

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2014, no.2014001550, 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 2015, met memorie van toelichting.

Op 15 december 2013 is de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) in werking getreden. Ingevolge die wet is de Raad van State, Afdeling advisering, aangewezen als onafhankelijke begrotingsautoriteit in de zin van de relevante bepalingen van Europees recht. Dit impliceert dat de Afdeling advisering niet alleen adviseert over de Miljoenennota, maar ook beoordeelt of bij de begrotingen is voldaan aan de Europese begrotingsregels waaraan Nederland moet voldoen. Deze beoordeling vindt plaats in deel III.

## **I. DE MILJOENENNOTA 2015**

### **1. “Uit de schaduw”**

Het kabinet presenteert dit jaar een miljoenennota die het midden zoekt tussen voorzichtige hoop op verbetering en het dempen van al te uitbundige verwachtingen daaromtrent. De Nederlandse economie is aan de beterende hand en indicatoren wijzen op groei, maar tegelijk zal de groei geremd worden door de traagheid van het herstel van binnenlandse bestedingen, onder meer als gevolg van het gegeven dat door de hele economie heen nog gewerkt wordt aan balansherstel. De tekenen van herstel zijn er, maar de economie werkt nog fors beneden de potentiële groei zoals de hoge werkloosheid laat zien.

Om de (gematigde) economische groei veilig te stellen zijn hervormingen nodig, aldus het kabinet. Het wijst in die context op de omvangrijke hervormingsagenda die in de afgelopen jaren in gang is gezet om duurzame groei te bevorderen en herstel van de overheidsfinanciën te realiseren. De ombuigingen waarvan de effecten in de komende jaren verder zullen oplopen, hebben de overheidsfinanciën opnieuw binnen de bandbreedte van het Stabiliteits- en Groeipact gebracht. Dat is niet zonder aanzienlijke lasten en koopkrachtverlies voor grote delen van de bevolking gerealiseerd. Het kabinet wijst er zelf op dat veel van deze hervormingen in het komende jaar in uitvoering moeten worden omgezet. Desalniettemin kan met voldoening worden terugzien op de reeds gezette stappen.

Het grootste risico is nu gelegen in een verlies van het gevoel van urgentie en een tanend besef dat herstel en versterking van economie en overheidsfinanciën voortgaande inspanning en hervormingen eisen. Het is op zich zelf begrijpelijk dat er na jaren van ingrijpende bezuiniging, politieke strijd en zware lastenverhoging een gevoel van opluchting ontstaat wanneer het weer iets beter gaat; er is een drang om nu weer tot de meer gewone orde van de dag over te gaan. Daar is echter geen aanleiding voor. De economische ontwikkeling is nog kwetsbaar. De recente onconventionele besluiten van de Europese Centrale Bank onderstrepen dat. (Geo)politieke ontwikkelingen zoals in de Oekraïne en het Midden-Oosten en economische ontwikkelingen elders in de wereld, bergen tal van onzekerheden en

risico's in zich. Het kabinet zelf laat in de Miljoenennota 2015 (MJN 2015) zien hoe kwetsbaar en stressgevoelig de economie nog is voor nieuwe tegenslagen.

De Afdeling staat hierna eerst stil bij de kerncijfers die de stand van de economie en de overheidsfinanciën weergeven alsmede bij de kwetsbaarheden die het kabinet onderkent. Aan de hand daarvan wordt ingegaan op de twee centrale lijnen in de aanpak van het kabinet: het versterken van groei en van de weerbaarheid van de overheidsfinanciën. Vervolgens wordt een beoordeling gegeven van de begroting aan de hand van de bepalingen en criteria van het Europees begrotingsbeleid.

## 2. Stand van de economie en de Rijksfinanciën

Volgens de MJN 2015 zal de economie herstellen met een groei van 1¼% BBP. Het begrotingstekort wordt geraamd op 2,2% BBP. Het structurele tekort daalt volgens de MJN 2015 van 1,0% BBP in 2014 tot 0,7% BBP in 2015. De EMU-schuld zal volgens de MJN 2015 oplopen van 69,8% BBP in 2014 met 0,2% BBP tot 70,0% BBP in 2015. Het Centraal Planbureau (CPB) komt in de Macro Economische Verkenning 2015 (MEV) tot enigszins afwijkende cijfers: van 69,7% BBP in 2014 naar 70,2% BBP in 2015, een stijging van 0,5%. Het structurele tekort daalt volgens de MEV niet, maar bedraagt in beide jaren 0,7% BBP.

De werkloosheid blijft hoog, maar daalt licht.<sup>1</sup> De collectieve lasten dalen enigszins. Na jaren van koopkrachtverlies is in 2015 voor veel mensen sprake van een lichte koopkrachtstijging.

De cijfers bieden hoop dat de economie geleidelijk uit de recessie komt. Er is meer stabiliteit op de financiële markten en er is ook een voorzichtig en heel gematigd herstel van economische groei te zien in de meeste landen. Ook de overheidsfinanciën laten verbetering zien ten opzichte van de afgelopen jaren: het tekort loopt in 2015 terug en het structurele saldo komt in de buurt van de (in Europees verband geldende) middellangetermijndoelstelling (medium term objective, MTO). De nieuwe houdbaarheidsstudie van het CPB laat zien dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is verbeterd, mede als gevolg van de maatregelen die de afgelopen jaren in gang zijn gezet.<sup>2</sup>

Het kabinet waarschuwt er in de MJN 2015 echter voor dat dit niet een terugkeer impliceert naar een economische ontwikkeling en groei zoals die zich in het decennium vóór de crisis voordeden. Daarbij wijzen zowel de MJN 2015 als het CPB (in de MEV) op serieuze risico's van de traagheid van de verbetering van de schuldposities van banken, gezinnen en landen, waardoor de economische groei nog een tijd lang zal worden gedrukt.

De MJN 2015 wijst er ook op dat recent de onzekerheden over de economische ontwikkeling sterk zijn toegenomen. De eerder bedoelde (geo)politieke en nieuwe economische ontwikkelingen dragen bij aan de onzekerheden.<sup>3</sup> Voor veel Europese

---

<sup>1</sup> Een relatief belangrijke factor hierbij is terugtrekking van de arbeidsmarkt, zoals blijkt uit de MEV, Tabel 2.5.

<sup>2</sup> CPB, Minder zorg om vergrijzing, juli 2014.

<sup>3</sup> Zie MJN 2015, box 1.3.1.

landen, waaronder Duitsland, heeft dit inmiddels tot neerwaartse bijstelling van de verwachtingen geleid.

Daarbij moet geconstateerd worden, dat de afgelopen jaren bestaande buffers in aanzienlijke mate moesten worden aangesproken. Ons land heeft sinds 2008 de buffer, die toen aanwezig was in de vorm van een overheidsschuld van 45% BBP (ruim onder de 60% BBP grens van het Stabiliteits- en Groeipact) moeten verbruiken waardoor deze is opgelopen tot boven 70% BBP. Er is daardoor nu aanzienlijk minder ruimte om nieuwe schokken op te vangen.

Hoofdstuk 4 van de MJN 2015 geeft de uitkomsten weer van een schokproef van de Nederlandse openbare financiën. De schokproef betreft enkele scenario's, toegespitst op een nieuwe financiële crisis<sup>4</sup>, een nieuwe Europese schuldencrisis, een mondiale economische crisis, een forse stijging van de olieprijs, een forse daling van de woningprijzen en een periode met langdurige lage economische groei. De berekeningen leiden tot een mogelijk oplopen van de schuldquote variërend van 81% tot 106% BBP (Figuur 4.3.9). De MJN 2015 geeft in hoofdstuk 4 aan dat een schuldniveau tussen de 80 en 100% "de reële economie raakt" (paragraaf 4.3.4). Gegeven de potentiële risico's van een oplopende schuldquote ingeval zich een nieuwe schok voordoet, "is de kans dus groot dat Nederland in de gevarenzone terecht komt en het niveau van de overheidsschuld daadwerkelijk reële economische gevolgen kan hebben"(paragraaf 4.3.4).

---

<sup>4</sup> Volledigheidshalve wijst de Afdeling er op dat in het overzicht van de directe risico's en indirecte risico's in bijlage 7 de indirecte risico's ten gevolge van de interventies en de mogelijke overname van MKB leningen door de ECB niet zijn genoemd.

## II. ADVIES

### 3. Sterker uit de crisis komen: groei en werkgelegenheid

De in de afgelopen jaren vaak herhaalde inzet bij pijnlijke beleidsmaatregelen was “om sterker uit de crisis te komen”. Het beeld, dat de MJN 2015 en de cijfers van het CPB geven van de economie en overheidsfinanciën, laat zien dat deze weliswaar geleidelijk uit de crisis komen, maar de keuzes die nu en in de komende tijd gemaakt worden zullen bepalend zijn voor de mate waarin we sterker uit de crisis komen.

Blijkens de MJN 2015 staan voor het kabinet daarbij twee invalshoeken centraal. Het kabinet richt zich in de eerste plaats op de mogelijkheden om het toekomstig verdienvermogen van de Nederlandse economie te vergroten en op de aanpassingen die daarvoor nodig zullen zijn.<sup>5</sup> Het budgettaire beleid vormt de tweede invalshoek. De MJN 2015 stelt daarbij herstel van buffers als doel. Dat gebeurt door in te zetten op het geleidelijk in overeenstemming brengen van de overheidsfinanciën met de MTO en de terugkeer naar het trendmatig begrotingsbeleid.

De Afdeling gaat hier in op de ambities van de MJN 2015 betreffende het groeivermogen. In punt 4 gaat zij nader in op het begrotingsbeleid.

De Afdeling merkt op, dat uit de MJN 2015 een besef spreekt van noodzaak en urgentie van verdergaande veranderingen in de economie: “*Essentieel voor duurzame welvaart is dat de economie de ruimte heeft om zich voortdurend aan te passen aan veranderende omstandigheden, nieuwe opvattingen en technieken (creatieve destructie). Economische instituties en collectieve voorzieningen moeten meebewegen*”.<sup>6</sup> En: “*Het is economische verstandig om de komende periode van economische groei te benutten om een aantal verdere aanpassingen in de welvaartsstaat voor te bereiden*.”<sup>7</sup> De MJN 2015 wijst op de maatregelen die reeds getroffen zijn en de hervormingen die in gang zijn gezet, maar stelt in dat verband ook dat nog stappen moeten worden gezet.

De Afdeling onderschrijft de noodzaak om ruimte te scheppen voor groei en het besef van urgentie. We zijn er nog niet om het hoofd te kunnen bieden aan de ingrijpende veranderingen waarmee ons land wordt geconfronteerd: demografische veranderingen in binnen- en buitenland, technische ontwikkelingen, ontwikkelingen op het terrein van milieu en grondstoffen, en geopolitiek. De internationale onderlinge afhankelijkheid is sterk toegenomen en daarmee de volatiliteit van onze financieel-economische positie. Dit vraagt dan ook om versterking van het aanpassingsvermogen en de weerbaarheid van de Nederlandse economie en van de sociaal-economische instituties, alsmede om meer flexibiliteit van markten: van de arbeidsmarkt, van de kapitaalmarkt en van productmarkten. De Afdeling onderschrijft daarbij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen maatregelen die op korte termijn groei op gang kunnen brengen en structuurveranderingen die groei duurzaam kunnen ondersteunen en bevorderen.

---

<sup>5</sup> In hoofdstuk 2 van de MJN 2015 wordt in dat verband een aantal speerpunten genoemd. In de gelijk met de MJN 2015 uitgebrachte brief ‘Werken aan groei’ wordt daarnaast een reeks van maatregelen voorgesteld om het groeivermogen te versterken en de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren.

<sup>6</sup> MJN 2015, paragraaf 2.1, tweede alinea.

<sup>7</sup> MJN 2015, paragraaf 2.1, vijfde alinea.

De Afdeling mist echter de vertaling van de urgentie en noodzaak die in de MJN 2015 worden uitgesproken in concrete maatregelen of hervormingen waarvan de voorbereiding in gang wordt gezet. Hoofdstuk 2 bevat wel veel beschouwingen en relevante opmerkingen over factoren die de groei kunnen bevorderen, veranderingen die mogelijk zijn of een aanpak die gevegd wordt, maar wijst in dat verband vooral op beleid dat al in gang is gezet (studiefinanciering, nationaal pensioendebat, een streven naar belastingverbetering). Dit is niet in overeenstemming met de hiervoor geciteerde taakstellende passages en wekt de suggestie dat het beleid en de structurele veranderingen die nodig zijn al in gang zijn gezet.<sup>8</sup>

De Afdeling onderkent dat wat betreft de timing enige behoedzaamheid geboden kan zijn bij stelselwijzigingen, mede gelet op de op onderdelen ingrijpende maatregelen die recent tot stand zijn gebracht en die deels nog hun beslag moeten krijgen. Maar dat laat onverlet dat naar het oordeel van de Afdeling het kabinet de vereiste maatregelen reeds nu zou moeten agenderen en thans daadwerkelijk voorbereidende stappen zou moeten zetten zodat wanneer de noodzaak of de mogelijkheid zich daartoe voordoet, zij voor besluitvorming gereed zijn. Zo dit niet reeds nu geschiedt, dan vindt agendering op zijn vroegst pas ná de eerstvolgende verkiezingen plaats waarna de voorbereiding nog moet volgen. Dat betekent dat daadwerkelijke stappen op zijn vroegst pas na de volgende verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal (uiterlijk in 2017) te verwachten zijn. Dit doet geen recht aan de urgentie van het doorvoeren van deze aanpassingen. Volgens de Afdeling dienen deze dan ook reeds daarvoor zo te zijn voorbereid, dat zij tot stand kunnen worden gebracht wanneer daarvoor het geschikte moment is aangebroken. Ziet de Afdeling het goed, dan is dat ook de strekking van drie van de vier op 8 juli 2014 door de Raad van de Europese Unie in het kader van het zogenoemde Europese semester voor Nederland vastgestelde aanbevelingen.<sup>9</sup>

De Afdeling wijst meer in het bijzonder op de noodzaak van verdergaande stelselwijzigingen met betrekking tot arrangementen van de arbeidsmarkt in brede zin (arbeid, belastingen en sociale zekerheid en oudedagsvoorzieningen), inkomenspolitiek – ook over de levensloop heen - en wonen. Ter toelichting het volgende.

a. *Arbeidsmarktarrangementen*

De wetgever heeft in de afgelopen periode maatregelen getroffen om arbeidsmarktinstuties te moderniseren en de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. De (eerdere) afschaffing van VUT-regelingen en de verhoging van de AOW-leeftijd hebben bijgedragen aan een substantiële verruiming van de arbeidsparticipatie van ouderen en de beheersing van de kosten voor oudedagsvoorzieningen. Recenter zijn wijzigingen met betrekking tot het ontslagrecht, de Werkloosheidswet en de Participatiewet vastgesteld alsmede de beperkingen van

---

<sup>8</sup> De brief “Werken aan groei” biedt op een aantal punten wel een nadere uitwerking van punten die in de MJN 2015 zijn genoemd, maar het gaat daarbij overwegend om een nadere invulling binnen bestaande kaders en niet om nieuwe hervormingen die nodig zijn om het hoofd te kunnen bieden aan de ingrijpende veranderingen waarmee ons land wordt geconfronteerd.

<sup>9</sup> Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 juli 2014 over het hervormingsprogramma 2014 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Nederland voor 2014 (PbEU C 247). Zie hierover nader onderdeel III hierna.

de fiscale ruimte voor pensioenopbouw (aanpassing Witteveenkader) doorgevoerd. Het effect van veel van deze maatregelen zal daarbij nog moeten worden afgewacht.

Zoals ook de MJN 2015 vermeldt moeten er nog verdere stappen worden gezet. Er is een grotere dynamiek van de arbeidsmarkt nodig. De arbeidsparticipatie van ouderen neemt wel toe, maar is nog steeds relatief laag met het oog op de demografische ontwikkelingen. De MJN 2015 vraagt ook aandacht voor de positie van zzp'ers. Wat de aanvullende pensioenen betreft wijst de MJN 2015 er op dat inmiddels een herziening van het financiële toetsingskader in gang is gezet, maar de principiële discussie over het stelsel van aanvullende pensioenen moet nog plaatsvinden.

De Afdeling onderkent dat op deze terreinen het een en ander in gang is gezet, maar vraagt aandacht voor een drietal vraagstukken: de arbeidsovereenkomst als centraal aangrijpingspunt voor sociale bescherming, de inrichting van het belasting- en toeslagenstelsel en de effecten ervan op de arbeidsmarkt en de positie van ouderen.

#### 1°. *Arbeidsovereenkomst*

De MJN 2015 onderstreept het belang van een flexibele arbeidsmarkt. Flexibilisering van de arbeidsmarkt en (om)scholing van werknemers zijn van groot belang voor zowel het bevorderen van de economische groei als voor de aanpak van een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.<sup>10</sup> Dit dwingt te gaan naar een stelsel dat gericht is op werkzekerheid.<sup>11</sup> De overheid heeft hierbij een belangrijke voorwaardenscheppende rol. In dat verband moet worden vastgesteld dat veel bestaande arrangementen, zoals die rond (her)scholing, ontslagrecht, inkomensbescherming (sociale zekerheid en oudedagsvoorzieningen), loopbaanbeleid, re-integratie, en de praktijk inzake algemeenverbindendverklaring van cao-afspraken van oudsher zijn gericht op baanzekerheid en zijn gekoppeld aan de traditionele arbeidsovereenkomst. Deze arrangementen zullen in ongewijzigde vorm niet zonder meer functioneel zijn in een stelsel dat gericht is op werkzekerheid.

In de MJN 2015 richt het kabinet de aandacht op de groei van het aantal zzp'ers en de druk die dit zet op de welvaartsstaat. Geconstateerd wordt dat deze ontwikkeling zowel positieve als negatieve kanten heeft. De groei van het aantal zzp'ers is vermoedelijk mede het gevolg van het minder functioneren van de bestaande arrangementen op een arbeidsmarkt die steeds meer diverse arbeidsrelaties omvat. Dat moet echter niet leiden tot een streven om dit verschijnsel terug te dringen in een patroon waarbij de arbeidsovereenkomst zoals wij die nu kennen, norm is. Om een stelsel dat uitgaat van werkzekerheid in plaats van baanzekerheid als overkoepelend uitgangspunt te kunnen laten functioneren, is volgens de Afdeling dan ook essentieel dat institutionele en financiële arrangementen zo worden ingericht dat in mindere mate de arbeidsovereenkomst, maar vooral het werk zelf, ongeacht de juridische vorm van de arbeidsrelatie, het aangrijpingspunt voor die arrangementen is. Dat vergt dan ook dat die arrangementen opnieuw worden doordacht en waar nodig zo worden aangepast dat deze – in onderlinge samenhang bezien - passen in de gekozen benadering van

<sup>10</sup> Zie nader het advies over het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid (Kamerstukken 2013/14, 33 818, nr. 4).

<sup>11</sup> Volgens de WRR (Investeren in werkzekerheid, 2007) zijn herschikkingen wenselijk op vier gebieden: een leven lang leren, inkomensbescherming, re-integratiebeleid, 'nieuwe risico's'. De inspanningen op deze terreinen moeten volgens de WRR (beter) worden afgestemd op het verwezenlijken van inzetbaarheid van individuele werknemers.

werkzekerheid. Alleen zo zal de beoogde sociale bescherming duurzaam waar kunnen worden gemaakt voor de verschillende vormen van arbeid. Het blijven aanknopen bij de dienstbetrekking voor de inrichting van sociale bescherming brengt het risico mee dat de rol van de dienstbetrekking wordt uitgehouden en daarmee ook die sociale bescherming zelf.

De Afdeling wijst op de noodzaak van herijking van de uitgangspunten voor sociale bescherming in een groeiagenda. Het kabinet zou thans concreet noodzakelijke voorbereidingen hiertoe in gang moeten zetten ten behoeve van invoering in de komende jaren wanneer de omstandigheden daarvoor geschikter zijn.

### 2°. *Lasten op arbeid*

In de afgelopen periode zijn ter bestrijding van de tekorten bij de overheidsfinanciën de collectieve lasten fors gestegen, daaronder ook die op arbeid.<sup>12</sup> Voor komend jaar wordt enige verlaging voorzien. De relatief hoge collectieve lasten hebben een negatieve invloed op de economische bedrijvigheid en op de arbeidsmarkt. Wat dat betreft is het inmiddels breder gegroeide besef van de noodzaak om de lasten op arbeid te verlichten, een gunstige ontwikkeling. Er is in dit verband voor gekozen om € 500 mln vrij te maken voor aanpassing van het afbouwtraject bij de arbeidskorting. Voorts wordt het tarief in de eerste schijf minder verhoogd dan eerder was voorzien. Hiermee is een bedrag van € 475 mln gemoeid.

Hoewel deze maatregelen een stap in de goede richting zijn, mag van dergelijke beperkte aanpassingen niet al te veel effect verwacht worden.

Voor de noodzakelijke verlichting van de lasten op arbeid is vooral de marginale collectieve lastendruk van belang. In dat opzicht zetten tariefsverlaging (in combinatie met grondslagverbreding (aftrekposten) en balansverkorting (toeslagen)) pas echt zoden aan de dijk. Alleen dan kan budgettair verantwoord een wezenlijke verlaging van de nominale tarieven gerealiseerd worden. Ook zal een verdergaande verschuiving bezien moeten worden van lasten over de levensloop, van actieven naar post-actieven. In het rapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen zijn bouwstenen voor aanpassingen van het belastingstelsel uiteengezet.<sup>13</sup>

Daarnaast laat de praktijk zien dat de belastingheffing ten aanzien van werknemers onevenwichtig is ten opzichte van die ten aanzien van IB-ondernemers en VPB-ondernemingen (in combinatie met een aanmerkelijk belang). De sociale verzekeringscomponent (werknemersverzekeringen) versterkt dit effect. Dat is vermoedelijk ook een belangrijke factor bij het ontstaan van verschillende alternatieve arbeidsvormen, zoals die van zzp'ers.

Een meer dynamisch functionerende arbeidsmarkt vergt dan ook een bredere belastingherziening. De MJN 2015 zou hierover uitsluitel moeten geven.<sup>14</sup> De concrete voorbereidingen voor een dergelijke herziening dienen tijdig in gang te worden gezet.

### 3°. *Ouderen*

---

<sup>12</sup> CBS september 2014, De Nederlandse economie 2013, hoofdstuk 10, paragraaf 5.

<sup>13</sup> Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, naar een activerender belastingstelsel (Commissie Van Dijkhuizen), interim-rapport oktober 2012 en eindrapport juni 2013.

<sup>14</sup> Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 8 september 2014 betreffende het Belastingplan 2015 (W06.14.0283/III).

De afschaffing van de VUT en de verhoging van de AOW-leeftijd hebben in de afgelopen periode tot een stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen geleid. Daarbij dient te worden aangetekend dat zich een tweedeling aftekent: de arbeidsparticipatie van ouderen mét een baan is sterk gestegen (zij blijven langer doorwerken), maar de kansen van ouderen zonder baan zijn slecht. Bovendien is de arbeidsmobiliteit van ouderen zeer beperkt.<sup>15</sup>

Gelet op de demografische ontwikkelingen in Nederland (vergrijzing en ontgroening) en de noodzaak van flexibiliteit op de arbeidsmarkt (werkzekerheid in plaats van baan zekerheid)<sup>16</sup> is het van belang dat voor ouderen de kansen op de arbeidsmarkt en de flexibiliteit op de arbeidsmarkt worden vergroot. Naar schatting zijn er in 2023 ruim 480.000 65-plussers die door de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd na hun 65ste een aantal jaren geen AOW-uitkering meer ontvangen.<sup>17</sup> De uitdaging voor werkgevers, werknemers en arbeidsorganisaties is om deze groep daadwerkelijk op de arbeidsmarkt actief te laten blijven en niet in andere socialezekerheidsregelingen terecht te laten komen.

Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat vermoedelijk een steeds grotere groep ouderen die reeds pensioen geniet, zich op de arbeidsmarkt zal aanbieden wanneer deze pensioenen niet beantwoorden aan de verwachting of de behoefte. Daarom zal hier in de publieke arrangementen (zoals de wetgeving rond ziekte) alsook in de private arrangementen (zoals de inrichting van het loongebouw) in toenemende mate rekening mee moeten worden gehouden.

#### b. *Inkomenspolitiek*

Solidariteit is een belangrijke drijfveer voor de financiering en opzet van overheidsvoorzieningen. De vraag is evenwel of de vooronderstellingen waarop bestaande voorzieningen berusten over wie ondersteuning nodig heeft, inmiddels niet ten dele achterhaald zijn. In grote lijnen gaat het erom dat in de jaren vijftig ouderdom meestal ook automatisch armoede meebracht. Dat heeft geleid tot een jarenlange opbouw van voorzieningen, die in hoge mate ten goede komen aan ouderen. Voor een deel is daarvoor nog steeds voldoende reden, maar voor een steeds groter wordende groep kunnen daar inmiddels vraagtekens bij geplaatst worden (de armoede bij personen onder 65 is ongeveer 7,5%, bij personen ouder dan 65 is dat percentage ongeveer 3%).<sup>18</sup> Ook de MJN 2015 wijst hier op (paragraaf 2.3.4).

Daarbij komt ook de vraag op of bepaalde andere groepen inmiddels niet méér in de knel komen. Gewezen kan worden op de problemen op de woningmarkt, waardoor vooral jongere generaties worden geraakt: het huis van rond 60% van de generatie tussen 20 en 40 met een eigen woning staat “onder water”.<sup>19</sup> Ook de – op zichzelf noodzakelijke – (inkomensafhankelijke) versobering van voorzieningen betekent vaak dat mensen met enig eigen inkomen meer zelf gaan betalen (zorg, kindregelingen, wonen, studiefinanciering), hetgeen middengroepen naar verhouding zwaar raakt, terwijl deze groep tegelijkertijd wordt geconfronteerd met een toenemende collectieve

<sup>15</sup> Zie onder andere OECD, Ageing and Employment Policies, Netherlands, working better with age, 2014.

<sup>16</sup> Zie hierover nader het eerder door de Afdeling gegeven advies over het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid (Kamerstukken 2013/14, 33 818, nr. 4).

<sup>17</sup> CPB, Minder zorg om vergrijzing, 2014, blz. 35.

<sup>18</sup> SCP/CBS, Armoedemonitor 2013, CBS, Welvaart in Nederland 2014.

<sup>19</sup> CBS, Welvaart in Nederland, 2014, blz. 71, zie ook paragraaf 1.4.3 van de MJN 2015.



lastendruk.<sup>20</sup> Verder raken de gevolgen van technische ontwikkelingen vooral ook de werkgelegenheid bij middengroepen.<sup>21</sup>

Dit lijkt te duiden op een in veel opzichten niet te veronachtzamen en zorgelijke ontwikkeling waarbij in het bijzonder de aankomende generaties van de middengroepen in het gedrang komen.

Om deze problematiek aan te pakken zou de inrichting van de verschillende herverdelingsmechanismen opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden in verband met gewijzigde maatschappelijke omstandigheden: hetgeen in paragraaf 2.3.4 van de MJN 2015 over de inkomenspositie van huishoudens over de levensloop wordt uiteengezet kan daarbij behulpzaam zijn. Aandacht verdient hierbij de belastingheffing, meer in het bijzonder de lastenverdeling tussen actieven en post-actieven. De MJN 2015 brengt in figuur 2.3.8. treffend in beeld dat de inkomens van 65-plussers sinds 1990 zo'n 8% meer zijn gestegen dan die die van huishoudens onder 65 jaar. In dit verband zijn eerder opties voor beleid geschetst.<sup>22</sup>

#### c. *Woningmarkt (koop en huur)*

Op het terrein van de woningmarkt zijn zowel voor de koopsector als voor de huursector hervormingen in gang gezet: geleidelijke beperking van de hypotheekrenteaftrek en beperking van de leenmogelijkheden, tegengaan scheefwonen in de sociale huursector en verkleining van de sociale huursector waardoor die zich beter op de kerntaken gaat richten. Dat neemt niet weg dat nog altijd ruime fiscale aftrekmogelijkheden bestaan en de nieuwe zogenoemde loan-to-value normen internationaal gezien nog altijd heel hoog zijn. Van een groot deel van de woningeigenaren (vooral jongere huishoudens) staat de woning "onder water", hetgeen negatieve gevolgen heeft voor de consumptie en voor de woon- en arbeidsmobiliteit. De sociale huursector is te groot; een particuliere huurmarkt is vrijwel afwezig.

De Afdeling begrijpt dat in dit verband een goede balans moet worden gevonden tussen de gewenste snelheid van de beoogde beleidswijzigingen en de effecten op de woningmarkt. Wat betreft de zeer geleidelijke beperking van de aftrekmogelijkheden voor de hypotheekrente wijst de Afdeling er op, dat binnen de bestaande fiscale kaders een dergelijke geleidelijke aanpak met het oog op de effecten op de woningmarkt weliswaar begrijpelijk is, maar dat dit te meer onderstreept, dat het werken aan een bredere belastingherziening noodzakelijk is. Die maakt immers mogelijk dat een grondslagverbreding gepaard gaat met een aanzienlijke tariefsverlaging. Het gevolg van een dergelijke aanpak kan een veel snellere afname van het effect van deze fiscale faciliteit zijn.<sup>23</sup>

#### d. *Uitvoeringsaspecten*

---

<sup>20</sup> In dit verband ook Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XV, nr. 89, waaruit naar voren komt dat de loon- en koopkrachtontwikkeling van actieven met een inkomen rond modaal de laatste jaren beperkt en veelal zelfs negatief is geweest, terwijl de koopkrachtontwikkeling van minima en inactieven in het algemeen gunstiger was.

<sup>21</sup> De MJN 2015, Box 2.2.2. wijst hier op

<sup>22</sup> Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties, IBO Inkomens- en vermogenspositie en subsidiëring 65+'ers, augustus 2013.

<sup>23</sup> De aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie in het kader van het Europese Semester vragen hier uitdrukkelijk aandacht voor. Hierna in onderdeel III wordt daarop nader ingegaan.

De MJN 2015 vraagt in paragraaf 2.4 meer aandacht voor de uitvoeringsaspecten van hervormingen, de zogenoemde “hoe” en “wie” vragen. Gewezen wordt op het belang van het betrekken van veldpartijen en uitvoerders bij het opstellen van plannen (“akkoorden”). Ook wordt gewezen op de complexiteit van regels, onder andere als gevolg van stapeling. Tot slot wordt gewezen op de grote decentralisatie-operatie die in 2015 wordt doorgevoerd op een aantal terreinen (maatschappelijke ondersteuning, jeugd en participatie).

De Afdeling benadrukt het belang van aandacht voor deze aspecten bij de beleidsvorming en het opstellen van wetgeving. De ervaring van de Afdeling in het kader van de wetgevingsadvisering is dat bij de voorbereiding meer dan eens onvoldoende met de uitvoeringsaspecten rekening wordt gehouden. Voorgenomen wijzigingen dreigen dan in de praktijk niet of niet volledig te worden gerealiseerd. Dit dwingt tot zelfbeheersing in het politieke besluitvormingsproces door alle betrokkenen. Het betreft zowel de mate van detaillering van de regels als de frequentie waarmee regels worden gewijzigd. Dit klemmt temeer wanneer het gaat om gedecentraliseerde beleidsterreinen.

#### 4. Begrotingsbeleid

Het budgettaire beleid vormt de tweede centrale invalshoek bij de aanpak van het herstel van de economie en de overheidsfinanciën. In het derde hoofdstuk van de MJN 2015 gaat het kabinet nader in op de aanpak dienaangaande. Geconstateerd wordt dat de overheidsfinanciën verbetering laten zien ten opzichte van de afgelopen jaren. Het tekort loopt in 2015 terug naar 2,2% BBP (en het structurele saldo komt in de buurt van de middellangetermijndoelstelling (MTO). Nederland is uit de buitensporig tekortprocedure. Ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is blijkens de nieuwe studie van het CPB verbeterd. Wel zijn de uitgaven sinds het begin van de crisis harder gegroeid dan de economie. De bestaande buffers moesten daarom in de afgelopen jaren aanzienlijk worden aangesproken en zijn nu verbruikt.

Het kabinet stelt zich daarom ten doel de overheidsfinanciën geleidelijk in overeenstemming te brengen met de MTO en terug te keren naar een trendmatig begrotingsbeleid. Op die wijze wordt geleidelijke afbouw van de staatsschuld mogelijk en ontstaat meer bestuurlijke rust in het begrotingsbeleid. Om dit te kunnen bereiken is volgens de MJN 2015 wel meer afstand nodig ten opzichte van het tekortplafond van 3% BBP.

Naar het oordeel van de Afdeling wijst de MJN 2015 terecht op het belang van het creëren van voldoende buffers om nieuwe schokken op te vangen. Zij onderschrijft dan ook de ambitie van het kabinet op het gebied van het begrotingsbeleid. Daarbij moet er naar haar oordeel voorlopig voor een langere periode van worden uitgegaan dat bestaande en nieuwe onzekerheden en de kans op een trage verbetering van de schuldposities van banken, gezinnen en landen, de economische groei nog een tijd lang zullen drukken. Dat betekent dat voor de beoogde saldoverbetering zal moeten worden gekeken naar uitgavenbeperkende maatregelen, aangezien inkomstenverhogende maatregelen de economische bedrijvigheid en daarmee de groei al snel belasten.

In dit verband wijst de MJN 2015 op de risico's ten aanzien van de ontwikkeling van de collectieve zorguitgaven voor de beheersing van de overheidsuitgaven.<sup>24</sup> Door de verschillende maatregelen die in gang zijn gezet zijn de zorguitgaven vooralsnog onder controle.<sup>25</sup> Uit de begroting van het Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport maakt de Afdeling evenwel op dat de netto BKZ-uitgaven in constante prijzen in de jaren 2016-2019 met ruim 15%, zo'n 3% per jaar zullen stijgen, van €66 mrd in 2015 naar €76 mrd in 2019.<sup>26</sup> Dat zou betekenen dat de zorguitgaven na 2015 harder zullen stijgen dan het BBP en dat de opwaartse trend onvoldoende wordt doorbroken met het thans in gang gezette beleid.

De MJN 2015 wijst er voorts op dat een groot deel van de collectieve uitgaven automatisch meebeweegt met de loonontwikkeling.<sup>27</sup> Het betreft met name de sociale zekerheid (koppeling) en de zorg (het zogenoemde OVA-Convenant). Deze leiden tot een automatische opwaartse druk op de uitgaven. Zij dienen volgens de Afdeling gelet op het vorenstaande dan ook opnieuw tegen het licht te worden gehouden.

De ambitie van het kabinet om terug te keren naar een trendmatig begrotingsbeleid vergt voorts dat in het nationale begrotingsbeleid strakkere grenzen worden aangehouden dan die welke voortvloeien uit de Europese begrotingsafspraken. De ervaringen in 2002 en 2009 illustreren dat de eisen die uit de Europese begrotingsregels voortvloeien ten aanzien van het begrotingstekort en de ontwikkeling van de staatsschuld snel overschreden kunnen worden. Aangezien de ruimte om nieuwe schokken op te vangen aanzienlijk kleiner is dan in 2008 het geval was en er enkele nieuwe risicofactoren zijn voor de te verwachten economische groei en de ontwikkeling van de uitgaven, impliceert dit in het begrotingsbeleid een veiliger marge dan waarvan nu sprake is. Het kabinet noemt in de MJN de Europese begrotingsafspraken de vangrail van het begrotingsbeleid. Het beeld is geëigend om de dilemma's te schetsen. De vangrail is bedoeld om ongevallen te beperken, maar niet om het verkeer te ordenen. Daarom hoort bij een vangrail een vluchtstrook die niet mag worden overschreden behoudens in geval van panne en ongeval. Daar is te meer reden voor gelet op het feit dat de Europese begrotingsafspraken ten aanzien van de plafonds voor tekort en schuld nog in hoge mate berusten op een groei- en schuldensituatie zoals deze voor de crisis bestonden (3% BBP groei en een staatsschuld van 60%); met andere woorden, zij zijn reeds ruim bemeten, gegeven een lagere groei en hogere staatsschuld.

Tegen de achtergrond van het vorenstaande concludeert de Afdeling dat het kabinetsvoornemen om terug te keren naar een trendmatig begrotingsbeleid dwingt tot grotere behoedzaamheid en een veiliger marge dan waarvan nu sprake is.

---

<sup>24</sup> Ook voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn is de ontwikkeling van de collectieve zorguitgaven een belangrijke factor (zie CPB, Minder zorg om vergrijzing, 2014). De MJN 2015 merkt op, dat wanneer deze uitgaven met 1% per jaar sneller toenemen dan is aangenomen in de hiervoor genoemde houdbaarheidsstudie van het CPB, het houdbaarheidsscenario met 5,6% pnt verslechtert.

<sup>25</sup> Figuur 2.3.2 en figuur 3.3.4 van de MJN 2015.

<sup>26</sup> Begroting 2015 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI), toelichting hoofdstuk Financieel Beeld Zorg, paragraaf 2.3, tabel 5 Verticale ontwikkeling van de BKZ-uitgaven en – ontvangsten.

<sup>27</sup> MJN 2015, paragraaf 3.3.1.

## 5. Geleidelijkheid vergt tijdigheid

In ons land is er een traditie om noodzakelijk aanpassingsbeleid geleidelijk door te voeren, zoveel mogelijk in samenspraak met belangrijke sociale en andere maatschappelijke groepen. Deze praktijk voorkomt vanuit het beleid al te grote schokken, geeft de mogelijkheid aan te sluiten bij ontwikkelingen in de samenleving en kan draagvlak opleveren bij die groepen die het meest direct door het aanpassingsbeleid worden geraakt. Dit beleid past ook in een traditie om zoveel mogelijk sociale samenhang te behouden en te grote verschillen te voorkomen. Ontwikkelingen in landen met een meer Angelsaksische traditie laten veelal een ander type beleid zien met navenant grotere interne spanningen.

De keerzijde van deze benadering van geleidelijkheid is wel dat het herstel dat met de maatregelen wordt beoogd, ook geleidelijker optreedt. De Afdeling signaleert, dat niet zelden wordt gepleit voor enerzijds geleidelijke invoering van noodzakelijke maatregelen, zonder dat anderzijds de consequentie van een ook geleidelijk herstel wordt aanvaard. Het één bepleiten en het andere negeren kan niet. Ook dit aspect stelt hoge eisen aan de maatvoering van het herstelbeleid en aan het “managen van verwachtingen” door het kabinet.

Deze traditie van geleidelijkheid vergt voorts in de eerste plaats behoedzaamheid bij het hanteren van ramingen en verwachtingen en in de tweede plaats dat noodzakelijke hervormingen tijdig ter hand worden genomen om te voorkomen dat op enig moment, onder druk van de economische werkelijkheid, scherpere bochten moeten worden genomen. Nu het beeld wordt geschetst dat betere tijden weer aanbreken, moet worden gewaakt voor het wekken van verkeerde verwachtingen en het bieden van schijnzekerheden. De afgelopen crisisjaren en de jaren daarvoor zijn in meer opzichten kostbare jaren geweest; nu zal moeten blijken of deze periode ook een leerzame ervaring is geweest.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging de Miljoenennota 2015 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

### III. BEOORDELING BEGROTING

#### 6. De Afdeling advisering als onafhankelijke begrotingsautoriteit

Per 15 december 2013 is de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) in werking getreden. Ingevolge deze wet wordt de Afdeling advisering van de Raad van State verplicht gehoord over de jaarlijkse Miljoenennota en over een eventueel herstelplan dat moet worden opgesteld wanneer de daartoe bevoegde Europese instantie vaststelt dat het gevoerde begrotingsbeleid niet in voldoende mate leidt tot het bereiken van de overeengekomen doelen. Blijkens de memorie van toelichting die naar het toepasselijke EU-recht verwijst<sup>28</sup> is met artikel 2, achtste lid, Wet Hof beoogd dat de Afdeling advisering de functie uitoefent van onafhankelijke beoordelingsautoriteit, waarvan de bevoegdheden nader zijn uitgewerkt in artikel 5 van verordening 473/2013.<sup>29</sup> Inmiddels wordt de Raad van State, Afdeling advisering, in daarop betrekking hebbende stukken aangeduid als de onafhankelijke begrotingsautoriteit (OBA) in Nederland.

Implicatie van deze aanwijzing is dat de bepalingen en criteria welke in daartoe strekkende verordeningen en regels van de Europese Unie worden gesteld aan onafhankelijke begrotingsautoriteiten, naast de bepalingen van de Wet HOF op de Afdeling advisering van toepassing zijn. In dit verband zij gewezen op het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (Trb. 2012, 51). Daarin wordt in artikel 3 bepaald dat de verdragsluitende partijen, op voorstel van de Europese Commissie gemeenschappelijke beginselen opstellen voor onder andere de taak en de onafhankelijkheid van de instellingen die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving.

---

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 416, nr. 3.

<sup>29</sup> Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PBEU L 140).

Artikel 5 van die verordening bepaalt dat de lidstaten beschikken over onafhankelijke instanties die toezicht houden op de inachtneming van:

- a) cijfermatige begrotingsregels die de middellangetermijndoelstelling voor de begrotingssituatie als vastgelegd in artikel 2 bis van Verordening (EG) nr. 1466/97 in de nationale begrotingsprocedure verwerken;
- b) cijfermatige begrotingsregels als bedoeld in artikel 5 van Richtlijn 2011/85/EU.

Deze instanties stellen, waar passend, publiekelijk toegankelijke beoordelingen op met betrekking tot de nationale begrotingsregels, onder meer met betrekking tot:

- a) het zich voordoen van omstandigheden die leiden tot de activering van het correctiemechanisme voor gevallen van aanzienlijke geconstateerde afwijking van de middellangetermijndoelstelling of het aanpassingstraject naar die doelstelling, overeenkomstig artikel 6, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97;
- b) de vraag of de budgettaire correctie verloopt in overeenstemming met de nationale regels en plannen;
- c) het zich al dan niet meer voordoen van omstandigheden als bedoeld in artikel 5, lid 1, tiende alinea, van Verordening (EG) nr. 1466/97, op grond waarvan een tijdelijke afwijking kan worden toestaan van de begrotingsdoelstelling voor de middellange termijn of van aanpassingstraject naar die doelstelling, mits een dergelijke afwijking de houdbaarheid van de begroting op de middellange termijn niet in gevaar brengt.

De regering heeft er voor gekozen om de taken die verricht moeten worden in het kader van het toezicht op en de beoordeling van de begroting niet alle bij één instelling te concentreren, gegeven het feit dat in Nederland op dat punt reeds instellingen bestaan die al jaren bevredigend functioneren. Een belangrijk deel van de activiteiten betreft het voorzien in betrouwbare cijfers en doorrekeningen van plannen en begrotingen. Die taak is belegd bij het CPB. De rol van de Afdeling als onafhankelijke begrotingsautoriteit is daarom toegespitst op een beoordeling op basis van de doorrekening van het CPB in meer bestuurlijk analytische zin<sup>30</sup>.

In artikel 5 van verordening 473/2013 zijn nadere kaders voor de beoordeling door de OBA vastgesteld. Dit omvat niet alleen de vraag of voldaan is aan de begrotingsregels, maar ook de vraag of zich omstandigheden voordoen die moeten leiden tot de activering van het correctiemechanisme, de vraag of budgettaire correcties in overeenstemming met de nationale regels en plannen verlopen en de vraag of er zich omstandigheden voordoen die een tijdelijke afwijking van de begrotingsdoelstelling rechtvaardigen.

Tot slot zij gewezen op de landenspecifieke aanbevelingen die de Raad van de Europese Unie jaarlijks vaststelt in het kader van het zogenoemde Europese semester. Zij hebben echter ten dele een aanvullend karakter op de eerder bedoelde begrotingsregels. Bij de beoordeling in bovenbedoelde zin spelen zij een belangrijke rol. Daarom worden zij hieronder afzonderlijk besproken.

## 7. Toetsing aan gestelde kaders

De Afdeling advisering beoordeelt ingevolge deze bepalingen dit jaar voor het eerst de begrotingsvoorstellen mede in het licht van de Europese begrotingsregels. Zij doet dat op basis van de cijfermatige voorspellingen en analyses van het CPB. Nederland is dit voorjaar uit de buitensporig tekortprocedure ontslagen en thans gelden in Nederland de eisen van de zogenoemde preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact. De Europese begrotingsregels die in de preventieve arm gelden zijn: het structurele begrotingstekort moet zich in voldoende tempo bewegen naar de MTO van -0,5% BBP, de uitgaven moeten voldoen aan een zogenoemde uitgavenbenchmark (dat wil zeggen: minder groeien dan de potentiële groei van de economie) en de schuldquote moet op termijn geleidelijk dalen naar 60 % BBP.

- Blijkens de nieuwe ramingen in de Macro Economische Verkenning 2015 komt Nederland in 2015 uit op een structureel tekort van 0,7% BBP, dichtbij het gestelde middellange termijn doel van -0,5% BBP. Ook in 2013 blijkt dit met de kennis van vandaag – na verwerking van de revisie van het Europese systeem van nationale rekeningen – al bijna het geval te zijn geweest. Dit verrast tegen de achtergrond van de ramingen van dit voorjaar toen het structurele tekort van Nederland in 2013 nog op 1,3% BBP werd geschat en er dus nog stappen van bijna een half procent BBP per jaar moesten worden afgelegd om in 2015 op de middellange termijn doelstelling van -0,5% BBP uit te komen. Dit illustreert de onzekerheid waarmee deze schattingen zijn omgeven; daarbij blijven het

---

<sup>30</sup> De Afdeling wijst er op dat dit met zich brengt dat er bij de voorbereiding van de begrotingen en de miljoenennota rekening mee wordt gehouden dat de Afdeling tijdig moet beschikken over de cijfers die voor beoordeling van de begrotingen en de miljoenennota nodig zijn.

schattingen want statistische realisatiecijfers van deze variabele komen nooit beschikbaar.

- De berekeningen van het CPB geven aan dat aan het tweede criterium van de preventieve arm, in casu de uitgavenbenchmark wordt voldaan; de groeivoet van de (gecorrigeerde) overheidsuitgaven komt lager uit dan de groeivoet van het potentiële BBP.
- De berekeningen van het CPB geven ook aan dat de schuldquote op enige termijn in voldoende tempo gaat dalen richting 60% BBP.

In de preventieve arm wordt achteraf op basis van realisatiecijfers beoordeeld of een land aan de afspraken heeft voldaan en of er van een zogenoemde significante afwijking sprake is. Volgens het kabinet hanteert de Europese Commissie daarbij een zekere marge omdat de berekening van het structurele saldo met grote onzekerheden is omgeven en het verloop ervan volatiel is.<sup>31</sup>

Uitgaande van het hanteren van een zekere marge door de Europese Commissie bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een significante afwijking van de MTO, wordt met de begroting 2015 voldaan aan de relevante Europese normen omtrent schuld, tekort (feitelijk en structureel) en uitgavenbenchmark, indien een en ander ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Het kabinet vaart hiermee echter zeer scherp aan de wind: als de windrichting maar enigszins verandert voldoet Nederland niet meer aan de gestelde Europese eisen. De Afdeling wijst in dit verband op de eerste van vier aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie voor Nederland, die op 8 juli 2014 zijn vastgesteld, waarin ook al is gewezen op het risico dat door Nederland significant wordt afgeweken van de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact.<sup>32</sup> Deze aanbeveling luidt:

*1°. Na de correctie van het buitensporige tekort de begrotingsmaatregelen voor 2014 te versterken in het licht van de opdoemende kloof van 0,5 % van het bbp op basis van de voorjaarsprognoses 2014 van de diensten van de Commissie, hetgeen duidt op het risico van een significante afwijking van de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. In 2015 de begrotingsstrategie aanzienlijk te versterken om te waarborgen dat de middellangetermijndoelstelling wordt gehaald en vervolgens wordt vastgehouden, en te waarborgen dat de schuldregel wordt nageleefd om de overheidsschuldquote gestaag te doen dalen. De uitgaven op gebieden die rechtstreeks van belang zijn voor de groei, zoals onderwijs, innovatie en onderzoek, te beschermen.*

De kern van deze aanbeveling is om, gelet op het risico van een significante afwijking van de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, de begrotingsstrategie voor 2015 aanzienlijk te versterken om te waarborgen dat de MTO wordt gehaald en vervolgens wordt vastgehouden.

---

<sup>31</sup> MJN 2015, paragraaf 3.4 en brief van de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken van 29 augustus 2014 aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal inzake beantwoording vragen over structureel saldo en landenspecifieke aanbevelingen. In de brief wordt vermeld dat eerder ten aanzien van Estland een marge van 0,2 BBP is aangehouden.

<sup>32</sup> Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 8 juli 2014 over het hervormingsprogramma 2014 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Nederland voor 2014 (PbEU C 247).

In de MJN 2015 wordt over deze aanbeveling opgemerkt dat het ontslag uit de buitensporig tekortprocedure laat zien dat Nederland op dit terrein een belangrijke stap heeft gezet en dat Nederland volgens de huidige inschattingen, mede gelet op de door de Europese Commissie gehanteerde marge, voldoet aan de vereisten van de preventieve arm.

De Afdeling stelt vast, dat de begrotingsmaatregelen voor 2015 puur cijfermatig, met gebruikmaking van een marge die de Europese Commissie aanhoudt, voldoen aan de vereisten waaraan in de zogenoemde preventieve arm moet worden voldaan.

De vraag is evenwel of met een dergelijke puur cijfermatige benadering kan worden volstaan. Te meer nu de aanbeveling oproept tot een aanzienlijke versterking van de begrotingsstrategie voor 2015 om, gegeven de risico's van een significante afwijking van de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, er voor te zorgen dat de MTO wordt gehaald en vervolgens wordt gewaarborgd. De Afdeling wijst in dit verband op het volgende:

- In de samenvatting van de MJN 2015 wordt opgemerkt dat het verstandig is dat Nederland en de andere lidstaten van de Europese Unie zodanig begroten dat er bij een volgende economische tegenslag voldoende buffer is. Een feitelijk tekort van 2,6% BBP in 2014 (volgens de MEV; de MJN 2015 gaat uit van 2,9% BBP) en 2,2 % BBP in 2015 ligt nog maar in beperkte mate onder het tekortplafond van 3% BBP, en de schuldquote in 2015 stijgt nog steeds ten opzichte van 2014, met 0,5% BBP (CPB), onderscheidenlijk 0,2% (MJN 2015). Tegen de achtergrond van de onzekere internationale economische en politieke situatie is de marge – zowel in termen van tekort als schuld - nog steeds heel beperkt.
- De ervaringen in 2002 en 2009 leren dat zelfs een overschot op de begroting heel snel in een tekort van meer dan 3% BBP kan omslaan.
- De schokproef in Hoofdstuk 4 van de MJN 2015 brengt kwade kansen in beeld en geeft aan dat de buffers om nieuwe schokken op te vangen thans aanzienlijk kleiner zijn dan in 2008.
- De MJN 2015 signaleert zelf risico's over de ontwikkeling van de collectieve zorguitgaven na 2015 (hierop is ook hiervoor in punt 5 ingegaan). Ook de ingrijpende decentralisatie van taken in het sociale domein per 2015 vraagt in dit verband aandacht, zoals ook paragraaf 2.4 van de MJN 2015 beschrijft.

In het licht van vorengenoemde risico's en van de thans nog beperkt aanwezige buffers constateert de Afdeling, dat het kabinet zeer scherp aan de wind vaart bij de uitvoering van de aanbeveling van de Raad van de Europese Unie. De Afdeling onderkent dat de fragiele (internationale) economische situatie ook een lastig dilemma vormt bij de keuze van een passende mix van enerzijds uitgaven- en lastenontwikkeling en anderzijds verdere tekortreductie.<sup>33</sup> Dit dient temeer aanleiding te zijn om er voor te

---

<sup>33</sup> In dit verband wijst de Afdeling er wel op, dat naast de Europese begrotingsregels, vastgelegd in de Wet HOF, ook de hoofdlijnen van het – nationale – trendmatige begrotingsbeleid in de Wet HOF zijn vastgelegd. Ten aanzien van deze (nationale)regels valt op dat het kabinet meevallers aan de



zorgen dat structuurvraagstukken die bepalend zijn voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën (zoals die met betrekking tot de zorg, wonen, arbeidsmarkt en inkomenspolitiek), met de nodige voortvarendheid worden aangepakt om zo de risico's voor de overheidsfinanciën zo snel mogelijk te verminderen.

De Afdeling is van oordeel dat, gelet op deze overwegingen, uit de reactie op de eerste aanbeveling van de Raad van de Europese Unie onvoldoende blijkt welke begrotingsstrategie is ontwikkeld met het oog op de gesignaleerde risico's voor de overheidsfinanciën. Daarbij past ook het zetten van voorbereidende stappen voor mogelijke verdere structuuraanpassingen.

#### 8. Overige aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie

Zoals hiervoor gemeld heeft de Raad van de Europese Unie in het kader van het zogenoemde Europese semester op 8 juli 2014 vier aanbevelingen voor Nederland vastgesteld. De eerste aanbeveling werd hierboven gemeld; de andere drie luiden als volgt:

- 2°. *Wanneer het economisch klimaat het toelaat, de inspanningen gericht op de hervorming van de woningmarkt op te voeren door de beperking van de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente te bespoedigen, door een marktgerichter prijsmechanisme op de huurwoningenmarkt te realiseren, en door de huren in de socialewoningsector in verdere mate te koppelen aan de inkomens van huishoudens. De effecten van de hervormingen in de socialewoningsector te monitoren op het gebied van de toegankelijkheid en betaalbaarheid voor huishoudens met een laag inkomen. De inspanningen om het socialehuisvestingsbeleid te herprioriteren op de ondersteuning van de meest hulpbehoevende huishoudens, voort te zetten.*
- 3°. *De hervormingen van de tweede pijler van het pensioenstelsel in te voeren en daarbij te zorgen voor een passende intra- en intergenerationele verdeling van de kosten en risico's. De geleidelijke verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd te ondersteunen met maatregelen om de inzetbaarheid van oudere werknemers te verbeteren. De voorgenomen hervorming op het gebied van de langdurige zorg uit te voeren met het oog op de houdbaarheid van het stelsel, terwijl een eerlijke toegang en de kwaliteit van de diensten worden gewaarborgd, en de effecten ervan te monitoren.*
- 4°. *Verdere maatregelen te nemen om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen, met name van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en om negatieve fiscale arbeidsprikkels te beperken. Om de hervormingen in de wetgeving ter bescherming van werknemers en in het stelsel van werkloosheidsuitkeringen door te voeren en starheden op de arbeidsmarkt verder aan te pakken. In overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijk de ruimte te benutten ten behoeve van sterker gedifferentieerde loonsverhogingen door*

---

uitgavenkant als structureel beschouwt en aanwendt voor lastenverlichting en zowel het inkomstenkader als uitgavenkader hiervoor aanpast. Deze ruimte wordt derhalve niet benut voor verdere vermindering van het structurele tekort naar de afgesproken -0,5% BBP. Hoe wenselijk lastenverlichting ook moge zijn, zonder voldoende buffers en een veilige marge bij het tekort wordt de kans te groot dat lastenverlichting achteraf niet structureel blijkt te zijn.

*volledig gebruik te maken van het bestaande institutionele kader.*

Reeds uit de formulering van deze aanbevelingen blijkt dat deze niet behoren tot het kader waar de begroting aan moet worden getoetst, maar dat het gaat om aanbevelingen met betrekking tot de institutionele structuur van de economie. De regering dient deze aanbevelingen te zien als prikkels om structurele hervormingen door te voeren, zoals bedoeld in de MJN 2015 (paragraaf 2.2.4). In de MJN 2015 is de reactie van het kabinet op deze aanbevelingen samengevat.<sup>34</sup>

Wat de situatie op de woningmarkt betreft (de tweede aanbeveling) wordt gesteld dat deze thans om rust vraagt, mede gelet op de maatregelen die zowel bij de koopmarkt als de huurmarkt al in gang zijn gezet. Hiervoor is de Afdeling ingegaan op de situatie op de woningmarkt. Op zowel de huurmarkt als de koopmarkt zijn inmiddels maatregelen in gang gezet die geleidelijk effect zullen genereren. Wat betreft de hypotheekrenteaftrek heeft de Afdeling begrip voor de gekozen geleidelijke aanpak. Zij meent echter tevens dat – zie punt 3 hiervoor - vorengenoemde aanbeveling een aansporing vormt om een bredere belastingherziening voor te bereiden, waarin het effect van tariefsverlaging ook vermindering van het effect van deze faciliteit betekent.

Wat het pensioenstelsel en de langdurige zorg betreft (de derde aanbeveling) wordt in de MJN 2015 gewezen op de verschillende maatregelen die in gang zijn gezet. De Afdeling onderschrijft dat inmiddels veel in gang is gezet op deze terreinen. Zij wijst evenwel ook op de noodzaak om de uitgangspunten van de arbeidsmarktarrangementen, waaronder die van aanvullende pensioenen en voor oudere werknemers, tegen het licht te houden (zie hiervoor punt 3). Anders moet gevreesd worden dat de aangekondigde maatregelen te weinig effect zullen hebben.

Ook wat de arbeidsmarkt betreft (de vierde aanbeveling) wijst de MJN 2015 vooral op de maatregelen die inmiddels zijn getroffen, met name de Wet werk en zekerheid en de Participatiewet en de hervorming van kindregelingen. De Afdeling onderkent dat ook op dit terrein veel is gebeurd. Zoals hiervoor in punt 3 echter aan de orde is geweest, is zij echter ook van oordeel dat ingrijpender herijking van arbeidsmarktarrangementen noodzakelijk is. Een belastingherziening zal hiervan deel uit moeten maken. De Afdeling adviseert de daarvoor noodzakelijke voorbereidende stappen thans daadwerkelijk en concreet te zetten, zodat doorvoering van deze verdere aanpassingen in het arbeids- en belastingstelsel mogelijk zijn op een daartoe geschikt moment.

## 9. Een 'welkome prikkel'

De Afdeling tekent in dit verband nog aan, dat in verschillende landen de aanpak van structuurvraagstukken noodzakelijk is, en dat in het Europese begrotingsbeleid steeds meer de focus wordt gelegd op deze vraagstukken. Aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie fungeren dan als "welkome prikkel" om lastige maar noodzakelijke structuurhervormingen door te voeren. De MJN 2015 constateert dat Nederland als handelsland meer dan gemiddeld profiteert van stabiliteit en groei in de eurozone (paragraaf 2.2.4). De landenspecifieke aanbevelingen zijn de concrete weerslag daarvan voor de verschillende lidstaten. De MJN 2015 vermeldt in dit verband terecht

---

<sup>34</sup> MJN 2015, box 3.4.1 en Kamerstukken II 2013/14, 21 501-20, nr. 880.

dat juist als het gaat om onderwerpen waarbij lidstaten met soortgelijke uitdagingen worden geconfronteerd en veel van elkaar kunnen leren, het van belang is dat ze met elkaar in gesprek blijven, en dat lidstaten elkaar er ook op zouden moeten aanspreken indien noodzakelijke hervormingen uitblijven (paragraaf 2.2.4). Nederland heeft er volgens de Afdeling dan ook belang bij dat de landenspecifieke aanbevelingen door lidstaten voortvarend ter hand worden genomen, juist ook waar het gaat om het onderkennen van het belang en de urgentie van de meer “zachte” aanbevelingen omtrent structuurvraagstukken. Vrijblijvendheid past daarbij niet. Gelet op het belang dat het kabinet blijkens de MJN 2015 hecht aan de aanpak van structuurvraagstukken door álle lidstaten, kunnen de tot Nederland gerichte aanbevelingen ook worden gebruikt als belangrijke steun in de rug voor het voorbereiden van verdere hervormingen. Het geldt immers niet alleen voor andere lidstaten maar ook voor ons land dat het voorbereiden van verdere hervormingen lastig en tegelijkertijd noodzakelijk is. Daarbij geldt, wat eerder al werd opgemerkt, dat in de huidige fase van herstel enige behoedzaamheid past om te voorkomen dat oude en nieuwe hervormingen in korte tijd gaan cumuleren. Maar juist daarom zou de voorbereiding van verdere hervormingen nu reeds ter hand moeten worden genomen teneinde daarover zo snel mogelijk te kunnen beslissen wanneer de noodzaak of mogelijkheid zich daarvoor aandient. Ook voor Nederland is deze prikkel welkom.

De vice-president van de Raad van State,