljoenennota nauwelijks aandacht besteed aan de globale richtsnoeren met betrekking tot liberalisering. Hij vindt het noodzakelijk dat de regering over deze richtsnoeren een duidelijk standpunt inneemt. De Raad vestigt er voorts de aandacht op dat noch de Miljoenennota noch de verschillende begrotingshoofdstukken aandacht besteden aan de globale richtsnoeren met betrekking tot de overheidsaanbestedingen. Het is de

---

<sup>1</sup> Zie ook het advies van de Raad van State van het Koninkrijk bij het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het op 26 februari 2001 totstandgekomen Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen (Trb. 2001, 47), Kamerstukken II 2000/01, 27 818 (R 1692), A.

Raad niet gebleken of en hoe de nakoming van deze richtsnoeren door de aanbestedende diensten wordt verzekerd, zowel bij de rijksoverheid als bij decentrale overheden.

De regering wijst erop dat in paragraaf 2.3 van de Miljoenennota wordt aangegeven dat het marktwerkingsbeleid onder andere als doel heeft het bevorderen van concurrentie in voorheen (semi-)publieke sectoren. Soortgelijke beleidsinitiatieven vinden ook in andere lidstaten van de EU plaats. De lidstaten hebben zich daartoe ook verplicht door het aannemen van diverse richtlijnen (telecom, spoor, energie). Als beleidsopgave voor de toekomst wordt verderop in deze paragraaf van de Miljoenennota genoemd het verder versterken of introduceren van het marktmechanisme in semi-publieke sectoren. De globale richtsnoeren voor het economisch beleid moedigen de regering daartoe ook aan. Naar aanleiding van het commentaar van de Raad wordt in de genoemde paragraaf van de Miljoenennota hierop ook gewezen. Volgens de globale richtsnoeren dient Nederland tevens de markt voor overheidsaanbestedingen verder open te stellen. De regering streeft er actief naar dit te bereiken. In dit verband valt te wijzen op het project PIA (Professioneel Inkopen en Aanbesteden) dat als doel heeft om de toepassing van regels voor aanbesteden door aanbestedende diensten te verbeteren.

### *3. Milieu- en energiebeleid*

*Uit de Miljoenennota (hoofdstuk 2) en de ontwerpbegrotingen van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken blijkt dat het milieu- en energiebeleid in sterke mate steunt op financiële en in het bijzonder fiscale prikkels. Uit paragraaf 2.4 blijkt dat ook voor de komende periode sterk op het gebruik van deze instrumenten zal worden gesteund.*

*In Europa verloopt de besluitvorming over fiscale instrumenten in het milieubeleid uitermate moeizaam. Reeds langere tijd wordt gesproken over een richtlijn die ziet op de harmonisatie van belasting op energieproducten, maar resultaten zijn er tot dusver niet. Het eenzijdig door Nederland voeren van fiscaal milieubeleid zal daarom snel stuiten op Europese grenzen als gevolg van economische concurrentie-effecten voor het eigen bedrijfsleven of voor het concurrerende buitenlandse bedrijfsleven. Er zal al snel worden betoogd dat sprake is van staatssteun. Ook het nieuwe Europese milieusteunkader<sup>1</sup> biedt in dit opzicht weinig soelaas, hoewel daarop bij de totstandkoming daarvan wel werd gehoopt. Daarmee rijst de vraag of het Nederlandse (fiscale) milieubeleid nog wel voldoende effectief kan zijn en of andere instrumenten wellicht minder spanningen in verhouding tot Europa zouden oproepen.*

3. De Raad constateert dat het Nederlandse milieu- en energiebeleid in sterke mate op financiële – en in het bijzonder op fiscale – prikkels steunt. Deze fiscale faciliteiten moeten volgens de Raad passen binnen het gemeenschapsrecht. De Raad is van mening dat de regering bij haar milieubeleid via fiscale faciliteiten – ondanks het communautaire milieusteunkader – al snel aanloopt tegen de grenzen van het EG-recht. Om deze reden werpt de Raad de vraag op of het Nederlandse (fiscale) milieubeleid wel voldoende effectief kan zijn en of andere instrumenten wellicht minder spanningen in verhouding tot Europa zouden oproepen.

De regering wijst erop dat de vraag of het Nederlandse (fiscale) milieubeleid wel voldoende effectief kan zijn en of andere instrumenten wellicht minder spanningen in verhouding tot Europa zouden oproepen een belangrijke rol speelt in het beleid, en in het daar nauw mee verweven wetgevende proces. De regering hanteert als uitgangspunt dat fiscale faciliteiten als instrument van milieu- en energiebeleid in overeenstemming met het Europees recht moeten zijn. De regering merkt ten slotte op dat zij blijft streven naar de totstandkoming van de Richtlijn voor de belasting van energieproducten.

### *4. Trendmatig begrotingsbeleid*

*De Raad heeft drie jaar geleden, in zijn advies bij de eerste Miljoenennota van het huidige kabinet, met voldoening geconstateerd dat het trendmatig begrotingsbeleid zou worden voortgezet. Destijds werd ervan uitgegaan dat het begrotingstekort in 2002 nog niet zou zijn weggewerkt. De Raad achtte het*

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie: Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, PbEG 2001, C 37/3.

toen noodzakelijk dat de regering in de kabinetsperiode daadwerkelijk evenwicht op de begroting zou realiseren. Hij heeft daarbij in het bijzonder gewezen op de verplichtingen die Nederland als deelnemer in de EMU is aangegaan. Thans blijkt dat er in deze kabinetsperiode in alle jaren een overschot is. Dit belangrijke resultaat is mogelijk gebleken doordat het afgesproken reëel uitgavenplafond werd gehandhaafd bij een economische groei die veel hoger was dan de groei waar de regering voorzichtigheidshalve van uitging. Daarbij heeft het gescheiden houden van uitgaven en inkomsten die verschillend reageren op fluctuaties in de economische groei een grote rol gespeeld. De Raad acht dit een belangrijke verworvenheid. In tijden van meevallende begrotingsresultaten groeit immers de belangstelling voor extra uitgaven, terwijl de noodzaak om bestaande uitgaven kritisch tegen het licht te houden minder wordt gevoeld. Juist dan zijn er echter mogelijkheden voor meer schuldaflossing en dus vermindering van de rentelast. Het trendmatig begrotingsbeleid zoals voor deze kabinetsperiode afgesproken heeft deze toets goeddeels doorstaan. De Raad maakt zich echter zorgen over het steeds verder toenemen van de belastinguitgaven. Zij ontsnappen immers aan het uitgavenkader en de afweging die daarbij hoort.

De Raad meent dan ook dat niet alleen het trendmatig begrotingsbeleid moet worden gecontinueerd, maar dat ook de meevallers aan de inkomstenzijde niet mogen leiden tot lastenverlichting. Ook aan de uitgavenzijde mogen meevallers dan niet als vanzelfsprekend worden besteed aan nieuwe uitgaven. Zo kan de werking van de automatische stabilisatoren, waarnaar in het verband van de EMU wordt gestreefd, veilig worden gesteld. Het college spreekt zich hiermee niet uit over het wenselijke niveau van overheidsuitgaven op bepaalde beleidsterreinen.

De Raad merkt op dat uitgaven, die voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening nodig worden geacht bovenop de uitgaven die op grond van het trendmatig begrotingsbeleid zijn afgesproken, op dezelfde wijze behoren te worden gefinancierd als die afspraken zelf, namelijk door belastingheffing. Ten slotte is de Raad van mening dat het structurele begrotingsoverschot waarin is voorzien te laag is. Hij is van mening dat juist in de jaren tot 2010 – waarna het beroep op de AOW steeds sterker zal stijgen – gestreefd moet worden naar een overschot tussen 1,25 en 1,75% Bruto Binnenlands Product (BBP), zoals de Studiegroep Begrotingsruimte adviseert.<sup>1</sup> Ook voor de besluitvorming over het begrotingsoverschot op langere termijn geldt uiteraard dat overeenstemming vereist is met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (na 2002) van de lidstaten en de Gemeenschap.

4. Drie jaar geleden achtte de Raad het noodzakelijk dat de regering in de kabinetsperiode daadwerkelijk evenwicht op de begroting zou realiseren. Thans blijkt dat er in deze kabinetsperiode in alle jaren een overschot is. Het trendmatig beleid, waarmee dit resultaat werd bereikt, vindt de Raad een belangrijke verworvenheid die gecontinueerd zou moeten worden. Wel plaatst de Raad kanttekeningen bij het aanwenden van inkomstenmeevallers ten behoeve van lastenverlichting, de ontwikkeling van de belastinguitgaven, en het als vanzelfsprekend inzetten van uitgavenmeevallers voor nieuwe uitgaven. Ook is de Raad van mening dat het structurele begrotingsoverschot waarin is voorzien te laag is. De Raad vindt dat juist in de jaren tot 2010 – waarna het beroep op de AOW steeds sterker zal stijgen – gestreefd moet worden naar een overschot tussen de 1¼ en 1¾% BBP.

De regering is met de Raad verheugd over het feit dat voor alle jaren in deze kabinetsperiode een overschot kan worden gepresenteerd. Met de Raad is de regering van mening dat deze verworvenheid in belangrijke mate kan worden toegeschreven aan het toegepaste trendmatige begrotingsbeleid. De regering merkt voorts op dat ook bij het opstellen van de begroting voor 2002 rekening is gehouden met de randvoorwaarden die worden gesteld in het trendmatig begrotingsbeleid. Alle intensiveringen die worden voorgesteld zijn dan ook gedekt binnen de bij het Regeerakkoord opgestelde uitgavenkader. Wat betreft het structurele begrotingssaldo merkt de regering op dat dit saldo, gegeven de onzekerheid over de exacte omvang ervan, niet wordt gehanteerd. Wel kan worden opgemerkt dat bij de becijferingen ten tijde van het Regeerakkoord nog gerekend werd met een tekort van ruim 1% BBP in 2002 terwijl thans een overschot wordt voorzien van 1%.

---

<sup>1</sup> Elfde Rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Stabiel en duurzaam begroten, Kamerstukken II 2000/01, 27 805, nr. 1.

## 5. Begrotingsbeleid 2002

*De Raad van de Europese Unie heeft op 15 juni 2001 de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten vastgesteld.<sup>1</sup> Nederland dient een begroting voor 2002 op te stellen die in de eerste plaats ten doel heeft de inflatoire spanningen in te tomen en zodoende een hoger saldo vertoont dan in 2001.*

*De economische groei in Nederland is in het kielzog van de groei in het OESO-gebied een aantal jaren uitzonderlijk hoog geweest. Begin 2001 kwam een einde aan deze periode van hoogconjunctuur, die meer dan vier jaar duurde en waarin de groei fluctueerde tussen 3,5% en 5%, aldus de Macro Economische Verkenning 2002 (MEV). Voor dit jaar wordt een groei van 2% verwacht, evenals voor volgend jaar. De daling van de economische groei van het OESO-gebied heeft volgens het Centraal Planbureau (CPB) haar dieptepunt bereikt, maar of de weg omhoog weer is ingeslagen blijkt nog niet. Volgens de recente Verkenning Economische Structuur van Economische Zaken<sup>2</sup> zijn deze groeiverwachtingen nog te optimistisch. Daarbij zijn de achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit en de verzwakking van onze structurele uitvoerpositie verontrustend.*

*Reeds in april van dit jaar werd door het CPB in het Centraal Economisch Plan 2001<sup>3</sup> een aanzienlijke vertraging in de groei van de wereldeconomie gemeld, vooral in de Verenigde Staten en Azië. Een vermindering van de groei in Europa leek onvermijdelijk. Het CPB constateert nu in de MEV dat de internationale groeivertraging scherper is dan gemiddeld in de normale cycli van de afgelopen veertig jaar. Er lijkt sprake te zijn van een globalisering van de economische teruggang. Deze verslechtering van de economische situatie, ten dele dus pas duidelijk geworden na de besluitvorming in juni van dit jaar, maakt het in de Miljoenennota voorgestelde begrotingsbeleid voor 2002 tot een riskant beleid. Immers, aan de uitgavenzijde is gerekend met deels niet structurele uitgavenmeevallers. Zij moeten ruimte bieden voor 8 miljard gulden<sup>4</sup> nieuwe uitgaven. Indien die meevallers zich door de verminderde economische groei niet of minder voordoen zal het uitgavenkader worden overschreden. Aan de inkomstenzijde is thans meer ruimte voor het opvangen van tegenvallers, maar het lijkt niet onwaarschijnlijk dat bij lagere groei deze ruimte snel slinkt. Conjuncturele uitgavenmeevallers gebruiken voor nieuwe uitgaven en zo de automatische stabilisatoren uitschakelen is riskant wanneer een overschot op de begroting wordt nagestreefd. Bovendien is dit beleid niet in overeenstemming met de door de Raad van de Europese Unie voor 2002 vastgestelde richtsnoeren voor het begrotingsbeleid.*

5. De Raad stelt dat Nederland in overeenstemming met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid een begroting voor 2002 dient op te stellen die in de eerste plaats ten doel heeft de inflatoire spanningen in te tomen en zodoende een hoger saldo vertoont dan in 2001. De Raad is van mening dat het beleid zoals voorgesteld in de Miljoenennota 2002 niet in overeenstemming is met deze richtsnoeren. Voorts is de Raad van mening dat het beleid, waarvan de hoofdlijnen dit voorjaar zijn vastgesteld, riskant is gegeven de sindsdien verslechterde economische situatie. De Raad stelt dat aan de uitgavenzijde is gerekend met deels niet structurele uitgavenmeevallers die zijn aangewend voor nieuwe uitgaven. Aan de inkomstenzijde ziet de Raad meer ruimte voor het opvangen van tegenvallers, maar hij acht het niet onwaarschijnlijk dat bij lagere groei deze ruimte snel slinkt.

De regering neemt kennis van het standpunt van de Raad betreffende de budgettaire risico's in de begroting 2002. De Raad betreurt het dat niet is gereageerd op het verslechterde economisch beeld in de afgelopen maanden. De regering wijst er echter op dat één van de belangrijkste kenmerken van het trendmatig begrotingsbeleid is dat niet op elke nieuwe economische prognose wordt gereageerd met ombuigingen of nieuwe uitgaven. Op basis van behoedzame ramingen heeft de regering bij de start van de kabinetsperiode vaste uitgavenkaders opgesteld. In principe wordt één maal per jaar bezien of binnen deze kaders ruimte is voor additioneel beleid of dat juist ombuigingen noodzakelijk zijn om overschrijdingen te voorkomen. Deze gang van zaken heeft de rust en bestendigheid van het gevoerde budgettaire beleid sterk bevorderd. Ook de Raad spreekt zijn waardering uit voor de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid, maar had in de afgelopen maanden kennelijk toch een andere beleidslijn wenselijk geacht. Voorts hecht de

<sup>1</sup> Aanbeveling nr.2001/483/EG van de Raad van de Europese Unie van 15 juni 2001 betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap (PbEG L 179).

<sup>2</sup> Naar een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie, Verkenning Economische Structuur, in: Verkenningen: bouwstenen van toekomstig beleid, Den Haag, 2001, bladzijde 69.

<sup>3</sup> Centraal Economisch Plan 2001, Centraal Planbureau, Den Haag, 2001.

<sup>4</sup> Aangezien in de Miljoenennota bedragen in gulden worden vermeld, worden in dit advies in aansluiting daarop bedragen telkens in gulden vermeld.

regering eraan op te merken dat het economische en budgettaire beeld zoals dat wordt gepresenteerd in de Miljoenennota 2002 is gebaseerd op de meest recente ramingen van het Centraal Planbureau. In deze ramingen is derhalve rekening gehouden met de verslechterde economische vooruitzichten waar de Raad aan refereert. Desalniettemin is het mogelijk gebleken om de voorgenomen intensiveringen volledig binnen de vastgestelde kaders te financieren. De inzet van de uitgavenreserve van 0,1 miljard euro, die specifiek bedoeld is voor het opvangen van macro-economische risico's, is daarbij niet nodig gebleken. Deze reserve is dus nog beschikbaar voor het opvangen van tegenvallers.

De Raad maakt zich, zoals gesteld, zorgen over het feit dat nieuwe uitgaven worden gefinancierd door deels niet structurele uitgavenmeevallers. Een deel van de meevallers waaraan de Raad refereert is ontstaan bij de rente-uitgaven. Het gevoerde begrotingsbeleid en het feit dat de economie zich beter heeft ontwikkeld dan bij het Regeerakkoord werd verondersteld hebben geleid tot een gunstiger ontwikkeling van het EMU-saldo en in het verlengde daarvan de EMU-schuld. Als gevolg hiervan komen de rente-uitgaven lager uit dan bij het opstellen van de uitgavenkaders werd verondersteld. Deze meevaller heeft niet alleen een blijvend maar ook een oplopend karakter. Daarnaast is het door onderuitputting in de afgelopen jaren mogelijk gebleken om departementale ramingen aan te passen zonder dat de betrokken departementen hun beleid dienen om te buigen. Deze meevallers zijn bijvoorbeeld het gevolg van lagere uitgaven aan arbeidsmarktbeleid en meevallers bij de bouw van zorginstellingen. Omdat daarnaast – bij een constant begrotingsoverschot – een oplopende rentevrijval ontstaat is er een degelijke structurele dekking voor de voorgestelde extra intensiveringen.

Wat betreft het inzetten van inkomstenmeevallers ten behoeve van additionele lastenverlichting merkt de regering op dat de totale lastenverlichting voor 2002, zoals die nu wordt voorgesteld in de Miljoenennota 2002, 1,3 miljard euro bedraagt. Gegeven het feit dat een inkomstenmeevaller van 12 miljard euro wordt voorzien, is dat aanmerkelijk minder dan mogelijk zou zijn geweest bij onverkorte toepassing van de meevallerformule.

Wat betreft de globale richtsnoeren voor het economisch beleid merkt de regering het volgende op. Bij het opstellen van de globale richtsnoeren ging de Europese Commissie uit van een economische groei van ruim 3% in zowel 2001 als 2002. Daarbij werd toen een EMU-saldo van respectievelijk 0,7% en 1,0% BBP voorzien. Tegen die achtergrond kwam de Commissie tot haar aanbeveling om oververhitting van de Nederlandse economie te verminderen. Inmiddels wordt voor zowel 2001 als 2002 van een aanzienlijk lagere economische groei uitgegaan van 2%. Desalniettemin wordt voor 2001 nu een hoger saldo voorzien (namelijk 1,0%), terwijl dit saldo in 2002 naar verwachting niet verslechtert. Gegeven deze context meent de regering dan ook dat de budgettaire voornemens zoals weergegeven in de Miljoenennota 2002 niet in strijd zijn met de globale richtsnoeren.

#### *6. Schuldaflossing*

*Er lijkt zich een consensus te vormen over de noodzaak om, vooruitkijkend naar de periode waarin de geboortegolf van de naoorlogse jaren de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt, maatregelen te nemen voor het betaalbaar houden van de AOW-premie. De meest voor de hand liggende manier is belastingverlaging. Daarvoor zal de begroting dan ruimte moeten bieden. Op vele begrotingsposten kan worden bezuinigd, maar op de verplichte rentebetalingen kan dat niet. Door de schuld af te lossen kan de rentepost op de rijksbegroting, gevolg van een kwart eeuw begrotingstekorten, worden verlaagd. De rijksbegroting wordt meer flexibel naarmate de rentebetalingen, nu nog de op twee na grootste uitgavenpost, verminderen. De regering is hier in 1999 aan begonnen. Vooral in de periode tot 2010, waarna het beroep op AOW zal gaan stijgen, zal hieraan prioriteit moeten worden gegeven. Dit is geen sinecure; aan het einde van de lopende kabinetsperiode zal 41 miljard gulden zijn afgelost: nog 478 miljard te gaan. De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt aan om in de naaste toekomst te streven naar een overschot tussen 1,25% en 1,75% van het BBP per jaar.<sup>1</sup> Dit impliceert een versnelling van de schuldaflossing in vergelijking met de huidige kabinetsperiode. Het is*

<sup>1</sup> Elfde Rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Stabiel en duurzaam begroten, Kamerstukken II 2000/01, 27 805, nr. 1.

wel de enig juiste weg om de in de toekomst toenemende AOW-uitkeringslast draaglijk te maken. Nu de rentemeevallers op de begroting worden ingezet voor nieuwe overheidsuitgaven acht de Raad een beschouwing wenselijk over de vraag hoe te zijner tijd de op de begroting benodigde ruimte kan worden gevonden.

Het AOW-spaarfonds, dat in de woorden van de Studiegroep Begrotingsruimte, «geen daadwerkelijk fonds is, in de eigenlijke betekenis van dat woord» is op zichzelf geen bijdrage aan de oplossing van dit probleem. Er wordt in ieder geval niet feitelijk gespaard, maar die indruk wordt hier en daar nog wel gewekt door gebruik van de term: jaarlijkse «stortingen» in het fonds. De Raad meent dat die indruk moet worden vermeden. De problematiek wordt hiermee versluierd. Het AOW-spaarfonds moet worden voorzien van een «financiële bijsluiter» waarin duidelijk wordt gemaakt dat het fonds geen (spaar)cent heeft.

6. De Raad constateert dat er een consensus lijkt te ontstaan over de noodzaak om maatregelen te nemen voor het betaalbaar houden van de AOW-premie. De meest voor de hand liggende maatregel die de Raad daarvoor ziet is belastingverlaging. De regering veronderstelt dat de Raad hiermee bedoelt dat de vergrijzing zal resulteren in een stijging van de AOW-premie, die gecompenseerd zou moeten worden met verlaging van belastingtarieven. Voor lagere belastingtarieven zal volgens de Raad dan wel de budgettaire ruimte beschikbaar moeten zijn. De Raad is van mening dat gestreefd moet worden naar een structureel saldo van 1¼% à 1¾% BBP per jaar zodat de schuld volledig wordt afgelost en rente-uitgaven vrijvallen om hogere AOW-uitgaven op te vangen. Gegeven dit standpunt acht de Raad een beschouwing wenselijk over de vraag hoe te zijner tijd de op de begroting benodigde ruimte kan worden gevonden nu rentemeevallers worden ingezet voor nieuwe overheidsuitgaven. Ook meent de Raad dat het AOW-spaarfonds moet worden voorzien van een «financiële bijsluiter» waarin duidelijk wordt gemaakt dat het fonds geen (spaar)centen heeft.

Met de Raad is de regering van mening dat het garanderen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn in het licht van de toekomstige vergrijzing één van de belangrijkste beleidsuitdagingen vormt. Daarbij moet worden gerekend op een substantiële oploop van AOW-uitgaven, maar ook van uitgaven aan zorg. Eveneens erkent de regering dat het vrijspelen van renteverplichtingen door volledige aflossing van de schuld rond 2025 een onmisbare bijdrage levert aan de financiering van deze vergrijzingskosten. Dit vereist een langere periode van substantiële begrotingsoverschotten. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert om voor de volgende kabinetsperiode te streven naar een overschot van 1¼% à 1¾% BBP. De regering wijst erop dat het tekort van bijna 4% BBP in 1994 is omgezet in een voorzien overschot van 1% in 2002. Daarmee is een eerste belangrijke stap gezet in de richting van een volledige aflossing van de EMU-schuld. Overigens wijst de regering erop dat de betaalbaarheid van de AOW-premie zelf geen reden is voor belastingverlaging. De AOW-premie is immers wettelijk gemaximeerd. Oplopende AOW-uitgaven als gevolg van vergrijzing zullen derhalve gefinancierd worden door aanpassing van de rijksbijdrage aan het AOW-fonds.

Wat betreft het tijdens de kabinetsperiode aanwenden van rentemeevallers onder het uitgavenkader voor extra uitgaven wijst de regering erop dat dit op zich niet in strijd hoeft te zijn met het treffen van reserveringen voor vergrijzing. Het aanwenden van rentemeevallers betekent niet dat het niveau van collectieve uitgaven wijzigt. De reële uitgavenontwikkeling onder het uitgavenkader is immers gemaximeerd, alleen de samenstelling verandert. Bij de beoordeling van de budgettaire houdbaarheid op lange termijn gaat het om de integrale ontwikkeling van uitgaven en inkomsten. Voor een beschouwing over de samenhang tussen het inzetten van rentemeevallers en het treffen van reserveringen voor vergrijzing kan ook verwezen worden naar het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

De regering is van mening dat de wenselijk geachte vermindering van de schuld mede vorm kan worden gegeven via het AOW-spaarfonds. Hiermee wordt een deel van de schuldreductie expliciet geoormerkt. Een volledige

aflossing van de schuld levert een onmisbare bijdrage aan de financiering van de vergrijzingslasten. Ook voor een meer diepgaande beschouwing over het AOW-spaarfonds kan worden verwezen naar het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

#### *7. Arbeidsmarktbeleid: armoedeval en WAO*

*Het arbeidsmarktbeleid is er blijkens de Miljoenennota en de Sociale Nota op gericht om – kort samengevat – te bereiken dat het voor werkgevers financieel aantrekkelijker wordt werknemers aan te trekken en om het voor (verschillende groepen van) niet-actieven aantrekkelijker te maken om te gaan werken, onder andere door de effecten van de armoedeval- tijdelijk – te beperken. Voorts wordt de vraag naar arbeid verruimd door gesubsidieerde banen. Een en ander legt een groot beslag op de begroting. Voor 2002 wordt bovendien voorzien in een intensivering van deze uitgaven met circa 2 miljard gulden. De arbeidsmarkt is de laatste jaren sterk veranderd. De situatie is thans dat enerzijds op de arbeidsmarkt een grote behoefte bestaat aan arbeidskrachten, terwijl anderzijds de groep niet-actieven zeer groot blijft (WAO-gerechtigden daaronder begrepen). Naar de mening van de Raad gaat het bij de arbeidsmarktproblematiek thans in essentie om twee knelpunten: ten eerste de armoedeval en ten tweede de nog steeds groeiende groep niet-actieven in de WAO.*

*Stimulering van werkgevers om werknemers in dienst te nemen lijkt in het licht van de huidige arbeidsmarkt meer het karakter van een extraatje te krijgen, terwijl als gevolg van het tijdelijke karakter van maatregelen het onderliggende probleem, dat van de armoedeval, voor de niet-actieven niet structureel wordt aangepakt. Maatregelen uitsluitend aan de onderkant van het loonebouw hebben daarbij als nadeel dat het probleem van de armoedeval niet wordt opgelost, maar slechts wordt verschoven. Generieke maatregelen zoals het verhogen van de arbeidskorting zijn wel geschikt maar kostbaar, en hebben tot gevolg dat veel middelen worden ingezet die terecht komen bij groepen waarvoor dit niet nodig is omdat deze toch al werken.*

*Het aantal WAO-gerechtigden is de laatste jaren voortdurend gestegen en zal naar verwachting komend jaar verder stijgen tot ruim 950 000. Dit valt volgens de Miljoenennota mogelijk te verklaren uit het aantrekkelijke karakter (hoogte en duur) van een WAO-uitkering in vergelijking met een werkloosheidsuitkering. De Raad betreurt dat het tot nu toe niet gelukt is om deze ontwikkeling te keren, terwijl de noodzaak van een voortvarende aanpak zo evident is. Het gaat immers om veel collectieve middelen die juist in de komende jaren zoveel beter kunnen worden besteed. In de Sociale Nota worden geen concrete maatregelen in het vooruitzicht gesteld. Het WAO-vraagstuk blijft nu liggen in ieder geval tot 2003.*

7. De Raad constateert dat de situatie op de arbeidsmarkt sterk is veranderd en wijst erop dat grote behoefte bestaat aan arbeidskrachten, terwijl de groep niet-actieven zeer groot blijft. De belangrijkste knelpunten zijn volgens de Raad de armoedeval en de groeiende groep niet-actieven in de WAO. Tegen deze achtergrond is de Raad kritisch over de maatregelen die het voor werkgevers financieel aantrekkelijker maken om werknemers in dienst te nemen. Ook is de Raad van mening dat de maatregelen die het voor niet-actieven aantrekkelijker maken om te gaan werken de armoedeval niet structureel aanpakken. Tegelijkertijd constateert de Raad daarbij wel dat generieke maatregelen die zo'n structurele aanpak mogelijk maken kostbaar zijn.

De regering deelt de opvatting van de Raad dat de situatie op de arbeidsmarkt veranderd is. Het door de regering voorgestelde pakket aan maatregelen heeft het lonend maken van werk als belangrijk beleidsdoel. De arbeidskorting, die bij de Belastingherziening 2001 is ingevoerd, is daarvoor een geschikt instrument. Een generieke verhoging van deze korting, zo constateert de Raad terecht, is kostbaar. Niettemin zal de arbeidskorting in 2002 verhoogd worden. Naast deze generieke maatregel, waarmee de armoedeval structureel wordt aangepakt, stelt het kabinet maatregelen voor die gericht zijn op het oplossen van specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij enerzijds om maatregelen die arbeidskrachten activeren die niet (meer) aan het werk zijn. Met name de herintrederskorting en de arbeidskorting voor ouderen worden

voor dit doel ingezet. Evenals de arbeidskorting maken deze instrumenten werk aantrekkelijker. Het voordeel van de gerichte aanpak is dat de maatregelen minder kostbaar zijn. De regering is anderzijds van oordeel dat ondanks de veranderde omstandigheden op de arbeidsmarkt het voor sommige groepen moeilijk blijft om een baan te vinden. Daarom zijn ook maatregelen nodig die het voor werkgevers aantrekkelijker maken om deze groepen werk te verschaffen, zoals de premiemaatregelen voor oudere en arbeidsgehandicapte werknemers. Ook de gesubsidieerde banen zullen nodig blijven voor mensen die niet zonder meer op de reguliere arbeidsmarkt aan het werk komen. Overigens vindt er, in tegenstelling tot wat de Raad lijkt te suggereren, geen beleidsintensivering plaats ten aanzien van gesubsidieerde arbeid.

De regering deelt de opvatting van de Raad dat de groeiende groep niet-actieven in de WAO een belangrijk knelpunt vormt. De regering heeft dan ook maatregelen genomen om de uitvoering van bestaande regelingen rond ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te verbeteren. Belangrijk is de verbetering van het keuringsproces, waar extra geld voor beschikbaar is gesteld. Daarnaast is het wetsvoorstel verbetering poortwachter van belang. Deze wet voorziet in aanpassingen van de aanpak van het verzuim in het eerste ziektejaar, waarbij de rechten en plichten van werkgevers en werknemers zijn verhelderd. Het keuringsmoment wordt geflexibiliseerd en het sanctie-instrumentarium versterkt. Van belang voor de verdere ontwikkeling van het beleid ten aanzien van ziekte en arbeidsongeschiktheid is het rapport van de Commissie Donner. De regering heeft de voorstellen van deze commissie voor advies aan de Sociaal-Economische Raad voorgelegd. De SER zal in het najaar advies uitbrengen.

#### *8. Belastinguitgaven*

*Belastinguitgaven hebben zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een belangrijk element van het beleid op verschillende terreinen, zoals de arbeidsmarkt, milieu en energie, scholing en economisch structuur.*

*De (omvang van de) belastinguitgaven moet mede worden gezien tegen het licht van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, die stellen dat Nederland prioriteit moet geven aan versnelling van de aflossing van de staatsschuld.*

*De bijlage bij de Miljoenennota inzake belastinguitgaven beoogt het inzicht in de omvang van belastinguitgaven en de (beleids)effecten ervan in beeld te brengen. Verscheidene onderdelen van het te hanteren toetsingskader, zoals dat op aanbeveling van de Algemene Rekenkamer is ontwikkeld, worden daarbij nog niet toegepast, waardoor het inzicht in de effecten nog achterblijft bij de door het toetsingskader opgewekte verwachtingen. Tegelijkertijd groeit de omvang van de belastinguitgaven door intensiveringen van bestaande en de invoering van nieuwe belastinguitgaven. Ook dit jaar weer. Het totaal van de belastinguitgaven bedraagt voor het komende jaar alleen al voor de directe belastingen ruim 16 miljard gulden, inclusief een intensivering van 700 miljoen gulden in 2002.<sup>1</sup>*

*De bijlage heeft verder ook een te beperkt karakter omdat deze slechts de belastinguitgaven in de directe belastingen in beeld brengt, terwijl de laatste jaren een verschuiving naar de verbruiksbelastingen plaatsvindt. Zo spelen belastinguitgaven bij de verbruiksbelastingen een steeds grotere rol in het mobiliteitsbeleid, het milieubeleid en het energiebeleid.*

*Naar het oordeel van de Raad is meer duidelijkheid over het effect van de belastinguitgaven nodig. Het uitvoeren van het toetsingskader voor een verantwoorde besluitvorming dient naar het oordeel van de Raad dan ook te worden versneld. Voorts adviseert de Raad inzicht te geven in de omvang van alle belastinguitgaven in de begroting 2002, ook van de belastinguitgaven die niet in het overzicht van belastinguitgaven in bijlage 5 zijn opgenomen.*

8. Volgens de Raad hebben de belastinguitgaven zich ontwikkeld tot een belangrijk element van het beleid. Hij wijst erop dat de omvang van de belastinguitgaven mede moet worden gezien in het licht van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, die stellen dat Nederland prioriteit moet geven aan het sneller aflossen van de staatsschuld. Geconstateerd wordt evenwel dat de belastinguitgaven blijven stijgen. De Raad is voorts van mening dat bijlage 5 van de Miljoenennota over belastinguitgaven een te beperkt karakter heeft, aangezien deze niet de belastinguitgaven bij de

<sup>1</sup> Miljoenennota 2002, bijlage 5, tabellen 5.2.1 en 5.3.1.

verbruiksbelastingen in beeld brengt. Bovendien moet volgens de Raad meer duidelijkheid over het effect van de belastinguitgaven worden geboden.

De regering merkt op dat het budgettaire beslag van het invoeren van nieuwe dan wel het verhogen van bestaande belastinguitgaven in 2002 past binnen de voor dat jaar beschikbare ruimte voor lastenverlichting. Daarbij is als kanttekening op zijn plaats dat deze ruimte – die voortvloeit uit de meevaller-tergenvaller-formule uit het Regeerakkoord – slechts gedeeltelijk wordt benut. De bedoelde maatregelen passen dus binnen de kaders van het begrotingsbeleid, dat volgens de regering in overeenstemming is met de globale richtsnoeren voor het economische beleid.

De regering onderschrijft het oordeel van de Raad dat meer duidelijkheid nodig is over het effect van belastinguitgaven. Met het oog daarop is in paragraaf 7 van bijlage 5 van de Miljoenennota over belastinguitgaven een overzicht van (geplande) evaluaties opgenomen. Ook de nieuwe VBTB-begrotingssystematiek en de per 1 januari 2002 in werking tredende Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid zullen bijdragen aan een stroomlijning van de evaluatie van belastinguitgaven.

Naar aanleiding van het advies van de Raad om inzicht te geven in de omvang van de belastinguitgaven bij de indirecte belastingen merkt de regering op dat een dergelijke exercitie voor de Miljoenennota 2002 niet haalbaar is gebleken. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat het nog niet duidelijk is hoe belastinguitgaven bij de indirecte belastingen moeten worden gedefinieerd. Zoals opgemerkt aan het slot van paragraaf 5 van bijlage 5 over belastinguitgaven zal volgend jaar echter een aanvang worden gemaakt met de inventarisatie van belastinguitgaven buiten de inkomsten-, loon- en vennootschapsbelasting.

#### *9. Heroriëntatie*

*De Miljoenennota acht een heroriëntatie op de rol van de overheid voor veel beleidsterreinen de belangrijkste beleidsopgave in de komende jaren (paragraaf 1.1). Er wordt gepleit voor verdere kwaliteitsverbeteringen in de collectieve sector waarvoor de vormgeving van publieke instituties moet worden vernieuwd.*

*Heroriëntatie op de rol van de overheid is echter niet nieuw. Sedert de eerste helft van de jaren tachtig is daaraan gewerkt. Financiële motieven waren daarvoor de directe aanleiding maar in de verwachting dat daarmee ook de verbetering van de kwaliteit van de publieke instituties gediend zou zijn. Daarvoor werd de vorm vaak drastisch veranderd: verzelfstandiging en privatisering, ook als het ging om taken en activiteiten die als wezenlijke taken van de overheid worden beschouwd. Aan de verantwoordelijkheid daarvoor kan de overheid zich niet onttrekken, ook niet in geval van privatisering. Alvorens aan een nieuwe heroriëntatie te beginnen en nieuwe vormen voor publieke instituties te kiezen is het daarom raadzaam eerst na te gaan waartoe de reeds in de jaren tachtig ondernomen heroriëntatie heeft geleid in termen van verbetering van de dienstverlening aan de burger en vermindering van de kosten voor de burger, ook in vergelijking met ontwikkelingen elders in Europa.*

*Zoals de Raad reeds in zijn advies over het wetgevingskwaliteitsbeleid van 30 juni 2000<sup>1</sup> heeft opgemerkt mist de term «kwaliteit» zelfstandige betekenis. Het is een saldobegrip; uitkomsten en resultaten afgezet tegen eisen en verwachtingen. Kwaliteit houdt een oordeel in over de geschiktheid van iets met het oog op de functie daarvan. In een democratische rechtsstaat zal het oordeel over de kwaliteit van het beleid en de uitvoering daarvan uiteen kunnen lopen, een politiek oordeel zijn. Om tot dat oordeel te komen is goede informatie en doorzichtigheid van het besluitvormingsproces nodig. Als nieuw instrument daarvoor wordt de VBTB ingezet.*

*Op zichzelf is de VBTB-methode een goede. Zij kan bij de begrotingsopstelling binnen de verschillende ministeries tot een betere allocatie van middelen leiden. Zij kan ook een bijdrage leveren aan het inzicht van controlerende instanties, uiteindelijk de Staten-Generaal. Dat heeft de VBTB gemeen met eerdere initiatieven waarvan hoofdstuk 4 van de Miljoenennota een overzicht geeft. Voorkomen moet worden dat VBTB het slachtoffer wordt van de beperkingen die de eerdere initiatieven parten speelden. Bij de oriëntatie op de*

---

<sup>1</sup> Advies van de Raad van State inzake de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid, Kamerstukken II 2000/01, 27 475, A.

*rol van de overheid en de hervorming van de publieke instituties in de laatste twee decennia valt op de overwegend kwantitatieve invalshoek van de heroriëntatie, het overwegend bedrijfsmatige karakter van de hervorming van de publieke instituties, en de sterke nadruk op de (semi-)ambtelijke organisatie. Bij de kwaliteit van de overheid komt het echter aan op essentiële kenmerken van de overheid: de noodzaak van politieke keuzen en het normatieve karakter daarvan, alsmede de democratische legitimatie en de eis van gelijke toegang tot overheidsvoorzieningen. Juist die kenmerken zijn voor het kwaliteitsoordeel essentieel. De verdere uitvoering van het VBTB-begrotingsproces dient bij te dragen juist aan deze kenmerken van goed overheidsbeleid.*

9. Volgens de Raad acht de regering een heroriëntatie op de rol van de overheid voor veel beleidsterreinen de belangrijkste beleidsopgave voor de komende jaren. Er wordt gepleit voor verdere kwaliteitsverbeteringen in de collectieve sector waarvoor de vormgeving van publieke instituties moet worden vernieuwd. De Raad wijst erop dat heroriëntatie op de rol van de overheid niet nieuw is. Hij adviseert alvorens over te gaan tot verdere institutionele hervormingen eerst de effecten van vroegere hervormingen te evalueren. De Raad sluit af met een beschouwing over de VBTB-methode. Hij wijst er met name op dat bij de toepassing van deze methode rekening moet worden gehouden met de essentiële kenmerken van de overheid.

De regering onderschrijft de visie van de Raad dat verandering van de publieke instituties geen nieuwe ontwikkeling is, maar een proces dat reeds lange tijd gaande is. In paragraaf 1.1 van de Miljoenennota is het continue karakter van het bedoelde vernieuwingsproces dan ook benadrukt. De regering wijst er voorts op dat bij het ontwikkelen van overheidsbeleid voortdurend gebruik wordt gemaakt van de ervaringen uit het verleden. Zo leveren onder meer de Interdepartementale Beleidsonderzoeken, die voortdurend plaatsvinden, inzichten op die bij de vernieuwing van het beleid worden benut. De regering neemt met belangstelling kennis van de opvattingen van de Raad over de toepassing van de VBTB-methode.

*De Raad van State geeft U in overweging het hierbij gaande ontwerp van de Miljoenennota 2002 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 voor het dienstjaar 2001 op 18 september aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

*Gebruik makend van de bevoegdheid ex artikel 24, tweede lid, van de Wet op de Raad van State veroorlooft ondergetekende zich met betrekking tot de ontwerp-Miljoenennota 2002, met bijlagen, zijn gevoelen, afwijkende van dat van de meerderheid, in een afzonderlijk advies aan U voor te leggen.*

*Ondergetekende onderschrijft delen van dit advies niet. Gelet op het thans bereikte begrotingsoverschot en het risico van een conjuncturele hapering acht hij een niet noodzakelijkerwijs door structurele middelen gedekte uitgavenimpuls met name ten behoeve van onderwijs en zorg mogelijk en wenselijk.*

*D. Dolman*