



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

de Koningin

**Directie Begrotingszaken**

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

**Inlichtingen**

Clement van de Coevering

T 070-3427547

F 070-3427946

c.r.coevering@minfin.nl

**Ons kenmerk**

BZ/2012/577M

**Uw brief (kenmerk)**

**Bijlagen**

Datum 14 september 2012

Betreft Nader rapport over de Ontwerp-Miljoenennota 2013

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 4 september 2012, nummer 12.001988, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemde Ontwerp-Miljoenennota 2013 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2012 No. W06.12.0309/III, bied ik u hierbij aan.

De Ontwerp-Miljoenennota 2013 geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De adviezen en suggesties van de Raad zullen hieronder worden besproken. Het kabinet wil echter beginnen met het uitspreken van zijn welgemeende waardering voor het Raadsadvies.

### **1. Schokbestendigheid**

De Raad constateert dat Nederland met de uitvoering van het regeerakkoord in combinatie met het begrotingsakkoord voor 2013 voldoet aan de in Europees verband gestelde 3 procentgrens voor het begrotingstekort. Terecht wijst de Raad er op dat voor een herstel van duurzame overheidsfinanciën de komende jaren meer nodig zal zijn en dat dit hand in hand dient te gaan met beslissingen om het aanpassings- en groeivermogen van Nederland te versterken. Een veerkrachtige economie genereert de noodzakelijke groei en is beter in staat mogelijke schokken te absorberen waardoor de kans dat de overheid de schok moet opvangen wordt verkleind. Bovendien dienen de collectieve arrangementen teruggeschaald te worden op een kleinere omvang van de economie als gevolg van de crisis en een lagere verwachte groei door de vergrijzing.

Het kabinet onderschrijft deze benadering, die ook vervat is in het Begrotingsakkoord 2013 dat onder bijzondere en moeilijke omstandigheden is gesloten met de parlementaire fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie. Door de 12 miljard euro aan maatregelen die in 2013 effect zullen hebben, verbetert het begrotingstekort naar verwachting tot 2,7 procent van het bbp. Hiermee is een essentiële stap gezet in het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Ook bevat het akkoord structurele maatregelen op het terrein van de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de zorgsector die de schokbestendigheid en veerkracht vergroten zodat Nederland ook in de toekomst tot de meest welvarende landen kan blijven behoren. Verdere stappen zijn echter noodzakelijk

zodat de financiële sector, huishoudens en bedrijven in de toekomst flexibel kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en groeikansen kunnen benutten. Om te voorkomen dat de overheidsfinanciën hierbij een belemmering vormen, moeten met name collectieve arrangementen aangepast worden aan de nieuwe werkelijkheid. Met betrekking tot de AOW zijn hiervoor in het Begrotingsakkoord besluiten genomen. De zorgkosten daarentegen bevinden zich nog steeds op een onhoudbaar pad; daarom besteedt hoofdstuk 1 veel aandacht aan de voorstellen van de Taskforce Zorg om de groei van de uitgaven te beperken en beter beheersbaar te maken.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
BZ/2012/577M

De Raad wijst er terecht op dat Nederland, met een open economie, beperkte thuismarkt en beperkte internationale beïnvloedingsmogelijkheden, sterk afhankelijk is van wat om ons heen gebeurt. Een keuze voor Europa is er daarom in ieder geval ook een van 'welbegrepen eigenbelang'. Europese coördinatie is zo bezien van belang omdat het Nederland een mogelijkheid geeft om invloed uit te oefenen op, voor Nederland essentiële, beleidskeuzes elders in Europa, alsmede, via Europa, elders in de wereld. Het kabinet heeft zich om deze redenen actief opgesteld in de discussies en besluitvorming om de Europese schuldencrisis te beteugelen. Het kabinet is voor het financieel ondersteunen van eurolanden zolang deze hulp gekoppeld is aan noodzakelijke economische hervormingen en bezuinigingen om deze landen weer op een duurzaam groeipad te krijgen. Om deze conditionaliteit zo stevig mogelijk te verankeren heeft het kabinet zich hard gemaakt voor een belangrijke rol van het IMF bij het bestrijden van de crisis, aangezien het Fonds een grote staat van dienst heeft op dit gebied. Het kabinet ondersteunt de constatering van de Raad dat samenwerking in Europees verband de mogelijkheid biedt om in een beheerst proces uit de crisis te komen en de kosten daarvan te beperken. Maatregelen op Europees niveau vormen een essentiële voorwaarde voor de schokbestendigheid van Nederland.

## **2. De Europese omgeving**

De Raad onderschrijft de kabinetsanalyse dat de crisis nog niet onder controle is, door de negatieve dynamiek tussen overheden en banken in de eurolanden, waarbij onzekerheid over de solvabiliteit van de één leidt tot problemen bij de ander, en vice versa.

### **2.1 Herstel van overheidsfinanciën en bankbalansen**

Het kabinet onderschrijft de constatering van de Raad dat de financiën van overheden en de balansen van banken op orde gebracht moeten worden en dat dit proces bij voorkeur op beheerste wijze plaats moet vinden. De gecreëerde vangnetten in de vorm van het tijdelijke noodfonds EFSF en het permanente noodfonds ESM, evenals de crisismaatregelen van de ECB, spelen een belangrijke rol in de ondersteuning van een beheersbaar proces. De Raad stelt terecht dat steun alleen effectief is als het perspectief biedt op herstel van een gezonde uitgangssituatie. De Raad constateert met zorg dat sprake lijkt te zijn van een aanpak waarbij telkens niet meer dan het datgene wordt gedaan dat nodig is om een verdere escalatie van de crisis op korte termijn te voorkomen. Het kabinet is van mening dat de afgelopen jaren zeer grote vooruitgang is geboekt onder vaak moeilijke omstandigheden. Niet alleen is het crisisinstrumentarium verstevigd en uitgebreid, ook zijn cruciale stappen gezet om nieuwe crises in de toekomst te voorkomen, bijvoorbeeld door betere Europese afstemming van het financieel-

economische beleid en de Basel III voorschriften die hogere buffereisen stellen aan banken. **Directie Begrotingszaken**

**Ons kenmerk**  
BZ/2012/577M

## 2.2 Herhaling voorkomen

De Raad merkt op dat de afgelopen jaren reeds verschillende betekenisvolle stappen zijn gezet in de richting van een betere Europese afstemming van het financieel economisch beleid en wijst in dit verband onder andere op het zogenoemde 'six-pack', het Stabiliteitsverdrag en het 'two-pack', waarover nog onderhandeld wordt. Het kabinet onderschrijft de aanmoediging dat met gepaste voortvarendheid op de thans ingeslagen weg moet worden voortgegaan. Terecht stelt de Raad dat de beoogde maatregelen op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak moeten kunnen rekenen.

## **3. Nationale veerkracht**

### 3.1 De staat van de overheidsfinanciën

In navolging van de analyse in hoofdstuk 1 stelt de Raad dat Nederland sinds het uitbreken van de crisis armer is geworden en in hoge mate buffers heeft aangesproken om de klappen van de crisis op te vangen. De staatsschuld is opgelopen van rond 250 miljard euro (45 procent van het bbp) in 2008 naar rond 440 miljard euro (rond 70 van het bbp) in 2013 en deze groeit verder. De risico's voor de overheidsfinanciën zijn tegelijk sterk toegenomen. Een bijzondere gevoeligheid is gelegen in de vele garanties die de overheid heeft afgegeven (woningmarkt, banken, landen). De Raad acht het onvoldoende om, zoals in hoofdstuk 2 wordt uiteengezet, terughoudendheid bij het afgeven van nieuwe garanties en achterborgstellingen te betrachten. Het kabinet merkt in dit verband op dat maatregelen genomen zijn om verdere oploop tegen te gaan. Zo wordt het plafond van de Nationale Hypotheekgarantie stapsgewijs weer teruggebracht naar het niveau van voor de crisis; het garantieloket voor interbancaire leningen is gesloten en de uitstaande garanties worden geleidelijk afgebouwd. Niettemin kan niet altijd voorkomen worden dat juist in crisistijd garanties toenemen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de toename van de Europese garanties.

Terecht benadrukt de Raad dat voor de komende jaren en voor de langere termijn rekening moet worden gehouden met lagere economische groei. Hierdoor kan een onhoudbare situatie ontstaan als het begrotingstekort niet of te langzaam terugloopt, zoals ook naar voren kwam uit de analyse van de veertiende Studiegroep Begrotingsruimte (SBR). Collectieve arrangementen zullen aangepast moeten worden op de nieuwe groeigemiddelden. De Raad bepleit bij aanvang van de nieuwe kabinetsperiode afspraken te maken en beslissingen te nemen over tekortreductie. Dit om bestuurlijke duidelijkheid te creëren die een focus mogelijk maakt op houdbaarheid op langere termijn. Verder stelt de Raad dat het de komende jaren niet alleen mag gaan om het aanpassen van bestaande voorzieningen, maar dat ook recht gedaan moet worden aan de onontkoombare eisen van duurzaamheid, aan de nieuwe economische verhoudingen en aan de opgaven die er zijn uit hoofde van de demografische veranderingen. Het kabinet meent dat de analyse in hoofdstuk 1 de noodzaak laat zien tot verdere tekortreductie door een nieuwe kabinet. Ook worden in hoofdstuk 1 mogelijke hervormingsrichtingen benoemd. Het Begrotingsakkoord 2013 laat overigens zien dat het hierbij mogelijk is om een mix van korte- en lange termijnmaatregelen te nemen die de overheidsfinanciën duurzaam verbeteren en tegelijkertijd de economie versterken.

### 3.2 Stappen met directe effecten op de korte termijn

De Raad stelt dat de begroting in de jaren na 2013 in evenwicht moet worden gebracht en beveelt aan hierover bij de kabinetsformatie harde afspraken te maken. De verplichtingen die voortvloeien uit de Europese regels kunnen daarbij als minimumleidraad worden aangehouden. De Raad verwijst naar suggesties van de SBR om, gelet op de risico's van nieuwe, grote schokken, een ruime voorzichtigheidsmarge in te bouwen bij het hanteren van prognoses en te werken aan herstel van buffers. De Raad wijst ook op box 1.1, waarin aandacht wordt besteed aan de discussie over het tempo waarin de Nederlandse overheidsfinanciën weer op orde moeten komen. In dat verband wordt erop gewezen dat weliswaar negatieve bestedingseffecten optreden als gevolg van maatregelen die hieruit voortvloeien, maar dat deze effecten in een kleine open economie als de Nederlandse relatief beperkt zijn.

Met betrekking tot de zorguitgaven merkt de Raad op dat deze nu al 25 procent uitmaken van de totale publieke uitgaven en dat dit bij ongewijzigd beleid stijgt tot de helft in 2040. De Raad stelt voor de groei van de publieke uitgaven drastisch in te perken en merkt op dat aangenomen mag worden dat meer private zorguitgaven zullen worden gedaan waar dit niet meer collectief wordt gefinancierd. Het kabinet wijst in dit verband op de analyse van de Taskforce Zorg, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1, die verschillende beleidsopties presenteert die de zorg beter betaalbaar en de zorguitgaven beter beheersbaar maken. Het gaat er hierbij vooral om dat het collectief alleen betaalt voor gepaste zorg, dat zorg op de juiste plaats wordt verleend en dat betaalbaarheid de verantwoordelijkheid wordt van alle partijen.

### 3.3 Stappen op middellange termijn: structuuraanpassingen

De Raad constateert dat de noodzaak om collectieve arrangementen aan te passen aan de veranderde economische, demografische en budgettaire omstandigheden, impliceert dat op terreinen zoals de oudedagsvoorziening, gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs, cultuur en kinderopvang burgers en bedrijfsleven meer eigen verantwoordelijkheid zullen moeten dragen. Zij ligt volgens de Raad ook in het verlengde van de sociaal-culturele ontwikkelingen sinds de tijd toen deze voorzieningen tot stand kwamen: een aanzienlijke reële inkomensgroei, alsook een toename van het gemiddelde scholingsniveau en daarmee de mondigheid en zelfredzaamheid van burgers. Dit maakt het volgens de Raad noodzakelijk om ook feitelijk meer individuele financiële ruimte te bieden voor burgers en bedrijven op de vermelde terreinen. Verdere verhoging van de lastendruk om de onbalans tussen inkomsten en uitgaven bij de overheid te herstellen wordt dan ook afgeraden. Het kabinet merkt in dit verband op dat de lastenverzwaringen als gevolg van de btw-verhoging en vergroeningsmaatregelen tot en met 2015 geleidelijk worden teruggesluisd in met name de inkomstenbelasting, een structuurversterkende verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op (vervuilende) consumptie. De Raad onderschrijft daarnaast de analyse in hoofdstuk 1 dat de overheid burgers kan faciliteren hun vermogen effectiever in te zetten. Bij ontschotting van vermogensbestanddelen moet wel in ogenschouw worden genomen dat geld maar één keer kan worden uitgegeven. Het belastingstelsel speelt een belangrijke rol bij het bereiken van de hoofdlijnen van het Raadsadvies met betrekking tot economische groei, meer eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de voorzieningen die zij wensen en de betekenis van de collectieve lastendruk daarbij. De Raad brengt hierbij in

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
BZ/2012/577M

herinnering hetgeen hij eerder heeft opgemerkt over een herziening van het belastingstelsel zoals voorgesteld door de Studiecommissie Belastingstelsel. Het kabinet heeft zijn visie op het belastingstelsel uitgewerkt in de Fiscale agenda.<sup>1</sup> Daarbij is goed gekeken naar de adviezen van de Studiecommissie Belastingstelsel.<sup>2</sup> Het kabinet heeft verschillende stappen gezet om invulling te geven aan het advies van de Studiecommissie Belastingstelsel. Het pakket Belastingplan 2012 bevatte een eerste uitwerking van maatregelen uit de Fiscale agenda, zoals ook is toegelicht in het nader rapport bij het Belastingplan 2012. Dit jaar is in de Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013 onder andere een schuif van directe naar indirecte belastingen opgenomen, door de verhoging van het algemene btw-tarief en de gefaseerde terugsluis van de opbrengst hiervan via een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. In lijn met de Fiscale agenda is het pakket Belastingplan 2013 mede gericht op vereenvoudiging en fraude- en constructiebestrijding. Met de Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013 en het pakket Belastingplan 2013 worden belangrijke stappen gezet, zeker gelet op het feit dat het kabinet een demissionaire status heeft. Er zullen er nog verschillende volgen. Zo vindt er momenteel een internetconsultatie plaats van het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst. Daarnaast is op 24 januari de Verkenning loonsomheffing<sup>3</sup> aangeboden aan de Tweede Kamer. Het streven is om de Verkenning van de winstbox voor het herfstreces aan de Kamer te sturen. Om verdere scenario's van belastingherziening uit te werken heeft het kabinet in februari 2012 de Commissie Van Dijkhuizen ingesteld naar aanleiding van de Kamerbreed aangenomen motie Dijkgraaf.<sup>4</sup> Van deze scenario's moeten in elk geval tariefverlaging en vereenvoudiging van het stelsel deel uitmaken. In verband met de val van het kabinet streeft de commissie ernaar in oktober 2012 met een vervroegde rapportage te komen.

#### 4. Tot besluit

Terecht merkt de Raad op dat herstel van duurzame overheidsfinanciën meer vergt dan alleen het begrotingstekort terugbrengen onder de 3 procentgrens: bepalend voor herstel zijn de keuzen en beslissingen die de komende jaren gemaakt worden om het aanpassings- en groeivermogen van Nederland te versterken. De Raad stelt dat de Miljoenennota meer aandacht had kunnen hebben voor de behoefte aan breed gedragen initiatieven voor vernieuwing van onze economische bedrijvigheid en sociale infrastructuur, die passen bij de nieuwe werkelijkheid van de komende jaren. Gegeven zijn demissionaire status heeft het kabinet zich in de Miljoenennota vooral gericht op een analyse van de kwetsbaarheden van de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën, de reeds genomen maatregelen en een bespreking van de mogelijke oplossingsrichtingen. Hierbij laat het ook ruimte aan een nieuw kabinet om tot een nadere uitwerking en invulling te komen. Nederland heeft de afgelopen decennia overigens laten zien zich succesvol aan te kunnen passen aan nieuwe natuurlijke, sociale en economische omstandigheden. Met het oppakken van de in deze Miljoenennota beschreven uitdagingen zal een nieuwe kabinet grote stappen kunnen maken om dit ook in de toekomst te waarborgen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 32 740, nr. 9 en kamerstukken II, 2011/2012, 32 740, bijlage bij nr. 9.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33 000, nr. 58.

**Slotformaliteiten**

**Directie Begrotingszaken**

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2013 op dinsdag 18 september 2012 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

**Ons kenmerk**  
BZ/2012/577M

MINISTER VAN FINANCIËN

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.