

Vergaderjaar 2017–2018

34 775

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 3

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 september 2017 en het nader rapport d.d. 19 september 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.

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 ontwerpMiljoenennota 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

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.¹ Zij heeft daarbij opgemerkt dat het beleid van het kabinet-Rutte II eraan heeft bijgedragen dat de overheidsfinanciën meer in balans zijn en heeft

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

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.² 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.

1. Inleiding

De Afdeling blikte 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 beleids-terreinen 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 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 2018³ is aanmerkelijk gunstiger dan de gematigde groei die eerder was geraamd.⁴ De Nederlandse economie profiteert van de aantrekkende internationale en

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

³ Centraal Planbureau (CPB), Macro Economische Verkenning 2018 (MEV), Tabel 1.1.

⁴ CPB, Centraal Economisch Plan 2017 (CEP).

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

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.⁸ 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 staats-schuld en dat het herstellen van budgettaire buffers de voorkeur heeft boven het verder aanjagen van de binnenlandse vraag met extra overheidsbestedingen.⁹

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.¹⁰ 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.¹¹ 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 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.¹² Gelet op de omvang van de opgave en de relatief

⁵ Internationaal Monetair Fonds (IMF), raming juli 2017.

⁶ CPB, Juniraming 2017, Economische vooruitzichten 2017 en 2018.

⁷ CPB, MEV, Tabel 1.1.

⁸ MJN, paragraaf 1.3; MEV, paragraaf 1.1.

⁹ MJN, paragraaf 2.3.

¹⁰ MEV, paragraaf 1.1, kader «Groene signalen tegen een grijze achtergrond».

¹¹ 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.

¹² 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.

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,¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵

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 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.¹⁶ Het uitblijven of beperken van indexatie treft immers niet alleen gepensioneerden, maar ook de uitkering van toekom-

¹³ 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.

¹⁴ MJN, paragraaf 2.1 en 2.2.

¹⁵ 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.

¹⁶ MJN, paragraaf 2.1, slot.

stige gepensioneerden. Dergelijke koopkrachtreparatie moet dan ook geen «standaard» worden.

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 aantrekkelijke 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.

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.

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

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.¹⁷

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%).¹⁸ 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 2021.¹⁹ 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.

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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

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 zorg en sociale zekerheid samen ongeveer 60% van de uitgaven van het Rijk omvatten,²⁰ 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.²¹ 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.²² 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.²³ 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 «onverzekerbaar» zijn en door individuele burgers niet kunnen worden gedragen.

²⁰ MJN, paragraaf 3.4.

²¹ Voor zover deze huishoudens zich niet gesteld zien voor onvermijdbare niet publiek gedekte zorgkosten.

²² MJN, paragraaf 2.1.

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

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.

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 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.²⁴ 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.²⁵

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.²⁶ 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,²⁷ en tegen welke «prijs».²⁸

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.

²⁴ Algemene Rekenkamer, Staat van de rijksverantwoording 2016, mei 2017.

²⁵ Studiegroep begrotingsruimte, vijftiende rapport, Van salдостuring naar stabilisatie, blz. 50 e.v.

²⁶ Zie voor een overzicht bijlage 6 bij de MJN 2018.

²⁷ Algemene Rekenkamer, Zicht op belastingverlichtende regelingen, februari 2017.

²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰ 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 hand met fysieke vormen van (burger-)contact. Een nieuwe doordinking van het contact met de burger is temeer noodzakelijk omdat complexe regelingen er in de praktijk thans gemakkelijk toe leiden dat degene voor

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

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

wie de regelingen zijn bedoeld – de burger – zijn weg er niet meer in kan vinden.³¹ Het uitgangspunt dat aan veel overheidsregelingen ten grondslag ligt, is dat de burger beschikt over een hoge mate van redzaamheid.³² 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.

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

³¹ 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.

³² 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).

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 kosten-batenanalyses 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.

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.

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 anders 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 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 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 (bestedbare) 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.

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.

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 vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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