

No.W06.22.0143/III/B

's-Gravenhage, 14 september 2022

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2022, no.2022001746, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2023 en Septemberrapportage OBT 2022, met toelichting.

A. INLEIDING EN CONCLUSIE

1. Inleiding

De Afdeling Advisering van de Raad van State brengt in deze rapportage zowel het advies bij de Miljoenennota 2023 als de rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht uit.

De rapportage in het kader van het begrotingstoezicht en het advies bij de Miljoenennota vloeien beiden voort uit de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. Op het advies bij de Miljoenennota reageert de regering in een nader rapport dat tegelijkertijd met het Miljoenennota-advies naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

De Afdeling stelt de rapportages in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht in 2022 driemaal op, namelijk in april, juni en september.¹ Daarin geeft de Afdeling een beoordeling van de voorziene budgettaire ontwikkelingen en de voornemens zoals deze door de regering zijn vastgelegd in respectievelijk het Stabiliteitsprogramma, de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. De reactie van de regering op de Septemberrapportage OBT is integraal in deze rapportage opgenomen.

De Afdeling werkt voor haar beoordeling nauw samen met het Centraal Planbureau (CPB). De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke economische en budgettaire ramingen en analyses is belegd bij het CPB; de Afdeling beoordeelt de naleving van de (Europese en nationale) begrotingsregels.

In het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling heeft de Afdeling voor de Septemberrapportage en het Miljoenennota-advies kennis kunnen nemen van een conceptversie van de Miljoenennota 2023.

Deze rapportage kent de volgende opzet:

- A. Inleiding en conclusie
 - A.1. Inleiding
 - A.2. Samenvattende conclusie en advies
- B. Macro-economische en budgettaire context

¹ Daarnaast heeft de Afdeling in januari 2022 een brief met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid van het kabinet naar de Minister van Financiën verzonden (Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. C).

- B.1. Het macro-economische beeld
- B.2. Het budgettaire beeld
- C. Advies over de Miljoenennota 2023
- D. Arbeidsmarkt
- E. Septemberrapportage 2022
 - E.1. Begrotingsproces
 - E.2. Toets aan de Europese begrotingsregels
 - E.3. Toets aan de nationale begrotingsregels
 - E.4. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën
 - E.5. Aandachtspunten bij de uitgavenkaders
 - E.6. Aandachtspunten bij het lastenkader
 - E.7. Nakomen van de door de regering eerder gedane toezeggingen
- F. Reactie van de regering

2. Samenvattende conclusie en advies

Het kabinet presenteert met Prinsjesdag haar eerste Miljoenennota. De Miljoenennota verschijnt in een onzekere periode, waarin hoge inflatie en grote onzekerheden het economische beeld bepalen. Tegelijkertijd blijft de economie dit jaar fors groeien en zal dit ook volgend jaar het geval zijn, al zij het minder fors. De overheidsfinanciën vertonen ondertussen een opvallend gunstig beeld, door voornamelijk tijdelijke factoren. Op de langere termijn zorgen vergrijzing en de klimaat- en energiecrisis voor een minder gunstige ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

Het gemengde beeld van de economie en de overheidsfinanciën vragen om een analyse van de sociaaleconomische structuur van Nederland en van de onderliggende sterktes en zwaktes op middellange termijn. De Afdeling adviseert deze analyse onderdeel te maken van het Hervormingsprogramma dat jaarlijks in het voorjaar in het kader van het Europees Semester dient te worden opgesteld. Een dergelijke analyse heeft als doel om tot integraal afgewogen keuzes en prioritering te komen en ondersteunt daarmee het handelings- en oplossingsvermogen van de regering en het parlement. Dat lijkt meer dan ooit nodig, want niet alles kan, en zeker niet tegelijkertijd. Dit is dagelijks zichtbaar in vastgelopen uitvoeringsorganisaties en blijkt ook uit een aantal aangekondigde maatregelen in het Belastingpakket 2023.

Dat niet alles kan wordt mede veroorzaakt door de historisch krappe arbeidsmarkt. Deze krapte heeft aanzienlijke economische en maatschappelijke gevolgen. De Afdeling ziet dat het kabinet stappen zet in de aanpak van de krapte, maar roept het kabinet op om voortvarender de lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken. Ook adviseert de Afdeling het kabinet om bij nieuw voorgenomen beleid rekening te houden met arbeidsmarkteffecten. Daarnaast ziet de Afdeling aanknopingspunten om bij te dragen aan een oplossing voor de krapte, door het aantrekkelijk maken van meer uren werken. De overheid én werkgevers hebben daarin een rol te spelen.

Het kabinet heeft het begrotingsproces aangepast en is dit jaar gestart met een meerjarige Voorjaarsnota, zodat het parlement eerder wordt betrokken bij de budgettaire besluitvorming over zowel de uitgaven- als de lastenkant. Ook wordt sinds dit jaar in het voorjaar niet alleen over de hoofdlijnen van uitgavenkant van de begroting van het volgende jaar beslist, maar ook over de hoofdlijnen van de lastenkant.

In deze augustusbesluitvorming is, als gevolg van de ongekend hoge geraamde koopkrachtdaling, besloten tot een zeer omvangrijk pakket maatregelen om de koopkracht te ondersteunen. Omdat in zeer kort tijdsbestek is besloten tot dit pakket, zijn de gevolgen van de gemaakte keuzes in de augustusbesluitvorming slecht te overzien, terwijl met het nieuwe begrotingsproces juist wordt beoogd meer rust in het begrotingsproces te brengen en de integraliteit in de besluitvorming te bevorderen.

De Afdeling heeft begrip voor de uitzonderlijke omstandigheden waarin het kabinet opereert voor wat betreft de koopkrachtontwikkeling. Het haastige proces in augustus staat echter niet alleen een zorgvuldige besluitvorming ten aanzien van andere onderwerpen in de weg, zoals rond de vermogensverdeling, maar brengt ook de uitvoerbaarheid van maatregelen voor burgers en bedrijven niet dichterbij. De Afdeling adviseert het kabinet daarom het volgend jaar zichzelf, en ook beide Kamers der Staten-Generaal, te houden aan de procedureafspraken behorend bij de Voorjaarsnota-nieuwe stijl.

Bij de toetsing aan de Europese begrotingsregels concludeert de Afdeling dat Nederland wel voldoet aan de normen uit de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voor 2022 en 2023, maar niet aan de normen uit de preventieve arm voor beide jaren. Vanwege de momenteel actieve algemene ontsnappingsclausule van het SGP blijven de overschrijdingen in de preventieve arm zonder gevolgen.

Het kabinet stelde reeds in de Voorjaarsnota 2022 dat de grens was bereikt van wat het kabinet acceptabel acht om uit te geven en stelde dat voor nieuw beleid met gevolgen voor de begroting in beginsel dekking geleverd zal moeten worden. Het beleidspakket uit de Miljoenennota 2023 leidt echter opnieuw tot verdere ongedekte intensiveringen op de korte termijn. Door de verbetering van het EMU-saldo en -schuld ten opzichte van het CEP vanwege tijdelijke factoren leidt dit voor nu niet tot grote gevolgen. Het kabinet committeert zich met deze overschrijdingen echter niet aan de eigen geformuleerde nationale begrotingsregels.

Tevens concludeert de Afdeling dat de toetsing aan de nationale begrotingsregels onvolledig is. Vanwege de uitloop van de politieke besluitvorming en de vele herijkingen en plafondaanpassingen door nieuw beleid is het bij deze augustusbesluitvorming voor het CPB niet mogelijk plafondtoetsen uit te voeren. De Afdeling acht dit een zorgwekkende ontwikkeling. Het is in het democratische belang het begrotingsproces ordentelijk in te richten om zo onafhankelijk inzicht te

kunnen bieden in de gevolgen van het kabinetsbeleid voor de samenleving, economie en de begroting. Ook in bijzondere situaties.

Positief is dat het kabinet in de Miljoenennota 2023 zowel in gaat op de financiële houdbaarheid als de intergenerationele houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook heeft het kabinet verdere stappen gezet in het verankeren van brede welvaart in de begrotingscyclus en de transparante weergave van begrotingsrelevante onderwerpen.

B. MACRO-ECONOMISCHE EN BUDGETTAIRE CONTEXT

1. Het macro-economische beeld

De Nederlandse economie vertoont, ook in internationaal perspectief, sterk herstel na de Covid-19 crisis. De hoge groei in het tweede kwartaal van 2022 en overloop van de groei eind 2021 zorgt naar verwachting in 2022 voor een hoog groeicijfer van 4,6% bbp, aldus het Centraal Planbureau (CPB).² In de resterende kwartalen van 2022 kantelt naar verwachting het beeld, mede door de nasleep van de Covid-19 crisis en door de oorlog in Oekraïne. De prijzen van met name energie, bepaalde grondstoffen en voedsel zijn flink gestegen. Het CPB verwacht in de Macro Economische Verkenning (MEV), door de hoge inflatie van 9,9% in 2022 gecombineerd met een geringe toename van de lonen, een daling van de koopkracht van in doorsnee 6,8% in 2022. Lagere inkomens worden harder geraakt door de hoge energieprijzen. Deze inflatie-ongelijkheid is niet in het koopkrachtbeeld verwerkt. Het CPB schat dat het aantal mensen onder de armoedegrens fors stijgt. In 2022 leeft 6,7% van de Nederlanders naar verwachting onder de armoedegrens, waarvan 9,2% van alle kinderen.

De groeiraming voor 2023 is met 1,5% bbp fors lager dan in 2022. Dit is echter niet onmiddellijk zorgelijk, aangezien de verwachte groei 0,3%-punt boven de potentiële groei ligt. De werkloosheid is aanhoudend zeer laag: deze blijft dit en volgend jaar onder de 400.000 personen tegenover ruim 450.000 openstaande vacatures in het tweede kwartaal van 2022.

² Centraal Planbureau (2022). Macro Economische Verkenning 2023.

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen

(mutaties in % per jaar)	2021	2022		2023	
	MEV 2023	CEP 2022	MEV 2023	CEP 2022	MEV 2023
Eurozone					
Bruto binnenlands product (economische groei)	5,4	4	3,2	2,4	1,3
Nederland					
Bruto binnenlands product (economische groei)	4,9	3,6	4,6	1,7	1,5
Bruto investeringen bedrijven (excl. Woningen %)	4,8	3,1	4,5	3,3	0,5
Investeringen bedrijven in woningen	3,3	5,6	2	2,6	1,1
Consumptie huishoudens	3,6	4,7	5,7	1,5	1,8
Statische koopkracht	0,3	-2,7	-6,8	1,9	3,9
Inflatie, nationale consumentenprijsindex	2,7	5,2	9,9	2,4	2,6
Personen in armoede	5,7	x	6,7	x	4,9
Invoer goederen en diensten	4,0	5,5	2,8	5,5	3,9
Uitvoer goederen en diensten	5,2	4,9	4	4,3	3,2
Werkgelegenheid (in uren)	3,3	2,9	5,2	0,9	0,5
Werkloze beroepsbevolking (niveau in %)	4,2	4	3,4	4,3	3,9

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2023, Centraal Economisch Plan 2022

Daar staat tegenover dat de consumptiegroei onder druk staat, vanwege de hoge inflatie en de daarmee gepaard gaande onzekerheid. Ondanks de krappe arbeidsmarkt nemen de lonen op een aantal recente voorbeelden na opvallend weinig toe. Daardoor blijven de lonen naar verwachting achter bij de kerninflatie (inflatie minus energie- en voedselprijzen). De economische groei in 2023 wordt daarmee volgens het CPB vooral gedragen door de export en overheidsconsumptie.

Analyses van het CPB en de Nederlandsche Bank (DNB) laten zien dat er op dit moment ruimte is voor loonstijgingen, al zal dat per sector verschillen.³ Na een hoge consumptiegroei van huishoudens van 5,7% in 2022 is de groei van de huishoudconsumptie in 2023 met 1,8% fors lager. Naar verwachting daalt het aantal mensen onder de armoedegrens ten opzichte van 2022, mede vanwege de getroffen maatregelen door het kabinet in de Miljoenennota 2023, naar 4,9% van de Nederlandse bevolking in 2023 en tot 6,7% van alle kinderen.

³ Centraal Planbureau (2022). Concept Macro Economische Verkenning 2023. CPB-raming augustus 2022. De Nederlandsche Bank (2022). Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten. Juni 2022.

Ook voor bedrijven is het beeld gemengd. Veel sectoren staan er qua orderportefeuilles en winstgevendheid goed tot zeer goed voor, andere sectoren staan er minder rooskleurig voor door oplopende kosten, dalende consumptie en terugbetalingsverplichtingen door belastinguitstel vanwege Covid-19. Vrijwel alle sectoren hebben last van de knellende arbeidsmarkt.

De onzekerheden over de economische ontwikkelingen zijn nog altijd zeer groot. Het verloop van de oorlog in Oekraïne is van grote invloed, de open Nederlandse economie is gevoelig voor verstoringen van de wereldhandel en de wereldeconomie. Andere neerwaartse risico's voor de economische groei zijn de dreiging van een nieuwe Covid-19 golf, oplopende en aanhoudende inflatie, de "gas- en energiecrisis" en eventueel verder oplopende renteverschuiven in het eurogebied.

Gezien deze risico's en gegeven de gematigde groei is het niet onwaarschijnlijk dat er zich enkele kwartalen van negatieve groei zullen voordoen (een technische recessie). De betekenis daarvan dient volgens het CPB echter niet overschat te worden, zo maakt de krappe arbeidsmarkt een snelle oploop van de werkloosheid onwaarschijnlijk.

2. Het budgettaire beeld

De overheidsfinanciën vertonen een gunstiger beeld dan eerder dit jaar geraamd, door voornamelijk tijdelijke factoren. De overheidsinkomsten profiteren na het herstel uit de Covid-19 crisis van robuuste inkomsten in de winstbelasting. Daarnaast leidt de hoge gasprijs ook tot fors hogere gasbaten. Doordat niet alle overheidsinvesteringen kunnen worden gerealiseerd stijgen de overheidsuitgaven minder dan begroot. Het in de Miljoenennota 2023 aangekondigde koopkrachtpakket leidt echter tot een verslechtering van het EMU-saldo in 2023, dat naar verwachting uitkomt op -2,5% bbp. De schuldquote ontwikkelt zich daarentegen gunstig, mede als gevolg van de inflatie (het 'noemereffect'), en komt naar verwachting uit op 48,8% bbp in 2023.

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën^[a]

(in % bbp)	2019	2020	2021	2022	2023
Bruto collectieve uitgaven	42,4	48,4	47	45,7	45,7
Collectieve lasten	39,3	39,7	39,7	39,2	38,2
Feitelijk EMU-saldo	1,7	-4,2	-2,6	-1,1	-2,5
w.v. EMU-saldo decentrale overheden	-0,3	-0,3	0,2	0,2	-0,1
Structureel EMU-saldo	0,8	-1,9	-1,8	-1,7	-3
Overheidsschuld	48,5	54,3	52,4	49,6	48,8

Bron: CPB (Macro-Economische Verkenning 2022 en Macro-Economische Verkenning 2023)

[a] cijfers 2019 en 2020: Macro-Economische Verkenning 2022. Overige cijfers uit Macro-Economische Verkenning 2023

Omdat de economische onzekerheid zeer groot is, is ook de ontwikkeling van de overheidsfinanciën onzeker. Niet alle geplande overheidsuitgaven zullen worden gerealiseerd. Een substantieel deel van de geplande overheidsintensiveringen kan niet worden gedaan door aanbodproblemen en aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. De schuldquote kan weer snel stijgen bij economische tegenvallers. Ook leidt de verwachte stijging van de rente in 2022 en 2023 tot een budgettaire opgave die volgens de begrotingsregels ingepast moet worden onder het uitgavenplafond, waarmee de budgettaire ruimte voor andere opgaven afneemt.

C. ADVIES OVER DE MILJOENENNOTA 2023

Het kabinet Rutte IV is aangetreden op 10 januari 2022. Sindsdien is de Startnota als budgettaire uitwerking van het coalitieakkoord verschenen⁴ en de Voorjaarsnota-nieuwe stijl: meerjarig en zoveel mogelijk de budgettaire besluitvorming voor 2023 bevattend.⁵ Nu ligt de eerst Miljoenennota van dit kabinet voor. In de Miljoenennota 2023 wordt de volledige begroting van 2023 gepresenteerd, waarbij de macro-economische doorwerking van de begroting zoals gebruikelijk is gebaseerd op de ramingen uit de MEV van het CPB.

Zoals in paragraaf B is geschetst, is het meerjarig economisch beeld niet alleen onzeker, maar ook lastig te duiden.

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet bijna €16 mld. vrijgemaakt om de historische koopkrachtdaling te verzachten. Dit pakket maatregelen is deels gericht op lagere inkomens. Daarnaast roept het kabinet werkgevers op de lonen te laten stijgen, om structureel herstel van de koopkracht te bewerkstelligen. Tevens heeft

⁴ Startnota Kabinet Rutte IV, Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 143

⁵ Voorjaarsnota 2022, Kamerstukken II 2021/22, 36120, nr. 1

het kabinet eerste stappen gezet om de lasten op arbeid en vermogen meer met elkaar in balans te brengen. Een deel van de opbrengst wordt ingezet om de lasten op arbeid te verlagen via een verlaging van de werkgeverslasten.

Overheidsfinanciën op de korte termijn geen struikelblok

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er, zeker in Europees perspectief, relatief goed voor. Dit positieve beeld wordt evenwel voornamelijk veroorzaakt door tijdelijke factoren, zoals onderuitputting, hogere inkomsten in de winstbelasting en hogere gasbaten. De schuldquote valt fors lager uit dan eerder dit jaar geraamd, vanwege het inflatoire noemereffect.

De Miljoenennota besteedt terecht aandacht aan de overheidsfinanciën op langere termijn, mede gebaseerd op de schuldhoudbaarheidsanalyses van het CPB. Dat dient niet alleen de financierbaarheid van de Nederlandse schuld, maar vooral ook een eerlijke verdeling van lasten tussen generaties, nu en straks. Niet alleen de vergrijzing (voornamelijk door een toename van de collectieve zorguitgaven en de AOW), maar ook de klimaat- en energiecrisis zullen de robuustheid van onze overheidsfinanciën de komende decennia op de proef stellen. De fragiliteit van de overheidsfinanciën op langere termijn is overigens in menige andere lidstaat in de eurozone minstens zo zorgelijk, zoals de Miljoenennota terecht analyseert. Dit heeft mogelijk effect op de stabiliteit van de eurozone als geheel.

Daarom: voorbij dagkoersen met een structuuranalyse

Het gemengde, niet makkelijk te duiden beeld van de conjunctuur vraagt om een analyse van de sociaaleconomische structuur van Nederland en van de onderliggende sterktes en zwaktes op middellange termijn.

De Miljoenennota illustreert, welhaast terloops, het belang van structuurbeleid boven conjunctuurbeleid. De vergelijking, in paragraaf 1.1.2 met de energie- en inflatiecrisis in de jaren zeventig van de vorige eeuw leidt tot de conclusie dat *“[dit] beleid [van koopkrachtreparatie en hogere overheidsuitgaven] weinig zoden aan de dijk zette, omdat de aangezwengelde vraag de prijzen verder opdreef. Een betere oplossing [...] was minder focus op compenseren en meer op structurele hervormingen om groei te bevorderen.”* In paragraaf 1.2.4 van de Miljoenennota wordt betoogd dat begrotingsbeleid schokken maar ten dele kan opvangen, en dat een goed werkende arbeids- en productiemarkt en goed werkende financiële markten voor het aanpassingsvermogen van een economie van belang zijn.

Traditioneel is de Miljoenennota, en zeker de eerste van een nieuw aangetreden kabinet, de plaats voor zo’n sociaaleconomische structuuranalyse. Die omvat dan ook bouwstenen voor keuzes voor de gehele kabinetsperiode. De voorliggende ontwerp-Miljoenennota ontbeert grotendeels een dergelijke samenhangende beschouwing. Dat is een gemis, niet alleen vanwege de hierboven aangehaalde observaties uit de Miljoenennota, maar ook om andere redenen.

Want, zoals Drees sr. al opmerkte: niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd

Een goede structuuranalyse in samenhang met het fiscaal en begrotingsbeleid kan in een kabinetsperiode helpen met het maken van integraal afgewogen keuzes en het stellen van prioriteiten. Met andere woorden: het ondersteunt het handelings- en oplossingsvermogen van de regering en het parlement), zodat meer noodzakelijk geachte maatregelen wél uitvoerbaar worden. Dat lijkt meer dan ooit nodig.

Het coalitieakkoord benoemt grote maatschappelijke opgaven. Inmiddels hebben de 29 bewindspersonen tientallen hoofdlijnenbrieven op afzonderlijke beleidsterreinen naar het parlement verzonden, naast nog evenzovele andere kamerbrieven over afzonderlijk beleid. De (hoofdlijnen)brieven schetsen richting voor de afzonderlijke beleidsterreinen en worden slechts in beperkte mate in onderlinge samenhang gezien. Echter, juist de samenhang tussen de grote opgaven is de ingewikkelde puzzel waar regering, parlement en de Nederlandse samenleving de komende jaren voor staan. Beleidskeuzes hangen met elkaar samen en zijn van elkaar afhankelijk. Dit betreft bijvoorbeeld keuzes over onze ruimtelijke inrichting: de woningbouwopgave kan niet los worden gezien van de klimaat- en energietransitie, natuurherstel, infrastructuur, en ons zorgstelsel. Het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt is een voorwaarde voor het daadwerkelijk kunnen uitvoeren van deze opgaven. Dit geldt eveneens voor de zorg, kinderopvang en onderwijs.

Dat niet alles kan, en zeker niet tegelijkertijd, is dagelijks zichtbaar in vastgelopen uitvoeringsorganisaties. De publieke dienstverlening en de uitvoeringscapaciteit van zowel de Rijksoverheid als de medeoverheden staat momenteel onder zware druk. De arbeidsmarkt in de sectoren openbaar bestuur, veiligheid, zorg en welzijn is zeer krap.⁶ De grootste personeelstekorten bevinden zich in de aan de ICT gerelateerde beroepen, naar welke deskundigheid ook bij de overheid grote vraag is. Eén op de vijf vacatures in gemeenten was in 2021 moeilijk vervulbaar, waarmee de gemeentelijke dienstverlening onder druk staat.⁷ Het werk in uitvoeringsorganisaties staat al langere tijd onder druk.

Al in 2020 is geconstateerd dat de grenzen voor diverse uitvoeringsorganisaties zijn bereikt wat betreft de capaciteit om aan de verwachtingen van burgers, maatschappelijke instellingen, bedrijven en politiek te kunnen voldoen.⁸ Daarbovenop komen de huidige tekorten op de arbeidsmarkt. Onder meer de Belastingdienst, het UWV, het COA en DJI gaven onlangs aan moeite te hebben

⁶ UWV (2022). Dashboard Spanningsindicator.

<https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/spanningsindicator>

⁷ Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds Gemeenten (2022). Personeelsmonitor Gemeenten 2021.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29361, nr. 290.

om nieuwe werknemers aan te trekken. Als gevolg hiervan zien zij zich genoodzaakt hun processen aan te passen of daarin te prioriteren.⁹

De Tweede Kamer heeft tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2022 gevraagd om aanvullende maatregelen om de koopkracht van huishoudens te verbeteren. Het kabinet heeft hierop diverse mogelijkheden onderzocht op uitvoerbaarheid, budgettaire consequenties en bereik van de meest kwetsbare huishoudens.¹⁰ Uit dit onderzoek bleek dat er geen maatregelen mogelijk zijn die op korte termijn uitvoerbaar zijn of die geen grote risico's opleveren voor bestaande regelingen.

Het kabinet stelde dat sommige afzonderlijke maatregelen op het eerste gezicht uitvoerbaar lijken, maar dat door de stapeling van uitvoeringslast en tussentijdse veranderingen in beleid het risico op fouten steeds groter wordt. Tegelijkertijd wordt de vraag of beleid in de huidige vorm voortgezet moet worden of moet worden herzien, vrijwel nooit gesteld en beantwoord. Dit stelt ook de Algemene Rekenkamer in een rapport over de operatie 'Inzicht in kwaliteit'.¹¹ De Algemene Rekenkamer beveelt aan om in alle evaluaties en beleidsdoorlichtingen expliciet de vraag te stellen of fundamentele herziening van beleid nodig is, dan wel of beleid beter beëindigd kan worden.

Met een groot aantal maatschappelijke opgaven en tegelijkertijd grote knelpunten in de uitvoering is het maken van keuzes onvermijdelijk. Dat niet alles kan, blijkt ook uit een aantal aangekondigde maatregelen in het Belastingpakket 2023.¹² In de Miljoenennota 2023 wordt erkend dat de Belastingdienst worstelt met de ontstane complexiteit van de uitvoering, waardoor noodzakelijke verbeteringen regelmatig moeten worden uitgesteld.

Een analyse van de samenhang in de grote opgaven en van de meer structurele en langere termijnontwikkelingen van samenleving en economie heeft wat betreft de Afdeling nadrukkelijk als doel om tot integraal afgewogen keuzes en prioritering te komen en daarmee het oplossingsvermogen van de overheid te ondersteunen. Dit om er voor te zorgen, dat tenminste de meest dringende zaken wél (op tijd) kunnen worden uitgevoerd.

Een uiteenzetting van de verschillende componenten van de economische groei, de sterkten en zwaktes van onze economie en ten gunste van welke groepen de groei is gekomen hoort onderdeel van deze analyse te zijn. Bij dit alles is van belang dat

⁹ NOS (2022). Ook personeelstekorten bij uitvoeringsorganisaties als UWV, fiscus en IND. <https://nos.nl/artikel/2439867-ook-personeelstekorten-bij-uitvoeringsorganisaties-als-uwv-fiscus-en-ind> en NOS (2022). COA staat op instorten bovengemiddeld veel verzuim. <https://nos.nl/collectie/13898/artikel/2438681-coa-staat-op-instorten-bovengemiddeld-veel-verzuim>.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, Kamerbrief Vervolg debat voorjaarsnota. Inventarisatie mogelijke koopkrachtmateregelen 2022, juli 2022.

¹¹ Algemene Rekenkamer (2021). Inzicht in kwaliteit. Operatie geslaagd?

¹² Zie ook het advies van de Afdeling over het Belastingplan 2023.

een sociaaleconomische structuuranalyse zich richt op de volle breedte van de economie, de collectieve, maatschappelijke én private sectoren.

Dat een Miljoenennota, die gaat over de Rijksbegroting en het overheidsbeleid, veel aandacht aan de collectieve sector besteedt, is begrijpelijk. Maar dit is slechts een deel van de werkelijkheid. Voortdurend dient in ogenschouw te worden genomen dat zonder een gezonde private sector met voldoende werknemers er onvoldoende belastingmiddelen zijn om de collectieve uitgaven te betalen, en dat het grootste deel van de werknemers en het maatschappelijk leven zich in de private sector afspeelt.

De Miljoenennota is voor zo'n analyse traditioneel gezien de juiste plek omdat de Nederlandse begrotingsregels, met kaders voor de uitgaven- en lastenkant, bijdragen aan het realiseren van samenhang in beleid en met de uitvoering, en aan het bewaken van de balans tussen kiezen voor het heden en de toekomst. Het financiële instrumentarium geeft zicht op afwegingen, prioritering, afhankelijkheden en effectiviteit van het totaal van het regeringsbeleid. En daarmee op de baten en de kosten voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, de belastingbetalers.

Dus: analyseer en kies zodat dringende zaken wel kunnen

De Afdeling adviseert om genoemde afzonderlijke passages uit de Miljoenennota en bouwstenen uit de vele (hoofdpijnen)brieven samen te brengen tot een samenhangende sociaal-economische structuuranalyse. Daarin kunnen ook de implicaties voor hervormingen en beleid op de lange termijn, ook in Europese context, aan de orde komen. Daarbij kunnen dan de aanknopingspunten worden meegenomen die de Miljoenennota 2023, ondanks het ontbreken van een overkoepelende beschouwing, wel degelijk biedt, bijvoorbeeld bij de zeven genoemde brede welvaart-thema's.

De Afdeling adviseert om deze analyse onderdeel te maken van het Hervormingsprogramma dat jaarlijks in het voorjaar in het kader van het Europees Semester dient te worden opgesteld. Dit programma gaat jaarlijks in op de stand van de economie, sociaaleconomische vraagstukken en hervormingen in het licht van de landspecifieke aanbevelingen, die jaarlijks worden voorgesteld door de Europese Commissie en vastgesteld door de Raad, en op Europese prioriteiten zoals groen, sociaal en digitaal.

Wanneer de samenhang tussen het Hervormingsprogramma, het Stabiteitsprogramma¹³ en de Voorjaarsnota-nieuwe stijl (zie ook paragraaf E1)

¹³ Het Stabiteitsprogramma dient als nationaal begrotingsplan voor de middellange termijn en is onderdeel van het Europees Semester. Lidstaten binnen de eurozone dienen jaarlijks een Stabiteitsprogramma bij de Europese Commissie in te dienen.

tegelijkertijd wordt versterkt, worden verschillende vliegen in één klap geslagen.¹⁴ Naast het hoofddoel van zo'n analyse – langjarige prioriteiten verstevigen zodat zaken wel lukken – worden ook het Stabiliteits- en het Hervormingsprogramma inhoudelijker, politiek interessanter en wordt de ambitie vervuld om de Voorjaarsnota-nieuwe stijl, ook voor het parlement, belangrijker te maken.

De Afdeling geeft een drietal aanknopingspunten mee voor een dergelijke analyse in het eerstvolgende Hervormingsprogramma, in samenhang met de Voorjaarsnota.

Ten eerste, de Europese Unie. Het valt op dat de EU in de Miljoenennota louter vermelding krijgt in het kader van de overheidsfinanciën (paragraaf 1.2.4).¹⁵ Dit terwijl een groot deel van het economische (structuur)beleid al lange tijd in Brussel wordt vormgegeven. Het Europese beleid heeft dan ook bepalende economische betekenis voor de afzonderlijke lidstaten, bijvoorbeeld op het terrein van klimaat, energie, digitalisering, fiscaliteit, de kapitaal- en bankenunie en staatssteun. Vandaar het advies om een koppeling te maken met het jaarlijkse Hervormingsprogramma.

Ten tweede, brede welvaart. Brede welvaart gaat over het 'hier en nu', maar ook over 'elders' en 'later'. Sturen op brede welvaart is daarmee ook sturen op de middellange en de lange termijn. De Miljoenennota 2023 stelt dat de toekomstige welvaart meer onder druk staat dan de huidige welvaart. Het kabinet heeft tot doel brede welvaart beter te verankeren in de begrotingscyclus. Daarmee komt sturing op brede welvaart een stap dichterbij. De ontwerp-Miljoenennota zet deze ontwikkeling door; de Afdeling is daar positief over. Sterker nog, de genoemde zeven brede welvaartthema's kunnen worden gezien als een aanzet tot een sociaaleconomische structuuranalyse.

Om de brede welvaart in Nederland te vergroten heeft het kabinet zeven prioriteiten benoemd op het gebied van brede welvaart, waar jaarlijks bij stil zal worden gestaan in de Miljoenennota. Verdere verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek geschiedt door de inzichten van de planbureaus bij de ontwikkeling van de kernset bredewelvaartsindicatoren op te nemen in de Miljoenennota. De kernset zal vooruitkijken en de afruil en complementariteit van brede-welvaartsdoelen centraal stellen.¹⁶ De ambitie van de planbureaus is om een bredewelvaartsanalyse uit te kunnen voeren op voorgesteld beleid.¹⁷ Zo kan een relatie van het kabinetsbeleid tot de toekomstige brede welvaart worden gelegd.

¹⁴ De Afdeling adviseerde in de junirapportage 2022 de samenhang tussen het Stabiliteitsprogramma en het Hervormingsprogramma met het nationale begrotingsbeleid en het sociaal-economische beleid te versterken.

¹⁵ Ook een verwijzing naar het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan ontbreekt, alsmede een verwijzing naar het gezamenlijke Europese plan om onafhankelijk te worden van Russische fossiele brandstoffen (REPowerEU).

¹⁶ Centraal Planbureau (2022). Brede welvaart: het CPB voorbij het bbp. CPB-notitie.

¹⁷ CPB, PBL en SCP (2022). Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek. Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus.

Uiteindelijk zal de kernset naar verwachting bestaan uit acht thema's met circa vijftien indicatoren.¹⁸

De Afdeling merkt op dat het vervolgens aan het kabinet en het parlement is om te bepalen op welke indicatoren zij zich primair zullen richten. Het is goed om de omvattende set van brede welvaartindicatoren, van het CBS en de planbureaus, verder te ontwikkelen en te benutten, ook in de begrotingsdebatten. Maar meer meters op het dashboard van het schip-van-staat maakt navigeren niet per se eenvoudiger. Daarom adviseert zij om deze brede welvaartindicatoren vooral te benutten voor sturen op langere termijn; kijk niet naar dagkoersen maar naar meerjarige trends.

De recente CPB-raming van de ontwikkeling van de armoede¹⁹ is een voorbeeld van hoe het toevoegen van een brede welvaartsindicator in het debat over de begroting een extra afweging aan de discussie toevoegt en meer directe sturing op elementen van brede welvaart mogelijk maakt. Ook het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) over vermogensverdeling biedt aanknopingspunten voor het sturen op brede welvaart.²⁰

Met sturing op brede welvaart op onder meer de lange termijn wordt ook de beleidshorizon verlengd. Expliciet en impliciet gaat de huidige Nederlandse beleidscyclus uit van vierjaarlijkse parlementaire- en kabinetscycli. Grote maatschappelijke opgaven verhouden zich niet tot een vierjaarsperspectief. De Afdeling geeft daarom in overweging om de aangekondigde, te ontwikkelen, kernset van brede welvaartsindicatoren in te richten op (ten minste) 2030 en 2050, en zo een basis te leggen voor een langere termijn(beleids)cyclus. Het eind 2023 uit te brengen advies van de zojuist ingestelde Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 kan daartoe ook behulpzaam zijn.

Ten derde, kwaliteit van de overheidsuitgaven. Omdat de overheidsfinanciën er relatief goed voor staan, lijken er geen kwantitatieve beperkingen te bestaan. Zo blijft naar verwachting de schuldquote de komende jaren rond de 50% bbp schommelen – ruim onder de Europese norm voor de staatsschuld van 60% bbp.²¹ Als financiële middelen geen beperking lijken, dreigt niet meer gelet te worden op de kwaliteit van de uitgaven. Maar gratis geld bestaat niet: de compensatie voor de één is een belasting voor de ander, nu of in de toekomst.²² Daarmee is het van belang telkens af te wegen of een extra uitgave of lastenverlichting doeltreffend en doelmatig is en wie ervan profiteert: huidige of toekomstige generaties.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 34298, nr. 37

¹⁹ Centraal Planbureau (2022). Concept-Macro-Economische Verkenning 2023. CPB raming augustus 2022.

²⁰ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2022). Licht uit, Spot aan op de Vermogensverdeling.

²¹ Wel bestaan veel onzekerheden rond de ramingen (zie ook paragraaf B van deze rapportage).

²² Centraal Planbureau (2022). De compensatiesamenleving gaat niet werken. CPB Column 25 maart 2022.

Het kabinet heeft in de Miljoenennota 2023 een beschouwing opgenomen over de rol van de markt en rol van de overheid, die richting lijkt te geven aan het beleid. Daarin stelt het kabinet dat de overheid niet moet compenseren, zonder heel scherpe afwegingen te maken. Tegelijkertijd is het kabinet voornemens de in 2022 ingevoerde verlaging van de brandstofaccijns te verlengen tot juli 2023, waarna de verlaging voor de rest van 2023 wordt gehalveerd. De Afdeling concludeerde eerder dat deze maatregel zeer ongericht is en een groot budgettair beslag kent. Ook druist de maatregel in tegen de klimaatambities van het kabinet.²³

Het kabinet heeft verschillende instrumenten tot zijn beschikking om te komen tot beter gemotiveerd beleid. Naast de rapporten en adviezen van de Algemene Rekenkamer, bewijzen ook de Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) steeds hun nut. Dat geldt ook voor maatschappelijke kosten-batenanalyses bij voorgenomen investeringen al dan niet van, of in combinatie met, onafhankelijke adviescommissies. Evenzeer blijft het van belang om de inrichting en de infrastructuur van de Rijksbegroting en van de departementale financiële functie voortdurend te onderhouden. De Afdeling onderstreept het belang van de voornemens van de minister van Financiën hieromtrent.²⁴

D. ARBEIDSMARKT

Er is momenteel sprake van grote en urgente krapte op de arbeidsmarkt. Deze krapte heeft aanzienlijke economische en maatschappelijke gevolgen.

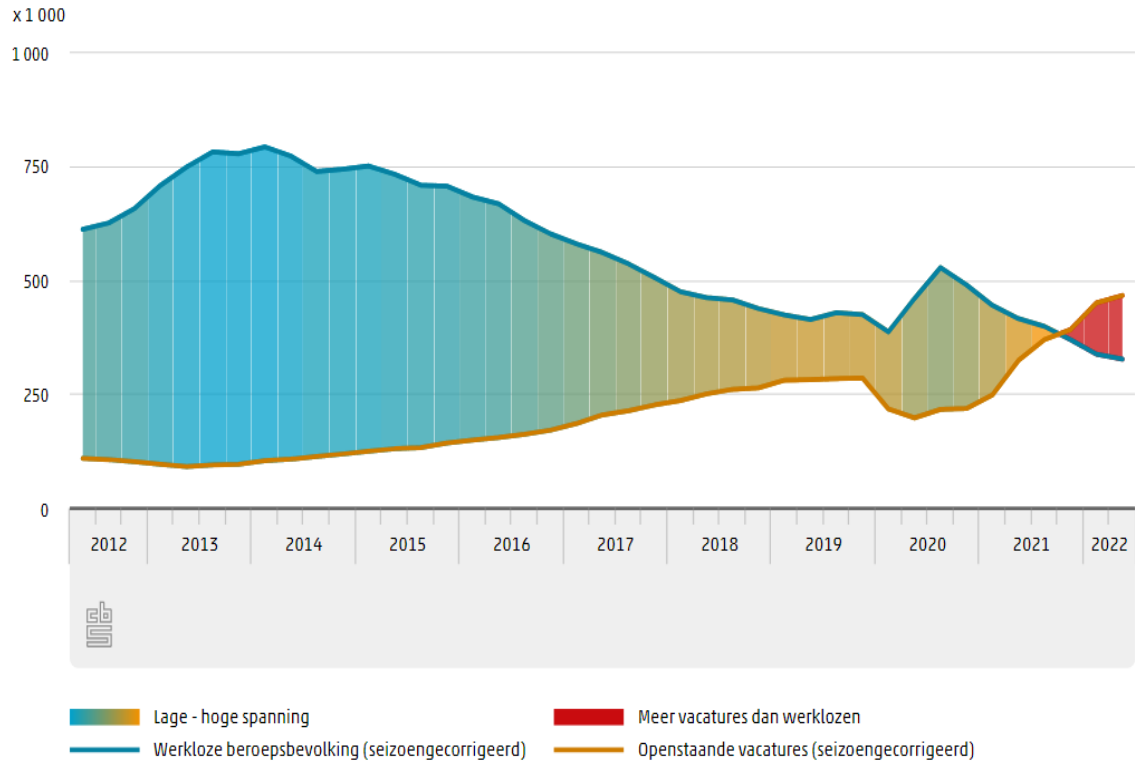
Zowel private- als overheidssectoren worden geraakt door de krapte. De tekorten op de arbeidsmarkt bedreigen de welvaart in brede zin, alsmede essentiële collectieve voorzieningen en dienstverlening in onder meer de zorg en rechtshandhaving. Voldoende arbeidskrachten zijn een randvoorwaarde voor het boeken van voortgang in het oplossen van andere urgente maatschappelijke opgaven en crises, zoals de klimaattransitie, de stikstofproblematiek en de tekorten op de woningmarkt.

Er zijn momenteel meer vacatures dan werkzoekenden: in het tweede kwartaal van 2022 was 3,3% van de beroepsbevolking werkloos, wat zowel internationaal als historisch gezien zeer laag is. In het tweede kwartaal van 2022 stonden 466.888 vacatures open en is het aantal werklozen in de beroepsbevolking gedaald tot 327.000. Dit komt neer op 143 vacatures per 100 werklozen.²⁵

²³ Aprilrapportage 2022, Kamerstukken II 21501-07, nr. 1840, W06.22.0055/III

²⁴ Zie Ontwerp-Miljoenennota 2022, bijlage 14: verbetering informatievoorziening in en rond begrotingen.

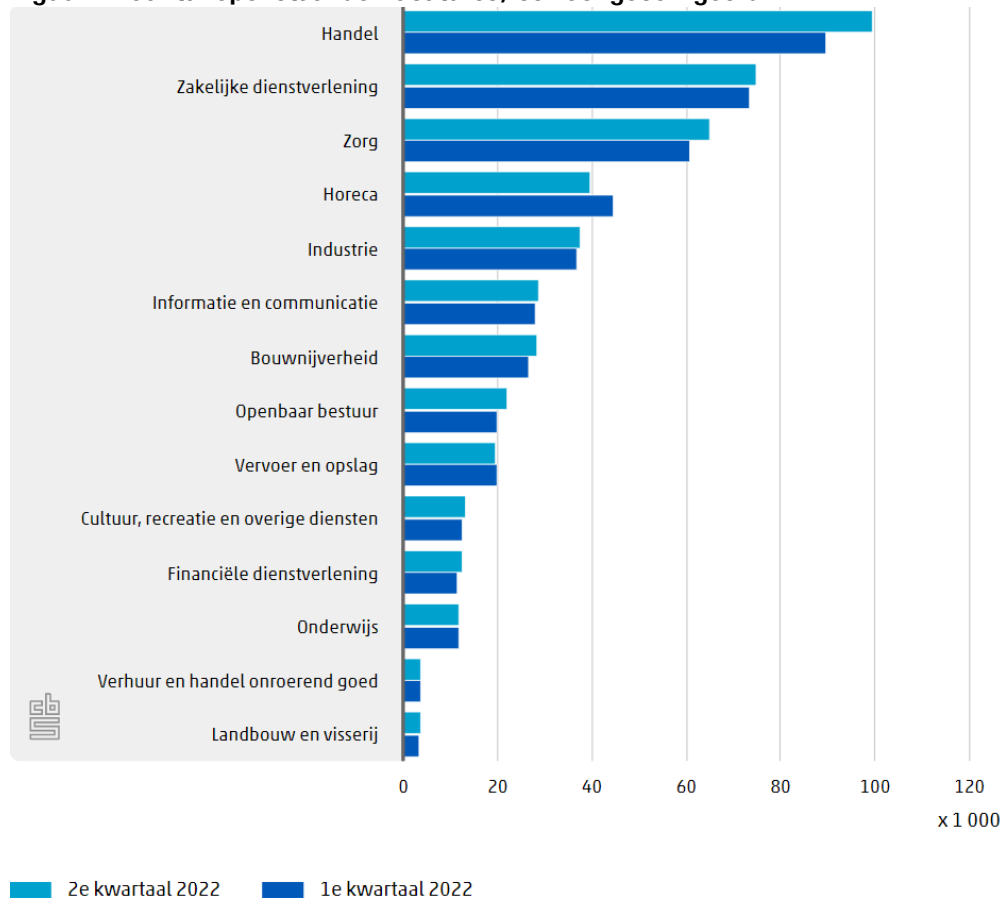
²⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). Dashboard spanning op de arbeidsmarkt.

Figuur 1: openstaande vacatures en werkloze beroepsbevolking

Bron: CBS

De meeste vacatures stonden in het tweede kwartaal van 2022 open in de handel (100.000), de zakelijke dienstverlening (75.000) en de zorg (65.000). Gezamenlijk zijn deze drie bedrijfstakken goed voor de helft van alle openstaande vacatures.²⁶

²⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). Spanning op de arbeidsmarkt loopt verder op. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/33/spanning-op-de-arbeidsmarkt-loopt-verder-op>

Figuur 2: aantal openstaande vacatures, seizoengecorrigeerd

Bron: CBS

Pak de lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt voortvarend aan

De Miljoenennota 2023 lijkt in zijn analyse over de arbeidsmarktproblematiek te hinken op twee gedachten. Het kabinet stelt enerzijds dat *“de krapte op de arbeidsmarkt deels een tijdelijk fenomeen is”*, en anderzijds wijst zij op *“structurele trends die de komende jaren zorgen voor knelpunten in bepaalde sectoren.”*

Het kabinet verwacht, aldus de Miljoenennota 2023, dat voor de beroepsgroepen waarvoor de meeste vacatures open staan, de arbeidsmarkt op termijn ruimer zal zijn als gevolg van structurele trends. Daarbij concludeert het kabinet dat een significant deel van de openstaande vacatures relatief conjunctuurgevoelig is: de openstaande vacatures van nu zijn niet per se de beroepen van morgen.

De toenemende vraag naar arbeid wordt mede veroorzaakt door de noodzakelijke transitie en de ambities van het kabinetsbeleid. Het CPB verwacht dan ook voorlopig nog een krappe arbeidsmarkt. Tegenover het matigende effect van een momenteel afkoelende economie staat de aanhoudende vraag naar

arbeidskrachten in de collectieve sector.²⁷ De Afdeling ziet structurele elementen van krapte: het is nu en in de toekomst nodig om mensen naar die beroepen te bewegen waar zij het hardst nodig zijn. Dit is onder meer van belang voor het realiseren van maatschappelijke opgaven in de sectoren zorg, bouw, politie en veiligheid, defensie, onderwijs, klimaat en kinderopvang.²⁸

Alhoewel de krapte op de arbeidsmarkt een conjuncturele component kent, vragen de structurele componenten om structurele hervormingen. Belangrijke oplossingsrichtingen zijn onder meer geformuleerd door de Commissie Regulering van Werk en het middellange termijnadvies van de SER over sociaal-economisch beleid 2021-2025.²⁹ In de landspecifieke aanbevelingen, jaarlijks vastgesteld door de Raad van de Europese Unie, wordt doorgaans ook gewezen op benodigde hervormingen op de Nederlandse arbeidsmarkt.³⁰ Ook de Afdeling heeft eerder aandacht gevraagd voor noodzakelijke structuuraanpassingen in de arbeidsmarkt in de richting van leven lang leren en ontwikkelen.³¹

Dat concrete hervormingen van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid noodzakelijk zijn wordt wel onderkend door het kabinet, maar leidt op korte termijn nog niet tot concrete wetsvoorstellen.³² De Miljoenennota 2023 erkent dat *“de schaarste aan arbeidskrachten een voortvarende aanpak van maatschappelijke uitdagingen bemoeilijkt”*. Gegeven dat feit vraagt de Afdeling zich af of het meer structurele karakter van de arbeidsmarktkrapte al met al niet wordt onderschat door het kabinet. De Afdeling mist daarmee een zekere urgentie bij het kabinet in het gepresenteerde arbeidsmarktbeleid.

De Afdeling benoemt hierna enkele thema's die daadkrachtiger opgepakt zouden kunnen worden.

i. Houd bij voorgenomen beleid rekening met de arbeidsmarkteffecten

De Afdeling constateert dat zich in toenemende mate bij beleidsvoornemens de vraag voordoet of wenselijke aanpassingen in beleid uitvoerbaar zijn, in verband met overbelasting bij de uitvoeringsorganisaties. Daarom adviseert zij om de bestaande uitvoeringsanalyses en -toetsen bij voorgenomen beleid uit te breiden

²⁷ Centraal Planbureau (2022). Concept-Macro-Economische Verkenning 2023.

²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29544, nr. 1115.

²⁹ Kamerstukken 2019/20, 29544, nr. 970, en Sociaal Economische Raad (2021) Advies over sociaal-economisch beleid 2021-2025.

³⁰ Zie bijvoorbeeld de landspecifieke aanbevelingen voor Nederland voor 2022 (Raad (2022). Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2022 over het economisch beleid van Nederland met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland. PbEU, 2022/C, 334/19.)

³¹ Kamerstukken II, 2019/20, 35300, nr. 3.

³² Het kabinet stelt in de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt dat de arbeidsmarkt aan fundamenteel onderhoud toe is om deze toekomstbestendig te kunnen maken.

door de arbeidsmarkteffecten van voorgenomen beleid nadrukkelijker mee te wegen.³³

Niet alleen de benodigde capaciteit voor het voorgenomen nieuw beleid dient te worden meegewogen, maar ook of die capaciteit tijdig beschikbaar kan komen door ofwel nieuwe instroom of door herprioritering van bestaand beleid. In geval van herprioritering dient te worden bepaald welke taken dan niet meer verricht kunnen worden en hoeveel tijd en middelen het vergt om deze af te bouwen, voordat nieuw beleid wordt geïmplementeerd. Op deze wijze kan integraal worden afgewogen of het belang van nieuw beleid opweegt tegen de eventuele consequenties voor reeds bestaand beleid. Het is van groot belang dat de wetgever, namelijk kabinet én parlement, zich bij vorming van nieuw beleid bewust zijn van de uitvoeringsaspecten. Met andere woorden: de mogelijkheid tot uitvoering van beleid dient te worden gezien in de mate van voldoende absorptie- of uitvoeringscapaciteit.

ii. Overheid en werkgevers: maak meer uren werken aantrekkelijk

Om op korte termijn de krapte op de arbeidsmarkt te verlichten, is het van belang het beleid te richten op het adresseren van personeelskrapte op de terreinen waar de grootste maatschappelijke opgaven zijn en tegelijkertijd grote tekorten bestaan. Daarvoor is het noodzakelijk om werknemers te stimuleren om meer uren te werken, de juridische mogelijkheden hiervoor te bezien en belemmeringen voor het werken van meer uren weg te nemen. Overheid en werkgevers spelen hierin beiden een rol. Ze hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de arbeidsmarktproblematiek aan te pakken.

Werken aantrekkelijker maken begint bij het bieden van goede arbeidsvoorwaarden. Dit betreft onder meer de beloning. Momenteel is sprake van een historisch grote reële loondaling, die zeer opvallend is gezien de zeer krappe arbeidsmarkt. In de augustusbesluitvorming heeft het kabinet besloten tot een flink pakket aan maatregelen om de pijn voor met name lagere en middeninkomens te verzachten. Daarnaast roept het kabinet werkgevers op de lonen te verhogen.

Het CPB en DNB zien ook ruimte voor loongroei. Zo stelt het CPB dat, ondanks de krappe arbeidsmarkt, de lonen opvallend weinig toenemen. Uit de tot nog toe afgesloten cao's, op een aantal recente voorbeelden na, valt geen substantiële versnelling in de loongroei waar te nemen, ondanks de krapte en de gunstige positie van met name de op export gerichte sectoren. Relatief gunstige winstcijfers in het bedrijfsleven en een dalende arbeidsinkomensquote in 2023 suggereren volgen het CPB ruimte voor loongroei, hoewel dit per sector en bedrijf sterk zal verschillen. Ook DNB stelt dat bedrijven er qua winstgevendheid beter

³³ Ook het IBO investeringen adviseert een dergelijke toets: "Ontwikkel een integrale overkoepelende uitvoeringstoets om de politiek te faciliteren keuzes te maken binnen de schaarse uitvoeringscapaciteit van markt en overheid. Dit helpt om bij te sturen. De toets kan onderdeel zijn van de monitor van de voortgang van geplande investeringen uit het coalitieakkoord."

voor staan en dat er ruimte voor loongroei is gezien de ontwikkeling van de inflatie en de arbeidsproductiviteit. Wel waarschuwt DNB dat voorkomen moet worden dat lonen automatisch en volledig meestijgen met de inflatie. Dat zou de inflatie verder kunnen aanwakken en de bedrijvigheid ondermijnen.³⁴

Een andere manier om de krapte te verminderen is te kijken naar het onbenut arbeidspotentieel. In het tweede kwartaal van 2022 bestond dit uit ruim 1,1 miljoen mensen.³⁵³⁶ Ongeveer 45% hiervan betreft deeltijdwerkers die bereid zijn meer uren te werken. Daarnaast zijn er groepen die bereid zijn om (door) te werken, maar moeite hebben om werk te vinden. Dit betreft onder meer oudere (potentiële) werknemers. Werkgevers zijn regelmatig terughoudend ouderen aan te nemen. Tegelijkertijd geldt voor een deel van de werkenden dat ze verplicht met pensioen moeten bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, terwijl sommigen graag langer doorwerken. Met een structurele afname van het arbeidsaanbod valt te overwegen het automatische pensioen op de pensioengerechtigde leeftijd, dat voorkomt in cao's en arbeidscontracten, af te schaffen.

Het hoge percentage deeltijdwerkers behoeft bijzondere aandacht. Hoewel Nederland inmiddels de hoogste arbeidsparticipatiegraad ter wereld heeft, werken Nederlanders internationaal gezien ook het vaakst in deeltijd.³⁷ Dit was in het verleden aanleiding tot trots, vanwege de grote flexibiliteit en de mogelijkheid die deeltijdwerk biedt om gezinstaken met arbeid te combineren. Mede hierdoor is de arbeidsparticipatie van vrouwen gestegen.

Individen en huishoudens maken een eigen afweging tussen de waardering van arbeid, het gewenste inkomen, de wijze waarop zorgtaken worden vervuld (bijvoorbeeld kinderen en mantelzorg) en de behoefte aan vrije tijd. Met andere woorden: beslissingen over de hoeveelheid werken worden gebaseerd op hoeveel werk oplevert in relatie tot andere taken en voorkeuren (in termen van brede welvaart).

De uitkomst van individuele afwegingen van mensen om al dan niet in deeltijd te werken, kent vele persoonlijke en maatschappelijke gronden die gerespecteerd moeten worden, maar is vanuit collectief oogpunt niet altijd optimaal. Zo is, met de huidige en deels aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt, het collectief wenselijk het arbeidsaanbod te vergroten door mensen in bepaalde sectoren meer

³⁴ De Nederlandse Bank (2022). Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten. Juni 2022, nummer 23 en Centraal Planbureau (2022). Concept Macro Economische Verkenning 2023. CPB-raming.

³⁵ Het gaat daarbij om de volgende groepen: 491 duizend onderbenutte deeltijders die hebben aangegeven meer te willen werken en daar direct beschikbaar voor te zijn, 338 duizend werklozen en 301 duizend semiwerklozen.

³⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2022) Gezocht, niet beschikbaar. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-beroepsbevolking/gezocht-niet-beschikbaar>.

³⁷ Interdepartementaal Beleidsonderzoek. (2019). De(el)tijd zal het leren. Van analyse naar beleid, p.9.

uren te laten werken. Door het werken van meer uren, wordt de krapte verkleind, de collectieve materiële welvaart verhoogd en zijn meer uren werk beschikbaar voor werk in de collectieve en private sector. Dit voorkomt dat in een vergrijzende samenleving de betaalbaarheid en beschikbaarheid van collectieve voorzieningen, zoals op het gebied van zorg en veiligheid, en maatschappelijke behoeften onder druk komt te staan.³⁸ Het voorkomt ook dat bijvoorbeeld mensen in de zorg en het onderwijs nog minder uren gaan werken, omdat de werkdruk als te hoog wordt ervaren. Ook in de private sector dreigen personeelstekorten het realiseren van ambities te belemmeren, onder meer op het gebied van klimaat en woningbouw.

De Afdeling wijst op de mogelijke parallellen met het vroegpensioen. Lange tijd was het beleid gericht op het stimuleren van mensen om vroegtijdig het arbeidsproces te verlaten. Onder meer de vergrijzing maakte het noodzakelijk het beleid op dit punt, onder andere door verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, ingrijpend aan te passen. Dat heeft bijgedragen aan een cultuurverandering in het denken over langer doorwerken. Mede daardoor heeft Nederland inmiddels Europees vergeleken een hoge arbeidsparticipatie onder ouderen. De noodzakelijke cultuurverandering in het denken over deeltijdarbeid betreft het bevorderen dat deeltijdwerkers overwegen om waar mogelijk meer uren te werken. Regelingen dienen daarop te worden ingericht, overigens zonder een keuze voor deeltijdwerk onmogelijk te maken.

De overheid heeft als taak beperkingen weg te nemen, die het werken van meer uren tegengaan. Dit betreft met name het belasting- en toeslagenstelsel, de kinderopvang, schooltijden en verlofregelingen.³⁹ Het gaat hierbij niet om het tegengaan van deeltijdwerk en evenmin om iedereen voltijds te laten werken. Het is echter belangrijk dat meer uren werken aantrekkelijker wordt gemaakt. Onder meer dient te worden gezien hoe meer uren werken lonender kan worden gemaakt. Waar het huidige belasting- en toeslagenstelsel het werken van meer uren ontmoedigt, dient dit te worden aangepast.⁴⁰ Tevens dient te worden gezien of voor mensen voldoende duidelijk is wat meer werken hen oplevert. Dit bevordert dat burgers hun gedrag er actief op kunnen aanpassen.

Meerurenbonus⁴¹

Het kabinet verkent de optie van een bonus voor werknemers als zij besluiten meer uren te gaan werken. De discussie over een meerurenbonus vormt een voorbeeld van de noodzakelijke aanpassing van de deeltijdcultuur. Als reactie op de vroegere situatie van

³⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek. (2019). De(elt)ijd zal het leren. Van analyse naar beleid, p.11.

³⁹ Idem.

⁴⁰ In sommige situaties gaan mensen er in inkomen op achteruit (een armoedeval) als ze meer uren gaan werken, omdat zij hun inkomensafhankelijke voorzieningen en belastingkortingen (gedeeltelijk) verliezen.

⁴¹ De term 'voltijdsbonus' acht de Afdeling minder gelukkig omdat het niet uitsluitend er om gaat om mensen voltijds te laten werken. Indien veel mensen een aantal uren meer gaat werken, kan dit al veel van de personeelskrapte verlichten.

vaak voorkomende onderbetaling van deeltijdwerkers en indirecte discriminatie van vrouwen op de arbeidsmarkt is in de gelijke behandelingswetgeving voorgeschreven dat deeltijdwerkers in beginsel (pro rata) gelijk worden betaald als voltijdwerkers.⁴² Dit neemt niet weg dat deze wetgeving afwijkingen van dit uitgangspunt toelaat indien hiervoor een rechtvaardigingsgrond bestaat.

In de huidige omstandigheden bestaat aanleiding om zo'n afwijking mogelijk te maken. De Afdeling merkt op dat het bevorderen van het vergroten van het aantal uren waarop deeltijdwerkers werken, gelet op het voorgaande in de huidige tijd, is te beschouwen als een gerechtvaardigde doelstelling van beleid. Dit oordeel heeft ook het College voor de Rechten van de Mens uitgesproken in een advies over deze kwestie uit 2021. De vraag of het middel van een financiële prikkel als geschikt, noodzakelijk en evenredig kan worden beschouwd moet volgens dit laatste advies per maatregel zorgvuldig worden onderzocht. De Afdeling wijst erop dat de overheid de toelaatbaarheid van dergelijke maatregelen kan bevorderen door nauwkeurig de sectoren (en zo nodig functies) te benoemen waar een dergelijke financiële prikkel gerechtvaardigd kan zijn. Gelet op het collectieve karakter van de problematiek is het van belang dat de overheid zich hierover uitlaat. Daardoor wordt de norm voor de individuele werkgever verduidelijkt en juridische onzekerheid verminderd.

Het kabinet onderneemt in de Miljoenennota 2023 een aantal acties om praktische belemmeringen voor meer uren werken weg te nemen, in onder meer het nieuwe stelsel van kinderopvang en door de marginale druk te verlagen.⁴³ Tegelijkertijd worden ook maatregelen getroffen die een averechts effect hebben: met de afschaffing van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) bevat het Belastingplan 2023 juist een maatregel met een negatief effect op de arbeidsparticipatie, aldus ook de toelichting op het desbetreffende wetsvoorstel.

De Afdeling merkt op dat belemmeringen ook cultuuraspecten kennen: in Nederland wordt voornamelijk van vrouwen regelmatig verwacht dat ze in deeltijd werken en hier is de samenleving, bijvoorbeeld in de schooltijden, ook op ingericht. Betere afstemming van onderwijs en kinderopvang en bevordering van geïntegreerde school- en opvangmogelijkheden moeten ook bijdragen aan het wegnemen van belemmeringen om meer uren te werken.

Ook werkgevers spelen een rol in de afweging van individuen om meer of minder uren te werken. Door het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden, zowel primair (lonen) als secundair (contractvorm, werktijden, vakantiedagen, pensioenregeling, reiskosten, scholing, kinderopvangfaciliteiten etc.), kunnen werkenden worden gestimuleerd om (meer) te werken. Hierbij speelt ook het goed werkgeverschap een belangrijke rol. Door rekening te houden met de behoeften van werknemers aan flexibiliteit in verband met zorgtaken en hybride werk mogelijk te maken, kunnen werkgevers het voor werknemers gemakkelijker maken om zich voor meer uren beschikbaar te stellen.

⁴² Artikel 7:648 lid 1 BW wat betreft onderscheid naar arbeidsduur; artikel 7:646 lid 5 BW, de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen en de Algemene Wet gelijke behandeling wat betreft indirect onderscheid naar geslacht.

⁴³ Kamerstukken 20211/22, 29544, nr. 1112.

Onvrede over de kwaliteit van het werk is ook een belangrijke factor waarom mensen minder uren werken. Administratieve lasten en regeldruk dragen bij aan een verminderd gevoel van autonomie en eigen professionele verantwoordelijkheid voor het werk. Een hoge werkdruk kan de wens versterken om minder uren te werken. Om het werken van meer uren te stimuleren, is het daarom niet alleen van belang om te kijken naar de kwantiteit van het aantal gewerkte uren, maar ook om aandacht te hebben voor de kwaliteit van het werk en te bezien waar vermindering van regeldruk mogelijk is.

Administratieve lasten

Bijna de helft van de werkenden in ons land ervaart een gebrek aan autonomie.⁴⁴ Vooral publieke professionals, werkzaam in het onderwijs, de zorg of bij de politie ervaren weinig autonomie op hun werk en een hoge werkdruk. Administratieve lasten en regeldruk dragen bij aan een verminderd gevoel van autonomie en eigen professionele verantwoordelijkheid voor het werk. Hoewel de administratieve handelingen zijn bedoeld om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, of meer inzicht te geven in de kwaliteit van het werk, drukken deze administratieve handelingen ook op de kwaliteit van werk. Beleidsmatig is vermindering van de administratieve lastendruk al langer prioriteit, maar heeft het daadwerkelijk verminderen van de administratieve handelingen in het algemeen beperkt succes.⁴⁵

Bij het formuleren van (nieuwe) richtlijnen dient te worden afgewogen of het effect van de richtlijn opweegt tegen de (gevolgen van) de extra administratieve last. Ook hier geldt dat niet alles kan, en niet alles tegelijk. Zonder een dergelijke nieuwe afweging tussen belangen van bestaand beleid en nieuwe uitdagingen kan niet werkelijk iets worden gedaan aan de vermindering van regeldruk.

iii. De overheid heeft ook een verantwoordelijkheid als werkgever

De overheid is niet alleen institutioneel betrokken bij de arbeidsmarkt, maar is zelf ook een grote werkgever. De collectieve sector, die bestaat uit het openbaar bestuur, overheidsdiensten, onderwijs en de zorg, zorgt momenteel voor ruim 30% van het totaal aantal banen (zowel voltijd als deeltijd) in Nederland.⁴⁶ Door de grote maatschappelijke uitdagingen zal in de huidige kabinetsperiode sprake zijn van extra vraag naar personeel in de collectieve sector.⁴⁷ Tegelijkertijd is het voor de overheid moeilijk om de huidige taken te realiseren door personeelskrapte. Delen van de collectieve sector hebben te maken met langdurige tekorten

⁴⁴ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2020) Het betere werk.

⁴⁵ Om de regeldruk in de zorg te bestrijden is het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een nieuw programma (Ont)Regel de Zorg gestart, met als doel dat zorgverleners minder tijd aan administratie besteden en meer tijd aan zorg.

⁴⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2022), Statline.

⁴⁷ Het CPB schatte in zijn analyse van het coalitieakkoord (Centraal Planbureau (2022). Analyse Coalitieakkoord 2022-2025. CPB Notitie, januari 2022) dat het beleidspakket van het coalitieakkoord leidt tot een stijging van de werkgelegenheid in de collectieve sector van 1,1% per jaar ten opzicht van het basispad.

(bijvoorbeeld politie en defensie) of toenemende arbeidsvraag op langere termijn vanwege de vergrijzing (zorg).

De mogelijkheden tot substitutie van arbeid door automatisering is in de collectieve sector relatief beperkt. De taken van de overheid bestaan vooral uit dienstverlening en diensten zijn naar hun aard minder makkelijk productiever te maken dan goederen (het zogenoemde 'Baumol-effect').⁴⁸

In een reeds krappe arbeidsmarkt concurreert de overheid met andere werkgevers om personeel. De overheid roept werkgevers op tot loonstijgingen. Om de eigen vacatures te kunnen vervullen, zal de overheid daarom ook zelf moeten overwegen de arbeidsvoorwaarden te verbeteren. Daarbij treedt spanning op tussen de verschillende belangen: de sociaaleconomische belangen (welvarend en toekomstbestendig Nederland) en het belang van een efficiënte overheid (lastendruk beperkt houden) en voldoende ruimte houden voor de private sector.

Om de tekorten beheersbaar te maken kan gekozen worden voor het prioriteren in de maatschappelijke opgaven en kan, naast het verbeteren van de secundaire arbeidsvoorwaarden, worden gekozen voor gerichte loonsverhogingen, voor specifieke delen van de collectieve sector. Dit betreft dan die sectoren waar het tekort aan personeel het meest knellend is voor de te realiseren maatschappelijke opgave, of in die beroepsgroepen waar het aanbod aan personeel specifiek tekortschiet.

De kabinetsbijdrage voor de loonruimte in de collectieve sector is momenteel gebaseerd op het volgen van de loonkostenontwikkeling in de markt.⁴⁹ De mede daardoor bepaalde budgettaire ruimte wordt door de overheidswerkgevers gebruikt in de cao-onderhandelingen, waarin met de sociale partners afspraken worden gemaakt over de verdeling van de middelen over primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden voor de verschillende functies. Zo kan voor bepaalde groepen een hogere loonstijging dan voor andere groepen worden afgesproken.⁵⁰

In het verleden is meermalen gekozen voor een beleidsmatig neerwaartse bijstelling van de loonruimte en arbeidstijdverkorting om te bezuinigen op de overheidsuitgaven. Dit heeft doorgaans nadelige effecten gehad voor het

⁴⁸ De overheid leidt aan de zogenoemde 'ziekte van Baumol': de overheid wordt relatief steeds duurder, doordat de productiviteit niet makkelijk verhoogd kan worden. Productiviteit in andere sectoren stijgt namelijk door een hogere kapitaalintensiteit, waardoor de lonen in deze sectoren zullen stijgen door een toename van de economische groei.. Minder kapitaalintensieve sectoren zoals de overheid laten hun lonen vanuit concurrentieoogpunt conform de marktlonen stijgen, waardoor deze arbeidsintensieve sectoren relatief duur worden.

⁴⁹ Het gaat hierbij om het referentiemodel en – voor de zorgsector – het OVA-convenant.

⁵⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Onderhandelingsresultaat voor CAO Rijk 2022-2024.

personeelsbeleid van overheidswerkgevers, maar voordelige effecten voor de overheidsfinanciën.⁵¹

Nu de krapte in de arbeidsmarkt de aanpak van maatschappelijke opgaven bedreigt, met mogelijk grote gevolgen voor de welvaart, dient de vraag te worden gesteld of de modellen die de kabinetsbijdrage voor de loonruimte bepalen nog voldoen aan de behoeften van de veranderende arbeidsmarkt en of ze aan vernieuwing toe zijn. Verandering van de uitgangspunten van deze modellen voor toewijzing van middelen voor de loonruimte en de toepassing ervan brengen zowel voor- als nadelen mee en vereisen een politieke keuze. De keuze dient expliciet te worden gemaakt, door de verschillende afwegingen inzichtelijk te maken. De Afdeling adviseert het kabinet daarom de huidige modellen vanuit dit perspectief te evalueren, en zo nodig aan te passen.

E. SEPTEMBERRAPPORTAGE 2022

1. Begrotingsproces

Met het aantreden van het huidige kabinet heeft het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over de ontwerpbegroting van het volgende jaar aan gewicht gewonnen. Op advies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte wordt in het voorjaar niet alleen over de hoofdlijnen van de uitgavenkant van de begroting van het volgende jaar beslist, maar ook over de hoofdlijnen van de lastenkant. Dit bevordert de integraliteit van budgettaire afwegingen en creëert rust in het begrotingsproces.

In het verleden is het hoofdbesluitvormingsmoment als een intern kabinetsberaad beschouwd. Het parlement kreeg daarmee pas op Prinsjesdag inzicht in de budgettaire besluitvorming. Naar aanleiding van het advies bij de Miljoenennota 2022⁵² heeft het kabinet besloten tot verandering van het begrotingsproces, met als doel (1) het parlement meer tijd te bieden voor de behandeling van de begroting en het Belastingplan, (2) meer inhoudelijke samenhang in de begroting te verkrijgen en (3) een betere aansluiting op het Europees Semester te bewerkstelligen.⁵³

Het kabinet heeft de Tweede Kamer verschillende varianten voor het veranderen van het begrotingsproces voorgelegd en is dit jaar gestart met uitvoering van de eigen voorkeursvariant, namelijk het opstellen van een meerjarige Voorjaarsnota.

⁵¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Evaluatie referentiemodel. Ervaringen na twintig jaar gebruik en toepassing van het model. Rapport, juli 2017.

⁵² Kamerstukken II 2021/22, 35925 nr.3. De Afdeling heeft in het advies bij de Miljoenennota 2022 handreikingen gedaan aan het parlement om de uitoefening van het budgetrecht te versterken. De Afdeling heeft onder meer voorgesteld om de Miljoenennota voortaan in het voorjaar in te dienen, zodat het Nederlandse begrotingsproces beter in de pas loopt met het Europees Semester en de Kamers tijdiger “aan de bal” komen.

⁵³ Kamerstukken II 2021/22, Kamerbrief Begrotingsproces, april 2022.

Met de Voorjaarsnota nieuwe stijl wordt het parlement eerder betrokken bij de budgettaire besluitvorming over zowel de uitgaven- als de lastenkant. Het is de bedoeling dat er in augustus een update van de besluitvorming plaatsvindt voor de koopkracht op basis van de cMEV-raming van het CPB, waarna de definitieve ontwerp-begrotingen worden ingediend met de Miljoenennota op Prinsjesdag.

In haar advies bij de Voorjaarsnota concludeerde de Afdeling dat de eerste meerjarige Voorjaarsnota een goede eerste stap was naar een nieuw begrotingsproces, maar dat de vormgeving nog niet is afgerond.⁵⁴ Zo was de besluitvorming in het voorjaar niet volledig: over een aantal onderwerpen, zoals het zwaarder belasten van vermogen, zijn pas in deze Miljoenennota eerste voorstellen gedaan.

In deze augustusbesluitvorming is, als gevolg van de ongekend hoge geraamde koopkrachtdaling door het CPB in de cMEV, besloten tot een zeer omvangrijk pakket maatregelen om de koopkracht te ondersteunen. Dit pakket bestaat uit een fors aantal maatregelen, die ook doorwerking zullen hebben op andere regelingen. Op de gevolgen hiervan is, door het zeer korte tijdsbestek waarin is besloten tot dit pakket, nog weinig zicht. Bovendien heeft het kabinet, zoals aangekondigd in de Voorjaarsnota, eerste stappen gezet om de lasten op arbeid en vermogen meer met elkaar in balans te brengen.⁵⁵

Daarmee zijn de gevolgen van de gemaakte keuzes in de augustusbesluitvorming slecht te overzien, terwijl met het nieuwe begrotingsproces juist wordt beoogd meer rust in het begrotingsproces te brengen en de integraliteit in de besluitvorming te bevorderen. De Afdeling heeft begrip voor de uitzonderlijke omstandigheden waarin het kabinet opereert, waarin enerzijds noodzaak bestaat tot gerichte koopkrachtreparatie en anderzijds, door knelpunten in de uitvoering, gerichte maatregelen niet altijd mogelijk zijn.

Het haastige proces in augustus staat echter een zorgvuldige besluitvorming in de weg, ook ten aanzien van onderwerpen die buiten de directe koopkrachtproblematiek liggen, zoals de belasting op vermogens. Ook zijn de mogelijkheden om in augustus nog bij te sturen naar aanleiding van de recente koopkrachtramingen van het CPB zeer gering, want veel nieuwe maatregelen zijn, behalve parameterwijzigingen, eenvoudigweg niet op korte termijn, dit en volgend jaar, uitvoerbaar (zie ook paragraaf C).

De Afdeling adviseert het kabinet volgend jaar de volgende stap te zetten op weg naar een nieuw begrotingsproces, door zichzelf, en ook beide Kamers der Staten-Generaal, nog strikter te houden aan de afspraken voor het nieuwe begrotingsproces.

⁵⁴ Junirapportage 2022, Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/III/B

⁵⁵ Zie ook het advies van de Afdeling over het Belastingplan 2023.

2. Toets aan de Europese begrotingsregels

2.1. *De Europese begrotingsregels voor 2022 en 2023*

In de Septemberrapportage beoordeelt de Afdeling of de overheidsfinanciën in het lopende jaar ('in year') en in het komende jaar (ex-ante) voldoen aan de Europese begrotingsregels.

De Europese begrotingsregels zijn vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het SGP bestaat uit de correctieve en preventieve arm. De vereisten van de correctieve arm zijn een tekortnorm van maximaal 3% bbp en een schuldnorm van maximaal 60% bbp. Bij overschrijding van de schuldnorm dient de schuld jaarlijks met minstens 1/20^e deel af te nemen (schuldafbouwpad). De vereisten van de preventieve arm bestaan uit de middellange termijn doelstelling (MTO), ook wel bekend als het structureel saldo, en de uitgavenregel. Deze vereisten dienen ervoor te zorgen dat lidstaten anticyclisch begrotingsbeleid voeren en bevatten een veiligheidsmarge ten opzichte van de 3%-tekortnorm. Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten. Op het moment dat lidstaten niet voldoen aan de regels binnen de preventieve arm, is het uitgangspunt dat lidstaten in de correctieve arm terecht komen.⁵⁶

De Europese Commissie heeft in maart 2020 vanwege de start van de Covid-19 pandemie de algemene ontsnappingsclausule van het SGP geactiveerd. Daarmee wordt lidstaten maximale flexibiliteit wordt geboden binnen het SGP om een extra begrotingsinspanning te kunnen leveren.⁵⁷ In het voorjaarspakket in het kader van het Europees Semester heeft de Commissie beslist om de toepassing van de algemene ontsnappingsclausule te verlengen tot en met 2023, vanwege de economische gevolgen en onzekerheden die de oorlog in Oekraïne met zich brengen.⁵⁸

Nederland bevond zich voor de start van de Covid-19 crisis in de preventieve arm van het SGP. Voor lidstaten in de preventieve arm betekent de algemene ontsnappingsclausule dat lidstaten mogen afwijken van het pad richting de middellangetermijn doelstelling voor het structureel saldo (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt. De richtlijnen voor de begrotingstoetsing in 2020-2023 zijn daarmee

⁵⁶ Zowel in de correctieve als preventieve arm bestaan meerdere uitzonderingen op de vereisten, ook wel flexibiliteiten genoemd. Zie voor een overzicht van deze flexibiliteiten blz. 7 en 8 van bijlage III van de Voorlichting van de Afdeling over de mogelijkheden om het Stabiliteits- en Groeipact te hervormen (W06.22.0005/III/Vo), Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 146.

⁵⁷ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, COM (2020) 123 final.

⁵⁸ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, Europees Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank, Europees Semester 2022 – Voorjaarspakket, COM (2022) 600 final, blz. 12-14.

grotendeels kwalitatief geformuleerd. De reguliere procedures van het SGP zijn echter niet opgeschort, waarmee het van belang blijft om de ontwikkeling van de overheidsfinanciën te blijven toetsen.

Voor de jaren na 2023 is de uitkomst van de evaluatie van het SGP, het Europees Semester en de Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) relevant. De vijfjaarlijkse evaluatie van het *framework* is in 2020 opgeschort vanwege de Covid-19 crisis. De Europese Commissie heeft de evaluatie in het najaar van 2021 weer hervat. Naar verwachting verschijnt dit najaar een mededeling van de Commissie over mogelijke aanpassingen in het *framework*.

De Afdeling heeft op verzoek van de Tweede Kamer begin 2022 voorlichting uitgebracht over de evaluatie van het SGP.⁵⁹ Daarover heeft nog geen parlementair debat plaatsgevonden. Het kabinet heeft in het voorjaar van 2022 tezamen met Spanje een standpunt over hervormingen van het SGP uitgebracht. Deze ligt in lijn met de genoemde voorlichting.⁶⁰ De renteversillen op staatsobligaties tussen lidstaten zijn opgelopen. Omdat dit de stabiliteit van de eurozone onder druk kan zetten, is het van belang niet later dan het eerste kwartaal van 2023 te besluiten over de toekomstige invulling van het SGP.

Wel is het reeds duidelijk dat er blijvende aandacht zal zijn voor schuldhoudbaarheid, investeringen en hervormingen en het vergroten van het eigenaarschap van lidstaten van het begrotingsbeleid.⁶¹ Te meer omdat het SGP, als onderdeel van de EMU, als wezenlijk doel heeft de houdbaarheid van overheidsfinanciën, ook op de langere termijn, te waarborgen. Economische groei van en convergentie in de eurozone is het andere wezenlijke doel. In de begrotingstoetsing zal de Afdeling hier dan ook extra aandacht aan besteden.

2.2. Toetsing voor de jaren 2022 en 2023

Met een geraamd feitelijk begrotingstekort van 1% bbp en een geraamde overheidsschuld van 49,6% bbp voldoet de Nederlandse begroting in 2022 aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP van respectievelijk een tekort van maximaal 3% bbp en een schuld van maximaal 60% bbp.

Het structureel saldo in 2022 is met een waarde van -1,7% bbp significant verbeterd ten opzichte van het bij de Voorjaarsnota geraamde structureel saldo door het ministerie van Financiën van -3,9% bbp. De geraamde verbetering van 2,3%-punt wordt voornamelijk veroorzaakt door de tevens sterke verbetering van het feitelijke EMU-saldo van 2,4%-punt ten opzichte van de Voorjaarsnota. Het opvallende herstel geschiedt voornamelijk door tijdelijke factoren, zie hiervoor ook paragraaf B2 in deze rapportage.

⁵⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35924, nr. 146.

⁶⁰ Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1837.

⁶¹ European Commissie (2022), Mededeling van de Commissie aan de Raad, Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023, COM(2022), 85 final.

Ondanks de sterke verbetering van het structureel saldo wijkt de verwachte uitkomst voor het structureel saldo significant af van de middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structureel saldo van -0,5% bbp in 2022. Lidstaten met een structureel saldo negatiever dan de MTO dienen te voldoen aan de uitgavenregel.⁶² Om te voldoen aan de uitgavenregel in 2022, dienen de collectieve uitgaven, gecorrigeerd voor onder meer rente-uitgaven en cyclische uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen (zie ook toelichting onderaan tabel 3) reëel te dalen met 1,7%. In 2022 stijgen de gecorrigeerde collectieve uitgaven naar verwachting echter reëel met 3,9%. Daarmee voldoet de Nederlandse begroting in 2022 niet aan de normen uit de preventieve arm van het SGP.

Tabel 3: Gegevens voor de Europese begrotingsregels 2021-2023

	2021	2022	2023
	<i>ex-post</i>	<i>in year</i>	<i>ex-ante</i>
Regel t.a.v. ontwikkeling van het structureel saldo (% bbp)			
<i>Maximaal feitelijk EMU-saldo</i>	-3,0	-3,0	-3,0
EMU-saldo feitelijk	-2,6	-1,1	-2,5
w.v. conjuncturele component	-0,8	0,8	0,7
w.v. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,0	-0,2	-0,1
<i>Middellangetermijndoelstelling structureel EMU-saldo</i>	-0,5	-0,5	-0,75
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-1,8	-1,7	-3,0
Uitgavenregel			
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (reële mutatie in %)*	2,3	3,9	1,4
Max. toegestane groei gecorr. netto-overheidsuitgaven**	-2,6	-1,7	-3,8
Schuld criterium (% BBP)			
<i>Maximale EMU-schuld</i>	60,0	60,0	60,0
EMU-schuld	52,4	49,6	48,8

* De collectieve uitgaven zijn, c.f. de Europese begrotingsregels, gecorrigeerd voor rente-uitgaven, cyclische uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen, uitgaven aan EU-programma's gedekt door overdrachten van de EU en met een vierjaarsgemiddelde voor overheidsinvesteringen.

** De normgroei is de potentiële groei, gecorrigeerd voor de afstand tot de middellangetermijndoelstelling voor het structurele EMU-saldo.

Bron: CPB (Macro-Economische Verkenning 2023)

⁶² De uitgavenregel binnen de preventieve arm vereist dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan de potentiële economische groei, waarbij ook rekening gehouden wordt met de afstand tot de MTO. De gedachte achter de uitgavenregel is dat de inkomsten meebewegen met de economische conjunctuur en de uitgaven niet harder stijgen dan de potentiële economische groei, waarmee het structureel saldo niet verslechtert.

In 2023 voldoet de Nederlandse overheidsbegroting naar verwachting aan de normen uit de correctieve arm van het SGP, met een verwacht EMU-saldo van -2,5% bbp en een EMU-schuld van 48,8% bbp (zie tabel 3).

Nederland heeft in het Stabiliteitsprogramma 2022 aangegeven te kiezen voor een middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structureel saldo van -0,75% bbp vanaf 2023.⁶³ Met een verwacht structureel saldo van -2,5% bbp in 2023 voldoet het saldo niet aan de MTO voor het structureel saldo. Om te voldoen aan de uitgavenregel in 2023, dienen de gecorrigeerde collectieve uitgaven reëel te dalen met 3,8%. In 2022 stijgen de gecorrigeerde collectieve uitgaven naar verwachting echter reëel met 1,4%. Daarmee voldoet de Nederlandse begroting in 2023, net als in 2022, niet aan de normen uit de preventieve arm van het SGP.

Tabel 4: Samenvattend overzicht uitkomst toetsing Europese begrotingsregels

	2021	2022	2023
Normen uit de preventieve arm:			
Structureel EMU-saldo ^(a)	x	x	x
Uitgavenregel	x	x	x
Normen uit de correctieve arm:			
Feitelijk begrotingssaldo	✓	✓	✓
Overheidsschuld	✓	✓	✓

Toelichting op de gehanteerde tekens: ✓ = er wordt voldaan aan de betreffende regel; ○ = er is sprake van een afwijking van de regel, maar deze afwijking is niet significant; x = er is sprake van een afwijking van de regel, en deze afwijking is, gerekend over 1 jaar en/of over 2 jaar gemiddeld, significant (geldt alleen voor structureel saldo en uitgavenregel, zie noot)

(a) Er is bij het structureel begrotingssaldo en de uitgavenregel sprake van 'significante' afwijking indien de afwijking (in negatieve zin) gerekend over één jaar ten minste 0,5%-punt BBP bedraagt. Tevens is sprake van een significante afwijking indien over twee jaren cumulatief sprake is van een afwijking van ten minste 0,5%-punt BBP.

(b) Zolang het structureel begrotingssaldo voldoet aan de middellangetermijndoelstelling kan een toets aan de uitgavenregel buiten beschouwing blijven.

Het doel van de normen uit de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten. Op het moment dat die tekorten toch ontstaan, dan treedt als uitgangspunt het regime van de correctieve arm in werking. Vanwege de momenteel actieve algemene ontsnappingsclausule blijven overschrijdingen in de preventieve arm in 2022 en 2023 echter zonder gevolgen, mits deze overschrijdingen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengen.

Een schuldhoudbaarheidsanalyse van het CPB toont in de Miljoenennota aan dat de schuld in het basispad naar verwachting rond de 60% bbp uitkomt in 2030. Bij meer ongunstige scenario's kan de staatsschuld verder oplopen tot bijna 80% bbp in 2030 (zie verder paragraaf E4). Daarmee is het van belang de houdbaarheid van de overheidsfinanciën nauwlettend te volgen.

⁶³ Kamerstukken II, 2021/22, 21501-07, nr. 1840, bijlage 1028111.

3. Toets aan de nationale begrotingsregels

3.1. *De nationale begrotingsregels voor 2022 en 2023*

Sinds 1994 is door opeenvolgende kabinetten gekozen voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid. Het kabinet heeft in de Startnota bij het Regeerakkoord de begrotingsregels vastgelegd en bevestigd trendmatig begrotingsbeleid te zullen voeren.⁶⁴ Voor de uitgavenkant zijn uitgavenkaders (Rijksbegroting, Sociale Zekerheid, Zorg en het nieuwe kader Investerings) voor de gehele kabinetsperiode vastgesteld met een jaarlijks uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden. Wel worden de afzonderlijke uitgavenplafonds jaarlijks geïndexeerd met de zogenoemde loon- en prijsontwikkeling.

Voor de inkomstenkant geldt een inkomstenkader met automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo. Daarmee ademen de inkomsten als het ware mee met de conjunctuur. In principe worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, waarmee de kaders beleidsmatige bovengrenzen stellen aan de overheidsfinanciën.

Bij de kaders geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Dit betekent dat meevallers aan de inkomstenkant niet gebruikt mogen worden voor extra uitgaven, maar ook dat inkomstentegenvallers niet gecompenseerd hoeven worden met bezuinigingen aan de uitgavenkant. Bovendien dienen tegenvallers aan de uitgavenkant te worden gecompenseerd binnen het uitgavenkader en mogen deze niet leiden tot nieuwe maatregelen aan de inkomstenkant. Daarmee wordt maximale ruimte geboden voor automatische stabilisatie en wordt getracht procyclisch begrotingsbeleid te voorkomen.

Het voeren van trendmatig begrotingsbeleid garandeert geen bepaalde uitkomst in de Europese begrotingsnormen. Het doel van het handhaven van de nationale begrotingsregels is om te zorgen dat de overheidsfinanciën binnen de grenzen blijven van wat het kabinet aanvaardbaar acht. De keuze voor vaststelling van de hoogte van de begrotingskaders aan het begin van een kabinetsperiode is dan ook een politieke keuze. In de Voorjaarsnota 2022 zijn het uitgavenplafond en het inkomstenkader definitief vastgesteld voor huidige kabinetsperiode.

De Afdeling heeft in opeenvolgende adviezen geadviseerd om, zowel ter bevordering van houdbare overheidsfinanciën als van democratische besluitvorming, het begrotingsbeleid transparant vast te stellen, door het benoemen van budgettaire ankers voor het begrotingsbeleid.⁶⁵ Door het formuleren

⁶⁴ Startnota Kabinet Rutte IV, Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 143.

⁶⁵ Zie onder meer de Aprilrapportage 2022 (Kamerstukken II 21501-07, nr. 1840), de Junirapportage 2022 (Kamerstukken II 36120, nr.3), het Miljoenennota-advies 2022

van begrotingsankers kunnen keuzes en mogelijke hervormingen integraal worden afgewogen op basis van politiek gekozen criteria. In de Startnota van het kabinet ontbrak een dergelijke sturingsvariabele. Het kabinet heeft in de Voorjaarsnota benoemd dat het inkomsten- en uitgavenkader fungeren als anker voor het begrotingsbeleid voor deze kabinetsperiode.

Zoals eerder gesteld in de junirapportage OBt, valt of staat de vaststelling van de kaders en daarmee de beleidsmatige begrenzing van de overheidsfinanciën, met de discipline van zowel het kabinet als het parlement om de kaders gedurende de kabinetsperiode te respecteren en te handhaven. Alleen in dat geval kan de begroting bijdragen aan economische stabilisatie. Het kabinet heeft in de Voorjaarsnota 2022 gesteld dat, met de extra aangekondigde intensiveringen in de Voorjaarsnota, de grens is bereikt van wat het kabinet acceptabel acht om uit te geven. Het kabinet benadrukte dan ook dat voor nieuw beleid met gevolgen voor de begroting er in beginsel dekking geleverd moeten worden.

3.2. *Toetsing voor de jaren 2022 en 2023*

Commitment aan de eigen begrotingsregels

Het kabinet heeft in de Miljoenennota 2023 verschillende aanvullende maatregelen getroffen. Het totale beleidspakket leidt in 2023 tot een verslechtering van het EMU-saldo van bijna €4 mld. Structureel levert het pakket een kleine plus op, waarmee het een positief effect heeft op het EMU-saldo. Het kabinet acht de tijdelijke verslechtering van het saldo verdedigbaar gezien de omvang van de koopkrachtproblematiek en het feit dat de begroting op langere termijn verbetert door de som van de maatregelen.

Het kabinet stelde reeds in de Voorjaarsnota 2022 dat de grens was bereikt van wat het kabinet acceptabel acht om uit te geven en stelde dat voor nieuw beleid met gevolgen voor de begroting in beginsel dekking geleverd zal moeten worden.⁶⁶ Het beleidspakket uit de Miljoenennota 2023 leidt echter opnieuw tot verdere ongedekte intensiveringen op de korte termijn. Door de verbetering van het EMU-saldo en -schuld ten opzichte van de CEP vanwege tijdelijke factoren leidt dit voor nu niet tot grote gevolgen. Het kabinet committeert zich met deze overschrijdingen echter niet aan de eigen geformuleerde begrotingsregels.

De scheiding tussen inkomsten en uitgaven werd in de Voorjaarsnota 2022 door het kabinet voor verschillende beleidsdossiers niet gerespecteerd, waarmee de eigen begrotingsregels werden overtreden.⁶⁷ De extra maatregelen uit de augustusbesluitvorming hebben niet geleid tot verdere overtredingen van de scheiding tussen inkomsten en uitgaven.

(Kamerstukken II 2021/22, 35925 nr.3) en het Miljoenennota-advies 2021 (Kamerstukken II, 2019/20, 35570, nr.4).

⁶⁶ Voorjaarsnota 2022, Kamerstukken II 2021/22, 36120, nr. 1.

⁶⁷ Junirapportage 2022, Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/III/B.

Plafondtoetsen wederom niet mogelijk

De CEP-raming van het CPB (maart 2022) bevatte geen plafondtoetsen van de uitgavenkaders en een toetsing van het inkomstenkader van de begroting, omdat de kaders door het kabinet pas formeel zijn vastgesteld bij de Voorjaarsnota. Het kabinet heeft zowel bij de Voorjaarsnota als bij de Miljoenennota de uitgavenplafonds aangepast en het inkomstenkader gecorrigeerd. Vanwege de uitloop van de politieke besluitvorming en de vele herijkingen en plafondaanpassingen door nieuw beleid is het bij deze augustusbesluitvorming voor het CPB echter opnieuw niet mogelijk een volledig overzicht en analyse te maken van alle plafondaanpassingen en kadercorrecties die het kabinet gemaakt heeft.

Daarmee is de toetsing aan de nationale begrotingsregels onvolledig. Het haastige begrotingsproces in augustus zet zware druk op de doorrekeningen van het CPB en staat een zorgvuldige toetsing aan de begrotingsregels in de weg. De Afdeling acht dit een zorgwekkende ontwikkeling. Te meer omdat het kabinet in de Voorjaarsnota heeft benoemd het inkomsten- en uitgavenkader als anker voor het begrotingsbeleid van dit kabinet te beschouwen. Het is in het democratische belang een ordentelijk begrotingsproces in te richten om zo onafhankelijk inzicht te kunnen bieden in de gevolgen van het kabinetsbeleid voor de samenleving, economie en de begroting. Ook in bijzondere situaties.

4. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Het SGP heeft als wezenlijk doel de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Daarmee is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op (middel)lange termijn een zeer belangrijke factor in de begrotingstoetsing. Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is zowel de financiële houdbaarheid als de intergenerationele houdbaarheid van belang. De Afdeling heeft in de junirapportage 2022 geadviseerd om in de Miljoenennota 2023 in te gaan op de schuldhoudbaarheid bij verschillende economische scenario's en op de intergenerationele houdbaarheid van de overheidsfinanciën, mede in relatie tot brede welvaart.

Het is positief dat het kabinet in de Miljoenennota 2023 zowel in gaat op de financiële houdbaarheid als de intergenerationele houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook zijn scenario's opgenomen over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën bij verschillende rentestanden. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de verschillende aspecten van houdbare overheidsfinanciën worden betrokken in de beleidsafwegingen.

Op basis van een analyse van CPB is in de Miljoenennota gekeken naar de ontwikkeling van de staatsschuld op de middellange termijn, namelijk tot en met 2030. De uitkomsten van de CPB-analyse tonen aan dat de schuld in het basispad naar verwachting rond de 60% bbp uitkomt in 2030. Bij meer ongunstige scenario's kan de staatsschuld oplopen tot bijna 80% bbp in 2030, daarmee

bestaat een reële kans dat de staatsschuld boven de norm uit het SGP van 60% zal uitkomen.

Het kabinet acht een tijdelijke verhoging van de staatsschuld gerechtvaardigd, vanwege noodzakelijke investeringen via onder meer het klimaat- en het transitiefonds. De Afdeling merkt op dat het bij de aanpak van opgaven op het terrein van klimaat en stikstof van belang is telkens af te wegen of een financiële investering benodigd is of dat een ander beleidsinstrument doelmatiger of doeltreffender is. Met andere woorden: maak een transparante afweging tussen subsidiëren, normeren of beprijzen. Zo zijn in het huidige klimaatbeleid de afwegingen voor de keuze voor een bepaald beleidsinstrument niet altijd inzichtelijk.⁶⁸

De vergrijzing en de investeringsagenda van het kabinet hebben gevolgen voor de intergenerationele verdeling van de lasten. Zo laat het kabinet in de Miljoenennota zien dat de vergrijzing invloed zal hebben op de overheidsfinanciën via een lager arbeidsaanbod, hogere zorguitgaven en een groter aantal AOW-uitkeringen. Ook de (toekomstige) rentestand heeft invloed op de intergenerationele houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Voor beperking van de lasten voor toekomstige generaties waar geringe baten tegenover staan, is het van belang de gevolgen van de vergrijzing zoveel als mogelijk te beperken. Hiervoor zijn onder meer structurele hervormingen nodig om de zorgkosten beheersbaar te houden.

De Afdeling verwijst in dit kader terug naar haar advies op de ontwerp-Miljoenennota in paragraaf C van deze rapportage om op langere dan vierjaarsbeleidscycli te sturen, bijvoorbeeld op 2030 en 2050, zoals dit thans nadrukkelijk het geval is bij de Klimaattransitie.

5. Aandachtspunten bij de uitgavenkaders

Transparantie

Vanwege het belang van gefundeerde oordeelsvorming door het parlement en draagvlak voor beleid in de maatschappij reflecteert de Afdeling doorgaans in haar begrotingsrapportages over de mate waarin de begrotingsrelevante onderwerpen transparant staan weergeven. In de april- en junirapportage 2022 constateerde de Afdeling al vooruitgang in het transparanter weergeven van begrotingsrelevante onderwerpen.⁶⁹

De Afdeling constateert dat het kabinet wederom aandacht besteedt aan de transparante weergave van begrotingsrelevante onderwerpen in de Miljoenennota 2023. Zo wordt wederom aandacht besteedt aan de meerjarige horizontale (jaar-op-jaar) ontwikkeling van de uitgaven en lasten, zodat inzicht wordt geboden in de

⁶⁸ Zie ook de klimaatbeschouwing 2022 van de Afdeling.

⁶⁹ Aprilrapportage 2022, Kamerstukken II 21501-07, nr. 1840, W06.22.0055/III en Junirapportage 2022, Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/III/B.

totale uitgaven- en lastenontwikkeling. Ook presenteert het kabinet de uitgaven gerelateerd aan Covid-19 en aan de oorlog in Oekraïne in een aparte tabel.

Naar aanleiding van de evaluatie van het rijksbrede verslaggevingsstelsel, doet het kabinet verschillende voorstellen over de wijze waarop de informatievoorziening kan worden verbeterd. Ook loopt er een aantal projecten omtrent digitalisering van informatie gerelateerd aan begrotings- en verantwoordingsprocessen. Het kabinet tracht via versterking van het rijksbrede evaluatiestelsel het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van lopend en voorgenomen beleid te vergroten.

Daarnaast presenteert het kabinet in de Miljoenennota 2023 een overzicht van de ontwikkeling van de middelen onder het nieuw opgerichte investeringsplafond. Het kabinet implementeert hiermee een aanbeveling uit het IBO Publieke investeringen. Het presenteren van de voortgang van de middelen onder het investeringsplafond ziet de Afdeling als een goede eerste stap, maar ziet ook aanknopingspunten voor verfijning. De Afdeling wijst daarbij op de aanbeveling van het IBO om vooral in te gaan op de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid.⁷⁰

De ontwikkeling van de middelen worden in de Miljoenennota voornamelijk in algemene zin omschreven en toegelicht. Eventuele onderliggende oorzaken en risico's worden hiermee echter nog onvoldoende inzichtelijk.⁷¹ De Afdeling adviseert om bij de begrotingen van de afzonderlijke fondsen verdiepend in te gaan op de ontwikkeling van de middelen onder het investeringsplafond, door onder meer de onderliggende oorzaken en risico's te benoemen. Dit is temeer van belang omdat blijkt dat vanwege diverse oorzaken niet alle investeringsmiddelen in het huidige ritme besteed kunnen worden.

Onderuitputting

De Afdeling heeft in haar Aprilrapportage aandacht gevraagd voor de dreigende onderuitputting op de geplande intensiveringen van het kabinet op verschillende beleidsterreinen.⁷² Het CPB raamt inmiddels dat een substantieel deel van de geplande intensiveringen niet kan worden gerealiseerd door de krappe arbeidsmarkt. Ook het kabinet zelf verwacht dat er komende jaren onderuitputting zal optreden. Er is een extra taakstellende onderuitputting met een cumulatieve omvang van €4,7 miljard ingeboekt, die wordt ingezet voor het beleidspakket uit de Miljoenennota 2023.⁷³ Mocht de onderuitputting lager uitvallen, dan zal dit leiden tot een overschrijding van het uitgavenkader en een verslechtering van het EMU-saldo.

⁷⁰ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2022). Investerings in een politiek-bestuurlijke context 'Waar voor ons geld'.

⁷¹ Kamerstukken II, 2021/22, 35925, nr. 173.

⁷² Aprilrapportage 2022 Kamerstukken II 21501-07, nr. 1840, W06.22.0055/III

⁷³ Conform de Startnota van dit kabinet is het mogelijk om onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota aan te wenden ter realisatie van de taakstelling.

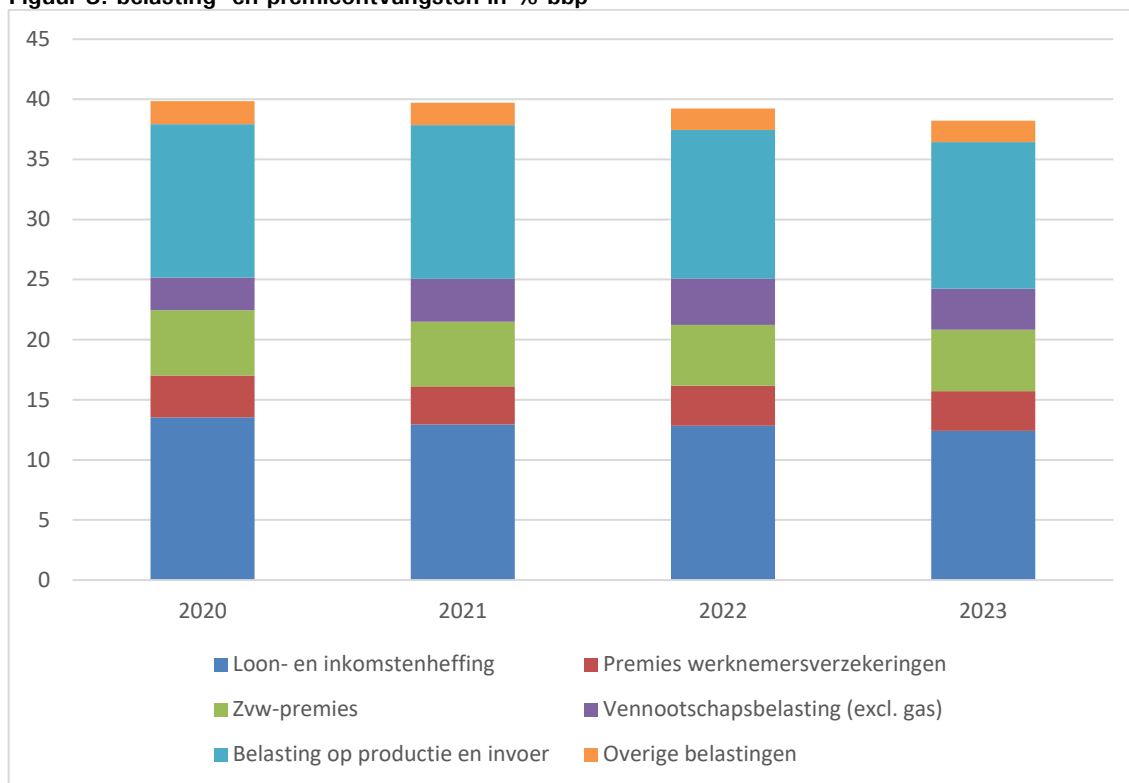
De krappe arbeidsmarkt zal naar verwachting langere tijd een knelpunt vormen voor de realisatie van geplande intensiveringen. Uitputting van middelen is geen doel op zichzelf. De geraamde onderuitputting voor de komende jaren is een signaal dat de beoogde resultaten van de geplande intensiveringen achterblijven. Dit zou kunnen leiden tot een neerwaartse bijstelling van de beleidsambities. Dat niet alles kan, en niet alles tegelijkertijd (zie ook paragraaf C) blijkt ook hier. Ondertussen gelden de maatschappelijke opgaven en geformuleerde doelen onverkort en zijn hier ook termijnen aan verbonden.⁷⁴ Ook daarom is een samenhangende structuuranalyse van belang, om zo langjarige prioriteiten te verstevigen (zie ook paragraaf C).

6. Aandachtspunten bij het lastenkader

Collectieve lasten

De Afdeling vraagt in de begrotingsrapportages ook aandacht voor de inkomstenkant van de overheidsbegroting. De collectieve lastenquote biedt inzicht in de ontwikkeling van de inkomsten van de overheid en is het meest eenvoudige lastenbegrip. De collectieve lastenquote neemt licht af ten opzichte van 2020 en 2021 en is in 2022 39,2% bbp en in 2023 38,2% bbp. In figuur 3 is de onderverdeling naar het soort belasting en premie opgenomen. Ten tijde van schrijven waren nog geen cijfers beschikbaar over de beleidsmatige lastenontwikkeling. Daarmee ontbreekt in deze rapportage inzicht in de ontwikkeling van de lasten als gevolg van beleid.

⁷⁴ Denk bijvoorbeeld aan klimaatdoelstelling van 55% emissiereductie in 2030 in de Klimaatwet en de kwantitatieve doelstelling van een miljoen additionele woningen in 2030.

Figuur 3: belasting- en premieontvangsten in % bbp

Bron: MEV 2023

Het kabinet staat in de Miljoenennota 2023 stil bij de verdeling tussen de lasten op arbeid en vermogen en presenteert hierin een agenda voor het evenwichtig belasten van vermogen. In het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) over vermogensverdeling wordt gewezen op grote en groeiende verschillen tussen groepen huishoudens in de vermogensverdeling.⁷⁵ Huidig fiscaal beleid vergroot volgens het rapport de verschillen tussen huishoudens in de bestaande vermogensverdeling. Het rapport wijst erop dat een te hoge concentratie van vermogen en een te scheve verdeling schadelijk zijn voor zowel de economie als de maatschappij. Het IBO biedt concrete beleidsopties om de geconstateerde aandachtspunten te adresseren.

7. Nakoming van door de regering eerder gedane toezeggingen

De Afdeling heeft het dit jaar aangetreden kabinet meerdere adviezen gegeven. Het Miljoenennota-advies 2022 bevatte adviezen om te betrekken bij de vormgeving van het begrotingsbeleid van het nieuwe kabinet.⁷⁶ In 2022 heeft de Afdeling in haar brief bij de Startnota met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid, in de aprilrapportage op basis van het Stabiliteitsprogramma van het kabinet en in

⁷⁵ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2022). Licht uit, Spot aan op de Vermogensverdeling.

⁷⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 35925, nr. 3.

de junirapportage op basis van de Voorjaarsnota van het kabinet verscheidene adviezen aan het kabinet gegeven.⁷⁷

Een van deze adviezen betrof het vaststellen van ankers voor het begrotingsbeleid en de terugkeer naar een ordentelijk begrotingsproces. In respectievelijk onderdeel E3 en E1 van deze rapportage gaat de Afdeling verder in op de implementatie door het kabinet van deze adviezen. Ook heeft de Afdeling geadviseerd scenario's op te nemen van de schuldhoudbaarheid bij meerdere economische scenario's en om dieper in te gaan op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Zoals gesteld in paragraaf E4, besteedt het kabinet aandacht aan beide onderwerpen in de Miljoenennota 2023. Wel wijst de Afdeling in dit kader op het belang van structurele hervormingen om de gevolgen van de vergrijzing, ook voor toekomstige generaties, zoveel als mogelijk te beperken.

De Afdeling heeft daarnaast meermaals gewezen op het belang van aspecten van brede welvaart in het begrotingsbeleid.⁷⁸ Het kabinet laat in de Miljoenennota 2023 zien stappen te hebben gemaakt in de verankering van brede welvaart in de begrotingscyclus. Het gaat hier om een gradueel proces, waarmee sturing op de langere termijn middels indicatoren van brede welvaart dichterbij komt. Zie paragraaf C in deze rapportage voor meer toelichting bij brede welvaart.

Tot slot heeft de Afdeling in de aprilrapportage en de junirapportage 2022 geconstateerd dat de (toelichting op) de samenhang tussen het financieel en het sociaal-economisch kabinetsbeleid zowel in het Coalitieakkoord als in het Stabiliteitsprogramma beperkt is. Daarop heeft de Afdeling geadviseerd om de eerste Miljoenennota van het kabinet te benutten voor een dergelijke samenhangende structuuranalyse. De Afdeling constateert dat een dergelijke analyse geen onderdeel is van de Miljoenennota 2023 en adviseert het kabinet een dergelijke analyse onderdeel te laten zijn van het in te dienen Hervormingsprogramma bij de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester in het voorjaar van 2023 (zie ook paragraaf C van deze rapportage).

⁷⁷ Brief Startnota 2022 (Kamerstukken II, 2021/22, 35925, nr. 144), Aprilrapportage 2022 (Kamerstukken II 21501-07, nr. 1840, W06.22.0055/III) en Junirapportage 2022 (Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/III/B).

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld de Aprilrapportage 2022 (Kamerstukken II 21501-07, nr. 1840), de Junirapportage 2022 (Kamerstukken II 36120, nr.3), het Miljoenennota-advies 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 35925 nr.3) en het Miljoenennota-advies 2021 (Kamerstukken II, 2019/20, 35570, nr.4).

F. REACTIE VAN DE REGERING

Inleiding

Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar oordeel over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en in hoeverre deze ontwikkeling voldoet aan de regels uit het Stabieliteits- en Groeipact (SGP).

De septemberrapportage bespreekt de volgende punten, die hieronder stapsgewijs worden besproken en voorzien van een reactie namens het kabinet:

- A.1. Begrotingsproces
- A.2. Toets aan de Europese begrotingsregels
- A.3. Toets aan de nationale begrotingsregels
- A.4. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën
- A.5. Aandachtspunten bij de uitgavenkaders
- A.6. Aandachtspunten bij het lastenkader
- A.7. Nakomen van de door de regering eerder gedane toezeggingen

A.1. Begrotingsproces

De Afdeling spreekt haar waardering uit voor de herziening van het begrotingsproces, zoals uiteengezet in de Kamerbrief van 13 april jl.⁷⁹ Wel adviseert de Afdeling om volgend jaar verdere stappen te zetten in het naleven van de gemaakte begrotingsafspraken. Er wordt opgemerkt in de Septemberrapportage dat er in augustus in korte tijd een aanvullend pakket is samengesteld, met nog weinig zicht op de precieze gevolgen.

In de Kamerbrief over het begrotingsproces heeft het kabinet aangegeven dat het in augustus de besluitvorming op een zo actueel mogelijk economisch beeld wil baseren. Dat is bij de huidige inflatie en economische situatie zeker van belang. Vanwege het historisch grote koopkrachtverlies zag het kabinet zich genooddaakt om in korte tijd een omvangrijk ondersteunend pakket samen te stellen. Het kabinet beaamt daarnaast dat het begrotingsbeleid gebaat is bij een goed proces en de strikte naleving van de afspraken en blijft zich hiervoor de komende jaren inzetten.

A.2. Toets aan de Europese begrotingsregels

De Afdeling geeft aan dat de overschrijding van het structureel saldo in 2022 en 2023 zonder gevolgen blijft door de activering van de zogenoemde ontsnappingsclausule van het SGP. Wel geeft de Afdeling mee dat het, ondanks de algemene ontsnappingsclausule, belangrijk blijft om de ontwikkeling van de overheidsfinanciën nauwlettend te volgen en te beoordelen en zich in te spannen om zich te houden aan de Europese begrotingsregels.

⁷⁹ Kamerstukken II 2021/22, Kamerbrief Begrotingsproces, april 2022.

Het kabinet deelt deze mening en onderkent de spanning met de Europese grenswaarden. In het coalitieakkoord heeft het kabinet bewust gekozen voor een ambitieuze investeringsagenda, waaronder het tegengaan van klimaatverandering, de aanpak van de stikstofcrisis en het investeren in de toekomstige welvaart via onderwijs en innovatie. De hoge kosten van deze investeringen zijn noodzakelijk om nog hogere kosten in de toekomst te voorkomen. Het kabinet acht de risico's van een tijdelijke verslechtering van de overheidsfinanciën aanvaardbaar met oog op de urgentie van de investeringen.

A.3. Toets Nationale begrotingsregels

De Afdeling adviseert de regering om het trendmatig begrotingsbeleid gedurende de kabinetsperiode te handhaven als budgettair anker. Daarbij wordt gesteld dat de kaders en de daarmee beleidsmatige begrenzing van de overheidsfinanciën vallen of staan met de discipline van zowel het kabinet als parlement om de kaders te respecteren en te handhaven.

Het kabinet sluit zich aan bij dit advies. Het kabinet erkent dat het koopkrachtpakket leidt tot een verslechtering van het EMU-saldo voor 2023 en 2024 en tot een overschrijding van het uitgavenplafond en inkomstenkader. Tegelijkertijd is het pakket structureel gedekt en leidt het tot een verbetering van het EMU-saldo op de middellange termijn.

A.4. Houdbaarheid overheidsfinanciën

De Afdeling spreekt haar waardering uit over de analyse in de Miljoenennota 2023 aangaande de financiële en intergenerationele houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën. De Afdeling adviseert in het kader van de aanstaande vergrijzing – met naar verwachting aanzienlijke gevolgen voor de toekomstige overheidsfinanciën – om te sturen op langere beleidscycli dan vier jaar, bijvoorbeeld op 2030 en 2050. Daarnaast geeft de Afdeling in overweging de, te ontwikkelen, kernset van bredewelvaartsindicatoren in te richten op ten minste 2030 en 2050, en zo een basis te leggen voor een langeretermijn(beleids)cyclus.

Het kabinet onderschrijft het belang van het monitoren van de lange termijn gevolgen voor de overheidsfinanciën. Langere beleidscycli dan vier jaar zijn zoals ook de Afdeling beschrijft in zekere zin bijvoorbeeld al werkzaam bij de klimaat- en stikstoffondsen die lopen tot respectievelijk 2030 en 2035. Tevens krijgen lange termijn uitdagingen voor de overheidsfinanciën zoals vergrijzing jaarlijks de aandacht in de Miljoenennota. De ontwikkeling van de kernset van bredewelvaartsindicatoren ligt primair bij de Planbureaus en het kabinet is sluit zich aan bij de door hen gekozen insteek. Het kabinet onderkent echter de notie dat de grote maatschappelijke opgaven zich niet beperken tot een vierjaarsperspectief en onderstreept het pleidooi van de Raad van State dat de brede welvaartsindicatoren zich niet lenen voor continue sturing, maar van belang zijn om de ontwikkeling van de trends in de samenleving te monitoren en waar mogelijk bij te sturen.

A.5. Aandachtspunten bij uitgavenkaders

De Afdeling is positief over het tonen van de horizontale ontwikkeling van de uitgaven. Een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling van de uitgaven in de komende jaren is onder meer het investeringsplafond. Daarbij wordt geadviseerd om verdiepend in lijn met de aanbeveling van het IBO Publieke investeringen vooral in te gaan op de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid. Tevens adviseert de Afdeling om bij de begrotingen van de afzonderlijke fondsen verdiepend in te gaan op de ontwikkeling van de middelen onder het investeringsplafond, door onder meer de onderliggende oorzaken en risico's te benoemen. Daarnaast geeft de Afdeling aan dat het van belang is om transparant te zijn over de te verwachten onderuitputting, gezien de cumulatieve € 4,7 miljard aan taakstellende onderuitputting voor het koopkrachtpakket.

Het kabinet sluit zich aan bij het advies van de Afdeling. De komende tijd zal het kabinet in de begrotingsstukken de middelen vanuit het investeringsfonds verder uitwerken. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de uitvoerbaarheid en de risico's. Het IBO Publieke investeringen ziet toe op de ontwikkeling van de coalitieakkoordmiddelen. In de Miljoenennota geeft het kabinet aan dat in 2022 nog een duidelijk onderscheid te maken is tussen reguliere investeringsmiddelen en coalitieakkoordmiddelen. Op het moment dat de coalitieakkoordmiddelen zijn overgeboekt naar de fondsen, verdwijnt dit onderscheid omdat de middelen doorgaans worden toegevoegd aan bestaande budgetten. Hierdoor wordt het de komende jaren inzichtelijk hoe de plafonds van de verschillende fondsen zich ontwikkelen en wat de onderliggende oorzaken zijn voor verschuivingen. Het kabinet zal dit monitoren.

Ten aanzien van onderuitputting acht het kabinet de door het kabinet ingeboekte onderuitputting realistisch, mede gezien de historische ontwikkeling en de verwachtingen van het CPB. Dit is, zoals de Afdeling opmerkt, soms ook gevolg van de krappe arbeidsmarkt. Het kabinet gaat ervan uit dat de maatschappelijke doelen van de investeringsagenda niet in gevaar komen.

A.6. Aandachtspunten bij het lastenkader

De Afdeling merkt op ten aanzien van het lastenkader dat ten tijde van het opstellen van het concept-rapport de beleidsmatige lastenontwikkeling nog niet voorhanden was. Daarnaast stelt de Afdeling dat het IBO vermogen waardevolle beleidsaanbevelingen doet om de geconstateerde aandachtspunten qua vermogensverdeling te adressen.

Het kabinet erkent dat de augustusbesluitvorming vanwege de historische koopkrachtdaling complex was, en zal zich komend jaar inspannen om deze beleidsmatige lastenontwikkeling tijdig te delen met de Afdeling. Tevens onderschrijft het kabinet de waardevolle aanbevelingen van het IBO vermogen. In de Miljoenennota, paragraaf 3.1, is uiteengezet welke maatregelen in dezen zijn genomen en hoe dat verder zal worden ingepast.

A.7. Nakoming van door de regering eerder gedane toezeggingen

De Afdeling is positief over de toenemende aandacht brede welvaart in de Miljoenennota 2023. De Afdeling adviseert daarnaast om een sociaal-economische structuuranalyse onderdeel te maken van het Hervormingsprogramma dat jaarlijks in het voorjaar in het kader van het Europees Semester dient te worden opgesteld. De Afdeling adviseert om afzonderlijke passages uit de Miljoenennota en bouwstenen uit de verschillende (hoofdpijnen)brieven samen te brengen tot een samenhangend geheel, dat een uiteenzetting biedt van de verschillende componenten van de economische groei, de sterkten en zwaktes van onze economie en ten gunste van welke groepen de groei is gekomen. Daarin komen ook de implicaties voor hervormingen en beleid op de lange termijn aan de orde. De Afdeling geeft een drietal elementen die terug moeten komen: de impact van EU-beleid, brede welvaart, kwaliteit van overheidsuitgaven.

Zoals de Afdeling aangeeft wordt met deze Miljoenennota een nieuwe stap gezet in de richting van het verankeren van brede welvaart in de beleidscyclus. Door het aangeven van de brede welvaartsprioriteiten, en hier jaarlijks over te rapporteren in de Miljoenennota, zorgt het kabinet dat hier op één plaats op samenhangende wijze over gecommuniceerd wordt. Als hier op termijn de kernset van brede welvaartsindicatoren van de planbureaus bijkomt, is het kabinet ervan overtuigd dat dit een integraal en onafhankelijk denkkader voor brede welvaart zal bieden. Deze bouwstenen kunnen vervolgens worden benut voor structuuranalyses van het financieel en sociaal-economisch kabinetsbeleid.

Aanvullend bevat de Miljoenennota een analysehoofdstuk (hoofdstuk 3 in de Miljoenennota 2023), waarin de ruimte genomen wordt om dieper in te gaan op dwarsdoorsnijdende thema's. Ook in de volgende Miljoenennota zal een dergelijk hoofdstuk worden opgenomen. Het kabinet wil er ook graag op wijzen dat hoewel de reeds gepubliceerde (hoofdpijnen)brieven vooral de richting schetsen voor de afzonderlijke beleidsterreinen, dit niet betekent dat er geen oog is voor de samenhang met andere opgaven. Zo zal bijvoorbeeld in het aankomende Nationaal Plan Energiesysteem nadrukkelijk rekening worden gehouden met de samenhang met ruimtelijke ordening en sociale en maatschappelijke vraagstukken. Het proces om tot dit plan te komen wordt ook zo ingericht om de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen te bewaken.

Het kabinet ziet het belang van een structuuranalyse, en gaat kijken hoe hier opvolging aan kan worden gegeven. Het kabinet heeft de voorkeur om het Hervormingsprogramma te richten op nieuw concreet beleid dat bijdraagt aan de landenspecifieke aanbevelingen en aan de doelen die Nederland in Europa heeft afgesproken. Daar komt bij dat het Hervormingsprogramma te vroeg in het jaar wordt opgesteld om de voorjaarsbesluitvorming mee te nemen. Het kabinet heeft daarom de voorkeur om deze aanbeveling van de Afdeling op te pakken in de Miljoenennota van volgend jaar. Het kabinet zal daarin verder werken aan het integreren van brede welvaart in de begrotingscyclus, en de gevraagde analyse over de samenhang van het beleid hier zo veel mogelijk aan koppelen. Daarnaast kan ook het analysehoofdstuk hiervoor worden benut.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

Sigrid A.M. Kaag

De Afdeling heeft in de reactie van de regering geen aanleiding gezien om haar beoordeling aan te passen.

De vice-president van de Raad van State,