

# 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](http://www.rijksoverheid.nl)

**Ons kenmerk**  
2018-0000157793

**Uw brief (kenmerk)**

Datum 14 september 2018  
Betreft Nader rapport over de ontwerp-Miljoenennota 2019

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 31 augustus 2018, no. 2018001412, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2019 te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2018, No.W06.18.0239/III, bied ik u hierbij aan.

Het kabinet dankt de Raad van State voor het Raadadvies over de begroting voor 2019. De adviezen van de afdeling advisering (verder: de Afdeling) worden hieronder nader besproken en van een kabinetsreactie voorzien.

## *1. Inleiding en advies*

De Afdeling gaat in haar advies in op het regeringsbeleid zoals dat in de Miljoenennota wordt verwoord. In de Miljoenennota spreekt het kabinet de ambitie uit dat het ervoor wil zorgen dat Nederland ook voor toekomstige generaties een prima plek blijft om te wonen, te werken en te ondernemen. Het kabinet wil daarom hervormen voor meer kansen in de toekomst. De Afdeling neemt dit als vertrekpunt voor een nadere beschouwing en wijst erop dat dit geen geringe opgave is die bovendien verder reikt dan de nu voorgestelde maatregelen.

Het kabinet deelt de visie van de Afdeling dat het geen geringe opgave is om Nederland ook voor toekomstige generaties een prima plek te laten blijven om te wonen, te werken en te ondernemen. Het aanpassen van arbeidsmarktwetgeving, het versterken van het pensioenstelsel en het ambitieuze klimaatbeleid, vergen een grote inspanning van het kabinet en van maatschappelijke partners, en uiteindelijk aanpassingsvermogen van mensen en bedrijven. Vanzelfsprekend is op termijn meer nodig dan de maatregelen die het kabinet heeft gepresenteerd in het Regeerakkoord en die in de Miljoenennota staan. Juist in deze goede tijden is het daarom goed om na te blijven denken over beter beleid voor de toekomst. Dat doet het kabinet, bijvoorbeeld door weer een reeks Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) te starten. Zo starten de IBO's Deeltijd, Internationalisering in het onderwijs en Toeslagen. Ook stelt het kabinet een onafhankelijke commissie in die ontwikkelingen op de arbeidsmarkt onderzoekt en daarbij kijkt naar mogelijke consequenties voor beleid.

De Afdeling schetst dat Nederland een goede uitgangspositie heeft. Niettemin is op belangrijke beleidsterreinen een herijking van bestaande stelsels, regelingen en instrumenten vereist, onder andere om dreigende scheidslijnen te verkleinen of te overbruggen. Herijking raakt de rol van de overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, en hun onderlinge verhoudingen.

Maatschappelijke vraagstukken kunnen daarom volgens de Afdeling alleen met succes worden geadresseerd door, zoals in het Regeerakkoord staat, 'de grote vraagstukken samen op te lossen'. De Afdeling adviseert de Miljoenennota te benutten om jaarlijks toekomstgericht een beschouwing te geven over de vraag hoe de regering de doelstelling van brede welvaart steeds een stap naderbij denkt te brengen. Een dergelijke beschouwing moet samenhang, consistentie en voorspelbaarheid van overheidsbeleid, en het consequent uitvoeren daarvan bevorderen.

Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat draagvlak een randvoorwaarde is voor hervormingen. Juist in ons huidige politieke landschap, met kleine en wisselende meerderheden, is dit noodzakelijk. Daarbij wil het kabinet goed luisteren naar maatschappelijke partners en bewaakt het kabinet ook de belangen van hen die niet aan de overleg- of onderhandelingstafels vertegenwoordigd zijn, zoals volgende generaties en 'de belastingbetaler'. Zo worden tegenstellingen overbrugd en gezamenlijk stappen gezet voor het Nederland van de toekomst. Het kabinet is graag bereid om in de Miljoenennota jaarlijks toekomstgericht een beschouwing te geven op beleid dat bij kan dragen aan een beter Nederland voor toekomstige generaties. Daarbij vraagt het kabinet wel begrip voor de politieke context waarin zij opereert. Wat 'een beter Nederland voor toekomstige generaties' is, is ook nadrukkelijk onderwerp van politiek en maatschappelijk debat.

## *2. Brede welvaart*

De Afdeling adviseert om bij het verwezenlijken van de eerder genoemde maatschappelijke uitdagingen het begrip 'brede welvaart' meer centraal te stellen. Deze invalshoek is volgens de Afdeling behulpzaam om scheidslijnen in de samenleving te overwinnen, en politieke antwoorden op de door burgers ervaren problemen te formuleren. De Afdeling verwijst hierbij naar de aandacht die de Miljoenennota 2019 heeft voor brede welvaart, en naar de Monitor Brede Welvaart (hierna: Monitor) van het CBS en de Verkenning Brede Welvaart van de drie planbureaus, die dit jaar voor het eerst zijn verschenen. De Afdeling adviseert om het begrip brede welvaart mede vooruitkijkend te gaan gebruiken, en het voorgenomen (lange termijn)beleid te beschouwen op de vraag in welke mate het bijdraagt aan brede welvaart.

Het kabinet onderschrijft het belang van brede welvaart, en is van mening dat de Monitor een nuttige bijdrage kan leveren aan het politieke debat, door een beeld te geven op welke terreinen Nederland goed scoort en waar er maatschappelijke uitdagingen zijn. Daarnaast helpt de Monitor om de langetermijntrends te zien, los van conjuncturele schommelingen.

Daarbij geeft de Afdeling aan dat er geen definitieve set van gedetailleerde indicatoren voor brede welvaart bestaat. Het kabinet wijst er tevens op dat de Monitor op dit moment nog in ontwikkeling is. Waar de reikwijdte van de Monitor helpt om op een groot aantal terreinen een beeld te geven hoe Nederland er voor

staat, leidt deze breedte er tevens toe dat het complex is om het volledige voorgenomen kabinetsbeleid te beschouwen in het licht van alle dimensies van brede welvaart. Ook is het complex om de effecten van voorgenomen beleid op verschillende indicatoren van brede welvaart goed in kaart te brengen. Waar bijvoorbeeld het CPB veel ervaring heeft met het in kaart brengen van de budgettaire en macro-economische effecten van overheidsbeleid, is er vaak minder ervaring met het vooraf schatten van de effecten van beleid op andere terreinen. Een dergelijke beschouwing vooraf van de effecten van overheidsbeleid zou dus met substantiële onzekerheid omgeven zijn.

Directie Algemene  
Financiële en Economische  
Politiek

Ons kenmerk  
2018-0000157793

Het kabinet informeert de Tweede Kamer rond Prinsjesdag nader over de mogelijkheden om de Monitor te integreren in de algehele besluitvorming, zoals verzocht door de motie-Van Raan en Beckerman.<sup>1</sup>

### 3. Lange termijnuitdagingen (en illustraties)

De Afdeling werkt twee illustraties uit van de uitdagingen waar Nederland volgens hen voor staat.

#### *Klimaat, energie en economie*

De Afdeling onderstreept het belang van meer aandacht voor het onderwerp klimaat en energie en concludeert dat de aandacht voor dit onderwerp sterk is toegenomen. De Afdeling geeft aan dat de transitie aanzienlijke investeringen vergt van bedrijven, overheid en burgers. Daarbij benadrukt de Afdeling de noodzaak voor een voldoende voorspelbaar transitiepad met een helder eindbeeld. Dit vanwege het langetermijnperspectief waarmee publieke en private investeringen gedaan zullen moeten worden. De Afdeling wijst op het einddoel dat geformuleerd is in de Klimaatwet en het Regeerakkoord maar concludeert dat onvoldoende duidelijkheid wordt verschaft over hoe tot dit doel gekomen wordt.

Het Kabinet is het met de Afdeling eens dat er meer aandacht moet zijn voor het onderwerp klimaat en energie. Met het groenste Regeerakkoord tot op heden, de Klimaatwet, het Klimaatakkoord en de fiscale vergroening hoopt het kabinet hier een positieve bijdrage aan te leveren. Het kabinet deelt ook de mening van de Afdeling dat de transitie gebaat is bij een helder doel en een helder pad dat tot dit doel leidt. Om hier zoveel mogelijk aan te voldoen heeft het kabinet heldere doelen opgenomen in het regeerakkoord en besloten de hoofddoelstellingen te verankeren in de initiatief-Klimaatwet. Om zo veel mogelijk helderheid te verschaffen over het transitiepad heeft het kabinet besloten om gezamenlijk met belanghebbenden het klimaatakkoord te sluiten. Dit Klimaatakkoord draagt bij aan draagvlak onder de belanghebbenden en biedt de mogelijkheid afspraken te maken over hoe betrokkenen bij zullen dragen aan de benodigde CO<sub>2</sub>-reductie.

De Afdeling wijst op het belang van goede informatievoorziening, bijvoorbeeld over hoe op een financieel gunstige manier gebouwen kunnen worden verduurzaamd. Ook wijst de Afdeling op het belang van internationale samenwerking. Europese samenwerking is nodig om tot een gecoördineerde en ambitieuze transitie te komen. De Afdeling geeft aan dat nationaal beleid vooral

---

<sup>1</sup> Motie Van Raan en Beckerman tijdens het Wetgevingsoverleg van 20 juni 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 298, nr. 24 ([link](#))

effectief is indien dit de op Europees en internationaal niveau gemaakte afspraken ondersteunt of versterkt. De Afdeling vraagt aandacht voor de ruimtelijke effecten van de energietransitie. Ook benadrukt de Afdeling dat nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking en taakverdelingen binnen gemeenten, provincies, waterschappen, Rijk en daartussen, nodig zijn.

**Directie Algemene  
Financiële en Economische  
Politiek**

**Ons kenmerk**  
2018-0000157793

Het kabinet ziet het belang in van een goede informatievoorziening en van internationale samenwerking, zeker waar het klimaatbeleid betreft. In het kader van het Klimaatakkoord is er dan ook veel aandacht besteed aan het borgen van een goede informatievoorziening voor burgers, bedrijven en publieke partijen. Het kabinet zal burgerparticipatie vormgeven met een brede publieksaanpak en koepelcampagne, die gericht is op het geven van handelingsperspectief aan burgers. Het kabinet zoekt ook de samenwerking binnen de Europese Unie op waar dat mogelijk is. Zo wordt er door Nederland in de EU gepleit voor een hogere CO<sub>2</sub>-emissiereductiedoelstelling van 55 procent en wordt er bij de invoering van de luchtvaartbelasting en de CO<sub>2</sub>-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking naar internationale samenwerking gezocht. De ruimtelijke effecten van de energietransitie en de druk die daardoor ontstaat op de schaarse beschikbare ruimte begrijpt het kabinet. Daarom werkt het kabinet aan de Nationale Omgevingsvisie (NOVI): een integrale langetermijnvisie op de ontwikkeling naar een duurzame fysieke leefomgeving. Ook is aan gemeenten gevraagd om samen met het Rijk Regionale Energiestrategieën (RES) op te stellen, waarin de energietransitie op regionaal niveau ruimtelijk wordt ingepast. Het kabinet zet daarbij in op nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking, onder andere door het afsluiten van het Interbestuurlijk Programma (IBP).

De Afdeling bepleit het belang van beprijzing van ongewenste milieugevolgen om zo consumptie- en productiepatronen in duurzame richting te veranderen. De Afdeling merkt op dat het principe 'de vervuiler betaalt' met name bij consumptie van goederen en gebruik van energie tot onevenwichtige inkomenseffecten kan leiden. De energietransitie kan immers ook belangrijke sociaal-maatschappelijke gevolgen met zich meebrengen en kan zonder nader beleid vooral voor de sociaaleconomisch zwakkeren een grote impact hebben.

Het kabinet onderschrijft het belang van een gebalanceerd en effectief beleidsinstrumentarium. Beprijzing is één van de mogelijke instrumenten die ingezet kan worden. Zo heeft het kabinet in het Regeerakkoord een schuif in de energiebelasting tussen gas en elektriciteit aangekondigd. Daarnaast introduceert het kabinet een luchtvaartbelasting en een minimum-CO<sub>2</sub>-prijs voor de elektriciteitsproductie. Ook in het kader van het Klimaatakkoord vraagt het kabinet aandacht voor een balans in de instrumentenmix, waar naast beprijzing ook normering en subsidiering tot het repertoire behoren.

Het kabinet hecht er belang aan dat de lasten van klimaatbeleid evenwichtig gedeeld worden. Om dit te borgen heeft het kabinet het CPB gevraagd de lasten- en inkomenseffecten van het Klimaatakkoord in beeld te brengen.

#### *Arbeidsmarkt, onderwijs en scholing*

De Afdeling constateert dat ontwikkelingen als globalisering, digitalisering, technologisering en flexibilisering zich vertalen in grote veranderingen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Gegeven de instituties op de arbeidsmarkt raken rechten en zekerheden onder werkenden steeds ongelijker verdeeld. Deze

ontwikkelingen leiden ertoe dat het bestaande beleidskader voor sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid steeds minder toereikend is en volgens de Afdeling herijking behoeft. Bij deze herijking van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit in onderlinge samenhang staat de vraag centraal hoe bereikt kan worden dat alle werkenden aanspraak kunnen hebben op adequate sociale bescherming. De Afdeling wijst daarbij op een aantal fundamentele vragen, zoals tegen welke risico's is bescherming wenselijk, welke groepen hebben bescherming nodig, welk niveau moet de bescherming hebben en welk aangrijpingspunt wordt gehanteerd bij het organiseren van sociale bescherming?

**Directie Algemene  
Financiële en Economische  
Politiek**

**Ons kenmerk**  
2018-0000157793

Het kabinet zet stappen richting een arbeidsmarkt die meer in balans is. Ook na die stappen blijven er door de institutionele vormgeving van de arbeidsmarkt kosten- en risicoverschillen bestaan tussen werknemers en zelfstandigen. Ook verandert de arbeidsmarkt snel. Met het oog op de toekomst wil het kabinet daarom fundamenteeler bezien of op de lange termijn de verschillende stelsels van het arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit nog aansluiten bij een veranderende economie en arbeidsmarkt. Het kabinet heeft een onafhankelijke commissie aangekondigd die zal onderzoeken welke ontwikkelingen te verwachten zijn op de arbeidsmarkt en in arbeidsrelaties, en of dit consequenties zou moeten hebben voor de wijze waarop risico's worden verdeeld en bescherming wordt georganiseerd (via het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit). Het kabinet zal uw Kamer dit najaar op de hoogte stellen van de instelling van de commissie.

De Afdeling stelt dat ontwikkelingen als technologisering en globalisering het belang van goede initiële scholing en scholing en leren gedurende de loopbaan vergroten. Daarbij wijst de Afdeling op de volgens hen zorgwekkende toename van het aantal mismatches. Deze worden volgens hen niet zondermeer opgelost op de arbeidsmarkt. De Afdeling vraagt of dit nog steeds de goede verantwoordelijkheidsverdeling is en of dit geldt voor elke doelgroep. Beantwoording van deze vragen is volgens de Afdeling des te meer urgent door dreigende sociale en economische segregatie. Dit brengt risico's met zich mee voor kansengelijkheid in het onderwijs. Door de nauwe verwevenheid tussen onderwijs en arbeidsmarkt moeten schotten tussen beleidsterreinen weggenomen worden ten behoeve van effectief overheidsbeleid.

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat goed onderwijs en leren tijdens de loopbaan van het grootste belang zijn om ervoor te zorgen dat werkenden goed voorbereid zijn op de veranderingen op de arbeidsmarkt. Dat geldt in de eerste plaats voor het primair- en voortgezet onderwijs, dat ervoor zorgt dat talent zich kan ontwikkelen en de basis kan legt voor de toekomst van onze jeugd. De leraar is cruciaal voor goed onderwijs. Daarom maakt het kabinet het beroep basisschoolleerkracht aantrekkelijker met hogere salarissen en betere arbeidsvoorwaarden. Als de jeugd een goede start maakt in het onderwijs hebben ze daar ook gedurende hun loopbaan profijt van. Ook tijdens die loopbaan zijn scholing en leren belangrijk. Tot slot onderschrijft het kabinet het grote belang van kansengelijkheid in het onderwijs. Daarom investeert het kabinet onder andere in voor- en vroegschoolse educatie, het verbeteren van de doorstroom vmbo-mbo en mbo-hbo en het aanpassen van de bekostiging zodat stapelen in het mbo makkelijker wordt gemaakt. De ambitie van het kabinet is te komen tot

tenminste 50 Gelijke Kansen Allianties zodat er een landelijke dekking is van regionale aanpakken gericht op kansengelijkheid (nu zijn er 28 allianties).

**Directie Algemene  
Financiële en Economische  
Politiek**

**Ons kenmerk**  
2018-0000157793

Het kabinet herkent het beeld van een groeiend aantal mismatches op de arbeidsmarkt niet.<sup>2</sup> Het gaat juist steeds beter op de arbeidsmarkt. De werkloosheid daalt tot 3,5 procent in 2019: het laagste niveau sinds 2001. Ook het onbenut arbeidspotentieel en het aantal langdurig werklozen daalt. Dit neemt niet weg dat mismatch op de arbeidsmarkt aandacht verdient. De krapte op de arbeidsmarkt neemt toe: vooral in specifieke sectoren als de ICT, techniek en transport kunnen werkgevers hun vacatures steeds lastiger vervullen. Hetzelfde geldt in publieke sectoren als de zorg en het onderwijs. Juist nu het zo goed gaat op de arbeidsmarkt, worden structurele uitdagingen op de arbeidsmarkt extra zichtbaar. Zo staan er ondanks de toenemende krapte, gelijktijdig groepen mensen langs de kant. Om ervoor te zorgen dat vraag en aanbod elkaar beter kunnen vinden, is het noodzakelijk dat verschillende partijen op de arbeidsmarkt in actie komen en aan oplossingen werken. Zo kunnen werkgevers (intersectorale) mobiliteit bevorderen en kan er beter en meer worden bij- en omgeschoold voor krapteberoepen. De werkgevers in kraptesectoren zijn daarbij volgens het kabinet als eerste aan zet, maar ook UWV, arbeidsbemiddelaars, gemeenten en het onderwijs hebben een rol. De belangrijkste rol van de Rijksoverheid is om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren door de structurele aandachtspunten op de arbeidsmarkt aan te pakken.<sup>3</sup> In paragraaf 3.1 van de Miljoenennota beschrijft het kabinet de maatregelen die hij daartoe neemt. Dit najaar volgt een plan van aanpak gericht op een leven lang ontwikkelen, wat een belangrijke bijdrage moet leveren aan het wegnemen van mismatches op de arbeidsmarkt. Ook zet het kabinet in op het verder verbeteren van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door het continueren van het regionaal investeringsfonds en de aanpak macrodoelmatigheid in het mbo en ho.

#### *Slotformaliteiten*

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2019 op dinsdag 18 september 2018 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

---

<sup>2</sup> Sinds de crisis is geen sprake van hysteresis op de arbeidsmarkt. Op macroniveau zijn er geen aanwijzingen dat de aansluiting tussen vraag en aanbod verslechtert. Zie onder andere CPB, 2018, Centraal Economisch Plan 2018.

<sup>3</sup> Kamerstukken 29544, nr. 833, 15 juni 2018.