

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Bij Kabinetsmissive van 1 september 2020, no.2020001638, heeft Uwe Majesteit, de Koning, de voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2021 en Septemberrapportage in het kader van onafhankelijk begrotingstoezicht.

Het kabinet is de Raad van State dankbaar voor het Raadadvies over de begroting voor 2021. De adviezen van de afdeling advisering (verder: de Afdeling) worden hieronder nader besproken en van een kabinetsreactie voorzien.

Inleiding

De Afdeling gaat in haar advies in op het regeringsbeleid zoals dat in de Miljoenennota wordt verwoord. De Raad van State rapporteert vanuit haar taak bij het onafhankelijk begrotingstoezicht ook over de Nederlandse overheidsfinanciën. De kabinetsreactie op het rapport van de Raad van State bij dit toezicht op de overheidsfinanciën is in bovenstaand advies van de Raad van State bijgevoegd. In dit zogenoemde 'Nader rapport' gaat het kabinet in op het advies van de Afdeling bij het regeringsbeleid.

De Miljoenennota staat dit jaar in het teken van de coronapandemie. De Nederlandse economie zit midden in een crisis waarvan de omvang en de duur uitermate onzeker zijn. De Afdeling geeft terecht aan dat de economische situatie door grote onzekerheden is omgeven. Dat de Nederlandse economie dit jaar krimpt lijkt echter onoverkomelijk. Het kabinet deelt de opvatting van de Afdeling dat de schade aan de economie groot is en dat de gevolgen nog niet achter de rug zijn. De werkloosheid loopt op en er zullen bedrijven failliet gaan.

Gelukkig stond de Nederlandse economie er aan de vooravond van de coronacrisis goed voor en beschermt het kabinet inkomens en banen zoveel mogelijk. Het door het kabinet op 28 augustus jongstleden aangekondigde steun- en herstellepakket bevat drie pijlers: (1) continuering van de regelingen Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW), Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) en Tegemoetkoming Vaste lasten (TVL), (2) het stimuleren van investeringen waar dat kan en (3) ondersteunen waar aanpassing mogelijk is.¹ Het kabinet heeft er vertrouwen in dat dit omvangrijke pakket voldoende perspectief biedt om deze crisis uiteindelijk gezamenlijk het hoofd te bieden.

Scenario van een tweede golf en brede welvaart

De Afdeling erkent in zijn advies dat er uitgebreid aandacht is voor brede welvaart in de Miljoenennota. Toch is het advies om in komende budgettaire nota's cijfermatige indicatoren op te nemen over de ontwikkeling van brede welvaart. Daarnaast adviseert de Afdeling het kabinet om de planbureaus te vragen om, bij het verder uitwerken van een tweede-golfscenario, de gevolgen voor de brede welvaart te bezien. Tot slot wordt geadviseerd om bij elk (geheel van) nieuwe beleidsvoorstellen het gedachtegoed van de brede welvaart te gebruiken als kader om aandacht te besteden aan samenhang met ander beleid.

Het kabinet onderschrijft het belang van de aandacht voor brede welvaart in beleid. De aanpak van de coronacrisis laat bij uitstek zien dat onze welvaart om meer draait dan enkel materiële welvaart. Het gaat om de kwaliteit van het leven, voor nu en voor later en in goede verhouding met de welvaart van mensen in het

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

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

Inlichtingen Toep van Dijk

T 070-342 7103
F 070-3427325
t.dijk@minfin.nl
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2020-0000170291

Uw brief (kenmerk)

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/08/28/kamerbrief-steun--en--herstellepakket-voor-ondernemers-en-werkenden>

buitenland. Ook laat de coronacrisis zien dat veel aspecten van welvaart met elkaar samenhangen. Er is in de Miljoenennota 2021 gepoogd om op zoveel mogelijk plekken een kwalitatieve onderbouwing te geven van hoe het gesteld is met onze brede welvaart en dit waar mogelijk te onderbouwen met cijfers. Wel is op het gebied van cijfermatige onderbouwing zeker nog ruimte voor verbetering. Daarvoor is de hulp van het CBS en de planbureaus van grote waarde.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ons kenmerk
2020-0000170291

Het selecteren van de juiste indicatoren op verschillende beleidsterreinen is echter nog een puzzel. Terugkijkend biedt de Monitor Brede Welvaart & SDG's goede handvaten om te bezien hoe het gaat met de brede welvaart in Nederland. Helaas zijn deze cijfers vaak niet actueel of '*real time*'. Het kabinet is verheugd te zien dat het CBS met de ontwikkeling van een dashboard 'welvaart in coronatijd'² een nieuwe stap zet richting het zo actueel mogelijk in kaart brengen van verschillende aspecten van welvaart. Tegelijkertijd is het instrument nog in ontwikkeling en is voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van de cijfers. Op de meeste terreinen van de brede welvaart is het vooralsnog echter lastig om goed vooruit te kijken naar de toekomstige ontwikkeling van indicatoren. Daarnaast blijft de Miljoenennota in de kern een begrotingsstuk, en zal het dus niet mogelijk zijn om een uitputtend beeld te geven van de brede welvaart.

De integratie van brede welvaart in beleid en begrotings- en verantwoordingssystematiek vraagt om inzicht in de afruilen tussen verschillende welvaartsaspecten. De planbureaus zijn met dit thema aan de slag en komen voor het einde van het jaar met een afgestemd plan van aanpak.³ Het kabinet onderzoekt, onder andere met behulp van dit plan van aanpak, welke stappen gezet kunnen worden in het volgende Regeerakkoord en in de Miljoenennota van volgend jaar. Op korte termijn lijkt het niet opportuun om al resultaten van de planbureaus te verwachten, zoals een doorrekening van de effecten op brede welvaart in een tweede-golfscenario.

Het kabinet onderkent dat de gevolgen niet hetzelfde zijn voor alle delen van de economie. De economische effecten zijn soms grimmig en niet voor iedereen gelijk. Er zijn sectoren die relatief ongemoeid zijn gebleven. Andere sectoren zijn flink geraakt of liggen vrijwel stil. Nadat het virus dit voorjaar weer enigszins onder controle is gebracht, nam de bedrijvigheid weer iets toe. Voor anderen is het zicht op herstel nog beperkt of ligt het verder in de toekomst. Het aangekondigde steun- en herstelpakket doet recht aan deze verschillende effecten, bijvoorbeeld door omzetrempels te hanteren in de NOW of door de TVL te richten op de sectoren die het hardst geraakt worden.

Arbeidsmarkt

De Afdeling adviseert specifiek om aandacht te besteden aan de samenhang tussen arbeidsmarkt en onderwijs. Bovendien wordt gesteld dat er meer aandacht aan 'leven-lang-ontwikkelen' en 'van-werk-naar-werk' zou kunnen worden besteed, en de specifieke uitwerking van de plannen op dit gebied die in het kader van de coronacrisis worden gemaakt. Het kabinet erkent dat beleidsmaatregelen op het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs raakvlakken hebben en dat in tijden van corona scholing cruciaal is. Daarom juist heeft het kabinet ruim 1 miljard euro beschikbaar gesteld voor een pakket aan maatregelen op het gebied van scholing en arbeidsmarkt.

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/welvaart-in-coronatijd>

³ 4 Kamerstuk 34298, nr. 30

Een mooi voorbeeld van flankerend coronabeleid waar het arbeidsmarktbeleid ook onderwijs raakt is *Leren in de praktijk in het mbo*. Dit betreft een specifieke vorm van scholing, waarbij werken wordt gecombineerd met leren. Er wordt in 2021 63 miljoen euro beschikbaar gesteld voor nieuwe vormen van leren in de praktijk, waarbij werken wordt gecombineerd met het volgen van een deel van een mbo-opleiding (duur 3 tot 6 maanden). Deze nieuwe en kortdurende opleidingssoorten zijn voornamelijk relevant voor kwetsbare werkenden/werkzoekenden. Ook de RvS benoemt in haar advies het belang van aanpassingen in het onderwijs om snelle om- of bijscholing mogelijk te maken. Met *Leren in de praktijk* worden hier stappen in gezet.

De Afdeling stipt verder het belang van medewerking van de werkgevers aan bij de noodzakelijke omscholing van medewerkers. Ook het kabinet erkent dat en heeft de sociale partners betrokken bij de totstandkoming en uitwerking van het herstelpakket. In dat pakket zijn bijvoorbeeld verschillende soorten subsidies voor werkgevers opgenomen, onder andere voor intersectorale scholing. De Afdeling geeft in haar advies aan dat het bestaande instrumentarium van de uitvoerende instanties niet toegesneden is op het stimuleren van werkgevers en werknemers om mee te werken aan omscholing. Het kabinet erkent dat er aanvullende middelen en nieuwe methodes nodig zijn om de dienstverlening in deze periode te verstevigen, en heeft daarom budget voor UWV en gemeenten vrijgemaakt. Deze versteviging heeft echter ook betrekking op het bestaande instrumentarium, waarmee zowel werkgevers als werknemers bereikt worden. Daarnaast wordt er budget vrijgemaakt voor crisisdienstverlening door regionale mobiliteitsteams, waarin werkgevers, sociale partners, onderwijs, UWV en gemeenten samenwerken, met speciale aandacht voor groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

Lasten

De Afdeling adviseert de voorgenomen lastenmaatregelen inzichtelijker weer te geven, beter te motiveren en kritischer op uitvoerbaarheid te bezien. Het kabinet constateert dat de financieringsstructuur van bedrijven tot kwetsbaarheden leidt. Het kabinet zet stappen om de renteaftrek van vreemd vermogen verder te beperken en de opbrengst te gebruiken voor een vermogensaftrek. Dit draagt langs twee kanalen bij aan een meer solide financieringsmix. Het kabinet voert aanvullend nog enkele andere maatregelen van de Adviescommissie uit die bijdragen aan een brede en bredere en stabielere grondslag van de vennootschapsbelasting. Het kabinet probeert bij de uitwerking van de maatregelen zoveel mogelijk rekening te houden met de uitvoerbaarheid. Bij de verdere uitwerking in wetgeving zal de Belastingdienst uitvoeringstoetsen opstellen.

Het kabinet erkent dat een overzicht van de lastenontwikkeling voor burgers en bedrijven complex kan zijn en probeert de inzichtelijkheid daarvan te verbeteren. Het kabinet heeft daarom samen met het CPB een nieuwe gezamenlijke definitie van de beleidsmatige lasten ontwikkeld. Deze nieuwe definitie wordt zowel in de Miljoenennota als in een apart achtergronddocument met het CPB nader toegelicht. Het kabinet hoopt hiermee de lastenontwikkeling van burgers en bedrijven inzichtelijker te maken.

Investerings

De Afdeling merkt op dat verschillende maatregelen die zijn genomen om de investeringen te bevorderen (zoals het Nationaal Groeifonds, de Baangerelateerde Investeringskorting, de nationale *scale-up* faciliteit, regionale ontwikkelingsmaatschappijen en de loonsubsidie voor speur- en ontwikkelingswerk) aansluiten bij de lage rentestand en de dalende investeringstrend, waar de Afdeling in eerdere adviezen op gewezen heeft. Het kabinet onderschrijft de conclusie dat deze maatregelen niet alleen moeten worden gezien in de context van het economisch herstel maar ook moeten leiden tot structureel hogere investeringen.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ons kenmerk
2020-0000170291

De Afdeling vraagt wel naar onder meer de samenhang, waarom is gekozen voor variatie, uitvoeringslasten en de verantwoording. Het is juist dat er meerdere verschillende maatregelen zijn genomen gericht op investeringen. Investeringsvormen zijn in hun aard verschillend, bijvoorbeeld in hun beleidsdoel en de manier waarop ze gefinancierd worden, en er is niet één geëigend beleidsinstrument om deze te bevorderen. Zo richt het Nationaal Groeifonds zich expliciet op publieke investeringen die bijdragen aan het verdienvermogen, en additioneel zijn aan bestaande overheidsuitgaven. Er is hierbij geen financieel rendement voorzien. Andere maatregelen richten zich specifiek op *start-ups*, innovatie binnen bedrijven of regionale ontwikkeling. Het kabinet onderkent hierbij wel de noodzaak om verschillende maatregelen ook in hun geheel te bezien. Zo moet bij eventuele nieuwe maatregelen altijd kritisch worden gekeken wat hun toegevoegde waarde is van bestaand beleid.

Begrotingsbeleid

De Afdeling schenkt in haar thematische beschouwing aandacht aan het toekomstige begrotingsbeleid. De Afdeling maakt daarbij onderscheid tussen het formele budgetrecht, de normatieve kaders (zoals het uitgavenplafond en lastenkader) en de daadwerkelijke keuzes die hierbinnen gemaakt worden. De Afdeling geeft daarbij aan dat het begrotingsbeleid niet alleen belangrijk is voor politici, maar ook voor burgers. Onderliggend aan de keuzes in het begrotingsbeleid liggen immers verschillende opvattingen en prioriteiten, en het is belangrijk dat deze keuzes inzichtelijk zijn. Het kabinet verwelkomt de aandacht die de Afdeling schenkt aan dit thema en onderschrijft het belang van het inzichtelijk maken van verschillende keuzes in het begrotingsbeleid. Een recent voorbeeld hiervan is het visueel inzichtelijk maken van de verschillende uitgaven- en lastenmaatregelen gerelateerd aan corona.⁴

In de beschouwing gaat de Afdeling nader in op twee dimensies, namelijk de Europese en de nationale dimensie. Voor beide dimensies is volgens de Afdeling op voorhand een drietal overwegingen van belang. Ten eerste prudentie. Zowel de financiële als de huidige crisis geven immers aan dat risico's zich kunnen materialiseren. Daarom zou de weerbaarheid moeten worden versterkt en moet door de conjunctuur heen worden gekeken. Dit vereist volgens de Afdeling buffers en structurele begrotingsnormen. Een tweede overweging is het belang van goede instituties. Een goed functionerende overheid en goed bestuur dragen bij aan de potentiële groei van een land. Ten derde moeten begrotingsnormen hanteerbaar zijn en begrijpelijk voor burgers. Het kabinet kan zich vinden in deze overwegingen rondom begrotingsbeleid. De huidige crisis illustreert het belang van voldoende buffers en dat vereist prudentie in goede tijden. Ook onderschrijft het kabinet de noodzaak van hanteerbare begrotingsnormen. Sinds deze kabinetsperiode wordt het uitgavenplafond gecorrigeerd voor niet-beleidsmatige

⁴ Te vinden op www.rijksfinancien.nl

aanpassingen in de werkloosheidsuitgaven en in de loon- en prijsontwikkeling. Hiermee wordt de volatiliteit van het uitgavenplafond verminderd, en daarmee de hanteerbaarheid vergroot.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Ten aanzien van de Europese coördinatie van begrotingsbeleid merkt de Afdeling naar inzicht van het kabinet terecht op dat de economische gevolgen van de COVID-19 uitbraak voor de Europese Unie aanzienlijk zijn. Daarbij zijn de verschillen tussen lidstaten significant, zowel wat betreft de economische impact als op het gebied van de omvang van de mitigerende overheidsmaatregelen. Het kabinet merkt op dat de activatie van de algemene ontsnappingsclausule enkel betrekking heeft op de mogelijkheid om af te wijken van de vereiste structurele begrotingsinpanning en het aanpassingspad binnen de buitensporigtekortprocedure die in normale omstandigheden gelden. Deze clausule betekent niet dat de begrotingsnormen buiten werking zijn gesteld.

Ons kenmerk
2020-0000170291

De omvang van en de wijze waarop nationale begrotingen tot stand komen verschillen wezenlijk van de begroting van de Unie. Daarnaast kent het overeengekomen herstelinstrument een tijdelijk en uitzonderlijk karakter vanwege de koppeling met COVID-19. Daarom heeft het kabinet bedenkingen bij het voorstel van de Afdeling dat het SGP zich ook moet richten op het normeren van de begroting van de Unie en kijkt zij uit naar een nadere toelichting van de Afdeling hierop. Verder onderschrijft het kabinet de suggestie van de Afdeling om de Europese begrotingsregels te versimpelen en de rol van de European Fiscal Board te versterken bij de handhaving van de begrotingsregels zoals ook vermeld in de reacties van het kabinet op de voorlichting van de Afdeling inzake de toekomst van de EMU (2017)⁵ en over het Stabiliteits- en Groeipact (2019).⁶

Ten aanzien van het nationale begrotingsbeleid adviseert de Afdeling voort te bouwen op de traditie van het trendmatig begrotingsbeleid. Deze systematiek heeft Nederland veel opgeleverd en staat ook in internationaal opzicht goed aangeschreven. Het kabinet onderschrijft deze conclusie. Onafhankelijk van de budgettaire doelstelling die de komende jaren gehanteerd wordt, is het wenselijk om aan deze systematiek vast te houden. De Afdeling gaat ook in op een aantal gezichtspunten die van belang zijn voor het bepalen van een budgettair anker voor de komende jaren. De Afdeling adviseert hierbij om de schuldnorm van 60 procent van het bbp overeind te houden. Om de lastendruk te beheersen is het daarnaast wenselijk om hiervoor begrenzendende normen op te stellen. Verder zouden er in het begrotingsbeleid criteria moeten worden geformuleerd voor brede welvaart en maatschappelijke transities.

Tot slot is kwaliteit van de overheidsuitgaven van belang. De Afdeling wijst in dat licht op de gedaalde investeringsquote, het inzichtelijk maken van keuzes bij elementen in de begroting die een automatische indexatie kennen of het karakter hebben van een openeinderegeling, en het belang van instrumenten als doorrekeningen en evaluaties. Het kabinet dankt de Afdeling voor de verschillende aanknopingspunten die haar beschouwing biedt voor het toekomstige begrotingsbeleid. Het kabinet herkent verschillende elementen die door de Raad van State worden aangestipt, zoals de noodzaak wenselijkheid van het beheersen van de schuldontwikkeling en de lastendruk. Het kabinet heeft de

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/27/toekomst-van-de-economische-en-monetaire-unie>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/02/kabinetsappreciatie-voorlichting-raad-van-state-en-communicatie-europese-commissie-inzake-de-verdieping-van-de-emu>

16^e Studiegroep Begrotingsruimte gevraagd te adviseren over de budgettaire doelstelling en begrotingssystematiek voor de komende kabinetsperiode.

**Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek**

Slotformaliteiten

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2021 op dinsdag 15 september 2020 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Ons kenmerk
2020-0000170291

De Minister van Financiën,

W.B. Hoekstra