

Vergaderjaar 2019–2020

35 300

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. 10 september 2019 en het nader rapport d.d. 16 september 2019, 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 2 september 2019, no. 2019001697, 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 2020, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 2 september 2019, no. 2019001697, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde ontwerp-Miljoenennota 2020 te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2019, No. W06.19.0195/III, bied ik u hierbij aan.

Het kabinet dankt de Raad van State voor het Raadadvies over de begroting voor 2020. De adviezen van de afdeling advisering (verder: de Afdeling) worden hieronder nader besproken en van een kabinetsreactie voorzien.

1. Inleiding

De Miljoenennota voor 2020 (MJN) ziet op het laatste volledige regeringsjaar van het kabinet Rutte III. Het macro-economisch beeld is gematigd positief, maar de neerwaartse risico's zijn evident. Buitenlandse risico's zijn de tegenvallende economische ontwikkeling in Duitsland, het restrictieve Amerikaanse handelsbeleid en de voortdurende onzekerheid over de Brexit. Deze drukken de economische groei naar een gematigder groeitempo in 2019 (1,8%) en 2020 (1,5%).¹ De werkloosheid neemt iets toe (van 3,4% naar 3,5%), maar blijft laag en het mediane besteedbare inkomen stijgt licht in 2019 (1,2%) en 2020 (2,1). Het overschot op de begroting neemt in 2020 af (0,2%) ten opzichte van 2019 (1,3%) en 2018

¹ Macro Economische Verkenning 2020 (MEV).

(1,5%). De overheidsschuld daalt verder. Naast de genoemde risico's vanuit het buitenland zijn er volgens het CPB nog diverse binnenlandse risico's. Dit betreft de woningmarkt, investeringen in de infrastructuur, de pensioensector en de arbeidsmarkt.²

In het kader van haar taak bij het onafhankelijk begrotingstoezicht rapporteert de Afdeling advisering van de Raad van State afzonderlijk over de Nederlandse overheidsfinanciën. In het kader van de nieuwe taak voor de Raad van State bij het klimaattoezicht wordt in november ook afzonderlijk gerapporteerd over het Nederlandse klimaat- en energiebeleid. Tegen deze achtergrond zal in dit advies vooral worden ingegaan op de meer algemene, beleidsmatige elementen van de MJN en meer specifiek op de aspecten die verband houden met het begrip brede welvaart.³

1. Inleiding en advies

De Afdeling gaat in haar advies in op het regeringsbeleid zoals dat in de Miljoenennota wordt verwoord. Separaat rapporteert de Raad van State vanuit haar taak bij het onafhankelijk begrotingstoezicht over de Nederlandse overheidsfinanciën, en in november vanuit haar nieuwe taak over het Nederlandse klimaat- en energiebeleid. De Afdeling gaat in haar advies vooral in op de meer algemene beleidsmatige elementen van de Miljoenennota en brede welvaart. Daarbij stelt de Afdeling dat het begrip «brede welvaart» een beter perspectief biedt om (de effectiviteit van) overheidshandelen te bespreken dan enkel de groei van het nationaal inkomen of koopkrachtplaatjes. Daarbij moet de relatie met het verdienvermogen van Nederland niet uit het oog worden verloren. In dit licht steunt de Afdeling het voornemen tot onderzoek naar de mogelijkheden om investeringen ten behoeve van het verdienvermogen op de (middel)lange termijn te bevorderen.

Het kabinet onderschrijft het belang van publieke investeringen, zowel in het kader van de brede welvaart als specifiek voor het toekomstige verdienvermogen. Daarom heeft het kabinet in de Miljoenennota aangekondigd om te onderzoeken hoe een investeringsfonds kan worden opgericht om het verdienvermogen te versterken. Ook heeft het kabinet met het Regeerakkoord aanvullend geld beschikbaar gesteld voor investeringen die kunnen bijdragen aan het verdienvermogen. Het kabinet heeft structureel ongeveer 1 miljard vrijgemaakt voor onderwijs, incidenteel in totaal 2 miljard voor de ontwikkeling van mobiliteitsinfrastructuur en structureel 100 miljoen per jaar voor het Infrastructuurfonds. Het kabinet draagt ook bij aan innovatie door middel van het stimuleren van een sterke kennisbasis bij universiteiten, onderzoeksinstituten en bedrijven; het Regeerakkoord bevat structureel 400 miljoen euro hiervoor. Tegelijkertijd vraagt de beschikbaarheid van voldoende overheidsmiddelen ook om gezonde overheidsfinanciën. Om te zorgen dat er ook in de toekomst voldoende middelen beschikbaar zijn voor maatschappelijke transities en investeringen, is het zaak om de gezondheid van de overheidsfinanciën in de gaten te houden, te meer omdat demografische ontwikkelingen zullen leiden tot een toegenomen vraag naar zorg en pensioen (AOW).

² CPB MEV 2020, paragraaf 1.1.

³ In vervolg op verzoeken van de Tweede Kamer en het advies van de Afdeling bij de MJN 2019, gaat de MJN in op de ontwikkeling van brede welvaart in Nederland. Brede welvaart omvat de kwaliteit van leven en de mate waarin deze ten koste gaat van die van latere generaties. Daarbij wordt niet alleen aandacht besteed aan de subjectieve beleving van het leven («geluk») zelf, maar wordt ook gekeken of, en in welke mate, de voorwaarden die bijdragen aan «geluk» of «tevredenheid», worden behaald.

De Afdeling constateert ook dat de Miljoenennota belangrijke gebieden identificeert waar ingrijpende veranderingen nodig zullen zijn, en ondersteunt daarom de inzet van de regering voor onder andere de operatie Inzicht in Kwaliteit, de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen en het instellen van een 16^e Studiegroep Begrotingsruimte. Met betrekking tot de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen adviseert de Afdeling om bij elk van de rapporten uitdrukkelijk stil te staan bij uitvoerings- en transitievragen die daaruit voortvloeien, in relatie tot de randvoorwaarden voor succesvolle transitie (zie paragraaf 2 in deze brief).

Het kabinet deelt, zoals in de Miljoenennota verwoord, de constatering van de Afdeling dat de (toekomstige) brede welvaart in Nederland uitdagingen kent, en dat dit ook geldt voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland. Het kabinet neemt daarom met deze begroting voor 2020 actie op verschillende terreinen. De Miljoenennota leidt tot extra investeringen in verschillende publieke voorzieningen, en het kabinet neemt extra maatregelen om de lasten van huishoudens te verlichten. Tegelijk deelt het kabinet de analyse van de Afdeling dat er in de toekomst verdere veranderingen nodig zullen zijn om collectieve arrangementen en de economische structuur toekomstbestendig te houden. Bovengenoemde trajecten, zoals de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, zijn er dan ook op gericht om deze uitdagingen beter in beeld te brengen, en beleidsopties te identificeren die kunnen bijdragen aan de toekomstige brede welvaart.

Het kabinet erkent het belang van uitvoerings- en transitievragen in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. De onafhankelijke werkgroepen zijn gestart en hebben als opdracht om verschillende beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen. Daarbij is van belang dat de relevante effecten in beeld worden gebracht en dat de varianten juridisch en praktisch uitvoerbaar zijn. Daarnaast is aandacht voor het burgerperspectief via het dwarsdoorsnijdende thema «maatschappelijke samenhang».

Ook vindt de Afdeling de in de Miljoenennota voorgestelde lastenverlichting voor huishoudens begrijpelijk, maar plaatst vraagtekens bij de gekozen invulling ervan; zij vraagt meer aandacht voor de marginale druk.

Het kabinet is samen met de Afdeling van mening dat de marginale druk aandacht verdient. Om die reden heeft het kabinet diverse maatregelen genomen die de marginale druk verlagen. Werken en meer werken moet namelijk financieel lonend zijn. De marginale druk staat echter niet op zichzelf maar hangt – zoals de Afdeling terecht constateert – samen met andere doelstellingen binnen het inkomensbeleid, zoals de wens om te komen tot een evenwichtige inkomensverdeling en gezonder overheidsfinanciën. Bij ieder pakket aan maatregelen maakt het kabinet hierin een afweging.

2. Hoofdlijn advies

Het gebruik van het begrip brede welvaart biedt een beter perspectief om (de effectiviteit van) overheidshandelen te bespreken dan enkel de groei van het nationaal inkomen of statistische koopkrachtplaatjes. Zoals ook in de MJN wordt opgemerkt, moet hierbij de relatie met het verdienvermogen van Nederland niet uit het oog worden verloren. Dit verdienvermogen is essentieel om publieke voorzieningen die van belang zijn voor (brede) welvaart, te kunnen financieren.⁴ De combinatie van een vergrij-

⁴ MJN, p. 19.

zende bevolking en een zeer beperkte groei van de arbeidsproductiviteit⁵ kan grote negatieve gevolgen hebben voor de betaalbaarheid van belangrijke elementen van de Nederlandse welvaartsstaat. Nederland moet daarom aandacht blijven besteden aan de economische structuur en deze waar mogelijk versterken.⁶ Dit zal belangrijke structuuraanpassingen vergen. In dit licht, mede in samenhang met de gedaalde overheidsinvesteringen de afgelopen jaren, steunt de Afdeling het voornemen tot onderzoek naar de mogelijkheden om investeringen ten behoeve van het verdienvermogen op de (middel)lange termijn te bevorderen.

De Afdeling constateert dat de MJN belangrijke gebieden identificeert waar ingrijpende veranderingen nodig zullen zijn. De toegankelijkheid van publieke voorzieningen voor jongere en toekomstige generaties,⁷ de transitie naar duurzame energie en ontwikkelingen in het sociale domein zorgen voor uitdagingen voor het Nederlands openbaar bestuur⁸ en de uitvoeringskracht van overheidsorganisaties zoals gemeenten, Belastingdienst en UWV.⁹ Deze structuuraanpassingen hangen nauw met elkaar samen en zijn daarmee complex en ingrijpend.

Ten aanzien van een aantal gebieden is er reden om te twijfelen of bestaande collectieve voorzieningen nog beantwoorden aan hun doelstelling, de daarmee beoogde groepen nog bereiken, of ze voldoende onderlinge samenhang hebben en toekomstbestendig zijn. Dat vergt voortdurend onderzoek naar en bezinning op effectiviteit, nut en noodzaak, en daarmee de vormgeving van deze voorzieningen. De Afdeling ondersteunt daarom de inzet van de regering, zoals in de MJN verwoord, voor de operatie «Inzicht in Kwaliteit», voor de «Brede Maatschappelijke Heroverwegingen», voor een opdracht aan de (16^e) Studiegroep Begrotingsruimte en voor het stelsel van beleidsevaluaties en -doorlichtingen.

De Afdeling adviseert in het bijzonder om bij elk van de rapporten van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, uitdrukkelijk stil te staan bij uitvoerings- en transitievragen die daaruit voortvloeien. De Afdeling reikt daartoe in paragraaf 3 een aantal transitie-voorwaarden: goede voorbereiding inclusief analyse, burgerperspectief, voldoende middelen voor de overheid en bestedingsruimte van huishoudens. Met betrekking tot dit laatste vindt de Afdeling de in de MJN voorgestelde lastenverlichting voor huishoudens begrijpelijk, maar plaatst vraagtekens bij de gekozen invulling ervan; zij vraagt meer aandacht voor de marginale druk.

Groepen met de laagste inkomens kunnen in de knel komen bij structuurveranderingen. Daarom gaat het advies in paragraaf 4 in op armoede- en inkomensproblematiek. De veranderbereidheid van de burger groeit, als hij daarvoor qua scholing voldoende is toegerust. Daarom wordt in paragraaf 4 ook ingegaan op het thema leven lang ontwikkelen. Het mes snijdt daarbij aan twee kanten. Aan de ene kant vragen de genoemde beleidsterreinen als zodanig zelf om structuuraanpassing. Aan de andere kant draagt dat, naar de mate waarin dat lukt, eraan bij dat ook burgers

⁵ Deze daalde met 0,1% in 2019, voor 2020 wordt een stijging van 0,8% verwacht (CPB MEV 2020, tabel 1.1).

⁶ Zowel de Europese Commissie, het IMF, als DNB doen hiervoor regelmatig aanbevelingen. Delen van de Nederlandse economie zijn nu te veel gebaseerd op relatief lage arbeidskosten, een gunstige wisselkoers en een lage rente. In dat licht acht de Afdeling het voorstel van het kabinet interessant om te onderzoeken hoe extra overheidsinvesteringen in infrastructuur, innovatie, ICT en R&D het verdienvermogen van Nederland kunnen vergroten (zie hierover nader paragraaf 3, onderdeel c).

⁷ MJN, p. 25.

⁸ MJN, p. 40.

⁹ MJN, p. 41.

transities door kunnen maken op andere gebieden waar structuuraanpassingen gewenst zijn.

2. Inleiding en advies

De Afdeling gaat in haar advies in op het regeringsbeleid zoals dat in de Miljoenennota wordt verwoord. Separaat rapporteert de Raad van State vanuit haar taak bij het onafhankelijk begrotingstoezicht over de Nederlandse overheidsfinanciën, en in november vanuit haar nieuwe taak over het Nederlandse klimaat- en energiebeleid. De Afdeling gaat in haar advies vooral in op de meer algemene beleidsmatige elementen van de Miljoenennota en brede welvaart. Daarbij stelt de Afdeling dat het begrip «brede welvaart» een beter perspectief biedt om (de effectiviteit van) overheidshandelen te bespreken dan enkel de groei van het nationaal inkomen of koopkrachtplaatjes. Daarbij moet de relatie met het verdienvermogen van Nederland niet uit het oog worden verloren. In dit licht steunt de Afdeling het voornemen tot onderzoek naar de mogelijkheden om investeringen ten behoeve van het verdienvermogen op de (middel-)lange termijn te bevorderen.

Het kabinet onderschrijft het belang van publieke investeringen, zowel in het kader van de brede welvaart als specifiek voor het toekomstige verdienvermogen. Daarom heeft het kabinet in de Miljoenennota aangekondigd om te onderzoeken hoe een investeringsfonds kan worden opgericht om het verdienvermogen te versterken. Ook heeft het kabinet met het Regeerakkoord aanvullend geld beschikbaar gesteld voor investeringen die kunnen bijdragen aan het verdienvermogen. Het kabinet heeft structureel ongeveer 1 miljard vrijgemaakt voor onderwijs, incidenteel in totaal 2 miljard voor de ontwikkeling van mobiliteitsinfrastructuur en structureel 100 miljoen per jaar voor het Infrastructuurfonds. Het kabinet draagt ook bij aan innovatie door middel van het stimuleren van een sterke kennisbasis bij universiteiten, onderzoeksinstituten en bedrijven; het Regeerakkoord bevat structureel 400 miljoen euro hiervoor. Tegelijkertijd vraagt de beschikbaarheid van voldoende overheidsmiddelen ook om gezonde overheidsfinanciën. Om te zorgen dat er ook in de toekomst voldoende middelen beschikbaar zijn voor maatschappelijke transities en investeringen, is het zaak om de gezondheid van de overheidsfinanciën in de gaten te houden, te meer omdat demografische ontwikkelingen zullen leiden tot een toegenomen vraag naar zorg en pensioen (AOW).

De Afdeling constateert ook dat de Miljoenennota belangrijke gebieden identificeert waar ingrijpende veranderingen nodig zullen zijn, en ondersteunt daarom de inzet van de regering voor onder andere de operatie Inzicht in Kwaliteit, de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen en het instellen van een 16^e Studiegroep Begrotingsruimte. Met betrekking tot de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen adviseert de Afdeling om bij elk van de rapporten uitdrukkelijk stil te staan bij uitvoerings- en transitievragen die daaruit voortvloeien, in relatie tot de randvoorwaarden voor succesvolle transities (zie paragraaf 2 in deze brief).

Het kabinet deelt, zoals in de Miljoenennota verwoord, de constatering van de Afdeling dat de (toekomstige) brede welvaart in Nederland uitdagingen kent, en dat dit ook geldt voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland. Het kabinet neemt daarom met deze begroting voor 2020 actie op verschillende terreinen. De Miljoenennota leidt tot extra investeringen in verschillende publieke voorzieningen, en het kabinet neemt extra maatregelen om de lasten van huishoudens te verlichten. Tegelijk deelt het kabinet de analyse van de Afdeling dat er in de toekomst verdere veranderingen nodig zullen zijn om collectieve

arrangementen en de economische structuur toekomstbestendig te houden. Bovengenoemde trajecten, zoals de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, zijn er dan ook op gericht om deze uitdagingen beter in beeld te brengen, en beleidsopties te identificeren die kunnen bijdragen aan de toekomstige brede welvaart.

Het kabinet erkent het belang van uitvoerings- en transitievragen in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. De onafhankelijke werkgroepen zijn gestart en hebben als opdracht om verschillende beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen. Daarbij is van belang dat de relevante effecten in beeld worden gebracht en dat de varianten juridisch en praktisch uitvoerbaar zijn. Daarnaast is aandacht voor het burgerperspectief via het dwarsdoorsnijdende thema «maatschappelijke samenhang».

Ook vindt de Afdeling de in de Miljoenennota voorgestelde lastenverlichting voor huishoudens begrijpelijk, maar plaatst vraagtekens bij de gekozen invulling ervan; zij vraagt meer aandacht voor de marginale druk.

Het kabinet is samen met de Afdeling van mening dat de marginale druk aandacht verdient. Om die reden heeft het kabinet diverse maatregelen genomen die de marginale druk verlagen. Werken en meer werken moet namelijk financieel lonend zijn. De marginale druk staat echter niet op zichzelf maar hangt – zoals de Afdeling terecht constateert – samen met andere doelstellingen binnen het inkomensbeleid, zoals de wens om te komen tot een evenwichtige inkomensverdeling en gezonder overheidsfinanciën. Bij ieder pakket aan maatregelen maakt het kabinet hierin een afweging.

3. Randvoorwaarden voor succesvolle transities

In het advies van de Afdeling over de MJN van 2019 is aandacht gevraagd voor de herijking van beleid en structuuraanpassingen op de middellange termijn. Dat brengt mee dat moet worden nagedacht over de vraag hoe, in de huidige maatschappelijke en politieke omstandigheden, het daadwerkelijk en succesvol doorvoeren van dergelijke ingrijpende aanpassingen kan worden bewerkstelligd.

Maatschappelijke fragmentatie kan er toe leiden dat acceptatie van en het creëren van draagvlak voor wetgeving moeilijker worden. Daarbij lijken in toenemende mate de grenzen bereikt te zijn waar het gaat om veranderingen in bestaande en het ontwikkelen van nieuwe regelingen.¹⁰ Toch is enige ruimte wel noodzakelijk. Fundamentele aanpassingen zijn immers niet uit te voeren als de betrokken burgers, ondernemers en uitvoeringspraktijk verandermoe zijn en niet in staat zijn om aanpassingen te verwerken. Bij (de voorbereiding van) structuuraanpassingen moet daarom rekening worden gehouden met een aantal belangrijke randvoorwaarden. Deze zijn niet verrassend, maar worden niettemin vaak over het hoofd gezien.

a. Goede voorbereiding van structuuraanpassing

Voor succesvolle transities zijn een zorgvuldige voorbereiding en duidelijke keuzes noodzakelijk. De voorbereiding begint met een adequate probleemanalyse en afweging van beleidsinstrumenten op basis van de relevante beschikbare kennis en feiten. Het is van belang dat daarbij integraal een afweging wordt gemaakt, zodat aandacht kan worden

¹⁰ Gedacht kan worden aan belastinghervorming, zowel voor de (uitvoerders van de) overheid als voor burgers.

besteed aan mogelijke spanningen tussen doelstellingen. Voorbeelden daarvan zijn de spanning tussen inkomensbescherming en bevorderen van arbeidsdeelname of de spanning tussen stimuleren van de economie en milieubescherming. Soms is het niet mogelijk om meer dan één doelstelling tegelijk te realiseren.

Hierbij moeten de ambities bij het realiseren van verschillende doelstellingen soms worden gematigd. Tevens moet de inzet van beleidsinstrumenten zorgvuldig worden afgestemd. Om een dergelijke afweging te kunnen maken moet een verkokerde aanpak zoveel mogelijk worden voorkomen. Intensieve samenwerking tussen departementen om tot een integrale aanpak te komen is dan ook essentieel. Als geen keuzes worden gemaakt in de politieke besluitvorming, kan de uitvoeringspraktijk de politiek daartoe alsnog dwingen.

Een zorgvuldige voorbereiding vereist dan ook dat de uitvoering serieus wordt genomen. Dat betekent dat in elk geval rekening moet worden gehouden met de praktische mogelijkheden en onmogelijkheden van uitvoeringsinstanties en burgers. Recente voorbeelden van problemen in de uitvoering geven aanleiding tot bescheidenheid.¹¹ Het is goed dat de regering in de MJN opmerkt te zullen onderzoeken welke lessen er te trekken zijn uit diverse voorbeelden van problemen in de uitvoering. De Afdeling wijst erop dat daarbij een breed terrein aandacht verdient: van de technische uitvoerbaarheid in geautomatiseerde systemen, tot de uitvoerbaarheid in termen van beschikbare capaciteit en het vermijden van complexiteit.

Op veel terreinen zijn de ambities hoog. Bovendien lijkt de lat steeds hoger te worden gelegd: niet alleen in omvang (steeds nieuwe wensen) maar ook in kwaliteit. Deze ambities zijn niet altijd realistisch. De Afdeling adviseert in dit licht de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving politiek-bestuurlijke prioriteit te geven. Daarbij dient enerzijds het nodige gedaan te worden om de overheid in staat te stellen de uitvoerbaarheid te vergroten. Anderzijds dienen ook de grenzen te worden onderkend van wat de overheid vermag.

Door keuzes te maken en complexiteit te vermijden wordt zichtbaar gemaakt dat de mogelijkheden van de overheid om voor adequate oplossingen te zorgen niet oneindig zijn. Zo lukt het op dit moment niet om het tekort aan werknemers in sommige sectoren in de publieke sector op te lossen, zoals het tekort aan leerkrachten in het (basis)onderwijs.¹² Bovendien is de arbeidsmarktpositie van de overheid niet in alle sectoren even gunstig. De overheid zal daarom in samenwerking met andere (private) partijen naar oplossingen moeten zoeken. Daarbij dient een zorgvuldige afweging gemaakt te worden welke taken private partijen op zich kunnen nemen, en welke verantwoordelijkheid de overheid daarbij draagt.

b. Rekening houden met het burgerperspectief

Bij elke structurele aanpassing is het burgerperspectief van wezenlijk belang. Voor veel burgers zijn regelingen zo complex dat zij er geen, of geen adequaat, gebruik van maken. Wat wordt gevraagd van de burger dient aan te sluiten bij wat bekend is over het gedrag van mensen en de wijze waarop zij keuzes maken. Effectief beleid moet niet gebaseerd zijn

¹¹ MJN, p. 41.

¹² MJN, p. 52. Basisscholen in de grote steden houden thans rekening met het scenario dat vierjarigen vanwege het lerarentekort niet naar school kunnen.

op de aanname van rationeel gedrag. Veel keuzes vinden immers plaats op basis van (veelal voorspelbare) denkstrategieën en vertekeningen.¹³

Als geen acht wordt geslagen op het burgerperspectief heeft dat ook een ander risico. Als gevolg van verschillen in het «doenvermogen», wordt het risico op het vergroten van de scheidslijnen in de samenleving versterkt. Zo is bijvoorbeeld digitalisering soms ingevoerd met onvoldoende aandacht voor het doenvermogen van de burgers.¹⁴ Niet noodzakelijkerwijs lopen scheidslijnen parallel, maar achterstanden op verschillende terreinen zoals arbeid, onderwijs, wonen, armoede en schulden, versterken elkaar.

Voor succesvolle en duurzame aanpassingen is daarom voldoende draagvlak onder burgers van groot belang. Voor het creëren van draagvlak is het niet alleen nodig om de noodzaak van een herijking uit te leggen, maar ook om goed te luisteren naar de problemen waarmee burgers worden geconfronteerd en waar mogelijk opvolging te geven aan hun bezwaren. Gewenste veranderingen kunnen worden gerealiseerd door burgers te ondersteunen in dit proces met informatie, kennis en zo nodig financiële middelen. Voorkomen moet worden dat de overheid pas reageert als burgers met problemen en bezwaren komen. Vooraf de helpende hand bieden en laten blijken dat aanpassingen in de praktijk lastig kunnen zijn, kan bijdragen aan draagvlak.

c. Voldoende middelen: bestedingsruimte overheid; kapitaalinvesteringen

Een derde randvoorwaarde voor structuuraanpassingen is de beschikbaarheid van voldoende middelen. De vraag komt op welke ruimte de overheid heeft om, gegeven het trendmatig begrotingsbeleid, de uitdagingen het hoofd te bieden waarvoor de houdbaarheid van brede welvaart in Nederland staat. In dit licht is vooral van belang te bezien hoe de nodige (kapitaal-)investeringen kunnen plaatsvinden.

Vanzelfsprekend zal voortdurend kritisch moeten worden nagegaan waar overheidsbudgetten effectiever kunnen worden ingezet, variërend van meer resultaat per bestede euro en «oud-voor-nieuw»,¹⁵ tot het neerwaarts bijstellen respectievelijk begrenzen van «automatisch» stijgende uitgaven. In dit licht onderstreept de Afdeling, zoals hiervoor gesteld, het belang van de verschillende trajecten die daar gericht op zijn: de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, Beleid- en uitvoeringsopties in Beeld, Operatie Inzicht in Kwaliteit, beleidsevaluaties, en Verantwoord Begroten. Ook zijn specifieke adviesaanvragen zoals die aan de (16^e) Studiegroep Begrotingsruimte over het begrotingsbeleid en aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over «houdbare zorg», van belang.

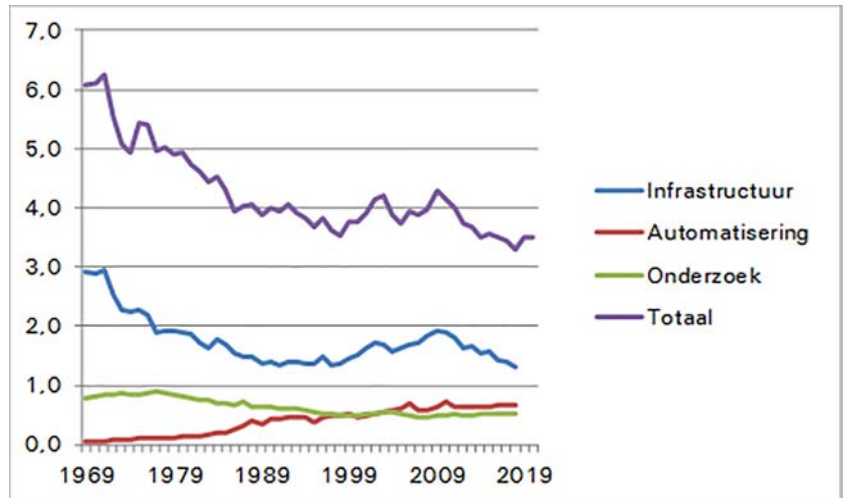
Het is ook van belang een goede afweging te maken tussen de verschillende categorieën van overheidsuitgaven. Veel overheidsuitgaven zijn bij voorbaat vastgelegd, en stijgen vaak ook nog «automatisch». In het bijzonder stijgen de uitgaven voor de zorg en voor de AOW, als gevolg van de vergrijzing. Omdat een belangrijk deel van de uitgaven vastligt in overdrachts- en consumptieve uitgavencategorieën, vraagt de Afdeling aandacht voor de (kapitaal-)investeringen.

¹³ WRR, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, Den Haag 2017.

¹⁴ Zie het (ongevraagde) advies van de Afdeling advisering van 31 augustus 2018 over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen (Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 557).

¹⁵ Het inruilen van maatregelen die geld kosten voor andere maatregelen die geld kosten.

Grafiek 1: Overheidsinvesteringen als percentage BBP, 1969–2020



De Nederlandse overheidsinvesteringen zijn vanaf de jaren zeventig gedaald van 6% BBP naar ruim 3% BBP. Dit betreft vooral een daling in de investeringen in infrastructuur, gebouwen en vervoermiddelen.¹⁶ Sinds de invoering van de nieuwe Nationale rekeningen-richtlijnen in 2014 worden door het CBS ook de uitgaven aan onderzoek en automatisering¹⁷ als deel van de overheidsinvesteringen gezien. De uitgaven aan onderzoek, zoals door universiteiten en onderzoeksinstituten, zijn afgenomen van 0,8% BBP in 1969 naar 0,5% BBP in de afgelopen tien jaar. De uitgaven aan automatisering waren nul in de jaren zeventig en zijn de afgelopen tien jaar stabiel op ruim 0,6% BBP gebleven.

De vraag rijst of de overheidsuitgaven niet verschillend behandeld moeten worden, al naar gelang het gaat om consumptie-, overdrachts- of kapitaaluitgaven. Met het Infrastructuurfonds en het Deltafonds, en recent met de oprichting van InvestNL, wordt het eigen karakter van investeringsuitgaven al enigszins onderkend. Nut en noodzaak van overheidsinvesteringen hangen af van hun economisch en maatschappelijk rendement. In Nederland wordt dit rendement voor de grote investeringen in infrastructuur getoetst op basis van een kosten-batenanalyse.¹⁸ Cruciaal is dat het echt gaat om investeringen in het toekomstige verdienvermogen van Nederland.

In het licht van de gedaalde overheidsinvesteringen de afgelopen jaren, steunt de Afdeling het voornemen tot onderzoek naar de mogelijkheden om investeringen ten behoeve van het verdienvermogen op de (middel-)lange termijn te bevorderen.¹⁹ Daarbij wordt concreet gedacht aan investeringen in infrastructuur, innovatie, ICT en R&D. De MJN stelt daartoe voor de mogelijkheid van een investeringsfonds te onderzoeken en geeft daarbij al een aantal belangrijke randvoorwaarden voor een

¹⁶ Dit is de restcategorie; deze wordt niet apart getoond in figuur 1. De omvang en het verloop in de tijd is ongeveer zoals dat van infrastructuur.

¹⁷ Computers werden al als investering gezien; nieuw is dat dit nu ook geldt voor software en databanken.

¹⁸ De huidige lage rentestand wordt hierin meegenomen door verlaging van de standaard discontovoet: deze is vanaf 2015 verlaagd van 5,5% naar 3%. Deze discontovoet gaat uit van een reële kapitaalmarktrente van 0% en een macro-economische risicopremie van 3% (zie het rapport van de werkgroep discontovoet 2015).

¹⁹ In de Septemberrapportage uit hoofde van het onafhankelijk begrotingstoezicht dat tegelijkertijd met onderhavig advies openbaar wordt, gaat de Afdeling nader in op dit voorstel in relatie tot de Europese en nationale begrotingsregels.

goede vormgeving en governance van het fonds en de verhouding tot bestaande fondsen en InvestNL. De vraag rijst hoe het fonds zal worden gevuld, hoe het fonds zich verhoudt tot private investeringen, en hoe een goede afbakening tussen consumptieve en investeringsuitgaven zal worden gegarandeerd. Daarnaast is het de vraag hoe het fonds zich verhoudt tot de systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid en de Europese begrotingskaders.

De Afdeling adviseert om de (16^e) Studiegroep Begrotingsruimte te verzoeken om te verkennen of elementen van een kapitaaldienst, respectievelijk een batenlastenstelsel, als onderdeel van de rijksbegroting, (kapitaal-)investeringen kunnen bevorderen in de afweging tussen de verschillende categorieën van uitgaven. Dit dient plaats te vinden binnen de kaders van het trendmatig begrotingsbeleid. Het opnemen van een overheidsbalans in de MJN acht de Afdeling in dit licht een positieve ontwikkeling.²⁰

d. Voldoende middelen: bestedingsruimte huishoudens

Het beschikbaar zijn van voldoende middelen is een randvoorwaarde voor de overheid, maar evenzeer voor private huishoudens. De vrije bestedingsruimte bepaalt in hoge mate de wendbaarheid en schokbestendigheid van huishoudens en daarmee in hoeverre huishoudens in staat zijn te veranderen. De vrije bestedingsruimte van huishoudens in Nederland is, ook in internationaal perspectief, beperkt. Het vrije vermogen dekt ongeveer de schulden, maar meer ook niet. Nederlandse huishoudens zijn solvabel, maar hun liquiditeit is beperkt. Dit komt door de mate waarin in Nederland collectief wordt voorzien in de dekking van risico's (zoals de kosten van de zorg – care én cure – en het pensioensparen). Bovendien zijn vrije vermogens en schulden (zeer) ongelijk verdeeld over de generaties.

De samenloop van de gestegen collectieve lasten en stijgende vaste lasten (huur, energierekening) leiden ertoe dat de vrije bestedingsruimte van huishoudens is afgenomen. De gevolgen van de beperkte rek in de bestedingsruimte van huishoudens zijn kwetsbaarheid voor schokken (volatiliteit), verminderde wendbaarheid op de woningmarkt en beperkingen bij het investeren in duurzaamheid en het investeren in kennis en vaardigheden (leven lang leren en ontwikkelen). Die gevolgen wordt nog versterkt door de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende wisselingen in inkomen.

Op microniveau ziet de burger dat de inkomstenbelasting, sociale premies, zorgverzekering en pensioenpremie beslag leggen op een groot deel van zijn brutoinkomen. Deze collectieve arrangementen waren (en zijn) op zichzelf beschouwd gerechtvaardigd. De cumulatieve effecten op het niveau van de huishoudens vragen, bij een gematigde ontwikkeling van het brutoinkomen, echter om een nieuwe en voortdurende beoordeling in een breder perspectief. Vooral lagere en middeninkomens hebben moeite om rond te komen, omdat flexibiliteit vanwege hun beperkte vrije bestedingsruimte ontbreekt. Grote groepen Nederlanders zijn zelfs al kwetsbaar voor beperkte negatieve veranderingen in hun inkomenssituatie.

De Afdeling geeft in overweging onder meer nader te onderzoeken in welke mate een herijking van bestaande collectieve arrangementen, in dit licht gezien, gewenst is. De Afdeling vindt de in de MJN voorgestelde lastenverlichting voor huishoudens begrijpelijk, maar plaatst vraagtekens

²⁰ Zie bijlage 8 bij de MJN.

bij de gekozen invulling ervan. Zo zou moeten worden gestreefd naar een evenwichtiger marginale netto belasting-, premie- en toeslagendruk. Een evenwichtiger verdeling is niet alleen belangrijk voor de juiste financiële prikkels voor arbeidsparticipatie. Minstens zo belangrijk is het uitgangspunt dat extra verdiend inkomen ook tot extra bestedingsruimte moet leiden.

Volgens een recente rapportage is de marginale druk bij een brutoinkomen van € 23.000 tot € 40.000 minimaal 70 procent.²¹ Dit betekent dat voor deze brede groep inkomens van elke extra verdiende € 100 maar maximaal € 30 overblijft. Vaak is dit zelfs veel minder: gemiddeld € 10 voor inkomens van € 23.000 tot € 31.000. Bij een brutoinkomen van € 32.000 leidt een extra verdiende € 100 zelfs tot een vermindering van de toeslagen en verhoging van de belastingen van € 160. Een evenwichtiger verdeling van de marginale druk kan de bestedingsruimte voor middeninkomens vergroten.

De Afdeling beveelt aan in de Miljoenennota en in beleidsanalyses van het CPB, zoals MEV, CEP en doorrekening van regeerakkoorden en verkiezingsprogramma's, standaard een rapportage van de marginale druk op te nemen.²² Op die wijze kan beter worden beoordeeld wat de consequenties van het (voorgenomen) beleid voor de marginale druk zijn. De doelstelling van een evenwichtige marginale druk kan dan tevens beter worden afgewogen tegen andere beleidsdoelstellingen, zoals gezonde overheidsfinanciën en behoud of verbetering van koopkracht van verschillende huishoudgroepen.

3. Randvoorwaarden voor succesvolle transities

De Afdeling vraagt in haar advies aandacht voor de benodigde randvoorwaarden voor succesvolle transities. Het succesvol doorvoeren van hervormingen vraagt immers om een bewuste implementatie, om burgers en ondernemers mee te nemen en te zorgen voor goed uitvoerbaar beleid. Daarbij noemt de Afdeling een aantal transitievoorwaarden, zoals een goede voorbereiding en analyse, het burgerperspectief en voldoende middelen voor de overheid.

Het kabinet is zich bewust van het belang van deze randvoorwaarden voor hervormingen. Zo heeft het kabinet met het Klimaatakkoord bewust samengewerkt met meer dan honderd partijen om te zorgen voor breed maatschappelijk draagvlak, en bij het Pensioenakkoord met de sociale partners. Trajecten als de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, maar ook andere doorlichtingen en evaluaties zoals de reguliere interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's), helpen om de analyse van maatschappelijke uitdagingen scherper te krijgen. Ook is het kabinet zich bewust van het belang van voldoende budgettaire ruimte. Daarom heeft het kabinet bij het Regeerakkoord middelen vrijgemaakt voor verschillende hervormingen, en past het kabinet in deze begroting het uitgavenplafond en inkomstenkader eenmalig aan om ruimte te maken voor het Klimaatakkoord, Pensioenakkoord en het woningmarktpakket.

²¹ Bijlage bij Kamerstukken I 2018/19, 35 026, D. Cijfers voor alleenverdieners in 2019.

²² In deze rapportage zou ook de toegang tot de woningmarkt voor verschillende huishoud- en inkomensgroepen kunnen worden meegenomen. Voor middeninkomens kan door de sterk gestegen huizenprijzen de toegang tot de woningmarkt aanzienlijk lager zijn dan die voor lage inkomens die gebruik kunnen maken van sociale huurwoningen. Ook hier blijkt dat extra verdiend inkomen niet tot extra besteedbaar inkomen hoeft te leiden.

De Afdeling vraagt eveneens aandacht voor de ambities van het kabinet voor de verbetering van de uitvoering. Daarbij legt de Afdeling nadruk op de uitvoerbaarheid in relatie tot maatschappelijke uitdagingen en de praktische uitvoerbaarheid van deze verbeteringen; van de technische uitvoerbaarheid in geautomatiseerde systemen, tot de uitvoerbaarheid in termen van beschikbare capaciteit, en het vermijden van complexiteit. Door de uitvoering zelf bij deze verbetertrajecten te betrekken, kan volgens de Afdeling beter rekening worden gehouden met de praktische mogelijkheden en onmogelijkheden. Ook vraagt de Afdeling om in deze verbetertrajecten rekening te houden met het doenvermogen van burgers. De vernieuwingen in de uitvoering, en hoe deze zich verhoudt tot de burger, moeten aansluiten bij wat bekend is over het gedrag van mensen en de wijze waarop zij keuzes maken. Aanvullend op het rekening houden met de belangen van uitvoeringsorganisaties en burgers, is het volgens de Afdeling ook van belang dat departementen intensief samenwerken om tot een integrale aanpak te komen voor de verbetering van de uitvoering. De Afdeling vraagt vervolgens aandacht voor het feit dat de ambities van het kabinet voor de verbetering van de uitvoering hoog zijn, en adviseert het kabinet de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving politiek-bestuurlijke prioriteit te geven.

Het kabinet hecht grote waarde aan de uitvoering; dit is de plek waar burgers en overheid elkaar in de praktijk ontmoeten. Daarmee is het van grote waarde voor het vertrouwen in de overheid en van essentieel belang voor het functioneren van de overheid. Met de nieuw opgerichte Ministeriele Commissie Uitvoering benadrukt het kabinet de waarde van de uitvoering en levert het een concrete bijdrage aan een gecoördineerde aanpak van urgente uitdagingen ten aanzien van wendbaarheid, continuïteit en dienstverlening. In haar ambities om de uitvoering verder te verbeteren, onderschrijft het kabinet de punten waar de Afdeling aandacht voor vraagt. Zo worden uitvoerders actief betrokken bij deze ministeriele commissie zodat er rekening gehouden wordt met ervaringen uit de praktijk. De ambities worden breed gedragen binnen de overheid en er wordt actief samengewerkt om verbeteringen vorm te geven. Vanuit de projectgroep «Werk Aan Uitvoering» wordt interdepartementaal gewerkt aan handelingsperspectieven om bij de Belastingdienst, UWV, SVB en DUO vanuit zowel beleid als de uitvoering beter tegemoet te kunnen komen aan de verwachtingen van burgers en bedrijven. Met het traject «Maatwerk in Dienstverlening» wordt daarnaast uitgewerkt hoe er in de uitvoering meer aandacht kan komen voor de menselijke maat en oplossingen die passen bij de persoonlijke omstandigheden van de burger.

De Afdeling vraagt ook aandacht voor de beschikbaarheid van voldoende overheidsmiddelen, en specifiek voor (kapitaal)investeringen, aangezien de Nederlandse publieke investeringen sinds de jaren »70 zijn gedaald. In de context van het aangekondigde onderzoek naar een investeringsfonds vraagt de Afdeling aandacht voor de vormgeving van het fonds, zoals de vraag hoe het fonds zal worden gevuld, hoe het zich verhoudt tot private investeringen, de afbakening tussen consumptieve en investeringsuitgaven, en de verhouding tot de Nederlandse en Europese begrotingskaders.

Het kabinet heeft in de Miljoenennota aangekondigd dat er de komende tijd onderzoek plaatsvindt, zowel in het kader van een brede groeiagenda als specifiek over hoe het toekomstige verdienvermogen kan worden versterkt door middel van een investeringsfonds. De aspecten waar de Afdeling aandacht voor vraagt verdienen ook in de ogen van het kabinet reflectie en zullen in het onderzoek worden betrokken.

Daarnaast adviseert de Afdeling om de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte te verzoeken om te verkennen of elementen van een kapitaaldienst, respectievelijk een batenlastenstelsel, als onderdeel van de rijksbegroting, (kapitaal)investeringen kunnen bevorderen in de afweging tussen de verschillende categorieën van uitgaven, binnen de kaders van het trendmatig begrotingsbeleid. Het opnemen van een overheidsbalans in de Miljoenennota acht de Afdeling in dit licht een positieve ontwikkeling

Volgens het kabinet is het een waardevolle traditie dat de Studiegroep Begrotingsruimte zelf haar agenda bepaalt, te meer omdat de Studiegroep niet het huidige, maar het volgende kabinet adviseert. Dit neemt niet weg dat het kabinet dit verzoek van de Afdeling graag heeft doorgegeven aan de voorzitter van de Studiegroep Begrotingsruimte.

De Afdeling vraagt in het kader van maatschappelijke transities ook aandacht voor de bestedingsruimte van huishoudens, aangezien de vrije bestedingsruimte van huishoudens bijdraagt aan de wendbaarheid en schokbestendigheid van huishoudens. In Nederland is deze vrije bestedingsruimte volgens de Afdeling beperkt, ook in internationaal opzicht. In dat kader noemt de Afdeling ook de toegenomen collectieve lasten. De Afdeling geeft in overweging onder meer nader te onderzoeken in welke mate een herijking van bestaande collectieve arrangementen, in dit licht bezien, gewenst is.

Het kabinet onderschrijft het belang van bestedingsruimte van huishoudens. Daarom neemt het kabinet maatregelen. Bovenop eerdere maatregelen om de lasten te beperken, bevat deze Miljoenennota 3 miljard aan structurele lastenverlichtende maatregelen voor huishoudens. Met deze maatregelen profiteren huishoudens meer van de gunstige economische situatie. Tegelijkertijd hangt het niveau van belastingen en premies, zoals in de Miljoenennota verwoord, samen met het niveau van publieke uitgaven. Nederland kent op veel terreinen hoogwaardige publieke voorzieningen, en dat draagt bij aan de brede welvaart. Goed onderwijs, goede en toegankelijke zorg en uitgebreide sociale zekerheid dienen immers te worden gefinancierd door belastingen, en dat geldt ook voor de eerder genoemde (kapitaal)investeringen. Een structureel hoog niveau van overheidsuitgaven kan niet samengaan met een structureel laag niveau van collectieve lasten. Overigens onderschrijft het belang van de bestedingsruimte van huishoudens ook het belang van het verdienvermogen: (toekomstige) productiviteitsgroei zorgt immers voor meer ruimte voor inkomensstijging.

De Afdeling vraagt in de context van de bestedingsruimte van huishoudens ook aandacht voor marginale druk, en beveelt aan in de Miljoenennota en in beleidsanalyses van het CPB, zoals MEV, CEP en doorrekening van regeerakkoorden en verkiezingsprogramma's, standaard een rapportage van de marginale druk op te nemen.

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat het in beeld brengen van de marginale druk belangrijk is om een goede afweging te kunnen maken over de verschillende doelstellingen in het inkomensbeleid. Om die reden rapporteert het kabinet standaard over de marginale druk in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tevens worden er met enige regelmaat onderzoeken naar de marginale druk uitgevoerd.²³ Zo voert het kabinet momenteel op verzoek van de Tweede Kamer een onderzoek uit naar de marginale druk. De resultaten van dit onderzoek zullen op de korte termijn naar buiten worden gebracht. Het kabinet gaat

²³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, vergaderjaar 2016–2017, 34 552, nr. 80.

echter niet over de wijze van rapporteren door het CPB; het CPB is immers onafhankelijk en maakt hier zelfstandig een afweging in.

4. Wenselijke structuurveranderingen: armoedebeleid en leven lang leren en ontwikkelen

a. Met armoede en inkomen samenhangende problematiek

Ondanks de vele herverdelingsmaatregelen blijft de armoede in Nederland nog steeds omvangrijk. Daarnaast neemt het probleem van werkende armen toe. Om dit te kunnen veranderen is een fundamentele aanpassing van de structuur wenselijk.

Bij de problematiek die samenhangt met armoede en inkomen, zijn met name de uitvoeringskracht van de overheid, het «doenvermogen» van de burger en het draagvlak van belang. De Afdeling waardeert de doorgaande overheidsinzet op dit gebied,²⁴ maar merkt op dat een onderliggende visie en analyse grotendeels ontbreken. Met de onderstaande analyse probeert de Afdeling een bijdrage te leveren om deze problematiek te agenderen. Het blijkt dat belangrijke structuuraanpassingen in het bijzonder voor lage inkomens moeilijk zijn. Daarom is specifieke aandacht voor deze groep gewenst.

Per saldo leiden de herverdelingsmechanismen tot een beperkte inkomensongelijkheid in Nederland. In internationaal perspectief is armoede een relatief beperkt probleem. In aantallen is het probleem in Nederland echter fors: in 2017 leefden zo'n 939.000 mensen in armoede, volgens de definitie van het SCP. Maar ook volgens andere definities leeft een aanzienlijk gedeelte van de Nederlandse bevolking in armoede. Volgens het NIBUD konden 660.000 mensen enkel voorzien in hun basisbehoeften, terwijl 980.000 mensen moesten rondkomen van «niet veel, maar toereikend». Naast de mensen die in armoede leven, heeft een groot deel van de bevolking moeite om rond te komen, namelijk 38% van de bevolking (cijfers 2018; in 2015 was dit nog 45%). Dit betreft ook huishoudens die een laag modaal inkomen hebben. Er zijn 227.000 huishoudens die langdurig leven van een laag inkomen. Dit komt met name door hoge vaste lasten, weinig inkomsten, dan wel een inkomensdaling door een gebeurtenis.²⁵ Eén op de vijf huishoudens heeft risicovolle of problematische schulden.²⁶

Hoewel het na de economische crisis beter gaat en het aantal mensen dat in armoede leeft, is gedaald,²⁷ merkt het SCP op dat een steeds groter deel van de werkenden in armoede leeft.²⁸ De vraag is wat daarvan de oorzaken zijn. Armoede onder fulltime werkenden met een vast contract komt weinig voor. Juist bij flexwerkers, bij «schijnzelfstandigen» en bij mensen die in deeltijd werken, komt relatief vaak armoede voor. Ook de achterblijvende groei van loon en inkomen ten opzichte van stijgende (vaste) lasten, zorgt voor een toename van de armoede onder werkenden.

Het lage inkomen van burgers wordt vaak aangevuld met een tegemoetkoming van de overheid. Er worden meer dan 7 miljoen toeslagen verstrekt door de Belastingdienst; in totaal betreft het meer dan € 14,5

²⁴ Zie de opdracht van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen (MJN 2019), maar ook de «Brede Schuldenaanpak».

²⁵ NIBUD, Financiële problemen 2018, Geldzaken in de praktijk 2018–2019 deel 1, Utrecht 2019. Het NIBUD heeft in een representatieve steekproef aan burgers zelf gevraagd of ze goed of niet goed kunnen rondkomen.

²⁶ DIVOSA, Factsheet Armoede en schulden in Nederland, 2017.

²⁷ Van 1,2 miljoen mensen in 2013 naar 939.000 mensen in 2017.

²⁸ SCP, Als werk weinig opbrengt, Den Haag 2018.

miljard.²⁹ Deze toeslagen komen volgens het CBS (2015) terecht bij ongeveer 57% van de huishoudens in Nederland. Daarmee is duidelijk dat niet alleen de laagste inkomens in Nederland voor een toeslag in aanmerking komen. Zo kan vanaf 2020 een tweepersoonshuishouden tot een belastbaar inkomen van € 70.000 nog in aanmerking komen voor (een klein bedrag) aan kindgebonden budget. Voor een alleenstaande ouder is dit het geval tot een belastbaar inkomen van € 100.000.³⁰

De inkomensafhankelijke tegemoetkomingen hebben ook minder gunstige effecten. Zo noemen DIVOSA en enkele gemeenten de (vormgeving van de) toeslagen een belangrijk probleem bij het tegengaan van armoede.³¹ Niet alleen omdat deze leiden tot het rondpompen van geld, maar ook tot veel ingewikkelde regels. Deze regels zijn misschien op zichzelf staand wel te begrijpen, maar niet valt uit te sluiten dat zij elkaar tegenwerken. Zoals de Nationale ombudsman eerder heeft aangegeven is het inkomen van burgers met lage inkomens daarmee een kwetsbaar geheel. Een fout (van de betrokkene of van de uitvoerder) is snel gemaakt als het inkomen bestaat uit tien inkomenselementen afkomstig van zeven instanties, waarvoor achttien formulieren per jaar moeten worden ingediend en tachtig betalingen moeten worden verricht.³² De groep werkenden die gedurende een jaar met wijzigingen te maken heeft,³³ ondervindt veel problemen.

Voor veel burgers is dit systeem van inkomensafhankelijke regelingen niet inzichtelijk en ingewikkeld. Zeker in combinatie met een beperkte zelfredzaamheid³⁴ en beperkt «doenvermogen», lopen zij het risico op vergissingen. Dergelijke vergissingen kunnen tot een hoge terugvordering leiden. De lagere inkomens lopen het grootste risico om een hoog bedrag terug te moeten betalen, want zij hebben immers ook het meest ontvangen. Deze terugvordering wordt ingesteld als de toeslag «definitief» wordt. Dat is vaak (meer dan) een jaar nadat een voorschot voor een toeslag is ontvangen, waardoor het teveel ontvangene in veel gevallen al is uitgegeven.

Een dergelijk stelsel heeft ook effect op de overheid zelf. Als uitvoerder van de toeslagen is dat de Belastingdienst. Voor de Belastingdienst geldt dat er altijd een spanningsveld bestaat tussen de rechtmatigheid van het verstrekken van tegemoetkomingen, en de (verwachte) dienstverlening. Burgers hebben aan de ene kant snel een toeslag – in de vorm van een voorschot – nodig om de huur of de kinderopvang te betalen. Aan de andere kant kan de Belastingdienst in die korte periode nog niet vaststellen of er daadwerkelijk recht bestaat op (het voorschot voor) een toeslag, terwijl de samenleving dat wel van de Belastingdienst verwacht.

De vraag is of het beoogde doel van de toeslagen nog wel wordt bereikt. Toeslagen kunnen het bijeffect hebben dat ze bijdragen aan de financiële onzekerheid van huishoudens, terwijl ze het doel hebben inkomens te ondersteunen.³⁵ Zo is opvallend dat mensen – mogelijk vanwege die

²⁹ Geraamd, 2019.

³⁰ Kamerstukken II 2017/18, 35 010, nr. 3, blz. 2.

³¹ SCP, Als werk weinig opbrengt, Den Haag 2018.

³² Dit betreft een alleenstaande met twee kinderen, een parttimebaan, een huurhuis en een aanvullende bijstandsuitkering. (Nationale ombudsman, Invorderen vanuit het burgerperspectief, rapportnummer 2019/005, Den Haag 2019).

³³ Bijvoorbeeld door meer of minder te gaan werken, van baan te wisselen of tijdelijk geen werk te hebben.

³⁴ Volgens de Algemene Rekenkamer telde Nederland in 2016 2,5 miljoen laaggeletterden.

³⁵ Algemene Rekenkamer, Toeslag terugbetalen, Den Haag 2019.

onzekerheid – geen toeslag aanvragen. Het niet-gebruik van toeslagen is fors (bijvoorbeeld 12% voor het kindgebonden budget³⁶).

Een vergaande vereenvoudiging,³⁷ in combinatie met aanpak van het belastingstelsel, ligt in de rede. Al eerder heeft de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen hiervoor in haar rapport behartenswaardige aanbevelingen gedaan.³⁸ Deze voorzien in een ingrijpende aanpassing van het belasting- en toeslagenstelsel. De kern daarvan is – kort en goed – grondslagverbreding en tariefsverlaging waarbij toeslagen en tarief zoveel mogelijk tegen elkaar worden weggestreept, behalve voor de laagste inkomens. Daarnaast moet de verdeling van de marginale druk evenwichtiger worden gemaakt. Zolang het huidige ingewikkelde stelsel met inkomensafhankelijke regelingen nog blijft bestaan, is het van belang dit stelsel voor burgers meer inzichtelijk te maken en in het bijzonder de mensen die minder zelfredzaam zijn te ondersteunen bij het beheer van hun budget.

b. Leven lang leren en ontwikkelen

Ingrijpende veranderingen op de arbeidsmarkt leiden ertoe dat ook een structuuraanpassing noodzakelijk is in de richting van «het leven lang leren en ontwikkelen».³⁹ Het bestaande onderwijsstelsel – dat gericht is op het voorzien in een startkwalificatie – is niet meer afdoende, omdat iedere burger gedurende het arbeidsleven zich regelmatig zal moeten bij- en omscholen.⁴⁰ Deze structuuraanpassing is essentieel voor het op langere termijn kunnen blijven behouden van werk en inkomen voor werkenden. Het speelt ook een rol bij de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd, omdat bevordering van duurzame inzetbaarheid daarvoor een voorwaarde is.⁴¹ Bij deze structuuraanpassing zijn met name de uitvoeringskracht en de verkokering van de overheid, het «doenvermogen» en de flexibiliteit van de burger van belang.

Het onderwerp «leven lang leren en ontwikkelen» is momenteel belegd bij de Ministeries van OCW⁴² en SZW. OCW is vooral gericht op het initiële onderwijs, terwijl SZW het onderwerp leven lang ontwikkelen grotendeels heeft belegd bij de sociale partners, voor wie dit decentraal voorwerp is van onderhandelingen bij het cao-overleg. In veel cao's (maar lang niet alle) is op dit moment voorzien in (opleidings- en ontwikkelings) fondsen, waarvan door individuele werkgevers en werknemers op vrijwillige basis gebruik kan worden gemaakt.⁴³ In de praktijk blijven deze fondsen echter onderbenut. Het systeem bevat vooralsnog onvoldoende stimulans om de geboden faciliteiten voldoende te benutten.⁴⁴

De problematiek wordt reeds jarenlang erkend in adviezen van adviesorganen.⁴⁵

³⁶ Kamerstukken II 2018/19, 30 982, nr. 46.

³⁷ Ook van begrippen (inkomen, vermogen, en huishouden) die in de sociale zekerheid, toeslagen en belastingen, voorkomen.

³⁸ Rapport Commissie Van Dijkhuizen (2013). Kamerstukken II, 2012/13, 33 447, nr. 2.

³⁹ Zie ook het advies van de Afdeling inzake de MJN 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr.4.

⁴⁰ Zie ook punt 5 van de Brede Heroverwegingen.

⁴¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 223, nr. 4, p. 7.

⁴² Zie ook de (concept)voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, p. 23.

⁴³ Daarnaast bestaat er (thans nog) een fiscale aftrek voor scholingskosten. Deze komt in de toekomst te vervallen (in de plaats daarvan komt het Stap-budget).

⁴⁴ Dat komt ook omdat de regelingen nogal eens inflexibel zijn (zo verliest de werknemer veelal zijn aanspraken als hij gaat werken in een andere sector).

⁴⁵ SER, Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan, een richtinggevend advies, Advies 17/04, Den Haag: SER 2017; Onderwijsraad, Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel, Stand van educatief Nederland 2019, paragraaf 3.6.

Het huidige kabinet heeft in 2018 en 2019 verschillende Kamerbrieven over «leven lang leren» uitgebracht. Daarbij is een meerjarig actiegericht programma gestart, waarbij onder meer individuele leer- en ontwikkelrekeningen zullen worden gestimuleerd in overleg met de sociale partners. Ook zal een publiek individueel leer- en ontwikkelbudget beschikbaar worden gesteld (het Stap-budget), dat wordt gefinancierd uit de afschaffing van de fiscale aftrek van scholingsuitgaven.⁴⁶

Ondanks een diversiteit aan aangekondigde maatregelen is er echter nog geen sprake van een samenhangend beleid waarin duidelijk regie wordt gevoerd. Het ontbreekt aan een structuur waarin het leven lang ontwikkelen wordt ingebed. Aan dit beleid wordt bovendien onvoldoende urgentie gegeven, waardoor het moeizaam van de grond komt. Er bestaan goede argumenten om op dit gebied een zwaardere verantwoordelijkheid aan de overheid toe te kennen.

Het leven lang ontwikkelen is een doel dat voor de werknemers en werkgevers meestal niet op de korte, maar op middellange termijn van belang is, waardoor zij onvoldoende worden geprikkeld om zich hiervoor uit zichzelf in te zetten. Daarbij speelt de gemiddeld afgenomen duur van arbeidsrelaties een rol.⁴⁷ Een werkgever zal veelal wel uit zichzelf investeren om een werknemer bij te scholen voor het eigen werk. Omscholing, waarbij een werknemer onderwijs volgt ten behoeve van werk buiten zijn huidige vakgebied, is echter minder direct in het belang van de werkgever. Dergelijke omscholing wordt echter wel steeds belangrijker. Daarnaast speelt de vraag hoe de overheid actief kan bijdragen aan omscholing in de juiste richting, zodat toekomstige werkloosheid wordt voorkomen en aan wijzigende behoeften op de arbeidsmarkt adequaat wordt tegemoet gekomen. Dit alles brengt de noodzaak mee tot een actiever overheidsoptreden op dit terrein.

Een grotere verantwoordelijkheid van de overheid op dit gebied betekent niet dat de overheid de rol van werkgevers en werknemers moet overnemen. Ook de (leer)cultuur bij werkgevers en werknemers zal moeten veranderen.⁴⁸ Zo strekt de verplichting van werkgevers om scholing te bevorderen⁴⁹ zich nog niet uit tot scholing voor toekomstige werkzaamheden buiten de onderneming en ontbreekt een complementaire verplichting voor werknemers om aan de eigen ontwikkeling te werken. De huidige instrumenten zijn ook niet altijd voldoende gericht. Zo dient naar huidig recht de werkgever bij ontslag aan de werknemer een transitievergoeding te betalen,⁵⁰ maar de besteding van deze vergoeding is – in tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden – niet gekoppeld aan maatregelen om de aanpassing naar ander werk te bevorderen, zoals het bekostigen van scholing. Ook dienen leerrechten structureel ontwikkeld te worden, zodat die uitstijgen boven de huidige lappendeken van onsamenhangende en tijdelijke subsidieregelingen. Ten behoeve daarvan zou geput kunnen worden uit een toekomstig investeringsfonds. Een structurele voorziening voor leerrechten past goed in de thema's die in dat kader in de MJN zijn genoemd (kennis, R&D, innovatie).⁵¹

⁴⁶ Kamerstukken II 2018/19, 30 012, nrs. 92, 111 en 120.

⁴⁷ Ook het tussenrapport van de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap) stelt: «Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om ervoor te zorgen dat het belang van een goed opgeleide en toegeruste beroepsbevolking wordt geborgd, ... ». Discussienota «In wat voor land willen wij werken», www.reguleringvanwerk.nl, Den Haag: 2019, p. 10.

⁴⁸ Zie ook Panteia, Knelpunten Leven Lang Ontwikkelen, Zoetermeer 2019.

⁴⁹ Artikel 7:611a Burgerlijk Wetboek.

⁵⁰ Artikel 7:673 Burgerlijk Wetboek.

⁵¹ MJN, p. 19.

Zo kan de overheid een helder beeld ontwikkelen van de vorm en de inhoud van de bij- en omscholingsmogelijkheden en daaraan verbonden rechten en plichten en deze een bestendige geïnstitutionaliseerde plaats geven in het wettelijk stelsel om aan het leven lang ontwikkelen een minder vrijblijvend karakter te geven.

De overheid zou ook een zwaardere rol kunnen krijgen bij het aanzetten van werkgevers en werknemers om hun eigen verantwoordelijkheid inhoud te geven. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door op regionaal niveau actief sociale partners te betrekken bij de bij- en omscholing met het oog op de te verwachten werkgelegenheid op langere termijn. Ook zou meer preventief een actief beleid kunnen worden gevoerd richting werkgevers en werknemers om tijdig omscholing te bevorderen indien te verwachten valt dat een sector in de toekomst minder werkgelegenheid zal bieden.⁵²

Een grotere verantwoordelijkheid van de overheid voor het leven lang ontwikkelen brengt ook de vraag mee naar de rol van de overheid bij de financiering daarvan. Voorop staat dat werkgevers en werknemers, alsook zelfstandigen en hun opdrachtgevers, ieder zelf het nodige kunnen en moeten bijdragen aan de bekostiging van scholing. De financiële mogelijkheden van de overheid zijn beperkt en de cumulatie van collectieve arrangementen is reeds zodanig dat met inzet van overheidsmiddelen zeer behoedzaam dient te worden omgegaan. Dit brengt mee dat deze met name moeten worden ingezet waar de nood het hoogst is, ten behoeve van partijen die de kosten minder goed zelf kunnen dragen. Concreet betekent dit dat de overheid zich in eerste instantie zou moeten richten op het bevorderen van de scholing van personen met een lage tot middelbare opleiding en gericht op de sectoren waar voor de toekomst behoefte aan geschoolde arbeid wordt voorzien.⁵³

Te verwachten valt bijvoorbeeld dat in de toekomst (nog) minder administratieve functies beschikbaar zullen zijn in verband met de toenemende automatisering. Derhalve zal de overheid gericht moeten werken aan bij- en omscholing voor mensen met administratieve opleidingen ter voorbereiding op die sectoren waar de vraag naar verwachting wel groot zal zijn, zoals de zorg en het onderwijs. Daarnaast kan behoefte bestaan aan specifieke vakmensen, bijvoorbeeld in de bouw. Bekostiging van bij- en omscholingsprogramma's voor de meest kwetsbare groepen in de richting van sectoren en beroepen waar de grootste behoefte aan personeel bestaat, kan verschillende behoeften met elkaar verenigen en de overheid niet alleen geld kosten (voor de opleidingen), maar ook besparen (voor bijvoorbeeld uitkeringen).

Een volgende vraag is welke instellingen het leven lang ontwikkelen moeten aanbieden. Het publiek bekostigde onderwijs heeft nu geen wettelijke taak op dit gebied. In de toepasselijke regelingen voor middelbaar en hoger onderwijs zou kunnen worden voorzien in een uitdrukkelijke rechtsgrondslag voor het verzorgen van post-initieel onderwijs. Dat betekent echter niet dat het gesubsidieerde onderwijs een monopolie op dit gebied zou moeten krijgen. Veel bij- en omscholing kan ook goed worden georganiseerd door particuliere aanbieders. Beide mogelijkheden kunnen in beginsel naast elkaar bestaan.

De Afdeling advisering beveelt aan om met het oog op een volgende kabinetsperiode, naast hetgeen het huidige kabinet al in gang heeft gezet, nu al verdergaande structurele maatregelen voor te bereiden op het

⁵² Bijvoorbeeld in de detailhandel en de administratieve dienstverlening.

⁵³ De uitwerking van de motie Wiersma c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 45) is hiervoor een eerste aanzet.

gebied van leven lang leren en ontwikkelen. In dat kader zou ook gezien moeten worden in hoeverre ook het initieel onderwijs aanpassingen behoeft, om daarbinnen reeds condities voor een leven lang ontwikkelen te versterken. In het bijzonder dient gedacht te worden aan het beroeps-onderwijs, dat gekenmerkt wordt door een strakke kwalificatiestructuur. Deze is mogelijk te zeer geënt op huidige beroepen, die het risico lopen dat daar op afzienbare termijn minder vraag naar bestaat. Hieraan dient een hogere urgentie te worden toegekend dan tot nu toe het geval is.⁵⁴

4. Wenselijke structuurveranderingen

De Afdeling schetst in haar advies twee voorbeelden van gewenste structuurveranderingen, namelijk armoedebelief en leven lang leren en ontwikkelen. Bij de problematiek die samenhangt met armoede en inkomen zijn volgens de Afdeling met name de uitvoeringskracht van de overheid, het «doenvermogen» van de burger en het draagvlak van belang. De Afdeling waardeert de doorgaande overheidsinzet op dit gebied, maar merkt op dat een onderliggende visie en analyse groten-deels ontbreken. De Afdeling presenteert een analyse om een bijdrage te leveren aan deze problematiek. Daarbij vraagt de Afdeling aandacht voor verschillende aspecten, waaronder de rol van toeslagen en de overheid zelf.

Het kabinet heeft, zoals de Afdeling aangeeft, oog voor armoede- en schuldenproblematiek, en zet erop in om, samen met gemeenten, de situatie van mensen die met deze problematiek te maken hebben te verbeteren. Dit gebeurt onder andere met de uitvoering van de Brede Schuldanaanpak. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk op het een groot deel van het beleidsterrein van schulden en armoede, en het kabinet werkt continu aan de juiste voorwaarden voor een goede uitvoering van dit beleid. Zo heeft het kabinet-Rutte II € 85 miljoen structureel beschikbaar gesteld aan gemeenten om kinderarmoede tegen te gaan. Recent zijn de ambities op dit gebied opnieuw bekrachtigd.⁵⁵ Dit kabinet heeft daarnaast € 80 miljoen beschikbaar gesteld waarmee gemeenten hun beleid omtrent het voorkomen en bestrijden van schulden en armoede kunnen verbeteren. Armoede en schulden hebben vaak een complexe combinatie van oorzaken; een grote stelselwijziging die deze oorzaken tegelijk aanpakt is niet eenvoudig in te richten en door te voeren. Met de aangekondigde aanpassingen in de Wajong en de Participatiewet (o.a. als onderdeel van het «Breed Offensief») moet het voor kwetsbare groepen lonender worden om (meer) te gaan werken. Ook toeslagen spelen een rol in deze kwestie. Het kabinet ziet met interesse uit naar de aanbevelingen die uit het IBO Toeslagen naar voren komen, dat ook kijkt naar fundamentele verbeteringen voor de lange termijn. Momenteel loopt ook een onderzoek naar de gemeentelijke toeslagen. De resultaten hiervan kunnen tevens meegenomen worden in toekomstige aanpassingen voor een goed functionerend stelsel.

De Afdeling vraagt ook aandacht voor «leven lang leren en ontwikkelen», en de noodzaak hiervoor in het licht van veranderingen op de arbeidsmarkt. De Afdeling beveelt aan om met het oog op een volgende kabinetsperiode, naast hetgeen het huidige kabinet al in gang heeft gezet, nu al verdergaande structurele maatregelen voor te bereiden op het gebied van leven lang leren en ontwikkelen. In dat kader zou ook gezien moeten worden in hoeverre ook het initieel onderwijs aanpassingen

⁵⁴ In de recente Kamerbrief van 3 juni 2019 blijkt het kabinet nog niet ver te zijn gevorderd met concretisering van de eerder aangekondigde initiatieven, Kamerstukken II 2018/19, 30 012, nr. 111.

⁵⁵ Kamerstukken II 2018/2019, 24 515, nr. 484.

behoeft, om daarbinnen reeds condities voor een leven lang ontwikkelen te versterken. In het bijzonder dient gedacht te worden aan het beroeps-onderwijs, dat gekenmerkt wordt door een strakke kwalificatiestructuur, die mogelijk te zeer geënt is op huidige beroepen, die het risico lopen dat daar op afzienbare termijn minder vraag naar bestaat.

Het kabinet deelt de aandacht van de Afdeling voor leven lang leren, en heeft hier verschillende maatregelen voor genomen, zoals de Afdeling in zijn analyse aangeeft. Dit onderwerp krijgt dan ook aandacht in de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, waarin de werkgroep «Talenten benutten op de arbeidsmarkt» onderzoekt hoe de talenten van de Nederlandse bevolking beter benut kunnen worden. Het op peil houden van de vaardigheden en de inzetbaarheid van mensen gedurende hun werkzame leven is daarbij een aanknopingspunt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij de Miljoenennota 2020 en adviseert daarmee rekening te houden voordat deze bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Slotformaliteiten

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2020 op dinsdag 17 september 2019 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra