

# 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](http://www.rijksoverheid.nl)

**Ons kenmerk**  
BZ/2014/403 M

**Uw brief (kenmerk)**

**Bijlagen**

Datum 15 september 2014

Betreft Nader rapport over de Ontwerp-Miljoenennota 2015

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 1 september 2014, nummer 2014001550, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2015 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2014, No. W06.14.0284/III/B, bied ik u hierbij aan.

De Ontwerp-Miljoenennota 2015 geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. Daarbij oefent de Raad dit jaar voor het eerst ook de functie uit van Onafhankelijke Begrotingsautoriteit en beoordeelt op grond daarvan de begroting. De adviezen, suggesties en het oordeel van de Raad worden hieronder besproken. Het kabinet wil echter beginnen met het uitspreken van zijn welgemeende waardering voor het Raadsadvies en het oordeel van de Raad over de begroting.

## **1. Sterker uit de crisis komen: groei en werkgelegenheid**

Eén van de boodschappen van de Miljoenennota is dat de Nederlandse economie aan de beterende hand is, maar de gevolgen van de crisis ook volgend jaar voelbaar blijven. De Raad constateert terecht dat het kabinet het midden zoekt tussen langzaam economisch herstel en het dempen van al te uitbundige verwachtingen daaromtrent. Het grootste risico volgens de Raad is nu gelegen in een verlies van het gevoel van urgentie en een tanend besef dat herstel en versterking van de economie en overheidsfinanciën voortgaande inspanning en hervormingen vereisen. Het kabinet gaat dan ook door met het aanpakken van de werkloosheid, het versterken van de economie en het op orde brengen van de overheidsfinanciën onder de randvoorwaarde van evenwichtige inkomensverhoudingen. In lijn hiermee presenteert het kabinet een prudente begroting, waarbij ruimte is gevonden voor maatregelen die het economisch herstel zullen ondersteunen, in het bijzonder door uitgavenmeevallers in te zetten om de lastenontwikkeling te drukken.

De Raad onderschrijft de analyse in hoofdstuk 2 van de Miljoenennota dat het groeipotentieel van de Nederlandse economie verder kan worden vergroot en de houdbaarheid van arrangementen in de sfeer van de arbeidsmarkt, het zorgstelsel en de aanvullende pensioenen kan worden versterkt. Als eerste aanzet tot een vertaling van de analyse in beleid verwijst de Miljoenennota naar de brief Werken aan groei. Dat geldt in het bijzonder voor onderwijs, steden en internationale verdienkansen. De Raad spoort het kabinet aan werk te maken van verdere hervormingen. Gegeven dat een belangrijk deel van de voorgenomen hervormingsagenda nog op het punt staat uitgevoerd te worden, onderschrijft de Raad dat qua timing enige voorzichtigheid geboden is. De Raad vreest wel dat verdere daadwerkelijke stappen pas op langere termijn te verwachten zijn.

Het kabinet deelt deze vrees niet. In aanvulling op de uitvoering van groot aantal hervormingen op uiteenlopende terreinen, die goed op schema liggen, is het kabinet gestart met een aantal nieuwe trajecten voor toekomstig beleid.

De brief Herziening belastingstelsel stelt een verlaging van de lasten op arbeid centraal en gaat ook in op vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel. Dit vormt het startschot van een majeure operatie waarmee met de lastenverlichting in 2015 een eerste onomkeerbare stap wordt gezet. Over de toekomst van ons pensioenstelsel is het kabinet een brede maatschappelijke discussie gestart. Het traject Zorgkeuzes in kaart verkent maatregelen op het gebied van zorg. Tot slot wordt de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) onderzocht in een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO).

Waar mogelijk komt het kabinet momenteel al met directe beleidsreacties. Deze zijn te vinden in de eerder genoemde brief Werken aan groei en de begroting voor 2015. Op andere terreinen zet het kabinet trajecten in gang die in de komende jaren tot beleidsaanpassingen zullen leiden. Zo is op sommige gebieden analyse nodig voor concrete voorstellen kunnen worden gedaan, zoals bijvoorbeeld via het IBO over zzp'ers. Omdat grenzen tussen ondernemerschap en werknemerschap soms vervagen deelt het kabinet de visie van de Raad dat institutionele en financiële arrangementen meer gericht moeten zijn op het werk zelf en niet op een juridische vorm. Als blijkt dat de groei van het aantal zzp'ers een duidelijk verband houdt met ongewenste institutionele verstoringen in de fiscaliteit en het arbeidsrecht dan zal dat moeten leiden tot aanpassing van beleid. De effecten van eventuele maatregelen moeten goed in kaart worden gebracht.

Het kabinet hecht grote waarde aan draagvlak voor hervormingen. De hervormingsagenda uit het regeerakkoord is tot stand gekomen in samenwerking met maatschappelijke organisaties en fracties. Bij toekomstige hervormingen wil het kabinet op vergelijkbare wijze draagvlak in de samenleving veilig stellen. De consultaties op de gebieden van pensioen en zorg dragen hier eveneens aan bij. Voor dit draagvlak is ook geleidelijkheid cruciaal. Burgers en bedrijven krijgen door de omvangrijke hervormingsagenda te maken met een groot aantal veranderingen. Sommige van deze veranderingen moeten nog voelbaar worden. Eventuele nieuwe hervormingen moeten zo in de tijd worden gespreid dat ze de spankracht van de samenleving niet te boven gaan.

Tot slot is een zorgvuldige uitvoering noodzakelijk. De Miljoenennota vraagt hier specifieke aandacht voor. De Raad onderschrijft in zijn advies het belang van uitvoering. Een zorgvuldige uitvoering vereist echter wel dat uitvoeringsorganisaties de tijd krijgen om zich aan het nieuwe beleid aan te passen. Op sommige terreinen is daarom volgens het kabinet momenteel aanpassingstijd gewenst.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
BZ/2014/403 M

## **2. Advies begrotingsbeleid**

De Raad constateert dat de afgelopen jaren bestaande buffers in aanzienlijke mate moesten worden aangesproken, waardoor er minder ruimte is om nieuwe schokken op te vangen. De Raad benoemt daarbij dat de Miljoenennota 2015 terecht wijst op het belang van economische groei en het creëren van buffers om nieuwe schokken op te kunnen vangen. De eerste tekenen van herstel zijn zichtbaar in de begroting, maar het herstel is kwetsbaar. Het kabinet wil de overheidsfinanciën duurzaam op orde brengen. Het kabinet sluit zich dan ook aan bij de conclusie van de Raad dat er een veilige marge nodig is ten opzichte van de vangrail. Alleen dan kan de schuld worden afgebouwd en ontstaat er voldoende budgettaire ruimte om de effecten van eventuele nieuwe economische schokken (deels) op te kunnen vangen. Dat is ook belangrijk om de zeer goede reputatie van Nederland op de financiële markten te behouden.

De Raad geeft in dat verband aan dat de overheidsfinanciën verbeterd moeten worden door de uitgaven onder de loep te nemen. Hogere lasten schaden volgens de Raad de economische bedrijvigheid en daarmee de groei. Het kabinet onderkent deze afruil en geeft invulling aan deze aanbeveling langs twee lijnen. Ten eerste heeft het kabinet ervoor gekozen een deel van de beschikbare ruimte aan de uitgavenkant te gebruiken om de lastenontwikkeling te drukken omwille van meer werk en meer groei. In de tweede plaats geeft het kabinet niet alle beschikbaar gekomen ruimte onder het uitgavenkader uit. Deze onderschrijding wordt niet ingezet om extra bezuinigingen volgend jaar zoveel als mogelijk te voorkomen en om te voldoen aan de Europese begrotingsafspraken waarbinnen het begrotingsbeleid wordt gevoerd.

De Raad merkt terecht op dat het kabinet verschillende maatregelen heeft genomen om de groei van de zorguitgaven, zoals deze zich aftekende in de laatste middellangetermijnverkenning (MLT) van het CPB, af te remmen en beter te beheersen. Dit leidt ertoe dat de geraamde zorguitgaven in 2015 enigszins zullen dalen, waardoor per saldo vanaf 2010 een flinke daling van de groei is te zien. De Raad wijst op de oplopende zorgkosten voor de jaren na 2017, zoals opgenomen in de begroting van het Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit betreft echter een technische extrapolatie op basis van de meest recente MLT. Met een mogelijk structureel effect van het huidige kabinetsbeleid na 2017 is dus geen rekening gehouden.

De Raad geeft het kabinet voorts mee dat een groot deel van de collectieve uitgaven automatisch meebeweegt met de loonontwikkeling en dat met name de koppeling van uitkeringen en zorgsalarissen aan de gemiddelde loonontwikkeling tegen het licht zou moeten worden gehouden. Gelet op de wens tot evenwichtige inkomensverhoudingen en eerder gemaakte afspraken met betrekking tot de zorgsector, vindt het kabinet het ongewenst om de door de Raad aangehaalde koppelingen aan te passen.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
BZ/2014/403 M

### 3. Beoordeling begroting

Dit jaar oefent de Raad voor het eerst jaar ook de functie uit van onafhankelijke beoordelingautoriteit ten aanzien van de toepasselijke Europese regels. De Raad stelt vast dat Nederland is ontslagen uit de buitensporigtekortprocedure en nu moet voldoen aan de vereisten van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact. Het kabinet benadrukt volledig gecommitteerd te zijn aan de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Op basis van de cijfers van het Centraal Planbureau constateert de Raad dat de begroting 2015 voldoet aan de relevante Europese normen omtrent schuld, tekort en uitgavenbenchmark op voorwaarde dat voorgenomen beleid ook wordt gerealiseerd. Tegelijkertijd is de Raad van oordeel dat uit de begroting onvoldoende blijkt welke begrotingsstrategie is ontwikkeld om de risico's voor de overheidsfinanciën te beheersen.

Het kabinet presenteert met deze Miljoenennota een prudente begroting voor komend jaar. Het kabinet houdt vast aan de uitvoering van de voorgenomen structurele hervormingen en andere maatregelen om de overheidsfinanciën te verbeteren. Tegelijkertijd heeft het budgettaire ruimte gevonden om beter rekening te houden met geopolitieke ontwikkelingen, de versterking van de innovatiekracht, het herstel op de woningmarkt en het verzachten van de gevolgen van de bezuinigingen in de zorg. Bovendien drukt het kabinet de lastenontwikkeling omwille van meer koopkracht en een betere werking van de arbeidsmarkt. Het kabinet is van oordeel dat deze maatregelen zeer gewenst zijn en ook budgettair verantwoord aangezien wordt voldaan aan de vereisten van het SGP en rekening wordt gehouden van de macro-economische onzekerheden. Om deze redenen ook heeft het kabinet er bewust voor gekozen om de resterende ruimte onder het uitgavenkader niet te gebruiken voor uitgaven en de budgettaire discipline vast te houden.

De Raad merkt op dat structurele uitdagingen in de zorg, de woningmarkt, de arbeidsmarkt en op het terrein van inkomenspolitiek met gepaste voortvarendheid moeten worden opgepakt om de risico's voor de overheidsfinanciën te verkleinen. De Europese Raad heeft in het kader van het Europees semester drie aanbevelingen gedaan aan Nederland die zijn gericht op het versterken van de economische structuur. De aanbevelingen hebben betrekking op de woningmarkt, het pensioenstelsel en de langdurige zorg en de arbeidsparticipatie. De reactie van het kabinet op deze aanbevelingen is verwoord in de Miljoenennota (box 3.4.1). Verder wijst de Raad op het belang van structurele hervormingen in heel Europa en op het feit dat Nederland de aanbevelingen van de Europese Raad kan gebruiken als steuntje in de rug voor verdere hervormingen.

Het kabinet constateert dat het oordeel van de Raad in grote lijnen ondersteunend is aan het ingezette beleid. Het kabinet deelt de mening van de Raad dat verdere hervormingen nodig zijn. In de reactie van het kabinet op het advies (zie bovenstaand) staat weergegeven hoe het kabinet verdere hervormingen wil voorbereiden in verschillende trajecten met inachtneming van alle randvoorwaarden.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
BZ/2014/403 M

De Raad heeft begrip voor de geleidelijke aanpak van de hypotheekrenteaftrek en erkent dat veel hervormingen op de woningmarkt in gang zijn gezet, zowel in de koopsector als voor de huursector. Tegelijkertijd constateert de Raad dat er nog altijd ruime fiscale aftrekmogelijkheden bestaan en de nieuwe zogenoemde *loan-to-value* normen internationaal gezien nog altijd heel hoog zijn. De Raad geeft daarbij aan te begrijpen dat er dit verband een goede balans moet worden gevonden tussen de gewenste snelheid van de beoogde beleidswijzigingen en de effecten op de woningmarkt. Het kabinet deelt de mening van de Raad dat er op de woningmarkt een goede balans tussen de gewenste snelheid van beleidswijzigingen en de effecten op de woningmarkt van belang is. In de Miljoenennota constateert het kabinet dat de huizenmarkt in 2013 een omslagpunt bereikt lijkt te hebben. Het aantal transacties neemt voorzichtig toe en de prijzen hebben zich gestabiliseerd (zie figuur 1.4.4).

De Raad onderschrijft dat het kabinet veel in gang heeft gezet op het gebied van het pensioenstelsel en de langdurige zorg. Daarnaast wijst de Raad evenwel op de noodzaak om arbeidsmarktarrangementen tegen het licht te houden, waaronder die van aanvullende pensioenen en voor oudere werknemers. Het kabinet erkent dat demografische, economische, arbeidsmarktgerelateerde en sociaal- culturele ontwikkelingen tot nieuwe vragen bij het huidige stelsel leiden. Naast de eerdere hervormingen op het gebied van pensioenen, zoals de aanpassing van het Witteveenkader en het Financieel Toetsingskader, heeft het kabinet daarom een maatschappelijke toekomstdiscussie over het pensioenstelsel geïnitieerd. Generatieaspecten vormen hiervan een onderdeel.

Met de Raad stelt het kabinet vast dat de afschaffing van de VUT en de verhoging van de AOW- leeftijd hebben geleid tot een stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen en een hogere gemiddelde uittreedleeftijd. Dit is met het oog op demografische ontwikkelingen ook noodzakelijk. Terecht stelt de Raad dat de uitdaging met name ligt bij het vergroten van de kansen van ouderen zonder baan. Met de Wet werk en zekerheid zet het kabinet al in op meer activerend arbeidsmarktbeleid, in het bijzonder ook voor ouderen. Het kabinet bekijkt in hoeverre dit beleid zijn vruchten afwerpt en of op termijn aanvullende maatregelen nodig zijn om de kansen van ouderen zonder baan verder te vergroten. Het kabinet deelt de positie van de Raad dat ook kritisch gekeken moet worden naar private arrangementen zoals de inrichting van het loongebouw. Op dit terrein is het kabinet van mening dat het primaat bij de sociale partners ligt. De Raad van State wijst op de inkomensgroei van ouderen en werpt de vraag op of jonge huishoudens niet meer in de knel zitten dan ouderen. Het spreiden van de lastendruk over de levensloop is dan ook een van de thema's in de brief Herziening belastingstelsel.

Het kabinet is tot slot van mening dat de aanbevelingen uit het Europees Semester aansluiten op de uitdagingen die het kabinet signaleert. Het kabinet ervaart het Europees Semester dan ook als steun voor zijn hervormingsagenda. Ondertussen zet het kabinet zich in voor een verdere verbetering van prikkels voor hervormingen in alle landen van de Europese Unie.

**Directie Begrotingszaken**

**Ons kenmerk**  
BZ/2014/403 M

#### **4. Slotformaliteiten**

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2015 op dinsdag 16 september 2014 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

MINISTER VAN FINANCIËN