

Aprilrapportage 2022.

A. BEOORDELING

1. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met het onafhankelijk begrotingstoezicht op de naleving van de (Europese) begrotingsregels, bedoeld in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en artikel 5 van Verordening (EU) 473/2013 en zoals opgenomen in artikel 2, achtste lid van de Wet houdbare overheidsfinanciën. Het is de taak van de onafhankelijke begrotingstoezichthouder om een beoordeling op te stellen over de vraag of wordt voldaan aan de (Europese) begrotingsregels. 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 is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de (Europese) begrotingsregels.

De Afdeling stelt in 2022 drie rapportages op, namelijk in april, juni en september.¹ Daarin geeft zij een beoordeling over de voorziene budgettaire ontwikkelingen en de voornemens zoals deze door de regering zijn vastgesteld in respectievelijk het Stabiliteitsprogramma, de Voorjaarsnota en de Miljoenennota.

In het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling heeft de Afdeling voor de rapportage in april kennis kunnen nemen van een conceptversie van het Stabiliteitsprogramma. Op basis daarvan heeft de Afdeling een conceptbeoordeling opgesteld, die in een hoor-en-wederhoor-procedure is besproken met de regering. 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.

Deze rapportage kent de volgende opzet:

- A. BEOORDELING
 - A.1. Inleiding
 - A.2. Samenvattende conclusie en advies
- B. ANALYSE
 - B.1. Relevante context
 - B.2. Toets aan de Europese begrotingsregels
 - B.3. Toets aan de nationale begrotingsregels
 - B.4. Aandachtspunten bij de uitgavenkaders
 - B.5. Aandachtspunten bij het lastenkader

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

B.6. Nakoming van door de regering eerder gedane toezeggingen
 C. REACTIE VAN DE REGERING

2. Samenvattende conclusie en advies

De jaren 2020 en 2021 waren zowel maatschappelijk als begrotingstechnisch uitzonderlijk. Vanwege de Covid-19 crisis werd lidstaten binnen het Europees begrotingsbeleid, door middel van de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), maximale flexibiliteit geboden om af te kunnen wijken van de begrotingsdoelstellingen. Nationaal is voor de gevolgen van de pandemie afgeweken van de eigen begrotingsregels. Daarnaast was 2021 een verkiezings- en formatiejaar, waarmee nieuw beleid grotendeels op zich liet wachten.

Voor 2020 en 2021 ontbraken daarmee de facto ankers voor het begrotingsbeleid, zowel Europees als nationaal. De Afdeling heeft in eerdere adviezen gewezen op het belang van een transparante vaststelling van ankers voor het begrotingsbeleid vanuit democratisch perspectief.² Het formuleren van ankers zorgt ervoor dat keuzes en mogelijke hervormingen integraal worden afgewogen op basis van politiek gekozen criteria.

Binnen het Europees begrotingsbeleid is voor 2022 de algemene ontsnappingsclausule nog van toepassing. Vanwege de gevolgen van de oorlog in Oekraïne is nog onzeker of de ontsnappingsclausule in 2023 zal worden gedeactiveerd. De begrotingsaanbevelingen van de Europese Commissie (de *fiscal guidance*) voor 2023 zijn, net als in 2021 en 2022, geformuleerd in kwalitatieve termen. Daarmee wordt opnieuw ruimte binnen de huidige begrotingsnormen geboden. De uitkomst van de evaluatie van het SGP, die mogelijk zal leiden tot veranderingen in de begrotingsnormen, het begrotingsproces en de handhaving, is op zijn vroegst medio 2022 bekend. Daarna zal implementatie nog enige tijd vergen.

Bij toetsing aan de *Europese begrotingsregels* – zoals deze formeel nog gelden, onverlet de ontsnappingsclausule en *fiscal guidance* – concludeert de Afdeling het volgende. De Nederlandse begroting voldoet zowel in 2021 (*ex-post*), in 2022 (*in year*) als in 2023 (*ex-ante*) wel aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP, maar niet aan de normen uit de preventieve arm. De overschrijdingen in de preventieve arm van het SGP blijven voor 2021 en 2022 zonder gevolgen, mits de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar is. Voor 2023 moet rekening worden gehouden met deactivering van de algemene ontsnappingsclausule van het SGP.

Nationaal heeft het (nieuwe) kabinet begrotingsbeleid vastgesteld voor de jaren 2022-2025. Ordentelijke besluitvorming staat aan de basis van de principes van dit begrotingsbeleid. Volledige uitwerking van het kabinetsbeleid wordt echter pas bij de Voorjaarsnota gepresenteerd, en de toetsing van het begrotingsbeleid in budgettaire kaders door het CPB vervolgens (pas) bij de MEV-raming, die verschijnt met de Miljoenennota. Momenteel is sprake van grote macro-economische onzekerheden door

² Ontwerp-Miljoenennota 2021 en Septemberrapportage OBT, Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 3, W06.20.0288/III en Voorjaarsrapportage 2021, Kamerstukken II 2020/21, 21501-07, nr. 1750, W06.21.0089.

in het bijzonder de oorlog in Oekraïne, met extra maatregelen aan de uitgaven- en lastenkant als gevolg. Door dekking van aanvullende koopkrachtmaatregelen door meevallers aan de uitgavenkant worden de eigen begrotingsregels getreden. Tevens zijn sinds de start van het kabinet meerdere tegenvallers geïdentificeerd, waarvan nog onduidelijk is hoe deze zullen worden gedekt.

Al met al is zowel Europees als nationaal nog geen sprake van een terugkeer naar ordentelijk begrotingsbeleid met duidelijke normen en ankers. Tegen deze achtergrond geeft de Afdeling de volgende adviezen:

- I. Het SGP heeft als wezenlijke doel de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. De Afdeling stelt vast dat de stelling van het kabinet in het Stabiliteitsprogramma dat *“de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar is”*, onvoldoende gemotiveerd is. De Afdeling adviseert deze stelling te motiveren, door aan te geven hoe de regering omgaat met het verschil tussen de middellange termijn doelstelling voor Nederland uit hoofde van het SGP voor het structureel saldo (maximaal -0,5% bbb in 2022 en -0,75% bbb in 2023) en het geraamde structurele saldo voor 2022 en 2023 van respectievelijk -3% en -2,8% bbb.
- II. De (toelichting op) de samenhang tussen het financieel en het sociaal-economisch kabinetsbeleid is zowel in het Coalitieakkoord als in het Stabiliteitsprogramma beperkt. Benut de eerste Miljoenennota van dit kabinet, komende Prinsjesdag, voor een samenhangende, diepgaandere analyse en beleidsbeschrijving, mede vanuit het perspectief van brede welvaart. Samenhang tussen het bij de Europese Commissie in te dienen Stabiliteitsprogramma, het Hervormingsprogramma en het *Recovery and Resilience Plan* dient onderdeel van deze analyse te zijn.
- III. Juist in onzekere tijden is het van belang om als overheid voorspelbaar en zeker begrotingsbeleid te voeren aan de hand van de gestelde basisprincipes voor het begrotingsbeleid. Keer daarom terug naar een ordentelijk begrotingsproces met begrotingskaders voor de uitgaven en lasten. Dit is essentieel voor de integrale besluitvorming en dwingt daarmee tot het maken van democratische afwegingen binnen het begrotingsbeleid.

De Afdeling kijkt positief naar de recent aangekondigde voornemens om een meerjarige Voorjaarsnota met (meer) integrale besluitvorming over de uitgaven- en lastenkant te presenteren en om zo ook een tijdiger parlementaire betrokkenheid bij het begrotingsproces te bewerkstelligen. Dat doet vervolgens ook een beroep op de Tweede Kamer zelf om daar daadwerkelijk invulling aan te geven.

Tot slot constateert de Afdeling vooruitgang in de transparante weergave van begrotingsrelevante onderwerpen.

B. ANALYSE

1. Relevante context

Advies: Houd in komende Voorjaarsnota rekening met grotere macro-economische onzekerheden en licht toe hoe het kabinet om zal gaan met eventuele ongunstige

(economische) ontwikkelingen in relatie tot de door dit kabinet gehanteerde begrotingsregels.

1.1 Macro-economische onzekerheden

Het CPB stelt in het Centraal Economisch Plan (CEP) van maart 2022 dat de onzekerheid als gevolg van de oorlog in Oekraïne de economische raming domineert.³ Reeds voor aanvang van de oorlog in Oekraïne was er sprake van stijgende energieprijzen en toenemende inflatie. In het herstel van de Covid-19 crisis kan het aanbod van goederen de sterk stijgende vraag niet altijd bijbenen, met als gevolg opwaartse druk op prijzen en problemen in de logistieke ketens. Voor Nederland is het belangrijkste economische gevolg van de oorlog in Oekraïne momenteel een (nog) hogere energieprijs en daarmee een (nog) hogere inflatie. De Nederlandse economie is, mede vanwege de grote voedsel- en grondstoffensector, relatief gevoelig voor de prijs van gas, en juist die prijs is sterk gestegen. De huidige inflatie in Nederland behoort daarmee tot de hoogste van Europa. Het CPB gaat in zijn basisraming uit van een geleidelijke daling van de energieprijzen, uitgaande van de huidige termijncontracten.

In het CEP is ook een scenario met een langdurig hogere energieprijs opgenomen. In het verdiepingsdocument bij het CEP heeft het CPB een aanvullend scenario opgenomen, waarbij wordt uitgegaan van een somberder scenario waarin de energie- en grondstofprijzen verder oplopen en andere economische (vertrouwens)effecten optreden. Daarbij stelt het CPB dat ook andere, zowel gunstigere als minder gunstige, scenario's denkbaar zijn. Met andere woorden: de onzekerheden zijn groot.

³ Centraal Planbureau (2022). Centraal Economisch Plan 2022. CPB raming, maart 2022.

Tabel 1: kerngegevens macro-economische ontwikkelingen

(mutaties in % per jaar, tenzij anders vermeld)	Basisraming			Scenario	
	2021	2022	2023	2022	2023
Nederland					
Bruto binnenlands product	4,8	3,6	1,7	1,9	0,0
Consumptie huishoudens (volume)	3,5	4,7	1,5	3,5	-2,0
Investerings bedrijven (excl. woningen, volume)	4,7	3,1	3,3	-1,2	0,6
Relevant wereldhandelsvolume goederen en diensten	7,5	6,6	4,9	2,5	2,8
Uitvoer van goederen en diensten	6,9	4,9	4,3	0,9	2,6
Invoer van goederen en diensten	5,2	5,5	5,5	1,7	3,3
Nationale consumentenprijsindex (cpi)	2,7	5,2	2,4	7,9	3,9
Cao-loon marktsector	2,1	2,7	3,5	2,7	3,0
Koopkracht; statisch; mediaan alle huishoudens	0,1	-2,7	1,9	-5,1	0,6
Werkloze beroepsbevolking (niveau)	4,2	4,0	4,3	4,1	4,8
EMU-saldo (niveau in % bbp)	-2,5*	-2,5	-2,3	-3,1	-3,5

* Het EMU-saldo voor 2021 is aangepast op basis van realisatiecijfers over 2021 van het CBS, die zijn verschenen na het CEP.

Bron: CPB (*Verdieping Centraal Economisch Plan 2022, tabel 4.1*)

De onzekerheden met betrekking tot Covid-19 nemen af. Het CPB gaat bovendien niet langer uit van permanente macro-economische schade door Covid-19.⁴ Dit betekent dat het CPB verwacht dat de economie weer op het structurele groeipad van vóór de coronapandemie terechtkomt. Voor de ontwikkeling van de economische groei in de komende jaren blijft het verloop van de pandemie relevant, maar het belang ervan neemt wel af.

Wel bestaan er onzekerheden met betrekking tot de beleidsrente van de Europese Centrale Bank (ECB). Het monetair beleid in de VS verkraapt reeds als reactie op de oplopende inflatie. De ECB lijkt de deur open te hebben gezet voor afbouw van de kwantitatieve verruiming en een renteverhoging aan het einde van 2022. Te vroeg of juist te laat ingrijpen door de ECB kan leiden tot schokken op de financiële markten en tot schade voor de reële economie en de overheidsfinanciën. Omdat de economische ontwikkelingen momenteel met grote onzekerheden zijn omgeven, is de timing van het juiste moment voor een eventuele renteverhoging extra ingewikkeld.

Al met al is er momenteel sprake van zeer grote economische onzekerheden met mogelijk grote gevolgen voor de overheidsfinanciën. In het Stabiliteitsprogramma 2022 worden de verschillende scenario's van het CPB beschreven. Er wordt echter niet ingegaan op mogelijke gevolgen van eventueel minder gunstige scenario's, die door het CPB ook niet worden uitgesloten.

De Afdeling acht het van belang in de Voorjaarsnota rekening te houden met deze onzekerheden en adviseert om bij de Voorjaarsnota toe te lichten hoe de regering om zal gaan met eventuele ongunstige (economische) ontwikkelingen in relatie tot de door de regering gehanteerde begrotingsregels.

⁴ Mogelijke (structurele) effecten op brede welvaart zijn niet inbegrepen.

1.2 *Budgettaire beeld is niet volledig*

Het kabinet maakt zijn Stabiliteitsprogramma op basis van de CEP-raming van het CPB. Zoals toegelicht (zie paragraaf hiervoor) is het CEP dit keer omgeven met buitengewone onzekerheid vanwege de gevolgen van de oorlog in Oekraïne. Dit maakt ook het budgettaire beeld voor 2022 en 2023 onzeker. Daarnaast heeft de regering nog niet alle beleidsvoornemens uit het Coalitieakkoord voldoende uitgewerkt, waardoor de budgettaire en economische effecten van de uiteindelijke uitwerking van de voornemens kunnen afwijken van de huidige raming.

Bovendien is in het CEP niet alle recente besluitvorming verwerkt. Zo zijn de recent aangekondigde aanvullende koopkrachtmaatregelen en de onlangs aangekondigde verlaging van de schenkingsvrijstelling eigen woning per 2023 niet in de raming verwerkt. Over de gevolgen van het arrest van de Hoge Raad inzake de vermogensrendementsheffing heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden, waardoor de gevolgen voor de raming onduidelijk zijn en daarom slechts zeer beperkt zijn meegenomen. Tot slot is nog geen rekening gehouden met mogelijk hogere uitgaven aan de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, een eventuele extra verhoging van de uitgaven aan defensie, een koppeling van de stijging van het minimumloon aan de AOW, of eventuele hogere gasbaten.

Na publicatie van het CEP heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) nieuwe realisatiecijfers voor de overheidsfinanciën over 2021 gepubliceerd.⁵ Deze realisatiecijfers wijken af van de gepresenteerde cijfers voor 2021 in de CEP-raming. De cijfers van het CBS kennen echter alleen een update voor de EMU-schuld en het EMU-saldo; een update voor de andere voor de begrotingstoetsing relevante indicatoren ontbreken (zoals het structurele EMU-saldo en de uitgavenregel), omdat het CBS hier geen reeksen van produceert.

Ook bevat de CEP-raming geen plafondtoetsen van de uitgavenkaders en een toetsing van het inkomstenkader van de begroting. Pas bij de Voorjaarsnota zal het kabinet de uitgavenplafonds en het inkomstenkader formeel vaststellen. Bij de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB, die verschijnt met Prinsjesdag, zullen plafondtoetsen van de uitgavenkaders en een toetsing van het inkomstenkader worden gepubliceerd, op basis van de nieuwe begrotingsregels. In de Voorjaarsnota zal de verdere uitwerking van het Coalitieakkoord worden gepubliceerd, die het CPB mee zal nemen in de MEV-raming.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). Overheidstekort over 2021 gedaald naar 2,5 procent bbp. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/12/overheidstekort-over-2021-gedaald-naar-2-5-procent-bbp>.

1.3 *Veranderingen in het nationale begrotingsproces en de rapportagecyclus*

In het advies bij de Miljoenennota 2022 heeft de Afdeling handreikingen gedaan aan het parlement om de uitoefening van het budgetrecht te versterken.⁶ De Afdeling heeft onder meer voorgesteld om de Miljoenennota voortaan in het voorjaar in te dienen, zodat het Nederlandse begrotingsproces beter in de pas loopt met het Europees Semester en de Kamers tijdiger “aan de bal” komen.

Sinds 1994 kent de Nederlandse begrotingscyclus het door toenmalig Minister van Financiën 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 volgende jaar. Met het aantreden van huidig kabinet wordt, op advies van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte, op dit moment ook over de hoofdlijnen van de lastenkant van de begroting besloten, om de integraliteit van de besluitvorming verder te bevorderen. Daarmee krijgt het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar nog meer gewicht.

Voorheen is het hoofdbesluitvormingsmoment als een intern kabinetsberaad beschouwd. Het parlement kreeg daarmee pas op Prinsjesdag inzicht in de budgettaire besluitvorming. Naar aanleiding van het Miljoenennota-advies van de Afdeling heeft het kabinet door middel van een brief aan de Tweede Kamer verschillende varianten voorgelegd voor het veranderen van het begrotingsproces, met als doel (1) het parlement meer tijd te bieden voor de behandeling van de begroting en het Belastingplan, (2) meer inhoudelijke samenhang in de begroting te verkrijgen en (3) een betere aansluiting op het Europees Semester te bewerkstelligen.⁷

Het kabinet heeft in de Kamerbrief een voorkeursvariant benoemd, namelijk het instellen van een meerjarige Voorjaarsnota. Deze variant kent één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar voor zowel de uitgaven- als de lastenkant over het volgende jaar (t+1) en de jaren daarna, in plaats van besluitvorming over enkel het lopende jaar. Het kabinet is daarbij voornemens in het voorjaar een brief te versturen met daarin de fiscale voornemens voor het pakket Belastingplan en de planning voor andere fiscale wetgeving. Een meerjarige Voorjaarsnota zorgt voor eerdere betrokkenheid van het parlement bij de budgettaire besluitvorming over zowel de uitgaven- als de lastenkant.

De Afdeling kijkt positief naar de ontwikkelingen om de parlementaire betrokkenheid bij het begrotingsproces te versterken. Veranderingen in het begrotingsproces hebben ook gevolgen voor de rapportages van de Afdeling in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht. Voor 2022 is bekend dat het kabinet een meerjarige Voorjaarsnota zal publiceren.⁸ Daarom zal de Afdeling in juni 2022, mede omdat het Stabiliteitsprogramma (groten-)deels beleidsarm is en gebaseerd op deels achterhaalde macro-economische uitgangspunten, een extra rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht opstellen. Voor de jaren na 2022 zal de

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35925 nr.3

⁷ Kamerstukken II 2021/22, Kamerbrief Begrotingsproces, april 2022.

⁸ Voorheen bevatte de Voorjaarsnota een overzicht van de stand van zaken van het lopende begrotingsjaar.

Afdeling haar rapportagecyclus opnieuw bezien, afhankelijk van de uiteindelijke inrichting van de begrotingscyclus (met name in het voorjaar).

1.4 Samenhang tussen het Europees Semester en het nationale begrotingsproces
Het Europees Semester en het nationale begrotingsproces lopen in het voorjaar niet geheel met elkaar in de pas. Zo dienen het Stabiliteits- en Hervormingsprogramma uiterlijk op 30 april te worden ingediend bij de Europese Commissie⁹, terwijl op dit moment de besluitvorming voor het volgende begrotingsjaar nog niet is afgerond. Het Stabiliteitsprogramma dient de belangrijkste budgettaire en economische ontwikkelingen te bevatten en dient tevens als nationaal begrotingsplan voor de middellange termijn (minimaal t+3).

Omdat het Stabiliteitsprogramma tot op heden niet de budgettaire besluitvorming voor het volgende jaar bevat, is het document doorgaans beleidsmatig beperkt. Dat is thans zeker het geval nu het budgettaire beeld nog niet volledig is (zie paragraaf B1.2). Ook is de relatie van het Stabiliteitsprogramma met de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie en met het in te dienen Hervormingsprogramma beperkt. Indien die (vierjaarlijkse) start van het meerjarige nationale begrotingsproces beleidsrijk(er) wordt vertaald naar het Stabiliteitsprogramma en de samenhang met het Hervormingsprogramma wordt versterkt, is verdere kwalitatieve verbetering van de Nederlandse inbreng in het Europees Semester mogelijk.

Overigens voert het Nederlandse kabinet een trendmatig begrotingsbeleid met meerjarige uitgavenkaders en een meerjarig inkomstenkader (zie ook paragraaf B3.1). Daarmee geldt de start van een nieuw kabinet als startperiode voor een nieuwe meerjarenbegroting.

2. Toets aan de Europese begrotingsregels

Adviezen:

- *Motiveer de stelling in het Stabiliteitsprogramma dat de middellange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar is door aan te geven hoe het kabinet omgaat met het verschil tussen de middellange termijndoelstelling van een maximaal structureel tekort van 0,5% bbp in 2022 en 0,75% bbp in 2023 en het geraamde structurele tekort van circa 3% bbp in beide jaren.*
- *Vergroot de inhoudelijke samenhang tussen de budgettaire besluitvorming, inclusief investeringen en fondsen, het Stabiliteitsprogramma, het Hervormingsprogramma en de Recovery and Resilience Facility.*
- *Geef in de eerste Miljoenennota van dit kabinet een samenhangende beschouwing van het sociaal-economisch en financieel beleid.*

2.1 *De Europese begrotingsregels voor 2021, 2022 en 2023*

In de voorjaarsrapportage beoordeelt de Afdeling of de overheidsfinanciën in het afgelopen jaar (*ex-post*), in het lopende jaar (*in year*) en in het komende jaar (*ex-ante*) voldoen aan de Europese begrotingsregels.

⁹ Voor 2022 mag Nederland het Hervormingsprogramma en het nog in te dienen *Recovery and Resilience Plan* met elkaar integreren, waarmee het later dan april 2022 wordt ingediend.

De Europese Commissie heeft in maart 2020 de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) van toepassing verklaard, waardoor het begrotingseffect van maatregelen die zijn genomen als reactie op de Covid-19 pandemie buiten beschouwing worden gelaten in de beoordeling van de naleving van het SGP. Daarnaast heeft de Europese Commissie de algemene ontsnappingsclausule van het SGP geactiveerd, waarmee lidstaten maximale flexibiliteit wordt geboden binnen het SGP om een extra begrotingsinspanning te kunnen leveren.¹⁰

Nederland bevond zich voor de start van de Covid-19 crisis in de preventieve arm van het SGP.¹¹ Voor lidstaten in de preventieve arm betekent de algemene ontsnappingsclausule dat lidstaten mogen afwijken van het pad richting de middellangetermijn doelstelling voor het structureel saldo (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het SGP niet. 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).¹² Als onderdeel van het lentepakket 2021 uit 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.¹³ Op basis hiervan heeft de Commissie in het najaar van 2021 gecommuniceerd dat de algemene ontsnappingsclausule ook in 2022 van toepassing zal zijn en hoogstwaarschijnlijk in 2023 zal worden gedeactiveerd. Naar aanleiding van de onzekere economische situatie voortkomend uit de oorlog in Oekraïne is deactivering van de clausule in 2023 met meer onzekerheid omgeven. De Commissie zal het moment van deactivering in het voorjaar van 2022 opnieuw bezien.¹⁴

¹⁰ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, COM (2020) 123 final.

¹¹ Het SGP bestaat uit de correctieve en preventieve arm. De vereisten van de correctieve arm zijn een tekortnorm van maximaal 3% bbp en een schuldnorm van maximaal 60% bbp. Bij overschrijding van de schuldnorm dient de schuld jaarlijks met minstens 1/20^e deel af te nemen (schuldafbouwpad). De vereisten van de preventieve arm van het SGP bestaan uit de middellange termijn doelstelling (MTO), ook wel bekend als het structureel saldo, en de uitgavenregel. Deze vereisten dienen ervoor te zorgen dat lidstaten anticyclisch begrotingsbeleid voeren en bevatten een veiligheidsmarge ten opzichte van de 3%-tekortnorm. Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten. Op het moment dat lidstaten niet voldoen aan de regels binnen de preventieve arm, is het uitgangspunt dat lidstaten in de correctieve arm terecht komen. Zowel in de correctieve als preventieve arm bestaan meerdere uitzonderingen op de vereisten, ook wel flexibiliteiten genoemd. Zie voor een overzicht blz. 7 en 8 van bijlage III van de Voorlichting van de Afdeling over de mogelijkheden om het Stabiliteits- en Groeipact te hervormen (W06.22.0005/III/Vo), Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 146.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ European Commissie (2022). Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023. COM(2022) 85 final.

In 2021 zijn geen nieuwe buitensporigtekortprocedures geopend, vanwege de uitzonderlijke onzekerheid met betrekking tot de macro-economische en budgettaire impact van de Covid-19 crisis. Ook zal de Europese Commissie in het voorjaar van 2022 niet voorstellen om nieuwe procedures te openen, vanwege de nog bestaande onzekerheid rondom Covid-19 en de huidige onzekerheden als gevolg van de oorlog in Oekraïne. In het najaar van 2022 zal de Europese Commissie deze beslissing opnieuw bezien.¹⁵

In 2021 voerden lidstaten expansief begrotingsbeleid, om zo de economie tijdens de Covid-19 crisis zoveel mogelijk te ondersteunen. De Europese Commissie heeft lidstaten met een lage schuld aanbevolen om ook in 2022 ondersteunend begrotingsbeleid te blijven voeren. Nederland is aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, in 2022 begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op houdbare overheidsfinanciën op de middellange termijn. Tegelijkertijd dienen (duurzame en groeibevorderende) overheidsinvesteringen te worden gedaan en structurele budgettaire hervormingen te worden doorgevoerd, onder meer op het terrein van gezondheidszorg en sociale bescherming.¹⁶

De begrotingsaanbevelingen voor 2023 (de zo genoemde *fiscal guidance* van de Europese Commissie), die dienen als richtsnoer voor lidstaten in de voorbereiding voor de Stabiliteitsprogramma's van lidstaten, zijn net als in 2021 en 2022, geformuleerd in kwalitatieve termen.¹⁷ De Commissie stuurt in de *fiscal guidance* aan op grotendeels (gemiddeld genomen voor de gehele Eurozone) neutraal te voeren begrotingsbeleid in 2023, d.w.z. niet schuldverhogend (expansief) en genomen niet schuldverlagend (consoliderend). Lidstaten met een hoge schuldlast, dat wil zeggen (beduidend) hoger dan 60% bbb, wordt aanbevolen om een prudent schuldreductiepad in te stellen. Tegelijkertijd dienen nationaal gefinancierde publieke investeringen gestimuleerd en beschermd te worden. Daarbij dienen de Stabiliteitsprogramma's aan te geven hoe lidstaten geleidelijk hun staatsschulden afbouwen en hoe aan duurzame groei wordt gewerkt door hervormingen en investeringen. De begrotingsaanbevelingen per lidstaat volgen bij de presentatie van het voorjaarspakket van de Europese Commissie in mei 2022.

Box Recovery and Resilience Facility

De Europese Commissie benadrukt in haar begrotingsaanbevelingen voor lidstaten ook steevast de rol van de *Recovery and Resilience Facility* (RRF). De RRF is onderdeel van het Europese herstellfonds Next Generation EU, dat met een omvang van € 800 miljard als doel heeft 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.¹⁸ De RRF bestaat uit leningen (€ 385,8 miljard) en subsidies (€ 338 miljard).

¹⁵ European Commissie (2022). Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023. COM(2022) 85 final.

¹⁶ 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.

¹⁷ European Commissie (2022). Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023. COM(2022) 85 final.

¹⁸ 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

Nederland maakt alleen aanspraak op subsidies uit de RRF. De toewijzing van de RRF-subsidies gebeurt op basis van een berekening waarin de bevolkingsomvang, het bbp per hoofd van de bevolking, de gemiddelde werkloosheid en het verlies in reëel bbp over 2020 en 2021 wordt meegenomen. Medio 2022 wordt de definitieve verdeling over lidstaten vastgesteld. Nederland ontvangt naar verwachting € 4,7 miljard subsidie uit de RRF van de Europese Commissie (EC). Hiervoor moet Nederland een Recovery and Resilience Plan (RRP) indienen bij de Europese Commissie.

Nederland heeft als enige lidstaat nog geen RRP ingediend. Een eerste conceptplan is onlangs naar de Tweede Kamer verzonden.¹⁹ Het RRP dient zowel investeringen als hervormingen te bevatten die bijdragen aan het herstel in de lidstaat en dienen een langdurige bijdragen te leveren aan digitale en groene transitie. Minimaal 37% van de nationale enveloppe dient te worden besteed aan de groene transitie, minimaal 20% aan de digitale transitie. Ook dient het plan effectief bij te dragen aan uitdagingen geïdentificeerd in de landspecifieke aanbevelingen (CSR's) in 2019 en 2020. Investeringen en hervormingen waartoe na 1 februari 2020 een besluit is genomen, komen in aanmerking.

Toekomst van het Stabiliteits- en Groeipact

Voor de jaren na 2023 is de uitkomst van de evaluatie van het SGP, het Europees Semester en de Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) relevant. De vijfjaarlijkse evaluatie is in 2020 opgeschort vanwege de Covid-19 crisis. Inmiddels heeft de Europese Commissie de evaluatie ter hand genomen met de intentie om in de zomer van 2022 met een mededeling over mogelijke aanpassingen van het SGP te komen.²⁰ Mogelijk leiden de gevolgen van de oorlog in Oekraïne tot aanpassingen in het tijdpad.

In de *fiscal guidance* voor 2023 noemt de Commissie een aantal aanknopingspunten voor een toekomstig *fiscal framework*.²¹ Het uitgangspunt is schuldhoudbaarheid en het stimuleren van duurzame groei door investeringen en hervormingen. Daarbij stelt de Commissie dat het huidige *framework* afhankelijk is van niet-observeerbare variabelen en veel flexibele bepalingen kent, wat het *framework* complex en minder transparant maakt. Dit pleit voor simpelere begrotingsregels op basis van één *operational rule*, zoals de uitgavenregel. Ook noemt de Commissie meer focus op de middellangetermijn veelbelovend (hier zijn de Nederlandse meerjarige uitgaven- en inkomstenkaders een voorbeeld van). Daarnaast dient te worden bezien welke lessen kunnen worden getrokken uit de opzet, de *governance* en de uitvoering van de RRF. De focus dient te liggen op het vergroten van het eigenaarschap van lidstaten, wederzijds vertrouwen, handhaving, de wisselwerking tussen economie en begrotingsbeleid en de Europese en nationale dimensie. Het Europees Semester dient het *framework* te blijven voor toezicht op en de coördinatie van economisch en arbeidsmarktbeleid in de EU.²²

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1827.

²⁰ Zie voor de verschillende hervormingsopties en het juridisch kader ook de Voorlichting van de Afdeling over de mogelijkheden om het Stabiliteits- en Groeipact te hervormen (W06.22.0005/III/Vo), Kamerstukken 2021/22, 35925, nr. 146.

²¹ European Commissie (2022). Communication from the Commission to the Council: Fiscal policy guidance for 2023. COM(2022) 85 final.

²² Zie ook de Voorlichting van de Afdeling over de mogelijkheden om het Stabiliteits- en Groeipact te hervormen (W06.22.0005/III/Vo, Kamerstukken 2021/22, 35925, nr. 146) en Network of EUIFs (2021). EU Fiscal and Economic Governance Review: A Contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions.

De richtlijnen voor de begrotingstoetsing in 2020-2023 zijn dus grotendeels kwalitatief geformuleerd, vanwege de uitzonderlijke gebeurtenissen door de Covid-19 crisis en de oorlog in Oekraïne. De reguliere procedures van het SGP zijn echter niet opgeschort, waarmee het van belang blijft om de ontwikkeling van de overheidsfinanciën te blijven toetsen. Ook is nog niet beslist over mogelijke hervormingen in het *framework*. Tegelijkertijd is duidelijk dat er blijvende aandacht zal zijn voor schuldhoudbaarheid, investeringen en hervormingen en het vergroten van het eigenaarschap van lidstaten. Te meer omdat het SGP, als onderdeel van de EMU, als wezenlijk doel heeft de houdbaarheid van overheidsfinanciën, ook op de langere termijn, te waarborgen. Economische groei van en convergentie in de eurozone is het andere wezenlijke doel. In de begrotingstoetsing zal de Afdeling hier dan ook extra aandacht aan besteden.

2.2 Toetsing voor de jaren 2021, 2022 en 2023

Voor 2021 heeft het CBS op 25 maart 2022, na verschijning van het CEP, nieuwe realisatiecijfers voor de overheidsfinanciën voor 2021 gepubliceerd.²³ Deze realisatiecijfers zijn voorlopig en wijken af van de gepresenteerde cijfers voor 2021 in de CEP-raming. Zo blijkt het EMU-saldo in 2021 uit te komen op -2,5% bbp en de EMU-schuld op 52,1% bbp. Zowel het begrotingstekort als de staatsschuld zijn daarmee lager dan geraamd. De oorzaken liggen in een sterkere groei van de inkomsten dan eerder verwacht. Daarnaast komen de overheidsuitgaven lager uit dan eerder geraamd. Een update voor de andere voor de begrotingstoetsing relevante indicatoren, zoals het structureel saldo en de uitgavenregel, ontbreken.

Met een begrotingstekort van 2,5% bbp en een overheidsschuld van 52,1% bbp voldoet de Nederlandse begroting aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP van respectievelijk een tekort van maximaal 3% bbp en een schuld van maximaal 60% bbp.

Het structureel saldo in 2021 wijkt op basis van de uitkomsten van de CEP-raming (zie tabel 2) significant af van de Nederlandse middellangetermijndoelstelling (MTO) van -0,5% bbp. Ook voldoet Nederland niet aan de uitgavenregel op basis van de CEP-raming.²⁴ Daarmee voldoet de Nederlandse begroting niet aan de normen uit de preventieve arm van het SGP. Daarbij is van belang dat de gevolgen van de nieuwe realisatiecijfers van het CBS voor de normen uit de preventieve arm nog niet volledig bekend zijn. Bij de begrotingstoetsing in het najaar van 2022 zal een beter beeld over 2021 bestaan.

²³ Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). Overheidstekort over 2021 gedaald naar 2,5 procent bbp. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/12/overheidstekort-over-2021-gedaald-naar-2-5-procent-bbp>.

²⁴ De uitgavenregel in het kader van de MTO komt in beeld als niet wordt voldaan aan het aanpassingstraject richting de MTO. Deze regel dient ervoor te zorgen dat door een lidstaat richting de MTO wordt bewogen.

Tabel 2: Gegevens voor de Europese begrotingsregels 2021-2023

	2021	2022	2023
	<i>ex-post</i>	<i>in year</i>	<i>ex-ante</i>
Regel t.a.v. ontwikkeling van het structureel saldo (% bbp)			
EMU-saldo feitelijk	-4,4	-2,5	-2,3
w.v. conjuncturele component	-0,7	0,5	0,6
w.v. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,0	0,0	0,0
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-3,8	-3,0	-2,8
Middellangetermijndoelstelling structureel EMU-saldo	-0,5	-0,5	-0,75
Uitgavenregel			
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (reële mutatie in %)*	5,7	-2,4	-0,1
Max. toegestane groei gecorr. netto-overheidsuitgaven**	-2,9	-4,7	-4,3
Schuld criterium (% BBP)			
EMU-schuld	55,1	53,8	53,1

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

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

Bron: CPB (Verdieping Centraal Economisch Plan 2022, tabel 2.7)

Voor 2022 (*in year*) en 2023 (*ex-ante*) voldoet de Nederlandse begroting eveneens aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP (zie tabel 2). De Nederlandse begroting voldoet vooralsnog in 2022 en 2023 niet aan de normen uit de preventieve arm van het SGP. Het structureel saldo is in 2022 naar verwachting -3,0% bbp, waarmee het tekort 2,5%-punt groter is dan de middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo van -0,5%. Voor 2023 wordt een structureel saldo van -2,8% bbp geraamd, waarmee het tekort 2,05% groter is dan de middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo van -0,5% in 2023.²⁵ Aan de uitgavenregel, die eisen stelt aan de maximaal toegestane groei van de overheidsuitgaven, wordt naar verwachting zowel in 2022 als 2023 niet voldaan.

Voor 2021 en 2022 is de algemene ontsnappingsclausule van het SGP actief en is de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen van toepassing verklaard. De overschrijdingen in de preventieve arm van het SGP blijven daarmee voor 2021 en 2022 zonder gevolgen. Normaliter dienen lidstaten, indien ze de MTO niet hebben bereikt, in een pad van 0,5% bbp naar de MTO toe te groeien. Vanwege de algemene ontsnappingsclausule is het toegestaan af te wijken van het pad richting de MTO, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt.²⁶ Vanwege de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen mag het

²⁵ Het kabinet kiest vanaf 2023 voor een MTO van maximaal -0,75% bbp, op basis van de actuele richtlijnen van de Europese Commissie. Tot 2023 jaar geldt voor Nederland een MTO van -0,5% bbp.

²⁶ Artikel 5, eerste lid, artikel 6, derde lid, artikel 9, eerste lid en artikel 10, derde lid van Verordening 1466/97.

begrotingseffect van maatregelen die zijn genomen als reactie op de Covid-19 pandemie buiten beschouwing worden gelaten in de beoordeling van naleving van het SGP. Het kabinet bericht hier echter niet apart over in de begrotingsstukken en het Stabiliteitsprogramma.

Voor 2023 moet rekening worden gehouden met deactivering van de algemene ontsnappingsclausule van het SGP. Op dit moment zullen de nationale begrotingen worden getoetst aan de hand van de kwalitatieve begrotingsaanbevelingen voor 2023 (zie ook paragraaf 2.1).

Tabel 3: Samenvattend overzicht uitkomst toetsing aan de Europese begrotingsregels

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

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

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

(b) Zolang het structureel begrotingssaldo voldoet aan de middellangetermijndoelstelling kan een toets aan de uitgavenregel in het kader van de MTO²⁷ buiten beschouwing blijven.

Zoals het kabinet aangeeft in het Stabiliteitsprogramma is de ontwikkeling van zowel de overheidsschuld als het overheidstekort voor zowel 2022 als 2023 onzeker en kunnen ramingen en realisaties sterk van elkaar verschillen. Daarmee blijft het van belang de (houdbaarheid van de) overheidsfinanciën te monitoren (zie paragraaf B2.3), maar ook de principes van het nationaal begrotingsbeleid niet uit het oog te verliezen (zie hoofdstuk B3).

2.3 Houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn

Zoals gesteld, is de ontwikkeling van de overheidsfinanciën onzeker. Daarmee is het des te relevanter om als kabinet duidelijk te communiceren over het uitgangspunt voor de begroting op de middellange termijn. Dit verschaft op korte termijn rust en duidelijkheid over het te voeren begrotingsbeleid en kan voorkomen dat problemen worden doorgeschoven naar de toekomst. In de brief met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid van het kabinet heeft de Afdeling dan ook het volgende geadviseerd:²⁸ “Maak bij de Voorjaarsnota duidelijk op welk(e) anker(s) voor de

²⁷ VO 1466/97, artikel 5, eerste lid (derde alinea)

²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. C

middellangetermijn zal worden gestuurd en hoe sturing hierop zal worden vormgegeven. Verduidelijk tevens de begrotingsankers in het voorjaar met meerjarige saldo- en schuldramingen.”

Door te benoemen waarop wordt gestuurd en waarom de budgettaire situatie niet slechts de uitkomst is van beleid, wordt de budgettaire situatie onderdeel van de afwegingen voor beleid.

Box houdbare overheidsfinanciën

Het SGP heeft als wezenlijk doel de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Daarmee is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op (middel)lange termijn een zeer belangrijke factor in de begrotingstoetsing. Er bestaan echter meerdere wijzen waarop de houdbaarheid van overheidsfinanciën kan worden gezien.

In de regel wordt in Nederland het houdbaarheidssaldo, berekend door het CPB, als maatstaf voor de houdbaarheid van overheidsfinanciën gebruikt. Het CPB publiceert regelmatig een update van het houdbaarheidssaldo, dat iets zegt over de mate waarin in toekomst (richtjaar 2060) lastenverzwaringen nodig zullen zijn om de huidige collectieve arrangementen te kunnen blijven financieren. Het CPB benadert het houdbaarheidssaldo vanuit een intergenerationeel perspectief: overheidsfinanciën dienen financieel houdbaar te zijn én het corresponderende overheidsbeleid dient verschillende generaties gelijk te behandelen. In het saldo wordt geen rekening gehouden met mogelijke toekomstige baten, vanwege investeringen in bijvoorbeeld onderwijs en klimaat, die daarmee deels terechtkomen bij toekomstige generaties. Ook is het saldo afhankelijk van onder meer aannames over structurele vs. incidentele impulsen, de rente en de economische groei en zodoende met onzekerheid omgeven. Het houdbaarheidssaldo geeft echter een goede indicatie in hoeverre financiële lasten naar de toekomst worden geschoven.

Het CPB heeft in het CEP een doorkijk tot en met 2030 opgenomen, waarmee inzicht wordt geboden in de ontwikkeling van de economie en de overheidsfinanciën op de middellange termijn. Een dergelijke raming geeft meer inzicht in de nabije toekomst en spreekt daarmee mogelijk meer tot de verbeelding.

Ook de Europese Commissie raamt de houdbaarheid van de lidstaten die zij publiceert in de Debt Sustainability Monitor (DSM). De Commissie berekent de houdbaarheid op de middellange termijn aan de hand van een tweetal indicatoren. De eerste indicator geeft aan hoeveel budgettaire ruimte een lidstaat de komende vijf jaar nodig heeft om over vijftien jaar een staatsschuld onder de 60% bbp te hebben. De tweede indicator definieert houdbaarheid als de aanpassingen in de primaire balans die onmiddellijk moeten worden gemaakt om de schuld financieel houdbaar te maken. De tweede indicator is vergelijkbaar met het CPB-houdbaarheidssaldo, maar is niet gelijk: er kunnen technische verschillen zijn in de operationalisering.

Naast intergenerationele houdbaarheid wordt vaak aan het perspectief van financiële markten gedacht als wordt gesproken over houdbare overheidsfinanciën. Zorgen over de betaalbaarheid van overheidsschulden kunnen de rente voor overheden opstuwten, op het moment dat financiële markten hogere risicopremies verlangen voor staatsobligaties van bepaalde lidstaten. Daarmee kan de betaalbaarheid van schuld en de toegang tot de financiering van schuld voor landen in gevaar komen. Of financiële markten overheidsschulden houdbaar achten is niet alleen afhankelijk van de hoogte van de schuld zelf, maar ook van andere factoren waaronder monetair beleid en, relevant voor de EU, Europees begrotingsbeleid. Daarmee is geen harde grenswaarde te benoemen.

Kortom, de houdbaarheid van overheidsfinanciën is geen eenduidig begrip en daarmee niet gemakkelijk met een ja/nee vraag te beantwoorden. Wel geven de verschillende houdbaarheidsindicatoren een goed beeld van de overheidsfinanciën op lange termijn. Daarom is het van belang de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te blijven monitoren.

Omdat een groot deel van het beleid van het nieuwe kabinet aan het eind van de kabinetsperiode zal worden ingevoerd of daarna nog extra impulsen kent, heeft het Coalitieakkoord ook na 2025 nog effect. In een doorkijk naar 2030 schetst het CPB deze effecten in zijn CEP-raming. Onderliggend zorgt de vergrijzing van de beroepsbevolking ervoor dat de potentiële groei vertraagt, terwijl de overheidsuitgaven aan zorg en AOW-uitkeringen oplopen. Daarmee lopen de uitgaven van de overheid harder op dan de inkomsten, waardoor het tekort en de schuld richting 2030 toenemen. Het CPB verwacht dat het begrotingstekort oploopt van -2,9% bbp in 2025 tot -3,5% bbp in 2030. De schuld loopt naar verwachting op van 53,1% in 2025 tot 61,0% in 2030.

In de analyse van het Coalitieakkoord 2022-2025²⁹ raamde het CPB dat als gevolg van het coalitieakkoord de financiële lasten voor toekomstige generaties fors stijgen. Het houdbaarheidssaldo verslechtert met 2,7% bbp tot -4,3% bbp, wat betekent dat de structurele budgettaire impuls van het coalitieakkoord tot 2060 een omvang kent van 2,7% bbp. De staatsschuld komt met deze structurele impuls naar verwachting fors hoger uit dan 60% bbp.

De begrotingsnormen in de preventieve arm bieden inzicht in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn. De middellange termijn doelstelling (MTO) voor een lidstaat wordt telkens voor drie jaar vastgesteld in de vorm van een norm voor het structureel saldo. Het structureel saldo is het begrotingstekort geschoond voor conjuncturele invloeden, waardoor een structureel tekort een verslechtering van de overheidsfinanciën op middellange termijn impliceert. De uitgavenregel in het kader van de MTO, die in beeld komt als niet wordt voldaan aan het aanpassingstraject richting de MTO, dient ervoor te zorgen dat richting de MTO wordt bewogen. Doordat in de jaren 2021-2023 niet wordt voldaan aan zowel de MTO als de uitgavennorm, verslechtert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Afgaande op de cumulatie en omvang van zowel de uitkomsten van de toetsen aan de normen uit de preventieve arm van het SGP (afstand tot de MTO van ruim 2% bbp), als de ramingen van het CPB voor 2030 en 2060, als van de beschreven onzekerheden in de budgettaire besluitvorming voor 2023, als van de grote neerwaartse economische risico's (zie bijvoorbeeld het scenario in tabel 1 met een economische groei van 0% in 2023), stelt de Afdeling vast dat de stelling van het kabinet in het Stabiliteitsprogramma dat "*de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn niet in gevaar is*" onvoldoende gemotiveerd is.

De – te begrijpen – keuze van het kabinet om "*budgettaire ruimte te benutten voor investeringen in belangrijke maatschappelijke uitdagingen en versterking van de duurzame groei*", aldus het Stabiliteitsprogramma, doet daar op zichzelf niets aan af. Het is aan het kabinet om te onderbouwen welke risico's voor de middellange termijn

²⁹ Centraal Planbureau (2022). Analyse Coalitieakkoord 2022-2025. CPB Notitie, januari 2022.

zij aanvaardbaar acht en welke lasten vervolgens bewust (deels) aan de toekomst (volgende generaties) worden gelaten.

2.4 *Appreciatie van voorgestelde convergentie- en hervormingsplannen*

Het Nederlandse Hervormingsprogramma zal niet tegelijkertijd met het Stabiliteitsprogramma verschijnen, maar zal worden geïntegreerd met het nog in te dienen Nederlandse *Recovery and Resilience Plan*. In het Stabiliteitsprogramma noemt het kabinet de ambities uit het Coalitieakkoord met betrekking tot investeringen in klimaat, de woningmarkt en het onderwijs. Ook benoemt het kabinet dat in het Coalitieakkoord maatregelen zijn aangekondigd om de stijgende zorgkosten af te remmen. Het blijft echter bij het benoemen van wat al bekend is uit het Coalitieakkoord; de toelichting op de samenhang tussen het financiële en sociaaleconomische kabinetsbeleid mede in de inmiddels actuele, verslechterde internationale (economische dreigingen) en nationale (budgettaire tegenvallers) context is echter (te) beperkt, zo niet afwezig. Ook het Coalitieakkoord zelf bevat beperkt inzicht in de onderlinge samenhang tussen het financiële en sociaaleconomische beleid van het kabinet.

De Afdeling adviseert de regering om de samenhang tussen zijn budgettaire besluitvorming (Voorjaarsnota), en in het bijzonder de besluitvorming over investeringen en over de fondsen, en het bij de Europese Commissie in te dienen Nederlandse Stabiliteitsprogramma, het Hervormingsprogramma en het *Recovery and Resilience Plan* te inhoudelijk versterken en, ook voor het parlement, te verduidelijken.

Het past daarnaast in de Nederlandse traditie om het financiële en sociaal-economische beleid in nauwe samenhang met elkaar te bezien. In de Miljoenennota wordt traditioneel een visie op dit beleid uiteen gezet. Door de voorgestelde veranderingen in het begrotingsproces (zie paragraaf B1.3) zal eerder in het jaar worden beslist over de hoofdlijnen van de budgettaire besluitvorming voor het volgende jaar. De Afdeling adviseert om de ruimte die daarmee ontstaat voor het kabinet om komende Prinsjesdag, wanneer zijn eerste Miljoenennota zal verschijnen, te benutten voor een diepgaandere analyse over de samenhang tussen het financiële en sociaal-economische beleid, mede vanuit het perspectief van brede welvaart.

3. Toets aan de nationale begrotingsregels

Advies: Leg, mede in de context van de al bestaande budgettaire tegenvallers en onzekerheden, in de begrotingsregels eenduidiger uit wanneer exceptionele omstandigheden beleidsingrijpen verantwoorden buiten de afgesproken budgettaire kaders.

3.1 *De nationale begrotingsregels voor 2021, 2022 en 2023*

Sinds 1994 is door opeenvolgende kabinetten gekozen voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid. Het kabinet heeft in de Startnota bij het Regeerakkoord de begrotingsregels vastgelegd en bevestigd trendmatig begrotingsbeleid te zullen voeren.³⁰ Voor de uitgavenkant worden meerjarige uitgavenkaders (Rijksbegroting, Sociale Zekerheid, Zorg en het nieuwe kader Investerings) vastgesteld met elk een jaarlijks uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden. Voor de inkomstenkant

³⁰ Startnota Kabinet Rutte IV, Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 143.

geldt een inkomstenkader met automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo. In beginsel worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast.

Nieuw is de meevallerformule, die in werking treedt als de raming van het feitelijk EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van -1% bbp. Normaliter komen meevallers ten gunste van de staatsschuld. Hetzelfde geldt voor tegenvallers; doordat deze eveneens ten gunste van de staatsschuld komen, kunnen de automatische stabilisatoren, die kenmerkend zijn voor het trendmatig begrotingsbeleid, hun werk doen. Door de meevallerformule wordt 50% van de feitelijke langjarige ruimte boven het EMU-saldo van -1% bbp bestemd voor lastenverlichting en 50% voor schuldaflossing. Besluitvorming hierover vindt plaats in het voorjaar.

Waar het vorige kabinet ervoor koos de extra uitgaven in verband met de coronapandemie buiten het reguliere uitgavenplafond te houden, zodat niet bezuinigd hoefde te worden op andere uitgaven waarmee een verslechtering van het EMU-saldo en een verhoging van de EMU-schuld optrad,³¹ kiest dit kabinet er voor om per keer te bezien of eventuele nieuwe steunmaatregelen binnen of buiten het uitgavenplafond worden geplaatst. Reden is dat de bestrijding van de (economische) gevolgen van corona in een nieuwe fase is gekomen. Het uitgangspunt dat wordt gehanteerd is dat maatregelen onder het plafond vallen, tenzij er goede redenen zijn om hiervan af te wijken.

Het Nederlandse begrotingsbeleid is gestoeld op de volgende basisprincipes:

- 1) doelmatige allocatie van publieke middelen,
- 2) beheersing van de overheidsfinanciën en
- 3) bijdragen aan economische stabiliteit.

Deze doelen worden het beste bereikt door stabiliteit en rust in de politieke besluitvorming, door op vaste momenten integrale afwegingen tussen verschillende beleidsdoelstellingen te maken. Zo wordt ook ordentelijke politieke verantwoording door het kabinet aan het parlement bevorderd. De regering kiest daarom in het begrotingsproces voor één integraal hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over de hoofdlijnen van zowel de uitgaven- als lastenkant van de begroting. Op dat moment kunnen verschillende politieke wensen, problemen en mee- en tegenvallers integraal worden afgewogen.

3.2 *Toetsing voor de jaren 2021, 2022 en 2023*

Voor het jaar 2021 waren de nationale begrotingsregels van het vorige kabinet van kracht. Ook heeft de Covid-19 crisis een groot deel van het jaar 2021 beheerst. Zo zijn steunmaatregelen getroffen in aanvulling op de automatische stabilisatoren aan de inkomsten- en uitgavenkant. Om deze maatregelen te kunnen financieren is tijdelijk afgeweken van de Nederlandse begrotingsregels. Voor regulier beleid is vastgehouden aan de toen geldende begrotingsregels, om op die manier zoveel mogelijk rust en voorspelbaarheid in het begrotingsproces te houden.

³¹ Najaarsnota 2020, Kamerstukken 2019/20, 35650, nr. 1.

Vanaf 2022 gelden de nationale begrotingsregels van het nieuwe kabinet, die in paragraaf B3.1 zijn beschreven. Ordentelijke besluitvorming staat aan de basis van de basisprincipes van het begrotingsbeleid. Dit is vanuit democratisch oogpunt van belang, omdat dit tot het maken van noodzakelijke keuzes dwingt. Het formuleren van begrotingsbeleid zorgt ervoor dat keuzes en mogelijke hervormingen integraal worden afgewogen op basis van politiek gekozen criteria. Eén hoofdbesluitvormingsmoment voor zowel de uitgaven- als lastenkant van de begroting draagt hieraan bij.

Het kabinet opereert in een tijd waarin enerzijds financiële middelen ruim voorhanden zijn en anderzijds sprake is van grote maatschappelijke opgaven voor de toekomst die aanzienlijke investeringen en hervormingen vereisen. Daarnaast is op korte termijn sprake van grote onzekerheden door met name de oorlog in Oekraïne en de (nasleep van de) Covid-19 crisis.

Juist in onzekere tijden is het van belang om als overheid de rust te bewaren en voorspelbaar en zeker begrotingsbeleid te voeren aan de hand van de gestelde basisprincipes efficiënte allocatie, beheersing en macro-economische stabilisatie. Zo stelt het kabinet in de Startnota: *“Beheersing van de overheidsfinanciën betekent in de eerste plaats dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand heeft en zich aan de gemaakte (budgettaire) afspraken houdt.”*³²

Beheersing, maar ook stabilisatie, geschiedt door de afgesproken kaders te respecteren en alleen in het geval van exceptionele omstandigheden beleidsingrijpen buiten de reguliere begrotingsprocessen om en buiten de meerjarige kaders toe te staan. Daarmee dwingt het kabinet zichzelf om vast te houden aan de meerjarige visie die is neergelegd in het Coalitieakkoord, beslissingen over verschillende uitgaven en inkomsten integraal op één moment te wegen en om ad-hoc bijsturen te voorkomen. Indien een kabinet zich genoodzaakt ziet beleid aan te passen door relevante ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht dient sprake te zijn van herprioritering, voordat bestaande afspraken worden geschonden.

Het kabinet heeft een meevallerformule ingesteld, die ingezet kan worden als de raming van het EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van -1% bbp. Als zich dat voordoet, kan 50% van de ontstane ruimte boven het EMU-saldo van -1% bbp worden bestemd voor lastenverlichting en 50% voor schuldaflossing. Toepassing ervan is echter, gegeven een geraamd structureel saldo van -3,0% bbp in 2022 en -2,8% bbp in 2023, voorlopig niet in beeld. Daarnaast stelt het kabinet in de Startnota dat herbestemming van per saldo meevallende uitgaven voor nieuw beleid pas mag na integrale besluitvorming in de Ministerraad. Daarmee geeft het kabinet zichzelf ruimte om in afwijking van de begrotingsregels uitgavenmeevallers in te zetten voor structurele nieuwe uitgaven (beleid).

Sinds de start van het kabinet zijn meerdere tegenvallers aangekondigd en is besloten tot aanvullende koopkrachtmaatregelen. Het is nog onduidelijk hoe de tegenvallers zullen worden opgevangen. Wel is reeds aangekondigd dat de aanvullende koopkrachtmaatregelen worden gedekt door meevallers aan de uitgavenkant.³³ Daarmee worden de eigen begrotingsregels niet nageleefd. Het gevaar schuilt dat, in

³² Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 143.

³³ Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. S.

een tijd waarin we ons van crisis naar crisis lijken te bewegen, de budgettaire afspraken te gemakkelijk opzij worden gezet. Terwijl deze ons, juist in onzekere tijden, dwingen om afwegingen te maken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van maatregelen. In het bijzonder bij generieke compensatiemaatregelen kan daarover worden getwijfeld. Immers, de middelen voor dergelijke compensatiemaatregelen moeten ook worden opgebracht. De Afdeling acht het daarom van belang te motiveren wanneer exceptionele omstandigheden beleidsingrijpen verantwoorden buiten de afgesproken kaders.

4. Aandachtspunten bij de uitgavenkaders

Adviezen:

- *Verschaf uiterlijk bij Voorjaarsnota duidelijkheid over het tijdpad en de inrichting van zowel de afzonderlijke begrotingsfondsen als over de regels voor het deelplafond Investerings.*
- *Neem in de probleemanalyse in de agenderingsfase van de beleidsketen het perspectief van brede welvaart mee. Ook dienen al in deze fase mogelijke uitvoeringseffecten in kaart te worden gebracht.*
- *Ga uiterlijk bij Voorjaarsnota in op de invulling van de voornemens voor deze kabinetsperiode met betrekking tot het verbeteren van de financieringssystematiek voor medeoverheden.*
- *Blijf de uitstaande garanties kritisch monitoren en zie of en wanneer het noodzakelijk is af te wijken van bepaalde principes binnen het risicoregelingenbeleid.*

4.1 *Dreigende onderuitputting*

Het kabinet heeft omvangrijke investeringsambities en andere beleidsvoornemens. Cumulatief over 2022-2025 gaat het om extra uitgaven van €75 miljard. Onderuitputting en daarmee het later of niet realiseren van de ambities ligt echter op de loer. Zo zijn, zoals ook vermeld in paragraaf B1.2, nog niet alle voornemens voldoende concreet om op korte termijn tot uitgaven te kunnen leiden. Ook bestaat kans dat na verdere uitwerking de budgettaire omvang van de plannen gewijzigd moet worden. Een ander risico is dat, gezien het groot aantal intensiveringen en investeringen, het zeer uitdagend kan blijken om de plannen überhaupt volledig tot uitwerking te kunnen laten komen. Voor een deel van de beleidsvoornemens zijn van overheidszijde niet alleen beleidsmakers van departementen aan zet, maar ook meer uitvoerende diensten en medeoverheden, waar reeds knelpunten bestaan.

Ook in de markt is sprake van knelpunten, zowel op de arbeidsmarkt als in de aanvoer van goederen en materialen. Dit kan zorgen voor hogere prijzen voor personeel en materieel, maar ook voor het niet kunnen realiseren van bepaalde beleidsvoornemens omdat de juiste vakmensen en materialen niet voorhanden zijn. Tot slot kunnen de extra bestedingen en banen in de collectieve sector op den duur de economische activiteit in de marktsector verdringen, zoals het CPB verwacht.³⁴ Het CPB veronderstelt in de CEP-raming reeds onderuitputting voor de uitgaven aan onderwijs, defensie en het Nationaal Groeifonds. Deels leidt deze onderbesteding in latere jaren tot hogere uitgaven.

Onderuitputting duidt op problemen in één of meerdere fases in de beleidsketen, die begint bij beleidsvorming en eindigt bij de daadwerkelijke uitvoering. De Afdeling acht het van belang dat in de fase van beleidsvorming voldoende oog is voor mogelijke knelpunten in de gehele keten, dat deze in kaart worden gebracht en dat gegeven de geïdentificeerde knelpunten wordt gezien hoe beleidsvoornemens tot uitvoering kunnen worden gebracht. Juist urgente en grote transities dreigen anders niet te worden gerealiseerd of te worden vertraagd.

³⁴ Centraal Planbureau (2022). Verdieping Centraal Economisch Plan 2022. CPB raming, maart 2022.

4.2 *Begrotingsfondsen*

Een fors deel van de uitgaven van het kabinet wordt gedaan middels fondsen. Binnen het uitgavenkader is door het kabinet een extra deelplafond Investerings gecreëerd, waarmee het totale uitgavenplafond momenteel uit vier deelplafonds bestaat. Onder het deelplafond vallen de begrotingen van het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds, het Defensiematerieelfonds, het Nationaal Groeifonds, alsmede het nieuwe Klimaatfonds en het Stikstoffonds uit het Coalitieakkoord.

Voor de uitgaven die onder het investeringsplafond vallen, geldt dat middelen vrij naar latere jaren mogen worden geschoven. De regels van het deelplafond Investerings en de inrichting en *governance* van de verschillende fondsen dienen nog te worden uitgewerkt. In de brief met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid heeft de Afdeling geadviseerd om bij de vormgeving van de nieuwe investeringsfondsen nadrukkelijk aandacht te hebben voor de inrichting van de *governance*, waarbij effectieve uitoefening van het parlementair budgetrecht wordt gewaarborgd.³⁵ De Afdeling adviseert, aanvullend op het eerdere advies, uiterlijk bij Voorjaarsnota duidelijkheid te verschaffen over het tijdpad en de inrichting van zowel de afzonderlijke nieuwe begrotingsfondsen als over de regels voor het deelplafond Investerings, zodat tijdig zicht is op de uitoefening van de fondsen.

4.3 *Artikel 3.1 Comptabiliteitswet*

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW) vereist een toelichting in voorstellen, voornemens en toezeggingen op het (1) nastreven van de doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, (2) de inzet van de beleidsinstrumenten en (3) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, voor maatschappelijke sectoren. De in 2021 geïmplementeerde nieuwe werkwijze voor artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet dient ex-ante te zorgen voor beter gemotiveerd beleid.³⁶

Zoals het kabinet ook stelt in het Stabiliteitsprogramma, is een hoge kwaliteit van overheidsfinanciën essentieel voor de effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. In de brief met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid heeft de Afdeling geadviseerd de keten van beleid, wetgeving en uitvoering te versterken door de verschillende bestaande instrumenten die gericht zijn op transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid niet (onbedoeld) afzonderlijk, geïsoleerd te benutten, maar deze vooral in samenhang in te zetten. In de keten dient daarbij oog te zijn voor brede welvaartsindicatoren.³⁷

De CW 3.1-vereisten zijn integraal onderdeel van de bredere verantwoording in het Integraal Afwegingskader (IAK) van voorstellen voor beleid en regelgeving. Aan het begin van de beleidsketen in de agenderingsfase is een goede probleemanalyse vereist: in hoeverre en op welke wijze is een voorstel een oplossing voor een geconstateerd probleem?

De Afdeling adviseert om in de probleemanalyse het perspectief van brede welvaart mee te nemen, waarmee ook inzicht in de doelmatigheid van het voorstel wordt geboden. De probleemanalyse dient ook de vraag te beantwoorden of sprake is van

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. C.

³⁶ Kamerstukken II 2021/22, 31865, nr. 198.

³⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. C.

positieve of negatieve neveneffecten van het voorstel op andere beleidsterreinen. Al in deze fase zullen mogelijke uitvoeringseffecten in kaart moeten worden gebracht. Op deze manier kan worden onderzocht of de voordelen van het voorstel opwegen tegen de nadelen en in hoeverre een voorstel bijdraagt aan brede welvaart. Daarnaast is het van belang te onderzoeken welke aannames ten aanzien van de te verwachten (gedrags)effecten aan het voorstel ten grondslag liggen.

Deze vragen moeten in de beleidsvormende fase worden gesteld en beantwoord. Hoe beter het beleid kan worden verantwoord, hoe beter ook de mogelijk daaruit voortvloeiende wetgeving kan worden verantwoord. En hoe beter de uitvoeringsaspecten vroegtijdig in beeld zijn. Het zijn dan ook geen achteraf te beantwoorden vragen in de vorm van een 'afvinklijstje'.

4.4 *Meerjarig budgettair kader voor medeoverheden*

In de brief met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid heeft de Afdeling geadviseerd om in het voorjaar van 2022 een transparant en meerjarig budgettair kader voor en met medeoverheden vast te stellen, ter vervanging van de huidige accessystematiek.³⁸ Het kabinet heeft zich tot doel gesteld om voor de periode na 2025 een stabielere financiering voor medeoverheden te realiseren. In huidige kabinetsperiode zal financiering echter nog grotendeels blijven verlopen via de tot nu toe bestaande normeringssystematiek (accres en "trap op, trap af"), en tegelijkertijd wordt in het bijzonder bij de accresberekeningen daar op een aantal punten van afgeweken. De Afdeling stelde daarbij dat huidige normeringssystematiek zorgt voor onvoldoende stabiliteit, resulterend in een verslechtering van de interbestuurlijke samenwerking. Ook leiden aanvullende maatregelen met financiële gevolgen voor medeoverheden uit het coalitieakkoord tot een instabiele, complexe en weinig transparante meerjarenbegroting voor medeoverheden.

Een meerjarig budgettair kader voor medeoverheden zorgt voor financiële zekerheid en bestuurlijke rust voor de langere termijn en biedt het Rijk en medeoverheden een mogelijkheid om potentiële geschillen over de financiële verhoudingen ordelijk te regelen. In een tijd waarin voor de grote maatschappelijke opgaven en transities uitvoeringskracht en investeringen van medeoverheden worden gevraagd is financiële zekerheid des te meer van belang. De Afdeling vraagt opnieuw aandacht voor het vaststellen van een meerjarig budgettair kader voor medeoverheden en verzoekt het kabinet uiterlijk bij Voorjaarsnota in te gaan op de invulling van de voornemens voor deze kabinetsperiode met betrekking tot het verbeteren van de financieringssystematiek voor medeoverheden.

4.5 *Risicoregelingen*

De Afdeling heeft in eerdere rapportages gewezen op de onzekerheden en risico's van uitstaande garanties. Het kabinet hanteert een 'nee-tenzij'-beleid ten aanzien van risicoregelingen (garanties en leningen). Voorstellen voor nieuwe risicoregelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zijn onderdeel van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en onderhevig aan een toetsingskader, opgenomen in de Startnota.³⁹ Het toetsingskader risicoregelingen wordt naar het parlement verzonden bij de beoordeling van een nieuw risico. Voor grote en complexe

³⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. C.

³⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 143.

risico's vraagt het kabinet een second opinion aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicobeheersing en premiestelling.

Naar aanleiding van de Covid-19 crisis heeft het kabinet getracht om door middel van verschillende risicoregelingen onzekerheden in de economie gedeeltelijk weg te nemen. Ook op Europees niveau zijn er hiervoor risicoregelingen opgetuigd, waar Nederland deels garant voor staat. Naast bestaande regelingen liepen er in 2021, ten gevolge van de Covid-19 crisis, zestien aanvullende garanties en twaalf leningen. De garanties omvatten circa € 38 miljard, waarvan € 33 miljard aan internationale garanties. Het kabinet geeft aan tijdelijk af te wijken van een aantal principes binnen het risicoregelingenbeleid, vanwege de urgentie en ernst van de crisis.

De Afdeling heeft eerder gewezen op het belang van het kritisch monitoren van uitstaande garanties, waar nodig het parlement nader te informeren, en de garanties af te bouwen indien de economische situatie dit toestaat. In het Stabiliteitsprogramma wordt toegelicht dat het totaalbedrag van overheidsgaranties als aandeel van het bbp is gedaald van 29,2% bbp in 2020 naar 24,6% bbp in 2021. Het totaalbedrag aan uitstaande garanties van het Rijk bedraagt daarmee € 211,8 miljard in 2021. De uitstaande garanties bedragen naar verwachting € 210,9 miljard in 2022, waarvan circa € 41 miljard gerelateerd aan de Covid-19 crisis.

Het kabinet tracht middels het toetsingskader en de monitoring in het Stabiliteitsprogramma transparante en weloverwogen keuzes te maken ten aanzien van zowel nieuwe als bestaande garanties. De Afdeling ondersteunt deze werkwijze en vraagt het kabinet daarbij ook in de toekomst de uitstaande garanties kritisch te blijven monitoren en te bezien of en wanneer het noodzakelijk is af te wijken van bepaalde principes binnen het risicoregelingenbeleid.

4.6 *Transparantie*

Transparantie van de begroting is van groot belang voor een gefundeerde oordeelsvorming door het parlement over het overheidsbeleid en voor het creëren van draagvlak voor beleid in de maatschappij. De Afdeling reflecteert daarom doorgaans in haar begrotingsrapportages in hoeverre het kabinet voorziet in deze behoefte.

Ten algemene constateert de Afdeling vooruitgang in de transparante weergave van begrotingsrelevante onderwerpen. Zo heeft de Afdeling in de Septemberrapportage 2020 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.⁴⁰ Daarnaast spoorde de Afdeling de regering in de Septemberrapportage 2020 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.⁴¹ Beide overzichten zijn door het kabinet opgenomen in het Stabiliteitsprogramma.

In de Startnota heeft het kabinet de meerjarige horizontale (jaar-op-jaar) ontwikkeling van de uitgaven en lasten inzichtelijk gemaakt. Voorheen lag de nadruk op de verticale

⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 3.

⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 3.

mutatie, namelijk de wijziging ten opzichte van het basispad. Daarmee ontbrak inzicht in de totale uitgaven- en lastenontwikkeling (inclusief de ontwikkeling die al in het basispad zat, bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen). De Afdeling ziet deze ontwikkeling als een stap in het vergroten van de transparantie van de begrotingsinformatie.

Er zijn echter ook verbeterpunten mogelijk. In het advies over de Miljoenennota 2022 heeft de Afdeling in overweging meegegeven om in de Startnota de lastendruk niet alleen weer te geven in miljarden euro's, maar ook inzicht te bieden in de lastendruk uitgedrukt in een percentage van het bbp. Op deze manier kan onderscheid worden gemaakt tussen beleidsmatige en endogene lastenmutaties en kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de lastendruk is verdeeld tussen burgers en bedrijven, arbeid en kapitaal en verschillende bestedingscategorieën zoals goederen, energie en milieu. Een dergelijke presentatie van de lastenontwikkeling is echter nog niet in de begrotingsstukken vermeld.

5. Aandachtspunten bij het lastenkader

Adviezen:

- *Presenteer bij Voorjaarsnota een integraal beeld van de omvang van en risico's bij de belastingschulden ten gevolge van de Covid-19 crisis. Neem hiervan vervolgens jaarlijks een overzicht op in het Stabiliteitsprogramma.*
- *Maak inzichtelijk wat de gevolgen van de wijzigingen in het begrotingsproces zullen betekenen voor het proces rondom het pakket Belastingplan en de fiscale wetgeving.*

5.1 *Belastingenschulden als gevolg van de Covid-19 crisis*

Het kabinet heeft getroffen ondernemers tijdens de Covid-19 crisis ondersteund met een omvangrijk pakket aan steunmaatregelen, waaronder generiek belastinguitstel en nieuwe regelingen zoals de Tijdelijke Noodmaatregel Werkgelegenheid (NOW), de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL), en de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo). Dit heeft bijgedragen aan een snel herstel van de Nederlandse economie. Een deel van de ondernemers heeft echter, vooral in de zwaar getroffen sectoren zoals de horeca, de evenementensector en de detailhandel, moeten interen op reserves of heeft schulden aan moeten gaan.

In de Kamerbrief over de langetermijnvisie op de coronasteun komt een gemêleerd beeld naar voren over de huidige en verwachte omvang van de schuldenproblematiek bij ondernemers.⁴² Enerzijds is er op macroniveau (nog) geen aanleiding tot zorg, anderzijds zijn er, op basis van een studie van De Nederlandsche Bank (DNB), aanwijzingen dat een substantieel aantal bedrijven in de zwaarst getroffen sectoren kampt met liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen.⁴³ De openstaande belastingschuld bedraagt op 24 februari 2022 ruim € 20 miljard bij 278.000 bedrijven.

De regering stopt per 1 april 2022 met de financiële steunpakketten naar aanleiding van Covid-19. De verwachting is dat dit kan leiden tot een toename van faillissementen

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 35420, nr. BX

⁴³ De Nederlandsche Bank (2022). De invloed van het corona steun- en herstellpakket op het Nederlandse bedrijfsleven.

en baanveranderingen. Een belangrijk onderdeel van de eventuele budgettaire consequenties van belastingschulden als gevolg van Covid-19 is de mate waarin ondernemers in staat zijn hun schuld af te betalen. Ondanks de gunstige terugbetaalregelingen (aflossingstermijn van vijf jaar) en uitgebreid instrumentarium om ondernemers met problematische schulden te ondersteunen, signaleert de Afdeling een mogelijk risico in de terugbetaling van de uitgestelde belastingschulden voor de zwaarst getroffen sectoren voor de overheidsfinanciën. Om een goede inschatting te kunnen maken van dit risico is een integraal beeld van de huidige en verwachte omvang van de schuldenproblematiek van ondernemers benodigd. De Afdeling adviseert het kabinet een dergelijk integraal beeld op te nemen in de Voorjaarsnota en hier voortaan over te berichten in het Stabiliteitsprogramma.

5.2 *Begrotingsproces aan de lastenkant*

Zoals beschreven in paragraaf B1.3 zal het parlement voortaan in het voorjaar worden betrokken bij de besluitvorming over zowel de uitgaven- als de lastenkant.⁴⁴ Het kabinet stelt in zijn voorkeursvariant voor om de inhoud van het pakket Belastingplan eerder bekend te maken via een brief in het voorjaar. In deze brief staan de fiscale voornemens voor het pakket Belastingplan en de planning voor andere fiscale wetgeving. Dit maakt het voor het parlement mogelijk om debat te voeren over de voorgenomen fiscale wetgeving en biedt tijd om de wetgeving verder uit te werken voordat het Belastingplan daadwerkelijk in september zal worden ingediend. Het kabinet geeft aan daarbij te streven om wetgeving zoveel als mogelijk gespreid in te dienen.

De Afdeling juicht de ontwikkelingen met betrekking tot het begrotingsproces toe, ook aan de lastenkant. Tegelijkertijd is nog onduidelijk wat de gevolgen van de wijzigingen in het begrotingsproces zullen betekenen voor het proces rondom het pakket Belastingplan en de fiscale wetgeving. Zo is het detailniveau van de voorgenomen brief in het voorjaar nog onbekend, die relevant is in hoeverre het debat tussen kabinet en Kamer kan worden gevoerd.

6. Nakoming van door de regering eerder gedane toezeggingen

In de brief met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid van januari 2022 heeft de Afdeling een viertal aanbevelingen bij het begrotingsbeleid van het dit jaar ingestelde kabinet gegeven.⁴⁵ Deze aprilrapportage bevat een aantal aanvullende adviezen richting de Voorjaarsnota 2022. De Afdeling zal in de rapportage naar aanleiding van de Voorjaarsnota reflecteren op de opvolging van de aanbevelingen door het kabinet en de hieruit voorkomende toezeggingen.

C. REACTIE VAN DE REGERING

Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar oordeel over het Stabiliteitsprogramma (SP) 2022. Het SP beschrijft de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën. De Afdeling heeft beoordeeld in hoeverre deze ontwikkeling voldoet aan de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

⁴⁴ Kamerstukken II 2021/22, Kamerbrief Begrotingsproces, april 2022.

⁴⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. C

In de Voorjaarsrapportage toetst de Afdeling of de overheidsfinanciën voldoen aan de Europese begrotingsregels in 2021, 2022 en 2023. De Afdeling concludeert dat de Nederlandse overheidsfinanciën in 2021 voldeden aan de normen van de correctieve arm van het Stabiliteits-en Groeipact (SGP). Daarentegen is niet voldaan aan de normen in de preventieve arm van het SGP. In 2022 en 2023 zal de begroting naar verwachting eveneens voldoen aan de correctieve arm, maar niet aan de normen van de preventieve arm. Het structureel saldo is in 2022 naar verwachting -3,0% bbp, waarmee het 2,25%-punt lager is dan de middellangetermijndoelstelling (medium term objective, MTO) van -0,75% bbp. Voor 2023 raamt het CPB een structureel saldo van -2,8% bbp. Ook voldoet de Nederlandse begroting in 2022 en 2023 niet aan de uitgavenregel. Vanwege de uitzonderlijke crisis heeft de Europese Commissie in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule van het SGP geactiveerd. Hierdoor blijft het overschrijden van de normen uit het SGP voor 2022 zonder gevolgen voor Nederland, schrijft de Afdeling. De Afdeling verwacht dat in 2023 de algemene ontsnappingsclausule wordt gedeactiveerd en vraagt het kabinet te bezien hoe het begrotingsbeleid zich op dat moment tot de Europese begrotingsregels verhoudt. De Afdeling herhaalt het advies uit januari om duidelijk te maken op welke ankers voor de middellange termijn zal worden gestuurd.

Het kabinet onderschrijft de beoordeling van de Afdeling dat er niet voldaan is aan de preventieve arm van het SGP. Ook deelt het kabinet de conclusie dat de activering van de ontsnappingsclausule, als onderdeel van het SGP, de ruimte biedt om dit jaar af te wijken van de Europese normen. Het kabinet heeft gekozen voor een ambitieuze investeringsagenda en is zich bewust dat dit spanning kan opleveren met de Europese begrotingsregels. Het coalitieakkoord bevat ambitieuze investeringen, die noodzakelijk zijn voor de toekomst van Nederland. Het kabinet kiest hier bewust voor vanuit de overtuiging dat de samenleving gebaat is bij de investeringen en dat uitstel in de toekomst leidt tot hogere kosten en verlies van brede welvaart. Omdat deze extra uitgaven op korte termijn leiden tot een verslechtering van de overheidsfinanciën, is het belangrijk de ontwikkeling van de overheidsfinanciën te blijven monitoren en de kaders te handhaven. In de Voorjaarsnota zal het kabinet ingaan op de vaststelling van de uitgavenplafonds en het inkomstenkader.

De Afdeling stelt vervolgens dat het niet voldoen aan de normen uit de preventieve arm leidt tot een verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Hierbij geeft ze aan dat de keuzes van het kabinet weliswaar te begrijpen zijn, maar dat het Stabiliteitsprogramma onvoldoende motiveert dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar is.

Het kabinet waardeert het dat de Afdeling aandacht vraagt voor de houdbaarheid van de overheidsschuld op de middellange termijn. Het kabinet erkent dat de ambitieuze investeringsagenda een significant effect heeft op de ontwikkeling van het saldo en de schuld en daarmee de houdbaarheid van overheidsfinanciën. Hierbij past een zorgvuldige weging. In zowel in deze kabinetsreactie als in de Miljoenennota zal het kabinet deze duiding nader duiden.

Bij de discussie over houdbaarheid is het van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen financiële schuldhoudbaarheid en de intergenerationele verdeling van de schuld en baten van overheidsbeleid. Ten aanzien van de financiële

schuldhoudbaarheid acht het kabinet het beleid verantwoord: de gunstige financieringscondities van de Nederlandse overheid – ook relatief ten opzichte van vergelijkbare landen – geeft blijk van vertrouwen in financiële markten. Dit geldt zowel wat betreft de financiële uitgangsposities alsook de capaciteit om de schulden financieel te beheersen. Ten aanzien van de intergenerationele verdeling maakt het kabinet de belangrijke keuze om te investeren in maatschappelijke opgaven, juist ten gunste van toekomstige generaties. Het aanpakken van grote maatschappelijke opgaves voorkomt dat de kosten hiervan in de toekomst verder zullen oplopen.

De toename van de overheidsschuld blijft ondanks de extra uitgaven beperkt: het CPB raamt een toename naar 61 procent bbp in 2030. Het kabinet accepteert tijdelijk een hogere schuld om daarmee maatschappelijke opgaves op te lossen en streeft vervolgens naar een dalende schuld. Op de middellange termijn neemt het kabinet maatregelen om de groei van de zorgkosten te remmen, wat bijdraagt aan een verantwoorde schuldontwikkeling.

De Afdeling noemt tot slot dat de toelichting in het Stabiliteitsprogramma op de samenhang tussen het financiële en sociaaleconomische kabinetsbeleid te beperkt is. Ook het Coalitieakkoord geeft hier te weinig inzicht in. De Afdeling adviseert daarom de samenhang tussen de budgettaire besluitvorming en het Stabiliteitsprogramma, Hervormingsprogramma en het Recovery and Resilience Plan te verduidelijken.

Het kabinet erkent het belang van een goede communicatie over de samenhang van verschillende onderdelen van het sociaaleconomische beleid. De Miljoenennota bevat traditioneel een visie op het kabinetsbeleid. In de komende Miljoenennota zal het kabinet in lijn met het advies van de Afdeling een diepgaandere analyse over de samenhang van het beleid opnemen, onder andere vanuit het brede welvaartsperspectief.

Naast de toets op de Europese begrotingsregels, toetst de Afdeling ook op de nationale begrotingsregels voor 2021, 2022 en 2023. Hierbij benadrukt de Afdeling het belang van één hoofdbesluitvormingsmoment en een ordentelijk begrotingsproces. Juist in onzekere tijden is voorspelbaar en zeker begrotingsbeleid van belang. Vervolgens constateert de Afdeling dat de eigen begrotingsregels niet worden nageleefd, gezien het feit dat aanvullende koopkrachtmaatregelen in maart van dit jaar werden gedekt door meevallers aan de uitgavenkant. Het is volgens de Afdeling nodig om te motiveren wanneer het geoorloofd is om buiten de kaders in te grijpen bij exceptionele omstandigheden.

Het kabinet deelt het belang van terugkeer van rust in het begrotings- en besluitvormingsproces. Een ordentelijk proces draagt bij aan betere en meer integrale afwegingen op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook voorkomt het potentiële onrechtmatigheden. Daarnaast onderschrijft het kabinet de noodzaak van begrotingsregels en een terugkeer naar het reguliere begrotingsbeleid met de bekende uitgavenplafonds en het inkomstenkader. Dit is essentieel voor het borgen van integrale besluitvorming. Het zorgt ervoor dat de baten en kosten van uiteenlopende voorstellen tegen elkaar worden afgewogen en draagt bij aan een beheerste ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

Tegelijkertijd speelde in maart dit jaar een uitzonderlijke situatie, waarin de gasprijs voor grote meevallers zorgde aan de uitgavenkant, terwijl (noodzakelijke) koopkrachtreparatie tot derving aan de inkomstenkant leidde. Voor het kabinet was het zeer belangrijk dat de koopkrachtmaatregelen gedekt worden om te voorkomen dat de rekening voor tegemoetkoming terecht komt bij toekomstige generaties. Het maatschappelijke belang woog in dit uitzonderlijke geval zwaarder dan de scheiding tussen inkomsten en uitgaven zoals voorgeschreven in de begrotingsregels.

Wanneer exceptioneel ingrijpen toch vereist is, erkent het kabinet het belang dat dit op een gedegen manier gemotiveerd en onderbouwd wordt. Tegelijkertijd acht het kabinet het niet mogelijk om de begrotingsregels voor elke mogelijke situatie op voorhand te specificeren. In het geval van onvoorziene omstandigheden, zoals de coronacrisis, is het belangrijk om de begrotingsregels toe te passen op de manier waar de uitzonderlijke situatie om vraagt.

De Afdeling vraagt vervolgens aandacht voor mogelijke onderuitputting, gezien de omvangrijke investeringsambities en andere beleidsvoornemens. Het kabinet erkent dat de planning van fysieke investeringen met onzekerheid is omgeven. De omvang van de investeringsopgave en de huidige arbeidsmarktkrapte maken deze onzekerheid des te groter. Het deelplafond voor Investeringsregelingen, dat deze kabinetsperiode voor het eerst wordt ingezet, helpt om de gevolgen van deze planningsrisico's te mitigeren. Het nieuwe investeringsplafond geeft meer flexibiliteit om het investeringsritme aan te passen, doordat het plafond automatisch mee beweegt wanneer investeringsuitgaven naar latere jaren schuiven, bijvoorbeeld als gevolg van vertraging van investeringsprojecten. Hierdoor zullen planningsrisico's bij fysieke projecten de ruimte voor overige uitgaven minder beïnvloeden. Het kabinet onderschrijft het advies van de Afdeling om voldoende oog te houden voor het risico van onderuitputting en blijft zich hier voor inzetten.

Het kabinet doet een deel van de uitgaven middels fondsen, waaronder het nieuwe Klimaatfonds en het Stikstofonds. De Afdeling herhaalt het advies uit de brief met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid uit januari om bij de vormgeving van de fondsen aandacht te hebben voor de inrichting van de governance en het parlementaire budget. Het kabinet heeft bij de Startnota aangegeven dat de inrichting en governance van de verschillende fondsen de komende periode wordt uitgewerkt. Uiterlijk zal het kabinet hier in de Voorjaarsnota duidelijkheid over verschaffen.

De Afdeling geeft aan dat de vereisten uit artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW) integraal onderdeel zijn van de bredere verantwoording in het Integraal Afwegingskader (IAK) van voorstellen voor beleid en regelgeving. Daarbij, zo stelt de Afdeling, is een goede probleemanalyse vereist aan het begin van de beleidsketen. De Afdeling adviseert om hierin het perspectief van brede welvaart mee te nemen. Het kabinet onderschrijft het belang en de toegevoegde waarde van brede welvaart. Momenteel werkt het kabinet aan de beantwoording van de motie Hammelburg c.s. die het kabinet verzoekt brede welvaart te integreren in de begrotings- en verantwoordingscyclus. In deze Kamerbrief komt het kabinet ook terug op de rol van brede welvaart in beleidsvoorbereiding en -evaluatie.

De Afdeling herhaalt haar advies om te komen tot een transparant en meerjarig budgettair kader voor en met medeoverheden vast te stellen en daarmee de huidige

accesssystematiek te vervangen. Het kabinet erkent het belang van goede afspraken met medeoverheden. Het kabinet is in gesprek met medeoverheden over de financieringssystematiek en zal in de Voorjaarsnota nader ingaan op de stand van zaken.

In de voorjaarsrapportage herhaalt de Afdeling dat het van belang is uitstaande garanties kritisch te monitoren, waar nodig het parlement nader te informeren en de garanties af te bouwen indien de economie dat toestaat. Daarnaast geeft de Afdeling mee te bezien of en wanneer het noodzakelijk is af te wijken van bepaalde principes binnen het risicoregelingenbeleid.

Het kabinet onderschrijft het belang van kritisch monitoren van de uitstaande garanties en deze af te bouwen wanneer mogelijk. Dit proces is gaande op het gebied van crisisgerelateerde risicoregelingen. Ook leidt toepassing van het 'nee, tenzij' beleid voor reguliere risicoregelingen er vanzelf toe dat het uitstaande risico daalt als de economie normaliseert. Het kabinet acht het niet wenselijk om op voorhand aan te geven wanneer crisisregelingen toelaatbaar zijn, omdat het onmogelijk is om op alle denkbare situaties te anticiperen.

Op het gebied van lasten adviseert de Afdeling een integraal beeld op te nemen in de Voorjaarsnota van de schuldenproblematiek bij ondernemers. In het Financieel Jaarverslag Rijk en de Miljoenennota zal ingegaan worden op de actuele financiële stand van zaken met betrekking tot de coronaschulden. In de Voorjaarsnota zal het kabinet dit ook benoemen en toelichten hoe dit doorwerkt in het budgettaire beeld. Meer gedetailleerde informatie over ondernemersschulden staat in specifieke monitoringsbrieven.

Tot slot is het kabinet erkentelijk dat de Afdeling vooruitgang constateert in de transparante weergave van begrotingsrelevante onderwerpen. Tegelijkertijd geeft de Afdeling aan dat er verbeterpunten zijn. Het Kabinet onderstreept het streven naar transparantie en zal zich verder inspannen om de lastenontwikkeling zo transparant mogelijk te communiceren.

De Minister van Financiën,

Sigrid. A.M. Kaag

De Afdeling heeft in de reactie van de regering geen aanleiding gezien om haar beoordeling aan te passen. In de aankomende juni- en septemberrapportage zal de Afdeling ingaan op de implementatie van de toezeggingen.

De vice-president van de Raad van State,