



Ministry of Finance

Spending Reviews in the Netherlands

July 2017

Birgit ten Cate
Acting head Strategic Analysis Unit
Ministry of Finance



Content

Spending reviews in The Netherlands

I) Context

II) Spending review procedure

III) Spending reviews on education

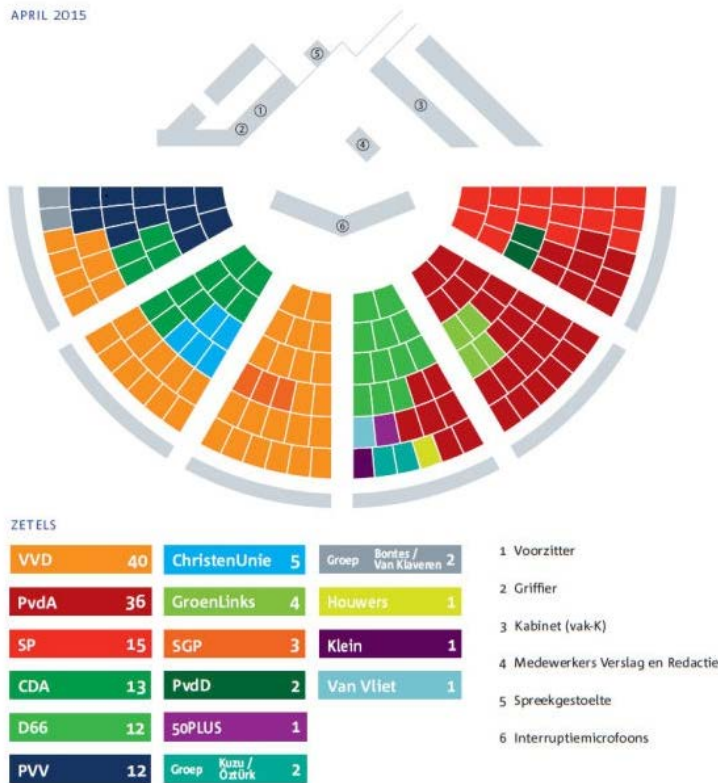
IV) Effectiveness of spending reviews



I. Context



Political context



- Parliament with multi parties;
- Multi party coalitions
- Four year government term (cabinet period);
- Cabinet (resigned):
 - Liberal party and Socialistic party
 - 13 ministers, on equal foot and own budget



*Mr. Rutte
Prime minister
of The
Netherlands*



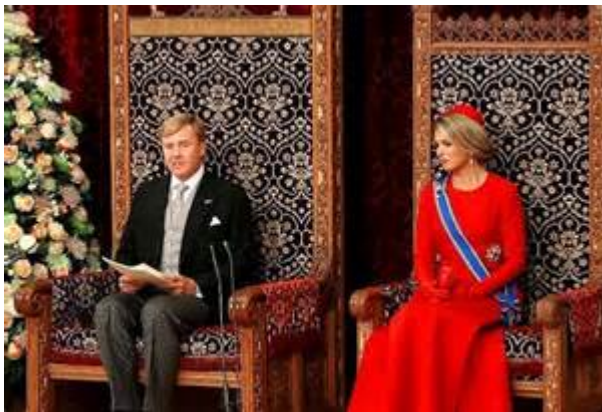
Policy and budget decision-making

1) Coalition agreement at start Cabinet



2) Annually update of plans and budget

=> Need of information about relevance, effectiveness, efficiency and cost of future policies

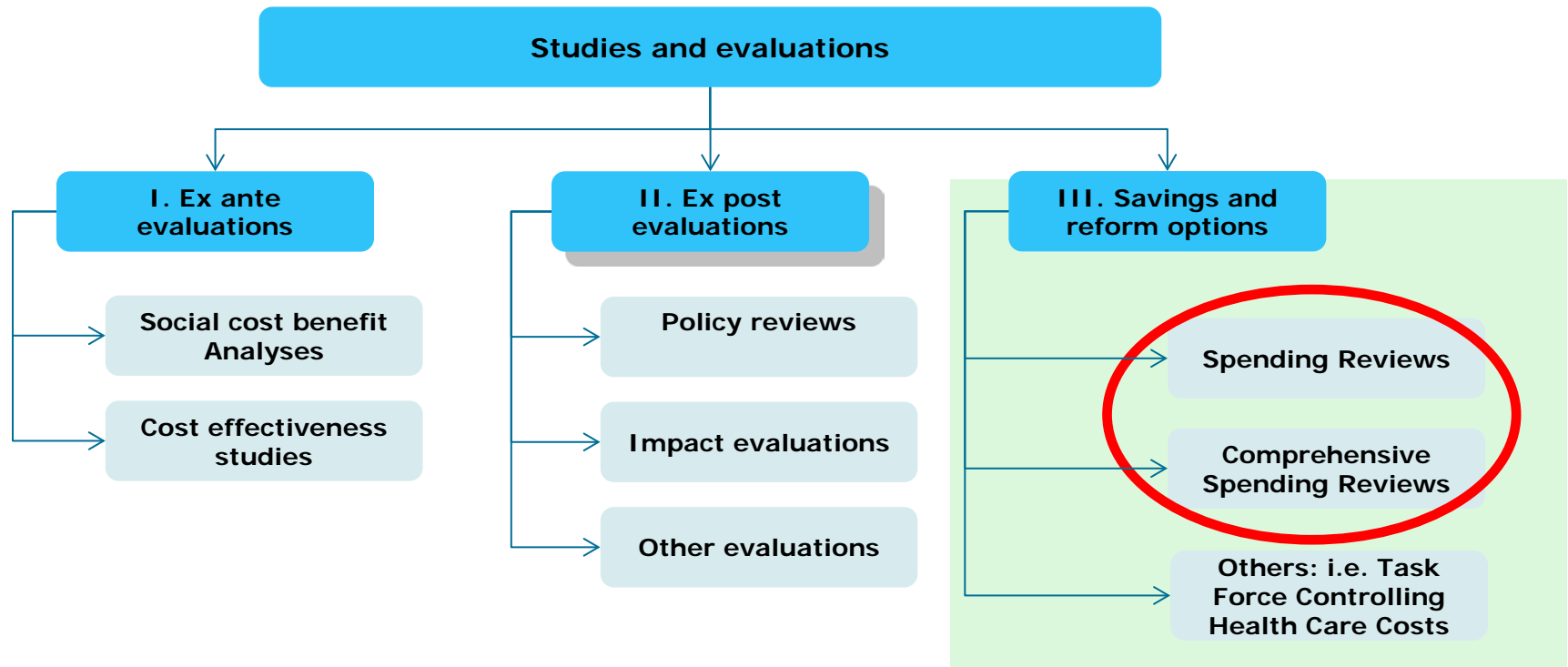




III. Spending review procedure

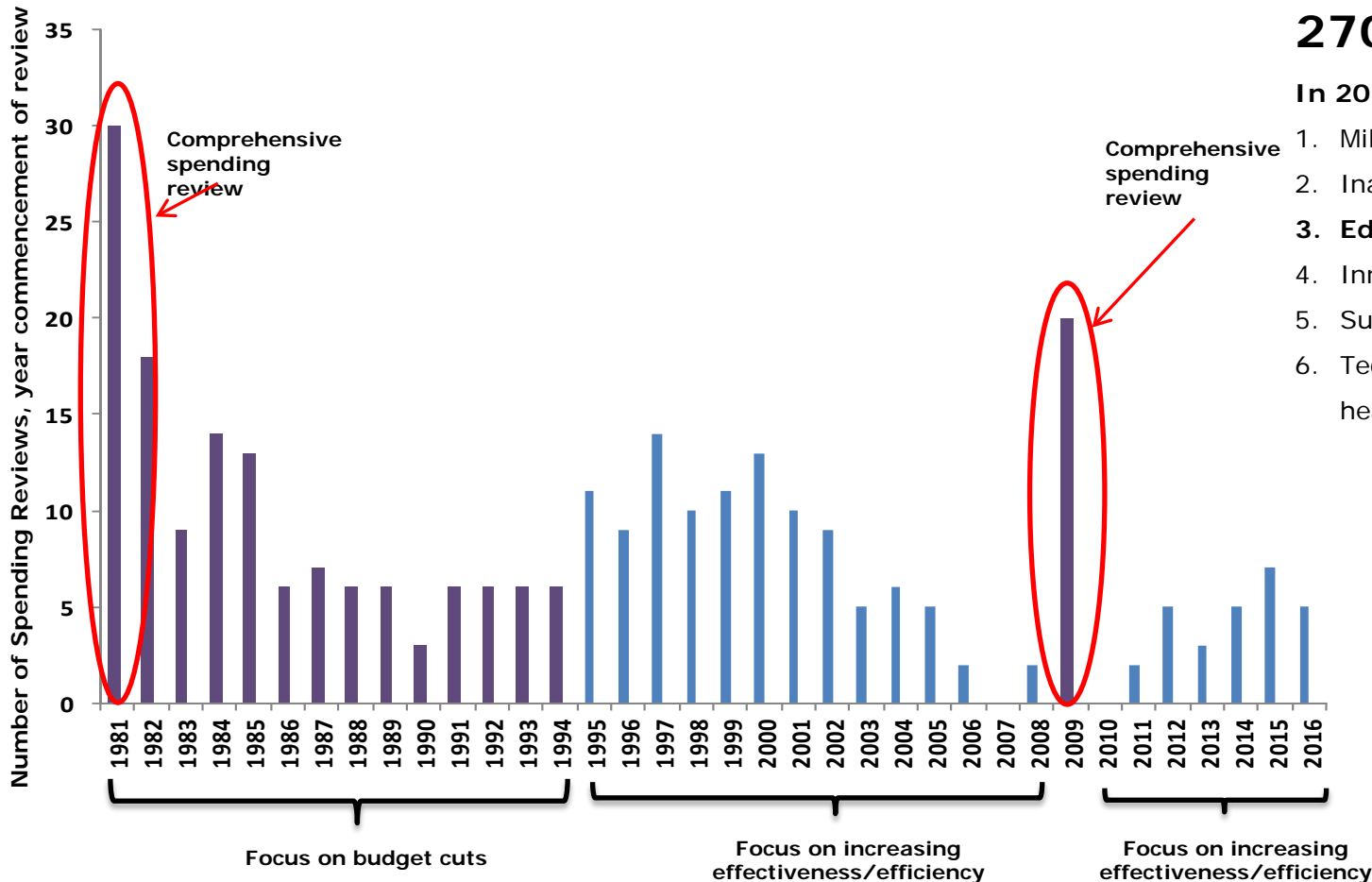


Dutch evaluation system





Tradition of Spending Reviews: change in aims



270 in total

In 2016/2017:

1. Military Readiness
2. Inability to work
- 3. Educational disadvantages**
4. Innovation in health care
5. Subsidies
6. Technical committee health care



Governance arrangements

- Independent, non-political working groups
- Chaired by senior officials not responsible for the policy at hand, but who understand “how things work in The Hague”;
- Non veto
- Distinction between ‘technocratic’ en ‘political decision making’ phase
- Report and respons go public





Spending review committee

- Members of the committee:
 - Chairperson: Director-General of the Budget
 - Members: economic think tanks of the larger ministries
- Tasks are:
 - Topic selection
 - Quality assurance
 - Arbitrator by conflict in working group



Selection process

- Ministry of Finance coordinates instrument
- Negotiations are anchored to the budget negotiations
- Cabinet decides on terms of references
- Terms of reference are published in budget memorandum





Terms of reference

- Background and rationale
- Scope
- Description of what at least one policy option must entail
- Composition of the working group, including external experts
- Date by which report needs to be completed





III. Spending reviews on education



Spending reviews on education

- 2009/2010: Productivity in education
- 2009/2010: Higher education
- 2009/2010: Child benefits
- 2012/2013: Financing of primary and secondary education when student population declines
- 2013/2014: Scientific research
- 2014/2015: 'Learning routes' in primary and secondary education
- 2015/2016: Risk control with treasury banking
- **2016/2017: Educational disadvantages**



Example: Educational disadvantages 2-18 years

- Declining numbers of children with low-educated parents (2-18 years old)
- Budget remained constant (700 mln in 2016)
- Increase difference in educational careers of children from high en low educated parents
- Q: How can the effectivity and efficiency of educational disadvantage policies be increased?
- Policy options; one option -20%
- re invested in educational disadvantages





Example: Educational disadvantages

Outcomes- No regret:

- Use clear definitions and aims
- Better use of existing research and conduct new research on effectiveness of interventions
- Increase awareness of educational disadvantages among professionals
- Harmonize the 4 regulations (use one definition)
- Improve accountability



Example: Educational disadvantages

3 policy options:

- Invest in young children
- Invest in 2-18 years olds
- Invest in quality of professionals (-20%)



Example: Educational disadvantages

Composition:

- Workinggroup members
 - Ministry of General affairs
 - Ministry of Finance
 - Ministry of Education
 - Ministry of Social affairs
 - Ministry of Economics
 - Ministry of Interior relations
 - Bureau for economic policy analysis and
 - Institute for social research
- Chairman: Marianne Sint (ex high ranking civil servant)
- Secretariat: ministry of Finance and ministry of Education





Example: Educational disadvantages

Proces:

- April 2016: Political decision
- May/ june 2016: Conduct working group
- July 2016/ August 2016: Writing *start paper*
- September 2016 – Februar 2017:
 - * Seven meetings of the working group
 - * Two expert meetings
 - * Two working visits
 - * Three external studies
- April 2018: spending review send to
 - * Review committee
 - * Cabinet
 - * Parliament



Example: Educational disadvantages

Follow up:

- Elections spring 2017
- Cabinet responds by new Cabinet
- Schools and municipalities criticize the new definition, mainly due to redistribution effects



IV. Effectiveness of spending review



Spending reviews have significant impact:

- The analysis chapter tends to result in significant public discussion;
- Substantial influence on election programmes of Dutch political parties;
- Many proposals of spending reviews have been implemented;

Ambtenarij ziet licht, de politiek nog niet ...10 oktober 2015 Frank Kalshoven



Bij de zzp'er stokt de dadendrang

Neen half jaar onderhandelen leggen VVD en PvdA zich terug: deze coalitie gaat het niet meer eens worden over de toekomst van zzp'ers. Na de beoogde belastingherziening is dit de tweede grote kwestie waarin de coalitie faalt. Op het Binnenhof wordt erkend: de tijd van 'bruggen slaan' is voorbij. Nu moeten de verschillen weer worden bekleemd.

Nergens zijn de verschillen tussen de voormalige aartsvindgen groter dan in hun visies op de arbeidsmarkt. Dat wordt vrijdag pijnlijk duidelijk. Al maanden lag er een intern rapport in de ministerraad over de zelfstandigen zonder personeel. Er zijn 800 duizend fulltime zzp'ers, terwijl er nog eens 600 duizend mensen als zzp'er bijverdienen. Steeds meer werkenden gaan als zzp'er aan de slag: van 5,9 procent van de werkzame beroepsbevolking in 1999 tot 10,8 procent in 2013. Deze groei is in interlatoonaal perspectief hoog, en het rapport verwacht dat de groei nog verder doorzet, tot circa 15 procent in 2030.

Wat betekent dat snel groeiende leger voor de collectieve verzekeringen? Hoe te voorkomen dat de vaste baan verdwijnt? Tot een kabinetsovereenkomst moet, bleek vrijdag, want de VVD wil er niet aan. PvdA-vicepremier en minister van Sociale Zaken Lodewijk Asscher kon het niet eens worden met Henk Kamp (VVD), zijn voorganger op Sociale Zaken en nu minister van Economische Zaken. Twee wereldbeelden botsen. Dat begint al bij het uitgangspunt. De PvdA ziet in de zzp'er een probleem dat om een oplossing schreeuwt. De partij heeft vooral de verlening van een eigen bijdrage stimpel werk, zoals thuiszorgwerkers die tot allahulp worden verzeld. In alle werkloosheidszekerheids-

Analyse Voorbij het bruggen slaan
Hoe dringend Nederland ook behoefte heeft aan duidelijkheid over de positie van de zelfstandige zonder personeel, die gaat niet komen van het kabinet-Rutte II. Daarvoor lopen de opvattingen van de coalitiepartners VVD en PvdA te ver uiteen.



Lodewijk Asscher (links) en Halbe Zijlstra: botsende wereldbeelden. Foto's Bart Maat / ANP

den - WW, ziekteverzekering, arbeidsongeschiktheidsverzekering, pensioen - knijpt raken. Mensen, ook ondernemers met kleine bedrijven, hebben behoefte aan zekerheid, vindt Asscher. Is bij de zzp'ers de flexwerkers op - dan is nu al 25 procent van de beroepsbevolking op dat onzekere manier aan de slag, beoogt de bewindsvaas. Hij roept het spookbeeld op van een maatschappij zonder middenklasse, met een rijke

bovenlaag en een sappende onderklasse. De VVD ziet de zzp'er juist als wendend perspectief, maar heeft dan ook een heel andere groep voor ogen: de zelfbewuste zelfstandigen die hun eigen broek ophouden en de risico's van het ondernemerschap kennen - artsen, consultants, interim-bestuurders. Die moet je niet lastigvallen met collectieve regels, is de overtuiging van fractieleider Halbe Zijlstra. De VVD heeft visie

onen van een ministertel met uitkeringen op minimumniveau, niet als verzekerd recht te maar als voorziening, in geval van nood toegelend door de gemeente.

Het kabinet staat tussen die twee visies in. Het erkent dat er iets moet gebeuren om het verschil tussen werknemers in loondienst en zzp'ers te verkleinen. Ook de belastingsovereenkomst voor zzp'ers moeten aan de orde komen. Maar dat vertegenwoordigt een brede politieke en maatschappelijke discussie. Het voortuurt neemt het kabinet niet. Natuurlijk raakt de zzp-discussie aan het belastingstelsel, de andere grote kwestie waarover de coalitie het niet eens werd. Een volmaakte parstelling in het gevoel - een situatie die pas kan worden doorbroken door nieuwe werkieringen.

Hoewel, een kleine doorbraak was er vrijdag toch: een beperking van de ziekteverzekering. Kleine werkgevers ageren al geruime tijd tegen de verplichting om werklozen bij ziekte twee jaar een deel van het loon uit te betalen en de ziekte weer aan het werk te krijgen. Het kabinet stelt nu voor het tweede jaar een vrijwillige collectieve regeling voor om bedrijven met maximaal tien werknemers tegemoet te komen. Vrijwillig, want de baas mag het ook zelf blijven regelen. Het ziekteverlof plan raakt aan de zzp-discussie. Al is het maar omdat werkgevers betogen dat het één bedrijf moede door het ziekteverlof 'niemand' meer een vaste baan biedt en de voorkeur geeft aan beskachten en zzp'ers. Iets breder geteld: hoeveel zekerheid kan de arbeidsmarkt in de komende decennia nog bieden aan werknemers en hoe moet dat geregeld?

Het kabinet laat de vraag voorlopig onbeantwoord boven het Binnenhof hangen. Het is nu eerst aan alle partijen afzonderlijk in hun komende verkiezingsprogramma's om een begin van een oplossing te bedenken.

Gijs Herderscheé

ECONOMIE

Dansen met ambtenaren



Mathijs Bouman

Een overheidsrapport lezen is meestal geen pretje. Het jargon, de dubbelhartigheid, de enerzijds-anderzijds-schrijfstijl, het ontwijken van de echte antwoorden - ik voel woede, onmacht, walging. Na iedere paragraaf wordt de neiging groter om mijn oogballen uit mijn schedel te trekken en tegen de muur te pletten.

Maar soms doe ik een dansje. Ik neem het rapport in mijn armen en wals door de kamer. Tadaadadada, tam tam, tam tam. Lachend en zingend van plezier. Ze snappen het! En ze schrijven het ook echt op.

Afgelopen weekend walste ik met het mooiste meisje uit de klas: het Eindrapport IBO Zelfstandigen Zonder Personeel. Maandenlang had ze hard-to-get gespeeld. We hadden eigenlijk al een afspraakje in 2014. Maar de amb-

tenaren die het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) uitvoerden, bleven maar knutselen aan haar dansjurkje. Pas in april was het klaar. Vervolgens nam het kabinet ruim de tijd voor een reactie. De datum van het bal werd steeds uitgesteld. Tot afgelopen vrijdag, toen de debutante naar buiten trad.

De eerste pasjes gaan nog stroef. Maar vanaf pagina 72 begint het rapport te swingen. De ambtenaren zeggen waar het op staat. Ze tekenen een horizontale lijn op het papier, en schrijven links 'zelfstandige' en rechts 'werknemer'. Links is er geen sociale bescherming, rechts juist wel. Dit is de traditionele verdeling van de arbeidsmarkt: Je bent of een zelfvoorzienende ondernemer, of een onmon-

dige werknemer. Andere smaken zijn er niet.

Maar dan trekken de ambtenaren nog een lijn, van boven naar onder: een nieuwe dimensie. Bovenaan zetten ze: 'zelfredzaam', onderaan: 'afhankelijk'.

Dan schrijven ze: 'Er zijn ook afhankelijke zelfstandigen (naar te weinig bescherming) en er zijn ook zelfredzame werknemers (met te veel bescherming)'.

De dans begint. Want dit is waar het om gaat: het relevante onderscheid is niet dat tussen werknemer en ondernemer, maar dat tussen afhankelijk en zelfredzaam.

Sociale bescherming moet er zijn voor wie het nodig heeft, en voor anderen niet. Op dat principe moet het sociale stelsel voor de eenentwintigste

eeuw worden gebouwd. Het onderscheid werknemer-ondernemer is passé.

VVD en PvdA durven deze nieuwe dimensie niet in te gaan. Beide partijen houden vast aan hun eendimensionale, horizontale wereldbeeld. De VVD is er voor de ondernemer, de PvdA voor de werknemer. Voor de verticale werkelijkheid van hulpeloze ondernemers of zelfredzame werknemers is in dat wereldbeeld geen plaats.

Daarom doet dit kabinet niets. De muziek blijft uit, alle dansers staan beuteerd aan de kant.

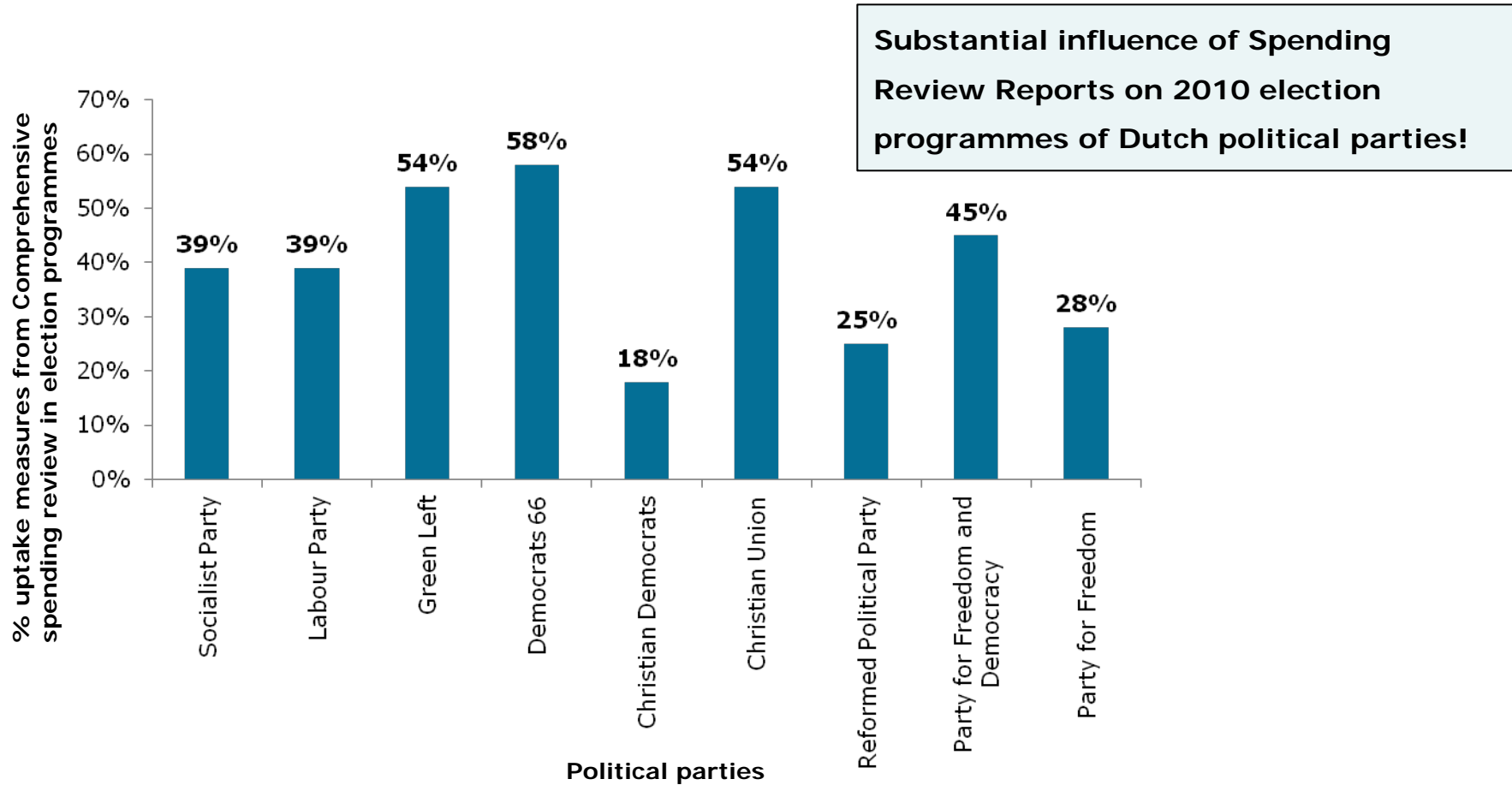
We moeten nog even geduld hebben. De volgende formatie moet een dansfeest worden, op een dansvloer met twee dimensies.

Mathijs Bouman is macro-econoom.





Outcome





Proposals spending review implemented in education policy

- Spending review *Higher education* (2009/2010)
 - = > Student grants have been replaced by loans
- Spending review *Child benefits* (2009/2010)
 - = > Number of benefits has been reduced from eleven to four
- Spending review *Financing of primary and secondary education when student population declines* (2012/2013)
 - = > Debate on small schools has changed following SR conclusion that small schools are less efficient



Questions