

Vergaderjaar 2007–2008

31 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 3

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 september 2007 en het nader rapport d.d. 13 september 2007 over de Miljoenennota 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 3 september 2007, nummer 07 002721, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2008 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2007, nr. W06.07 0268/III, moge ik U hierbij aanbieden.

1. 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»¹.

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.²

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 2007³) 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*

¹ Hoofdstuk 1.

² Hfdst 2. De Raad spreekt in het vervolg van dit advies in dit verband over «duurzaam houdbare welvaart».

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

- 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.¹ 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.

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 verzwarende: 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.

De Ontwerp-Miljoenennota 2008 geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De adviezen en suggesties van de Raad zullen hieronder stuk voor stuk worden besproken. Het kabinet wil echter beginnen met het uitspreken van zijn welgemeende waardering voor het Raadsadvies. Het advies is getiteld «ambitie, selectiviteit en samenhang» en naar de mening van het kabinet zijn deze termen zeker van toepassing op het Raadsadvies. Uit het advies spreekt een duidelijke ambitie en er wordt een samenhangende selectie gemaakt van enkele belangrijke thema's. Hiermee geeft de Raad opnieuw blijk van een heldere focus en visie.

¹ 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.

In zowel de inleiding als het slot van het advies stelt de Raad dat het in de Ontwerp-Miljoenennota aan selectiviteit ontbreekt. Daarbij wordt gewezen op het grote aantal doelstellingen in het Beleidsprogramma. Bovendien wijst de Raad erop dat het belangrijk is, dat een aantal essentiële vragen over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid wordt beantwoord.

Het kabinet wenst te benadrukken dat de doelstellingen geplaatst zijn binnen de zes zogeheten «pijlers». Hieruit blijkt wel degelijk de focus van het beleid. Overigens heeft de overheid in aanvulling op de meer dan 70 doelstellingen nog tal van andere verantwoordelijkheden waaraan zij zich niet kan (en wil) onttrekken.

De opmerking van de Raad over de rol en verantwoordelijkheidsverdeling van de overheid wordt ten volle onderschreven. Een bezinning op de rol van de overheid is een verplicht onderdeel van de beleidsvoorbereiding. Afhankelijk van het beleidsgebied worden verschillende keuzes gemaakt. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de legitimiteit van het overheidsingrijpen. Een goede rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende overheden, burgers en het maatschappelijk middenveld is cruciaal. Daarom is «samen» één van de kernthema's in het Coalitieakkoord. Daarom ook is ervoor gekozen om eerst te overleggen met burgers en het maatschappelijk middenveld, alvorens verdere invulling te geven aan het beleid en de verdeling van de enveloppen.

¹ 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.

² Samen werken samen leven. Beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV 2007–2011, blz. 46.

³ 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.

⁴ 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).

⁵ OESO Employment Outlook 2007.

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 verzwaaard. 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.¹

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 Beleidsprogramma² streeft het kabinet naar een verhoging van de arbeidsparticipatie van 70% nu naar 80% in 2016.³ Dit is, ook internationaal gezien, een ambitieuze doelstelling.⁴ 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.⁵ 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 beschikbaar voor de arbeidsmarkt.¹ 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.² 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.³ 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.⁴ Recente onderzoeken geven aan dat de voorkeur van ouders om (in ieder geval parttime) zelf kinderen te verzorgen moeilijk te beïnvloeden is.⁵ 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.⁶

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.⁷ 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 vrouwen⁸ van een groot deel van zijn werking wordt ontdaan.

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 bevroren. 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

¹ Zie de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de verlaging van de leeftijds-grens voor de toepasselijkheid van het aangepaste Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten (Stb. 2004, 434) (Stcrt. 2007, nr. 109).

² MEV, paragraaf 5.1.3.

³ Advies «Meedoen zonder beperkingen. Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten». SER, augustus 2007.

⁴ 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.

⁵ Moeders, werk en kinderopvang in model, SCP 2007

⁶ De structurele groei van het arbeidsaanbod op middellange termijn, CPB 2006, p. 9.

⁷ Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen, CPB 2007, p. 5.

⁸ 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.

er bewust voor gekozen deze beleidsoptie 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 houdbaarheidstekort¹ 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%).²

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.

2. Vergrijzingslast

a. reservering 1% BBP

De Raad spreekt zich uit over de omvang van de vergrijzingslast en het deel daarvan dat gedurende de kabinetsperiode wordt opgelost. De bijdrage van het kabinet aan de oplossing van de houdbaarheidsproblematiek bestaat niet alleen uit het bereiken van een begrotingsoverschot van 1% maar ook uit het nemen van maatregelen die ná 2011 bijdragen aan het opvangen van het houdbaarheidsprobleem. In tegenstelling tot wat de Raad suggereert, is het dus niet zo dat de «eenderde bijdrage aan het oplossen van de houdbaarheidsproblematiek» volledig bestaat uit het overschot van 1,0 procent BBP in 2011. De teksten hierover in de Concept-Miljoenennota waren niet helder en zijn aangepast naar aanleiding van het commentaar van de Raad.

Het primair robuust EMU-saldo (dus gecorrigeerd voor conjunctuur, aardgas en rente) verbetert tijdens de kabinetsperiode volgens cijfers van het CPB³ van een tekort van – 1,0 procent BBP in 2007 naar een overschot van + 0,2 procent in 2011. Er is besloten tot een aantal maatregelen die direct aangrijpen bij de vergrijzingskosten en daarom ook ná 2011 een bijdrage leveren van minimaal 0,7 procent aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing. Het kabinet is het eens met de Raad dat het bereiken van een structureel overschot van 1 procent BBP in 2011 ambitieus (in de woorden van de Raad: «opmerkelijk») is. Het is ook nodig in het licht van de nu al beginnende vergrijzing, de aangepaste Ontwerp-Miljoenennota laat zelfs een structureel overschot van 1,1 procent in 2011 zien.

b. Arbeidsparticipatie

De Raad geeft in zijn advies aan dat het verhogen van de arbeidsdeelname een bijdrage kan leveren aan de financiële houdbaarheid in het licht van de vergrijzing. Anderzijds wordt gesteld dat de haalbaarheid van het doel om de arbeidsparticipatie te verhogen van 70 procent nu tot 80 procent in 2016 onvoldoende wordt geborgd. Daarbij wordt er op gewezen dat de arbeidsdeelname in Nederland al boven het Europees gemiddelde ligt, en dat het niet eenvoudig is de arbeidsdeelname verder omhoog te brengen. Verder stelt de Raad dat door de toenemende instroom in de WAJONG een omvangrijke groep jongeren levenslang afgesloten dreigt te raken van de reguliere arbeidsmarkt en dat de recente maatregelen van het kabinet rond de WAO de kans op het realiseren van de 80%-doelstelling verkleinen. De Raad wijst bovendien op berekeningen van het CPB waaruit blijkt dat de effecten van participatiebeleid op het houdbaarheidstekort relatief beperkt zijn, en dat alleen het verhogen van de pensioenleeftijd een betekenisvolle bijdrage levert.

Het kabinet onderschrijft het belang van het verhogen van de arbeidsdeelname om het financiële probleem van de vergrijzing op te vangen. Het kabinet is het

¹ De term houdbaarheidstekort geeft aan dat bij ongewijzigd beleid de overheidsfinanciën gezien de demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen op lange termijn niet houdbaar zijn.

² Houdbaarheidseffecten van participatiebeleid, CPB notitie 19 januari 2007.

³ Het Ministerie van Financiën maakt zelf geen berekeningen van het primair robuust saldo, daarom wordt hier verwezen naar cijfers van het CPB.

ook met de Raad eens dat de doelstelling om de arbeidsdeelname te verhogen tot 80 procent ambitieus is. Deze doelstelling is overigens geënt op het recente advies van de SER voor de middellange termijn, waarin sociale partners deze doelstelling met elkaar zijn overeengekomen, in het kader van de houdbaarheid van de collectieve voorzieningen. Zonder een breed draagvlak en een actieve inzet van werkgevers en werknemers zou deze ambitie ook moeilijk haalbaar zijn. Met de sociale partners zal verder worden verkend welke maatregelen nodig zijn om de ambities te verwezenlijken. De door de Raad gewenste concretisering zal zijn beslag krijgen via het project «Iedereen doet mee».

De Raad stelt vraagtekens bij de mate waarin de participatiedoelstelling wordt geborgd. Een aantal observaties is hierbij van belang. Ten eerste wordt een deel van de toename van de huidige participatiegraad van 70% naar het beoogde doel van 80% bereikt door een autonome stijging van de arbeidsdeelname. Deze autonome stijging is grotendeels het gevolg van de hogere arbeidsdeelname van jongere cohorten vrouwen.

Ten tweede is de stijging van de participatie niet alleen het gevolg van betere financiële prikkels. De arbeidsdeelname van vrouwen is tussen 1990 en nu gestegen met meer dan 15 procentpunt. Dit is veel meer dan verwacht zou mogen worden enkel op basis van verbeterde financiële prikkels. Een cultuuromslag onder vrouwen speelde een minstens zo belangrijke rol, en heeft eraan bijgedragen dat de oude standaard van het kostwinnersmodel grotendeels is vervangen door de nieuwe standaard van het anderhalfverdienersmodel.

Recent lijkt de sterk toegenomen vraag naar naschoolse en tussenschoolse opvang aan te geven dat een combinatie van slim beleid en financiële prikkels effectief kan zijn. De mogelijkheden voor participatieverhoging op lange termijn reiken dus verder dan wat nu ingeschat kan worden op basis van de effectiviteit van financiële prikkels.

De WAJONG is voor het kabinet een bron van zorg. Mede op basis van het recente advies van de SER zal worden nagegaan welke maatregelen nodig zijn om zoveel mogelijk jongeren uit deze doelgroep actief bij de arbeidsmarkt te betrekken.

De Raad geeft aan dat de aanpassing van de WAO en AOW-leeftijd bij zouden kunnen dragen aan de 80%-doelstelling. Het kabinet maakt langer doorwerken financieel aantrekkelijker, maar de keuzevrijheid van de werknemers staat hierbij voorop. Het kabinet wil hierbij aantekenen dat het streven naar een hogere arbeidsdeelname in samenhang moet worden gezien met sociale doelstellingen en voldoende dient aan te sluiten bij de preferenties van werknemers. In sommige gevallen is hierbij sprake van een uitruil tussen economische doelmatigheid en sociale doelstellingen. In dit licht kan ook de stellingname van het kabinet rond WAO en AOW worden gezien.

Naast de door de Raad genoemde specifieke maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie zet het kabinet ook in op algemene lastenverlichting op arbeid. Hiertoe wordt onder andere het werknemersdeel van de WW-premie geleidelijk afgebouwd.

¹ 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.

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 productiviteitsgroei.¹ 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.¹ De MJN wijst terecht op de noodzaak van een hoogwaardig onderwijsstelsel en excellente onderzoeksinstituten teneinde verdere productiviteitsgroei te kunnen realiseren.²

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 onderwijs³ 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.⁴

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.⁵

3. Productiviteit

De Raad onderschrijft de analyse van het kabinet dat het belang van productiviteitsgroei toeneemt in het licht van de vergrijzing, maar acht de budgettaire reserveringen minder sprekend. Ter illustratie worden de intensiveringen op het terrein van innovatie en onderzoek vergeleken met de extra uitgaven voor het gratis maken van boeken in het voortgezet onderwijs. Naar het oordeel van de raad is er alle aanleiding over een brede linie gunstige voorwaarden voor innovatie te creëren. Hierbij tekent de Raad aan dat innovatie vooral een eigen verantwoordelijkheid is van bedrijven en instellingen zelf.

Het kabinet is het met de Raad eens dat er goede voorwaarden geschapen moeten worden voor innovatie. Aan de lastenkant wordt bijvoorbeeld gewerkt aan de versterking van het innovatieve vermogen door € 115 miljoen aan extra middelen voor de WBSO. Een belangrijke lijn van het kabinetsbeleid is te komen tot een effectievere inzet van bestaande financiële middelen voor onderzoek en innovatie. Dit sluit aan bij de bekende analyse dat Nederland veel kennis in huis heeft, maar dat dit onvoldoende doorvertaald wordt in nieuwe producten en toepassingen, de zogenaamde kennisparadox. Deze paradox wordt onder andere zichtbaar in het feit dat de publieke R&D-uitgaven in Nederland boven het Europees gemiddelde liggen en de private R&D-uitgaven Europees gezien juist achterblijven. Om de productieve kracht van kennis te vergroten wil het kabinet de invloed van de gebruiker op het toegepaste onderzoek van kennisinstellingen versterken, is met TNO en de Grote Technologische Instituten afgesproken dat vraagprogrammering in 2010 rond moet zijn en wordt bij de verdeling van middelen strenger gekeken naar kwaliteit en kansen voor benutting. Daarnaast wordt de effectieve inzet van publieke middelen voor onderzoek verbeterd door deze terecht te laten komen bij de beste onderzoekers.

¹ 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.

² Paragraaf 2.3.

³ De Raad adviseert aan te geven welk doel hiermee in het streven naar duurzame ontwikkeling wordt gediend.

⁴ De ontwikkeling van de consumptieve uitgaven in de sfeer van de volksgezondheid vragen in dit verband in het bijzonder de aandacht.

⁵ 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, en 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.

4. Arbeidsmarkttekorten in onderwijs en zorg

De Raad is van oordeel dat het veiligstellen van een toereikende arbeidsbezetting in onderwijs en zorg bij uitstek een overheidsverantwoordelijkheid is die prioriteit toekomt. De Raad adviseert aan te geven hoe de knelpunten in onderwijs en zorg met de huidige en te verwachten situatie op de arbeidsmarkt effectief aangepakt gaat worden.

Met betrekking tot het onderwijs merkt het kabinet op dat er bewust is gewacht op het rapport van de commissie onder leiding van de heer A. Rinnooij Kan. Deze commissie is ingesteld om advies uit te brengen over het verder professionaliseren van het beroep leraar, het verminderen van werkdruk en het terugdringen van het dreigende lerarentekort. Het kabinet heeft dit advies deze week ontvangen en zal op korte termijn met een reactie komen.

Met de vergrijzing komt ook de zorgarbeidsmarkt mogelijk onder druk te staan. Tussen de tekorten op de zorgarbeidsmarkt en de onderwijsarbeidsmarkt bestaan overigens grote verschillen. De tekorten in het onderwijs vloeien voort uit een geringer aanbod door de vergrijzing van het lerarencorps in de komende jaren. De tekorten voor de zorg worden vooral veroorzaakt door een toenemende vraag naar zorg door technologische ontwikkelingen en de vergrijzing. Het kabinet spant zich in om te zorgen voor voldoende arbeidsaanbod in de zorgsector in verhouding tot de vraag. In het Beleidsprogramma en de Miljoenennota wordt een groot aantal maatregelen genoemd, zoals imagoverbetering, arbeidsbesparende inzet van ICT en het verhogen van de deeltijdpercentages van zorgwerkers. Voor het bereiken van een positieve kentering worden in de jaren 2008 tot en met 2011 extra middelen beschikbaar gesteld (€ 59,7 miljoen in 2008 oplopend tot € 78,8 miljoen in 2011). In overleg met het zorgveld wordt toegewerkt naar een actieplan met concrete maatregelen.

In het najaar zal het kabinet met een arbeidsmarktbrief nader ingaan op de aankondigd.

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 nieuwbouwopgave (80–100 duizend woningen per jaar) en de ambities in de wijk.¹

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

¹ Paragraaf 2.4.

ondergraven. Bestaand gemeentelijk beleid kan gemakkelijk bekneld 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.¹ 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 houdbaarheid van de overheidsfinanciën², 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.

5. Wonen

De Raad vraagt zich af of de actieve bemoeienis van het Rijk met woning- en wijkproblematiek op lokaal niveau de gemeentelijke verantwoordelijkheid terzake niet dreigt te ondergraven.

Het kabinet hanteert de gemeentelijke verantwoordelijkheid en het bestaand gemeentelijk beleid als uitgangspunt. Gemeenten hebben de taak coördinatie te voeren over wonen, werken, onderwijs en jeugd- en ouderenvoorzieningen. De aanpak die wordt beschreven in het Actieplan Krachtwijken heeft dan ook een *bottom-up* karakter. Het is de gemeente die, samen met andere betrokkenen op lokaal niveau, vaststelt welke knelpunten er zijn en welke acties gewenst zijn. Het Rijk heeft een aanjagende en faciliterende rol.

De Raad vindt het een gemis dat geen beleid wordt aangekondigd om de al jarenlang gesignaleerde problematiek rond het overheidsbeleid inzake het huren of in eigendom hebben van een huis aan te pakken.

Het kabinet heeft ervoor gekozen vooral in te zetten op een vergroting van het aanbod van woonruimte, onder andere door te streven naar een volume van tussen de 80 000 en 100 000 nieuwbouwwoningen per jaar. Hierover worden ook afspraken gemaakt met de woningbouwcorporaties.

In het kader van de opmerking in de Ontwerp-Miljoenennota dat de fysieke herstructurering in Nederland goed op de rails staat, maar nog lang niet af is, mist de Raad een duidelijk beleid gericht op de infrastructurele houdbaarheid (vervoer). De aanpak van de fysieke infrastructuur heeft de aandacht van het kabinet, immers, naast de stapsgewijze invoering van een gedifferentieerde kilometerprijs zet het kabinet in op gerichte investeringen in het wegennetwerk via bijvoorbeeld het Urgentieprogramma Randstad. Gedurende deze kabinetsperiode gaat er veel extra geld naar het Infrastructuurfonds door afspraken uit het Coalitieakkoord én doordat er daarenboven sprake is van een reële groei. Hiermee wordt, zoals afgesproken in het Coalitieakkoord, uitvoering gegeven aan de Nota Mobiliteit. Ook streeft het kabinet naar het versterken van het openbaar vervoer waaronder het realiseren van 5% groei van het personenvervoer per spoor per jaar.

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,

¹ Zie laatstelijk het advies over de Miljoenennota 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800, nr. 3).

² Zie in dit verband het Twaalfde rapport van de Studiegroep begrotingsruimte, Vergrijzing en houdbaarheid, 22 juni 2006.

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 zelfstandiging en privatisering van uitvoerende diensten en door het uitbesteden van steeds meer taken is die deskundigheid sterk verminderd. De overheid moet 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.

6. Kwaliteit Rijksoverheid

De Raad plaats enkele kritische kanttekeningen bij de reductie van de Rijksoverheid. Allereerst vreest hij dat te weinig rekening wordt gehouden met de politieke factoren die het functioneren van ambtelijke diensten bepalen. Ten tweede zou de inhoudelijke waarde van de bureaucratie miskend worden en zou onvoldoende onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende beleidsterreinen. Tot slot ziet de Raad niet hoe de reducties passen op de noodzaak de inhoudelijke deskundigheid binnen de departementen te versterken.

De Raad stelt bovendien – terecht – dat de overheid ervoor moet waken haar medewerkers louter als kostenpost te zien.

Het kabinet heeft waardering voor de ambtenaren bij de Rijksdienst en de geleverde ambtelijke prestaties. Ontwikkelingen in de maatschappij en in het openbaar bestuur laten de ambtelijke dienst echter niet ongemoeid. Deze zal flexibel moeten inspelen op veranderingen, alerter en sneller dan vroeger, op een wijze die vaak niet past in de klassieke indeling van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie. Het kabinet is daarom van mening dat het ambtelijke apparaat van de Rijksdienst kleiner en beter kan, zowel door werkzaamheden anders te organiseren als door het laten vervallen van werkzaamheden.

In het Coalitieakkoord is het door de SG's gemaakte rapport «De verkokering voorbij» overgenomen. Dit rapport bouwde voort op een eerder SG-rapport, getiteld «In dienst van het Rijk». Kern van deze rapporten was dat de kleinere en betere overheid realiseerbaar is, mits voldaan wordt aan een aantal belangrijke voorwaarden en politieke keuzen: minder regels, eenvoudiger uitvoeringsprocessen, minder toezicht, werken in vertrouwen, maar ook met minder bestuurders. En investeringen in innovatie.

Het kabinet ziet geen discrepantie tussen het streven naar verkleining van de omvang en vergroting van de kwaliteit. Integendeel, overheden worden vaak bijna ongemerkt te groot en te traag. Het kabinet heeft met het Coalitieakkoord niet besloten tot een marginale ingreep waarbij alle organisaties die deel uitmaken van de Rijksdienst een beetje afslanken. In plaats daarvan is een aantal strategische keuzen gemaakt. Beleids- en coördinatiedrukke – de stapeling van nieuw beleid op oud beleid en overhead – moeten worden teruggebracht. Daarom is de grootste taakstelling gelegd op het beleid, de kennis- en adviesinfrastructuur en de ondersteuning van de departementen. De overheid moet ten aanzien van de samenleving uitgaan van vertrouwen, niet van wantrouwen. Daarom is een drastische reductie van het toezicht doorgevoerd.

Taakstellingen tussen de 20 en de 30% op deze onderdelen van de Rijksdienst zijn van een forse omvang.

Het kabinet hecht aan een zorgvuldige uitvoering van beleid. Daarom is besloten de uitvoering zoveel mogelijk te sparen. Een aantal uitvoeringsinstellingen is geheel of nagenoeg vrijgesteld van een taakstelling, zoals de zogeheten veiligheidsketen. Tevens heeft het kabinet rekening gehouden met de problemen die bijvoorbeeld de Belastingdienst, Rijkswaterstaat en het UWV op dit moment ondervinden. Overigens zijn ook de Hoge Colleges van Staat voor een groot deel uitgezonderd van de taakstelling.

Naast de voorgestelde reductie van de Rijksdienst heeft het kabinet het programma voor de vernieuwing van de rijksdienst ingesteld, onder leiding van een speciaal daarvoor aangestelde programma-SG. Rode draad van dit programma is dat een vernieuwde Rijksdienst een adequaat antwoord kan geven op de nieuwe problemen en uitdagingen waarvoor zij zich gesteld ziet. Daarvoor is onder andere noodzakelijk dat beleid en bedrijfsvoering van het Rijk beter op elkaar worden afgestemd. Bij het maken van beleid moet niet zozeer worden uitgegaan van de toch enigszins toevallige departementale indeling, maar van de vraagstukken waar de samenleving mee geconfronteerd wordt. Ook moet goed worden gekeken naar de uitvoerbaarheid van beleid en de kwaliteit van uitvoering. In de nota Vernieuwing Rijksdienst – die rond Prinsjesdag verschijnt – zal uitgebreid op dit programma worden ingegaan.

De veranderende Rijksdienst stelt ook andere eisen aan de ambtenaren. Ambtenaren zullen mee moeten groeien met de ontwikkelingen in vakkennis en andere competenties om de uitdagingen waar de ambtelijke dienst voor staat. In de kwaliteit van rijksambtenaren zal derhalve fors geïnvesteerd moeten worden.

In het verlengde hiervan moet ook aandacht worden gegeven aan de expert, de ambtenaar met een grote kennis van zaken op een specifiek terrein, die ook graag op dat terrein zijn of haar carrière wil maken.

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.

¹ Het is de Raad opgevallen dat het Beleidsprogramma geen ombuigingen bevatte, noch lastenverzwaringen. De MJN 2008 is in zoverre vollediger.

Daarbij komt dat in het Beleidsprogramma verwachtingen¹ 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?

7. Ten slotte

Zoals instemmend geciteerd door de Raad, heeft het kabinet de overtuiging dat Nederland nog beter kan. En moet. In de Ontwerp-Miljoenennota 2008 wordt duidelijk welke keuzes zijn gemaakt. De adviezen en suggesties van de Raad zijn waar mogelijk verwerkt in de voorliggende tekst. In de volgende jaren zullen de verschillende constructieve aanbevelingen van de Raad een verdere vruchtbare rol kunnen en moeten spelen in de beleidsdiscussie.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

In gevolge de door Uwe majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingstukken voor het dienstjaar 2008 op dinsdag 18 september 2007 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Financiën,
W. J. Bos