

Vergaderjaar 2012–2013

**33 400**

## **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. 10 september 2012 en het nader rapport d.d. 14 september 2012, 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 4 september 2012, no. 12.001988, 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 2013.*

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 4 september 2012, nummer 12 001988, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2013 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2012 No. W06.12.0309/III, bied ik u hierbij aan. De Ontwerp-Miljoenennota 2013 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. Schokbestendigheid**

*Gelet op de demissionaire status van het kabinet is de begroting voor 2013 beleidsarm. Zij is de uitwerking van de afspraken die eerder over de begroting 2013 zijn gemaakt. Met de veronderstelde realisering van dit pakket maatregelen wordt, zo blijkt uit de cijfers in de Miljoenennota 2013 (MJN), voor volgend jaar voldaan aan de in Europees verband gemaakte afspraken betreffende de overheidsfinanciën. Met name wordt bereikt dat het EMU-tekort niet meer dan 3% BBP bedraagt. Daarmee is evenwel nog niet gewaarborgd dat maatregelen in dezelfde orde van grootte als die welke voor 2013 aan de orde zijn, niet een jaarlijks weerkerende noodzaak worden. Herstel van duurzame overheidsfinanciën vergt meer: bepalend voor herstel zijn de keuzen en beslissingen die de komende jaren gemaakt*

worden om het aanpassings- en groeivermogen van Nederland te versterken. Dit brengt de Afdeling advisering van de Raad van State ertoe haar advies niet alleen op 2013 te richten maar breder, op de komende kabinetsperiode.<sup>1</sup> Ook de MJN reikt in haar analyse van de financieel-economische situatie waarin ons land verkeert<sup>2</sup>, verder dan 2013. Het kabinet kiest «schokbestendigheid en veerkracht» als kernthema voor de komende jaren. Terecht stelt het kabinet in zijn analyse de in vergelijking met veel andere Europese landen nog steeds gunstige economische uitgangspositie voorop. Maar het gaat naar het oordeel van de Afdeling bij de economische en financiële weerbaarheid in de komende jaren om meer dan «schokbestendigheid en veerkracht» en versterking daarvan. «Schokbestendigheid en veerkracht» kan de suggestie wekken dat de economie, de economische structuren en openbare financiën in hun basis «gezond» zijn en dat gebrek aan buffers het grootste probleem is. Dat is, naar het oordeel van de Afdeling, niet het geval.

#### Aanpassingsvermogen

Ons land is de afgelopen vier jaar wezenlijk armer geworden – en de crisis is nog niet voorbij. Het BBP is nu ongeveer 8% lager dan in 2008 was voorzien. Dit feit klinkt nog onvoldoende door in de uitgavenontwikkeling van tal van overheidsvoorzieningen. De regering constateert in de MJN dat de buffers in de economie en overheidsfinanciën in de afgelopen vier jaren ernstig zijn aangetast en dat daarom de «schokbestendigheid» is verdwenen. Die beeldspraak suggereert dat vooral nieuwe economische «schokken» de belangrijkste bedreiging voor de economie en openbare financiën vormen. Dat gaat eraan voorbij dat Nederland, onder andere vanwege de demografische ontwikkeling, ook in het gunstigste geval de komende jaren slechts een matige groei zal kennen. Of dat gunstige geval zich zal voordoen, hangt bovendien af van factoren waar Nederland als zodanig maar beperkt invloed op heeft. Nederland zal rekening moeten houden met verschillende scenario's, waaronder dat van een onbeheerste aanpassing van overheidsfinanciën en de bankensector in Europa (zie hierna paragraaf 2.1). Een en ander dient bovendien te worden geplaatst tegen de achtergrond van verschuivingen in de wereldeconomie (de opkomst van met name BRIC-landen en de gestage afname van het relatieve gewicht van Europa in de wereld) en de schaarste aan grondstoffen, energie en draagvermogen van natuur en klimaat. Al met al worden dus niet alleen aan de schokbestendigheid, maar ook aan het aanpassingsvermogen van Nederland steeds hogere eisen gesteld. Het is de taak van het nieuw te vormen kabinet om dit krachtig ter hand te nemen. De Afdeling meent dat het in dit verband van groot belang is perspectieven voor burgers, bedrijven en voor Nederland als geheel te schetsen: hoe wordt men beter in staat gesteld in te spelen op veranderingen en welke perspectieven zijn er voor Nederland in de wereld? Waarmee genereert Nederland in de toekomst economische groei?<sup>3</sup>

Gelet op de staat van de overheidsfinanciën is de Afdeling van oordeel dat inzet moet zijn om in de komende kabinetsperiode de overheidsfinanciën zodanig op orde te brengen, dat deze ook in de nieuwe werkelijkheid waarin ons land de komende tijd zal verkeren, houdbaar en beheersbaar blijven. In de eerste plaats dient een aantal maatregelen te worden getroffen die op korte termijn direct effecten teweegbrengen. Het gaat daarbij om het maken van harde taakstellende afspraken over tekortreductie en het komen tot beheersing van de ontwikkeling van de publiek gefinancierde zorguitgaven. Heldere besluitvorming hierover aan het begin van de nieuwe kabinetsperiode kan voorkomen dat voortdurende discussies over tekortreductie het zicht ontnemen op het belang van structurele aanpassingen op terreinen van overheidszorg (wonen, pensioenen, zorg, onderwijs en arbeidsmarkt) voor economische groei.

<sup>1</sup> Dit advies is vastgesteld op maandag 10 september 2012.

<sup>2</sup> Op het moment dat dit advies door de Afdeling Advisering van de Raad van State is vastgesteld, was de Macro Economische Verkenning 2013 van het Centraal Planbureau nog niet beschikbaar.

<sup>3</sup> Zo wordt in de toelichting op de begroting 2013 van het ministerie van Buitenlandse Zaken opgemerkt, dat recente studies laten zien, dat het Nederlandse bedrijfsleven onvoldoende profiteert van de kansen die opkomende markten bieden. Omringende landen zoals België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk doen het beter, zo wordt gesteld.

*Bovendien leidt éézijdige focus op tekortreductie ertoe dat voortdurend aan deze structurele dossiers wordt geknaagd om maar snel opbrengsten te genereren. Voor duurzaam houdbare overheidsfinanciën is echter het tijdig in gang zetten van structurele aanpassingen van groot belang. Ook de herziening van het belastingstelsel behoeft in dat verband aandacht.*

## *Europa*

*De Afdeling wijst voorts op het volgende. Bij versterking van de schokbestendigheid van onze economie, van de openbare financiën en van het aanpassingsvermogen speelt de toekomst van de samenwerking in Europa een hoofdrol. Nederland is met een open economie, beperkte thuismarkt en beperkte internationale beïnvloedingsmogelijkheden sterk afhankelijk van wat om ons heen gebeurt. De gedachte dat Nederland binnen de landsgrenzen beslissende invloed kan uitoefenen op de omstandigheden, waaronder ons land economisch en sociaal zich verder kan ontwikkelen, was altijd al illusoir. De Afdeling heeft in het verleden verschillende keren gewezen op het feit dat voor Nederland een keuze vóór Europa er in ieder geval ook een is van «welbegrepen eigenbelang». Daar komt bij dat de huidige dominantie van financiële en economische problemen in Europa ons bijna doet vergeten welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het streven om te komen tot een Europese gemeenschap: dat vrede, veiligheid en welvaart alleen kunnen worden verzekerd door een steeds nauwere samenwerking tussen Europese staten.<sup>1</sup>*

*De Afdeling merkt op dat de discussie over «overdracht van soevereiniteit», die in dit verband wordt gevoerd, een eenzijdig beeld geeft. Waar het primair om gaat is de versterking via Europa van invloed op en beheersing van ontwikkelingen waarover iedere lidstaat afzonderlijk de invloed en greep geleidelijk heeft verloren. Europese coördinatie is zo bezien van belang omdat het Nederland een mogelijkheid geeft om invloed uit te oefenen op, voor Nederland essentiële, beleidskeuzes elders in Europa, alsmede, via Europa, elders in de wereld. De discussie over overdracht van bevoegdheden onderstreept wel het belang van besluitvorming die op voldoende steun van de bevolking kan rekenen. Daarin zal de komende tijd sterk geïnvesteerd moeten worden.*

*Schokbestendigheid begint derhalve niet alleen met buffers in Nederland, maar ook met het scheppen van stabiliteit en het dempen van schokken in onze omgeving. De Europese samenwerking heeft Nederland in de afgelopen decennia de nodige rust en stabiliteit gebracht en daarmee groei, voorspoed en invloed die het als ongebonden land niet zou hebben gekend. Onze samenleving en economie zijn daardoor nauw verweven geraakt met wat elders in Europa gebeurt. Keerzijde daarvan is dat problemen elders in Europa ons land sterker raken dan zonder die verwevenheid het geval zou zijn geweest. Die problemen doen zich nu voor in de bankensector en in de openbare financiën van verschillende landen in de EU. Samenwerking in Europees verband biedt de mogelijkheid om in een beheerst proces uit de crisis te komen en de kosten daarvan te beperken. Nu daarvoor terugschrikken of zelfs teruggaan op de ingeslagen weg, zal de problematiek niet beter beheersbaar maken maar juist minder, als gevolg van onoverzienbare en onbeheersbare effecten. Nederland zal dan niet alleen kosten maken als gevolg van de crisis, maar ook de verworvenheden van de gemeenschappelijke munt dreigen te verliezen. Dit kan een kettingreactie in gang zetten, waarbij het acquis van de interne markt onder druk komt te staan; bijvoorbeeld moet gevreesd worden voor het vrije kapitaalverkeer. Tegen die achtergrond meent de Afdeling dat Nederland weinig andere keuze heeft dan in te zetten op die maatregelen, die in Europees verband getroffen moeten worden om de stabiliteit van Europese landen en*

<sup>1</sup> advies MJN 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 500, nr. 3).

*financiële instellingen te vergroten, ook al is het succes van die maatregelen niet op voorhand verzekerd. De Afdeling meent dan ook, dat deze maatregelen op Europees niveau een essentiële voorwaarde vormen voor de schokbestendigheid ook van Nederland. Vandaar dat moeilijk op de nationale situatie en keuzes kan worden ingegaan indien niet eerst de mogelijke ontwikkelingen en keuzes op Europees niveau worden beschouwd.*

## **1. Schokbestendigheid**

De Raad constateert dat Nederland met de uitvoering van het regeerakkoord in combinatie met het begrotingsakkoord voor 2013 voldoet aan de in Europees verband gestelde 3 procentgrens voor het begrotingstekort. Terecht wijst de Raad er op dat voor een herstel van duurzame overheidsfinanciën de komende jaren meer nodig zal zijn en dat dit hand in hand dient te gaan met beslissingen om het aanpassings- en groeivermogen van Nederland te versterken. Een veerkrachtige economie genereert de noodzakelijke groei en is beter in staat mogelijke schokken te absorberen waardoor de kans dat de overheid de schok moet opvangen wordt verkleind. Bovendien dienen de collectieve arrangementen teruggeschaald te worden op een kleinere omvang van de economie als gevolg van de crisis en een lagere verwachte groei door de vergrijzing.

Het kabinet onderschrijft deze benadering, die ook vervat is in het Begrotingsakkoord 2013 dat onder bijzondere en moeilijke omstandigheden is gesloten met de parlementaire fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie. Door de 12 miljard euro aan maatregelen die in 2013 effect zullen hebben, verbetert het begrotingstekort naar verwachting tot 2,7 procent van het bbp. Hiermee is een essentiële stap gezet in het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Ook bevat het akkoord structurele maatregelen op het terrein van de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de zorgsector die de schokbestendigheid en veerkracht vergroten zodat Nederland ook in de toekomst tot de meest welvarende landen kan blijven behoren. Verdere stappen zijn echter noodzakelijk zodat de financiële sector, huishoudens en bedrijven in de toekomst flexibel kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en groei kansen kunnen benutten. Om te voorkomen dat de overheidsfinanciën hierbij een belemmering vormen, moeten met name collectieve arrangementen aangepast worden aan de nieuwe werkelijkheid. Met betrekking tot de AOW zijn hiervoor in het Begrotingsakkoord besluiten genomen. De zorgkosten daarentegen bevinden zich nog steeds op een onhoudbaar pad; daarom besteedt hoofdstuk 1 veel aandacht aan de voorstellen van de Taskforce Zorg om de groei van de uitgaven te beperken en beter beheersbaar te maken.

De Raad wijst er terecht op dat Nederland, met een open economie, beperkte thuismarkt en beperkte internationale beïnvloedingsmogelijkheden, sterk afhankelijk is van wat om ons heen gebeurt. Een keuze voor Europa is er daarom in ieder geval ook een van «welbegrepen eigenbelang». Europese coördinatie is zo bezien van belang omdat het Nederland een mogelijkheid geeft om invloed uit te oefenen op, voor Nederland essentiële, beleidskeuzes elders in Europa, alsmede, via Europa, elders in de wereld. Het kabinet heeft zich om deze redenen actief opgesteld in de discussies en besluitvorming om de Europese schulden crisis te beteugelen. Het kabinet is voor het financieel ondersteunen van eurolanden zolang deze hulp gekoppeld is aan noodzakelijke economische hervormingen en bezuinigingen om deze landen weer op een duurzaam groeipad te krijgen. Om deze conditionaliteit zo stevig mogelijk te verankeren heeft het kabinet zich hard gemaakt voor een belangrijke rol van het IMF bij het bestrijden van de crisis, aangezien het Fonds een grote

staat van dienst heeft op dit gebied. Het kabinet ondersteunt de constatering van de Raad dat samenwerking in Europees verband de mogelijkheid biedt om in een beheerst proces uit de crisis te komen en de kosten daarvan te beperken. Maatregelen op Europees niveau vormen een essentiële voorwaarde voor de schokbestendigheid van Nederland.

## 2. De Europese omgeving

*Blijkens de MJN onderkent het kabinet dat de economische en financiële crisis in Europa nog geenszins onder controle is. Het gaat daarbij om twee elkaar versterkende problemen:*

- In de eerste plaats zijn de overheidsfinanciën in een groot aantal Europese lidstaten uit balans. Landen kampen met langdurige begrotingstekorten en hoge overheidsschulden. In een aantal landen is de situatie inmiddels kritiek. Daar komt bij dat de economische structuur in een aantal, met name Zuid-Europese, landen zwak is; deze landen hebben moeite om economische groei te genereren.*
- In de tweede plaats kampt Europa nog altijd met (de nasleep van) de bankencrisis. Een deel van de Europese bankensector is onvoldoende gekapitaliseerd en kent aanzienlijke balansproblemen.<sup>1</sup>*

*De MJN laat indringend zien dat de problemen in de overheidsfinanciën en het bankwezen in elkaar grijpen en elkaar versterken.<sup>2</sup> Europa staat derhalve voor de tweeledige opgave om enerzijds te herstellen wat mis is gegaan bij overheden, banken en in de economische structuur en anderzijds om op Europees niveau de bestuurskracht te ontwikkelen die nodig is teneinde herhaling te voorkomen.*

### 2.1. Herstel van overheidsfinanciën en bankbalansen

*De financiën van overheden en de balansen van banken zullen op orde moeten worden gebracht. Overheidsschulden moeten tot een beheersbaar niveau worden teruggebracht en banken, mits levensvatbaar, dienen afdoende te worden gekapitaliseerd. Een dergelijke opschoning kan niet worden uitgesteld, anders wordt zij onder druk van financiële markten mettertijd «vanzelf» realiteit. Vraag is derhalve niet of maar hoe die sanering plaats zal hebben: beheerst dan wel onbeheerst. Een onbeheerst proces is buitengewoon riskant vanwege de onvoorspelbare financiële, economische en daarmee politieke en sociale gevolgen. Gevolgen die zich niet zullen beperken tot de landen die een sanering in eerste instantie ondergaan. De MJN laat in dit verband helder zien dat ons land door de internationale investeringen gevoelig is voor schokken elders in de muntunie.<sup>3</sup> Een beheerste sanering is dan ook in ieders belang. Tegelijkertijd verdient het aanbeveling dat ons land zich ook voorbereidt op een onbeheerste sanering, omdat niet kan worden uitgesloten dat deze zich alsnog zal voltrekken.*

*Een beheerste sanering vergt dat lidstaten elkaar zo nodig financiële steun verlenen. Met het tijdelijke noodfonds EFSF en het permanente noodfonds ESM hebben de lidstaten van de EMU financiële vangnetten gespannen om landen in acute financiële problemen tijdelijk te ondersteunen. Daarnaast speelt de Europese Centrale Bank met onconventioneel monetair beleid een niet te onderschatten rol in het voorkomen van een verdere escalatie van de crisis.<sup>4</sup>*

*Steun kan echter alleen effectief zijn indien deze perspectief biedt op herstel van een gezonde uitgangssituatie. Dit is de reden dat strenge voorwaarden aan financiële steun moeten worden verbonden, die ook metterdaad moeten worden nageleefd. Anders is steun niet effectief en niet verantwoord.*

<sup>1</sup> Jaarverslag DNB 2011, blz.31.

<sup>2</sup> Paragraaf 1.2.1.

<sup>3</sup> Figuur 1.14.

<sup>4</sup> Onder meer kan worden gewezen op het Securities Markets Programme (SMP) waarbij de ECB staatsobligaties op de secundaire markt heeft gekocht, en het Outright Monetary Transactions (OMT) programma waartoe de ECB op 6 september 2012 heeft besloten. De balans van de Europese Centrale Bank is als gevolg van de operaties tot nu toe opgelopen van circa € 2000 mld. begin 2009 naar boven de € 3 000 mld. in augustus 2012.

*De maatvoering van voorwaarden dient daarbij zo te zijn, dat het de steunontvangende landen ook mogelijk gemaakt wordt aan die voorwaarden te voldoen en uitzicht op structurele verbeteringen te krijgen. Van groot belang is daarbij, dat «bad assets» van banken worden geïsoleerd en dat banken met te grote schuldenproblemen worden gesaneerd, zodat ruimte ontstaat voor de voor economische groei noodzakelijke nieuwe investeringen. Van beslissende betekenis is dat noodzakelijke hervormingen in de economische structuur (waaronder tevens de financiële sector zij begrepen) metterdaad in gang worden gezet.<sup>1</sup>*

*De Afdeling constateert met niet geringe zorg dat vooralsnog sprake lijkt te zijn van een aanpak waarbij onder druk van de financiële markten telkens niet meer dan het datgene wordt gedaan dat nodig is om een verdere escalatie van de crisis op korte termijn te voorkomen.<sup>2</sup> Een dergelijke inzet bergt het reële risico in zich dat niet tijdig de stappen worden gezet die in een beheerste strategie ten minste wel gezet moeten worden. Dat risico moet worden vermeden.*

## **2.2. Herhaling voorkomen**

*In de tweede plaats zullen de noodzakelijke voorwaarden moeten worden gecreëerd waaronder de euro ook in de toekomst kan blijven functioneren. De huidige crisis leert dat het institutionele kader van het Stabiliteits- en Groeipact, waarin de deelnemende landen zich verbonden aan criteria voor begrotingstekort en overheidsschuld, ontoereikend is. Nodig zijn op Europees niveau:*

- 1°. afspraken over de uitgangspunten van «nationaal» financieel en economisch beleid die meer omvatten dan doelstellingen inzake EMU-tekort en EMU-schuld,*
- 2°. een institutioneel mechanisme dat naleving door alle lidstaten borgt, en*
- 3°. handelingsvermogen in geval van crisis.*

*De afgelopen jaren zijn reeds verschillende betekenisvolle stappen gezet in de richting van een betere Europese afstemming van het financieel economisch beleid. De Afdeling wijst in dat verband op het zogenoemde «six-pack», het «two-pack» en het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU.*

*De Afdeling meent dat met gepaste voortvarendheid op de thans ingeslagen weg moet worden voortgegaan. Daarbij verdient bijzondere aandacht dat de beoogde maatregelen op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen.<sup>3</sup> De noodzakelijke verdere integratie zal gepaard moeten gaan met waarborging van toereikende democratische controle. De binnenkort te verwachten voorstellen van de commissie Van Rompuy voor een versterking van de budgettaire, economische unie dienen mede vanuit dat perspectief te worden beoordeeld.*

## **2. De Europese omgeving**

*De Raad onderschrijft de kabinetsanalyse dat de crisis nog niet onder controle is, door de negatieve dynamiek tussen overheden en banken in de eurolanden, waarbij onzekerheid over de solvabiliteit van de één leidt tot problemen bij de ander, en vice versa.*

<sup>1</sup> Dat dit niet alleen een probleem is van banken in de periferie, blijkt uit de discussie die recent in ons land wordt gevoerd over (de overname van) grote bedragen die het Nederlandse bankwezen heeft vastgelegd in haar hypotheekportefeuille.

<sup>2</sup> Zo moet worden vastgesteld dat een daadwerkelijke sanering van de balansen van banken en van de overheidsfinanciën van overheden tot op heden nog slechts beperkt ter hand zijn genomen. ECB Financial Stability Review, juni 2012, waarin (blz. 111) gesteld wordt dat het Europese bankwezen voor ca. € 1 500 mld aan saneringen aan de activakant van hun balans zal moeten doorvoeren.

<sup>3</sup> In dat kader zal ook beseft moeten worden dat interne nationale ontwikkelingen en discussies die de kredietwaardigheid van een lidstaat kunnen raken, meer dan nu voorwerp kunnen worden van discussies in andere parlementen. Adequate methoden om hiermee om te gaan, zullen moeten worden ontwikkeld.

## 2.1 Herstel van overheidsfinanciën en bankbalansen

Het kabinet onderschrijft de constatering van de Raad dat de financiën van overheden en de balansen van banken op orde gebracht moeten worden en dat dit proces bij voorkeur op beheerste wijze plaats moet vinden. De gecreëerde vangnetten in de vorm van het tijdelijke noodfonds EFSF en het permanente noodfonds ESM, evenals de crisismaatregelen van de ECB, spelen een belangrijke rol in de ondersteuning van een beheersbaar proces. De Raad stelt terecht dat steun alleen effectief is als het perspectief biedt op herstel van een gezonde uitgangssituatie. De Raad constateert met zorg dat sprake lijkt te zijn van een aanpak waarbij telkens niet meer dan het datgene wordt gedaan dat nodig is om een verdere escalatie van de crisis op korte termijn te voorkomen. Het kabinet is van mening dat de afgelopen jaren zeer grote vooruitgang is geboekt onder vaak moeilijke omstandigheden. Niet alleen is het crisisinstrumentarium verstevigd en uitgebreid, ook zijn cruciale stappen gezet om nieuwe crises in de toekomst te voorkomen, bijvoorbeeld door betere Europese afstemming van het financieel-economische beleid en de Basel III voorschriften die hogere buffereisen stellen aan banken.

## 2.2 Herhaling voorkomen

De Raad merkt op dat de afgelopen jaren reeds verschillende betekenisvolle stappen zijn gezet in de richting van een betere Europese afstemming van het financieel economisch beleid en wijst in dit verband onder andere op het zogenoemde «*six-pack*», het Stabiliteitsverdrag en het «*two-pack*», waarover nog onderhandeld wordt. Het kabinet onderschrijft de aanmoediging dat met gepaste voortvarendheid op de thans ingeslagen weg moet worden voortgegaan. Terecht stelt de Raad dat de beoogde maatregelen op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak moeten kunnen rekenen.

## 3. Nationale veerkracht

### 3.1. De staat van de overheidsfinanciën

*Wat voor andere eurolanden geldt, geldt niet minder voor Nederland zelf. Ook ons land zal de overheidsfinanciën in de komende kabinetsperiode op orde moeten brengen. Hoewel de economische situatie in Nederland in een aantal opzichten gunstig afsteekt bij die van andere landen in de eurozone, mag en kan daar niet uit worden afgeleid dat de Nederlandse overheidsfinanciën in balans zijn. Ons land geniet het vertrouwen van financiële markten dat het in staat is de nodige maatregelen te treffen. Mede daardoor profiteert ons land van een uitzonderlijk lage rente. Een nieuw kabinet zal onverwijld maatregelen moeten treffen om dat vertrouwen van financiële markten ook in de komende jaren te waarborgen. Anders dreigt dat vertrouwen te verdampen, met als gevolg dat de overheidsfinanciën belast worden met snel stijgende rentelasten. Hoewel de begroting voor 2013 voldoet aan de door de Europese Unie gestelde norm van minder dan 3% BBP tekort, oogt de werkelijke staat van de overheidsfinanciën minder rooskleurig.*

*Nederland is sinds het uitbreken van de crisis armer geworden. Het BBP is nu ongeveer 8% lager dan in 2008 was voorzien, wat neerkomt op ruwweg € 50 mld minder inkomsten per jaar. In de afgelopen jaren zijn in hoge mate buffers aangesproken om de klappen van de crisis op te vangen.<sup>1</sup> In verband daarmee is de staatsschuld in korte tijd sterk opgelopen, van rond € 250 mld (45% BBP) in 2008 naar rond € 440 mld (rond 70% BBP) in 2013 en deze groeit verder.<sup>2</sup> De ruimte om nieuwe schokken op te vangen is daarmee aanzienlijk afgenomen.*

<sup>1</sup> MJN, figuren 1.9 en 1.10.

<sup>2</sup> De rentelasten bedragen thans – als gevolg van de lage rente – ruim € 10 mld. Een stijging van de rente met 1 % leidt (op termijn) tot ruim € 4 mld. extra uitgaven aan rente.

*De risico's voor de overheidsfinanciën zijn tegelijk sterk toegenomen. De wereldeconomie is instabiel, de financiële sector is nog allerm minst op orde.<sup>1</sup> Een bijzondere gevoeligheid is gelegen in de vele garanties die de overheid heeft afgegeven (woningmarkt, banken, landen).<sup>2</sup> In goede tijden lijken deze garanties «gratis» afgegeven te kunnen worden, maar in crisistijd dreigen ze cumulatief te moeten worden ingelost. De Afdeling acht het onvoldoende om, zoals in de MJN wordt uiteengezet, terughoudendheid bij het afgeven van nieuwe garanties en achterborgstellingen te betrachten.<sup>3</sup> Het is nodig ook bestaande garantieregelingen en achterborgstellingen zoveel mogelijk te verminderen.*

*De huidige lage rente versluiert voorts een aantal risico's voor de Nederlandse overheidsfinanciën, omdat het voordeel hiervan niet wordt gebruikt om de gestegen staatsschuld af te lossen, maar voor consumptieve uitgaven wordt aangewend. Stijging van de rente leidt direct tot oplopende rentelasten welke andere uitgaven zullen wegdrukken. Indirect leidt een oplopende rente bovendien tot hogere hypotheekrentetarieven die via de hypotheekrenteaftrek gedeeltelijk worden afgewenteld op de schatkist, en tot lagere belastingopbrengsten omdat de kosten voor de financiering van ondernemingen stijgen. Het is noodzakelijk deze risico's te verminderen.*

*De gevolgen van de terugval in BBP in de afgelopen periode worden gecompliceerd door het gegeven dat ook voor de komende jaren rekening moet worden gehouden met een lagere economische groei. In de eerste plaats zal, zoals in de MJN is beschreven<sup>4</sup>, het noodzakelijke, wereldwijde proces van afbouw van schulden door overheden, gezinnen en de financiële sector, de economische groei in de komende jaren blijven dempen. Ook op de langere termijn zullen de ontwikkelde economieën, als gevolg van onder andere de vergrijzing en ontgroening van de bevolking, waardoor minder mensen beschikbaar zullen zijn voor de arbeidsmarkt<sup>5</sup>, naar verwachting<sup>6</sup> niet terugkeren naar de groeicijfers zoals we die gewend waren.*

*Terugval in het BBP en lagere economische groei maken de opwaartse dynamiek van de staatsschuld in de komende periode volop voelbaar. De staatsschuld dreigt tot onhoudbare hoge niveaus op te lopen indien door een samenstel van beperkte groei (1 á 1½%) en onvoldoende terugdringen van de overheidsuitgaven het financieringstekort niet of te langzaam terugloopt.<sup>7</sup> Pas bij een tekort van minder dan 2% daalt, bij een beperkte economische groei, de relatieve schuld.<sup>8</sup> Zelfs bij een jaarlijks overschot van 1% BBP zal het bij de huidige gematigde groeivoorzichten nog tot 2025 duren voordat de staatsschuld weer op het niveau van voor de crisis (rond 45% BBP) zal zijn.<sup>9</sup> Daarbij is voorts van belang dat de volatiliteit van de belastinginkomsten is toegenomen, waardoor de overheidsfinanciën steeds gevoeliger worden voor conjunctuurschommelingen.<sup>10</sup> Mede door erosie van de belastinggrondslagen<sup>11</sup> blijft de groei van de belasting- en premie-inkomsten achter bij de ontwikkeling van het BBP.<sup>12</sup>*

*Bij dat alles moet beseft worden dat, zoals de MJN (1.1, slot) vermeldt, de groeiaannamen van de uitgaven voor collectieve arrangementen nog zijn gebaseerd op de economische groeigemiddelden van eind vorige eeuw. Niet alleen de crisis – hoe nadelig ook – maar ook het blijven uitgaan van die inmiddels achterhaalde groeiaannamen is een belangrijke reden van de ontsporing van de publieke uitgaven.*

*Tenslotte moet worden vastgesteld dat, ziet de Afdeling het goed, de volledige aardgasbaten dreigen te worden ingezet voor consumptieve uitgaven. De voeding van het Fonds Economische Structuurversterking,*

<sup>1</sup> Stabiliteit en Vertrouwen, Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, 2012, blz. 9.

<sup>2</sup> Risico's voor de overheidsfinanciën, Algemene Rekenkamer, juni 2012.

<sup>3</sup> Paragraaf 2.7.2.

<sup>4</sup> Paragraaf 1.1, slot.

<sup>5</sup> Daarbij kan worden aangetekend dat in ons land per werkende weinig uren wordt gewerkt: gemiddeld per jaar per werkende nog maar 1 400 uur; dat was 2 100 uur in de jaren zeventig. In ons land worden aanzienlijk minder uren per werkende gewerkt dan elders in Europa en elders in de wereld (OECD iLibrary, employment and Labor market key tables, average annual working time).

<sup>6</sup> Dalende economische groei past overigens in een al langere trend: van 3.1% gemiddeld in de jaren 1998–2002 naar 1,2% gemiddeld per jaar voor de komende jaren tot 2017 (DNB, Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten, juni 2012, nr. 3).

<sup>7</sup> Paragraaf 2.1.2, slot.

<sup>8</sup> Stabiliteit en Vertrouwen, Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, 2012, blz. 25.

<sup>9</sup> Stabiliteit en Vertrouwen, Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, 2012, figuur 3.2.

<sup>10</sup> Stabiliteit en Vertrouwen, Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, 2012, blz. 15.

<sup>11</sup> Bij de IB/LB spelen de verschillende belastinguitgaven (ruim € 8 mld), alsook de hypotheekrenteaftrek (per saldo een belastinguitgave van meer dan € 10 mld) en de omkeerregel bij oudedagsvoorzieningen (meer dan € 12 mld) een belangrijke rol. De opbrengsten van de Vpb vertonen een langjarig dalende trend (onder andere door aanzienlijke tariefsverlagingen).

<sup>12</sup> Stabiliteit en Vertrouwen, Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, 2012, blz. 18.

*die bestond uit een percentage van de niet-belastingontvangsten uit aardgas en tot doel had het «ondergronds vermogen om te zetten in bovengronds vermogen», is thans op nihil vastgesteld. De terechte ambitie om de aardgasbaten aan te wenden op een wijze die borgt dat ook in de toekomst voordeel kan worden behaald uit het «ondergronds vermogen» lijkt daarmee verlaten.<sup>1</sup> Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden, dat hierdoor belangrijke investeringen in het fundamentele en vrije onderzoek in gevaar komen. Bovendien verhult dit de noodzaak tot aanpassing van de bestedingen, omdat de inkomsten uit aardgas eindig zijn.*

#### *Inzet komende kabinetsperiode*

*Gegeven de staat van de overheidsfinanciën is de Afdeling van oordeel dat het zetten van een aantal stappen dringend gewenst is. In de eerste plaats dient een aantal maatregelen te worden getroffen die op korte termijn effect hebben. Het gaat daarbij om het maken van harde taakstellende afspraken over tekortreductie. Daarnaast gaat het om het op korte termijn beheersen van de ontwikkeling van de zorguitgaven. Door gelijk, bij aanvang van de kabinetsperiode, beslissingen te nemen, ontstaat snel bestuurlijke duidelijkheid, zonder welke de noodzaak van tekortreductie blijft overheersen, met negatieve gevolgen. Permanente discussies over tekortreductie ontnemen het zicht op de betekenis van structurele aanpassingen op belangrijke terreinen van overheidszorg (wonen, pensioenen, arbeidsmarkt, zorg en onderwijs) voor de economische groei. Verder leidt een voortdurende en éézijdige focus op tekortreductie ertoe, dat de ambitie om aldus op korte termijn opbrengst te genereren blijft prevaleren boven het belang van houdbaarheid op langere termijn.<sup>2</sup>*

#### *Nieuwe bedrijvigheid en sociale infrastructuur*

*Het accent in dit advies ligt, gelet op de inhoud van de MJN 2013, op het aanpassen van de overheidsfinanciën en van de collectieve voorzieningen die daaruit gefinancierd worden, aan de nieuwe feiten en omstandigheden die hiervoor zijn beschreven. De Afdeling meent evenwel dat het de komende jaren niet alleen mag gaan om het aanpassen van bestaande voorzieningen, maar ook om de opbouw van nieuwe bedrijvigheid en een nieuwe sociale samenhang die past bij de nieuwe werkelijkheid. Daarin zal recht gedaan moeten worden aan de onontkoombare eisen van duurzaamheid (schaarste aan grondstoffen, energie en draagvermogen van natuur en klimaat), aan de nieuwe economische verhoudingen in de wereld en aan de opgaven die er zijn uit hoofde van de demografische veranderingen. Daarbij gaat het niet alleen om een bestuurlijke visie of een beleidsopvatting, maar om het ontwikkelen van breed gedragen initiatieven voor vernieuwing van onze economische bedrijvigheid en sociale infrastructuur.*

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld DNB met daartoe strekkende voorstellen (DNB occasional studies, De Nederlandse aardgasbaten en het begrotingsbeleid, theorie versus praktijk, 2008). Zie ook de Miljoenennota 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 nr. 3) en het advies over het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking (voedingssystematiek en categorieën te financieren investeringsprojecten) (Kamerstukken II 2008/09, 31 993, nr. 4).

<sup>2</sup> De Europese Commissie heeft in dit verband bepleit om bij de noodzakelijke budgettaire maatregelen die uitgaven te ontzien die direct relevant zijn voor de groei, zoals onderzoek, innovatie en onderwijs (MJN, box 1.3).

#### *3.2. Stappen met directe effecten op de korte termijn*

*Hoezeer voor 2013 het terugdringen van het financieringstekort beneden de grens van 3% ook van belang is, onder ogen moet worden gezien dat de daartoe voorgenomen maatregelen de groei van de problematiek weliswaar afremmen, maar niet onder controle brengen. Bij het voor volgend jaar beoogde financieringstekort blijft, bij de meest gunstige groeiverwachting, de staatsschuld harder groeien dan de groei van de overheidsinkomsten. Een eerste opgave voor een nieuw kabinet zal derhalve zijn om deze trend om te buigen, wil het niet gedurende de hele kabinetsperiode jaarlijks geconfronteerd worden met de noodzaak om nieuwe bezuinigingen te vinden. Een eerste stap daartoe is de aanpassing van de groeiaannamen in de uitgaven voor collectieve arrangementen aan*

de veel lagere economische groeiniveaus in de komende jaren. Het feit dat de huidige groeiaannamen nog zijn gebaseerd op economische groeigemiddelden van eind van de vorige eeuw, vormt, zoals eerder opgemerkt, een van de belangrijkste redenen van de ontsporing van onze publieke uitgaven.

### Financieringstekort

In de jaren na 2013 zal het financieringstekort tot om en nabij begrotingsevenwicht moeten worden gebracht. Zulks vloeit ook voort uit de Europese regels inzake de beheersing van de overheidsfinanciën.<sup>1</sup> Hiertoe verdient het aanbeveling bij de kabinetsformatie harde afspraken te maken over de taakstellende reductie van het jaarlijkse tekort met een bepaald (substantieel) percentage en een strikte handhaving van de budgetdiscipline bij de uitvoering. De verplichtingen die voortvloeien uit Europese regels<sup>1</sup> inzake verbetering van het saldo kunnen daarbij als minimum-leidraad worden aangehouden. Gelet op de risico's van nieuwe, grote schokken is het raadzaam een ruime voorzichtigheidsmarge in te bouwen bij het hanteren van prognoses en te werken aan het herstel van buffers.<sup>2</sup>

In box 1.1 van de MJN wordt in dit verband aandacht besteed aan de discussie over het tempo waarin de Nederlandse overheidsfinanciën weer op orde moeten komen. In dat verband wordt erop gewezen dat weliswaar negatieve bestedingseffecten optreden als gevolg van maatregelen die hieruit voortvloeien, maar dat deze effecten in een kleine open economie als de Nederlandse relatief beperkt zijn.<sup>3</sup> Voorts wordt gewezen op de beperkte groeiverwachtingen, waardoor de mogelijkheden om uit de schuld te groeien relatief beperkt zijn.

De Afdeling voegt hier aan toe dat het lenen van de overheid, om de afstand tussen haar uitgaven en inkomsten te overbruggen ook niet zonder (economische) gevolgen blijft, met name op de langere termijn. Op die termijn zullen de met de stijgende schuld oplopende rentebetalingen immers ten laste van concrete voorzieningen gebracht moeten worden, terwijl dit de economische groei zal remmen, onder meer door verdringing van particuliere investeringen. Voorts is van belang dat beperking van de bestedingen in de fase waarin de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën zich bevinden (zoals een en ander hiervoor is beschreven) onontkoombaar is. We zijn immers armer geworden en de economische groei zal in de komende jaren naar verwachting structureel lager zijn. De uitgaven zullen zonder verder uitstel moeten worden aangepast aan deze nieuwe realiteit.

Daarnaast geldt ook op de korte termijn dat er grenzen zijn aan het oplossen van de problematiek van overheidstekorten door verhoging van de collectieve lastendruk. De Afdeling wijst erop dat tot nu toe voornamelijk de weg is bewandeld van lastenverzwaringen om deze financieringsproblemen op te lossen: van de ca. € 29 mld. aan concrete maatregelen heeft ruim € 15 mld. de vorm van lastenverzwaringen.<sup>4</sup> Deze weg kan niet verder meer worden bewandeld. In paragraaf 3.3. wordt nader op deze problematiek ingegaan.

### Zorg

Nu al maken de zorguitgaven ongeveer 25% uit van de totale publieke uitgaven. Bij ongewijzigd beleid dreigen deze over tien jaar ruwweg 33% en in 2040 de helft van de totale collectieve uitgaven uit te maken. De inzet van publieke middelen voor de zorg dreigt daarmee andere uitgaven te verdringen: dat proces is al gaande.<sup>5</sup> Internationaal gezien zijn de zorguitgaven in Nederland hoog; voor die voor de langdurige zorg (vn).

<sup>1</sup> Verordening nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PbEG L 209), zoals gewijzigd bij verordening nr. 1175/2011 (PbEU L 306).

<sup>2</sup> De Studiegroep Begrotingsruimte heeft hiervoor enkele behartenswaardige suggesties gedaan (Studiegroep Begrotingsruimte, Veertiende rapport: Stabiliteit en Vertrouwen, 15 juni 2012, hoofdstuk 4).

<sup>3</sup> 29

De Afdeling wijst er overigens op, dat de bestedingseffecten van het relatief omvangrijke pakket aan maatregelen zoals voor 2013, zoals overeengekomen volgens de berekeningen van het CPB relatief beperkt zijn (CPB, doorrekening Catshuispakket, april 2012 en juniraming 2012).

<sup>4</sup> In het Regeer- en Gedoogakkoord van september 2010 werd voor € 18 mld. aan maatregelen aangekondigd. Deze bestonden voor € 6,2 mld. uit verhoging van de (micro)lastendruk. In het Lenteakkoord worden de financiële problemen per saldo met € 10,8 mld. beperkt (CPB: Juniraming 2012, blz. 49), waarvan ook weer € 9 mld. aan lastenverzwaringen.

<sup>5</sup> Figuur 2.6.

AWBZ) is Nederland zelfs koploper.<sup>1</sup> Kenmerkend voor collectieve arrangementen in Nederland is dat voorzieningen sterk zijn verstatelijk.<sup>2</sup> Zo is de langdurige zorg (AWBZ) in Nederland veel omvangrijker dan in Duitsland. Dit verklaart in belangrijke mate waarom de publieke vergrijzingkosten in Nederland relatief omvangrijk zijn, terwijl de vergrijzing als zodanig in ons land, vergelijkenderwijs, niet van een uitzonderlijke omvang is.

De praktijk van de zorg laat zien dat sprake is van onbeperkte vraag. De vergrijzing leidt er bovendien toe dat de zorgconsumptie nog aanzienlijk in omvang zal toenemen. Nu de zorgkosten in sterke mate met publieke middelen worden gefinancierd, vormen de grenzen aan de beschikbaarheid van publieke middelen de belangrijkste rem voor de ontwikkeling van de zorg. Er is een spanning tussen enerzijds de (intrinsieke) expansie van medische zorg(uitgaven) – het is een groeisector vol dynamiek – en anderzijds het gegeven dat zorgkosten in hoge mate publiek worden gefinancierd. Deze bron van financiering zal onvermijdelijk de komende jaren aanzienlijk begrensd moeten worden om te voorkomen dat deze financiering van de zorg andere collectieve uitgaven verder gaat verdringen. Daartoe is het nodig duidelijke budgettaire kaders te stellen voor de publieke financiering van zorgkosten. Zo kan worden overwogen om voor het publiek gefinancierde deel uit te gaan van een reële nullijn (stabilisatie).<sup>3</sup> Wel dient daarbij gewaarborgd te blijven dat de voorzieningen die als resultaat van publieke besluitvorming worden aangemerkt als basisvoorzieningen voor een ieder toegankelijk blijven. De noodzaak tot begrenzing van de omvang van de publieke financiering van de zorg zal overigens een periodieke herijking van de omvang en samenstelling van de onderscheiden pakketten van deze basisvoorzieningen (care en cure) onontkoombaar maken. In de toekomst zou eventuele honorering van claims voor publieke zorguitgaven boven die reële nullijn expliciet «zichtbaar en transparant» afgewogen moeten kunnen worden tegen noodzakelijke beperking van collectieve voorzieningen elders.

Aan de groei van de publieke zorguitgaven te stellen budgettaire kaders hoeven niet de groei van de zorgsector als zodanig te beperken. Aangenomen mag worden dat meer private zorguitgaven zullen worden gedaan daar waar dit niet meer collectief wordt gefinancierd. De verschillende arrangementen van overheidszorg, zoals de AWBZ, zijn in belangrijke mate gebaseerd op de – vijftig jaar geleden nog terechte – veronderstelling, dat ouderen over beperkte financiële bestedingsmogelijkheden beschikken (gepensioneerden beschikten veelal alleen over AOW en hooguit een zeer klein aanvullend pensioen). Ook die werkelijkheid is in de afgelopen vijftig jaren aanzienlijk veranderd.

### 3.3. Stappen op middellange termijn: structuuraanpassingen

#### Aanpassing collectieve arrangementen

Tot nu toe zijn collectief gefinancierde voorzieningen veelal brokje voor brokje ter discussie gesteld. De omvang van de problematiek zoals hiervoor geschetst, dwingt, naar het oordeel van de Afdeling, tot een aanpak waarbij de maatschappelijke inrichting, particuliere en publieke rollen en verantwoordelijkheden en de publieke dan wel private financiering daarin, juist ook in hun onderlinge samenhang, niet langer onbesproken kunnen blijven. Een «routinematige» volgende ronde van ombuigingen volstaat niet.

In de afgelopen periode is uitgebreid studie gedaan naar mogelijke benaderingen voor aanpassing van collectieve arrangementen. Korteids-

<sup>1</sup> Stabiliteit en Vertrouwen, Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, 2012, blz. 27.

<sup>2</sup> OECD Economic survey, the Netherlands, june 2012.

<sup>3</sup> Gegeven de budgettaire taakstelling om te groeien naar een structureel begrotingsevenwicht is daarbij dan nog steeds sprake van een relatief bevoorrechte positie ten opzichte van andere sectoren, die dan dus sterker zullen moeten krimpen om de budgettaire doelstellingen te kunnen halen.

halve kan worden verwezen naar de heroverwegingsrapporten<sup>1</sup> alsmede naar het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel<sup>2</sup> (en verschillende rapporten die nadien zijn uitgebracht), waarin belangrijke bouwstenen zijn aangereikt voor deze heroverweging op het terrein van de woningmarkt, de arbeidsmarkt, de mobiliteit, de sociale zekerheid, de oudedagsvoorzieningen en de zorg. De verschillende opties zijn genoegzaam in kaart gebracht. Thans is het noodzakelijk keuzes te maken en eenmaal gemaakte keuzes consequent uit te voeren.

De onmogelijkheid om (de financiering van) collectieve arrangementen in ongewijzigde vorm voort te zetten, dwingt tot grotere selectiviteit. Dat is ook nodig om te waarborgen dat elementaire collectieve basisvoorzieningen voor een ieder beschikbaar blijven. Dat vereist scherpe keuzes over de vraag op welke terreinen en tot welke hoogte risico's worden gedeeld en solidariteit wordt geëffectueerd. Kaasschaafbenaderingen zonder selectiviteit zullen ook deze basisvoorzieningen bedreigen. Dat is niet alleen moeilijk te verenigen met de oorspronkelijke overwegingen die ten grondslag lagen aan de naoorlogse opbouw van de verzorgingsstaat (waaronder sociale grondrechten), maar bedreigt ook die groepen die het meest afhankelijk zijn van deze voorzieningen.<sup>3</sup>

#### Ruimte voor de burger

De noodzaak om collectieve arrangementen aan te passen aan de veranderde economische, demografische en budgettaire omstandigheden, impliceert dat op terreinen zoals de oudedagsvoorziening, gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs, cultuur en kinderopvang burgers en bedrijfsleven meer eigen verantwoordelijkheid zullen moeten dragen. Overigens is die ontwikkeling naar meer individuele afwegingen op terreinen waarin tot nu toe in hoge mate op collectieve wijze wordt voorzien, naar het oordeel van de Afdeling, niet alleen uit budgettaire overwegingen onontkoombaar. Zij ligt ook in het verlengde van de sociaal-culturele ontwikkelingen sinds de tijd toen deze voorzieningen tot stand kwamen: een aanzienlijke reële individuele inkomensgroei, alsook een aanzienlijke toename van het gemiddelde scholingsniveau en daarmee mondigheid en zelfredzaamheid van burgers.<sup>4</sup> De Afdeling meent dat het van groot belang is over de noodzakelijke aanpassing van collectieve arrangementen onomwonden duidelijkheid te verschaffen, omdat voor het draagvlak van de te nemen maatregelen van groot belang is dat burgers en bedrijfsleven weten wat hen te wachten staat, zodat men zich daarop kan voorbereiden.

Bij de noodzaak om een groter beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijfsleven, zal er tegelijkertijd aandacht moeten komen voor maatregelen om ook feitelijk meer individuele financiële ruimte en handelingsvermogen te bieden voor burgers en bedrijven om voortaan meer eigen afwegingen te maken op de vermelde terreinen. In dit verband wijst de Afdeling op de collectieve lastendruk en op de ontschotting van vermogensbestanddelen. Daarover merkt zij het volgende op.

#### Collectieve lastendruk

De particuliere consumptie – het grootste deel van de bestedingen in de economie – staat al een aantal jaren onder druk. Blijkens een publicatie van de DNB is het reëel beschikbaar inkomen van gezinnen tussen 2000 en 2013 er niet op vooruitgegaan.<sup>5</sup> De oorzaken van de stagnatie zitten met name in de gematigde loonontwikkeling en de recente verhogingen van de lastendruk. Daarmee hebben de bestedingen van gezinnen – die overigens ook nog door andere oorzaken onder druk staan<sup>6</sup> – een

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 359, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4

<sup>3</sup> Zie in dit verband nader hetgeen de Afdeling hierover heeft opgemerkt in haar advies over de MJN 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 000, nr. 3).

<sup>4</sup> Zie onder andere het advies over de MJN 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 500, nr. 3).

<sup>5</sup> DNB, Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten, juni 2012/ nr.3.

<sup>6</sup> Vooral de dalende huizenprijzen en de toegenomen werkloosheid spelen hierbij een rol.

negatieve invloed op de economische groei. Reeds lang wordt gewaar-schuwd voor de negatieve gevolgen van lastendrukverhoging als middel om financiële problemen van de publieke sector op te lossen. Die zijn groot in vergelijking met verlaging van collectieve uitgaven. Inmiddels is een achterstand ontstaan met Duitsland waar lastenstijgingen als in Nederland achterwege zijn gebleven. De economische ontwikkeling van ons land is tot voor kort nauw verbonden geweest met die in Duitsland, maar wijkt inmiddels substantieel af, zowel qua groeicijfers, budgettaire problemen, lastendruk als gezinsbestedingen. De Afdeling meent dat de afwijkingen in negatieve zin ook voortkomen uit de keuzes die in Nederland de afgelopen periode rond de (eerste stappen in de) sanering van de publieke financiën zijn gemaakt. Verhoging van de collectieve lastendruk om de onbalans tussen inkomsten en uitgaven bij de overheid te herstellen, is dan ook niet voort te zetten. Het voortdurend verhogen van de collectieve lastendruk in tijden van beperktere economische ontwikkeling tast bovendien de voorwaarden voor een gematigde loonontwikkeling aan.

### Ontschotting vermogensbestanddelen

Naast aandacht voor de collectieve lastendruk, kan het volgens de Afdeling behulpzaam zijn, zoals in de MJN wordt opgemerkt<sup>1</sup>, dat de overheid burgers faciliteert hun vermogen effectiever in te zetten. Veel vermogen zit namelijk vast in huis en pensioen, terwijl relatief weinig vermogen beschikbaar is als burgers in betalingsproblemen komen. De MJN noemt in dat verband zorgsparen, flexibel inzetten van pensioengeld en omgekeerde hypotheek als mogelijke voorstellen. Het is terecht dat aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden tot ontschotting van vermogensbestanddelen, maar dan dienen naar het oordeel van de Afdeling complicaties daarvan onder ogen te worden gezien. Geld kan maar één keer worden uitgegeven. Burgers zullen door ontschotting van vermogen weliswaar beter in staat zijn voorzieningen te treffen daar waar de overheid daartoe niet meer (volledig) in staat is, maar dan is het niet meer beschikbaar voor de voorzieningen waar het thans voor is bestemd. Naar het oordeel van de Afdeling ligt het het meest in de rede die maatregelen van overheid en sociale partners kritisch tegen het licht te houden, die leiden tot de beschreven situatie van verplichte vermogensvorming waarvan de besteding volledig is vastgelegd. Hierbij springen vooral het rondpompen van middelen en verplichte arrangementen in het oog. De combinatie van relatief hoge belasting- en premiedruk met herverdeling over brede groepen van de samenleving (via subsidies, toeslagen e.d., en via belastinguitgaven)<sup>2</sup> tasten de ruimte om individueel keuzes te maken in sterke mate aan.

### Herziening belastingstelsel

Het belastingstelsel speelt een belangrijke rol bij het bereiken van de hoofdlijnen van het advies zoals hierboven uiteengezet met betrekking tot economische groei, meer eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de voorzieningen die zij wensen en de betekenis van de collectieve lastendruk daarbij.

De Afdeling brengt in herinnering hetgeen zij eerder, bij het Belastingplan 2012, heeft opgemerkt over een herziening van het belastingstelsel zoals voorgesteld door de Studiecommissie Belastingstelsel.<sup>3</sup> De Afdeling constateert dat de aanbevelingen van de Studiecommissie Belastingstelsel in het fiscale pakket voor het jaar 2013 nog nauwelijks in beleid zijn omgezet, terwijl de urgentie voor een belastingherziening de laatste tijd alleen maar is toegenomen. Die commissie heeft geconcludeerd dat grote stelselwijzigingen niet wenselijk zijn, maar dat verbreding van de

<sup>1</sup> Paragraaf 1.5.3.

<sup>2</sup> Zo vindt herverdeling van middelen bij wonen plaats via onder andere de hypotheek-renteaftrek en de huurtoeslag. Hierdoor wordt vrijwel de gehele bevolking door de overheid ondersteund bij het wonen. De middelen daarvoor worden eveneens door vrijwel de gehele bevolking opgebracht. Bij bijvoorbeeld de zorgtoeslag spelen vergelijkbare mechanismen: meer dan de helft van de bevolking komt voor de zorgtoeslag in aanmerking. Zie ook het advies over de MJN 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 000, nr. 3).

<sup>3</sup> «Het vorige kabinet heeft onderkend dat het bestaande belastingstelsel opnieuw moet worden gezien en heeft op 15 september 2009 een Studiecommissie Belastingstelsel ingesteld. Kort weergegeven kreeg de commissie de opdracht een studie te verrichten naar de toekomstbestendigheid van het huidige fiscale stelsel. Op 7 april 2010 heeft de commissie haar rapport gepubliceerd. De commissie heeft het huidige belastingstelsel vanuit verschillende perspectieven onderzocht, zoals soliditeit, solidariteit, economische efficiëntie, eenvoud en milieuvriendelijkheid. Op grond van haar bevindingen doet de commissie een groot aantal aanbevelingen het fiscale stelsel structureel te herzien, zoals het stoppen van het overstimuleren van vreemd-vermogenfinanciering en het meer solide maken van het belastingstelsel door de belastingmix nader te bezien.»

*grondslag en verlaging van de tarieven dienen te worden voortgezet en dat afvlakking van de tariefstructuur en neutralisering van het onderscheid tussen eigen en vreemd vermogen en in het algemeen het streven naar meer neutraliteit van het stelsel, aanbeveling verdienen. Daartoe is in het rapport een reeks aan aanbevelingen uitgewerkt. Deze aanbevelingen zijn naar het oordeel van de Afdeling onverminderd van belang, gelet op de situatie waarin ons land zich thans bevindt. Door een combinatie van grondslagverbreding en grondige herziening van fiscale en niet-fiscale herverdelingsmechanismen kan een stabielere belastingopbrengst worden gegenereerd en ontstaat tegelijkertijd ruimte om tot verlaging van tarieven te komen en zo de economische groei te bevorderen en burgers beter in staat te stellen om zelf voorzieningen te treffen daar waar de overheid daarin niet meer (volledig) kan voorzien.*

### **3. Nationale veerkracht**

#### *3.1 De staat van de overheidsfinanciën*

In navolging van de analyse in hoofdstuk 1 stelt de Raad dat Nederland sinds het uitbreken van de crisis armer is geworden en in hoge mate buffers heeft aangesproken om de klappen van de crisis op te vangen. De staatsschuld is opgelopen van rond 250 miljard euro (45 procent van het bbp) in 2008 naar rond 440 miljard euro (rond 70 van het bbp) in 2013 en deze groeit verder. De risico's voor de overheidsfinanciën zijn tegelijk sterk toegenomen. Een bijzondere gevoeligheid is gelegen in de vele garanties die de overheid heeft afgegeven (woningmarkt, banken, landen). De Raad acht het onvoldoende om, zoals in hoofdstuk 2 wordt uiteengezet, terughoudendheid bij het afgeven van nieuwe garanties en achterborgstellingen te betrachten. Het kabinet merkt in dit verband op dat maatregelen genomen zijn om verdere oploep tegen te gaan. Zo wordt het plafond van de Nationale Hypotheekgarantie stapsgewijs weer teruggebracht naar het niveau van voor de crisis; het garantieloket voor interbancaire leningen is gesloten en de uitstaande garanties worden geleidelijk afgebouwd. Niettemin kan niet altijd voorkomen worden dat juist in crisistijd garanties toenemen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de toename van de Europese garanties.

Terecht benadrukt de Raad dat voor de komende jaren en voor de langere termijn rekening moet worden gehouden met lagere economische groei. Hierdoor kan een onhoudbare situatie ontstaan als het begrotingstekort niet of te langzaam terugloopt, zoals ook naar voren kwam uit de analyse van de veertiende Studiegroep Begrotingsruimte (SBR). Collectieve arrangementen zullen aangepast moeten worden op de nieuwe groeimiddelen. De Raad bepleit bij aanvang van de nieuwe kabinetsperiode afspraken te maken en beslissingen te nemen over tekortreductie. Dit om bestuurlijke duidelijkheid te creëren die een focus mogelijk maakt op houdbaarheid op langere termijn. Verder stelt de Raad dat het de komende jaren niet alleen mag gaan om het aanpassen van bestaande voorzieningen, maar dat ook recht gedaan moet worden aan de onontkoombare eisen van duurzaamheid, aan de nieuwe economische verhoudingen en aan de opgaven die er zijn uit hoofde van de demografische veranderingen. Het kabinet meent dat de analyse in hoofdstuk 1 de noodzaak laat zien tot verdere tekortreductie door een nieuwe kabinet. Ook worden in hoofdstuk 1 mogelijke hervormingsrichtingen benoemd. Het Begrotingsakkoord 2013 laat overigens zien dat het hierbij mogelijk is om een mix van korte- en lange termijnmaatregelen te nemen die de overheidsfinanciën duurzaam verbeteren en tegelijkertijd de economie versterken.

### *3.2 Stappen met directe effecten op de korte termijn*

De Raad stelt dat de begroting in de jaren na 2013 in evenwicht moet worden gebracht en beveelt aan hierover bij de kabinetsformatie harde afspraken te maken. De verplichtingen die voortvloeien uit de Europese regels kunnen daarbij als minimumleidraad worden aangehouden. De Raad verwijst naar suggesties van de SBR om, gelet op de risico's van nieuwe, grote schokken, een ruime voorzichtigheidsmarge in te bouwen bij het hanteren van prognoses en te werken aan herstel van buffers. De Raad wijst ook op box 1.1, waarin aandacht wordt besteed aan de discussie over het tempo waarin de Nederlandse overheidsfinanciën weer op orde moeten komen. In dat verband wordt erop gewezen dat weliswaar negatieve bestedingseffecten optreden als gevolg van maatregelen die hieruit voortvloeien, maar dat deze effecten in een kleine open economie als de Nederlandse relatief beperkt zijn.

Met betrekking tot de zorguitgaven merkt de Raad op dat deze nu al 25 procent uitmaken van de totale publieke uitgaven en dat dit bij ongewijzigd beleid stijgt tot de helft in 2040. De Raad stelt voor de groei van de publieke uitgaven drastisch in te perken en merkt op dat aangenomen mag worden dat meer private zorguitgaven zullen worden gedaan waar dit niet meer collectief wordt gefinancierd. Het kabinet wijst in dit verband op de analyse van de Taskforce Zorg, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1, die verschillende beleidsopties presenteert die de zorg beter betaalbaar en de zorguitgaven beter beheersbaar maken. Het gaat er hierbij vooral om dat het collectief alleen betaalt voor gepaste zorg, dat zorg op de juiste plaats wordt verleend en dat betaalbaarheid de verantwoordelijkheid wordt van alle partijen.

### *3.3 Stappen op middellange termijn: structuuraanpassingen*

De Raad constateert dat de noodzaak om collectieve arrangementen aan te passen aan de veranderde economische, demografische en budgettaire omstandigheden, impliceert dat op terreinen zoals de ouderdagvoorziening, gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs, cultuur en kinderopvang burgers en bedrijfsleven meer eigen verantwoordelijkheid zullen moeten dragen. Zij ligt volgens de Raad ook in het verlengde van de sociaal-culturele ontwikkelingen sinds de tijd toen deze voorzieningen tot stand kwamen: een aanzienlijke reële inkomensgroei, alsook een toename van het gemiddelde scholingsniveau en daarmee de mondigheid en zelfredzaamheid van burgers. Dit maakt het volgens de Raad noodzakelijk om ook feitelijk meer individuele financiële ruimte te bieden voor burgers en bedrijven op de vermelde terreinen. Verdere verhoging van de lastendruk om de onbalans tussen inkomsten en uitgaven bij de overheid te herstellen wordt dan ook afgeraden. Het kabinet merkt in dit verband op dat de lastenverzwaringen als gevolg van de btw-verhoging en vergroeningsmaatregelen tot en met 2015 geleidelijk worden teruggesluisd in met name de inkomstenbelasting, een structuurversterkende verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op (vervuilende) consumptie. De Raad onderschrijft daarnaast de analyse in hoofdstuk 1 dat de overheid burgers kan faciliteren hun vermogen effectiever in te zetten. Bij ontschotting van vermogensbestanddelen moet wel in ogenschouw worden genomen dat geld maar één keer kan worden uitgegeven.

Het belastingstelsel speelt een belangrijke rol bij het bereiken van de hoofdlijnen van het Raadsadvies met betrekking tot economische groei, meer eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de voorzieningen die zij wensen en de betekenis van de collectieve lastendruk daarbij. De Raad brengt hierbij in herinnering hetgeen hij eerder heeft opgemerkt over een

herziening van het belastingstelsel zoals voorgesteld door de Studiecommissie Belastingstelsel. Het kabinet heeft zijn visie op het belastingstelsel uitgewerkt in de Fiscale agenda.<sup>1</sup> Daarbij is goed gekeken naar de adviezen van de Studiecommissie Belastingstelsel.<sup>2</sup> Het kabinet heeft verschillende stappen gezet om invulling te geven aan het advies van de Studiecommissie Belastingstelsel. Het pakket Belastingplan 2012 bevatte een eerste uitwerking van maatregelen uit de Fiscale agenda, zoals ook is toegelicht in het nader rapport bij het Belastingplan 2012. Dit jaar is in de Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013 onder andere een schuif van directe naar indirecte belastingen opgenomen, door de verhoging van het algemene btw-tarief en de gefaseerde terugsluis van de opbrengst hiervan via een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. In lijn met de Fiscale agenda is het pakket Belastingplan 2013 mede gericht op vereenvoudiging en fraude- en constructiebestrijding. Met de Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013 en het pakket Belastingplan 2013 worden belangrijke stappen gezet, zeker gelet op het feit dat het kabinet een demissionaire status heeft. Er zullen er nog verschillende volgen. Zo vindt er momenteel een internetconsultatie plaats van het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst. Daarnaast is op 24 januari de Verkenning loonsomheffing<sup>3</sup> aangeboden aan de Tweede Kamer. Het streven is om de Verkenning van de winstbox voor het herfstreces aan de Kamer te sturen. Om verdere scenario's van belastingherziening uit te werken heeft het kabinet in februari 2012 de Commissie Van Dijkhuizen ingesteld naar aanleiding van de Kamerbreed aangenomen motie Dijkgraaf.<sup>4</sup> Van deze scenario's moeten in elk geval tariefverlaging en vereenvoudiging van het stelsel deel uitmaken. In verband met de val van het kabinet streeft de commissie ernaar in oktober 2012 met een vervroegde rapportage te komen.

#### 4. Tot besluit

*Samenvattend concludeert de Afdeling, dat met de veronderstelde realisering van het pakket voorgenomen maatregelen voor volgend jaar wordt voldaan aan de in Europees verband gemaakte afspraken betreffende de overheidsfinanciën: het EMU-tekort zal onder de 3% BBP uitkomen. Maar daarmee is niet gewaarborgd dat maatregelen in dezelfde orde van grootte als die welke voor 2013 aan de orde zijn, niet een jaarlijks wekerende noodzaak worden. Herstel van duurzame overheidsfinanciën vergt meer: bepalend voor herstel zijn de keuzen en beslissingen die de komende jaren gemaakt worden om het aanpassings- en groeivermogen van Nederland te versterken. In dat verband is er dringend behoefte aan breed gedragen initiatieven voor vernieuwing van onze economische bedrijvigheid en sociale infrastructuur, die passen bij de nieuwe werkelijkheid van de komende jaren. De Afdeling heeft aandacht hiervoor in de MJN 2013 node gemist.*

*De toekomst van de samenwerking in Europa speelt een allesbepalende rol voor de toekomst van Nederland. Schokbestendigheid begint niet alleen met buffers in Nederland, maar ook met het scheppen van stabiliteit en het dempen van schokken in onze omgeving. De Europese samenwerking heeft ertoe geleid dat Nederland nauw verweven is geraakt met wat elders in Europa gebeurt. Zowel de problemen in de bankensector als de onbalans waarin de openbare financiën van verschillende landen in de EU zijn geraakt, zijn zeker nog niet onder controle. Samenwerking in Europees verband biedt een mogelijkheid om in een beheerst proces uit de crisis te komen en de kosten daarvan te delen en te beperken. Nu daarvoor terugschrikken of zelfs teruggaan op de ingeslagen weg, zal de problematiek niet beter beheersbaar maken maar juist minder, als gevolg van onoverzienbare en onbeheersbare effecten.*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 32 740, nr. 9 en kamerstukken II, 2011/2012, 32 740, bijlage bij nr. 9.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33 000, nr. 58.

*De inzet moet voorts zijn om in de komende kabinetsperiode de overheidsfinanciën zodanig op orde te brengen, dat deze ook in de nieuwe werkelijkheid waarin ons land de komende tijd zal verkeren, houdbaar en beheersbaar blijven. In de eerste plaats dient een aantal maatregelen te worden getroffen die op korte termijn direct effecten teweegbrengen, zoals het overeenkomen van harde taakstellende afspraken over tekortreductie en een beheersing van de ontwikkeling van de publiek gefinancierde zorg, zowel de cure als de care. Voor duurzaam houdbare overheidsfinanciën is echter ook het in gang zetten van structurele aanpassingen noodzakelijk. Er is een grotere selectiviteit nodig in de collectieve voorzieningen die de overheid kan blijven waarborgen. Dit betekent dat burgers meer eigen verantwoordelijkheid en keuze krijgen om al dan niet te voorzien in de voorzieningen waarin nu nog collectief wordt voorzien, maar die afgebouwd zullen moeten worden. Daartoe is het nodig dat burgers meer financiële ruimte krijgen, onder meer via verlaging van de lastendruk.*

*Al met al worden dus niet alleen aan de schokbestendigheid, maar ook aan het aanpassingsvermogen en de bestuurskracht van Nederland en Europa steeds hogere eisen gesteld. Het is de taak van het nieuw te vormen kabinet om dit krachtig ter hand te nemen.*

#### **4. Tot besluit**

Terecht merkt de Raad op dat herstel van duurzame overheidsfinanciën meer vergt dan alleen het begrotingstekort terugbrengen onder de 3 procentgrens: bepalend voor herstel zijn de keuzen en beslissingen die de komende jaren gemaakt worden om het aanpassings- en groeivermogen van Nederland te versterken. De Raad stelt dat de Miljoenennota meer aandacht had kunnen hebben voor de behoefte aan breed gedragen initiatieven voor vernieuwing van onze economische bedrijvigheid en sociale infrastructuur, die passen bij de nieuwe werkelijkheid van de komende jaren. Gegeven zijn demissionaire status heeft het kabinet zich in de Miljoenennota vooral gericht op een analyse van de kwetsbaarheden van de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën, de reeds genomen maatregelen en een bespreking van de mogelijke oplossingsrichtingen. Hierbij laat het ook ruimte aan een nieuw kabinet om tot een nadere uitwerking en invulling te komen. Nederland heeft de afgelopen decennia overigens laten zien zich succesvol aan te kunnen passen aan nieuwe natuurlijke, sociale en economische omstandigheden. Met het oppakken van de in deze Miljoenennota beschreven uitdagingen zal een nieuw kabinet grote stappen kunnen maken om dit ook in de toekomst te waarborgen.

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging de Miljoenennota 2013 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,  
J. P. H. Donner*

#### **Slotformaliteiten**

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92 002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2013 op dinsdag 18 september 2012 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Financiën,  
J. C. de Jager