

Bij Kabinetsmissive van 31 augustus 2018, no.2018001412, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2019.

1. Inleiding

De Miljoenennota voor 2019 (MJN) is de eerste van het kabinet-Rutte III. De jaren 2018 en 2019 kenmerken zich door een gunstige conjuncturele situatie met een relatief hoge economische groei (2,8% in 2018 en 2,6% in 2019);¹ aanzienlijk hoger dan de zogenoemde structurele potentiële groei van de Nederlandse economie (circa 1,6 % per jaar).² Tegen deze achtergrond daalt de overheidsschuld en is er een klein begrotingsoverschot. In de separate rapportage ingevolge het onafhankelijk begrotingstoezicht gaat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) nader in op de stand van de overheidsfinanciën.

In dit advies wordt ingegaan op het regeringsbeleid zoals dat in de MJN wordt verwoord. Deze MJN geeft aan te hervormen voor meer kansen in de toekomst. Het is volgens de MJN een goed moment voor hervormingen die de economie op de lange termijn versterken en de materiële en immateriële welvaart op de lange termijn vergroten.³ Hij sluit daarmee aan bij het regeerakkoord dat stelt: “Als het er op aankomt, lossen we in Nederland problemen samen op. Daarmee hebben we alles in huis om de grote vraagstukken van deze tijd aan te kunnen.” De Afdeling neemt dit als vertrekpunt voor een nadere beschouwing en formuleert enkele handreikingen voor toekomstgericht beleid.

2. Advies

Het kabinet geeft in de MJN aan dat het “ervoor (wil) zorgen dat Nederland ook voor toekomstige generaties een prima plek blijft om te wonen, te werken en te ondernemen.” De ambitie die hieruit spreekt, reikt verder dan de nu voorgestelde afzonderlijke (beleids-)maatregelen. Zij omvat opgaven en uitdagingen die complex zijn, die meer en meer in samenhang en consistentie aangepakt moeten worden, en die in toenemende mate om een internationale aanpak vragen. Maatschappelijk en politiek draagvlak is daarvoor eens te meer nodig, omdat deze opgaven en uitdagingen de volle inzet van overheid en samenleving gezamenlijk vragen. Dit is geen geringe opgave, gelet op politieke en maatschappelijke fragmentatie. Toch meent de Afdeling dat het huidige gunstige economische tijdschans biedt om meer te doen dan waar de plannen blijk van geven en om nieuwe invalshoeken niet te schuwen.

Kern van dit advies van de Afdeling is om bij het verwezenlijken van de ambities voor ons land het begrip “brede welvaart” meer centraal te stellen. De invalshoek van brede welvaart bevordert denken over lange termijn en over de toekomstgerichtheid van onze

¹ CPB, concept MEV 2019.

² CPB, Middellange Termijnverkenning 2018-2021, maart 2016.

³ MJN, hoofdstuk 3.

voorzieningen. Brede welvaart daagt uit om bij bestaande stelsels, regelingen en instrumenten na te gaan of deze de bedoelde (bevolkings-) groepen nog steeds bereiken, of ze voldoende onderlinge samenhang hebben en ook nog voldoende toegesneden zijn op het op te lossen probleem. Deze invalshoek kan behulpzaam zijn om scheidslijnen in de samenleving te overwinnen, en politieke antwoorden op de door burgers ervaren problemen te formuleren.

De Nederlandse samenleving heeft een goede uitgangspositie om ons hoge welvaartsniveau ook voor de toekomst vast te houden. Dankzij het beleid van opeenvolgende kabinetten, staan de overheidsfinanciën en de economie er in Europees en internationaal opzicht goed voor.

De meest fundamentele uitdaging voor de komende periode heeft evenwel betrekking op de verschillende, zich verscherpende scheidslijnen in de samenleving.⁴ Dit betreft met name de scheidslijn tussen degenen die wel en die niet mee kunnen in de snel ontwikkelende en complexe maatschappij. Beleid moet daarom op méér gericht zijn dan alleen op groei en inkomen. Het gaat evenzeer om gezondheid, wonen, werken en leren, samenleven, duurzaamheid, veiligheid, digitalisering. Nederland heeft ook zo gezien een goede uitgangspositie, maar om deze positie te kunnen behouden zijn er grote uitdagingen.

Om, vanuit dit perspectief, de lange-termijn uitdagingen te beantwoorden is op belangrijke beleidsterreinen herijking van bestaande stelsels, regelingen en instrumenten vereist. Grotendeels in de tweede helft van de 20^e eeuw gevormde institutionele stelsels en regelingen, verhouden zich niet altijd meer met de maatschappelijke werkelijkheid in de eerste helft van de 21^e eeuw. Het binnen bestaande kaders plegen van aanpassingen volstaat niet automatisch meer. Ook de allocatie, samenstelling en effectiviteit (kwaliteit) van de overheidsuitgaven moet onderdeel zijn van het bezien van het overheidsinstrumentarium in het licht van de lange termijn uitdagingen.

Vraagstukken, zoals welvaart, veiligheid, migratie en klimaat, kunnen door Nederland uiteraard niet zonder samenwerking met Europese landen effectief worden aangepakt. De inzet van de Nederlandse regering voor de Europese samenwerking blijft van essentieel belang.

Herijking raakt noodzakelijkerwijs de rol van de overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, en hun onderlinge verhoudingen. Het wekken van verwachtingen die de overheid niet kan waarmaken, moet worden voorkomen. Evenzeer moet de overheid niet onnodig treden in de plaats van ieders verantwoordelijkheid. Het organiseren van solidariteit en het overbruggen van (dreigende) scheidslijnen zijn maatschappelijke vraagstukken die niet alleen de overheid, maar ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zich zouden moeten aantrekken. Deze vraagstukken zullen alleen met succes kunnen worden geadresseerd door, zoals het regeerakkoord dat verwoordt, “de grote vraagstukken samen op te lossen”.

⁴ SCP, De sociale staat van Nederland, 2017, slotbeschouwing, blz. 382; hierover ook: CPB, Policy brief 2018/08: CPB, Policy Brief 2018/08, Inclusieve globalisering, blz. 10-11 en SCP, de sociale staat van Nederland 2018. Zie nader in dit advies paragraaf 4, box “Scheidslijnen in de samenleving, een fundamentele zorg”.

De Afdeling adviseert de MJN te benutten om jaarlijks toekomstgericht een beschouwing te geven over de vraag hoe de regering de doelstelling van brede welvaart, lees: “ervoor zorgen dat Nederland ook voor toekomstige generaties een prima plek blijft om te wonen, te werken en te ondernemen”, steeds een stap naderbij denkt te brengen. Een dergelijke beschouwing moet samenhang, consistentie en voorspelbaarheid van het overheidsbeleid, en het consequent uitvoeren daarvan, bevorderen.

Hierna in punt 3 gaat de Afdeling nader in op het begrip brede welvaart. In punt 4 gaat de Afdeling in op de relevante trends en ontwikkelingen en de gevolgen die deze, gezien vanuit de invalshoek van brede welvaart, hebben voor Nederland. Ter illustratie van de consequenties van trends en ontwikkelingen gaat zij vervolgens nader in op de thema's energie en klimaat (punt 5a) en onderwijs, arbeidsmarkt en scholing (punt 5b).

3. Brede welvaart

De MJN stelt dat economische groei op zich nog niet zoveel zegt over de groei van welvaart voor de gehele bevolking. De MJN wijst op het belang van onder andere een goede gezondheid, een sociaal netwerk, schone lucht en een veilige omgeving, en verwijst in dit verband naar de Monitor Brede Welvaart van het CBS.⁵ De planbureaus hebben dit jaar voor het eerst ter gelegenheid van de 3^e woensdag in mei (Verantwoordingsdag) een Verkenning Brede Welvaart uitgebracht;⁶ het CBS heeft, eveneens op Verantwoordingsdag, een Monitor Brede Welvaart uitgebracht.⁷ Bij brede welvaart gaat het volgens de planbureaus over een combinatie van het kwaliteit-van-leefomgeving perspectief, het kwaliteit-van-leven perspectief en het welvaart economisch perspectief. De verbreding van het welvaartsbegrip laat het belang van economische ontwikkeling, het op peil houden van productiviteitsgroei, innovatie en fysieke infrastructuur onverlet. Naast economisch kapitaal worden evenwel ook menselijk, sociaal en natuurlijk kapitaal betrokken. Deze perspectieven overlappen met de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties. Het CBS bespreekt in zijn monitor de brede welvaart “hier en nu”, “later”, en “elders”. Een eerlijke verdeling van economische groei en welvaart, zoals ook besloten ligt in het begrip “inclusieve groei”, ligt hierin besloten. Inzicht in de ontwikkeling van brede welvaart is derhalve ook behulpzaam om de ontwikkeling van verdeling van inkomen, onderwijskansen, gezondheid, veiligheid etc. tussen verschillende bevolkingsgroepen te monitoren. Het begrip brede welvaart krijgt nader vorm en inhoud door indicatoren te gebruiken om de ontwikkeling van brede welvaart te “meten”.

Brede welvaart, ontwikkeling thema's en indicatoren

Uit het voorgaande blijkt dat het bij brede welvaart gaat om verschillende perspectieven op welvaart. De internationale standaard voor dergelijke indicatoren vormen de *Recommendations for Measuring Sustainable Development* van de Conference of European Statisticians (CES), die in een samenwerking tussen de Verenigde Naties, de OESO en Eurostat tot stand zijn gekomen.⁸ Daarin worden drie dimensies onderscheiden. Dit betreft “kwaliteit van leven” (hier en nu), “kapitaal” (later) en “grensoverschrijdende impact” (“elders”). Vervolgens worden hieraan voor elke

⁵ MJN, paragraaf 1.1.

⁶ PBL, CPB en SCP, Verkenning brede welvaart 2018.

⁷ CBS, Monitor brede welvaart 2018.

⁸ CES, Recommendations on Measuring Sustainable Development. United Nations Economic Commission for Europe, 2013.

dimensie thema's gekoppeld zoals gezondheid, wonen, fysieke veiligheid, energievoorraden etc. Ten slotte zijn voor die thema's indicatoren gekozen zoals tevredenheid met het leven, levensverwachting, beschikbaarheid van woningen, moordcijfer, energieconsumptie.

Het CBS sluit voor de Monitor Brede Welvaart, die de komende jaren verder wordt doorontwikkeld,⁹ nadrukkelijk aan op het CES-raamwerk. Die aansluiting op de internationale standaard is behulpzaam omdat dit vergelijkingen met andere landen beter mogelijk maakt. Om de resultaten van de Monitor Brede Welvaart begrijpelijk en compact samen te vatten, zijn vooral de thema's op de verschillende dimensies relevant. Voor brede welvaart *hier en nu* zijn dat: materiële welvaart en welzijn, gezondheid, werken en leren, wonen, samenleving, veiligheid en milieu. Voor brede welvaart *later* zijn gekozen: economisch kapitaal, natuurlijk kapitaal, menselijk kapitaal en sociaal kapitaal. Voor brede welvaart *elders* zijn de thema's handel en hulp alsmede milieu en grondstoffen gekozen.¹⁰

De eerder genoemde Verkenning en Monitor spelen een nuttige rol bij het terugkijken en bij de verantwoording achteraf van overheidsbeleid. Deze benadering kan echter ook bijdragen aan het ontwikkelen van (nieuw) overheidsbeleid dat op meer gericht is dan op groei en inkomen. Gelet op de zich verscherpende scheidslijnen in de samenleving, is dergelijk overheidsbeleid onmisbaar. Volgens de Afdeling is het dan ook nuttig om het begrip brede welvaart eveneens vooruitkijkend te gebruiken en het voorgenomen (lange termijn) beleid te beschouwen vanuit de vraag in welke mate het bijdraagt aan brede welvaart. Daartoe zou de MJN telkens een aanzet kunnen geven door op hoofdlijnen in te gaan op de vraag wat de impact is van overheidsbeleid op de brede welvaart en hoe verschillende maatregelen in dit verband op elkaar inwerken.¹¹ Zo'n beschouwing kan regering en parlement behulpzaam zijn bij het komen tot politieke afwegingen en het tonen van die afwegingen aan burgers.¹² Een toekomstgerichte beschouwing over brede welvaart kan aldus bijdragen aan vertrouwen in overheidsbeleid en de voorspelbaarheid daarvan vergroten. Een periodieke beschouwing geeft daarnaast ook mogelijkheden om telkens enkele thema's nader te verdiepen.

De Afdeling adviseert gelet op het bovenstaande dan ook om het begrip brede welvaart mede vooruitkijkend te gaan gebruiken: beschouw het voorgenomen (lange termijn) beleid op de vraag in welke mate het bijdraagt aan brede welvaart, en doe dat jaarlijks ter gelegenheid van de algemene politieke beschouwingen.

4. Trends en gevolgen daarvan voor brede welvaart

De MJN wijst op het risico dat het huidige hoge welvaartsniveau ertoe leidt dat we vasthouden aan wat we hebben, in plaats van voortvarend in te spelen op belangrijke

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 298, nr. 23, blz. 2.

¹⁰ CBS, Monitor Brede Welvaart: een toelichting, 2018.

¹¹ Daarbij moet enerzijds het belang van concrete criteria ("meetlat") worden onderkend, maar ook dat dat er geen definitieve set van gedetailleerde indicatoren voor brede welvaart bestaat. Er zal een balans gevonden moeten worden tussen criteria die voldoende ankerpunt bieden voor vergelijking en tegelijkertijd niet zodanig gedetailleerd zijn dat de bruikbaarheid van het geheel ondergraven wordt. Met name het niveau van de "thema's" die door het CBS worden gehanteerd lijkt gelet hierop geschikt als meetlat voor een voorwaartse beschouwing over brede welvaart.

¹² Het werk van planbureaus en adviesraden rondom het thema brede welvaart is daarbij onontbeerlijk. Zij kunnen een integrale benadering beschrijven van voorgestelde inzet van maatregelen en de gevolgen nu en straks voor uiteenlopende bevolkingsgroepen duiden.

veranderingen als vergrijzing, globalisering, digitalisering, technologische vooruitgang, klimaatverandering en veranderende verhoudingen in de wereld.¹³

Om deze in de MJN geformuleerde uitdaging in kaart te brengen, zal hierna geduid worden welke ontwikkelingen grote gevolgen (zullen) hebben voor maatschappij en economie. Vervolgens gaat zij in op de gevolgen die deze trends hebben voor de samenleving en voor de effectiviteit van overheidsbeleid en de rolverdeling tussen overheid en samenleving. Tot slot gaat zij in op de Europese context. In punt 5 hierna gaat zij ter illustratie van deze problematiek achtereenvolgens in op het klimaat- en energiebeleid, en op de arbeidsmarkt, onderwijs en scholing.

De Afdeling wijst in dit verband in de eerste plaats op een aantal ontwikkelingen die meer dan gemiddeld van belang zijn wanneer voorbij de korte termijn wordt gekeken.¹⁴

Trends voor de toekomst, ingrijpende gevolgen

De *technologisering en digitalisering* van maatschappij en economie is reeds de nodige tijd gaande. Deze ontwikkelingen worden gekenmerkt door de snelheid waarmee ze zich voltrekken en de ingrijpende gevolgen die dat heeft; data gebruik, geprogrammeerde beslisregels (algoritmen), internet der dingen, kunstmatige intelligentie, robotisering, hebben een diepe doorwerking. Nauw hangt hiermee samen de verdere “verdienstelijking” van de Nederlandse economie, waardoor kennis (opleiding en scholing) een nog dominantere factor wordt in de maatschappij, op de arbeidsmarkt en voor het verwerven van inkomen. Eveneens vergroten technologisering en digitalisering de mate waarin productieprocessen van goederen of diensten opgeknapt kunnen worden en dragen daardoor bij aan flexibilisering en platformisering op de arbeidsmarkt. Naast kansen voor productiviteit, stijgende lonen en nieuwe vraag naar arbeid, genereren deze ontwikkelingen risico's op (nieuwe of scherpere) scheidslijnen in de samenleving. Eén van de effecten van nieuwe technologie op arbeid is dat kapitaal (technologie) de routinematige arbeid kan vervangen, terwijl veel hooggeschoolde arbeid complementair is aan technologie. De mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, kan ertoe leiden dat een groot aantal lager en middelbaar opgeleiden aan de kant komt te staan of hun positie verslechtert, terwijl de (onderhandelings)positie van groepen hoger opgeleiden als gevolg van de stijgende vraag naar hooggekwalificeerd personeel verbetert.

Vergrijzing en ontgroening, emigratie en immigratie, bepalen de samenstelling van de potentiële beroepsbevolking op lange termijn. Ook het langer leven en langer werken vergt aandacht. Op haar beurt heeft de ontwikkeling van de beroepsbevolking en van de arbeidsparticipatie consequenties voor de zogenoemde lange termijn houdbaarheid van collectieve voorzieningen en is deze van invloed op het evenwicht in collectieve lasten en lusten tussen de generaties. In de sociale zekerheid en fiscaliteit kan welvaart “nu” ten laste gaan van welvaart “later”.

Globalisering en de economische verwevenheid van Nederland met de Europese economie en met internationale handel heeft per saldo en over een langere tijd een positieve invloed op onze groei. Per saldo, want spanningen in internationale verhoudingen geven ook onzekerheden: globalisering en internationale politieke ontbinding gaan niet samen. Conjuncturele neergang in de economie kan er (mede) door veroorzaakt worden. Al vaker is onderbouwd dat ‘globalisering’ niet negatief uitwerkt voor structurele economische groei, maar zich wel ongelijk over huishoudens kan vertalen in werk en inkomen.

Klimaatverandering en de noodzaak van een energietransitie zijn onderwerp van Europese en internationale afspraken. Het behoeft geen betoog dat deze thematiek de komende decennia van

¹³ MJN, hoofdstuk 3, inleiding.

¹⁴ Wereldbank, *Growing United: Upgrading Europe's Convergence Machine*, 2018; Berlin Institute, *Is Economic Growth Over? Why state, citizen and business may be facing a new normal*, 2017; OESO, *Fixing Globalisation: time to make it work for all*, 2017; DNB, *Perspectief op groei: de Nederlandse economie in beweging*, 2016; WRR, *Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, 2016;

grote invloed zal zijn op maatschappij en economie. Het voorstel vanuit de Tweede Kamer voor een Klimaatwet en het zogeheten Klimaatakkoord op hoofdlijnen onderstrepen dit. Zoals het kabinet aan de Kamers heeft geschreven, zal de klimaat- en energietransitie onvermijdelijk geld kosten. Europese afstemming, goede interbestuurlijke afstemming en taakverdeling, kosten-efficiëntie en een eerlijke verdeling van lasten zijn voor een breed gedragen transitie onontbeerlijk.

Deze trends zorgen ervoor dat brede welvaart in de toekomst allerm minst zeker is. Zij hebben in potentie forse impact op de verdeling van sociaal, economisch, natuurlijk en menselijk kapitaal. Er tekenen zich ook in Nederland in de samenleving scheidslijnen af tussen diegenen die mee kunnen komen te midden van de dynamiek die ontwikkelingen als globalisering, technologisering en de klimaattransitie met zich brengen en diegenen die dat louter op eigen kracht niet kunnen. Deze ontwikkelingen kunnen op vele terreinen gevolgen hebben, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt en klimaatbeleid. Scherpere scheidslijnen in de samenleving tussen winnaars en verliezers, met daartussen een kwetsbare middengroep heeft niet alleen economisch, maar ook maatschappelijk grote repercussies.

Scheidslijnen in de samenleving, een fundamentele zorg

Het SCP heeft in dit verband onlangs het risico geschetst van het ontstaan van een nieuwe maatschappelijke scheidslijn tussen de mensen met een goede fysieke gezondheid en psychische veerkracht, met steile individuele leercurves, goede netwerken en economisch kapitaal ("cans") en degenen die daarover niet of veel minder beschikken ("cannots"). In een verandering van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving en onder invloed van globalisering en technologisering worden deze scheidslijnen volgens het SCP belangrijker en groter. Daarbij dreigt dat de winnaars op alle vlakken winnen, en de verliezers, zij die niet mee kunnen komen en niet de bagage hebben om zelfredzamer en ondernemender te zijn, op alle vlakken verliezen.¹⁵ De Monitor Brede Welvaart 2018 ondersteunt de observaties van het SCP in die zin dat zij inzichtelijk maakt dat hoogopgeleiden op bijna elk terrein welvarender zijn dan laagopgeleiden.¹⁶ De onderwijsinspectie signaleert eveneens ontwikkelingen in het onderwijs die kansenongelijkheid verder kunnen verscherpen.¹⁷ Zij wijst met name op de toenemende sociale en economische segregatie (vooral hoger opgeleiden scheiden zich af). Dit werkt vervolgens door naar de vervolgoepleidingen: zo ontstaan bubbels van gelijkgestemden, ook van generatie op generatie. Het SCP formuleert dan ook als kernvragen voor de komende jaren "hoe zoveel mogelijk mensen in staat gesteld kunnen worden volwaardig mee te doen in die veeleisende samenleving van de nabije toekomst, hoe voorkomen kan worden dat mensen achterblijven, en hoe burgers in voldoende mate en voldoende tijdig gesteund kunnen worden bij het verwerven van die noodzakelijke vaardigheden".

Het vermogen om ook in de toekomst brede welvaart te realiseren, zal in belangrijke mate afhangen van het functioneren van de overheid en van het (beleids-) instrumentarium dat aan regering en Staten-Generaal ter beschikking staat. Het instrumentarium van de overheid is kwetsbaar, mogelijk kwetsbaarder dan voorheen. Terwijl het bestaande instrumentarium op verschillende terreinen gericht is op het beschermen en ondersteunen van diegenen die daaraan behoefte hebben, leidt dit instrumentarium, onder invloed van de hierboven geschetste trends, op onderdelen niet meer tot de gewenste uitkomsten. Op terreinen, zoals belastingen en toeslagen, onderwijs en arbeidsmarkt, worden diegenen die ondersteuning nodig hebben niet meer goed bereikt.

¹⁵ SCP, De sociale staat van Nederland, 2017, slotbeschouwing, blz. 382; hierover ook: CPB, Policy brief 2018/08: CPB, Policy Brief 2018/08, Inclusieve globalisering, blz. 10-11.

¹⁶ CBS, Monitor brede welvaart, 2018.

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs, De staat van het onderwijs, 2018.

Effectiviteit van bestaand (beleids-)instrumentarium

Een voorbeeld in dit verband is het stelsel van inkomensherverdeling via belastingen en toeslagen.¹⁸ Hoewel het huidige Nederlandse stelsel van herverdelingsmechanismen redelijk goed slaagt in het mitigeren van inkomensverschillen, is ook duidelijk dat het belasting- en toeslagenstelsel inmiddels tegen zijn grenzen aanloopt. Daardoor is het, mede onder invloed van de hiervoor beschreven trends, al langer de vraag of degenen voor wie herverdeling beoogd is, (nog) wel bereikt worden. Gewezen kan worden op de grote verschillen tussen de belastingdruk bij tweeverdieners, bij kostwinners, en ondernemers. Veel van deze verschillen werken bovendien door naar de toeslagen. Dit levert verschillen op in besteedbaar inkomen die niet goed meer verklaard kunnen worden uit de verschillen in positie tussen deze groepen. Inkomensafhankelijke heffingskortingen versterken deze effecten. Waar op macroniveau gedetailleerd beleid geformuleerd wordt dat zich richt op specifieke doelgroepen, kan dergelijk beleid in de praktijk gemakkelijk onbedoeld leiden tot complexiteit voor diegenen voor wie het bedoeld is alsmede tot regelingen die ‘tegen elkaar in werken’.

Daarnaast geldt dat waar het gaat om het vermogen om collectieve regelingen te dragen, de bovengenoemde trends gevolgen hebben. Met name de zogenoemde middeninkomens signaleren een druk op inkomen en vermogen in combinatie met onzekerheid op de arbeidsmarkt en drukte “in het spitsuur van het leven”. Tot slot geven ook de overheidsinstanties die al dergelijke regelingen moeten uitvoeren aan over de grenzen van hun kunnen heen te schieten. De gevolgen die dat met zich brengt, raken uiteraard ook burgers en de mogelijkheden om toekomstig beleid uit te voeren.

Voor veel stelsels en instrumentarium voor overheidsbeleid geldt dat ze teveel zijn geënt op uitgangspunten die in het verleden logisch waren. Zo worden bijvoorbeeld doelgroepen beschermd die in het verleden bescherming behoefden, of wordt groepen bescherming ontnomen omdat ze voorheen als zelfredzaam konden worden beschouwd. Zonder herijking van de bestaande stelsels en het instrumentarium, zal overheidsbeleid steeds minder in staat zijn om deze ontwikkeling te keren. Het is dan ook van groot belang zicht te krijgen op nieuwe scheidslijnen tussen groepen kwetsbaren en zelfredzamen als gevolg van trends als digitalisering, technologisering, globalisering en klimaattransitie, om vervolgens het overheidsbeleid en de stelsels waarin dat beleid zijn weg vindt, effectief te herijken. Op die manier wordt bescherming en ondersteuning gerealiseerd voor diegenen die daaraan thans behoefte hebben en niet primair voor doelgroepen uit de tijd waarin deze stelsels zijn ontstaan. Hierbij is eveneens van belang dat als gevolg van voornoemde trends de indelingen van beleidsterreinen (tussen departementen en uitvoeringsorganisaties) die zijn ontstaan in de 20^e eeuw niet zonder meer adequaat zijn.¹⁹ De grenzen tussen verschillende beleidsgebieden zijn niet langer vanzelfsprekend. Het serieus aanpakken van vraagstukken met een “grensoverschrijdend” karakter, zoals bijvoorbeeld het onderwerp onderwijs en arbeidsmarkt, vergt dan ook om een integrale en ontkokerde werkwijze.

Bij het tegengaan van scheidslijnen door herijking van het instrumentarium is ook het volgende van belang. Onze hoge welvaart is mede, ook in internationaal vergelijkend

¹⁸ Zie hierover het advies van de Afdeling van 10 september 2018 over het Belastingplan 2019 (W06.18.0265/III). Eerder: Commissie Van Weeghel, Continuïteit en vernieuwing, 2010, en Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (Van Dijkhuizen), Naar een activerender belastingstelsel, interimrapport oktober 2012, en eindrapport juni 2013; Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 september 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5), Veertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Stabiliteit en vertrouwen, 2012, blz. 19 en het advies van de Afdeling advisering bij de Miljoenennota 2016 (Kamerstukken II 2014/2015, 34 300, nr. 3).

¹⁹ Hierna, in punt 5b, wordt ter illustratie nader ingegaan op de verhouding tussen arbeidsmarktbeleid (SZW) en onderwijs en scholing (OCW).

opzicht, te danken aan een goed functionerende overheid. Crises, variërend van de recente financiële recessie tot terrorismedreigingen, kan onze overheid aan. Tegelijkertijd staat op veel plekken de overheid onder druk; de overheid is de afgelopen jaren kwetsbaarder geworden. Uitvoeringsorganisaties zoals politie en belastingdienst worstelen met hun taakuitoefening. De hiervoor geschetste trends versterken deze kwetsbaarheden.

Afnemend handelingsvermogen (centrale) overheid

Wanneer gekeken wordt naar de ontwikkeling van het handelingsvermogen van de centrale overheid spelen allereerst de trends internationalisering, europeanisering en decentralisatie een rol. Deze ontwikkelingen, op hun beurt ook weer aangedreven door ontwikkelingen als digitalisering, technologisering en toenemende diversiteit in de samenleving, maken heel duidelijk dat de centrale overheid in toenemende mate geconfronteerd wordt met vraagstukken die niet opgelost kunnen worden op nationale schaal. Publieke belangen en de behartiging daarvan zijn steeds minder vaak te definiëren binnen de grenzen van één bestuurslaag. Zij zijn bovendien in toenemende mate niet eenduidig definieerbaar binnen het domein van de overheid. Bovenstaande ontwikkelingen verklaren ook dat maatschappelijke opgaven in toenemende mate worden geadresseerd in vormen van samenwerking; samenwerking tussen verschillende overheden, maar ook tussen overheid en bedrijven en burgers. Op andere terreinen, zoals digitalisering, is evenwel juist weer behoefte aan sterkere centrale sturing. Daarbij heeft de toegenomen diversiteit in de samenleving tot gevolg dat er scherpere tegenstellingen en verschillen ontstaan in wat mensen van de overheid verwachten en verlangen. Voldoende draagvlak om te komen tot nieuw overheidsinstrumentarium is daardoor minder vanzelfsprekend dan voorheen. Ten slotte vormt het opkomen van de hiervoor genoemde nieuwe scheidslijnen tussen diegenen die beschikken over de juiste vaardigheden en kennis om te kunnen omgaan met snelle veranderingen en degenen die daarmee moeite hebben een uitdaging voor de overheid. De scheidslijn tussen groepen gebaseerd op inkomen is via herverdelingsmogelijkheden steeds minder gemakkelijk te slechten. De vraag of de overheid daartoe in staat is waar het gaat om nieuwe scheidslijnen tegen te gaan, lijkt vooralsnog veel moeilijker te beantwoorden.²⁰

Een realistisch beeld van wat de overheid in de sterk gewijzigde omstandigheden wel en niet vermag, is nodig om te voorkomen dat verwachtingen worden gewekt die de overheid niet zal kunnen waarmaken. Het communiceren van een realistisch beeld hierover, vergt in de eerste plaats dat de overheid beziet of de huidige allocatie van collectieve middelen nog spoort met de problemen van nu en van morgen. Welke collectieve voorzieningen kunnen zodanig langdurig worden waargemaakt, dat de burger “erop mag rekenen”? Het gaat er daarbij niet zozeer om het niveau van de collectieve uitgaven te verhogen, integendeel: bij economische tegenwind moet nog maar blijken of er voldoende buffers zijn om ombuigingen te vermijden. Het gaat veel meer om allocatie, samenstelling en effectiviteit (kwaliteit) van die uitgaven. Het beroep dat op de overheid - op alle bestuurlijke niveaus en met name steeds meer op gemeenten – en op de uitvoerende organisaties – variërend van de veiligheidsketen tot digitale dienstverlening – wordt gedaan vergt zorgvuldige afweging van de budgettaire allocatie. Een nieuwe inzet op scholing en onderwijs kan aanleiding zijn om de huidige budgettaire verdeling tussen sociale zekerheid en onderwijs te durven doordenken. De omvang en ontwikkeling van met name de collectieve zorguitgaven verdient in dit verband aandacht, nu hiermee andere uitgaven in het gedrang kunnen komen.²¹ Ook

²⁰ Zie in dit verband de conclusies van WRR Policy Brief “Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen”, 27 augustus 2018.

²¹ Zie MJN, Figuur 2.2.2.

onderstreept dit volgens de Afdeling de noodzaak tot beter inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid (kwaliteit) van beleid.²²

Een herijking van overheidsbeleid op verschillende terreinen raakt, gelet op het vorenstaande, onlosmakelijk de rolverdeling tussen overheid, burgers en bedrijven. Belangrijke vraagstukken zullen alleen met succes kunnen worden geadresseerd door “de grote vraagstukken samen op te lossen”, zoals het regeerakkoord dat verwoordt.

Dit brengt allereerst mee dat het overbruggen van (dreigende) scheidslijnen ook als maatschappelijk vraagstuk geldt dat niet alleen de overheid zich moet aantrekken, maar ook bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Waar scheidslijnen nadrukkelijker gaan lopen langs lijnen van het al dan niet beschikken over kennis, vaardigheden en opleiding, kan het mitigeren daarvan uiteindelijk niet (alleen) plaatsvinden door solidariteit te organiseren via inkomensherverdeling. Dit vraagt dat ook burgers hun sociaal en persoonlijk kapitaal aanwenden om scheidslijnen te overbruggen. Met het oog daarop is steeds de vraag of en op welke wijze de overheid daarin kan stimuleren en ondersteunen. Het gaat om het samenspel van overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om succesvol de grote vraagstukken van deze tijd in gezamenlijkheid aan te pakken.

Het zoeken naar draagvlak is volgens de Afdeling een onlosmakelijk onderdeel van een herijking van beleid vanuit het perspectief van brede welvaart. Veel burgers onderschrijven in algemene zin bijvoorbeeld de noodzaak voor klimaatbeleid, arbeidsmarkthervorming, leven-lang-leren, niet alleen kwalitatief goede maar ook betaalbare zorg. Daartoe noodzakelijke maatregelen kunnen vervolgens echter niet zonder meer op begrip rekenen. Het geconfronteerd worden met, op zijn minst schijnbaar, afzonderlijke maatregelen zonder samenhang te zien, zonder het cumulatieve gevolg te kennen voor de eigen situatie en zonder zekerheid van een consistent beleid over langere termijn, overtuigt burgers niet. Een eerste voorwaarde voor een fundamentele herijking van stelsels wordt derhalve gevormd door samenhangend, consistent en voorspelbaar beleid dat op een heldere en overtuigende wijze voor het voetlicht wordt gebracht, zodat burgers en bedrijven inzicht in en overzicht over de consequenties van beleid krijgen. Alleen dan zullen burgers en bedrijven in staat zijn om hun (veranderende) rol op te pakken. Ongeacht het terrein waarop fundamentele aanpassingen nodig zijn om brede welvaart duurzaam te verzekeren, is het bij het ontbreken van dergelijk inzicht en overzicht logisch dat door velen wordt vastgehouden aan bestaande (al dan niet vermeende) zekerheden.

Bij dit alles moet worden gewezen op het belang van een goed functionerend Europa. Zo zullen een stabiele munt en stabiele financiële markten, effectieve aanpak van de vluchtelingenproblematiek, van veiligheidsvraagstukken en van de klimaatopgaven afhankelijk zijn van de mate waarin het lukt om in Europa tot effectieve samenwerking op die terreinen te komen. Dit is temeer van belang omdat de hiervoor genoemde trends en uitdagingen zich in alle landen voordoen. Aanpak op louter nationaal niveau zou ook om die reden niet optimaal zijn.

De Europese sociale markteconomie ontwikkelde zich de afgelopen decennia in een context waarin een internationale en Europese rechtsorde werd opgebouwd,

²² Zie in dit verband nader de septemberrapportage begrotingstoezicht 2018 (W06.18.0261/III).

gefundeerd op mensenrechten, waaronder sociale en economische grondrechten²³. Geopolitieke ontwikkelingen zetten stevige druk op deze ontwikkelingen, en mogelijk neemt deze druk de komende jaren alleen maar toe.

(Geo)politieke ontwikkelingen en brede welvaart

Als het gaat om een bredere benadering van welvaart dan alleen economische groei en om aandacht voor het aspect verdeling van welvaart levert de Europese Unie goede resultaten, veel beter bijvoorbeeld dan in de Verenigde Staten.²⁴ West-Europa heeft zich na WOII kunnen ontwikkelen tot een gebied met relatief inclusieve en brede welvaart. Onderliggend daarbij speelt een rol hoe in grote delen van Europa (vooral noordwest Europa) historisch gezien wordt gedacht over spreiding van welvaart en wisselwerking overheid-maatschappij-markt (Rijnlands denken).

Bij geschetste ontwikkeling na de WOII, kopieerden Westeuropese landen niet het model van de VS, maar leunden zij bij de opbouw en uitbouw van sociale markteconomieën wel sterk op de rol van de VS, als sterkste machtsblok in de wereld. Mede via internationale instituties die in de periode zijn opgezet, zoals de WTO (GATT), het IMF en de Wereldbank, de NAVO, en directe steun in de beginperiode (Marshall hulp) werden Europese landen tot deze ontwikkeling in staat gesteld. Zeker na de val van de muur in 1989 leek het erop dat veel landen in de wereld zich in dezelfde richting zouden ontwikkelen: brede en inclusieve welvaart door liberalisering, democratisering en internationale samenwerking.

De jaren hierna voltrokken zich belangrijke gebeurtenissen zoals een verdieping van de interne markt in Europa, een snelle en aanzienlijke uitbreiding van het Europese samenwerkingsverband en de invoering van de euro. De financiële crisis in 2008 en de economische en monetaire crises die daarop volgden, hebben vervolgens duidelijk gemaakt dat de combinatie van brede welvaart door liberalisering, democratisering en internationale samenwerking geen automatisme is. De beschreven scheidslijnen verscherpen zich in alle Europese landen (op uiteenlopende wijze, mogelijk (veel) scherper dan in ons land), en de zorg daarover groeit.

Europa staat voor de grote opgave om in een minder stabiele omgeving adequaat in te spelen op die vraagstukken die de lidstaten alleen niet (meer) kunnen oplossen en daarbij de bevolkingen van die lidstaten niet van zich te vervreemden. Dat vergt niet alleen van Europese instituties de nodige inzet, maar ook van de regeringen van de lidstaten. In dit licht onderschrijft de Afdeling de door de regering in de MJN weergegeven prioriteiten voor het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de Europese Unie.²⁵ Gegeven het belang van een goed functionerend Europa op terreinen als migratiebeleid, veiligheid en klimaat, ligt het volgens de Afdeling in de rede dat nader wordt uiteengezet hoe dit zich, mede in het licht van geopolitieke ontwikkelingen en de Brexit, verhoudt tot de eveneens in de MJN weergegeven beleidsinzet van de regering met betrekking tot het niveau van het MFK.

5. Illustratie, twee thema's

Om te illustreren hoe de in punt 4 geschetste uitdagingen gevolgen hebben voor de beleidsontwikkeling, worden hierna nadere illustraties gegeven.

a. Klimaat, energie en economie

Ook uit de MJN blijkt dat de aandacht voor het onderwerp klimaat en energie (natuurlijk kapitaal) sterk is toegenomen. De nakoming van in internationaal en Europees verband gemaakte afspraken stelt Nederland voor een aanzienlijke transitieopgave en vormt

²³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Europese Variaties, 2018, blz 65 e.v.

²⁴ Wereldbank, Growing United: Upgrading Europe's Convergence Machine, 2018, blz. 18.

²⁵ MJN, paragraaf 3.4.

volgens de MJN aanleiding voor ambitieus klimaatbeleid.²⁶ De Klimaatwet²⁷ en het voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord²⁸ zijn er het duidelijke bewijs van dat inmiddels steeds meer consensus bestaat over dit doel (in elk geval politiek en bestuurlijk).

Vanuit het oogpunt van brede welvaart is de steeds bredere overeenstemming over de noodzaak van deze transitie op het gebied van klimaat en energie winst. Deze ingrijpende transitie vergt evenwel aanzienlijke investeringen van bedrijven, overheid en burgers. Dat betekent niet alleen een noodzaak tot maximale kostenefficiëntie,²⁹ maar ook dat het transitiepad voldoende voorspelbaar is en een eindbeeld heeft. Dit vanwege het langetermijnperspectief waarmee publieke en private investeringen gedaan zullen moeten worden. In het regeerakkoord en de Klimaatwet is nu wel een einddoel geformuleerd in termen van een percentage waarmee de uitstoot van broeikasgassen in 2050 moeten worden verminderd, maar hoe dat percentage moet worden bereikt, is nog in grote mate onduidelijk. Zeker nu de beoogde transitie nog in sterke mate in de ontwikkelingsfase is, zal dat burgers en bedrijven in veel gevallen kunnen afschrikken tot het doen van die noodzakelijke investeringen. Burgers en bedrijven moeten concreet kunnen nagaan wat hen te wachten staat. Daarbij speelt overigens ook informatievoorziening een belangrijke rol. Voor burgers en bedrijven ontbreekt nu nog vaak makkelijk te vinden praktische informatie, bijvoorbeeld over hoe op een financieel gunstige manier gebouwen kunnen worden verduurzaamd.

De energietransitie vraagt veel Europese en internationale coördinatie en afstemming om tot een daadwerkelijk effectieve aanpak te komen.³⁰ Gelet op de aard van de klimaatproblematiek is de noodzaak van Europese samenwerking om tot een gecoördineerde en ambitieuze transitie te komen, evident. Nationaal beleid is op de meeste onderdelen vooral effectief indien dit de op Europees en internationaal niveau gemaakte afspraken ondersteunt of versterkt.

Daarnaast doen zich ook indringende ruimtelijke vraagstukken voor, bijvoorbeeld over de vraag hoe nieuwe bronnen van energieopwekking (zonneparken, windmolens) ruimtelijk kunnen worden ingepast. Deze behoefte aan ruimte zal in Nederland, waar ruimte schaars is, telkens concurreren met andere belangen, zowel met economische (bijvoorbeeld windparks op zee met visserij, zonneparken met landbouw) als met andere waarden (bijvoorbeeld natuur). De gebieden met de hoogste energievraag zullen bovendien vaak andere zijn dan de locatie waar de energie wordt opgewekt. Warmteplannen, de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet (omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsprogramma), de nieuwe instrumenten van de Klimaatwet (klimaatplan, klimaatnota) en regionale energiestrategieën zullen nopen tot nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking en taakverdelingen binnen gemeenten, provincies, waterschappen, Rijk en daartussen. Dit zal veel inzet en expertise vragen. Niet alleen om zorg te dragen voor precieze vormgeving en afstemming van de

²⁶ MJN, paragraaf 3.6.

²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 534, nr. 2.

²⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 193.

²⁹ Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 193. Zie ook de brief van de minister van 23 februari 2018 over de kabinetsaanpak van het klimaatbeleid, Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 163.

³⁰ Zie voor Europese ontwikkelingen op dit punt Y.A.J. Slingenberg, "Het EU-klimaatbeleid: een overzicht van de doelstellingen en instrumenten" in: Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden: verslag van de expertbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018, blz. 29.

verschillende beleidsinstrumenten op elkaar in relatie met de benodigde financiële middelen, maar vooral ook om zorg te dragen voor doorzettingsmacht van akkoorden in de regionale strategieën naar de praktijk.³¹

Maatregelen in de technische en organisatorische sfeer, waarvan er vele besproken zijn en worden aan de Klimaattafels, zijn onontbeerlijk, maar hiermee zal niet kunnen worden volstaan. Ook is onvermijdelijk dat gedrag verandert. Beprijzing van ongewenste milieugevolgen ligt dan ook voor de hand om consumptie- en productiepatronen in duurzame richting te veranderen. In de recente verkiezingsprogramma's zijn genoemde prijsmaatregelen (bijvoorbeeld beprijzen personenmobiliteit via kilometerheffing, of hoog BTW-tarief glastuinbouw) vaker terug te vinden dan in het regeerakkoord of dan in het voorlopige Klimaatakkoord. De Afdeling begrijpt ook op zich het in de MJN geformuleerde uitgangspunt dat het principe 'de vervuiler betaalt' centraal moet staan.³² Dit principe kan vooral in de productie van goederen een belangrijke rol spelen. Zij merkt echter op dat dit principe met name bij consumptie van goederen en gebruik van energie tot onevenwichtige resultaten kan leiden en dat een balans getroffen zal moeten worden met investeringen in en aandacht voor economisch, sociaal en menselijk kapitaal. De energietransitie kan immers ook belangrijke sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich brengen en kan zonder nader beleid vooral voor de sociaaleconomisch zwakkeren de grootste impact hebben.³³ Mensen met hogere inkomens zullen bijvoorbeeld makkelijker kunnen investeren om de transitie van fossiele brandstoffen naar duurzame alternatieven te maken. Voor mensen met een lager inkomen is de aanschaf van een elektrische auto of het investeren in zonnepanelen en energiebesparende maatregelen moeilijker haalbaar. Vervolgens wordt wel de energierekening verlaagd, maar voor mensen met lagere inkomens is een dergelijke investering moeilijker haalbaar. Zij beschikken niet over de financiële middelen om de initiële investeringen te kunnen doen, of zijn afhankelijk van de investeringsbereidheid van hun verhuurder. Tegelijkertijd worden zij wel geconfronteerd met de stijgende energiebelasting.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de energietransitie belangrijke verdeelvraagstukken met zich brengt. Verkennend onderzoek van het CPB onderschrijft dit: zonder aanvullend beleid kunnen de hogere energielasten die het gevolg zijn van toekomstig klimaatbeleid in potentie (forse) denivellerende effecten hebben.³⁴ Hierdoor kunnen nieuwe sociale scheidslijnen ontstaan. Het is goed hiervoor oog te hebben nu, net als op andere terreinen, met name de minder weerbare groepen in de samenleving de impact van nieuwe ontwikkelingen zullen ervaren. De voornoemde voorbeelden maken duidelijk dat de energietransitie zonder inzicht in de (gecumuleerde) gevolgen van concrete maatregelen voor verschillende groepen, gemakkelijk kan leiden tot nieuwe scheidslijnen of bestaande kan verdiepen. Terecht wordt in het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord³⁵ aandacht gevraagd

³¹ Zie hierover ook J.J. van Dijk, "Bestuursakkoord: noodzakelijk, maar niet voldoende" in: Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden: verslag van de expertbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018, blz. 86-87.

³² MJN, paragraaf 3.6.

³³ ECN, Tertium, Milieudefensie en Alliander, De winnaars en verliezers van de energietransitie: Verkenning van problemen, visies en oplossingen, 2017.

³⁴ P. Koot, R. Schulenberg en J.C. Bollen, Verkenning inkomenseffecten van energie- en klimaatbeleid, CPB Achtergronddocument, 2018.

³⁵ Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord, 10 juli 2018.

voor het belang van burgerparticipatie, maar minstens zo urgent is het inzichtelijk maken van de kosten en de baten van de transitie voor verschillende groepen.³⁶ Tijdige concretisering van de maatregelen die getroffen worden en inzicht in de effecten daarvan op korte en lange termijn, is dan ook noodzakelijk. Alleen dan zal sprake kunnen zijn van een breed gedragen transitie.

b. Arbeidsmarkt, onderwijs en scholing

Mede onder invloed van de eerder in dit advies geschetste ontwikkelingen als globalisering, digitalisering, technologisering en flexibilisering is de arbeidsmarkt flink in beweging. Het traditionele beeld waarin de gemiddelde op de arbeidsmarkt actieve werkende een werknemer is, een initiële opleiding geniet, een diploma behaalt, in vaste dienst wordt genomen en dat vervolgens lange tijd – in veel gevallen gedurende het hele arbeidzame leven – blijft, is de afgelopen twee decennia snel veranderd. Deze ontwikkeling heeft er voor gezorgd dat de relatie tussen werkgever en werknemer is veranderd en dat inmiddels op de arbeidsmarkt steeds grotere verschillen zijn ontstaan tussen groepen werkenden. Daarnaast zorgen snelle technologische ontwikkelingen en digitalisering er steeds meer voor dat de gemiddelde werknemer niet zijn hele loopbaan genoeg heeft aan ‘een diploma’. Dat geldt temeer nu het arbeidzame leven een steeds langere periode bestrijkt. Het op peil houden van kennis en vaardigheden is daarmee belangrijker geworden, maar vormt tegelijkertijd ook steeds meer een uitdaging. Zelfs wanneer net afgestudeerden de arbeidsmarkt betreden, blijkt soms al dat zij niet voldoende zijn toegerust met die kennis en vaardigheden waar op de arbeidsmarkt behoefte aan is. Verder leiden technologische ontwikkelingen ertoe dat de baan voor het leven niet meer bestaat, en waar dit wel zo is, verandert de inhoud van de baan steeds sneller. Het belang van scholing en informeel leren op de werkplek gedurende de loopbaan is dan ook de afgelopen decennia fors toegenomen.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat het bestaande beleidskader voor sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid steeds minder toereikend is. De MJN onderkent dat in een veranderende arbeidsmarkt de bestaande instituties steeds minder doen wat we ervan verwachten.³⁷ Hierdoor raken de rechten en zekerheden op de arbeidsmarkt steeds ongelijker verdeeld. De aannames en uitgangspunten in het bestaande beleidskader volstaan dan ook, in elk geval deels, niet langer. Het uitgangspunt in het huidige kader is dat werknemers in beperkte mate zelfredzaam zijn en daarom bescherming nodig hebben. Dit uit zich in collectieve regelingen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid, scholing, oudedagsvoorzieningen en dergelijke. Voor zelfstandigen is het uitgangspunt in het bestaande kader dat zij in sterke mate juist wel zelfredzaam zijn. Dit heeft ertoe geleid dat voor zelfstandigen is afgezien van collectieve regelingen inzake bijvoorbeeld ziekte en arbeidsongeschiktheid en pensioen. Inmiddels is echter duidelijk dat niet langer voor elke zelfstandige geldt dat hij een sterke positie heeft, net zomin dat van elke werknemer gezegd kan worden dat deze een zwakke positie heeft. Daar komt bij dat het scherpe onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers inmiddels steeds meer aan het vervagen is in de zich ontwikkelende platformeconomie. De vorm waarin een ‘klus’ wordt gegoten is vaak

³⁶ In de nota van wijziging bij het voorstel voor de Klimaatwet is dit onderkend met een bepaling die dat inzicht moet gaan verschaffen in de op grond van de Klimaatwet op te stellen klimaatplannen (artikel 3, tweede lid, onder g), Kamerstukken II 2017/18, 34 534, nr. 10.

³⁷ MJN, paragraaf 3.1.

meer het gevolg van het handig gebruik maken van de bestaande institutionele en juridische kaders dan dat hieraan een intrinsieke keuze aan ten grondslag ligt.

De MJN kondigt aan concrete stappen te zetten richting een arbeidsmarkt die meer in balans is. De maatregelen die in dit verband worden genoemd dragen evenwel vooral het karakter van aanpassingen binnen het bestaande beleidskader: de mate van bescherming en de fiscale behandeling die aan verschillende groepen werkenden wordt geboden, blijft met deze maatregelen gekoppeld aan het type contract.³⁸ Bovengenoemde ontwikkelingen maken evenwel duidelijk dat de koppeling van bescherming aan de arbeidsovereenkomst (werknemersverzekeringen) in snel tempo achterhaald raakt. Nagedacht zal moeten worden over nieuwe aangrijpingspunten en instrumenten waarmee alle categorieën werkenden in principe weer aanspraak maken op de benodigde sociale bescherming, afhankelijk van de mate waarin zij bescherming nodig hebben. Dat vergt een fundamentele herijking van het arbeidsrecht, sociale zekerheid, pensioenen en fiscaliteit in onderlinge samenhang.³⁹ Daarbij is ook het onderwerp pensioenen van groot belang. Een toekomstbestendig pensioenstelsel is essentieel om toekomstige generaties de noodzakelijke bescherming te bieden, maar – zoals ook uit de MJN naar voren komt – het huidige stelsel onvoldoende past bij de veranderende arbeidsmarkt.⁴⁰ Zo'n herijking is temeer van belang omdat de zekerheden die werkenden ontnemen aan de mate van bescherming, of het gebrek daaraan, breed doorwerken, bijvoorbeeld op de woningmarkt.

Een herijking vergt ten eerste het in kaart brengen voor welke maatschappelijke risico's bescherming wenselijk geacht wordt. Ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid vormen een onverminderd risico voor alle werkenden. Daarnaast kunnen evenwel nieuwe risico's geïdentificeerd worden. Het toenemende belang van scholing roept bijvoorbeeld de vraag op of hoe het risico op het achterhaald raken van kennis en vaardigheden verdeeld zou moeten worden en op welke wijze daartegen het beste bescherming kan worden geboden. Vooral moet ook worden bezien welke doelgroep bescherming nodig heeft. Zijn dit specifieke groepen of gaat het om alle werkenden en zo ja, wordt gekozen voor een volksverzekering of een voorziening? Een meer generiek instrumentarium voor alle werkenden (bijvoorbeeld in de richting van volksverzekeringen of voorzieningen) lijkt hier voor de hand te liggen.⁴¹ Werknemersverzekeringen liggen immers minder voor de hand indien niet de vorm van de overeenkomst maar de positie van de werkende als uitgangspunt wordt genomen. Ten derde dient de politieke keuze onder ogen worden gezien op welk niveau een

³⁸ MJN, paragraaf 3.1.

³⁹ Uit de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor 2019 (paragraaf 2.2.1) blijkt dat het kabinet wel onderkent dat een fundamentele aanpak nodig is. Opgemerkt wordt dat voor de lange termijn fundamenteeler bezien moet worden of de verschillende stelsels van het arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit nog aansluiten bij een toekomstbestendige arbeidsmarkt.

⁴⁰ MJN, paragraaf 3.2.

⁴¹ Aanbevelingen van bijvoorbeeld de OESO en Europese Commissie wijzen eveneens in die richting en geven aan dat het inclusief maken van de arbeidsmarkt vergt dat de verschillen tussen groepen werkenden teruggebracht moeten worden. Daartoe worden door deze internationale organisaties onder meer de afbouw van de zelfstandigenaftrek, meer bescheiden ontslagregelingen, algemeen geldende ziektekostenverzekering en arbeidsongeschiktheidsverzekering (ook voor zelfstandigen) genoemd. OESO, Economic Surveys: Netherlands 2018, blz. 13; Europese Commissie Landenrapport Nederland, maart 2018, blz. 98. Zie ook de aanbevelingen van de Commissie van 23 mei 2018 over het hervormingsprogramma van Nederland (COM(2018) 418).

regeling vormgegeven zou moeten worden: op basisbescherming (met bijvoorbeeld opt-in regelingen) of inkomensbescherming?

Het loslaten van het type contract als aanknopingspunt voor sociale regelingen leidt er tevens onvermijdelijk toe dat publieke en private verantwoordelijkheden herijkt moeten worden: welke solidariteit willen we organiseren en tot welk niveau? In het verlengde hiervan is het de vraag welke rol sociale partners en de SER moeten hebben indien regelingen niet meer langs de lijnen van werkgevers-werknemers verhoudingen worden georganiseerd.

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt laten eveneens zien dat samenhangend beleid op het terrein van arbeidsmarkt enerzijds en het terrein van onderwijs (initiële scholing) en (post-initiële) scholing anderzijds nog belangrijker is geworden dan voorheen. Ontwikkelingen als technologisering en globalisering vergroten naast het belang van goede initiële scholing tevens het belang van scholing en leren gedurende de loopbaan. Het belang van een adequaat toegeruste beroepsbevolking in een kenniseconomie wordt op zichzelf breed onderschreven, maar tegelijkertijd is duidelijk dat de huidige onderwijspraktijk niet kan voorkomen dat het onderwijs vernieuwingen in de beroepspraktijk steeds minder goed kan bijhouden. In haar verslag over 2016/17 signaleert de Inspectie van het onderwijs bijvoorbeeld dat bijna een op de drie studenten anderhalf jaar na afstuderen een baan heeft in een andere richting dan hun opleiding. Volgens de Inspectie duidt dit op een onbalans tussen onderwijs en arbeidsmarkt die de laatste jaren toeneemt.⁴² Daarnaast daalt het percentage studenten dat tevreden is over de basis die de opleiding biedt om te starten op de arbeidsmarkt.⁴³

Deze toename van “mismatches” is zorgwekkend, temeer wanneer wordt bedacht dat het oplossen daarvan niet zonder meer plaatsvindt op de arbeidsmarkt. Post-initiële scholing wordt immers nog steeds gezien als een verantwoordelijkheid, soms sectoraal, van werkgevers- en werknemers samen. Ook in het regeerakkoord is deze benadering terug te zien.⁴⁴ Een dergelijke verantwoordelijkheidsverdeling was begrijpelijk in de traditionele situatie waarin de kennis en vaardigheden minder snel verouderen en de werknemer lange tijd in vaste dienst is bij een werkgever. In dit verband dienen dan ook vergelijkbare vragen te worden gesteld als hiervoor met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid: welke doelgroep heeft bescherming nodig, en tot welk niveau; welke verdeling van (private en publieke) verantwoordelijkheden dient aan het onderwijsstelsel ten grondslag te liggen, welke solidariteit willen we en tot hoe ver dient deze te gaan?

Beantwoording van deze vragen is des te urgenter doordat het onderwijs in toenemende mate tekenen vertoont van sociale en economische segregatie, waarin “bubbels” van gelijkgestemden ontstaan. Dergelijke eilandvorming kan gevolgen gaan hebben voor de kansengelijkheid in het onderwijs. Zo zullen scholen met een uitdagendere leerlingenpopulatie sneller last krijgen van het lerarentekort.⁴⁵ Terwijl goed en toegankelijk onderwijs voor iedereen een essentiële voorwaarde is om scheidslijnen tussen degenen die mee kunnen komen en degenen die dat niet kunnen

⁴² Inspectie van het Onderwijs, De staat van het onderwijs, 2018, blz. 20.

⁴³ Inspectie van het Onderwijs, De staat van het onderwijs, 2018, blz. 20-21.

⁴⁴ Regeerakkoord, blz. 28.

⁴⁵ Inspectie van het Onderwijs, De staat van het onderwijs, 2018, blz. 20.

te voorkomen of in elk geval te verkleinen, lijkt het onderwijs op deze manier een rol te spelen in het vergroten daarvan. De effecten daarvan werken door op tal van terreinen, maar zullen zich sterk laten gevoelen op de arbeidsmarkt. Deze nauwe verwevenheid tussen onderwijs en arbeidsmarkt en het tegengaan van scheidslijnen, betekent voor effectief overheidsbeleid in elk geval dat schotten tussen beleidsterreinen verkleind moeten worden zodat een integrale en ontkokerde benadering van beide terreinen kan worden bereikt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft u in overweging de Miljoenennota 2019 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,