

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2022

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2022

In deze brief schets ik mijn plannen voor deze kabinetsperiode en de planning wanneer u hierover nadere informatie ontvangt. Hierbij ga ik in op mijn prioriteiten op het terrein van de Rijksbegroting, de financiële markten, staatsdeelnemingen en het Europese en internationale financiële beleid, en de door het kabinet gestelde opgaven uit het Regeerakkoord.

In het constituerend beraad is ten aanzien van de portefeuilleverdeling afgesproken dat ik primair verantwoordelijk ben voor de beleidsterreinen:

- De financiële markten;
- staatsdeelnemingen;
- het beheer en uitgifte van de staatsschuld en het schatkistbankieren;
- het Europees en internationaal financiële beleid en het Herstel en Veerkrachtplan;
- de Rijksbegroting.

Tevens ben ik als Minister eindverantwoordelijk voor het ambtelijk apparaat van het Ministerie van Financiën.

Deze kabinetsperiode zal ik werken aan de ambitieuze doelstellingen in het coalitieakkoord en zal ik zorg dragen voor een financieel gezond en toekomstbestendig Nederland. Het kabinet heeft gekozen voor een ambitieuze investeringsagenda onder andere op het terrein van klimaat, stikstof en onderwijs. Hier liggen grote uitdagingen die vragen om investeringen voor de toekomst. Hiermee investeren we in brede welvaart en het welzijn van mensen. Ik zal mij ervoor inzetten om deze investeringen zo goed mogelijk te realiseren en daarbij oog houden voor doelmatige besteding en de budgettaire kaders.

Nederland staat echter niet op zichzelf. Deze grote uitdagingen kunnen wij niet alleen bereiken. Internationaal zal ik daarom namens Nederland een voortrekkersrol vervullen. In Europa zal ik een ambitieuze rol nemen, voor

– en binnen – een sterke en slagvaardige Unie, bijvoorbeeld op het gebied de bescherming van de rechtsstaat, een sterk en toekomstbestendig financieel systeem en op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering.

Ik zal ervoor zorgen dat onze ambities voor de komende periode op een prudente manier kunnen worden gefinancierd. Daarnaast zal ik ervoor zorg dragen dat de staatsdeelnemingen en de financiële sector kunnen bijdragen aan de duurzame transitie. Daarbij zal ik ook aandacht vragen voor het belang van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ik wil inspelen op toekomstige ontwikkelingen en innovatie, zoals de verdere digitalisering van de financiële sector en de ontwikkelingen op het gebied van crypto's en de digitale euro. Daarbij heb ik oog voor mensen die deze ontwikkelingen niet altijd kunnen bijbenen, zoals mensen die afhankelijk zijn van contant geld. Ook zij moeten zonder drempels kunnen blijven deelnemen aan het betalingsverkeer.

Beleidsprioriteiten ten aanzien van de Rijksbegroting

De Minister van Financiën draagt de verantwoordelijkheid voor het begrotingsbeleid en de daarbij behorende begrotingsregels. Het doel van het begrotingsbeleid is om de overheidsfinanciën op orde te houden, de economie te stabiliseren en belastingopbrengsten doelmatig te besteden. De begrotingsregels zijn daarbij een belangrijk instrument. Daarbij wordt ook op de doelmatigheid van alle extra middelen gelet. De Minister heeft op grond van de Comptabiliteitswet inhoudelijke en procedurele bevoegdheden over de begrotingen van alle ministers.

I Begrotingsbeleid en budgettaire afspraken

In de Startnota heeft het kabinet de afspraken uit het Coalitieakkoord budgettair verwerkt. Dit betekent dat de uitgavenplafonds en het inkomstenkader zijn vastgesteld en dat de nieuwe begrotingsregels zijn vastgelegd. Omdat er nog geen integrale doorrekening van het CPB was ten tijde van de Startnota, worden de plafonds nog herijkt nadat de macro-economische doorwerking van het Coalitieakkoord bekend is. De nieuwe uitgavenplafonds zullen bij Voorjaarsnota aan de Kamer gemeld worden.

Het kabinet heeft een ambitieuze investeringsagenda opgesteld en het CPB heeft bij een eerste doorrekening aangegeven dat er risico's zijn voor de staatsschuld op lange termijn. Tegelijkertijd zorgen deze investeringen in brede welvaart ook voor baten voor latere generaties. Als de investeringen in klimaat en stikstof niet worden gedaan, zijn de kosten voor latere generaties nog hoger. Het is nu dus aan het kabinet om te zorgen dat incidentele uitgaven ook incidenteel blijven, om de groei van de zorgkosten zoals voorgenomen te beperken en de investeringsmiddelen die zijn gereserveerd zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit te geven. Een terugkeer naar een regulier begrotingsproces met één integraal besluitvormingsmoment is hiervoor ook zeer belangrijk.

II Opsomming van de concrete prioriteiten

Uitwerking fondsen en doelmatige besteding van middelen

In het coalitieakkoord is afgesproken dat er nieuwe fondsen worden opgericht voor onder meer klimaat en stikstof. Daarbij zijn ook verschillende randvoorwaarden genoemd om te borgen dat de middelen doelmatig worden besteed. Zoals gemeld in de Startnota vindt er overleg plaats met de betrokken departementen over de vormgeving van de fondsen. Uiterlijk bij Voorjaarsnota 2022 zal het parlement hier nader over

geïnfomeerd worden. In lijn met de motie Hermans-Segers¹ wordt uw Kamer nadrukkelijk betrokken bij de vormgeving.

Monitor Brede Welvaart in de begrotingscyclus

Het CBS publiceert sinds 2018 de Monitor Brede Welvaart en de planbureaus werken aan een kernset van bredewelvaartsindicatoren. Naar aanleiding van de motie Hammelburg c.s. (35925–122) en adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte over brede welvaart ontvangt de Tweede Kamer ruim voor Verantwoordingsdag 2022 een brief over hoe we de bredewelvaartsindicatoren beter in het begrotingsproces en in de begrotings- en verantwoordingsstukken kunnen integreren.

Evaluatie van de comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet 2016 regelt onder meer de inrichting en organisatie van de rijksfinanciën. De wet bevat een evaluatiebepaling die stelt dat uiterlijk in 2022 een verslag naar de effecten van de CW 2016 in de praktijk gereed moet zijn. Op 21 januari jl. heeft de Tweede Kamer de opzet van de evaluatie per brief ontvangen.² Het is de planning dat de evaluatie in het najaar 2022 naar de Tweede Kamer gaat.

Varianten begrotingsproces

In het coalitieakkoord heeft het kabinet opgenomen dat er in het voorjaar één integraal besluitvormingsmoment zal zijn voor de uitgaven en op hoofdlijnen over de inkomsten. In het advies over de Miljoenennota 2022 heeft de Raad van State geadviseerd de Miljoenennota voortaan in het voorjaar in te dienen. Tijdens de afgelopen Algemene Financiële Beschouwingen is door het vorige kabinet toegezegd om middels een Kamerbrief varianten op het begrotingsproces in beeld te brengen, met bijbehorende voor- en nadelen. Dit wordt momenteel uitgewerkt. Het voorstel zal conform de toezegging op korte termijn worden gedeeld met de Eerste en Tweede Kamer.

Verbetering en harmonisatie van het verslaggevingsstelsel

Momenteel wordt onderzocht op welke wijze het rijksbrede verslaggevingsstelsel kan worden verbeterd en geharmoniseerd. Deze evaluatie naar het verslaggevingsstelsel is toegezegd in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid (AVRo) uit 2018. In de evaluatie worden ook de aanbevelingen van het rapport van de Algemene Rekenkamer «Zicht op Rijksbezit» meegenomen.

Prioriteiten ten aanzien van het beheer en uitgifte van de staatsschuld en het schatkistbankieren, staatsdeelnemingen, het Europees en internationaal financiële beleid en het Herstel en Veerkrachtplan en de financiële markten

I Staatsschuld en schatkistbankieren: Financiering van onze ambities

In het coalitieakkoord worden grote investeringen voorzien die gefinancierd zullen moeten worden. Het Agentschap van de Generale Thesaurie zal hier uitvoering aan geven door ervoor te zorgen dat de extra financieringsbehoefte wordt ingepast in het financieringsplan voor het lopende jaar en volgende jaren. De inzet voor een gemiddelde looptijd van de

¹ Kamerstukken 2021–2022 II, 35 788 nr. 137

² Kamerstukken 2021–2022 II, 33 670 nr. 12

Nederlandse schuld van tenminste 8 jaar zorgt hierbij voor relatieve begrotingsrust. De extra investeringen doen wij onder andere ten gunste van het klimaat, hetgeen ruimte kan bieden om meer groene obligaties uit te geven.

Nieuwe groene staatsobligatie

Het Agentschap van het Ministerie van Financiën bevordert met de uitgifte van groene obligaties de ontwikkeling van de groene kapitaalmarkt in Nederland en daarbuiten. Sinds 2019 is er voor bijna EUR 11 miljard aan groene obligaties uitgegeven, dit jaar zal er voor nog eens EUR 5 miljard aan (groene) beleggers worden verkocht. Het Agentschap beziet of op basis van de geplande klimaatuitgaven uit het coalitieakkoord in 2023 of 2024 een nieuwe groene obligatie in lijn met de nieuwe EU Green Bond Standard uitgegeven kan worden. Dit zou het gebruik van de nieuwe standaard bevorderen. De Tweede Kamer zal hierover in het eerste kwartaal van 2023 worden geïnformeerd.

II Staatsdeelnemingen

Staatsdeelnemingen spelen een belangrijke rol bij het borgen van onze publieke belangen.

Nota Deelnemingenbeleid

In 2020 is het deelnemingenbeleid geëvalueerd. De conclusies en aanbevelingen uit die evaluatie neem ik mee bij het opstellen van een nieuwe nota deelnemingenbeleid, waarbij ik in ieder geval aandacht zal besteden aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. In het voorjaar informeer ik uw Kamer over mijn ambities met de staatsdeelnemingen voor dit jaar en zal ik ingaan op de belangrijkste onderwerpen voor de nieuwe nota. Ik verwacht de nieuwe nota deelnemingenbeleid voor de zomer van dit jaar naar uw Kamer te sturen.

Verkoop ABN AMRO

Het kabinet heeft in 2015 besloten ABN AMRO terug naar de beurs te brengen. In 2015, 2016 en 2017 hebben meerdere verkooptransacties plaatsgevonden. In het Commissiedebat Staatsdeelnemingen op 26 januari 2022 heb ik het voornemen uitgesproken om de afbouw van het belang in ABN AMRO te hernemen. Ik heb NLFI – dat de aandelen in ABN AMRO beheert – gevraagd om opnieuw te kijken naar de verkoopstrategie en mij daarover te adviseren. Zoals gebruikelijk informeer ik uw Kamer aan de start van een voorgenomen verkooptransactie.

III Europa en internationaal

In Europa zal ik namens Nederland een voortrekkersrol vervullen voor – en binnen – een sterke en slagvaardige Unie. Ik wil me inzetten voor gezond en prudent macro-economisch beleid en benodigde hervormingen door lidstaten. Europa is ook belangrijk voor een sterk en toekomstbestendig financieel systeem, met een sterke bankenunie, verdere ontwikkeling van de kapitaalmarktunie, aanvullende maatregelen op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering en een ambitieus klimaatbeleid. Internationaal, waaronder in de G20, zal ik me ook inzetten voor het verkleinen van schuldkwetsbaarheden en het vergroten van schulden transparantie.

Evaluatie van het economisch beleidsraamwerk van de EU

De Europese Commissie (de Commissie) heeft op 5 februari 2020 een evaluatie van de zogenaamde «six-pack» en «two-pack» regelgeving gepubliceerd.³ De Tweede Kamer is hierover op 10 februari 2020 geïnformeerd⁴. Na een door de pandemie veroorzaakte vertraging is de Commissie middels een mededeling op 19 oktober jl. consultaties gestart over de toekomst van het raamwerk. De Tweede Kamer is hierover op 10 december 2021 geïnformeerd⁵. De Commissie is voornemens om in het voorjaar of de zomer in een mededeling uitgangspunten op hoofdlijnen te delen over mogelijke aanpassingen aan het SGP, als nadere bijdrage aan de consultaties. De inhoudelijke discussies met de lidstaten in Raadsverband en in de Eurogroep zijn gepland tot medio 2022. In juli trekken de Ecofinraad en Eurogroep naar verwachting conclusies uit de consultatiesessies. Op basis hiervan zal de Commissie daarna eventuele (wetgevings)voorstellen voor aanpassing van het SGP doen. In maart stuur ik u een brief over de inzet van dit kabinet op hoofdlijnen. Over de specifieke inbreng van Nederland en het verloop van bovengenoemde besprekingen zult u op de gebruikelijke wijze via de geannoteerde agenda en het verslag van deze bijeenkomsten worden geïnformeerd. Indien de Commissie voorstellen voor wetgeving doet, zult u zoals gebruikelijk hierover worden geïnformeerd via BNC-fiches.

Nieuwe eigen middelen ter financiering Europese begroting

De Commissie heeft op 22 december 2021 een voorstel gepresenteerd voor de introductie van drie nieuwe eigen middelen voor de financiering van de Europese begroting. Het gaat om eigen middelen op basis van het EU-emissiehandelssysteem (ETS), het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) en de herverdeling van winsten en heffingsrechten gestoeld op het *Inclusive Framework* van de OESO/G20 («Pijler 1»). De Kamer is hier op 28 januari over geïnformeerd via een BNC-fiche. Eerder zijn reeds door de Commissie fiscale beleidsvoorstellen gepubliceerd voor ETS en CBAM (als onderdeel van het Fit for 55 pakket) en voor de Europese implementatie van het Inclusive Framework. De behandeling hiervan valt onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst. Naar aanleiding van de brief van de vaste commissie voor Financiën van 9 februari over het behandelvoorbehoud inzake het eigenmiddelenbesluit zal ik met uw Kamer afspraken maken over de informatievoorziening op dit onderwerp.

Rol van Internationale Financiële Instellingen

Nederland zet zich binnen de internationale financiële instellingen in voor het aanpakken van mondiale problemen, waaronder het verkleinen van de impact van de coronacrisis, het versterken van economische weerbaarheid en het versnellen van breed sociaaleconomisch herstel op de middellange termijn. Nederland pleit er binnen de IFI's voor om middelen gericht in te zetten voor de hardst getroffen en meest kwetsbare landen en gemeenschappen die beperkte andere financieringsmogelijkheden hebben. Nederland zet erop in dat extra IFI-investeringen ten behoeve van economisch herstel zoveel mogelijk gericht zijn op

³ Dit beslaat een serie van zeven verordeningen en een richtlijn waarmee het stabiliteits- en groeipact (SGP) wordt geïmplementeerd, de macro-economische evenwichtigheidsprocedure (MEOP) wordt geïntroduceerd en het toezicht op landen in financiële problemen wordt geregeld.

⁴ Kamerstukken 2019–2020 II, 21 501-07, nr. 1734

⁵ Kamerstukken 2020–2021 II, 21 501-07, nr. 1806.

duurzame economische transformatie en klimaatimpact. Daarbij wordt in het bijzonder ingezet op het uitbreiden van financiering van klimaatprojecten en het in lijn brengen van de portefeuilles van de instellingen met de Parijsdoelstellingen.

Herstel- en Veerkrachtplan

Dit jaar zal ik het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan indienen, om zo aanspraak te maken op de financiering vanuit de Herstel- en Veerkracht Faciliteit. De maatregelen en hervormingen in dit plan zullen een bijdrage leveren aan het uitvoeren van de ambities in het coalitieakkoord, onder andere op het gebied van klimaat en digitalisering. In de zomer van 2022 zal Nederland dit plan indienen, na raadpleging van uw Kamer.

IV Financiële markten

De financiële sector heeft op talloze manieren invloed op onze samenleving. Daarmee draagt de financiële sector ook een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd ligt er een taak voor de overheid en toezichthouders om de juiste voorwaarden te creëren waarmee de financiële sector haar belangrijke rol kan vervullen. Ik ben van plan om in de komende maanden een integrale *Agenda financiële sector* op te stellen waarin ik de uitdagingen schets die voor ons liggen en de beleidsvoorname presenteer die daar mijns inziens bij passen. De begrippen *dienstbaar, weerbaar en toekomstgericht* zijn daarvoor mijn leidraad. Hieronder noem ik, vooruitlopend op de agenda, een aantal belangrijke prioriteiten die ik heb op het terrein van de financiële sector.

Duurzame financiële sector

Een rode draad in de agenda zal zijn een ambitieuze inzet op het thema duurzaamheid. De financiële sector zal een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de financiering en het versnellen van de duurzame transitie. Bovendien vormen duurzaamheidsrisico's een potentiële bedreiging voor de financiële stabiliteit. Dit vraagt om adequate regelgeving en stevig beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van het meewegen van duurzaamheidsrisico's in de kapitaaleisen van banken en het verankeren van duurzaamheid in het toezicht. Ik verwacht uw Kamer rond de zomer te informeren over mijn visie op de rol die de financiële sector dient te spelen in de verduurzaming en de maatregelen die ik daarbij voor ogen heb.

Digitale euro

Het financiële landschap is in hoog tempo aan het veranderen. Het gebruik van contant geld neemt af; betalingen vinden steeds vaker digitaal plaats. Een digitale euro kan een publiek, digitaal alternatief vormen naast andere, bestaande vormen van geld. In deze kabinetsperiode zal, op Europees niveau, worden gewerkt aan besluitvorming over een digitale euro. De komende tijd inventariseer ik welke keuzes moeten worden gemaakt in het onderzoek naar de digitale euro. Ik zal de Kamer hierover voor de zomer informeren.

De bankenunie

Het voltooiën van de bankenunie staat hoog op de Europese agenda. Momenteel overlegt de Eurogroep hoe het komende half jaar succesvol tot een werkplan kan worden gekomen dat richting geeft aan de vervolgstappen op de vier hoofdonderwerpen van het bankenuniedossier: het Europees Depositogarantiestelsel (EDIS), de herziening van het crisis-

raamwerk voor falende banken (CMDI), omgang met grensoverschrijdende banken en de weging van staatsobligaties op bankbalansen. Ik verwacht uw Kamer daarover in het tweede kwartaal van dit jaar te kunnen informeren. Ook worden dit jaar verschillende voorstellen van de Europese Commissie verwacht, waaronder een voorstel voor het crisisraamwerk voor banken. Ik verwacht uw Kamer in het derde kwartaal van dit jaar, na publicatie van deze voorstellen, een appreciatie hiervan te kunnen toesturen.

Versterking van de kapitaalmarktunie

Beter geïntegreerde Europese kapitaalmarkten bieden meer financieringsopties aan bedrijven, inclusief het mkb. Daarmee kan groei en innovatie worden gefinancierd. Ook bieden kapitaalmarkten kansen voor huishoudens voor het behalen van hun financiële doelen, al kent beleggen risico's. Ik zet mij ervoor in dat beleggers adequaat beschermd zijn door geharmoniseerde Europese regelgeving en toezicht, ook als zij grensoverschrijdend beleggen. Ook vind ik het belangrijk dat bedrijven meer financieringsopties tot hun beschikking krijgen. Ik zal uw Kamer middels verslagen van de Ecofinraad informeren over de voortgang van onderhandelingen over de verschillende acties en middels BNC-fiches over nieuwe voorstellen.

Crypto's

Crypto's worden steeds populairder, vooral onder jongeren. Tegelijkertijd zijn er bij crypto's grote risico's voor consumenten vanwege het volatiele karakter van de meeste crypto's en onethische handelspraktijken. Ik vind het daarom belangrijk dat consumenten worden beschermd via regelgeving, zoals bijvoorbeeld op het terrein van reclames. Omdat crypto's vanwege hun digitale karakter bij uitstek grensoverschrijdend zijn, is een internationale aanpak belangrijk. In Europees verband wordt de komende tijd verder gewerkt aan de verordening Markten in Crypto-Activa (MiCA), waarover in november een raadsakkoord is bereikt. De trilogie over MiCA zijn dit voorjaar begonnen. Daarnaast wordt er in EU-verband gewerkt aan nieuwe maatregelen bovenop het al bestaande regelgevend kader om witwassen en het financieren van terrorisme met crypto's tegen te gaan. Ik zal uw Kamer informeren over de volgende fases in de onderhandelingen.

Contant geld

Het gebruik van contant geld neemt de laatste jaren snel af. De tijdelijke sluiting van winkels vanwege de coronamaatregelen heeft deze trend versneld. Hoewel 96% van alle toonbankinstellingen in Nederland op dit moment contant geld accepteert en in bijna het hele land geldautomaten binnen 5 kilometer bereikbaar zijn, kan de chartale infrastructuur de komende jaren onder druk komen te staan. Veel mensen, in het bijzonder kwetsbare groepen en ouderen, zijn afhankelijk van contant geld. Daarnaast is contant geld de belangrijkste terugvaloptie als de girale betaalinfrastructuur verstoord is. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen werkt De Nederlandsche Bank, samen met de banken, winkeliers en maatschappelijke organisaties aan een convenant over het waarborgen van de acceptatie en toegang tot contant geld voor de komende jaren. Als het niet mogelijk blijkt om tussen partijen een convenant af te sluiten, dan zal het kabinet wetgevende maatregelen onderzoeken.

Voorkomen witwassen en terrorismefinanciering

Momenteel worden verschillende evaluaties en onderzoeken uitgevoerd naar de effectiviteit van de Nederlandse aanpak van witwassen, zoals

onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar de meldketen, een evaluatie van de uitvoering van AMLD4 in opdracht van de Europese Commissie en een landenevaluatie door de Financial Action Taskforce. Een belangrijk aspect daarbij is de poortwachtersrol van de financiële sector. De evaluaties en onderzoeken bieden input om de aanpak verder te verbeteren. De Kamer wordt dit voorjaar geïnformeerd over het proces rond de onderzoeken en evaluaties en de aanpak van de opvolging van de aanbevelingen.

Tot slot

Het realiseren van de ambitieuze doelstellingen uit het coalitieakkoord vraagt om nauwe wisselwerking tussen uw Kamer, beleid en uitvoering om zorg te dragen voor een financieel gezond en toekomstbestendig Nederland. Ik kijk uit naar de samenwerking met uw Kamer.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

– Planning Kamerbrieven

Hieronder is opgenomen op welke momenten ik uw Kamer specifiek zal informeren over voornoemde beleidsprioriteiten.

Voorjaar 2022	Zomer 2022	Najaar 2022	2023
Brief inzet kabinet aanpassing SGP (Maart)	Nota deelnemin- genbeleid	Appreciatie EU-voorstellen t.a.v. bankenunie	Brief over groene obligatie
Brief Vooruitblik Staatsdeelnemingen	Finale conceptver- sie Herstel- en Veerkrachtplan	Brief over evaluatie comptabiliteitswet.	
Brief over witwassen en terrorismedfinanciering	Brief over digitale Euro		
Brief over uitwerking fondsen.	Brief over kabinets- visie op rol financiële sector in de verduurzaming		
Brief over Monitor Brede Welvaart in de begrotingscyclus.			
Brief over varianten begrotingsproces.			
Brief over evaluatie verslaggevingsstelsel.			