

No.W06.21.0163/11I/B

's-Gravenhage, 15 september 2021

Bij Kabinet sm iss ive van 2 september 2021, no.2021001612, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerp Miljoenennota en Septemberrapportage OBt, met memorie van toelichting.

A. Inleiding

De Afdeling Advisering van de Raad van State brengt in deze rapportage zowel het advies bij de Miljoenennota als de rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht uit. De inhoudelijke samenhang tussen het begrotingstoezicht en de advisering over het financieel-economische beleid van de regering is dit jaar groot. De situatie wijkt af van de reguliere begrotingscyclus, omdat naar aanleiding van de coronacrisis de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact (SGP) is geactiveerd. Daardoor kan door lidstaten worden afgeweken van de normen van het pact. Daarnaast wordt op dit moment een nieuw kabinet geformeerd en is het huidige kabinet demissionair. Een nieuw kabinet zal nieuwe nationale begrotingsregels vaststellen.

Zowel de rapportage in het kader van het begrotingstoezicht als het advies bij de Miljoenennota vloeit voort uit de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. De status van beide documenten verschilt. Het advies bij de Miljoenennota is een verplicht advies waarop de regering reageert in een nader rapport. De rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht wordt in beginsel tweemaal per jaar opgesteld, in april en in september. 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 en de Miljoenennota. 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) 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. Op basis daarvan heeft de Afdeling een conceptbeoordeling in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht opgesteld (concept-Septemberrapportage). Daarover is de regering gehoord. De Afdeling heeft na kennisneming van de reactie van de regering haar definitieve beoordeling vastgesteld. De reactie van de regering is integraal in deze rapportage opgenomen. Op het Miljoenennota-advies reageert de regering door middel van een nader rapport, dat tegelijkertijd met het Miljoenennota-advies naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

AAN DE KONING

Deze rapportage kent de volgende opzet:

- A) Inleiding
- B) Het macro-economische en budgettaire beeld
- C) Advies over de Miljoenennota 2022
 - 1) Samenvattende conclusie en advies
 - 2) Advies over de Miljoenennota 2022
 - 1) Beleid naar aanleiding van de coronacrisis
 - 2) Het lopende en voorgestelde budgettair beleid
 - 3) Uitdagingen voor de toekomst
 - 4) Begrotingsbeleid na de coronacrisis
 - 3) Effectuering van het parlementair budgetrecht
- D) Septemberrapportage 2021
 - 1) Samenvattende conclusie en advies
 - 2) Toets aan de Europese en nationale begrotingsregels
 - 3) Aandachtspunten bij de begrotingsinformatie: transparantie, toekomst van het stabiliteits- en groeipact, lastenkant van de begroting, artikel 3.1 CW
 - 4) Nakoming van de door de regering eerder gedane toezeggingen
 - 5) Reactie van de regering

B. Het macro-economische en budgettaire beeld

Na een ongekend grote economische krimp in 2020 van 3,8% bruto binnenlands product (bbp) veert de economie dit jaar onverwacht stevig terug. In 2021 groeit de economie naar verwachting met 3,9% bbp. Dit is een duidelijk opwaartse bijstelling ten opzichte van de raming Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB (maart 2021). Daarin werd nog uitgegaan van een bbp-groei van 2,2%. Dit tegen de achtergrond van een aantal beperkende maatregelen die op dit moment nog van kracht is ten gevolge van het coronavirus. Het bbp overtreft naar verwachting in het vierde kwartaal van 2021 het niveau van voor de coronacrisis, wat iets sneller is dan elders in het eurogebied.

De economie groeit naar verwachting in 2022 met 3,5 %. De groeicijfers zijn voor Nederland lager dan voor de gehele Eurozone, mede omdat de economische krimp in 2020 in Nederland relatief beperkt is gebleven. De in internationaal perspectief relatief kleine krimp wordt mede veroorzaakt doordat de Nederlandse economie vrij gediversifieerd is, waardoor deze minder afhankelijk is van specifieke sectoren. Daarnaast heeft de overheid met de getroffen steunmaatregelen de klap van de recessie grotendeels opgevangen.

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen

	2020	2021		2022	
(mutaties in % per jaar)		CEP 2021 ^(b)	MEV 2022	CEP 2021	MEV 2022
Eurozone					
Bruto binnenlands product (economische groei)	-6,6	4,0	4,9	4,0	4,3
Nederland					
Bruto binnenlands product (economische groei)	-3,8	2,2	3,9	3,5	3,5
Consumptie huishoudens	-6,6	0,6	2,4	6,1	5,8
Investerings in woningen	-2,6	0,0	4,7	1,1	3,5
Bedrijfsinvesteringen (exc l. voorraden)	-6,3	1,0	3,3	4,8	3,2
Uitvoer goederen en diensten	-4,8	2,6	6,8	5,2	5,4
Werkgelegenheid arbeidsmarkt (uren)	-2,7	2,0	2,3	1,5	1,8
Werkloosheid (niveau, % beroepsbevolking)	3,8	4,4	3,4	4,7	3,5
Feitelijk EMU-saldo (% BBP) ^{a 1}	-4,2	-5,9	-5,4	-1,7	-2,3
Overheidsschuld (% BBP) ^{a 1}	54,3	58,6	57,5	56,9	56,5

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2022 en Centraal Economisch Plan 2021

(a) Feitelijk EMU-saldo en overheidsschuld 2020 gebaseerd op realisatiecijfers CBS (Statline)

(b) Het Centraal Economische Plan (CEP) verschijnt elk jaar in maart. Het CEP 2021 is verschenen in maart 2021. De Macro Economische Verkenning (MEV) wordt elk jaar op Prinsjesdag gepubliceerd. De MEV 2022 verschijnt op Prinsjesdag 2021.

Alle bestedingscategorieën dragen in positieve zin bij aan de economische groei. De groei wordt echter voornamelijk gedreven door een stijging van de consumptie, mede door de sterk toegenomen besparingen tijdens de pandemie, en de uitvoer. De gunstige economische vooruitzichten zorgen voor een duidelijke neerwaartse bijstelling van de werkloosheid in 2021 en 2022. Dat illustreert het aanpassingsvermogen en dynamiek van onze economie. Tegelijkertijd is er op dit

moment sprake van een zeer krappe arbeidsmarkt. Dat kan leiden tot een rem op de economische groei. Daarnaast is sprake van meerdere onzekerheden en risico's, zowel nationaal als internationaal, met mogelijke gevolgen voor de economie en overheidsfinanciën.

Het budgettaire beeld

De regering heeft de economische gevolgen van de coronacrisis voornamelijk opgevangen via extra uitgaven en automatische stabilisatie aan de inkomstenkant. Daardoor hoeft niet extra te worden bezuinigd bij afnemende inkomsten als gevolg van economische ontwikkelingen. Vanaf 1 oktober 2021 worden voor het EMU saldo relevante steunmaatregelen afgebouwd van € 39,2 miljard in 2021 naar € 11,8 miljard in 2022. In 2022 is het begrotingstekort dan ook fors kleiner dan in 2021. Het feitelijk EMU-saldo daalt van een tekort van 5,4% bbp in 2021 naar een tekort van 2,3% bbp in 2022 en komt daarmee in 2022 weer onder de grenswaarde van het Stabiliteit- en Groeipact (SGP) van -3% bbp.

Het structurele saldo voldoet voor zowel 2021 als 2022 niet aan de middellange termijn doelstelling (MTO) voor Nederland van -0,5% bbp. Als gevolg van de activering van de algemene ontsnappingsclausule binnen het SGP heeft dit echter in de jaren 2020-2022 geen consequenties. De belasting- en premieontvangsten namen in 2020 af, zowel door de coronacrisis als door lastenverlichtingen. In 2021 en 2022 nemen deze ontvangsten naar verwachting weer toe. Omdat de economie naar verwachting sneller groeit dan de lasten, daalt de collectieve lastenquote.

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in% BBP)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Netto collectieve uitgaven	37,4	37,4	37,5	43,8	44,1	40,6
Collectieve lasten	38,7	38,8	39,3	39,7	38,8	38,3
Feitelijk EMU-saldo	1,3	1,4	1,7	-4,2	-5,4	-2,3
w.v. EMU-saldo decentrale overheden	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Structureel EMU-saldo	0,5	0,8	0,8	-1,9	-4,3	-2,6
Overheidsschuld	56,9	52,4	48,5	54,3	57,5	56,5

Bron: CBS (Statline) en CPB (Macroeconomische Verkenning 2022)

Ten gevolge van de steunmaatregelen, het verleende belastinguitstel, de extra overheidsleningen aan bedrijven, de verleende garanties en een daling van de overheidsinkomsten is de overheidsschuld sinds het begin van de coronacrisis aanzienlijk toegenomen. Desondanks bevindt de schuldquote zich ruim onder het gemiddelde van het eurogebied en onder de Europese norm van 60% bbp.

C. Advies over de Miljoenennota 2022

1. Samenvattende conclusie en advies

Met de Miljoenennota 2022, de nota over de toestand van 's Rijksfinanciën, biedt de regering de ontwerpbegrotingen voor 2022 aan de Staten-Generaal aan. De Miljoenennota 2022 en de ontwerpbegrotingen focussen op de stand van zaken op de terreinen brede welvaart, economie en overheidsfinanciën naar aanleiding van de coronacrisis, het ingezette economisch herstel en uitdagingen voor de toekomst.

De Afdeling vraagt in het Miljoenennota-advies van dit jaar speciale aandacht voor het budgetrecht van de Tweede en de Eerste Kamer. Zij doet handreikingen aan het parlement om de uitoefening van het budgetrecht te versterken. Een eerste handreiking is het versterken van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën om het parlement meer grip te geven op sociale zekerheid, zorg en fiscaliteit. Met betrekking tot de fiscaliteit herhaalt de Afdeling de oproep om zuiverder en tijdiger met het jaarlijks Belastingplan om te gaan. Een tweede handreiking is het voorstel om een Tweede Operatie Comptabel bestel in te zetten om zo het begrotings- en verslagleggingstelsel te moderniseren. Als derde handreiking stelt de Afdeling voor om de Miljoenennota voortaan in het voorjaar in te dienen. Daarmee loopt dit proces in de pas met het Europese begrotingssemester en komen de Kamers zo tijdiger "aan de bal". Prinsjesdag in september is dan voor de Troonrede en de op basis van de Miljoenennota uitgewerkte departementale begrotingen.

De Afdeling behandelt dit thema tegen de achtergrond van de buitengewone omstandigheden van een abrupte economische schok als gevolg van het coronavirus. Deze heeft in 2020 gezorgd voor een historische krimp van de economie van 3,8% bbp. Mede dankzij de omvangrijke steunmaatregelen van de overheid laat de economie een veerkrachtig herstel zien, waarbij reeds sprake is van een zeer krappe arbeidsmarkt. De realisatiecijfers blijken sinds de coronacrisis steeds een stuk positiever dan eerder werd verwacht. Mede door het snelle herstel en de lage rente staan de Nederlandse overheidsfinanciën er relatief goed voor, met een schuldquote die zich onder de 60% bbp bevindt.

Tegelijkertijd heeft de coronacrisis verschillen tussen groepen vergroot en bestaande kwetsbaarheden blootgelegd en urgenter gemaakt. Dit levert meerdere uitdagingen op. Het demissionaire kabinet kiest ervoor om voor een aantal uitdagingen middelen vrij te maken en schetst daarnaast in de Miljoenennota uitdagingen voor de toekomst.

De zeven geschetste uitdagingen voor de toekomst zijn: kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs, werkenden gelijk behandelen, een eenvoudiger toeslagenstelsel, ruimte voor wonen, toekomstbestendige zorg, duurzame (internationale) veiligheid en beperking van de verandering van het klimaat. De Afdeling vraagt zich daarbij echter af of het thema arbeidsmarkt niet te zeer beperkt blijft tot arbeidsmarktarrangementen. Is de toenemende krapte op de Nederlandse

arbeidsmarkt en het structureel lager arbeidsaanbod bij een grotere vraag naar arbeid niet evenzeer een wezenlijk thema?

Verder is het thema zorg sterk gericht op kostenbeheersing. Ook in de zorg kan de structurele krapte in het aanbod van zorgpersoneel niet worden genegeerd. Lessen trekkend uit de coronapandemie, kan meer accent worden gegeven aan het belang van gezond leven, breder dan 'preventie'. Tot slot komt bij het thema Klimaat met de formulering "beperk de verandering" de urgentie ervan onvoldoende tot uitdrukking.

De Afdeling ziet daarmee noodzaak voor een aan te treden nieuw kabinet tot structurele hervormingen en investeringen. Daarmee worden noodzakelijke en urgente economische structuuraanpassingen gefaciliteerd. Daarbij lijken budgettaire beperkingen op het eerste gezicht vrijwel afwezig. Na twee jaar coronacrisis en heel forse collectief gefinancierde steunmaatregelen, staan de Nederlandse overheidsfinanciën er immers nog goed voor.

Niettemin moet altijd rekening worden gehouden met onzekerheden. De coronapandemie is (wereldwijd) nog (lang) niet voorbij. Wereldwijde economische en geopolitieke turbulentie maken ook de voorspelbaarheid van wereldhandel, prijzen, inflatie en rente onzeker. Verder bestaan er zorgen over de schuldhoudbaarheid van andere EU-lidstaten.

De in de Miljoenennota geschetste uitdagingen voor de toekomst vragen uiteraard om politieke keuzes. Wanneer budgettaire beperkingen niet worden gevoeld of niet in acht worden genomen, ontbreken democratische ankers om afwegingen over het heffen van belastingen en het uitgeven van collectieve middelen te beoordelen. Als die ontbreken, dreigen uitgavenbeslissingen niet langer integraal te worden afgewogen, op merites van effectiviteit te worden beoordeeld en democratisch te worden verantwoord.

Daarom blijft het zaak oog te houden voor houdbare overheidsfinanciën. De Afdeling is het daarom eens met de door de regering in de Miljoenennota betrokken stelling om snel terug te keren naar ordelijk begrotingsbeleid en naar één hoofdbesluitvormingsmoment. Op een nieuw aantredend kabinet rust straks de plicht om met de weelde van relatief gunstige overheidsfinanciën zorgvuldig om te gaan.

De Afdeling heeft in het Miljoenennota-advies 2021 en in de Voorjaarsrapportage 2021 dan ook het nieuw aantredend kabinet geadviseerd om het begrotingsbeleid transparant vast te stellen, door het benoemen van 'ankers voor begrotingsbeleid'.¹ In aanvulling op de voorgaande adviezen adviseert de Afdeling daarbij rekening te houden met een aantal gezichtspunten:

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35570 en Kamerstukken II 2020/21, 21501-07, nr. 1750.

- Toets nieuw beleid ex-ante op basis van relevante aspecten van brede welvaart.
- Sta stil bij uitvoerings- en transitievragen die voortvloeien uit structurele hervormingen.
- Maak voor investeringen ook integrale afwegingen binnen het begrotingsbeleid, om zo oog te houden voor het maatschappelijke en economische rendement. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met conjuncturele factoren, die om andere keuzes kunnen vragen in termen van effectiviteit en uitvoerbaarheid.
- Kies voor een vast hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar, zodat meer samenhang ontstaat tussen de besluitvorming over de inkomsten, de uitgaven en fiscaliteit.
- Transparant begrotingsbeleid vraagt tevens om een transparante afweging van de lastendruk voor burgers en bedrijven.
- Weeg de effectiviteit van het te formuleren beleid ex-ante mee bij de keuze voor beleid.
- Wees transparant over de samenhang tussen het Nederlandse en Europese begrotingsbeleid en formuleer tijdig de Nederlandse inzet bij de evaluatie van het Stabiliteits- en Groeipact.

2. Miljoenennota 2022

2.1 *Beleid naar aanleiding van de coronacrisis*

De overheid heeft met de getroffen steunmaatregelen de klap van de recessie grotendeels opgevangen..

De jaren 2020 en 2021 zijn uitzonderlijk vanwege de abrupte economische schok ten gevolge van de coronacrisis. De economie is in 2020 met 3,8% gekrompen ten opzichte van 2019.² Dit is 0,1 %-punt meer dan de krimp tijdens de crisis in 2009. Deze krimp is fors, maar tegelijkertijd beperkt van omvang gezien de plotselinge uitval van economische activiteit. In de juni-raming 2020 verwachtte het CPB in de basisraming nog een economische krimp van 6% in 2020. Daarbij was het uitgangspunt dat de pandemie niet opnieuw zou opleven. Het 'tweede golf scenario' veronderstelde een krimp van ongeveer 10% bbb.³

De regering heeft in reactie op de coronacrisis aanvullende steunmaatregelen getroffen van buitengewone omvang, bovenop de automatische stabilisatie van de begroting.⁴ Daarmee heeft de overheid in belangrijke mate bijgedragen aan het

² Centraal Planbureau (2021). Augustusraming 2021-2022.

³ Centraal Planbureau (2020). Juni-raming 2020.

⁴ Automatische stabilisatie van de begroting is onderdeel van het trendmatig begrotingsbeleid. Dit houdt in dat aan de inkomstenkant van de begroting de belasting- en premieontvangsten 'meeademen' met de economische cyclus. Daarmee hoeft er niet hoeft te worden bezuinigd als de inkomsten afnemen. Andersom geldt dat extra inkomsten niet voor extra uitgaven mogen worden benut.

beperken van de economische schade.⁵ De getroffen steunmaatregelen zijn in het bijzonder gericht op ondernemers en bedrijven, om zo bedrijven overeind te houden, het aantal faillissementen beperkt te houden en banen en inkomens te behouden.⁶

De belangrijkste regelingen zijn de NOW (Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid), de TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten) en de Tozo (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers). Daarnaast wordt onder meer belastinguitstel verleend, zijn meerdere garanties verstrekt en wordt steun voor specifieke sectoren verleend. De maatregelen (inclusief fiscale maatregelen) hadden in 2020 een omvang van € 31,1 mld. In 2021 hebben de extra overheidsbestedingen naar aanleiding van de coronapandemie een omvang van naar schatting € 39,2 mld.⁷ Ter vergelijking : in 2009 en 2010 heeft het toenmalige kabinet Balkenende IV een kleine € 6 mld uitgetrokken voor de bestrijding van de kredietcrisis.⁸

Het bbp overtreft naar verwachting in het vierde kwartaal van 2021 het niveau van eind 2019. Dat is iets sneller dan elders in het eurogebied.⁹ Het CPB verwacht dat het bbp-niveau in 2025 (waarin een nieuw Regeerakkoord nog niet is verwerkt) 1,5% lager is dan verwacht in de prognoses gemaakt voor de coronapandemie. Het CPB verwacht nu een jaarlijkse groei van 2,1 % in de periode 2022-2025. Dit structureel lagere productieniveau komt volgens het CPB vooral door een zwakkere trendmatige stijging van de arbeidsproductiviteit als gevolg van gemiste investeringen door de coronarecessie.

.. Tegelijkertijd bestaan ook keerzijden van het steunbeleid.

Door de steunmaatregelen heeft de overheid het aantal faillissementen weten te beperken. Daarmee is veel werkgelegenheid behouden met een positief effect op de economie. Sterker nog, het aantal faillissementen is tijdens de coronacrisis sterk afgenomen en bevond zich in juli 2021 op het laagste niveau in ruim dertig jaar.¹⁰ Enerzijds beperkt het lage aantal faillissementen structurele schade aan de economie. Anderzijds bestaat het risico dat door het omvangrijke steunbeleid tevens niet levensvatbare bedrijven blijven bestaan. Deze bedrijven dreigden voor aanvang van de crisis al failliet te gaan, of hebben inmiddels een achterhaald bedrijfsmodel. Het is ondoelmatig om deze bedrijven van steun te blijven voorzien. Daarnaast kan dit schadelijk zijn voor de economie, omdat werknemers beter bij levensvatbare en dus productieve bedrijven aan de slag kunnen.¹¹

⁵ De Nederlandsche Bank (2021). Economische Ontwikkelingen en Vooruit zichten . Juni 2021, Nummer 21 .

⁶ Kamerstukken II 20 21 /21, 35420, nr. 314 .

⁷ Centraal Planbureau (2021). Macro Economische Verkenning 20 22 .

⁸ Kamerstukken II 200 8/0 9, 31070, nr. 24H.

⁹ Centraal Planbureau (20 21) . Juniraming 2021.

¹⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (20 21). Minder faillissementen in juli. <https://www.cbs.nl/nl/nieuws/2021/32/minder-faillissementen-in-juli>

¹¹ Centraal Planbureau (2021). Balansherstel bedrijven na corona. CPB-coronapublicatie, mei 2021.

In de Miljoenennota 2022 wijst de regering er op dat de omvang en brede beschikbaarheid van de coronasubsidies een remmende werking hebben op de economische dynamiek en het aanpassingsvermogen, terwijl die belangrijk zijn voor innovatie en daarmee het verdien vermogen. Recent heeft het demissionaire kabinet beslist om per 1 oktober 2021 de generieke coronasteun te beëindigen.¹² De reden hiervan is dat er sprake is van een veerkrachtig economisch herstel en een nieuwe fase is aangebroken door de mogelijkheid van vaccineren. Een aantal ondersteunende maatregelen zal in het vierde kwartaal van 2021 nog van kracht zijn. Dit mede ter ondersteuning van specifieke sectoren die kampen met beperkingen als gevolg van corona.

De Afdeling adviseert om in het bijzonder het vraagstuk van de wisselwerking tussen overheidssteun en (meer of minder) economische dynamiek nader te laten analyseren. Als evaluatie maar bovenal als les voor de toekomst.

Meer aandacht is nodig voor structurele economische aanpassingen.

Het CPB adviseert de regering om het accent van het steunbeleid te verschuiven van het behoud van werkgelegenheid naar het faciliteren van aanpassingen in de economie en het ondersteunen van herstel. Dit in het licht van uitdagingen op de lange termijn, zoals het klimaat, de woningmarkt, de tweedeling op de arbeidsmarkt, de kwaliteit van het onderwijs en uitvoeringsproblematiek.¹³

Dit is des te relevanter in de huidige periode waarin sprake is van een zeer krappe arbeidsmarkt. Doordat sectoren heel verschillend zijn geraakt door de coronacrisis, kan dit zorgen voor een mismatch op de arbeidsmarkt.¹⁴

Uit de arbeidsmarktindicator van **ABN AMRO** blijkt dat de mismatch op de arbeidsmarkt zich momenteel op een recordniveau bevindt.¹⁵ De bank stelt dat deze mismatch deels is veroorzaakt door de steunmaatregelen. Die hebben een ontslaggolf voorkomen, maar hebben ook mobiliteit naar sectoren met een sterke vraag naar arbeid tegengehouden. Mogelijk neemt de arbeidsmarktkrapte weer deels af, na afbouw van de steunmaatregelen en de afname van het aantal coronagerelateerde banen. Desondanks bestaan er zorgen dat de krapte op de arbeidsmarkt ook wordt veroorzaakt door meer structurele elementen, zoals vergrijzing, (het ontbreken van gereguleerde) arbeidsmigratie en beletsels voor meer arbeidsparticipatie van vrouwen.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35420.

¹³ Centraal Planbureau (2021). Juniraming 2021.

¹⁴ Centraal Planbureau (2021). Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt. CPB coronapublicatie, augustus 2020.

¹⁵ ABN AMRO (2021) Meer onvervulbare vacatures dan voor coronacrisis. <https://www.abnamro.nl/nl/za/keijk/insights/sectoren-en-trends/alle-sectoren/meer-onvervulbare-vacatures-dan-voor-corona-crisis.html>

Tijdens een crisis ontstaat doorgaans momentum voor structurele veranderingen. De coronacrisis heeft onder meer versnelling teweeg gebracht op het terrein van de digitalisering. Op andere terreinen zijn bestaande kwetsbaarheden verdiept. In een gezamenlijk advies voor herstelbeleid schetsen de Planbureaus SCP, PBL en CPB dat het risico bestaat dat ten gevolge van de huidige crisis andere belangrijke maatschappelijke vraagstukken zoals klimaat en de houdbaarheid van de zorg ondergesneeuwd raken.¹⁶ De Planbureaus vragen daarnaast aandacht voor het benutten van kansen, om bestaande lange termijn uitdagingen verder te brengen. De Denktank Coronacrisis¹⁷ adviseert te investeren in economische structuurversterking, met brede welvaart als uitgangspunt.¹⁸

De regering schetst in de Miljoenennota zeven grote uitdagingen voor de toekomst.¹⁹ Daarbij ziet de Afdeling noodzaak voor een nieuw kabinet om structurele hervormingen door te voeren, zodat noodzakelijke en urgente economische structuuraanpassingen worden gefaciliteerd. De Afdeling wijst op het belang deze uitdagingen tevens te bezien in een Europese en internationale context.

Andere EU-lidstaten hebben eveneens een groot aantal steunmaatregelen getroffen..

Andere EU-lidstaten hebben eveneens een groot aantal steunmaatregelen getroffen om de economische schade van de coronacrisis te beperken. In 2020 hadden deze extra maatregelen naar schatting een omvang van gemiddeld ruim 6,5% bbp.²⁰ Daarbij dient gezegd te worden dat de impact van de crisis verschilt per lidstaat, mede afhankelijk van de mate waarin sprake is van een gediversifieerde economie.²¹ De Nederlandse beleidsrespons had een omvang van ongeveer 4,5% bbp. De maatregelen betroffen voor het grootste deel extra publieke uitgaven. Daarnaast was sprake van maatregelen aan de inkomstenkant en werden leningen en garanties afgegeven.²²

In 2021 voeren de lidstaten eveneens een expansief begrotingsbeleid, om zo de economie tijdens de voortdurende coronacrisis zoveel mogelijk te ondersteunen. De Europese Commissie beveelt lidstaten met een lage schuld aan om ook in 2022

¹⁶ SCP, PBL en CPB (2021). Briefadvies Planbureaus voor herstelbeleid - Een doorstart van de samenleving.

¹⁷ De Denktank Coronacrisis is medio 2020 gestart op initiatief van de SER. Deelnemers zijn vertegenwoordigers van kennisinstituten, planbureaus en sociale partners, zoals DNB, SCP, CPB, Onderwijsraad, WRR, CBS, VNG, SER Jongerenplatform, Rli, RVS, FNV, VNO-NCW, CNV, AWVN, VCP, Clingendael en TNO.

¹⁸ Denktank Coronacrisis (2021). Perspectief op herstel.

¹⁹ Zie ook paragraaf C2.3 van dit advies.

²⁰ Europese Commissie (2021). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank. Coördinatie van het economisch beleid in 2021: COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren. COM(2021) 500 final.

²¹ Een economie die bijvoorbeeld niet in grote mate afhankelijk is van toerisme.

²² EU Independent Fiscal Institutions (2021). European Fiscal Monitor June 2021.

verruimend begrotingsbeleid te blijven voeren. Tevens wordt alle lidstaten geadviseerd om duurzame en groeibevorderende overheidsinvesteringen te doen en structurele budgettaire hervormingen door te voeren. Die helpen bij het vinden van financiering voor beleidsprioriteiten en bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.²³

..mede mogelijk gemaakt door verruiming van de Europese begrotingsregels

De activering van de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteit- en Groeipact (SGP) biedt lidstaten de ruimte voor het voeren van een expansief begrotingsbeleid tijdens de coronacrisis. Daarnaast wordt, vanwege het van toepassing verklaren van de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen van het SGP, het begrotingseffect van maatregelen die zijn genomen als reactie op de pandemie buiten beschouwing gelaten in de beoordeling van de naleving van het SGP.

Ook in Europees verband zijn steun- en herstelmaatregelen getroffen om de Unie en de individuele lidstaten door de crisis te helpen en het economische herstel te bevorderen.

Naast verruiming van de regels bestaat de EU-beleidsrespons uit meerdere instrumenten die individuele lidstaten en de gehele EU dienen te steunen en versterken. Het Next Generation EU-pakket van de Europese Commissie dient ertoe de lidstaten en de EU te helpen bij herstel en veerkracht van de economie en samenleving. Het totale pakket omvat ruim € 800 mld. Daarvan beslaat de Recovery and Resilience Facility (RRF) met € 723,8 mld het grootste deel.²⁴ Lidstaten kunnen via een verdeelsleutel aanspraak maken op subsidies en leningen door een Recovery and Resilience Plan (RRP) in te dienen. Het SURE-instrument²⁵ heeft 19 lidstaten financiële steun toegekend²⁶ met een totale waarde van bijna € 90 mld. Met het instrument kunnen lidstaten overheidsuitgaven bekostigen die nodig zijn om werkgelegenheid te behouden.²⁷

Het Europees Stabiliteits Mechanisme (ESM) heeft lidstaten € 240 mld aan leningen beschikbaar gesteld voor 'Pandemie Crisis Support'.²⁸ Dit betreft een kredietlijn om zorgkosten en daaraan gerelateerde kosten als gevolg van corona te

²³ Europese Commissie (2021). Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Nederland. COM(2021) 519 final.

²⁴ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. PbEU 2021, L 057

²⁵ European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency.

²⁶ Door middel van leningen onder gunstige voorwaarden.

²⁷ Europese Raad (2021). Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak, PbEU 2021, L 159

²⁸ European Stability Mechanism (2020). ESM Pandemie Crisis Support, Relevant documents related to Europe's response to the coronavirus crisis. <https://www.esm.europa.eu/content/all-relevant-documents-related-to-european-union-response-to-coronavirus-crisis>

financieren, tegen lage rentelasten. Vooralsnog heeft geen enkele EU-lidstaat een beroep gedaan op deze leningen, mede omdat de lidstaten zelf tegen lage kosten leningen in de markt kunnen uitzetten. Desondanks geeft het bestaan van de kredietlijn een positief signaal af: op Europees niveau is bereidheid om individuele lidstaten op meerdere fronten te steunen indien nodig.

De Europese Investeringsbank (EIB) biedt garanties (maximaal € 25 mld) uit het European Guarantee Fund (EGF) om financiële instellingen te stimuleren geld te lenen aan bedrijven die gevolgen ondervinden van de coronacrisis, met als doel € 200 mld te mobiliseren in de markt. Er is tot medio 2021 voor € 17,8 mld aan garanties uitgegeven.²⁹

De Europese Centrale Bank (ECB) is naar aanleiding van de pandemie het Pandemie Emergency Purchase Programme (PEPP) gestart ter waarde van € 1850 mld. Daarmee worden obligaties van lidstaten en bedrijven aangekocht. Op die manier wordt het aanbod van geld in de markt vergroot, met een daling van de rente als gevolg. Dat leidt ertoe dat leningen voor overheden, bedrijven en consumenten goedkoper worden en de economie wordt gestimuleerd. Vanuit PEPP is reeds € 1 220 mld aan staatsobligaties opgekocht, op een totaal van € 1 263 mld aan opgekochte leningen.³⁰

De financiële markten hebben met vertrouwen gereageerd op de Europese beleidsrespons. Toch zijn er zorgen richting de toekomst.

De financiële markten hebben positief gereageerd op de ongekend grote beleidsrespons van de EU. De EU heeft daarmee richting de markt uitgestraald in staat te zijn dit soort grote crises aan te kunnen en bereid te zijn de gevolgen daarvan op te vangen. Daarnaast is uitgestraald dat de EU een eenheid is, dat er transfers van sterkere naar zwakkere landen plaatsvinden en dat er dus geen sprake is van een unie die uit elkaar valt. Daarmee lopen de zogenaamde *spreads* (risico-opslag op leningen) niet op, zoals te zien was in de vorige crisis. Daardoor blijven (ook de economisch zwakkere) lidstaten in staat goedkoop te lenen op de financiële markten.

Desondanks lijken er verschillen te ontstaan in de markttoegang voor obligaties van EU-lidstaten. Buitenlandse actoren lijken zich langzaam terug te trekken uit de obligatiemarkten van Spanje, Italië en Griekenland, waar bijna alle nieuw uitgeschreven staatsobligaties worden opgekocht door de ECB.³¹ Dit kan impliceren dat particulieren, banken en verzekeraars geen vertrouwen hebben in deze staatsobligaties onder de huidige renteniveaus (die laag blijven, omdat de

²⁹ European Investment Bank (2021). European Guarantee Fund - the protection shield for European businesses. <https://www.eib.org/en/products/egf/index.htm>

³⁰ European Central Bank (2021). Pandemie emergency purchase programme (PEPP).

³¹ International Institute of Finance (2021). Global Market Views - Fiscal Space and Market Access. August 12, 2021 en International Institute of Finance (2021). Global Market Views - Fiscal Space and Foreign Flows, August 19, 2021.

ECB de schulden opkoopt). Daarmee wordt het voor de ECB lastig het opkoopprogramma op enig moment af te bouwen, aangezien dit aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de toegang tot financiering voor een aantal EU lidstaten.³²

De Afdeling adviseert om in aanloop naar de formulering van de inzet voor de evaluatie van het SGP (zie paragraaf C2.4) te onderzoeken wat dit betekent voor de schuldhoudbaarheid van betrokken lidstaten en de risico's voor de balans van de ECB. De resultaten kunnen dan mee worden genomen in de Nederlandse opstelling in het Europese debat.

2.2 *Het lopende en voorgestelde budgettaire beleid*

De ontwerpbegroting van het demissionaire kabinet bevat voor 2022 voor € 340 mld aan uitgaven. Ongeveer € 12 mld van deze uitgaven is coronagerelateerd. Hiertoe behoort onder meer het Nationaal Programma Onderwijs om leerachterstanden weg te werken (€ 4 mld), doorloop van de NOW-regeling (€ 2,9 mld) en het beschikbaar stellen van vaccins (€ 0,6 mld). In totaal wordt ruim € 90 mld besteed aan sociale zekerheid en ruim € 80 mld aan zorg. Naar verwachting groeien de uitgaven in 2022-2025 jaarlijks nominaal met 2%, in lijn met de geraamde groei van de ontvangsten. Dit is exclusief beleidsvoornemens van het nieuw te vormen kabinet. De Afdeling gaat in de Septemberrapportage 2021 (onderdeel D) verder in op de lastenontwikkeling.

Het demissionaire kabinet heeft besloten tot extra uitgaven en het ophogen van de uitgavenplafonds Rijksbegroting en Sociale Zekerheid.³³ De belangrijkste maatregelen aan de uitgavenkant zijn:

Extra klimaatinvesteringen van € 6,7 mld, om uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis, extra emissiereductie te realiseren en om te werken aan de energie-infrastructuur van de toekomst. Daarbij adviseert de regering een volgend kabinet om in aanvulling hierop een evenwichtig en integraal pakket samen te stellen met een combinatie van normerend, beprijzend en subsidiërend beleid.

Investeringen van € 554 mln in de rechtsstaat, voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit en een verbetering van de toegang tot het recht.

Aan de inkomstenkant wordt € 1 mld van de middelen die initieel waren gereserveerd voor de Baangerelateerde Investeringskorting (**BIK**) voor werkgevers gestoken in lastenverlichting voor de zelfde groep. Daarnaast vindt koopkrachtreparatie plaats door de overige € 0,8 mld die was gereserveerd voor de BIK te benutten voor lastenverlichtingen voor sociale minima, eenverdieners en gezinnen (€ 224 mln). Tevens worden gelden uit de BIK ingezet om de verhuurderheffing vanaf 2022 structureel met € 30 mln te verlagen. Het

³² NRC Handelsblad (2021). Kan de moderne reuzenstaat nog zonder gratis geld? NRC Handelsblad, 21 augustus 2021.

³³ Zie voor plafondtoetsen de Septemberrapportage 2021.

Belastingplan 2022 bestaat uit zes wetsvoorstellen op fiscaal terrein. De Afdeling adviseert separaat over deze wetsvoorstellen.

2.3 Uitdagingen voor de toekomst

In de Miljoenennota 2022 besteedt het demissionaire kabinet aandacht aan de begroting van 2022 en de huidige stand van de economie en brede welvaart. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan uitdagingen voor de toekomst. Naast een analyse van de uitdagingen schetst de regering mogelijke beleidsopties per beleidsterrein die onder meer voortkomen uit studiegroepen, commissies en interdepartementale beleidsonderzoeken.

Toekomst van de zorg

In de Miljoenennota wordt op meerdere plaatsen aandacht besteed aan de toekomst van de zorg. In de periode 2008- 2025 groeien de zorguitgaven en de sociale zekerheidsuitgaven harder dan de economie (bij ongewijzigd beleid). Dit betekent dat een steeds groter deel van de overheidsuitgaven bestaat uit uitgaven voor zorg en sociale zekerheid. Daarbij dreigt verdringing van andere overheidsuitgaven. Daarnaast zet dit druk op de hoogte van de collectieve lasten.

Ook de komende decennia zullen de overheidsfinanciën structureel onder druk komen te staan door vergrijzing. Naast extra uitgaven leidt vergrijzing tot structureel lagere belastinginkomsten. Zorguitgaven zijn daarbij de meest vergrijzingsgevoelige overheidsuitgaven. In een gevoeligheidsanalyse toont het CPB daarbij aan dat bij een structurele extra stijging van de zorguitgaven met 1 % (zonder verhoging van de inkomsten) de staatsschuld ruim 70 %-punt hoger zal uitvallen ten opzichte van het verwachte niveau van de staatsschuld in 2060.³⁴

Om de zorg betaalbaar te houden is het maken van keuzes onvermijdelijk. De 16e Studiegroep Begrotingsruimte wees in haar rapport op ongelijke behandeling van de zorguitgaven in de begrotingssysteem.³⁵ Kwaliteitsstijgingen in de zorg, los van demografie, worden thans automatisch vergoed. Dat geldt niet voor andere sectoren zoals het onderwijs. Daarmee komen investeringen in de zorg gemakkelijker tot stand dan investeringen in andere collectieve sectoren, waardoor andere investeringen verdrongen kunnen worden.

De Studiegroep beveelt een volgend kabinet aan hiervoor een oplossing te formuleren; hiervoor bestaan meerdere mogelijkheden. Andere opties die worden geschetst in de Miljoenennota zijn onder meer het verbeteren van de doelmatigheid, het aanbod van gerichte zorg vergroten en het tegengaan van perverse productieprikkelers in de curatieve zorg.

³⁴ Het CPB hanteert de technische veronderstelling dat de staatsschuld in 2060 op 30 % bbp uitkomt. Dit betekent dat een structurele extra stijging van de zorguitgaven met 1% leidt tot een staatsschuld van 100 % bbp in 2060.

³⁵ 16e Studiegroep begrotingsruimte (2020) Koers bepalen - Kiezen in tijden van budgettaire krapte.

Tegelijkertijd is de betaalbaarheid niet het enige knelpunt. De Miljoenennota schetst dat bij ongewijzigd beleid in 2040 één op de vier mensen in de zorg zal moeten werken om te voorzien in de toenemende zorgvraag, terwijl dit in 2017 nog één op zeven was. Ten gevolge hiervan stuurt de regering aan op betere samenwerking binnen de zorg, waar nodig met sturing van de overheid. Daarbij kan volgens de regering gedacht worden aan preventie, betere coördinatie van de zorg, vernieuwing in de manieren van werken en het bevorderen van het werkplezier en vermindering van de werkdruk door goed werkgeverschap.

De Afdeling juicht toe dat de regering de knelpunten in de zorg in de Miljoenennota agendeert. Zij adviseert een nieuw kabinet noodzakelijke keuzes te maken om enerzijds te zorgen dat de zorg betaalbaar blijft en daarmee verdringing van andere collectieve uitgaven wordt tegen gegaan. Anderzijds is het belangrijk oog te blijven houden voor kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg voor alle groepen in de samenleving.

De Afdeling constateert tegelijkertijd dat de grootste uitdaging in de zorg voldoende menskracht is. Dit is misschien nog wel belangrijker dan kostenbeheersing. Die uitdaging zet niet alleen druk op de kwantiteit en kwaliteit van de zorg, maar op de arbeidsmarkt als geheel. Lessen trekkend uit de coronapandemie had de Afdeling zich kunnen voorstellen dat meer accent wordt gelegd op het belang van gezond leven, hetgeen breder is dan alleen 'preventie'. Het maken van pijnlijke keuzes in de zorg zal niet altijd vermeden kunnen worden. Het is belangrijk om het parlement en de samenleving mee te nemen in deze overwegingen.

Andere belangrijke uitdagingen voor de toekomst

Naast uitdagingen op het terrein van de zorg, schetst de regering uitdagingen voor de toekomst op de terreinen klimaat, arbeidsmarkt, onderwijs, woningmarkt, veiligheid en het toeslagenstelsel. Voor klimaat heeft de regering extra incidentele en structurele middelen vrijgemaakt. In de Miljoenennota wordt benadrukt dat dit nog niet voldoende is en dat meer hervormingen en investeringen noodzakelijk zijn. In de Klimaatbeschouwing 2021, die eind oktober verschijnt, zal de Afdeling het lopende klimaatbeleid toetsen en aanbevelingen formuleren. Tot slot komt bij het thema Klimaat met de formulering "beperk de verandering" de urgentie ervan onvoldoende tot uitdrukking.

Op de arbeidsmarkt is de grootste uitdaging volgens de regering het verkleinen van de verschillen tussen flexibel en vast werk. Voor oplossingsrichtingen verwijst de regering naar de commissie Borstlap. De Afdeling vraagt tevens aandacht voor het evenzeer urgente thema van de toegenomen en nog steeds toenemende krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt respectievelijk het structureel lagere arbeidsaanbod bij een grotere vraag naar arbeid. Dat vertaalt zich nu al in personeelstekorten in de zorg, het onderwijs en bij de politie, maar ook in sectoren als bouw en techniek.

In het onderwijs zijn er in het bijzonder zorgen over de kwaliteit van het onderwijs. Op de woningmarkt zijn er grote uitdagingen met betrekking tot de betaalbaarheid, de bouwopgave en de fiscale behandeling van de eigen woning. Op het terrein van veiligheid stelt de regering dat de weerbaarheid vergroot dient te worden om nationale en internationale problemen en dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Ook besteedt de regering aandacht aan het toeslagenstelsel, zowel aan de reeds genomen beleidsmaatregelen als de te nemen stappen naar een nieuw stelsel, dat om stevige politieke keuzes vraagt.

De Afdeling onderschrijft de in de Miljoenennota geschetste uitdagingen. Deze uitdagingen zullen vragen om zowel investeringen als hervormingen, onder meer op fiscaal terrein. De in de volgende paragraaf geschetste gezichtspunten bij begrotingsbeleid dienen hierbij te worden betrokken om te komen tot effectief beleid. Op die manier worden alle afwegingen binnen en tussen beleid integraal gemaakt.

2.4 Begrotingsbeleid na de coronacrisis

Het belang van het formuleren van begrotingsbeleid

De Afdeling heeft in haar advies over de Miljoenennota 2021 en in de Voorjaarsrapportage 2021 in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht gewezen op het belang van een transparante³⁶ vaststelling van het begrotingsbeleid vanuit democratisch perspectief.^{37 38} Het formuleren van ankers voor het begrotingsbeleid zorgt ervoor dat keuzes en mogelijke hervormingen integraal worden afgewogen op basis van politiek gekozen criteria. Nu het economisch herstel na de coronacrisis is ingezet, is het te meer van belang dat een nieuw kabinet begrotingsbeleid formuleert. Daarbij geeft de Afdeling een aantal gezichtspunten mee.

Neem aspecten van brede welvaart mee bij vaststelling van het begrotingsbeleid

De Afdeling heeft in haar advies over de Miljoenennota 2019 het perspectief van brede welvaart centraal gesteld.³⁹ Brede welvaart daagt uit om bij bestaande stelsels, regelingen en instrumenten na te gaan of deze de bedoelde (bevolkings-) groepen nog steeds bereiken, voldoende onderlinge samenhang hebben en nog voldoende toegesneden zijn op het op te lossen probleem. Deze invalshoek kan behulpzaam zijn om scheidslijnen in de samenleving te overwinnen, om lange termijn uitdagingen mee te wegen en politieke antwoorden op de door burgers ervaren problemen te formuleren.

³⁶ Dat wil zeggen inzichtelijke en voorspelbare.

³⁷ Ontwerp-Miljoenennota 2021 en Septemberrapportage OBT, Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 3, W06.20.0288/III.

³⁸ Voorjaarsrapportage 2021, Kamerstukken 1120-20/21, 21501-07, nr. 1750, W06.21.0089.

³⁹ Ontwerp-Miljoenennota 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr.4.

Sinds het advies uit 2018 is veelvuldig aandacht geweest voor het begrip brede welvaart, door onder meer de Tweede Kamer en de planbureaus. Zo is de monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek⁴⁰ inmiddels stevig verankerd in het Verantwoordingsdebat. De 16^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft in haar rapport geadviseerd explicieter te sturen op brede welvaart door bij de formatie de belangrijkste lange termijn doelen te formuleren, waarvoor middelen gereserveerd kunnen worden waarover jaarlijks gerapporteerd wordt in de Miljoenennota.⁴¹ Daarnaast beveelt de Studiegroep aan om de rapportagecyclus van het PBL en SCP aan te laten sluiten op de begrotingscyclus. De planbureaus CPB, SCP en PBL hebben op verzoek van de Tweede Kamer een plan van aanpak gemaakt om brede welvaart beter te kunnen integreren in de begrotings- en verantwoordingssystematiek door het identificeren van een beperkt aantal kernindicatoren. Dit wordt de komende periode stapsgewijs ontwikkeld, onder meer door publicatie van een dashboard met brede welvaartsindicatoren die jaarlijks voorafgaand aan de Voorjaarsnota worden gepubliceerd.⁴² Ook in de Miljoenennota 2022 is ruime aandacht voor brede welvaart, zij het voornamelijk beschrijvend.

De Afdeling adviseert een nieuw kabinet een volgende stap te zetten bij het integreren van brede welvaart in het begrotingsproces. Die stap wordt gezet door bij de formulering van ankers voor begrotingsbeleid aspecten van brede welvaart mee te nemen. Daarmee kunnen stappen worden gezet in het ex-ante toetsen van nieuw beleid op basis van relevante aspecten van brede welvaart.

Een dergelijke integratie zal een grote en ingrijpende opgave voor de ministeries zijn en een forse aanpassing van de begrotingsprocessen vergen. Daarom dient aan een dergelijke operatie alleen te worden begonnen wanneer een nieuw kabinet en de Kamers zulks expliciet willen, daartoe besluiten en het gedurende het (lange) invoeringstraject (blijven) steunen.

In paragraaf C3 doet de Afdeling handreikingen aan het parlement om de uitoefening van het budgetrecht te versterken. De Afdeling stelt daarbij onder meer voor, in aanvulling op het voorgaande advies, om een Tweede Operatie Comptabel Bestel te starten, waarmee het begrotings- en verslaggevingsstelsel onder andere bij de tijd wordt gebracht voor Brede Welvaart-indicatoren.

Houd rekening met de organisatie van transities

De Miljoenennota 2022 constateert dat er meerdere uitdagingen zijn die structurele hervormingen vereisen.⁴³ In het advies over de Miljoenennota 2020

⁴⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021. Kamerstukken 2020/2021 33 529, nr. 870.

⁴¹ 16^e Studiegroep begrotingsruimte (2020) Koers bepalen - Kiezen in tijden van budgettaire krapte.

⁴² Centraal Planbureau (2021). Plan van aanpak CPB-PBL-SCP Verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingssystematiek van Kabinet en Kamer. CPB-2021/20.

⁴³ Zie paragraaf 2.2.

heeft de Afdeling geadviseerd uitdrukkelijk stil te staan bij uitvoerings- en transitievragen die voortvloeien uit structurele hervormingen.⁴⁴ Structurele hervormingen vereisen niet alleen budgettaire middelen: de uitvoering is cruciaal. De eerder door de Afdeling geformuleerde randvoorwaarden bij transities zijn nog steeds actueel.

Randvoorwaarden voor succesvolle transities zijn goede voorbereiding, voldoende investeringen door de overheid, voldoende bestedingsruimte voor huishoudens en vooral voldoende tijd en bestendigheid. Nu meerdere ingrijpende hervormingen noodzakelijk zijn en er sprake is van knelpunten bij uitvoeringsorganisaties, dient prioritering plaats te vinden van de meest urgente transities ten opzichte van transities waarvoor meer tijd kan en moet worden uitgetrokken. In begrotingsbeleid moeten fasering en temporisering een plaats krijgen en moeten (invoering van) stelselwijzigingen niet in één kabinetsperiode worden geperst.

De uitdagingen voor de toekomst zullen ook vragen om extra investeringen

Het huidige kabinet heeft € 20 mld vrijgemaakt voor investeringen door middel van de oprichting van het Nationaal Groeifonds. De investeringen uit het Groeifonds moeten de komende periode het 'duurzame verdienvermogen' aanjagen.⁴⁵ Onder andere investeringen in wetenschappelijk onderzoek, op bijvoorbeeld het terrein van klimaat, kunnen leiden tot significante bijdragen aan het duurzame verdienvermogen. Daarnaast heeft de Europese Commissie aan lidstaten middelen beschikbaar gesteld (onder voorwaarden) voor het aanjagen van investeringen (en hervormingen) op onder meer de terreinen digitalisering en klimaat.⁴⁶ Nederland maakt aanspraak op ongeveer € 5,7 mld, waarvoor nog een plan moet worden ingediend. De geschetste uitdagingen in het derde hoofdstuk van de Miljoenennota 2022 zullen daarnaast vragen om aanvullende investeringen, bijvoorbeeld voor klimaat.

Zowel in nationaal als internationaal verband vindt debat plaats over de vraag of publieke investeringen een andere behandeling binnen de begrotingsregels vereisen dan consumptieve overheidsuitgaven, zodat de investeringsquote op peil blijft, ook in budgettaire mindere tijden. In de praktijk is het moeilijk om een strikt onderscheid te formuleren tussen investeringen en consumptie. Tegelijkertijd is het van belang om ook investeringen integraal af te wegen, ten slotte is niet elke investering verstandig vanuit het oogpunt van economisch en maatschappelijk rendement. Ook dient rekening te worden gehouden met conjuncturele factoren: indien een investering bijvoorbeeld extra arbeidsplaatsen vereist, is deze minder verstandig ten tijde van krapte op de arbeidsmarkt. Dan is het beter om te bezien hoe met scherpe prioriteitsstelling de meest noodzakelijke investeringen, zoals die in de klimaat- en energietransitie, doorgang kunnen krijgen.

⁴⁴ Ontwerp-Miljoenennota 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 3.

⁴⁵ Daarbij neemt het daadwerkelijk realiseren van deze uitgaven de nodige tijd in beslag, deels omdat planvorming tijd kost, maar ook door conjuncturele factoren.

⁴⁶ Door middel van de Recovery and Resilience Facility (RRF).

De Afdeling adviseert een nieuw kabinet om ruimte voor investeringen te reserveren binnen de te formuleren begrotingskaders, zodat sprake is van integrale afwegingen binnen deze kaders.

Kies voor een vast hoofdbesluitvormingsmoment

De Afdeling wees in haar Voorjaarsrapportage 2021 erop dat meer stabiliteit in de politieke besluitvorming wordt bereikt door op vaste momenten integrale afwegingen te maken. De 15^e Studiegroep begrotingsruimte wijst op het belang van een vast hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.⁴⁷ Op dit moment kent het begrotingsproces één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over de uitgaven, en een besluitvormingsmoment in augustus over de lasten en de koopkracht op basis van de meest actuele raming. Steeds vaker vragen ontwikkelingen in het lopende jaar om politieke besluiten met budgettaire gevolgen, waardoor de integrale besluitvorming onder druk komt te staan. Door in het voorjaar zowel over de uitgavenkant als inkomstenkant te besluiten, ontstaat meer samenhang tussen de besluitvorming over de inkomsten en de uitgaven. Tevens ontstaat hierdoor meer tijd voor de invoering van fiscale maatregelen, waarover nu jaarlijks onder zeer hoge tijdsdruk wordt besloten.

In de handreikingen van de Afdeling aan het parlement om de uitoefening van het budgetrecht te versterken,⁴⁸ bepleit de Afdeling onder meer, om in aanvulling op een vast hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar, de Miljoenennota voortaan in het voorjaar in te dienen. Daarmee loopt dit proces in de pas met het Europese begrotingssemester. Op dat moment kunnen dan ook de financiële beschouwingen worden gehouden in beide Kamers.

Wees transparant over afwegingen over de hoogte en verdeling van de lasten

Transparant begrotingsbeleid vraagt om een ordelijke afweging van zowel de uitgaven als inkomsten en daarmee ook een afweging van de lastendruk voor burgers en bedrijven. Vanuit economisch perspectief bestaat er geen optimaal lastenniveau. De kwaliteit van collectieve uitgaven is daarvoor meer van belang: de kosten van investeringen in maatschappelijke opgaven dienen op te wegen tegen de baten. Een grotere of kleinere overheid is een politieke afweging evenals de samenhangende vraag wat collectief gefinancierd dient te worden en wat door de markt. De uitkomst van dit debat heeft consequenties voor de budgettaire ruimte om van overheidswege te investeren in maatschappelijke opgaven.

Voor aanvang van een kabinetsperiode wordt normaliter een reëel inkomstenkader afgesproken. Daarin wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling over de regeerperiode vastgelegd. De beleidsmatige lastenontwikkeling dient vervolgens

⁴⁷ 16• Studiegroep begrotingsruimte (2020) Kaders bepalen - Kiezen in tijden van budgettaire krapte.

⁴⁸ In paragraaf C3.

over het geheel van de kabinetsperiode constant te blijven. Lastenverlichtingen tijdens de kabinetsperiode moeten daarbij worden gecompenseerd door lastenverlichtingen elders, en andersom. Schommelingen in de inkomsten als gevolg van overige oorzaken, zoals economische ontwikkelingen, lopen in het EMU-saldo. Dit kader wordt in de Startnota van een nieuw kabinet weergegeven in miljarden euro's.

In het advies over de Miljoenennota 2021 heeft de Afdeling opgenomen dat lastennormen een duidelijke plaats behoren te blijven hebben in het begrotingsbeleid, zodat hierover aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke politieke keuzes kunnen worden gemaakt. Te overwegen valt om, ter wille van transparantie, in de Startnota de (beleidsmatige) lastendruk niet alleen weer te geven in miljarden euro's, maar ook in een percentage van het bbp. Op deze manier kan binnen het kader inzichtelijk worden gemaakt hoe de lastendruk is verdeeld tussen burgers en bedrijven, arbeid en kapitaal en verschillende bestedingscategorieën zoals goederen, energie en milieu.

Neem de kwaliteit van uitgaven mee in budgettaire besluiten

In het advies over de Miljoenennota 2021 heeft de Afdeling gewezen op het belang van instrumenten die toezien op de kwaliteit van uitgaven, zoals doorrekeningen door planbureaus, kosten-batenanalyses, beleidsdoorlichtingen, evaluaties en heroverwegingen en programma's zoals Inzicht in Kwaliteit. De kwaliteit van uitgaven is des te meer van belang in tijden van budgettaire relatieve ruimtenormen of bij het ontbreken van duidelijke ankers, wat momenteel het geval is.

Afhankelijk van de nog te formuleren begrotingsankers door een nieuw kabinet kan begrotingsruimte ontstaan voor een nieuw kabinet. Tegelijkertijd is sprake van grote uitdagingen voor de toekomst, zoals ook geschetst door het huidige demissionaire kabinet in de Miljoenennota 2022. De benodigde transitie en hervormingen zijn niet gratis, noch voor de samenleving, noch voor de overheid, en zullen vragen om budgettaire afwegingen. In dat kader wijst de Afdeling op de noodzaak de effectiviteit van het te formuleren beleid ex-ante mee te wegen bij de keuze voor beleid, zodat goede afwegingen kunnen plaatsvinden.

Wees transparant over de samenhang tussen het Nederlandse en Europese begrotingsbeleid en formuleer tijdig de Nederlandse inzet bij de evaluatie van het Stabiliteits- en Groeipact

De staatsschuld van landen binnen de eurozone is naar aanleiding van de coronacrisis gegroeid van gemiddeld 86,1 % bbp naar 100,5 % bbp. In de EU is de gemiddelde staatsschuld gegroeid van 79,2 % bbp naar 92,9 % bbp.⁴⁹ Tussen

⁴⁹ Eurostat (2021). First quarter of 2021 - Government debt up to 100.5% of GDP in euro area, Up to 92.9% of GDP in EU. 84/2021, 22 July 2021.

lidstaten zijn grote verschillen. Zo is de staatsschuld van Griekenland het hoogst met ruim 200% bbp en die van Estland het laagst met 18,5% bbp. Daarbij is de staatsschuld van opvallend veel (grote) lidstaten boven de norm van 60% bbp.

Zorgen over de betaalbaarheid van overheidsschulden kunnen de rente weer opstuwen. Dit geldt in het bijzonder voor lidstaten met een hoge schuld zoals Griekenland, Italië, Portugal en Spanje. Vrijwel alle nieuw uitgeschreven staatsobligaties van Spanje, Italië en Griekenland worden momenteel opgekocht door de ECB.⁵⁰ Dit zou erop kunnen wijzen dat het vertrouwen van de financiële markten in deze lidstaten afneemt en dat deze landen hun schuldniveaus dienen af te bouwen, willen ze toegang houden tot de financiële markten. Daarnaast is de ontwikkeling van de inflatie, die in verschillende landen momenteel behoorlijk oploopt, een bron van onzekerheid, die ook opwaartse druk op de rente kan veroorzaken.

Onder deze omstandigheden en met de onzekerheid over het verloop van de coronapandemie zal de Europese Commissie in het najaar de evaluatie van het Stabiliteit- en groeipact (SGP) hervatten. Onder meer zal gekeken worden naar de ankers voor het Europese begrotingsbeleid. Dat betreft in het bijzonder de (hoogte van) de schuldnorm, het tempo van schuldafbouw van lidstaten met hoge overheidsschulden, in hoeverre publieke investeringen anders kunnen worden behandeld dan consumptieve overheidsuitgaven en of de Recovery and Resilience Facility (RRF) een meer structureel element zou kunnen zijn van het toekomstig Europees begrotingsbeleid.^{51 52 53}

Vanwege de grote verschillen in de uitgangspositie van de lidstaten ligt consensus over het niveau van houdbare overheidsfinanciën en daarmee een eventuele herziening van het SGP niet voor het grijpen. Een eventuele herziening van het SGP heeft echter ook gevolgen voor het Nederlandse begrotingsbeleid. Ontwikkelingen op het terrein van inflatie en rente hebben daarnaast effect op de hoogte en houdbaarheid van de Nederlandse overheidsschuld. Het Nederlandse

⁵⁰ Zie paragraaf 2.1.

⁵¹ De RRF heeft met een budget van € 672,5 mld (€ 360 mld aan leningen en € 312,5 mld aan subsidies) als doel het economisch herstel in lidstaten te bevorderen, bij te dragen aan de convergentie en cohesie in de Europese Unie en bij te dragen aan de groene en digitale transitie. Lidstaten dienen hiervoor een Recovery and Resilience Plan (RRP) in te dienen, dat zowel investeringen als hervormingen moet bevatten die aan de doelen van het fonds bijdragen.

⁵² De Afdeling wees er in de Voorjaarsrapportage 2021 op dat op langere termijn de Recovery and Resilience Facility (RRF) een meer structureel element zou kunnen zijn van het toekomstig Europees begrotingsbeleid.

⁵³ In de voorjaarsrapportage 2021 heeft de Afdeling het demissionaire kabinet geadviseerd om als Nederland voor de zomer van 2021 een Recovery and Resilience Plan uit hoofde van de nieuwe Europese Herstelfaciliteit RRF bij de Europese Commissie in te dienen, en dit niet aan een nieuw optredend kabinet over te laten. Tot op heden is door het demissionaire kabinet nog geen RRP ingediend bij de Europese Commissie. Ondertussen hebben lidstaten de eerste gelden vanuit de herstelfaciliteit ontvangen.

begrotingsbeleid dient daarvoor in samenhang te worden gezien met het Europese begrotingsbeleid en de ontwikkelingen op de financiële markt en .

De Afdeling adviseert daarom de samenhang tussen het Nederlandse en het Europese begrotingsbeleid transparant weer te geven en de Nederlandse inzet in het Europese debat over een eventuele herziening van het SGP vooral tijdig te formuleren.⁵⁴ Niet alleen met het oog op maximale effectiviteit in de Europese discussies. Maar eerst en vooral om een bijdrage te leveren aan de parlementaire afwegingen en de publieke meningsvorming.

3. Effectuering van het parlementair budgetrecht

Advies over begrotingsbeleid vorig jaar ...

Vorig jaar heeft de Afdeling in haar advies over de Miljoenennota 2021 het democratisch belang van begrotingsbeleid onderstreept . Dit met het oog op de (toen) nog komende Tweede Kamerverkiezingen, en op de vorming daarna van een nieuw kabinet.

Begrotingsbeleid gaat verder dan alleen de vraag of overheidsfinanciën vanuit economisch perspectief houdbaar zijn en of de overheidsbegroting bijdraagt aan het stabiliseren van de economie. Begrotingsbeleid dient ook een democratisch belang. Het maakt politieke afwegingen transparant en dwingt keuzes tot het verantwoorden van keuzes. Van de regering aan het parlement. Van de politiek aan de kiezers.

De regering en de 16e Studiegroep Begrotingsruimte onderschreven het vorig jaar door de Afdeling uitgebrachte advies dat het vanuit democratisch perspectief van belang is begrotingsankers te formuleren . Menig verkiezingsprogramma sprak slechts in algemene termen over begrotingsbeleid. Niet helemaal verrassend; het is lastig om het democratische belang van 'ankers' voor de overheidsfinanciën te vertalen in deze onzekere tijden van de coronacrisis.⁵⁵

Een jaar later blijkt dat nog steeds lastig. Uitgaven gerelateerd aan corona worden buiten de uitgavenplafonds gehouden. Het kabinet is demissionair; er is (nog) geen begrotingsbeleid voor de komende jaren geformuleerd. Naar aanleiding van de coronacrisis is het Europese begrotingsbeleid tijdelijk verruimd, waarmee de regels de facto buiten werking zijn gesteld. Daarmee zijn de gedane budgettaire (crisis-)

⁵⁴ Het demissionaire kabinet heeft een eerste kort paper over de herziening van het SGP, dat Nederland samen met gelijkgestemde lidstaten heeft opgesteld in aanloop naar de Ecofinraad in Slovenië op 10 en 11 september, naar de Tweede Kamer gestuurd (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/09/kamerbrief-bij-paper-over-herziening-van-het-staatsbudget-en-groei-pact>) .

⁵⁵ "Coronacrisis zet spanning op democratische controle", vatte de Algemene Rekenkamer het dit voorjaar in het Verantwoordingsonderzoek 2020 samen .

beslissingen van de regering niet onbegrijpelijk, integendeel. Zonder 'ankers' zijn ze echter wel lastiger te beoordelen .

... wordt dit jaar verbreed tot het samenspel van het budgetrecht met begrotingsbeleid, het begrotingsstelsel en het begrotingsproces.

Begrotingsbeleid is een voorwaarde om het budgetrecht effectief te kunnen laten werken. In dit advies over de Miljoenennota 2022 vraagt de Afdeling aandacht voor het budgetrecht van de Tweede en de Eerste Kamer. De Afdeling analyseert hierna de mogelijkheden om de uitoefening van het parlementaire budgetrecht te versterken.

In de analyse gaat het om de begrotingsspelregels , begrotingsstelsel en begrotingsproces, telkens met de vraag of het parlement hier voldoende grip op heeft. Daarbij gaat de Afdeling eerst in op het samenspel tussen budgetrecht en begrotingsspelregels toegespitst op de premie-gerelateerde uitgaven (sociale zekerheid en zorg) en op de inkomstenkant (belastingplan) (3.1). Vervolgens analyseert de Afdeling de betekenis van het stelsel van begroting en verslag legging (3.2). En tot slot gaat de Afdeling in op de samenloop van het nationale met het Europese begrotingsproces (3.3).

Deze analyses monden uit in de volgende adviezen:

- Bezie de mogelijkheden om de begrotings(spel)regels in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) meer transparant weer te geven. Beantwoord daarbij de vraag of langs deze weg het parlement directer beleidsmatige budgettaire wijzigingen in de sociale zekerheid , de zorg en de fiscaliteit kan beoordelen .
- Begin een tweede Operatie Comptabel Bestel waarmee het begrotings- en verslaggevingsstelsel onder andere bij de tijd wordt gebracht voor Brede Welvaart-indicatoren en niet-financiële (zogenoemde ESG-) informatie . Pas vervolgens ook de Comptabiliteitswet daarop aan.
- Dien de Miljoenennota in het voorjaar in, inclusief het ontwerp Stabiliteits- en Hervormingsprogramma voor de Europese Commissie. Houd dan de gecombineerde algemene politieke en financiële beschouwingen in beide Kamers. Op Prinsjesdag wordt de Troonrede uitgesproken en worden de begrotingswetten ingediend, waarna in Tweede en Eerste Kamer algemene beschouwingen kunnen worden gehouden.

3.1 Budgetrecht en SZ, Zorg, Fiscaliteit; Wet Hof

Het budgetrecht, ofwel recht van begroting, is opgenomen in artikel 105 van de Grondwet.⁵⁶ Dat artikel is onderdeel van het hoofdstuk wetgeving en bestuur. Dat

⁵⁶ Artikel 105 van de Grondwet luidt als volgt:

1. De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.
2. Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip .

dit recht in de Grondwet is opgenomen drukt op zichzelf genomen het belang ervan uit. De belangrijke positie van het parlement hierbij is vastgelegd door begrotingen onderdeel te maken van de wetgevingscyclus. In die cyclus is de positie van het parlement als medewetgever grondwettelijk verankerd. De Kamers stellen *begrotingswetten* vast; de Tweede Kamer heeft het recht van amendement op begrotingen. Met het vaststellen van de begroting wordt de regering geautoriseerd om de in de begroting opgenomen uitgaven te verrichten (autorisatiefunctie); dit vormt de kern van het budgetrecht.

Het grondwetsartikel lijkt discussie mogelijk te maken over wat precies onder begrotingen moet worden verstaan, bijvoorbeeld wat dit betekent voor die delen van collectieve financiering (in concrete vooral de zogenoemde premiesectoren) die niet in begrotingswetten zijn verankerd.

Het budgetrecht mag echter niet formalistisch (lees: eng) worden geïnterpreteerd; het moet materieel (lees: ruim) worden opgevat.⁵⁷ In deze context betekent het dat het niet alleen gaat om het recht van het parlement om, tezamen met de regering, de begroting bij wet vast te stellen. Het gaat echter in bredere zin om materiële zeggenschap van het parlement ook met betrekking tot de collectieve uitgaven die door premieheffing worden gefinancierd.⁵⁸

Met het oog daarop is van belang dat het budgetrecht in ruime zin niet alleen berust op de medebetrokkenheid van beide Kamers bij de (begrotings-) wetgeving en de verantwoording van de ontvangsten en uitgaven aan de Staten-Generaal, zoals voortvloeit uit artikel 105 van de Grondwet. Het budgetrecht berust evenzeer op het recht van het parlement op informatie van de zijde van de regering (artikel 68 van de Grondwet), en uiteindelijk op de staatsrechtelijke (verhoudings-) relatie tussen regering en parlement. Omdat het een parlementair recht betreft worden de grenzen en de inhoud van het budgetrecht primair bepaald door de Staten-Generaal zelf.

Bij de rijksbegroting (departementale begrotingen) is er tussen regering en het parlement soms discussie over de interpretatie van het budgetrecht.⁵⁹ Bijvoorbeeld over de vraag of de regering voor een bepaald besluit met budgettaire gevolgen

3. De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.

4. De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk.

⁵⁷ Zie onder andere Advies Afdeling advisering over de Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Kamerstukken II 2013/14, 33837, nr. 4). Zie verder over dit onderscheid Suzanne Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse budgetrecht*, Wolters Kluwer Deventer 2018, p. 65 e.v.

⁵⁸ Zie voor toelichting de box Sociale Zekerheid, Zorg en fiscaliteit in de begrotingscyclus.

⁵⁹ De Algemene Rekenkamer legt in haar oordelen vaker de nadruk op het budgetrecht. In het Verantwoordingsonderzoek 2020 heeft de Rekenkamer aandacht gevraagd voor Toezicht op het financieel beheer en de begrotingsregels, waar de Rekenkamer een sterkere rol ziet voor de Minister van Financiën.

vooraf aan beide Kamers toestemming moet vragen, of dat kan worden volstaan met verantwoording achteraf.⁶⁰

Voor de terreinen sociale zekerheid en zorg gelden aparte kaders, omdat deze delen van de collectieve uitgaven niet volledig via begrotingswetten worden vastgesteld.⁶¹ De Kamers behandelen de fiscale voorstellen in de vorm van wetsvoorstellen, in een wetgevingsproces dat zich concentreert rond het Belastingplan,⁶² dat zich stevast jaarlijks onder te grote tijdsdruk afspeelt.⁶³ Hierbij onderstreept de Afdeling nogmaals de wenselijkheid om alleen die wetsvoorstellen onder het Belastingplan te brengen die een uitvloeisel zijn van de augustusbesluitvorming over de inkomstenkant van de begroting, die daartoe onderling samenhangen en die daadwerkelijk op 1 januari van het eerstvolgend jaar moeten ingaan.

Op de gevolgen voor de overheidsfinanciën van fiscale wetten en van de sociale zekerheid en zorg heeft het parlement in algemene zin invloed via Kamerdebatten, bij de behandeling van het jaarlijkse Belastingplan en van de begrotingen van SZW en van VWS. Voor de premiegefinancierde delen is echter geen sprake van goedkeuring (en amendering) van begrotingsposten, zoals dat bij de departementale begrotingen op artikelniveau plaatsvindt. Het parlement kan invloed uitoefenen op de aard en op de hoogte van de premiegefinancierde uitgaven door de onderliggende wetgeving te wijzigen. De Kamers hebben daardoor echter minder zicht en daarmee minder invloed op beleidsmatige verschuivingen *binnen* de kaders sociale zekerheid en zorg dan op beleidsmatige verschuivingen binnen departementale begrotingen.

Box Sociale Zekerheid, Zorg en fiscaliteit in de begrotingscyclus

Met het voeren van trendmatig begrotingsbeleid maakt een kabinet bij aantreden bindende afspraken over de uitgavenkaders en het inkomstenkader voor de gehele kabinetsperiode. Het totale uitgavenkader valt uiteen in drie de elkaders: het kader Rijksbegroting, het kader Sociale Zekerheid en het kader Zorg. Binnen de uitgavenkaders worden afspraken gemaakt over de jaarlijkse reële maximaal toegestane stijging van de uitgaven (de zog. plafonds).

In het kader Sociale Zekerheid zijn de sociale uitgaven via de rijksbegroting en de door premies gefinancierde uitgaven voor sociale uitkeringen opgenomen. In het kader Zorg is de toegestane stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven vastgelegd. De collectieve financiering vindt plaats via de opbrengst van sociale premies en belastingheffing.

⁶⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33670, nr. 11.

⁶¹ Zie de box Sociale Zekerheid, Zorg en fiscaliteit in de begrotingscyclus.

⁶² Doorgaans een omvangrijk en inhoudelijk uiteenlopend pakket.

⁶³ Bundeling van fiscale voorstellen in één belastingwet beperkt voor de Eerste Kamer de mogelijkheid om een deel te verwerpen en holt materieel op dit punt het budgetrecht uit. De kritiek van het parlement op dit wetgevingsproces is niet nieuw; zie ook de motie Hoekstra c.s. (Kamerstukken I, 2015-2016, 34300, 0)

Het budgetrecht van het parlement in formele zin is niet van toepassing op de premiegefinancierde uitgaven uit de dealkaders Sociale Zekerheid en Zorg, omdat de geldstromen in deze sectoren niet in begrotingswetten worden vast gelegd.⁶⁴ Het parlement kan invloed uitoefenen op de aard en hoogte van de premiegefinancierde uitgaven door de onderliggende wetgeving te wijzigen. Uit onderzoek van het ministerie van Financiën⁶⁵ blijkt dat het onder het formele budgetrecht brengen van de premiegefinancierde uitgaven weliswaar geen meerwaarde heeft uit het oogpunt van kostenbeheersing (omdat de aard en hoogte van de uitgaven in de zorg en sociale zekerheid vooral worden bepaald door materiële wetten waarop de aanspraken zijn gebaseerd), maar daar gaat het hier niet om. De Afdeling wijst op het geringere zicht dat het parlement bij de uitoefening van het materiële budgetrecht heeft op budgettaire verschuivingen binnen de totaalkaders.

Aan de inkomstenkant zet de overheid fiscale instrumenten in. Belastingen worden bij wet geheven (artikel 104 Grondwet). Het jaarlijkse Belastingplan, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden met Prinsjesdag, is een pakket met meerdere fiscale wetsvoorstellen, die worden besproken in beide Kamers. Het Belastingplan is doorgaans een omvangrijk pakket, waardoor een grote hoeveelheid maatregelen in zeer korte tijd wordt behandeld en de Kamer de wetsvoorstellen alleen op hoofdlijnen kan behandelen.

De Afdeling meent dat er mogelijkheden zijn om de Kamers beter in staat te stellen het budgetrecht uit te oefenen op de budgettaire aspecten van sociale zekerheid, zorg en fiscaliteit.⁶⁶ De Afdeling wijst in dit verband op de *Wet Houdbare Overheidsfinanciën* ('Wet Hof').

Box Wet Houdbare Overheidsfinanciën

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) is sinds 15 december 2013 van kracht. Doel van de wet is het wettelijk vastleggen van het "*doelgericht streven naar houdbare financiën van de collectieve sector in nationaal en Europees verband.*"

In de Wet Hof zijn meerdere afspraken vastgelegd, namelijk de Europese begrotingsafspraken, het voeren van trendmatig begrotingsbeleid voor de uitgaven en ontvangsten van de rijksdienst en de sociale fondsen, en het budgettair beleid van decentrale overheden en de bestuurlijke afspraken hieromtrent.

Over het *begrotingsbeleid* is, samengevat, het volgende vastgelegd:

Het voeren van trendmatig begrotingsbeleid door de minister van Financiën over de uitgaven en ontvangsten van de rijksdienst en de sociale fondsen, op basis van de meerjarencijfers en macro-economische ramingen van het CPB, met inachtneming van de volgende in Europees verband afgesproken regels voor de MTO voor het structureel saldo en de normen voor het feitelijk EMU-saldo en de EMU-schuld. Indien door de

⁶⁴ De premiesectoren sociale zekerheid en zorg zijn inhoudelijk zeer verschillend, zo zijn er binnen de sociale zekerheid een beperkt aantal grote publieke uitvoeringsorganisaties tegenover een veelheid aan private uitvoerders in de zorg. Binnen de zorg zijn er grote verschillen tussen de langdurige zorg (premiestelling door kabinet, niet lastendekkend, budgetsysteem) en de curatieve zorg (premiestelling door zorgverzekeraars, financiering in principe lastendekkend over de jaren heen).

⁶⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34426, nr. 19.

⁶⁶ Met andere woorden: op een concreter niveau dan op het niveau van beleidsdebatten over deze sectoren.

minister van Financiën wordt vastgesteld dat het gevoerde trendmatige begrotingsbeleid niet voldoende leidt tot de gewenste uitkomsten, namelijk het behalen van de Europese normen, besluit de ministerraad tot adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen.

~~De afdeling Advisering van de Raad van State is de onafhankelijke instantie belast met het toezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels.~~

De Afdeling advisering van de Raad van State wordt over de Miljoenennota gehoord.

De Wet Hof geeft (behoudens de wetsartikelen die gaan over de decentrale overheden) in zijn huidige vorm in hoofdzaak slechts een opdracht aan de Minister van Financiën en aan de overige ministers over de begrotingsspelregels. De wet regelt niet hoe het parlement vervolgens zijn budgetrecht kan uitoefenen. De Wet Hof veronderstelt weliswaar het bestaan van departementale begrotingen, maar laat het bijzondere karakter van sociale zekerheid, zorg en fiscaliteit onbenoemd, en laat daarmee de andersoortige parlementaire grip daarop ongemoeid.

Biedt de Wet Hof mogelijkheden om voor de Kamers de uitoefening van het budgetrecht te versterken voor de sociale zekerheid, de zorg en de fiscaliteit? Immers, onder het in de grondwet neergelegde budgetrecht zit de bekende politieke gedachte "*no taxation without representation*". Voor burgers is het uiteindelijk niet doorslaggevend of de overheid via belastingen of via premies geld int. Ook dat benadrukt het democratisch belang om de spelregels omtrent de deelvaders Sociale Zekerheid en zorg uiteen te zetten, bijvoorbeeld in de Wet Hof, om zo de parlementaire beïnvloedingsmogelijkheden te verbeteren.⁶⁷

3.2 *Het begrotings- en verslagleggingsstelsel als ondergrond van het budgetrecht.*

Een modern en kwalitatief goed stelsel van begroting en verslaglegging geeft het parlement de basis om zijn rechten naar behoren te kunnen uitoefenen. Over de inrichting van het begrotings- en verslagleggingsstelsel lopen al langer verschillende discussies:

1. Een eerste regelmatig gestelde vraag is of het aggregatieniveau van de departementale begrotingsartikelen nog wel voldoet⁶⁸ om de Kamers daadwerkelijk inzicht (en dus grip) te bieden.
2. Een tweede vraag is die naar de toelichting bij de begrotingen (en begrotingsartikelen). Gaat het niet te veel om "input" (meer of minder geld) en te weinig om "outcome" (meer of minder resultaat)?
3. Een derde vraag is die naar de primaire opzet van de Nederlandse rijksbegroting. Volstaat een inrichting gebaseerd op "kasuitgaven" nog? Of vragen zowel internationale standaarden als beleidsmatige overwegingen

⁶⁷ Omdat de premiesectoren sociale zekerheid en zorg inhoudelijk zeer verschillend zijn, kan dit tot differentiatie leiden.

⁶⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33670, nr. 11.

accentverlegging naar "baten en lasten" (lees: naar onderscheid tussen investeringen en andere uitgaven) ⁶⁹ ?

De laatste jaren zijn er twee discussies bij gekomen:

4. De vierde vraag is die naar de doorwerking van het nieuw ontwikkelde begrip Brede Welvaart. Kunnen en moeten de indicatoren die voortvloeien uit deze systematiek worden vertaald naar de begrotingssystematiek? En kan het parlement daarmee ook zeggenschap krijgen over de indicatoren? Zowel sturend (beleidsmatig) als verantwoording vragend? ⁷⁰
5. De vijfde vraag is die naar een doorvertaling voor de rijksoverheid als organisatie zelf van de maatschappelijke en internationale wens om in jaarstukken van bedrijven meer aandacht besteden aan niet-financiële informatie (ook wel als "ESG"-informatie geduid: environmental, socialen governance). In toenemende mate is er het besef dat publieke waarden van organisaties, in de private sectoren maar evenzeer in (semi-)publieke sectoren, niet louter is af te meten aan financiële informatie. Van organisaties kan worden gevergd om te verantwoorden hoe zij bijdragen aan duurzaamheid, sociale inclusie en integere bedrijfsvoering.

Voor de laatstgenoemde thema's geldt dat een vertaling nodig is in indicatoren, in een kwalitatieve validatie daarvan, en in een infrastructuur om gegevens te verwerven, te verwerken en te ontsluiten. En om dit te stroomlijnen met het begrotings- en verslagleggingsstelsel. Het incorporeren van niet-financiële (brede welvaart en ESG) indicatoren in de bedrijfsvoering en administratie van de rijksoverheid vergt een niet te onderschatten omslag en inspanning.

Het heeft de afgelopen jaren niet ontbroken aan initiatieven om het begrotings- en verslagleggingsstelsel te verbeteren. In 2002 is de operatie Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) in gang gezet. In 2013 is het Verantwoord Begroten ingevoerd. In 2017 startte het programma Inzicht in Kwaliteit. Deze hadden allemaal tot doel om de kwaliteit van de begrotingsinformatie te

⁶⁹ De 16^e Studiegroep Begrotingsruimte adviseert alles afwegende om niet over te stappen op een integrale batenlastenbegroting. Hij adviseert om bestaande ruimte om voor specifieke onderdelen van de rijksoverheid resp. rijksbegroting te werken met baten-lasten nog verder te benutten.

⁷⁰ Zie ook paragraaf C2.4 in dit advies over Brede Welvaart. De Tweede Kamer heeft in 2016 het thema brede welvaart geagendeerd. De Afdeling heeft in zijn advies over de Miljoenennota 2020 geadviseerd om dit thema centraler te stellen in de jaarlijkse begroting. De 16^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft geadviseerd om explicieter te sturen op brede welvaart en (ook bij de kabinetsformatie) duidelijk te maken wat de belangrijkste doelen en indicatoren zijn. Dat zal zijn bredere vertaling moeten krijgen naar alle begrotingsstukken, niet alleen de Miljoenennota. De Algemene Rekenkamer ziet het streven naar integratie van de Monitor Brede Welvaart in de beleids- en begrotingscyclus als een verdere stap naar een brede geïntegreerde verslaglegging en verantwoording (zie Algemene Rekenkamer (2019) *Inzicht in publiek geld (deel 2) - Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting*).

verbeteren met het oog op politieke besluitvorming en publieke verantwoording.⁷¹ Voor de komende jaren heeft de 16e Studiegroep Begrotingsruimte een aantal voorstellen gedaan, waarvan sturen op brede welvaart de belangrijkste is.

De Tweede Kamer heeft zich evenmin onbetuigd gelaten. In 2014 hebben de (toenmalige) leden Duisenberg en Van Meenen het initiatief genomen om de controle op begroting en verantwoording effectiever te maken met een systeem van 'rapporteurs'. In 2016 presenteerde de tijdelijke Tweede Kamer-werkgroep Brede Welvaart haar advies. De Tweede Kamer heeft in 2020 in een motie van de leden Sneller, Snels en De Vries het belang van naleving van artikel 3.1 Comptabiliteitswet (betreffende de budgettaire onderbouwing van wetsvoorstellen) benadrukt.

De (dit jaar opnieuw ingestelde) Vaste Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven heeft een kennisagenda opgesteld, met daarin onder andere aandacht voor het verslaggevingsstelsel Rijk en de integratie van het breed welzijnsbegrip in de beleids- en begrotingscyclus.⁷²

Desondanks zijn verbeteringen nodig. Hoe kan worden voorkomen dat er door de jaren heen van het ene initiatief naar een volgend initiatief wordt gegaan, zonder dat het tot blijvende verbetering leidt en zodat het wel (voor Kamerleden) hanteerbaar blijft?

Box Eerste Operatie Comptabel Bestel

Aanleiding voor de Operatie Comptabel Bestel (1987-1992) waren ernstige tekortkomingen in het financieel beheer van de rijksoverheid, geconstateerd door de Algemene Rekenkamer, gecombineerd met een fors negatief begrotingssaldo en een sterk oplopende staatsschuld. De operatie is ingezet door kabinet Lubbers I in samenwerking met de vaste commissie voor rijksuitgaven van de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer. Tijdens het kabinet Lubbers II zijn vanuit de commissie voor rijksuitgaven de Moties Melkert en Reitsma⁷³ in gediend, die aanzet hebben gegeven tot verdere invulling van de operatie. De operatie heeft gezorgd voor een fundamentele wijziging van de begrotingsinfrastructuur, een verbeterde beheersing van de begroting en het in belangrijke mate op orde brengen van het financieel beheer.

De belangrijkste wijzigingen voortkomend uit de operatie zijn:⁷⁴

Geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie.

Ander besturingsmodel, onder meer de decentralisatie van de financiële functie binnen de ministeries en de automatisering van financieel-administratieve systemen.

Versterking van de accountantscontrole.

⁷¹ Daarbij merkt de Algemene Rekenkamer op dat het van belang is om toe te zien op de naleving van de aanbevelingen (zie onder meer Algemene Rekenkamer (2021). *Inzicht in kwaliteit - Operatie geslaagd? En Staat van de Rijksverantwoording 2017 - opmaat naar geïntegreerd verantwoorden*).

⁷² <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/rijksuitgaven/kennisagenda>

⁷³ Kamerstukken II, 1987/88, 19395, nr. 18 en 19.

⁷⁴ Kamerstukken II, 1991/92, 19395, nr. 33.

Verbetering van inrichting en presentatie van de begrotingen en rekeningen door aanpassing van de Rijksbegrotingsvoorschriften. Dit betrof een meer uniforme en inzichtelijke wijze om de begrotingen te onderbouwen met volume- en prestatiegegevens.

Versnelling van de verantwoordingsprocedure, door suppletoire begrotingen tezamen met de budgettaire nota's in het opende begrotingsjaar in te dienen.
Coördinatie en sturing door de minister van Financiën.

De Afdeling geeft in overweging om tot een Tweede Operatie Comptabel Bestel te komen. Dat is een integrale benadering, vergelijkbaar met de Operatie Comptabel Bestel eind jaren '80 van de vorige eeuw. Die operatie had politiek gewicht en kostte een jaar of tien en leidde tot een fundamentele verbetering van de financiële infrastructuur van de rijksoverheid.

Een nieuwe, 'Tweede Operatie Comptabel Bestel' kan de financiële infrastructuur wederom toekomstbestendig maken ⁷⁵. De Tweede Kamer - de commissie voor de Rijksuitgaven en de financieel woordvoerders van de fracties voorop - kunnen zich dan als het ware 'optrekken' aan zo'n operatie.

Het geeft een kader om de genoemde discussies over de inrichting van het begrotings- en verslagleggingsstelsel te voeren en tot politieke conclusies te brengen. Een dergelijke operatie kan overigens voortbouwen op de evaluatie van de financiële functie, mede in de context van de ervaringen tijdens de coronacrisis en de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, waarover de minister van Financiën het parlement eerdaags zal informeren. Als sluitstuk dient dan de Comptabiliteitswet bij de tijd worden gebracht.

3.3 Samenloop tussen Europese en nationale begrotingsprocessen

Voor effectieve uitoefening van het budgetrecht, is niet alleen grip op het begrotingsbeleid nodig en dient niet alleen het begrotingsstelsel bij de tijd te zijn, maar moet het parlement ook op tijd aan de bal komen om zijn rechten uit te kunnen uitoefenen. Het gaat over de begrotingscyclus, en vooral over de politieke hoofdmomenten daarvan.

Van oudsher vormen de algemene politieke beschouwingen (direct na Prinsjesdag in september) het belangrijkste politieke moment ⁷⁶. Na 1993 zijn de algemene

⁷⁵ In dit kader kan dan ook de rechtmatigheid en verantwoording van de begroting weer worden "aangest erkt ". Hoewel de rechtmatigheid van de begroting sinds de (eerste) Operatie Comptabel Bestel altijd op een zeer hoog niveau heeft gelegen, signaleert de Algemene Rekenkamer in toenemende mate dat "het ijs dunner wordt" (zie onder andere Algemene Rekenkamer (2021), *Ruimte in de ramingen - meerjarenramingen onderzocht*). Zeker in crisissomstandigheden; zo heeft de coronacrisis ook op de financiële infrastructuur van de departementen een grote impact gehad. Een Tweede Operatie geeft dan ook de gelegenheid om opnieuw te investeren in de financiële en auditfuncties in de rijksoverheid, en deze bij de tijd te brengen (denk aan ontwikkelingen rond ICT en open data en de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer hieromtrent, o.a. *Inzicht in publiek geld (deel 2) - Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting*).

⁷⁶ De parlementaire debatten over de verantwoording vormen een apart verhaal. In termen van controle en verantwoording horen deze hoog op de politieke agenda te staan. In de loop van de tijd heeft de verantwoording wisselende politieke aandacht gehad. Met het initiëren in 1999 van

politieke en de algemene financiële beschouwingen gesplitst.⁷⁷ In 2010 is, ten tijde van de 'Eurocrisis', het zogenoemde Europees semester geïntroduceerd.

Box Europees Semester

Het Europees semester, geïntroduceerd in 2010 ten tijde van de zg. eurocrisis, is de jaarlijkse cyclus voor Europese afstemming van het economisch- en begrotingsbeleid. De cyclus loopt van november tot november, waarbij de (publicitaire) nadruk ligt op de land specifieke aanbevelingen van de Europese Commissie aan de lidstaten vlak voor de zomer. In 2021 is de cyclus enigszins gewijzigd, naar aanleiding van coronacrisis. Dit najaar zal naar verwachting de - eerder door de coronacrisis uitgestelde - evaluatie van het Stabiliteits- en Groeipact worden hervat. Dit brengt op termijn mogelijk wijzigingen in het Europees Semester tot stand.⁷⁸

Bij de introductie van het semester is de vraag opgeworpen of de traditionele Nederlandse begrotingscyclus voldoende in de pas zou lopen met het nieuwe Europees semester.⁷⁹ De Afdeling heeft er destijds op gewezen dat als gevolg van het Europees Semester de rol van de nationale parlementen verschuift van die van medebeslisser naar die van controleur van de regering. En dat het (moeten) indienen van een stabiliteitsprogramma bij de Europese Commissie de politieke besluitvorming over de nationale begroting in belangrijke mate verlegt van het najaar naar het voorjaar. Het toenmalige kabinet meende dat er geen aanpassing van de nationale begrotingsproces nodig was. Ook de Tweede Kamer beschouwde in 2014 het Europees Semester gezien vanuit het parlementair budgetrecht vooral als een stap voorwaarts.⁸⁰

De belangrijkste elementen uit het semester zijn:

Het Najaarspakket (november jaar t-1):

Het pakket bevat onder meer de publicatie van de jaarlijkse groeianalyse, incl. beleidsrichtsnoeren voor de lidstaten voor jaar t. Voor een deel van deze lidstaten zullen diepgaande evaluaties worden opgesteld (als onderdeel van de Macro-

Verantwoordingsdag, de 3^e woensdag in mei, is getracht wat meer structuur en statuut te geven, nog steeds met wisselend resultaat.

⁷⁷ Tot en met 1993 werden de algemene en financiële beschouwingen gecombineerd. Eerst voerden dan de fractievoorzitters het woord en daarna de financiële specialisten. Deze beschouwingen begonnen destijds een aantal weken na Prinsjesdag.

Omdat de Kamer sneller wilde reageren op de beleidsvoornemens van het kabinet is besloten de 'Algemene politieke en financiële beschouwingen' op te splitsen. Nu worden de Algemene politieke beschouwingen vlak na Prinsjesdag gehouden. Enkele weken later - vinden vervolgens de Algemene financiële beschouwingen plaats.

⁷⁸ Tevens is de recente koppeling met het EU-rechtsstaatmechanisme interessant. Het algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting is sinds 2021 van kracht, wat betekent dat verlening van financiële steun (subsidies en fondsen) kan worden opgeschort aan lidstaten die de beginselen van de rechtsstaat schenden.

⁷⁹ Zie Voorlichting door de Afdeling advisering aan de Staten-Generaal inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crises (Kamerstukken I, 2012/13, W01.12.0457 /1).

⁸⁰ Bijlage bij Kamerstukken II, 31 597, nr.7. De commissie voor de Rijksuitgaven adviseerde destijds wel om formeel vast te leggen dat het stabiliteitsprogramma en het nationale begrotingsplan voor de middellange termijn medio april aan de Kamers wordt gezonden opdat deze tijdig voor 1 mei (de deadline voor indiening bij de Europese Commissie) kunnen worden besproken.

Economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP)), te verschijnen vlak voor de zomer tezamen met de land specifieke aanbevelingen.

Het Winterpakket (februari jaar t):

Het pakket bevat landverslagen die ingaan op alle terreinen van macro-economisch en sociaal belang en de balans opmaken van de begrotingssituatie. Tevens wordt de vooruitgang op de land specifieke aanbevelingen van het voorgaande jaar (t-1) beoordeeld. Op grond van deze evaluatie doet de EC een voorstel voor een bijgewerkte status van het land in de MEOP.

Nationale programma's (voor eind april jaar t):

Elke lidstaat dient een hervormingsprogramma in. Stabiliteitsprogramma's worden opgesteld door landen van de eurozone, convergentieprogramma door landen buiten de eurozone. Beide programma's bevatten driejarenbegrotingsplannen. In de programma's lichten lidstaten toe hoe ze van plan zijn werkgelegenheid en groei te stimuleren en hoe onevenwichtigheden te voorkomen of corrigeren. Ook staat vermeld hoe lidstaten willen voldoen aan de land specifieke aanbevelingen en de algemene begrotingsregels van de EU.

Land specifieke aanbevelingen (mei-juli jaar t)

Na de beoordeling van de plannen van de nationale regeringen geeft de Commissie elk land een reeks land specifieke aanbevelingen, samen met een overkoepelende mededeling. De aanbevelingen zijn vooral gericht op wat realistisch gezien in de volgende 12-18 maanden kan worden bereikt. Daarvoor worden de prioriteiten die op EU-niveau zijn vastgesteld in de jaarlijkse groeianalyse aangepast aan het nationale niveau. Ook voor de eurozone als geheel wordt dat gedaan. Tevens verschijnen de diepgaande evaluaties onder de MEOP. De aanbevelingen worden in de Raad besproken door vertegenwoordigers van de nationale regeringen, bekrachtigd door de EU-leiders tijdens een top in juni en formeel vastgesteld door de nationale ministers van Financiën in juli.

Aanbevelingen omzetten in praktijk (augustus-oktober jaar t)

Nationale regeringen dienen hun begrotingsplannen voor het volgende jaar (jaar t + 1) uiterlijk op 15 oktober indienen. De EC beoordeelt deze plannen met het ook op de eisen uit het SGP. De EC brengt vervolgens in november over elk plan een formeel advies uit, zodat hiermee nog rekening kan worden gehouden bij het opstellen van de definitieve nationale begrotingen. De ministers van financiën/economische zaken van de eurozone bespreken de beoordeling van de plannen door de Commissie in de Eurogroep.

Het is goed om hier een aantal jaren later nog eens bij stil te staan, niet alleen in de context van recentere ervaringen met het Europees semester maar ook in de context van de wens van de Tweede Kamer om zijn functioneren als instituut te versterken. En uiteraard specifiek bezien vanuit het thema van dit advies, de effectuering van het parlementair budgetrecht.

Sinds 1994 kent de Nederlandse begrotingscyclus het door toenmalig minister Zalm geïntroduceerde zogeheten hoofdbesluitvormingsmoment. Zowel om integraliteit van budgettaire afwegingen te bevorderen als om rust in het begrotingsproces te verkrijgen, besluit het kabinet sindsdien in de tweede helft van april over de uitgavenkant van de ontwerpbegroting van het volgend jaar, en over de hoofdlijnen van het financieel-economisch beleid, inclusief de dekkaders zorg en sociale zekerheid. In augustus besluit het kabinet in beginsel alleen nog over de inkomstenkant (sociale premies en belastingen), mede met het oog op de

gewenste koopkrachtontwikkelingen. Op Prinsjesdag in september biedt de regering de gehele uitgaven- en inkomstenbegroting aan de Staten-Generaal aan.

Box Nederlandse begrotingscyclus

De begrotingscyclus voor elk begrotingsjaar t duurt ruim 2,5 jaar. Dit betekent dat er altijd meerdere begrotingscycli tegelijkertijd plaatsvinden. De verschillende momenten in de cyclus zijn:

- Oktober/november jaar $t-2$: verzending van de uitgangspunten voor de begrotingen aan de vakministers.
- Maart jaar $t-1$: beleidsbrieven van de vakministers met de eerste begrotingsplannen.
- April jaar $t-1$: hoofdbesluitvormingsmoment (intern kabinet) met de Kaderbrief.
- Juni jaar $t-1$: opstellen concept-ontwerp-begrotingen en augustusbesluitvorming (primaair inkomstenkant begroting).
- Augustus/september jaar $t-1$: Prinsjesdag met aanbidding van de Rijksbegroting, de Miljoenennota en het Belastingplan voor jaar t aan de Tweede Kamer.
- Derde dinsdag van september jaar $t-1$: APB in de Tweede Kamer vindt plaats in december.
- September-december jaar $t-1$: Afzonderlijke begrotingswetten (oktober/november). Behandeling en vaststelling van de begrotingswetten in de Eerste Kamer vindt plaats in december.
- (oktober) en behandeling van de Voorjaarsnota (idem Voorjaarsnota).
- Mei/juni jaar t : Voorjaarsnota met een overzicht van de stand van zaken van het lopende begrotingsjaar.
- November jaar t : Najaarsnota (idem Voorjaarsnota).
- Mei jaar $t+1$: Verantwoordingsdag (mei) met de behandeling van de departementale jaarverslagen en het Financieel Jaarverslag van het Rijk (incl. toetsing van de Algemene Rekenkamer).

Het behoeft weinig betoog dat het voor kabinetten vaak lastig blijft om in het voorjaar al tot nagenoeg afrondende besluitvorming te komen. Meestal is er tussen eind april en eind augustus de nodige departementale, maatschappelijke en politieke druk om "toch nog tot iets extra's te besluiten". En soms zijn er externe ontwikkelingen die noodzaken tot aanvullende besluitvorming, zoals crises van uiteenlopende aard.

Niettemin heeft de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd om het hoofdbesluitvormingsmoment nog belangrijker te maken door alsdan (eind april) voortaan ook over de hoofdlijnen van de lasten te besluiten.

Uit het oogpunt van integraliteit en rust is dit zeer te billijken. De vraag is wel wat dit voor de Kamer als instituut betekent. Immers, het hoofdbesluitvormingsmoment betreft intern kabinetsberaad (-besluitvorming). Omdat het in politieke zin de vigerende coalitie is die (mede-) besluit, beschikken Tweede Kamerfracties die behoren tot een coalitiefractie dus eind april al over kennis van en invloed op deze begrotingsbesluitvorming. De overige Tweede Kamerleden moeten wachten tot de 3^e dinsdag in september.

Dat is weliswaar al dertig jaar zo, maar dit wordt wel pregnanter naarmate het hoofdbesluitvormingsmoment nog belangrijker wordt en een Tweede Kamer, met

meer en kleinere fracties, op zoek is naar zijn institutionele functioneren en naar meer dualistische verhoudingen.

Het door Nederland destijds mede geïnitieerde Europees semester is in die zin een succes dat de Europese Commissie de door lidstaten in het voorjaar in te dienen Stabiliteits- en hervormingsprogramma's serieus toetst en hen aanspreekt op het nakomen van landspecifieke aanbevelingen. De systematiek van de Recovery & Resilience Facility ("no money without reforms") accentueert dit.

Het parlementaire debat in het voorjaar over beide programma's, waarvan het Stabiliteitsprogramma door de minister van Financiën wordt ingediend en het Hervormingsprogramma door de minister van EZK worden, heeft nog weinig politiek gewicht gekregen.

Wat de verhouding is tussen het (interne) hoofdbesluitvormingsmoment (april), de (openbare) Stabiliteits- en Hervormingsprogramma's (april), de Voorjaarsnota (juni) en de formele indiening van Miljoenennota en rijksbegroting (september) blijft allemaal wat onuitgesproken.

Hoe dan ook, is het voorjaar in de begrotingscyclus in de loop der tijd materieel gezien aanzienlijk belangrijker geworden. Na het hoofdbesluitvormingsmoment, na de ingediende Stabiliteits- en Hervormingsprogramma's en na de algemene politieke beschouwingen, zijn de financiële beschouwingen in oktober inmiddels meer een na-beschouwing geworden.

Om het parlement beter in positie te brengen zijn budgetrecht materieel te effectueren en toch dicht te blijven bij de huidige begrotingscyclus, zou de regering de Miljoenennota (en het ontwerp Stabiliteits- en Hervormingsprogramma) in het voorjaar bij de Staten-Generaal kunnen indienen en dan zou in beide Kamers gecombineerde algemene politieke en algemene financiële beschouwingen kunnen worden gehouden. De regering zou vervolgens op basis daarvan de (departementale) begrotingen moeten kunnen afronden en op Prinsjesdag indienen. Alsdan wordt ook de Troonrede uitgesproken en kunnen (direct) daarna de algemene politieke beschouwingen plaatsvinden in de Tweede en in de Eerste Kamer.

3.4 Tot slot, uiteindelijk telt ook de politieke wil om het budgetrecht te effectueren.

De Afdeling reikt in deze paragraaf regering en parlement adviezen aan om het budgetrecht materieel beter te effectueren in het licht van ontwikkelingen van de laatste jaren rond begrotingsbeleid, begrotingsstelsel en begrotingscyclus. Het is uiteindelijk aan het parlement, de Tweede Kamer voorop, om een actieve toepassing van het budgetrecht waar te maken. De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van de werkgroep Duisenberg-Van Meenen en met het opnieuw instellen van een vaste commissie voor Rijksuitgaven zelf al het nodige in gang gezet. De Tweede Kamer heeft de mogelijkheid om zijn eigen instrumenten verder in te zetten, variërend van het reglement van orde tot de ambtelijke ondersteuning.

Zij heeft een werkgroep Van der Staaij ingesteld die zich buigt over de versterking van de functies van het instituut Tweede Kamer.

De Afdeling benadrukt ten overvloede dat het budgetrecht niet beperkt is tot begrotingswetten (en dergelijke) maar zich evenzeer uitstrekt tot besluitvorming over wetgeving in het algemeen. Zijn wetsvoorstellen budgettair gemotiveerd? Passen wetsvoorstellen binnen de kaders van het begrotingsbeleid? Is aandacht besteed aan doelmatigheid van de uit een wetsvoorstel voortvloeiende budgettaire consequenties?

De Afdeling realiseert zich dat naast de structuur ook de cultuur telt. Het gaat om het politieke besef en de politieke wil als Kamerlid - individueel, als deel van een fractie en als lid van het instituut - om (ook) aan dit wezenlijke parlementaire recht invulling te geven. Het is terecht een van de oudste kernbevoegdheden van volksvertegenwoordigers; bij grote bevoegdheden horen ook grote verantwoordelijkheden. Het uitoefenen van het budgetrecht is een integraal onderdeel van de taak en verantwoordelijkheid van elk Kamerlid. Het is geen "corvee" voor financieel woordvoerders en voor de commissie voor de rijksuitgaven. Die politieke wil kan om te beginnen tot uitdrukking worden gebracht door bij het debat over de regeringsverklaring van een nieuw aantredend kabinet ook het begrotingsbeleid in samenspel met budgetrecht, begrotingsstelsel en begrotingscyclus te bespreken. De eerste nieuwe geïntegreerde politieke en financiële beschouwing.

D. Septemberrapportage 2021

1. Samenvattende conclusie en advies

De Afdeling concludeert in deze rapportage dat de budgettaire ontwikkeling voor 2021 met een feitelijk EMU-saldo van -5,4% bbp voorshands niet voldoet aan de *Europese begrotingsregels* (met een referentiewaarde van -3,0% bbp) in 2021. Indien wordt getoetst aan de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen, wordt het beeld naar verwachting genuanceerder. In 2022 voldoet de budgettaire ontwikkeling met een feitelijk EMU-saldo van -2,3% bbp wel aan de -3% grenswaarde van het SGP.

Het structurele EMU-saldo wordt voor 2022 geraamd op -2,6% bbp; daarmee voldoet Nederland niet aan de middellange termijn doelstelling (MTO) van maximaal -0,5% bbp. Door activering van de zogenoemde algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), heeft deze overschrijding geen consequenties. De algemene ontsnappingsclausule zal ook in 2022 van toepassing zijn. In 2021 en 2022 zullen daarom ook geen buitensporige tekortprocedures worden geopend. De staatsschuld blijft met 57,5% bbp in 2021 en 56,5% bbp in 2022 onder de Europese norm van 60% bbp.

Bij de toetsing aan de *nationale begrotingsregels*, concludeert de Afdeling dat daarvan dit jaar wordt afgeweken voor de (extra) budgettaire gevolgen van de coronapandemie. Voor de volgende jaren moet door een nog te vormen kabinet het begrotingsbeleid worden bepaald. Het ontbreken van begrotingsankers heeft tot gevolg dat de uitvoering van het onafhankelijk begrotingstoezicht wordt bemoeilijkt en het CPB geen plafondtoetsen uitvoert. De Afdeling constateert dat het demissionaire kabinet in de Miljoenennota 2022 het belang van een terugkeer naar regulier begrotingsbeleid onderschrijft en hiermee het belang van het formuleren van 'ankers' voor het begrotingsbeleid, in navolging van de Voorjaarsrapportage 2021 van de Afdeling, onderkent.

De Afdeling concludeert dat de regering stappen heeft gezet in het transparant presenteren van de begroting. Zo zijn de budgettaire gevolgen van de coronapandemie inzichtelijk gemaakt door een betere uitsplitsing en toelichting in de Miljoenennota en is een overzicht van Europese en internationale risicoregelingen onder overheidsgarantie opgenomen. Tevens zijn de beleidsmatige mutaties in de collectieve lasten transparanter weergegeven. De Afdeling wijst erop dat toevoeging van een uitsplitsing van de sectorale lastenmutaties van toegevoegde waarde zal zijn.

De Afdeling ziet in de hervatting van de evaluatie van het Europese *fiscal framework* in het najaar aanleiding om de regering te wijzen op het structurele Nederlandse overschot op de lopende rekening en adviseert om in samenspraak met de Europese Commissie scherper te analyseren welk deel van het hoge overschot op de lopende rekening geclassificeerd kan worden als onevenwichtigheid, zodat aan een eventuele Nederlands beleidsreactie op de

landspecifieke aanbeveling van de Europese Commissie hieromtrent vorm kan worden gegeven.

De Afdeling concludeert dat er door de regering stappen zijn gezet bij de naleving van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet en dat de vindbaarheid van de onderbouwing van beleid is verbeterd. De kwaliteit van de onderbouwing blijft echter onvoldoende en het gebruik door Kamerleden is beperkt. De Afdeling geeft in het advies over de Miljoenennota 2022 in overweging om tot een Tweede Operatie Comptabel Bestel te komen om de financiële infrastructuur van de overheid toekomstbestendig te maken (zie paragraaf C3).

De Afdeling besteedt in deze Septemberrapportage hierna bijzondere aandacht aan onzekerheden en risico's (paragraaf 2.3), de transparantie van de begrotingsinformatie (paragraaf 3.1), het lopende rekening en spaaroverschot van Nederland in de context van het SGP (paragraaf 3.2), de lastenkant van de begroting (paragraaf 3.3), de naleving van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (paragraaf 3.4), en de nakoming van de regering op eerder gedane toezeggingen bij begrotingsrapportages (paragraaf 4).

2. Toets aan de Europese en nationale begrotingsregels

2.1 *Beoordeling aan de hand van de Europese regels*

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.

Omdat het begrotingssaldo van 2013 tot en met 2019 voldeed aan het onder het SGP maximaal toegestane tekort van 3% bbp, zijn in die jaren bij de beoordeling de regels uit de zogenoemde 'preventieve arm' van het Pact relevant. Deze regels stellen eisen aan de ontwikkeling van het zogeheten structurele begrotingssaldo (het begrotingssaldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en incidentele posten) en aan de ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Bovendien dient de overheidsschuld kleiner te zijn dan 60% bbp (of in ieder geval in voldoende mate in die richting te dalen), hetgeen het geval was.

Naar aanleiding van de coronapandemie heeft de Europese Commissie in maart 2020 de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen van het SGP van toepassing verklaard, waardoor het begrotingseffect van maatregelen die zijn genomen als reactie op de Covid-19 pandemie buiten beschouwing wordt gelaten in de beoordeling van naleving van het SGP.

Daarnaast is de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact geactiveerd, om lidstaten maximale flexibiliteit te bieden binnen het SGP.⁸¹ De

⁸¹ Europese Commissie (2020). Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact (General Escape Clause, GEC), COM (2020) 123 final.

activering van de algemene ontsnappingsclausule geeft lidstaten de ruimte voor het voeren van een expansief begrotingsbeleid, om zo economisch herstel te kunnen aanjagen. Voor lidstaten in de preventieve arm (waaronder Nederland) betekent dit dat deze lidstaten mogen afwijken van het pad richting de middellange termijn-doelstelling voor het structureel saldo (**MTO**), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt.

Ook worden er geen buitensporig tekort-procedures geopend, vanwege de uitzonderlijke onzekerheid met betrekking tot de macro-economische en budgettaire impact van de coronacrisis. De toepassing van de algemene ontsnappingsclausule leidt er niet toe dat de procedures van het SGP worden opgeschort. Het blijft dus van belang de ontwikkeling van de overheidsfinanciën nauwlettend te volgen en te beoordelen.

De Europese Commissie heeft het moment van deactivering van de algemene ontsnappingsclausule gekoppeld aan een kwantitatieve doelstelling, namelijk het bereiken van het pre-crisis bbp-niveau (niveau eind 2019).⁸² Na deactivering van de clausule zal de Commissie rekening blijven houden met landspecifieke omstandigheden.

Als onderdeel van het lentepakket 2021 van het Europees Semester heeft de Commissie geconstateerd dat naar verwachting in het eerste kwartaal van 2022 het pre-crisis bbp-niveau in de eurozone zal worden bereikt.⁸³ Op basis hiervan heeft de Commissie besloten de algemene ontsnappingsclausule ook in 2022 van toepassing te laten en in 2023 te deactiveren.

Daarbij constateert de Commissie dat in 2021 en 2022 een expansief begrotingsbeleid door de lidstaten benodigd blijft om de gevolgen van de coronacrisis op middellange termijn te beperken. Daarvoor dient het beleid te verschuiven van het nemen van steunmaatregelen naar investeringen en hervormingen om een veerkrachtig en duurzaam herstel aan te jagen. De Recovery and Resilience Facility (RRF) van de Europese Commissie kan lidstaten hierbij ondersteunen (zie paragraaf C2.1 in het Miljoenennota-advies).

⁸² Europese Commissie (2021). Mededeling van de Commissie aan de Raad. Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid. COM(2021) 105 final.

⁸³ Europese Commissie (2021). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank. Coördinatie van het economisch beleid in 2021: COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren. COM(2021) 500 final.

Tabel 3: Gegevens Europese begrotingsregels

	2020 <i>ex post</i>	2021 <i>in year</i>	2022 <i>ex ante</i>
Regel t.a.v. ontwikkeling van het structureel saldo(% BBP)			
EMU-saldo feitelijk	-4,2	-5,4	-2,3
w.v. conjuncturele component	-2,3	-1,0	0,3
w.v. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,0	0,0	0,0
EMU-saldo structureel (E C-methode)	-1,9	-4,3	-2,6
Uitgavenregel			
Gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven (reële mutatie in % l	12,9	4,6	-4,0
Max. toegestane groei gecorr. netto-overheidsuitgaven	4,3	-2,8	2,5
Schuld criterium (% BBP)			
EMU-schuld	54,3	57,5	56,5

Bron: CBS (Statline) en CPB (Macro-Economische Verkenning 2022)

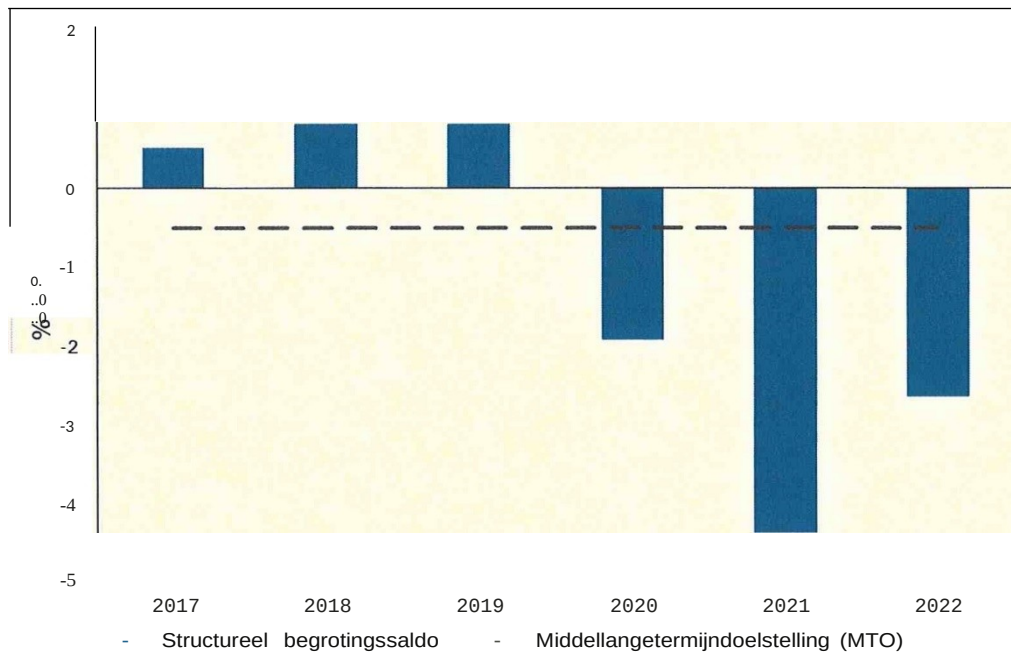
In year toetsing voor het jaar 2021

Het CPB raamt in de MEV een feitelijk begrotingstekort van -5,4% bbp in 2021, waarmee, net als in 2020, het maximaal toegestane tekort van 3% bbp uit het SGP ruim wordt overschreden. Voor lidstaten die zich in de preventieve arm van het SGP bevinden, zoals Nederland, richt de beoordeling zich normaliter op de vraag of *het structurele overheidssaldo* aan de middellange termijn doelstelling (MTO)⁸⁴ voldoet en of *de uitgavengroei* achterblijft bij de geschatte potentiële groei van de economie. Door de activering van de algemene ontsnappingsclausule mogen lidstaten in de preventieve arm afwijken van het pad richting de (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt. Het structurele overheidssaldo komt in 2021 uit op -4,3% bbp, waarmee niet wordt voldaan aan de MTO-doelstelling.

In een situatie waarin de referentiewaarden voor het maximaal toegestane tekort en de MTO slechts beperkt richting bieden als anker, geeft de uitgavenregel inzicht in de ontwikkeling van de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn.⁸⁵ Er kan worden geconcludeerd dat de groei van de gecorrigeerde netto overheidsuitgaven de normgroei ruim overschrijdt (tabel 3). Door activering van de algemene ontsnappingsclausule blijft de uitgavenregel echter buiten beschouwing.

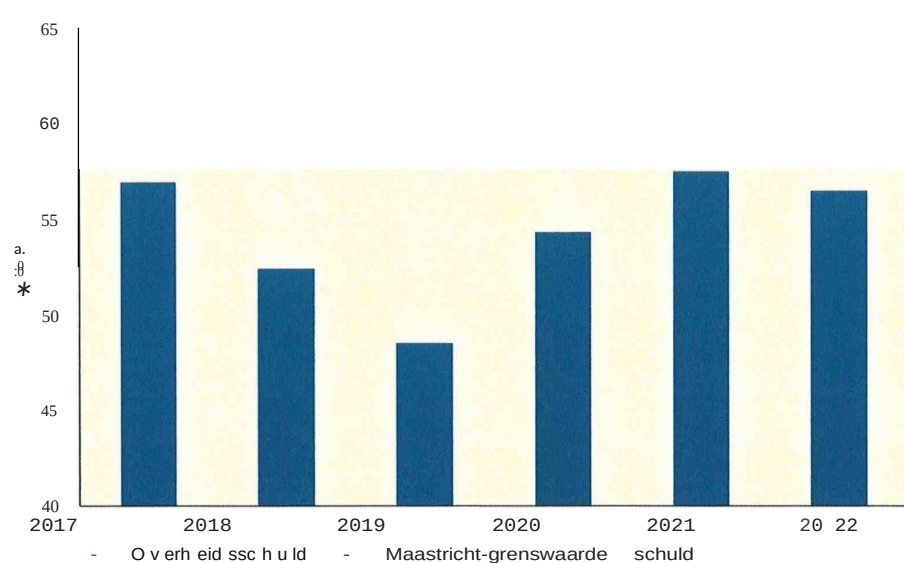
⁸⁴ Voor Nederland geldt op dit moment een MTO van -0,5% bbp: het structurele begrotingstekort mag niet groter zijn dan deze waarde. Deze doelstelling wordt voortvloeiend uit de Europese begrotingsafspraken - iedere drie jaar geactualiseerd en onder andere afgeleid uit de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën van een lidstaat.

⁸⁵ De uitgavenregel stelt eisen aan de maximaal toegestane groei van de overheidsuitgaven verminderd met discretionaire inkomstenmaatregelen. De overheidsuitgaven worden daarbij gecorrigeerd voor onder andere de conjuncturele component van de werkloosheidsuitgaven, voor de rentelasten en voor fluctuaties in de investeringsuitgaven. De maximaal toegestane groei van de overheidsuitgaven is gebaseerd op de afstand van het structureel saldo tot de middellangetermijndoelstelling en de langjarige trendmatige economische groei.

Figuur 1: Het structureel saldo en de MTO

Bron : MEV 2022

Het Europese schuld criterium bepaalt dat de overheidsschuld lager dient te zijn dan 60% bbp of - bij overschrijding van die norm - in elk geval ieder jaar met ten minste een twintigste deel van het verschil tussen de werkelijke overheidsschuld en de referentiewaarde dient af te nemen. Van 2015 tot en met 2019 daalde de schuld als percentage bbp gestaag. Sinds de coronacrisis is de staatsschuld toegenomen, maar deze blijft met 57,5% bbp in 2021 onder de Europese norm van 60% bbp (zie figuur 3).

Figuur 2: De ontwikkeling van de overheidsschuld

Bron: MEV 2022

Ex-ante toetsing voor het jaar 2022

Met een tekort van 2,3% bbp in 2022 voldoet het begrotingssaldo in 2022 naar verwachting aan de grenswaarde van -3,0 % uit het SGP. In vergelijking met 2021 is het tekort fors kleiner vanwege de afbouw van de EMU-saldo relevante steunmaatregelen van € 39,2 miljard in 2021 naar € 11,8 miljard in 2022.⁸⁶

Ten gevolge van de steunmaatregelen, verleend belastinguitstel, extra overheidsleningen aan bedrijven en een daling van de overheidsinkomsten is de overheidsschuld sinds het begin van de coronacrisis aanzienlijk toegenomen. De schuld is in 2021 bijna 10%-punt bbp hoger dan in 2019. In 2022 komt de staatsschuld naar verwachting uit op 56,5% bbp. De afname van de schuldgroei is deels een gevolg van het noemereffect, aangezien de economie sneller terugveert dan eerder geraamd in de CEP 2021. Het EMU-saldo en de overheidsschuld blijven hiermee ruim onder het gemiddelde van het eurogebied.

Tabel 4: Samenvattend overzicht uitkomst toetsing Europese begrotingsregels

	2020	2021	2022
Feitelijk begrotingssaldo	x	x	
Structureel begrotingssaldo ¹¹	x	x	x
Overheidsschuld			

Toelichting op de gehanteerde tekens: = er wordt voldaan aan de betreffende regel; 0 = 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 (a) Er is bij het structureel begrotingssaldo en de uitgavenregel sprake van 'significant e' afwijking indien de afwijking (in negatieve zin) gerekend over één jaar ten minste 0,5 %-punt BBP bedraagt. Tevens is sprake van een significant e afwijking indien over twee jaren cumulatief sprake is van een afwijking van ten minste 0,5 %-punt BBP.

Geconcludeerd kan worden dat ook in 2022 niet wordt voldaan aan de MTO doelstelling. De waarde op basis van de uitgavenregel valt echter wel weer ruim binnen de norm, waardoor de houdbaarheid van de schuld op lange termijn verbetert. Omdat de algemene ontsnappingsclausule van het SGP ook in 2022 geactiveerd blijft, zal een beoordeling op basis van de MTO en een toets aan de uitgavenregel geen consequenties hebben.

2.2 Beoordeling aan de hand van de nationale begrotingsregels

Als onafhankelijke nationale begrotingstoezichthouder heeft de Afdeling mede tot taak om openbare beoordelingen op te stellen met betrekking tot de nationale begrotingsregels. Sinds 1994 is gekozen voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid. Het kabinet Rutte 111 heeft in de Startnota bij het Regeerakkoord bevestigd trendmatig begrotingsbeleid te zullen voeren.⁸⁷ Daarin wordt ook het doel van trendmatig begrotingsbeleid genoemd: beheersing van de overheidsfinanciën, een doelmatige allocatie van middelen en bijdragen aan economische stabiliteit. Dit doel wordt het beste bereikt door stabiliteit in de

⁸⁶ Na anderhalf jaar van steun komt er per 1 oktober 2021 een einde aan het generieke deel van het steunpakket (Kamerstukken II 2020/21, 35420).

⁸⁷ Begrotingsregels 2018-2022, zoals vastgesteld door het Kabinet Rutte III, bijlage 1 bij Startnota a: Kamersstukken II 2017/18, 34775, nr. 54.

politieke besluitvorming door op vaste momenten integrale afwegingen te maken. Zo wordt ook ordelijke politieke verantwoording door de regering aan het parlement bevorderd.

De jaren 2020, 2021 en 2022 zijn uitzonderlijk vanwege de economische schok ten gevolge van de coronacrisis. Dat werkt ook door in het begrotingsbeleid. In de eerste plaats heeft de coronacrisis aanleiding gegeven tot steunmaatregelen in aanvulling op de automatische stabilisatoren aan de inkomsten- en uitgavenkant.

Aan de uitgavenkant heeft de regering gekozen de extra uitgaven in verband met de coronapandemie buiten het reguliere uitgavenplafond te houden. Realisatie geschiedt via een plafondcorrectie.⁸⁸ De extra uitgaven in verband met de coronapandemie leiden dus tot een verslechtering van het EMU-saldo en een verhoging van de EMU-schuld. Dit betekent dat er niet bezuinigd hoeft te worden om ruimte te maken binnen het uitgavenplafond. Daarmee wordt tijdelijk afgeweken van de Nederlandse begrotingsregels. Voor regulier beleid houdt de regering vast aan de geldende begrotingsregels, waarmee het zoveel mogelijk rust en voorspelbaarheid in het begrotingsproces tracht te behouden.

Het CPB publiceert regelmatig over de verhouding van de geraamde uitgaven tot de uitgavenplafonds, en of de beleidsmatige aanpassingen van de lasten binnen de kabinetsperiode gecompenseerd worden. Het CPB publiceert in deze MEV geen tabellen met over- of onderschrijdingen van de uitgavenplafonds en het inkomstenkader. Door alle plafondaanpassingen en het in toenemende mate buiten de kaders stellen van uitgaven- en lastenmaatregelen is plafondtoetsing nu weinig informatief. Voor 2022 ontbreken bovendien strikt genomen de uitgavenplafonds vanwege de demissionaire status van het kabinet.

Het jaar 2021 is het laatste jaar waarvoor door het kabinet Rutte 111 een uitgavenplafond is afgesproken. Reguliere uitgaven vallen onder de reguliere deelplafonds Rijksbegroting, Zorg en Sociale Zekerheid. De deulkaders Rijksbegroting en Sociale zekerheid worden overschreden, de uitgaven uit het deulkader Zorg blijven onder het uitgavenplafond. In totaal is er volgens de regering sprake van een overschrijding van de plafonds van € 5,4 miljard. Daarbij constateert de Afdeling dat voor bepaalde uitgaven die als coronagerelateerd zijn aangemerkt en buiten de plafonds vallen, beter inzichtelijk dient te worden gemaakt welke rol zij spelen bij de bestrijding van de gevolgen van de coronacrisis.

Naast de bijzondere omstandigheid van extra uitgaven in verband met de coronapandemie en de daaropvolgende aanpassing van de uitgavenplafonds, doet zich dit jaar het feit voor van een aankomende nieuwe kabinetsperiode. De lasten en uitgavenkaders voor het kabinet Rutte-111 gelden na dit jaar niet meer. Een nog te vormen nieuw kabinet moet de kaders voor 2022 en volgende jaren nog

⁸⁸ Najaarsnota 2020, Kamerstukken 2019/20, 35650, nr. 1.

vaststellen. Door het ontbreken van duidelijke ankers voor begrotingsbeleid wordt het onafhankelijk begrotingstoezicht bemoeilijkt.

2.3 *Onzekerheden en risico's*

De Nederlandse overheidsfinanciën staan er ondanks de uitzonderlijke crisis relatief goed voor. Tegelijkertijd is sprake van meerdere onzekerheden en risico's, zowel nationaal als internationaal. De ramingen laten een gunstig beeld zien voor de komende jaren maar zijn omringd door onzekerheid. Daarom worden in de ramingen forse onzekerheidsmarges gehanteerd.

De Afdeling wijst erop dat de risico's van nieuwe oplevingen van het coronavirus op de economie moeilijk zijn in te schatten. Daarnaast zijn rentestijgingen niet uit te sluiten, met gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Zolang de rente op overheidsschuld lager is dan de nominale groei van de economie, is de staatsschuld per definitie houdbaar en verdient de overheid in feite aan haar schuld.

Meerdere structurele factoren lijken ten grondslag te liggen aan lagere rentes (wereldwijde spaaroverschotten, vergrijzing, lage productiviteitsgroei) en lagere trendmatige groei (lage structurele productiviteitsgroei, afname arbeidsaanbod door vergrijzing). Tegelijkertijd kan de rente worden beïnvloed door conjuncturele factoren. Daarnaast zorgt het monetaire beleid van de ECB voor een neerwaartse druk op de rentes.

De aangekondigde afbouw van het opkoopprogramma van de Federal Reserve Bank, de centrale bank van de Verenigde Staten, heeft mogelijk effect op de financiële markten en de rente. Daarnaast is in Europa en de VS sprake van onzekerheid over de ontwikkeling van de inflatie, met mogelijke gevolgen voor de rente. De Miljoenennota 2022 bevat een gevoeligheidsanalyse van het CPB voor de schuldontwikkeling. Daaruit blijkt dat de schuld als percentage van het bbp in 2060 fors hoger kan uitvallen bij een hoger toekomstig renteniveau.

De gevoeligheidsanalyse wijst tevens op risico's met betrekking tot de zorguitgaven: bij een structurele extra stijging van de zorguitgaven met 1 % (zonder verhoging van de inkomsten) zal de staatsschuld ruim 70%-punt hoger uitvallen ten opzichte van het verwachte niveau van de staatsschuld in 2060.

De Afdeling wijst daarnaast op de krapte op de huidige arbeidsmarkt. De krapte lijkt voornamelijk een gevolg van het snelle en veerkrachtige economische herstel, waarna aanpassing van de markt via de prijzen voor de hand ligt. Op langere termijn kan de vergrijzing zorgen voor afname van het arbeidsaanbod. Op dit moment heeft de huidige krapte nog niet geleid tot een aanpassing van de lonen. Op termijn kunnen hogere lonen echter leiden tot een loon-prijsspiraal, waarbij de inflatie en lonen elkaar opstuwen, met stijgende rentes als gevolg.

Uit de Miljoenennota blijkt dat aan het einde van 2020 de uitgestelde belastingbetalingen € 12,9 miljard bedroegen. In augustus 2021 is dit opgelopen

tot € 18,3 miljard. Hiervan heeft € 9,7 miljard betrekking op de loonheffing, € 5,3 miljard op de omzetbelasting, € 1,8 miljard op de inkomensheffing en € 1,5 miljard op de vennootschapsbelasting. Het alsnog voldoen van uitgestelde belastingbetalingen blijft met grote onzekerheden om geven. Vooralsnog houdt de regering er rekening mee dat € 1,5 miljard van het totale belastinguitstel oninbaar zal zijn.

Nederland staat er goed voor, maar de internationale verwevenheid van in het bijzonder de landen binnen de eurozone brengt grote risico's met zich mee. Gemiddeld is de schuld in de eurozone gestegen van 85,8% bbp in 2019 naar verwachting 102,4 % bbp eind 2021 als gevolg van de coronacrisis. De schuldquoten tussen de landen lopen sterk uiteen. Landen met een hoge schuldquote zijn kwetsbaar voor schokken en een eventuele verhoging van de rente.

Doordat de ECB een groot deel van de Europese staatsschuld in zijn bezit heeft, is er vooralsnog geen makkelijke weg terug voor afbouw van het opkoopbeleid. Houdbare overheidsfinanciën zijn een belangrijke voorwaarde voor economische groei en financiële stabiliteit in Europa. Hierbij speelt de discussie rond de evaluatie van het SGP die in het najaar wordt hervat een belangrijke rol.

De regering gaat in dit kader in de Miljoenennota 2022 in op de verstrekte garanties op nationaal en Europees niveau, die als doel hebben de economische onzekerheden ten gevolge van de coronacrisis te beperken. De Afdeling wees in de Voorjaarsrapportage 2021 op het feit dat het uitstaande risico aan overheidsgaranties in 2020 sterk is gestegen naar 30% van het bbp.⁸⁹ Zij wees in dit kader op het grote aandeel van garanties op Europees niveau, waardoor risico's van ontwikkelingen in andere EU-landen met effect op de Nederlandse begroting zijn toegenomen.

In de Miljoenennota schetst de regering dat er in totaal tijdens de coronacrisis voor circa € 50 mld extra garanties zijn verstrekt, waarvan € 35 mld Europese garanties betreft. Omdat de garanties nog niet zijn afgelopen en er veel onzekerheden zijn op economisch gebied, is onduidelijk welk risico wordt gelopen met de uitstaande garanties. De regering verwacht dat met het herstel van het economisch verloop, eventueel hogere kosten zijn verminderd. De Afdeling wijst op het belang van het kritisch monitoren van de uitstaande garanties, en waar nodig het parlement nader te informeren, en deze af te bouwen indien de economische situatie dit toestaat.

⁸⁹ Kamerstukken 11 2020/21, 21501, nr. 1750.

3. Aandachtspunten bij de begrotingsinformatie

3.1 *Transparantie*

In een democratisch staatsbestel is de transparantie van de begroting van groot belang voor een gefundeerde oordeelsvorming door het parlement over het overheidsbeleid. Voorts creëert transparantie draagvlak voor beleid in de maatschappij, omdat daardoor de geloofwaardigheid van dit beleid wordt bevorderd. De ramingen van het CPB, de Miljoenennota en de ontwerpbegrotingen van de regering trachten te voorzien in deze behoefte. Het is de taak van de Afdeling hierop te reflecteren en mogelijke aandachtspunten te benoemen. Dit ondersteunt tevens beide Kamers bij de uitoefening van het budgetrecht.

De Afdeling heeft in 2018 opgemerkt dat een blik op de collectieve uitgaven- en collectieve lastenquotes slechts gedeeltelijk inzicht biedt in de onderliggende ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de overheid.⁹⁰ De regering komt hieraan tegemoet door in de Miljoenennota een uitsplitsing in endogene en beleidsmatige mutaties van de belasting- en premieontvangsten aan te brengen en de beleidsmatige mutaties onder te verdelen in de effecten voor gezinnen en bedrijven.

De Afdeling constateert dat hierdoor de effecten van beleidsmatige mutaties in de collectieve lasten inzichtelijker zijn geworden. Voorts beveelt de Afdeling aan om niet alleen de mutaties voor gezinnen en bedrijven in het vervolg op te nemen, maar net als het CPB ook de sectorale mutaties voor inkomen en arbeid, winst en vermogen en milieu in een tabel weer te geven zodat inzichtelijker wordt wat de beleidsmatige mutaties per factor in de economie zijn.

In de Septemberrapportage 2020 heeft de Afdeling de voorkeur uitgesproken om uitgaven vanwege de coronapandemie en de daarmee samenhangende steunmaatregelen separaat (al dan niet in een apart kader) naast de uitgavenplafonds te presenteren.⁹¹ Dit om het zicht op de uitgaven in verband met de bestrijding van de coronacrisis en het zicht op de reguliere uitgaven te verbeteren.

In de Voorjaarsrapportage 2021 heeft de Afdeling er voorts op gewezen dat hoewel de regering inzichtelijk heeft gemaakt hoe de totale aan corona gerelateerde uitgaven in 2020 zijn verdeeld over de begrotingshoofdstukken, het de vraag bleef welke noodpakketten en begrotingsmaatregelen ten grondslag liggen aan deze uitgaven per begrotingshoofdstuk.⁹² Een dergelijke uitsplitsing spreekt vanuit maatschappelijk oogpunt meer tot de verbeelding, omdat deze inzicht biedt in de verschillende regelingen. De Afdeling constateert dat de regering deze verbetering heeft doorgevoerd en dat zowel de Voorjaarsnota 2021 als Miljoenennota 2022 een inzichtelijke uitsplitsing bevat.

⁹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 21 501-07, nr. 1 595.

⁹¹ Kamerstukken II 2020/21, 3 5570, nr. 3.

⁹² Kamerstukken II 2020/21, 21 501, nr. 17 50.

In de Voorjaarsrapportage 2021 heeft de Afdeling opgemerkt dat het ten behoeve van transparantie relevant is om in te gaan op de samenstelling van de uitgestelde betalingsverplichtingen in verband met belastinguitstel en de verwachting van de regering omtrent het nakomen van deze verplichtingen in verband met de mogelijke effecten voor de overheidsfinanciën. De Afdeling merkt op dat de voorliggende Miljoenennota hieraan tegemoet komt door in de tekst in te gaan op de hoogte en samenstelling van het uitstel en een inschatting te maken van het oninbare bedrag. In de bijlagen wordt in verschillende tabellen een uitsplitsing gemaakt voor indirecte en directe belastingen.

3.2 Toekomst van het Stabiliteits- en Groeipact

Voor aanvang van de coronacrisis was de Europese Commissie reeds gestart met een verplichte evaluatie van het Europese *fiscal framework*, het stabiliteits- en groeipact, en de Macro-Economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP), die is uitgesteld als gevolg van de coronacrisis.⁹³ De evaluatie zal waarschijnlijk dit najaar worden hervat, waarbij de Commissie zal bezien welke lessen kunnen worden getrokken uit de coronapandemie. Daarbij blijven houdbare overheidsfinanciën het hoofddoel van het SGP.

De Afdeling is in het Miljoenennota-advies reeds op de te maken beleidsmatige afwegingen ingegaan (zie paragraaf C2.4). Verstandig is om invoering van een eventueel herzien SGP naar aanleiding van de evaluatie te koppelen aan de deactivatie van de algemene ontsnappingsclausule in 2022, zodat de mogelijk nieuwe Europese begrotingsregels vanaf 2023 in werking treden.

Een voor Nederland (en Duitsland) specifieke, zo niet unieke, afweging in het Europese discours, maar ook de nationale economie, betreft het vraagstuk van het langjarig aanhoudende en relatief grote overschot op de lopende rekening (spaaroverschot). Het overschot op de Nederlandse lopende rekening is als gevolg van de coronacrisis gedaald tot 7,8 % bbp in 2020; de Europese Commissie verwacht echter dat het overschot weer zal toenemen.⁹⁴

Ondanks de recente afname, blijft het overschot hoog in relatie tot onderliggende fundamenteën en internationaal vergelijkend (zie box). Dit vraagstuk ligt reeds geruime tijd op tafel. Analyse van de oorzaken noch handelingsperspectieven liggen voor het grijpen. Maar juist omdat Nederland in Europese begrotingspolitieke discussies door andere lidstaten en de Europese Commissies aangesproken blijft worden, adviseert de Afdeling om tot een standpuntbepaling te komen. Het zal, of Nederland wil of niet, een rol spelen in de Europese besprekingen over de toekomst van het fiscal framework.

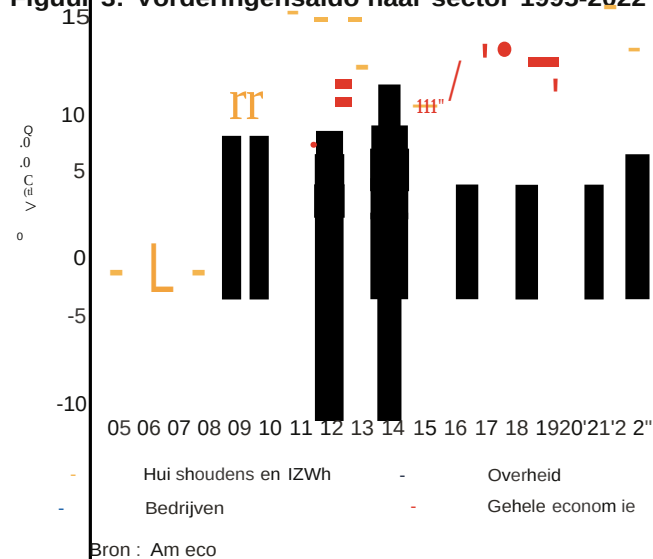
⁹³ Europese Commissie (2020). Mededeling van de Commissie - Evaluatie van de economische governance. COM(2020) 55 final.

⁹⁴ Europese Commissie (2021). Commission staff working document - In-depth review for The Netherlands in accordance with Article 5 of Regulation (EU) No1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. SWD(2021) 409 final.

Box: Lopende Rekening en Spaaroverschot

De ontwikkeling van het overschot op de lopende rekening en het spaaroverschot, dat debet is aan het overschot op de lopende rekening, staan centraal in de (internationale) discussie over macro-economische onevenwichtigheden in Nederland.⁹⁵ De lopende rekening van de betalingsbalans geeft de transacties weer in het zogenoemde lopende verkeer met het buitenland, dat wil zeggen het goederen- en dienstenverkeer plus de inkomsten uit vermogens- en inkomensoverdrachten. Het nationale spaaroverschot bestaat uit het saldo van de particuliere sector (bedrijfsleven en huishoudens) plus het saldo van de overheidssector. Dit spaaroverschot - positief of negatief - is per definitie gelijk aan het saldo van de sector buitenland en daarmee aan het tekort of het overschot op de lopende rekening en is vrijwel gelijk aan het vorderingensaldo. Het vorderingensaldo resteert nadat de binnenlandse besparingen zijn verminderd met de binnenlandse investeringen. Dit verschil wordt geïnvesteerd in het buitenland en leidt tot de opbouw van extern vermogen. Het vorderingensaldo kan uitgesplitst worden in de sectoren huishoudens, bedrijven en overheid. Het vorderingensaldo per sector geeft hiermee weer hoeveel de sector kan uitlenen of moet lenen (zie figuur 3).

Figuur 3: Vorderingensaldo naar sector 1995-2022



Nederland heeft sinds 1978 een overschot op de lopende rekening. Het huidige overschot op de lopende rekening is voornamelijk het gevolg van een groot positief goederen- en dienstensaldo. Na een piek van 10,8% bbp in 2018 nam het overschot op de lopende rekening af tot 9,9% in 2019 en 7,8% in 2020. Deze recente daling lijkt van tijdelijke aard en een gevolg van de dalende export door de coronacrisis en de Brexit. Ondanks deze daling blijft het overschot op de lopende rekening naar internationale maatstaven hoog en bevindt zich nog steeds ruim boven het fundamenteel gerechtvaardigde niveau van een overschot van 6% bbp, vastgesteld in de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP) van de Europese Commissie. Daarmee classificeert

⁹⁵ Butler, B., K. Carlier, G. Schott en M. Volkerink (2019). Het spaaroverschot van Nederlandse bedrijven ontrafeld. *DNB Occasional Studies*, 17 (4).

de Europese Commissie het Nederlandse overschot op de lopende rekening sinds 2013 als macro-economische onevenwichtigheid.⁹⁶

Het Internationaal Monetair Fonds en de Europese Commissie stellen dat grote overschotten op de lopende rekening in landen als Duitsland en Nederland kunnen wijzen op een achterblijvende binnenlandse vraag. Fluctuaties in het spaaroverschot van huishoudens worden vooral veroorzaakt door de individuele besparingen en de investeringen. Daarnaast bestaan de besparingen van huishoudens uit de collectieve besparingen.⁹⁷ De collectieve pensioenbesparingen van huishoudens dragen structureel bij aan het spaaroverschot. Hier tegenover staan, in internationaal perspectief gezien, hoge hypotheekschulden. Dit tezamen zorgt voor zg. lange huishoudbalansen, waardoor huishoudens relatief weinig vrije bestedingsruimte hebben en fluctuaties in het inkomen daardoor voornamelijk leiden tot fluctuaties in de consumptie van huishoudens.

Het relatief hoge overschot op de Nederlandse lopende rekening wordt voor een groot deel gedragen door de spaardrift van niet-financiële vennootschappen (NFV's). Het IMF en de EC benadrukken dat het overschot voornamelijk bij het multinationale grootbedrijf is gepositioneerd, wat de status van Nederland als financieel centrum illustreert. Het belastingverdragennetwerk en de deelnemersvrijstelling⁹⁸ in combinatie met de centrale ligging van de Rotterdamse haven en Schiphol maken Nederland geschikt als scharnierpunt voor internationale handel. De EC wijst erop dat een wijziging in de belastingmix kan leiden tot hogere dividenduitkeringen en meer investeringen. Volgens het IMF wordt het spaaroverschot van multinationals voornamelijk benut voor de aankoop van aandelen van buitenlandse bedrijven.

In vergelijking met landen als Zweden (9,6%) en Denemarken (7,8%) zijn de Nederlandse binnenlandse investeringen als percentage van de besparingen met 63% relatief laag.⁹⁹ De kanttekening van het IMF hierbij is dat een groot deel van de aandelen van in Nederland gevestigde multinationals in buitenlandse handen is, waardoor hogere dividenduitkeringen niet direct ten gunste van de Nederlandse binnenlandse consumptie hoeven te komen. Voorts zou hierdoor ook het overschot op de lopende rekening overschat kunnen zijn.

De EC wijst erin de land specifieke aanbevelingen op dat de met name de lange balansen bij huishoudens een punt van zorg is en beveelt dan ook al jaren aan om prikkels voor het aangaan van schulden door huishoudens en de verstoringen op de woningmarkt terug te dringen, onder meer door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen. Voorts is het volgens de EC van belang dat de tweede pijler van het pensioenstelsel transparanter, intergenerationeel eerlijker en schokbestendiger wordt. De aanstaande hervorming van het pensioenstelsel beoogt dit te bewerkstelligen. Tevens pleit de EC voor

⁹⁶ Europese Commissie (2021). Commission staff working document - In-depth review for The Netherlands in accordance with Article 5 of Regulation (EU) No 176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. SWD(2021) 409 final.

⁹⁷ Collectieve besparingen zijn de jaarlijkse pensioenpremies en inkomsten uit pensioenbeleggingen minus pensioenuitkeringen.

⁹⁸ De deelnemingsvrijstelling is een fiscale regeling voor de besloten vennootschap en naamloze vennootschap. De vrijstelling kan gebruikt worden om in groepsverband te besparen op vennootschapsbelasting (VPB). De deelnemingsvrijstelling voorkomt dat een onderneming over resultaat of winst waarover al eerder belasting is betaald door een dochtermaatschappij nogmaals belasting moet betalen.

⁹⁹ IMF (2019) *Country report Kingdom of the Netherlands IM,F* No. 19/45.

het verhogen van het beschikbare inkomen van huishoudens en het aanjagen van de loongroei.

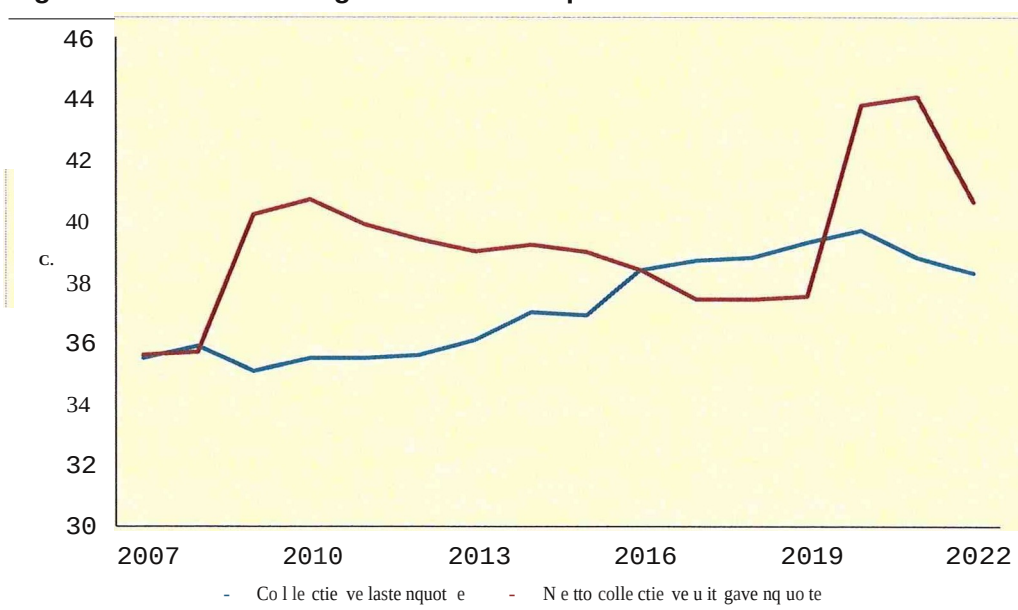
3.3 Lastenkant van de begroting

Collectieve uitgaven en lasten

De Afdeling vraagt in de begrotingsrapportages niet alleen aandacht voor de kwaliteit van de uitgaven, maar ook 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. Figuur 5 geeft naast de ontwikkeling van de collectieve lastenquote ook de ontwikkeling van de netto collectieve uitgavenquote (respectievelijk lastenquote en uitgavenquote) weer.

Een vergelijking van de lastenquote en uitgavenquote maakt inzichtelijk in hoeverre overheidsuitgaven en overheidsinkomsten uit elkaar lopen. In de figuur is te zien dat voor aanvang van de vorige crisis, die startte in 2008, de uitgaven- en lastenquote nagenoeg gelijk waren. Daarna lopen de uitgaven en inkomsten als percentage van het bbp flink uit elkaar. Tot en met 2012 is de ontwikkeling van de totale belasting- en premieontvangsten vrijwel gelijk opgelopen met de ontwikkeling van de waarde van het bbp. Vanaf 2012 loopt de lastenquote, die het totaal van belasting- en premieontvangsten uitdrukt als percentage van het bbp, op als gevolg van met name beleidsmaatregelen die getroffen zijn om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Vanaf 2016 kruipen de uitgavenquote en lastenquote weer naar elkaar toe waarna de collectieve lasten hoger komen te liggen dan de collectieve uitgaven, zodat vanaf 2017 tot aan de coronacrisis ieder jaar een positief overheidssaldo is genoteerd.

Figuur 4: Collectieve uitgaven- en lastenquote



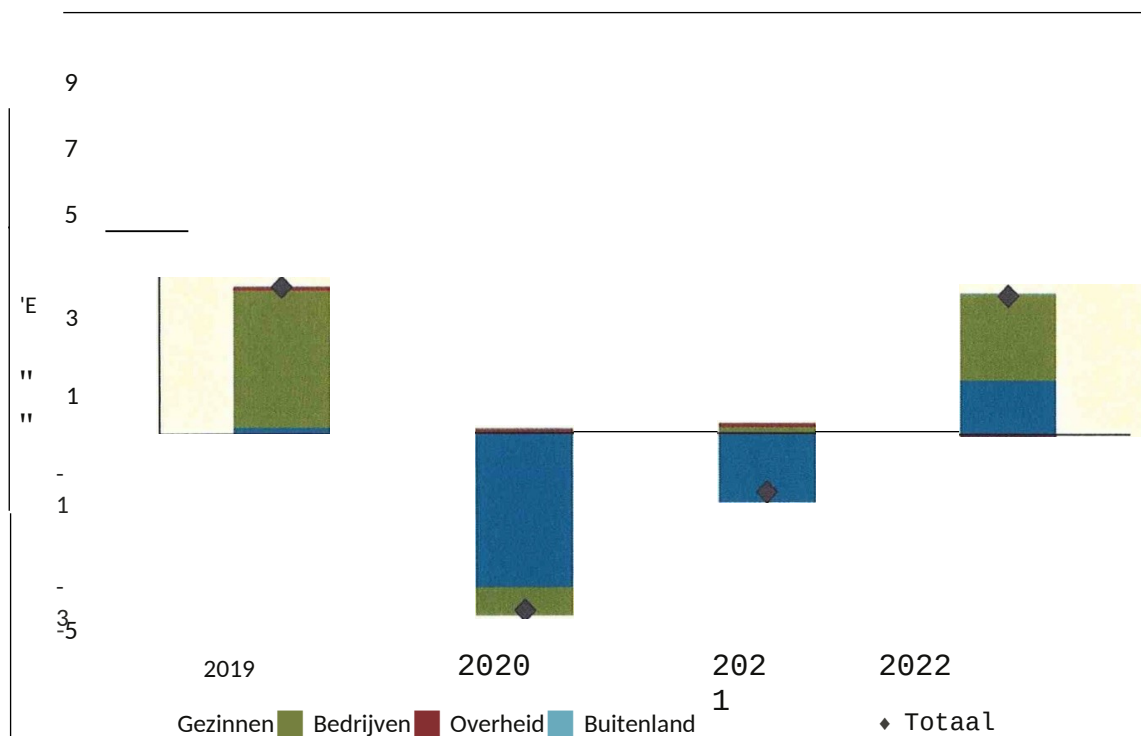
Bron: MEV 2022

De figuur laat zien dat de netto uitgavenquote flink is gestegen sinds het begin van de coronacrisis, maar naar verwachting weer zal terugkeren naar een niveau onder de 40% bbp. De daling is gedeeltelijk te verklaren doordat de uitgaven naar verwachting langzamer stijgen dan het bbp. Voorts dalen de uitgaven onder het kader Sociale Zekerheid en het kader Rijksbegroting ook in volumetermen. Alleen het kader Zorg laat een stijging zien in volumetermen voor zowel 2021 als 2022.

Opvallend is dat de collectieve lastenquote slechts beperkt is gestegen en vanaf 2021 verder daalt. Dit duidt erop dat de regering de economische gevolgen van de coronacrisis voornamelijk heeft opgevangen via extra uitgaven en automatische stabilisatie aan de inkomstenkant, waardoor niet extra hoeft te worden bezuinigd bij afnemende inkomsten als gevolg van economische ontwikkelingen.

Beleidsmatige lastenontwikkeling

Figuur 5: Beleidsmatige lastenontwikkeling¹⁰⁰



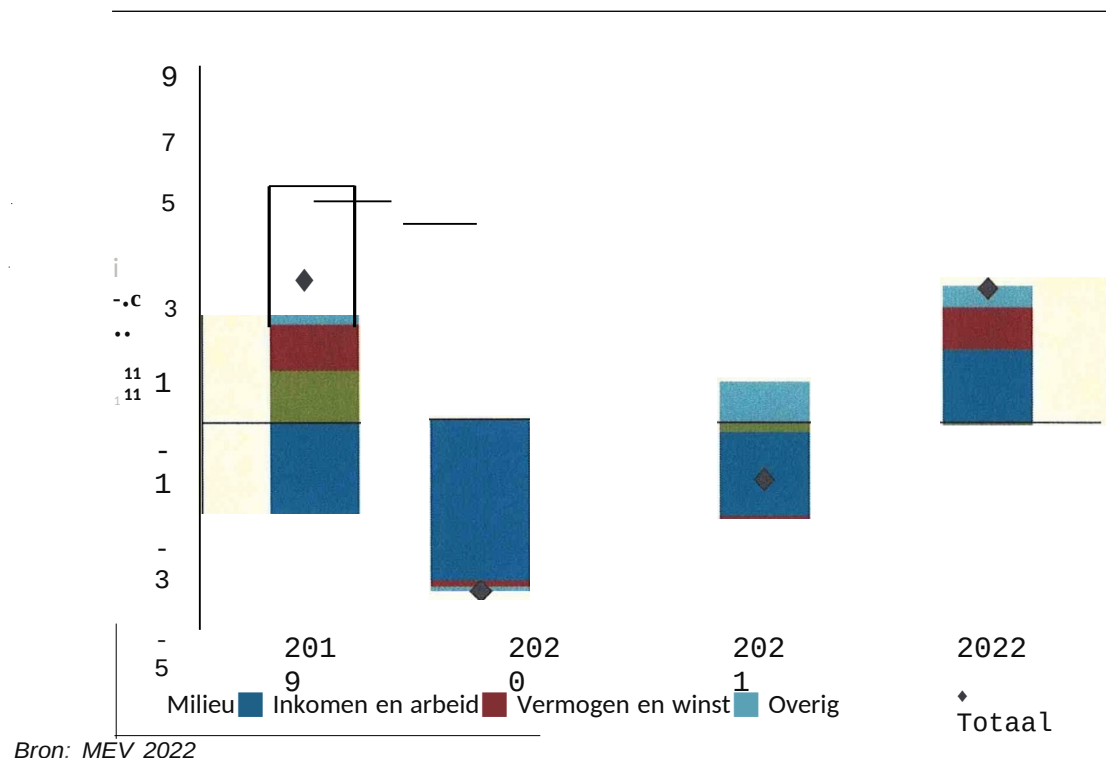
Bron: MEV 2022

¹⁰⁰ De wettelijke premies die ten laste komen van werkgevers worden verdeeld over de marktsectoren en de overheidsworkgevers. De onderverdeling is grofmazig en onzeker, omdat de betalende groep niet altijd evident is. Bovendien drukken belastingen ex post op natuurlijke personen en niet op bedrijven. De verdeling tussen burgers en bedrijven en buitenland (en overheid) zoals gepresenteerd in de blo moet dan ook worden gezien als een grove inschatting waar de lasten in eerste instantie neerslaan, niet als een exacte uitsplitsing van de uiteindelijke lastenverdeling.

Direct voor de coronacrisis in 2019 namen de beleidsmatige lasten jaar-op-jaar voor met name bedrijven toe. Voor zowel 2020 als 2021 is de beleidsmatige lastenontwikkeling jaar-op-jaar negatief. Voor met name gezinnen zijn de lasten in 2020 lager als gevolg van onder andere een forse afname van betalingen van loon en inkomensheffing. In 2020 betaalden gezinnen € 3,9 miljard minder belastingen en premies, in 2021 is dit € 1,7 miljard. De lasten voor bedrijven nemen toe door hogere betalingen aan vennootschapsbelasting.

De betalingen aan belastingen en premies nemen in 2022 voor gezinnen in totaal toe met € 1,4 miljard en voor bedrijven met € 2,2 miljard. Een onderverdeling per cluster laat zien dat er in de lasten voor het cluster milieu in 2021 en 2022 kleine mutaties plaatsvinden. In 2021 nemen de beleidsmatige lasten voor het cluster inkomen en arbeid nog met bijna € 2,2 miljard af. In 2022 nemen de lasten voor dit cluster met bijna € 1,9 miljard toe. Ook de mutatie in de lasten voor het cluster winst en vermogen is in 2021 beperkt. In 2022 nemen de lasten voor het cluster winst en vermogen echter toe met bijna € 1,1 miljard.

Figuur 6: Beleidsmatige lastenontwikkeling per sector



3.4 Artikel 3.1 CW

De op 1 oktober 2020 aangenomen motie Sneller c.s. vraagt de Afdeling advisering van de Raad van State bij haar advisering over wetsvoorstellen expliciet aandacht te besteden aan de wijze waarop invulling is gegeven aan de

verplichtingen ingevolge artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW).¹⁰¹ De Afdeling heeft daarop aangegeven periodiek bij de advisering over de Miljoenennota en de rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht aandacht te besteden aan het algemene beeld met betrekking tot de naleving van artikel 3.1 CW.

Om de door artikel 3.1 CW vereiste toelichtingen beter vindbaar te maken voor de Tweede Kamer is in de derde voortgangsrapportage over de operatie Inzicht in Kwaliteit een pilot aangekondigd voor het verhogen van de vindbaarheid door het toevoegen van een aparte CW 3.1 bijlage bij Kamerbrief en.¹⁰² Deze bijlage is ook onderdeel van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Als de stappen van het IAK volledig worden doorlopen, wordt ook aan alle CW 3.1 vereisten voldaan. Hiermee worden het proces van wetgeving en de financieel economische onderbouwing en verantwoording van beleid nauwer op elkaar aangesloten.

In de recente evaluatie van de pilot in het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR)¹⁰³ concludeert het kabinet dat vaker dan voorheen een toelichting op een voorgenomen evaluatie aanwezig is en de kwaliteit van de toelichting op de evaluatieparagraaf is verbeterd. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de vindbaarheid van de onderbouwing van beleid vooraf in een toelichting vereist door 3.1 CW is verbeterd, maar dat de kwaliteit van de onderbouwing daarentegen te vaak onvoldoende is.¹⁰⁴

De vraag of het beleid in de huidige vorm voortgezet moet worden dan wel moet worden herzien, wordt daarbij vrijwel nooit gesteld en beantwoord. Voorts heeft de Algemene Rekenkamer meerjarenramingen van het kabinet onderzocht en constateert op basis van een aantal onderzochte casus dat het parlement informatie mist om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen.¹⁰⁵

De Rekenkamer stelt dat het parlement te weinig zicht heeft op eventuele begrotingsruimte, waardoor het lastig is om het debat aan te gaan over de ruimte voor een andere besteding van middelen. Een externe evaluatie van de Universiteit Leiden, de **KWINK** groep en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur concludeert dat de pilot (nog) niet tot de routine van Kamerleden behoort.¹⁰⁶ Ook heeft de pilot in algemene zin weinig bijgedragen aan meer aandacht in de Tweede

¹⁰¹ Motie van het lid Sneller c.s., Kamerstukken II 2020/21 3 5570 -IX, nr. 14.

¹⁰² Vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, Kamerstukken 2020/21 31865, nr. 184.

¹⁰³ Financieel Jaarverslag van het Rijk en Rijksjaarverslag, Kamerstukken 2020/21, 35830, nr. 1 en nr. 2.

¹⁰⁴ Algemene Rekenkamer (april 2021). *Inzicht in Kwaliteit: Operatie Geslaagd?*

¹⁰⁵ Algemene Rekenkamer (2021) Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht.

¹⁰⁶ Pattyn V., Noordink M., Modderman P., Cohn R., De Groot M., Braun C., Van der Steen M. (2021). Evaluatie gebruik bijlage CW 3.1 door Tweede Kamer. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Financiën. Den Haag.

Kamer voor de onderbouwing van beleid. Een cultureel aspect speelt hierbij een belangrijke rol: Kamerleden geven aan dat bij debatten over politiek gevoelige onderwerpen de bijlage geen rol van betekenis speelt.

De CW3.1-toelichting is onderdeel van het begrotingsstelsel van het Rijk. De Afdeling geeft in het advies over de Miljoenennota 2022 in overweging om tot een Tweede Operatie Comptabel Bestel te komen om de financiële infrastructuur wederom toekomstbestendig te maken (zie paragraaf C3). Dit mede als vervolg op de evaluatie over de financiële functie in het licht van de ervaringen tijdens de coronacrisis en de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer die de Minister van Financiën eendaags aan de Kamers zal doen toekomen. Als sluitstuk dient de Comptabiliteit sw et bij de tijd te worden gebracht. Zo'n operatie geeft de Kamer handvatten voor een sterkere uitoefening van zijn budget recht. Het is uiteindelijk aan het parlement om de tot de beschikking staande middelen actief in te zetten. De Afdeling realiseert zich dat naast de structuur ook in dezen de cultuur van belang is, zoals de evaluatie van het gebruik van de CW3.1-toelichting ook uitwijst. Het parlement als geheel en individuele Kamerleden bepalen zelf hoe zij invulling geven aan een van de oudste parlementaire kernbevoegdheden.

4. Nakoming van door de regering eerder gedane toezeggingen

In de voorjaarsrapportage 2021 heeft de Afdeling geadviseerd het begrotingsbeleid transparant vast te stellen.¹⁰⁷ Vanuit democratisch perspectief is het belangrijk dat er "ankers" worden geformuleerd op basis waarvan politieke keuzes kunnen worden afgewogen en worden verantwoord. Bij de vaststelling van ankers kunnen aspecten van brede welvaart meegewogen worden.

De Afdeling adviseert daaropvolgend om op vaste momenten integrale afwegingen te maken in de vorm van een hoofdbesluit vormingsmoment, om de transparantie en stabiliteit van het begrotingsbeleid te bevorderen. Het demissionair kabinet onderschrijft in de Miljoenennota 2022 het belang van begrotingsregels en een terugkeer naar het reguliere begrotingsbeleid. De regering wijst er in dit verband op dat de begrotingsruimte niet onbegrensd is en de stijgende zorgkosten volgens het CPB tot een houdbaarheidskort leiden. Voorts vragen ander maatschappelijke uitdagingen rondom onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt, veiligheid en klimaat om verdere keuzes binnen de budgettaire kaders.

De Afdeling heeft in haar advies over de Miljoenennota 2019 het perspectief van brede welvaart, in navolging van de Tweede Kamer en van de planbureaus, centraal gesteld.¹⁰⁸ In de Miljoenennota 2022 wordt ruim aandacht besteed aan brede welvaart. Voorts adviseert de Afdeling een nieuw kabinet een volgende stap te zetten bij het integreren van brede welvaart in het begrotingsproces, door bij de formulering van ankers voor het begrotingsbeleid aspecten van brede welvaart mee te wegen (zie ook het Miljoenennota-advies C2.4). Dit zou een forse opgave

¹⁰⁷ Kamerstukken 1120-20/21, 21501, nr. 1750.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 4.

voor alle ministeries betekenen en vergt daarom expliciete afweging resp. steun van het (nieuwe) kabinet.

De Afdeling merkte in de Voorjaarsrapportage 2021 op dat het Stabiliteitsprogramma 2021 inzichtelijk maakt hoe de coronagerelateerde uitgaven in 2020 zijn verdeeld over de begrotingshoofdstukken. Desondanks bleef de vraag welke noodpakketten en begrotingsmaatregelen ten grondslag liggen aan deze uitgaven per begrotingshoofdstuk. De regering gaf in reactie hierop aan dat ze tracht de begroting naar aanleiding van de coronamaatregelen inzichtelijk te houden. In de bijlagen bij de Miljoenennota is nu een overzicht opgenomen waarin de coronanoodpakketten en begrotingsmaatregelen per begrotingshoofdstuk zijn opgenomen.

De Afdeling spoorde in de Septemberrapportage 2020 de regering aan de financiële gevolgen van de nieuw opgezette risicoregelingen en het uitbreiden en versoepelen van voorwaarden van verschillende bestaande garantieregelingen in het kader van de steun- en herstellepakketten kritisch te volgen.¹⁰⁹ De regering zegde toe twee keer per jaar (bij de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk) een overzicht van de uitstaande risicoregelingen van het Rijk weer te geven. In totaal is tijdens de coronacrisis voor circa € 50 miljard aan extra garanties verstrekt. Hiervan is € 35 miljard verstrekt om het Europese economisch herstel te bevorderen. In de bijlagen bij de Miljoenennota zijn tabellen opgenomen waarin de garanties per begrotingshoofdstuk worden weergegeven waarbij een duidelijk onderscheidt kan worden gemaakt tussen de nationale en internationale garanties.

5. Reactie van de regering

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 Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Zoals de Afdeling opmerkt, wijkt de situatie af van de reguliere begrotingscyclus, omdat naar aanleiding van de coronacrisis de algemene ontsnappingsclausule van het SGP is geactiveerd. Daarnaast is het huidige kabinet demissionair en zal een volgend kabinet nieuwe nationale begrotingsregels vaststellen.

De Afdeling geeft aan dat de overschrijding van de Europese grenswaarden voor het EMU-saldo in 2021 en die voor het structureel saldo in 2021 en 2022 zonder gevolgen blijft door de activering van de zogenoemde ontsnappingsclausule van het SGP. De Europese Commissie heeft aangegeven geen buitensporig tekortprocedures te openen. 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. Het kabinet deelt deze

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 3.

mening. De Afdeling schenkt verder aandacht aan de evaluatie van de Europese Commissie van het Europese *fiscale framework*, het SGP en de Macro-Economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP), die is uitgesteld als gevolg van de coronacrisis.¹¹⁰ De evaluatie zal waarschijnlijk dit najaar worden hervat, waarbij de Commissie zal kijken welke lessen kunnen worden geleerd van de coronapandemie. Daarbij blijven houdbare overheidsfinanciën het hoofddoel van het SGP. De Afdeling geeft aan dat het verstandig is om de invoering van een eventueel herzien SGP naar aanleiding van de evaluatie te koppelen aan de deactivatie van de algemene ontsnappingsclausule in 2022, zodat de mogelijk nieuwe Europese begrotingsregels vanaf 2023 in werking treden. Zoals eerder is aangegeven richting de Tweede Kamer¹¹¹ is het kabinet van mening dat het deactiveren van de algemene ontsnappingsclausule (GEC) los staat van de herziening van het SGP. De Afdeling adviseert voorts de samenhang tussen het Nederlandse en het Europese begrotingsbeleid transparant weer te geven en de Nederlandse inzet in het Europese debat over een eventuele herziening van het SGP vooral tijdig te formuleren. De beleidsmatige overwegingen van de Afdeling bij hervorming van het SGP geeft het demissionaire kabinet mee aan het volgende kabinet. In december 2020 is een brede bespiegeling ten aanzien van het SGP naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd, waarin mogelijke onderwerpen van discussie zijn besproken en de voor- en nadelen hiervan zijn geschetst.¹¹²

Ten aanzien van de toetsing aan de nationale begrotingsregels concludeert de Afdeling dat tijdens de coronapandemie is afgeweken van de reguliere budgettaire kaders en begrotingsankers. Het kabinet heeft de extra uitgaven in verband met de coronapandemie buiten het reguliere plafond gehouden. Dit betekent dat er niet bezuinigd hoefde te worden, maar dat extra uitgaven hebben geleid tot een verslechtering van het EMU-saldo en een verhoging van de EMU-schuld. Het kabinet heeft aangegeven dat dit van tijdelijke aard is. Ook heeft het kabinet afgesproken terughoudend te zijn met nieuw beleid vanwege de demissionaire status, maar vanwege de grote uitdagingen op het gebied van klimaat, wonen en veiligheid doet het kabinet al wel een aantal gerichte investeringen. Zoals de Afdeling ook al opmerkt en het belang van benadrukt naar aanleiding van het afwijken van de nationale begrotingsregels, geeft het kabinet in de Miljoenennota aan te willen terugkeren naar het reguliere begrotingsbeleid met een hoofdbesluitvormingsmoment en budgettaire ankers. Het kabinet onderstreept daarbij het advies om terug te keren naar een hoofdbesluitvormingsmoment met integrale afweging om zo de transparantie en stabiliteit van het begrotingsbeleid te bevorderen. Een nieuw te vormen kabinet zal voor 2022 en de volgende jaren de budgettaire kaders moeten vaststellen. Daarnaast onderschrijft het kabinet het advies voor een nieuw kabinet om brede welvaart verder te integreren in het begrotingsproces en ook mee te wegen bij de formulering van begrotingsankers.

¹¹⁰ Europese Commissie (2020). Communication from the Commission - Economic governance review. COM (2020) 55 final.

¹¹¹ Zie [geannoteerde agenda ten behoeve van de Eurogroep en Ecofinraad](#): Kamersstukken II 2020/2021, 21501-07, nr. 1765.

¹¹² [Brede bespiegeling Stabiteit s- en Groeipact \(SGP\)](#)

De Afdeling wijst ook op de onzekerheden en risico's van uitstaande garanties. In totaal zijn er tijdens de coronacrisis voor circa 50 miljard euro aan additionele garanties verstrekt. De Afdeling wijst terecht op het kritisch monitoren van de uitstaande garanties, en waar nodig het parlement nader te informeren, en deze af te bouwen indien de economische situatie dit toestaat. Garanties zijn in de ogen van het kabinet een waardevol crisisinstrument en dragen bij aan het economische herstel door onzekerheden te beperken. Tegelijkertijd is het kabinet het met de Afdeling eens dat garanties een potentieel risico vormen voor de begroting en daarom kritisch dienen te worden gemonitord. Twee keer per jaar (met de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk) geeft het kabinet een overzicht van de uitstaande risicoregelingen van het Rijk. Om de risico's voor de overheidsfinanciën te beheersen en de afweging tussen verschillende beleidsinstrumenten te bevorderen, hanteert het kabinet een 'nee-tenzij'-beleid ten aanzien van risicoregelingen. Tevens geeft het kabinet aan in de Miljoenennota dat door consequente toepassing van dit beleid in combinatie met de tijdelijkheid van de coronagaranties, het garantieniveau naar verwachting in de komende jaren weer zal afbouwen naar een vergelijkbaar niveau van voor de crisis.

Daarnaast verwijst de Afdeling naar adviezen die zij geeft in het Miljoenennota advies op het gebied van de Comptabiliteitswet. De Afdeling geeft daarbij aan dat de vindbaarheid van de onderbouwing van beleid vooraf in een CW3.1-toelichting is verbeterd, maar dat volgens de Algemene Rekenkamer de kwaliteit van de onderbouwing daarentegen te vaak onvoldoende blijft.¹¹³ De Afdeling geeft daarnaast in overweging om tot een Tweede Operatieve Comptabel Bestel te komen om de financiële infrastructuur toekomstbestendig te maken. In het Nader Rapport zal worden gereageerd op deze overweging en adviezen.

Voorts besteedt de Afdeling aandacht aan het overschot op de Nederlandse lopende rekening. Het overschot is volgens de Afdeling hoog in internationaal perspectief. De Afdeling adviseert om in samenspraak met de Europese Commissie scherper te analyseren welk deel van het overschot kan worden geclassificeerd als onevenwichtigheid. In de kabinetsreactie bij dit Nader rapport zal tevens worden gereageerd op dit advies.

In de overtuiging dat de Afdeling als onafhankelijke begrotingsautoriteit het parlement voorziet van een deskundig oordeel bij de begroting spreek ik namens het kabinet mijn welgemeende dank uit richting de Afdeling voor de voortvarende samenwerking.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

¹¹³ Algemene Rekenkamer (april 2021). *Inzicht in Kwantiteit: Operatie Geslaagd?*

De Afdeling heeft in de reactie van de regering geen aanleiding gezien om haar beoordeling aan te passen. In de Voorjaarsrapportage 2022 zal de Afdeling ingaan op de implementatie van de toezeggingen.

De vice-president van de Raad van State,