

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

de Koning

**Directie Begrotingszaken**

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

**Ons kenmerk**

BZ/2015/341B

**Uw brief (kenmerk)**

**Bijlagen**

Datum **14 SEP 2015**  
Betreft Nader rapport over de Ontwerp-Miljoenennota 2016

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 1 september 2015, nummer 2015001409, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2016 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 2015, No. W06.15.0274/III/B, bied ik u hierbij aan.

De Ontwerp-Miljoenennota 2016 geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De adviezen van de afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) worden hieronder besproken. Het kabinet wil echter beginnen met het uitspreken van zijn welgemeende waardering voor het Raadsadvies over de begroting en het economische beleid in brede zin.

### **1. Afwegingen rond de begroting**

De Afdeling merkt op dat de economische vooruitzichten aanzienlijk beter zijn dan in voorgaande jaren, maar wijst tegelijkertijd op aanzienlijke onzekerheden en risico's. Concreet noemt de Afdeling de afbouw van onconventioneel monetair beleid, het lage niveau van de olieprijs en de rente, geopolitieke ontwikkelingen en het risico op instabiliteit in de eurozone. Tegelijkertijd haalt de Afdeling de constatering aan van de Miljoenennota dat de budgettaire manoeuvreerruimte beperkter is dan voorheen. De Afdeling heeft begrip voor de keuze van het kabinet om de lasten op arbeid te verlagen. In het licht van de genoemde risico's vraagt de Afdeling zich echter af of het niet verstandiger zou zijn geweest om de positieve effecten van de economische groei aan te wenden voor een sterkere daling van het tekort en de schuld. Daarnaast vraagt de Afdeling om een nadere motivering bij de financiering en de maatvoering van de geplande lastenverlichting op arbeid van 5 miljard euro.

De economische groei is robuust en breed gedragen. Het kabinet onderschrijft echter de risico's die de Afdeling signaleert. Het deelt ook de analyse van de Afdeling dat deze factoren door Nederland slechts in beperkte mate te beïnvloeden zijn, maar dat we ons er evenmin aan kunnen onttrekken. Waar mogelijk draagt het kabinet bij aan het verkleinen van deze risico's. De intensiveringen in Defensie en migratie zijn een reactie op de toegenomen spanningen aan de randen van Europa en de vluchtelingenstromen die daaruit voortkomen. In Europa blijft het

kabinet zich inzetten voor verdere versterking van de EMU, bijvoorbeeld door de inzet op structurele hervormingen in lidstaten, verbetering van de begrotingsregels en de vervolmaking van de bankenunie.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
BZ/2015/341B

Het is onmogelijk om alle risico's af te wenden, zeker voor een land dat zo afhankelijk is van ontwikkelingen in de wereld als Nederland. Het kabinet is het daarom eens met de Afdeling dat de schokbestendigheid van Nederland aandacht verdient. Deze schokbestendigheid gaat verder dan alleen de overheidsfinanciën. Van even groot belang is de schokbestendigheid van de reële economie en die van de samenleving. Deze elementen komen overeen met de drie pijlers uit het regeerakkoord: de schatkist op orde brengen, werken aan duurzame groei en eerlijk delen.

De begroting is erop gericht om de positieve budgettaire effecten van de economische groei zo evenwichtig mogelijk over deze prioriteiten te verdelen. Als het kabinet geen nadere maatregelen had genomen, waren de ontwikkelingen in saldo en schuld positiever geweest. Daarentegen zou de koopkrachtontwikkeling voor volgend jaar negatief zijn geweest, mede door reeds geplande lastenverzwaringen. Dit zou risico's voor de economie met zich meebrengen, in het bijzonder voor het consumentenvertrouwen. Daarnaast biedt de economische rugwind ruimte voor verlaging van de wig op arbeid, die in internationaal perspectief aan de hoge kant is. De Europese Commissie en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hebben hier ook toe opgeroepen. Dit verbetert het functioneren van de arbeidsmarkt op de langere termijn en leidt tot meer werkgelegenheid. De Afdeling zelf heeft in eerdere adviezen ook gewezen op de schadelijke effecten van hoge lasten op de economische bedrijvigheid en daarmee de groei.

De gevolgen voor burgers en bedrijven zijn evenzeer van belang. De afgelopen jaren heeft het kabinet ingrijpende maatregelen moeten nemen om de begroting op orde te brengen. Tegelijkertijd heeft het een uitgebreide hervormingsagenda uitgevoerd. De Afdeling erkent dit. De combinatie van bezuinigingen, lastenverzwaringen en hervormingen was noodzakelijk, maar heeft veel financiële offers gevraagd van burgers. Nu het economische herstel zich aandient, kan lastenverlichting dit economisch herstel versterken. Het 5-miljardpakket leidt tot meer koopkracht en dus meer consumentenbestedingen en investeringen door bedrijven. Omdat het kabinet staat voor evenwichtige inkomensverhoudingen heeft het ook besloten tot koopkrachtreparatie van niet-werkenden, zodat ook uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden er volgend jaar in koopkracht niet op achteruit gaan. Verder zorgt de lastenverlichting op arbeid op de middellange termijn voor een hogere werkgelegenheid. Werknemers houden netto meer over van hun brutoloon en het wordt goedkoper voor werkgevers om werknemers met lage inkomens aan te nemen. Hierdoor stijgt de arbeidsparticipatie en wordt het groeipotentieel van de Nederlandse economie verhoogd.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om niet extra te bezuinigen om de lastenverlichting te financieren. De reden hiervoor is dat in de jaren sinds de crisis al veel Ingrepen zijn gedaan, met ook de komende jaren een nog oplopend besparingsbedrag; de cumulatieve besparingen over de jaren 2012 - 2017 bedragen 51 miljard euro. Aanvullende maatregelen op de korte termijn, zowel aan de uitgaven- als de inkomstenkant, hadden daarom tot gevolgen voor groepen

burgers en bedrijven geleid. Hiervoor ontbreekt in de ogen van het kabinet op de korte termijn de noodzaak.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
BZ/2015/341B

Samenvattend ziet het kabinet het 5-miljardpakket als een zorgvuldige afweging tussen verschillende belangen, waaronder de overheidsfinanciën. Met de omvang van het pakket blijft het kabinet binnen de ruimte die de Europese spelregels bieden. Het feitelijk tekort ontwikkelt zich daarnaast nog steeds positiever dan ten tijde van het opstellen van het Regeerakkoord werd verwacht.

## 2. Het belang van structurele hervormingen

De Afdeling wijst in haar advies op het belang van structurele hervormingen, niet alleen in slechte, maar vooral ook in goede tijden. De Afdeling erkent aan de andere kant dat er behoefte is aan enige beleidsrust na de ingrijpende hervormingen van de afgelopen jaren op tal van terreinen. Ook ziet de Afdeling het belang dat het kabinet hecht aan verdere hervormingen, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 van de Miljoenennota. De Afdeling twijfelt echter of de genoemde acties voldoende zijn. In het bijzonder vraagt de Afdeling aandacht voor verdere hervormingen op de arbeidsmarkt, een verdergaande herziening van het belastingstelsel, verdere beleidsimpulsen aan de zorg en vergroening van de economie.

Het kabinet waardeert de steun die de Afdeling uitspreekt voor zijn hervormingsagenda. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat verschillende factoren het tempo van hervormingen kunnen vertragen. Sommige hiervan zijn in ogen van het kabinet legitiem, terwijl andere vermeden dienen te worden. Zo is het kabinet het zeer eens met de Afdeling dat de urgentie in elk geval niet mag verminderen doordat het nu goed gaat met de economie. Zoals het kabinet aangaf in de Miljoenennota van zowel dit jaar als verleden jaar, is het van belang om continu te blijven nadenken over toekomstige uitdagingen. Ook deelt het kabinet de visie van de Afdeling dat beleidsrust nodig kan zijn, om betrokkenen de kans te geven om in te spelen op de nieuwe situatie.

Naar de mening van het kabinet zijn er daarnaast nog twee factoren die bepalend zijn voor het tempo van de voortgang van de hervormingsagenda. Ten eerste is hervormen meer dan wetgeving; een zorgvuldige uitvoering is minstens zo belangrijk. Hier wijst het kabinet ook op in de inleiding van hoofdstuk 2. Ten tweede is brede consensus belangrijk om betekenisvolle stappen te kunnen zetten, zeker in het huidige versnipperde politieke landschap. De succesvolle uitvoering van de hervormingsagenda van het kabinet is voor een groot deel te danken aan het draagvlak dat is ontstaan door een reeks van afspraken met fracties en maatschappelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld het Woonakkoord, het Sociaal Akkoord en het Energieakkoord. Op sommige terreinen worden aanpassingen in de komende periode voorbereid, zoals bij het pensioenstelsel. Op andere terreinen moet nog het nodige gebeuren om tot nadere overeenstemming te komen over de te volgen richting.

Onderstaand gaat het kabinet in op de vier beleidsterreinen waar de Afdeling bijzondere aandacht voor vraagt.

### *Arbeidsmarkt*

De Afdeling constateert dat de voorstellen tot lastenverlichting generiek van aard zijn en daarom een bredere strekking hebben dan alleen de arbeidsmarkt. Daarnaast stelt de Afdeling dat het maar zeer de vraag is of langdurig werklozen, zoals oudere werklozen, daadwerkelijk door de voorgestelde lastenverlichting worden geholpen. De Afdeling is verder van oordeel dat de in de begroting opgenomen concrete voorstellen met betrekking tot de arbeidsmarkt onvoldoende recht doen aan eerder door het kabinet gemaakte analyses over flexibilisering van de arbeidsverhoudingen, de problematiek van ouderen op de arbeidsmarkt en technologische ontwikkelingen.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
BZ/2015/314B

Het 5-miljardpakket is specifiek gericht op verkleining van de belastingdruk op arbeid. De vormgeving omvat daarom belangrijke intensiveringen in regelingen die alleen ten gunste komen van werkenden – zoals de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en de kinderopvangtoeslag. Per saldo is het voordeel van de lastenverlichting het grootst voor werkenden met lage en middeninkomens. Dat komt met name door de intensivering in de arbeidskorting. De werkgelegenheidseffecten van de lastenverlichting op middellange termijn ontstaan vooral door extra arbeidsaanbod. Onderdeel van het pakket aan lastenverlichting is ook het lage-inkomensvoordeel (LIV). Dit nieuwe instrument verlaagt de werkgeverslasten specifiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt en maakt het aantrekkelijker voor werkgevers om mensen tot 120% van het wettelijk minimumloon in dienst te nemen. Met name mensen met een lagere productiviteit zullen hierdoor sneller een baan kunnen vinden. Daarmee concentreert de LIV zich juist op groepen met een relatief kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, mede als gevolg van technologische veranderingen. Doordat bij het LIV wordt uitgegaan van een vast bedrag per uur met een ondergrens van 24 uur is het instrument goed gericht. Bijbanen voor scholieren of studenten komen bijvoorbeeld door de ondergrens niet voor het LIV in aanmerking. Daarnaast wordt middels de introductie van het Loonkosten Voordeel de verzilveringsproblematiek rond de premiekortingen voor oudere uitkeringsgerechtigden opgelost. Ook voor kleinere werkgevers wordt het daardoor aantrekkelijker om oudere uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen.

De pijnlijke gevolgen van de recente crisis voor de werkloosheid en de arbeidsmarktontwikkelingen staan hoog op de kabinetsagenda. Met onder andere de Wet werk en zekerheid (WWZ) en de Participatiewet zet het kabinet belangrijke stappen om de arbeidsmarktarrangementen aan te laten sluiten bij recente ontwikkelingen. De WWZ hervormt bijvoorbeeld het ontslagrecht en maakt de WWZ activerender. Om de positie van ouderen op de arbeidsmarkt te versterken zijn afspraken gemaakt met sociale partners om ontsiemaatregelen voor ouderen in CAO's af te bouwen. Zoals de Afdeling zelf ook aangeeft hebben dergelijke wetten tijd nodig om volledig uit te kristalliseren. Bovendien is het onduidelijk hoe technologische ontwikkelingen de arbeidsmarkt in de toekomst zullen beïnvloeden. Het is daarom nog te vroeg om verdergaande maatregelen te nemen. Uiteraard houdt het kabinet zowel de arbeidsmarktontwikkelingen als de uitwerking van de reeds genomen maatregelen scherp in de gaten. Zo heeft het kabinet het CPB verzocht om onderzoek te doen naar de effecten van technologische ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt en worden er binnen het

onderwijssysteem al maatregelen genomen om de toekomstbestendigheid van het Nederlandse onderwijs te vergroten.<sup>1</sup>

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
BZ/2015/341B

### *Belastingstelsel*

De Afdeling constateert dat er sinds 2001 geen fundamentele aanpassingen zijn gedaan aan het belastingstelsel, terwijl maatschappelijke en economische ontwikkelingen niet stil hebben gestaan. Verder wijst de Afdeling erop dat er brede consensus is dat het huidige stelsel structurele aanpassingen nodig heeft, zoals robuustere grondslagen voor loon- en inkomstenbelasting, een verschuiving naar minder verstorende grondslagen, vereenvoudiging en meer aandacht voor uitvoerbaarheid. De Afdeling concludeert dat de voorgestelde aanpassingen geen oplossing bieden voor de geschetste problematiek. Verder vraagt de Afdeling aandacht voor de invloed die het fiscale stelsel heeft op de lange balansen van huishoudens.

Het kabinet deelt de analyse van de Raad in grote lijnen. Ten aanzien van de fiscaliteit heeft het kabinet twee doelstellingen.<sup>2</sup> Allereerst wil het kabinet de lasten op arbeid verder verlagen en zo de werkgelegenheid en economische groei bevorderen. Verder wil het kabinet de belastingwetgeving begrijpelijker en beter uitvoerbaar maken. Het kabinet onderschrijft in dit kader de wenselijkheid van brede belastinggrondslagen en lage tarieven. Tegelijkertijd leert de ervaring dat er brede steun bestaat voor grondslagverbreding in het algemeen, maar dit draagvlak afneemt als een specifieke faciliteit wordt geschrapt met koopkrachtgevolgen voor een bepaalde groep. Ook een verschuiving van belastingdruk van directe naar indirecte belastingen, heeft het kabinet onderzocht en uitgewerkt. Een dergelijke schuif tussen belastinggrondslagen is economisch verdedigbaar maar heeft ook koopkrachtgevolgen voor specifieke groepen en sectoren.

Uitvoerig overleg met een brede vertegenwoordiging uit de Kamer heeft tegen deze achtergrond uiteindelijk geleid tot de huidige voorstellen. Voor verdergaande stappen is op dit moment onvoldoende breed draagvlak. Dat neemt niet weg dat er een stevig pakket aan wetgeving ligt waar het gaat om lagere lasten op arbeid. Ook ten aanzien van de vereenvoudigingsagenda zijn en worden stappen gezet. Afgelopen jaar zijn al de nodige maatregelen getroffen, zoals de Brede Agenda, het wetsvoorstel elektronisch berichtenverkeer en het wetsvoorstel deregulering beoordeling arbeidsrelaties. Ook het pakket Belastingplan 2016 bevat meerdere vereenvoudigingsvoorstellen, zoals bijvoorbeeld de integratie van de research en developmentaftrek (RDA) en de afdrachtvermindering speur en ontwikkelingswerk (WBSO) en de vervanging van premiekortingen door loonkostenvoordelen. De uitvoeringstoets nieuwe stijl zorgt er verder voor dat het uitvoeringsbelang meer betekenis krijgt bij de besluitvorming. Ook de komende jaren zijn er nog de nodige stappen te zetten richting een eenvoudiger stelsel met lagere lasten op arbeid. Het kabinet heeft aangekondigd om jaarlijks in het pakket Belastingplan concrete voorstellen op te nemen gericht op vereenvoudiging en betere uitvoering.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Afdeling dat fiscale prikkels hebben bijgedragen aan de lange balansen van huishoudens, die daardoor financieel kwetsbaarder zijn. Het kabinet erkent dat dit voor sommige huishoudens tot

<sup>1</sup> Onderdeel hiervan is de aanpak Leven Lang Leren, die werkenden in staat stelt om tijdens de loopbaan meer in te zetten op training en bijscholing.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2014–2015, 32 140, nr. 5

problemen leidt, met name voor huishoudens die een huis hebben dat "onder water" staat. Het kabinet heeft het probleem van overkreditering aangepakt door de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs in te perken, aflossing als voorwaarde te stellen voor hypotheekrenteaftrek bij nieuwe hypotheeken en het maximumhypotheekbedrag (*loan-to-value*) stapsgewijs af te bouwen naar 100% van de woningwaarde. Dit voorkomt dat nieuwe problemen ontstaan, maar helpt niet bij de huidige "onderwaterhypotheeken". De onlangs ingezette stijging van de huizenprijzen draagt daar echter wel aan bij. Er is echter een langere periode van stijgingen nodig om de meeste huidige "onderwaterhypotheeken" weer "boven water" te krijgen. De door het kabinet voorgestelde verruiming van de schenkingsvrijstelling voor de eigen woning kan ook helpen de balansen van huishoudens te verkorten. Het kabinet acht het niet opportuun om nieuwe maatregelen te nemen die het verdere herstel op de huizenmarkt kunnen schaden.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
BZ/2015/341B

#### *Zorg*

De Afdeling erkent dat het kabinet de afgelopen jaren de nodige maatregelen heeft genomen om de groei van de collectieve zorguitgaven te beperken. Er is echter sprake van een blijvende opwaartse druk op de uitgaven. De Afdeling meent dat dit het noodzakelijk maakt om kritisch te blijven kijken naar de ontwikkeling van de collectieve zorguitgaven. De Afdeling wijst hierbij op automatismen die kunnen leiden tot een stijging van de zorgkosten, zoals het OVA-convenant, automatische indexatie en demografische ontwikkelingen.

Het kabinet waardeert de erkenning van de Afdeling voor de maatregelen die zijn genomen om de groei van de zorguitgaven te dempen. Daarnaast onderschrijft het de aanbeveling van de Afdeling om in de toekomst kritisch te blijven kijken naar de collectieve zorguitgaven. Het OVA-convenant speelt hierbij een rol. In het Zorgakkoord is overeengekomen dat het OVA-convenant tot en met 2017 in stand zal blijven. Een volgend kabinet kan hier andere keuzes in maken.

#### *Vergroening*

De Afdeling geeft aan dat de Miljoenennota niet ingaat op de voortgang bij het realiseren van "groene groei". Daarnaast constateert de Afdeling dat het onduidelijk is of en in welke mate Nederland met het huidige beleid zal kunnen voldoen aan de internationaal overeengekomen doelstellingen voor reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot.

Het kabinet heeft in juni 2015, als vervolg op de beleidsbrief 'Groene Groei' van maart 2013, een brief naar de Kamer gestuurd met daarin een beschrijving van hoe het kabinet het groenegroeibeleid in de komende jaren verder doorzet. Ten aanzien van de internationale verplichtingen inzake CO<sub>2</sub>-uitstoot wijst het kabinet erop dat het Nederlandse CO<sub>2</sub>-reductiebeleid wordt vormgegeven binnen de kaders van het EU-klimaat- en energiebeleid. De uitstoot van sectoren van de economie die onder het EU-emissiehandelssysteem (ETS) vallen, vermindert tot en met 2020 automatisch als gevolg van de jaarlijkse daling van de Europabrede cap. De opleving van de economie doet hier niets aan af. De uitstoot van sectoren die niet onder het ETS vallen vermindert door beleid van de Nederlandse overheid. Het doel voor Nederland dat op EU-niveau overeengekomen is voor de niet-ETS-sectoren (-16% in 2020 ten opzichte van 2005) zal naar verwachting ruimschoots gehaald worden.

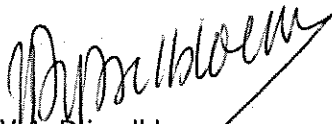
**Slotformaliteiten**

**Directie Begrotingszaken**

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2016 op dinsdag 15 september 2015 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

**Ons kenmerk**  
BZ/2015/341B

De Minister van Financiën

  
J.R.V.A. Dijsselbloem