

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Koning

Directie Begrotingszaken

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

Datum 14 september 2021
Betreft Nader rapport over de ontwerp-Miljoenennota 2022

Bij Kabinetsmissive van 13 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 de ontwerp-Miljoenennota 2022 en Najaarsrapportage in het kader van onafhankelijk begrotingstoezicht.

Het kabinet is de Raad van State dankbaar voor het Raadadvies over de begroting voor 2022. De adviezen van de Afdeling advisering (verder: de Afdeling) worden hieronder nader besproken en van een kabinetsreactie voorzien.

Inleiding

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

De Miljoenennota staat dit jaar in het teken van herstel na een zware economische krimp als gevolg van de coronapandemie. Dit herstel komt onder meer door het aanpassingsvermogen van de Nederlanders, de overheidssteun en de vaccinatiecampagne. De groeiprognoses van het CPB voor 2022 stemmen positief. Tegelijkertijd geeft de Afdeling terecht aan dat de economische situatie door grote (internationale) onzekerheden blijft omgeven.

Gelukkig stonden de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën er in de jaren voor de coronacrisis goed voor. Hierdoor ontstond een buffer om een schok op te vangen. Naar verwachting heeft het kabinet volgend jaar voor bijna 80 miljard euro aan noodsteun verleend aan burgers en ondernemers. Dit heeft er voor gezorgd dat de werkloosheid tijdens de coronacrisis nauwelijks is gestegen en de economie nu weer snel herstelt. Het CPB verwacht ook dat de werkloosheid laag zal blijven in 2022. Het aantal faillissementen is zelfs gedaald.

Tegelijkertijd zeggen deze prognoses lang niet alles over de individuele omstandigheden van mensen. Daarnaast heeft de pandemie des te scherper laten zien welke uitdagingen er voor de toekomst liggen. Gezien de demissionaire status van het kabinet bevat de Miljoenennota geen grote beleidswijzigingen, maar doet het kabinet op het terrein van veiligheid, de woningmarkt en klimaat wel al gerichte investeringen. Het verder aanpakken van deze opgaven, en van uitdagingen op het vlak van onderwijs, toeslagen en de zorg, vraagt om verdere keuzes in de toekomst.

De Afdeling bespreekt onder meer de volgende thema's: handreikingen ten aanzien van het budgetrecht, begrotingsinformatie en artikel 3.1 CW, begrotingsbeleid, het overschot op de lopende rekening, de lastenkant van de begroting, onzekerheden bij de ramingen, de uitdagingen voor de toekomst en de kwaliteit van uitgaven. Hieronder worden deze thema's met de analyse en aanbevelingen van de Afdeling nader besproken.

Begrotingsbeleid

De Afdeling adviseert om op vaste momenten integrale afwegingen te maken in de vorm van een hoofdbesluitvormingsmoment, om de transparantie en stabiliteit van het begrotingsbeleid te bevorderen. Tijdens de coronacrisis was hiervan afgeweken om de economische en medische gevolgen van de pandemie zo goed mogelijk op te vangen. Aan de uitgavenkant heeft de regering er toen voor gekozen om de extra coronagerelateerde uitgaven buiten het reguliere uitgavenplafond te plaatsen.

Zoals de Afdeling ook aangeeft, onderschrijft het demissionaire kabinet in de Miljoenennota 2022 het belang van begrotingsregels en een terugkeer naar het reguliere begrotingsbeleid met de bekende uitgavenplafonds en het inkomstenkader. Dit is van groot belang voor het borgen van integrale besluitvorming. Het zorgt ervoor dat de baten en kosten van uiteenlopende voorstellen tegen elkaar worden afgewogen en draagt daarmee bij aan beter beleid. Een nieuw te vormen kabinet zal voor 2022 en de volgende jaren de budgettaire kaders moeten vaststellen. Het kabinet wijst er in dit verband op dat de begrotingsruimte niet onbegrensd is en de stijgende zorgkosten volgens het CPB tot een houdbaarheidstekort leiden. Voorts vragen ander maatschappelijke uitdagingen rondom onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt, veiligheid en klimaat volgens het kabinet om verdere keuzes binnen budgettaire kaders, in lijn met het advies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte.

De Afdeling heeft in haar advies over de Miljoenennota 2019 het perspectief van brede welvaart centraal gesteld.¹ In de Miljoenennota 2022 wordt volgens de Afdeling 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 begrotingsbeleid aspecten van brede welvaart mee te wegen. In het verlengde hiervan adviseert de Afdeling om dit aspect onderdeel te laten zijn van een eventuele Tweede Operatie Comptabel bestel. Hieronder wordt nader op dit aspect ingegaan.

Handreikingen ten aanzien van het budgetrecht

De Afdeling besteedt uitgebreid aandacht aan het budgetrecht van het parlement. De Afdeling constateert dat er stappen zijn gezet ter verbetering van de

¹ Kamerstukken II, 2018/19, 35000, nr. 4.

transparantie en informatiepositie, maar dat dit naar haar oordeel nog niet altijd voldoende is. Om dit te versterken geeft de Afdeling drie handreikingen, die hieronder per punt worden besproken.

1. Versterken van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën ('begrotingsspelregels')

De Afdeling geeft aan 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. In dat verband wijst de Afdeling op de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). Daarbij geeft de Afdeling aan dat de Wet mogelijk te weinig ruimte geeft om het budgetrecht uit te oefenen op het terrein van de sociale zekerheid, de zorg en de fiscaliteit en dat dit mogelijk kan worden verbeterd. Ook stelt de Afdeling de vraag of de Wet mogelijkheden biedt voor het versterken van het budgetrecht op deze terreinen.

De discussie ten aanzien van het budgetrecht bij de bijzondere terreinen van de sociale zekerheid, de zorg en de fiscaliteit is al langer onderwerp van gesprek met de Kamers. In 2013 is er met de Kamer in dezen het volgende antwoord gedeeld: *"Bij de premiegefinancierde uitgaven (zowel zorg als sociale zekerheid) is er geen formeel budgetrecht van de Kamer. De betrokkenheid van de Kamer bij de premiegefinancierde uitgaven is anders georganiseerd. Het cruciale verschil met de begrotingsgefinancierde uitgaven is dat het merendeel van de premiegefinancierde uitgaven een verzekeringskarakter kent en dat deze uitgaven daarmee niet zijn gebudgetteerd op regeling-niveau. Deze uitgaven worden primair beheerst door de vormgeving van de betreffende regelingen en zijn daarmee tussentijds minder makkelijk bij te sturen op het niveau van de individuele regeling. Dit geldt ook voor een aantal begrotingsgefinancierde uitgaven op het gebied van de sociale zekerheid, zoals de Wajong en kinderopvangtoeslag. Wanneer de Kamer de uitkeringslasten van deze regelingen wil beïnvloeden, kan dit alleen via wetswijziging waarin de aanspraken (hoogte of duur van uitkering) wordt aangepast. Hierop heeft de Kamer als medewetgever direct invloed. Meer concreet gaat het hierbij bijvoorbeeld om de hoogte en duur van uitkeringen (bijvoorbeeld de WW) en de samenstelling van het verzekerde pakket en de hoogte van het eigen risico bij de Zorgverzekeringswet. Via deze wetgeving heeft de Kamer invloed op de omvang van de premiegefinancierde uitgaven en deze invloed wordt aangemerkt als materieel budgetrecht."*²

De conclusie van het antwoord is dan vervolgens dat er toen geen aanleiding werd gevonden om de wet te wijzigen, dat overigens ook nog eens vergaande gevolgen zou kunnen hebben voor de vormgeving van bestaande verschillende regelingen.

Een vergelijkbare redenering wordt herhaald in 2017:

*"De premiegefinancierde uitgaven vallen niet onder het budgetrecht. Dit betekent echter niet dat het parlement geen bevoegdheden heeft over deze uitgaven. Als materiële wetgever heeft het parlement zeggenschap over de aard en de hoogte van de uitgaven in de premiesectoren of de hoogte van premiemiddelen. Het parlement kan de premiegefinancierde uitgaven aanpassen door de onderliggende wet- of regelgeving te wijzigen. Bijvoorbeeld de hoogte en duur van de WW-uitkering of de hoogte van het eigen risico en de samenstelling van het basispakket Zvw en Wlz. Het parlement stelt zo de uitgangspunten vast voor de premiegefinancierde uitgaven en bepaalt zo in belangrijke mate het uitgavenniveau van de zorg en sociale zekerheid."*³

² Kamerstukken II 2013/2014, 33670, nr.3.

³ Kamerstukken II 2016/2017, 34426, nr.31.

Het kabinet acht de bovenstaande analyse en conclusies nog steeds van toepassing.

Eenzelfde redenering geldt ten aanzien van het budgetrecht op het gebied van de fiscale besluitvorming en de bijbehorende zorgpremiesystematiek. Wel erkent het demissionaire kabinet hier dat de huidige zorgpremiesystematiek aan de lastenkant complex is. Dit is ook een van de conclusies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte. De Studiegroep geeft een aantal duidelijke aanbevelingen om deze systematiek duidelijker te maken. Het demissionaire kabinet geeft deze aanbevelingen mee ter overweging aan een volgend kabinet. Overigens waren de zorgpremies dit jaar geen onderdeel van de lastenbesluitvorming vanwege het feit dat de huidige systematiek in het kader was ingesteld op de periode 2018-2021.

2. Comptabiliteitswet 3.1 en Operatie Comptabel bestel ('begrotingsstelsel')

In het verlengde hiervan bespreekt de Afdeling de naleving van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW 3.1). De Afdeling geeft aan dat het kabinet verschillende stappen heeft gezet om de toelichtingen beter vindbaar te maken. Zo is er een pilot uitgevoerd voor het verhogen van de vindbaarheid van CW 3.1 door het toevoegen van een toelichting op CW3.1 in een aparte bijlage bij Kamerbrieven.⁴ Deze toelichting is ook onderdeel van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Bij het volledig doorlopen van de stappen van het IAK 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.

De Afdeling geeft voorts 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.⁵ De Afdeling geeft daarom in overweging om tot een Tweede Operatie Comptabel Bestel te komen om de financiële infrastructuur toekomstbestendig te maken.

Het kabinet is erkentelijk dat de Afdeling beschrijft dat er stappen zijn gezet in het transparant presenteren van de begroting en de naleving van CW 3.1. Wel concludeert de Afdeling dat de kwaliteit van de onderbouwing van beleid te vaak onvoldoende is en het gebruik door Kamerleden beperkt is. Het kabinet deelt het belang van het budgetrecht van de Kamer en van het belang van onderbouwing en voorgenomen evaluatie van voorstellen aan het parlement conform CW 3.1 en ziet dit als essentieel voor de uitoefening van de controlerende taak en het budgetrecht van het parlement. Tijdens de coronacrisis was het niet altijd mogelijk om volledig conform de uitgangspunten van CW 3.1. te handelen. Sinds het aannemen van de Motie Sneller zijn er al belangrijke stappen gezet ten aanzien van CW artikel 3.1. Het kabinet werkt verder aan het benadrukken van het belang van dit artikel en het vooraf doordenken van de vereiste onderbouwing. Om de vindbaarheid van de onderbouwing voor het parlement te vergroten, liep tussen juni 2020 tot het verkiezingsreces begin 2021 een rijksbrede pilot. Uit onderzoeken naar deze pilot bleek dat de bijlage de naleving door vakdepartementen heeft bevorderd. Tegelijkertijd werd de bijlage door Kamerleden vaak (nog) niet gevonden en gebruikt. De Minister van Financiën is

⁴ Vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, Kamerstukken 2020/21 31865, nr. 184

⁵ Algemene Rekenkamer (april 2021). *Inzicht in Kwaliteit: Operatie Geslaagd?*

voornemens op korte termijn de Tweede Kamer per brief te informeren over de te nemen vervolgstappen naar aanleiding van de pilotresultaten.

De Afdeling adviseert voorts in overweging te nemen een Tweede Operatie Comptabel Bestel op te starten om zo de financiële infrastructuur toekomstbestendig te maken en de Comptabiliteitswet bij de tijd te brengen. Het kabinet geeft hierop aan dat momenteel de evaluatie van de Comptabiliteitswet 2016 wordt voorbereid. De insteek van die evaluatie is of de gewenste modernisering van de CW in 2016 is gerealiseerd en welke verbeteringen nog mogelijk zijn. Over de opzet van de evaluatie zal de Kamer eind dit jaar worden geïnformeerd. Daarnaast zal het Kabinet, zoals de Afdeling ook stelt in haar advies, naar aanleiding van het Verantwoordingsdebat, het wetgevingsoverleg jaarverslag Financiën en het commissiedebat begroten en verantwoorden de Kamer op korte termijn informeren over de aangenomen moties en toezeggingen die vooral betrekking hadden op het financieel beheer. Hierin gaat het kabinet ook in op de inrichting van het controlebestel en de dilemma's rondom invulling van het budgetrecht ten tijde van de coronacrisis.

Daarnaast werkt het kabinet ook op andere gebieden aan de inrichting van het financieel bestel. Departementen krijgen bijvoorbeeld via de Rijksacademie trainingen en opleidingen aangeboden om het financieel beheer te versterken. Ook wordt in het eerste kwartaal van 2022 de evaluatie van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid (AVRo) afgerond. In deze evaluatie wordt op basis van de informatiebehoefte van de verschillende gebruikers (o.a. Parlement, departementen, overige gebruikers) gezien op welke wijze de oordeels- en besluitvorming het beste kan worden ondersteund. Specifiek wordt hierbij gekeken naar het gebruik van aanvullende baten-lasten-informatie, mede op basis van investeringspilots die zijn uitgevoerd bij de ministeries van Defensie en Infrastructuur en Waterstaat.

De Afdeling geeft daarnaast onder andere de vraag mee of niet-financiële indicatoren, zoals brede welvaart en ESG-informatie (environmental, social and governance), geïncorporeerd kunnen worden in het begrotings- en verslagleggingstelsel. Met betrekking tot brede welvaart onderschrijft het kabinet het advies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte. Om effectiever te kunnen sturen op de doelen van het kabinet en op brede welvaart, adviseert de Studiegroep om langetermijn doelen duidelijk te maken en te verankeren in het regeerakkoord. Tijdens de jaarlijkse besluitvorming zou moeten worden getoetst of beschikking van middelen noodzakelijk is om deze doelen dichterbij te brengen. In de Miljoenennota kan het kabinet hierover jaarlijks rapporteren. Op deze manier kijken we naar de Monitor Brede Welvaart op dezelfde manier als naar de Rijksbegroting, namelijk als integraal verdelingsvraagstuk. Voor andere niet-financiële indicatoren is het rapport 'Inzicht in publiek geld' (deel 2) van de Algemene Rekenkamer en de kabinetsreactie daarop relevant. In het kader van het rapport is gekeken naar de begrotingssystematiek *Verantwoord begroten*. Een belangrijk aspect van *Verantwoord begroten* is dat de begroting primair een financieel document is. Hierdoor zijn de begrotingen dunner en duidelijker geworden. Het kabinet werkt er tegelijkertijd aan om de informatiefunctie te versterken. Een belangrijke pijler daarvoor is dat de website rijksfinancien.nl continu verder wordt ontwikkeld. Op dit platform worden informatiestromen geordend en beter toegankelijk gemaakt. Via deze weg wordt momenteel additionele informatie op de begrotingen gedeeld, zoals informatie over beleidsevaluaties en relevante cijfers per artikelniveau. Op dit moment bevat de

site vanuit de begrotingen van [IenW](#), [EZK](#) en [LNV](#) al links naar de Monitor Brede Welvaart.

3. Proces besluitvorming voorjaar ('begrotingsproces')

De Afdeling merkt op dat voor de uitgavenkant van de begroting geldt dat de voorjaarsbesluitvorming niet synchroon loopt met het Europees Semester. Daarbij adviseert de Afdeling om dit beter op elkaar te laten aansluiten. Concreet doet de Afdeling als voorstel om de Miljoenennota voortaan in het voorjaar in te dienen. In de 15^e Studiegroep Begrotingsruimte is er ook aandacht geweest voor de samenloop van de besluitvorming en het Europees Semester.⁶ De Studiegroep gaf aan te hebben onderzocht of aan ander tijdstip van besluitvorming kan leiden tot een betere aansluiting tussen het nationale begrotingsproces en het Europees Semester. De Studiegroep concludeerde: *'De Europese Commissie brengt half mei aanbevelingen uit aan de lidstaten. Om deze aanbevelingen te kunnen gebruiken in het nationale begrotingsproces, zou de voorjaarsbesluitvorming eind mei of juni moeten plaatsvinden. In dat geval is er echter geen ruimte meer om de Voorjaarsnota af te ronden en te bespreken in het parlement voor het zomerreces. Om dat wel te kunnen doen zou een knip in besluitvorming tussen lopende en volgende jaar nodig zijn. Dat is ongewenst. De conclusie luidt daarom dat het besluitvormingsmoment voor de uitgavenkant het beste onveranderd kan blijven.'* Het kabinet ziet momenteel geen aanleiding om van dit advies af te wijken. De overwegingen van de Afdeling en van de 15^e Studiegroep over het besluitvormingsproces geeft het demissionaire kabinet mee aan een volgend kabinet.

Begrotingsinformatie

De Afdeling geeft aan dat transparantie van de begroting van groot belang is voor een gefundeerd oordeelsvorming van het parlement over het overheidsbeleid. De Afdeling noemt daarbij de ramingen van het CPB, de Miljoenennota en de ontwerp-begrotingen van het kabinet om te voorzien in deze behoefte. Voorts reflecteert de Afdeling hierop en noemt een aantal aandachtspunten.

Naast de verderop besproken aanbevelingen over het inzichtelijk maken van de lastenontwikkeling, wordt het belang van het inzichtelijk maken van de steunmaatregelen als gevolg van de coronacrisis genoemd. De Afdeling constateert dat het kabinet de coronamaatregelen zowel in de Voorjaarsnota 2021 als in de Miljoenennota 2022 inzichtelijk heeft uitgesplitst. Wel wordt opgemerkt dat voor bepaalde coronagerelateerde uitgaven, die buiten de plafonds vallen, beter inzichtelijk dient te worden gemaakt welke rol zij spelen bij de bestrijding van de coronacrisis. Het kabinet voelt zich door deze opmerking gesterkt om deze informatie zo goed mogelijk verder te ontsluiten. Naast de uitgebreide tabel van de coronagerelateerde uitgaven in de Miljoenennota 2022 zal bij de publicatie ook de website Rijksfinancien.nl worden bijgewerkt. Op deze site zal per regeling per begrotingsartikel staan welk bedrag er per jaar voor is gereserveerd. Het onderliggende doel per regeling kan vervolgens verschillen. Zo zijn de coronagerelateerde uitgaven voor het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport vooral gegaan naar de medische bestrijding van corona, terwijl er anderzijds middelen beschikbaar zijn gesteld voor generieke en specifieke regelingen om de economische schok zo goed mogelijk op te vangen. Het kabinet zal zich blijven inspannen om inzichtelijk te maken welke coronagerelateerde uitgaven zijn gedaan en met welk doel.

⁶ Zie [Van saldosturing naar stabilisatie. Vijftiende rapport Studiegroep begrotingsruimte.](#)

De Afdeling geeft aan dat het ten behoeve van transparantie voorts relevant is om in te gaan op de samenstelling van de verplichtingen in verband met belastinguitstel en de verwachting van het kabinet omtrent het nakomen van deze verplichtingen, vanwege mogelijke effecten voor de overheidsfinanciën. De Afdeling merkt op dat de voorliggende Miljoenennota hieraan tegemoet komt door verschillende tabellen in de bijlagen op te nemen waarin een uitsplitsing wordt gemaakt voor indirecte en directe belastingen.

Overschot lopende rekening

De Afdeling wijst tot slot op het langjarig aanhoudende en relatief grote overschot op de lopende rekening (spaaroverschot). 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. Het kabinet ziet ook dat het overschot op de lopende rekening relatief hoog is en al lange tijd bestaat. Daar is Nederland ook op gewezen door instellingen als de Europese Commissie en het IMF. Om beter begrip te krijgen over dit spaaroverschot is er in de economische literatuur al decennia onderzoek gedaan. Ook is het ministerie van Financiën al jaren in gesprek over het spaaroverschot met deze internationale instellingen, onder andere in het kader van het Europees Semester en de Artikel-IV-missies. Er is hierover ook contact met nationale instellingen als het CPB en DNB. Het werk van al deze instellingen heeft de afgelopen periode tot nieuwe inzichten geleid over de aard van het spaaroverschot. Het kabinet zal hier in een Kamerbrief een overzicht van bieden, en eveneens reflecteren op deze inzichten.

Lasten

De Afdeling wijst erop dat de beleidsmatige mutaties in de collectieve lasten transparanter zijn weergegeven. De Afdeling geeft daarbij voorts aan dat de toevoeging van een uitsplitsing van de sectorale lastenmutaties van toegevoegde waarde kan zijn. Het demissionaire kabinet vindt het positief om te vernemen dat de vernieuwde definitie van de beleidsmatige lastenontwikkeling in de ogen van de Afdeling transparanter is weergegeven. Daarnaast geeft het demissionaire kabinet ter overweging mee aan een volgend kabinet om te verkennen of een uitsplitsing naar sector (milieu, inkomen en arbeid, winst en vermogen, overig) van toegevoegde waarde kan zijn.

De Afdeling adviseert om bij de lastenmutaties niet alleen te kijken naar de mutaties in miljarden euro's, maar ook als percentage van het bbp. Het demissionaire kabinet heeft tegenwoordig, om te zorgen voor meer transparantie en duidelijkheid, samen met het Centraal Planbureau (CPB) een gezamenlijk definitie van de beleidsmatige lastenontwikkeling. Deze definitie geeft de jaarlijkse beleidsmatige lastenmutatie weer in miljarden euro's en sluit het beste aan bij de ervaren lastenontwikkeling voor burgers en bedrijven. Deze definitie leent zich echter minder voor een weergave als percentage van het bbp. Wel geeft het demissionaire kabinet ter overweging mee aan een volgend kabinet om in de Miljoenennota de totale belastingontvangsten als percentage bbp te presenteren, een definitie die meer is gericht op lange termijn-ontwikkelingen.

Onzekerheden en risico's

De Afdeling geeft aan dat de Nederlandse overheidsfinanciën er ondanks de coronacrisis relatief goed voorstaan. Tegelijkertijd noemt de Afdeling verschillende onzekerheden en risico's, zowel nationaal als internationaal. De Afdeling wijst erop dat de risico's van nieuwe ervaringen van het coronavirus op

de economie moeilijk zijn in te schatten. Volgens de Afdeling zijn daarnaast rentestijgingen niet uit te sluiten, met gevolgen voor de overheidsfinanciën. Het kabinet deelt deze analyse en heeft mede vanwege deze onzekerheden ook een gevoeligheidsanalyse van het CPB opgenomen. Het CPB zal hierover op Prinsjesdag een achtergronddocument publiceren. Uit deze CPB-analyse blijkt ook dat de economische situatie, en daarmee de begroting en uiteindelijk ook de staatsschuld, in de komende jaren omgeven is met onzekerheden. Zo blijkt dat de kans circa 30 procent is dat de staatsschuld rond de 45 en 60 procent bbp zal uitvallen en 90 procent kans dat dit ongeveer tussen de 30 of 80 procent bbp zal zijn in 2025; ruim 25 procentpunt anders dan het huidige basispad. Hiermee onderschrijft het kabinet het belang van het erkennen en inzichtelijk maken van onzekerheden en risico's. Daarnaast heeft het CPB tevens in beeld gebracht dat de staatsschuld verder zal stijgen als de zorguitgaven meer stijgen dan nu verwacht wordt. Een stijging van 1% kan al leiden tot een hogere staatsschuld van 70 procentpunt bbp.

Kwaliteit van uitgaven meenemen in budgettaire besluitvorming

De Afdeling wijst – evenals in het advies over de Miljoenennota van vorig jaar – 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. Deze aanbeveling blijft onverminderd actueel. Zeker ook gezien de geschetste uitdagingen waar het kabinet demissionaire ook aandacht aan besteedt in de Miljoenennota 2022. 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. Het demissionaire kabinet sluit zich aan bij deze opmerking en vindt de zojuist genoemde instrumenten die toezien op de kwaliteit van uitgaven van groot belang. Het demissionaire kabinet adviseert dan ook het volgende kabinet om hier goed gebruik van te maken.

Uitdagingen voor de toekomst

De Afdeling juicht toe dat het kabinet 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 tegengegaan. 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. Het kabinet onderschrijft deze constatering en besteedt in de tekst en figuren 3.5.1 en 3.5.2 in de Miljoenennota 2022 ook aandacht aan deze uitdaging voor de arbeidsmarkt.

Slotformaliteiten

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2022 op dinsdag 21 september 2021 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,

W.B. Hoekstra