

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

2016-0000154057

Uw brief (kenmerk)

Datum

Betreft Nader Rapport over de ontwerp-Miljoenennota 2017

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 1 september 2016, nummer 2016001337, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2017 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 september 2016, No. W06.16.0262/III/B, bied ik u hierbij aan.

Het kabinet dankt de Raad van State voor het Raadadvies over de begroting en het kabinetsbeleid in algemene zin. De Raad van State heeft een aantal inhoudelijke opmerkingen gemaakt bij de Ontwerp-Miljoenennota 2017. De adviezen van de afdeling advisering (verder: de Afdeling) worden hieronder nader besproken en van een kabinetsreactie voorzien.

1. Algemene inleiding

De Afdeling geeft een opsomming van de ingrijpende bezuinigingen en hervormingen die het kabinet in de afgelopen jaren heeft doorgevoerd. De Afdeling noemt hierbij onder andere de verhoging van de AOW-leeftijd, verschillende maatregelen op de markt voor huur- en koopwoningen, de duurverkortung van de WW en de hervormingen in de langdurige zorg. De Afdeling constateert dat deze maatregelen op de middellange termijn hun vruchten afwerpen. De economische vooruitzichten zijn gematigd positief, de consumptie van huishoudens neemt toe.

Het aantal Nederlanders dat aan het werk is, is flink gestegen. Het begrotingstekort is teruggebracht naar 1,1 procent van het bbp in 2016, de schuld daalt hard en volgens de berekeningen van het CPB zijn de overheidsfinanciën op de lange termijn houdbaar. Daarnaast stelt de Afdeling terecht dat een aantal van deze maatregelen ingrijpende veranderingen teweeg hebben gebracht en veel hebben gevraagd van de veerkracht van Nederlanders.

Het kabinet deelt de stelling van de Afdeling dat ondanks het geleidelijke herstel van de economie en de overheidsfinanciën, de schade die de economische crisis heeft toegebracht aan de schokbestendigheid van Nederland nog niet volledig is gerepareerd. Zo is de overheidsschuld nog flink hoger dan in 2007 en is het aantal mensen dat langdurig werkloos is nog te hoog. Het kabinet ziet ook dat een aantal onzekerheden aanwezig is, die het ingezette economische herstel kunnen

bedreigen. Het kabinet is het dan ook met de Afdeling eens dat in de komende jaren op verschillende terreinen verdere stappen nodig zijn om de economische structuur verder te versterken en bestaande kwetsbaarheden te verminderen.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2016-0000154057

2. Internationale en Europese verwevenheid en samenwerking

De Afdeling onderstreept de sterke verwevenheid tussen de Nederlandse en de Europese economie en wijst in dit kader op verschillende risico's die sterke effecten kunnen hebben op de ontwikkeling van de Nederlandse economie. De instabiliteit aan de randen van Europa maakt volgens de Afdeling dat een beleidsstrategie gericht op een sterkere Nederlandse bijdrage aan de veiligheid is vereist. De Afdeling geeft in dit kader aan dat zij niet overtuigd is dat de in de Miljoenennota voorziene structurele verhoging van 300 miljoen euro van de defensie-uitgaven voldoende is. De Afdeling is van mening dat Nederland in eigen huis de zaken op orde moet hebben, wil de Nederlandse inbreng in internationaal verband maximaal effectief zijn. De Afdeling wijst ook op het aanhoudende belang van Europese samenwerking in reactie op gedeelde problemen. Ondanks een groot besef van wederzijdse afhankelijkheid en successen die op sommige terreinen zijn geboekt bij het aanpakken hiervan – zoals het Europese bankentoezicht – wijst de Afdeling ook op de toegenomen terughoudendheid van een aantal landen ten aanzien van Europese samenwerking.

Het kabinet herkent dat er – ondanks de gematigd positieve vooruitzichten voor de groei van de wereldeconomie in het basispad – sprake is van risico's in de externe omgeving. Het kabinet is alert op de veranderende veiligheidssituatie in de wereld. In reactie hierop verhoogt het kabinet in deze begroting de uitgaven aan defensie structureel met 300 miljoen euro. Het kabinet benadrukt dat het vanaf 2014 gefaseerd budget toe heeft gevoegd aan de Defensiebegroting, oplopend tot in totaal structureel 870 miljoen euro in 2021.

Het kabinet herkent de analyse van de Afdeling dat het draagvlak voor verdere Europese samenwerking onder burgers in verschillende lidstaten onder druk staat. Het kabinet is van mening dat om dit draagvlak te versterken het noodzakelijk is dat de EU zich meer focust op hoofdzaken en voor burgers merkbare resultaten boekt op belangrijke gezamenlijke uitdagingen zoals het bevorderen van de externe veiligheid, het in goede banen leiden van migratiestromen, en het terugdringen van de CO2 uitstoot.

3. Verminderen kwetsbaarheden

De Afdeling stelt dat vanwege de sterke verwevenheid met de Europese en internationale economische conjunctuur, het essentieel is om te werken aan het verder verminderen van kwetsbaarheden van de Nederlandse economie. De Afdeling merkt op dat de financiële reserves van zowel burgers als overheid nog niet terug zijn op het niveau van voor de crisis.

Het kabinet heeft in de afgelopen jaren veel gedaan om de overheidsfinanciën op orde te brengen en de economische structuur te versterken. Dit zijn tezamen met het eerlijk delen van lusten en lasten de drie centrale pijlers onder het regeerakkoord. Het kabinet is van mening dat om de schokbestendigheid van Nederlandse huishoudens verder te vergroten, het van belang is om noodzakelijke

verdere hervormingen op het terrein van pensioenen en woningmarkt, en de effecten hiervan op het besteedbaar inkomen van huishoudens over hun levensloop, in samenhang te bezien. De Afdeling onderschrijft dit en stelt daarbij dat ook de voorziene stijging van de collectieve zorguitgaven bij deze overweging betrokken zou moeten worden, omdat dit mogelijk leidt tot een hogere private bijdrage door met name ouderen. Hier wordt onder punt 6 (zorg) verder op ingegaan.

De Afdeling benadrukt, net als vorig jaar, het belang om het belastingstelsel zo te hervormen dat het robuuster, minder complex en beter uitlegbaar is. Zij stelt dat een verschuiving van directe naar indirecte belastingen minder verstorend zou werken op de economische activiteit. Daarnaast stelt zij dat een vereenvoudiging hard nodig is, gegeven de toegenomen complexiteit van het stelsel, onder andere als gevolg van de vergaande instrumentalisering van het stelsel.

Het kabinet deelt de analyse van de Raad in grote lijnen. Het kabinet memoreert dat het in de begroting voor 2016 de lasten op arbeid heeft verlaagd. Het kabinet heeft destijds ook een verschuiving van belastingdruk van directe naar indirecte belastingen onderzocht en uitgewerkt. Een dergelijke schuif is economisch verdedigbaar, maar heeft ook koopkrachtgevolgen voor specifieke groepen en sectoren. Het kabinet moest vervolgens concluderen dat voor verdergaande stappen onvoldoende draagvlak bestond. Recentelijk heeft het kabinet een mogelijke uitwerking van een schuif van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen onderzocht, en hierover aan de Kamer gerapporteerd. Een dergelijke schuif zou kunnen aangrijpen bij een deel van de problemen die de Afdeling schetst, waaronder de relatief hoge belastingdruk op arbeid (zie ook reactie bij punt 5) en de complexiteit van de verschillende belastingen en heffingen.¹

4. Klimaat- en energiebeleid

De Afdeling merkt op dat in het Energieakkoord slechts voor de periode tot 2023 is voorzien in concrete maatregelen. Concreet en geloofwaardig innovatiebeleid voor het klimaat voor de langere termijn ontbreekt. Bij het formuleren van een beleidsagenda voor de langere termijn acht de Afdeling een beter inzicht in de kosten en baten van klimaat- en energiebeleid noodzakelijk.

Het kabinet onderschrijft het belang van een concrete beleidsagenda en inzicht in de efficiëntie en doelmatigheid van klimaat- en energiebeleid. Het kabinet stelt daarom dit najaar de Energieagenda op, met daarin een concreet plan van aanpak. Hierbij is het van belang dat een goede analyse gemaakt wordt van de kosteneffectiviteit op de lange termijn van de verschillende beleidsopties. Het kabinet erkent daarnaast dat private investeringen essentieel zijn voor de transitie naar duurzame energie. Op dit moment wordt hier al stevig op ingezet middels onder andere de SDE+regeling. Het kabinet zal nog deze kabinetsperiode een voorstel uitwerken voor een Nationale financieringsinstelling. Deze instelling kan een belangrijke rol gaan spelen bij het verder stimuleren of ondersteunen van private investeringen in bijvoorbeeld energietransitie en verduurzaming.

¹ Kamerstuk d.d. 24 juni 2016, kenmerk 2016-356712 [format]

5. Arbeidsmarktbestel meer in balans

De Afdeling stipt een aantal thema's aan die aandacht behoeven om te komen tot een evenwichtiger arbeidsmarkt. Een belangrijke opgave is om te komen tot een arbeidsmarktbestel waarin de mate van bescherming die een werknemer of zelfstandige geniet minder afhankelijk is van de contractvorm of het type arbeidsrelatie. Ook wordt gewezen op de effecten van technologische ontwikkelingen op de vraag naar vaardigheden op de arbeidsmarkt en de arbeidsmarktpositie van verschillende groepen werkenden. Vooral voor lager- en middelbaar opgeleiden kan de werkgelegenheid (tijdelijk) onder druk komen te staan. Deze disbalans tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kan verder worden vergroot door de verhoogde instroom van asielmigranten. De Afdeling wijst in deze context op het toenemende belang van scholing, vooral voor degenen met een zwakkere arbeidsmarktpositie.

Het kabinet onderschrijft dat de groei van het aantal zelfstandigen en flexibele werknemers vragen oproept over de spelregels op de Nederlandse arbeidsmarkt. Om deze reden heeft het kabinet diverse onderzoeken uit laten voeren die bij kunnen dragen aan een oplossing voor deze vraagstukken. Zo heeft de Studiegroep Duurzame Groei op dit deel terrein nieuwe beleidsopties verkend² en heeft het kabinet laten onderzoeken hoe de verschillen in institutionele behandeling tussen zzp'ers, flexibele werknemers en werknemers met een vast dienstverband verkleind kunnen worden³. De groei van de flexibele schil heeft geleid tot een variatie in pensioenopbouw, waarbij sommige groepen niet onder een pensioenregeling vallen. Mede daarom heeft het kabinet hoofdlijnen voor een toekomstbestendiger pensioenstelsel ontwikkeld. Daarbij zijn de bevindingen van de Nationale Pensioendialoog en het SER-advies⁴ over de toekomst van het pensioenstelsel belangrijke inspiratiebronnen geweest. Het kabinet wil onder andere dat alle werkenden een toereikend pensioen kunnen opbouwen, dat past bij hun situatie op de arbeidsmarkt.

Het kabinet deelt ook de visie van de Afdeling dat door trends als technologische ontwikkelingen en asielmigratie de werkgelegenheid van lager- en middelbaar opgeleiden (tijdelijk) onder druk kan komen te staan. Technologische ontwikkelingen hebben in het verleden bijgedragen aan een hoge welvaart, maar tegelijkertijd zien we dat sommige banen onder druk kunnen komen te staan. Daarom is het van belang dat mensen zijn toegerust met de benodigde vaardigheden en actief bezig zijn met hun eigen inzetbaarheid, zodat zij kunnen profiteren van technologische ontwikkeling. Scholing – zowel formeel als informeel (*on the job*) – kan daar aan bijdragen. Ook om deze reden maakt het kabinet geld vrij voor kansengelijkheid in het onderwijs en wordt de doorstroom tussen onderwijsniveaus verbeterd, waardoor het gemakkelijker wordt om diploma's te stapelen. Daarnaast introduceert het kabinet vanaf 2017 het lage-inkomensvoordeel (LIV): een financieel voordeel voor werkgevers die een werknemer in dienst nemen – of houden – die het wettelijk minimumloon verdient of net iets meer. Hierdoor neemt de kans op werk voor mensen met een

² Rapport werkgroep Arbeidsmarkt en sociale zekerheid (2016), ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei.

³ Ministerie van Financiën (2015). Interdepartementaal Beleidsonderzoek Zelfstandigen zonder personeel.

⁴ SER (2015). Toekomst pensioenstelsel. SER, 2016, Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling.

kwetsbaardere arbeidsmarktpositie toe. Tot slot heeft het kabinet de arbeidskorting verhoogd en daarmee werken lonender gemaakt voor mensen met een laag inkomen of een middeninkomen. Daarnaast heeft het kabinet verkend hoe meer banen gecreëerd kunnen worden door de belastingdruk op arbeid nog verder te verlagen. Dit kan ondermeer door een verschuiving van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen. Zoals eerder aangegeven heeft het kabinet hierover recent een mogelijke uitwerking aan de Kamer gestuurd⁵.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2016-0000154057

De Afdeling is van oordeel dat de problemen op de arbeidsmarkt duidelijk zijn en oplossingen zijn aangereikt, en dat verdere stappen gezien de urgentie van de problematiek niet nog langer moeten worden uitgesteld. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat het inzicht in de problematiek op de arbeidsmarkt door het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Zelfstandigen zonder personeel en het werk van de Studiegroep Duurzame Groei groter is geworden. Ook zijn diverse oplossingen in kaart gebracht. Het uitgangspunt van de oplossingen is dat de mate van bescherming en zekerheid die werkenden wordt geboden, minder afhankelijk moet worden van het type arbeidsrelatie. In de verschillende beleidsopties die in de Studiegroep Duurzame groei zijn uitgewerkt, loopt de mate waarin zekerheid en bescherming wordt geboden echter sterk uiteen. In één variant ligt de nadruk op bescherming; in één variant worden bestaande instituties gestroomlijnd; en in één variant staat keuzevrijheid centraal. Omdat de visies op de beste oplossing voor de problematiek zeer uiteenlopen is het kabinet van mening dat een breder maatschappelijk debat plaats dient te vinden, voordat de instituties op de Nederlandse arbeidsmarkt worden aangepast. De campagne in aanloop naar de aankomende Tweede Kamerverkiezingen biedt hiervoor een gelegenheid.

6. Zorg

De Afdeling erkent dat de maatregelen van het kabinet gericht op het beperken van de sterke groei van de zorguitgaven effect hebben gehad. De Afdeling wijst er echter ook op dat zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde van de zorgmarkt maatregelen genomen moeten worden, om ook op langere termijn de ontwikkeling van de zorguitgaven in de hand te houden. Volgens de Afdeling lijkt de afname van de collectieve uitgavengroei in de zorg eerder een tijdelijke afvlakking dan een permanente rem op een uitgavengroei. Om ervoor te zorgen dat stijgende zorguitgaven andere collectieve bestedingsmogelijkheden niet verdrukken, blijft het van belang om de zorguitgaven te beheersen. De Afdeling zet vraagtekens bij de effectiviteit van het sluiten van nieuwe akkoorden in de zorg om de uitgavengroei af te remmen. Maatregelen die meer voor de hand liggen zijn het vergoten van de eigen bijdragen in de zorg of het aanpassen van het OVA-convenant. De Afdeling wijst er ook op dat indien ter beheersing van de zorguitgaven hogere private betalingen worden gevraagd, het belangrijk is een dergelijke maatregel in samenhang te bezien met toekomstig beleid rondom pensioenen en de woningmarkt, ook in het licht van de hogere vrije bestedingsruimte die veel mensen volgens de Afdeling na hun pensionering zullen hebben.

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat de stijging van de zorguitgaven ook voor de komende jaren een punt van aandacht moet zijn, ondanks de relatief beperkte groei in de voorgaande jaren. Voorkomen moet worden dat de collectieve

⁵ Kamerstukken II, 32140 nr.28.

zorguitgaven andere collectieve bestedingen verdrücken of de beschikbaarheid van zorg, sociale zekerheid en onderwijs voor toekomstige generaties onder druk komt te staan. Het kabinet heeft daarom de Technische werkgroep Beheersinstrumentarium Zorguitgaven ingesteld om voorstellen te doen om de beheersing en houdbaarheid van de collectieve zorguitgaven op de korte en middellange termijn te verbeteren. Hierbij zal onder andere gekeken worden naar de prikkels, wijze van bekostiging en de omvang en beheersbaarheid van het verzekerd pakket. Daarnaast is het kabinet van mening dat de hoofdlijnenakkoorden, die niet alleen financiële maar ook inhoudelijke afspraken bevatten, de afgelopen jaren een bijdrage hebben geleverd aan een zichtbare vertraging van de uitgavengroei in de zorg. De waarde van de hoofdlijnenakkoorden is er bovendien in gelegen dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en het veld voor een houdbare uitgavengroei zo tot uitdrukking komt. Ook speelt het OVA-convenant een rol bij de collectieve zorguitgaven. Het OVA-convenant blijft, zoals is afgesproken in het Zorgakkoord, in ieder geval tot en met 2017 in stand. Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat eventueel toekomstig beleid over eigen betalingen in de zorg meegewogen moet worden bij beleid rondom de vermogensopbouw over de levensloop van huishoudens – bijvoorbeeld in de eigen woning of in het pensioen.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2016-0000154057

7. Tot slot

De Afdeling stelt dat de uitgangspositie voor een komend kabinet, voor zover nu kan worden overzien, gunstiger is dan de uitgangspositie van het huidige kabinet in 2012. De Afdeling wijst niettemin op flinke onevenwichtigheden en risico's. Daarom is het geen vaststaand gegeven dat voorzieningen zonder meer behouden zullen blijven in de toekomst. Het blijft daarom van belang om kwetsbaarheden en onevenwichtigheden in de economie te verminderen en te investeren om de schokbestendigheid en het verdienvermogen van de Nederlandse economie te vergroten.

Met de Afdeling stelt het kabinet dat de uitgangspositie van het volgende kabinet gunstiger is dan de uitgangspositie bij aanvang van de huidige kabinetsperiode. Na een aantal moeilijk jaren staat de Nederlandse economie er weer duidelijk beter voor. Het groeivermogen van Nederland is structureel versterkt met forse hervormingen op tal van terreinen en de overheidsfinanciën zijn mede door de hervormingen beter in balans en voor het eerst sinds jaren houdbaar op de lange termijn. Daarbij heeft het kabinet ervoor gezorgd dat ook ouderen, uitkeringsgerechtigden en werkenden met lagere inkomens mee kunnen profiteren van het economisch herstel. Dit neemt niet weg dat, zoals ook de Afdeling opmerkt, er nog steeds sprake is van onevenwichtigheden en risico's. Het kabinet heeft oog voor de (internationale) onzekerheden en het feit dat huishoudens, bedrijven en de overheid nog steeds kampen met aanzienlijke schulden. Deze onzekerheden vragen om behoedzaamheid en maken het nodig te blijven werken aan een schok- en toekomstbestendige economie.

Slotformaliteiten

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2017 op dinsdag 20 september 2016 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën

J.R.V.A. Dijsselbloem

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2016-0000154057