

Vergaderjaar 2010–2011

33 000

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. 12 september 2011 en het nader rapport d.d. 19 september 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 2 september 2011, no. 11.002.045, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Ontwerp-Miljoenennota 2012.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 2 september 2011, nummer 11.002045, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2012 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 september 2011 nr. W06.11.0311/III, bied ik u hierbij aan.

De Ontwerp-Miljoenennota 2012 geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De adviezen en suggesties van de Raad zullen hieronder worden besproken. Het kabinet wil echter beginnen met het uitspreken van zijn welgemeende waardering voor het Raadsadvies.

1. Inleiding

De begroting 2012 wordt overschaduwd door de Europese crisis en de onzekerheden in de wereldeconomie.

In enkele lidstaten van de Europese Unie is het niveau van de overheids-schulden zo hoog opgelopen, dat nieuwe vormen van onderlinge steunverlening noodzakelijk zijn. Het vermogen van alle lidstaten om nieuwe schokken op te vangen is, mede als gevolg van overheidsinterventies sinds de financiële crisis van 2008, sterk verminderd. De risico's van nieuwe schokken zijn evenwel groot. In samenwerking met Europese instellingen als de Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB) wordt gezocht naar effectieve maatregelen om de schuldencrisis hanteerbaar te maken. Er is naast verschil van opvatting tussen deskundigen ook

onzekerheid en twijfel in de samenleving en in politieke kring over de te volgen koers.

De Afdeling advisering van de Raad van State meent dat een gecombineerde aanpak van de schulden crises, waaronder de bankencrisis, geboden is. Dat dwingt tot coördinatie van het financieel en sociaal-economische beleid van de lidstaten op Europees niveau. Dat betekent een nieuwe fase in het Europese integratieproces.

Nederland kan zich niet onttrekken aan de ontwikkelingen in Europa. Het is daarom, alleen al vanuit welbegrepen eigenbelang, geboden dat Nederland mede vorm en inhoud geeft aan deze nieuwe fase van het integratieproces. Actief meedoen is verre te verkiezen boven toezien wat anderen dicteren en daarvan vervolgens de gevolgen lijdzaam te moeten ondergaan.

De situatie in Nederland is ten opzichte van sommige andere lidstaten weliswaar relatief gunstig, maar ons land is niet uit de problemen. De financiële sector is beperkt hersteld van de crisis van 2008 en nog allerm minst toegerust om nieuwe schokken op te vangen. De Nederlandse bankensector blijft kwetsbaar wanneer de landencrisis overslaat naar de financiële sector. De volatiliteit in de wereldeconomie en de druk van de schulden crisis zijn onverminderd groot. Ons land ondervindt meer dan andere landen de invloed daarvan.¹

De omstandigheden waarin Nederland zich thans bevindt, dwingen ertoe dat publieke verantwoordelijkheden en voorzieningen naar vorm en inhoud worden herijkt. Gewijzigde maatschappelijke omstandigheden geven daar ook op zichzelf al aanleiding toe. Burgers moeten tijdig weten waar zij aan toe zijn ten einde zich op veranderingen te kunnen voorbereiden. De ombuigingsoperatie van € 18 mrd is tijdig aangekondigd, maar voor een belangrijk deel is vooralsnog niet helder aangegeven welke inhoudelijke beleidsoverwegingen daaraan ten grondslag liggen. Bovendien is het twijfelachtig of de omvang van de maatregelen toereikend is, gelet op de risico's in de economische ontwikkeling en de risico's in het bankwezen. Het is ook niet realistisch voor de komende jaren uit te gaan van een structureel hoge economische groei. Dat zou zonder crisis overigens ook het geval zijn.

Cruciaal zijn maatregelen ter versterking van de schokbestendigheid van banken, burgers en overheid, van het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie en van het potentieel in onze samenleving. De Afdeling is van oordeel dat de schets in de Miljoenennota 2012 (MJN 2012) van de risico's en de opgaven waarmee ons land de komende jaren wordt geconfronteerd, dwingt tot beleidsmatig aanzienlijk verder gaande keuzes dan tot nu toe zijn gemaakt. Alleen zo kunnen essentiële publieke taken ook in onzekere tijden gewaarborgd blijven.

De analyse in hoofdstuk 1 van de MJN 2012 is adequaat en geeft naar het oordeel van de Afdeling een getrouw beeld van de buitengewone ernst van de situatie. Daaruit blijkt zonneklaar dat de euro en de verworvenheden van de Europese integratie serieus gevaar lopen. Uit de analyse volgt ook dat Nederland zich moet voorbereiden op andere tijden. De MJN 2012 slaagt er echter onvoldoende in om daarvoor een concreet en geloofwaardig beleidsperspectief te schetsen.

¹ Centraal Planbureau (CPB), Macro Economische Verkenning 2012 (MEV 2012), paragraaf 1.1.

² De Afdeling betreft hierbij ook de brief van 7 september 2011 van het kabinet inzake een visie over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (hierna: de Europabrief).

Vanuit bovenstaande algemene overwegingen richt de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies over de MJN 2012 in het bijzonder op twee niveaus van beleid:

- *De Europese integratie: in gevaar; een noodzakelijke nieuwe fase en hoe om te gaan met de politieke realiteit²;*

- *De Nederlandse inzet: hoe nationaal voorbereid te zijn op ongewisse ontwikkelingen.*

1. Inleiding

De Raad constateert in zijn advies dat de Miljoenennota 2012 wordt overschaduwd door de Europese crisis en de onzekerheden in de wereldeconomie. De situatie in Nederland is ten opzichte van andere lidstaten relatief gunstig, maar ons land is zeker niet uit de problemen. Naar oordeel van de Raad geeft hoofdstuk 1 van de Miljoenennota een adequaat en getrouw beeld van de buitengewone ernst van de situatie. De Raad geeft aan dat de 18 miljard aan maatregelen tijdig is aangekondigd, maar mist de inhoudelijke beleidsoverwegingen die hieraan ten grondslag liggen en vraagt aandacht voor een geloofwaardig beleidsperspectief dat aansluit bij de adequate analyse van de Miljoenennota.

Zoals ook in hoofdstuk 1 van de Miljoenennota 2012 is aangegeven, heeft het kabinet met het pakket van 18 miljard een helder beleidsperspectief voor ogen. De maatregelen worden gemotiveerd door de noodzaak de overheidsfinanciën weer op orde te brengen en het groeivermogen van de Nederlandse economie te versterken. Het kabinet doet dit door te werken aan een compacte krachtige overheid die ruimte biedt voor privaat initiatief. Het pakket van 18 miljard past binnen deze filosofie. Hierbij kan gewezen worden op de maatregelen die het beslag van de overheid op de economie beperken, zowel in financieel opzicht, als om ruimte te beiden voor privaat initiatief en werkgelegenheid in de marktsector. In aanvulling hierop investeert het kabinet in innovatie en een stimulerend bedrijfslevenbeleid, en richt het zich op het vergroten van het rendement van de overheidsuitgaven op terreinen waar een directe relatie is met het groeivermogen van de economie, bijvoorbeeld het onderwijs.

Het kabinet heeft gekozen voor een bondige Miljoenennota, die de aandacht richt op de internationale situatie en op de filosofie achter het kabinetsbeleid. Dit gegeven de uitzonderlijkheid van de huidige ontwikkelingen in de wereldeconomie en het feit dat het om de eerste Miljoenennota van dit kabinet gaat. De individuele beleidsmaatregelen zijn in lijn met de aanbevelingen die de Europese Commissie en Europese Raad hebben gedaan in het kader van het Europese semester en hebben conform de motie Schouw van de Tweede Kamer een eigenstandige plaats gekregen in de beleidsagenda's van de verschillende ministeries. Het gaat daarbij om bijzondere maatregelen; de veranderende omgeving vraagt om doortastende maatregelen die de status quo doorbreken. Het kabinet heeft enkele maatregelen, waarover al jaren wordt gesproken, doorgevoerd om zo krappe rijksmiddelen effectiever aan te wenden. Zo wordt een Nationale Politie opgericht opdat er met de bestaande operationele sterkte effectief «meer blauw op straat» komt. De aanpak van het scheidwonen in de sociale huursector is een ander voorbeeld van de meer gerichte inzet van publieke gelden.

Ook in het wetsvoorstel Belastingplan 2012 worden diverse maatregelen voorgesteld die het groeivermogen van de Nederlandse economie versterken en passen bij een compacte doelmatige overheid. Hierbij kan gedacht worden aan het afschaffen van 7 van de 22 Rijksbelastingen, de grondslagverbreding in de vennootschapsbelasting, de wijziging van de zelfstandigenaftrek, het vitaliteitspakket en de nieuwe fiscale aftrek voor research & development (RDA). In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt nader hierop ingegaan.

De Miljoenennota 2012 en de ontwerpbegrotingen 2012 leggen begrijpelijk-kerwijs accent op dat jaar. De buitengewone ernst van de Europese en mondiale situatie noopt tot een verderreikend beleidsperspectief, zoals de Raad stelt. Het kabinet heeft dat onderkend door op drie fronten te werken aan voorbereiding van eventueel noodzakelijk structureel aanvullend begrotingsbeleid. In de eerste plaats heeft het kabinet het aanvullend beleidsakkoord uit begin 2009 op effectiviteit geëvalueerd. Deze evaluatie bevestigt dat in tijden van crises de automatische stabilisatoren zoals ook vervat in het trendmatige begrotingsbeleid, een stimulerende werking op de economie hebben en relatief goed scoren in termen van tijdigheid, tijdelijkheid en trefzekerheid. De evaluatie stelt daarbij vast dat de beleidsreactie niet het structurele effect van de crisis op de overheidsfinanciën adresseerde. Het kabinet werkt nu aan het aanpassen van het niveau van de collectieve uitgaven aan het structureel lagere bbp-niveau. In de tweede plaats heeft het kabinet, in reactie op het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte en op verzoek van de Tweede Kamer, in de vorm van simulaties de schokbestendigheid van de overheidsfinanciën beproefd. De Miljoenennota noemt deze schokproef overheidsfinanciën en het onderliggende stuk zal op korte termijn aan de Staten-Generaal worden toegezonden. In de derde plaats heeft het kabinet met de brief over de versterking van de begrotingsdiscipline in het eurogebied (brief Visie toekomst Economische en Monetaire Unie) een antwoord geformuleerd op de oorzaak van de problematiek in het eurogebied waar Nederland thans mee wordt geconfronteerd. Dit alles overtuigt het kabinet enerzijds van de noodzaak om, gegeven de fragiliteit van het vertrouwen van burgers en bedrijven in de economie, voor het jaar 2012 te koersen op financiële stabiliteit, waartoe het uitvoeren van de 18 miljard aan maatregelen uit het regeerakkoord behoort, en anderzijds van de onontkoombaarheid om permanent, in analyserende en voorbereidende zin, te prepareren op aanvullende beleidsreacties.

2. Europa

a. Europese verworvenheden in gevaar

De Europese integratie is in de naoorlogse jaren ingegeven door de gedachte dat vrede, veiligheid en welvaart alleen kunnen worden verzekerd door een steeds nauwere samenwerking tussen Europese staten. Deze uitgangspunten zijn nog onverminderd actueel. De komst van de muntunie rond de eeuwwisseling heeft aan de Europese samenwerking een nieuwe impuls gegeven. Deze samenwerking is in de afgelopen decennia zeer succesvol geweest.¹

In deze jaren is de verwevenheid tussen de Europese landen, niet alleen in economisch opzicht, sterk toegenomen. Mede door druk vanuit de lidstaten zelf is Europa zich met steeds meer beleidsterreinen gaan bezighouden.

De Europese verworvenheden worden sinds de crisis van 2008 zwaar op de proef gesteld. De schulden crisis heeft grote spanningen blootgelegd. Deze spanningen worden onder meer veroorzaakt doordat in de lidstaten die nu in de grootste problemen verkeren, de voordelen van de muntunie, waaronder een lage rente, voor een belangrijk deel zijn aangewend voor consumptieve doelen. In die landen is verzuimd de (financiële) voordelen aan te wenden voor structurele versterking van hun economieën, voor beheersing van overheidsuitgaven, en voor vergroting van de concurrentiekracht. Daardoor heeft de euro, anders dan verwacht, slechts in beperkte mate tot convergentie geleid, zowel in de welvaartsontwikkeling als in de overheidsfinanciën.²

Maar de schulden crisis manifesteert zich in het hele eurogebied.

¹ MJN 2012, paragraaf 1.2.3. In de Europabrief wordt vermeld dat het Nederlandse BBP 4 tot 6% hoger ligt door de interne markt en dat dit voordeel op termijn kan oplopen tot 17%. CPB, The Internal Market and the Dutch Economy, 2008.

² Zoals beschreven in paragraaf 1.2.1 van de MJN 2012.

Niet alleen overheden, ook bedrijven, waaronder financiële instellingen, en burgers kampen inmiddels met omvangrijke schulden en beschikken over weinig buffers om schokken op te vangen; daarbij komt dat de publieke en private schulden nauw met elkaar verweven zijn.¹

Ons land heeft de crisis tot nu toe redelijk doorstaan, maar wij zijn niet uit de gevarenzone: door de maatregelen die naar aanleiding van de crisis in 2008 zijn genomen is de staatsschuld met ongeveer 20% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) opgelopen; niet meegerekend de door de overheid afgegeven garanties die inmiddels zo'n € 180 mrd bedragen. Voor 2008 was dat € 70 mrd.² De gevolgen van deze garanties kunnen groot zijn: in Ierland leidde het tot betaling komen van garanties tot een begrotingstekort van meer dan 30% BBP in 2010. Elders in Europa zijn de acute gevaren van «defaults» van financiële instellingen of overheden allerm minst geweken, en zelfs als deze afgewend kunnen worden, zal het jaren duren om de schuldenposities op orde te krijgen. In landen met weinig buffers en een te laag groeivermogen komt de stabiliteit in gevaar; overheden kunnen in een situatie komen te verkeren waarin zij niet meer in staat zijn hun essentiële taken te vervullen. Het vermogen van deze landen om te herstellen en dat van andere landen om daarbij (financieel) steun te verlenen, wordt zwaar op de proef gesteld.

b. «Uit de problemen groeien»?

Perioden van economische neergang zijn in het verleden dikwijls aangegrepen om door middel van het aanjagen van economische groei relatief snel «uit de problemen te groeien». De Europese economieën bevinden zich thans evenwel in een andere fase dan de afgelopen decennia: niet meer een fase van hoge economische groei, maar van vergrijzing en dreigende terugval. Zoals is weergegeven in figuur 1.1. van de MJN 2012 neemt het belang van Europa (en Noord Amerika) in de wereldeconomie gestaag af. Ook het groeivermogen neemt af.³ Het arbeidsaanbod in heel Europa zal in de komende periode in absolute termen krimpen, zodat de bijdrage van de arbeidsparticipatie aan de economische groei mogelijk nihil of zelfs negatief zal zijn. Het Europese bankwezen is verre van hersteld. De noodzaak van schuldsanering van overheden en burgers, en het financiële herstel van het bedrijfsleven zullen ook in Europa een dempend effect op de groei hebben. De risico's van nieuwe schokken zijn bovendien groot. Des te klemmender is de opdracht het groeipotentieel van de samenleving te versterken. Maar zelfs als dit lukt, zal de economische groei beperkt blijven en zal het dus lang duren voordat Europa uit de problemen is. Op de gevolgen hiervan voor Nederland gaat de Afdeling in het tweede deel van dit advies nader in.

c. Nieuwe fase van Europese integratie

Al bij de start van de muntunie voldeed een aantal landen niet aan alle toetredingscriteria. Sindsdien hebben veel eurolanden in één of meer jaren de regels van het Stabiliteits- en Groeipact overtreden.⁴ Het toezicht vanuit het Stabiliteits- en Groeipact op het onderhouden van de voorwaarden voor het kunnen blijven deelnemen aan een muntunie is de afgelopen jaren verwaarloosd of geblokkeerd (het Franse en Duitse verzet in 2003). Er is derhalve niet alleen een probleem in de lidstaten, maar ook op Europees niveau. De met de introductie van de euro beoogde economische convergentie heeft vervolgens niet plaatsgehad. Het Stabiliteits- en Groeipact en het handhaven daarvan bleken ontoereikend te zijn.

¹ CPB, MEV 2012, paragraaf 3.2.2, kader «Schuldenlast werpt lange schaduw vooruit».

² MJN 2012, figuren 2.3 en 2.4. Hieruit komt ook naar voren dat de garantiestelling na 2008 substantieel is toegenomen en dat inmiddels de samenstelling is veranderd: het aandeel van de financiële sector is afgenomen en dat van landen toegenomen.

³ MJN 2012, paragraaf 1.1.1.

⁴ MJN 2012, figuur 1.8.

In Europa is ondersteuning van landen in problemen op gang gekomen via enkele tijdelijke stabiliteitsmechanismen, de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM). Deze instrumenten zullen worden vervangen door een (permanent) Europees stabiliteitsmechanisme, waarmee de gevolgen van de problematiek moeten worden opgevangen. Daarmee wordt evenwel nog geen bijdrage geleverd aan een aanpak van de onderliggende problemen zelf, namelijk de oorzaken van de schuldenproblematiek, de problematiek van een tekortschietend begrotingsbeleid en die van het economisch structuurbeleid in verschillende lidstaten.

De problemen van de landen-in-nood raken direct aan de positie van de Europese banken, die immers forse schuldvorderingen hebben uitstaan in deze landen. Voor ons land is daarbij in het bijzonder van betekenis dat onze bankensector verhoudingsgewijs ten opzichte van ons BBP buitengewoon omvangrijk is. Het herstructureren van de schuldposities van de landen die in de grootste problemen verkeren, hoewel wellicht onvermijdelijk, zal negatieve consequenties hebben voor de positie van banken; daarom moet het versterken van de positie van de Europese, en zeker ook van de Nederlandse banken tegelijkertijd met het beleid gericht op de schuldposities van landen ter hand genomen worden.

Daarnaast is verbetering van de economische structuur en van het begrotingsbeleid van de lidstaten geboden.¹ Aanpak van de schuldenproblematiek heeft immers onvoldoende effect indien er in de desbetreffende landen niet tegelijkertijd perspectief wordt gecreëerd op meer convergentie en concurrentiekracht en in het verlengde daarvan zicht ontstaat op duurzame economische groei en houdbare overheidsfinanciën.

d. Wat is nodig?

De Europese (institutionele) structuren voorzien vooralsnog niet in mechanismen om op deze punten tot een geloofwaardige aanpak te komen.² Zolang een geloofwaardige Europese aanpak van de problemen uitblijft, is er geen sprake van herstel van vertrouwen, terwijl de financiële buffers wél verder afnemen. Aan burgers is zo niet uit te leggen welk doel wordt gediend met de inzet van overheidsmiddelen (in zo grote omvang). Zonder institutionele structuur, waarin voorwaarden voor een duurzaam houdbare Europese integratie en convergentie zijn verzekerd, zijn garanties, laat staan directe inkomenstransfers, niet beheersbaar en evenmin effectief.

De Afdeling meent dat de keuze die in Europa is gemaakt voor financiële ondersteuning van lidstaten in problemen, dan ook dwingt tot een geloofwaardiger aanpak van de schuldenproblematiek en de bankproblematiek. En tot het waarborgen dat deze lidstaten in nood een toereikend economisch structuurbeleid gaan voeren en, in het verlengde daarvan, tot duurzaam beheersbare overheidsfinanciën kunnen komen. Dit moet leiden tot meer convergentie in concurrentiekracht in Europa. Dat vergt effectieve coördinatie en handhaving van de afspraken op Europees niveau.

In de hiervoor reeds aangehaalde Europabrief van het kabinet inzake de visie over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie wordt terecht aangegeven dat op Europees niveau hervormingen nodig zijn om de discipline en handhaving van het begrotingsbeleid en het economisch structuurbeleid te versterken. De crisis vergt echter ook een aanpak van de schulden in de problemlanden en, in samenhang daarmee, van de bankproblematiek. De Afdeling wijst erop, dat in deze «Europa-Brief» de schulden crisis vooral gelokaliseerd wordt in de zuidelijke schil van de muntunie. Naar het oordeel van de Afdeling krijgen de daarmee samenhangende problemen in het bankwezen overal in Europa, onvoldoende

¹ CPB, MEV 2012, paragraaf 1.2..

² In box 1.3 wordt het pakket voorstellen besproken (de zogenoemde «six-pack»). Dit pakket vormt een eerste aanzet. In de Europabrief worden verdergaande voorstellen gedaan door het kabinet.

aandacht. Door de verwevenheid van landen en banken is de problematiek van de zuidelijke lidstaten ook ons probleem.

De Afdeling meent dat het een misvatting is in dit verband te spreken van wat wel wordt aangeduid als «verlies aan autonomie» van de lidstaten. Nederland en de Europese landen zijn sterk afhankelijk van wat er elders in Europa en in de wereld gebeurt. De nationale staat kan zijn eigen rechtsorde alleen nog overeind houden in steeds nauwere samenwerking met de rechtsorden van andere staten.¹ 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) overgeleverd zijn aan wat andere, meer invloedrijke staten eenzijdig of gezamenlijk beslissen. Het gaat er om op Europees niveau, samen met de landen waarmee wij zo nauw vervlochten zijn, weer invloed terug te winnen op de voorwaarden waaronder de nationale economieën, binnen het kader van de muntunie, kunnen functioneren.

Niet langer de nationale schaal, maar Europa is daarbij voor ons land de dominante arena, en samenwerking binnen Europa is verreweg de meest effectieve optie om in de wereld Nederlandse belangen en waarden te kunnen blijven behartigen.² De gevolgen van bijvoorbeeld de opkomst van China – ook als financier van Amerikaanse externe tekorten – en de ontsparing van schuldcreatie in de VS – problemen dus aan de andere kant van de wereld – zijn krachten geworden die onderdeel zijn gaan uitmaken van Europese en nationale vraagstukken. Omdat Nederland hoe dan ook wordt geconfronteerd met de gevolgen van hetgeen elders in Europa en de wereld gebeurt, is het voor ons land beter actief invloed uit te oefenen op wat er gebeurt, dan toe te zien wat elders wordt besloten en de gevolgen daarvan, die er niet minder om zijn, lijdzaam te ondergaan.

Vanuit dit perspectief gezien en geconfronteerd met de opgaven die zich thans voordoen, meent de Afdeling dat sprake is van een nieuwe fase in het Europese integratieproces. Daarvoor is nieuw beleid op Europees niveau nodig en een bijpassende institutionele structuur om de nakoming van dat beleid te kunnen afdwingen en om zich over het gevoerde beleid te verantwoorden. Het gaat daarbij allereerst om het bepalen van een (gezamenlijke) lijn in de aanpak van de landen- en bankencrisis. Vervolgens is effectieve coördinatie van het begrotings- en het economisch structuurbeleid nodig, waarmee perspectief wordt geboden op groei en convergentie in de gehele Unie. Tot slot is het vinden van effectieve methoden om de nakoming van afspraken te verzekeren van belang. Sancties vormen daarvan het sluitstuk.

e. De politieke realiteit

In veel landen in Europa is een klimaat ontstaan waarin de Europese Unie als probleem wordt gezien. De weg die in Europa is ingeslagen met de aanpak van de crisis is er echter een die, zoals hiervoor uiteengezet, onherroepelijk zal moeten leiden tot (op onderdelen) méér in plaats van minder Europese samenwerking. De spanning die hierdoor ontstaat bemoeilijkt, ook in Nederland, het vorm geven van deze nieuwe fase van het integratieproces, temeer daar de opgave die zich thans aandient voor het in stand houden van de muntunie aanzienlijk is en niet zonder risico's. Grote risico's zijn er evenwel ook, en niet alleen in financiële zin³, indien de muntunie uit elkaar zou vallen.⁴

Het kabinet kiest voor een intensieve betrokkenheid bij de financiële steunoperaties aan lidstaten in nood. Naar het oordeel van de Afdeling liggen daaraan tal van reële overwegingen ten grondslag, gebaseerd op een analyse van de Nederlandse belangen.

¹ Advies Raad van State, Kamerstukken II 2007/08, 31 091, nr. 4.

² Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Aan het buitenland gehecht, Den Haag 2010.

³ De Afdeling wijst op het belang van Europa voor vrede en veiligheid in en tussen de samenwerkende lidstaten.

⁴ Zie in dit verband ook CPB, MEV 2012, paragraaf 1.2.

Deze feitelijke budgettaire betrokkenheid, van een zo grote omvang, vereist dat de regering helder en ondubbelzinnig de noodzaak daarvan uiteenzet, alsmede een inzet formuleert voor de actuele discussie over nieuwe vormen van bestuur op Europees niveau, waarmee een verantwoordte en effectieve aanwending van die budgettaire middelen kan worden gewaarborgd. Wél financiële betrokkenheid aangaan zonder daarbij actief vorm te geven aan nieuwe passende bestuurlijke verantwoordelijkheden op Europees niveau, is immers niet verantwoord.

In dat licht bezien constateert de Afdeling dat het kabinet in zijn Europa-brief een waardevolle aanzet geeft voor de ontwikkeling van passende institutionele maatregelen op Europees niveau. Tegelijkertijd laat het kabinet enkele belangrijke aspecten onbesproken; niet alleen de schuldenproblematiek in enkele landen en in de financiële sector die nú aangepakt moeten worden, maar ook het belangrijke aspect van de democratische controle en de gevolgen van hetgeen het kabinet voorstelt voor het parlementaire budgetrecht.

Wat thans op het spel staat is wezenlijk voor de toekomst van Nederland en van Europa. Lukt het niet om tot een gezamenlijke Europese aanpak te komen, dan dreigt teloorgang van de muntunie en, in het verlengde daarvan, van de Europese integratie, met grote schadelijke gevolgen voor Nederland. Europa kan zich niet langer onzekerheid en twijfel over de te volgen koers veroorloven.

Voor de keuzes die nu in Nederland en Europa gemaakt worden is wél een breed en stabiel politiek en maatschappelijk draagvlak nodig. Dit draagvlak komt er niet vanzelf.

2. Europa

De Raad stelt terecht vast dat de Europese verworvenheden in gevaar zijn, dat «uit de problemen groeien» onwaarschijnlijk lijkt, en dat een nieuwe fase van Europese integratie nodig is om noodzakelijk beleid te kunnen afdwingen. Het kabinet onderschrijft daarbij volledig de visie van de Raad dat actief meedoen in Europa te verkiezen is boven toezien wat andere landen dicteren, alleen al vanuit welbegrepen eigenbelang. Gedurende het afgelopen jaar heeft het kabinet met een actieve inzet een aantal belangrijke resultaten gerealiseerd. Een sprekend voorbeeld hiervan is de betrokkenheid van het IMF. Het betrekken van deze onafhankelijke partij levert een cruciale bijdrage aan het verbeteren van de naleving van gemaakte afspraken en het afdwingen van noodzakelijke hervormingen. Aan financiële steun is de noodzaak van een IMF-programma gekoppeld, wat ook het door de Raad geconstateerde probleem adresseert dat leningen op zichzelf gezien geen bijdrage leveren aan de onderliggende financiële en economische problemen in de lidstaten. Ook in de vormgeving van het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSF) en het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de invoering van de private sector heeft Nederland een doorslaggevende rol kunnen spelen. Zoals toegelicht in de Europabrief houdt het kabinet vast aan een actieve opstelling ter behartiging van de Nederlandse belangen, onder meer door het inbrengen van voorstellen gericht op de verbetering van de naleving van de begrotingsregels.

De Raad benadrukt terecht het belang van handhaving van afspraken op Europees niveau. Zoals aangegeven in de Miljoenennota zijn structurele hervormingen, crisisbestrijding en crisispreventie van cruciaal belang voor Europa. De drie sporen zijn onderling gerelateerd. Wat betreft de structurele hervormingen zijn de aan financiële steun gebonden (IMF-)programma's van groot belang. Dit geldt ook voor de monitoring

van economische en budgettaire beleidscoördinatie in Europa, met meer automatische sancties als lidstaten de noodzakelijke maatregelen niet nemen. Het kabinet zet zich dan ook hard in voor een betere handhaving van de begrotingsdiscipline, ook omdat in de toekomst zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat instabiliteit in andere landen de stabiliteit in Nederland raakt. De versteviging van de Europese beleidstructuur moet bijdragen aan meer stabiliteit en een sterkere economie in Europa. De aan Nederland gedane aanbevelingen in de Europese buitensporigtekortprocedure en het Europese semester ondersteunen het door het kabinet ingezette beleid.

3. Nederland

Met het regeerakkoord is, onder enkele aannames omtrent economische ontwikkelingen voor de komende periode, een aantal maatregelen in gang gezet: een bezuinigingspakket ter grootte van € 18 mrd, alsmede hervormingen, bijvoorbeeld op het terrein van de zorg en aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

In de MJN 2012 wordt ingegaan op de houdbaarheidsopgave (vanwege vergrijzing, oplopende zorgkosten en afnemende gasbaten) die in Nederland relatief groot is. Volgens de MJN 2012 (paragraaf 1.3.1) zijn de buffers op, na de overheidsinterventies naar aanleiding van de financiële crisis van 2008. De onzekerheden en navenante risico's in de wereldeconomie en als gevolg van de schulden crisis zijn, zoals de MJN 2012 beschrijft, echter aanzienlijk en allerm minst onder controle.

Uit de MJN 2012 en de MEV 2012 komt naar voren dat sprake is van een verslechtering van de economische groei ten opzichte van het beeld waarvan is uitgegaan bij het regeerakkoord.

Het is de Afdeling opgevallen dat de grote onzekerheden en risico's, die uitvoerig en adequaat in de MJN 2012 en de MEV 2012 worden beschreven, en die nu reeds tot een verslechtering van het beeld leiden, geen aanleiding zijn geweest voor het kabinet om te komen tot aanpassingen van het beleid ten opzichte van hetgeen in het regeerakkoord is overeengekomen. Dat deze onzekerheden en risico's zich (nog) niet in volle hevigheid hebben gemanifesteerd in de indicatoren en signaalwaarden¹, maakt hen niet minder relevant. Gelet op de ernst van de situatie is er naar het oordeel van de Afdeling nu meer dan ooit aanleiding om vormgeving van publieke verantwoordelijkheden en de omvang van overheidsvoorzieningen nader te bezien.

Om aan de noodzakelijke herordening van verantwoordelijkheden meer concreet vorm en inhoud te geven, zal de Afdeling daartoe in het hierna volgende enige overwegingen uiteenzetten.

a. Waarborg essentiële voorzieningen

Met de maatregelen die op stapel staan, wordt naar het oordeel van de Afdeling een eerste stap gezet in de aanpak van het houdbaarheidstekort, dat door de recente ontwikkelingen een bijzondere dimensie heeft gekregen. In de MJN 2012 wordt in dit verband uitgegaan van de houdbaarheidssommen van het CPB uit juni 2010.² Met de verdere verdieping van de schulden crisis nadien, is daarbij vooralsnog geen rekening gehouden. Een buffer waarmee eventuele toekomstige schokken kunnen worden opgevangen, is er ook niet mee gecreëerd.

De Afdeling meent daarom dat niet volstaan kan worden met een pakket bezuinigingen (de «€ 18 mrd»), maar dat vooral en zelfs in de eerste plaats de vraag aan de orde is welke overheidsvoorzieningen, ook in slechte tijden, hoe dan ook gewaarborgd kunnen en moeten worden. Op

¹ Zie hierover nader paragraaf 1.3.1 van de MJN 2012.

² MJN 2012, paragraaf 1.1.1.

basis daarvan zal vervolgens scherp moeten worden gezien, welke overheidsvoorzieningen (op termijn) beëindigd zouden moeten of kunnen worden, deels omdat de noodzaak ertoe is vervallen doordat maatschappelijke omstandigheden gewijzigd zijn, of omdat nu en de komende jaren andere prioriteiten gesteld moeten worden. Selectiviteit is nu eenmaal nodig ten aanzien van wat de overheid in de huidige tijd nog duurzaam kan garanderen en wat niet meer.

De MJN 2012 beschrijft wel de beperkte perspectieven voor economische groei en wijst op de schokgevoeligheid van de Nederlandse economie en op de risico's die de wereldeconomie en Europa bedreigen, maar brengt de (potentiële) gevolgen daarvan voor de Nederlandse economie en voor de houdbaarheid van overheidsvoorzieningen onvoldoende in kaart. Dit staat naar het oordeel van de Afdeling op gespannen voet met wat thans aan de orde is en waarmee voor de komende jaren in een verantwoord beleid rekening gehouden zal moeten worden. De Afdeling meent dat de MJN 2012 in het beleid dat wordt uiteengezet en aangekondigd, onvoldoende blijkt geeft van de ernst van de situatie.¹

b. Risico's en garanties

Bij de recente crises is de scheidslijn tussen private en publieke risico's verschoven: het staatsrisico is aanzienlijk toegenomen doordat de overheid op allerlei terreinen de gevolgen van deze crises heeft opgevangen.² De MJN 2012 gaat in op de toename van het beslag van de overheid op de economie: in de financiële crisis heeft de overheid risico's op zich genomen die in de private sector thuishoren.³ Voor bepaalde sectoren zijn deze staatsrisico's nieuw, met name in de financiële sector en de garanties voor andere lidstaten en de ECB. Deze nieuwe staatsrisico's komen bovenop de verantwoordelijkheden en garantstellingen die de overheid in de afgelopen 50 jaar op zich heeft genomen op het gebied van vooral zorg, wonen, sociale zekerheid en onderwijs.

In dit verband merkt de Afdeling op dat de omvang van door de overheid afgegeven garanties is gestegen van rond € 70 mrd vóór het uitbreken van de crisis tot rond € 180 mrd in 2011 en 2012.⁴ In normale tijden zijn de risico's bij garanties gering. Het zijn echter geen normale tijden. Er moet rekening mee worden gehouden dat de gegarandeerde risico's zich zullen verwezenlijken.

De overheid draagt aldus inmiddels in belangrijke mate de risico's van de financiële sector, van burgers en van andere lidstaten. Omdat de overheid onmogelijk al die risico's kan dragen, zal zij deze moeten verminderen. Het afwentelen van risico's en schulden op de overheid en het aan zich trekken hiervan dóór de overheid moet gestopt en teruggebracht worden. Dit is niet alleen een kwestie van het verminderen van de garantstellingen door de overheid. Nog belangrijker is het treffen van maatregelen gericht op het verminderen van risico's die in de financiële sector, door burgers en andere landen worden genomen: zij zullen minder schulden moeten maken en de bestaande schulden terug moeten dringen.⁵ De overheid moet stoppen met het overstimuleren van het aangaan van schulden door bedrijfsleven en burgers⁶, hoe pijnlijk de ontwenning ook zal zijn.

In dit verband is de Afdeling van oordeel dat maatregelen ten aanzien van de financiële sector moeten worden genomen. Bedacht moet worden dat het balanstotaal van de Nederlandse bankensector een veelvoud van het Nederlandse BBP bedraagt. De Nederlandse bankensector is nog steeds kwetsbaar door de onderlinge verwevenheid binnen de sector en door de «exposure» – direct en indirect – van het bankwezen in probleemlanden. Een adequate aanpak van deze risico's is nodig om te voorkomen dat

¹ De Afdeling meent dat met de aankondiging van een «schokproef» (MJN 2012, Box 1.5) een beter zicht kan worden verkregen bij

verschillende scenario's wat betreft fluctuaties in de wereldhandel, crisissituaties met risico's voor financiële instellingen, bedrijven en burgers. De in de MEV 2012 opgenomen onzekerheidsvariant geeft hiertoe een eerste – voorzichtige – aanzet.

² 13^e Rapport studiegroep begrotingsruimte, risico's en zekerheden, blz. 29 e.v..

³ MJN 2012, paragraaf 1.3.2.

⁴ MJN 2012, figuur 2.4.

⁵ Zoals uit de MEV 2012, paragraaf 3.2.2, kader «Schuldenlast werpt lange schaduw vooruit», naar voren komt, zijn de schulden in Nederland ten opzichte van andere landen hoog en zijn zij sinds de jaren negentig sterk toegenomen. Tot 2008 daalde de staatsschuld, maar sinds 2008 is de staatsschuld ook weer sterk opgelopen.

⁶ Zoals het stimuleren van het aangaan van hypothecaire leningen door middel van de hypotheekrenteaftrek. De Afdeling wijst ook op het heden eveneens uitgebrachte advies over het Belastingplan 2012, punt 1, waarin de Afdeling ingaat op de fiscale overstimulering van vreemd-vermogenfinanciering.

opnieuw steunoperaties aan het Nederlandse bankwezen zullen moeten plaatsvinden als die welke in 2008 noodzakelijk bleken. De Afdeling meent dat moeilijk gesteld kan worden, gelet op de omvang van de bankensector in Nederland, dat de Nederlandse overheid deze risico's zal kunnen blijven afdekken. Het is van groot belang tijdig maatregelen gericht op het reduceren van die risico's te nemen. Hoewel iedere situatie op zichzelf staat, moet wel lering worden getrokken uit het feit dat elders (IJsland, Ierland) is gebleken tot welke rampzalige situaties voor overheden en burgers te grote risico's van financiële instellingen kan leiden.¹

c. Selectiviteit in overheidsvoorzieningen: herschikking van collectieve, semi-collectieve en individuele verantwoordelijkheid

De noodzaak tot herschikking van overheidsverantwoordelijkheid en individuele verantwoordelijkheid en de mogelijkheden daartoe zijn onderzocht in heroverwegingsrapporten² alsmede de rapporten van de Studiegroep Begrotingsruimte³ en de Studiecommissie Belastingstelsel⁴. In de rapporten van deze commissies stond de effectiviteit van veel overheidsvoorzieningen centraal en werden voorstellen gedaan om deze effectiviteit te verhogen ofwel voorzieningen te beëindigen, indien ineffectiviteit van overheidsuitgaven kon worden aangetoond. Over de effectiviteit van veel voorzieningen bestaat twijfel. Een deel van de door de regering voorgestelde bezuinigingen is langs deze lijn ingezet.

Bij de noodzaak tot herschikking van publieke en private verantwoordelijkheden zullen de grondslagen van de publieke verantwoordelijkheden in acht genomen moeten worden. Zo vormen de in de Grondwet neergelegde sociale grondrechten een voorwerp van zorg van de overheid. Dit betekent niet dat de financiering of uitvoering ervan noodzakelijkerwijs altijd of geheel in handen van de overheid moet zijn. Sociale grondrechten krijgen steeds opnieuw inhoud en vorm, afhankelijk van de maatschappelijke situatie; de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de democratische en sociale rechtsstaat kan de overheid echter niet aan anderen overdragen.⁵ Zo zal het recht op arbeid bij een snel krimpende beroepsbevolking voor de komende generaties geen leeg recht hoeven te zijn, mits deze generatie goed wordt opgeleid en voorbereid op de eisen van een hoogwaardige kenniseconomie. Voorzieningen op het gebied van zorg zullen, gezien de vergrijzing, kwalitatief en kwantitatief moeten worden heroverwogen. Daarbij dienen zich indringende vragen (onder andere ethische) aan omtrent de omvang van de minimaal door de overheid te garanderen voorzieningen, alsmede vraagstukken rond particuliere aanvullende verzekeringen voor zowel de «cure» als de «care».

Teneinde een beredeneerde marsroute te kunnen ontwikkelen voor het herordenen van verantwoordelijkheden, brengt de Afdeling de volgende met elkaar samenhangende vraagpunten onder de aandacht:

- welke groepen trekken het meest profijt van de verschillende overheidsvoorzieningen?*
- welke voorzieningen zijn minimaal noodzakelijk voor bepaalde groepen van burgers?*
- welke voorzieningen kunnen een aanwijsbare bijdrage leveren aan de toekomstige stabiliteit van het economisch bestel en aan het groeipotentieel en de concurrentiekracht van Nederland?*

Legt men de huidige door de overheid gegarandeerde voorzieningen langs de maatstaf van deze drie vraagpunten (profijt van de overheid, minimale noodzaak en groeipotentieel), dan blijkt dat een groot aantal van deze voorzieningen aan herijking toe is. Ter toelichting wijst de Afdeling op het volgende.

¹ Zie in dit verband ook IMF, Global Financial Stability Report, Market Update, June 2011.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 359, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 52.

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

⁵ Zie het advies over de MJN 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 25 600, A, blz. 10).

– Profijt van de overheid

Veel voorzieningen, zoals sociale voorzieningen, komen vooral ten goede aan lage inkomens. Sommige voorzieningen, zoals de hypotheekrente-af trek, vallen voornamelijk ten deel aan de midden- en hogere inkomens.¹ Hoewel de feitelijke verschillen in profijt van de overheid vaak zijn vastgesteld², worden de consequenties van de onevenredigheid ervan te zelden ter discussie gesteld. De Afdeling meent dat de berustende zwijgzaamheid hierover niet langer kan voortduren.

Om positieve en negatieve gevolgen voor de verschillende groepen van noodzakelijke maatregelen op elkaar af te stemmen, moeten de noodzakelijke aanpassingen van beleid niet geïsoleerd, maar in onderlinge samenhang worden gezien.³ Voorkomen moet worden dat maatschappelijke spanningen, bijvoorbeeld tussen de generaties, gaan oplopen, waardoor de noodzakelijke solidariteit nodeloos onder druk wordt gezet.

– Minimale noodzaak

In de laatste decennia van de vorige eeuw zijn in verschillende sectoren zowel het aantal voorzieningen als de omvang van het gebruik van die voorzieningen (volume) aanzienlijk gegroeid. Daardoor is het budgettaire beslag van deze voorzieningen evenzeer fors toegenomen. Zo kwam in 2009 61% van de bevolking in aanmerking voor zorgtoeslag en er is berekend dat bij ongewijzigd beleid in 2 040 dit percentage zou zijn opgelopen tot 81%.⁴ Voor een nog steeds substantiële bijdrage in de kosten voor kinderopvang komen zelfs inkomens tot boven 170 000 euro per jaar in aanmerking. De noodzaak van dergelijke voorzieningen voor deze inkomenscategorieën kan worden betwijfeld. Het mechanisme van het collectief maken van risico's, dat in de opbouw van de naoorlogse Nederlandse verzorgingsstaat aanvankelijk slechts werd toegepast op onmiskerbare noden en onvoorziene rampspoed, werd in de verdere uitbouw van de verzorgingsstaat, in het laatste kwart van de vorige eeuw, ook ingezet voor wensen en wenselijkheden van midden- en hogere klassen. Deze «uitbreiding in overvloed» werd overigens gesteund door vrijwel alle politieke partijen en maatschappelijke groeperingen.⁵

¹ Zie onder andere CPB, Hervorming van het Nederlands woonbeleid, april 2010.

² Zie laatstelijk Sociaal en Cultureel Planbureau, Minder voor het midden, 22 juli 2011.

³ Zie ook het advies over de MJN 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800, nr. 3).

⁴ In een besluit van september 2010 (Stb. 2010, 714) zijn de percentages van het drempel- en toetsingsinkomen van de zorgtoeslag voor de jaren 2011 tot en met 2 040 vastgelegd. Het gevolg van deze maatregel is dat het percentage van 61% in 2009 dat zorgtoeslag ontvangt, tot 2 040 zal stijgen tot 71% in plaats van tot 81%. Door deze hoge percentages, die ook de midden-groepen bestrijken, is het budgettaire beslag van deze regeling aanzienlijk. De maatregelen zoals aangekondigd in het regeerakkoord pakken deze problematiek niet fundamenteel aan: slechts de stijging van het aantal gerechtigden wordt gestopt.

⁵ In Nederland is de verstatelijking van voorzieningen, zoals de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, ten opzichte van andere landen ver doorgevoerd. Dat is ook de reden waarom de vergrijzingslasten in Nederland relatief hoog zijn (Europese Commissie, 7 juni 2011 SEC(2011) 813 def.).

⁶ Zie nader de hiervoor aangehaalde heroverwegingsrapporten en de rapporten van de Studiegroep Begrotingsruimte en de Studiecommissie Belastingstelsel.

Echter, voorzieningen waarvoor meer dan de helft van de bevolking in aanmerking komt, vergen niet alleen grote uitvoeringsorganisaties, maar komen uiteindelijk neer op het rondpompen van grote sommen geld: de meerderheid betaalt aan de overheid om uitgaven te doen die aan grote delen van de bevolking ten goede komen, terwijl het effect mede daardoor twijfelachtig wordt. Dergelijke grootschalige voorzieningen zijn aan herijking toe, waarbij in combinatie met een herziening van het belastingstelsel zowel een vereenvoudiging van het stelsel als een groter beroep op individuele keuzen en individuele verantwoordelijkheid kan worden bereikt.⁶ In het gelijktijdig met dit advies uitgebrachte advies over het Belastingplan 2012 gaat de Afdeling nader op een herziening van het belastingstelsel in. Indien deze nieuwe eigen verantwoordelijkheid aanleiding geeft tot het vormen van nieuwe semi-collectieve risicodeling, kunnen zij zorgen voor een nieuwe dynamiek in het sociale leven. Het opnieuw benoemen en inrichten van de minimaal noodzakelijke voorzieningen kan temeer worden bepleit, nu het gemiddelde opleidings- en welvaartspeil van de bevolking in vergelijking met het sobere begin van de verzorgingsstaat zozeer is toegenomen.

– Bevorderen groeipotentieel

Bij de herordening van verantwoordelijkheden, zoals hierboven aangeduid, zal acht moeten worden geslagen op het ondersteunen van het groeivermogen van de Nederlandse economie. Indien hierop onvoldoende wordt gelet, verwordt overheidsbeleid tot het verdelen van de krimp. De bestending van gezonde overheidsfinanciën zal ook na de

crisis gediend zijn bij een vooruitlopen op de eisen van een hoogwaardige kenniseconomie en een goed ondernemingsklimaat. Investeren, publiek en privaat, in de kwaliteit van alle onderwijssectoren en onderzoek en ontwikkeling heeft, naar het oordeel van de Afdeling, absolute voorrang. De arbeidsmarkt zal in de toekomst bepaald worden door een internationale concurrentie van onderwijssystemen, waarbij Nederland niet kan achterblijven. De uitvoering van dit noodzakelijke beleid zal niet per se bij de overheid gelegd behoeven te worden. Zo zijn ook private investeringen in onderzoek en ontwikkeling van voldoende omvang onmisbaar.¹ Ook de kosten van veel onderwijsvoorzieningen hoeven, gelet op wat hierboven is opgemerkt, niet uitsluitend tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend te worden.²

d. Europese semester

In Europees verband is dit jaar voor het eerst het zogenoemde Europese semester gestart.³ De Europese Commissie heeft daartoe voor de lidstaten individuele (concept) aanbevelingen opgesteld voor de hervormingsprogramma's en de stabiliteitsprogramma's van de lidstaten.⁴ De Europese Commissie komt voor Nederland tot een aantal aanbevelingen betreffende de economische structuur die aandacht behoeven:

- de kosten van de zorg stijgen snel, mede als gevolg van de vergrijzing. Die stijging is boven het EU-gemiddelde, vooral waar het gaat om langdurige zorg. Als hoofdreden hiervoor voert de Commissie aan dat Nederland een zeer uitgebreid formeel stelsel kent, terwijl informele zorg een beperkte rol speelt. Dit wijkt af van de situatie elders in Europa.*
- De arbeidsmarkt kent in Nederland een hoge participatiegraad, maar het aantal gewerkte uren is het laagst van heel Europa. Dit komt deels door zelf gemaakte keuzes (cultuur), maar ook door disincentives, zoals het hoge marginale tarief. Het beleid om personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te activeren heeft tot nu toe onvoldoende effect.*
- De private investeringen in onderzoek en ontwikkeling blijven achter.*
- De bereikbaarheid wordt steeds problematischer. Nederland moet het spoornetwerk uitbreiden en een vorm van kilometerbeprijzing invoeren.*

Recente aanbevelingen van de OECD⁵ en het IMF⁶ sluiten nauw aan bij deze aanbevelingen (daar wordt bovendien ook aandacht besteed aan de vastgelopen woningmarkt).

De Afdeling heeft in de MJN 2012 een beschouwing gemist waarin de regering gemotiveerd aangeeft wat met de door de Europese Commissie geconstateerde knelpunten wordt gedaan.⁷ Dit gelet op het belang van versterking van het groeivermogen, zoals dat in de MJN 2012 wordt benadrukt. Dit klemmt temeer nu Nederland zelf aandringt op verbetering van de economische structuur in andere lidstaten door naleving van deze aanbevelingen.⁸

3. Nederland

De Raad merkt op dat in de houdbaarheidssommen geen rekening is gehouden met het intensiveren van de schulden crisis en dat niet kan worden volstaan met het pakket aan maatregelen van 18 miljard. Gegeven de onrust in wereldeconomie bestaat een reëel risico dat verdere tegenvallers optreden. Door de sterk verslechterde begrotingspositie bestaat geen budgettaire ruimte meer om in die situatie de economie te kunnen stimuleren zoals is gebeurd ten tijde van het aanvullend beleidsakkoord. Gezien de grote risico's en de noodzaak de beschadigde begrotingspositie te repareren, heeft het kabinet op advies van de

¹ Europese Commissie, 7 juni 2011 SEC(2011) 813 def. en MJN 2012, paragraaf 1.3.2.

² Een sociaal leenstelsel kan in dit kader een effectief en rechtvaardig instrument zijn, dat de toegankelijkheid van alle onderwijsvoorzieningen voor diegenen die daarvoor in aanmerking komen kan waarborgen.

³ Zie nader MJN 2012, Box 2.5.

⁴ Europese Commissie, 7 juni 2011 SEC(2011) 813 def.

⁵ Organisation for Economic Cooperation and Development, Economic Survey of the Netherlands 2010.

⁶ International Monetary Fund 2011 Article IV Consultation: the Netherlands.

⁷ De mededeling in de MJN 2012 (box 2.5) dat in de verschillende departementale begrotingen wordt toegelicht hoe de diverse aanbevelingen worden uitgevoerd, acht de Afdeling dan ook onvoldoende.

⁸ Zie laatstelijk de Europabrief.

Studiegroep Begrotingsruimte besloten tot 18 miljard euro aan maatregelen en daarbij op voorhand vastgelegd in welke situatie additionele maatregelen bovenop dit pakket zullen worden genomen: namelijk bij een neerwaartse afwijking van het saldo van het pad uit het regeerakkoord met 1% bbp. Deze zogenoemde signaal marge is niet voor niets ingevoerd: zij biedt op voorhand helderheid onder welke omstandigheden in het begrotingsbeleid wordt bijgestuurd. Het succes van het trendmatige begrotingsbeleid ligt namelijk in de kracht en voorspelbaarheid van de regels, waarbij tussentijdse veranderingen in het economisch beeld niet de budgettaire randvoorwaarden voor het beleid wijzigen. Indien het saldo meer dan 1% bbp afwijkt van het basispad, dan leggen de afspraken een duidelijke procedure vast om te komen tot aanvullende maatregelen. Overigens wordt met de maatregelen uit het regeerakkoord conform het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte reeds een groot deel, maar nog niet het gehele houdbaarheidsgat gedicht. Ook een volgend kabinet zal dus hoe dan ook maatregelen moeten nemen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verankeren.

De Raad vraagt terecht aandacht voor het waarborgen van essentiële voorzieningen en wijst daarbij op het belang van selectiviteit in het overheidsbeleid. Het kabinet besteedt hieraan aandacht in de uitvoering van het beleid. Zo neemt het kabinet verschillende maatregelen om de prikkel tot werken vergroten, maar blijft bestaanszekerheid worden geboden aan degenen niet kunnen werken. Voor jongeren die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, blijft de Wajong daarom bestaan. Mensen met een indicatie voor een beschutte werkplek houden toegang tot de WSW. Verder wordt re-integratie bevorderd door arbeidsgehandicapten met een geringe verdien capaciteit zoveel mogelijk via loondispen-satie aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers. De middelen voor re-integratie worden verder toegespitst op de kwetsbare groepen in de samenleving. Ook op andere beleidsterreinen neemt het kabinet maatregelen die er in een omgeving van budgettaire krapte toe leiden dat middelen worden gericht op het in stand houden van basisvoorzieningen. Bij een verder intensivering van de schuldencrisis is niet uit te sluiten dat verdere toespitsing op de essentiële voorzieningen noodzakelijk zal blijken. Selectiviteit in overheidsvoorzieningen kan daarbij als uitgangspunt dienen. De criteria of vraagpunten die de Raad noemt om tot een verdere prioritering te komen, zijn daarbij naar oordeel van het kabinet zeker bruikbaar.

Risico's en garanties

De Raad wijst op de risico's van een grote financiële sector en de noodzaak om hernieuwde steunoperaties aan het bankwezen zoveel mogelijk te voorkomen. Het kabinet voert een brede agenda om de financiële stabiliteit in Nederland te verankeren. Met de zogenoemde Interventiewet worden de mogelijkheden gecreëerd om snel, effectief en tegen de voor de belastingbetaler laagst mogelijke kosten in te grijpen. De financiële instellingen zullen bovendien in samenwerking met de toezichthouders zogeheten *recovery and resolution plans* opstellen. In deze plannen wordt vastgelegd hoe de instelling zich in een eventuele crisissituatie kan herstructureren zonder hulp van de overheid. Met de aangescherpte Gedragscode Hypothecaire Financieringen (GHF) zijn de risico's van de hoge hypotheekschulden in Nederland beperkt. De verlaging van de overdrachtsbelasting draagt eveneens bij aan lagere financiële risico's door lagere loan-to-value ratio's op hypotheeklen. De invoering van de bankenbelasting levert een bijdrage aan meer financiële stabiliteit door de financiering met risicovol vreemd vermogen minder aantrekkelijk te maken.

Uit de dit voorjaar uitgevoerde Europese stress test voor het bankwezen blijkt dat de Nederlandse financiële instellingen er relatief goed voor staan. Het garantieloket voor het bankwezen is afgesloten en ING en Aegon hebben verkregen steun grotendeels, respectievelijk geheel terugbetaald met een aanzienlijk rendement voor de overheid. Meer algemeen kan het vragen van een premie door de overheid voor steun en garanties een goede manier zijn om de juiste prikkels aan private partijen te geven en buffers op te bouwen om schade op te vangen. Ook wordt per 1 juli 2012 overgestapt op een ex ante gefinancierd depositogarantiestelsel waarbij de bijdragen van de banken afhankelijk zijn van risicoweging. De schokproef overheidsfinanciën, die op korte termijn wordt gepubliceerd, laat zien dat interventies en garanties een aanzienlijk effect op de overheidsfinanciën kunnen hebben. Dat benadrukt het belang van maatregelen om de schuldpositie te verbeteren, zodat ruimte wordt gecreëerd om negatieve klappen op te vangen.

Europees semester

De Raad refereert aan de aanbevelingen uit het Europese semester betreffende de economische structuur en de motivering van wat met de aangedragen knelpunten wordt gedaan. Uit het Europese semester volgen vier aanbevelingen aan Nederland onder de Europa 2020 strategie en het Stabiliteits- en Groeiact: (i) het implementeren van het budgettaire beleid voor 2012 en later zoals voorzien in het Nederlandse stabiliteitsprogramma; (ii) het verhogen van de pensioenleeftijd en het beteugelen van de snel stijgende zorgkosten; (iii) het vergroten van arbeidsparticipatie door betere re-integratie en sterkere prikkels voor de minder verdienende partner; (iv) het versterken van innovatie en investeringen in onderzoek en ontwikkeling. De beleidsagenda van dit kabinet sluit goed aan bij de Europese aanbevelingen.

Wat betreft de pensioenen hoopt het kabinet nog deze maand een definitief akkoord te sluiten met de sociale partners. Als de Tweede Kamer dan wel de federatieraad FNV niet overgaan tot instemming met het pensioenakkoord, valt het kabinet terug op het reeds ingediende wetsvoorstel om de pensioenleeftijd naar 66 te verhogen en de bijdrage aan de pensioenopbouw via het Witteveenkader te beperken. Zoals beargumenteerd in de Miljoenennota zetten de snel stijgende zorgkosten druk op de collectieve lasten en het besteedbaar inkomen. Het kabinet heeft daarom verschillende maatregelen genomen om de oploop van de zorgkosten te beteugelen. Dit gebeurt onder andere met het verder doorzetten van de gereguleerde concurrentie in de curatieve zorg om zo de geleverde zorg per euro betaalde premie te verbeteren. Ook de decentralisatie van een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar gemeenten maakt betere kostenbeheersing mogelijk. Verder beperkt het kabinet de collectieve zorgkosten door behandelingen met een lage ziektelast vanaf 2015 niet langer in het basispakket op te nemen. Het kabinet bevriest het budgettaire beslag en aantal huishoudens met zorgtoeslag gedurende de kabinetsperiode door het beperkt verhogen van de normpercentages. Tegelijkertijd is duidelijk dat gegeven de verwachte aanhoudende kostenstijging in de toekomst aanvullende stappen noodzakelijk blijven om de zorgkosten ook op termijn beheersbaar te houden.

Het kabinet onderschrijft het belang van verhoging van de arbeidsparticipatie in Nederland, zeker in het licht van de vergrijzende bevolking. Gericht op een hogere arbeidsparticipatie is in 2009 gestart met het afbouwen van de overdraagbare heffingskorting gedurende 15 jaar. Het kabinet heeft besloten daarbij het aantal uitzonderingsmogelijkheden op de afbouw te beperken. Deze maatregelen zorgen voor een sterkere financiële prikkel bij een grote groep niet-werkende partners om meer te

gaan werken, in lijn met de Europese aanbeveling. Daarnaast neemt het kabinet diverse maatregelen om werken aantrekkelijker te maken voor mensen met een uitkering.

Het kabinet beschouwt onderzoek en innovatie als een fundamentele pijler onder het toekomstige groeivermogen van de Nederlandse economie. In een tijd van toenemende budgettaire schaarste trekt het kabinet 500 miljoen euro uit voor een nieuwe fiscale aftrek voor onderzoek en ontwikkeling (RDA), zodat het voor het bedrijfsleven fiscaal aantrekkelijker wordt om te investeren in innovatie. Bovendien gaat het kabinet met het innovatiefonds MKB+ 500 miljoen euro extra investeren in innovaties van het midden- en kleinbedrijf. Naast extra geld gaat het ook om het effectiever gebruiken van bestaande kennis. Zo maakt in internationaal perspectief het Nederlandse bedrijfsleven weinig gebruik van het onderzoek van kennisinstellingen. Het bedrijfslevenbeleid brengt kennisinstellingen en bedrijven direct aan tafel om te komen tot een betere aansluiting van de onderzoeksinspanningen.

4. Tot slot

De MJN 2012 beschrijft de precaire situatie waarin Europa zich thans bevindt en brengt de risico's in kaart die de Nederlandse economie bedreigen. De regering is evenwel terughoudend om de gevolgen van deze analyse voluit in beleid om te zetten. Die terughoudendheid kunnen wij ons niet meer permitteren.

Wanneer het noodzakelijke beleid niet tijdig wordt aangekondigd en in gang gezet¹, ontstaat het risico dat maatregelen moeten worden doorgevoerd op een moment dat burgers er niet op zijn voorbereid, en ook andere grote beleidswijzigingen door de nood ter tijden worden afgedwongen. Daardoor zullen neerwaartse effecten op economische groei en koopkracht zich cumulatief manifesteren. De situatie in enkele Europese landen, zoals Ierland en Griekenland, illustreert dat dit moet worden voorkomen.

De analyse in hoofdstuk 1 van de MJN 2012 is adequaat en geeft naar het oordeel van de Afdeling een getrouw beeld van wat er aan de hand is. Daaruit blijkt zonneklaar dat de euro en de verworvenheden van de Europese integratie serieus gevaar lopen. Nederland moet zich bovendien voorbereiden op andere tijden. De buitengewone ernst van de situatie vereist een geloofwaardig beleidsperspectief, dat «ook over de grens van de politieke samenwerking»² aanspraak mag maken op een breed politiek en maatschappelijk draagvlak.

¹ In 2006 merkte de Raad in het advies over de MJN 2007 op: Naarmate aan de noodzaak van beleidsaanpassingen tijdiger gevolg wordt gegeven, kunnen deze aanpassingen geleidelijker worden ingevoerd, met aandacht voor ruime overgangstermijnen en met inachtneming van het onderscheid tussen bestaande en nieuwe gevallen. Dit biedt de ruimte voor burgers en ondernemingen om zich tijdig op de veranderingen voor te bereiden en zich daarop in te stellen. Uitsstel van noodzakelijke aanpassingen bekort daarentegen de termijn, die dan nog voor veranderingen beschikbaar is. Tijdig beginnen is te meer noodzakelijk omdat de demografische ontwikkelingen van de komende decennia spanningen tussen de generaties kunnen oproepen (Kamerstukken II 2006/07, 30 800, nr. 3).

² Regeerakkoord VVD-CDA, september 2010 pag. 4.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging de Miljoenennota 2012 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2012 op dinsdag 20 september 2011 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager