

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Koning

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

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

Ons kenmerk
2017-0000183879

Datum

Betreft Nader rapport over de ontwerp-Miljoenennota 2018

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 4 september 2017, nummer 2016001337, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2018 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 september 2017, No. W06.17.0259/III, bied ik u hierbij aan.

Het kabinet dankt de Raad van State voor het Raadadvies over de begroting voor 2018. De Raad geeft hierin aan, gezien de demissionaire status van het kabinet, terughoudendheid te hebben betracht in zijn advisering. De adviezen van de afdeling advisering (verder: de Afdeling) worden hieronder nader besproken en van een kabinetsreactie voorzien.

1. Inleiding

De Afdeling blikt terug op het advies van vorig jaar, waarin het aangaf dat het beleid van het kabinet-Rutte II eraan heeft bijgedragen dat de overheidsfinanciën meer in balans zijn en het groeivermogen van de Nederlandse economie is versterkt. De Afdeling merkt ook op dat de verdere stappen en structuuraanpassingen op verschillende beleidsterreinen die zij vorig jaar noodzakelijk achtte, nog steeds actueel zijn. De Afdeling vraagt onder andere aandacht voor verdere stappen om de arbeidsmarkt in balans te brengen, het belang van een concreet, consistent en geloofwaardig langetermijnbeleid op het terrein van energie en klimaat, en de noodzaak om te komen tot een robuuster, eenvoudiger en beter uitvoerbaar belasting- en toeslagenstelsel.

Het kabinet begrijpt de opmerking van de Afdeling dat op verschillende terreinen, waaronder de arbeidsmarkt, het energie- en klimaatbeleid, en het fiscale stelsel, uitdagingen bestaan die om aandacht vragen. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat in de komende jaren op verschillende terreinen verdere stappen nodig zijn om de economische structuur van Nederland verder te versterken. Het is aan het volgende kabinet om hier invulling aan te geven en om prioriteiten te stellen.

2. Economisch beeld

De Afdeling constateert dat het ingezette herstel van de Nederlandse economie doorzet, en dat de groei ook in 2017 breed gedragen is. Nederland profiteert van de aantrekkende Europese en internationale groei, maar is ook kwetsbaar voor

internationale onzekerheden. De Afdeling noemt in het bijzonder de risico's die voortkomen uit de toekomstige afbouw van het onconventionele monetaire beleid van de ECB.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

De huidige tijden van economische voorspoed moeten volgens de Afdeling benut worden voor het herstellen van budgettaire buffers. Op de middellange termijn staat Nederland daarnaast voor de uitdaging de in de inleiding aangestipte structuuraanpassingen door te voeren. De Afdeling concludeert dat het ondanks de economische groei noodzakelijk blijft duidelijke keuzes te maken, zodat in economisch mindere tijden niet meteen pijnlijke maatregelen genomen hoeven te worden. Dit pleit ervoor de beschikbare budgettaire ruimte nu te benutten om kosten die gepaard gaan met noodzakelijke structuuraanpassingen te financieren, in plaats van consumptieve overheidsuitgaven te verhogen.

Ons kenmerk
2017-0000183879

Het kabinet is het eens met de Afdeling dat, gegeven de gunstige economische ontwikkeling en vooruitzichten, dit de tijd is om budgettaire buffers op te bouwen. De overheidsschuld is de afgelopen jaren flink gedaald. De schuld, die in 2014 piekte op 68 procent van het bbp, en is dit jaar onder de Europese norm van 60 procent van het bbp gedaald. Hiermee ligt de schuld nog flink hoger dan voor de crisis, wat het belang aantoont om ook de komende jaren de koers van prudent begroten en schuldafbouw te blijven voortzetten.

De Afdeling wijst er verder op dat internationale afspraken hogere uitgaven impliceren aan defensie en aan klimaat- en energiebeleid. Gelet op de afspraken in het Verdrag van Parijs stelt de Afdeling dat op korte termijn een concreet, consistent en geloofwaardig langetermijnbeleid moet komen op het terrein van energie en klimaat, gebaseerd op inzichten in de kosten van de noodzakelijke aanpassingen en de mogelijkheden om deze te financieren.

Het behalen van de doelstellingen in het Verdrag van Parijs is een belangrijke opgave voor de komende jaren. De Europese Unie heeft zich gecommitteerd aan een broeikasgasreductie in 2030 van ten minste 40 procent ten opzichte van 1990. Nederland zal zich ervoor inzetten dat de Europese doelen gehaald worden, en de afspraken over de Nederlandse bijdrage hieraan worden nagekomen. Zoals de Energieagenda en ook Miljoenennota 2018 aangeeft, zal de overgang naar een CO₂-arme economie met hoge kosten gemoeid gaan. Over de hoogte van de kosten bestaat grote onzekerheid, onder meer vanwege de onzekere toekomstige ontwikkeling van CO₂-reducerende technieken. Naast een zo kostenefficiënt mogelijke overgang is ook een evenwichtige verdeling van kosten tussen de overheid, het bedrijfsleven, en huishoudens van belang. Het is duidelijk dat in de komende jaren verdere inspanningen nodig zijn om de klimaatafspraken na te komen. In de uitwerking van de Energieagenda waaraan momenteel wordt gewerkt zal worden ingevuld wat deze afspraken betekenen voor de inrichting van de economie en het te voeren beleid.

De Afdeling noemt ook internationale afspraken op het terrein van defensie-uitgaven. Het kabinet benadrukt dat het vanaf 2014 gefaseerd budget toe heeft gevoegd aan de Defensiebegroting, oplopend tot in totaal structureel 920 miljoen euro in 2021. Dit past bij de afspraak van de Navo-leden om zich in te spannen om de komende tien jaar (2014-2024) hun defensie-uitgaven richting 2 procent van het bbp te bewegen.

De Afdeling signaleert nog specifiek de spanning tussen de koopkrachtverbetering voor gepensioneerden die het kabinet in de Miljoenennota aankondigt, en de constatering in de Miljoenennota dat de vraag gesteld kan worden of het in de eerste plaats de taak van de overheid zou moeten zijn om koopkrachtverlies van gepensioneerden als gevolg van niet-indexatie te compenseren.

Het kabinet geeft in de Miljoenennota aan dat maatregelen om negatieve koopkrachtontwikkelingen bij gepensioneerden te repareren niet gratis zijn, maar kosten hebben voor anderen. De voordelen moeten tegen de nadelen worden afgewogen. Het kabinet voert dit jaar een beperkte reparatie van de koopkracht door gericht op gepensioneerden met de laagste inkomens, met het oog op behoud van de koopkracht aan de onderkant van de inkomensverdeling.

3. Ontwikkeling overheidsuitgaven en collectieve lasten

De Afdeling constateert dat – ondanks de inspanningen van het kabinet – de uitgaven voor zorg sterk zijn gestegen. Verdringing van andere uitgaven of een stijging van de lastendruk – ten koste van het reëel besteedbaar inkomen – is hierdoor in de toekomst een risico. Dit knelt volgens de Afdeling te meer omdat ook uitgaven voor defensie en klimaatbeleid de komende jaren noodzakelijk zijn en bovendien buffers verder moeten worden opgebouwd. Vanwege de voorname rol die de collectieve zorguitgaven spelen in zowel de verdringing van andere uitgaven als bij de achterblijvende koopkrachtontwikkeling, blijft beheersing van de groei in de zorguitgaven van groot belang. Hiertoe moet volgens de Afdeling gekeken worden naar de balans tussen publieke en private zorgfinanciering, maar ook welke risico's collectief of individueel gedragen moeten worden.

Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat de stijging van de zorguitgaven in het oog springt. Huishoudens profiteren weliswaar van de extra consumptie van zorg en hebben baat bij een goede kwaliteit van de Nederlandse zorg, maar tegelijkertijd moet voorkomen worden dat andere collectieve bestedingen worden verdrongen of het reëel besteedbaar inkomen te veel onder druk komt te staan. Het is aan een volgend kabinet om te beslissen in welke mate zij aanvullende maatregelen gaat nemen om de stijging van de zorguitgaven te beperken. Het kan hierbij gebruik maken van de voorstellen die zijn aangereikt door de Technische werkgroep Beheersinstrumentarium Zorguitgaven. Deze werkgroep is door het kabinet ingesteld om voorstellen te doen om de beheersing en houdbaarheid van de collectieve zorguitgaven op de korte en middellange termijn te verbeteren. Daarbij is onder andere gekeken naar de prikkels, wijze van bekostiging en de omvang en beheersbaarheid van het verzekerde pakket. De mate waarin nieuwe maatregelen noodzakelijk zijn, is ook afhankelijk van de keuzes die een nieuw kabinet op andere beleidsterreinen maakt.

De Afdeling ziet het door het kabinet 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.

Het kabinet onderstreept het belang van het kwaliteitskader voor de verpleeghuiszorg. Met dit kwaliteitskader wordt voor ouderen en hun naasten

duidelijk wat zij mogen verwachten van de verpleeghuiszorg. Zo bevat het kader normen voor goede zorg en normen voor personeel. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat het op dit moment niet de wettelijke bevoegdheid heeft om te toetsen of de (uitzonderlijke) gevolgen van kwaliteitsstandaarden aanvaardbaar zijn. Om deze reden is opdracht gegeven om ambtelijk technisch uit te werken hoe het kabinet deze wettelijke bevoegdheid kan krijgen. Op basis van deze voorstellen kan een volgend kabinet een besluit nemen. Met een dergelijke toets wordt – zoals de Afdeling terecht stelt – ondermeer beoogd de budgettaire gevolgen van kwaliteitsstandaarden te kunnen beheersen.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ons kenmerk
2017-0000183879

4. Doelmatigheid, ambitieniveau en beschikbare middelen

De Afdeling stelt vast dat de uitgaven aan het openbaar bestuur zijn achtergebleven bij de ontwikkeling van het bbp. Dat maakt aandacht voor de doelmatigheid van overheidsbeleid en de kwaliteit van uitvoeringsorganisaties van nog groter belang. De Afdeling schetst het beeld van uitvoeringsorganisaties die steeds zwaarder worden belast met de uitvoering van stijgende beleidsambities, terwijl tegelijkertijd nauwelijks inzicht bestaat in wat de samenleving met dat beleid opschiet. Inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid krijgt nu onvoldoende prioriteit in het beleidsproces. Als voorbeeld wijst de Afdeling op de belastingverlichtende maatregelen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst. De Algemene Rekenkamer heeft geconcludeerd dat inzicht in de doelmatigheid van dit beleid grotendeels ontbreekt.

Het kabinet vindt het net als de Afdeling en de Algemene Rekenkamer belangrijk dat de effecten van beleid goed in beeld zijn. Daarvoor maakt het kabinet onder meer gebruik van maatschappelijke kostenbatenanalyses en worden er veel beleidsevaluaties gedaan. Zo worden alle beleidsterreinen periodiek geëvalueerd in beleidsdoorlichtingen. Als bezuinigingen ertoe leiden dat het beleid niet goed of in mindere mate bijdraagt aan de beleidsdoelstelling, komt dat in beleidsdoorlichtingen aan de orde. Het kabinet ziet vooral ruimte de kwaliteit van evaluaties te verbeteren, en niet zozeer door meer evaluaties te doen. De aanbeveling van de Rekenkamer om eerder gegevens te verzamelen kan daarbij helpen. De voorgenomen aanpassing van de Comptabiliteitswet, waarin departementen bij aanpassingen van beleid aan het parlement moeten aangeven wat zij verwachten ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid, kan een handvat bieden om tijdig na te denken hoe de evaluatie moet worden ingericht. Overigens zijn niet alle maatschappelijke effecten in sommen te vangen. Evaluaties zijn dan ook niet de enige manier waarop het kabinet volgt hoe beleidsaanpassingen uitpakken in de praktijk. Het kabinet houdt voortdurend een vinger aan de pols door contacten met sectoren, koepelorganisaties en sociale partners. Soms leidt dat ook tot bijstelling van beleid.

De Afdeling wijst erop dat regels en instrumenten worden verfijnd om daarmee aansluiting te zoeken bij recente ontwikkelingen en wensen. Tegelijkertijd zorgt dit ervoor dat uitvoeringsorganisaties worden belast en de praktijk vaak nog steeds niet aansluit op deze meer verfijnde regels. Een deel van deze vraagstukken hangt samen met de omslag naar een digitale overheid. Deze omslag vergt volgens de Afdeling het opnieuw doordenken van de wijze waarop de burger door de overheid wordt benaderd en wat wel en niet van de burger mag worden verwacht in het verkeer met de overheid. Dit is te meer noodzakelijk omdat complexe regelingen er gemakkelijk toe leiden dat de burger – voor wie de regelingen bedoeld zijn –

zijn weg er niet meer in kan vinden. De WRR heeft er recent op gewezen dat soms ten onrechte wordt uitgegaan van een te grote mate van zelfredzaamheid.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Het kabinet herkent het dilemma dat de Afdeling schetst. Enerzijds wordt geprobeerd om beleid zo precies mogelijk te richten op een doel, maar het risico bestaat dat hiermee het doel voorbij wordt geschoten omdat regelingen hierdoor ook ingewikkelder worden. Ook uitvoeringsorganisaties kunnen daar last van ondervinden. Dit onderstreept dat het belangrijk is om bij de uitvoering van beleid het oog te blijven houden voor wie het beleid uiteindelijk bedoeld is: de burger die niet alleen beslissingen neemt op basis van rationele overwegingen, maar ook wordt beïnvloed door sociale en psychologische factoren. Volgens het kabinet bieden de gedragswetenschappen op dit punt waardevolle inzichten die kunnen bijdragen aan effectiever overheidsbeleid. Hiervan worden in de Miljoenennota enkele voorbeelden genoemd, maar dergelijke inzichten kunnen breder worden toegepast.

Ons kenmerk
2017-0000183879

De Afdeling benadrukt dat het vormgeven van effectief beleid aandacht behoeft en dat daarbij rekening gehouden moet worden met de belasting van uitvoeringsorganisaties. De beleidsambities moeten in lijn worden gebracht met de voor de uitvoering beschikbare mensen en middelen. De achterblijvende collectieve uitgaven aan het openbaar bestuur vallen volgens de Afdeling moeilijk te verenigen met het steeds hogere verwachtingspatroon ten aanzien van de prestaties van het openbaar bestuur. Volgens de Afdeling moet er fors geïnvesteerd worden in het openbaar bestuur, of anderszins moet het ambitieniveau in lijn worden gebracht met wat realistisch is, gegeven de beoogde uitgaven.

Het kabinet deelt de conclusie van de Afdeling dat beleidsambities en de beschikbare middelen om die ambities te realiseren met elkaar in lijn moeten zijn. Het kabinet realiseert zich dat dit niet altijd het geval is. Ook om deze reden maakt het kabinet in 2018 75 miljoen euro extra vrij voor de Investeringsagenda van de Belastingdienst en 25 miljoen voor de NVWA. Dit zijn beide uitvoeringsorganisaties waarvoor geldt dat de ambities en beschikbare middelen op korte termijn niet op elkaar aansluiten. Het is aan een nieuw kabinet om enerzijds vereenvoudigingen in beleid door te voeren die de uitvoeringslast van enkele zwaar belaste uitvoeringsorganisaties kunnen verminderen en om anderzijds in de uitvoering te investeren, daar waar beleidsambities hoog zijn.

5. Tot slot

De Afdeling wijst op de positieve economische vooruitzichten op de korte termijn, maar ook op de risico's. Daarnaast noemt de Afdeling de grote opgaven waar Nederland voor staat op het gebied van defensie, klimaat, de arbeidsmarkt, het belastingstelsel, de zorg en de pensioenen. Waarbij er ook rekening mee moet worden gehouden dat met de huidige economische groei de roep om verbetering van de besteedbare inkomens zal toenemen. Hierdoor zou de beschikbare budgettaire ruimte wel eens minder groot kunnen zijn dan gedacht. Ambities moeten vertaald worden in uitvoerbaar beleid, dat niet voorbijgaat aan de burger voor wie het uiteindelijk bedoeld is. Het is aan het volgende kabinet om op verschillende terreinen verdere stappen te zetten, invulling te geven en om prioriteiten te stellen.

Slotformaliteiten

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2018 op dinsdag 19 september 2017 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën

J.R.V.A. Dijsselbloem

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ons kenmerk
2017-0000183879