

Vergaderjaar 2013–2014

33 750

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. 8 juni 2013 en het nader rapport d.d. 23 juni 2013, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 september 2013, no. 13.001748 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerpMiljoenennota 2014.

«Wij willen Nederland sterker uit deze crisis laten komen». Dat is de centrale doelstelling uit het regeerakkoord van 29 oktober 2012. De Miljoenennota 2014 (MJN 2014) is de eerste begroting van dit kabinet die uitvoering geeft aan de voornemens van het regeerakkoord.

Het financieel en sociaaleconomisch beleid van dit kabinet kent, zo beschrijft de MJN 2014, drie onlosmakelijk met elkaar verbonden pijlers: werken aan duurzame groei, de schatkist op orde brengen, en een evenwichtige inkomensverdeling.

Het pakket maatregelen dat wordt aangekondigd betreft in de eerste plaats hervormingen op het gebied van de financiële sector, de woningmarkt, arbeidsmarkt, zorg en pensioenen. Het kabinet hecht daarbij sterk aan draagvlak; om die reden is sinds de start van het kabinet een reeks van afspraken gemaakt met vertegenwoordigers van belangengroepen.

In de tweede plaats worden enkele maatregelen getroffen met het oog op het werken aan herstel van de overheidsfinanciën. Het betreft een aanvullend pakket met een omvang van € 6 mld. Daarbij zijn, met het oog op de economische situatie, enkele stimulerende maatregelen opgenomen waarmee publieke en private middelen kunnen worden gemobiliseerd voor investeringen ten bate van de Nederlandse economie. Tot slot zijn enkele maatregelen opgenomen die huishoudens met lage inkomens ontzien en wordt van degenen met een hoog inkomen een extra bijdrage gevraagd. Als onderdeel hiervan is een aantal koopkrachtmaatregelen voorzien.

Deze maatregelen worden aangekondigd tegen de achtergrond van een analyse van de economische situatie waarin Nederland zich thans bevindt. Bestedingen en kredietverlening hebben een sterke groei doorgemaakt in de periode voorafgaande aan de crisis. De situatie vanaf 2008 wordt beschreven als een «balansrecessie»: particuliere huishoudens, banken en overheid hebben hun balansen niet op orde.

Zo stonden de overheidsfinanciën er in 2007 met een EMU-schuld van rond 45% BBP goed voor. Vooral in de eerste jaren na het uitbreken van de crisis zijn de overheidsfinanciën door tegenvallende economische groei en grote begrotingstekorten snel verslechterd tot een staatsschuld van meer dan 76% BBP in 2014: dat is in 5 jaar een toename met circa € 200 mld.

Zowel huishoudens, als banken en de overheid moeten hun balansen herstellen. Zoals de MJN 2014 beschrijft, zet balansherstel onoverkomelijk een rem op consumptie en nieuwe investeringen: «quick fixes» zijn er niet. Nederland kan de crisis alleen achter zich laten wanneer ook de noodzakelijke hervormingen worden doorgevoerd en balansen worden hersteld. De economische groei ligt in een periode van balansherstel langdurig lager.¹ Naar het oordeel van de Afdeling klemmt dit temeer, gelet op de constatering in de MJN 2014 dat het groeipotentieel van de Nederlandse economie, onder andere als gevolg van demografische ontwikkelingen, de komende jaren toch al beduidend lager ligt dan de groei waaraan we de afgelopen decennia gewend zijn geraakt. Dit betekent dat iedereen, burgers, bedrijven, banken en overheid, zich zal moeten aanpassen aan de nieuwe omstandigheden.

Volgens de MJN 2014 is Nederland er nog niet, maar is met de voorgestelde maatregelen de juiste weg ingeslagen terug naar een gezonde, duurzame economie.

De Afdeling onderschrijft de indringende analyse in de MJN 2014 van de economische situatie, zoals hiervoor aangeduid. Tegen de achtergrond daarvan begrijpt zij de noodzaak tot het doorvoeren van een pakket aan maatregelen; zij realiseert zich dat deze maatregelen ingrijpende gevolgen hebben, gelet op de gewenning in alle lagen van de samenleving aan een hoog niveau van collectieve voorzieningen dat de laatste decennia tot stand is gebracht. Niettemin rijst de vraag of omvang en tempo van de aangekondigde maatregelen voldoende zijn in het licht van de ernst en urgentie van de situatie.

De Afdeling zal haar advies over de MJN 2014 hierop concentreren. Allereerst gaat zij (in paragraaf 1) in op de feitelijke ontwikkelingen van het begrotingstekort en staatsschuld. Daaruit blijkt een voortgaande opwaartse trend, die niet houdbaar is.

De beheersing van deze ontwikkelingen wordt extra bemoeilijkt doordat de economische groei de komende jaren fors zal terugvallen ten opzichte van de niveaus waaraan wij gewend zijn geraakt (paragraaf 2).

Gelet op de ambitie van de MJN 2014 om de schatkist op orde te brengen, zal de overheid tegen de achtergrond van deze dreigende ontwikkelingen haar eigen huishouden op orde moeten brengen (uitgavenbeheersing) op een wijze die het noodzakelijke balansherstel van burgers en bedrijven niet extra bemoeilijkt. Dat betekent dat bij voorrang aanvullende maatregelen nodig zijn om de voortgaande groei van de collectieve uitgaven aan zorg en sociale zekerheid te beteugelen (paragraaf 3).

Ten slotte plaatst de Afdeling de ambities, die het kabinet zichzelf stelt, in het kader van noodzakelijk herstel van vertrouwen bij burgers en bedrijfsleven (paragraaf 4).

¹ Paragraaf 1.1 en paragraaf 2.4.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 3 september 2013, nummer 13.001748, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde ontwerpMiljoenennota 2014 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2013 No. W06.13.0263/III/B, bied ik u hierbij aan.

De ontwerpMiljoenennota 2014 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.

De Raad onderschrijft de analyse van de economische situatie in de Miljoenennota. Tegen de achtergrond daarvan onderschrijft zij de noodzaak tot het doorvoeren van een pakket maatregelen en tevens geeft zij aan zich te realiseren dat deze maatregelen ingrijpende gevolgen hebben. Niettemin rijst volgens de Raad de vraag of omvang en tempo van de aangekondigde maatregelen voldoende zijn in het licht van de ernst en urgentie van de situatie.

1. Staatsschuld en begrotingstekort

De staatsschuld is in de afgelopen 5 jaar opgelopen van 45% BBP in 2007 naar meer dan 76% BBP in 2014. Bovendien zal het ook in 2014 niet lukken om het tekort onder de «afgesproken» 3% BBP te krijgen: 3,3% BBP.² Nog los van de Europese verplichtingen is er een dringende nationale noodzaak om de overheidsfinanciën op een houdbaar pad te krijgen. Ook een begrotingstekort van 3% BBP is immers slechts houdbaar bij een beheersbare staatsschuld en voldoende economische groei. De 3%-norm voor het begrotingstekort³ is destijds afgesproken op basis van de veronderstelling van een staatsschuld van maximaal 60% BBP en een economische groei van 3%. Thans voldoet ons land niet aan de randvoorwaarden voor een houdbaar tekort. De MJN 2014 beschrijft voorts de lagere groeiverwachtingen waarmee de komende jaren rekening gehouden zal moeten worden.⁴ Gegeven deze feiten en ontwikkelingen kan moeilijk worden verwacht dat de staatsschuld zonder nog weer verdere aanvullende maatregelen in de komende jaren zal dalen naar een houdbaar niveau.⁵

De Afdeling wijst in dit verband op een aantal risico's in onze externe omgeving, die wij niet kunnen beïnvloeden, maar die wel grote invloed kunnen hebben op ons land. Het ruime budgettaire en monetaire beleid van de VS en Japan, alsmede de onevenwichtigheden in opkomende markten, zijn, zoals de MJN 2014 opmerkt, niet zonder risico's.⁶ Ook is de

² MJN 2014, tabel 3.1.1. Centraal Planbureau (CPB), Macro Economische Verkenning 2014 (MEV). Op het moment dat dit advies door de Afdeling Advisering van de Raad van State is vastgesteld, was de definitieve versie van de MEV van het CPB nog niet beschikbaar.

³ Ons land heeft nog steeds een primair financieringstekort, dat wil zeggen, dat de overheid, geschoond voor rentebetalingen, nog steeds meer uitgeeft dan zij binnenkrijgt. Het is in dit verband vermeldenswaard dat bijvoorbeeld Griekenland en Italië een primair overschot hebben.

⁴ Het CPB rekent deze periode met een gemiddelde potentiële groei van 1,3% per jaar, waar dat in de periode 1998–2002 nog 2,7% was. Zie ook DNB, Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten, juni 2013 / nr. 5.

⁵ Het CPB heeft onlangs aangegeven dat een staatsschuld van meer dan 80% BBP ook in toenemende mate een negatief effect op de economische groei gaat krijgen (CPB, Policy-Brief 2013/05; MJN 2014, box 4.8.1).

⁶ MJN 2014, paragraaf 2.2.

situatie in Europa wat betreft de probleemlanden en de bankensector nog niet onder controle.⁷

Groei of tegenvallers in de wereldhandel of bewegingen van de internationale rente zijn feiten die van grote invloed zijn op onze potentiële economische groei en rentelasten op de staatsschuld. Zo leidt stijging van de rente met 1 procentpunt bij de huidige staatsschuld (op termijn) tot extra rentelasten van jaarlijks € 4,5 mld.⁸ Wij kunnen niet anders dan van deze feiten en omstandigheden «van buiten» uitgaan. Juist omdat deze afhankelijkheid zo omvangrijk en dominant is, dwingt dit ons er temeer toe de ontwikkelingen «van binnenuit» wél onder controle te krijgen. De hoge staatsschuld en de lage groei verkleinen het vermogen om klappen op te vangen: we hebben in de afgelopen jaren «de reservetanks leeggereden». Ook staat de overheid, zo blijkt uit hoofdstuk 4 van de MJN 2014, bloot aan aanzienlijke risico's in verband met expliciete en impliciete overheidsgaranties, waarvan de omvang in de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag, gegeven de ambitie van de MJN 2014 om de schatkist op orde te brengen, of de omvang van de voorgestelde maatregelen en het tempo van terugdringing van het tekort toereikend zijn en of in dat licht bezien niet verdere, aanvullende maatregelen getroffen zullen moeten worden om de overheidsfinanciën op een houdbaar pad te krijgen.

In de discussie over de omvang van de bezuinigingsmaatregelen wordt wel eens de vrees geuit dat «wij te snel bezuinigen». Hoewel de Afdeling, met de regering, mogelijke nadelen op korte termijn ziet van snelle reductie van de overheidsuitgaven, merkt zij op, dat naarmate langer wordt gewacht met maatregelen om de overheidsfinanciën in het gareel te krijgen, de noodzakelijke maatregelen later extra ingrijpend zullen moeten zijn. Ook na het thans aangekondigde extra pakket maatregelen van € 6 mld is er voor 2014 nog steeds een tekort van ongeveer € 20 mld. Dit houdt in dat van de overheidsfinanciën nog steeds een bestedingsimpuls uitgaat. De discussie wat betreft de voornemens van het kabinet betreffende het aanvullend pakket gaat in feite over de maatvoering van de stimulering: moet deze beperkt blijven tot dat bedrag of wordt het mogelijk of wenselijk geacht daar bovenop, ten laste van de staatsschuld, extra te stimuleren.

De Afdeling leidt uit de hiervoor beschreven feiten af, dat ook met de maatregelen die thans zijn voorzien, de spanning groot blijft tussen enerzijds de ambitie in het regeerakkoord om de schatkist op orde te brengen, en anderzijds de aanhoudende opwaartse dynamiek van de staatsschuld. Een reëel zicht op houdbare overheidsfinanciën wordt vooralsnog niet geboden.

1. Staatsschuld en begrotingstekort

De Raad constateert dat de staatsschuld in de afgelopen 5 jaar is opgelopen van 45 procent in 2007 naar meer dan 76 procent in 2014. Terecht stelt de Raad dat er, nog los van de Europese verplichtingen, een dringende noodzaak is om de overheidsfinanciën op een houdbaar pad te krijgen. De Raad refereert hierbij onder andere aan recent onderzoek van CPB dat aangeeft dat een hoge en op lopende staatsschuld in toenemende mate een negatief effect heeft op de economische groei.

⁷ MJN 2014, paragraaf 2.3. In het advies over de MJN 2013 heeft de Afdeling aan deze problematiek reeds aandacht besteed (Kamerstuk 33 400, nr. 3).

⁸ MJN 2014, paragraaf 4.7.

Daarnaast wijst de Raad ook op een aantal risico's vanuit de externe omgeving, die niet of nauwelijks zijn te beïnvloeden, maar wel grote invloed kunnen hebben op Nederland. In deze context wijst zij onder andere op de ook in de Miljoenennota beschreven risico's die gepaard gaan met het ruime monetaire en budgettaire beleid in de VS en Japan en de onevenwichtigheden in de opkomende markten. Ook noemt de Raad expliciet het risico van een rentestijging voor de Nederlandse begroting. Zo leidt een stijging van de rente met 1 procentpunt (op termijn) tot extra rentelasten van jaarlijks 4,5 miljard euro. Tot slot wijst de Raad op de aanzienlijke risico's in verband met expliciete en impliciete overheids garanties, waarvan de omvang de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

In de discussie over de omvang van de bezuinigingsmaatregelen, het al dan niet «te snel bezuinigen» stelt de Raad dat, ook na het aangekondigde aanvullende beleidspakket, de overheid in 2014 nog steeds een begrotingstekort kent van ongeveer 20 miljard euro. Dit betekent dat vanuit de overheidsuitgaven nog steeds een bestedingsimpuls uitgaat. De Raad leidt uit haar eigen analyse af dat ook met de maatregelen die nu worden voorgesteld, nog geen reëel zicht op houdbare overheidsfinanciën wordt geboden.

Het op orde brengen van de schatkist is, naast het werken aan duurzame economische groei en een evenwichtige inkomensverdeling, een van drie onlosmakelijk met elkaar verbonden pijlers van het kabinetsbeleid. Het kabinet is van mening dat dit proces een aantal jaren zal duren. Het is daarbij van belang dat het kabinet zowel in het regeerakkoord als het aanvullend beleidspakket maatregelen neemt die op korte termijn effect sorteren als hervormingen doorvoert die de economische groei en de houdbaarheid van de financiën op lange termijn garanderen. In 2014 wordt een belangrijke stap in dit proces gezet.

2. Economische groei

De MJN 2014 beschrijft uitvoerig, dat bij een balansrecessie die thans aan de orde is, balansherstel van huishoudens, banken en overheid tijd vergt. Dit komt bovenop enkele structurele factoren die de groei remmen, zoals de demografische veranderingen. Dientengevolge moet rekening worden gehouden met een langdurig lagere economische groei. Hierbij wordt er terecht op gewezen dat economische groei in sterke mate afhankelijk is van internationale ontwikkelingen. Grote knelpunten betreffen evenwel niet zozeer de export, als wel de achterblijvende binnenlandse private bestedingen en de kredietverlening door banken, die het gevolg zijn van noodzakelijk balansherstel bij huishoudens en banken. Stimuleren door de overheid om private bestedingen en kredietverlening op gang te krijgen zal daarom minder effectief zijn, omdat de stimulansen veelal zullen worden aangewend voor balansherstel.⁹

De vraag is vervolgens of er andere typen maatregelen mogelijk zijn, die de overheid kan treffen en die, hoe beperkt ook, een bijdrage kunnen leveren aan het zo goed en snel mogelijk door deze crisis komen. De MJN 2014 gaat in op de mogelijkheden voor nationaal beleid om economische groei, ondanks de remmende effecten van het onvermijdelijke balansherstel, zoveel mogelijk te ondersteunen. De focus is daarbij enerzijds gericht op maatregelen tot mobilisatie van vermogens om daarmee de schuldenlast te verminderen, en anderzijds op economische structuurmaatregelen, met name op het terrein van de arbeidsmarkt.

⁹ MJN 2014, box 2.4.

De Afdeling meent dat de arbeidsmarkt in het bijzonder aandacht verdient. De werkloosheid loopt inmiddels snel op en terugdringing ervan is op korte termijn niet te verwachten.¹⁰ Het tempo waarin de werkloosheid groeit (bijna 150.000 in 12 maanden) is een uitdrukking van het feit dat de Nederlandse economie in grote problemen is gekomen. Het treffen van maatregelen, gericht op het wegnemen van institutionele belemmeringen voor het functioneren van de arbeidsmarkt, zoals hervorming van het ontslagrecht en verlaging van de lasten op arbeid, dient dan ook hoge prioriteit te hebben. In het verlengde hiervan is innovatie van onze bedrijvigheid van groot belang om (de beperkte) economische groei ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Voorts wijst de Afdeling op de ontwikkeling van de collectieve lastendruk. De beheersing van de collectieve lastendruk is van belang voor economisch herstel. Beperking van de micro-lastendruk is gunstig voor de arbeidskosten en voor de arbeidsparticipatie (verlaging van het marginale tarief), alsmede voor herstel van de bestedingen.

Uit de MJN 2014 komt naar voren dat de collectieve lastendruk, net als in voorgaande jaren, verder stijgt.¹¹ De koopkracht staat ook in 2014 onder druk.¹² Dit overheidsbeleid dreigt daarmee zelf ook een belemmering te vormen voor herstel.

De Afdeling wijst in dit verband op het volgende.

Op verschillende terreinen vindt versobering van voorzieningen plaats door deze beter te richten op diegenen die ondersteuning echt nodig hebben. Zo worden verschillende kindregelingen samengevoegd.¹³ In het verlengde daarvan wordt aangekondigd dat verschillende toeslagen zullen worden geïntegreerd in een huishoudentoeslag.¹⁴ Wie beschikt over voldoende inkomen of vermogen en zich daardoor zelf kan redden, komt daarom niet meer, of slechts nog in beperkte mate, in aanmerking voor ondersteuning van collectieve voorzieningen of van inkomensondersteuning.

De middelen die met die voorzieningen zijn gemoeid moeten door de burger via belastingen en premies worden opgebracht. Het tegen elkaar wegstrepen van voorzieningen en belastingheffing leidt ertoe dat minder geld wordt rondgepompt en tarieven overeenkomstig kunnen worden verlaagd. Dat heeft een gunstig effect op de arbeidskosten en op de marginale druk, en bevordert daarmee economische groei. Een voorbeeld van deze benadering ziet de Afdeling in de (geleidelijke) tariefaanpassing voor de hypotheekrenteaftrek, welke (geleidelijk) wordt teruggesluisd in de vorm van lagere tarieven. Verdergaande maatregelen in deze richting kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het verlagen van marginale tarieven en daarmee aan het bevorderen van economische groei. Het rapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen kan daartoe als leidraad dienen.¹⁵ In dit rapport wordt erop gewezen dat het uiteindelijke resultaat van de verschillende tegemoetkomingen en toeslagen is, dat de belastingtarieven sterk zijn verhoogd zonder grote veranderingen in de inkomensverdeling; vandaar in dat rapport een pleidooi voor

¹⁰ UWV, Arbeidsmarktprognose 2013–2014, met een doorkijk naar 2018, 2013.

¹¹ MJN 2014, figuur 3.4.1. Uit hoofdstuk 3 van de MEV komt naar voren dat de micro-lastendruk (tarieven, schijfgrenzen, heffingskortingen en aftrekposten) zelfs sterk toeneemt: alleen al in 2010–2013 bedroeg de stijging van de micro-lastendruk in totaal € 20 mld. De micro-lastendruk heeft in het bijzonder betekenis voor de werkgelegenheid.

¹² Tabel 1.3.

¹³ Voorstel Wet hervorming kindregelingen (Kamerstuk 33 716).

¹⁴ MJN 2014, hoofdstuk 1, paragraaf 3.2.2, punt 6.

¹⁵ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, naar een activerender belastingstelsel, interim-rapport oktober 2012 en eindrapport juni 2013.

vermindering van het instrumentalisme, zodat de belastingtarieven kunnen worden verlaagd.¹⁶

De met de thans voorgestelde versoberingen en samenvoegingen gerealiseerde besparingen worden evenwel niet gebruikt om te komen tot verlaging van tarieven, maar om het begrotingstekort te verminderen. Per saldo betekent dit een lastenverzwaring. De Afdeling meent dat op deze wijze de overheidsfinanciën worden verbeterd op een wijze die economische groei schaadt, en het bovendien burgers bemoeilijkt om hún balansen te herstellen. De sleutel ligt dan ook bij een verdergaande aanpassing van de overheidsuitgaven.

2. Economische groei

De Raad onderschrijft de conclusie in de Miljoenennota dat rekening gehouden moet worden met langdurig lagere economische groei. Balansherstel van huishoudens, banken en overheid vergt tijd en de demografische veranderingen remmen de structurele groei.

Bij de mogelijkheden om de economische groei, ondanks de remmende effecten van het onvermijdelijke balansherstel, zoveel mogelijk te ondersteunen vraagt de Raad in het bijzonder aandacht voor de arbeidsmarkt. De Raad stelt dat het tempo waarin de werkloosheid groeit een uitdrukking is van het feit dat de Nederlandse economie in grote problemen is gekomen en roept op tot maatregelen gericht op het wegnemen van institutionele belemmeringen voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Ten aanzien van de werkloosheid merkt het kabinet op dat deze ontwikkeling uitermate zorgelijk is. Hierbij merkt het kabinet overigens op dat de stijging van de werkloosheid niet alleen is veroorzaakt door een daling van de werkgelegenheid, maar ook door een toename van het arbeidsaanbod. Op korte termijn wordt het arbeidsmarktbeleid gericht op het behoud van werkgelegenheid met gerichte stimuleringsmaatregelen en een sectorale aanpak. Er is in 2014 en 2.015 jaarlijks 300 miljoen euro beschikbaar voor van werk-naar-werk begeleiding en intersectorale scholing. Daarnaast voert het kabinet een aantal hervormingen door, bijvoorbeeld in de WW, die op de middellange termijn zullen leiden tot betere werking van de arbeidsmarkt.

De Raad wijst ook op de ontwikkeling van de collectieve lastendruk en geeft aan dat de koopkracht ook in 2014 onder druk staat. De Raad geeft aan dat beperking van de micro-lastendruk gunstig is voor de arbeidskosten, arbeidsparticipatie en de bestedingen. De Raad stelt vast dat de voorgestelde besparingen op collectieve voorzieningen (inclusief voorzieningen aan de lastenkant) niet worden gebruikt om te komen tot een verlaging van tarieven, maar om het begrotingstekort te verminderen. De sleutel ligt volgens de Raad bij een verdergaande aanpassing van de overheidsuitgaven.

Het kabinet erkent dat de mogelijkheden om de groei te ondersteunen beperkt zijn. Wel heeft het bij het opstellen van het aanvullend beleidspakket een scherp oog gehad voor economisch herstel. Bij maatregelen van een dermate grote omvang zijn lastenmaatregelen deels onvermijdelijk. Dit komt tot uiting in een stijging van de collectieve lastendruk. Hierbij plaatst het kabinet enige kanttekeningen. Een aantal substantiële maatregelen komt weliswaar tot uiting in de collectieve lastendruk, maar heeft geen – of slechts indirect – een effect op de lasten op arbeid en/of

¹⁶ Eindrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, blz. 81/82. Zie in dit verband ook tabel 5.2.1 in dat rapport, die een indicatie geeft dat voor inkomensgroepen met een inkomen tot circa € 25 á 30.000 het saldo van toeslagen versus belastingheffing positief is; daarboven betaalt men in feite de eigen toeslagen.

bestedingen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de fiscale behandeling van stamrecht-bv's, de resolutieheffing voor banken en de versterking van het toezicht van de belastingdienst. De fiscale behandeling van de stamrecht-bv's kan zelfs een positief bestedingseffect hebben. Daarnaast zal bijvoorbeeld – zoals ook gememoreerd door de Raad – de opbrengst van de stapsgewijze verlaging van het maximale aftrektarief van de hypotheekrente vanaf 2014 gebruikt worden voor verlenging van de derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting. Vanaf 2018 worden de opbrengsten van de (annuïtaire) aflossingseis gebruikt voor de verlaging van de tarieven in de tweede en derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting. Op deze wijze wordt de structurele groei ondersteund.

Snellere en verdergaande maatregelen, zoals de Raad bepleit, zouden de koopkracht verder onder druk zetten en economisch herstel kunnen ondermijnen. Het kabinet is van mening dat met de voorgestelde maatregelen uit het Regeerakkoord en het aanvullend beleidspakket de juiste balans gevonden is tussen herstel van de overheidsfinanciën en ruimte geven aan het precaire economische herstel

3. Overheidsuitgaven

Uit paragraaf 3.4 van de MJN 2014 wordt duidelijk dat de omvang van de collectieve uitgaven in de periode 2008–2014 aanzienlijk is gestegen, terwijl de groei van het BBP per saldo negatief is (-3%). De MJN 2014 beschrijft dat ondanks de ombuigingsinspanningen van de verschillende kabinetten ook in de huidige kabinetsperiode de collectieve uitgaven op peil blijven: er wordt «minder meer» uitgegeven.¹⁷

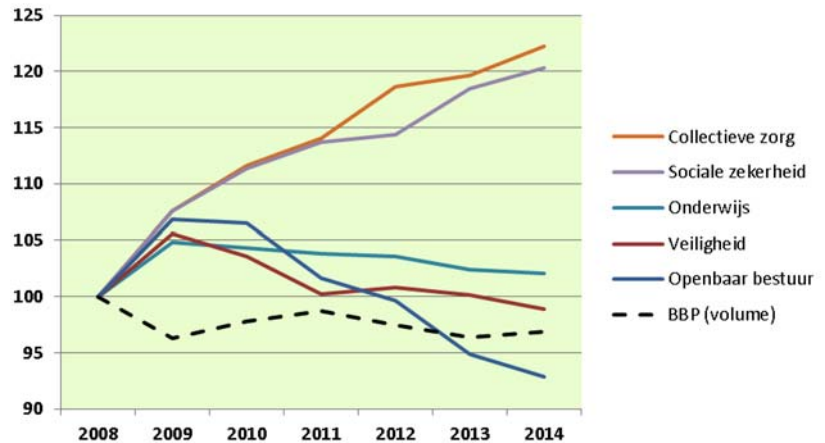
Daarbij valt op, dat de stijging van de collectieve uitgaven zeer ongelijk is verdeeld; met name de grote posten zorg en sociale zekerheid stijgen tussen 2008 en 2014 bovengemiddeld, de zorg met bijna 25% en de sociale zekerheid met 20%.¹⁸ De uitgaven voor andere sectoren, zoals onderwijs (tot 2014 2%), veiligheid (tot 2014 circa -1%) en openbaar bestuur (tot 2014 -7%), dalen na 2009 naar niveaus die meer in overeenstemming zijn met de ontwikkeling van het BBP.¹⁹ De cijfers geven aan dat bij een per saldo negatieve ontwikkeling van het BBP van (-)3% over deze periode de consumptieve uitgaven aan zorg en sociale zekerheid substantieel toenemen en investeringsuitgaven voor onderwijs en uitgaven voor veiligheid relatief beperkt toenemen of zelfs afnemen. Die trend is niet houdbaar.

¹⁷ Miljoenennota 2014, paragraaf 3.4.

¹⁸ Miljoenennota 2014, figuur 3.4.3.

¹⁹ Het aandeel van de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid in de totale collectieve uitgaven is omvangrijk (ruwweg 2/3: circa € 150 mld op een totaal van € 260 mld collectieve uitgaven).

MJN 2014: figuur 3.4.3.



De groei van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid leidt zonder aanvullend beleid tot het oplopen van het tekort, dan wel tot het verdringen van andere uitgaven of het verhogen van de collectieve lasten. Geen van deze (vlucht)routes is naar het oordeel van de Afdeling houdbaar:

- *gelet op de staat van de overheidsfinanciën is het verder laten oplopen van het begrotingstekort geen begaanbare weg meer (zie hiervoor punt 1);*
- *er is een grens aan het afwentelen op andere uitgavenposten;*
- *verdere lastenverhogingen verzwaren de aanpassingslasten waar alle partijen in de private sector voor staan en zullen verdere negatieve effecten hebben op de economische groei (met name arbeidskosten en bestedingen). Daarmee zou de overheid haar balans op orde brengen op een wijze waarbij het particuliere huishoudens wordt bemoeilijkt hun balans op orde te brengen.*

De onvermijdelijke conclusie uit de analyses in de MJN 2014 is volgens de Afdeling, dat de collectieve uitgaven meer in lijn met de trendmatige ontwikkeling van het BBP gebracht zullen moeten worden dan uit de MJN voor 2014 en volgende jaren naar voren komt.

a. Zorg

Uit paragraaf 2.4.3 van de MJN 2014 komt naar voren dat de publieke uitgaven aan zorg in Nederland internationaal vergeleken hoog zijn. In de langdurige zorg zijn de uitgaven een factor 3 hoger dan het OESO gemiddelde, terwijl bij de cure vooral de groei relatief hoog is. De MJN 2014 meldt in paragraaf 2.4.3 dat met het beleid dat nu is ingezet een trendbreuk in de ontwikkeling van de zorgkosten moet worden bereikt. In dit verband wordt onder andere gewezen op een aantal hoofdlijnenakkoorden tussen overheid, verzekeraars en aanbieders, waarin afspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van de uitgaven in verschillende sectoren. In de MJN 2014 wordt opgemerkt dat er signalen zijn dat het recente beleid zijn vruchten begint af te werpen en dat de groei van de zorguitgaven afneemt.

De Afdeling leidt uit de MJN 2014 af, dat de publieke zorguitgaven in 2014 nog weer sterker stijgen en dat bij realisatie van de voornemens en gemaakte afspraken vanaf 2015 tot 2017 slechts sprake is van afvlakking

van de groei.²⁰ Zelfs wanneer het, mede als gevolg van gemaakte afspraken met het veld, in de jaren daarna zou lukken de groei van de publieke uitgaven in de zorg te beperken, bestaat derhalve nog steeds het gevaar dat dit onvoldoende is om te voorkomen dat deze uitgaven sterker groeien dan de economie.

Dit roept de vraag op of niet een ingrijpender aanpak nodig is, gericht op het beperken van de publieke bijdrage aan de financiering van de zorg. In de cure zal de publieke bijdrage in het kader van de Zorgverzekeringswet moeten worden begrensd²¹; in de care gaat het bovendien om een ingrijpender herijking van de publieke en private verantwoordelijkheden. De voornemens ten aanzien van de AWBZ en de Wmo zijn ingrijpend²², maar vormen toch niet meer dan een eerste aanzet om de uitgaven op een houdbaar pad te krijgen.

b. Sociale zekerheid

Uit paragraaf 3.4.1 van de MJN 2014 blijkt dat de uitgaven voor de sociale zekerheid in de periode 2008 – 2014 met 20% stijgen. Deze uitgaven zullen in de jaren tot 2017 verder oplopen van ruim € 77 mld in 2014 naar ruim € 84 mld.²³ Met name de werkloosheidsuitgaven zijn sterk gestegen. Daarnaast vormen de loon- en prijsbijstellingen een belangrijke oorzaak voor de groei van de uitgaven. Ook de uitgaven voor de AOW zijn sterk gestegen, maar in de komende jaren zal deze groei afvlakken vanwege de verhoging van de AOW-leeftijd.

Hierbij is van belang dat bij uitgaven voor sociale zekerheid in sterke mate sprake is van herverdeling van middelen van actieven naar niet-actieven. Voor de houdbaarheid van de aan dit stelsel ten grondslag liggende solidariteit is evenwicht tussen de ontwikkeling van de uitgaven voor sociale zekerheid en de ontwikkeling van besteedbare inkomens van actieven van belang.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat de loon- en koopkrachtontwikkeling van actieven met een inkomen rond modaal de laatste jaren beperkt en veelal zelfs negatief is geweest, terwijl de koopkrachtontwikkeling van minima en inactieven in het algemeen gunstiger was.²⁴ Voorts is de inkomenspositie van pensioengerechtigden, ook indien zij tot de sociale minima behoren, gunstig ten opzichte van personen onder de AOW-leeftijd en behoren ouderen, gemiddeld genomen, inmiddels tot de meest vermogende groep van Nederland.²⁵

Inmiddels zijn op een aantal terreinen ingrepen voorbereid en deels doorgevoerd inzake verhoging van de AOW-leeftijd, het bekorten van de WW-periode, het stroomlijnen van uitkeringen op minimumniveau en het aanscherpen van de activering van uitkeringsgerechtigden. Naast deze aanpassingen in de structuur van sociale verzekeringen en voorzieningen bevat de MJN 2014 ook het voornemen om de nullijn voor ambtenaren²⁶, die al een aantal jaren van kracht is, voort te zetten. De regering laat de

²⁰ Miljoenennota 2014, figuur 3.4.3 en tabel 3.1.1.

²¹ Zie in deze zin het advies van de Afdeling over de MJN 2013 (Kamerstuk 33 400, nr. 3).

²² Zie Miljoenennota 2014, paragraaf 2.4.3.

²³ MJN 2014, tabel 3.1.1. Begroting Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, tabel 2.1.2.1.

²⁴ Kamerstuk 33 400 XV, nr. 89.

²⁵ Zie het IBO rapport Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties, september 2013. Hieruit komt naar voren dat zowel de inkomens- als de vermogenspositie van ouderen gunstiger is ten opzichte van andere leeftijdscohorten en in de afgelopen twee decennia bovendien sterk is verbeterd, met name door hogere aanvullende pensioenen, huizenbezit en generiek inkomensbeleid voor ouderen. Het risico van armoede is voor ouderen het laagst van alle leeftijdsgroepen. Het sociaal minimum voor AOW'ers ligt als gevolg van de systematiek van heffingskortingen e.d. fors hoger (circa 30%) dan dat van personen onder de AOW-leeftijd.

²⁶ Loonsombenadering: zie MJN 2014, paragraaf 3.2.2, punt 11.

indexering van de uitkeringen van inactieven die uit collectieve middelen worden gefinancierd ongemoeid.

De Afdeling heeft een dragende motivering voor dit verschil in behandeling van actieven en in-actieven die uit publieke middelen worden gefinancierd, ook uit oogpunt van de aan het stelsel ten grondslag liggende solidariteit, gemist. Daaraan is temeer behoefte tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de inactieven- actieven ratio (de zogenoemde i/a ratio) die van 70% in 2012 inmiddels oploopt tot 76% in 2014.²⁷

In meer algemene zin wijst de Afdeling er op dat maatregelen kunnen aangrijpen bij óf de «prijs» (het niveau) óf het volume (aantal) van voorzieningen in de sociale zekerheid. Indien alleen en voortdurend wordt ingezet op maatregelen die aangrijpen bij de prijs leidt dit op termijn tot verschrping van voorzieningen en mogelijk onaanvaardbare niveaus voor diegenen die alleen daarop zijn aangewezen.

Daarom dringt zich de keuze op tussen het handhaven van breed toegankelijke voorzieningen voor iedereen maar met een steeds verder afnemend niveau en kwaliteit, of toespitsing van voorzieningen op basisniveau voor beperktere groepen. Aan de laatste benadering is volgens de Afdeling onlosmakelijk verbonden, dat een substantiële verlaging van de collectieve lastendruk plaatsvindt, zodat de groepen burgers die thans nog voor allerlei voorzieningen in aanmerking komen en in een dergelijk opzet niet meer, ook daadwerkelijk in staat gesteld worden zelf in hun behoeften dienaangaande te voorzien.

3. Overheidsuitgaven

Ondanks de ombuigingsinspanningen van de verschillende kabinetten blijven ook in de huidige kabinetsperiode de uitgaven op peil: er wordt «minder meer» uitgegeven. Het valt de Raad op dat de stijging van de collectieve uitgaven zeer ongelijk is verdeeld; met name de posten zorg en sociale zekerheid zijn tussen 2008 en 2014 bovengemiddeld gestegen. De Raad trekt de conclusie dat de collectieve uitgaven meer in lijn met de trendmatige ontwikkeling van het bbp gebracht zullen moeten worden. Hierbij stelt zij de vraag of bij de zorg niet een ingrijpender aanpak nodig is, gericht op het beperken van de publieke bijdrage aan de financiering. Ten aanzien van het huidige stelsel van sociale zekerheid stelt de Raad dat in sterke mate sprake is van herverdeling van middelen van actieven naar niet-actieven. Voor de houdbaarheid van de aan dit stelsel ten grondslag liggende solidariteit evenwicht nodig is tussen de ontwikkeling van de uitgaven voor sociale zekerheid en de ontwikkeling van besteedbare inkomens van actieven.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak om de overheidsuitgaven meer in lijn te brengen met de ontwikkeling van het bbp. Om deze reden bestaat het grootste deel van de besparingsmaatregelen uit het Regeerakkoord uit beperking van de uitgaven. Dit geldt ook voor de structurele effecten van het aanvullend beleidspakket. De maatregelen in dit pakket bestaan voor een belangrijk deel uit maatregelen in de zorg en de sociale zekerheid, waardoor ook de inactieven, naar vermogen, bijdragen aan het gezond maken van de overheidsfinanciën. Overigens is het onvermijdelijk dat ook uitgavenmaatregelen de burger direct in de portemonnee raken, omdat overheidsuitgaven veelal direct leiden tot werk en inkomsten voor

²⁷ MEV, hoofdstuk 3. De Afdeling herinnert in dit verband aan de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid die in 1992 is ingevoerd en metterdaad is toegepast in 1992 (gedeeltelijke koppeling), 1993 tot 1995 (volledige ontkoppeling) en in 2004 en 2005 (volledige ontkoppeling) (Kamerstuk 24 515, nr. 183).

burgers. Met betrekking tot de loonontwikkeling in de collectieve sector heeft het kabinet bewust gekozen voor werk boven inkomen.

4. Perspectief

Gelet op hetgeen hiervoor in dit advies is opgemerkt, moet betwijfeld worden of de maatregelen die thans in gang worden gezet toereikend zullen zijn, zowel naar omvang als naar tijdpad: de samenhang tussen de naar verwachting aanzienlijk geringere economische groei, het voortduren van een substantieel financieringstekort en de reeds bereikte omvang van de staatsschuld genereren een verdere opwaartse dynamiek van het niveau van de staatsschuld. Een dergelijke ontwikkeling is niet houdbaar.

De Afdeling ziet zeer wel, dat de regering op een reeks van terreinen maatregelen in gang zet; zij onderkent ook dat een zekere geleidelijkheid bij het doorvoeren van die maatregelen van betekenis kan zijn, gelet op het maatschappelijke proces van gewenning en aanvaarding. De vraag rijst desalniettemin of de maatregelen, gegeven de omvang van de problemen en de urgentie van de situatie, niet te beperkt zijn en te traag worden doorgevoerd, waardoor het risico bestaat, dat telkens opnieuw aanvullende maatregelen moeten worden doorgevoerd. Omdat zulke aanvullende maatregelen veelal onder grote tijdsdruk moeten worden doorgevoerd, zijn de mogelijkheden beperkter, en blijven er weinig andere opties over dan bezuinigingen en lastenverzwaringen.

In dit verband zij er ook op gewezen, dat Nederland zich in de buitengewone tekortprocedure bevindt en dus volgens de regels van het aangepaste Stabiliteits- en Groeipact (Europese semester) maatregelen zal moeten treffen om de overheidsfinanciën op een houdbaar pad te krijgen. Zolang dat nog niet het geval is, zal de monitoring door de Europese Commissie, die op gezette tijden in het jaar plaatsvindt, telkens weer voor onrust zorgen.

In de MJN 2014 wordt onderkend dat beleidsonzekerheid over de toekomst door uitstel van maatregelen tot een reactie van burgers en bedrijven leidt: private investeringen of bestedingen worden uitgesteld, omdat er minder zekerheid is over de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen.²⁸

Naarmate het beter lukt om te komen tot welgekozen en toereikende aanpassingen in de publieke voorzieningen en in de structuur van onze economie, naar die mate komt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën naderbij en neemt de noodzaak af om elk jaar opnieuw, veelal onder grote tijdsdruk, de begroting van ons land op orde te krijgen, waardoor steeds opnieuw het vertrouwen wordt ondermijnd.

²⁸ MJN 2014, hoofdstuk 1, paragraaf 3.

De ervaring met steeds nieuwe ingrijpende beleidsaanpassingen, zoals in het afgelopen jaar²⁹, zijn voor de Afdeling aanleiding het belang te benadrukken van meerjarige continuïteit in het overheidsbeleid; juist ook wanneer ingrijpende beleidsveranderingen aan de orde zijn. De combinatie van helderheid over de meerjarige koers en continuïteit in de uitvoering daarvan biedt, zo meent de Afdeling, perspectief om de ingeboekte besparingen ook metterdaad te realiseren, ook omdat alleen dan burgers en bedrijven de gelegenheid krijgen zich op de nieuwe werkelijkheid in te stellen. Grote veranderingen in publieke voorzieningen, zoals die, gelet op de indringende analyse van de MJN 2014, de komende jaren onvermijdelijk zijn, kunnen alleen verantwoord en effectief worden doorgevoerd indien deze bestendig, systematisch en consistent zijn.³⁰ Dat houdt onder meer ook in, dat grote terughoudendheid past bij het terugdraaien van bezuinigingsmaatregelen die kort tevoren zijn aanvaard. Meer in het algemeen zou naar het oordeel van de Afdeling in de discussie over bezuinigingsvoorstellen bij verwerping van die voorstellen de vraag onder ogen moeten worden gezien welke alternatieven voor structurele bezuinigingen daarvoor in de plaats dienen te komen. Anders blijft de discussie vrijblijvend. Tegen deze achtergrond vraagt de Afdeling aandacht voor de overweging om te komen tot een meer fundamentele koerswijziging; namelijk tot meer selectiviteit en een niveau van collectieve voorzieningen dat wél structureel te handhaven is.

Daartoe zou zicht geboden moeten worden op het type voorzieningen dat de overheid ook op langere termijn zal kunnen blijven bieden, wie daarvoor nog in aanmerking komen alsook welke koers wordt aangehouden wat betreft de collectieve lastendruk. De Afdeling meent dat een vergelijking van ons stelsel van zorg en sociale zekerheid met buurlanden, zoals Duitsland, behulpzaam kan zijn bij het herformuleren van publieke en private verantwoordelijkheden in deze sectoren.

Een dergelijke noodzakelijke verdere aanpassing van aard, omvang en niveau van collectieve voorzieningen ligt in het verlengde van de geleidelijke verandering van het karakter van de verzorgingsstaat, die al geruime tijd geleden is ingezet: van voorzieningen voor iedereen, naar meer gerichte voorzieningen voor diegenen die deze echt nodig hebben. In deze zin zou nadrukkelijker worden aangesloten bij de oorspronkelijke bedoelingen en opzet van deze voorzieningen, waarin een scherp onderscheid was tussen «noden» en «wensen»³¹; welke collectieve voorzieningen zijn nodig gelet op de staat waarin onze samenleving zich bevindt en welke voorzieningen kunnen anno 2014 aan de eigen verant-

²⁹ Bij wijze van illustratie: De periode mei 2012 tot september 2013 laat zien, dat er telkens opnieuw additionele ombuigingen aangekondigd moesten worden (MJN 2014, tabel 3.6.1):

- Het lenteakkoord van mei 2012, met maatregelen tot een bedrag van € 10 mld in 2017 (bovenop de € 19 mld waartoe het kabinet Rutte-Verhagen eerder had besloten) beoogde de 3% tekortdoelstelling voor 2013 te waarborgen;
- Het regeerakkoord van oktober 2012 bevatte hier bovenop nog eens additioneel een pakket van € 16 mld voor de periode t.e.m. 2017;
- Een klein half jaar later, in maart 2013, werd vervolgens € 4.3 mld daaraan toegevoegd teneinde de 3% doelstelling voor 2014 te kunnen bereiken;
- Een maand later, april 2013, werd in het kader van het sociaal akkoord deze € 4.3 mld vervolgens aangehouden tot definitieve besluitvorming in augustus 2013, in afwachting van veronderstelde positieve effecten van het sociaal akkoord;
- Een maand later aanvaardde de regeringscoalitie een verdere verhoging van deze € 4.3 mld tot € 6 mld naar aanleiding van een interventie van Eurocommissaris Rehn;
- In september 2013 blijkt uit de MEV en MJN 2014 dat het financieringstekort voor volgend jaar naar verwachting boven 3% BBP uit zal komen: 3,3% BBP.

³⁰ Zie ook het Jaarverslag van de Raad van State 2012.

³¹ Zie oratie prof.dr.Kees Schuyt bij de aanvaarding van de Van Doorn leerstoel, Erasmusuniversiteit Rotterdam, juni 2013.

woordelijkheid van burgers en bedrijfsleven worden overgelaten. Anders dreigt dat het ontbreken van een dergelijk perspectief economisch herstel zal blijven belemmeren.

De Afdeling beseft dat de noodzaak van verdergaande aanpassingen geen gemakkelijke boodschap is. Deze maatregelen zullen nóg meer vergen van de Nederlandse samenleving en haar burgers. Toch moet de realiteit onder ogen worden gezien: de oplopende kosten in de zorg en sociale zekerheid dreigen ten opzichte van de economische groei en andere dringende overheidsuitgaven disproportioneel te worden en belemmeren het metterdaad aanpakken van andere problemen. Deze problemen zijn niet nieuw; tot nu toe konden breed gedragen oplossingen niet worden gevonden.

In de MJN 2014 wordt de problematiek onderkend en er worden aanzetten gegeven tot het aanpakken van deze uitgavenontwikkeling. Er is echter gerede twijfel of deze aanzetten tijdig en voldoende zullen zijn. Het bieden van een helder en reëel zicht op onvermijdelijke verdere aanpassingen van collectieve uitgaven en collectieve lasten is de enige begaanbare weg naar perspectief en daarmee naar herstel van vertrouwen.

4. Perspectief

De Raad betwijfelt of de nu in gang gezette maatregelen toereikend zullen zijn, zowel naar omvang als naar tijdspad. Hierbij onderkent zij wel dat een zekere geleidelijkheid bij het doorvoeren van die maatregelen van betekenis kan zijn, gelet op het maatschappelijke proces van gewenning en aanvaarding. Niettemin roept de Raad op tot meer selectiviteit in de collectieve voorzieningen, naar meer gerichte voorzieningen voor diegenen die deze ook echt nodig hebben.

Het kabinet erkent dat in de toekomst verdere stappen nodig zullen zijn om de schatkist op orde te krijgen en tegelijkertijd duurzame economische groei te ondersteunen. Hierbij zal kritisch gekeken moeten worden naar alle collectieve voorzieningen, die meer in lijn gebracht moeten worden met de nieuwe economische realiteit. Het kabinet is er van overtuigd dat er nog grote winst te behalen is door het beleid verder te verbeteren, wat betekent dat bijvoorbeeld lagere groei van de uitgaven niet per se leidt tot een lagere kwaliteit van collectieve voorzieningen. Ook kan gekeken worden naar een efficiëntere inrichting van het belastingstelsel.³² Op deze wijze kunnen voorzieningen in de toekomst toegankelijk en betaalbaar blijven.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging de Miljoenennota 2014 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vicepresident van de Raad van State.
J.P.H. Donner*

³² Op de adviezen hierover van de Commissie Van Dijkhuizen zal het kabinet begin 2014 met een reactie komen.

Slotformaliteiten

Ingevolgde de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2014 op dinsdag 17 september 2013 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem