

No.W06.17.0259/III

's-Gravenhage, 12 september 2017

Bij Kabinetsmissive van 4 september 2017, no.2017001304, 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 2018.

1. Inleiding

Gegeven de huidige politieke situatie, waarin een nieuw kabinet wordt geformeerd en het huidige kabinet demissionair is, is de begroting voor het komende begrotingsjaar beleidsarm. De Afdeling zal dit jaar in haar advies terughoudendheid betrachten ten aanzien van opmerkingen over structuurmaatregelen. Vorig jaar heeft de Afdeling in haar advies over de Miljoenennota (MJN) zowel teruggeblikt als vooruitgeblikt.<sup>1</sup> Zij heeft daarbij opgemerkt dat het beleid van het kabinet-Rutte II eraan heeft bijgedragen dat de overheidsfinanciën meer in balans zijn en heeft bijgedragen aan het groeivermogen van de Nederlandse economie. Maar op een aantal terreinen zijn verdere stappen en structuuraanpassingen nodig.

De Afdeling concludeerde toen onder meer dat het arbeidsmarktbestel niet in balans is. De analyses van de problemen op de arbeidsmarkt (waaronder flexibilisering en technologisering) zijn duidelijk. Verdere stappen zijn nodig, mede gelet op het gegeven dat de nadelige gevolgen van flexibilisering met name terecht lijken te komen bij sociaaleconomisch zwakkeren. Daarbij hoort ook een adequate inzet van scholingsinstrumenten. Daarnaast is vorig jaar opgemerkt dat er een noodzaak is te komen tot concreet, consistent en geloofwaardig langetermijnbeleid op het terrein van energie en klimaat. De Afdeling heeft in het bijzonder aandacht gevraagd voor het belang van inzicht in de effectiviteit van beleidsmaatregelen op dit terrein en van overheidsbeleid dat is gericht op het stimuleren en ondersteunen van private investeringen. Ook is eerder de noodzaak van een robuuster, eenvoudiger en beter uitvoerbaar belastingstelsel en toeslagenstelsel onderstreept.<sup>2</sup> Deze uitdagingen zijn thans niet wezenlijk veranderd. In afwachting van de presentatie van de beleidsvoornemens van een nieuw te formeren kabinet zal de Afdeling in dit advies daarom slechts kort ingaan op de voor 2018 aangekondigde maatregelen.

2. Economisch beeld

De groeicijfers die de Nederlandse economie dit jaar en het komende jaar naar verwachting zal noteren, maken dat het komende begrotingsjaar met een zeker optimisme tegemoet kan worden gezien. Nederland klimt naar verwachting ook komend begrotingsjaar weer verder uit de crisis die dit jaar ongeveer tien jaar geleden begon.

Het al eerder ingezette economisch herstel zet door. De verwachte economische groei van 3,3% in 2017 en 2,5% in 2018<sup>3</sup> is aanmerkelijk gunstiger dan de gematigde groei

---

<sup>1</sup> Advies MJN 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 34 550, nr. 3).

<sup>2</sup> Advies MJN 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 3).

<sup>3</sup> Centraal Planbureau (CPB), Macro Economische Verkenning 2018 (MEV), Tabel 1.1.

die eerder was geraamd.<sup>4</sup> De Nederlandse economie profiteert van de aantrekkende internationale en Europese handel, al ligt de groei van de wereldhandel nog wel lager dan in het verleden.<sup>5</sup> De economische groei wordt breed gedragen: zowel de consumptieve bestedingen als de investeringen nemen toe. Ook het producenten- en consumentenvertrouwen is hoog.<sup>6</sup> Daarbij daalt de werkloosheid fors (naar verwachting tot 4,3% in 2018).<sup>7</sup>

De MJN wijst er terecht op dat internationale onzekerheden, zoals de toegenomen onzekerheid rondom het door de V.S. gevoerde beleid en een mogelijk harde Brexit, negatieve gevolgen kunnen hebben voor deze gunstige cijfers.<sup>8</sup> Dit betreft ook oplopende spanningen rond Noord-Korea. Het zeer ruime monetaire beleid van de ECB brengt risico's mee. Gelet op de verbetering van de economische situatie ligt afbouw van dit beleid in de rede. Daarmee wordt ook bereikt dat de centrale bank over ruimte beschikt om de beschikbare instrumenten in te zetten indien zich een nieuwe crisis voordoet. Voorts vermeldt de MJN terecht dat er in tijden van economische voorspoed, zoals bij de huidige hoge groei, voldoende aandacht dient te zijn voor het terugbrengen van de staatsschuld en dat het herstellen van budgettaire buffers de voorkeur heeft boven het verder aanjagen van de binnenlandse vraag met extra overheidsbestedingen.<sup>9</sup>

Eveneens moet bij deze gunstige vooruitzichten worden bedacht dat het cijfers betreft voor de korte termijn. De MEV plaatst de gunstige conjunctuur tegen de achtergrond van een langjarige ontwikkeling van lagere gemiddelde groei.<sup>10</sup> Daarbij moet worden bedacht dat Nederland op de middellange termijn voor aanzienlijke opgaven staat. Structuuraanpassingen zoals in de Inleiding aangestipt maken daarvan deel uit. Om structuuraanpassingen als een brede belastingherziening of wijziging in het arbeidsmarktbestel te laten slagen, zullen – indien het komende kabinet voor dergelijke aanpassingen kiest – de nodige middelen vrijgemaakt moeten worden. Daarnaast liggen er aanzienlijke opgaven die verband houden met het nakomen van internationale afspraken.

De Afdeling wijst op internationale afspraken die leiden tot omvangrijke hogere uitgaven. Nu reeds is voorzienbaar dat deze uitgaven een behoorlijk beslag zullen leggen op de collectieve middelen. Het betreft in het bijzonder hogere defensie-uitgaven en uitgaven voor klimaat- en energiebeleid in het licht van het Verdrag van Parijs. Het behalen van de doelen die Nederland zich in het licht van dit Verdrag heeft gesteld, vormt volgens de MJN een grote opgave voor de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven. Deze transitie zal, hoe deze ook wordt vormgegeven, de nodige middelen vergen.<sup>11</sup> Ondanks de omvang van de opgave alsmede de kosten die ermee zijn gemoeid, is thans nog niet inzichtelijk hoe het transitiepad naar een CO2-arme

---

<sup>4</sup> CPB, Centraal Economisch Plan 2017 (CEP).

<sup>5</sup> Internationaal Monetair Fonds (IMF), raming juli 2017.

<sup>6</sup> CPB, Juniraming 2017, Economische vooruitzichten 2017 en 2018.

<sup>7</sup> CPB, MEV, Tabel 1.1.

<sup>8</sup> MJN, paragraaf 1.3; MEV, paragraaf 1.1.

<sup>9</sup> MJN, paragraaf 2.3.

<sup>10</sup> MEV, paragraaf 1.1, kader 'Groene signalen tegen een grijze achtergrond'.

<sup>11</sup> Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft de kosten van de energietransitie om de doelen van het klimaatakkoord na te komen berekend op € 1,6-5,5 miljard per jaar in 2030 indien gekozen wordt voor een geleidelijke transitie, MJN, box 2.2.

economie zal worden vormgegeven, tot welke aanpassingen in het klimaat-en energiebeleid dat leidt, en welke omvang van kosten met deze aanpassingen zijn gemoeid en hoe dit zal worden gefinancierd.<sup>12</sup> Gelet op de omvang van de opgave en de relatief beperkte tijd om deze te realiseren, vormt inzichtelijkheid hiervan op korte termijn een noodzakelijk en essentieel onderdeel van een concreet, consistent en geloofwaardig langetermijnbeleid op het terrein van energie en klimaat. Een dergelijk transitiepad is vooralsnog niet voorhanden,<sup>13</sup> waardoor onvoldoende inzicht bestaat in de budgettaire en beleidsmatige gevolgen van het Verdrag van Parijs.

De economische groei zal ook druk doen ontstaan om burgers hiervan te laten profiteren. Ook dat kan een weerslag hebben op de omvang en besteding van collectieve middelen. De MJN wijst er op dat ondanks de groeicijfers de burger nog maar beperkt profiteert van de aantrekkende economie. De loongroei en de koopkracht van huishoudens blijven achter bij de groeicijfers.<sup>14</sup> Een eventuele keuze om gehoor geven aan de oproep van onder andere het Centraal Planbureau (CPB), De Nederlandsche Bank (DNB) en de Europese Commissie tot hogere lonen zal waarschijnlijk ook leiden tot hogere overheidsbestedingen.<sup>15</sup>

De Afdeling concludeert dat het weliswaar goed gaat met de Nederlandse economie en dat de overheidsfinanciën er goed voorstaan, maar dat het beeld wordt vertekend doordat overheidsuitgaven waarvan nu al voorzienbaar is dat die in de komende jaren zullen moeten worden gedaan, vooralsnog niet zijn verdisconteerd. Bovendien moet rekening worden gehouden met verschillende neerwaartse risico's die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën, en dient tegelijkertijd het belang van herstel van budgettaire buffers in het oog te worden gehouden. Dit alles brengt mee dat de beschikbare ruimte wel eens minder groot zou kunnen zijn dan gedacht.

Ondanks de economische groei blijft het dan ook van belang dat nu scherpe keuzes worden gemaakt zodat in economisch mindere tijden niet meteen zeer pijnlijke maatregelen getroffen hoeven te worden. Het zou buitengewoon jammer zijn als de beschikbare ruimte die er wel is, onmiddellijk leidt tot consumptieve overheidsbestedingen in plaats van haar te gebruiken voor noodzakelijke structuuraanpassingen die ook kosten met zich brengen.

Mede in het licht van het voorgaande ziet de Afdeling een spanning tussen de in de MJN aangekondigde koopkrachtverbeteringen voor gepensioneerden en hetgeen de MJN zelf opmerkt over de koopkrachtreparatie bij ouderen ingeval indexatie door pensioenfondsen achterwege blijft. De MJN stelt de vraag in hoeverre

---

<sup>12</sup> Voor het beleid inzake klimaat en energie geldt overigens dat niet alleen collectieve investeringen van belang zijn, maar dat beleid gericht op het stimuleren en ondersteunen van private investeringen van groot belang is, mede in aanmerking genomen dat op dit terrein belangrijke kansen lijken te liggen voor investeringen en innovatie.

<sup>13</sup> Vergelijk in dit verband ook de toelichting op de begroting 2018 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, paragraaf 2, waarin wordt vermeld dat rijksbreed wordt gewerkt aan transitiepaden, waarbij in kaart wordt gebracht welke maatregelen nodig zijn en wat de innovatieopgave en kennisbehoefte is, om de doelstellingen voor 2030 en 2050 te kunnen realiseren.

<sup>14</sup> MJN, paragraaf 2.1 en 2.2.

<sup>15</sup> MJN, paragraaf 2.2. Indien een dergelijke verhoging doorwerkt in salarissen van ambtenaren en salarissen in de zorg of een effect heeft op de hoogte van uitkeringen.

koopkrachtreparatie in verband met het achterwege blijven van indexatie een taak van de overheid is. In de huidige omstandigheden van uitzonderlijk lage rente brengt het financieel toezichtskader dat toepasselijk is in het huidige pensioenstelsel mee dat indexatie in veel gevallen niet of beperkt plaatsvindt. De MJN wijst erop dat koopkrachtreparatie uit collectieve middelen werkenden dubbel raakt: zij betalen die reparatie, maar eveneens valt hun toekomstige koopkracht lager uit.<sup>16</sup> Het uitblijven of beperken van indexatie treft immers niet alleen gepensioneerden, maar ook de uitkering van toekomstige gepensioneerden. Dergelijke koopkrachtreparatie moet dan ook geen “standaard” worden.

### 3. Ontwikkeling overheidsuitgaven en collectieve lasten

Figuur 3.4.4 van de MJN toont de ontwikkeling van verschillende uitgavencategorieën sinds 2006. Daaruit blijkt dat de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid ten opzichte van andere uitgaven sterk zijn gestegen. Figuur 3.4.4. laat ook zien dat de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid enkele jaren een afvlakking vertonen. De afgelopen jaren zijn zowel op het terrein van de curatieve en langdurige zorg alsmede op dat van de sociale zekerheid belangrijke stappen gezet om de collectieve uitgaven beter beheersbaar te maken.<sup>17</sup>

Uit de Middellange Termijnverkenning (MLT) 2018-2021 van het CPB komt naar voren dat de reële uitgaven voor de sociale zekerheid in de komende periode tot 2021 een dalende trend vertonen (vooral als gevolg van de leeftijdsverhogingen in de AOW). Voor de zorg wordt, na de afvlakking gedurende de afgelopen jaren, evenwel juist een aanzienlijke uitgavenstijging voorzien, met 3,4% per jaar reële groei (nominaal 4,9%).<sup>18</sup> Inmiddels is duidelijk dat dit percentage, vooral als gevolg van de intensivering in de verpleeghuiszorg, zal oplopen tot ongeveer 4,1% reële groei per jaar (nominaal 6,0 %) tussen 2018 en 2021.<sup>19</sup> De MJN 2018 wijst er in paragraaf 2.1 op dat de reële zorguitgaven op de middellange termijn naar verwachting daarmee harder zullen stijgen dan de economie.

Het is de vraag hoeveel ruimte er zal zijn om een dergelijke groei van de collectieve zorguitgaven mogelijk te maken. Een verdere ontwikkeling van de collectieve zorguitgaven zal, gelet op de relatieve omvang van deze uitgavencategorie, moeten worden afgewogen tegen het gegeven dat in de afgelopen jaren op andere terreinen, zoals het openbaar bestuur, fors is bezuinigd. Daarnaast moet rekening worden gehouden met nieuwe opgaven, zoals hiervoor onder punt 2 kort geschetst. Aangezien

<sup>16</sup> MJN, paragraaf 2.1, slot.

<sup>17</sup> Dit kabinet heeft in het bijzonder ingezet op decentralisaties in het zorgdomein en het sluiten van hoofdlijnakoorden met aanbieders en verzekeraars. In de sociale zekerheid kan worden gewezen op onder andere de verhoging van de AOW-leeftijd.

<sup>18</sup> Zie MLT 2018-2021 blz. 38. Uit Tabel 3.11 in de MLT blijkt dat de bijdrage aan de reële groei verschillende componenten bevat: demografische en epidemiologische factoren dragen voor 1,2% bij, reële lonen en prijzen voor 0,7%, beleidseffecten voor -0,1%, inkomensgroei voor 0,7% en overige voor 0,9%. In het groeicijfer zijn de in de MJN aangekondigde extra middelen voor de verpleeghuiszorg die het kabinet vrijmaakt bovenop de reeds in de Voorjaarsnota extra ter beschikking gestelde middelen, nog niet meegenomen.

<sup>19</sup> Uit de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hoofdstuk 6 (Financieel Beeld Zorg), paragraaf 5.2, figuur 8, blijkt dat de nominale groei in 2018 5,4% bedraagt (MEV: 5,2%). In 2019 tot en met 2021 bedraagt dit percentage 6,0%. De reële groei loopt op van 3,7% (2018) (MEV: 3,6%) naar 4,3% (2019) en 4,1% (2020 en 2021).

zorg en sociale zekerheid samen ongeveer 60% van de uitgaven van het Rijk omvatten,<sup>20</sup> zullen stijgende uitgaven voor met name zorg bovendien relatief zwaar drukken op andere uitgavencategorieën. Wanneer er niet voor gekozen wordt om de totale lastendruk te laten toenemen, zullen stijgende collectieve zorguitgaven derhalve gemakkelijk andere uitgaven verdringen.

Naast verdringing van andere uitgaven, hebben de stijgende collectieve uitgaven voor zorg gevolgen voor de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen indien deze stijgende uitgaven gefinancierd worden door hogere belastingen en premies. Toenemende collectieve uitgaven aan zorg leiden er toe dat, bij een gelijkblijvend aandeel voor bedrijven, relatief minder vrij besteedbaar inkomen overblijft voor huishoudens.<sup>21</sup> In de MJN wordt in dit verband onder meer opgemerkt dat in de afgelopen 20 jaar het beschikbare inkomen is achtergebleven bij de ontwikkeling van de economie en dat de stijging van de collectieve zorguitgaven hierbij een belangrijke rol speelt.<sup>22</sup> Tegenover deze hogere lasten staat dat ook geprofiteerd wordt van de (individuele) zorg voor wie daarop een beroep moet doen. Daarbij moet wel worden bedacht dat zorg in Nederland in sterke mate collectief wordt gefinancierd. Een gevolg daarvan is dat het verschil tussen het verdiende inkomen en het besteedbaar inkomen en daarmee ook de mate van solidariteit in Nederland relatief groot zijn ten opzichte van andere Europese landen.

Vanwege de voorname rol die de collectieve zorguitgaven blijkens de MJN spelen in zowel de verdringing van andere uitgaven als bij de achterblijvende koopkrachtontwikkeling en beperking van het besteedbare inkomen, blijft het volgens de Afdeling van groot belang dat de inspanningen om de exponentiële groei in de zorguitgaven te beheersen, worden geïntensiveerd. Een substantiële verhoging van de zorgkosten zorgt er voor dat andere collectieve uitgaven al snel worden verdrongen of de belasting- en premiedruk hoger wordt.

In dit licht ziet de Afdeling het in de MJN aangekondigde onderzoek naar een wettelijke bevoegdheid om de gevolgen van kwaliteitsstandaarden onder andere op budgettaire aanvaardbaarheid te beoordelen, als een poging om te komen tot enige begrenzing van een autonome, moeilijk te beheersen ontwikkeling van zorguitgaven. De Afdeling stelt daarbij – in aansluiting op eerdere adviezen – de vraag of geen verdergaande en diepere ingrepen nodig zijn in het kader van de algemene kostenontwikkeling in de zorg.<sup>23</sup> Dit vergt het opnieuw doordenken van de balans tussen publieke en private zorgfinanciering, maar ook van de vraag welke risico's collectief gedragen moeten worden bijvoorbeeld omdat zij 'onverzekerd' zijn en door individuele burgers niet kunnen worden gedragen.

#### 4. Doelmatigheid, ambitieniveau en beschikbare middelen

Tabel 3.4.4 van de MJN laat de ontwikkeling van de reële collectieve uitgaven zien. Daaruit blijkt dat de uitgaven aan het openbaar bestuur zijn achtergebleven bij die van

---

<sup>20</sup> MJN, paragraaf 3.4.

<sup>21</sup> Voor zover deze huishoudens zich niet gesteld zien voor onvermijdbare niet publiek gedekte zorgkosten.

<sup>22</sup> MJN, paragraaf 2.1.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 3.

het BBP en – nog meer – ten opzichte van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. Mede tegen deze achtergrond is toenemende aandacht voor de doelmatigheid van overheidsbeleid en de kwaliteit van uitvoering (organisaties) van belang. Het beeld ontstaat dat uitvoeringsorganisaties steeds zwaarder worden belast met de uitvoering van beleidsambities, terwijl tegelijkertijd nauwelijks inzicht bestaat in de vraag wat de samenleving met dat beleid opschiet. Hierna gaat de Afdeling nader in op enkele aspecten die hierbij spelen.

a. *Doelmatigheid van beleid*

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft er in de Staat van de rijksverantwoording 2016 op gewezen dat vaak te weinig informatie beschikbaar is om te kunnen beoordelen of en in hoeverre beleid werkelijk de beleidsmatig gewenste resultaten oplevert.<sup>24</sup> Verder is van de meeste beleidsmaatregelen onduidelijk wat de samenleving met het beleid is opgeschoten. Ook de Studiegroep begrotingsruimte heeft, in haar laatste rapport, opgemerkt dat uit de verschillende beleidsevaluaties (maatschappelijke kosten-baten analyses, interdepartementale beleidsonderzoeken, brede heroverwegingen, beleidsdoorlichtingen) naar voren komt dat inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid nog onvoldoende prioriteit krijgt in het beleidsproces, alsmede de samenhang in de inzet van instrumenten.<sup>25</sup>

Onduidelijkheid over de effectiviteit van beleidsmaatregelen is onwenselijk vanwege de belastingmiddelen die er (per definitie) mee gemoeid zijn. Daarnaast is het van belang dat, wanneer bepaald beleid nuttig of noodzakelijk wordt geacht, inzicht bestaat in hoeverre de getroffen maatregelen bijdragen aan het realiseren van het beoogde doel. Een pregnant voorbeeld van het bovenstaande betreft het belastingstelsel. Dat is in vergaande mate een instrument geworden voor andere doelen dan belastingheffing.<sup>26</sup> De ARK concludeert in het rapport Zicht op belastingverlichtende regelingen dat het voor een groot deel van deze regelingen ontbreekt aan inzicht of de beoogde effecten zijn behaald,<sup>27</sup> en tegen welke 'prijs'.<sup>28</sup>

Het vorenstaande laat zien dat een kritische blik op beleidsmaatregelen en de daarmee gepaard gaande besteding van publieke middelen noodzakelijk is. Het is vooral van belang dat bij de keuze van beleidsmaatregelen en de wijze waarop dat beleid invulling wordt gegeven, voldoende rekenschap wordt gegeven van de doelen die beoogd worden, de middelen die daarvoor worden ingezet en de effecten die men beoogt te bereiken. Voorkomen moet worden dat publieke middelen worden ingezet zonder dat inzicht bestaat in de doelmatigheid daarvan. Politieke wensen tot bepaald beleid moeten soms kunnen wijken voor waarschuwingen van velen voor ineffectiviteit van soms kostbaar beleid.

<sup>24</sup> Algemene Rekenkamer, Staat van de rijksverantwoording 2016, mei 2017.

<sup>25</sup> Studiegroep begrotingsruimte, vijftiende rapport, Van saldosturing naar stabilisatie, blz. 50 e.v..

<sup>26</sup> Zie voor een overzicht bijlage 6 bij de MJN 2018.

<sup>27</sup> Algemene Rekenkamer, Zicht op belastingverlichtende regelingen, februari 2017.

<sup>28</sup> Een vergaande vereenvoudiging van het belastingstelsel – daarmee gehoor gevend aan de roep van velen om te komen tot een brede belastingherziening – heeft naar het oordeel van de Afdeling dan ook onverminderd hoge prioriteit. Een dergelijke herziening kan het effect van versmalling van de heffingsgrondslag wegnemen alsmede de uitvoering en handhaving van belastingwetgeving vereenvoudigen. De relatief gunstige economische en budgettaire situatie kan behulpzaam zijn bij het komen tot een dergelijke brede belastingherziening. Langs deze weg kan ook lastenverlichting worden gerealiseerd. Zoals de regering zelf eerder heeft opgemerkt: "Een stelselherziening zonder lastenverlichting is niet haalbaar, maar een lastenverlichting zonder een bijbehorende stelselherziening is een gemiste kans" (zie Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5, blz. 3).

b. *Kwaliteit uitvoering*

De frequente wijziging en (verdere) verfijning van regelingen en instrumenten is beleidsmatig en politiek begrijpelijk. Daarmee wordt allereerst beoogd recht te doen aan de wens dat regelingen zoveel mogelijk aansluiten op ontwikkelingen in de samenleving. Het verder invullen van (wettelijke) regelingen door nadere regels en beleid heeft vaak ten doel invulling te geven aan beginselen van rechtvaardigheid en gelijke behandeling van gelijke gevallen, maar ook van ongelijke behandeling naar de mate van ongelijkheid. De toepassing van verfijnde regels stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het bestuur, van uitvoeringsorganisaties en van de (digitale) infrastructuur. Daarbij hoort ook de kwaliteit van regelgeving. Onderdeel van die kwaliteit is de beoordeling van de uitvoerbaarheid van regelgeving voorafgaande aan de totstandkoming ervan. Blijvend investeren in al deze kwaliteiten betekent ook dat er zorg en aandacht is voor rechtstatelijke waarden als rechterlijke onafhankelijkheid en consistente wetgevingskwaliteit.

De werkelijkheid laat zich evenwel niet vatten in een net van regels. Onverlet blijft dan ook dat het in de uitvoering steeds nodig is dat aan de individuele burger maatwerk geleverd moet kunnen worden. Ook een verfijnd systeem biedt daarvoor geen garantie. De ontwikkelingen bij uitvoeringsorganisaties laten zien dat de hoge eisen die gesteld worden aan de uitvoering inmiddels een serieuze bedreiging voor de uitvoering van beleid vormen.<sup>29</sup> De ARK wijst in dit verband op oplopende personeelstekorten in bepaalde sectoren, op ICT- en informatiekelpunten en op de wissel die bezuinigingen en reorganisaties op de bedrijfsvoering en uitvoering heeft getrokken.

Een deel van deze vraagstukken hangt samen met het maken van een omslag naar een digitale overheid. Complexe regelingen laten zich lastig vertalen in digitale systemen. Daarbij komt dat het ontwikkelen van dergelijke systemen vaak veel tijd kost, terwijl de regeling waarvoor het systeem is of wordt ontwikkeld onderwijl weer wordt gewijzigd. Dit leidt tot spanning tussen vergaande en fijnmazige beleidsambities en de verwachting dat met ICT-voorzieningen deze hoge ambities kunnen worden waargemaakt, alsook wat voor investeringen in onder andere ICT nodig zijn om deze ambities werkelijk te kunnen realiseren.

De Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid heeft hierover onlangs onder andere opgemerkt, dat overheidsorganisaties zelf tot in de kern ICT moeten begrijpen, regisseren en – zonder afhankelijkheden van private partijen – ook moeten kunnen uitvoeren.<sup>30</sup> Digitalisering en ICT zijn volgens deze Studiegroep inmiddels een belangrijk onderdeel van het primaire proces van de overheid. Een dergelijke omslag vergt evenwel aanzienlijke investeringen (met een permanent karakter) en een omvangrijke personele transformatie.

Een omslag naar een digitale overheid vergt voorts het opnieuw doordenken van de wijze waarop de burger wordt benaderd en wat wel en niet van de burger mag worden verwacht in het verkeer met de overheid. Dit gaat verder dan digitale dienstverlening via websites en digitale formulieren, maar betreft het proactief organiseren rond de behoeften van burgers en bedrijven, het differentiëren naar omstandigheden, hand in

---

<sup>29</sup> Zie ook Algemene Rekenkamer, Staat van de rijksverantwoording 2016, blz. 28 e.v..

<sup>30</sup> Rapport van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid, Maak waar!, zie: Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 460.

hand met fysieke vormen van (burger-)contact. Een nieuwe doordenking van het contact met de burger is temeer noodzakelijk omdat complexe regelingen er in de praktijk thans gemakkelijk toe leiden dat degene voor wie de regelingen zijn bedoeld – de burger – zijn weg er niet meer in kan vinden.<sup>31</sup> Het uitgangspunt dat aan veel overheidsregelingen ten grondslag ligt, is dat de burger beschikt over een hoge mate van redzaamheid.<sup>32</sup> De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft onlangs geconcludeerd dat lang niet alle burgers dat in alle omstandigheden werkelijk zijn; ook burgers met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is, aldus de WRR.

Een zo ingrijpende omslag in de inrichting en het functioneren van de (uitvoerende) overheid en in het verkeer met de burger vergt passende middelen en goed toegeruste mensen, alsmede bestuurlijke (en politieke) ingetogenheid ten aanzien van nieuw beleid. Vooralsnog lijkt het daaraan te ontbreken.

#### c. *Ambities en beschikbare middelen*

Het voorgaande laat zien dat het vormgeven van effectief beleid aandacht behoeft. Daarbij moet ervoor worden gewaakt de nadruk slechts te leggen op instrumenten om te komen tot verbetering van de doelmatigheid van de uitvoering om de vele gestelde doelstellingen van beleid te bereiken. Het gevaar is dat uitvoeringsorganisaties aldus nog zwaarder worden belast en bovendien nog meer capaciteit voor planning en control werkzaamheden moet worden vrijgemaakt, die dan niet voor de primaire processen zelf beschikbaar is. Gelet hierop is eveneens een passende inzet van middelen en mensen voor de uitvoering van de beleidsambities onverminderd nodig. Daarbij gaat het niet om louter financiële middelen. Maar ook het ambitieniveau dat spreekt uit de door de overheid gestelde doelen zal meer in overeenstemming moeten zijn met wat, mede gelet op de beschikbare middelen, praktisch en technisch gezien haalbaar is. Het gegeven dat de collectieve middelen die aan het openbaar bestuur worden besteed thans iets boven het niveau van 2006 liggen, maar relatief nogal zijn achtergebleven bij andere uitgaven – zoals uit figuur 3.4.4 van de MJN blijkt – valt moeilijk te verenigen met het steeds hogere verwachtingspatroon ten aanzien van de prestaties van het openbaar bestuur. Dit betekent dat fors geïnvesteerd zal moeten worden in (de kwaliteit van) het openbaar bestuur, of dat het ambitieniveau in overeenstemming zal moeten worden gebracht met wat realistisch is gelet op de beoogde inzet van middelen en mensen.

## 5. Tot slot

De Nederlandse economie groeit. De vooruitzichten op korte termijn zijn positief. Het beeld van een open economie als de Nederlandse kan echter snel wisselen. Onzekere internationale ontwikkelingen spelen daarin een belangrijke rol. Nederland staat daarnaast voor grote opgaven. Internationale afspraken over defensie-uitgaven en over het klimaat leiden tot fors hogere uitgaven en een voorzienbaar hoger

<sup>31</sup> Dat complexe regelingen dit effect kunnen hebben, blijkt onder meer in de problematiek in het toeslagenstelsel. Zie in dit verband bijvoorbeeld: Nationale ombudsman, Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst, februari 2015.

<sup>32</sup> Onder 'redzaamheid' wordt verstaan het in staat zijn om zelf of met behulp van anderen zich te kunnen redden in het leven (zie ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, april 2017, blz. 22).



beslag op de collectieve middelen. Grote opgaven zijn er ook op het terrein van de arbeidsmarkt, het belastingstelsel, de zorg en pensioenen. En er moet rekening mee worden gehouden dat de huidige economische groei de roep om verbetering van de (besteedbare) inkomens zal doen toenemen. Realisering van al deze afspraken en opgaven brengt mee dat de beschikbare budgettaire ruimte wel eens minder groot zou kunnen zijn dan gedacht.

Ambities moeten vertaling krijgen in beleid dat effectief en goed uitvoerbaar is en dat vooral niet voorbij gaat aan de burger voor wie het is bedoeld. Daar horen passende middelen en goed toegeruste mensen bij.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft u in overweging de Miljoenennota 2018 te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,