

No.W06.07.0268/III

's-Gravenhage, 10 september 2007.

Bij Kabinetsmissive van 3 september 2007, no.07.002721, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Ontwerp-Miljoenennota 2008, met bijlagen.

I. Ambitie, selectiviteit en samenhang

"Over de gehele periode is het beeld duidelijk positief: werkgelegenheid en koopkracht nemen over de gehele linie toe, en de soliditeit van de overheidsfinanciën wordt versterkt". "Het kabinet heeft de overtuiging dat Nederland nog beter kan. En moet"<sup>1</sup>.

De Miljoenennota 2008 (MJN) verschilt niet alleen in deze optimistische toonzetting van enkele van zijn recente voorgangers; er is ook sprake van een verbreding van de beleidsambities: behalve houdbare overheidsfinanciën wordt het beleid ook gericht op een "duurzame ontwikkeling". Het gaat, aldus de MJN, om een goede balans tussen financieel-economische houdbaarheid, sociale en ecologische houdbaarheid.<sup>2</sup>

Het accent op de duurzaamheid als leidraad voor de nieuwe begroting wordt gelegd op een moment van grote dynamiek in de internationale (economische) verhoudingen die van grote invloed is op de positie van Nederland en de Europese Unie. De Raad is eerder (adviezen MJN 2006 en 2007<sup>3</sup>) ingegaan op deze ontwikkelingen, mede naar aanleiding van rapporten van het Centraal Planbureau (hierna: CPB) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO), en kwam toen tot de volgende aanbevelingen:

- houd er rekening mee dat de structurele economische groei op middellange termijn lager zal zijn dan waaraan wij gewend zijn geraakt;
- creëer in tijden van economische opgang een structureel overschot op het overheidsbudget, zodat in economisch moeilijker tijden ombuigingen op overheidsuitgaven niet nodig zijn, waardoor voorkomen wordt dat de neerwaartse trend nog eens versterkt wordt;
- wees selectief in de overheidsuitgaven: schaf af wat niet meer nodig is, vooral onder invloed van de algemene welvaartsontwikkeling sinds de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw toen de huidige verzorgingsstaat in de steigers werd gezet. Investeer meer in kennis, leefklimaat, fysieke infrastructuur en veiligheid omdat zich op deze terreinen nieuwe opgaven manifesteren die vragen om een actief overheidsoptreden.

Naar het oordeel van de Raad tekent zich in ons deel van de wereld een ontwikkeling af waarin een duurzaam houdbare welvaart centraal komt te staan. Burgers zijn in ons land sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw in reële termen vier keer zo welvarend geworden.<sup>4</sup> Een beleid waarvan het succes vooral wordt afgemeten aan een zo hoog mogelijke economische groei past niet bij de huidige fase van onze economische ontwikkeling, noch bij de demografische ontwikkeling, en evenmin bij de wens en de noodzaak meer accent te leggen op duurzaamheid.

<sup>1</sup> Hoofdstuk 1.

<sup>2</sup> Hfdst 2. De Raad spreekt in het vervolg van dit advies in dit verband over "duurzaam houdbare welvaart".

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 3 en Kamerstukken II 2006/07, 30 800, nr. 3.

<sup>4</sup> De MJN stelt in paragraaf 1.4 vast dat binnen de EU alleen Luxemburg en Ierland een hoger inkomen per hoofd van de bevolking dan Nederland hebben.

Daarom meent de Raad dat de MJN 2008 terecht de ambitie heeft om een –potentieel fundamentele– verschuiving in de aanwending van publieke middelen te realiseren. Deze beleidskeuze is geen vrijblijvende; ze verplicht tot discipline in de aanwending van schaarse middelen: Wat draagt bij aan een duurzaam houdbare welvaart? Wie moeten daarvoor de lasten dragen? Waarvoor is de overheid in eerste instantie verantwoordelijk en waarvoor de particuliere sector?

Deze noodzaak tot selectiviteit houdt verband met het gegeven dat nieuwe investeringen ten behoeve van een duurzaam houdbare welvaart uiteraard wel gefinancierd dienen te worden binnen de kaders van het structurele begrotingsbeleid. De Raad heeft met instemming kennis genomen van de passages ter zake in hoofdstuk 3, die daaromtrent geen enkel misverstand laten bestaan. In die zin houdt de extra aandacht voor een duurzame ontwikkeling geen verlichting in van de budgettaire discipline, maar een verzwaring: er zullen binnen de uitgavenkaders scherpe keuzes moeten worden gemaakt om de beoogde nieuwe beleidsambities te kunnen realiseren. En er is de noodzaak de samenhang in de beleidsvoorstellen te bewaken teneinde schaarse middelen effectief in te zetten.

Resumerend: de aandacht voor "duurzame ontwikkeling" is naar het oordeel van de Raad een betekenisvolle duiding van de ambities van dit kabinet. Die ambities dwingen, nog meer dan anders, tot selectiviteit en samenhang: in de uitgaven nu in relatie tot voorzienbare uitgaven op de langere termijn (bijvoorbeeld uit hoofde van de vergrijzing en ten behoeve van het milieu); tussen uitgaven voor consumptie en investeringen; tussen de lasten opgelegd aan de verschillende generaties; in het onderscheid tussen wat tot het publieke en wat tot het private domein behoort.

De Raad meent dat deze selectiviteit en samenhang in de MJN 2008 nog onvoldoende herkenbaar zijn waardoor onzekerheid kan ontstaan over de gelijktijdige haalbaarheid van de gewenste (en noodzakelijke) financieel-economische, sociale en ecologische houdbaarheid. Het is de Raad overigens opgevallen dat deze ambities niet in de noodzakelijke Europese context zijn geplaatst. In de navolgende onderdelen gaat de Raad nader in op enkele andere in het oog springende punten.

## 2. Vergrijzingslast

Nieuwe schattingen van begin dit jaar van het Centraal Bureau voor de Statistiek over de gemiddelde leeftijd van mannen en vrouwen in de toekomst wijzen uit dat de vergrijzingslast in procenten Bruto Binnenlands Product (hierna: BBP) extra is verzwaard. Het aantal jaren dat mannen en vrouwen inmiddels gemiddeld ouder worden dan 65 jaar wordt steeds groter ten opzichte van de aannames bij de invoering van de AOW, in de jaren vijftig van de vorige eeuw.

In de kabinetsplannen wordt op drie manieren geprobeerd de vergrijzingslast op te vangen: een geleidelijk oplopend structureel overschot op het EMU-saldo naar 1% BBP in 2011, een groter draagvlak voor de toekomstige financiering van collectieve uitgaven door vergroting van de arbeidsparticipatie, en aanpassing van vergrijzingsgevoelige voorzieningen.

### a. *Reservering 1% BBP*

Met het realiseren van een structureel overschot op het EMU-saldo van 1% BBP wordt, zo stelt de MJN 2008, voor ongeveer 1/3 deel voorzien in de zgn. vergrijzingslast (van

3% BBP), die aangeeft welke reserveringen nodig zijn om de financiering van bestaande overheidsvoorzieningen ook in de toekomst veilig te stellen bij de gewijzigde demografische samenstelling van de bevolking. De MJN 2008 geeft aan dat de doelstelling uit het Coalitieakkoord van een structureel overschot van 1% BBP, naar de huidige inzichten, voor 2011 kan worden gerealiseerd. In de berekeningen zijn alle beleidsmaatregelen die dit kabinet zich heeft voorgenomen meegenomen. Voor het eerst lijkt een structureel begrotingsoverschot van deze orde van grootte ook metterdaad te kunnen worden gerealiseerd. Dat is opmerkelijk.<sup>5</sup>

*b. arbeidsparticipatie*

De problematiek van de zogenaamde vergrijzingslast kan ook (voor een deel) ondervangen worden door ervoor te zorgen dat het draagvlak voor de financiering van collectieve uitgaven in de toekomst wordt vergroot door middel van het verhogen van de arbeidsparticipatie. Blijkens het Beleidsprogramma<sup>6</sup> streeft het kabinet naar een verhoging van de arbeidsparticipatie van 70% nu naar 80% in 2016.<sup>7</sup> Dit is, ook internationaal gezien, een ambitieuze doelstelling.<sup>8</sup> Het Beleidsprogramma stelt vast dat met een netto-arbeidsparticipatie van 70% Nederland boven het EU-gemiddelde zit. De participatiegraad is in Nederland in de periode 1990-2000 bovendien sterk gestegen; vanaf 2002 is de arbeidsparticipatie in ons land per saldo stabiel.<sup>9</sup> De haalbaarheid van de gestelde doelen is naar het oordeel van de Raad geenszins gewaarborgd, gegeven het beleid dat in gang is gezet en in deze begroting wordt aangekondigd. De Raad wijst in dit verband op het volgende.

*gedeeltelijk arbeidsongeschikten*

Recente maatregelen van het kabinet maken de kansen op het realiseren van de 80% participatie doelstelling kleiner. De Raad doelt op het besluit om de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten van 45 tot 50 jaar opnieuw onder het oude schattingsbesluit te laten vallen. Het nieuwe schattingsbesluit dat in augustus 2004 was ingevoerd ter vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid blijkt in de praktijk in aanzienlijke mate bij te dragen aan de arbeidsinschakeling van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. De groep 45 tot 50 jarigen is omvangrijk: meer dan 115.000 personen. Voor hen is het oude schattingsbesluit van voor augustus 2004 weer van kracht geworden. Hiervan waren inmiddels circa 15.000 mensen geheel en 15.000 deels goedgekeurd en dus

<sup>5</sup> De Raad wijst er wel op, dat uit de MEV naar voren komt, dat de saldoverbetering voor 2008 vooral het gevolg is van sterk toenemende aardgasbaten, de gunstige conjunctuur en een aanzienlijke lastenverzwaring. Het zogenoemde robuuste EMU-saldo voor 2008 (daarin zijn de aardgasbaten, rentelasten, rente- en dividendontvangsten niet meegenomen) laat geen verbetering zien. Voor het houdbaar maken van de overheidsfinanciën op de langere termijn (wanneer de aardgasbaten afnemen) is dat robuuste saldo echter belangrijk.

<sup>6</sup> Samen werken samen leven. Beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV 2007-2011, blz. 46.

<sup>7</sup> Beleidsprogramma blz. 46. In het SER-advies nr. 06/08 Welvaartsgroei door en voor iedereen, waar in het Beleidsprogramma naar wordt verwezen, is gesteld dat de SER de helft van de vergrijzingsopgave wil opvangen via een hogere participatie. De arbeidsparticipatie gemeten in personen zou daarmee in 2040 op 80 procent uitkomen in plaats van 75%. In de MJN 2008 paragraaf 2.2 wordt vermeld dat het kabinet het streven van de sociale partners naar een substantiële verhoging van de arbeidsdeelname ondersteunt. "De ambitieuze doelstelling is om door te groeien naar een participatiegraad van 80% in 2016. Dat betekent dat er 330 duizend mensen meer moeten gaan werken bovenop de autonome stijging van de arbeidsparticipatie." Het is de Raad overigens opgevallen dat in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid bij beleidsartikel 42 wordt gesproken van een streven in 2016 te komen tot een bruto-arbeidsparticipatie (potentiële beroepsbevolking 20-64 jr.) van 80%. De Raad merkt op dat aan een verhoging van de bruto-arbeidsparticipatie geen betekenis toekomt in het kader van het vergroten van het draagvlak in verband met de vergrijzingslast.

<sup>8</sup> Uit OESO cijfers blijkt dat Nederland in de Europese Unie wat betreft de arbeidsparticipatie bij de top 4 hoort (Nederland moet alleen Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk voor laten) (OESO Employment Outlook 2007).

<sup>9</sup> OESO Employment Outlook 2007.

beschikbaar voor de arbeidsmarkt.<sup>10</sup> Zij zijn inmiddels weer ambtshalve volledig arbeidsongeschikt verklaard. Daarmee neemt voor deze groep arbeidsongeschikten de kans af om opnieuw toe te treden tot de arbeidsmarkt. Dit beperkt de mogelijkheid om de 80-procent participatie doelstelling te realiseren.

### *WAjong*

Blijkens de MEV komt bijna één op de twintig 18-jarigen in de WAjong.<sup>11</sup> De instroom in de WAjong per jaar is bijna verdubbeld van 7000 in 2001 tot 13 600 in 2006. Blijkens een recent advies van de Sociaal Economische Raad (SER) is 98% van alle Wajongers volledig arbeidsongeschikt verklaard.<sup>12</sup> Tegelijkertijd was in 2005 26% van de Wajongers werkzaam, ofwel in een regulier dienstverband ofwel in het kader van de Wet sociale werkvoorziening. De in het kader van de WAjong gehanteerde keuringssystematiek heeft aldus tot gevolg dat de keuring van Wajongers veelal leidt tot het oordeel 'volledig arbeidsongeschikt' maar dat dit kennelijk niet voor alle Wajongers betekent dat zij tot geen enkele arbeid in staat zijn.

De Raad merkt op dat als gevolg van deze systematiek een zeer omvangrijke groep jongeren levenslang afgesloten dreigt te raken van de reguliere arbeidsmarkt. Dit effect zal nog versterkt worden door de verhoging van de uitkering tot 75% van het wettelijk minimumloon, waartoe onlangs is besloten.

### *participatie van vrouwen*

De participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt is in ons land inmiddels niet minder dan elders in Europa; wel is het gemiddeld aantal uren dat zij werken minder dan elders.<sup>13</sup> Recente onderzoeken geven aan dat de voorkeur van ouders om (in ieder geval parttime) zelf kinderen te verzorgen moeilijk te beïnvloeden is.<sup>14</sup> Het CPB concludeert dat bij ongewijzigd beleid de stijging van de participatiegraad van vrouwen weliswaar zal doorzetten, maar dat de groei bij jongere cohorten zal afvlakken.<sup>15</sup>

In het Belastingplan 2008 wordt voorgesteld om de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting deels af te schaffen. Weliswaar concludeert het CPB dat een dergelijke maatregel een verhoging van de participatie van vrouwen tot gevolg heeft; het arbeidsaanbod in arbeidsjaren zal evenwel naar verwachting aanmerkelijk minder toenemen.<sup>16</sup> De overdraagbaarheid blijft verder bestaan voor gezinnen met kleine kinderen tot en met 5 jaar en voor partners die zijn geboren vóór 1972. Dit heeft tot gevolg dat de maatregel in het Belastingplan die een aanmerkelijk effect zou kunnen sorteren op de arbeidsparticipatie van vrouwen<sup>17</sup> van een groot deel van zijn werking wordt ontdaan.

<sup>10</sup> Zie de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de verlaging van de leeftijdsgrens voor de toepasselijkheid van het aangepaste Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten (Stb. 2004, 434) (Stcrt. 2007, nr. 109).

<sup>11</sup> MEV, paragraaf 5.1.3.

<sup>12</sup> Advies 'Meedoen zonder beperkingen. Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten'. SER, augustus 2007.

<sup>13</sup> Zie het advies van de Raad inzake het voorstel van wet van het lid Hamer houdende regels met betrekking tot een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang. Kamerstukken II, 2005/06, nr.4.

<sup>14</sup> Moeders, werk en kinderopvang in model, SCP 2007

<sup>15</sup> De structurele groei van het arbeidsaanbod op middellange termijn, CPB 2006, p.9

<sup>16</sup> Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen, CPB 2007, p.5

<sup>17</sup> De effecten van de overige door het CPB geanalyseerde maatregelen op de participatie van vrouwen is per saldo zeer beperkt. Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen, CPB 2007, p.5

### *andere beleidsopties*

De Raad heeft kennis genomen van de voornemens om met ingang van 2011 de lengte van de tweede tariefschijf in de inkomstenbelasting te bevriezen. Hierdoor wordt, ervan uitgaande dat de AOW premie niet wordt verhoogd, vooralsnog op bescheiden wijze, een naar het oordeel van de Raad onvermijdelijke verdere fiscalisering van de financiering van de AOW in gang gezet. Dit draagt bij aan een verdere verbreding van het draagvlak voor de financiering van de oudedagsvoorziening.

De Raad leidt uit de begrotingshoofdstukken af, dat het kabinet niet kiest voor, naar het oordeel van de Raad, voor de hand liggende verdere maatregelen, zoals het geleidelijk laten oplopen van de pensioengerechtigde leeftijd (waartoe in een aantal landen in Europa onlangs is besloten). Het kabinet heeft er bewust voor gekozen deze beleids optie buiten beschouwing te laten. Het meent kennelijk dat de ingezette maatregelen ter verhoging van de participatiegraad volstaan.

Uit berekeningen van CPB blijkt dat de effecten van participatiebeleid op het houdbaarheidstekort<sup>18</sup> in procenten van het BBP per saldo beperkt zijn. Specifieke maatregelen die tot doel hebben vrouwen, lager opgeleiden of ouderen te (re)activeren, leiden tot een verlaging van het houdbaarheidstekort van niet meer dan 0,2 procent. Alleen het geleidelijk (generiek) verhogen van de pensioenleeftijd naar 67 jaar over een periode van 20 jaar leidt tot een substantiële verlaging van het houdbaarheidstekort in procenten van het BBP van meer dan een half procent (0,6%).<sup>19</sup>

De Raad wijst erop, dat naarmate langer wordt gewacht met het invoeren van maatregelen die een betekenisvolle bijdrage kunnen leveren aan het opvangen van de vergrijzingslast, die maatregelen die op termijn onontkoombaar zijn, ingrijpender zullen zijn en op minder draagvlak kunnen rekenen. Reeds nu zijn er tekenen dat de solidariteit tussen werkenden en niet (meer) werkenden onder druk komt te staan.

Ter afsluiting van dit deel van zijn advies adviseert de Raad aan te geven welke relatieve bijdragen aan de 80% participatiedoelstelling van de onderscheiden groepen verwacht worden en hoe deze resultaten dienen te worden bereikt. Het zonder nadere toelichting inboeken van de 80% participatie overtuigt niet.

### 3. Productiviteit

Figuur 2.1 geeft weer dat de jaarlijkse groei van het arbeidsaanbod afneemt en het arbeidsaanbod vanaf 2020 in absolute zin zal afnemen. Economische groei zal voor een steeds groter deel voortkomen uit productiviteitsgroei. De teksten in de MJN 2008 onderkennen dit voluit; de budgettaire reserveringen zijn minder sprekend.

De Raad is zich ervan bewust dat productiviteitsgroei niet "besteld" kan worden van achter een overheidsbureau; innovatie is immers vooral een eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en instellingen zelf. De taak van de rijksoverheid is primair om ruimte en middelen te bieden voor excellent onderwijs en onderzoek ter bevordering van een gunstig klimaat voor innovatie en daarmee voor het realiseren van

<sup>18</sup> De term houdbaarheidstekort geeft aan dat bij ongewijzigd beleid de overheidsfinanciën gezien de demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen op lange termijn niet houdbaar zijn.

<sup>19</sup> Houdbaarheidseffecten van participatiebeleid, CPB notitie 19 januari 2007.

productiviteitsgroei.<sup>20</sup> Gelet op het toenemend belang van de factor productiviteit in de samenstelling van de economische groei is er naar het oordeel van de Raad alle aanleiding over een brede linie gunstige voorwaarden voor innovatie te creëren.<sup>21</sup> De MJN wijst terecht op de noodzaak van een hoogwaardig onderwijssysteem en excellente onderzoeksinstituten teneinde verdere productiviteitsgroei te kunnen realiseren.<sup>22</sup>

Bij wijze van voorbeeld wijst de Raad op de volgende budgettaire reserveringen in de MJN 2008 voor innovatie. In pijler 2 (innovatie) wordt 13 mln. uitgetrokken voor innovatievouchers; 15 mln. voor maatschappelijke innovatie en 10 mln. voor Kennis van Klimaat. De budgettaire reserveringen voor onderwijs en onderzoek bedragen in 2008 38 mln. extra voor onderzoek en 20 mln. uit het FES voor Genomics en Bio Medical Materials. Bij elkaar wordt in het komende jaar een kleine 100 mln. extra uitgegeven aan innovatie en onderzoek.

Ter vergelijking: 90 mln. wordt in 2008 uitgetrokken voor de eerste tranche van het "gratis" maken van schoolboeken in het voortgezet onderwijs<sup>23</sup> en ruim 500 mln. voor het verhogen van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en het terugdraaien van het nieuwe schattingsbesluit voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten van 45 tot 50 jaar.

Elke uitgave heeft haar eigen "verhaal" en ratio. Waar het de Raad om gaat is aandacht te vragen voor de opgave weerstand te bieden aan "de dwingende kracht van het bestaande". Alleen dan kan metterdaad gevolg worden gegeven aan de op dit punt overtuigende analyse in hoofdstuk 2 van de MJN en worden toegegroeid naar een duurzaam houdbare welvaart. Daarvoor is nodig consequent en substantieel het aandeel van consumptieve uitgaven in de overheidsbestedingen in te ruilen voor investeringsuitgaven.<sup>24</sup>

De MJN 2008 geeft, gelet op de beleidsambitie duurzame ontwikkeling, naar het oordeel van de Raad, te weinig blijk van deze noodzakelijke verdere aanpassing van de voorzieningen in de verzorgingsstaat aan de inmiddels gewijzigde omstandigheden alsmede van het noodzakelijke scherpere onderscheid tussen wat tot de publieke en wat tot de private verantwoordelijkheid gerekend dient te worden.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> De Raad verwijst naar de analyse van de Raad voor Economisch Adviseurs in zijn advies van 25 november 2005 inzake Innovatie en economische groei (Kamerstukken II 2005/06, 30 385, nr. 2). Daarin wordt uiteengezet dat investeringen in hoger onderwijs en O&O van groot belang zijn voor innovatie, en daarmee voor economische groei. Daarnaast dient volgens de REA de aandacht in het innovatiebeleid te verschuiven van ondersteuning aan en bescherming van zittende partijen, of partijen die in het verleden succes hebben gehad, naar een brede steun voor de uitdagers (geen innovatiebeleid zonder mededingingsbeleid), en dienen regels en subsidies die technische vooruitgang verhinderen, te worden geschrapt.

<sup>21</sup> In Nederland blijven de investeringen in hoger onderwijs en ICT als percentage van het BBP structureel achter bij de top (Zweden, Finland en Verenigde Staten). De REA komt tot de conclusie dat indien Nederland een investeringsniveau aanneemt dat past bij de Europese koplopers als Finland of Zweden, twee tot drie procent BBP meer aan investeringen in kennis moeten worden gependend door overheid en bedrijfsleven gezamenlijk. Paragraaf 2.3.

<sup>22</sup> De Raad adviseert aan te geven welk doel hiermee in het streven naar duurzame ontwikkeling wordt gediend.

<sup>23</sup> De ontwikkeling van de consumptieve uitgaven in de sfeer van de volksgezondheid vragen in dit verband in het bijzonder de aandacht.

<sup>24</sup> Bouwstenen voor een dergelijke verdere aanpassing worden geleverd in de nota "Nieuwe Accenten op het terrein van werk en inkomen" (Kamerstukken II 2004/05, 29 804, nr. 1) en het WRR-rapport "De verzorgingsstaat herwogen" (2006).

#### 4. Tekorten in onderwijs en zorg

Er dreigen aanzienlijke structurele tekorten aan arbeidskrachten in onder meer het onderwijs en de zorg. Het is de Raad opgevallen dat in het Beleidsprogramma een pleidooi wordt gehouden voor meer mensen aan de slag in het onderwijs, èn in de zorg, terwijl ook nog 50.000 extra vrijwilligers en mantelzorgers worden voorzien. Een confrontatie van deze behoefte aan extra arbeidskrachten met de structurele spanningen op de arbeidsmarkt vond in dit document evenwel nog niet plaats. In de begrotingshoofdstukken 2008 wordt dit gemis niet goedge maakt. De Raad is van oordeel dat het veilig stellen van een toereikende arbeidsbezetting in onderwijs en zorg bij uitstek een overheidsverantwoordelijkheid is, die prioriteit toekomt. De Raad adviseert alsnog aan te geven hoe deze knelpunten in onderwijs en zorg met de huidige en te verwachten situatie op de arbeidsmarkt effectief aangepakt gaan worden.

#### 5. Wonen

In de MJN wordt opgemerkt dat de fysieke herstructurering in Nederland goed op de rails staat, maar nog lang niet overal af is. De Raad mist in dit verband een duidelijk beleid gericht op de infrastructurele houdbaarheid (vervoer), waarvoor het Rijk bij uitstek de verantwoordelijkheid draagt.

In de fysieke herstructurering zet het kabinet wél fors in op het beter mogelijk maken van wooncarrières in de aandachtswijken en voldoende betaalbare huisvesting van goede kwaliteit voor de lage inkomens. Bij het bevorderen van een gevarieerde, kwalitatief goede woningvoorraad wordt specifieke aandacht besteed aan maatschappelijke participatie en de gezondheid van de bewoners. Daarbij wordt een relatie gelegd tussen de landelijke nieuwbouwpoging (80-100 duizend woningen per jaar) en de ambities in de wijk.<sup>26</sup>

De Raad onderschrijft de beleidsdoelstelling maar constateert een discrepantie tussen de bemoeienis van het Rijk met woning- en wijk problematiek op lokaal niveau en het ontbreken van beleidsvoornemens ten aanzien van het kopen en huren van woningen waarvoor het Rijk zelf de verantwoordelijkheid draagt.

Ten aanzien van het eerste vraagt de Raad zich af of de actieve bemoeienis van het Rijk de verantwoordelijkheid op gemeentelijk niveau niet dreigt te ondergraven. Bestaand gemeentelijk beleid kan gemakkelijk bekneeld raken tussen mechanismen op lokaal niveau en de nieuwe bestuurlijke mechanismen van beschikbaar te stellen rijksmiddelen. De Raad meent dat het meer voor de hand had gelegen te analyseren welke knelpunten er zijn in de gemeentelijke beleidsaanpak van wijkverbetering om vervolgens na te gaan hoe rijksbeleid gemeentebesturen behulpzaam kan zijn om die knelpunten te verhelpen.

Ten aanzien van het tweede heeft de Raad al eerder opgemerkt dat van het overheidsbeleid inzake het huren of in eigendom hebben van een huis niet altijd positieve effecten uitgaan.<sup>27</sup> Het gaat daarbij om de fiscale aftrekbaarheid van hypotheeklasten, alsmede om het beleid op het terrein van de huurprijzen, de huurtoeslag en de rol en positie van de corporaties. De hiermee gemoeide middelen leggen een te groot beslag op de overheidsfinanciën. Mede in het licht van de

<sup>26</sup> Paragraaf 2.4.

<sup>27</sup> Zie laatstelijk het advies over de Miljoenennota 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800, nr. 3).

houdbaarheid van de overheidsfinanciën<sup>28</sup>, is er al langer aanleiding dit beleid kritisch tegen het licht te houden.

De Raad acht het een gemis dat bij alle ambities en plannen juist op dit beleid noch in het Beleidsprogramma, noch in de MJN of de begrotingshoofdstukken, wordt ingegaan. Er wordt geen beleid aangekondigd om deze al jarenlang gesignaleerde problematiek aan te pakken. De status quo wordt bevroren, met alle maatschappelijk en budgettaire gevolgen van dien.

#### 6. Kwaliteit rijksoverheid

In het Beleidsprogramma wordt ter uitvoering van de financiële afspraken in het Coalitieakkoord een reductie van de rijksoverheid (Hoge Colleges, ministeries, ZBO's) met bijna 13.000 ambtenaren voorzien (met een budgettair beslag van 630 mln.). Deze reductie wordt gedifferentieerd naar de onderdelen beleidsvorming (minus 20%), ondersteuning (minus 25%) en inspecties (minus 20%). De uitvoerende diensten zullen naar verhouding worden gespaard, terwijl bepaalde beleidsonderdelen in het bijzonder die betrekking hebben op de veiligheid, zullen worden versterkt.

De Raad heeft om een aantal redenen twijfels over de wijze waarop deze reductie zal worden geëffectueerd. Allereerst is er geen rekening gehouden met de factoren die het functioneren van ambtelijke diensten in vergaande mate bepalen: de ambities ten aanzien van wat de overheid moet en kan doen en het functioneren van de politieke instituties, in het bijzonder de besluitvorming door regering en Staten-Generaal. Er ontbreekt een scherpe analyse van de problemen die met de reducties moeten worden opgelost.

Een publiek debat over de kwaliteit van het openbaar bestuur is nodig. Een dergelijk debat moet niet worden versmald tot een discussie over het aantal (rijks-) ambtenaren. Het blijft ook opmerkelijk dat er zelden wordt teruggegrepen op de resultaten van eerdere veranderingsoperaties, zoals recent het programma 'Andere Overheid'. De kwantitatieve benadering miskent de inhoudelijke waarde van een bureaucratie. De overheid moet ertegen waken haar medewerkers niet louter als kostenpost maar vooral ook als kapitaal te beschouwen.

Daarnaast wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de verschillende beleidsterreinen. Weliswaar wordt de reductie gedifferentieerd maar door welke criteria de onderdelen "beleidsvorming, ondersteuning, inspecties en uitvoering" worden bepaald is onduidelijk. Het gewicht van die onderdelen ligt op de verschillende terreinen ook verschillend. Ook is er onvoldoende inzicht in de groei van het aantal functionarissen in de gehele beleidsketen op de verschillende terreinen in de afgelopen 20 jaar en de verhouding tussen de directe en indirecte kosten op die terreinen. Zonder deze cijfers is niet op voorhand in te zien waarom sommige beleidsonderdelen van de reductie worden uitgesloten of anders worden aangeslagen.

Niet duidelijk is ook hoe deze algemene reducties passen op de noodzaak de inhoudelijke deskundigheid binnen de departementen te versterken. Door verzelfstandiging en privatisering van uitvoerende diensten en door het uitbesteden van steeds meer taken is die deskundigheid sterk verminderd. De overheid moet

<sup>28</sup> Zie in dit verband het Twaalfde rapport van de Studiegroep begrotingsruimte, Vergrijzing en houdbaarheid, 22 juni 2006.



echter op verschillende beleidsterreinen een inhoudelijke gesprekspartner kunnen zijn. Tenslotte is niet duidelijk hoe de voorgestelde reducties passen bij de grote beleidsambities zoals in de MJN 2008 uiteengezet. Ook zij zullen hun weerslag hebben op de samenstelling en omvang van de ambtelijke organisatie.

Gelet op het bovenstaande valt naar het oordeel van de Raad niet op voorhand in te zien waarom deze voorgenomen reducties uiteindelijk anders zullen uitpakken dan eerdere reducties in de afgelopen 20 jaar.

#### 7. 70 doelen en 10 projecten: selectiviteit en samenhang

De MJN 2008 beschrijft de ambitie om te komen tot een verschuiving in de aanwending van publieke middelen in de richting van meer duurzame ontwikkeling. Een samenhangend beleid op basis van selectiviteit is nodig om de gestelde beleidsdoelen te kunnen verwezenlijken. Op verschillende onderdelen is naar het oordeel van de Raad twijfel mogelijk over de vraag of de gestelde doelen met de voorgestelde beleidsmaatregelen wel kunnen worden gerealiseerd.

Daarbij komt dat in het Beleidsprogramma verwachtingen<sup>29</sup> zijn gewekt omtrent het oplossen van door burgers aangedragen concrete problemen. Het inlossen van die verwachtingen heeft geleid tot het formuleren van een reeks van instrumenten (het Beleidsprogramma bevat een optelsom van 70 doelen en 10 projecten), waarop bewindspersonen "afgerekend" willen worden.

Het is de Raad niet altijd duidelijk hoe deze 70 doelen en 10 projecten afzonderlijk en gezamenlijk passen in de bredere beleidsdoelstellingen op de lange termijn. Voor de noodzakelijke selectiviteit en samenhang is het nodig dat een aantal essentiële vragen in de dialoog met de samenleving niet uit het zicht verdwijnen: is de overheid als eerste aan zet of is de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en burgers in het geding? En als er een overheidsverantwoordelijkheid is: op welk niveau van de overheid: lokaal, nationaal, Europees? Wegen overheidsoptreden en de lasten, verbonden aan uitvoering, toezicht en controle voldoende op tegen wat wordt beoogd te bewerkstelligen?

De Raad van State geeft U in overweging het hierbij gaande ontwerp van de Miljoenennota 2008 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,

<sup>29</sup> Het is de Raad opgevallen dat het Beleidsprogramma geen ombuigingen bevatte, noch lastenverzwaringen. De MJN 2008 is in zoverre vollediger.