

Vergaderjaar 2010–2011

32 500

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 3

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 september 2010 en het nader rapport d.d. 16 september 2010 over de Miljoenennota 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 september 2010, no. 10.002367, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Concept-Miljoenennota 2011.

De Miljoenennota 2011 (MJN 2011) is opgesteld door het demissionaire kabinet Balkenende IV en bevat maatregelen voor het jaar 2011. «De (overige) maatregelen die noodzakelijk zijn om de overheidsfinanciën op orde te krijgen worden overgelaten aan het volgende kabinet».¹

Gegeven de huidige politieke situatie is het begrijpelijk dat de MJN 2011 en de begrotingen zich beperken tot het jaar 2011. Daarom past de Afdeling in dit advies terughoudendheid, in afwachting van de presentatie van de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet voor de periode 2011–2015. Daartoe zal de Afdeling in dit advies slechts kort ingaan op de voor 2011 aangekondigde maatregelen. Zij meent er goed aan te doen om daarnaast enkele opmerkingen te maken over ingrijpende maatschappelijke en economische veranderingen die leiden tot de noodzaak van structurele aanpassingen, waarmee het nieuwe kabinet – van welke samenstelling ook – zal worden geconfronteerd. Mede in dit licht vraagt de Afdeling aandacht voor de acute problemen in Europees verband, nu beproefde samenwerkingsverbanden zwaar onder druk staan bij een toenemende internationale vervlechting en afhankelijkheid.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 6 september 2010, nummer 10 002367, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van Raad van State haar advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2011 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 september 2010, nr. W06.10.0373/III, bied ik u hierbij aan.

¹ MJN 2011, paragraaf 3.2, «Van Stimuleren naar Consolideren», laatste alinea.

De Ontwerp-Miljoenennota 2011 geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De adviezen en suggesties van de Afdeling zullen hieronder stuk voor stuk worden besproken. Het kabinet wil echter beginnen met het uitspreken van zijn welgemeende waardering voor het Afdelingsadvies.

0. Algemeen

De Afdeling onderkent in haar advies dat de Miljoenennota 2011 tot stand is gekomen onder een bijzonder gesternte, namelijk de demissionaire status van het zittende kabinet en de gelijktijdigheid met de gesprekken die moeten leiden tot de vorming van een nieuw kabinet. Voor het huidige kabinet betekent dit dat terughoudendheid betracht wordt bij de beleidsplannen over 2011. De Afdeling geeft aan een soortgelijke terughoudendheid te willen betrachten in haar advies, in afwachting van de presentatie van de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet voor de periode 2011–2015. Daarom gaat de Afdeling in dit Nader Rapport slechts kort in op de voor 2011 aangekondigde maatregelen. Het kabinet heeft hier begrip voor, zeker gegeven de nog altijd relevante, diepgravende en vooral op de lange termijn gerichte kanttekeningen die de Afdeling in het verleden heeft geplaatst bij de beleidsvoornemens van het kabinet.

1. Begroting voor 2011.

In het Aanvullend Beleidsakkoord van maart 2009¹ kondigde het kabinet Balkenende IV aan in 2011 een begin te zullen gaan maken met het terugbrengen van het financieringstekort, indien de economische groei zich zou herstellen tot ten minste 0,5% van het BBP. Volgens de MJN 2011 wordt op basis van een verwachte economische groei van 1,5% in 2011 in de ramingen het tekort op het EMU saldo volgend jaar teruggebracht naar 4,0%², hetgeen een verbetering inhoudt van bijna 2% ten opzichte van 2010. Dit is aanmerkelijk meer dan waartoe ons land zich heeft verplicht uit hoofde van het Stabiliteits- en Groeipact (jaarlijks 0,75% tot 2013). De werkloosheid stabiliseert op circa 435 000 personen ofwel 5,5% van de beroepsbevolking.³ Daarmee steekt ons land gunstig af ten opzichte van de EMU-gemiddelden inzake het begrotingstekort (6,5%) en het werkloosheidspercentage (9,8%).⁴ Een en ander vormt naar het oordeel van de Afdeling een eerste aanzet voor het nieuwe kabinet bij diens aanpak van de zware opgaven voor de komende jaren. Het trof de Afdeling echter wel, dat is gekozen voor het doorvoeren van een niet onaanzienlijk pakket lastenverlichtende maatregelen. De Afdeling adviseert noodzaak en omvang van deze lastenverlichting in het licht van de huidige budgettaire en economische situatie nader toe te lichten.⁵

1. Begroting voor 2011

In het jaar 2011 wordt een betekenisvolle stap gedaan in het terugdringen van het begrotingstekort, voor een belangrijk deel door de maatregelen van het kabinet. De Afdeling merkt terecht op dat de verbetering van het EMU-saldo aanmerkelijk sterker is dan waartoe ons land zich Europees heeft verplicht uit hoofde van het Stabiliteits- en Groeipact en de excessieve tekortprocedure, en dat Nederland zich zowel in termen van het (structurele) EMU-saldo als in termen van werkloosheid gunstig onderscheidt ten opzichte van het gemiddelde in het Eurogebied. De Afdeling geeft hierbij wel aan behoefte te hebben aan een nadere toelichting op het doorvoeren van een niet onaanzienlijk pakket aan lastenverlichtende maatregelen.

Het kabinet heeft inderdaad een aantal lastenverlichtende maatregelen voorgesteld, zoals het verlagen van het tarief van de eerste en tweede schijf van de inkomstenbelasting en het verlagen van de premies voor het arbeidsongeschiktheidsfonds (aof). Deze maatregelen waren op zichzelf noodzakelijk om een sterke stijging van de lasten door hoger dan verwachte zorgpremies te voorkomen en op het uit het trendmatig

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 24.

² In de Macro Economische Verkenning 2011 (MEV) van het Centraal Planbureau (CPB) wordt 3,9% genoemd.

³ In paragraaf 2 van de toelichting op de begroting 2011 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) wordt hierover opgemerkt dat de relatief gematigde groei van de werkloosheid enerzijds bemoedigend is, omdat het erop wijst dat de arbeidsmarkt flexibeler is dan werd gedacht en dat een gerichte inzet en aanpak van sociale partners en overheid ertoe doet; anderzijds moet onderkend worden dat de reactie van de arbeidsmarkt samenhangt met een onderliggende ontwikkeling die zorgwekkend is: een krimpende beroepsbevolking en groeiende arbeidstekorten. Zie ook MEV 2011, blz. 56.

⁴ Europese Commissie, Public finances in EMU 2010.

⁵ In de MEV 2011 wordt op blz. 5 de volgende kanttekening geplaatst: «Door onder andere het meenemen van de «motie Koolmees» (die oproept tot aanvullende bezuiniging) houdt het demissionaire kabinet zich grosso modo aan de afspraken van het Aanvullend Beleidsakkoord en is de begroting in 2011 restrictief (dit ondanks de lastenverlichting waartoe ook is besloten en ondanks dat de invulling die is gegeven aan de motie Koolmees niet tot 3,2 mrd extra bezuinigingen in 2011 leidt)». De MEV vermeldt voorts dat de klappen van de crisis vooral door de overheid zijn opgevangen en in mindere mate door bedrijven, terwijl gezinnen de dans juist zijn ontsprongen (MEV, blz. 40). De Afdeling verwijst ook naar het eveneens heden uitgebrachte advies over het wetsvoorstel tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2011) (W06.10.0423/III).

begrotingsbeleid voortvloeiende kader voor de lastenontwikkeling te blijven dat het kabinet bij haar aantreden heeft afgesproken. Over het geheel bezien is de lastenontwikkeling van 2010 op 2011 nagenoeg vlak en in lijn met de lastenontwikkeling over de gehele kabinetsperiode zoals aangekondigd in de Miljoenennota 2010. Eén en ander fungeert daarmee volgens de vaste systematiek van automatische stabilisatie. Het kabinet heeft op deze vaste systematiek voor 2011 één uitzondering gemaakt. Voortvloeiend uit het Aanvullend Beleidskader, en ook toen reeds buiten de haken van de reguliere systematiek geplaatst, en de motie Koolmees waarnaar de Afdeling ook in voetnoot 6 verwijst, heeft het kabinet een pakket van 3,2 miljard voor verbetering van het EMU-saldo gevonden, waarvan 0,2 miljard wordt ingevuld door een lastenverzwaring via de tabaksaccijns. Deze leidt tot een overschrijding van het lastenkader met 0,2 miljard.

Daarbij kan, los van de toepassing van het lastenkader waaraan het kabinet zich heeft verbonden, worden aangetekend dat het te sterk laten oplopen van de lasten niet zonder risico's is bij een pril herstel na een historisch zware crisis. Het consumentenvertrouwen is namelijk nog wankel, en burgers en bedrijven hebben voldoende financiële ruimte nodig om hun huishoudboekjes op orde te krijgen en daarmee de basis te leggen voor een hernieuwde groei van consumptie en investeringen, in 2011 en in latere jaren.

2. Structurele aanpassingen.

«Een land als Nederland met een zo open economie en zulke beperkte beïnvloedingsmogelijkheden [heeft] in feite geen andere keuze [...] dan zich vooral te richten op een gezonde economische structuur en een stabiel financieel-economisch beleid, mobilisatie van de beroepsbevolking, goede publieke voorzieningen, [...] en een overheid die zowel duidelijke grenzen stelt als ruimte biedt voor particulier initiatief».¹

In hoofdstuk 2 van de MJN 2011 wordt ingegaan op de achtergronden van de crisis in een mondiale context, waarbij met name wordt gewezen op een aantal wereldwijde macro-economische onevenwichtigheden. De betalingsbalans van de VS is ook thans nog onverminderd negatief, de overheidsfinanciën zijn in verschillende Europese landen kwetsbaar en de financiële sector is nog labiel.² Het herstel van de economie kenmerkt zich aldus door grote onzekerheden.³ De Afdeling constateert bovendien dat de overheid, onder andere met de diverse garantieregelingen, grote risico's naar zich toe heeft gehaald.⁴ Uit de MJN 2011 wordt niet direct duidelijk welke stappen gezet zullen worden tot vermindering van deze risico's.⁵ Voorts is van belang vast te stellen, dat de beleidsopgaven die vóór de crisis al bestonden, waaronder aanzienlijke budgettaire opgaven om te komen tot houdbare overheidsfinanciën en de noodzaak om de economische ontwikkeling in een meer duurzame richting te sturen, zijn blijven bestaan en deze door de crisis alleen maar zijn verzaamd. Structurele aanpassingen zijn dan ook nodig. De Afdeling merkt in dit verband het volgende op.

Overheidsfinanciën

De financiële crisis en de gevolgen ervan voor de ontwikkeling van de economie en de overheidsfinanciën maken duidelijk dat het verstandig is om in tijden van economische opgang geleidelijk een overschot op het overheidsbudget te laten ontstaan. Een dergelijk overschot kan in economisch mindere jaren worden aangesproken, waardoor extra ombuigingen of lastenverzwaringen vermeden kunnen worden op een moment dat werkgelegenheid en koopkracht toch al onder druk staan en de onzekerheid toeneemt.⁶ De structurele ontwikkeling van de staats-schuld ondergaat dan geen invloed van conjunctuurschommelingen. Zo kan van het budgettaire beleid een effect van rust uitgaan en kan dit zo

¹ Advies over de Miljoenennota 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr. 4).

² MEV 2011, blz. 23–27.

³ MEV 2011, blz. 28–29.

⁴ Bijlage 2 bij de MJN 2011.

⁵ De studiegroep Begrotingsruimte heeft dienaangaande verschillende suggesties gedaan (zie box 3.3. van de MJN 2011).

⁶ Zie in deze zin ook het dertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, «Risico's en zekerheden», blz. 12, 17, 29 en 46 en paragraaf 2.5 van de MJN 2011.

bijdragen aan het vertrouwen van bedrijven, instellingen en burgers. Voor het in de komende jaren te ontwikkelen beleid zijn deze overwegingen, waarover de Raad eerder heeft geadviseerd¹, onverkort van betekenis.

Daarenboven zijn er wereldwijd, binnen Europa alsook binnenlands, gewijzigde omstandigheden die remmend kunnen uitwerken op de mogelijkheden voor economische groei.² Daardoor moet er rekening mee worden gehouden dat de structurele economische groei op de middellange termijn lager zal zijn dan waaraan ons land de laatste decennia gewend is geraakt.

Heroverwegingen

Beleid gericht op structurele aanpassingen zal niet slagen door her en der enkele procenten van begrotingen af te schaven: de heroverweging zal fundamenteeler en ambitieuzer moeten zijn.³ De heroverwegingsrapporten⁴ alsmede de rapporten van de Studiegroep Begrotingsruimte⁵ en de Studiecommissie Belastingstelsel⁶ reiken belangrijke bouwstenen aan voor deze heroverweging, met het oog op noodzakelijke ingrepen in onder andere de woningmarkt, de arbeidsmarkt, de mobiliteit, de sociale zekerheid, de oudedagsvoorzieningen en de zorg.

Duidelijkheid is nodig over omvang en tempo waarin hervormingen moeten worden gerealiseerd. Juist bij grote structurele hervormingen willen burgers tijdig weten waar ze ook op langere termijn aan toe zijn, zodat zij daarmee rekening kunnen houden. Bij de samenstelling van een pakket aan maatregelen zal bovendien moeten worden gelet op een evenwichtige verdeling van lusten en lasten tussen verschillende groepen (generaties, insiders/outsiders, hoge/lage inkomens).

Bij de heroverweging doet de vraag zich voor wat de overheid de komende jaren zelf aan voorzieningen kan garanderen en voor welke categorieën burgers, en wat voortaan tot de verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties gerekend dient te worden. Het concrete antwoord op deze vraag is afhankelijk van de beleidskeuzes van het nieuwe kabinet. Waar het daarbij naar het oordeel van de Afdeling om gaat is weerstand te bieden aan «de dwingende kracht van het bestaande»⁷ teneinde bestaande collectieve uitgaven aan te passen aan ingrijpend gewijzigde maatschappelijke omstandigheden (met name welvaart en scholing).⁸ Te midden van de vele «koren» van gevestigde belangenbehartigers wordt een helder onderscheid tussen de werkelijke noden van vandaag en verlangens van gisteren wel eens bemoeilijkt.

De heroverwegingswerkgroepen zijn destijds zonder «last of ruggespraak» aan het werk gezet. De Afdeling meent dat het fundamentele en in essentie politieke karakter van de te verrichten heroverweging thans niet langer kan worden ontlopen. In het debat over deze heroverweging mag geen ruimte bestaan voor politieke taboes, welke ook.

¹ Advies over de Miljoenennota 2006

(Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 3).

² Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 3.

³ Advies over de Miljoenennota 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 2). Zie ook paragraaf 2.7 van de MJN 2011 en paragraaf 1.2 van de MEV 2011.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 359, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 52.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4.

⁷ Advies over de Miljoenennota 2007

(Kamerstukken II 2006/07, 31 200, nr. 3).

⁸ Zie in dit verband ook paragraaf 4 van de toelichting op de begroting 2011 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV).

2. Structurele aanpassingen

De Afdeling merkt met recht op dat Nederland een open en op handel georiënteerde economie is, en daarmee sterk afhankelijk van ontwikkelingen in de wereldeconomie. De onzekere toekomst van de wereldeconomie betekent daarmee ook dat het herstel in Nederland onzeker is. De Afdeling constateert bovendien dat de overheid, onder andere met de diverse garantieregelingen, grote risico's naar zich toe heeft gehaald en stelt verder dat uit de voorliggende Miljoenennota niet duidelijk wordt welke stappen gezet zullen worden ter vermindering van deze risico's.

Het kabinet heeft in het licht van de crisis inderdaad een aantal garantieregelingen in het leven geroepen of uitgebreid. Dat was ook noodzakelijk gegeven de onrust op financiële markten en de woningmarkt. Het is eveneens duidelijk dat deze garanties op zijn minst weer afgebouwd moeten worden tot het niveau van vóór de crisis. Daarom heeft Nederland het als een van de eerste landen in Europa minder aantrekkelijk gemaakt voor financiële instellingen om met een overheidsgarantie te lenen op de kapitaalmarkt. Dit is gebeurd door het verhogen van de premie. In 2010 heeft nog geen van de instellingen gebruik gemaakt van de garanties. Dit geeft aan dat zij in staat zijn zich zelfstandig te financieren. Eind 2010 loopt de regeling voor overheids garanties voor financiële instellingen af. Een aantal garantieregelingen op het terrein van kredietverlening en woningmarkt is met één jaar verlengd tot eind 2011 onder aanscherping van de voorwaarden. Er is hierbij dus duidelijk sprake van een tijdelijke verlenging, met het oog op de nog vigerende onzekerheden en risico's in sectoren waar het herstel vertraagd optreedt. Het is aan het nieuwe kabinet om verder afwegingen te maken rond de garantieregelingen, mede op basis van het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte hieromtrent.

Verder merkt de Afdeling terecht op dat het in het licht van de vergrijzing noodzakelijk is te komen tot houdbare overheidsfinanciën, en dat zeker in economische betere jaren gestreefd zou moeten worden naar een overschot op de Rijksbegroting. Dit stelt de overheid in staat om ook in mindere economische jaren een stabiel beleid te voeren dat bijdraagt aan vertrouwen en rust bij burgers, bedrijven en instellingen. De Afdeling merkt ook op dat beleid gericht op structurele aanpassingen niet zal slagen door her en der enkele procenten van begrotingen af te schaven, dat duidelijkheid nodig is over omvang en tempo waarin hervormingen moeten worden gerealiseerd, dat gelet zou moeten worden op de verdeling van lasten en lusten tussen verschillende groepen en dat gevestigde belangen niet in de weg zouden moeten staan van maatschappelijk wenselijke hervormingen. De concrete invulling van dit beleid is, zoals de Afdeling zelf ook zegt, vooral een verantwoordelijkheid voor het nieuwe kabinet.

Het kabinet tekent hierbij aan dat het nastreven van een structureel begrotingsevenwicht in 2015 al een forse inspanning zal vergen. Vanuit dat oogpunt is een verantwoorde fasering in het komen tot het gewenste begrotingsoverschot geen overbodige luxe. Het is aan het nieuwe kabinet om, voortbouwend op de door dit kabinet voorgestelde inspanningen, een goed evenwicht te vinden tussen de noodzaak op afzienbare termijn te komen tot een begrotingsoverschot enerzijds en het binnen de grenzen blijven van de economische en maatschappelijke spankracht anderzijds. Overigens zijn er ook maatregelen mogelijk die de komende kabinetsperiode beperkt budgettair gewin opleveren, maar wel een significante bijdrage leveren aan de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan maatregelen in de zorg en de ouderdagsvoorziening¹.

3. Nederland en Europa

Europa is hard getroffen door de crisis.² Veel lidstaten kampen inmiddels met aanzienlijke overheidsschulden, die in enkele gevallen onbeheersbaar dreigen te worden. De Europese Unie bleek in staat om met een samenhangende reactie op de Griekse problemen te komen, zij het onder grote druk. Het gevaar is evenwel allerminst bezworen, omdat de oorzaken van de crisis niet zijn weggenomen. De economieën van noordelijke en zuidelijke lidstaten groeien uit elkaar³, hetgeen de instabiliteit mogelijk vergroot. In veel Europese landen is sprake van een lager groeivermogen, als gevolg van de structuur van hun economie en vergrijzing van de

¹ De heroverwegingsrapporten, de Studiegroep Begrotingsruimte en de Studiecommissie Belastingstelsel waarnaar de Afdeling in dit kader ook verwijst, bieden over de volle breedte van de begroting aangrijpingspunten.

² Zie voor een overzicht ook hoofdstuk 5 van de MEV 2011: Europese Monetaire Unie in zwaar weer.

³ MEV 2011, blz. 15–17 en 90–92.

bevolking.

De financiële crisis illustreert op een pijnlijke wijze de internationale vervlechting, en daarmee de lotsverbondenheid. De financiële crisis in de VS bracht ook de financiële sector in Europa in acute problemen. Overheden hebben fors moeten interveniëren om een ineenstorting van de financiële sector te voorkomen. Dit overheidsingrijpen heeft diepe gaten geslagen in de begrotingen van de diverse lidstaten. Dat heeft op zichzelf weer geleid tot twijfel op de financiële markten over de kredietwaardigheid van bepaalde lidstaten. De problematische stand van de overheidsfinanciën in landen als Griekenland, Spanje en Ierland raakt Nederland vervolgens, door de verwevenheid van de financiële sector¹, ook nu nog rechtstreeks.

Het waarborgen van de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie (EMU) vraagt om coördinatie van het beleid. Deze kan niet beperkt blijven tot monetaire aangelegenheden, maar zal zich ook moeten uitstrekken naar het sociaal-economische beleid. Het nationale beleid op deze terreinen heeft immers, zo leren de recente ontwikkelingen, gevolgen voor de onderlinge concurrentiepositie (loonontwikkeling, arbeidsvoorwaarden, flexibiliteit arbeidsmarkt) en daarmee voor de stabiliteit van de EMU. Ook is gebleken dat beter gewaarborgd moet worden dat alle lidstaten zich houden aan gemaakte afspraken.

De huidige dominantie van financiële en economische problemen in Europa doet ons bijna vergeten welke overwegingen destijds, in de naoorlogse jaren, ten grondslag hebben gelegen aan het streven om te komen tot een Europese gemeenschap: vrede, veiligheid en welvaart kunnen alleen worden verzekerd door een steeds nauwere samenwerking tussen Europese staten.² Die samenwerking is gebaseerd op een samenspel van verplichtingen en solidariteit. Hierbij past dat lidstaten elkaar allereerst aanspreken op hun verantwoordelijkheden, maar ook dat zij elkaar, onder voorwaarden, zo nodig bijstaan. De – formele en informele – Europese samenwerkingsverbanden geven Nederland een mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de crisisaanpak elders in Europa, alsmede, via Europa, elders in de wereld. Daarmee blijft invloed behouden op ontwikkelingen buiten onze landsgrenzen die in hoge mate onze nationale leefomstandigheden beïnvloeden. Tegen deze achtergrond is versterking van de politiek-economische «governance»³ behalve in het belang van een sterk Europa juist ook welbegrepen eigen belang van Nederland.⁴

De Afdeling meent dat elk kabinet, nu en in de toekomst, zich er rekenschap van zal moeten geven dat de EU geen bedreiging van de nationale staat is, maar een samenwerkingsverband dat het optreden van Nederland in een open wereld beschermt en versterkt. Zij meent dat dit naar de burgers overtuigend zichtbaar zal moeten worden gemaakt.

3. Nederland en Europa

De Nederlandse economie is sterk verweven met de Europese economie en ook onlosmakelijk verbonden met de wereldeconomie. De Afdeling merkt terecht op dat de kredietcrisis en de Europese schulden crisis de internationale vervlechting en de lotsverbondenheid tussen economieën, zowel binnen Europa als binnen de wereld, pijnlijk duidelijk illustreren. Nederland is geraakt door de financiële crisis in de VS en kon zich niet veroorloven lijdzaam toe te zien toen de overheidsfinanciën in Griekenland fors verslechterden waardoor het vertrouwen in de euro onder druk kwam te staan en de financiële stabiliteit van het eurogebied in gevaar kwam. De Afdeling stelt hierbij dat het waarborgen van de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie vraagt om coördinatie van beleid, die

¹ Dat komt ook omdat in Nederland de financiële sector in verhouding tot de omvang van de Nederlandse economie relatief groot is.

² In het advies van de Raad van 12 september 2007 inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4) merkte de Raad onder andere op: «De nationale staat kan zijn eigen rechtsorde alleen nog overeind houden in steeds nauwere samenwerking met de rechtsorden van andere staten. De soevereine, van niets of niemand afhankelijke staat – als die al ooit heeft bestaan – is niet meer. De keuze is steeds vaker: meedoen aan een Europese rechtsorde en daarop (evenredig) invloed uitoefenen of de eigen autonomie bewaken en (daardoor) steeds vaker overgeleverd zijn aan wat andere, meer invloedrijke staten eenzijdig of gezamenlijk beslissen».

³ Hierover wordt thans in de zogenoemde Van Rompuy Groep gesproken. Zie ook MEV, blz. 5–6 en 94–96.

⁴ In het advies van de Raad van 12 september 2007 inzake het mandaat van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4) merkte de Raad onder andere op: «Voor Nederland geldt in het bijzonder dat de economische afhankelijkheid van Europa groot is. De Nederlandse economie heeft een open karakter. Nederland heeft een kleine thuismarkt en is voor economische groei sterk afhankelijk van de ontwikkelingen in andere (vooral de omringende) landen. Nederland is voor ongeveer tweederde van het Bruto Binnenlands Product afhankelijk van export, waarvan ongeveer 80% binnen Europa (in het bijzonder Duitsland). De ruimte om zelfstandig een concurrentievoorsprong op te bouwen en te behouden, wordt steeds kleiner. De EU geeft Nederland toegang tot Europa onder vooraf kenbare voorwaarden, alsook tot de rest van de wereld (via de World Trade Organization en via de vele handels- en associatieakkoorden van de EU). In de komende periode zal deze trend van internationalisering zich voortzetten als gevolg van handelsliberalisering en technische ontwikkelingen.».

niet beperkt kan blijven tot monetaire aangelegenheden, maar zich ook uit zou moeten strekken tot het sociaal-economische beleid. Ook zou beter gewaarborgd moeten worden dat alle lidstaten zich houden aan de gemaakte afspraken.

Het kabinet onderschrijft het belang van een betere coördinatie van het economische beleid binnen Europa. Hierbij is het allereerst van belang dat landen zich houden aan bestaande regels en afspraken van het Stabi- teits- en Groeipact. In dit kader pleit Nederland binnen Europa voor een krachtigere handhaving van het pact, bijvoorbeeld voor het sneller en meer automatisch toepassen van sancties. Daarnaast zou de Europese aanpak van macro-economische onevenwichtigheden minder vrijblijvend moeten worden. De lidstaten zullen ook zelf hun begrotingsregels en -raamwerken moeten verbeteren via bijvoorbeeld het gebruik van, in Nederland reeds gehanteerde, meerjarige begrotingen en onafhankelijke ramingsautoriteiten. En tot slot zal Europa moeten nadenken voor een beter raamwerk voor crisisresolutie. Dit zijn allemaal punten die worden aangepakt in de werkgroep Van Rompuy, waar het kabinet de Kamer nader over zal informeren bij het openbaar worden van het eindrapport, dat in oktober wordt verwacht.

De Afdeling stelt terecht dat Europa door samenwerking sterker is geworden en dat zeker Nederland daar doorgaans van heeft geprofiteerd. En deze samenwerking is inderdaad, zoals de Afdeling opmerkt, gebaseerd op een samenspel van verplichting en solidariteit. Daarbij tekent het kabinet aan dat ook het principe van subsidiariteit een belangrijk principe is in de verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen Europa en de lidstaten. Als het optreden van een individuele lidstaat gevolgen heeft voor andere lidstaten is een gecoördi- neerde aanpak van belang. Dat vraagt er wel om dat elke lidstaat zijn verantwoordelijkheid neemt. Nederland en enkele andere Europese lidstaten hebben in de afgelopen decennia belangrijke stappen genomen om de concurrentiekracht te versterken, de arbeidsmarkt flexibel te maken en de overheidsfinanciën op orde te brengen. Dat mag echter niet betekenen dat landen die deze vaak pijnlijke aanpassingen in onvol- doende mate hebben gemaakt al te makkelijk mogen leunen op de sterkere lidstaten. Dit herbergt namelijk het gevaar dat hervormingen uitblijven in de lidstaten die deze het hardste nodig hebben, waardoor een belangrijke oorzaak van de onevenwichtigheden binnen Europa blijft bestaan. Tegen deze achtergrond kan het kabinet de stelling van de Afdeling onderschrijven dat versterking van Europa juist ook in het welbegrepen eigen belang van Nederland is, binnen de brede grondslag die de samenwerking in Europa heeft.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging de Miljoenennota 2011 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
R. J. Hoekstra*

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotings- stukken voor het dienstjaar 2011 op dinsdag 21 september 2010 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager