

No. W06.23.00107/III

's-Gravenhage, 12 mei 2023

Voorjaarsrapportage 2023

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), in 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 zowel de Europese – met een onderscheid naar de normen voor de preventieve arm en correctieve arm – als de nationale begrotingsregels.

In deze Voorjaarsrapportage 2023 geeft de Afdeling in de eerste plaats een beoordeling over de budgettaire ontwikkelingen in 2022, 2023 en 2024 zoals deze door het kabinet zijn vastgesteld in het Stabiliteitsprogramma. Dit Stabiliteitsprogramma neemt de maartraming van het CPB (het Centraal Economisch Plan) als uitgangspunt.

In de tweede plaats geeft de Afdeling een beoordeling over de beleidsvoornemens van het kabinet voor 2024 en de meerjarige budgettaire ontwikkelingen zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota. Voorliggende begrotingsrapportage bevat derhalve een beoordeling van de naleving van de Europese en nationale begrotingsregels op basis van twee documenten, die niet op elkaar aansluiten: in het Stabiliteitsprogramma is de voorjaarsbesluitvorming niet verwerkt en wordt de Voorjaarsnota, zoals tot op heden gebruikelijk, niet doorgerekend door het CPB.

Deze rapportage kent de volgende opzet:

A. BEOORDELING

A.1 Inleiding

A.2 Samenvattende conclusie en advies

B. ANALYSE

B.1 Relevante context

B.1.1: Macro-economische context

- B.1.2: Budgettaire context
- B.1.3: Europese begrotingsregels voor 2024
- B.1.4: Europees begrotingsraamwerk vanaf 2025
- B.2 Toets aan de Europese begrotingsregels
 - B.2.1: Relevante context
 - B.2.2: Toetsing voor de jaren 2022 en 2023
 - B.2.3: Toetsing voor het jaar 2024
 - B.2.4: Houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn
- B.3 Toets aan de nationale begrotingsregels
 - B.3.1: Begrotingsproces
 - B.3.2: Toetsing voor de jaren 2022, 2023, 2024
- B.4 Aandachtspunten bij de uitgavenkaders
 - B.4.1: Kwaliteit van de overheidsfinanciën
 - B.4.2: Transparantie
 - B.4.3: Financiën van medeoverheden
 - B.4.4: Risicoregelingen
- B.5 Aandachtspunten bij het lastenkader
 - B.5.1: Lastenbesluitvorming
 - B.5.2: Belastingenschulden naar aanleiding van de Covid-19 crisis
- B.6 Nakoming van de door het kabinet eerder gedane toezeggingen
- C. REACTIE VAN HET KABINET

2. Samenvattende conclusie en advies

De Voorjaarsnota 2023 is de tweede Voorjaarsnota die het kabinet presenteert in de “nieuwe stijl” met meerjarige reeksen, zodat het parlement beter in staat wordt gesteld het parlementair budgetrecht uit te oefenen. De Afdeling heeft waardering voor de aanpassingen in het begrotingsproces die het kabinet reeds heeft gedaan.

Het proces naar een nieuwe Voorjaarsnota is echter nog niet afgerond. Om meer stabiliteit en rust in het begrotingsproces te brengen, adviseert de Afdeling om steviger in te zetten op één integraal hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar met een vaste deadline voor het stilzetten van de besluitvorming én voor een vaste publicatiedatum van de Voorjaarsnota. Ook adviseert de Afdeling het nationale begrotingsproces beter aan te laten sluiten op het Europees Semester, zodat de samenhang tussen het nationale en Europese begrotingsbeleid wordt versterkt. Integreer daartoe ook de voorjaarsbesluitvorming in het Stabiliteitsprogramma.

De Afdeling onderkent de uitdaging voor het kabinet om het gat richting een structureel begrotingsevenwicht te overbruggen en om aan de daarbij behorende forse budgettaire dekkingsopgave te voldoen. De Afdeling ziet dat hiertoe eerste stappen zijn gezet in de Voorjaarsnota en benadrukt dat dit een gezamenlijke opgave is voor het gehele kabinet en voor alle (vak)departementen.

De Afdeling constateert niettemin dat de Nederlandse begroting op basis van zowel het Stabiliteitsprogramma als de Voorjaarsnota niet voldoet aan de vereisten uit de preventieve arm van de Europese begrotingsregels (het Stabiliteits- en Groeipact) voor 2022, 2023 en 2024. Voor 2022 en 2023 blijft dit zonder gevolgen, vanwege de actieve algemene ontsnappingsclausule. In 2024 wordt de algemene ontsnappingsclausule gedeactiveerd. Op basis van de CEP-raming wordt voldoende verbetering van het structureel saldo verwacht zodat eventuele consequenties ook voor 2024 uitblijven.

Het structurele EMU-saldo is in de jaren 2022-2024 negatiever dan het feitelijk EMU-saldo. Dit weerspiegelt het expansieve en ruime Nederlandse begrotingsbeleid. De expansieve begroting van 2023 staat tevens op gespannen voet met de budgettaire landspecifieke aanbevelingen voor 2023. Met een begrotingstekort van 3% bbp in 2023 op basis van de CEP-raming van het CPB stuurt het kabinet bovendien dicht langs de vangrail, waardoor geen ruimte is voor het opvangen van eventuele tegenvallers en voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid bij een conjuncturele neergang. Tot en met 2031 is het begrotingstekort naar verwachting rond de 3% bbp, waardoor een volgend kabinet – bij gelijk blijvende economische uitgangspunten – eerst moet ombuigen of de lasten moet verhogen, voordat eventueel aanvullend beleid kan worden gevoerd.

Ook de nationale begrotingsregels worden slechts gedeeltelijk nageleefd. Op basis van de plafondtoetsing in de Voorjaarsnota 2023 wordt het uitgavenplafond in 2023 fors overschreden. Ook wordt de dekking van de kosten voor het energiepakket deels aan de lastenkant opgevangen door het terugdraaien van de verlaging van de energiebelasting, waarmee de scheiding tussen inkomsten en uitgaven niet wordt gerespecteerd. Het inkomstenkader wordt in de Voorjaarsnota nog niet gesloten en het aanvullende klimaatpakket is nog niet verwerkt, waarmee een integraal beeld ontbreekt over de stand van de begroting. Een serieuze plafondtoets aan de inkomstenkant op de conceptbegroting voor 2024 kan pas bij de Miljoenennota plaatsvinden. Bovendien is de Voorjaarsnota niet onafhankelijk doorerekend door het CPB.

In het kader van transparantie merkt de Afdeling op dat de Voorjaarsnota een groot aantal mutaties bevat die beperkt inzichtelijk en doorgrondelijk zijn. Zo ontbreekt een integraal overzicht van de totale dekkingsopgave, de intensiveringen en de bezuinigingen en is de toelichting zeer technisch van aard. De forse dekkingsopgave is ingevuld door het inzetten van meevallers, onderuitputting en aanvullende bezuinigingen. Waar in de Voorjaarsnota keuzes worden gemaakt in het beëindigen van specifiek beleid, bijvoorbeeld op het terrein van de arbeidsmarkt, wordt de reden hiervoor niet gemotiveerd. Onderbouwing van keuzes is echter zeer belangrijk.

De Afdeling herkent de spanning die het kabinet in het Stabiliteitsprogramma en de Voorjaarsnota beschrijft tussen investeringen die nu worden gedaan ten behoeve van uitdagingen voor de toekomst, zoals tussen de klimaattransitie en

houdbare overheidsfinanciën op de lange termijn. Daarom is het van belang de allocatie van middelen integraal af te wegen, om zo afgewogen keuzes te kunnen maken. De door het kabinet vorig jaar in reactie op de begrotingsrapportages van de Afdeling toegezegde samenhangende analyse in aankomende Miljoenennota van de sociaaleconomische structuur van Nederland voor de middellange en lange termijn kan helpen inzicht te bieden in de kwetsbaarheden op lange termijn, waarin te investeren, welke hervormingen noodzakelijk zijn en hoe deze in de tijd kunnen worden ingepast. Een dergelijk overkoepelend beeld kan vervolgens behulpzaam zijn voor het maken van duidelijke en transparante politieke keuzes. De Afdeling herhaalt het advies om een dergelijke analyse uiterlijk in de komende Miljoenennota op te nemen.

Alles overziend, betekent bovenstaande niet alleen dat de Voorjaarsnota in formele zin slechts gedeeltelijk voldoet aan de Europese en nationale begrotingsregels. Het betekent ook dat het begrotingsbeleid nog steeds expansief is, weinig ruimte biedt voor een volgende kabinetsperiode en geen buffers bevat voor economische tegenvallers. Huidig begrotingstekort en de staatsschuld bieden een op het oog en naar omstandigheden gunstig beeld. Dit wordt echter grotendeels veroorzaakt door tijdelijke factoren zoals onderuitputting, inflatie en belastingmeevallers. Het is bekend uit recente crises dat de Nederlandse overheidsfinanciën zeer gevoelig zijn voor een economische omslag. Het kan snel en diep gaan. Het risico van deze grote begrotingselasticiteit verdient niet alleen nadere analyse in de Miljoenennota; de Afdeling adviseert ook aanvullende stappen te nemen om noodzakelijke begrotingsruimte te creëren zodat trendmatig begrotingsbeleid kan worden gevoerd, ook in een laagconjunctuur en in komende kabinetsperioden.

Recapitulerend komt de Afdeling tot de volgende adviezen:

- i. Voltooi de Voorjaarsnota “nieuwe stijl” vanaf volgend jaar door te kiezen voor een vaste deadline voor het stilzetten van de besluitvorming en voor een vaste publicatiedatum van de Voorjaarsnota. Zorg daarnaast voor aansluiting van de voorjaarsbesluitvorming op het Europees Semester.
- ii. Geef in de Miljoenennota 2024 een helder en volledig (verticaal) overzicht van de dekkingsopgave, mogelijke intensiveringen en bezuinigingen.
- iii. Neem in de Miljoenennota 2024, mede in het licht van intergenerationele solidariteit en lange termijn schuldrisico’s, de toegezegde sociaaleconomische structuuranalyse voor de middellange en lange termijn op. Benadruk daarin de samenhang tussen de verschillende aspecten van deze analyse, zoals economie, arbeidsmarkt, klimaat en digitalisering. De ministers van Financiën, SZW en EZK dienen hiertoe het voortouw te nemen.
- iv. Motiveer in de Miljoenennota de aanvullende stappen die genomen moeten worden om budgettaire ruimte te creëren ten opzichte van de

tekortgrens ("de vangrail") en om in geval van toekomstige (economische) tegenvallers de automatische stabilisatoren te laten werken.

- v. Ga in aankomende Miljoenennota nader in op de verslechtering van de schuldhoudbaarheid van Nederland, ook in vergelijking tot andere Europese landen.

B. ANALYSE

1. Relevante context

1.1 *Macro-economische context*

De historisch hoge inflatie in 2022 heeft de economische groei in Europa en Nederland afgeremd, maar heeft niet geleid tot een recessie, aldus het CPB in zijn maartraming van 2023, het Centraal Economisch Plan (CEP).¹ De Nederlandse economie heeft een relatief groot aanpassingsvermogen: de economische groei is hoog in vergelijking met andere landen en de arbeidsmarkt is krap, mede veroorzaakt door extra overheidsuitgaven. Dit is opmerkelijk gezien de kort op elkaar volgende Covid-19 crisis en de energiecrisis, de oorlog in Oekraïne, hoge inflatie en een afkoelende wereldeconomie. Met een economische groei van 4,5% in 2022 ligt het Nederlandse bbp ruim boven de potentiële groei. In 2023 en 2024 zwakt de groei af naar respectievelijk 1,6% en 1,4%.

De ramingen in 2023 en 2024 zijn met onzekerheid omgeven, vanwege geopolitieke ontwikkelingen, onzekerheid over de prijsontwikkeling van energie en rentestijgingen. Onzekerheid rondom stikstof kan leiden tot een verslechtering van het investeringsklimaat.

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen

(mutaties in % per jaar)	2022		2023		2024
	MEV 2023	CEP 2023	MEV 2023	CEP 2023	CEP 2023
Eurozone					
Bruto binnenlands product (economische groei)	3,2	3,5	1,3	0,8	1,5
Nederland					
Bruto binnenlands product (economische groei)	4,6	4,5	1,5	1,6	1,4
Bruto investeringen bedrijven (excl. woningen %)	4,5	4,8	0,5	0	1,2
Investeringen bedrijven in woningen	2	0,8	1,1	-1,1	-1,5
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	-0,4	0,5	1,1	0,4	1,1
Consumptie huishoudens	5,7	6,6	1,8	1,7	1,4
Statische koopkracht	-6,8	-2,7	3,9	-0,2	2
Inflatie, nationale consumentenprijsindex	9,9	10,0	2,6	3	3,1
Personen in armoede	6,7	4,7	4,9	4,7	5,8
Invoer goederen en diensten	2,8	4,4	3,9	4,2	2,5
Uitvoer goederen en diensten	4	5,3	3,2	3,7	2,3

¹ Centraal Planbureau (2023). Centraal Economisch Plan 2023. CPB raming, maart 2023.

cao-loon bedrijven	2,9	3,1	3,7	5	5
Werkgelegenheid (in uren)	5,2	4,3	0,5	1,2	0,4
Werkloze beroepsbevolking (niveau in %)	3,4	3,5	3,9	3,9	4,1

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2023 (september 2022), Centraal Economisch Plan 2023 (maart 2023)

De energieprijzen lijken over hun piek heen, maar blijven naar verwachting langjarig op een hoger niveau, waarmee de noodzakelijke verduurzamingsopgave kosteneffectiever wordt. Omdat Nederland een netto-importeur van energie is, is de ruilvoet in 2021 en 2022 verslechterd: omdat de invoer relatief duurder wordt konden we in totaal minder consumeren ten opzichte van het gegeneerde inkomen. In 2023 en 2024 verbetert de ruilvoet weer licht, waarmee het overschot op de lopende rekening stijgt.

De inflatie neemt in 2023 af doordat de energieprijzen naar verwachting stabiliseren, maar de kerninflatie blijft mede vanwege hoge voedselprijzen stijgen en zal vermoedelijk pas in 2024 afzwakken. Het CPB verwacht desondanks dat de consumptie blijft groeien, mede vanwege compensatiemaatregelen van de overheid, hogere loongroei en indexatie van pensioenen. Bedrijfsinvesteringen zullen vanwege grote onzekerheid en hoge kosten zeer beperkt groeien. Woninginvesteringen dalen vanwege hoge bouwkosten, gestegen hypotheekrentes en vertragingen met vergunningen, mede door stikstofbeperkingen. Overheidsinvesteringen dragen bij aan de economische groei, maar naar verwachting kunnen niet alle ambities worden waargemaakt.

De arbeidsmarkt blijft gespannen, ondanks een minder sterke economische groei in 2023 en 2024. De werkgelegenheid in de marktsector neemt in die jaren af, maar vanwege aanhoudende groei bij de overheid en in de zorg houdt de krapte aan. De samenstelling van de arbeidsmarkt verandert vanwege de krapte: zowel het aantal zzp'ers als het aantal werknemers met een vaste arbeidsrelatie groeit.

Onderliggend aan het macrobeeld ziet het CPB forse verdelingseffecten. De energieprijsschok pakt voor verschillende bedrijven en huishoudens zeer ongelijk uit. Ook tussen bedrijven en huishoudens zijn er verschillen. In 2022 en 2023 daalt volgens de CEP-raming de arbeidsinkomensquote, omdat de gecumuleerde bedrijfswinsten toenemen ten opzichte van het totale arbeidsinkomen. Omdat de overheid via het inkomensbeleid herverdeelt, blijft het inkomen van huishoudens als aandeel van het netto nationaal inkomen niet achter. Stijgende lonen nemen de compenserende rol van de overheid in 2023 en 2024 deels over, waardoor bedrijfswinsten minder groeien.

De koopkrachtontwikkeling is voor de meeste huishoudens over de periode 2022-2024 gezien negatief en daalt voor het mediane huishouden in deze periode met ongeveer 1%. Vanwege het overheidsbeleid stijgt de koopkracht van lagere inkomens echter wel. Deze groep besteedt echter doorgaans een groter deel van zijn inkomen aan energie, wat geen onderdeel is van de koopkrachtberekeningen. Armoedecijfers voor de jaren met relatief hoge stijgingen van energie- en

voedselprijzen worden daardoor onderschat. Het aantal personen in armoede stijgt in 2024 tot 5,8% van de bevolking en het aantal kinderen in armoede tot 7,1% van de kinderen, doordat tijdelijk beleid gericht op de laagste inkomens wegvalt.

De loonontwikkeling reageert vertraagd op de inflatie. In 2023 en 2024 verwacht het CPB een inhaalslag in de cao-lonen, waarmee huishoudens gedeeltelijk worden gecompenseerd voor de zeer hoge inflatie in 2022. De loonraming is echter met meer onzekerheid dan gebruikelijk omgeven. Heterogeniteit tussen sectoren en bedrijven zorgt voor een verschil in de mate van inflatiecompensatie. Gepensioneerden worden grotendeels gecompenseerd voor de inflatie. Er is echter sprake van aanzienlijke spreiding tussen pensioenfondsen.

De potentiële economische groei zwakt op middellangetermijn af, grotendeels vanwege een afname van de groei van het arbeidsaanbod door vergrijzing. De groei van de bevolking wordt in de komende jaren vooral gedreven door netto-immigratie. Migratiestromen laten zich erg moeilijk voorspellen, omdat de nettomigratie afhankelijk is van vele factoren, waaronder politieke. De groei van het potentiële bbp, bestaande uit de structurele werkgelegenheidsgroei en de structurele arbeidsproductiviteitsgroei, bedraagt naar schatting van het CPB 1,2% in de periode 2027-2031. De vergrijzing zal op termijn sterke gevolgen hebben voor onder meer de arbeidsmarkt, bedrijvigheid, consumptie en de overheidsfinanciën.

Het CPB constateert dat het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie op korte termijn groot is. De oorzaken van de relatief sterke economische groei zijn echter niet duidelijk; mogelijk maskeren tijdelijke factoren ten dele het onderliggende beeld. Zo hebben extra overheidsuitgaven bijgedragen aan het op peil houden van de koopkracht van huishoudens. Op (middel)lange termijn neemt de potentiële economische groei af met gevolgen voor de veerkracht van de economie, samenleving en de overheidsfinanciën. Dit zal vragen om gerichte investeringen en hervormingen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, in de zorg en in het onderwijs. Bovendien zullen de klimaat- en energietransitie leiden tot aanpassing van de economische structuur en samenleving. Deze onduidelijkheden, onzekerheden en opgaven vragen om een analyse van de sociaaleconomische structuur van Nederland en van de onderliggende sterktes en zwaktes op middellange termijn om zo als overheid tot integraal afgewogen keuzes en prioritering te komen, zoals geadviseerd door de Afdeling in het advies bij de Miljoenennota 2023.²

1.2 *Budgettaire context*

Ondanks het historische koopkrachtpakket voor 2023 en de compensatie voor hoge energieprijzen in de tweede helft van 2022 en in 2023 verwacht het CPB in de CEP-raming dat de staatsschuld (EMU-schuld) ruim onder de 60% bbp blijft.

² Ontwerp-Miljoenennota-advies 2023 en September OBt, Kamerstukken II 2022/23. 36200, nr. 6.

Het begrotingstekort (EMU-saldo) komt in de CPB-raming voor 2023 en 2024 niet boven de tekortgrens van 3% bbp uit.

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in % bbp)	2021	2022		2023		2024
	CEP 2023	MEV 2023	CEP 2023	MEV 2023	CEP 2023	CEP 2023
Bruto collectieve uitgaven	47	45,7	44,5	45,7	45,2	44,4
Collectieve lasten	39,7	39,2	39,1	38,2	38,3	38,1
Niet-belastingmiddelen	4,8	5,4	4,7	5	3,9	3,7
Feitelijk EMU-saldo	-2,6	-1,1	-0,7	-2,5	-3	-2,6
<i>w.v. EMU-saldo decentrale overheden</i>	0,2	0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,3
Structureel EMU-saldo	-1,9	-1,7	-1,4	-3	-3,6	-3
EMU-schuld	52,4	49,6	49,3	48,8	48,4	48,7

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2023 (september 2022), Centraal Economisch Plan 2023 (maart 2023)

Het op het oog naar omstandigheden gunstige beeld voor de overheidsfinanciën wordt echter grotendeels veroorzaakt door tijdelijke factoren. Het CPB raamt aanzienlijke onderuitputting op de begrote overheidsuitgaven, omdat de overheid moeite heeft middelen te spenderen vanwege de krappe arbeidsmarkt. In 2022 bedroeg de onderuitputting bijna € 9 miljard, circa 0,9% bbp. Naar verwachting bedraagt de onderuitputting 1,1% bbp in 2023. Het effect van onderuitputting op de begroting verdwijnt op middellange termijn. Bovendien zal een groot deel van de begrote uitgaven op een later moment worden gedaan, waardoor onderuitputting niet zorgt voor een structurele verbetering van de overheidsfinanciën.

Een andere tijdelijke factor die neerwaarts drukt op de schuldquote is de zeer hoge inflatie. Vanwege deze inflatie stijgt het nominale bbp in 2022 en 2023 sneller dan de nominale schuld, waardoor de schuldquote daalt. Dit is het zogenoemde noemereffect. De overheidsschuld neemt ook af door terugbetalingen van het tijdens de coronapandemie aan ondernemers verleende belastinguitstel (zie ook paragraaf 5.2).

Gestegen rentes op overheidsobligaties hebben een opwaarts effect op de staatsschuld op zowel korte termijn (incidenteel) als ook de langere termijn (structureel). De rente-uitgaven lopen naar verwachting op van 0,6% bbp in 2023 tot 1,3% in 2031. De kosten voor het prijsplafond energie worden door het CPB geraamd op € 5,1 miljard. Dit is vanwege afgenomen energieprijzen lager dan de eerdere verwachte kosten. Ook de gasbaten dalen door de lagere gasprijzen. Hogere of lagere gasprijzen hebben echter een beperkt effect op het EMU-saldo, omdat de gasbaten en het prijsplafond met elkaar meebewegen.

Het structurele EMU-saldo, het begrotingssaldo gecorrigeerd voor tijdelijke maatregelen en conjuncturele effecten, is in de jaren 2022-2024 negatiever dan het feitelijk EMU-saldo. Dit weerspiegelt het expansieve en ruime Nederlandse

begrotingsbeleid. Daarmee kent het Nederlandse begrotingsbeleid een prijsopdrijvend effect, waardoor de inflatie verder wordt aangejaagd. Dit is opvallend, aangezien de Europese Centrale Bank (ECB) sinds de zomer van 2022 restrictief monetair beleid voert om de Europese economieën af te laten koelen.

Op middellange termijn neemt de onderuitputting naar verwachting af, zullen eerder begrote uitgaven die vanwege onderuitputting niet zijn gedaan worden ingehaald, nemen de rente-uitgaven toe en neemt het noemereffect af (zie ook tabel 5). De vergrijzing leidt bovendien tot hogere AOW-uitgaven, terwijl de groei van het arbeidsaanbod afvlakt. Bestedingen door de overheid en in de zorgsector groeien naar verwachting tot 2031 beiden harder dan het bbp. Door deze factoren komt de staatsschuld naar verwachting van het CPB in 2031 boven de 60% bbp uit. Het begrotingstekort is naar verwachting in 2027 groter dan 3% bbp.

De cijfers in de Voorjaarsnota 2023 zijn gebaseerd op de CEP-raming plus de wijzigingen in de begroting voor het lopende jaar 2023 en de voorjaarsbesluitvorming over de begrotingen voor 2024 en verder. De verschillen tussen het CEP en de Voorjaarsnota zijn fors, mede veroorzaakt doordat het CPB meer onderuitputting dan het ministerie van Financiën verwacht. De wijzigingen in de meerjarenbegrotingen ten opzichte van het CEP zijn berekend door het ministerie van Financiën en niet onafhankelijk doorgerekend door het CPB. Bovendien is de besluitvorming voor de begroting van 2024 niet volledig: in augustus wordt deze afgerond (zie ook paragraaf 3.1 van deze rapportage). Daarmee geven de gepresenteerde cijfers in de Voorjaarsnota slechts een eerste indicatie van de gevolgen van de besluitvorming voor de overheidsfinanciën ramingsjaren.

Tabel 3: Gevolgen voorjaarsbesluitvorming op het EMU-saldo

(in % bbp, - is tekort)	2023	2024
Feitelijk EMU-saldo Miljoenennota 2023	-3	-2,3
<i>Noemereffect</i>	0,1	0,1
<i>Belasting- en premieinkomsten</i>	1,3	0,3
<i>Loon- en prijsontwikkeling uitgaven</i>	-0,2	-0,8
<i>Niet-beleidsmatige mutatie WW en Bijstand</i>	0	0
<i>Overige uitgavenmutaties op de plafonds</i>	-0,6	0,1
<i>Nood- en steunmaatregelen corona</i>	0,2	0
<i>Niet-plafondrelevante uitgaven en correcties</i>	-0,5	-0,3
Feitelijk EMU-saldo Voorjaarsnota 2023	-2,6	-3
Structureel EMU-saldo Voorjaarsnota 2023	-3,3	-3,4

Bron: Voorjaarsnota 2023

In de voorjaarsbesluitvorming is sprake van tegenvallers op de begroting door hogere rente-uitgaven, extra uitgaven naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne en extra uitgaven aan de hersteloperatie toeslagen. Een toename van de asielinstroom zorgt daarnaast voor extra uitgaven. Ook heeft het kabinet extra geld uitgetrokken naar aanleiding van de parlementaire enquête over de

aardgaswinning in Groningen. De kosten van het energiepakket, waaronder het energieplafond en de ondersteuning voor MKB-bedrijven, moesten nog worden gedekt. Parallel met de voorjaarsbesluitvorming heeft besluitvorming over aanvullende klimaatmaatregelen plaatsgevonden. Deze besluitvorming is echter budgettair nog niet in de Voorjaarsnota verwerkt. Ook de lastenbesluitvorming voor 2024 en verder is nog niet afgerond, definitieve besluitvorming volgt in augustus.

Voor de extra uitgaven heeft het kabinet dekking gevonden door meevallers en incidentele onderuitputting te gebruiken en door aanvullend te bezuinigen via onder meer het inhouden van een deel van de middelen voor de loon- en prijsbijstelling, het afschaffen van het STAP-budget en structurele verlagingen van verschillende uitgavenposten, onder meer voor de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. Het incidenteel budgettair beslag voor het aanvullende compensatiepakket naar aanleiding van parlementaire enquête aardgaswinning Groningen laat het kabinet in het EMU-saldo lopen.

Tabel 4: Gevolgen voorjaarsbesluitvorming op de EMU-schuld

(in % bbp, + is hogere schuld)	2023	2024
EMU-schuld Miljoenennota 2023	49,5	49,6
<i>Noemereffect door bbp-ontwikkeling</i>	-1,2	-1,1
<i>Doorwerking schuld t-1</i>	1,5	0,9
<i>Mutatie EMU-saldo</i>	-0,3	0,8
<i>Financiële transacties en kastransverschillen</i>	-0,4	-0,9
<i>Overige mutaties</i>	0	-0,1
EMU-schuld Voorjaarsnota 2023	49,2	49,2

Bron: Voorjaarsnota 2023

Meerjarig zorgen de compensatie voor gestegen lonen en prijzen, de zogenoemde loon- en prijsbijstelling, voor een oploop in de overheidsuitgaven, die gedeeltelijk wordt gecompenseerd door een stijging van de belasting- en premie-inkomsten. Per saldo leidt dit tot een verslechtering van het EMU-saldo. In latere jaren leiden ook de overige uitgaven, waaronder hogere rentelasten, tot een verslechtering van het EMU-saldo.

Tabel 5: EMU-saldo en -schuld op middellangetermijn

(in % bbp)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Feitelijk EMU-saldo CEP 2023	-3,0	-2,6	-2,6	-2,8	-3,2	-3,4
Feitelijk EMU-saldo Voorjaarsnota 2023	-2,6	-3,0	-3,0	-3,7	-3,1	-3,5
Structureel EMU-saldo CEP 2023	-3,6	-3,0	-2,7	-2,7	-2,9	
Structureel EMU-saldo Voorjaarsnota 2023	-3,3	-3,4	-3,1	-3,7	-2,9	-3,2
EMU-schuld CEP 2023	48,4	48,7	49,8	51,0	52,7	54,5
EMU-schuld Voorjaarsnota 2023	49,2	49,2	50,3	52,3	53,7	55,6

Bron: Centraal Economische Plan 2023 en Voorjaarsnota 2023

Naar aanleiding van de verwerking van de voorjaarsbesluitvorming door het ministerie van Financiën en verschillen van inzicht over onder meer de verwachte onderuitputting ontstaan verschillen met de CEP-raming, vooral in de ramingen voor het feitelijk en structurele EMU-saldo (zie tabel 5). Definitieve verwerking van de besluitvorming voor 2024 en verder geschiedt bij de MEV-raming van het CPB, die verschijnt met Prinsjesdag.

1.3 *Europese begrotingsregels voor 2024*

In maart 2023 heeft de Europese Commissie de begrotingsaanbevelingen voor 2024 gepresenteerd.³ De aanbevelingen die dienen als richtsnoer voor de stabiliteits- en convergentieprogramma's van lidstaten,⁴ zijn gegeven in de context van de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) eind 2023 en de lopende evaluatie van het Europese begrotingsraamwerk.

In 2020 heeft de Commissie de algemene ontsnappingsclausule van het SGP geactiveerd, om lidstaten maximale flexibiliteit binnen het SGP te bieden om een extra begrotingsinspanning te kunnen leveren naar aanleiding van de Covid-19 crisis. Concreet betekent dit dat lidstaten die zich in de preventieve arm van het SGP bevinden mogen afwijken van het pad richting de middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt.

Met het deactiveren van de algemene ontsnappingsclausule komt per 2024 een einde aan deze flexibiliteit. De Commissie beoordeelde in een eerdere begrotingsaanbeveling dat aan de eerder gecommuniceerde randvoorwaarden voor deactivering van de clausule per 2024 zal worden voldaan, omdat er niet langer sprake is van een ernstige economische neergang voor het eurogebied als geheel.⁵ Tegelijkertijd acht de Commissie, vanwege de aanhoudende onzekere economische situatie en de lopende evaluatie van het Europese begrotingsraamwerk, het niet gepast om voor 2024 geheel terug te keren naar de gebruikelijke begrotingsregels zoals vereist onder het huidige raamwerk. In plaats daarvan nodigt de Commissie lidstaten uit om hun stabiliteits- en convergentieprogramma's in de geest van het voorstel van de Commissie voor

³ Europese Commissie (2023). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, COM(2023) 141 final.

⁴ Lidstaten binnen de eurozone stellen jaarlijks een stabiliteitsprogramma op. Lidstaten buiten de eurozone die lid zijn van de Europese Unie stellen jaarlijks een convergentieprogramma op.

⁵ Europese Commissie (2022). 2022 European Semester Spring Package. COM(2022) 600 final. *Specific provisions in the EU fiscal rules allow for a coordinated and orderly temporary deviation from the normal requirements for all Member States in a situation of generalised crisis caused by a severe economic downturn of the euro area or the EU as a whole (see art. 5(1), 6(3), 9(1) and 10(3) of Regulation (EC) 1466/97 and art. 3(5) and 5(2) of Regulation (EC) 1467/97).*

aanpassing van het Europese begrotingsraamwerk op te stellen, om zo een brug te slaan tussen het huidige en toekomstige raamwerk.⁶

Dit betekent dat lidstaten worden uitgenodigd, maar niet verplicht zijn, om in hun Stabiliteits- of Convergentieprogramma hun budgettaire en structurele plannen voor de middellange termijn op te nemen (de zgn. *medium-term fiscal structural plans of middellangetermijn begrotingsplannen*). Dit betekent budgettair dat lidstaten worden uitgenodigd een begrotingsdoelstelling voor 2024 te formuleren in termen van netto primaire uitgaven. Daarbij wordt voor de hoogte van de begrotingsdoelstelling onderscheid gemaakt tussen lidstaten op basis van de hoogte van de staatsschuld. Lidstaten met een substantiële of gematigd schuldrisico worden verzocht begrotingsdoelstellingen te formuleren die ervoor zorgen dat hun overheidsschuld op een plausibel en continu dalend pad zit, of die hun overheidsschuld op de middellange termijn op een gepast niveau houden. Daarnaast worden alle lidstaten verzocht begrotingsdoelstellingen vast te stellen die ervoor zorgen dat het tekort, binnen de door het Stabiliteitsprogramma bestreken periode (T+4), niet meer dan 3% van het bbp bedraagt, of onder de 3% van het bbp wordt gebracht en dienen ze ervoor te zorgen dat het tekort op de middellange termijn onder de 3% van het bbp blijft bij ongewijzigd beleid.

Maatregelen tegen hoge energieprijzen, inclusief de budgettaire gevolgen, uitfasering en onderliggende aannames over de energieprijzontwikkeling, dienen onderdeel te zijn van de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's in 2023. De Commissie benadrukt hiermee het belang om maatregelen tegen de stijgende energieprijzen, meer dan in het verleden, gericht in te zetten voor kwetsbare huishoudens en bedrijven. Dit beperkt niet alleen de kosten voor de overheidsbegroting, maar zorgt er ook voor dat de belangrijke prikkel voor verduurzaming behouden blijft.

Het begrotingsbeleid van lidstaten dient volgens de Commissie gericht te zijn op het waarborgen van schuldhoudbaarheid op de middellange termijn en op het, op duurzame wijze, verhogen van de potentiële groei. Prudent begrotingsbeleid, bestaande uit geleidelijke begrotingsconsolidatie en waar nodig, gerichte maatregelen ter ondersteuning van de meest kwetsbare huishoudens en bedrijven tegen stijgende energieprijzen, kan op die manier een bijdrage leveren aan de stabiliteit van de Europese economie en kan de doorwerking van het monetair beleid vergemakkelijken in een periode van hoge inflatie. Voor de structuurplannen vraagt de Commissie lidstaten om hervormingen en investeringen op te voeren die bijdragen aan budgettaire houdbaarheid en duurzame en inclusieve groei.

Landspecifieke aanbevelingen

⁶ Europese Commissie (2023). Communication on fiscal policy for 2024. COM(2023) 141 final.

Als de door een lidstaat geformuleerde begrotingsdoelstelling in het Stabiliteits- of convergentieprogramma voor 2023 niet voldoende ambitieus is, zal de Commissie in het voorjaar een kwantitatieve landspecifieke begrotingsaanbeveling voor 2024 doen.⁷ De landspecifieke begrotingsaanbeveling is kwantitatief in termen van netto primaire uitgaven. Deze kwantitatieve en landspecifieke aanbeveling zal richting geven aan de voorbereiding en de beoordeling van de op te stellen ontwerpbegrotingen in het najaar van 2023. De kwantitatieve aanbeveling zal ook ingaan op de opgevoerde investeringen en energiemaatregelen.

Gezien de aanhoudende onzekerheid over de macro-economische en budgettaire vooruitzichten zal de Commissie dit voorjaar geen besluit nemen over het openen van mogelijke buitensporigtekortprocedures. Wel zal de Commissie aan de Raad voorstellen om dat buitensporigtekortprocedures geopend kunnen worden in het voorjaar van 2024, op basis van de begrotingscijfers voor 2023. Mogelijke buitensporigtekortprocedures worden geopend op basis van de regels uit het huidige Europese begrotingsraamwerk. Lidstaten zullen hier rekening mee moeten houden bij het opstellen van de Stabiliteits- of convergentieprogramma's dit voorjaar en de ontwerpbegrotingen voor 2024 dit najaar.

1.4 *Europees begrotingsraamwerk vanaf 2025*

Voor de jaren na 2024 is de uitkomst van de evaluatie van het Europese begrotingsraamwerk, bestaande uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), het Europees Semester en de Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) relevant. De vijfjaarlijkse evaluatie van het *framework* is in 2020 opgeschort vanwege de Covid-19 crisis. De Europese Commissie heeft de evaluatie in het najaar van 2021 weer hervat.

In november 2022 heeft de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd over de mogelijke vormgeving van het toekomstige begrotingsraamwerk.⁸ In maart 2023 zijn er eerste raadsconclusies verschenen. Deze conclusies tonen de uitkomst van onderhandelingen tussen de ministeries van Financiën van lidstaten en de Commissie en bevatten daarmee de richting van het toekomstige begrotingsraamwerk.⁹ Onlangs heeft de Europese Commissie de wetgevende voorstellen op basis van de raadsconclusies gepubliceerd.¹⁰ Daarna zullen

⁷ Deze kwantitatieve landspecifieke begrotingsaanbeveling wordt gedaan in het kader van het lentepakket als onderdeel van het Europees semester.

⁸ Europese Commissie (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework. COM(2022) 583 final.

⁹ Council of the European Union (2023). Orientations for a reform of the EU economic governance framework – Revised Draft Council Conclusions. 14 march 2023 6995/2/23.

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging

lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie een akkoord moeten bereiken over de voorstellen. In verschillende Europese (economische) gremia worden op dit moment de technische details van het herziene raamwerk verder uitgewerkt.

De nationale parlementen hebben in het proces een rol bij de nationale implementatie en uitvoering van het herziene raamwerk en als het ware ook als medewetgever. Begin 2022 heeft de Afdeling op verzoek van de Tweede Kamer een voorlichting uitgebracht over de mogelijkheden om het Stabieliteits- en Groeipact te hervormen.¹¹ In deze voorlichting heeft de Afdeling benadrukt dat parlementaire betrokkenheid in alle lidstaten bij de herziening van democratisch belang is.¹² In Nederland geldt dit voor beide Kamers der Staten-Generaal, niet alleen als controleur van de Nederlandse regering, maar nadrukkelijk ook in de rol van Unierechtelijk medewetgever. Daarbij benadrukte de Afdeling dat het van belang is dat de Kamer en het kabinet tijdig afspraken maken over het proces van totstandkoming van Nederlandse standpunten. Tot op heden heeft in beide Kamers geen plenair debat plaatsgevonden over de Nederlandse inzet bij de evaluatie van het Europese begrotingsraamwerk.

Het SGP, als onderdeel van de Economische en Monetaire Unie (EMU), heeft als wezenlijk doel 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 het nieuw te vormen raamwerk staat een focus op de middellange termijn, het versterken van het nationaal eigenaarschap bij toepassing van de Europese begrotingsregels, het versimpelen van het raamwerk en het versterken van de naleving van de regels centraal.

De Commissie ziet een nieuw begrotingsproces als de hoeksteen van een nieuw raamwerk door lidstaten elke vier jaar middellangetermijnplannen op te laten stellen, zogenoemde "*medium-term fiscal-structural plans*". Deze begrotingsplannen dienen zowel het te voeren begrotingsbeleid op de middellange termijn – met een uitgavenpad als operationele doelstelling – als investeringen en hervormingen te bevatten. Daarmee wordt onderstreept dat het van belang is de samenhang tussen het begrotingsbeleid en het sociaaleconomisch beleid te versterken.¹³ Door lidstaten één geïntegreerd meerjarig begrotingsplan op basis van één operationele doelstelling te laten opstellen, wordt getracht het raamwerk te versimpelen en het transparanter en effectiever te maken. Deze beoogde hervorming krijgt vorm tegen de achtergrond van gemiddeld hogere en meer divergerende schuldniveaus van lidstaten en de

van de procedure bij buitensporige tekorten, en Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 35924, nr. 146.

¹² Daarbij zij erop gewezen dat de rol en grotere betrokkenheid van de nationale parlementen in het Europese wetgevingsproces nadrukkelijk wordt onderkend in Protocol nr. 1 bij de EU-verdragen, met de wens dat parlementen hun zienswijzen op ontwerpwetgeving uiten.

¹³ Aprilrapportage 2022, Kamerstukken II 21501-07, nr. 1840, W06.22.0055/111, Junirapportage 2022, Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/111/B.

noodzaak tot investeringen om de noodzakelijke transitie met betrekking tot verduurzaming en digitalisering te financieren.

Tegelijkertijd wordt ingezet op het versterken van het nationaal eigenaarschap van lidstaten met betrekking tot de Europese begrotingsregels en de naleving ervan. De middellangetermijnplannen van de lidstaten zullen dienen als basis voor de handhaving van het begrotingsraamwerk door de Commissie en de Raad. Lidstaten dienen jaarlijks te rapporteren over de vooruitgang van de implementatie van het plan, de hervormingen en investeringen en de landspecifieke aanbevelingen. Jaarlijkse monitoring vindt plaats als onderdeel van het Europees Semester door de Commissie en de Raad. Om het nationaal eigenaarschap te versterken wordt tevens voorgesteld om eisen toe te voegen of bestaande eisen te verduidelijken voor nationale onafhankelijke begrotingsautoriteiten. De voorgestelde wijzigingen dienen onafhankelijke begrotingsautoriteiten beter in staat te stellen een rol te spelen bij het toezicht op het Europese begrotingsraamwerk op nationaal niveau.

De Commissie acht het daarnaast van belang dat ontsnappingsclausules mogelijk blijven in uitzonderlijke omstandigheden. Het activeren van een algemene ontsnappingsclausule blijft naar verwachting mogelijk bij schokken die de gehele EU of eurozone treffen. Daarnaast kan een landspecifieke ontsnappingsclausule worden geactiveerd indien zich, buiten de invloed van overheden, uitzonderlijke omstandigheden voordoen die grote invloed hebben op de overheidsfinanciën van individuele lidstaten.

Omdat nog op verschillende punten wordt onderhandeld tussen lidstaten en de Commissie en omdat het debat met en in het Europees Parlement nog moet plaatsvinden, is nog niet bekend hoe het uiteindelijke begrotingsraamwerk en -proces eruit zal zien. Pas dan is het mogelijk om de gevolgen voor het Nederlandse begrotingsproces, de samenhang met de nationale begrotingsregels en de gevolgen voor de onafhankelijke begrotingsautoriteiten volledig in kaart te brengen.

2. Toets aan de Europese begrotingsregels

Adviezen:

- *Het kabinet voert expansief begrotingsbeleid en stuurt dicht langs de vangrail met een feitelijke begrotingstekort op de grens van de vereisten uit het SGP. Motiveer in de Miljoenennota welke stappen worden genomen om niet door de vangrail te gaan en hoe ruimte voor automatische stabilisatoren geboden kan worden in het geval van een eventuele conjuncturele omslag.*
- *Ga in aankomende Miljoenennota nader in op de verslechtering van de schuldhoudbaarheid van Nederland, ook in vergelijking tot andere Europese landen.*

- *Het is van belang de allocatie van middelen integraal af te wegen, om zo afgewogen keuzes te kunnen maken. Een analyse van de sociaaleconomische structuur van Nederland en van de onderliggende sterktes en zwaktes op middellange termijn kan bijdragen aan het maken van deze keuzes.*

2.1 *Relevante context*

In de Voorjaarsrapportage 2023 beoordeelt de Afdeling de overheidsfinanciën in het afgelopen jaar (*ex-post*), in het lopende jaar (*in year*) en in het komende jaar (*ex-ante*).

Dit jaar is de beoordeling van de Afdeling tweeledig, omdat het Stabiliteitsprogramma en de Voorjaarsnota niet dezelfde begrotingsinformatie bevatten. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de voorjaarsbesluitvorming ten opzichte van 2022 eerder af te ronden, maar desondanks niet te laten aansluiten op het Europees Semester. Daarmee is het Stabiliteitsprogramma louter gemaakt op basis van de CEP-raming van het CPB, zonder verwerking van de voorjaarsbesluitvorming. De Voorjaarsnota bevat de verwerking van de voorjaarsbesluitvorming, al is deze niet doorgerekend door het CPB. De eerstvolgende raming van het CPB zal in augustus verschijnen (de cMEV), ter voorbereiding op de augustusbesluitvorming.

Daarmee ontstaat een tweeledige beoordeling, namelijk over zowel de voorziene budgettaire ontwikkelingen in het Stabiliteitsprogramma – die reeds achterhaald zijn bij het verschijnen van deze rapportage – als een begrotingstoets over de budgettaire verwerking van de beleidsvoornemens van het kabinet voor 2024 en de meerjarige budgettaire ontwikkelingen in de Voorjaarsnota.¹⁴

Daarnaast is sprake van aparte toetsing aan de Europese begrotingsregels voor het jaar 2024 van de jaren 2022 en 2023, omdat de begrotingsaanbevelingen van de Europese Commissie per jaar verschillen.

De begrotingsaanbevelingen van de Europese Commissie voor 2022 en 2023 waren voornamelijk kwalitatief van aard. In 2022 is Nederland aanbevolen om, als de economische omstandigheden dit toelaten, 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 de gezondheidszorg en sociale bescherming.¹⁵

In 2023 zijn lidstaten opgeroepen om grotendeels (gemiddeld genomen voor de gehele Eurozone) neutraal begrotingsbeleid te voeren, d.w.z. niet schuldverhogend (expansief) en gemiddeld genomen niet schuldverlagend (consoliderend). Tegelijkertijd werden lidstaten opgeroepen nationaal gefinancierde publieke investeringen te stimuleren, staatsschulden geleidelijk af

¹⁴ Met de aanpassing van het begrotingsproces is er sinds 2022 sprake van een meerjarige Voorjaarsnota.

¹⁵ 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.

te bouwen, en aan duurzame groei te werken door hervormingen en investeringen.¹⁶

De begroting voor 2024 zal getoetst worden aan de meer kwantitatieve begrotingsaanbeveling voor 2024 (zie hiervoor ook paragraaf 1.3). Voor alle jaren is beoordeling aan het geldende normen uit het Europese begrotingsraamwerk relevant.

2.2 Toetsing voor de jaren 2022 en 2023

Toetsing aan de correctieve arm (CEP-raming en Voorjaarsnota)

Voor de toetsing aan de Europese begrotingsregels zijn zowel de normen uit de correctieve als de preventieve arm van het SGP relevant. De normen uit de correctieve arm stellen eisen aan de (jaarlijkse) maximumwaarden voor het begrotingstekort (EMU-saldo van maximaal 3% bbp) en de overheidsschuld (EMU-schuld van maximaal 60% bbp). Bij overschrijding van de schuldnorm dient de schuld jaarlijks met minstens 1/20^e deel af te nemen (schuldafbouwpad). De normen uit de preventieve arm kennen een middellangetermijn doelstelling (MTO), ook wel bekend als het structurele saldo, en de uitgavenregel. Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten door een veilige marge te hebben ten opzichte van de 3%-tekortnorm, zodat lidstaten begrotingsruimte hebben om anticyclisch begrotingsbeleid te kunnen voeren. Zodra lidstaten niet voldoen aan de regels binnen de preventieve arm, is het uitgangspunt dat lidstaten in de correctieve arm terecht komen.¹⁷

Voor 2022 raamt het CPB in de CEP-raming een begrotingstekort van -0,7% bbp en een overheidsschuld van 49,3% bbp. Voorlopige realisatiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over 2022, die het CPB in zijn eerstvolgende raming zal verwerken, laten echter een licht begrotingsoverschot van € 0,1 miljard in 2022 zien.¹⁸ Het EMU-saldo in 2022 is daarmee in evenwicht, namelijk 0,0% bbp. Het CBS meldt echter wel een hogere overheidsschuld ten opzichte van de CEP-raming, namelijk 51% bbp. Op basis van deze cijfers voldoet Nederland in 2022 aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP.

¹⁶ Europese Commissie (2022). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023. COM(2022) 85 final.

¹⁷ Zowel in de correctieve als preventieve arm bestaan meerdere uitzonderingen op de vereisten, ook wel flexibiliteiten genoemd. Zie voor een overzicht van deze flexibiliteiten blz. 7 en 8 van bijlage III van de Voorlichting van de Afdeling over de mogelijkheden om het Stabiliteits- en Groeipact te hervormen (W06.22.0005/III/Vo), Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 146.

¹⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Inkomsten en uitgaven overheid over 2022 bijna in evenwicht. Via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/12/inkomsten-en-uitgaven-overheid-over-2022-bijna-in-evenwicht>

Tabel 6: Gegevens voor de Europese begrotingsregels 2022-2024

	2022 <i>ex-post</i>		2023 <i>in year</i>		2024 <i>ex-ante</i>	
	<i>CEP</i>	<i>VJN</i>	<i>CEP</i>	<i>VJN</i>	<i>CEP</i>	<i>VJN</i>
Regel t.a.v. ontwikkeling van het structureel saldo (% bbp)						
<i>Maximaal feitelijk EMU-saldo</i>	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
EMU-saldo feitelijk	-0,7		-3,0	-2,6	-2,6	-3,0
w.v. conjuncturele component	-0,9		0,6		0,4	
w.v. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	-0,2		-0,1		0,0	
 <i>Middellangetermijndoelstelling structureel EMU-saldo</i>						
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-0,5	-0,5	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75
	-1,4		-3,6	-3,3	-3,0	-3,4
 <i>Uitgavenregel</i>						
Gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven (reële mutatie in %)	1,1		3,0		-1,0	
Normgroei (max. groei gecorr. netto-overheidsuitgaven)	0,6		0,6		1,4	
 Schuld criterium (% bbp)						
<i>Maximale EMU-schuld</i>	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
EMU-schuld	49,3		48,4	49,2	48,7	49,2

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2023, Voorjaarsnota 2023, berekeningen CPB

In 2023 heeft Nederland naar verwachting op basis van de CEP-raming een begrotingstekort van -3,0% bbp en een overheidsschuld van 48,4% bbp. Hiermee voldoet Nederland naar verwachting ook in 2023 aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP.

De CEP-raming houdt echter nog geen rekening met de besluitvorming in het voorjaar. De Voorjaarsnota presenteert daarom nieuwe ramingen voor de overheidsschuld en tekort voor 2023.¹⁹ De Voorjaarsnota bevat een meerjarig beeld voor zowel de uitgaven als (een deel van de) hoofdlijnen van de inkomsten en heeft daarmee een vooruitkijkend karakter. Om die reden bevat de Voorjaarsnota geen cijfers voor 2022 (t-1). Omdat de Afdeling in deze rapportage tweeledig toetst (zie ook paragraaf 2.1) kijken we daarom ook naar de cijfers gepresenteerd in de Voorjaarsnota. Uit de Voorjaarsnota blijkt dat Nederland in 2023 naar verwachting een begrotingstekort heeft van -2,6% bbp en een overheidsschuld van 49,2% bbp. Aan de eisen uit de correctieve arm wordt op basis van de Voorjaarsnota dan ook voldaan.

¹⁹ De doorrekeningen van de voorjaarsbesluitvorming gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2023 zijn afkomstig van het ministerie van Financiën. Het Centraal Planbureau rekent de gevolgen van de voorjaarsbesluitvorming niet door.

Een vergelijking van de begrotingsinformatie tussen het CEP (van het CPB) en de Voorjaarsnota (van het Ministerie van Financiën) laat voor 2023 een verbetering van 0,4%-punt op het begrotingstekort en een verslechtering van 0,8%-punt op de overheidsschuld zien. Volgens de Voorjaarsnota zijn onderliggend de hogere uitgaven aan het energiepakket en Oekraïne hiervoor verantwoordelijk, maar zijn anderzijds de belasting- en premie-inkomsten ook toegenomen. Het effect van de voorjaarsbesluitvorming op de overheidsfinanciën wordt pas onafhankelijk inzichtelijk gemaakt als het CPB de cMEV publiceert in augustus. De cijfers gepresenteerd in de CEP-raming zijn daarom formeel leidend in de begrotingstoetsing van de Afdeling in deze rapportage.

Toetsing aan de preventieve arm (CEP-raming en Voorjaarsnota)

Nederland voldoet in beide jaren niet aan de normen uit de preventieve arm van het SGP. Het structureel saldo (het begrotingssaldo gecorrigeerd voor tijdelijke maatregelen en conjuncturele effecten) in 2022 en 2023 wijkt op basis van de uitkomsten van de CEP-raming significant af van de Nederlandse middellangetermijndoelstelling (MTO).²⁰ Voor 2022 hanteert Nederland een MTO van -0,5% bbp. Met een structureel saldo van -1,4% bbp in 2022 was het tekort 0,9%-punt groter dan de MTO van -0,5%. Voor 2023 geldt een MTO van -0,75% bbp.²¹ Voor 2023 wordt een structureel saldo van -3,6% bbp geraamd, waarmee het tekort 2,85%-punt groter is dan de MTO voor het structureel saldo van -0,75% bbp. Ook de cijfers uit de Voorjaarsnota laten zien dat het structureel saldo in 2023 significant afwijkt van de Nederlandse MTO. Voor 2023 wordt een structureel saldo van -3,3% bbp geraamd, waarmee het tekort -2,55%-punt groter is dan de MTO voor het structureel saldo van -0,75% bbp.

Niet alleen de MTO, maar ook de uitgavenregel is onderdeel van de preventieve arm van het SGP. De uitgavenregel binnen de preventieve arm vereist dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan de potentiële economische groei, waarbij ook rekening gehouden wordt met de afstand tot de MTO.²² De gedachte achter de uitgavenregel is dat de inkomsten meebewegen met de economische conjunctuur en de uitgaven niet harder stijgen dan de potentiële economische groei, waarmee het structureel saldo niet verslechtert. Op basis van berekeningen van het CPB voor de begrotingstoetsing van de Afdeling, impliceert

²⁰ Het structureel saldo is het feitelijk begrotingstekort geschoond voor conjuncturele invloeden en incidentele budgettaire baten en kosten. Voor de berekening van het structureel saldo onder meer de waarde van de output gap benodigd. Dit maakt de berekening van het structureel saldo deels afhankelijk van niet-observeerbare factoren. In de praktijk is het saldo, dat twee keer per jaar dient te worden berekend, daardoor volatiel waardoor regelmatig met terugwerkende kracht niet wordt voldaan aan de MTO, indien waarnemingen en realisaties worden toegevoegd en gewijzigd.

²¹ In het Stabiliteitsprogramma 2022 heeft het kabinet aangegeven te kiezen voor een MTO van -0,75% bbp in 2023. Dit paste volgens het kabinet bij de balans tussen de investeringen die Nederland doet in de toekomst enerzijds en het voornemen om overheidsfinanciën niet uit de pas te laten lopen anderzijds.

²² De uitgavenregel is, net als het structureel saldo, deels afhankelijk van niet-observeerbare factoren omdat in de berekening onder meer de waarde van de output gap benodigd is. Desalniettemin is in de praktijk deze regel echter minder volatiel en daarmee een stabielere waarde dan het structureel saldo.

de uitgavenregel voor de Nederlandse begroting een toegestane groei van de gecorrigeerde uitgaven in 2022 en 2023 van maximaal 0,6%-punt. De geraamde netto-overheidsuitgaven stegen in 2022 echter met 1,1%. Dit is een afwijking van de maximale toegestane groei van 0,5%-punt. Voor 2023 wordt een stijging van de netto-overheidsuitgaven van 3,0% geraamd. Dit is een afwijking van de toegestane maximale groei van 2,4%-punt. Nederland voldoet hiermee in beide jaren niet aan de uitgavenregel uit de preventieve arm van het SGP.

In de jaren 2022 en 2023 is de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiteits- en Groeipact toepassing, om lidstaten maximale flexibiliteit te bieden binnen het SGP (zie ook paragraaf 1.3). Voor lidstaten die in de preventieve arm van het SGP zitten, waaronder Nederland, betekent dit dat lidstaten mogen afwijken van het pad richting de middellangetermijndoelstelling van het structureel saldo (MTO), indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt. Bovendien worden in beide jaren geen buitensporigtekortprocedures geopend.

De overschrijdingen in de preventieve arm van het SGP blijven daarmee voor 2022 en 2023 zonder gevolgen. De algemene ontsnappingsclausule leidt er echter niet toe dat de procedures van het SGP worden opgeschort. Tegelijkertijd is het belangrijk om voorbij het EMU-saldo en EMU-schuld op de korte termijn te kijken en daarom de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn te volgen. Het blijft dus van belang de ontwikkeling van de overheidsfinanciën nauwlettend te volgen en te beoordelen.

Conclusie

Het geraamde structurele begrotingstekort in 2023 van -3,6% bbp op basis van de CEP-raming is hoger dan het feitelijke begrotingstekort. Dit impliceert expansief, zo niet procyclisch begrotingsbeleid, waarmee de economie door de overheid verder wordt aangejaagd.²³ Het kabinet stelt, onder meer in het Stabiteitsprogramma 2023 en bij het coalitieakkoord, te hebben gekozen voor expansief begrotingsbeleid. De expansieve begroting van 2023 staat op gespannen voet met de budgettaire landspecifieke aanbeveling voor 2023. Bovendien zit het kabinet met een begrotingstekort van 3% bbp in 2023 op de grens van de vereisten uit de correctieve arm. Sturen op een tekort van 3% brengt risico's met zich indien een economische omslag plaatsvindt. Het CEP toont om die reden ook meerdere scenario's waarbij in het scenario van een strenge winter het EMU-saldo in 2023 (en 2024) slechter zal uitvallen. Indien een conjuncturele neergang optreedt en de overheid ruimte wil bieden om de automatische stabilisatoren hun werking te laten doen (zie ook paragraaf 3.2), is er binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels nauwelijks ruimte om

²³ Voor de stand van de conjunctuur is onder meer de potentiële groei relevant. Hier wordt de output gap voor gebruikt. De output gap is het verschil tussen de feitelijke productie en de potentiële productie in een land en dient als maatstaf voor de stand van de conjunctuur. Bij deze berekeningen spelen veronderstellingen over de stand van de economie, die niet exact te meten is, een rol.

trendmatig begrotingsbeleid te kunnen blijven voeren. Daarmee kunnen ombuigingen of lastenverzwaringen in slechtere economische tijden onvermijdelijk blijken. De Afdeling heeft in de junirapportage 2022 reeds gewezen op dit risico.²⁴ Ook de Nederlandsche Bank (DNB) stelt dat een hoog tekort het risico met zich brengt dat Nederland in slechtere economische tijden geen ruimte meer heeft om de pijn te verzachten.²⁵

Tabel 7: Samenvattend overzicht uitkomst toetsing Europese begrotingsregels

	2022	2023	2024
Normen uit de preventieve arm:			
Structureel EMU-saldo	x	x	x
Uitgavenregel	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)

2.3 Toetsing voor het jaar 2024

Ook voor de toetsing aan de Europese begrotingsregels voor 2024 zijn zowel de normen uit de correctieve als de preventieve arm van het SGP relevant. Daarnaast is vanaf 2024 de algemene ontsnappingsclausule gedeactiveerd.

Toetsing aan de correctieve arm (CEP-raming en Voorjaarsnota)

Met een verwacht begrotingstekort van -2,6% bbp in 2024 en een schuldquote van 48,4% bbp in 2024 op basis van de CEP-raming van het CPB voldoet Nederland, net als de jaren 2022 en 2023, aan de vereisten uit correctieve arm van het SGP. Hoewel de cijfers uit de Voorjaarsnota een lichte verslechtering van het begrotingstekort en schuldquote in 2024 laten zien ten opzichte van de CEP-raming, voldoet Nederland op basis van de Voorjaarsnota ook aan de vereisten van de correctieve arm. In 2024 wordt er een tekort van -3,0% bbp en schuldquote van 49,2% bbp geraamd.

Toetsing aan de preventieve arm (CEP-raming en Voorjaarsnota)

Er wordt echter, net als in 2022 en 2023, niet voldaan aan de normen van de preventieve arm van het SGP. Het CEP raamt een structureel saldo van -3,0% bbp in 2024. Hiermee voldoet Nederland niet aan de MTO voor het structureel saldo van -0,75% bbp. De Voorjaarsnota laat een verslechtering van het structureel saldo ten opzichte van de CEP-raming zien. In 2024 komt het structureel saldo uit

²⁴ Junirapportage 2022, Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/111/B.

²⁵ De Nederlandsche Bank (2023) Jaarverslag 2022. Via: [Jaarverslag DNB 2022 | De Nederlandsche Bank](#)

op -3,4% bbp. Dit is een significante afwijking (2,65%-punt) van de MTO van -0,75% bbp.

Omdat de algemene ontsnappingsclausule per 2024 wordt gedeactiveerd, mogen lidstaten die in de preventieve arm van het SGP zitten vanaf 2024 niet langer afwijken van het pad richting de MTO van het structureel saldo. Volgens de Europese begrotingsregels is in dit geval een verbetering van het structurele saldo van 0,5% bbp per jaar nodig tot de MTO, totdat de doelstelling gehaald is. Indien de Commissie een significante afwijking van het aanpassingspad richting de MTO observeert op basis van het ingediende Stabiliteitsprogramma, geeft de Commissie een waarschuwing aan een lidstaat af. Binnen een maand na vaststelling van een dergelijke waarschuwing onderzoekt de Raad, op aanbeveling van de Commissie, de begrotingssituatie opnieuw. Zij stelt vervolgens een begrotingsaanbeveling op met een aanpassingstermijn van tussen de drie en vijf maanden om de afwijking van het MTO te mitigeren.²⁶

Lidstaten die niet voldoen aan hun MTO, moeten jaarlijks dus voldoende verbetering in hun saldo laten zien en dienen minimaal in een pad van 0,5% bbp naar de MTO toe te groeien. Op basis van de CEP-raming verbetert het structureel saldo in 2024 naar verwachting met minimaal 0,5% bbp, en groeit het structureel saldo naar de MTO toe. De cijfers uit de Voorjaarsnota laten echter een verslechtering van het saldo zien en daarmee voldoet Nederland niet aan die benchmark. Als een lidstaat niet aan deze benchmark voldoet, komt de uitgavenregel voor een lidstaat in beeld.

Voor de Nederlandse begroting impliceert de uitgavenregel voor 2024 een toegestane groei van de gecorrigeerde uitgaven van maximaal 1,4%-punt. De verwachte netto-overheidsuitgaven dalen in 2024 echter naar verwachting met 1,0%. Nederland voldoet hiermee naar verwachting in 2024 *ex-ante* aan de uitgavenregel als onderdeel van de preventieve arm van het SGP.

De cijfers van het CEP zijn formeel leidend in de begrotingstoetsing, omdat deze onafhankelijk zijn doorgerekend door het CPB. Een volledig beeld over de ontwikkeling van het structureel saldo zal pas bekend zijn bij de cMEV. Omdat op basis van de CEP-raming wordt verwacht dat Nederland in 2024 een verbetering van 0,5% bbp voor het structureel saldo laat zien, blijft de uitgavenregel voor 2024 vooralsnog buiten beschouwing bij de toetsing van de naleving van de Europese begrotingsregels.

In de begrotingsaanbevelingen voor 2024 nodigt de Commissie lidstaten uit om hun Stabiliteits- of Convergenceprogramma's in de geest van de hervormingsaanpassingen van het Europees raamwerk op te stellen. De Commissie vraagt lidstaten hierin begrotingsdoelstellingen voor 2024 te formuleren. Als lidstaten geen voldoende ambitieuze begrotingsdoelstellingen presenteren, volgt er een kwantitatieve landspecifieke begrotingsaanbeveling

²⁶ In overeenstemming met artikel 121, lid 4, VWEU

waarin de Commissie een uitgavenpad zal adviseren. Het is daarom van belang om in het Stabiliteitsprogramma aan te geven welke stappen Nederland neemt om tot voldoende afstand tot de 3%-tekortnorm te komen, om zo een te grote begrotingsaanpassing in het uitgavenpad vanuit de Commissie te voorkomen. Het gepresenteerde Stabiliteitsprogramma van het kabinet laat dit onvoldoende zien en wijkt daarmee af van de begrotingsaanbeveling voor 2024 van de Europese Commissie.

2.4 *Houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn*

Een van de wezenlijke doelen van het SGP is het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Voor de jaren 2022 en 2023, die onderdeel zijn van de begrotingstoetsing in deze rapportage, is de algemene ontsnappingsclausule van het SGP actief. Onder deze clausule mogen lidstaten afwijken van het pad richting de MTO, indien dit de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar brengt. In de evaluatie van het huidige begrotingsraamwerk hebben de Commissie en de Raad onderstreept dat in een nieuw raamwerk de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een belangrijk element dient te zijn.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op (middel)lange termijn is dus een belangrijke factor in de begrotingstoetsing. Hiervoor is zowel de financiële houdbaarheid (welke uitkomsten voor de overheidsschuld zijn toelaatbaar) als de intergenerationele houdbaarheid (verdeling van financiële lasten over generaties) van belang.²⁷ In de Miljoenennota 2023 is het kabinet reeds ingegaan op beide vormen van houdbaarheid en heeft het kabinet scenario's opgenomen over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën bij verschillende rentestanden.

In het CEP heeft het CPB gekeken naar de ontwikkeling van de staatsschuld op de middellange termijn, namelijk tot en met 2031. Het CPB verwacht dat de overheidsfinanciën zullen verslechteren, vanwege de vergrijzing, extra uitgaven uit huidig coalitieakkoord en opgelopen rente. Zo lopen de rente-uitgaven lopen geleidelijk op naar € 18 miljard in 2031. De EMU-schuld bedraagt naar verwachting 60,4% bbp in 2031.

Tabel 8: EMU-saldo en -schuld op middellangetermijn

(in % bbp)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Feitelijk EMU-saldo	-0,7	-3,0	-2,6	-2,6	-2,8	-3,2	-3,4	-3,5	-3,6	-3,7
EMU-schuld	49,3	48,4	48,7	49,8	51,0	52,7	54,5	56,4	58,3	60,4

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2023

²⁷ Centraal Planbureau (2021). Hoe meten we of de overheidsfinanciën houdbaar zijn? CPB Achtergronddocument, december 2021.

Ook de Europese Commissie raamt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van lidstaten. In de meest recente houdbaarheidsmonitor (2022), waarin een aantal methodologische veranderingen zijn doorgevoerd, is de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën verslechterd.²⁸ De S2-indicator meet hoeveel budgettaire ruimte (in termen van het structureel primair saldo²⁹) een lidstaat nodig heeft om de overheidsschuld op de lange termijn te stabiliseren. Op basis van de S2-indicator wordt Nederland gecategoriseerd als lidstaat met een hoog houdbaarheidsrisico. In de houdbaarheidsmonitor 2021 bevond Nederland zich nog in de gemiddelde risicocategorie, mede vanwege de effecten van vergrijzing voor de overheidsbegroting. De verslechtering van de indicator wordt veroorzaakt door de verslechterde initiële begrotingspositie, namelijk een verslechtering van het structureel primair saldo waardoor een grotere afstand tot een stabiel saldo is ontstaan. De Commissie raamt op basis van de S2-indicator voor Nederland een houdbaarheidstekort van 6,5% bbp, wat betekent dat een permanente en onmiddellijke aanpassing van de primaire balans van 6,5% bbp nodig is voor het stabiliseren van de schuld. De vernieuwde S1-indicator meet hoeveel budgettaire ruimte een lidstaat nodig heeft om de overheidsschuld op 60% te brengen in 2070. Op basis van de S1-indicator valt Nederland in de gemiddelde risicocategorie.

Het kabinet heeft de meest recente houdbaarheidsmonitor van de Europese Commissie niet meegenomen in het Stabiliteitsprogramma, omdat deze relatief kort voor publicatie van het Stabiliteitsprogramma is verschenen. Op basis van de houdbaarheidsmonitor 2021, waarnaar wordt verwezen in het Stabiliteitsprogramma, is het houdbaarheidstekort van Nederland minder groot dan in de houdbaarheidsmonitor 2022. Zo is het houdbaarheidstekort in de 2021-monitor op basis van de S2-indicator 5,3% bbp, wat de Commissie heeft geclassificeerd als een gemiddeld risico.

Op basis van de meest recente houdbaarheidsmonitor rijst de vraag hoe de verslechtering van de schuldhoudbaarheid van Nederland moet worden gewaardeerd in vergelijking met andere Europese landen. Ook in andere Europese landen is de vergrijzing een belangrijke factor die drukt op de schuldhoudbaarheid. Doordat in het Stabiliteitsprogramma de meest recente houdbaarheidsmonitor niet is meegenomen, heeft het kabinet niet gereageerd op de uitkomsten. De Afdeling adviseert het kabinet in aankomende Miljoenennota nader in te gaan op de verslechtering van de schuldhoudbaarheid van Nederland, ook in vergelijking tot andere Europese landen.

Het kabinet stelt in het Stabiliteitsprogramma dat de houdbaarheidsanalyses van zowel de Commissie als het CPB aantonen dat de EMU-schuld met grote

²⁸ Europese Commissie (2023) Debt Sustainability Monitor 2022. Via: [Debt Sustainability Monitor 2022 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/debt-sustainability-monitor-2022)

²⁹ Het structureel primair saldo is dat deel van het structureel saldo dat bepaald wordt door beleid (dus minus rentelasten). De S2-indicator bestaat uit twee elementen, namelijk de initiële begrotingspositie (gat tussen het initieel structureel primair saldo en het schuldstabiliserende structurele primair saldo) en de toekomstige vergrijzingskosten.

waarschijnlijkheid op relatief prudente niveaus blijft, omdat Nederland gemiddeld scoort op de houdbaarheidsindicatoren van de Commissie en dat uit de Miljoenennota 2023 bleek dat het CPB heeft berekend dat Nederland met 90% waarschijnlijkheid onder de 76% EMU-schuld blijft.

De Afdeling merkt op dat het feitelijk en structureel saldo voor 2023 zijn verslechterd ten opzichte van de Miljoenennota 2023 en dat uit de recente meerjarenraming van het CPB blijkt dat huidig kabinetsbeleid niet alleen budgettair beslag legt in deze kabinetsperiode (2022-2025), maar dat de norm voor het EMU-saldo van een maximaal begrotingstekort van 3% bbp ook in vrijwel alle ramingsjaren na deze kabinetsperiode wordt overschreden (zie tabel 8). Dit zorgt dan ook voor een hogere overheidsschuld op middellange termijn. Bovendien laat de meest recente houdbaarheidsraming van de Europese Commissie een verslechtering van de houdbaarheid zien, terwijl reeds sprake was van een tekort. Op basis van de S2-indicator is momenteel zelfs sprake van een hoog houdbaarheidsrisico.

Bij gelijk blijvende economische uitgangspunten, zal een volgend kabinet eerst moeten ombuigen, voordat eventueel aanvullend beleid kan worden gevoerd. Daarnaast is sprake van grote uitdagingen op het terrein van vergrijzing en klimaat, die mogelijk om aanvullende hervormingen en investeringen zullen vragen. Reeds eerder in deze rapportage stelt de Afdeling dat deze uitdagingen mogelijk de potentiële groei op middellange termijn afzwakken, omdat vergrijzing op termijn grote gevolgen zal hebben voor onder meer de arbeidsmarkt, de samenstelling van de economie en overheidsfinanciën. Bovendien zijn de overheidsfinanciën zeer gevoelig voor renteontwikkelingen, zoals blijkt uit de Voorjaarsnota en het CPB reeds aantoonde in verschillende rentescenario's.³⁰

Het kabinet beschrijft in het Stabiliteitsprogramma en de Voorjaarsnota de spanning die ontstaat door investeringen die nu worden gedaan ten behoeve van uitdagingen voor de toekomst. Zo bestaat spanning tussen huidige begrotingsruimte en middelen die benodigd zijn voor de klimaattransitie. In het advies bij de Miljoenennota 2024 zal de Afdeling hier verder op ingaan. Ondanks dat de Afdeling hier begrip voor heeft, blijft het relevant oog te houden voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn. Daarom is het van belang de allocatie van middelen integraal af te wegen, om zo afgewogen keuzes te kunnen maken. Een analyse van de sociaaleconomische structuur van Nederland, zoals eerder geadviseerd bij het advies van de Afdeling bij de Miljoenennota 2023 en ook genoemd in paragraaf 1.1 van deze rapportage, kan bijdragen aan het maken van deze keuzes.

3. Toets aan de nationale begrotingsregels

Adviezen:

³⁰ Kamerstukken II 2022/23. 36200, nr.1.

- *Zet volgend jaar extra stappen naar een ordentelijk en transparant hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar door introductie van een vast moment voor het stilzetten van de besluitvorming en een vast publicatiemoment voor de Voorjaarsnota. Zorg daarnaast voor aansluiting van het nationale begrotingsproces op het Europees Semester.*
- *Geef discrepantie tussen de nationale en de Europese begrotingsankers transparant weer en beargumenteer hoe hiermee wordt omgegaan.*

3.1 Begrotingsproces

De Voorjaarsnota 2023 is de tweede Voorjaarsnota die het kabinet presenteert in de "nieuwe stijl". Sinds de herziening van het begrotingsproces presenteert de Voorjaarsnota niet langer alleen de mutaties in de begroting van het lopende jaar ten opzichte van de Miljoenennota, maar bevat het de hoofdlijnen van de besluitvorming voor de begroting van 2024 en schetst het een meerjarig beeld over zowel de uitgaven als de hoofdlijnen van de inkomsten.³¹

Door te kiezen voor één integraal hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over de hoofdlijnen van zowel de uitgaven- als lastenkant van de begroting, kunnen verschillende politieke wensen, problemen en mee- en tegenvallers integraal worden afgewogen. Op deze manier ontstaat stabiliteit en rust in de politieke besluitvorming, doordat op vaste momenten integrale afwegingen tussen verschillende beleidsdoelstellingen kunnen worden gemaakt. Dan kunnen de basisprincipes van het Nederlandse begrotingsbeleid, namelijk doelmatige allocatie van publieke middelen, beheersing van de overheidsfinanciën en bijdragen aan economische stabiliteit, het beste worden nageleefd.

De Afdeling heeft waardering voor de aanpassingen in het begrotingsproces die het kabinet reeds heeft genomen. Het presenteren van meerjarige reeksen in het voorjaar zorgt ervoor dat de Kamer eerder betrokken wordt bij de meerjarige budgettaire besluitvorming, waar dit eerder als intern kabinetsberaad werd beschouwd. Met het presenteren van de meerjarige reeksen in het voorjaar krijgt de Kamer eerder zicht op de voorgenomen besluitvorming en wordt hiermee beter in staat gesteld om het parlementair budgetrecht uit te oefenen. Ook het presenteren van de uitgebreide tabellen met toelichting per maatregel helpt om de transparantie over de budgettaire besluitvorming te vergroten.

In de junirapportage 2022 heeft de Afdeling geconstateerd dat de aanpassingen aan de Voorjaarsnota een eerste stap zijn in de richting van een nieuw begrotingsproces, maar dat het proces tegelijkertijd nog niet is afgerond.³² In 2022 was geen sprake van een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar, omdat een deel van de budgettaire besluitvorming werd doorgeschoven naar de Miljoenennota. Daarmee ontbrak een integrale besluitvorming. Bovendien

³¹ Kamerstukken II 2022/23. 36200, nr. 6.

³² Junirapportage 2022, Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/111/B.

werden niet alle begrotingsstukken, zoals de suppletoire begrotingen, de inhoud van het pakket Belastingplan en het onafhankelijk begrotingsadvies, gelijktijdig met de Voorjaarsnota naar de Kamer gestuurd, zodat een volledig overzicht voor de Kamer ontbreekt. Tot slot werd in de Voorjaarsnota 2022 geen relatie gelegd met het Europees Semester.

De Afdeling constateert dat er dit jaar net als vorig jaar wederom geen sprake is van een hoofdbesluitvormingsmoment en daarmee integrale besluitvorming in het voorjaar, omdat de lastenbesluitvorming voor 2024 grotendeels naar augustus is verschoven. Ook is de Voorjaarsnota wederom zonder aanvullende begrotingsstukken naar de Kamer gestuurd. Door het ad-hoc proces van de Voorjaarsnota verschijnt dit onafhankelijk begrotingsadvies enige tijd na publicatie van de Voorjaarsnota zelf. De Voorjaarsnota is dit jaar eind april gepubliceerd en daarmee ruim voor de deadline van 1 juni. Aanpassing van deze planning geschiedde kort voor aanvang van de voorbereidingen in het voorjaar, zodat de departementale processen op het laatste moment moesten worden aangepast. De Voorjaarsnota is uiteindelijk tegelijkertijd met het Stabiliteitsprogramma verzonden. De voorjaarsbesluitvorming ontbreekt echter in het Stabiliteitsprogramma, waardoor het stuk na publicatie reeds achterhaald is. Daarmee is geen sprake van aansluiting van de Voorjaarsnota op het Europees Semester.

Het kabinet geeft ook zelf in een evaluatie over het begrotingsproces aan dat er aanknopingspunten zijn voor verbetering in de ontwikkeling van het begrotingsproces.³³ Het kabinet onderschrijft hierin het belang van een geordend begrotingsproces. Ook de Afdeling heeft eerder gewezen op het belang van een ordentelijk begrotingsproces.³⁴ Het is in het democratisch belang het begrotingsproces ordentelijk in te richten om zo inzicht te kunnen bieden in de gevolgen van het kabinetsbeleid voor de samenleving, economie en de begroting. Helderheid, voorspelbaarheid en rust in het begrotingsproces horen hier onderdeel van te zijn. Het begrotingsproces in dit voorjaar oogde echter rommelig.

Een mogelijke route voor het creëren van meer helderheid, voorspelbaarheid en rust in het proces is het kiezen voor een vast moment voor het stilzetten van de besluitvorming en een vast publicatiemoment voor de Voorjaarsnota. Daarmee bestaat duidelijkheid voor de politiek wanneer de besluitvorming afgerond moet zijn en is ambtelijk voldoende tijd de besluitvorming te verwerken in de Voorjaarsnota en bijbehorende stukken. Dit creëert duidelijkheid voor alle betrokken partijen, wat de voorbereiding en de behandeling van de Voorjaarsnota ten goede zal komen. Dergelijke momenten bestaan reeds in de augustusbesluitvorming: de -deadline voor afronding van de besluitvorming is op 31 augustus, waarna het CPB de besluitvorming doorrekent, de ministeries de conceptbegrotingen kunnen opmaken en de Afdeling advisering van de Raad van

³³ Kamerstukken II 2022/23, 36120, nr. C.

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 6.

State haar Miljoenennota-advies en begrotingsrapportage kan schrijven. Het vaste publicatiemoment is op de derde dinsdag van september, Prinsjesdag. Op deze dag worden alle stukken naar het parlement verzonden.

De Afdeling meent dat het begrotingsproces in lijn kan worden gebracht met het Europees Semester.³⁵ Zeker nu het mogelijk blijkt de voorjaarsbesluitvorming te vervroegen. Het kabinet dient momenteel een Stabiliteitsprogramma in bij de Europese Commissie dat niet de meest recente (voorjaars)besluitvorming bevat, zodat het Stabiliteitsprogramma bij publicatie eind april reeds achterhaald is en het document oogt als een verplichte invuloefening. Dit maakt ook de toetsing aan de Europese begrotingsregels van de cijfers gepresenteerd in het Stabiliteitsprogramma achterhaald en daarmee weinig relevant. Bovendien wordt de (voorjaars)besluitvorming niet doorgerekend door het Centraal Planbureau, maar wordt dit verwerkt door het ministerie van het Financiën zelf. Dit maakt dat een eerste onafhankelijke doorrekening van het budgettaire beeld van de (voorjaars)besluitvorming pas beschikbaar is op het moment dat het CPB de cMEV ten behoeve van de augustusbesluitvorming presenteert.

Aansluiting van de nationale begrotingen op het proces van het Europees Semester wordt mogelijk nog relevanter na de hervorming van het Europese begrotingsraamwerk. Naar verwachting dienen lidstaten vanaf 2025 in het voorjaar in één document zowel het te voeren begrotingsbeleid als relevante investeringen en hervormingen te laten terugkomen (zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 1.4). In het huidige Europees Semester dienen hervormingen apart te worden opgenomen in jaarlijkse hervormingsprogramma's, investeringen hebben in het huidige Semester geen plek.

De Afdeling adviseert het kabinet wederom om volgend jaar extra stappen te zetten naar een ordentelijk en transparant hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Met introductie van een vast moment voor het stilzetten van de besluitvorming en een vast publicatiemoment voor de Voorjaarsnota zal meer rust worden gecreëerd, wat de inhoud en kwaliteit van de besluitvorming en begrotingsinformatie ten goede komt. Ook adviseert de Afdeling het nationale begrotingsproces aan te laten sluiten op het Europees Semester, zodat de begrotingsstukken in het kader van het Europees Semester serieus worden genomen en zodat de inbreng bijdraagt aan zowel de nationale doelen als de doelen van het SGP en de EMU.

3.2 *Toetsing voor de jaren 2022, 2023 en 2024*

Het kabinet heeft in de Startnota bij het Regeerakkoord de begrotingsregels vastgelegd en bevestigd trendmatig begrotingsbeleid te zullen voeren. Voor de uitgavenkant zijn vier meerjarige uitgavenkaders (Rijksbegroting, Sociale

³⁵ In eerdere adviezen heeft de Afdeling hier reeds aandacht voor gevraagd. Zie onder meer Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/111/B, Kamerstukken II 2022/23. 36200, nr. 6.

Zekerheid, Zorg en het nieuwe kader Investerings) vastgesteld met een jaarlijks uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden.³⁶ Wel worden de afzonderlijke uitgavenplafonds jaarlijks geïndexeerd met de zogenoemde loon- en prijsontwikkeling. Voor de inkomstenkant geldt een inkomstenkader met automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo. Daarmee ademen de inkomsten als het ware mee met de conjunctuur. In beginsel worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, waarmee de kaders de facto beleidsmatige bovengrenzen stellen voor de overheidsfinanciën.

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

Het voeren van trendmatig begrotingsbeleid garandeert geen bepaalde uitkomst in de naleving van Europese begrotingsnormen en kan een discrepantie vertonen met nationale begrotingsankers. Het doel van het handhaven van de nationale begrotingsregels is om te zorgen dat de overheidsfinanciën binnen de grenzen blijven van wat het kabinet aanvaardbaar acht. De keuze voor vaststelling van de hoogte van de begrotingskaders aan het begin van een kabinetsperiode is dan ook een politieke keuze.

In de Startnota zijn de uitgavenplafonds en het inkomstenkader ex-ante vastgesteld. Bij de Voorjaarsnota 2022 zijn deze definitief vastgesteld, mede na verwerking van de macro-economische ramingen van het CPB. In dezelfde Voorjaarsnota heeft het kabinet aangegeven dat het vastgestelde inkomsten- en uitgavenkader fungeren als anker voor het begrotingsbeleid voor deze kabinetsperiode.

Bij het vaststellen van de nationale begrotingsankers voor deze kabinetsperiode voldeden het inkomsten- en uitgavenkader niet aan alle Europese begrotingsnormen.³⁷ De Afdeling acht het van belang dat discrepantie tussen de nationale en de Europese begrotingsankers transparant wordt weergegeven en dat een kabinet beargumenteerd hoe hiermee om wordt gegaan. De Europese begrotingsregels hebben immers tot doel om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen en daarmee ook een evenwichtige en doelmatige verdeling van de lasten en de lusten van overheidsarrangementen

³⁶ Voor investeringen die vallen onder het desbetreffende uitgavenplafond is de beheersing van het totaalbedrag relevanter dan het bedrag per jaar en zijn schuiven in de tijd toegestaan, mits de Europese begrotingsregels hier ruimte voor bieden.

³⁷ Junirapportage 2022, Kamerstukken II 36120, nr.3 W06.22.0084/111/B.

over generaties te bevorderen. Uitgangspunten die ook onderdeel zijn van de nationale begrotingsprincipes. Bovendien mag met de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact vanaf 2024 niet meer worden afgeweken van de Europese begrotingsnormen. Daarmee kan discrepantie tussen de nationale en Europese begrotingsankers leiden tot consequenties op basis van de Europese begrotingsregels.

In deze voorjaarsbesluitvorming is sprake van openstaande dekkingsopgaven, tegenvallers en extra uitgaven, zoals beschreven in paragraaf 1.2 van deze rapportage. Ook heeft het kabinet extra geld uitgetrokken naar aanleiding van de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen. De klimaatbesluitvorming is budgettair nog niet in de Voorjaarsnota verwerkt. De lastenbesluitvorming voor 2024 en verder is nog niet afgerond, definitieve besluitvorming volgt in augustus. Voor dekking van de opgaven is gekozen voor inzet van meevallers en incidentele onderuitputting. Daarnaast wordt aanvullend bezuinigd via onder meer het inhouden van een deel van de middelen voor de loon- en prijsbijstelling, het afschaffen van het STAP-budget en structurele verlagingen van verschillende uitgavenposten, onder meer voor de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. Het incidentele budgettair beslag voor het aanvullende compensatiepakket naar aanleiding van de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen laat het kabinet in het EMU-saldo lopen, waarmee deze lasten naar toekomstige generaties worden doorgeschoven.

Conform de Startnota van dit kabinet is het mogelijk om onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota aan te wenden ter realisatie van de taakstelling. Ook het inzetten van meevallers aan de uitgavenkant voor dekking conform de nationale begrotingsregels is mogelijk, mits besluitvorming daarover in de Ministerraad plaatsvindt. Indien er niet genoeg meevallers zijn, dient te worden bezuinigd. Desondanks is niet de gehele dekkingsopgave vervuld: er is sprake van een meerjarige verslechtering van het feitelijk en structureel EMU-saldo ten opzichte van de Miljoenennota (zie paragrafen 1.2, 2.2 en 2.3) en op basis van de plafondtoetsing in de Voorjaarsnota wordt het uitgavenplafond in 2023 fors overschreden (zie hierna tabel 10). De dekking van de kosten voor het energiepakket worden deels aan de lastenkant opgevangen door het terugdraaien van de verlaging van de energiebelasting, waarmee de scheiding tussen inkomsten en uitgaven niet wordt gerespecteerd. Op dit punt worden dus de nationale begrotingsregels niet nageleefd.

Het kabinet heeft eerder besloten dat het reguliere uitgavenplafond niet geldt voor de uitgaven aan coronagerelateerde noodmaatregelen. Dit betekent dat de extra uitgaven niet ten koste gaan van andere uitgaven, maar dat ze zorgen voor een verslechtering van het EMU-saldo en een verhoging van de EMU-schuld. Ook de extra uitgaven naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne worden buiten het reguliere uitgavenplafond gehouden. Bij deze Voorjaarsnota heeft het kabinet aanvullend beslist dat het incidenteel budgettair beslag voor het aanvullende compensatiepakket naar aanleiding van de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen ook ten laste komt van het EMU-saldo, zodat geen

dekking geleverd hoeft te worden. De Afdeling constateert dat de argumentatie voor afwijking van de reguliere systematiek voor het compensatiepakket Groningen ontbreekt.

Plafondtoetsing 2022, 2023, 2024

De Afdeling kan bij deze rapportage voor het eerst in huidige kabinetsperiode plafondtoetsen als onderdeel van het begrotingstoezicht verschaffen op basis van de CEP-raming van het CPB. Deze plafondtoetsing is daarmee exclusief de voorjaarsbesluitvorming. Zoals reeds geconstateerd in paragraaf 3.1, is dit jaar geen sprake van een hoofdbesluitvormingsmoment en daarmee integrale besluitvorming in het voorjaar, omdat de lastenbesluitvorming voor 2024 grotendeels naar augustus is verschoven. Daarmee ontbreekt een integraal beeld over de stand van de begroting, en kan een serieuze plafondtoets aan de inkomstenkant op de conceptbegroting voor 2024 pas bij de Miljoenennota plaatsvinden.

Tabel 9: Uitgavenplafonds o.b.v. CEP, 2022-2025

(in miljard euro, - is onderschrijding)	2022	2023	2024	2025
Overschrijding	-5,8	-3,7	-4,8	-1,9
w.v. Rijksbegroting	-3,9	-0,3	-2,1	1
Sociale Zekerheid	-0,4	2,5	1,8	0,7
Zorg	-0,5	-2,7	-1,8	-2,1
Investerings	-1	-3,1	-2,7	-1,5

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2023

De CEP-raming van het CPB laat zien dat de geraamde uitgaven in 2023 en 2024 onder het totale uitgavenplafond blijven, vooral door onderuitputting. In 2022 was er onderschrijding bij alle deelplafonds, vooral door onderuitputting. Vanaf 2023 zijn er overschrijdingen onder het deelplafond Sociale Zekerheid, vanwege de versnelde verhoging van het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. Het deelplafond Rijksbegroting laat in 2023 een toename aan de uitgaven zien door het prijsplafond energie, maar blijft nog onder het plafond. Op termijn wordt minder onderuitputting en hogere rente-uitgaven verwacht, waardoor overschrijding van het deelplafond in 2025 optreedt.³⁸ De nationale begrotingsregels staan echter verschuivingen tussen de deelplafonds toe.

In de Voorjaarsnota 2023 heeft het kabinet zelf de ontwikkeling in de uitgavenplafonds getoetst (zie tabel 10). Daarin zijn flinke verschillen tussen de CEP-raming en de Voorjaarsnota te zien. Het kabinet verwacht onder meer minder onderuitputting dan het CPB. Bovendien is een groot aantal kasschuiven

³⁸ Voor 2023 is verondersteld dat de onderuitputting onder de plafonds 9,2 miljard euro bedraagt. In 2024 neemt dit af naar 6,1 miljard euro. Daarnaast is er door het CPB ook enige onderuitputting buiten de plafonds verondersteld.

toegepast. Het niveau van de totale reguliere uitgaven is in 2023 naar verwachting van het kabinet met € 11,5 miljard fors hoger dan het totale uitgavenplafond. Hiervan betreft € 5,4 miljard de dekkingsopgave energiepakket. Dit dekt het kabinet vanuit de lastenkant, door het terugdraaien van de verlaging energiebelasting. Daarmee sluiten de plafonds niet per jaar, waardoor de nationale begrotingsregels niet worden nageleefd. Een onafhankelijk doorrekening van de geüpdatete uitgavenplafonds geschiedt bij Prinsjesdag, middels de MEV van het CPB.

Tabel 10: Uitgavenplafonds o.b.v. Voorjaarsnota, 2023-2025

(in miljard euro, - is onderschijding)	2023	2024	2025
Overschrijding	11,5	-0,9	-0,8
w.v. Rijksbegroting	8,9	-2,4	0,8
Sociale Zekerheid	2,9	1,8	-0,8
Zorg	-0,6	-0,1	-0,3
Investerings	0,2	-0,2	-0,5

Bron: Voorjaarsnota 2023

Voor de inkomstenkant van de begroting wordt de beleidsmatige lastenontwikkeling vastgelegd voor de hele kabinetsperiode in het zogeheten inkomstenkader. Cumulatief over de hele kabinetsperiode moet dit inkomstenkader 'sluiten', maar anders dan bij de uitgavenplafonds hoeft dit niet te gelden voor elk afzonderlijk jaar van de kabinetsperiode. Op basis van de CEP-raming blijkt dat het inkomstenkader deze kabinetsperiode wordt overschreden (zie tabel 11). Dit betekent dat de totale lastendruk over de gehele kabinetsperiode hoger is dan afgesproken bij het coalitieakkoord en er volgens de begrotingsregels tot lastenverlaging moet worden beslist.

Tabel 11: Inkomstenkader, 2022-2025

(in miljard euro, + is overschijding)	2022	2023	2024	2025	Cumulatief
Overschrijding inkomstenkader	3,4	-2,1	2,5	3,2	7
w.v. zorg	0	-2,6	0,3	0,2	-2,1
w.v. overige beleidsmutaties	3,4	0,5	2,3	3	9,2

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2023

Er is sprake van hogere Zvw-uitgaven in de CPB-raming in 2023 en 2024, waardoor de zorgpremies stijgen en de zorgtoeslag mee stijgt. Dit zorgt voor het grootste deel van de onderschijding bij zorg.³⁹ De overige beleidsmutaties betreffen onder meer de invoering van de solidariteitsbijdrage (in 2022) en de verhoging van het lage vpb-tarief (vanaf 2023).

In de Voorjaarsnota is het inkomstenkader nog niet gesloten; definitieve besluitvorming is nodig in augustus. Ook zal in augustus, conform de afspraken over het begrotingsproces, de koopkrachtbesluitvorming plaatsvinden op basis van het meest actuele cijferbeeld. In de MEV-raming, die verschijnt met Prinsjesdag, zal het CPB een update van de kadertoetsen presenteren.

³⁹ Voor het inkomstenkader tellen, op enkele uitzonderingen na, alle lastenmaatregelen mee die onder de definitie vallen van de beleidsmatige lastenontwikkeling. Onder deze definitie vallen ook maatregelen in de zorgtoeslag en de Zvw-premies.

4. Aandachtspunten bij de uitgavenkaders

Adviezen:

- *Maak gebruik van bestaande rapportages en onderzoeken om te komen tot integraal afgewogen keuzes en prioritering.*
- *Zet in aankomende Miljoenennota verdere stappen in het verbeteren van de transparantie van de begrotingsinformatie door een integraal (verticaal) overzicht te bieden van de totale dekkingsopgave, de intensiveringen en de bezuinigingen.*

4.1 *Kwaliteit van de overheidsfinanciën*

Een hoge kwaliteit van overheidsfinanciën is essentieel voor de effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. 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.⁴⁰

De CW 3.1-vereisten zijn onderdeel van het rijksbrede evaluatiestelsel, dat informatie levert over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De Comptabiliteitswet verplicht ministeries om beleid periodiek te evalueren. Sinds 2021 werken ministeries met een Strategische Evaluatie Agenda (SEA) om deze evaluatieonderzoeken te plannen en prioriteren, zodat beleid onder meer gericht kan worden bijgestuurd indien nodig. Ook vinden jaarlijks Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) plaats, waarin alternatieven voor bestaand beleid worden onderzocht. Mogelijke bezuinigingen worden periodiek geïnventariseerd middels heroverwegingen.

In de voorbereiding van beleid dienen de stappen uit het Beleidskompas als werkwijze om te komen tot een goede voorbereiding van beleid en wetgeving. Het laten doen van maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA's) is onderdeel van dit beleidskompas. In de uitvoeringsfase van beleid kan gebruik worden gemaakt van de Publieke Waarden Scan (PWS), die beleidsmakers inzicht biedt in het verbeterpotentieel binnen bestaande beleidsmatige en budgettaire kaders van een aangewezen beleidsthema.

Al met al beschikt de rijksoverheid over een uitgebreid evaluatiestelsel in verschillende fases van beleid en wetgeving. Daarmee zijn op verschillende besluitvormingsmomenten, zoals bij de vorming van een nieuw kabinet, bij de Voorjaarsnota en bij de Miljoenennota, relevante rapporten beschikbaar die kunnen helpen bij het maken van doelmatige en doeltreffende keuzes.

⁴⁰ Kamerstukken II 2021/22, 31865, nr. 198.

Bij deze Voorjaarsnota was sprake van een forse dekkingsopgave, die is ingevuld door meevallers en incidentele onderuitputting in te zetten. Daarnaast is aanvullend bezuinigd door te “sprokkelen”, via onder meer het inhouden van een deel van de middelen voor de loon- en prijsbijstelling. Onderuitputting betekent niet alleen dat het niet lukt om de gebudgetteerde middelen uit te geven, maar het betekent ook dat op de middellange termijn deze eerder geplande uitgaven alsnog worden gedaan, mogelijk tegen hogere prijzen, om de beoogde beleidsdoelen te halen. Daarmee zorgt onderuitputting per saldo niet voor ruimte binnen de begroting en dient de inzet van onderuitputting voor dekking vergezeld te worden van neerwaartse bijstelling van beleidsdoelen.

Ook het inhouden van de middelen voor de loon- en prijsbijstelling is niet zonder gevolgen. De loonbijstelling bestaat uit een vergoeding voor de contractloonontwikkeling en de ontwikkeling in sociale werkgeverslasten en de prijsbijstelling bestaat uit een vergoeding voor prijsstijgingen. Daarmee is de loon- en prijsstelling een indexering die nodig is voor het continueren van de beleidsprocessen. Het inhouden van deze indexatie heeft gevolgen voor deze processen en heeft daarmee indirect gevolgen voor maatschappelijke doelen.

Waar in de Voorjaarsnota wel keuzes worden gemaakt in het beëindigen van specifiek beleid, wordt dit niet gemotiveerd. Zo wordt het STAP-budget afgebouwd en wordt het budget voor de hervorming van de arbeidsmarktstructuur structureel verlaagd, zonder toelichting waarom. Dit terwijl er momenteel sprake is van grote krapte op de arbeidsmarkt en het belangrijk is om hier structureel beleid op te voeren.⁴¹ Daarmee worden ongemotiveerde en ongerichte bezuinigingen ingezet voor dekking, terwijl het kabinet kan beschikken over een groot aantal rapportages en onderzoeken met doordachte beleidsopties en -alternatieven, die kunnen helpen om tot integraal afgewogen keuzes en prioritering te komen. Dit komt de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid ten goede en voorkomt mogelijke (budgettaire) bijstellingen achteraf.

4.2 *Transparantie*

Transparant begrotingsbeleid dient een democratisch belang. Het helpt het parlement een gefundeerd oordeel te vormen over het overheidsbeleid en helpt in het creëren van maatschappelijk draagvlak voor beleid. Daarom reflecteert de Afdeling in haar begrotingsrapportages over de mate van transparantie van het begrotingsbeleid.

De Afdeling constateert dat het kabinet stappen zet om de transparantie van begrotingsrelevante onderwerpen te vergroten. Zo heeft het kabinet eerdere adviezen van de Afdeling opgevolgd om bijvoorbeeld de meerjarige horizontale

⁴¹ De Afdeling heeft in haar Miljoenennota-advies 2023 het kabinet geadviseerd om de lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt voortvarend aan te pakken, mede in de context van het advies om te komen tot een (sociaaleconomische) structuuranalyse in de komende Miljoenennota. Kamerstukken II 2022/23. 36200, nr. 6.

(jaar-op-jaar) ontwikkeling van de uitgaven en lasten inzichtelijk te maken. Deze horizontale uitgaven worden ook in deze Voorjaarsnota gepresenteerd. Hiermee wordt zicht geboden op de totale uitgaven- en lastenontwikkeling, inclusief de ontwikkeling die al in het basispad zat.

De Afdeling constateert echter dat er ook verbeteringen mogelijk zijn om de transparantie van de begrotingsstukken te vergroten. Deze Voorjaarsnota bevat omvangrijke mutaties om aan de openstaande dekkingsopgave te voldoen en om de extra uitgaven te verwerken. Deze opgaven worden op macroniveau in tabellen in de Voorjaarsnota gepresenteerd. Er ontbreekt echter een integraal overzicht van de totale dekkingsopgave, de intensiveringen en de bezuinigingen. Omdat dekking geschiedt via een verscheidenheid aan posten op departementale begrotingen ("sprokkelen") en de toelichting doorgaans technisch van aard is, is de besluitvorming die is verwerkt in de Voorjaarsnota moeilijk te volgen en te doorgronden. De betekenis en mogelijke implicaties van het inhouden van de middelen voor de loon- en prijsbijstelling zijn bijvoorbeeld niet duidelijk. Ook is het totaalbedrag aan ingehouden compensatie voor de loon- en prijsbijstelling niet inzichtelijk, waardoor een versnipperd beeld ontstaat. Hierdoor is het zeer uitdagend om een integraal beeld te krijgen van de besluitvorming en om de verschillende consequenties van de gemaakte keuzes te doorgronden.

Ook is sprake van grote verschillen tussen de uitkomsten van de CEP-raming van het CPB, op basis waarvan het Stabiliteitsprogramma is opgesteld, en de verwerking van de voorjaarsbesluitvorming in de Voorjaarsnota. Er is bijvoorbeeld sprake van forse verschillen in de uitkomsten van de plafondtoetsing aan de uitgavenkant, die niet alleen lijken te worden veroorzaakt door de besluitvorming. De oorzaak van deze verschillen wordt niet toegelicht.

Transparant begrotingsbeleid biedt inzicht in de gemaakte keuzes en presenteert deze op een doorgrondelijke manier. Het kabinet heeft hier al stappen in gezet, maar kan nog verbeteringen doorvoeren om het parlement beter in staat te stellen haar budgetrecht uit te voeren. De Afdeling adviseert het kabinet om in aankomende Miljoenennota verdere stappen te zetten in het verbeteren van de transparantie van de begrotingsinformatie.

4.3 *Financiën van medeoverheden*

In de brief van januari 2022 met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid constateerde de Afdeling dat de financieringssystematiek voor medeoverheden en de aanvullende maatregelen uit het coalitieakkoord leiden tot een instabiele, complexe en weinig transparante meerjarenbegroting voor medeoverheden.⁴² De Afdeling adviseerde de het kabinet om niet te wachten tot de volgende kabinetsperiode met een stabielere financieringssystematiek voor medeoverheden, maar om in het voorjaar van 2022 te komen tot een meerjarig

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. C, blz. 4.

budgettaire kader voor medeoverheden, ter vervanging van de accresssystematiek. De Afdeling verwoordde dit advies ook in de door het kabinet, de VNG, het IPO en de UvW gevraagde voorlichting over de interbestuurlijke verhoudingen.⁴³ In de Junirapportage 2022 constateerde de Afdeling dat nog geen sprake was van meerjarige financiële zekerheid voor de aankomende jaren en voor de periode na 2025, waardoor gemeenten voor juist de grote (fysieke) transities beperkt vooruit konden plannen en rekening dienen te houden met besparingen vanaf 2026.

De Voorjaarsnota beschrijft de nieuwe hoofdlijnen van de systematiek vanaf 2026. Dan wordt afgestapt van de accresssystematiek. Vanaf 2026 komt structureel € 1,1 miljard beschikbaar (waarvan € 1 miljard voor gemeenten en € 0,1 miljard voor provincies). Vanaf 2027 worden het gemeente- en provinciefonds geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het nominale bbp. Deze systematiek kent een sterkere koppeling met de brede uitgavenontwikkeling van medeoverheden dan de accresssystematiek. De volumeontwikkeling van de fondsen wordt gebaseerd op een historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor de fondsen naar verwachting minder schommelen. De indexatie voor inflatie volgt die van het lopende jaar, waardoor de fondsen reëel op niveau blijven.

In samenspraak met de VNG kijkt het kabinet naar de mogelijkheden tot modernisering en uitbreiding van het eigen belastinggebied. Bij het provinciaal belastinggebied wordt in 2030 een systeem van Betalen Naar Gebruik (BNG) ingevoerd, waarmee de opcenten op de motorrijtuigenbelasting in huidige vorm komen te vervallen. In samenspraak met het IPO beziet het kabinet welk alternatief belastinggebied wenselijk is.

De Afdeling acht de overstap naar een nieuwe meerjarensystematiek voor de financiën van medeoverheden positief. Naar verwachting brengt de nieuwe systematiek meer stabiliteit, rust en duidelijkheid voor gemeenten en provincies. Deze systematiek is ook in lijn met eerdere aanbevelingen van de 16^e Studiegroep Begrotingsruimte en de Afdeling.⁴⁴ De Afdeling hoopt dat de rijksoverheid en de medeoverheden deze nieuwe systematiek benutten om de interbestuurlijke verhoudingen, zoals aan de orde gesteld in de voorlichting van de Afdeling over interbestuurlijke verhoudingen, in rustiger vaarwater te brengen.

4.4 *Risicoregelingen*

Het beleid ten aanzien van voorwaardelijke financiële verplichtingen uit risicoregelingen is onderdeel van de begrotingsregels van het kabinet.

⁴³ Raad van State (2022). Voorlichting interbestuurlijke verhoudingen.

⁴⁴ Aprilrapportage 2022, Kamerstukken II 21501-07, nr. 1840, W06.22.0055/111 en 16^e Studiegroep begrotingsruimte (2020) Koers bepalen – Kiezen in tijden van budgettaire krapte. De 16^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft het kabinet aanbevolen om in samenspraak met de medeoverheden de normeringssystematiek zodanig aan te passen dat de stabiliteit en voorspelbaarheid van de systematiek wordt vergroot.

Risicoregelingen brengen immers een voorwaardelijke financiële verplichting met zich mee die voor risico's op de begroting kunnen zorgen. 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.⁴⁵ Daarnaast tracht het kabinet ook terughoudend te zijn bij verruiming van bestaande regelingen.

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. Het Stabiliteitsprogramma licht toe dat er in relatie tot de oorlog in Oekraïne een aantal internationale garantieregelingen en leningen zijn verhoogd. Het totaalbedrag van overheidsgaranties als aandeel van het bbp is echter gedaald van 24,6% bbp in 2020 naar 23,4% bbp in 2021. Het totaalbedrag aan uitstaande garanties van het Rijk in 2022 bedraagt € 217,9 miljard, waarvan € 170 miljard reguliere garanties. Ongeveer 48 miljard euro hiervan is nog gerelateerd aan de Covid-19-pandemie, waarvan 45 miljard euro bestaat uit garanties voor de Europese herstelplannen SURE en NGEU.

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.

5. Aandachtspunten bij het lastenkader

Advies:

- *Neem de ontwikkeling van de belastingschuld als gevolg van de Covid-19 crisis niet alleen in de Voorjaarsnota, maar ook in het Stabiliteitsprogramma op.*

5.1 *Lastenbesluitvorming*

Op basis van de CEP-raming van het CPB, die is verschenen voor aanvang van de voorjaarsbesluitvorming, blijkt dat het inkomstenkader deze kabinetsperiode wordt overschreden. In de Voorjaarsnota 2023 is een start gemaakt met de lastenbesluitvorming voor 2024 en verder. Het inkomstenkader is nog niet gesloten, waarmee definitieve besluitvorming nodig is in augustus. In augustus zal ook de koopkrachtbesluitvorming plaatsvinden op basis van de cMEV-raming

⁴⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 143.

van het CPB. Daarna is in de MEV een update van het inkomstenbeeld beschikbaar.

Voorts is de fiscale beleids- en uitvoeringsagenda, waarin inzicht wordt geboden in de voorgenomen inhoud van het pakket Belastingplan, niet samen met de Voorjaarsnota naar de Tweede Kamer verzonden (zie ook paragraaf 3.1). Daarmee ontbreekt een volledig overzicht voor het parlement.

Wel valt het de Afdeling nu op basis van de Voorjaarsnota reeds op dat is besloten om, als de taakstelling om belastingconstructies en fiscale regelingen aan te pakken niet volledig kan worden ingevuld, de resterende dekkingsopgave in te vullen door een verhoging van het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting.⁴⁶ De Voorjaarsnota is op dit punt niet erg duidelijk, maar de Afdeling vermoedt dat hiermee alleen wordt bedoeld op de eerste schijf van het tarief voor inkomen uit werk en woning⁴⁷ en dat het tarief in de eerste schijf voor inkomen uit aanmerkelijk belang (en in de vennootschapsbelasting) gelijk blijft. Deze lastenverzwaring treft derhalve lagere en middeninkomens relatief zwaarder. De Afdeling acht deze compensatie opmerkelijk, nu de taakstelling mede tot doel heeft om vermogensongelijkheid en gunstregelingen voor specifieke groepen en bedrijven te verminderen. Als dit, bijvoorbeeld door sterke maatschappelijke tegenkrachten, niet lukt, wordt dit opgelost in de laagste tariefschijf van box 1, waardoor belastingplichtigen die over het algemeen juist niet van die constructies en gunstregeling profiteren, hiervoor de dekking moeten bieden.

5.2 *Belastingsschulden als gevolg van de Covid-19 crisis*

Het kabinet heeft tijdens de Covid-19 crisis ondernemers ondersteund met een omvangrijk pakket aan steunmaatregelen, waaronder bijzonder belastinguitstel en nieuwe regelingen zoals de Tijdelijke Noodmaatregel Werkgelegenheid (NOW), de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL), en de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo). Sinds 1 oktober 2022 moeten ondernemers de belastingsschuld terugbetalen die zij hebben opgebouwd door het bijzondere belastinguitstel.

De Voorjaarsnota 2023 laat zien dat de resterende belastingsschuld op grond van de bijzondere belastinguitstelregeling ca. € 16,5 miljard bedraagt. Er wordt echter rekening mee gehouden dat een deel van de schuld niet afbetaald wordt, bijvoorbeeld als gevolg van faillissement. In de Voorjaarsnota 2022 is hiertoe besloten ongeveer € 6 miljard uit te zonderen op de uitstaande schuld. Nieuwe

⁴⁶ Hoofdstuk 5 verwijst onder meer op pagina 42 naar 'de eerste schijf' zonder duidelijk te maken welke belasting het betreft, bijlage 12 specificeert echter op pagina 219 dat het de eerste schijf van de inkomstenbelasting betreft.

⁴⁷ En mogelijk ook de tweede schijf om te voorkomen dat het gecombineerde tarief inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen in de eerste schijf hoger zijn dan het inkomstenbelastingtarief in de tweede schijf (het belastingtarief voor inkomen uit werk en woning kent momenteel drie schijven, zie artikel 2.10 en 2.10a Wet inkomstenbelasting 2001).

relevante informatie en ervaringen van de eerste maanden van het terugbetalen van de schuld geven aanleiding om het uit te zonderen bedrag te verlagen tot ongeveer € 2,5 miljard. Dit is verwerkt in het gerapporteerde cijferbeeld in de Voorjaarsnota 2023. Voor 2023 betekent dit een hogere kasontvangst dan eerder geraamd.

In de aprilrapportage 2022 heeft de Afdeling geadviseerd om de ontwikkeling en omvang van de schuldenproblematiek van ondernemers integraal in beeld te brengen en hier voortaan over te berichten in het Stabiliteitsprogramma.⁴⁸ Er wordt echter alleen in de Voorjaarsnota gerapporteerd over de ontwikkeling van de belastingschuld als gevolg van de Covid-19 crisis.

Een belangrijk element van het budgettaire risico van de openstaande belastingschulden is de mate waarin ondernemers in staat zijn hun schulden af te betalen. Nu meer informatie beschikbaar is kunnen eventuele risico's beter in kaart worden gebracht en beslissingen worden genomen. De Voorjaarsnota geeft echter aan dat alles overziend de situatie onzeker blijft. Omdat het Stabiliteitsprogramma de facto de meerjarenbegroting van Nederland is als onderdeel van het Europees Semester, is het nuttig om ook hier die informatie op te nemen die relevant is voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Daarom herhaalt de Afdeling het advies om de ontwikkeling van de belastingschuld als gevolg van de Covid-19 crisis niet alleen in de Voorjaarsnota, maar ook in het Stabiliteitsprogramma op te nemen.

6. Nakoming van de door het kabinet eerder gedane toezeggingen

In het advies bij de Miljoenennota 2023 heeft de Afdeling het kabinet geadviseerd om een analyse van de sociaaleconomische structuur van Nederland en van de onderliggende sterktes en zwaktes op middellange termijn te maken. Een dergelijke analyse heeft als doel om tot integraal afgewogen keuzes en prioritering te komen en ondersteunt daarmee het handelings- en oplossingsvermogen van het kabinet en het parlement. Dat lijkt meer dan ooit nodig, want niet alles kan, en zeker niet tegelijkertijd. Het kabinet heeft in het nader rapport bij het Miljoenennota-advies 2023 aangegeven deze aanbeveling op te pakken in de Miljoenennota 2024. Het kabinet heeft toegezegd daarin verder te zullen werken aan het integreren van brede welvaart in de begrotingscyclus, en de gevraagde analyse over de samenhang van het beleid hier zo veel mogelijk aan te koppelen. Daarnaast kan ook het analysehoofdstuk van de Miljoenennota hiervoor worden benut. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke analyse niet alleen een taak is voor de minister van Financiën, maar voor het gehele kabinet en in ieder geval ook voor de ministers van SZW (arbeidsmarkt) en van EZK (economie).

⁴⁸ Aprilrapportage 2022, Kamerstukken II 21501-07, nr. 1840, W06.22.0055/111.

In deze voorjaarsrapportage onderstreept de Afdeling de noodzaak tot het maken van een dergelijke analyse. De aan het licht gekomen onduidelijkheden en onzekerheden met betrekking tot de economische groei op korte, middellange en lange termijn en de urgente maatschappelijke opgaven zoals klimaat en vergrijzing vragen om scherpe beleidskeuzes en prioritering van deze keuzes (zie paragraaf 1.1). Ook de beperkte begrotingsruimte en dekkingsopgave dwingen tot het maken van een integrale afweging van de allocatie van middelen, zodat afgewogen keuzes te kunnen worden gemaakt (zie paragraaf 3.2). Een analyse van de sociaaleconomische structuur van Nederland kan helpen inzicht te bieden waarin te investeren, welke hervormingen noodzakelijk zijn en hoe deze in de tijd kunnen worden ingepast. De verschillende beschikbare onderzoeken en rapporten (zie paragraaf 4.1) kunnen deelanalyses verschaffen en helpen bij het presenteren van onderbouwd beleid. Het is zaak deze analyses bij elkaar te brengen en te komen tot een overkoepelend beeld dat leidt tot duidelijke en transparante politieke keuzes.

Het doorlopen van een ordentelijk begrotingsproces en het naleven van de nationale en Europese begrotingsregels helpt vervolgens bij het maken van integrale en transparante afwegingen die de overheidsfinanciën op een gezond niveau houden (zie ook paragraaf 3.1). Het kabinet beaamt dan ook in zijn reactie op de Septemberrapportage OBt 2023 van de Afdeling dat het begrotingsbeleid gebaat is bij een goed proces en de strikte naleving van de afspraken en zegt zicht hiervoor de komende jaren te blijven inzetten.⁴⁹ In de Voorjaarsnota 2023 stelt het kabinet dat het tegen de grenzen aanloopt van wat mogelijk is, zowel budgettair als qua uitvoeringskracht en heeft het kabinet getracht dekking te vinden voor openstaande opgaven. Bij komende Miljoenennota zal de besluitvorming voor de begroting voor 2024 worden afgerond en het budgettaire beeld compleet zijn. Op dat moment kan, op basis van de MEV-raming van het CPB, een volledige onafhankelijke begrotingstoetsing plaatsvinden.

In het advies bij de Miljoenennota 2023 constateerde de Afdeling dat zich in toenemende mate bij beleidsvoornemens de vraag voordoet of wenselijke aanpassingen in beleid uitvoerbaar zijn, in verband met overbelasting bij de uitvoeringsorganisaties. De Afdeling adviseerde om arbeidsmarkteffecten van voorgenomen beleid nadrukkelijker mee te wegen in de integrale beleidsafweging bij besluitvorming. Niet alleen de benodigde capaciteit voor het voorgenomen nieuw beleid dient te worden meegewogen, maar ook of die capaciteit tijdig beschikbaar kan komen door ofwel nieuwe instroom of door herprioritering van bestaand beleid.

De Afdeling acht het van groot belang dat de wetgever, kabinet én parlement, zich bij vorming van nieuw beleid bewust zijn van de uitvoeringsaspecten. Zij is hier in haar Jaarverslag 2022 uitvoerig op in gegaan en heeft overigens ook haar

⁴⁹ Kamerstukken II 2022/23. 36200, nr. 6.

eigen beoordelingskader hier recent op geactualiseerd.⁵⁰ Ook in het IBO-investeringen werd gesteld dat het belangrijk is om bij de beleidsvoorbereiding aandacht te hebben voor uitvoeringsopgaven.⁵¹ Daarbij gaat het om de vraag of de beoogde betrokkenen die de (publieke en private) investeringen moeten gaan realiseren daarvoor over voldoende absorptie- of uitvoeringscapaciteit beschikken. In het IBO werd geadviseerd om voor het verkrijgen van dit inzicht de input van uitvoeringsorganisaties, marktinzichten en ervaringscijfers te gebruiken en om een integrale overkoepelende uitvoeringstoets te ontwikkelen om de politiek te faciliteren keuzes te maken binnen de schaarse uitvoeringscapaciteit van markt en overheid.

In het nader rapport op het Miljoenennota-advies 2023 heeft het kabinet toegezegd te gaan onderzoeken of er mogelijkheden zijn om invulling te geven aan het advies van de Afdeling om arbeidsmarkteffecten van voorgenomen beleid nadrukkelijker mee te wegen in de integrale beleidsafweging bij besluitvorming en te gaan onderzoeken of dat de zorgvuldigheid van beleidsvorming ten goede komt. Vooralsnog heeft dit niet geleid tot aanpassingen in het besluitvormingsproces.

De Afdeling begrijpt dat het ontwikkelen van een nieuw afwegingskader voor arbeidsmarkteffecten van voorgenomen beleid en het inbedden van een dergelijk kader in het besluitvormingsproces tijd vergt. De noodzaak voor dit afwegingskader is echter niet afgenomen: de arbeidsmarktkrapte is momenteel een groot knelpunt in het verwezenlijken van maatschappelijke doelen en kent bovendien structurele elementen. In uitvoeringstoetsen bij wetgeving blijkt schaarste aan mensen veelvuldig een knelpunt. Desondanks ontbreekt een integrale afweging van de inzet van arbeid door organisaties. Zo blijkt keer op keer bij fiscale wetsvoorstellen dat uitvoerbaarheid van wetgeving onder druk staat door gebrek aan personeel bij de Belastingdienst. Toch leidt dit zelden tot aanpassing of prioritering van wetgeving. In de uitvoering blijkt vervolgens dat meer tijd nodig is voor het verwezenlijken van de doelen, met onderuitputting en uitstel of afstel van de doelen tot gevolg.

Beter inzicht in de arbeidsmarkteffecten van beleid kan zowel het kabinet als het parlement helpen met het maken van keuzes en prioriteren en daarmee bijdragen aan doelmatiger en doeltreffender beleid. Daarmee kan een afwegingskader arbeidsmarkteffecten dienen als belangrijk instrument voor het maken van integrale afwegingen. De Afdeling adviseert het kabinet haar eerdere advies en de aanbeveling van het IBO investeringen ter hand te nemen en te kijken of een dergelijk afwegingskader een rol kan spelen in voorbereiding op de volgende kabinetsformatie.

⁵⁰ Raad van State (2023). Jaarverslag 2022.

⁵¹ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2022). Waar voor ons geldt: IBO Publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context.

C. REACTIE VAN HET KABINET

Het kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar oordeel over het Stabiliteitsprogramma (SP) 2023 en de Voorjaarsnota 2023. De Voorjaarsnota is de eerste suppletoire begroting van 2023 en bevat de wijzigingen voor het lopende jaar en een doorkijkje naar de begroting van komend jaar. Het SP beschrijft de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën en de economische vooruitzichten op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau. De Afdeling heeft beoordeeld in hoeverre deze ontwikkeling voldoet aan de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het kabinet spreekt daarbij graag waardering uit voor deze voorjaarsrapportage van de Afdeling. Sinds vorig jaar is er met de meerjarige Voorjaarsnota een belangrijke wijziging in het begrotingsproces gemaakt. Ook zijn momenteel de onderhandelingen over een nieuw Stabiliteits- en Groeipact gaande, waardoor ook het Europese begrotingsproces mogelijk zal veranderen. Zeker in tijden van institutionele veranderingen heeft onafhankelijk advies een extra toegevoegde waarde om ons begrotingsproces verder te versterken en toekomstbestendig te maken. Het kabinet dankt de Afdeling voor de voorjaarsrapportage en neemt de aandachtspunten en adviezen ter harte.

Toets Europese begrotingsregels

In de Voorjaarsrapportage toetst de Afdeling of de begroting voldoet aan de Europese begrotingsregels in 2022, 2023 en 2024. Formeel gebeurt dit op basis van het Stabiliteitsprogramma, maar omdat de Voorjaarsnota dit jaar gelijk verscheen met het SP en hierin de voorjaarsbesluitvorming is verwerkt, kijkt de Afdeling ook naar deze cijfers.

De Afdeling concludeert dat Nederland op basis van zowel het Stabiliteitsprogramma als de Voorjaarsnota in alle jaren voldoet aan de vereisten van de correctieve arm van het SGP. In 2022 en 2023 voldoet Nederland niet aan de normen van de preventieve arm. Op dit moment is de algemene ontsnappingsclausule nog actief. Zodoende concludeert de Afdeling dat de overschrijding in de preventieve arm zonder gevolgen blijft in 2022 en 2023. In 2024 wordt de ontsnappingsclausule naar verwachting gedeactiveerd. Ondertussen vinden gesprekken plaats over de hervorming van het SGP. De Europese Commissie heeft lidstaten uitgenodigd om voor 2024 een Stabiliteitsprogramma op te stellen in de geest van haar hervormingsvoorstellen. De Afdeling concludeert dat het kabinet met zijn expansieve begrotingsbeleid onvoldoende afstand houdt tot de tekortnorm van 3% bbp en afwijkt van de begrotingsaanbeveling van de Commissie. Hierbij benoemt de Afdeling ook dat dit de begrotingsruimte voor een volgende kabinetsperiode beperkt en dat er in het geval van economische omslag onvoldoende buffers zijn. De Afdeling vraagt ook aandacht voor de middellange- en langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën en geeft aan dat het belangrijk is hier oog voor te blijven houden. Daarbij adviseert de Afdeling het kabinet om in de aankomende Miljoenennota nader in te gaan op de verslechtering van de schuldhoudbaarheid van Nederland, ook in vergelijking tot andere Europese landen.

Het kabinet onderschrijft de beoordeling van de Afdeling over de naleving van de Europese begrotingsregels. Het kabinet erkent dat de begroting op gespannen voet staat met de preventieve arm van het SGP. Dit vloeit voort uit de bewuste keuze die het kabinet in het coalitieakkoord heeft gemaakt voor een ambitieuze investeringsagenda, met investeringen in belangrijke en noodzakelijke maatschappelijke uitdagingen, waaronder klimaat, onderwijs en de woningmarkt. Het kabinet acht dit nodig om hogere kosten en verlies van brede welvaart in de toekomst te voorkomen. Keerzijde is dat dit op korte termijn in een tijdelijke verslechtering van de overheidsfinanciën resulteert. Het kabinet acht dit verantwoord gezien de relatief lage EMU-schuld.

Tegelijkertijd erkent het kabinet het belang van gezonde en stabiele overheidsfinanciën. Een goed financieel fundament is een voorwaarde om in de toekomst te investeren. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om de forse budgettaire tegenvallers op de rente-uitgaven en kosten van asiel van dekking te voorzien, zonder afbreuk te doen aan de aanpak van grote maatschappelijke opgaven. Het kabinet acht het uiteindelijke pakket evenwichtig; waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van meevallers en verwachte onderuitputting, aangevuld met structurele maatregelen.

Het kabinet onderschrijft het belang van oog houden voor de middellange- en langetermijnhoudbaarheid. Het kabinet zoekt evenwicht tussen de urgentie van investeringen enerzijds en de overheidsfinanciën anderzijds en is erkentelijk dat de Afdeling deze spanning ook ziet. Het kabinet streeft naar een op langere termijn dalende schuld en neemt hiervoor maatregelen, onder andere door de groei van de zorgkosten te remmen. Tegelijkertijd begrijpt het kabinet de zorgen van de Afdeling. Ontwikkeling zoals vergrijzing en de stijgende zorgkosten hebben mogelijk een weerslag op de overheidsfinanciën. Het kabinet neemt daarom het advies van de Afdeling ter harte en zal in de Miljoenennota 2024 nader ingaan op de ontwikkeling van de schuldhoudbaarheid. Onderdeel hiervan zal ook de ontwikkeling van het EMU-saldo zijn.

Toets aan de nationale begrotingsregels

De Afdeling heeft waardering voor de aanpassingen in het begrotingsproces die het kabinet heeft genomen. De presentatie van meerjarige reeksen in het voorjaar zorgt ervoor dat de Kamer eerder betrokken wordt bij de meerjarige budgettaire besluitvorming. Hierdoor is volgens de Afdeling het parlement beter in staat het parlementair budgetrecht te beoefenen. Tegelijkertijd constateert de Afdeling ook dat het proces naar een nieuwe Voorjaarsnota nog niet is afgerond. Er is dit jaar volgens de Afdeling geen sprake is geweest van een hoofdbesluitvormingsmoment, en daarmee integrale besluitvorming, omdat de lastenbesluitvorming grotendeels naar augustus is verschoven. Volgens de Afdeling is er ook nog geen sprake van aansluiting bij het Europees Semester, omdat het Stabiliteitsprogramma niet de voorjaarsbesluitvorming meeneemt. De Afdeling draagt hierbij aan dat een vast moment voor het stilzetten van de

besluitvorming en een vast publicatiemoment voor de Voorjaarsnota hierbij kan helpen. Verder constateert de Afdeling dat de CEP-raming van het CPB aangeeft dat het inkomstenkader deze kabinetsperiode wordt overschreden. De Afdeling constateert dat in de Voorjaarsnota is besloten om als placeholder voor de taakstelling constructies en fiscale regelingen het tarief eerste schijf van de inkomstenbelasting te hanteren. Daarnaast geeft de Afdeling aan dat de Voorjaarsnota niet duidelijk is over de box waarvoor dit geldt.

Het kabinet onderschrijft het belang van een ordentelijk begrotingsproces. Het kabinet stelt dat een hoofdbesluitvormingsmoment voor zowel uitgaven als lasten in het voorjaar zowel voor- als nadelen kent. In de voorjaarsbesluitvorming van dit jaar en van vorig jaar is de lastenbesluitvorming in belangrijke mate doorgeschoven naar augustus. Er zit spanning tussen enerzijds integraal besluiten over zowel de inkomsten als de uitgaven in het voorjaar en anderzijds tussen integraal besluiten over de gehele inkomstenkant van de begroting. In alle scenario's blijft het namelijk hoe dan ook belangrijk om in augustus de mogelijkheid te behouden om op basis van de meeste recente economische cijfers naar de koopkrachtonwikkeling te kijken en eventueel besluiten te nemen. De praktijk leert dat het dan wenselijk wordt geacht om in augustus de volledige inkomstenbesluitvorming te doen, zoals dat vorige kabinetten ook het geval was. Bovendien lagen er dit jaar veel urgente dossiers voor en is geprobeerd in korte tijd zoveel mogelijk besluitvorming af te ronden. Dit is gelukt voor de reguliere uitgavenbesluitvorming, plus de aanvullende klimaatmaatregelen en de beleidsreactie op de parlementaire enquête Groningen. Het kabinet beaamt dat het begrotingsbeleid gebaat is bij een goed proces en de naleving van afspraken en zal zich de komende tijd bezinnen op wat het beste proces is, ook in de praktijk, en of hier verbeteringen in kunnen plaatsvinden. Het kabinet zal hier uiterlijk dit najaar op terugkomen.

Het kabinet bevestigt dat door besluitvorming in de Miljoenennota 2023 en het najaar van 2022 een overschrijding in het inkomstenkader plaatsvindt. Deze lastenverzwaring is ingezet voor een zeer omvangrijk koopkrachtpakket en het energiepakket, waarvan een groot deel van de maatregelen aan de uitgavenkant vallen. De Voorjaarsnota geeft in paragraaf 5.2 een geactualiseerd beeld van de inkomstenkader overschrijding. Het budgettair startpunt voor de lastenbesluitvorming in augustus is de tabel uit paragraaf 5.1.

Ten aanzien van de taakstelling constructies en fiscale regelingen heeft het kabinet reeds afgelopen augustusbesluitvorming besloten om het tarief eerste schijf in de inkomstenbelasting als placeholder te gebruiken voor de taakstelling constructies en fiscale regelingen. Inderdaad wordt hiermee de eerste schijf van box 1 'inkomen uit werk en woning' bedoeld. De afspraak is opgenomen in de Miljoenennota 2023. Het is nadrukkelijk een placeholder, waarbij het kabinet voornemens is om de volledige taakstelling in te vullen via maatregelen op het gebied van constructies en fiscale regelingen zodat de placeholder uiterlijk deze kabinetsperiode volledig kan komen te vervallen.

Het kabinet zal, zoals ook aangegeven in de Kamerbrief over de evaluatie van de meerjarige Voorjaarsnota,⁵² de optie van de Raad van State voor een eerder vast publicatiemoment in het voorjaar nader bestuderen. De voor- en nadelen hiervan voor het begrotingsproces, ook in relatie tot verantwoording en eventuele piekbelasting voor departementen moeten zorgvuldig worden gewogen.

Het kabinet begrijpt ook dat de aansluiting met het Europees Semester niet optimaal is. Deze aansluiting is echter op dit moment niet haalbaar. De wettelijke deadline van de Voorjaarsnota is 1 juni. Zoals geschetst in de Kamerbrief begrotingsproces, blijkt aansluiting met het Europees Semester in dat geval praktisch niet mogelijk, gezien de wettelijke deadline van 30 april voor het Stabiliteitsprogramma. Ook dit jaar was verwerking van de voorjaarsbesluitvorming in het Stabiliteitsprogramma niet meer mogelijk door deze deadline. Naast het Stabiliteitsprogramma zelf wordt ook een aanzienlijke hoeveelheid tabellen aangeleverd bij de Europese Commissie met veel additionele data. Dit zorgvuldig verwerken en aanleveren kost tijd. De hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie voor het SGP voorzien overigens in een nieuwe vorm van rapportage over de begroting, die wellicht leidt tot een betere aansluiting van het Europese semester op het nationale begrotingsproces.

Het kabinet blijft zich inzetten om het begrotingsproces verder te verbeteren. Uit de evaluatie van de meerjarige Voorjaarsnota kwam uit gesprekken met stakeholders naar voren dat deze wijziging naar verwachting heeft geleid tot waardevolle verbeteringen. Het blijft belangrijk om te kijken hoe we het begrotingsproces verder kunnen verbeteren. Het kabinet neemt daarom de aandachtspunten van de Afdeling over het gewijzigde begrotingsproces, waaronder het vaste publicatiemoment, de aansluiting met het Europees Semester en besluitvorming over lasten in het voorjaar, verder in overweging de komende periode. De minister van Financiën komt hierop terug in de hoofdlijnenbrief in het najaar.

Begrotingsbeleid

De Afdeling constateert dat het feitelijk en structureel EMU-saldo ten opzichte van de Miljoenennota zijn verslechterd. Daarbij vraagt de Afdeling aandacht voor de kwaliteit van de overheidsfinanciën. Bij de Voorjaarsnota, zo schrijft de Afdeling, heeft het kabinet ongemotiveerde en ongerichte bezuinigingen ingezet voor dekking zonder dat deze van toelichting worden voorzien. De Afdeling benoemt ook dat er stappen te zetten zijn op het gebied van transparantie in de Voorjaarsnota en dat er verdere verbeteringen mogelijk zijn hoe het kabinet de keuzes en het beleid presenteert. De Afdeling adviseert het kabinet hiertoe om in aankomende Miljoenennota verdere stappen te zetten in het verbeteren van de transparantie van de begrotingsinformatie. Hierbij adviseert de Afdeling om een

⁵² [Kamerbrief over evaluatie meerjarige Voorjaarsnota](#)

helder en volledig verticaal overzicht te geven van de dekkingsopgave, mogelijke intensiveringen en bezuinigingen.

Bij Voorjaarsnota heeft het kabinet een evenwichtig pakket samengesteld, bestaande uit structurele maatregelen, naast de inzet van onderuitputting en meevallers, om de budgettaire opgave in te vullen. Hierbij zijn bewuste keuzes gemaakt, om de opgave zo in te vullen dat de gevolgen zo beperkt mogelijk blijven en de coalitieprioriteiten te waarborgen. Conform eerdere interpretatie van begrotingsregels wordt de oploop van de rentelasten na de kabinetsperiode niet voorzien van budgettaire dekking. Gegeven de onzekerheid rondom de asielraming is ervoor gekozen om de oplopende kosten van asiel tot en met 2026 van dekking te voorzien. Daarnaast vond het kabinet het niet passend om voor de incidentele uitgaven aan Groningen maatregelen te nemen op andere beleidsterreinen. Er is daarom gekozen om deze uitgaven ten laste te laten komen van het EMU-saldo. De structurele uitgaven aan Groningen zijn wel gedekt. De uitgaven voor Oekraïne vallen buiten de reguliere uitgavenplafonds. Dit besluit heeft het kabinet afgelopen jaar al genomen.

Het kabinet onderschrijft verder het belang van transparant begrotingsbeleid en het inzichtelijk maken van de besluitvorming en de onderliggende keuzes. De Voorjaarsnota is de eerste budgettaire nota van 2023 en deze bevat de bijstelling van de begroting voor 2023. De Voorjaarsnota bevat ook de meerjarige doorwerking op de begrotingscijfers. Dit vergroot het inzicht voor het parlement van de keuzes van het kabinet voor de begroting in latere jaren. Deze vernieuwing is afgelopen jaar ingezet en is met deze Voorjaarsnota voortgezet. Het kabinet vindt het belangrijk dat keuzes inzichtelijk zijn zodat het parlement een zorgvuldig debat kan voeren over de voorstellen en haar budgetrecht goed kan uitoefenen. Het parlement heeft hierdoor meer tijd om de voorstellen zorgvuldig te beoordelen. Dit voorjaar heeft het kabinet over meerdere opgaven een besluit genomen. Deze besluiten worden toegelicht in de Voorjaarsnota. Het kabinet herkent dat door de veelheid van opgaven de Voorjaarsnota meer informatie bevat dan gebruikelijk en dat deze informatie over meerdere onderwerpen is verdeeld. De verschillende opgaven waarover het kabinet een besluit heeft genomen worden in de opeenvolgende hoofdstukken en paragrafen toegelicht. Het kabinet neemt dan ook het advies van de RvS over om in de Miljoenennota een volledig verticaal overzicht op te nemen van de dekkingsopgave en mogelijke intensiveringen en bezuinigingen. In de voorliggende Voorjaarsnota is de uitgavenbesluitvorming in hoofdstuk 4 beschreven. De kernpunten uit de besluitvorming per begroting worden daarin toegelicht. Verder wordt het totale uitgavenniveau getoetst aan de plafonds. In de Verticale toelichting wordt dit alles nader cijfermatig onderbouwd. Mede op verzoek van de RvS is ook dit keer inzicht geboden in de horizontale ontwikkeling van de uitgaven. Specifiek geldt dat de dekking voor het energiepakket is toegelicht op pagina 12 en de Oekraïne uitgebreid zijn becijferd en toegelicht op pagina 36.

Overige onderwerpen

De Afdeling stelt dat de inzet van onderuitputting vergezeld dient te gaan van neerwaartse bijstelling van beleidsdoelen, omdat die zonder inzet van de gereserveerde middelen niet behaald kunnen worden. De Afdeling onderstreept ook de noodzaak van het advies uit de septemberrapportage bij de Miljoenennota 2023 om een analyse te maken van de sociaaleconomische structuur van Nederland.

Het kabinet onderschrijft het belang van transparantie en betreft het advies over de begrotingsinformatie bij het opstellen van de Miljoenennota. De balans tussen volledigheid, de informatiebehoefte op specifieke onderwerpen en de inzichtelijkheid van begrotingsinformatie blijft hierbij belangrijke uitdaging.

Tot slot erkent het kabinet de toegevoegde waarde van een structuuranalyse en herhaalt hierbij de toezegging om dit komende Miljoenennota mee te nemen.

Het kabinet bedankt de Afdeling nogmaals voor het oordeel over het Stabieliteitsprogramma 2023 en de Voorjaarsnota 2023.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

Sigrid A.M. Kaag

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

De vice-president van de Raad van State,