

# Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

de Koning

## Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

## Ons kenmerk

BZ/2013/498 M

## Uw brief (kenmerk)

## Bijlagen

Datum 12 september 2013

Betreft Nader rapport over de Ontwerp-Miljoenennota 2014

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

De Ontwerp-Miljoenennota 2014 geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De adviezen en suggesties van de Raad zullen hieronder worden besproken. Het kabinet wil echter beginnen met het uitspreken van zijn welgemeende waardering voor het Raadsadvies.

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

## 1. Staatsschuld en begrotingstekort

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

Daarnaast wijst de Raad ook op een aantal risico's vanuit de externe omgeving, die niet of nauwelijks zijn te beïnvloeden, maar wel grote invloed kunnen hebben op Nederland. In deze context wijst zij onder andere op de ook in de Miljoenennota

beschreven risico's die gepaard gaan met het ruime monetaire en budgettaire beleid in de VS en Japan en de onevenwichtigheden in de opkomende markten. Ook noemt de Raad expliciet het risico van een rentestijging voor de Nederlandse begroting. Zo leidt een stijging van de rente met 1 procentpunt (op termijn) tot extra rentelasten van jaarlijks 4,5 miljard euro. Tot slot wijst de Raad op de aanzienlijke risico's in verband met expliciete en impliciete overheidsgaranties, waarvan de omvang de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

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

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

## **2. Economische groei**

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

Bij de mogelijkheden om de economische groei, ondanks de remmende effecten van het onvermijdelijke balansherstel, zoveel mogelijk te ondersteunen vraagt de Raad in het bijzonder aandacht voor de arbeidsmarkt. De Raad stelt dat het tempo waarin de werkloosheid groeit een uitdrukking is van het feit dat de Nederlandse economie in grote problemen is gekomen en roept op tot maatregelen gericht op het wegnemen van institutionele belemmeringen voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Ten aanzien van de werkloosheid merkt het kabinet op dat deze ontwikkeling uitermate zorgelijk is. Hierbij merkt het kabinet overigens op dat de stijging van de werkloosheid niet alleen is veroorzaakt door een daling van de werkgelegenheid, maar ook door een toename van het arbeidsaanbod. Op korte termijn wordt het arbeidsmarktbeleid gericht op het behoud van werkgelegenheid met gerichte stimuleringsmaatregelen en een sectorale aanpak. Er is in 2014 en 2015 jaarlijks 300 miljoen euro beschikbaar voor van werk-naar-werk begeleiding en intersectorale scholing. Daarnaast voert het kabinet een aantal hervormingen door, bijvoorbeeld in de WW, die op de middellange termijn zullen leiden tot betere werking van de arbeidsmarkt.

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

Het kabinet erkent dat de mogelijkheden om de groei te ondersteunen beperkt zijn. Wel heeft het bij het opstellen van het aanvullend beleidspakket een scherp oog gehad voor economisch herstel. Bij maatregelen van een dermate grote omvang zijn lastenmaatregelen deels onvermijdelijk. Dit komt tot uiting in een stijging van de collectieve lastendruk. Hierbij plaatst het kabinet enige kanttekeningen. Een aantal substantiële maatregelen komt weliswaar tot uiting in de collectieve lastendruk, maar heeft geen - of slechts indirect - een effect op de lasten op arbeid en/of bestedingen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de fiscale behandeling van stamrecht-bv's, de resolutieheffing voor banken en de versterking van het toezicht van de belastingdienst. De fiscale behandeling van de stamrecht-bv's kan zelfs een positief bestedingseffect hebben. Daarnaast zal bijvoorbeeld - zoals ook gememoreerd door de Raad - de opbrengst van de stapsgewijze verlaging van het maximale aftrektarief van de hypotheekrente vanaf 2014 gebruikt worden voor verlenging van de derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting. Vanaf 2018 worden de opbrengsten van de (annuïtaire) aflossingseis gebruikt voor de verlaging van de tarieven in de tweede en derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting. Op deze wijze wordt de structurele groei ondersteund.

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

### **3. Overheidsuitgaven**

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

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

#### 4. Perspectief

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

Het kabinet erkent dat in de toekomst verdere stappen nodig zullen zijn om de schatkist op orde te krijgen en tegelijkertijd duurzame economische groei te ondersteunen. Hierbij zal kritisch gekeken moeten worden naar alle collectieve voorzieningen, die meer in lijn gebracht moeten worden met de nieuwe economische realiteit. Het kabinet is er van overtuigd dat er nog grote winst te behalen is door het beleid verder te verbeteren, wat betekent dat bijvoorbeeld lagere groei van de uitgaven niet per se leidt tot een lagere kwaliteit van collectieve voorzieningen. Ook kan gekeken worden naar een efficiëntere inrichting van het belastingstelsel.<sup>1</sup> Op deze wijze kunnen voorzieningen in de toekomst toegankelijk en betaalbaar blijven.

---

<sup>1</sup> Op de adviezen hierover van de Commissie Van Dijkhuizen zal het kabinet begin 2014 met een reactie komen.

**Slotformaliteiten**

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

**Directie Begrotingszaken****Ons kenmerk**  
BZ/2013/498 M

MINISTER VAN FINANCIËN