

No.W06.15.0274/III/B

's-Gravenhage, 9 september 2015

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2015, no.2015001409, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerp-Miljoenennota 2016, met memorie van toelichting.

Het regeringsbeleid van de afgelopen jaren stond vooral in het teken van het opvangen van de gevolgen van de financiële crisis voor economie en openbare financiën. Die gevolgen zijn aanzienlijk.¹ Achtereenvolgende kabinetten, van verschillende signatuur, hebben ingrijpende maatregelen moeten treffen, veelal in complexe omstandigheden wat betreft politieke en maatschappelijke acceptatie. Ook het huidige kabinet heeft ingrijpende maatregelen moeten treffen. De implementatie daarvan vergt veel aandacht; de effecten zullen veelal pas geleidelijk zichtbaar worden.

De Miljoenennota 2016 (MJN 2016) en de Macro Economische Verkenning 2016 (MEV)² laten zien dat ons land inmiddels uit het dal klimt. De regering stelt dat de economische ontwikkelingen op korte termijn alle reden geven tot optimisme.³ Tegelijkertijd onderstreept de regering de risico's en onzekerheden waarmee de verwachte groei is omgeven en de noodzaak het verdere herstel van de arbeidsmarkt en de structurele groei te ondersteunen met een gerichte verlaging van de lasten op arbeid. In het beleid voor 2016 staat een verlichting van de lasten centraal. Hiermee is € 5 miljard gemoeid.

Het voornemen om € 5 miljard aan te wenden voor een vermindering van de lasten op arbeid is begrijpelijk, maar de Afdeling advisering van de Raad van State zet vraagtekens bij de keuze om daarvoor het begrotingstekort te laten oplopen. Dit mede nu de Afdeling in haar hoedanigheid van Onafhankelijke Begrotingsautoriteit (OBt) over de begroting 2016 constateert dat het structurele begrotingstekort wederom oploopt. De crisis heeft diepe wonden geslagen waardoor de manoeuvreerruimte om nieuwe schokken op te vangen – ook voor de overheid – aanzienlijk is afgenomen, terwijl de onzekerheden en risico's waarmee de groei is omgeven, groot zijn.

De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee een grotere budgettaire terughoudendheid nodig is dan nu wordt betracht. Dit temeer nu weliswaar op verschillende beleidsterreinen ingrijpende structuurhervormingen in gang zijn gezet, maar benodigde verdere beleidsimpulsen voor structuurhervormingen, waarvan ook de MJN 2016 zélf opmerkt dat die nodig zijn, in onvoldoende mate naar voren komen. Daardoor dreigt, dat er onvoldoende buffers worden opgebouwd om

¹ Onder meer: een permanent verlies van tussen de 3% en 8% BBP aan economische groei (MJN 2016, paragraaf 2.1).

² Centraal Planbureau (CPB), Macro Economische Verkenning, september 2015.

³ Paragraaf 2.1.

nieuwe schokken op te vangen en dat “achterstallig onderhoud ontstaat, dat kan leiden tot pijnlijke maatregelen in de toekomst”.⁴

In dit advies over de MJN 2016 gaat de Afdeling in op de analyse van de regering van de huidige financiële en sociaaleconomische situatie en op de aangekondigde concrete beleidsmaatregelen voor volgend jaar (punt 1). Daarna gaat de Afdeling in punt 2 in op de risico's en onzekerheden en de gevolgen daarvan voor de schokbestendigheid van de overheidsfinanciën; in punt 3 vraagt de Afdeling aandacht voor structurele hervormingen.

In de rapportage over het begrotingstoezicht van de Afdeling als Onafhankelijke Begrotingsautoriteit worden de budgettaire vooruitzichten en het begrotingsbeleid getoetst aan de Europese begrotingsregels.

1. Hoofdpijnen van de MJN 2016

Economisch beeld

Volgens de MJN 2016 geeft de sterkere dan de tot nu toe verwachte economische groei reden tot optimisme. Voor volgend jaar wordt een economische groei van 2,4% Bruto Binnenlands Product (BBP) verwacht. Belangrijk is daarbij, zo blijkt uit de MJN 2016, dat de economische groei breed wordt gedragen, niet alleen door de export, maar ook door bedrijfsinvesteringen en consumentenbestedingen. Ook de huizenmarkt leeft op, waardoor huishoudens die “onder water staan” meer lucht krijgen. Door de economische opleving nemen de belastinginkomsten toe, waardoor de overheidsfinanciën verbeteren: het feitelijke begrotingstekort daalt verder en de staatsschuld maakt in percentage van het BBP een neerwaartse knik, nadat deze de afgelopen jaren steeds toenam. Het structurele saldo vertoont evenwel wederom een verslechtering

In de MJN 2016 wijst de regering er echter op dat, ondanks de geschetste positieve ontwikkelingen er ook punten van zorg blijven bestaan in de Nederlandse economie. Gewezen wordt op onzekere internationale ontwikkelingen en op gunstige factoren die mogelijk slechts van tijdelijke aard zijn. Bij dat laatste gaat het onder andere om het monetaire beleid van centrale banken (lage rente en lage eurokoers) en de lage olieprijs. Daarnaast spelen afkoeling van economieën elders, met name China, en geopolitieke ontwikkelingen. In de MJN 2016 wordt er voorts voor gewaarschuwd, dat Nederland niet op eenzelfde tempo van economische groei kan rekenen als in het verleden.⁵ De groei van de afgelopen decennia was deels gebaseerd op onverantwoorde kredietverlening en daarnaast zullen de gevolgen van de vergrijzing zich doen gevoelen. Eveneens is een punt van zorg, dat de werkloosheid weliswaar daalt, maar volgens de MJN 2016 nog steeds te hoog is, in het bijzonder de langdurige werkloosheid.

⁴ MJN 2016, paragraaf 1.1.

⁵ MJN 2016, paragraaf 2.1.

De MJN 2016 vraagt voorts aandacht voor de schokbestendigheid van de economie: herstel van buffers is zowel bij huishoudens als bij de overheid nodig en dat is een proces van lange adem. Paragraaf 3.2 van de MJN 2016 wijst erop dat het begrotingssaldo weliswaar is verbeterd, maar dat de overheidsschuld nog steeds hoog is, veel hoger dan voor het uitbreken van de crisis eind 2008. De manoeuvreerruimte van de overheid bij een eventuele nieuwe schok is daardoor een stuk kleiner geworden.⁶ Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor de andere lidstaten van de Europese Unie.⁷ Tegen deze achtergrond pleit de regering er in de MJN 2016 voor om de schokbestendigheid van landen te blijven verbeteren door het op orde brengen van de overheidsfinanciën.

Beleidsvoornemens

Centraal in de begroting staat het verder versterken van de economische groei.⁸ Vermeld wordt: "Het kabinet kiest er voor om een deel van de verbetering van het begrotingssaldo aan te wenden om de lasten op arbeid met 5 miljard euro gericht te verlagen".⁹ Met lagere lasten op arbeid is volgens de MJN 2016 zowel een hogere economische groei als meer werkgelegenheid mogelijk. De lastenverlichting wordt vooral gericht op werkenden met lage en middeninkomens. Dit levert, zo wordt betoogd, de meeste banen op en draagt daarnaast bij aan een evenwichtige inkomensverdeling. Voorts is een deel van de lastenverlichting er op gericht om de arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt structureel te laten stijgen en daarmee het groeipotentieel van de Nederlandse economie te verhogen. Naast verlichting van de lasten op arbeid wordt gewerkt aan vereenvoudiging en betere uitvoerbaarheid van het belastingstelsel. In het belastingplanpakket voor 2016 zijn daartoe enkele maatregelen opgenomen. Aangekondigd wordt dat voortaan jaarlijks in het belastingplanpakket dergelijke voorstellen zullen worden gedaan.

De MJN 2016 wijst voorts op het belang van hervormingen om duurzame groei te bevorderen en de overheidsfinanciën blijvend op orde te brengen. In Box 1.5.1 is een overzicht gegeven van de stand van zaken van de hervormingsagenda en in hoofdstuk 2 van de MJN 2016 worden enkele thema's besproken die in dit verband van belang worden geacht: pensioenen, de woningmarkt, de financiële sector, het vestigingsklimaat en gelijke kansen.

⁶ Box 3.5.1.

⁷ Paragraaf 1.4 van de MJN 2016.

⁸ MJN 2016, paragraaf 1.3.

⁹ MJN 2016, paragraaf 1.1.

2. Onzekerheden en risico's: schokbestendigheid overheidsfinanciën

Onzekerheden en risico's

De economische vooruitzichten voor 2016 zoals die in de MJN 2016 worden geschetst, zijn aanmerkelijk beter dan die in de afgelopen jaren. Echter, de onzekerheden en risico's waarmee deze gunstige vooruitzichten zijn omgeven, zijn aanzienlijk.¹⁰ De Afdeling vraagt in het bijzonder aandacht voor het volgende.

Het monetaire beleid van de centrale banken in de VS, Japan, China en Europa is uitzonderlijk van karakter. Dit beleid zal niet eindeloos voortgezet kunnen worden. Maar ook de effecten van terugkeer naar een meer conventioneel monetair beleid kunnen groot zijn, gegeven de ontwenningverschijnselen waarmee een dergelijke terugkeer gepaard zal gaan.

De MJN 2016 wijst voorts op de lage olieprijs en op het uitzonderlijk lage niveau van de rente.¹¹ Het gevaar is onder meer dat daardoor nieuwe zeepbellen ontstaan. Wanneer het renteniveau gaat oplopen moeten extra kosten worden gemaakt ter financiering van de overheidsschuld, die in 2016 naar verwachting verder oploopt tot € 467 miljard.

Wat betreft geopolitieke ontwikkelingen: direct aan de grenzen van Europa is sprake van grote instabiliteit, zowel in Oost-Europa (Oekraïne), als in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Deze instabiliteit leidt enerzijds tot de noodzaak om de rol van defensie opnieuw te bezien met potentieel omvangrijke gevolgen voor de begroting, ook gegeven de omvangrijke bezuinigingen van de afgelopen decennia. Voorts zal deze instabiliteit zich mogelijk laten gelden op de economische ontwikkeling binnen de Europese Unie. In ieder geval is er een aanzienlijke toename van het aantal vluchtelingen naar Europa. En is de maatschappelijke weerslag, alsook de weerslag op overheden en op (het functioneren van) de Europese Unie, eveneens aanzienlijk. Dat in verband hiermee in de begroting 2016 extra budgettaire ruimte wordt gereserveerd, niet alleen voor defensie en veiligheid en de eerste opvang, maar ook voor een langdurig verblijf van grotere aantallen vluchtelingen in Nederland, lijkt dan ook onvermijdelijk.¹²

¹⁰ Zie in dit verband ook de MEV, paragraaf 1.1: "De specifieke risico's uit de internationale omgeving zijn voornamelijk neerwaarts."

¹¹ Box 1.2.1.

¹² Het is de Afdeling in dit verband opgevallen, dat uit de toelichting op de begroting voor het ministerie van Veiligheid en Justitie kan worden afgeleid dat de eerder afgesproken verlaging van de bijdrage voor het COA zal worden voortgezet. Vermeld wordt: "De meerjarige daling in de bijdrage aan het COA die zichtbaar is in de budgettaire tabel (tabel 37.1) hangt samen met een lagere instroom van asielzoekers, en met kortingen op het budget door taakstellingen." (Toelichting onder tabel 37.5). Extra middelen voor 2015 en 2016 lijken volgens de toelichting beschikbaar te zijn vanuit de asielreserve en door een kasschuif vanuit de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Daarnaast zullen economische ontwikkelingen wereldwijd, in het bijzonder China, effect hebben op de wereldhandel en Europese economieën.¹³ Maar ook dichterbij, het Eurogebied, is nog niet stabiel. De nationale situatie in enkele lidstaten kan de Europese Unie weer voor de opgave stellen substantiële voorzieningen te treffen.

De hierboven kort aangestipte onzekerheden en risico's zijn vanuit ons land niet of nauwelijks te beïnvloeden; evenmin kunnen wij ons eraan onttrekken. Onze afhankelijkheid van en verwevenheid met wat elders in Europa en de wereld gebeurt, bieden geen andere keus dan daarmee rekening te houden. De manoeuvreerruimte van ons land is daardoor beperkt, terwijl de potentiële effecten van de hierboven aangeduide risico's groot zijn. Dit komt nog bovenop de analyse in de MJN 2016 zelf, waarin de geringere budgettaire en monetaire manoeuvreerruimte (ten opzichte van de situatie in 2008) wordt beschreven bij een nieuwe schok, zoals wij die in 2008 en de jaren daarna hebben gehad.¹⁴

De Afdeling zal de beleidsvoornemens zoals die in de MJN 2016 worden aangekondigd bezien tegen de achtergrond van de hiervoor beschreven afgenomen manoeuvreerruimte.

Het budgettaire beleid: de schokbestendigheid van de publieke financiën.

De wens om, indien het economisch weer wat beter gaat, te komen tot lastenverlichting, is begrijpelijk, ook gelet op de lastenverzwaringen van de afgelopen jaren. De keuze om daarbij de lasten op arbeid te verlichten is evenzeer begrijpelijk.

De Afdeling wijst echter op het volgende. In veel landen zijn tijdens de crisis door de overheid buffers aangesproken.¹⁵ Voor ons land is de afgelopen jaren de staatsschuld van ruim 42% BBP in 2007 opgelopen naar meer dan 67% in 2015: een stijging van zo'n 25% BBP in acht jaar. Volgens de MJN 2016 is het dan ook van belang om de schokbestendigheid verder te verbeteren door het op orde brengen van de overheidsfinanciën: een daling naar ruim 66% BBP wordt voorzien voor 2016. De noodzaak tot verbetering van de overheidsfinanciën klemmt naar het oordeel van de Afdeling temeer, omdat er weinig mogelijkheden resteren om met monetair en begrotingsbeleid een nieuwe periode van economische stagnatie van

¹³ Volgens de MEV (paragraaf 1.1) wordt een groei van 5,4% van de wereldhandel verwacht (MEV, Tabel 1.1). Vermeld wordt echter ook dat de onzekerheid over de ontwikkeling van de relevante wereldhandel in het licht van de recente realisaties groter is dan normaal. Bij een groei van de wereldhandel die bijna 2% lager uitvalt, zal de groei van het Nederlandse BBP volgens het CPB 0,5% lager uitkomen.

¹⁴ Box 3.5.1.

¹⁵ De MJN 2016 (paragraaf 1.4) gaat in op de gevolgen van de crisis voor de overheidsfinanciën in de eurolanden, waaronder Nederland. Overheden hebben hun buffers aangesproken: de gemiddelde schuld in de Eurolanden is opgelopen van minder dan 65% BBP in 2007 naar ruim 93% BBP in 2014.

nieuwe impulsen te voorzien.¹⁶ De gereedschapskist raakt uitgeput terwijl risico's van nieuwe schokken niet zijn verdwenen. De Afdeling roept in herinnering de schokproef die de MJN 2015 bevatte voor de overheidsfinanciën; daarin werden scenario's uitgewerkt in de sfeer van onder meer een nieuwe Europese schuldencrisis, een mondiale economische crisis en een langdurige lagere economische groei. Het oplopen van de schuldquote naar niveaus tussen 80 en 100% BBP kan als gevolg van deze potentiële risico's niet worden uitgesloten.¹⁷ Een dergelijk niveau kan per saldo over een langere periode een negatief effect hebben op de te realiseren economische groei.¹⁸

De voorgenomen lastenverlichting beperkt de mogelijkheden om de positieve effecten van economische groei op de overheidsfinanciën te laten neerslaan in een grotere daling van het tekort en de staatsschuld. De vraag is dan ook of, mede tegen de achtergrond van de hiervoor beschreven onzekerheden en risico's, het beslag van deze lastenverlichting op de overheidsfinanciën past bij de ook door de regering bepleite versterking van de overheidsfinanciën door het verder terugdringen van tekort en staatsschuld. In het verslag van de Afdeling als OBt wordt nader ingegaan op de vraag of deze gevolgen van het voorgenomen beleid uit begrotingsoogpunt verantwoord zijn en passen bij de afgesproken Europese begrotingsregels. Geconstateerd wordt dat het structurele begrotingstekort voor 2016 wederom oploopt.

Uit de MJN 2016 blijkt niet of de regering heeft overwogen het budgettaire beslag van de voorgenomen lastenverlichting te dekken via een alternatieve financiering, bijvoorbeeld binnen de sfeer van het fiscale stelsel,¹⁹ dan wel door elders collectieve uitgaven te beperken. De Afdeling vraagt hier aandacht voor vanwege de mogelijkheid om de lasten op arbeid te verlichten én tegelijkertijd, in deze conjunctureel positievere tijden, overtuigender stappen te zetten tot verbetering van de overheidsfinanciën.

Ook rijst de vraag of een meer geleidelijke benadering is overwogen, waarbij de voorgenomen lastenverlichting over een langere periode wordt uitgesmeerd, zodat deze naar gelang de economische en budgettaire ontwikkelingen in de komende jaren tijdig kan worden bijgestuurd.

De Afdeling merkt op dat de MJN 2016 op deze aspecten niet ingaat. Gelet op de hierboven gemaakte overwegingen acht de Afdeling een nadere motivering van de financiering en maatvoering van de lastenverlichting aangewezen.

¹⁶ MJN 2016, Box 3.5.1. Zie ook MEV, paragraaf 1.2, slot, waarin wordt uiteengezet dat een begrotingsstelsel dat is gebaseerd op transparantie, stabilisatie en de middellangetermijnorientatie met de bijbehorende rust en doelmatigheid in de knel komen zolang de overheidsfinanciën zich niet op een veilige afstand van de grenswaarden van de Europese begrotingsregels bevinden. Buffers zijn nodig om het risico op procyclisch beleid bij onverwachte tegenwind te voorkomen, aldus de MEV.

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 2.

¹⁸ CPB, Roads to recovery, juni 2014.

¹⁹ Zie hierover nader punt 4, onder b.

3. Structurele hervormingen

De MJN 2016 ziet hervormen als een continu proces van aanpassen aan veranderende omstandigheden, waarmee wordt beoogd de concurrentiekracht van Nederland te versterken en de houdbaarheid van sociale voorzieningen te waarborgen.²⁰ Daarmee moet volgens de MJN 2016 worden voorkomen dat opnieuw achterstallig onderhoud ontstaat, dat kan leiden tot pijnlijke maatregelen in de toekomst.

Deze benadering brengt mee, dat – zoals de Afdeling in haar advies over de MJN 2015 ook opmerkte –²¹ hervormingen tijdig in gang moeten worden gezet, maar ook dat het hervormingsproces niet stagneert. Dat betekent, dat beleidsimpulsen tot hervorming niet alleen in slechte tijden van belang zijn, wanneer de noodzaak van hervormingen meer wordt gevoeld, maar ook in goede tijden.

De Afdeling onderkent dat in de afgelopen jaren op tal van terreinen ingrijpende hervormingen zijn doorgevoerd, bijvoorbeeld in de maatschappelijke ondersteuning en de sociale huursector, waarvan de effecten pas in de komende tijd echt merkbaar zullen worden. Alleen al om die reden bestaat behoefte aan enige beleidsrust en ruimte voor betrokkenen om aan de nieuwe situatie te kunnen wennen.

Dat neemt niet weg, dat de lange duur van hervormingsprocessen meebrengt dat stagnatie van deze processen moet worden voorkomen. De Afdeling onderkent dat de regering op zichzelf de noodzaak ziet van verdergaande hervormingen. In de MJN 2016 is de stand van zaken van de hervormingsagenda opgenomen waaruit blijkt dat op sommige terreinen de doorwerking van getroffen maatregelen nog gaande is dan wel door de regering wordt geagendeerd, zoals op het terrein van de aanvullende pensioenen. De Afdeling betwijfelt echter of dit voldoende is. In dit verband wijst zij erop dat weliswaar een verlichting van de lasten op arbeid is voorzien, maar dat belangrijke vraagstukken van de arbeidsmarkt blijven liggen, waarvoor deze lastenverlichting onvoldoende soelaas biedt. Wat betreft de aangekondigde fiscale beleidsmaatregelen: deze doen naar het oordeel van de Afdeling geen recht aan de knelpunten in het belastingstelsel. Voorts heeft de Afdeling verdere beleidsimpulsen gemist ter zake van de zorg en de vergroening van de economie. Hierna wordt nader op deze onderwerpen ingegaan.

a. *Arbeidsmarkt*

De MJN 2016 beschrijft onder andere de maatregelen die inmiddels zijn genomen ten aanzien van de arbeidsmarkt.²² Die betreffen vooral de Wet werk en zekerheid en de Participatiewet. De effecten van deze wetten zullen pas in de komende tijd duidelijk worden.

²⁰ Paragraaf 1.1.

²¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 3.

²² Box 1.5.1.

De MJN 2016 signaleert dat de werkloosheid te langzaam afneemt. In het bijzonder wordt gewezen op de langdurige werkloosheid die in Nederland relatief sterk stijgt. Deze betreft vooral laagopgeleiden, mensen met een arbeidsbeperking en oudere werknemers.

Met de voorgestelde lastenverlichting komen er volgens de MEV structureel, na verloop van jaren, 35.000 banen bij.²³ Door een hoger aanbod als gevolg van het pakket blijft de werkloosheid op korte termijn vrijwel ongewijzigd. De groei van de Nederlandse economie als gevolg van deze lastenverlichting bedraagt 0,2% BBP in 2016, respectievelijk 0,3% BBP in 2017.

De Afdeling merkt uit arbeidsmarktoogpunt over deze voornemens allereerst op, dat de voorstellen tot verlichting van de lasten op arbeid sterk generiek van aard zijn. Veel van de voorgestelde tariefmaatregelen betreffen alle belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting en hebben daarmee een bredere strekking dan alleen de arbeidsmarkt.

Voorts merkt de Afdeling het volgende op. In de MJN 2016 wordt vooral de langdurige werkloosheid als problematisch aangeduid.²⁴ De langdurige werkloosheid is in de afgelopen jaren in Nederland – ook ten opzichte van die in andere landen – sterk gestegen.²⁵ Het CPB wijst er in dit verband op, dat voor deze problematiek meer specifieke instrumenten effectief kunnen zijn, zoals een tijdelijke financiële bonus voor werklozen voor het vinden en behouden van een baan en in sommige gevallen omscholing.²⁶ Bovendien wijst het CPB er op dat een pakket van maatregelen dat vooral gericht is op lagere loonkosten niet toereikend zal zijn de problematiek van langdurige werkloosheid onder ouderen aan te pakken.²⁷ Meer fundamentele herzieningen zijn volgens het CPB noodzakelijk om de positie van oudere werklozen duurzaam te verbeteren.²⁸

Tegen deze achtergrond is het zeer de vraag in welke mate langdurig werklozen, in het bijzonder oudere werklozen met de thans voorgestelde lastenverlichting daadwerkelijk worden geholpen.

In de MJN 2016 worden ook enkele onderliggende ontwikkelingen geschetst. Gewezen wordt op het in de verdrinking raken van lager en middelbaar opgeleiden ten opzichte van hoger opgeleiden als gevolg van verschuivingen in vraag en aanbod, vooral in verband met technische ontwikkelingen.²⁹ Lager en middelbaar opgeleiden hebben niet alleen meer kans op werkloosheid, maar de kans dat zij in

²³ Paragraaf 1.1.

²⁴ Paragraaf 1.1.

²⁵ Figuur 1.2.2.

²⁶ CPB Policy Brief 2015/11 "Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen", blz. 13.

²⁷ CPB Policy Brief 2015/11 "Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen", blz. 14.

²⁸ Het CPB wijst in dat verband op een werkloosheidsuitkering die daalt met de werkloosheidsduur, ontslagbescherming die minder afhangt van de lengte van het arbeidscontract en minder leeftijdsafhankelijke arrangementen in cao's (CPB Policy Brief 2015/11 "Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen", blz. 3).

²⁹ Paragraaf 2.6.

een flexibel arbeidscontract werken neemt ook sneller toe. Daarbij, zo onderkent de MJN 2016,³⁰ verandert de manier waarop mensen werken snel, en zijn vaste contracten op de arbeidsmarkt steeds minder de standaard en neemt het aandeel flexibele contracten en zzp-ers toe.³¹

Betwijfeld moet worden of het huidige arbeidsmarktbeleid voldoende is toegesneden op de bovengenoemde ontwikkelingen. Met de recent doorgevoerde maatregelen in de Wet werk en zekerheid en de Participatiewet zijn eerste stappen gezet, maar deze stappen lijken vooralsnog niet voldoende. In haar advies over de MJN 2015 merkte de Afdeling op dat de groei van het aantal zzp'ers vermoedelijk mede het gevolg is van het minder functioneren van de bestaande arrangementen op een arbeidsmarkt die steeds meer diverse arbeidsrelaties omvat, maar dat dit niet moet leiden tot een streven om dit verschijnsel terug te dringen in een patroon waarbij de arbeidsovereenkomst zoals wij die nu kennen, norm is.³² Dit geldt ook voor andere (nieuwe en oude) vormen van flexibele arbeid. Mede gelet op de snelheid waarmee de in de MJN 2016 gesignaleerde trends zich op de arbeidsmarkt manifesteren, mist de Afdeling een beschouwing over de benodigde beleidsimplicaties van deze trends en de hieruit voortvloeiende benodigde beleidsimpulsen voor het arbeidsmarktbeleid.³³

Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat, nog los van de effecten van de voorgestelde verlaging van de lasten op arbeid, de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vragen om een reactie op de reeds beschikbare analyses met betrekking tot bovengenoemde trends. De Afdeling is van oordeel dat de in de begroting opgenomen concrete voorstellen met betrekking tot de arbeidsmarkt onvoldoende recht doen aan eerder door de regering gemaakte analyses dienaangaande (in het bijzonder inzake flexibilisering van de arbeidsverhoudingen en de problematiek van ouderen op de arbeidsmarkt).

b. *Belastingstelsel*

De voorstellen

Paragraaf 1.3 van de MJN 2016 gaat in op de hoofdpunten van het fiscale beleid. Het betreft in hoofdzaak:

- aanpassing van tarieven en heffingskortingen waardoor de lasten op arbeid worden verlaagd; hiermee is een bedrag van € 5 miljard gemoeid. Invoering is

³⁰ Paragraaf 2.2.

³¹ Zo blijkt uit analyses dat de afgelopen tien jaar het aandeel werkenden met een flexibele arbeidsrelatie is toegenomen van 15 procent (2004) tot 22 procent (2014). Het aandeel zelfstandigen zonder personeel is in diezelfde periode toegenomen van 8 procent naar 12 procent (CBS, Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt: De focus op flexibilisering, 2015). Zie ook MEV, paragraaf 2.1.3, kader.

³² Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 3.

³³ In dit kader is vorig jaar een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) over zzp-ers aangekondigd. Spoedige publicatie van dat onderzoek kan helpen om de discussie breder te voeren en tot concrete beleidsvoorstellen te komen.

- voorzien per 1 januari 2016, met uitzondering van de introductie van een specifieke tegemoetkomingsregeling die leidt tot verlaging van loonkosten voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (Lage Inkomens Voordeel, LIV; beoogde invoering per 1 januari 2017);
- enkele maatregelen om te komen tot vereenvoudiging of betere uitvoerbaarheid van het stelsel, zoals een andere systematiek voor de huidige premiekortingsregelingen, integratie van de S&O-afrachtskorting en de RDA en vereenvoudiging van de belasting op alcoholvrije dranken. Aangekondigd wordt dat in volgende jaren telkens dergelijke vereenvoudigingsmaatregelen zullen worden opgenomen in het belastingplanpakket;³⁴
 - aanpassing van de vermogensrendementsheffing (Box 3) vanaf 1 januari 2017;
 - aanpassing van de autobelastingen vanaf 2017 en latere jaren.

Stelselherziening

Na de laatste grote belastingherziening in 2001, toen de Wet inkomstenbelasting 2001 werd ingevoerd, hebben fundamentele belastingherzieningen niet plaatsgevonden, terwijl de maatschappelijke ontwikkelingen niet hebben stilgestaan en er bovendien een ingrijpende economische crisis is geweest. Er bestaat een brede consensus dat ons huidige belastingstelsel structurele aanpassingen behoeft. Om die reden zijn twee fiscale studiegroepen ingesteld, die in opdracht van de minister en staatssecretaris van Financiën studies hebben verricht naar mogelijke herzieningen van het belastingstelsel.³⁵ Dit is ook aanleiding geweest voor het eerder door de regering in september 2014 geuite voornemen om nog in deze kabinetsperiode een brede herziening van het belastingstelsel in gang te zetten.³⁶

Robuuster, eenvoudiger, beter uitvoerbaar

Uit bevindingen van de Studiegroep Begrotingsruimte volgt dat de robuustheid van de loon- en inkomstenbelasting te wensen overlaat en dat de belastinginkomsten gevoelig zijn voor versmalling van de heffingsgrondslag in de inkomstenbelasting.³⁷ Zowel de commissie van Weeghel als de commissie Van Dijkhuizen bepleiten dan ook de heffingsgrondslag in de loon- en inkomstenbelasting te verbreden en de tarieven te verlagen.

³⁴ Zie hierover ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 september 2015 inzake het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016)(W06.15.0275/III).

³⁵ Commissie Van Weeghel, Continuïteit en vernieuwing, 2010, en Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Van Dijkhuizen), Naar een activerender belastingstelsel, interimrapport oktober 2012, en eindrapport juni 2013.

³⁶ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 september 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5).

³⁷ Veertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Stabiliteit en vertrouwen, 2012, blz. 19.

Voorts merkt de Afdeling op dat uit onderzoek van onder andere de OESO blijkt dat de vennootschapsbelasting economisch het meest verstorend werkt, gevolgd door de inkomstenbelasting, de indirecte belastingen en de belastingen op het bezit van onroerende zaken. Vanuit dit perspectief bekeken, ligt een verschuiving van directe belastingen (inkomsten- en loonbelasting, vennootschapsbelasting) naar indirecte belastingen (BTW) voor de hand. Een verschuiving naar de BTW heeft bovendien nog als voordeel dat de robuustheid van het belastingstelsel toeneemt. Dit kan voor verschillende groepen aanzienlijke gevolgen hebben. Juist een brede belastingherziening biedt echter mogelijkheden om dienaangaande weloverwogen keuzes te maken, waarbij onder andere de mogelijkheid bestaat dergelijke gevolgen elders (geheel of ten dele) te compenseren.

Het fiscale stelsel is complex en de complexiteit is in de afgelopen jaren nog verder toegenomen, niet in de laatste plaats door verdergaande instrumentalisering (waaronder belastinguitgaven) van het stelsel. Massale (geautomatiseerde) processen blijken alleen uitvoerbaar indien deze relatief eenvoudig zijn (bijvoorbeeld AOW). Complexiteit en individueel maatwerk blijken lastig uitvoerbaar te zijn op centraal niveau (IB, toeslagen PGB, etc.). Er is te weinig oog geweest voor de uitvoering. Een vereenvoudigingsslag is daarom nodig.³⁸

De toeslagenproblematiek speelt in dit verband een belangrijke rol. De inkomstenbelasting en toeslagen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het aantal en de omvang van de toeslagen is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen³⁹ en het stelsel is fraudegevoelig gebleken. De Commissie-Van Dijkhuizen doet voorstellen voor fraudeaanpak en om het stelsel te vereenvoudigen met het oogmerk om de uitbetaling van toeslagen aan miljoenen burgers te beperken (zo zou de zorgtoeslag rechtstreeks aan de zorgverzekeraar kunnen worden uitbetaald). Dit voorkomt het onnodig rondpompen van geld.

De Afdeling merkt op dat de thans voorliggende voorstellen geen bijdrage leveren aan het oplossen van de hiervoor geschetste problematiek, die naar het oordeel van de Afdeling urgent is.

Belastingen en economie

Er is, naar het oordeel van de Afdeling, temeer aanleiding voor een stelselherziening gelet op de rol van het belastingstelsel bij enkele knelpunten in het functioneren van de Nederlandse economie.

De Afdeling vraagt in dit verband bijzondere aandacht voor de rol die de fiscaliteit speelt ten aanzien van de problematiek van lange balansen van bedrijven en

³⁸ Ook de MJN 2016 zelf (paragraaf 4.4) wijst op de noodzaak de uitvoerbaarheid van belastingwetgeving met het oog op een robuuste opbrengst in het oog te houden.

³⁹ Cijfers van het CBS (2014), <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4138-wm.htm>.

huishoudens,⁴⁰ die in de afgelopen crisis een belangrijke factor zijn geweest. De afgelopen jaren hebben een bijzondere zwakte blootgelegd in de schokbestendigheid van Nederlandse huishoudens, banken en bedrijven in vergelijking tot andere Europese landen. Kort gezegd blijkt schuldfinanciering in ons land een hoge vlucht te hebben genomen, mede onder invloed van impulsen vanuit overheidsbeleid. Lange balansen maken huishoudens kwetsbaar voor schommelingen in huizenprijzen, rentestanden en effecten van monetair beleid.⁴¹

Zo speelt de fiscaliteit een belangrijke rol bij het aangaan van hypotheekschulden. Gekozen is voor een geleidelijke beperking van de hypotheekrenteaftrek. In dit verband herinnert de Afdeling aan de aanbeveling van de Raad van de Europese Unie in het kader van het Europees semester om de beperking van de hypotheekrenteaftrek te versnellen.⁴²

De Afdeling wijst op de fiscale regeling ten aanzien van aanvullende pensioenen, die een belangrijke stimulans is voor de opbouw van pensioenvermogens, inmiddels ongeveer tweemaal het Nederlandse BBP. De in box 1.5.1 genoemde aanscherping van het Witteveenkader heeft een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de balans van huishoudens. Tegen de achtergrond van het voorgaande valt het echter op dat in paragraaf 2.2, waarin de voornemens tot een brede herziening van het stelsel voor aanvullende pensioenen worden beschreven,⁴³ niet wordt ingegaan op de omvang van het (verplichte) pensioensparen in de tweede pijler in samenhang met verschillende andere voorzieningen. De Afdeling wijst erop dat De Nederlandsche Bank (DNB) er aandacht voor heeft gevraagd de fiscale facilitering van de omvang van de opbouw van aanvullende pensioenen te bezien in samenhang met de (eveneens fiscaal gefaciliteerde) vermogensopbouw bij de eigen woning en verschillende andere collectieve voorzieningen (basispensioen, sociale verzekeringen, voorzieningen voor zorg). Hiermee zijn immers verschillende kosten in verband met de oude dag al afgedekt.⁴⁴ Voorts verdient het aanbeveling nader in te gaan op de aanbeveling in het kader van het Europees semester, om de omvang van de

⁴⁰ De combinatie van veel bezittingen en veel schulden.

⁴¹ De MJN 2014 typeerde de situatie als een balansrecessie, die om herstel van gezonde balansen vraagt van huishoudens, banken en bedrijven; dit zet, zo werd gesteld, een rem op consumptie en nieuwe investeringen: "quick fixes" zijn er niet." (Kamerstukken II 2013/14, 33 750 nr. 2).

⁴² Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 14 juli 2015 over het nationale hervormingsprogramma van Nederland en met een advies van de Raad over het Stabiliteitsprogramma (PbEU 2015, C 272, blz. 83).

⁴³ Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 juli 2015 over de toekomst van het pensioenstelsel (Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 263).

⁴⁴ Zie in dit verband o.a. DNB, DNB Occasional studies Vol.13-1, de Vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?, 2015. De Staatssecretaris van Financiën heeft er eerder in dit verband ook op gewezen dat de belastingdruk van particulieren beter moet worden gespreid over de levensloop, nu de belastingdruk het hoogst is in de werkende fase, terwijl in die fase de hoogste kosten vallen, en het laagst is voor ouderen (Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5, blz. 16).

bijdragen in de tweede pijler te verlagen voor mensen in de eerste jaren van hun loopbaan.⁴⁵

Verder wijst de Afdeling ook op de grote verschillen in de belastingheffing tussen ondernemers en niet-ondernemers,⁴⁶ die een grote aanzuigende werking hebben op de keuze voor het ondernemerschap, en die stimuleren om arbeidsverhoudingen fiscaal te presenteren als zelfstandig ondernemerschap.

De voorliggende fiscale regeringsvoorstellen leveren geen bijdrage aan een oplossing van bovengenoemde punten.

Conclusie

De Afdeling is van oordeel dat met het belastingpakket 2016 bovenvermelde knelpunten niet worden aangepakt.

Met de voorgenomen verlaging van de lasten is een bedrag van zo'n € 5 miljard gemoeid. Eerder heeft de Staatssecretaris van Financiën naar voren gebracht dat een brede belastingherziening zonder gelijktijdige compensatie voor ongewenste inkomensgevolgen ("smeerolie") niet goed denkbaar is. De inschatting was dat met een dergelijke lastenverlichting zo'n € 3 tot € 5 miljard gemoeid zou zijn. Zodra deze middelen in de komende jaren beschikbaar zouden komen, wilde de regering deze als smeerolie voor deze hervorming inzetten.⁴⁷ De regering merkte daarbij het volgende op: "een stelselherziening zonder lastenverlichting is niet haalbaar, maar een lastenverlichting zonder een bijbehorende stelselherziening is een gemiste kans".⁴⁸ Nu de regering blijkens de MJN 2016 van mening is dat € 5 miljard beschikbaar is, concludeert de Afdeling – met de regering – dat met de voorliggende voorstellen voor lastenverlichting sprake is van een gemiste kans, temeer nu zo'n kans zich in de onzekere economische situatie die de MJN 2016 beschrijft, mogelijk niet snel weer zal voordoen.

c. *Zorg*

In de afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen om de groei van de collectieve zorguitgaven te beperken. Figuur 3.4.8 illustreert dat het na de forse uitgavenstijgingen vanaf 2012 is gelukt de groei aanzienlijk af te vlakken en beter in lijn te brengen met de ontwikkeling van het BBP. Er is evenwel sprake van blijvende opwaartse druk van de collectieve zorguitgaven door demografische ontwikkelingen, technologische vooruitgang en sociaal-culturele ontwikkelingen. Daardoor is de recente beheerste uitgavenontwikkeling voor de nabije toekomst

⁴⁵ Paragraaf 2.2 gaat wel in op overwegingen om te komen tot afschaffing van de doorsneepremie, maar plaatst deze niet in de context van het verkorten van lange balansen van huishoudens.

⁴⁶ Ook buiten de inkomstenbelasting gelden aanzienlijke tegemoetkomingen. Het bekendste voorbeeld is de tegemoetkoming in de schenk- en erfbelasting voor ondernemingsvermogen.

⁴⁷ Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5, blz. 3.

⁴⁸ Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5, blz. 3.

geen vanzelfsprekendheid.⁴⁹ Bij een stijging van de collectieve zorguitgaven die hoger is dan die van het BBP zal het aandeel van het BBP dat aan deze uitgaven wordt besteed toenemen en zullen ofwel belastingen en premies moeten worden verhoogd, dan wel uitgaven(stijgingen) op andere beleidsterreinen moeten worden beperkt. Van een dergelijke stijging van de collectieve uitgaven in de zorg is in de afgelopen periode al sprake geweest. Figuur 3.4.8 van de MJN 2016 geeft de ontwikkeling aan van verschillende uitgavencategorieën sinds 2006. Daaruit blijkt dat de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid ten opzichte van het BBP en ten opzichte van andere uitgaven sterk zijn gestegen.⁵⁰

Het voorgaande onderstreept niet alleen de noodzaak en onverminderde urgentie om kritisch te kijken naar de collectieve zorguitgaven. Het is ook nodig om de omvang van deze uitgaven in de bredere context te bezien van de samenstelling van de overheidsuitgaven als geheel. De Afdeling is zich ervan bewust, dat elke uitgave een eigen redengeving heeft. Dat neemt echter niet het belang weg van de vraag of het totale uitgavenbeeld past bij de huidige en toekomstige opgaven.

De Afdeling wijst in dit verband op automatismen, die leiden tot stijging van de collectieve uitgaven aan de zorg. Zo kan worden gewezen op het zogenoemde OVA-convenant, dat vermoedelijk een belangrijke factor is bij het sterk stijgen van de zorguitgaven ten opzichte van het BBP en ten opzichte van andere uitgavencategorieën, zoals openbaar bestuur, defensie, politie en de justitieketen.⁵¹ Ook kan worden gewezen op andere mechanismen die leiden tot automatische uitgavenstijgingen, zoals automatische indexatie en automatische uitgavenstijging in verband met demografische ontwikkelingen. De afgelopen periode laat zien dat dergelijke mechanismen vooral gaan knellen indien er onvoldoende economische groei is om deze te financieren.

De Afdeling adviseert in het verlengde van hetgeen de MJN 2016 zelf opmerkt over de collectieve zorguitgaven, na te gaan op welke wijze in de besluitvorming over de ontwikkeling van de collectieve zorguitgaven beter met de hierboven beschreven aspecten en automatische mechanismen rekening kan worden gehouden, ten einde te voorkomen dat er onvoldoende ruimte is om bepaalde uitgaven af te wegen tegen andere, evenzeer noodzakelijke collectieve uitgaven.

⁴⁹ Zie voor een overzicht CPB, Gezondheid loont, tussen keuze en solidariteit. Toekomst voor de zorg, maart 2013.

⁵⁰ In het advies over de MJN 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 3) constateerde de Afdeling een ongelijke ontwikkeling van de collectieve uitgaven met een substantiële toename van de consumptieve uitgaven aan zorg en sociale zekerheid en een relatief beperkte toename of zelfs afname van investeringsuitgaven voor onderwijs en uitgaven voor veiligheid.

⁵¹ Zie figuur 3.4.8 van de MJN 2016. De Afdeling wijst er in dit verband bovendien op, dat de wettelijke vormgeving van beleid verschilt naar uitgavencategorie: uitgaven aan sociale zekerheid en volksgezondheid zijn veelal rechtens afdwingbaar; uitgaven aan defensie, politie en aan de justitieketen zijn dat niet. Hier volstaat veelal een "eenvoudige" begrotingswijziging. Dit verschil in juridische vormgeving is mogelijk een factor die kan leiden tot een (onbedoelde) voorrangpositie van bepaalde publieke uitgaven boven andere.

d. *Vergroening economische groei*

De MJN 2016 bericht in Box 1.5.1 over het Energieakkoord van najaar 2013. Er is een begin gemaakt met de uitvoering van dit akkoord. Over de voortgang wordt jaarlijks verslag uitgebracht.

Breder dan het energiebeleid is het een uitdrukkelijk voornemen van de regering werk te maken van het vergroenen van de economie ten einde het verdienvermogen voor toekomstige generaties veilig te stellen, de druk op het milieu te reduceren en de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen te verminderen.⁵²

De MJN 2016 staat in het teken van het versterken van de economische groei. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) wijst erop, dat de druk op het milieu weer snel zal toenemen wanneer de economische groei aantrekt.⁵³ Dat is nu het geval. In dit verband heeft de Afdeling een uiteenzetting gemist van de voortgang ter zake van het realiseren van "groene groei". Zo is onduidelijk of en in welke mate ons land met het huidige beleid zal kunnen voldoen aan de in internationaal verband overeengekomen doelstelling inzake de CO2 reductie in 2020 ten opzichte van de uitstoot in 1990. Meer in het algemeen vraagt de Afdeling aandacht voor maatregelen gericht op een verdere kennisintensivering van de Nederlandse bedrijvigheid en de noodzaak meer te investeren in groene technologie.

De Afdeling adviseert alsnog in te gaan op deze beleidsambitie van de regering en de voortgang daarvan.

4. Afsluitende opmerkingen

De Afdeling wijst in haar advies op de afgenomen manoeuvreerruimte van de openbare financiën in vergelijking met de situatie van vóór de financiële crisis van 2008.⁵⁴ Naast de budgettaire beperkingen is de monetaire gereedschapskist vrijwel leeg. Deze afgenomen manoeuvreerruimte verdraagt zich moeilijk met de vele actuele onzekerheden en risico's, die ons land niet of nauwelijks kan beïnvloeden, maar waaraan we ons evenmin kunnen onttrekken, terwijl de potentiële effecten ervan op onze nationale huishouding groot kunnen zijn. Er rest geen andere mogelijkheid dan hiermee rekening te houden door een terughoudend begrotingsbeleid.

De Afdeling begrijpt de wens om in de relatief goede tijden van nu extra koopkracht te genereren en tot een zekere beleidsrust te komen, zeker op die terreinen waar recent ingrijpende hervormingen zijn doorgevoerd. De Afdeling is evenwel van oordeel, dat een grotere budgettaire terughoudendheid nodig is dan

⁵² Kamerstukken II 2014/15, 33 043, nr. 42.


⁵³ OECD, Green Growth Indicators 2014, blz. 11.

⁵⁴ Zie Box 3.5.1.

nu wordt betracht, temeer nu weliswaar op verschillende beleidsterreinen structuurhervormingen in gang zijn gezet, maar benodigde verdere beleidsimpulsen voor structuurhervormingen in onvoldoende mate naar voren komen. Daardoor dreigt dat er onvoldoende buffers worden opgebouwd om nieuwe schokken op te vangen en dat "achterstallig onderhoud ontstaat, dat kan leiden tot pijnlijke maatregelen in de toekomst".⁵⁵

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging de Miljoenennota 2016 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,

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes. The signature is positioned below the text 'De vice-president van de Raad van State,'.

⁵⁵ MJN 2016, paragraaf 1.1.