

Vergaderjaar 2008–2009

31 700

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 3

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 september 2008 en het nader rapport d.d. 11 september 2008 over de Miljoenennota 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2008, no. 08.002.342, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Ontwerp-Miljoenennota 2009, met bijlagen.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 1 september 2008, nummer 08.002.342, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2009 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 september 2008, nr. W06.08.0308/III, biedt ik U hierbij aan.

De Ontwerp-Miljoenennota 2009 geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De adviezen en suggesties van de Raad zullen hieronder stuk voor stuk worden besproken. Het kabinet wil echter beginnen met het uitspreken van zijn welgemeende waardering voor het Raadsadvies.

1. Tevredenheid en vertrouwen

De Miljoenennota 2009 (MJN 2009) straalt een zekere tevredenheid en vertrouwen uit, die enigszins contrasteert met de turbulente ontwikkelingen van de laatste tijd op de economische en financiële (wereld)markten.

De tevredenheid is gebaseerd op de tussenbalans die de MJN 2009 geeft van wat tot nu toe, ondanks de internationale turbulentie, is bereikt van de ambities waarmee het kabinet in februari 2007 is begonnen: «Nederland staat er [...] goed voor. De werkloosheid is in 2008 met 4 procent zeer laag en de verwachtingen voor de werkloosheid en de loonontwikkeling blijven voorsnog stabiel. Verstandig begrotingsbeleid in de afgelopen jaren werpt nu zijn vruchten af. De overheidsfinanciën zijn gezond en de inkomsten en uitgaven ontwikkelen zich in lijn met de doelen uit het Coalitieakkoord. Nederland kent bovendien een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor buitenlandse investeerders. Door dit alles zijn we in staat de gevolgen van de economische groeivertraging goed op te vangen. De plannen van het kabinet uit het Coalitieakkoord kunnen onverkort worden voortgezet».¹

¹ MJN 2009, paragraaf 1.1.

Ons land staat er inderdaad goed voor: binnen de eurozone behoort Nederland met Finland, Luxemburg en Cyprus tot de best presterende landen wat betreft EMU-saldo (een overschot van ruim 1% BBP) en EMU-schuld (rond de 40% BBP).¹ In zoverre is er inderdaad reden voor tevredenheid. Frankrijk en Italië zitten aan het eind van een periode van hoogconjunctuur nog steeds tegen de 3% tekort aan. Het lijkt welhaast onafwendbaar dat deze tekorten in de conjunctureel mindere periode, waar de Europese landen mee geconfronteerd gaan worden, boven deze grens van 3% zullen uitstijgen. De MJN 2009 gaat echter voorbij aan deze zorgelijke ontwikkeling en de mogelijke effecten daarvan voor Nederland.

Het vertrouwen dat de MJN 2009 uitstraalt, is gebaseerd op het trendmatig begrotingsbeleid, dat beoogt het budgettaire beleid bij de start van een kabinet zodanig in te richten dat lopende de rit niet beleidsmatig gereageerd behoeft te worden op de bewegingen van de conjunctuur. Dat geeft rust, voor de overheid zelf, maar vooral ook voor burgers en bedrijven, die veelal aan den lijve de gevolgen van de schommelingen in de conjunctuur ervaren. Het trendmatig begrotingsbeleid is een grote verbetering ten opzichte van de situatie van daarvoor, toen wèl in de loop van een kabinetsperiode, dikwijls veelvuldig, beleidsmatig gereageerd moest worden op onverwachte ontwikkelingen in de conjunctuur. Het is goed dat het kabinet nadrukkelijk aan de uitgangspunten van dit trendmatige beleid vasthoudt.

1. Tevredenheid en vertrouwen

De Raad stelt dat de Miljoenennota tevredenheid en vertrouwen uitstraalt. En daar is ook reden toe volgens de Raad. Binnen de Eurozone behoort Nederland tot de best presterende landen wat betreft het EMU-saldo. Daarnaast spreekt de Raad zijn waardering uit voor het kabinet, omdat het kabinet nadrukkelijk aan de uitgangspunten van het trendmatige beleid vasthoudt.

Het kabinet deelt de zorgen van de Raad over de grote tekorten in een aantal andere Europese landen. Ondanks de beter dan verwachte begrotingsuitkomsten, voldoen een aantal lidstaten niet aan de verplichtingen uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Nederland heeft dan ook herhaaldelijk aangegeven dat sommige lidstaten een grotere verbetering van de overheidsfinanciën moeten nastreven en is van mening dat het beschikbare instrumentarium moet worden benut zodra dat nodig blijkt. In dit kader heeft Nederland gepleit voor het inzetten van een waarschuwing voor Frankrijk en Roemenië. Nederland is dan ook verheugd dat de Commissie voor het eerst een «policy advice» aan Frankrijk gaf op 28 mei 2008 en aan Roemenië op 12 juni 2008.

Tegelijk vraagt de Raad nadrukkelijk aandacht voor structurele verschuivingen in de economische en financiële verhoudingen. Dit uit zich in turbulente wereldmarkten (zowel de financiële markten als grondstoffen) en in een door de vergrijzing op termijn krimpende beroepsbevolking en lagere economische groei. De Raad stelt dat een duurzaam houdbare welvaart op grond van deze ontwikkelingen een grotere behoedzaamheid verlangt dan waarvan de Miljoenennota 2009 blijkt geeft.

Het kabinet deelt de analyse dat op grond van deze ontwikkelingen het streven naar een duurzaam houdbare welvaart een behoedzaam beleid vergt en dat het vermogen tot veranderen van de marktsectoren en de publieke sector gestimuleerd dient te worden. De behoedzaamheid van het kabinetsbeleid komt tot uiting in het vasthouden aan een prudent begrotingsbeleid, óók in economisch zwaardere tijden en bij tijdelijk hogere aardgasbaten. Het streven naar prudentie en houdbaarheid wordt ook zichtbaar in de maatregelen die het aantrekkelijker maken voor ouderen om te blijven werken, maatregelen die nog krachtiger worden doorgezet dan oorspronkelijk voorzien in het Coalitie-akkoord.

2. ...en toch

En toch is hiermee, naar het oordeel van de Raad, het beeld niet compleet. Conjunctuurbewegingen zijn dikwijls heftig en voor burgers en bedrijven veelal direct zichtbaar: forse bewegingen van huizenprijzen, aantallen vacatures en inflatie. Direct voelbare conjunctuurbewegingen kunnen het zicht belemmeren op de onderstroom in economische en financiële verhoudingen.

¹ Zie MJN 2009 grafiek 4.5.

Er doen zich ontwikkelingen voor die de structuur van deze verhoudingen raken. Deze ontwikkelingen worden allengs meer zichtbaar en zullen, zo schat de Raad in, de komende jaren van doorslaggevende betekenis worden voor de mogelijkheden om te realiseren wat in de MJN 2008 als doel is uiteengezet: duurzaam houdbare welvaart.¹ De Raad wijst wat betreft deze ontwikkelingen in het bijzonder op de turbulentie op de wereldmarkten, de demografische ontwikkeling en de structurele groeivertraging.

Turbulentie op wereldmarkten

Een aantal negatieve factoren en risico's manifesteert zich thans tegelijkertijd: de conjunctuur is over haar hoogtepunt heen, de crisis in de financiële sector is nog niet voorbij en de ontwikkeling van de grondstoffenprijzen blijft onzeker.² Er is sprake van onzekerheden, die de reguliere conjuncturele patronen overstijgen.

Het aanbod van olie en andere grondstoffen zal voor een langere periode de toenemende vraag van opkomende landen niet kunnen bijhouden.³ Een deel van de prijsstijgingen van grondstoffen zal daardoor structureel van aard zijn. Dit betekent dat koopkracht wordt overgeheveld van landen die grondstoffen importeren naar landen die grondstoffen exporteren.⁴

Gebleken is dat de (stabiliteit van) het financiële stelsel kwetsbaar is onder invloed van risicovol gedrag met complexe financiële producten. Het effect van dit gedrag zal eens uitgewerkt zijn, maar onduidelijk is hoe lang de kredietcrisis zal aanhouden en hoe omvangrijk de effecten ervan zullen zijn op de ontwikkeling van de welvaart.⁵ Zeker is dat de kredietcrisis niet alleen schade heeft toegebracht aan het onderlinge vertrouwen van financiële instellingen, maar ook aan het vertrouwen van burgers en bedrijven in de financiële sector. De gevolgen daarvan kunnen nog lang doorwerken.

Ons land wordt meer dan gemiddeld beïnvloed door deze turbulentie, die niet uitsluitend kan worden afgedaan als behorend bij de gebruikelijke conjuncturele golfbewegingen. «Tegelijk zijn er zorgen over structurele ontwikkelingen in de wereldeconomie en de gevolgen die dit heeft voor ons land» zo stelt de MJN 2009 terecht.⁶ Deze gevolgen kunnen groter worden naarmate aan andere structurele ontwikkelingen, zoals het krimpen van de beroepsbevolking, niet tijdig het hoofd wordt geboden.

Demografie: krimpende beroepsbevolking

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft aangegeven dat er vanaf 2010 jaarlijks minder nieuwe toetreders op de arbeidsmarkt zullen zijn dan het aantal arbeidskrachten dat de arbeidsmarkt zal verlaten.⁷ Dat is, ook historisch gezien, een bijzondere situatie, waarop ons land niet is ingesteld na vele decennia van zorgen over een olopende werkloosheid van een voortdurend groeiende beroepsbevolking. Migratie kan hooguit een tijdelijke oplossing bieden voor sommige conjuncturele arbeidstekorten, maar kan geen structurele oplossing zijn voor de geschetste arbeidsmarktproblemen, omdat de onbalans in de leeftijdsopbouw er niet door wordt ondervangen.⁸ Ook arbeidsduurverlenging biedt die structurele oplossing uiteindelijk niet.

Het gevolg zal zijn dat bij een dalende beroepsbevolking de bijdrage van de arbeidsparticipatie aan de economische groei zal afnemen en mogelijk zelfs negatief zal worden. Dit betekent dat economische groei op afzienbare termijn vooral op basis van productiviteitsgroei tot stand zal moeten komen. Het is voor marktsector en publieke sector de komende periode een enorme opgave om met minder mensen toch groei van volume en kwaliteit bij het voorzien in goederen en diensten te realiseren. Voor de publieke dienstverlening geldt bovendien dat de mogelijkheid om productiever te worden niet één op één vergelijkbaar is met de mogelijkheden van de marktsector.⁹ Daarom zal het krimpen van de beroepsbevolking in het bijzonder de vervulling van publieke diensten en de kwaliteit ervan onder spanning plaatsen.

Structurele groeivertraging

In het recente verleden kon nog grosso modo worden uitgegaan van een trendmatige economische groei van 2% per jaar, maar recente analyses indiceren dat de groei inmiddels lager uitkomt. Zo wijst het Centraal

¹ MJN 2008 Hoofdstuk 2, Kamerstukken II, 2007/08, 31 200, nr. 1.

² Zie IMF Staff report for the 2008 Article IV Consultation, april 2008, blz. 10/11, OECD Economic Outlook no. 83, juni 2008, blz. 7 en 17, Macro Economische Verkenning 2009 (MEV), paragraaf 2.2.

³ Oil turbulence in the next decade, Instituut Clingendael juni 2008 en MEV, paragraaf 5.1.

⁴ MJN 2009, paragraaf 2.2, CPB: «dure olie verkleint nationale koek» (MEV, paragraaf 3.1).

⁵ Zie ook IMF Global Financial Stability report, april 2008, blz. 10 e.v.

⁶ MJN 2009, paragraaf 2.7.

⁷ Naar een toekomst die werkt, Advies van de Commissie Arbeidsparticipatie, juni 2008, blz. 21.

⁸ Advies van de Commissie Arbeidsparticipatie, juni 2008, blz. 22. Uit daarbij vermeld onderzoek blijkt bovendien dat vanwege de vergrijzing de EU in 2050 ca. 30 mln. werknemers tekort komt: dat betekent dat ook vanuit andere lidstaten de vraag zal toenemen.

⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, Publieke prestaties in perspectief, januari 2007, paragraaf 2.4.

Planbureau (CPB) op een dalende trend in de potentiële economische groei sinds de jaren tachtig: van een jaargemiddelde van 2,9% tussen 1985 en 1989, via 2,6% tussen 1995 en 1999 naar 1,9% tussen 2005 en 2009.¹ De OESO komt voor de jaren tussen 2010 en 2014 tot nog lagere groeicijfers voor ons land.² Een afname van de economische groei heeft grote gevolgen voor de overheidsfinanciën en daarmee ook voor de publieke dienstverlening.

Op grond van deze ontwikkelingen verlangt een duurzaam houdbare welvaart een grotere behoedzaamheid dan waarvan de MJN 2009 blijkt geeft. Tegelijkertijd zal het vermogen tot veranderen van de marktsector en de publieke sector gestimuleerd dienen te worden.

3. Houdbare welvaart

De MJN 2008 benadrukte het streven naar een duurzaam houdbare welvaart. Dit op basis van hetgeen bij de aanvang van het kabinet, in februari 2007, is overeengekomen inzake de doelstelling omtrent het houdbaarheidstekort³: in deze kabinetsperiode dient dit tekort voor 1/3 gedekt te worden via een structureel overschot op het EMU-saldo van 1,0% BBP in 2011. Bovendien heeft het kabinet zich in het Beleidsprogramma een substantiële verhoging ten doel gesteld van de arbeidsparticipatie, tot 80% in 2016.⁴ Bij de start van deze kabinetsperiode is daarbij uitgegaan van een trendmatige economische groei van 2% per jaar.⁵

De MJN 2009 constateert dat ondanks het afkoelen van de economie het kabinet goed op weg is de doelstelling van een structureel overschot op de begroting in 2011 te bereiken.⁶ Het overschot op de begroting is in 2008 en 2009 zelfs groter dan verwacht.⁷ Voor de arbeidsparticipatiedoelstellingen is in de MJN 2009 een aantal maatregelen opgenomen die moeten bijdragen aan een structurele verhoging van de arbeidsparticipatie.⁸

De Raad is er tegen de achtergrond van hetgeen hij hiervoor in punt 2 heeft opgemerkt niet van overtuigd dat de MJN 2009 op deze wijze voldoende rekening houdt met de structurele ontwikkelingen, intern en extern, waarmee ons land geconfronteerd wordt. Hij wijst daarbij meer in het bijzonder op het volgende.

Houdbaarheid van de overheidsfinanciën: aardgasbaten

De recente ontwikkelingen op de grondstoffenmarkten hebben direct invloed op de overheidsinkomsten uit aardgas. Deze aardgasbaten zijn door de gestegen olieprijs sinds de eeuwwisseling sterk toegenomen: de gasopbrengsten zullen in 2009 circa 16 mld. euro bedragen (6 mld. euro meer dan in 2007).⁹ Door deze stijging vertekenen de – tijdelijke – gasbaten in steeds sterkere mate het beeld van de overheidsfinanciën en de houdbaarheid ervan.¹⁰

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt, conform de afspraak in het Coalitieakkoord, getoetst aan de realisatie van 1% overschot op het structurele EMU-saldo in 2011. Dit saldo is geschoond van conjuncturele invloeden, maar niet van de (tijdelijke) aardgasbaten; het kan dan ook in zoverre niet dienst doen als betrouwbaar kompas voor houdbare overheidsfinanciën. Daartoe biedt het zogenaamde robuuste EMU saldo¹¹ een betere oriëntatie: dat is de laatste jaren aanzienlijk verslechterd van 0,1% BBP in 2005 naar – 1,2% BBP in 2008; voor 2009 raamt het CPB een verdere verslechtering tot – 2,1% BBP in 2009.¹²

Gelet op de verslechtering van het van de aardgasbaten geschoonde saldo is de Raad er niet van overtuigd, dat het kabinet daadwerkelijk vorderingen maakt met de aanpak van het houdbaarheidstekort. Dwingt het bovenstaande niet tot het opnieuw bezien van de aanpak van het houdbaarheidstekort, die bij het Coalitieakkoord werd overeengekomen?

Participatie

In paragraaf 3.5 van de MJN 2009 wordt een omvangrijk pakket maatregelen aangekondigd, gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie. Het betreft onder andere de introductie van een inkomensafhankelijke combinatiekorting. Voor oudere werknemers wordt een doorwerkbonus ingevoerd en er wordt een leerwerkrecht voor jongeren tot 27 jaar geïntroduceerd. De MJN 2009

¹ Centraal Economisch Plan 2008 (CEP 2008), CPB document, april 2008, blz. 78.

² OECD Economic Outlook, juni 2008, blz. 71–76.

³ De overheidsfinanciën zijn houdbaar als alle (toekomstige) generaties in gelijke mate van de overheid kunnen profiteren, zonder dat de staatsschuld explodeert. «Economische Verkenning 2008–2011, CPB september 2006».

⁴ Samen werken samen leven. Beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV 2007–2011, blz. 46.

⁵ Als gemiddelde van de potentiële groei (2¼%) en de behoedzame groeiraming (1%) (Coalitieakkoord, 7 februari 2007, Financieel Kader 2008–2011).

⁶ MJN 2009, paragraaf 4.1.

⁷ MJN 2009, paragraaf 1.4.

⁸ Zie MJN 2009, paragraaf 3.5.

⁹ Dit bedrag is inclusief de belasting die wordt geheven op de winst op de winning van aardgas; zie MEV 2009, blz. 2.

¹⁰ De presentatie van de gasbaten in de begrotingsstukken 2009 is niet helder, onder meer doordat deze in verschillende hoofdstukken zijn opgenomen. Gelet op het grote belang van aardgasbaten en het effect ervan op houdbare overheidsfinanciën verdient het aanbeveling in de MJN 2009 de presentatie van omvang en aanwending van aardgasbaten te verbeteren en inzichtelijker te maken.

¹¹ Het robuuste EMU-saldo is het feitelijk saldo, gecorrigeerd voor de conjunctuur maar ook voor de aardgasbaten en de rentelasten en -ontvangsten. Vanuit het oogpunt van de lange termijn is dit volgens het CPB de beste indicator voor veranderingen in de stand van de overheidsfinanciën. Actualisatie Economische Verkenning, blz. 21.

¹² MEV 2009, blz. 58; De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk, De Nederlandsche Bank 2008.

geeft er hiermee blijk van de urgentie te onderkennen van het verhogen van de arbeidsparticipatie.

De MJN 2009 biedt daarentegen geen inzicht in de bijdragen van de verschillende genoemde maatregelen tot de realisatie van de 80% participatiedoelstelling in 2016, maar stelt slechts dat «om de doelstelling te halen de voorgenomen acties voortvarend moeten worden uitgewerkt». Daarmee is echter nog niet gezegd, noch aangetoond dat de doelstellingen met deze acties ook daadwerkelijk zullen kunnen worden bereikt. Bovendien merkt de Raad op dat zelfs wanneer het lukt in 2016 de arbeidsparticipatie te verhogen naar 80%, er dan nóg aanzienlijke tekorten op de arbeidsmarkt zullen resteren: in de periode daarna krimpt de beroepsbevolking immers verder met nog eens 700 000 personen.¹

Naarmate het minder lukt om duurzaam houdbare welvaart te bevorderen door verhoging van de arbeidsparticipatie, zal het kabinet andere wegen moeten inslaan om houdbare welvaart zeker te stellen. Uit studies van het CPB blijkt dat daartoe in het bijzonder het geleidelijk verhogen van de AOW-leeftijd (waartoe de Commissie Arbeidsparticipatie heeft geadviseerd) en het geleidelijk verder opvoeren van het deel van de AOW-lasten dat uit de algemene middelen wordt gefinancierd, effectief zijn.² De gedeeltelijke beperking van de indexering van de tweede belastingschijf in de inkomstenbelasting met ingang van 2011 vormt hiertoe een te bescheiden aanzet.

De Raad heeft nota genomen van de kabinetsreactie op hoofdlijnen op de aanbevelingen van de Commissie Arbeidsparticipatie waarin wordt gesteld dat «met de commissie het kabinet van oordeel [is] dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd welhaast onvermijdelijkheid lijkt» maar dat «het beleid van het kabinet er op gericht [is] die onvermijdelijkheid te voorkomen».³ De hierboven gegeven analyses inzake het arbeidsaanbod en de ontwikkeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën duiden er op dat het een heroïsche opgave zal zijn om die onvermijdelijkheid te voorkomen. Met de aangekondigde mogelijkheid om vrijwillig te kiezen voor geheel of gedeeltelijk uitstel van de invoeringsdatum AOW⁴, wordt naar het oordeel van de Raad een eerste kleine stap in de goede richting gezet.

Arbeidsproductiviteit

De Raad heeft er hiervoor reeds op gewezen dat het gevolg van het dalende arbeidsaanbod is dat de arbeidsparticipatie op afzienbare termijn geen positieve bijdrage zal leveren aan de economische groei, maar waarschijnlijk zelfs een negatieve. Dat betekent dat, anders dan tot nu toe het geval was, een stijging van de arbeidsproductiviteit de motor voor economische groei zal moeten zijn. Het zal evenwel een zware opgave zijn om blijvend de beoogde 2% economische groei te realiseren, gegeven de ontwikkeling van de groei van de productiviteit de afgelopen 20 jaar: deze lag gemiddeld over de 5 jaarsperioden 1985–1989, 1995–1999, 2005–2009 op 1,4%, 1,3% en 1,6%.⁵

De groei van de productiviteit zal in belangrijke mate afhangen van innovatie en verhoging van de onderwijskwaliteit.⁶ In dat verband moeten de conclusies van het CBS in «Kennis en Economie 2007» reden tot zorg geven. Het CBS concludeert dat de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling in Nederland sinds 2000, in tegenstelling tot de internationale trend, dalen.⁷ Ook de begroting van OCW meldt dat de overheidsuitgaven per onderwijsdeelnemer, uitgesplitst naar primair, secundair en tertiair onderwijs, op alle onderdelen lager zijn dan het gemiddelde van de 27 EU lidstaten.⁸ De Raad is van oordeel dat de MJN 2009 onvoldoende blijk geeft van de urgentie om groei van productiviteit te stimuleren.

Koopkracht

De MJN 2009 constateert in paragraaf 2.2 dat een hogere inflatie gewoonlijk betekent dat binnenlandse producenten een hogere prijs kunnen vragen voor hun producten, en dus meer winst maken. Nu is dat niet het geval: de baten van de hogere grondstoffenprijzen vloeien naar het buitenland. Nederlandse ondernemingen berekenen de duurdere grondstoffen door aan de consument, maar hierdoor ontstaat geen extra winst en dus ook geen extra loonruimte. De MJN 2009 concludeert dat een verantwoorde loonontwikkeling betekent «dat

¹ Commissie Arbeidsparticipatie, blz. 21.

² Effecten van participatiebeleid, CPB document, juni 2008.

³ Kabinetsreactie op hoofdlijnen op het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie, Kamerstukken II 2007/08, 29 544, nr. 158.

⁴ MJN 2009, paragraaf 3.5.

⁵ CEP 2008, blz. 78.

⁶ Tegen deze achtergrond zal bijvoorbeeld aan de idee van «een leven lang leren» krachtiger inhoud moeten worden gegeven.

⁷ De R&D uitgaven zijn in de periode 1990–2005 afgenomen van 2% tot 1,7% BBP. Kennis en Economie 2007, CBS oktober 2007, blz. 80.

⁸ Begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, De Beleidsagenda, indicatoren en kengetallen van (kwaliteit en prestaties van) het onderwijsstelsel, tabel 6.

werkgevers en werknemers er rekening mee houden dat Nederland door de duurere grondstoffen armer wordt».

De Raad onderschrijft dit betoog: voorkomen moet worden dat Nederland in een loon-prijs spiraal terecht komt. Tegen deze achtergrond begrijpt de Raad op zichzelf ook de getroffen maatregelen, die erop zijn gericht de inflatie te beperken (het niet verhogen van de BTW tot 20%).¹ Dit geldt echter niet voor de gerichte maatregelen voor koopkrachtcompensatie zoals aangekondigd in paragraaf 1.2 van de MJN 2009, voor zover die samenhangen met de hiervoor geschetste ontwikkelingen, zolang daar geen structurele inkomsten tegenover staan. Hiermee doet de overheid naar het oordeel van de Raad precies datgene wat werkgevers en werknemers wordt ontraden: burgers compenseren voor de overdracht van welvaart naar het buitenland. Nederland wordt door de duurere grondstoffen relatief armer, ook de overheid. Compensatie van dit koopkrachtverlies betekent dat de rekening voor het welvaartsverlies wordt doorgeschoven, althans indien deze compensatie niet wordt gefinancierd met structurele inkomsten, maar uit tijdelijke aardgasbaten en ruilvoetwinst.²

2. Houdbare welvaart

a. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën en aardgasbaten

De Raad stelt met recht dat de tijdelijk hogere aardgasbaten het beeld van de overheidsfinanciën en de houdbaarheid daarvan vertekenen. In dit kader merkt de Raad op dat het structurele saldo een beperkt kompas biedt voor houdbare overheidsfinanciën, aangezien in dit saldo niet gecorrigeerd wordt voor de tijdelijk hogere gasbaten. De Raad wijst hierbij op het sterk dalende robuuste saldo.

Het kabinet is zich zeer bewust van de tijdelijkheid en eindigheid van de aardgasinkomsten en werkt dan ook langs de lijnen van het Coalitieakkoord door aan de realisatie van de ambitie om het houdbaarheidstekort te reduceren. Dit gebeurt via een breed scala aan maatregelen op het terrein van budgettair beleid, participatie en andere maatregelen die ook na 2011 bijdragen aan het versterken van de financiële houdbaarheid.

Het kabinet hecht er aan vast te houden aan de vastgestelde begrotingskaders en begrotingssystematiek. Deze kaders zorgen er voor dat de aardgasmeevallers in de kabinetsperiode niet worden aangewend voor hogere uitgaven of lastenverlichting, maar geheel ten goede komen van aflossing van de staatschuld. De kaders fungeren zo als «robuust» kompas voor een verantwoord generatiebewust beleid. Het Centraal Planbureau (CPB) spreekt hierover in waarderende termen in de Macro Economische Verkenningen 2009. Het CPB ziet de aanpassing van de voeding van het FES door dit kabinet als een verbetering, waardoor de hogere aardgasbaten niet leiden tot bestedingsdwang via dit begrotingsfonds. Ook het besluit om de rentebetalingen buiten de kaders te plaatsen kan rekenen op de instemming van het CPB. Bij gelijkblijvende reële rente impliceert een hogere inflatie een hogere nominale rente. Doordat de rentebetalingen buiten de kaders blijven, leidt deze rentestijging niet tot verdringing van andere uitgaven.

Verder merkt het CPB op dat het structurele en robuuste saldo in de praktijk geen betrouwbaar kompas vormen voor het begrotingsbeleid. De reden daarvan is eenvoudig: het is heel moeilijk om vast te stellen in welke fase van de conjunctuur we ons bevinden. Dat heeft tot gevolg dat het ook moeilijk is om ex ante vast te stellen welk deel van het EMU-saldo conjunctureel van aard is, en dus ook om het structurele en robuuste EMU-saldo te bepalen. Sturen op de meting van het structurele of robuuste saldo zou dus juist kunnen leiden tot ongewenste bestuurlijke onrust op het begrotingsfront. Dit staat haaks op de principes van het trendmatig begrotingsbeleid. Het sturen op basis van begrotingskaders is hieraan praktisch superieur, terwijl er wel degelijk wordt gewaarborgd dat aardgasmeevallers niet worden «verjubeld».

Technischer benaderd wordt de verslechtering van het robuuste saldo vooral veroorzaakt door de incidentele aanwending van de ruilvoetwinst in 2009 en de manier waarop het CPB het feitelijk saldo corrigeert voor conjunctuur én welk structureel saldo wordt gebruikt voor berekenen van het robuuste saldo.

¹ Zie in dit verband echter MEV, paragraaf 1.2.

² MEV, paragraaf 4.1.

Het CPB en de Europese Commissie (EC) hebben verschillende methodes om het feitelijk saldo te schonen voor conjuncturele effecten. Het komt wel vaker voor dat de twee meetmethodes uit elkaar lopen, maar het verschil is op dit moment erg opvallend. Het CPB gebruikt haar eigen structurele saldo voor het berekenen van het robuust saldo. Dit saldo is 1,7% lager dan het saldo volgens de EC methode. Indien de EC methode zou zijn gebruikt als basis voor het berekenen van het robuuste saldo, dan zou het robuuste saldo 1,7% hoger uitkomen. In dat geval zou het robuust saldo nauwelijks verslechterd zijn.

De suggestie van de Raad dat de verslechtering van de berekening van het robuuste saldo noopt tot een opnieuw bezien van de aanpak van het houdbaarheidstekort lijkt, gegeven bovenstaande analyse, voorbarig. Dat neemt niet weg dat het Kabinet de financiële houdbaarheid onveranderd hoog in het vaandel heeft staan.

b. Participatie

De Raad spreekt in zijn advies waardering uit voor de maatregelen van het kabinet om de indexering van de tweede belastingschijf in de inkomstenbelasting vanaf 2011 gedeeltelijk te beperken en werknemers de mogelijkheid te bieden te besluiten tot het geheel of gedeeltelijk uitstellen van de ingangsdatum van hun AOW-uitkering. Tegelijk zijn er twijfels bij de Raad of deze maatregelen voldoende zoden aan de dijk zetten om de ambitie van de 80%-participatiedoelstelling te bereiken en de financiële houdbaarheid voldoende te versterken.

Een aantal observaties is hierbij van belang. Ten eerste wordt een deel van de toename van de participatiegraad naar het beoogde doel van 80 procent bereikt door een autonome stijging van de arbeidsdeelname. Deze autonome stijging is deels het gevolg van de hogere arbeidsdeelname van jongere cohorten vrouwen. Ten tweede maakt het kabinet langer doorwerken financieel aantrekkelijker, maar de keuzevrijheid van de werknemers staat hierbij voorop. Het kabinet beziet het streven naar een hogere arbeidsdeelname in samenhang met sociale doelstellingen en de aansluiting bij de voorkeuren van werknemers. In dit kader is het kabinetbeleid er op gericht om de welhaast onvermijdelijk lijkende verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, te voorkomen, zoals ook in de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie is aangegeven,

Het kabinet deelt de analyse van de Raad dat een toename van de arbeidsparticipatie een cruciaal ingrediënt vormt in het beleidsrecept van het kabinet om de financiële houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën te versterken. Om de arbeidsdeelname te bevorderen neemt het kabinet maatregelen die werken lonender maken. Het kabinet is bereid de WW-premie voor werknemers tot nul te reduceren in de context van gesprekken met de sociale partners over de loontontwikkeling. Daarnaast wordt, door nieuwe inkomensafhankelijke arbeidskortingen (720 miljoen in 2009) de stap naar werken aantrekkelijker. Om ouderen te stimuleren langer door te werken komt er een bonus voor mensen die doorwerken na hun 62e. Deze doorwerkbonus wordt uitgekeerd in elk jaar dat de desbetreffende persoon nog werkt. Het kabinet zet ook in op nadere afspraken met de sociale partners die positief uitwerken voor de arbeidsparticipatie, in vervolg op de aanbevelingen die de commissie Arbeidsparticipatie heeft gedaan.

c. Arbeidsproductiviteit

De Raad stelt terecht dat groei van de productiviteit de toekomstige motor van economische groei moet worden, als de beroepsbevolking op termijn krimpt door de vergrijzing. De Raad spreekt in dit kader zijn zorg uit over de daling van de uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling in Nederland sinds 2000, en de in Europees verband lage overheidsuitgaven per onderwijsdeelnemer.

Het kabinet deelt het gevoel van urgentie bij het versterken van de productiviteitsgroei in Nederland. In dit kader stimuleert het kabinet innovatie door een selectieve voortzetting van aflopende projecten binnen het Fonds Economische Structuurversterking (FES) op het gebied van kennis, innovatie en onderwijs. Het kabinet zet hiervoor de komende jaren maximaal 500 miljoen uit het FES in. Daarnaast wordt komend jaar extra geld ingezet voor

maatschappelijke innovatieprogramma's, voor speur en ontwikkelingswerk (WBSO) en worden er innovatiekredieten beschikbaar gesteld om risicovolle innovatieprojecten van het midden- en kleinbedrijf te ondersteunen.

Belangrijke aantekening van het kabinet bij de analyse van de Raad is overigens wel dat de publieke uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling in Nederland boven het Europese gemiddelde liggen en de private uitgaven op dit terrein Europees juist achterblijven. Tweede aantekening is dat de Nederlandse beroepsbevolking in internationaal perspectief goed tot zeer goed geschoold zijn. Overigens merkt het kabinet op dat de door de Raad voorgestelde extra uitgaven voor innovatie en verhoging van de onderwijskwaliteit op zichzelf weer moet wedijveren met het beleid tot verdere versterking van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

d. Koopkracht

De Raad onderschrijft de analyse van het kabinet dat een verantwoorde loonontwikkeling in de huidige economische situatie zeer belangrijk is en begrijpt de maatregelen die getroffen zijn, om de inflatie te beperken. Daarbij tekent de Raad aan dat de rekening van de compensatie van koopkrachtverlies een goede en structurele dekking behoeft op lange termijn.

Het kabinet onderschrijft dit van harte en dekt de voorgenomen maatregelen dan ook op solide wijze. Het kabinet heeft er voor gekozen op korte termijn lastenverlichting te geven om de koopkracht van burgers te beschermen en een loon-prijsspiraal te helpen voorkomen. Binnen deze kabinetsperiode wordt een groot deel van deze lastenverlichting structureel gedekt. Van structurele financiering uit tijdelijke aardgaswinsten en ruilvoetwinsten, zoals de Raad stelt, is geen sprake. Structureel is daarenboven ruimte beschikbaar omdat met de afgesproken houdbaarheidsbijdrage een grotere houdbaarheidswinst wordt gerealiseerd dan bij de doorrekening van het Coalitieakkoord werd verondersteld. Op deze manier worden tegelijkertijd het kortetermijnbelang voor burgers en het langere termijn doel van houdbare overheidsfinanciën gediend.

Publieke dienstverlening: minder mensen en middelen

De Raad merkt op dat het beroep op de publieke dienstverlening zal toenemen in de toekomst, terwijl er door de vergrijzing tegelijk minder mensen en middelen beschikbaar zijn. De Raad maakt zich zorgen over de grote vervangingsvraag bij de zorg, het onderwijs en de politie. Verder wijst de Raad op de noodzaak selectief te zijn in de overheidsuitgaven en de effectiviteit van de publieke dienstverlening te verhogen.

a. Publieke dienstverlening

Het kabinet onderschrijft het belang van een betaalbare en kwalitatief hoogwaardige publieke dienstverlening, nu en in de toekomst. Een hogere productiviteit in de collectieve sector draagt bij aan het bereiken van een hogere kwaliteit tegen lagere kosten en een geringer beslag op schaars personeel. Daarom werkt het kabinet aan een kleinere en efficiëntere overheid langs de lijnen van het Coalitieakkoord. Hierop is uitgebreid ingegaan in onze reactie op uw advies over de Ontwerp-Miljoenennota van afgelopen jaar. Daarbij zet het kabinet ook komend jaar geld in voor maatschappelijke innovatieprogramma's, die een bijdrage leveren aan de toekomstige productiviteit en kwaliteit in de publieke dienstverlening.

Het kabinet realiseert zich dat naast het verhogen van de productiviteit in de collectieve sector inspanningen geleverd moeten worden om voldoende goede mensen aan te trekken en te behouden voor het onderwijs, de zorg en de politie. Met betrekking tot het onderwijs merkt het kabinet op dat in het najaar van 2007 het Actieplan Leerkracht is opgesteld. In dit actieplan zijn maatregelen genomen om het dreigende kwalitatieve en kwantitatieve tekort aan leraren te voorkomen. In 2009 wordt een begin gemaakt met de uitvoering van het actieplan. De hierin opgenomen maatregelen dragen er aan bij dat leraren beter worden beloond, meer oudere leraren voor het onderwijs worden behouden, de opleiding van leraren wordt verbeterd (bijvoorbeeld taal- en rekenonderwijs) en de kwaliteit van leraren wordt vergroot.

Wat betreft de zorgsector investeert het kabinet via het Zorginnovatieplatform in innovaties die de zorgverlening efficiënter en kwalitatief beter maken en die bijdragen aan het verlichten van de werkdruk. Het aantrekken en behouden van voldoende personeel is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de zorginstellingen zelf. De dreigende tekorten overstijgen echter de oplossingsmogelijkheden van de individuele instellingen en op sommige punten ook die van de sociale partners. Daarom is er een actieplan Werken aan de Zorg om samen met werkgevers- en werknemersorganisaties en andere betrokken partijen het dreigende personeelstekort het hoofd te bieden. Ook investeert het kabinet fors in stageplaatsen voor studenten in het zorgonderwijs. Er komt meer aandacht voor het werven van groepen mensen die nu nog niet in de zorg werken. En als werknemers met een deeltijdbaan in de zorg allemaal twee uur per week extra werken, scheelt dat al tienduizenden extra arbeidsplaatsen.

b. Selectieve aanwending publieke middelen

De Raad wijst in zijn advies terecht op het belang van een selectieve en effectieve aanwending van publieke middelen. Het kabinet geeft hier onder andere invulling aan door het beheersbaar maken van collectieve regelingen zoals de kinderopvang en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Uitgangspunt is dat de groepen die het nodig hebben een beroep kunnen blijven doen op de regelingen, maar dat oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan. Daardoor worden deze regelingen op een verantwoorde manier selectiever en beter beheersbaar gemaakt.

4. Publieke dienstverlening: minder mensen en middelen

Hiervoor is ingegaan op onder andere de structurele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en op de perspectieven voor economische groei. Deze hebben hun weerslag op de publieke dienstverlening: in verschillende sectoren, zoals zorg en onderwijs, zal het beroep op de publieke dienstverlening toenemen, terwijl minder middelen en minder menskracht beschikbaar zullen zijn.

Door de vermindering van het arbeidsaanbod zullen grote tekorten gaan ontstaan op de arbeidsmarkt. Meer nog dan de marktsector, gaat vooral de overheid in de komende jaren geconfronteerd worden met de daling van het arbeidsaanbod: de vervangingsvraag bij zorg, onderwijs (driekwart van de leraren in het voortgezet onderwijs¹) en de politie (bijna de helft van het personeel²) is groot. In de zorg is in de periode tot 2020 daarenboven een half miljoen extra mensen nodig.³ Bij een krimpende beroepsbevolking zal de overheid op de arbeidsmarkt in de slag moeten met de marktsector om de schaarser wordende talenten.

De mogelijkheid om op prijs (de lonen) met de marktsector te concurreren, zal meer nog dan nu beperkt zijn. Het gevolg is dat de overheid als werkgever financieel slechts beperkt weerstand zal kunnen bieden tegen de zuigkracht vanuit het bedrijfsleven op het beschikbare arbeidspotentieel, terwijl het beroep dat op de overheid zal worden gedaan niet zal afnemen. Dat doet de vraag rijzen hoe de overheid op andere wijze een aantrekkelijke werkgever kan zijn.

In het advies over de Miljoenennota 2008 heeft de Raad reeds gewezen op de noodzaak selectiever te zijn in de aanwending van publieke middelen: «wees selectief in de overheidsuitgaven: schaf af wat niet meer nodig is, vooral onder invloed van de algemene welvaartsontwikkeling sinds de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw toen de huidige verzorgingsstaat in de steigers werd gezet. Investeer meer in kennis, leefklimaat, fysieke infrastructuur en veiligheid omdat zich op deze terreinen nieuwe opgaven manifesteren die vragen om een actief overheidsoptreden».⁴ Daarbij dient centraal te staan dat publieke middelen voor alles toevloeien naar burgers die deze het hardste nodig hebben.⁵ Op dit punt zijn nog verbeteringen mogelijk.⁶

Naast selectiever optreden, zal de effectiviteit van de publieke dienstverlening vergroot moeten worden. Er zal fors moeten worden ingezet op innovatie in de publieke dienstverlening.⁷ De overheidsbemoeienis dient vooral te worden gericht op de toegankelijkheid tot deze voorzieningen en het waarborgen van de kwaliteit ervan. Dat wordt niet bereikt door steeds meer gedetailleerde voorschriften voor kwantificeerbare «producten», controle en verantwoording in de publieke dienstverlening. Dat laatste demotiveert steeds vaker de werkers

¹ Begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, De Beleidsagenda.

² Trendnota arbeidszaken overheid 2009, paragraaf 5.3.

³ Advies Commissie Arbeidsparticipatie, blz. 19.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 3.

⁵ Het is de Raad opgevallen dat in het Belastingplan 2009 voor het jaar 2008 met terugwerkende kracht wordt voorzien in verlaging van het middentarief voor de vennootschapsbelasting. Het budgettaire beslag van deze maatregel is omvangrijk (ca. 360 miljoen euro) terwijl geen enkele prikkel uitgaat van deze tijdelijke verlaging, nu deze slechts voor het verleden geldt, zodat onduidelijk blijft welk publiek doel met deze maatregel wordt beoogd.

⁶ Zo concludeerde het CPB, dat van de 14½ mld. euro die gemoeid zijn met het huurwoningenbeleid, slechts 6 mld. euro terecht komt bij huurders met lage inkomens voor wie het beleid bedoeld is. Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt, CPB document nr. 165. In vorige jaren is de Raad reeds meermalen ingegaan op de fiscale behandeling van de eigen woning. Zie ook: Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning, CPB document nr. 62; Tijd voor keuze, perspectief op een woningmarkt in balans, VROM-Raad advies 064.

⁷ De memorie van toelichting bij de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geeft er blijk van het dreigend lerarentekort serieus te nemen (beleidsagenda, doelstelling 38; beleidsartikel 9). De vraag is echter of een betere beloning, een sterkere beroepsgroep, een professionelere school en meer waarborgen voor autonomie voldoende zijn om dit tekort binnen de perken te houden. Er ligt geen «worst case scenario»: wat te doen als deze maatregelen niet, of onvoldoende, uitwerken? Vgl ook de memorie van toelichting bij de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Beleidsagenda, onder «innovatie», alsmede de brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XVI, nr. 116).

in de eerste lijn: de leraar, de medewerker in de thuiszorg, de politieagent. Daar is nog een wereld te winnen.¹

De Raad is van oordeel dat de MJN onvoldoende blijk geeft van de urgentie om te komen tot meer selectiviteit en effectiviteit in de publieke dienstverlening. De veranderingsprocessen die dit vereist, zijn veelal ingrijpend en vergen een lange adem. Naarmate langer wordt gewacht met het in gang zetten van deze veranderingsprocessen, zullen de maatregelen die op termijn onontkoombaar zijn, ingrijpender zijn en daardoor mogelijk op minder draagvlak kunnen rekenen.²

5. Tot slot

In dit advies is de Raad ingegaan op de haalbaarheid van de doelstelling van een duurzaam houdbare welvaart, gelet op enkele structurele trends in de wereldeconomie en in Nederland. Voorts heeft de Raad aandacht gevraagd voor versterking van het veranderingsvermogen van de marktsector én sectoren van (publieke)dienstverlening, om ook in de toekomst een duurzaam houdbare welvaart te kunnen realiseren.

De MJN 2009 schrijft in paragraaf 2.3 over het vermogen tot veranderen:

«Een dominante stroming in dit debat benadrukt [...] de afnemende marges voor effectief politiek handelen [...]: There is No Alternative (TINA). Het kabinet ziet die alternatieven wel: There Are Real Alternatives (TARA) _ door voortdurend te blijven zoeken naar nieuwe manieren om tegelijkertijd het veranderingsvermogen van onze economie te verbeteren én mensen houvast en perspectief op nieuw werk te bieden op het moment dat ze in de knel komen».³

Deze passage in de MJN 2009 geeft naar het oordeel van de Raad treffend weer voor welke opgave ons land de komende jaren staat. Tegelijkertijd geeft de MJN 2009 amper aan wat deze reële alternatieven, niet alleen na 2011, maar ook nu al concreet zijn, juist op de beleidsterreinen waar de effecten van de structurele ontwikkelingen nu reeds zichtbaar worden, zoals onderwijs en zorg.

Die alternatieven moeten gericht zijn op noodzakelijke veranderingen en niet op het mitigeren van de negatieve gevolgen van het uitstellen daarvan. Dit laatste zou er immers toe leiden dat Nederland onvermijdelijke veranderingen voor zich uitschuift. Die veranderingen dienen zich aan. Zij behoeven een maatschappelijk draagvlak. Dit draagvlak ontstaat door publieke discussie op basis van actuele analyses en geobjectiveerde prognoses. In dat debat is geen ruimte voor politieke taboes, van welke signatuur dan ook.

Tot slot

Het kabinet heeft de overtuiging dat het, in een tijd van versnelde globalisering, de juiste keuze maakt door voortdurend te blijven zoeken naar nieuwe manieren om tegelijk het veranderingsvermogen van onze economie te verbeteren én mensen houvast en perspectief op nieuw werk te bieden op het moment dat ze in de knel komen. In de Miljoenennota 2009 wordt duidelijk welke keuzes daarvoor dit jaar zijn gemaakt. De verschillende constructieve aanbevelingen van de Raad zullen echter, nu en in de toekomst, een vruchtbare rol kunnen en moeten spelen bij het vaststellen van het kabinetsbeleid.

De Raad van State geeft U in overweging het hierbij gaande ontwerp van de Miljoenennota 2009 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*

¹ Daarom dient van het voornemen in memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betreffende «verdiend vertrouwen» (de beleidsagenda, onderdeel bestuur en toezicht) daadwerkelijk te worden geëffectueerd.

² Vergelijk het advies van de Raad over de MJN 2008, punt 2 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 3).

³ MJN 2009, paragraaf 2.1.

In gevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2009 op dinsdag 16 september 2008 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Financiën,
W. J. Bos