



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De president van de Algemene Rekenkamer  
Postbus 20015  
2500EA Den Haag

**Directie Begrotingszaken**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen**

Myrthe de Jong

T 070-342 7364

F 070-3427946

[m.a.c.jong@minfin.nl](mailto:m.a.c.jong@minfin.nl)

**Ons kenmerk**

2016-0000156581

**Uw brief (kenmerk)**

Datum **23 SEP 2016**  
Betreft Reactie op het rapport naar de kosten en baten van de  
bezuinigingsmaatregelen

Geachte heer Visser,

Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw rapport over de kosten en opbrengsten van de saldoverbeterende maatregelen die in de jaren 2011 tot en met 2016 zijn uitgevoerd. Hierbij stuur ik u mijn bestuurlijke reactie op het rapport. Daarin zal ik eerst ingaan op de werking van het begrotingsbeleid, de reden voor de genomen maatregelen en de manier waarop de effecten hiervan in beeld zijn gebracht. Vervolgens zal ik reageren op uw aanbevelingen.

*Doelen van het begrotingsbeleid*

Het Nederlandse begrotingsbeleid kenmerkt zich door een focus op de middellange termijn. Er wordt gestreefd naar gezonde overheidsfinanciën door te sturen op de groei van de uitgaven en de beleidsmatige mutatie van de lastendruk. De hoogte hiervan wordt bij het Regeerakkoord afgesproken en vastgelegd in het uitgaven- en inkomstenkader. Op dat moment wordt ook op basis van de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) vooruit geblikt naar de verwachte ontwikkelingen van het EMU-saldo. Toch is gedurende de kabinetsperiode het EMU-saldo in principe geen richtpunt voor het beleid, maar 'slechts' de uitkomst van het sturen op uitgaven- en inkomstenkader en uiteraard de economische ontwikkeling. Op deze manier kunnen de overheidsfinanciën meebewegen met de conjunctuur.

De grote klap van de financiële crisis zorgde voor een forse verslechtering van de overheidsfinanciën. Omvangrijke maatregelen bleken noodzakelijk, zowel om de overheidsfinanciën weer gezond te maken als om te voldoen aan de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact. Het doet mij deugd dat in uw rapport wordt geconstateerd dat overheidsfinanciën sinds 2011 flink zijn verbeterd als gevolg van de maatregelen en de verbeterde conjunctuur. Bij ongewijzigd beleid zullen de overheidsfinanciën de komende jaren nog verder verbeteren, waardoor vanaf 2018 ook het structureel EMU-saldo en de EMU-schuld aan de normen van het Stabiliteits- en Groeipact voldoen. Op dat moment zijn de overheidsfinanciën conform de definitie uit uw rapport volledig op orde.

*Bezuinigingen en de economische effecten daarvan*

U vraagt terecht aandacht voor de effecten van de maatregelen om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. In totaal gaat het per saldo om bijna 50 miljard euro, ten opzichte van een situatie zonder aanvullend beleid, verdeeld over meerdere rondes van bezuinigingen. Een dergelijk groot bedrag heeft uiteraard grote gevolgen voor de samenleving. U stelt dat de opbrengsten en kosten van de geïmplementeerde maatregelen niet goed zijn vast te stellen. Voor de onzekerheid van de economische opbrengsten wijst u op zogenoemde 'uitverdieneffecten' en de interactie met de budgettaire effecten van andere ontwikkelingen (rente, olieprijs, etc), waardoor het ex-post niet goed mogelijk is om precies aan te geven wat een maatregel uiteindelijk heeft opgeleverd. Ik deel uw conclusie dat het niet mogelijk is om achteraf vast te stellen wat de precieze effecten van de maatregelen zijn geweest. Zoals de Rekenkamer zelf ook aangeeft is het moeilijk om het effect van een maatregel te scheiden van overige ontwikkelingen. Wij kunnen eenvoudigweg niet weten hoe Nederland er voor zou staan zonder deze maatregelen.

Om toch tot een zo goed mogelijke inschatting te komen wordt gebruik gemaakt van economische modellen. Deze modellen geven een schatting van de mate waarin bezuinigingen het begrotingstekort reduceren en van de mate waarin deze maatregelen op korte termijn via lagere bestedingen een negatief effect hebben op de economische groei. Op deze manier worden bestedingseffecten dus meegenomen in de besluitvorming. Al speelden tijdens de crisis ook vertrouwenseffecten een rol die niet eenvoudig te modelleren zijn.

Hoewel bestedingseffecten doorgaans tijdelijk zijn, kan langdurige vraaguitval doorwerken op de lange termijn economische groei. Dit speelt indien de ongebruikte kapitaalgoederenvoorraad veroudert, vaardigheden van werklozen verslechteren of wanneer jongeren niet of onder hun niveau aan het werk gaan. Achteraf heeft het CPB geconstateerd dat de vraaguitval vanwege de crisis niet heeft geleid tot permanent negatief effect op de groeicapaciteit van Nederland.

Maatregelen kunnen ook de structuur van de economie veranderen en daarmee een effect hebben op de lange termijn. Zo zorgen hogere belastingen voor minder arbeidsaanbod; deze hebben daarom een structureel negatief effect op de economische groei. Andersom hebben maatregelen als de verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling aan de leeftijdsverwachting juist een structureel positief effect op de economie. Ook deze structurele effecten worden door het CPB berekend en spelen een rol in de besluitvorming.

*Aanbevelingen*

Uw aanbevelingen richten zich op het beter in beeld brengen van informatie over de effecten van bezuinigingen en lastenverzwaringen. U noemt in de eerste plaats het verbeteren van het inzicht vooraf om tot betere besluitvorming te kunnen komen: inzicht in de budgettaire en maatschappelijke effecten en het effect op de economische ontwikkeling. U vraagt ook expliciet aandacht voor een brede doorrekening van het Regeerakkoord. En u noemt het verbeteren van het inzicht achteraf, onder meer door eerder aan de slag te gaan met gegevens verzamelen die nodig zijn voor een goede evaluatie.

Het belang van informatie over budgettaire en maatschappelijke effecten

onderschrijf ik volledig. Door te leren van het verleden kunnen we tot een efficiëntere allocatie van overheidsmiddelen komen. En dat geldt niet alleen voor bezuinigingen en lastenverzwaringen, maar voor alle (voorgenomen) beleidswijzigingen. Bij voorkeur is informatie over de effecten van beleidsmaatregelen reeds beschikbaar op het moment dat besluiten genomen worden (ex ante). Gevoerd beleid moet vervolgens uiteraard worden geëvalueerd om daar lessen uit te leren voor de toekomst(ex post).

**Directie Begrotingszaken**

**Ons kenmerk**  
2016-0000156581

In Nederland bestaat een groot aantal instrumenten en instituties die hier op een systematische manier aan bijdragen. Maatschappelijke kosten-batenanalyses brengen bij investeringsbeslissingen vooraf de verwachte kosten en baten in beeld. De doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB en de reeks Kansrijk van de planbureaus zorgen voor inschattingen van de effecten van een breed scala aan mogelijke beleidsmaatregelen. Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) gaan doorgaans in op de effectiviteit van het huidige beleid, en schetsen eveneens beleidsalternatieven en de voor- en nadelen daarvan. Departementen zijn verantwoordelijk voor het evalueren van het beleid op hun terrein, waaronder ook de subsidies en de belastinguitgaven. Voor al het gevoerde beleid is er de verplichting om periodiek een beleidsdoorlichting uit te voeren, waar de beschikbare kennis over de effecten van het beleid in wordt samengevat. Alle beleidsdoorlichtingen en ook de plannen van aanpak daarvan worden verzonden aan het parlement. Naast deze reguliere evaluaties worden er ook op verzoek van het parlement evaluaties uitgevoerd van beleid op actuele maatschappelijke thema's.

In uw aanbevelingen geeft u aan dat het wenselijk is om de effecten van bezuinigingen te evalueren. Ik wil er in dat verband graag op wijzen dat de effecten van bezuinigingen onderdeel zijn van het bestaande evaluatie-instrumentarium. In beleidsdoorlichtingen en in de meeste evaluaties wordt immers het behalen van de beleidsdoelstelling geëvalueerd. Als bezuinigingen ertoe leiden dat het beleid niet goed of in mindere mate bijdraagt aan de beleidsdoelstelling, komt dat in beleidsevaluaties aan de orde.

Waar de genoemde instrumenten de effecten van beleid periodiek en systematisch in beeld brengen, volgen ambtenaren en politici uiteraard het hele jaar door hoe beleidsmaatregelen uitpakken in de praktijk. Daartoe vinden werkbezoeken plaats en zijn er volop contacten met uitvoerders en (koepel)organisaties. Dat kan aanleiding geven tot bijstelling van beleid of beleidsvoornemens.

Toch is verdere verbetering van het inzicht in de effecten van maatregelen mogelijk en wenselijk. Ik zie met name ruimte voor verbetering in de kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties. Te veel evaluaties constateren dat er geen gefundeerde conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van het beleid. Om tot verbetering te komen, denk ik net als de Algemene Rekenkamer en de Studiegroep Begrotingsruimte dat het zinvol is om eerder in het beleidsproces vast te stellen welke gegevens nodig zijn om beleid goed te kunnen monitoren. Dan kunnen al bij de start van beleid of beleidswijzigingen deze gegevens worden verzameld, en zijn deze beschikbaar op het moment dat er wordt geëvalueerd. Een stap in deze richting is 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 van de beleidsaanpassing. Dat kan een handvat bieden om tijdig na te denken hoe de evaluatie moet worden ingericht.

**Directie Begrotingszaken**

Uiteindelijk is het verbeteren van de beleidsinformatie en onderbouwing van beleid een integraal onderdeel van het maken van beleid. Dit is essentieel om onze gezamenlijke doelstelling te bereiken, namelijk dat publiek geld zo efficiënt en effectief mogelijk wordt besteed.

**Ons kenmerk**  
2016-0000156581

De Minister van Financiën,



J.R.V.A. Dijsselbloem