

NAJAARSRAPPORTAGE AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN KABINETSREACTIE

Bij Kabinetsmissive van 4 september 2023, no. 2023001840, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerp-Miljoenennota 2024 en Septemberrapportage OBT 2023, met memorie van toelichting.

A. INLEIDING EN CONCLUSIE

1. Inleiding

De Afdeling Advisering van de Raad van State brengt in deze rapportage zowel het advies bij de Miljoenennota 2024 als de rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht uit.

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 reactie van het demissionaire kabinet op de September-rapportage in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht is integraal in deze rapportage opgenomen.

Het Advies bij de Miljoenennota vloeit voort uit de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. Op het advies bij de Miljoenennota reageert het kabinet in een nader rapport dat tegelijkertijd met het Miljoenennota-advies naar de Kamer wordt gestuurd.

De Afdeling werkt voor haar beoordeling nauw samen met het Centraal Planbureau (CPB). De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke macro-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 als de nationale begrotingsregels.

In het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling

heeft de Afdeling voor de Septemberrapportage en het Miljoenennota-advies kennis kunnen nemen van een conceptversie van de Miljoenennota 2024.

Deze rapportage kent de volgende opzet:

- A. Inleiding en conclusie
 - A.1. Inleiding
 - A.2. Samenvattende conclusie en advies
- B. Macro-economische en budgettaire context
 - B.1. Het macro-economische beeld
 - B.2. Het budgettaire beeld
- C. Advies over de Miljoenennota 2024
- D. De impact van klimaatverandering op overheidsfinanciën en begrotingsbeleid
 - D.1. Klimatrisico's zijn begrotingsrisico's
 - D.2. Vier elementen voor het creëren van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk
 - D.3. Adviezen voor een klimaatinclusief begrotingsraamwerk
- E. Septemberrapportage 2023
 - E.1. Adviezen voor het toekomstige begrotingsbeleid
 - E.2. Toets aan de Europese begrotingsregels
 - E.3. Toets aan de nationale begrotingsregels
 - E.4. Aandachtspunten bij de uitgavenkader
 - E.5. Aandachtspunten bij het lastenkader
- F. Reactie van het demissionaire kabinet

2. Samenvattende conclusie en advies

Het demissionaire kabinet presenteert met Prinsjesdag zijn laatste Miljoenennota van deze kabinetsperiode. Daarmee zijn de begrotingsstukken relatief beleidsarm. Na de aankomende Tweede Kamerverkiezingen zal door een nieuw kabinet het te voeren begrotingsbeleid en de begrotingsregels voor deze aankomende kabinetsperiode worden geformuleerd. Daartoe zijn zowel de ontwikkelingen voor de economie en overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn als de financiële uitgangspositie relevant.

Naar toekomstgericht begrotingsbeleid

Creëer toekomstgericht begrotingsbeleid. Dat is de essentie van het advies van de Afdeling bij deze Miljoenennota en de bijbehorende begroting, met het oog op de aankomende kabinetsperiode. Dit advies bestaat uit drie samenhangende delen. Ten eerste, benut de eerste Miljoenennota van de aankomende kabinetsperiode voor een Startnota Brede Welvaart, met daarin een analyse van de toekomstige Nederlandse economische, sociale, ecologische en financiële structuur, gekoppeld aan de doelen uit het aanstaande regeerakkoord. Ten tweede, maak het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek stapsgewijs klimaatinclusief en maak klimaat onderdeel van de analyses voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ten derde, voer schokbestendig begrotingsbeleid met voldoende begrotingsruimte aan de start om bezuinigingen tijdens de rit te voorkomen. Op deze manier wordt meer zekerheid in de uitvoering van overheidsbeleid gecreëerd, wat een maatschappelijk belang dient.

Startnota Brede Welvaart en structuuranalyse

In de Miljoenennota 2024 heeft het kabinet prominente aandacht voor brede welvaart in relatie tot de macro-economie en de overheidsfinanciën, waarmee het concept brede welvaart meer betekenis krijgt. Hiermee geeft het kabinet invulling aan het advies van de Afdeling bij de Miljoenennota 2023 om een analyse van de sociaaleconomische structuur van Nederland te maken. De Afdeling ziet deze analyse als een goede eerste stap, die voor een volgend kabinet meer samenhang en verdere verbreding, verdieping en concretisering behoeft. Het is van belang dat beleid voor de lange termijn wordt gevoerd, dat effectief, stabiel, voorspelbaar en uitvoerbaar is. De Afdeling adviseert de eerste Miljoenennota van het volgende kabinet te benutten voor een analytische verdieping van het aankomende regeerakkoord, om daarmee als het ware een «Startnota (in termen van) Brede Welvaart» te ontwikkelen. De daaropvolgende Miljoenennota's kunnen dan worden benut voor monitoring en eventuele bijsturing van de politiek gekozen prioriteiten, zonder de focus op de lange termijn te verliezen.

Klimaatinclusief begrotingsraamwerk

Klimaatverandering is, naast het thema vergrijzing, de komende decennia één van de grootste maatschappelijke opgave en zal daarmee ook leiden tot structurele veranderingen in de overheidsfinanciën. Daarom acht de Afdeling het noodzakelijk een klimaatinclusief begrotingsraamwerk te creëren, waar klimaatadaptatie en -mitigatie onderdeel van zijn.

De ontwikkeling van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk is een groeimodel, dat stapsgewijs moet worden ontwikkeld; niet alles kan en hoeft in één keer. Maar het is wel nodig nu te beginnen. Elementen van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk, onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministers van Financiën en Klimaat & Energie, zijn:

- Meer inzicht in de (toekomstige) budgettaire gevolgen van klimaatverandering.
- Brede definities en classificatie van uitgaven en inkomsten gerelateerd aan klimaat die aansluiten bij Europese methoden.
- Transparantie in de begroting, ook ten behoeve van het parlementair budgetrecht; onder meer door een apart uitgavenkader Klimaat te overwegen.
- Goede begrotingsverantwoording en verslaglegging.

Schokbestendig toekomstig begrotingsbeleid

De Afdeling heeft in eerdere adviezen over de Miljoenennota erop gewezen dat duidelijke ankers voor het begrotingsbeleid een democratisch belang dienen en het parlementair budgetrecht versterken; het is van belang dat het begrotingsbeleid kan bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de daadwerkelijke realisatie van overheidsvoorzieningen en beleidsvoornemens. De Afdeling ziet de volgende elementen als meest belangrijk voor het toekomstige begrotingsbeleid, gegeven de huidige stand van de economie en overheidsfinanciën en gegeven de structurele uitdagingen voor klimaat en vergrijzing:

- Kies begrotingsankers die ruimte bieden om ook bij budgettaire tegenvallers en economische tegenwind de automatische stabilisatoren te laten werken, dat wil zeggen dat tussentijdse bezuinigingen of lastenverzwaringen kunnen worden voorkomen.
- Maak het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek klimaatinclusief.
- Geef brede welvaart concretere invulling door de eerste Miljoenennota van het volgende kabinet te benutten voor een «Startnota Brede

Welvaart», om samenhangend beleid voor de lange termijn te bevorderen.

- Laat bij de start van een nieuw kabinet het regeerakkoord onafhankelijk doorrekenen. Creëer vervolgens rust in het begrotingsproces, met vaste momenten voor de Voorjaarsnota en Prinsjesdag passend bij het Europees Semester. Het wordt mogelijk al komend voorjaar verplicht voor lidstaten om meerjarenplannen bij de Europese Commissie in te dienen.

Begrotingstoetsing

Voor de jaren 2023 en 2024 voldoet de Nederlandse begroting naar verwachting aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP. Voor beide jaren wordt echter niet voldaan aan de normen voor het structureel saldo, waarmee expansief begrotingsbeleid wordt gevoerd. Na 2024 loopt het begrotingstekort en de EMU-schuld naar verwachting verder op. De analyses voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange en lange termijn laten dan ook een verslechtering van de houdbaarheid zien.

Het kabinet heeft het koopkrachtpakket, zoals gepresenteerd in de Miljoenennota 2024, met structurele maatregelen aan de uitgaven- en de inkomstenkant van de begroting en de nog openstaande besluitvorming in het inkomstenkader voorzien van structurele overdekking. Dat is, net als bij de Voorjaarsnota, een goede stap om de overheidsfinanciën te verbeteren. In 2023, 2025 en 2026 is niet het hele koopkrachtpakket van dekking voorzien. Met volledige dekking van de koopkrachtmaatregelen aan de inkomstenkant wordt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven echter niet gerespecteerd. De Afdeling heeft niet aan het uitgavenplafond en inkomstenkader kunnen toetsen, omdat het CPB bij deze augustusbesluitvorming geen overzicht en analyse heeft gemaakt van alle plafondaanpassingen en kadercorrecties, vanwege de demissionaire status van het kabinet.

De Afdeling constateert dat ze de begrotingstoetsing deze kabinetsperiode doorgaans niet volledig heeft kunnen doen, doordat informatie ontbrak of er geen sprake was van een ordentelijk begrotingsproces. De Afdeling acht het van belang dat een volgend kabinet de eigen overeengekomen begrotingsregels en afspraken naleeft en dat onafhankelijke doorrekeningen van de beleidsvoornemens en toetsing aan de nationale en Europese begrotingsregels mogelijk zijn. Te beginnen bij de start van een nieuwe regeerperiode. Daarmee wordt rust gecreëerd in het begrotingsproces, wat de voorspelbaarheid van beleid en een stabiele uitvoering bevordert.

B. MACRO-ECONOMISCHE EN BUDGETTAIRE CONTEXT

1. Het macro-economische beeld

Korte termijn (2023–2024)

Na een forse (inhaal)groei in 2021 en 2022 laat de Nederlandse economie in 2023 een afkoeling zien, aldus het CPB in de Macro Economische Verkenning 2024.¹ Omdat de wereldeconomie relatief traag groeit, neemt de groei van de Nederlandse uitvoer ten opzichte van afgelopen jaren af,

¹ Centraal Planbureau (2023). Macro Economische Verkenning 2024. CPB-raming, september 2023.

evenals de groei van de wederuitvoer.² Dit is terug te zien in een forse daling van de productie van industriële bedrijven sinds april 2022, voor wie ook de hoge energieprijzen een rol spelen. Oplopende rentes dragen verder bij aan de afkoeling van de economie. De groei van de bedrijfsinvesteringen zwakt mede af door de hogere rentes op leningen. Door de oplopende hypotheekrente dalen de huizenprijzen, resulterend in een krimp van de woninginvesteringen.

De aanhoudend krappe arbeidsmarkt, aantrekkende loongroei en overheidssteun verzachten het beeld. Door de afkoeling van de economie nemen de krapte op de arbeidsmarkt en de hoge inflatie enigszins af. De groei van de werkgelegenheid neemt af en komt volledig door de arbeidsvraag van de overheid. De werkloosheid blijft echter laag, omdat het aantal beschikbare banen hoog blijft. De combinatie van een krappe arbeidsmarkt en hoge inflatie leidt tot hogere loonstijgingen. Stijgingen in het incidentele loon, naast het cao-loon, duidt op een verbeterende onderhandelingspositie van werkenden. Hogere lonen kunnen de productiviteitsgroei stimuleren, door het aanzwengelen van de bedrijvendynamiek.

De cMEV laat zien dat de arbeidsinkomensquote, het aandeel van het binnenlands inkomen dat bij werkenden terecht komt, is gedaald in 2022, verder daalt in 2023 en weer wat toeneemt in 2024.³ Deze trend en de sterk gestegen opbrengsten van de vennootschapsbelasting suggereren dat er op macro-economisch niveau nog loonruimte aanwezig is. Tegelijkertijd bestaan er aanzienlijke verschillen tussen bedrijfstakken. Daarmee zullen loonstijgingen deels doorwerken in de kerninflatie.

In 2024 herstelt de koopkracht gedeeltelijk van het verlies in 2022 en 2023 en is de reële loonstijging positief. Dit verhult echter verschillen tussen huishoudens. De armoede loopt in 2024 in de cMEV-raming flink op door het wegvallen van tijdelijk inkomensondersteunend beleid. Op basis van de uitkomsten van de cMEV-raming van het CPB heeft het kabinet besloten tot een koopkrachtpakket om kwetsbare groepen te ondersteunen. Door het koopkrachtpakket stabiliseert het aantal mensen in armoede in 2024 ten opzichte van 2023.

De MEV-raming, waarin de augustusbesluitvorming is verwerkt op basis van de cMEV, vertoont slechts kleine verschillen met de cMEV. De raming van het CPB is met veel onzekerheid omgeven, mede door grote risico's in het buitenland, zoals de oorlog in Oekraïne en andere geopolitieke spanningen, en door de val van het kabinet. Daarnaast is, gezien de sterk opgelopen rente, toenemende schuldenproblematiek bij andere Europese overheden een risico. Een opwaarts risico, waardoor de economie minder kan afkoelen dan verwacht, is de ongebruikelijk hoge spaarquote: een daling naar het langjarig gemiddelde zou een flinke economische impuls betekenen.

² Een recente studie van het CPB over de oorzaken van de economische groei na corona laat zien dat de Nederlandse goederenuitvoer sinds de coronacrisis hard is gegroeid, wat heeft bijgedragen aan de sterke bbp-groei in de afgelopen jaren. Met name de wederuitvoering groeide spectaculair, aldus het CPB. Zie Centraal Planbureau (2023). Wederuitvoer motor achter stijging Nederlandse export. CPB – augustus 2023.

³ Centraal Planbureau (2023). Concept Macro Economische Verkenning 2024. CPB-raming, augustus 2023.

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen 2022–2024

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

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2024, Centraal Economisch Plan 2023

Middellange termijn (2025–2028)

Bij de Concept Macro-economische Verkenning 2024 heeft het CPB ook een vooruitblik naar 2025–2028 gepresenteerd voor de macro-economie en overheidsfinanciën, de zogenoemde Middellangetermijnraming (MLT). Deze MLT geldt als uitgangspunt voor het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's. De augustusbesluitvorming wordt verwerkt in de Miljoenennota 2024, de departementale begrotingen en in de MEV, maar niet meer in de MLT.

De economische groei vertraagt naar verwachting tot gemiddeld 1,1% in 2025–2028. Dit is op basis van de veronderstelling dat de economische groei zich naar een evenwichtssituatie zal bewegen, omdat conjunctuurgolven niet goed zijn te voorspellen. De groei van het arbeidsaanbod neemt geleidelijk af, mede door vergrijzing en omdat de participatiegraad binnen cohorten minder stijgt. De vertraging van de structurele productiviteitsgroei duurt voort. Een verschuiving van de Nederlandse economische structuur naar een diensteneconomie speelt hierin een rol. De andere oorzaken van de (wereldwijde) vertraging van de productiviteitsgroei zijn onduidelijk. Gegeven de lagere groei van het arbeidsaanbod en werkgelegenheidsgroei in de publieke sector, zal op de middellange termijn de werkgelegenheid in de marktsector afnemen. De werkgelegenheid in de zorgsector neemt in de periode tot en met 2028 harder toe dan de groei van het arbeidsaanbod, zodat er op middellange termijn minder mensen beschikbaar zijn om in de marktsector te werken.

Grote economische onzekerheden op de middellange termijn worden veroorzaakt door de krapte op de arbeidsmarkt en internationale ontwikkelingen en spanningen. Ook zal er de komende jaren wereldwijd ambitieus klimaatbeleid moeten worden gevoerd om de doelen van Parijs in zicht te houden. De impact van zowel dit beleid, als van klimaatverandering zelf, op de economische ontwikkelingen wereldwijd is moeilijk in te schatten.

Tabel 2: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen 2025–2028

(mutaties in % per jaar)	2025	2026	2027	2028
Eurozone				
Bruto binnenlands product (economische groei)	1,3	1,2	1,1	1,1
Nederland				
Bruto binnenlands product (economische groei)	1,2	1,1	1,1	1,1
Arbeidsproductiviteit bedrijven (per uur)	1,0	1,0	0,9	0,9
Bruto investeringen bedrijven (excl. Woningen %)	1,0	0,8	0,0	1,8
Investeringen bedrijven in woningen	1,1	1,1	1,0	1,0
Consumptie huishoudens	2,0	1,8	1,7	1,8
Statische koopkracht	0,7	1,2	0,8	1,1
Inflatie, nationale consumentenprijsindex	2,6	2,5	2,4	2,1
Personen in armoede	6,0	5,9	6,0	6,1
Invoer goederen en diensten	3,0	2,8	3,0	3,3
Uitvoer goederen en diensten	2,3	2,2	2,1	2,1
Cao-loon bedrijven	4,7	4,5	3,8	3,5
Werkgelegenheid (in uren)	0,0	0,1	0,1	0,2
Werkloze beroepsbevolking (niveau in %)	4,2	4,4	4,6	4,8

Bron: CPB, Concept Macro-Economische Verkenning 2024

Er is ook bij de groeivertraging de komende jaren sprake van een economie die boven evenwichtsniveau presteert, zich vooral uitende in een aanhoudend krappe arbeidsmarkt en hogere inflatie. De overheid draagt in belangrijke mate bij aan de stand van de economie, de krappe arbeidsmarkt en de inflatie door het voeren van expansief begrotingsbeleid en een grote vraag naar arbeid voor de publieke sector. De Nederlandse economie is, zoals bekend, vrij gevoelig voor Europese en internationale ontwikkelingen, maar de Afdeling merkt op dat ook de komende kabinetsperiodes nationale politieke keuzes kunnen bijdragen aan afkoeling van de economie. Tegen deze achtergrond moet ook het eerdere advies van de Afdeling worden begrepen om te komen tot een economische structuuranalyse, dat in paragraaf C van dit advies verder aan de orde komt, alsmede de eerder door de Afdeling onderstreepte noodzaak om prioriteiten te stellen («niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd»⁴).

2. Het budgettaire beeld

Korte termijn (2023–2024)

Er is sprake van een toename van de collectieve uitgaven sinds de start van huidige kabinetsperiode door extra intensivering op onder meer asiel, defensie, onderwijs en infrastructuur. In 2023 en 2024 blijft de staatsschuld naar verwachting van het CPB onder de 50% bbp. De staatsschuld wordt gedrukt door de hoge inflatie (noemereffect) en door de veronderstelling dat het de overheid niet lukt om alle gebudgetteerde middelen uit te geven vanwege de krappe arbeidsmarkt en andere uitvoeringsproblemen. De onderuitputting wordt in 2024 hoger ingeschat vanwege de val van het kabinet, dit is echter met grote onzekerheid omgeven.

Tegenover de dempende werking van onderuitputting, staan dalende inkomsten door lagere gasbaten in 2024 dan in 2023 en dalende opbrengsten in de loon- en inkomensheffing. In de vennootschapsbelasting wordt in 2023 juist een flinke stijging van de opbrengsten ten opzichte van 2022 verwacht. De kosten voor de overheid voor de eenmalige solidariteitsheffing op aardgasproducten valt weg in 2023, en de kosten voor de tijdelijke energiemaatregelen in 2024. Ook zal, na het

⁴ Ontwerp-Miljoenennota-advies 2023 en September OBt, Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 6.

afbouwen van eerdere steunmaatregelen, de belastinginkomsten op energie in 2023 weer toenemen. De per saldo dalende collectieve inkomsten en stijgende uitgaven betekenen dat het begrotingstekort in 2024 licht oploopt ten opzichte van 2023 naar -2,4% bbp.

Tabel 3: Kerngegevens overheidsfinanciën 2022–2024

(in % bbp)	2022		2023		2024
	MEV 2024	CEP 2023	MEV 2024	CEP 2023	MEV 2024
Bruto collectieve uitgaven	43,7	45,2	44,1	44,4	44,9
Collectieve lasten	38,6	38,3	38,8	38,1	38,7
Feitelijk EMU-saldo	- 0,1	- 3	- 1,5	- 2,6	- 2,4
w.v. EMU-saldo lokale overheden	0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,3	- 0,3
Structureel EMU-saldo	- 1,0	- 3,6	- 1,6	- 3	- 2,2
EMU-schuld	50,1	48,4	47,7	48,7	46,9

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2024, Centraal Economisch Plan 2023

Middellange termijn (2025–2028)

De cMEV-raming van het CPB laat zien dat de overheidsfinanciën op de middellange termijn naar verwachting verslechteren. Bij ongewijzigd beleid, waarin de augustusbesluitvorming voor de begroting van 2024 niet is meegenomen, lopen het overheidstekort en de overheidsschuld op. In 2026, 2027 en 2028 komt het begrotingstekort naar verwachting uit boven de norm voor het maximale Europese begrotingstekort van 3% bbp. Vanaf het aantreden van het vorige kabinet in 2019 zijn de overheidsuitgaven voortdurend harder gestegen dan de economie, mede door crisisbeleid naar aanleiding van de Covid-19 pandemie en de (gevolgen van de) oorlog in Oekraïne. Bij ongewijzigd beleid houdt die stijging de komende jaren aan.

Tabel 4: Kerngegevens overheidsfinanciën 2025–2028

(in % bbp)	2025	2026	2027	2028
Bruto collectieve uitgaven	45,0	46,1	45,9	46,7
Collectieve lasten	38,5	38,9	38,9	39,0
Feitelijk EMU-saldo	- 2,6	- 3,4	- 3,3	- 3,6
w.v. EMU-saldo lokale overheden	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,4
Structureel EMU-saldo	- 2,1	- 2,9	- 2,7	- 3,0
Overheidsschuld	48,3	50,1	51,8	53,0

Bron: Centraal Planbureau (2023) Concept Macro-Economische Verkenning 2024.

Het oplopen van het begrotingstekort wordt onder meer veroorzaakt door extra uitgaven, zoals de fondsen voor klimaat, stikstof en extra defensie-uitgaven. Bovendien wordt een afname van de onderuitputting geraamd, door een verwachte geleidelijke afname van personeelstekorten en knelpunten in de uitvoering. De uitgaven aan AOW stijgen door vergrijzing. Rente-uitgaven op de staatsobligaties nemen geleidelijk toe vanwege hogere rentes: in 2028 bedragen de rente-uitgaven naar schatting € 14,7 mld. Dat is € 7,2 mld. Meer dan in 2023. De zorguitgaven stijgen richting 2028 harder dan het bbp. De reële groei van de zorguitgaven is gemiddeld 3,0% per jaar over de periode 2025–2028. Deze groei wordt voor iets minder dan de helft veroorzaakt door demografische ontwikkelingen.

C. ADVIES OVER DE MILJOENENNOTA 2024

De Miljoenennota 2024 en de ontwerpbegrotingen voor 2024 worden ingediend door een demissionair kabinet. Voor extra intensiveringen of nieuw beleid ziet het kabinet geen budgettaire ruimte. Bovendien vindt het kabinet dit ook niet passend bij de huidige demissionaire status. Daarmee zijn de begrotingsstukken relatief beleidsarm. Op basis van de uitkomsten van de cMEV-raming van het CPB heeft het kabinet besloten tot een koopkrachtpakket om kwetsbare groepen te ondersteunen.

Na een koopkrachtpakket met incidentele inkomensondersteunende maatregelen voor het najaar van 2022 en voor 2023, wordt in de Miljoenennota 2024 een koopkrachtpakket met structurele maatregelen aangekondigd.⁵ Onder andere het kindgebonden budget en de huurtoeslag worden structureel verhoogd. Ook wordt er een envelop uitgetrokken ter verbetering van de koopkracht voor Caribisch Nederland. Daarnaast is besloten tot het verhogen van de arbeidskorting met € 115, wordt de eerder voorgenomen verlaging van de jonggehandicaptenkorting geschrapt en de afbouw van de dubbele factor in de algemene heffingskorting in de bijstand bevroren. Het noodfonds voor mensen die hun energierekening niet meer kunnen betalen wordt verlengd tot en met 2024.

De dekking voor deze maatregelen wordt onder meer ingevuld door een overschot in het inkomstenkader, door een beperking van de indexatie van het aanvangspunt in het toptarief van box 1 in de inkomstenbelasting, een beperking van de indexatie van het aanvangspunt in de tweede schijf in box 1 van de inkomstenbelasting voor degenen die niet of niet geheel premieplichtig zijn voor de premies volksverzekeringen, zoals gepensioneerden,⁶ een verhoging van de alcoholaccijns en de accijnzen op de rooktabak en door inzet van een overschot op de maatregelen uit het Voorjaarspakket Klimaat.

Gezien de demissionaire status van het kabinet is vooralsnog besloten geen invulling te geven aan drie openstaande lastenmaatregelen uit het klimaatpakket van het voorjaar. Dit heeft onder andere betrekking op het Betalen naar Gebruik, de afbouw van fossiele subsidies en de taakstelling van 1,2 Mton CO₂-reductie via tariefaanpassingen van de energiebelasting. De besluitvorming hierover wordt gelaten aan een volgend kabinet. Zie hoofdstuk E3 van deze rapportage voor een uitgebreidere toelichting op de besluitvorming in de Miljoenennota.

Reflectie op de samenhang binnen brede welvaart

In de Miljoenennota 2024 heeft het kabinet nadrukkelijk aandacht voor brede welvaart in relatie tot de macro-economie en de overheidsfinanciën. Ook besteedt het kabinet in de Miljoenennota 2024 zowel in hoofdstuk 1 als hoofdstuk 3 aandacht aan enkele thema's van brede welvaart.

In het advies bij de Miljoenennota 2023 heeft de Afdeling de regering 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 is bedoeld om het

⁵ In de Miljoenennota 2023 heeft het kabinet besloten tot een incidenteel koopkrachtpakket met onder andere een tijdelijke verlaging van de energiebelasting en een energietoeslag.

⁶ Het betreft niet alleen gepensioneerden, maar iedereen die niet of beperkt premieplichtig is voor de premies volksverzekeringen, nu alleen voor deze groep het gecombineerde tarief inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen lager is dan in de tweede schijf.

handelings- en oplossingsvermogen van de regering en het parlement te ondersteunen.

In Hoofdstuk 1 van de Miljoenennota presenteert de regering een analyse van elementen van brede welvaart. Deze analyse levert drie inzichten op, waarin verschillende afvallen naar voren komen. Ten eerste analyseert de regering dat de duurzaamheidstransitie positieve gezondheidsgevolgen kan hebben en kansen kan bieden voor de economie. Maar vanwege verdelingseffecten en mogelijke gevolgen voor de bestaanszekerheid van mensen is het belangrijk dat mensen mee kunnen komen met de transitie. Vervolgens stelt de regering dat internationale samenwerking kan bijdragen aan de aanpak van grensoverschrijdende uitdagingen zoals veiligheid en duurzaamheid. Maar dit kan ook tot spanning leiden dat ten koste gaat van bestaanszekerheid die het daarmee samenhangende vertrouwen in de overheid kan schaden. De regering sluit af met het inzicht dat sterke democratische en economische instituties en veiligheid randvoorwaarden zijn voor een hoogwaardige kenniseconomie om gelijke kansen en bestaanszekerheid te kunnen garanderen.

In Hoofdstuk 3 van de Miljoenennota wordt nader ingegaan op de economische structuur en stelt de regering dat in een economie die brede welvaart genereert, werken moet lonen en dat ook niet-betaald werk moet worden gewaardeerd; dat vergrijzing zal zorgen voor structurele krapte op de arbeidsmarkt en dat daarom productiviteitsgroei nodig is; dat verschillende sociaaleconomische groepen uiteenlopende maatschappelijke posities en levenskansen hebben en dat daarom het vergroten van kansgelijkheid belangrijk is; en dat de economie zicht dient te begeven binnen de planetaire grenzen van het klimaat en de natuur.

De Afdeling constateert een geleidelijke verschuiving in opeenvolgende Miljoenennota's van denken in termen van economische groei naar een omvattender benadering in termen van brede welvaart. Met het centraal stellen van brede welvaart in de Miljoenennota krijgt het concept brede welvaart meer betekenis. Het denken in termen van brede welvaart stimuleert immers het denken over de lange termijn en stelt in staat om te kijken naar de samenhang tussen verschillende maatschappelijke uitdagingen. De Afdeling ziet de beschouwing in Hoofdstuk 1 en de geschetste uitgangspunten voor het vergroten van brede welvaart in Hoofdstuk 3 van de Miljoenennota als een goede eerste stap, die voor een volgend kabinet meer samenhang en verdere verbreding, verdieping en concretisering behoeft.

De analyse van de elementen van en de samenhang tussen een aantal thema's van brede welvaart (hoofdstuk 1) en het denkkader voor het vergroten van brede welvaart (hoofdstuk 3) worden in de Miljoenennota nog onvoldoende met elkaar in verbinding gebracht. De verschillende stappen van beschrijving, analyse, beleidsvoorstellen en indicatoren kunnen daarbij duidelijker worden onderscheiden en beschreven. Daarnaast is niet op voorhand duidelijk op basis van welke overwegingen de regering tot de keuze voor de verschillende thema's in de afzonderlijke analyses in de Miljoenennota komt. Hoewel de verschillende thema's door de Afdeling als belangrijk worden gezien, is vanwege de achterblijvende motivering onduidelijk of de analyse hiermee compleet is, of dat er bepaalde thema's zijn die op dit moment ontbreken in de analyse. Recente brieven van verschillende bewindspersonen over de arbeidsmarkt (SZW), economische structuur (EZK), ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (BZK), lijken bijvoorbeeld geen onderdeel te zijn van de hoofdstukken 1 en

3; ook de beleidsvoorstellen uit voornoemde brieven zijn nauwelijks herkenbaar in deze Miljoenennota.⁷

Ook andere invalshoeken lijken te ontbreken, bijvoorbeeld de aandacht voor de samenwerking tussen de Rijksoverheid en medeoverheden. Maatschappelijke opgaven overschrijden vrijwel altijd de grenzen van bestuurlijke indelingen. Dit vraagt om goede interbestuurlijke samenwerking, zeker nu de uitvoering van belangrijke opgaven zoals klimaat en wonen voor een belangrijk deel op het terrein van de medeoverheden liggen, maar vraagt ook om dat perspectief te betrekken bij de analysefase.

Advies voor verdieping en concretisering van brede welvaart

Het begrip «brede welvaart» onderstreept dat welvaart van meer factoren afhankelijk is dan alleen de conjuncturele ontwikkelingen of de groei van het bbp. Het is een perspectief wat het lange termijn denken bevordert en kan daarmee als ankerpunt fungeren voor voorspelbaar en effectief beleid.⁸ Sturing op brede welvaart is meer dan sturing op één of enkele indicatoren: de samenhang tussen dimensies van brede welvaart en de verdeling tussen groepen is van belang. Bovendien vraagt het vergroten van brede welvaart, juist vanwege de samenhang tussen opgaven, om structurele oplossingen. Jaarlijkse sturing op losse indicatoren sorteert slechts beperkte of tijdelijke effecten.

Een voorbeeld hiervan zijn de koopkrachtmaatregelen gepresenteerd in de Miljoenennota 2024, met als doel kwetsbare groepen te ondersteunen. De regering treft een aantal maatregelen, zonder onderliggende analyse in de Miljoenennota van de oorzaken van de armoedeproblematiek en van bewezen effectieve en uitvoerbare maatregelen. Om onder meer werken te laten lonen en kansgelijkheid te vergroten, zoals benoemd als uitdagingen in hoofdstuk 3 van de Miljoenennota, zijn echter structureel beleid en hervormingen benodigd op uiteenlopende beleidsterreinen, zoals de arbeidsmarkt en in de volkshuisvesting. Voordat beleidsopties om het aantal kwetsbare mensen te kunnen verminderen kunnen worden geïnventariseerd, is een samenhangende analyse van de problemen, uitdagingen en kansen in de economische structuur, de verschillende dimensies van brede welvaart en van de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen benodigd.

De maatschappelijke uitdagingen voor komende regeerperiode zullen de dimensies van brede welvaart raken. Daarmee is het van belang dat beleid voor de lange termijn wordt gevoerd, dat effectief, stabiel, voorspelbaar en uitvoerbaar is. Zoals de regering ook zelf in Hoofdstuk 3 van de Miljoenennota onderstreept: bij het reageren op actuele ontwikkelingen bestaat het risico dat de focus op structurele analyse en beleid voor de lange termijn naar de achtergrond verdwijnt.

Volgende Miljoenennota's zullen, naar verwachting, reflecteren op het financieel, sociaaleconomisch en ecologisch beleid volgend uit het aankomende regeerakkoord. De Afdeling adviseert de eerste Miljoenennota van het volgende kabinet te benutten voor een analytische verdieping van het aankomende regeerakkoord, om daarmee als het ware een «Startnota (in termen van) Brede Welvaart» te ontwikkelen. De daarop volgende Miljoenennota's kunnen dan worden benut voor monitoring en

⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 29 544, nr. 1176; Kamerstukken II, 2022/23, 33 009, nr. 131; Kamerstukken II, 2022/23, 32 847, nr. 1045.

⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). Reflectie op het coalitieakkoord 2021–2025 vanuit het burgerperspectief.

eventuele bijsturing van de politiek gekozen prioriteiten, zonder de focus op de lange termijn te verliezen.

D. DE IMPACT VAN KLIMAATVERANDERING OP DE OVERHEIDSFINANCIËN EN HET BEGROTINGSBELEID

De Afdeling vraagt in het Miljoenennota-advies van dit jaar speciale aandacht voor de impact van klimaatverandering op de overheidsfinanciën en het begrotingsbeleid.⁹ De Afdeling behandelt dit thema tegen de achtergrond van de urgentie van klimaatverandering, waar in de ontwerp-Miljoenennota 2024 meermaals aandacht aan wordt besteed. De aandacht voor het thema klimaat is in de Miljoenennota echter vooral beschrijvend van aard. Dit advies bij de Miljoenennota beoogt behulpzaam te zijn in het concretiseren van het thema van «de grenzen aan klimaat en de natuur waarbinnen de economie vormgegeven dient te worden», zoals gepresenteerd in de ontwerp-Miljoenennota 2024.

Het thema klimaat is – naast het thema vergrijzing – op de korte, middel-lange en lange termijn een urgente maatschappelijke opgave die vraagt om scherpe beleidskeuzes. De vergrijzing is echter, in tegenstelling tot het klimaat, reeds deels onderdeel van de integrale afwegingen. Dit advies bij de Miljoenennota gaat in op de vraag hoe de houdbaarheid van het klimaat zich verhoudt tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en op welke manier de integrale (politieke) weging tussen klimaatbeleid en ander beleid kan worden versterkt. De Afdeling presenteert hiervoor concrete handelingsperspectieven voor het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek voor de komende jaren.

Paragraaf D.1. beschrijft waarom klimaatrisico's ook een risico voor de begroting vormen en hoe deze de samenstelling en hoogte van de inkomsten en uitgaven van de overheid structureel kunnen beïnvloeden. Paragraaf D.2. beschrijft vier elementen waarin aanpassingen nodig zijn om het Nederlandse begrotingsraamwerk klimaatinclusief te maken. Deze elementen zijn een strategisch raamwerk; de begrotingsinstrumenten, -methoden en -systematiek; de governance; en verslaggeving en verantwoording. Paragraaf D.3. schetst een stapsgewijze aanpak om te komen tot een klimaatinclusief begrotingsraamwerk en biedt concrete adviezen, gerelateerd aan de hiervoor beschreven vier elementen, hoe komende jaren kan worden toegewerkt naar een klimaatinclusief begrotingsraamwerk. De Afdeling presenteert nadrukkelijk een groei-model; niet alles kan en hoeft in één keer. Maar het is wel nodig nu te beginnen.

1. Klimaatrisico's zijn begrotingsrisico's

De klimaatverandering is de komende decennia één van de grootste maatschappelijke opgaven, zo niet dé grootste opgave. De opwarming van de aarde zal volgens het IPCC op korte termijn (2021–2040) blijven toenemen, voornamelijk als gevolg van toegenomen cumulatieve CO₂-emissies.¹⁰ Reeds is sprake van een toename van extreme weersomstandigheden die naar alle waarschijnlijkheid zal verhevigen.

⁹ Dit thema stond ook centraal bij de conferentie van het netwerk van de Europese onafhankelijke begrotingsautoriteiten (EUIFI-netwerk), die in juni 2023 plaatsvond bij de Raad van State.

¹⁰ IPCC (2023). Climate Change 2023. AR6 Synthesis Report.

Volgens de Monitor Brede Welvaart, waar klimaat onderdeel van is, staat de indicator natuurlijk kapitaal in Nederland onder druk voor toekomstige generaties.¹¹ Uit de Sustainable Development Goal gericht op klimaatactie blijkt dat Nederland in Europese vergelijking voor de verschillende klimaatgerelateerde indicatoren in de middengroep of in de onderste groep op de ranglijst staat.¹² Driekwart van de Nederlandse bevolking maakt zich volgens de Monitor Brede Welvaart zorgen over klimaatverandering.

De klimaatverandering is geen tijdelijk probleem, maar vraagt blijvende aandacht: zelfs als adaptatie- en mitigatiebeleid¹³ uiteindelijk succesvol is in het terugdringen van broeikasgasemissies zijn structurele inspanningen benodigd om de uitstoot van broeikasgassen te minimaliseren en de opwarming van de aarde op een leefbaar niveau te houden. Bovendien zal klimaatverandering leiden tot klimaatschade voor burgers, bedrijven, verzekeraars en overheden.

De drie kanalen van de kosten van klimaatverandering, namelijk mitigatie- en adaptatiebeleid en klimaatschade, zijn met elkaar, en met internationale inspanningen, verbonden. Ze vormen als het ware communicerende vaten; zodra mitigatiebeleid niet succesvol is in het terugdringen van broeikasgasemissies, en er geen succesvol adaptatiebeleid wordt gevoerd, neemt de omvang van de kosten door fysieke schade toe. Bovendien kan het succesvol omlaag brengen van broeikasgassen – en daarmee het verlagen van kosten voor schade en adaptatie – alleen in internationaal verband gebeuren.¹⁴ Alle drie de kanalen brengen kosten mee die deels via de overheid lopen. In hoeverre de overheid de kosten zal dragen is een beleidskeuze. De nationale (mitigatie)doelstellingen voor het verlagen van broeikasgasreducties zijn vastgelegd in de Klimaatwet, waarbij Nederland gekozen heeft voor een reductiedoelstelling van 55% in 2030 en 100% in 2050.¹⁵

De samenleving, natuur en gezondheid nu en in de toekomst zullen sterk bepaald worden door klimaatverandering. Ook vrijwel alle beleidsterreinen van de overheid, zoals voedselveiligheid, volksgezondheid, landbouw, infrastructuur, migratie en stedelijke ontwikkeling zullen volgens het IPCC door klimaatverandering geraakt worden.¹⁶ Het versterken van de biodiversiteit verdient hierin aparte aandacht. Als er geen actie wordt ondernomen zullen ongeveer één miljoen soorten uitsterven.¹⁷ Bovendien versterken klimaatverandering en de achteruitgang van natuur elkaar. Daarom kan de aanpak voor klimaatverandering niet los worden gezien van de aanpak voor het versterken van de biodiversiteit. Het adresseren van de klimaatverandering – in perspectief van brede welvaart en in samenhang met andere maatschappelijke opgaven – is daarmee nadrukkelijk een opgave voor alle overheden, namelijk lokaal, regionaal, nationaal en supranationaal, en voor hun onderlinge bestuurlijke verhoudingen en taakverdeling.

¹¹ Het natuurlijk kapitaal is de voorraad natuurlijke hulpbronnen die het vermogen hebben om diensten te leveren aan mensen, zoals waterzuivering, natuurlijke plaagbescherming, plantbestuiving en koolstofvastlegging; de zogenoemde ecosysteemdiensten. Bron: Planbureau voor de Leefomgeving (2016). Natuurlijk kapitaal: naar waarde geschat.

¹² Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2023.

¹³ Klimaatadaptatie betreft aanpassing aan klimaatverandering, bijvoorbeeld door het verhogen van dijken. Klimaatmitigatie is het voorkomen van verdere klimaatverandering door de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.

¹⁴ Centraal Planbureau (2023). Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten. CPB Publicatie, september 2023.

¹⁵ Klimaatwet, artikel 2, lid 2.

¹⁶ IPCC (2023). Climate Change 2023. AR6 Synthesis Report.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 26 407, nr. 130.

Ook de economie zal sterk worden bepaald door klimaatverandering. Zo kunnen volgens het IMF aanhoudende temperatuurstijgingen en extreme weersomstandigheden op de lange termijn negatieve invloed hebben op de arbeidsproductiviteit, investeringen vertragen en schade toebrengen aan menselijke gezondheid.¹⁸ Wereldhandelsstromen kunnen volgens de WTO verstoord raken, met als gevolg een toename aan handelskosten en aanbodschokken.¹⁹ De ECB noemt indirecte inflatie-effecten die kunnen optreden als gevolg van aanbodschokken en door een toename van instabiliteit van het financiële systeem.²⁰ Economische structuurverandering kan optreden door verandering van de comparatieve voordelen van en daarmee de bedrijvigheid in een land.²¹ Dit biedt zowel risico's als kansen.²² Ook kan klimaatverandering (bijvoorbeeld door stijging van de zeespiegel en/of droogte) de mogelijkheid in delen van de wereld en in landen om economische en maatschappelijke activiteiten te ontplooiën ernstig ontregelen of zelfs onmogelijk maken.²³

Voor burgers en bedrijven kan klimaatverandering leiden tot lagere inkomsten door de impact van klimaat op menselijke gezondheid (via verslechterde kwaliteit van voeding, verminderde leercapaciteit en ontwikkeling van vaardigheden en/of verminderde arbeidsproductiviteit)²⁴, of tot extra kosten op het moment dat schade optreedt aan woningen, bedrijven en ander bezit en tot verstoringen in of structurele verandering van bedrijvigheid door aanbod- of vraagschokken.

Deze macro-economische ontwikkelingen zullen ook de samenstelling en hoogte van de inkomsten en uitgaven van de Rijksoverheid veranderen. Aan de ene kant heeft klimaatverandering impact op de overheidsbegroting: als klimaatrisico's zich materialiseren in de reële economie kan dit een impact hebben op de groei en omvang van de nationale economie en leiden tot verminderde belastinginkomsten. Klimaatschade zal leiden tot extra kosten voor – onder meer – (mede)overheden. Aan de andere kant kunnen (mede)overheden klimaatverandering beperken door het voeren van mitigatie- en adaptatiebeleid. Beleidsprioriteiten en de bijbehorende allocatie van middelen zullen dan verschuiven, met als gevolg dat de samenstelling van de overheidsuitgaven en -inkomsten structureel zal veranderen.²⁵

Overheden kunnen ook te maken krijgen met risicoregelingen voor de financiële sector, indien bepaalde activa door klimaatverandering (onverwacht) aan waarde verliest (*stranded assets*). Dit betreft bijvoorbeeld het verlenen van overheidsgaranties. Ook kunnen problemen

¹⁸ International Monetary Fund (2019). Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis. IMF Working Paper October 2019.

¹⁹ World Trade Organization (2022). Climate Change Adaptation and Trade. WTO Policy brief.

²⁰ European Central Bank (2023). The Climate Change Challenge and Fiscal Instruments and Policies in the EU. Occasional Paper Series No 315.

²¹ World Trade Organization (2022). World Trade Report 2022. B: The role of trade in adapting to climate change.

²² Zo kan het bijvoorbeeld dat er in de toekomst type landbouwactiviteiten mogelijk zijn die voorheen niet konden. Op de lange termijn zullen de risico's echter groter zijn dan de kansen. Bovendien slaan de kansen en risico's ongelijk neer tussen het mondiale zuiden en noorden. Zie: Tol, Richard. 2018. The economic impacts of climate change, Review of Environmental Economics and Policy, 12 (1): 4–25.

²³ World Economic Forum (2021). Global Risks Report 2021.

²⁴ Caruso, G., Marcos, I., Noy, I. (2023) «Climate changes affect Human Capital». CESifo Working Papers, April 2023.

²⁵ De inkomstenkant van de begroting is door klimaatverandering op meerdere manieren in verandering. Er kan sprake zijn van grondslagerosie op bestaande lastenmaatregelen, maar ook op korte termijn eventueel hogere belastinginkomsten door CO₂-beprijzende maatregelen. Op de langere termijn zullen dergelijke belastingopbrengsten echter weer afnemen als het doel hiervan, minder uitstoot, wordt bereikt.

ontstaan in de verzekerbaarheid van schade door ontwrichtende klimaatrampen. Daardoor komt mogelijk een deel van de kosten voor rekening van de overheid. Samen kunnen deze factoren de kredietwaardigheid van een land, en daarmee de rente-uitgaven op de staatsschuld beïnvloeden.²⁶

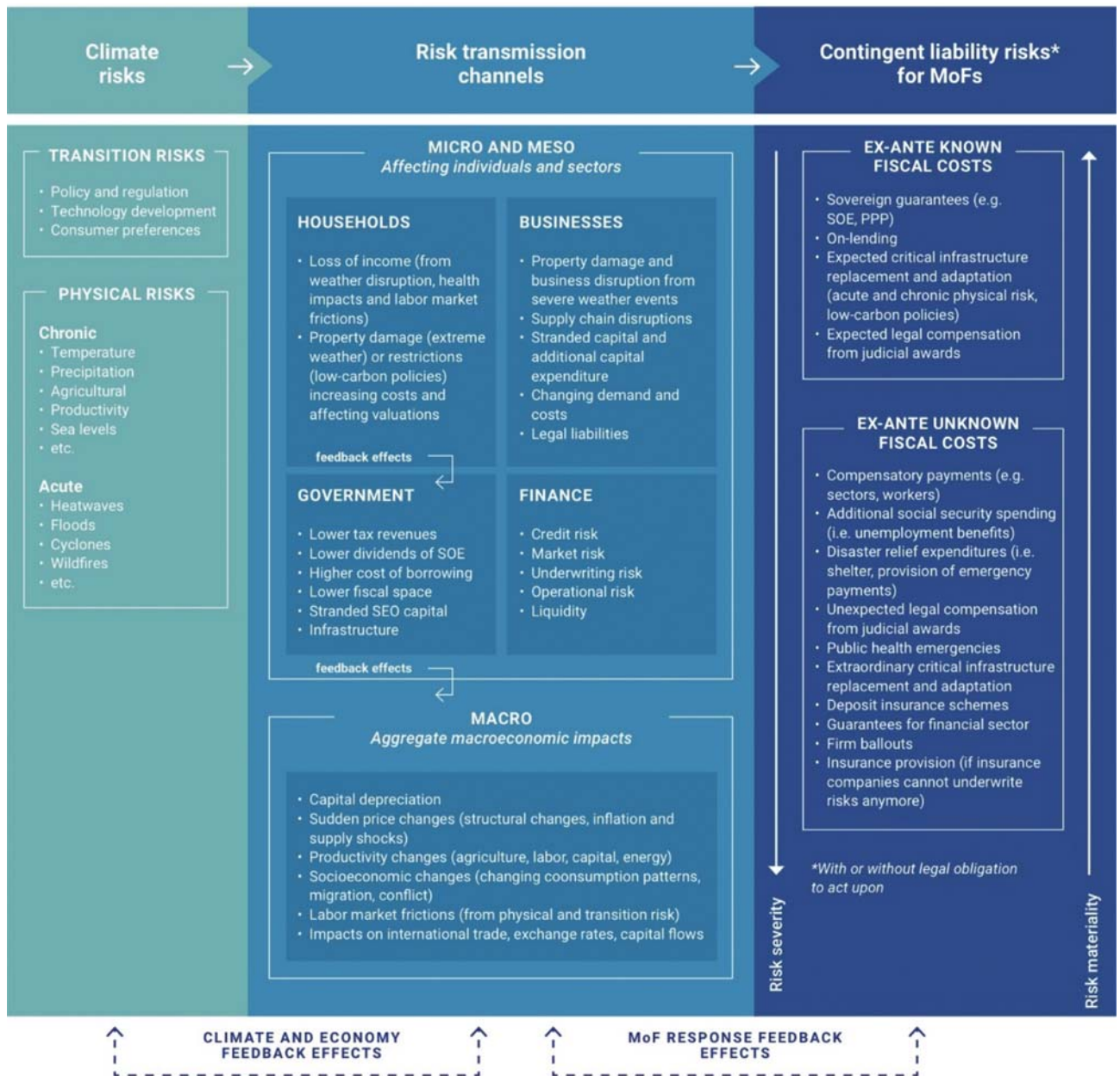
Met andere woorden, de samenstelling en hoogte van de overheidsuitgaven en -inkomsten en de financierbaarheid van staatsschuld (kredietwaardigheid) worden door klimaatopgaven en -risico's geraakt. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn. Geformuleerde nationale uitgangspunten voor de overheidsfinanciën en de begrotingssystematiek sluiten hier niet altijd op aan, of maken deze ontwikkelingen niet inzichtelijk.

Zo is bijvoorbeeld, in tegenstelling tot vergrijzing, klimaat nog geen onderdeel van de analyses over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Begrotingsbeleid is echter een belangrijke factor in het beleid, of het nu gaat om de hoogte van de overheidsinkomsten en -uitgaven, de allocatie van deze middelen, de beleidsmix (subsidiëren, normeren of beprijzen), het begrotingssaldo, de staatsschuld, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën of de financiële verplichtingen die de overheid heeft. De begrotingssystematiek, namelijk de vormgeving van de begroting (begrotingsregels) en van de besluitvorming (begrotingsproces), dient doelmatig en doeltreffend begrotingsbeleid mogelijk te maken.

Om rekenschap te geven van de fundamentele verandering van de sociaaleconomische structuur, de structurele verandering van de inkomsten en uitgaven van de overheid en de onderlinge afhankelijkheid van klimaat en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is het noodzakelijk klimaat onderdeel te maken van het te voeren begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek. Net zo goed als de vergrijzing (de demografie) een integraal onderdeel is van de (middellange en lange termijn) houdbaarheid van de overheidsfinanciën, dienen de klimaatopgaven dat te zijn. Het begrotingsbeleid moeten worden ingezet om de klimaatdoelen en andere maatschappelijke doelen te ondersteunen, door een integrale weging van klimaatbeleid in relatie tot ander beleid beter mogelijk te maken. Om dit te bewerkstelligen moet ook naar de begrotingssystematiek worden gekeken. Op deze manier wordt een klimaatinclusief begrotingsraamwerk gecreëerd.

²⁶ Europese Centrale Bank (2023). Financial Stability Review. May 2023.

Figuur 1: klimaatsrisico's, kanalen waarop klimaatverandering zich manifesteert en mogelijke financiële verplichtingen voor Ministeries van Financiën



Bron: The Coalition of Finance Ministers for Climate Action (2023)

2. Vier elementen voor het creëren van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk

Wereldwijd en in Europa zijn veel landen bezig met het integreren van klimaat in het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek. Tegelijkertijd is het een relatief nieuw veld in het bredere thema van begrotingsbeleid en begrotingssystematiek. Om kennis en ervaring te delen bestaan er meerdere internationale samenwerkingsverbanden op wetenschappelijk, institutioneel en politiek terrein. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het Internationaal Monetair

Fonds (IMF) en de Europese Commissie hebben gezamenlijk, uit een combinatie van verschillende studies, vier elementen geïdentificeerd op basis waarvan landen hun bestaande begrotingsraamwerken kunnen vergroenen.²⁷ Deze elementen zijn:

- i) een strategisch raamwerk,
- ii) instrumenten, methoden en begrotingssystematiek,
- iii) governance en
- iv) verantwoording en verslaglegging.²⁸

Deze elementen kunnen dienstbaar zijn om het Nederlandse begrotingsraamwerk klimaatinclusief te maken.

i. Strategisch raamwerk

Het identificeren van strategische beleidsprioriteiten en doelstellingen op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie en deze vervolgens relateren aan de uitgangspunten van het begrotingsbeleid is volgens de OESO, Europese Commissie en het IMF een eerste stap om klimaat in te bedden in het begrotingsraamwerk.²⁹ Dit geeft richting aan de begrotingen voor de middellange termijn aan zowel de uitgaven- als de inkomstenkant.

In Europees verband wordt de relatie tussen klimaat en het begrotingsbeleid al langer gelegd. Tot de doelstellingen van de Economische en Monetaire Unie, vastgelegd in 1992 in het Verdrag van Maastricht als onderdeel van de doelstellingen van de Europese Unie, behoren niet alleen de realisatie van een interne markt, evenwichtige economische groei, prijsstabiliteit, werkgelegenheid en welvaart in de deelnemende lidstaten, maar ook de verbetering en bescherming van de kwaliteit van het milieu.

In de Europese Green Deal, gesloten in 2019, wordt vermeld dat nationale begrotingen een sleutelrol spelen in klimaatbeleid en beleid gericht op de groene transitie.³⁰ In de wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie voor het toekomstige Europese begrotingsraamwerk, waarover de onderhandelingen momenteel plaatsvinden, komt klimaat ook aan bod. Een belangrijk onderdeel van de wetgevingsvoorstellen is dat lidstaten elke vier jaar middellangetermijnplannen dienen op te stellen, waar zowel een begrotingsdoelstelling als relevante investeringen en hervormingen onderdeel van behoren te zijn. Opgenomen investeringen en hervormingen moeten daarbij recht doen aan gemeenschappelijke EU-prioriteiten, waaronder de Europese Green Deal, inclusief de transitie naar klimaatneutraliteit in 2050 en de vertaling naar nationale energie- klimaatplannen.³¹

²⁷ Europese Commissie (2022). European Commission Green Budgeting Reference Framework; IMF (2021). Climate-Sensitive Management of Public Finances – «Green PFM». IMF Staff Climate Note 2021/002; OECD (2020). OECD Green Budgeting Framework.

²⁸ OESO, Europese Commissie en IMF (2021). Green Budgeting: Towards Common Principles. November 2021.

²⁹ OESO, Europese Commissie en IMF (2021). Green Budgeting: Towards Common Principles. November 2021.

³⁰ Europese Commissie (2019). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De Europese Green Deal. COM(2019) 640 final.

³¹ Europese Commissie (2023), Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad. COM(2023) 240 final.

Het Nederlandse begrotingsbeleid heeft tot doel het proces van allocatie van financiële middelen voor beleidsprioriteiten te ondersteunen en is gestoeld op drie basisprincipes.³² Het eerste basisprincipe van het Nederlandse begrotingsbeleid is een efficiënte allocatie van publieke middelen. Omdat middelen maar één keer uitgegeven kunnen worden, moeten publieke middelen zo doelmatig mogelijk worden verdeeld over verschillende beleidsprioriteiten. Het tweede basisprincipe is beheersing van de overheidsfinanciën. Om geen rekeningen door te schuiven naar volgende generaties maakt een kabinet aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken over wat er in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (uitgavenplafond) en hoe de beleidsmatige aanpassingen van belastingen per jaar moeten zijn (inkomstenkader). Het derde principe is macro-economische stabilisatie. Door het voeren van trendmatig begrotingsbeleid ademt de inkomstenkant van de begroting in principe mee met de conjunctuur.

Omdat klimaatrisico's een significant risico voor de overheidsbegroting vormen, is het van belang om te onderzoeken wat klimaatverandering en de doelstellingen op het terrein van klimaatmitigatie en -adaptatie betekenen voor de overheidsfinanciën en het doel en de basisprincipes van het begrotingsbeleid. Op deze manier kan vervolgens worden onderzocht hoe klimaat beter onderdeel kan worden gemaakt van het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek, om zo het doel en de basisprincipes van het begrotingsbeleid overeind te kunnen houden.

ii. Instrumenten, methoden en begrotingssystematiek

Macro-economische en budgettaire analyses van de effecten van klimaatverandering en klimaatbeleid kunnen bijdragen aan een geïnformeerde en empirisch onderbouwde budgettaire besluitvorming en de formulering van beleidsprioriteiten. Vervolgens dient de begrotingssystematiek het maken van integrale afwegingen te bevorderen. Bestaande begrotingsinstrumenten, -methoden en -systematiek moeten worden herijkt om de analyses en uitkomsten te kunnen verbeteren.³³ Dit draagt tevens bij aan het versterken van de ex-post verantwoording en verslaggeving over de voortgang van het klimaatbeleid. Volgens de OESO, Europese Commissie en het IMF zouden dergelijke begrotingsinstrumenten, -methoden en -systematiek daarom deel uit moeten maken van het bestaande jaarlijkse begrotingsproces.³⁴

Definiëren en classificeren van klimaatbeleid

Meer gebruik van groene begrotingsinstrumenten zal volgens de Europese Green Deal helpen om publieke investeringen, consumptie en belastingen te laten plaatsvinden in de richting van de groene prioriteiten en weg van voor het klimaat schadelijke subsidies. Samenwerking tussen lidstaten en de Europese Commissie in het benchmarken en het doorlichten van groene begrotingspraktijken kan daarbij helpen om te beoordelen in hoeverre de jaarlijkse begrotingen en de begrotingsplannen

³² Ministerie van Financiën (2022). Begrotingsregels 2022–2025.

³³ In Nederland wordt door het Centraal Planbureau een begin gemaakt met het verzamelen van gegevens over toekomstige gevolgen en kosten van klimaatverandering. Zie: Centraal Planbureau (2023). Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten. CPB Publicatie, September 2023.

³⁴ OESO, Europese Commissie en IMF (2021). Green Budgeting: Towards Common Principles. November 2021.

op middellange termijn rekening houden met klimaatoverwegingen en -risico's, en om te kunnen leren van beste praktijken.³⁵

Eén van die begrotingsinstrumenten is het definiëren en classificeren van klimaatbeleid en de daarbij behorende uitgaven en lasten.³⁶ Dit gebeurt door uitgaven, inkomsten en belastinguitgaven³⁷ te labelen op basis van hun relevantie voor de klimaatdoelstellingen. Het is belangrijk om het klimaatbeleid te kunnen volgen en monitoren, zodat middelen doelmatig en doeltreffend kunnen worden gealloceerd en beleidseffecten inzichtelijk en transparant zijn. Internationale ervaringen met het definiëren en classificeren van klimaatbeleid laten zien dat dit ook kan bijdragen aan het mobiliseren van private financiering voor klimaatbeleid.³⁸

In Nederland heeft de Minister van Klimaat en Energie op grond van de Klimaatwet de taak om een overzicht te geven van de budgettaire gevolgen van het klimaatbeleid.³⁹ De Minister van Klimaat en Energie heeft in reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer de volgende definitie van klimaatuitgaven gegeven: «*Klimaatuitgaven zijn alle uitgaven die als hoofddoel hebben om bij te dragen aan het nationale klimaatbeleid gericht op de reductie van broeikasgassen en de verduurzaming van de energievoorziening. Hierbij kan het gaan om uitgaven gericht op de productie en het gebruik van broeikasgasneutrale energie, op energiebesparing, op directe beperking van uitstoot van broeikasgassen of om vastlegging van broeikasgassen.*»⁴⁰

Hoewel de Afdeling het hanteren van een eenduidige definitie van klimaatuitgaven ziet als een goede eerste stap van het kabinet om de transparantie in het gevoerde klimaatbeleid te vergroten, acht de Afdeling deze definitie te nauw. Daardoor ontbreekt een volledig overzicht van klimaatgerelateerd beleid. Bij de door het kabinet gehanteerde definitie van klimaatuitgaven bestaat het risico dat niet alle klimaatuitgaven met betrekking tot klimaatmitigatie inzichtelijk worden gemaakt, omdat alleen die uitgaven die een directe relatie hebben met de klimaatdoelstellingen worden meegenomen. Daarnaast worden alleen fiscale regelingen meegenomen (aan de uitgavenkant) die passen binnen de genoemde definitie en zijn alleen posten op departementale begrotingen onderdeel van het overzicht. Dit betekent dat uitgaven van onder meer medeoverheden aan klimaatmitigatie niet meetellen in het overzicht van klimaatuitgaven, terwijl ook zij verantwoordelijkheid dragen voor een deel van het klimaatbeleid.

Bovendien vallen binnen de definitie van klimaatuitgaven alleen die uitgaven die betrekking hebben op klimaatmitigatie. Klimaatadaptatie, dat een belangrijk onderdeel vormt van het klimaatbeleid met het oog op de vermindering van de kwetsbaarheid van Nederland voor de gevolgen van klimaatverandering, zoals de stijgende zeespiegel en extreme weersomstandigheden, is geen onderdeel van dit overzicht van klimaatuitgaven.

³⁵ Europese Commissie (2019). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De Europese Green Deal. COM(2019) 640 final.

³⁶ In de internationale literatuur wordt dit onderdeel «green budgetary tagging» genoemd. Zie bijvoorbeeld Wereldbank (2021). Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience. Februari 2021.

³⁷ In de Nederlandse Miljoenennota worden belastinguitgaven aangeduid met de term «fiscale regelingen».

³⁸ Wereldbank (2021). Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience. Februari 2021.

³⁹ Klimaatwet artikel 7, lid 3, sub c.

⁴⁰ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2023). Kabinetsreactie onderzoek klimaatuitgaven Algemene Rekenkamer. 2 juni 2023.

Ook ontbreken schattingen in de toekomstige uitgaven aan klimaatschade. Naarmate extreme weersomstandigheden zullen verhevigen, zal schade aan de fysieke leefomgeving in de toekomst in toenemende mate een onderdeel zijn van de klimaatuitgaven, aldus het IPCC.⁴¹ Deze schade houdt verband met het (niet tijdig of niet effectief) gevoerde mitigatie- en adaptatiebeleid van de overheid, bedrijven, medeoverheden en maatschappelijke organisaties. Het niet maken van tijdige en omvattende afspraken over de verantwoordelijkheid voor klimaatschade tussen particulieren, bedrijven, verzekeraars en de (Rijks)overheid leidt tot mogelijke begrotingsrisico's.

Aan de lastenkant van de begroting ontbreekt inzicht in de klimaatgerelateerde lastenmaatregelen. Zo constateert de Algemene Rekenkamer dat in de bestaande overzichten van het kabinet voor het klimaatbeleid niet consequent wordt gerapporteerd over fiscale regelingen.⁴² De Klimaatnota, die overkoepelend inzicht dient te bieden in het gevoerde klimaatbeleid, biedt geen integraal overzicht van de lastenmaatregelen gerelateerd aan klimaat.

Niet alleen inzicht in klimaatuitgaven en -lasten die bijdragen aan klimaatdoelstellingen (groen) is relevant, maar ook het bieden van inzicht in verschillende regelingen (daaronder begrepen fiscale regelingen) die haaks staan op het bereiken van de klimaatdoelstellingen (bruin).⁴³ Er bestaan verschillende initiatieven waarbij een groene en bruine taxonomie in de praktijk wordt toegepast om klimaatuitgaven- en lasten beter te monitoren en te sturen.^{44, 45} Het «geen ernstige afbreuk-beginsel» als onderdeel van de Europese taxonomie en van toepassing op de middelen vanuit de Recovery and Resilience Facility, kan worden begrepen als een initiatief om bruine maatregelen te identificeren. Het «geen ernstig afbreuk doen aan» betekent dat er geen economische activiteiten worden ondersteund of uitgevoerd die significante schade toebrengen aan (Europees geformuleerde) klimaatdoelstellingen.⁴⁶

Internationale definitie- en classificatiemethodologie

Er bestaan op dit moment geen wereldwijd gedeelde en erkende definities van overheidsuitgaven (daaronder begrepen belastinguitgaven) en -inkomsten gerelateerd aan klimaat. Internationaal onderzoek wijst uit dat de meeste landen die toewerken naar het definiëren en classificeren van klimaatuitgaven- en lasten, net als Nederland, beginnen bij die uitgaven

⁴¹ De opwarming van de aarde zal volgens het IPCC op korte termijn (2021–2040) blijven toenemen, voornamelijk als gevolg van toegenomen cumulatieve CO₂-emissies. IPCC (2023). Climate Change 2023. AR6 Synthesis Report.

⁴² Algemene Rekenkamer (2023). Inzicht in uitgaven klimaatbeleid.

⁴³ Ook de Algemene Rekenkamer constateerde in zijn rapport over inzicht in klimaatuitgaven dat de Rijksoverheid verschillende (fiscale) regelingen kent die mogelijk haaks staan op het bereiken van de klimaatdoelstellingen.

⁴⁴ De Europese taxonomie is een classificatiemethodologie van de Europese Commissie die criteria voor economische activiteiten definieert die in lijn liggen met klimaatdoelstellingen en prioriteiten onder de Europese Green Deal.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld de macro-economische ramingen van de Europese Centrale Bank van het Eurogebied waar begrotingsrelevante maatregelen, zowel aan de uitgaven- als de inkomstenkant door de ECB worden geclassificeerd als «groen» of «bruin». Zie: ECB (2023). Economic Bulletin, Issue 1, of de twee lijsten van de Europese Commissie van begrotingsposten van de netto milieu-impact in grote lijnen kan worden beschouwd als «groen» of «bruin». Deze lijsten zijn bedoeld als indicatief en niet alomvattend, maar geven een voorbeeld van hoe een dergelijke classificeringspraktijk binnen een nationaal raamwerk geïncorporeerd kan worden. Zie: Eurostat data «Environmental Goods and Services Sector» en «National Tax Lists».

⁴⁶ Mededeling van de Europese Commissie betreffende technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel «geen ernstig afbreuk doen aan» in het kader van de verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht. PbEU 2021. C. 58, p1.

en lasten die een directe relatie hebben tot klimaatdoelstellingen.⁴⁷ De Wereldbank heeft er echter op gewezen dat het belangrijk is om een geschikte methode voor het definiëren en classificeren van klimaatbeleid te ontwikkelen op basis van het doel en de potentiële gebruikers.⁴⁸

Een voorbeeld van een dergelijke methode is de Europese taxonomie. De taxonomie kent een (grofmazige) categorisering van duurzame activiteiten en gebruikt drie categorieën om activiteiten te classificeren: een activiteit draagt hoofdzakelijk bij aan (100%), draagt gemiddeld bij aan (40%) of heeft geen impact op (0%) geïdentificeerde klimaatdoelen. De drie categorieën worden gebruikt om investeringen en uitgaven voor zes geïdentificeerde klimaatdoelen te beoordelen: klimaatmitigatie, klimaatadaptatie, het duurzaam gebruik en bescherming van water, de transitie naar een circulaire economie, preventie en bestrijding van vervuiling en de bescherming en herstel van biodiversiteit en ecosystemen. Op Europees niveau wordt de taxonomie sinds 2020 gebruikt om investeringen en duurzame activiteiten te volgen en te stimuleren.⁴⁹ De taxonomie is zowel van toepassing op private sectoren als op de besteding van eigen middelen van de Europese Unie vanuit de Recovery and Resilience Facility (RRF) en de structuurfondsen. In Nederland gebruikt het Agentschap van de Generale Thesaurie, dat onder meer de Nederlandse staatsschuld beheert, de Europese taxonomie in zijn *green bonds framework*.⁵⁰

Ook de Europese taxonomie is niet onfeilbaar. De taxonomie is nog grofmazig, terwijl idealiter de (begrotings)informatie zo verfijnd mogelijk is.⁵¹ Toch acht de Afdeling het van belang stappen te maken in het verder ontwikkelen van (een zo verfijnd mogelijke) definitie en classificatiemethodologie voor klimaatbeleid. De Afdeling adviseert het kabinet daarom een methodiek te ontwikkelen voor het definiëren en classificeren van klimaatuitgaven en -lasten. De lessen uit de Europese taxonomie bieden hier handvatten voor. Het einddoel, waar in stappen naartoe kan worden gewerkt, is het creëren van een omvattend kader van klimaatuitgaven- en lasten, zowel groen als bruin, zodat de uitkomsten kunnen leiden tot meer transparantie, doelmatiger en doeltreffender beleid, betere schattingen en ramingen van klimaatschade, -mitigatie en adaptatie en daardoor het versterken van de integrale afwegingen.

Vergroenen van begrotingsmethoden

Onafhankelijke macro-economische ramingen en ramingen voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën spelen een belangrijke rol in het Nederlandse begrotingsbeleid en het begrotingsproces. Deze prognoses vormen idealiter de basis voor de politieke besluitvorming aan de start van een regeerperiode en tijdens budgettaire (hoofd)besluitvormingsmomenten.

Het vermogen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van klimaatgerelateerde uitgaven en inkomsten op de middellange termijn te ramen is een belangrijk onderdeel in de ontwikkeling van een klimaatinclusief

⁴⁷ United Nations Development Programme (2022). Global Climate Public Finance Review. September 2022.

⁴⁸ Wereldbank (2021). Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience. Februari 2021.

⁴⁹ Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen, PbEU 2020, L 198, p. 13.

⁵⁰ Dutch State Treasury Agency (2022) State of the Netherlands. Green Bond Report. May 2022.

⁵¹ Zie voor kritiek op de Europese taxonomie en de zgn. Rio Markers het rapport van de Europese Rekenkamer (2020). Tracking climate spending in the EU budget. Review 1/2020.

begrotingsraamwerk. Ook inzicht in de toekomstige maatschappelijke kosten voor klimaatschade, -mitigatie en -adaptatie is van belang. De gevolgen van klimaatverandering zijn tot op heden niet of nauwelijks onderdeel van macro-economische en budgettaire ramingen, omdat deze slechts beperkt gekwantificeerd zijn. Volgens de OESO, Europese Commissie en het IMF kan het vermogen om rekening te houden met de gevolgen van klimaatverandering in macro-economische en budgettaire modellen zorgen voor een verbetering van de prognoses.⁵²

Analyses over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën speelt een belangrijke rol in de budgettaire besluitvorming (zie ook paragraaf E.1.). Klimaat heeft, in tegenstelling tot de gevolgen van de vergrijzing – mede vanwege beperkingen in de beschikbare data en methoden – op dit moment nog geen of onvoldoende plek in huidige houdbaarheidsanalyses.

Klimaat kent echter ook intergenerationele aspecten. In een recente studie over klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten laat het CPB op basis van schattingen en huidige inzichten zien dat toekomstige generaties naar alle waarschijnlijkheid een groter deel van de extra kosten van klimaatverandering- en beleid betalen dan huidige generaties. Dit komt omdat de negatieve impact van klimaatverandering in Nederland in de toekomst naar verwachting verder toeneemt en het moeilijkste deel van de klimaattransitie nog moet plaatsvinden. Dit betekent dat er extra adaptatiemaatregelen genomen moeten worden, die bovenop de huidige maatregelen komen.

De recente studie van het CPB is een eerste verkenning naar de intergenerationele verdeling van de kosten van klimaatverandering en -beleid. Een accurate inschatting van de kosten blijkt tot op heden ingewikkeld en de inschattingen zijn met grote onzekerheden omgeven. Deze studie toont echter wel dat klimaatoverwegingen substantiële intergenerationele effecten kunnen hebben. Dit toont het belang van het meenemen van klimaateffecten in de bestaande houdbaarheidsanalyses van de overheidsfinanciën.

Basispad

In beleidsafwegingen horen niet alleen de gevolgen van nieuw beleid op de overheidsfinanciën en de gevolgen voor de lasten van burgers en bedrijven meegenomen te worden, maar ook het zogenoemde basispad: hoe ontwikkelen de overheidsfinanciën zich bij ongewijzigd beleid?

Indien de gevolgen van klimaatverandering op de overheidsfinanciën bij ongewijzigd beleid onderdeel zijn van het basispad, kunnen de gevolgen voor de overheidsfinanciën van eventuele nieuwe beleidsbeslissingen op het terrein van klimaat worden afgewogen tegen de gevolgen van het niet doorvoeren van aanvullend beleid voor de overheidsfinanciën.

Houdbaarheidsanalyses die – naast vergrijzingseffecten – ook rekening houden met de effecten van klimaatverandering, zouden er toe kunnen leiden dat het beter is bepaald klimaatbeleid, namelijk investeringen, normering en beprijzing, voor klimaatmitigatie en -adaptatie op kortere termijn wel te realiseren ten laste van de staatsschuld om hogere kosten, en reële schade, in de toekomst te verminderen. Door het verkrijgen van inzicht in de intergenerationele aspecten van klimaatbeleid en door deze

⁵² OESO, Europese Commissie en IMF (2021). Green Budgeting: Towards Common Principles. November 2021.

te incorporeren in de analyses voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, worden de mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen voor de allocatie van middelen binnen het begrotingsbeleid versterkt.

Scenario's en indicatoren op de lange termijn

De Europese en nationale klimaatdoelstellingen zijn gericht op de jaren 2030 en 2050. Deze doelstellingen zijn bedoeld om de stijging van de gemiddelde wereldtemperatuur te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius, en zo mogelijk 1,5 graden Celsius. In klimaatstudies is het gebruikelijk om verder te kijken dan deze jaartallen en te concentreren op het jaar 2100 voor de modellering en projecties van de effecten van klimaatverandering. Door 2100 als eindpunt te gebruiken kunnen trends over een lange periode gemodelleerd worden om significante veranderingen in klimaatpatronen, zeeniveaus en andere variabelen vast te leggen, en hiermee beleid beter te onderbouwen.⁵³

Macro-economische en budgettaire ramingen kijken vaak op de korte termijn of de middellange termijn. Analyses over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën kijken vaak verder vooruit. Het in kaart brengen van de effecten van klimaatverandering vraagt ook een benadering voor de lange termijn, omdat het verloop van de effecten van klimaatverandering een langere horizon kennen. Bovendien zijn deze effecten niet altijd lineair en kunnen deze ook schoksgewijs verlopen.

Om inzicht in de lange termijn te verkrijgen, wordt doorgaans gewerkt met scenario's. Het verloop van klimaatverandering is namelijk onzeker. Scenariostudies helpen bij het bieden van een samenhangend beeld van mogelijke klimaateffecten, de onzekerheden daarin, en de mogelijke implicaties daarvan voor klimaatbeleid.⁵⁴ Technisch is het maken van dergelijke klimaatscenario's nog ingewikkeld, mede door beperkingen in de beschikbare data. Het is echter van belang hier stapsgewijs naartoe te werken.

Europees begrotingsraamwerk

De Europese Commissie benadrukt het belang van inzicht in begrotingsrisico's naar aanleiding van klimaatverandering. In de wetgevingsvoorstellen voor het toekomstige Europese begrotingsraamwerk stelt de Europese Commissie voor dat lidstaten de risico's van klimaatverandering en de implicaties van mitigatie- en adaptatiebeleid op de overheidsfinanciën voor de middellange en lange termijn in kaart brengen.

Ook is de Europese Commissie van mening dat aandacht moet worden besteed aan verdelingseffecten en dat onderscheid moet worden gemaakt tussen inkomsten en uitgaven. Tevens wil de Commissie dat lidstaten de verschillende wijzen waarop klimaatschokken en natuurrampen de economie, overheidsfinanciën en mogelijke garanties beïnvloeden in kaart brengen, evenals de wijze waarop overheden de begrotingsrisico's kunnen dragen of mitigeren. Betrouwbare en frequente rapportages met omvangrijke, bruikbare en toegankelijke informatie verbeteren volgens de Commissie de budgettaire beslissingen. Daarbij acht de Commissie het van belang dat lidstaten onderbouwen hoe de begroting bijdraagt aan de

⁵³ Lyon, C., Saupe, E. (2021). Climate Change Research and Action must look beyond 2100. *Global Change Biology*, Volume 28 (2): p. 349–361.

⁵⁴ Het werken met een bandbreedte voor klimaatverandering past bij de inzichten van de IPCC omdat zij werken met emissie scenario rapporten. In Nederland is bij het nationaal Deltaprogramma gebruik gemaakt van Deltascenario's met zichttermijnen van 2050 en 2100.

nationale en internationale klimaatdoelen en dat zij transparant rapporteren over de gebruikte methodologieën.⁵⁵

Het is nog niet bekend hoe het uiteindelijke begrotingsraamwerk en -proces eruit zal zien, omdat de onderhandelingen tussen lidstaten en de Commissie nog lopen en het debat met en in het Europees Parlement nog moet plaatsvinden. Pas als er duidelijkheid is, kunnen de gevolgen worden bepaald voor het Nederlandse begrotingsproces, de samenhang met de nationale begrotingsregels en de verplichtingen ten aanzien van het in kaart brengen van de effecten van klimaatverandering. De gepubliceerde wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie onderschrijven echter het belang van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk.

Begrotingssystematiek in het licht van klimaatverandering

Nederland voert sinds 1994 trendmatig begrotingsbeleid (zie ook hoofdstuk E). Bij de start van een nieuw kabinet wordt een reëel (jaarlijks geïndexeerd) plafond voor overheidsuitgaven vastgesteld, dat cumulatief niet overschreden mag worden. Op dit moment bestaan er vier uitgavenkaders: Rijksuitgaven, Sociale Zekerheid, Zorg en Investerings. Een vast uitgavenkader zorgt ervoor dat er een hoge mate van zekerheid is over het niveau van de uitgaven. Hierdoor wordt het mogelijk om automatische stabilisatie via de inkomstenkant na te streven.

Het inkomstenkader legt de cumulatieve lastenontwikkeling vast voor burgers en bedrijven als gevolg van de maatregelen uit een regeerakkoord.⁵⁶ Hiervoor geldt het principe van automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo. In beginsel worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast.

Het begrotingsbeleid en de bijbehorende begrotingssystematiek zal de komende decennia rekening moeten houden met de invloed van klimaatverandering op de overheidsfinanciën. Begrotingsbeleid en -systematiek moet onderscheiden worden van de begrotingsnormen: deze worden politiek vastgelegd, deels in de Europese begrotingsafspraken en deels in het regeerakkoord. De Afdeling gaat hier in op de vraag hoe de begrotingssystematiek structureel kan worden verbeterd gegeven de noodzakelijke klimaatinclusiviteit; het laat de (Europese en nationale) vaststelling van normen onverlet.

Aan de uitgavenkant van de begroting is klimaat inmiddels een significante post, die ook andere onderdelen van de rijksuitgaven beïnvloedt en verder zal beïnvloeden (zie paragraaf D1). Het Klimaatfonds, waaruit subsidie beschikbaar is voor reductie van broeikasgassen, is momenteel onderdeel van het uitgavenkader Investerings.⁵⁷ Ook buiten het Klimaatfonds is sprake van uitgaven aan klimaat, waarvan niet alles reeds in beeld is. Omdat (omgang met) klimaatverandering een structurele opgave is, is een structurele inbedding van klimaat aan de uitgavenkant benodigd. Het is van belang te onderzoeken of de methodiek van een fonds de meest geschikte vorm voor de structurele inbedding van klimaat

⁵⁵ Europese Commissie (2023), Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten. COM(2023) 242 final.

⁵⁶ Belastinguitgaven zoals derving of uitstel van belastingontvangsten zijn onderdeel van het inkomstenkader van de begroting.

⁵⁷ In het Klimaatfonds, ingesteld door het kabinet Rutte IV, zit € 35 miljard ten behoeve van de reductie van broeikasgas. Op 6 juli 2023 is de Tijdelijke Wet Klimaatfonds aangenomen in de Tweede Kamer. Stemming in de Eerste Kamer moet nog plaatsvinden.

in de begrotingssystematiek is. Een alternatief zou een apart uitgavenkader Klimaat kunnen zijn, zodat structureel inzicht geboden wordt in klimaatgerelateerde uitgaven binnen de begroting. Relevante onderdelen van het huidige uitgavenkader Investerings zouden in het uitgavenkader Klimaat kunnen worden opgenomen, hetgeen ook de eenvoud en transparantie bevordert.

Ook de samenstelling van de lastenkant van de rijksbegroting verandert. Zo zorgt de vergroening van het belastingstelsel voor een financiële opgave door fiscale grondslagerosie. Dit komt omdat beprijzing erop gericht is om gedrag aan te passen, waardoor, als het gedrag volgens die bedoeling wordt aangepast, er minder opbrengsten uit bestaande belastingen zijn. Hierdoor ontstaat een spanning tussen het terugbrengen van broeikasgasemissies en het stabiliseren van belastinginkomsten.⁵⁸ In de toekomst zal de samenstelling van de overheidsinkomsten structureel veranderen, mede omdat de belastinginkomsten uit fossiele energie zullen verdwijnen. Daarom is het van belang te kijken naar een duurzame inrichting van de inkomstenkant van de begroting en de begrotingsregels hieromtrent.

Als de begrotingssystematiek mede vanuit klimaatverandering wordt gezien, wordt rekening gehouden met het potentieel structureel veranderend karakter van de collectieve uitgaven en inkomsten. Ervaring uit het verleden leert dat wanneer schokken te groot en abrupt zijn om via automatische stabilisatie op te vangen, er gekozen wordt voor ad-hoc bezuinigingsmaatregelen of discretionair begrotingsbeleid.⁵⁹ Toekomstbestendige begrotingssystematiek moet zo worden ingericht dat het ook in de toekomst in staat is om schokken te absorberen om automatische stabilisatie te laten werken.

Begrotingsproces in het licht van klimaatverandering

Het nationale begrotingsproces, met één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over de hoofdlijnen van zowel de uitgaven- als lastenkant van de begroting, zorgt voor bestuurlijke rust en stabiliteit in de budgettaire besluitvorming. Op dat moment kunnen de verschillende politieke wensen, problemen en mee- en tegenvallers aan de uitgaven- en inkomstenkant integraal worden afgewogen. Dit is onder meer van belang bij thema's die raken aan klimaatverandering, aangezien de kosten en baten van klimaatverandering vaak op de terreinen van de verschillende departementen neerslaan (zie ook hoofdstuk E).

Om klimaat voldoende onderdeel te laten zijn van de integrale besluitvorming, is het belangrijk dat het begrotingsproces dit bevordert en dat de juiste begrotingsinformatie tijdens de besluitvormingsmomenten voorhanden is. Dit bevordert tevens een integrale weging tussen de verschillende beleidsinstrumenten voor klimaat, namelijk subsidiëring, normering en beprijzing. Op dit moment wordt er door de Minister van Klimaat en Energie gezocht naar mogelijkheden om de cyclus van de

⁵⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat (2023). Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050.

⁵⁹ Tijdens de coronacrisis heeft het kabinet tijdelijk discretionaire noodmaatregelen genomen, zoals de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud (NOW) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO). Tijdens de financiële- en Eurocrisis heeft de overheid in 2009 en 2010 actief ruim begrotingsbeleid gevoerd, maar in de jaren daarna de verzuiming heeft teruggedraaid met begrotingstekortreducerende maatregelen die een negatieve invloed hebben gehad op de efficiëntie van de allocatie. Zie ook: 14^e, 15^e en 16^e Studiegroep Begrotingsruimte. En zie: Van Es, F. I. van Tilburg en J. Lukkezen (2016), De impact van de overheid op de economie tijdens de grote recessie, CPB Achtergronddocument.

klimaatwet beter aan te laten sluiten op de begrotingscyclus.⁶⁰ De Afdeling onderstreept het belang van samenhang in de begrotingscyclus en de cyclus van de klimaatwet.⁶¹ Niet alleen wordt op die manier een ordentelijk begrotingsproces bespoedigd, maar is er ook sprake van één moment voor integrale weging van alle kosten en baten en mogelijke instrumenten om (klimaat)doelstellingen te halen.

iii. Governance

De OESO, de Europese Commissie en het IMF benadrukken dat een klimaatinclusief begrotingsraamwerk een institutionele context vereist waarin rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn gedefinieerd, samen met een tijdhorizon voor de klimaatdoelstellingen, en zijn ingebed in een klimaatverantwoordelijk wetgevingskader.⁶² De Ministeries van Financiën vervullen van oudsher een centrale rol in het beleidsproces vanwege de vertaling van algemeen regeringsbeleid in financieel- en begrotingsbeleid. Daarnaast coördineren zij de openbare uitgaven en zijn zij verantwoordelijk voor de belastingwetgeving.

De Ministeries van Financiën hebben daarmee een belangrijke positie om het bereiken van de klimaatdoelen en de transitie naar een klimaatbestendige economie te helpen verwezenlijken door middel van begrotingsbeleid, overheidsfinanciën en belastingwetgeving. Nauwe samenwerking met het beleidsverantwoordelijke Ministerie voor klimaat – in Nederland het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat – en andere betrokken ministeries en institutioneel betrokken stakeholders, zoals planbureaus, is daarbij vanzelfsprekend; van belang is vooral dat de klimaatinclusiviteit van de overheidsfinanciën als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid wordt gezien.

Dit onderschrijft ook de Coalition of Finance Ministers for Climate Action, waarvan Nederland sinds 2019 lid is en vanaf 2023 co-voorzitter. De coalitie is een internationaal samenwerkingsverband van tachtig landen, bedoeld om nationale klimaatdoelstellingen te bevorderen via het begrotingsbeleid en de overheidsfinanciën. De coalitie heeft zes principes geformuleerd (*«Helsinki Principles»*) waarmee de Ministeries van Financiën hun beleid en positie in lijn kunnen brengen met de geformuleerde klimaatdoelen.⁶³

In het meest recente rapport van de coalitie wordt uiteengezet hoe effectief klimaatbeleid kan helpen om de kernprioriteiten van de Ministeries van Financiën te realiseren. Om de doeltreffendheid van het klimaatbeleid te vergroten door middel van begrotingsbeleid en inzet van de overheidsfinanciën pleit de coalitie ervoor dat de Ministeries van Financiën moeten zoeken naar mogelijkheden om klimaatbeleid in hun kernfuncties te incorporeren om zo hun handelingsvermogen te

⁶⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 169, nr. 6.

⁶¹ Advies van 30 september 2021 over de concept-Klimaatnota 2021, (W18.21.0275/IV), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 901.

⁶² OESO, Europese Commissie en IMF (2021). Green Budgeting: Towards Common Principles. November 2021.

⁶³ De zes principes zijn: i) het afstemmen van begrotingsbeleid op de uitgangspunten van het klimaatakkoord van Parijs, ii) het delen van ervaringen en expertise om klimaatactie te bevorderen, iii) toewerken naar maatregelen die bijdragen aan effectieve beprijzing van CO₂-uitstoot, iv) het incorporeren van klimaateffecten in macro-economisch- en begrotingsbeleid, beheer van overheidsinvesteringen en inkoopbeleid, v) het mobiliseren van private investeringen ter bekostiging van klimaatmaatregelen en de ontwikkeling van een financiële sector die klimaatmitigatie- en adaptatie ondersteunt en vi) actief bijdragen aan de voorbereiding en uitvoering van nationale klimaatdoelstellingen. De principes zijn geformuleerd als ambities en dienen de internationale gemeenschappelijkheid van de klimaatopgave, en de rol van de Ministers van Financiën hierin, te onderstrepen.

vergroten. Op deze manier kunnen ze bewerkstelligen dat klimaatbeleid onderdeel wordt van gezond en prudent economisch- en begrotingsbeleid.⁶⁴

Een coördinerende rol voor de Nederlandse Minister van Financiën in het inbedden van het thema klimaat in de begrotingssystematiek ligt dan ook voor de hand: het Ministerie van Financiën heeft de kennis, vaardigheden en het institutioneel draagvlak voor het ontwikkelen, implementeren en coördineren van begrotingsstandaarden.⁶⁵ Deze coördinerende rol met betrekking tot de begrotingssystematiek zal vervolgens in samenwerking met de verantwoordelijk Minister voor Klimaat en Energie moeten worden ingevuld.

Een klimaatinclusief begrotingsraamwerk vergt daarnaast kennis en samenwerking met andere institutioneel betrokkenen bij klimaatbeleid. De ontwikkeling van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk zal daarom het werk van meerdere bestuurslagen, departementen en kennisinstellingen beïnvloeden. Ook betrokkenheid van onafhankelijke instituties zoals het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving, het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Algemene Rekenkamer is van belang. Deze instituties vervullen een belangrijke rol in onder meer de analyses, ramingen, methoden, doorrekeningen en evaluaties.

Het kan daarom behulpzaam zijn om de verschillende rollen en verantwoordelijkheden, inclusief de verschillende methoden, instrumenten, regels en systematiek die benodigd zijn (zie ook paragraaf D.2.ii) te verduidelijken. Om sturing op klimaatdoelen mogelijk te maken, is het van belang dat voldoende informatie voorhanden is om afwegingen te kunnen maken (zie ook onderdeel D.2.ii) en dat de verschillende analyses van uiteenlopende instituties tijdig beschikbaar zijn. Ook kan het helpen om mandaten te expliciteren voor bepaalde institutionele betrokkenen, of waar nodig, te bezien of bestaande mandaten moeten worden herzien.⁶⁶ Waar een duidelijk mandaat is, is er bevoegdheid om op te treden. De mandaten helpen daarnaast om ervoor te zorgen dat er middelen en expertise voorhanden zijn.

De mandaten kunnen ook wettelijk worden verankerd. In de Nederlandse context kennen het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek een wettelijke grondslag in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF). Internationale afspraken op het gebied van klimaat hebben in Nederland een wettelijke grondslag in de Klimaatwet, waar het kabinet geformuleerde doelstellingen op het gebied van klimaat heeft vastgelegd.

Internationale ervaring laat zien dat een belangrijke randvoorwaarde voor het implementeren van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk een goed ontworpen wettelijk kader is, dat integratie van klimaatdoelstellingen in budgettaire processen ondersteunt.⁶⁷ Wettelijke verankering van klimaatbeleid in het begrotingsraamwerk kan verschillende vormen hebben, afhankelijk van de landspecifieke context. Dit kan bijvoorbeeld in

⁶⁴ The Coalition of Finance Ministers for Climate Action (2023). Strengthening the Role of Ministries of Finance in Driving Climate Action. A Framework and Guide for Ministers and Ministries of Finance. Final Report June 2023.

⁶⁵ OESO, Europese Commissie en IMF (2021). Green Budgeting: Towards Common Principles. November 2021.

⁶⁶ The Coalition of Finance Ministers for Climate Action (2023). Strengthening the Role of Ministries of Finance in Driving Climate Action. A Framework and Guide for Ministers and Ministries of Finance. Final Report June 2023.

⁶⁷ United Nations Development Programme (2022). Global Climate Public Finance Review. September 2022.

kwantitatieve⁶⁸ of kwalitatieve termen⁶⁹. Dit kan een stimulerende factor zijn voor het geleidelijk invoeren van hervormingen gericht op het vergroenen van het begrotingsraamwerk. Om de inhoudelijke samenhang tussen het begrotingsbeleid en beleid ten aanzien van klimaatadaptatie en -mitigatie te versterken en versnippering van regelgeving te voorkomen kan worden bezien of en hoe klimaatdoelstellingen in relatie tot het begrotingsbeleid en de begrotingsystematiek wettelijk vastgelegd kunnen worden in de Wet HOF.

Medeoverheden en staatsdeelnemingen zijn ook verantwoordelijk voor een deel van het klimaatbeleid en/of hebben met hun activiteiten impact op het klimaat. De OESO, Europese Commissie en IMF wijzen erop dat het van belang is ook hen te betrekken bij het klimaatbeleid en ze onderdeel te maken van de budgettaire systematiek.⁷⁰ In de Nederlandse context is de betrokkenheid van medeoverheden bij de uitvoering van klimaatbeleid groot en belangrijk. Denk bijvoorbeeld aan de taken van medeoverheden op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur en wonen, en op wie een belangrijk deel van de uitvoering en ook vormgeving van klimaatbeleid rust en die de meest directe relatie met burgers heeft.

Tegelijkertijd zijn er ook grenzen aan de beleids- en uitvoeringscapaciteiten van de medeoverheden. Een klimaatresponsief begrotingsraamwerk moet daarom ook worden doordacht vanuit de (nationale) interbestuurlijke verhoudingen. De klimaatopgave vergt regie en samenhang en stuwt daarmee op tot een nationaal geleide aanpak, met veranderende interbestuurlijke verhoudingen.

iv. Verantwoording en verslaggeving

Transparantie en verantwoording zijn cruciale waarden bij het beheer van publieke middelen. Betrouwbare en regelmatige rapportages met consistente, uitgebreide, integrale, bruikbare en toegankelijke informatie over de voortgang van de klimaatdoelstellingen kan door parlement, burgers en media gebruikt worden voor de meningsvorming over (budgettaire) besluitvorming. In het creëren van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk moet naar manieren worden gezocht waarop bestaande verantwoording- en verslaggevingsstelsels aangepast kunnen worden, zodat klimaatoverwegingen transparant en coherent worden verantwoord en gecommuniceerd.

Klimaat als onderdeel van het verslaggevingsstelsel

Het verslaggevingsstelsel is het geheel aan regels en principes dat betrekking heeft op de wijze van administreren van financiële transacties ten behoeve van de financiële verslaggeving. Het is daarmee een hulpmiddel bij de sturing op overheidsdoelstellingen zoals de beheersing van de Rijksbegroting en de doelmatige besteding van middelen. Het parlement en de samenleving gebruiken de informatie om hun controlerende en wetgevende taak uit te kunnen oefenen.⁷¹

⁶⁸ Zuid-Korea heeft bijvoorbeeld wettelijk bepaald dat de impact van klimaatadaptatie- en mitigatie op nationale begrotingen jaarlijks moet worden weergegeven in de begroting.

⁶⁹ In de Filipijnen is wettelijk vastgelegd dat de begroting en beheer van publieke middelen moet zorgen voor de juiste prioritering en allocatie van middelen voor programma's ter ondersteuning van klimaatmitigatie- en adaptatie.

⁷⁰ OESO, Europese Commissie en IMF (2021). Green Budgeting: Towards Common Principles. November 2021.

⁷¹ 16^e Studiegroep Begrotingsruimte (2020). Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte.

Sinds 2023 is de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) voor bedrijven van kracht.⁷² Deze Europese richtlijn bevat rapportageverplichtingen ten aanzien van sociale- en duurzaamheidsinformatie in hun jaarverslagen. De verplichtingen dienen ervoor te zorgen dat investeerders en andere belanghebbenden toegang hebben tot de informatie over de impact van bedrijven op mens en milieu en om financiële risico's en kansen als gevolg van klimaatverandering te beoordelen. Onder de CSRD worden de eerste bedrijven vanaf 2024 verplicht te rapporteren over klimaatontwikkelingen die leiden tot mogelijke financiële risico's voor het bedrijf, maar ook over de ecologische en sociale impact van de bedrijfsactiviteiten zelf op mens en milieu. Dit wordt het dubbele materialiteitsprincipe genoemd. De Europese taxonomie is een belangrijk onderdeel van de rapportageverplichtingen onder de CSRD.⁷³

Omdat bedrijven (duurzame en schadelijke) activiteiten en mogelijke risico's voor de bedrijfsvoering inzichtelijk dienen te maken, wordt de private sector gestimuleerd meer duurzame activiteiten te ondernemen. De CSRD biedt daarmee voor (een deel van de) private sector een klimaatinclusieve verslaggevingsverplichting. Dergelijke klimaatinclusieve rapportageverplichtingen gelden niet voor (Europese en nationale) publieke organisaties, maar wel voor staatsdeelnemingen.

Vanwege de heterogeniteit van verslaggevingsstelsels is er in de internationale literatuur over een klimaatinclusief begrotingsraamwerk niet één systematiek geïdentificeerd die leidt tot optimale verslaggeving en verantwoording. Als onderdeel van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk zou onderzocht kunnen worden welke voor- en nadelen de verslaggevingspraktijk van de CSRD kunnen hebben voor nationale (mede)overheden. Het dubbele materialiteitsprincipe kan hierin worden meegenomen, bestaande uit zowel de begrotingsrisico's door klimaatverandering als de impact van de overheid en het overheidsbeleid op klimaat, namelijk de eigen CO₂-emissies, de indirecte emissies en de emissies in de waardenketen.

De Afdeling heeft eerder geadviseerd om de financiële infrastructuur van de Rijksoverheid toekomstbestendig te maken.⁷⁴ Dit tegen de achtergrond van het toenemende maatschappelijke en internationale besef dat publieke waarden van organisaties niet louter af te meten zijn aan financiële informatie. Van organisaties kan worden gevraagd om te verantwoorden hoe zij bijdragen aan duurzaamheid, sociale inclusie en integere bedrijfsvoering. Een klimaatinclusief begrotingsraamwerk, onderstreept het belang om het financiële verantwoordingsstelsel van de Rijksoverheid bij te tijd te brengen. Door klimaatrelevante informatie uit het verslaggevingsstelsel terug te laten vloeien in de budgettaire besluitvorming, als onderdeel van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk, wordt het ook mogelijk om de informatie ex-ante relevant te laten zijn, en niet alleen ex-post in de verantwoording.

⁷² De Corporate Sustainability Reporting Directive is van toepassing op alle grote beursgenoteerde bedrijven en alle bedrijven genoteerd op de gereuleerde markt. Beursgenoteerde micro-ondernemingen zijn uitgesloten. In Europa gaat het over bijna 50.000 bedrijven. Zie: Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen. PbEU 2022, L 322/15.

⁷³ Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen. PbEU 2022, L 322/15.

⁷⁴ Ontwerp-Miljoenennota-advies 2022, Kamerstukken II, 2021/22, 35 925, nr. 3.

Er zijn verschillende instrumenten om inzicht te verkrijgen in de werking, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Het rijksbrede evaluatiestelsel hanteert diverse instrumenten om beleid te evalueren vóór invoering (*ex-ante*), gedurende uitvoering (*ex-durante*) en na afloop van beleid (*ex-post*). Beleidsevaluaties en effectbeoordelingen dragen bij aan de kwaliteit van beleid doordat deze het mogelijk maken beter geïnformeerde keuzes te maken tijdens beleidsvorming. Inzicht in beleidseffecten is essentieel voor sturing op (klimaat)doelen.

De OESO wijst er op dat het meenemen van klimaateffecten in de verschillende fasen van beleidsvoorbereiding- en evaluatie overheden in staat stelt de klimaatimpact van beleidsvoorstellen mee te nemen, naast overwegingen van doeltreffendheid en doelmatigheid.⁷⁵ Waar relevant voor beleidsvoorstellen, kan worden onderzocht hoe klimaateffecten een expliciet onderdeel kunnen zijn van de beleidsvoorbereiding of beleidsevaluaties.

3. Adviezen voor een klimaatinclusief begrotingsraamwerk

De samenleving, natuur, gezondheid, economie en overheidsfinanciën zullen sterk worden bepaald door klimaatverandering. De samenstelling van de overheidsinkomsten en -uitgaven zal daarbij structureel veranderen. De gevolgen van klimaatverandering vragen daarom blijvende aandacht. Deze elementen zijn echter nog onvoldoende onderdeel van het huidige begrotingsraamwerk, zodat een integrale weging van beleid gerelateerd aan klimaatadaptatie of -mitigatie in relatie tot andere beleidsprioriteiten wordt bemoeilijkt.

Het risico van klimaatverandering voor de overheidsfinanciën wordt internationaal breed onderkend. In de internationale literatuur bestaat groeiende consensus dat klimaatinclusieve begrotingsraamwerken rekening moeten houden met de gehele begrotingscyclus en alle uitgaven en lasten van de publieke sector, inclusief die van medeoverheden en staatsdeelnemingen. Ook de gepubliceerde wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie voor aanpassing van het Europese begrotingsraamwerk onderschrijven het belang van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk. Tegelijkertijd bestaat er geen blauwdruk om begrotingsraamwerken klimaatinclusief te maken, maar zal landspecifiek moeten worden gezien wat past bij reeds bestaande begrotingsraamwerken en de institutionele context.

De ontwikkeling van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk vereist geen geheel nieuwe benadering, maar veronderstelt een aanpassing van bestaande processen, methoden en systematieken. De ontwikkeling van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk kan daarom het beste beschouwd worden als een groeimodel, dat stapsgewijs moet worden ontwikkeld. Niet alles kan en hoeft in één keer. Maar het is wel nodig nu te beginnen.

Deze ontwikkeling is niet zonder uitdagingen. Internationale ervaring leert dat een robuuste methodologie voor het kwantificeren van klimaateffecten een complexe exercitie is. Daarnaast is een gebrek aan politieke commitment en een gebrek aan mensen, middelen en kennis een belangrijke uitdaging bij het implementeren van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk, aldus de OESO, de Europese Commissie en het

⁷⁵ OECD (2022). Green Budgeting: A way forward. OECD Journal on Budgeting, volume 2022 Issue 2.

IMF.⁷⁶ Ook in de Nederlandse context zullen deze uitdagingen naar verwachting relevant zijn.

In de voorgaande paragraaf zijn vier basiselementen geïdentificeerd voor het vormgeven van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk, waarna deze zijn toegepast op het bestaande Nederlandse begrotingsraamwerk.⁷⁷ Een eerste stap is het ontwikkelen van een strategisch raamwerk door het koppelen van de beleidsprioriteiten en doelstellingen op het gebied van klimaat aan het doel en de basisprincipes van het begrotingsbeleid. Op deze manier kan worden geïdentificeerd hoe klimaatverandering het huidige begrotingsbeleid beïnvloedt en hoe klimaat beter onderdeel kan worden van het begrotingsbeleid.

Om het begrotingsbeleid klimaatinclusiever te kunnen maken, dient onafhankelijke, relevante en betrouwbare informatie tijdig voorhanden te zijn om integrale afwegingen binnen het begrotingsbeleid te kunnen maken. Een tweede stap is daarom het beter definiëren en classificeren van klimaatbeleid, het inzichtelijk maken van klimaatkosten voor klimaatmitigatie, -adaptatie en -schade, ook op de lange termijn en het incorporeren van klimaat(scenario's) in ramingen voor de macro-economie en overheidsfinanciën, waaronder in het houdbaarheidssaldo en het basispad. Voorts is het noodzakelijk het klimaat te integreren in de begrotingssystematiek (zowel aan de uitgaven- als aan de lastenkant van de begroting), namelijk in de begrotingsregels en in het begrotingsproces, zodat het maken van integrale, doelmatige en doeltreffende afwegingen door de politiek binnen het begrotingsbeleid worden gefaciliteerd.

Een derde stap is de inrichting van een institutionele context, waarin rollen en taken zijn gedefinieerd en waar nodig wettelijk verankerd. Een coördinerende rol voor de Minister van Financiën voor het inbedden van klimaat in de begrotingssystematiek ligt daarbij voor de hand, in samenwerking met de Minister voor Klimaat en Energie. Een vierde stap is klimaat voldoende onderdeel maken van het evaluatie- en verslaggevingsstelsel. Hierbij dient niet alleen oog te zijn voor individuele maatregelen, maar ook voor de samenhang van klimaat met andere beleidsvoorstellen.

Er bestaat onlosmakelijk samenhang tussen de elementen voor een klimaatinclusief begrotingsraamwerk. Het versterken van slechts enkele in plaats van alle elementen brengt het risico met zich dat er geen waarneembare of blijvende verbeteringen worden gedaan. Zo kan bijvoorbeeld geïnvesteerd worden in het ontwikkelen van een definitie- en classificatiemethodologie voor klimaatgerelateerde uitgaven en lasten, maar zonder een algemeen ontwikkeld strategisch raamwerk bestaat het risico dat de ontwikkelde methodologie niet voldoende aansluit op de behoefte om integrale afwegingen te bevorderen.

De Afdeling adviseert een stapsgewijze aanpak, door middel van een groeimodel, omdat niet alle stappen tegelijkertijd gezet kunnen worden. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid van de vier elementen adresseert het groeimodel op alle elementen aanpassingen, maar onderkent het dat niet alle aanpassingen aan de bestaande elementen tegelijkertijd gedaan kunnen worden, en dat niet alles tegelijkertijd hoeft. Sommige aanpas-

⁷⁶ OESO, Europese Commissie en IMF (2021). Green Budgeting: Towards Common Principles. November 2021.

⁷⁷ Het Nederlandse begrotingsraamwerk (begrotingssystematiek en -proces) is ook van toepassing op de Rijksuitgaven voor Caribisch Nederland. De uitgaven aan Koninkrijksrelaties en vanuit het BES-fonds worden jaarlijks als bijlage bij het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gepresenteerd.

singen aan het bestaande begrotingsraamwerk kunnen relatief snel worden doorgevoerd, andere vragen een zorgvuldiger voorbereiding, zijn technisch uitdagend of zijn relatief arbeidsintensief. Politieke commitment is echter in het hele aanpassingsproces van groot belang.

De verbetervoorstellen zullen naar verwachting een forse inspanning vragen, zeker ook nu ze bovenop reeds bestaande werkzaamheden en uitdagingen komen. De gefaseerde aanpak dient te borgen dat de verbeteringen uitvoerbaar zijn. Tevens stelt een gefaseerde aanpak in staat om gaandeweg te evalueren welke elementen werken en welke elementen niet.

Uiteindelijk is het ook van belang de maatschappelijke impact van het overheidsbeleid is op het klimaat te onderzoeken. Deze stap gaat verder dan de vormgeving van het begrotingsraamwerk. Het veronderstelt een wederkerige benadering; niet alleen de impact van klimaat op overheidsfinanciën en begrotingsbeleid is relevant, maar ook de impact van het overheidsbeleid op het klimaat is relevant.⁷⁸ Deze dimensie richt zich op de maatschappelijke impact van beleidskeuzes op het klimaat. De wederkerige benadering bevordert het kijken naar de samenhang tussen beleidskeuzes en de maatschappelijke uitkomsten, in termen van brede welvaart. Dit past bij de ontwikkeling om beleid meer vanuit een brede welvaartsperspectief te benaderen.

⁷⁸ Dit is vergelijkbaar met het zogenaamde dubbele materialiteitsprincipe van de Europese rapportageverplichtingen voor de private sector, de Corporate Sustainability Reporting Directive. Zie ook onderdeel iv. Verslaggeving en verantwoording van dit advies.

Tabel 5: Groeimodel voor een klimaatinclusief begrotingsraamwerk¹

Element	Basisvariant	Gevorderd	Geavanceerd
<i>Strategisch raamwerk</i>	Strategisch raamwerk vormgeven: relateren van klimaatdoelen aan doel en basisprincipes van het begrotingsbeleid.		
<i>Instrumenten, methoden, systematiek</i>	Definiëren en classificeren van mitigatie- en adaptatiemaatregelen (uitgaven en inkomsten). Integreren van (de eerste-orde effecten van) klimaat in de houdbaarheidsanalyses en het basispad. Klimaat onderdeel maken van de begrotingssystematiek.	Definitie en classificatiemethode uitbreiden naar maatregelen die haaks staan op klimaatdoelstellingen (bruine uitgaven en inkomsten) en naar medeoverheden. Eerste- en tweede-orde effecten van klimaatverandering meenemen in houdbaarheidsanalyses en het basispad.	Definitie en classificatiemethode uitbreiden naar staatsdeelname. Ex-ante en ex-post impact assessments van mitigatie- en adaptatiemaatregelen op overheidsfinanciën. Scenario's van de effecten van klimaatverandering en klimaatbeleid op de overheidsfinanciën met interactie-effecten.
<i>Governance</i>	Het beleggen van de coördinerende verantwoordelijkheid voor een klimaatinclusief begrotingsraamwerk bij het Ministerie van Financiën in samenwerking met de Minister voor Klimaat en Energie. Verankeren van het klimaatinclusief begrotingsraamwerk in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën.	Mandaten van institutioneel betrokkenen expliciteren en waar nodig herzien. Institutionele betrokkenheid van medeoverheden inrichten.	Institutionele betrokkenheid van alle relevante actoren.
<i>Verantwoording en verslaggeving</i>	Onderzoek welke lessen de Europese Corporate Sustainability Reporting Directive heeft voor het vergroenen van het verslaggevingsstelsel van de Rijksoverheid.	Implementatie van een klimaatinclusief verslaggevingsstelsel en evaluatiestelsel.	

¹ Dit model is geïnspireerd op een combinatie van het referentiemodel voor een klimaatinclusief begrotingsraamwerk gepubliceerd door de Europese Commissie, het IMF en de OESO. De elementen zoals gepresenteerd door deze organisaties zijn vertaald naar de Nederlandse nationale context en voorgesteld in een gefaseerde aanpak.

De Afdeling ziet de elementen benoemd in de basisvariant als eerste aanknopingspunten voor het creëren van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk. Dit leidt tot de volgende concrete adviezen voor de komende jaren:

I. Ontwikkel een strategisch raamwerk

Breng in kaart hoe de beleidsprioriteiten en doelstellingen op het gebied van klimaat relateren aan het doel en de basisprincipes van het begrotingsbeleid. Identificeer hierdoor op welke manieren klimaatverandering het huidige begrotingsbeleid beïnvloedt en waar klimaat beter onderdeel van het begrotingsbeleid kan worden gemaakt.

II. Werk toe naar een (omvangrijkere) definitie en classificatiemethodologie voor klimaatgerelateerde uitgaven en inkomsten

Om doelmatig en doeltreffend beleid te kunnen voeren is het noodzakelijk om klimaatbeleid te kwantificeren. Het kabinet heeft met het vaststellen van een definitie van klimaatuitgaven een goede eerste stap gezet. Vervolgstappen zijn echter nodig voor het definiëren en classificeren van klimaatgerelateerde uitgaven en inkomsten voor zowel het gevoerde mitigatie- als adaptatiebeleid. Daarbij kunnen ervaringen uit de Europese praktijk worden meegenomen.

III. Ontwikkel klimaatinclusieve macro-economische en budgettaire modellen en analyses

Om beter inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de economie en overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn, zijn onafhankelijke ramingen en scenario-analyses nodig van de gevolgen klimaatverandering en is inzicht benodigd in de (toekomstige) kosten voor klimaat-schade, -adaptatie en -mitigatie.

De Afdeling adviseert de effecten van klimaatverandering te integreren in de houdbaarheidsanalyses van de overheidsfinanciën en in het basispad. Op deze manier kan klimaat onderdeel uitmaken van de integrale afwegingen binnen de budgettaire besluitvorming.

IV. Maak de begrotingssystematiek klimaatinclusief

De Afdeling adviseert te onderzoeken of een uitgavenkader voor Klimaat structureel inzicht kan bieden in klimaat gerelateerde uitgaven op de begroting en de integrale afwegingen kan bevorderen.

Aan de lastenkant van de begroting adviseert de Afdeling te onderzoeken welke begrotingsregels aan de lastenkant behulpzaam kunnen zijn voor een duurzame inrichting van het belastingstelsel, zodat belastinginkomsten ook in de toekomst stabiel zijn. Zorg daarnaast voor een goede aansluiting van de cyclus van de Klimaatwet op de begrotingscyclus. Zie voor een verdere toelichting van bovenstaande punten paragraaf E.1.

V. Richt de institutionele context zodanig in dat een klimaatinclusief begrotingsraamwerk geborgd is

Het vastleggen van rollen en verantwoordelijkheden voor de afzonderlijke elementen van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk geeft een mandaat om op te treden. Om de institutionele context zodanig vorm te geven dat een klimaatinclusief begrotingsraamwerk geborgd is, adviseert de Afdeling om de verantwoordelijkheid voor een klimaatinclusief begrotingsraamwerk centraal te beleggen bij het Ministerie van Financiën, in samenwerking met de Minister voor Klimaat en Energie. Daarnaast adviseert de Afdeling om te bezien hoe het klimaatinclusief begrotingsraamwerk wettelijk verankerd kan worden in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën.

VI. Onderzoek hoe het verslaggevingsstelsel klimaatinclusief gemaakt kan worden

Als onderdeel van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk adviseert de Afdeling om te onderzoeken welke lessen de Europese Corporate Sustainability Reporting Directive – die geldt voor de private sector – biedt voor het vergroenen van het verslaggevingsstelsel van de Rijksoverheid.

E. SEPTEMBERRAPPORTAGE 2023

1. Adviezen voor het toekomstige begrotingsbeleid

Na de aankomende Tweede Kamerverkiezingen zal een nieuw kabinet in een regeerakkoord het te voeren begrotingsbeleid en de begrotingsregels voor deze aankomende kabinetsperiode formuleren. Daartoe zijn zowel de ontwikkelingen voor de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn als de financiële uitgangspositie relevant. De Afdeling heeft in eerdere adviezen over de Miljoenennota erop gewezen dat duidelijke

ankers voor begrotingsbeleid (ook) een democratisch belang dienen en het parlementair budgetrecht versterken.⁸⁰

De komende decennia zijn klimaatverandering en vergrijzing de belangrijkste ontwikkelingen die leiden tot structurele veranderingen in de samenleving en de economie. Deze ontwikkelingen zullen daarmee ook leiden tot structurele veranderingen in het overheidsbeleid en de overheidsfinanciën; vandaar het belang van een goede financiële, economische, sociale en ecologische structuuranalyse (zie ook hoofdstuk C).

In de komende kabinetsperiode is daarnaast van belang dat het begrotingsbeleid kan bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de daadwerkelijke realisatie van overheidsvoorzieningen en beleidsvoornemens. De huidige stand van de overheidsfinanciën en de vooruitzichten voor de komende jaren zijn daartoe relevant (zie ook paragraaf B2).

Gegeven de huidige uitgangssituatie van de overheidsfinanciën en de economische en budgettaire middellange termijnramingen is het noodzakelijk aankomende kabinetsperiode prudent begrotingsbeleid te voeren (zie hoofdstukken B en E). Met andere woorden, stel in een nieuw regeerakkoord het begrotingsbeleid voor de uitgaven- en lastenkant zodanig vast, dat bij onverhoopte budgettaire tegenvallers, of economische schokken of tegenwind niet direct hoeft te worden bezuinigd en te worden ingegrepen in de (uitvoering van) collectieve voorzieningen. Leef vervolgens de vastgestelde nationale en Europese afspraken na, zowel omtrent de begrotingsregels als het begrotingsproces.

Tegen deze achtergrond komt de Afdeling tot de volgende adviezen voor het toekomstige begrotingsbeleid:

I. Zorg bij de keuze voor een begrotingsanker voor ruim voldoende begrotingsruimte, zodat de automatische stabilisatiefunctie van de begroting zijn werk kan doen. Dit voorkomt tussentijdse bijstellingen, wat een democratisch en maatschappelijk belang dient: voorspelbaar beleid en stabiele uitvoering voor de middellange termijn.

Sinds 1994 is door opeenvolgende kabinetten gekozen voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid. Voor de uitgavenkant zijn uitgavenkaders voor de gehele kabinetsperiode vastgesteld met een jaarlijks uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden. Wel worden de afzonderlijke uitgavenkaders jaarlijks geïndexeerd met de loon- en prijsontwikkeling. Voor de inkomstenkant geldt een inkomstenkader met automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het overheidssaldo, inkomstentegenvallers belasten het overheidssaldo.

Daarmee leiden fluctuaties in de inkomsten als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen in beginsel niet tot een aanpassing van het beleid. Dit zorgt voor automatische stabilisatie in de begrotingssystematiek: de inkomstenkant van de begroting beweegt mee met de conjunctuur zodat de economische conjunctuurbeweging automatisch wordt gedempt. In principe worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, waarmee de kaders beleidsmatige bovengrenzen stellen aan de overheidsfinanciën. Indien noodzakelijk, zoals gebleken tijdens de coronacrisis, kan discretionair beleid worden gevoerd in aanvulling op de automatische stabilisatie.

⁸⁰ Zie onder meer het advies van de Afdeling bij de ontwerp-Miljoenennota 2022.

De verwachte overheidsuitgaven en -inkomsten op de korte, middellange en lange termijn die volgen uit het regeerakkoord en eerder overeengekomen beleidsbeslissingen worden uiteindelijk doorvertaald naar de verschillende begrotingsindicatoren, zoals het (structurele) EMU-saldo, de EMU-schuld, het houdbaarheidssaldo en de uitgavenregel. Het voeren van trendmatig begrotingsbeleid garandeert geen bepaalde uitkomst in de naleving van de Europese begrotingsnormen.

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, gegeven de Europese begrotingsafspraken. De keuze voor vaststelling van de hoogte van de begrotingskaders aan de uitgaven- en lastenkant en een kwantitatief begrotingsanker aan het begin van een kabinetsperiode is met andere woorden, een politieke keuze.

In de Voorjaarsrapportage 2023 constateerde de Afdeling dat het kabinet dicht langs de vangrail stuurt met een begrotingstekort rond de 3% bbp, de afgesproken grens voor het maximale begrotingstekort binnen de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact. Daarmee wordt te weinig begrotingsruimte geboden voor een volgende kabinetsperiode en ontbreken buffers voor het opvangen van economische tegenvallers.⁸¹

Indien het nieuwe kabinet met de vast te stellen begrotingskaders en daarmee het kwantitatieve begrotingsanker niet ruim voldoende onder de Europese grenzen blijft, is er geen ruimte voor werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting. Dat deze situatie niet ondenkbaar is blijkt uit de middellange termijnraming van het CPB voor de jaren 2025–2028: het EMU-tekort loopt bij ongewijzigd beleid op tot -3,9% bbp. Dit betekent dat buffers momenteel ontbreken voor het voeren van trendmatig begrotingsbeleid en dat daarom mogelijk ad-hoc bezuinigingen of lastenverzwaringen noodzakelijk zijn.

Het voeren van trendmatig begrotingsbeleid met een begrotingsanker dat hiertoe ruimte biedt dient nadrukkelijk een democratisch en maatschappelijk belang. Op het moment dat een uitgavenplafond en inkomstenkader voor de gehele kabinetsperiode kan worden vastgesteld bestaat inzicht in en zekerheid over de hoogte van de overheidsuitgaven en de lastendruk en kunnen tussentijdse bijstellingen door bezuinigingen of lastenverzwaringen worden voorkomen. Daarmee kan stabiel en voorspelbaar beleid en uitvoering worden bevorderd, zodat burgers en bedrijven, maar ook uitvoeringsorganisaties relatieve zekerheid op middellange termijn ervaren.

II. Maak klimaat onderdeel van de afwegingen binnen het begrotingsbeleid door klimaat te incorporeren in de analyses over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het is relevant in de afwegingen voor het begrotingsbeleid oog te hebben voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn. Houdbaarheid en daarmee een eerlijke verdeling van lusten en lasten tussen generaties spelen een rol in zowel het Nederlandse als in het Europese begrotingsbeleid.

Als binnen het begrotingsbeleid wordt gesproken over houdbare overheidsfinanciën wordt hiermee doorgaans bedoeld dat deze houdbaar is als het overheidsbeleid verschillende generaties gelijk behandelt, dat wil zeggen dat huidige en toekomstige generaties in dezelfde mate van

⁸¹ Voorjaarsrapportage 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 36 350, nr. B.

collectieve regelingen kunnen profiteren en met een even hoge effectieve belasting- en premiedruk worden geconfronteerd.

Om te kunnen beoordelen of de overheidsfinanciën houdbaar zijn, is de verwachte ontwikkeling van de overheidsschuld in de toekomst relevant. Daarin worden factoren als economische groei, demografische veranderingen en renteontwikkelingen meegewogen.⁸² Maatschappelijke transities hebben ook impact op volgende generaties (zie ook hoofdstuk D). Huidige houdbaarheidsstudies proberen rekening te houden met toekomstige vergrijzingskosten.

Zo kunnen huidige houdbaarheidsanalyses, waar vergrijzing reeds deels onderdeel van is, tot de conclusie leiden om de staatschuld op korte termijn lager te houden zodat de vergrijzingskosten op de langere termijn kunnen worden gedekt door de schuld dan op te laten lopen. De gevolgen van klimaatverandering en de effecten van klimaatbeleid zijn daarentegen nog geen of onvoldoende onderdeel van de analyses voor houdbaarheid. Klimaat kent echter ook intergenerationele aspecten. Houdbaarheidsanalyses die ook rekening houden met klimaat zouden er toe kunnen leiden dat het beter is bepaald klimaatbeleid, namelijk investeringen, normering en beprijzing, voor klimaatmitigatie en -adaptatie op kortere termijn wel te realiseren ten laste van de staatschuld om hogere kosten, en reële schade, in de toekomst te verminderen.

Dat klimaat onvoldoende onderdeel is van huidige houdbaarheidsanalyse wordt mede veroorzaakt door beperkingen in de beschikbare data en analyses over klimaatschade, -mitigatie en adaptatie.⁸³ Een andere oorzaak is, volgens het CPB, een smalle definitie van het begrip netto profijt van de overheid, waardoor overheidsinvesteringen in bijvoorbeeld onderwijs en klimaat met effect op productiviteit en inkomens niet worden meegewogen.⁸⁴

Door het verkrijgen van inzicht in de intergenerationele aspecten van klimaatbeleid en door deze te incorporeren in de analyses voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, worden de mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen voor de allocatie van middelen binnen het begrotingsbeleid versterkt. Dergelijke analyses zijn van belang maar niet eenvoudig.

III. Maak de begrotingssystematiek klimaatinclusief

Het voorkomen van en aanpassing aan klimaatverandering is een omvangrijke structurele opgave, met invloed op vrijwel alle beleidsterreinen van de overheid. De samenstelling en de hoogte van de inkomsten en uitgaven van de overheid zullen structureel en significant veranderen. Daarom is een structurele inbedding van klimaat in de begrotingssystematiek benodigd (zie ook Hoofdstuk D).

⁸² Het CPB kijkt regelmatig naar de verwachte ontwikkeling van de overheidsfinanciën op middellange termijn (T+8). Elke vier tot vijf jaar publiceert het CPB een studie die kijkt naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn (2060 en verder). De Europese Commissie brengt jaarlijks een houdbaarheidsmonitor uit. Daarbij meet de S2-indicator hoeveel budgettaire ruimte een lidstaat nodig heeft om de overheidsschuld op de lange termijn te stabiliseren.

⁸³ Centraal Planbureau (2023). Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten. CPB Publicatie, September 2023.

⁸⁴ Centraal Planbureau (2021). Hoe meten we of de overheidsfinanciën houdbaar zijn? CPB Achtergronddocument, december 2021.

Aan de uitgavenkant van de begroting is klimaat inmiddels een significante post. Het Klimaatfonds, waarin subsidies beschikbaar zijn voor reductie van broeikasgassen (klimaatmitigatie), is momenteel onderdeel van het uitgavenkader Investerings.⁸⁵ Ook buiten het Klimaatfonds is sprake van uitgaven voor klimaat, waarvan niet alles reeds in beeld is (zie ook het onderdeel over definiëren en classificeren van klimaatbeleid in hoofdstuk D). Door klimaat een expliciete plaats te geven aan de uitgavenkant van de begroting, worden de afwegingen voor de allocatie van middelen voor klimaat inzichtelijker, wat ten goede komt aan het parlementair budgetrecht. Dit komt ook ten goede aan de integrale afweging van de uitgaven en lasten voor klimaat bij de start van een nieuw kabinet maar ook tijdens het jaarlijkse hoofdbesluitvormingsmoment.

De Afdeling adviseert te onderzoeken of een uitgavenkader voor Klimaat structureel inzicht kan bieden in klimaat gerelateerde uitgaven op de begroting en de integrale afwegingen kan bevorderen, zoals dit reeds gebeurt voor de uitgaven binnen het kader Sociale Zekerheid en het kader Zorg. Relevante onderdelen van het uitgavenkader Investerings kunnen in het uitgavenkader Klimaat worden opgenomen (hetgeen ook de eenvoud en transparantie bevordert).

Ook de samenstelling van de lastenkant van de rijksbegroting verandert structureel, mede doordat de belastinginkomsten uit fossiele energie zullen verdwijnen. Onder de huidige begrotingsregels leidt de vergroening van het belastingstelsel tot een budgettaire opgave vanwege grondslagerosie (zie ook hoofdstuk D). Hierdoor ontstaat een spanning tussen het terugbrengen van broeikasgasemissies en het stabiliseren van de belastinginkomsten.⁸⁶ De Afdeling adviseert te onderzoeken welke begrotingsregels aan de lastenkant behulpzaam kunnen zijn voor een duurzame inrichting van het belastingstelsel, zodat belastinginkomsten ook in de toekomst stabiel zijn.

IV. Concretiseer politieke ambities en prioriteiten langs de dimensies van brede welvaart en benut daartoe de eerste Miljoenennota van het volgende kabinet voor een analytische verdieping van het regeerakkoord, om daarmee als het ware een «Startnota (in termen van) Brede Welvaart» te ontwikkelen.

De huidige maatschappelijke uitdagingen reiken verder dan afzonderlijke maatregelen en dienen in onderlinge samenhang te worden gezien. Het concretiseren van politieke ambities en prioriteiten langs de dimensies van brede welvaart richt de blik op de onderlinge samenhang en de lange termijn en stelt dat welvaart afhankelijk is van meer factoren dan alleen de conjuncturele ontwikkeling of de groei van het bbp. Het begrip brede welvaart krijgt bovendien steeds concreter vorm en inhoud, onder andere door indicatoren.⁸⁷ Een concretisering van brede welvaart kan de uitvoerbaarheid van beleid, voor burgers en voor uitvoeringsorganisaties, versterken en maakt monitoring van politiek gekozen prioriteiten mogelijk (zie ook hoofdstuk C).

⁸⁵ In het Klimaatfonds, ingesteld door het kabinet Rutte IV, zit € 35 miljard ten behoeve van de reductie van broeikasgas. Op 6 juli 2023 is de Tijdelijke Wet Klimaatfonds aangenomen in de Tweede Kamer. Stemming in de Eerste Kamer moet nog plaatsvinden.

⁸⁶ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat (2023). Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050.

⁸⁷ CPB, PBL en SCP (2022). Verankerings van brede welvaart in de begrotingssystematiek. Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus. 30 juni 2022.

De Afdeling adviseert de eerste Miljoenennota van het volgende kabinet te benutten voor een analytische verdieping van het aankomende regeerakkoord, om daarmee als het ware een «Startnota (in termen van) Brede Welvaart» te ontwikkelen. De daaropvolgende Miljoenennota's kunnen dan worden benut voor monitoring en eventuele bijsturing van de politiek gekozen prioriteiten, zonder de focus op de lange termijn te verliezen.

V. De kwaliteit van de overheidsfinanciën is belangrijk voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Houd bij de onderbouwing van beleidskeuzes en het invullen van dekkingsopgaven rekening met tweede- en derde-orde effecten en de gevolgen voor de uitvoering.

Een hoge kwaliteit van de overheidsfinanciën is essentieel voor de effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. Er bestaan verschillende instrumenten om beleid ex-ante, ex-durante en ex-post te evalueren. Zo vinden jaarlijks Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) plaats, waarin alternatieven voor bestaand beleid worden onderzocht. Mogelijke bezuinigingen worden periodiek geïnventariseerd middels heroverwegingen. Naast een uitgebreid evaluatiestelsel in verschillende fases van beleid en wetgeving, kunnen kabinetten beschikken over talloze (beleids)adviezen en rapporten van onder meer onafhankelijke studiegroepen, commissies, planbureaus en adviesraden.

Desondanks zijn dekkingsopgaven in het (recente) verleden regelmatig ingevuld door het inzetten van een kaasschaaf, onderuitputting of door het inhouden van middelen voor de loon- en prijsbijstelling.⁸⁸ De inzet van dergelijke methoden kan contraproductief uitwerken, omdat deze doorgaans niet dwingen tot aanpassing van beleidsdoelstellingen om die in overeenstemming te brengen met de ingeboekte besparingen. De oorspronkelijke beleidsdoelen blijven dan onverminderd overeind, maar moeten worden gerealiseerd met minder middelen. Dit gaat niet zelden ten koste van de kwaliteit van de uitvoering of tot het uiteindelijk niet realiseren van de ingeboekte bezuiniging.

De ombuigingslijst en de bijbehorende fiscale maatregelenlijst, die doorgaans door het Ministerie van Financiën worden opgesteld in aanloop naar Tweede Kamerverkiezingen, bevatten respectievelijk een lijst met mogelijkheden om de overheidsuitgaven te verlagen op de rijksbegroting, in de zorg en in de sociale zekerheid en een lijst om belastinginkomsten te vergroten. De lijsten bevatten een groot aantal opties om beleid te beëindigen of af te schalen. Deze zijn zeer verschillend in omvang (bedrag) en aard.

Bij de afzonderlijke maatregelen is geen rekening gehouden met tweede- en derde-orde effecten⁸⁹ en is geen uitvoeringstoets doorlopen. Bij de belastingmaatregelen op de fiscale maatregelenlijst ontbreekt een integrale visie op het belastingstelsel van waaruit idealiter dergelijke ombuigingen zouden moeten plaatsvinden en waarbij bijvoorbeeld ook de

⁸⁸ De kaasschaaf leidt tot een generieke bezuiniging verspreid over ministeries en andere overheidsorganisaties, zonder dat sprake is van onderbouwde afbouw van specifieke beleidsdoelen. De loon- en prijsbijstelling is een vergoeding voor gestegen lasten en daarmee een indexeringsmechanisme die nodig is voor het continueren van de bestaande beleidsprocessen. 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.

⁸⁹ Een eerste-orde effect is het directe resultaat van het voorstel, in dit geval de directe verwachte besparing. Tweede-orde effecten zijn de gevolgen van het voorstel voor bijvoorbeeld de economie en samenleving. Derde-orde effecten zijn de toekomstige gevolgen van het voorstel.

effecten op het klimaatbeleid worden meegewogen.⁹⁰ Daarmee zijn de gevolgen van de beleidsopties niet goed te overzien, in het bijzonder niet voor de uitvoering, en kunnen maatregelen uit dergelijke lijsten averechtse effecten hebben.

Het in kaart brengen van de samenhang tussen verschillende maatregelen, de tweede en derde-orde effecten en consequenties voor de uitvoering is echter zeer relevant. Maatschappelijke opgaven zijn namelijk complex en kennen vaak sterke samenhang. Ook staat de uitvoering onder druk: de grenzen voor diverse uitvoeringsorganisaties zijn bereikt wat betreft de capaciteit om aan de verwachtingen van burgers, maatschappelijke instellingen, bedrijven en politiek te kunnen voldoen.⁹¹ De huidige krapte op de arbeidsmarkt versterkt dit probleem.⁹²

Bovendien zijn er voldoende alternatieven voorhanden: opeenvolgende kabinetten kunnen beschikken over een groot aantal rapportages en onderzoeken met doordachte beleidsopties en -alternatieven, die kunnen helpen om tot integraal afgewogen doelmatige en doeltreffende keuzes en prioritering te komen. Dat deze keuzes niet altijd makkelijk zijn en dat de uitkomsten niet door alle belanghebbenden gewaardeerd zullen worden, begrijpt de Afdeling, maar uitstel van keuzes verergert problemen en maakt de uiteindelijke keuzes moeilijker.

De Afdeling adviseert in beleidskeuzes voldoende oog te hebben voor de complexiteit en samenhang van opgaven, door maatregelen integraal af te wegen en tweede- en derde-orde effecten en de gevolgen voor de uitvoering waar mogelijk in kaart te brengen. Daarbij is het van belang dat de uiteindelijke beleidskeuzes eenvoudig zijn, stelsels niet complexer maken en dat daarmee de uitvoering verbetert. Daarom zijn (beleids-) evaluaties, interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's), naast onderzoeken en rapporten van planbureaus en adviesraden, van belang om zo goed mogelijk, dus ook zo breed mogelijk onderbouwde (financiële en andere) handelingsopties in kaart te kunnen brengen. Dat die in voldoende mate en kwalitatief voldoende aanwezig zijn, doet overigens een beroep op niet louter het Ministerie van Financiën maar op alle ministeries om zulks te bevorderen en te doen.

VI. Creëer een ordentelijk begrotingsproces door één integraal hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar dat aansluit op het Europees Semester. Richt de augustusbesluitvorming louter op noodzakelijke bijstellingen en eventuele koopkrachtmaatregelen.

Sinds de herziening van het begrotingsproces in 2022 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 het volgende jaar en schetst het een meerjarig beeld over zowel de uitgaven als de hoofdlijnen van de inkomsten.⁹³ Op deze manier wordt de Kamer eerder betrokken bij de meerjarige budgettaire besluitvorming, waardoor de Kamer beter in staat wordt gesteld om haar parlementair budgetrecht uit te oefenen, en is een stap gezet om het Nederlandse begrotingsproces beter op het zogeheten Europees Semester aan te sluiten.

⁹⁰ Zie de adviezen van de Afdeling bij het wetsvoorstel Belastingplan 2024 en bij het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024.

⁹¹ Kamerstukken II 2021/22, 29 361, nr. 290.

⁹² De Afdeling heeft in haar advies bij de ontwerp-Miljoenennota 2023 geadviseerd om de bestaande uitvoeringsanalyses en -toetsen bij voorgenomen beleid uit te breiden door de arbeidsmarkteffecten van voorgenomen beleid nadrukkelijker mee te wegen.

⁹³ Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 6.

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. De Afdeling heeft in voorgaande begrotingsrapportages meermalen geconstateerd dat het begrotingsproces rommelig oogde.⁹⁴ Meer rust kan worden gecreëerd door:

- Eén hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar over de hoofdlijnen van zowel de uitgaven- als lastenkant (inclusief fiscale wetgeving) van de begroting. Naast een betere integrale afweging komt dit ook een goede uitvoering ten goede.
- Een vast moment voor het afronden van de besluitvorming in het voorjaar en een vast publicatiemoment voor de Voorjaarsnota.
- De begrotingsstukken aanvullend op de Voorjaarsnota als één pakket met de Voorjaarsnota aan de Kamer te verzenden.
- Een onafhankelijke doorrekening van de beleidsvoornemens in de Voorjaarsnota door het CPB.
- De besluitvorming in augustus te beperken tot koopkrachtmaatregelen (indien nodig).
- Het begrotingsproces in lijn te brengen met het Europees Semester, dat zal veranderen aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie van het Europese begrotingsraamwerk en waarin meerjarenplannen centraal staan die door lidstaten bij de Europese Commissie (mogelijk al in het voorjaar van 2024) moeten worden ingediend (zie ook paragraaf E2). Een tijdige Voorjaarsnota als hoofdbesluitvormingsmoment dient ook dit doel.

VII. Vervroeg de invoer van de nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden naar de start van het nieuwe kabinet. Zorg bovendien dat het niveau van de financiering van medeoverheden toereikend is.

In de Voorjaarsnota 2023 heeft het kabinet de hoofdlijnen van de nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden vanaf 2026 geschetst. Vanaf dat moment wordt afgestapt van de accessystematiek en komt structureel € 1,1 miljard extra 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 huidige accessystematiek. 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.

Nu er een voortijdig einde is gekomen aan huidige missionaire kabinetsperiode, adviseert de Afdeling de instelling van de nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden te vervroegen naar het moment van de start van een nieuw kabinet. Op dat moment moet ook duidelijkheid worden geboden over de oploop van de opschalingskorting die tot en met 2025 is geschrappt, maar vanaf 2026 voor € 675 mln. In de begroting staat. Het behoeft geen betoog dat een nieuwe systematiek die meer stabiliteit, rust en duidelijkheid voor de financiën van de medeoverheden beoogt te bereiken, hier alleen in slaagt als niet louter de systematiek maar ook het budgettaire niveau voor medeoverheden toereikend is. Alleen dan draagt een betere financiële systematiek ook bij aan betere interbestuurlijke verhoudingen.

⁹⁴ Zie onder meer de Voorjaarsrapportage 2023 en het advies bij de ontwerp-Miljoenennota 2023.

2. Toets aan de Europese begrotingsregels

a. Relevante context

In de Septemberrapportage beoordeelt de Afdeling of de overheidsfinanciën, zoals gepresenteerd in de Miljoenennota, in het lopende jaar («in year») en in het komende jaar (ex-ante) voldoen aan de Europese begrotingsregels.

Huidige Europese begrotingsregels

De Europese begrotingsregels zijn vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het SGP heeft, als onderdeel van de Economische en Monetaire Unie (EMU), 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.

Het SGP bestaat uit de correctieve en preventieve arm. De normen uit de correctieve arm stellen eisen aan de (jaarlijkse) maximumwaarden voor het begrotingstekort (EMU-saldo van maximaal 3% bbp) en de overheids-schuld (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). 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. Op het moment dat lidstaten niet voldoen aan de regels binnen de preventieve arm, is het uitgangspunt dat lidstaten in de correctieve arm terecht komen.⁹⁵

De normen uit de preventieve arm bestaan uit een middellangetermijn-doelstelling (MTO), ook wel bekend als het structureel saldo, en een uitgavenregel. Het structureel saldo is het begrotingssaldo gecorrigeerd voor tijdelijke maatregelen en conjuncturele effecten.⁹⁶ Lidstaten hebben een land specifieke MTO voor het structureel saldo. 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.⁹⁷ 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.

⁹⁵ 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, 35 925, nr. 146.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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 Europese Commissie heeft in 2020 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, waaronder Nederland, 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. De richtlijnen voor de begrotingstoetsing in 2020–2023 zijn daarmee grotendeels kwalitatief geformuleerd. De reguliere procedures van het SGP zijn echter niet opgeschort. Zo heeft de Commissie in het Voorjaarspakket 2023 aangegeven dat zij de Raad zal voorstellen dat het in het voorjaar van 2024 mogelijk wordt om een op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure in te stellen op basis van de begrotingsresultaten voor 2023.⁹⁸ Daarom blijft het van belang om de ontwikkeling van de overheidsfinanciën te toetsen.

Per 2024 komt er een einde aan de flexibiliteit binnen het SGP, vanwege het deactiveren van de algemene ontsnappingsclausule. 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.⁹⁹ Daarmee is 2024 als het ware een overgangsjaar.

Begrotingsraamwerk na 2024

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. In november 2022 heeft de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd over de mogelijke vormgeving van het toekomstige begrotingsraamwerk.¹⁰⁰ In maart 2023 zijn er eerste raadsconclusies verschenen, opgesteld door de lidstaten.¹⁰¹ Op basis daarvan heeft de Europese Commissie zijn wetgevende voorstellen gepubliceerd.¹⁰² Momenteel proberen lidstaten samen met de Europese Commissie een akkoord te bereiken over het nieuwe begrotingsraamwerk, waarna de trilogie tussen de lidstaten, het Europees Parlement en de Europese Commissie starten om een akkoord te sluiten. 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.

⁹⁸ Europese Commissie (2023). Communicatie van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank. 2023 Europees Semester – Voorjaarspakket. COM(2023) 600 final.

⁹⁹ Europese Commissie (2023). Mededeling inzake Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, COM(2023) 141 final.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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 van de procedure bij buitensporige tekorten, en Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

De Afdeling heeft op verzoek van de Tweede Kamer een voorlichting uitgebracht over de mogelijkheden om het SGP te hervormen.¹⁰³ Het Europees netwerk van onafhankelijke begrotingsautoriteiten, waar de Afdeling en het CPB voor Nederland deel van uitmaken, heeft eveneens aanbevelingen gedaan.¹⁰⁴

In het nieuw te vormen begrotingsraamwerk staan 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. Lidstaten zullen naar alle waarschijnlijkheid elke vier jaar een middellangetermijnplannen moeten opstellen, zogenoemde «*medium-term fiscal-structural plans*». Deze begrotingsplannen dienen zowel het te voeren begrotingsbeleid op de middellange als investeringen en hervormingen te bevatten.¹⁰⁵ Omdat nog op verschillende punten wordt onderhandeld, is nog niet bekend hoe het uiteindelijke begrotingsraamwerk en het -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.

Ongeacht de precieze uitkomst, acht de Afdeling het van belang dat het herziene Europese begrotingsraamwerk tijdig in werking treedt en duidelijk (kwantitatief) en handhaafbaar is. De Europese onafhankelijke begrotingsautoriteiten hebben eerder hun zorgen geuit over het al enkele jaren uitblijven van een duidelijk en handhaafbaar Europees begrotingsraamwerk.¹⁰⁶

Een mogelijk scenario is dat het nieuwe Europese begrotingsraamwerk in werking treedt vanaf 2025. Dit betekent dat de lidstaten al in het voorjaar van 2024 een middellangetermijnplan moeten opstellen en overleggen aan de Europese Commissie. Zowel het huidige demissionaire kabinet als een in het voorjaar aantredend nieuw kabinet en de in november nieuw gekozen Tweede Kamer moeten dit goed voor ogen houden en zich op dit scenario voorbereiden.

b. Toetsing voor de jaren 2023 en 2024

Toetsing voor 2023

Met een geraamd feitelijk begrotingstekort van 1,5% bbp en een geraamde overheidsschuld van 47,7% bbp voldoet de Nederlandse begroting in 2023 aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP van respectievelijk een tekort van maximaal 3% bbp en een schuld van maximaal 60% bbp (zie tabel 6).

De uitkomst voor het structureel saldo is een tekort van 1,6% bbp voor 2023. Daarmee wijkt de verwachte uitkomst voor het structureel saldo af van de middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structureel saldo van -0,75% bbp in 2023. Lidstaten met een structureel saldo negatiever

¹⁰³ Kamerstukken II 2021/22, 35 924, nr. 146.

¹⁰⁴ Secretariat of the Network of EU IFIs (2023). EU Economic Governance Proposal Reform: Issues and Insights from EU IFIs.

¹⁰⁵ Zie voor een uitgebreidere toelichting bij de uitgangspunten voor het toekomstige Europese begrotingsraamwerk de Voorjaarsrapportage 2023.

¹⁰⁶ Network of EU IFIs (2023). EU IFI Network Statement. The progress on the EU Economic Governance Reforms.

dan de MTO dienen te voldoen aan de uitgavenregel.¹⁰⁷ Op basis van berekeningen van het CPB voor de begrotingstoetsing van de Afdeling, impliceert de uitgavenregel voor de Nederlandse begroting een toegestane groei van de gecorrigeerde collectieve uitgaven van maximaal 1,7%-punt in 2023. De geraamde gecorrigeerde overheidsuitgaven stijgen in 2023 naar verwachting met 0,73%-punt. Daarmee voldoet Nederland in 2023 aan de uitgavenregel uit de preventieve arm van het SGP.

In 2023 is de algemene ontsnappingsclausule van het SGP nog van toepassing, waardoor Nederland mag 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. De algemene ontsnappingsclausule leidt er echter niet toe dat de procedures van het SGP worden opgeschort en is het belangrijk de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn te volgen (zie paragraaf E.2.c). In het voorjaar van 2024 kan een op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure worden ingesteld op basis van de begrotingsresultaten voor 2023. Gezien het feitelijk begrotingstekort van 1,5% bbp in 2023 lijkt Nederland voor 2023 niet in de gevarezone te komen.

Tabel 6: Gegevens voor de Europese begrotingsregels 2022–2024

	2022	2023	2024
	<i>ex-post</i>	<i>in year</i>	<i>ex-ante</i>
Regel t.a.v. ontwikkeling van het structureel saldo (% bbp)			
<i>Maximaal feitelijk EMU-saldo</i>	- 3,0	- 3,0	- 3,0
EMU-saldo feitelijk	- 0,1	- 1,5	- 2,4
w.v. conjuncturele component	1,1	0,1	- 0,2
w.v. eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	- 0,2	0,0	0,0
<i>Middellangetermijndoelstelling structureel EMU-saldo</i>			
EMU-saldo structureel (EC-methode)	- 0,5	- 0,75	- 0,75
	- 1,0	- 1,6	- 2,2
Uitgavenregel			
Gecorrigeerde collectieve uitgaven (volume groei, %) ¹	1,1 ²	0,73	2,82
Normgroei (max. toegestane groei gecorr. collectieve uitgaven) ³	0,6 ²	1,7	1,68
Schuld criterium (% bbp)			
<i>Maximale EMU-schuld</i>	60,0	60,0	60,0
EMU-schuld	50,1	47,7	46,9

¹ De collectieve uitgaven zijn, c.f. de Europese begrotingsregels, gecorrigeerd voor rente-uitgaven, cyclische uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen, uitgaven aan EU-programma's gedekt door overdrachten van de EU en met een vierjaarsgemiddelde voor overheidsinvesteringen.

² De cijfers voor de uitgavenregel in 2022 zijn dezelfde als in de Voorjaarsrapportage 2023.

³ De normgroei is de potentiële groei, gecorrigeerd voor de afstand tot de middellangetermijndoelstelling voor het structurele EMU-saldo.

Bron: CPB (Macro-Economische Verkenning 2024).

Toetsing voor 2024

Met een geraamd feitelijk begrotingstekort van 2,4% bbp en een geraamde overheidsschuld van 46,9% bbp voldoet de Nederlandse begroting in 2024 aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP van

¹⁰⁷ 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. 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.

respectievelijk een tekort van maximaal 3% bbp en een schuld van maximaal 60% bbp (zie tabel 6).

Voor het structureel saldo verwacht het CPB een tekort van 2,2% bbp in 2024. Daarmee wijkt de verwachte uitkomst voor het structureel saldo significant af van de middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structureel saldo van -0,75% bbp in 2023. Omdat de algemene ontsnapingsclausule 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 voor 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. Als een lidstaat niet aan deze benchmark voldoet, komt de uitgavenregel voor een lidstaat in beeld, waarin voor de normgroei voor de netto primaire uitgaven¹¹² rekening wordt gehouden met de afstand tot de MTO.

Op basis van de MEV-raming van het CPB wordt voor 2024 geen verbetering van minimaal 0,5% bbp voor het structureel saldo verwacht ten opzichte van 2023. Daarmee is toetsing aan de uitgavenregel relevant bij de toetsing van de naleving van de Europese begrotingsregels voor 2024. Voor de Nederlandse begroting impliceert de uitgavenregel voor 2024 een toegestane groei van de gecorrigeerde uitgaven van maximaal 1,68%-punt. De verwachte netto-overheidsuitgaven zijn echter in 2024 hoger dan de normgroei en stijgen naar verwachting met 2,82%-punt. Nederland voldoet hiermee in 2024 *ex-ante* niet aan de uitgavenregel als onderdeel van de preventieve arm van het SGP.

Tabel 7: Samenvattend overzicht uitkomst toetsing Europese begrotingsregels

	2022	2023	2024
Normen uit de preventieve arm:			
Structureel EMU-saldo ¹	û	û	û
Uitgavenregel	û	ü	û
Normen uit de correctieve arm:			
Feitelijk begrotingssaldo	ü	ü	ü
Overheidsschuld	ü	ü	ü

¹ Er is bij het structureel begrotingssaldo en de uitgavenregel sprake van «significante» afwijking indien de afwijking (in negatieve zin) gerekend over één jaar ten minste 0,5%-punt bbp bedraagt. Tevens is sprake van een significante afwijking indien over twee jaren cumulatief sprake is van een afwijking van ten minste 0,5%-punt bbp.

Toelichting op de gehanteerde tekens: ü = er wordt voldaan aan de betreffende regel; j = er is sprake van een afwijking van de regel, maar deze afwijking is niet significant; û = 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).

Conclusie

Voor de jaren 2023 en 2024 voldoet de Nederlandse begroting naar verwachting aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP. Voor beide jaren wordt echter niet voldaan aan de normen voor het structureel saldo, wat expansief begrotingsbeleid impliceert. Voor 2023 wordt wel voldaan aan de uitgavenregel, in 2024 naar verwachting niet. Het kabinet heeft eerder gesteld, onder meer in het Stabiliteitsprogramma 2023 en bij het coalitieakkoord, te hebben gekozen voor expansief begrotingsbeleid.

¹¹² Netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de inkomstenkant en met uitsluiting van rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven.

Met expansief begrotingsbeleid wordt de economie aangejaagd onder huidige krappe arbeidsmarkt en hoge inflatie. Daarmee wordt het huidige monetaire beleid van hogere rentes om de inflatie te beteugelen niet ondersteund.¹¹⁴

Indien een conjuncturele neergang optreedt en de overheid ruimte wil bieden om de automatische stabilisatoren hun werking te laten doen, is er binnen de grenzen van de Europese begrotingsregels in 2023 en 2024 geen ruimte om trendmatig begrotingsbeleid te kunnen blijven voeren. Na 2024 lopen het begrotingstekort en de EMU-schuld naar verwachting verder op (zie tabel 8 in de volgende paragraaf). Daarmee kunnen ombuigingen of lastenverzwaringen in slechtere economische tijden onvermijdelijk blijken.

c. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Eén van de wezenlijke doelen van het SGP is het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Voor het jaar 2023, dat onderdeel is 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.

Ook in het Nederlandse begrotingsbeleid speelt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën een rol. Beheersing van de overheidsfinanciën, door geen rekeningen door te schuiven naar volgende generaties, is een van de drie basisprincipes van het Nederlandse begrotingsbeleid. 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.¹¹⁵

De Afdeling merkte in de Voorjaarsrapportage 2023 op dat het feitelijk en structureel saldo voor 2023 waren verslechterd ten opzichte van de Miljoenennota 2023 en dat uit de meerjarenraming van het CPB bleek dat de norm voor het EMU-saldo van een maximaal begrotingstekort van 3% bbp ook in de ramingsjaren na deze kabinetsperiode wordt overschreden. Dit resulteert in een hogere overheidsschuld op middellange termijn. Ook laat de houdbaarheidsraming van de Europese Commissie voor 2022 een verslechtering van de houdbaarheid zien, terwijl reeds sprake was van een tekort.¹¹⁶ Op basis van de zogenoemde S2-indicator, die meet hoeveel budgettaire ruimte (in termen van het structureel primair saldo¹¹⁷) een lidstaat nodig heeft om de overheidsschuld op de lange termijn te stabiliseren, heeft Nederland momenteel zelfs een hoog houdbaarheidsrisico.

¹¹⁴ De European Fiscal Board (EFB) heeft lidstaten geadviseerd om in 2024 restrictief begrotingsbeleid te voeren ten behoeve van het beteugelen van de inflatie. Zie: European Fiscal Board (2023). Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2024.

¹¹⁵ Centraal Planbureau (2021). Hoe meten we of de overheidsfinanciën houdbaar zijn? CPB Achtergronddocument, december 2021.

¹¹⁶ Europese Commissie (2023) Debt Sustainability Monitor 2022.

¹¹⁷ 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.

Op basis van de CEP-raming van het CPB merkte de Afdeling in de Voorjaarsrapportage 2023 op dat blijkt dat huidig kabinetsbeleid niet alleen budgettair beslag legt in deze kabinetsperiode, 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. Dit zorgt dan voor een hogere overheidsschuld op middellange termijn en een verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De Afdeling constateerde daarop dat, bij gelijkblijvende economische uitgangspunten, een volgend kabinet eerst zal moeten ombuigen of de lasten moeten verhogen, voordat eventuele intensiveringen kunnen worden gedaan.

In de cMEV (augustus 2023) heeft het CPB gekeken naar de ontwikkeling van het (structurele) begrotingstekort en de staatsschuld tot en met 2028 (zie tabel 8). Ten opzichte van de vorige CPB-raming (CEP) is de raming voor het begrotingstekort en de staatsschuld tussen 2025 en 2028 verder verslechterd. De constatering dat een volgend kabinet eerst zal moeten ombuigen of de lasten moeten verhogen, voordat eventuele intensiveringen kunnen worden gedaan blijft daarom onverminderd overeind, ook nu de volgende kabinetsperiode eerder zal aanvangen.

Tabel 8: Ontwikkeling EMU-saldo en EMU-schuld 2025–2028

(in % bbp)	2025	2026	2027	2028
Feitelijk EMU-saldo	- 2,6	- 3,4	- 3,3	- 3,6
Structureel EMU-saldo	- 2,1	- 2,9	- 2,7	- 3,0
EMU-schuld	48,3	50,1	51,8	53,0

Bron: Centraal Planbureau (2023) Concept Macro-Economische Verkenning 2024.

In de Voorjaarsrapportage 2023 heeft de Afdeling de regering geadviseerd om in de Miljoenennota 2024 nader in te gaan op de verslechtering van de schuldhoudbaarheid van Nederland, ook in vergelijking tot andere Europese landen, vanwege de verslechtering van de schuldhoudbaarheid in de houdbaarheidsmonitor van de Europese Commissie.

In de Miljoenennota 2024 gaat de regering in op de financiële en de intergenerationele houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De regering acht de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in het geding, gezien de huidige hoogte van de schuldquote en de kredietwaardigheid van Nederland. Voor een inschatting van de intergenerationele houdbaarheid van de overheidsfinanciën bevat de Miljoenennota een houdbaarheidsanalyse van het CPB op basis van een DSA-model.¹¹⁸ De analyse laat zien dat de oploop van de schuld in het basispad net boven de 60% bbp uitkomt in het jaar 2031. Er is volgens het CPB een kans van 50% dat de staatsschuld tussen de 53% bbp en de 68% bbp zal liggen en 90% kans dat de staatsschuld onder de 77% blijft.

Voor de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft het CPB nieuwe schuldprojecties gemaakt.¹¹⁹ Op basis van de cMEV 2024, huidige beleidsvoornemens en de meest recente rentetermijnstructuur komt de projectie van de overheidsschuld in 2060 op 151% bbp uit. In deze schuldprojectie is geen rekening gehouden met de onzekerheid over de inkomsten en uitgaven van de overheid. Ten opzichte van de analyse van

¹¹⁸ Een Debt Sustainability Analysis (DSA) is een instrument dat wordt gebruikt om de (lange termijn) schuldhoudbaarheid van een land te beoordelen en toekomstige risico's te identificeren.

¹¹⁹ 17^e Studiegroep Begrotingsruimte. (2023) Bijsturen met het oog op de toekomst.

het coalitieakkoord is de projectie van de schuldquote in 2060 toegenomen, vooral door de gestegen overheidsrente.

Bij renteniveaus van 1,5% en 4,5% op de lange termijn zou de overheidsschuld in 2060 op respectievelijk 127% bbp en 211% bbp uitkomen. Als de zorguitgaven met 1% per jaar extra stijgen vanaf 2032 komt de staatschuld in 2060 hoger uit, variërend van 161% tot 208% bbp, afhankelijk van de mate waarin de extra uitgaven gefinancierd worden door extra lasten voor huishoudens.

De actuele inschatting van het houdbaarheidssaldo is -4,6% bbp, gebaseerd op de cMEV 2024. Het houdbaarheidssaldo zegt iets over de mate waarin voor 2060 lastenverzwaringen nodig zullen zijn om de huidige collectieve arrangementen te kunnen blijven financieren en geeft echter een goede indicatie in hoeverre financiële lasten naar de toekomst worden geschoven. Het houdbaarheidssaldo is met 0,3% bbp verslechterd ten opzichte van de analyse van het coalitieakkoord van huidig kabinet. Deze mutatie komt door een combinatie van nieuwe macro-economische ontwikkelingen, gewijzigd beleid, veranderingen in de bevolkingsprognose, enkele technische aanpassingen en actualisaties in veronderstelde productiviteitsgroei en onderwijs-, loon- en zorgprofielen.

De Afdeling herkent de spanning die de regering in onder meer de Voorjaarsnota en de Miljoenennota 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. Desalniettemin blijft het relevant oog te houden voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn. De recente berekeningen van het CPB voor de financiële houdbaarheid op de middellange termijn (2031) als de lange termijn (2060) onderstrepen deze relevantie. Daarom is het van belang de allocatie van middelen integraal af te wegen, om zo afgewogen keuzes te kunnen maken. Om deze integrale afweging te versterken, adviseert de Afdeling klimaat te incorporeren in de houdbaarheidsanalyses (zie ook hoofdstukken D en E.1 van deze rapportage).

In de Miljoenennota 2024 gaat de regering niet in op de verslechtering van de schuldhoudbaarheid door de geraamde begrotingstekorten op middellange termijn, op de uitdagingen op de middellange termijn in relatie tot de schuldhoudbaarheid en maakt evenmin een vergelijking met andere Europese landen.

3. Toets aan de nationale begrotingsregels

3.1. Begrotingsproces

Sinds de herziening van het begrotingsproces in 2022 presenteert de Voorjaarsnota niet langer alleen de mutaties in de begroting van het lopende jaar ten opzichte van de Miljoenennota, maar bevat het ook 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.¹²⁰

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

¹²⁰ Kamerstukken II 2022/23. 36 200, nr. 6.

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 in de Voorjaarsrapportage 2023 haar waardering geuit voor de aanpassingen in het begrotingsproces die het kabinet reeds heeft gedaan. Tegelijkertijd constateerde de Afdeling dat er dit jaar, net als vorig jaar, wederom geen sprake is van een hoofdbesluitvormingsmoment en daarmee integrale besluitvorming in het voorjaar, mede omdat de lastenbesluitvorming voor 2024 grotendeels naar augustus is verschoven. In hoofdstuk E.1. van deze rapportage geeft de Afdeling een opsomming van haar aanbevelingen om het nieuwe begrotingsproces als het ware af te maken.

3.2. Toetsing voor de jaren 2023 en 2024

Het kabinet heeft in de Startnota bij het Regeerakkoord de begrotingsregels voor deze kabinetsperiode vastgelegd en bevestigd trendmatig begrotingsbeleid te zullen voeren. Voor de uitgavenkant zijn vier meerjarige uitgavenkaders (Rijksbegroting, Sociale Zekerheid, Zorg en het nieuwe kader Investerings) vastgesteld met een jaarlijks uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden.¹²¹ Wel worden de afzonderlijke uitgavenkaders 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.

In de Startnota zijn de uitgavenplafonds en het inkomstenkader voor deze kabinetsperiode 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.

Het doel van het handhaven van de nationale begrotingsregels is ervoor te zorgen dat de overheidsfinanciën binnen de grenzen blijven van wat het kabinet aanvaardbaar acht. De keuze voor vaststelling van de hoogte van het inkomsten- en uitgavenkader aan het begin van een kabinetsperiode is dan ook een politieke keuze. Bij het vaststellen van de nationale begrotingsankers voor deze kabinetsperiode voldeden de kaders niet aan alle

¹²¹ 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.

Europese begrotingsnormen.¹²² De overeengekomen afspraken voor de Europese begrotingsnormen zijn echter niet vrijblijvend. Niet-naleving van de Europese afspraken kan dan ook tot consequenties leiden. De Afdeling acht het van belang dat als de Nederlandse begrotingsuitkomsten niet voldoen aan de Europese begrotingsafspraken, het kabinet motiveert hoe naar de dan geldende Europese normen toe zal worden bewogen.

De regering stelt in de Miljoenennota 2024 dat het de afgesproken financiële kaders als uitgangspunt heeft gehouden en geen rekeningen wil doorschuiven. Daarom stelt de regering dat voor extra intensiveringen geen ruimte is. Dit acht het kabinet niet passend bij zijn demissionaire status.

In de augustusbesluitvorming is besloten tot een koopkrachtpakket met structurele maatregelen vanaf 2024 met als doel om kwetsbare huishoudens te ondersteunen en een stijging van de armoedecijfers te voorkomen (zie hoofdstuk C voor verdere toelichting). Daarnaast is een envelop gereserveerd voor de grondslagerosie in het mobiliteitsdomein die in de toekomst op kan treden in het kader van de klimaatopgave. Dekking geschiedt deels met de inzet van een (beleidsmatig) overschot in het inkomstenkader van € 275 mln.

Daarnaast wordt de indexatie van het aanvangspunt in het toptarief van box 1 in de inkomstenbelasting, zowel voor werkenden als voor gepensioneerden. Tevens vindt in de tarieftabel voor degenen die voor 1 januari 1946 zijn geboren, een beperking plaats van de indexatie van het aanvangspunt in de tweede schijf in box 1 van de inkomstenbelasting. Daardoor komt dit dichterbij het aanvangspunt voor belastingplichtigen die na 1 januari 1946 zijn geboren. Ook wordt de alcoholaccijns en de accijnzen op de rooktabak verhoogd. Een overschot op de maatregelen uit het Voorjaarspakket Klimaat wordt ook ingezet voor dekking van het koopkrachtpakket.

Tabel 9: Koopkrachtpakket augustusbesluitvorming 2023

(in mln. euro's, – is saldooverslechtering)	2023	2024	2025	2026	Struc.
Koopkrachtmaatregelen (cumulatief)	– 160	– 2.260	– 2.268	– 2.349	– 2.045
Dekking koopkrachtmaatregelen (cumulatief)	0	2.166	2.187	2.190	2.287
Overschot klimaatpakket voorjaar	0	0	68	118	352
Resterende envelop grondslagerosie	0	0	0	0	– 271
Totaal koopkracht	– 160	– 94	– 113	– 41	323

Bron: Miljoenennota 2024

De koopkrachtmaatregelen zitten zowel aan de uitgavenkant van de begroting als de lastenkant. Dekking geschiedt geheel aan de lastenkant. Daarmee respecteert het kabinet de scheiding tussen inkomsten en uitgaven niet.

Tijdens de voorjaarsbesluitvorming 2023 heeft geen definitieve besluitvorming over het inkomstenkader plaatsgevonden, waardoor het inkomstenkader nog niet was gesloten en definitieve besluitvorming in augustus nodig was. Gezien de demissionaire status van het kabinet, is besloten om vooralsnog geen invulling te geven aan de drie openstaande lastenmaatregelen uit het Voorjaarspakket klimaat 2023, maar besluitvorming hierover aan de formatie te laten.

¹²² Junirapportage 2022, Kamerstukken II 36 120, nr. 3 W06.22.0084/111/B.

Wel heeft het kabinet een maatregel getroffen om aanvullende CO₂-reductie te realiseren. Vooral nog worden hier geen aanvullende middelen voor uitgetrokken. Binnen het inkomstenkader stonden nog drie dekkingsopgaven open (lagere opbrengst van Pijler 2 binnen de vennootschapsbelasting, de taakstelling belastingconstructies en fiscale regelingen en het uitstel van het nieuwe box 3 stelsel naar 2027) die in de augustusbesluitvorming van dekking zijn voorzien.¹²³ Ook zijn de overige lastenrelevante maatregelen ingepast in het inkomstenkader en van dekking voorzien en zijn de lastenmaatregelen uit het voorjaar definitief verwerkt.

Cumulatief leidt de gehele augustusbesluitvorming (koopkracht en inkomstenkader) tot onderstaand beeld.

Tabel 10: Budgettaire beslag lasten- en koopkrachtbesluitvorming augustus 2023

(in mln. euro's, – is saldooverslechtering)	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.
Totaal koopkrachtbesluitvorming	0	– 160	– 94	– 113	– 41	323
Besluitvorming inkomstenkader	– 56	89	140	80	– 250	96
Totaal augustusbesluitvorming	– 56	– 71	46	– 33	– 291	419

Bron: Miljoenennota 2024.

De augustusbesluitvorming leidt hiermee volgens het kabinet tot een structurele saldobesparing van € 419 mln. na 2026. Voor 2023 zijn de opgaven niet volledig gedekt: er is sprake van een tekort van € 71 mln. Voor 2024 is sprake van overdekking van € 46 mln.

Boven op de augustusbesluitvorming zijn aanvullende begrotingsvoorstellen in de ontwerpbegrotingen verwerkt, die alle zijn voorzien van dekking. Zo is het programma schoolmaaltijden verlengd voor 2024, wordt een regeling ingericht voor alleenverdieners die een inkomen hebben onder bijstandsniveau ter compensatie van negatieve effecten door samenloop van fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen en wordt een aantal maatregelen op het terrein van landbouw gedekt vanuit het Transitiefonds. Daarnaast blijft het kabinet middelen uittrekken voor (de gevolgen van de oorlog in) Oekraïne. De uitgaven voor Oekraïne vallen buiten de reguliere uitgavenplafonds, zoals besloten in 2022.

Voor de begrotingsbesluitvorming gelden de door dit kabinet overeengekomen plafonds voor de uitgaven en inkomsten totdat een nieuw kabinet missionair is. Vanwege de demissionaire status van het kabinet heeft het CPB bij deze augustusbesluitvorming geen overzicht en analyse gemaakt van alle plafondaanpassingen en kadercorrecties.

De Afdeling constateert dat ze de begrotingstoetsing deze kabinetsperiode doorgaans niet volledig heeft kunnen doen, doordat informatie ontbrak of er geen sprake was van een ordentelijk begrotingsproces. Omdat het coalitieakkoord op hoofdlijnen was, heeft het CPB bij de start van het kabinet een analyse op hoofdlijnen gepubliceerd van de budgettaire en economische gevolgen van het coalitieakkoord. Het CPB heeft echter geen volledige onafhankelijke doorrekening van het coalitieakkoord kunnen doen, omdat van veel beleidsvoornemens geen gedetailleerde vormgeving beschikbaar was.

¹²³ Het valt overigens op dat de dekking voor Pijler 2, een maatregel voor multinationale ondernemingen met een omzet van meer dan € 750 miljoen, niet in de vennootschapsbelasting wordt gevonden, maar in de vorm van de verhoging van werkgeverslasten, verlagen van de MKB-winstvrijstelling voor inkomstenbelastingondernemers en verhoging van accijnzen.

Pas bij de Voorjaarsnota 2022, een klein half jaar na de start van het kabinet, heeft het kabinet de uitgavenplafonds en het inkomstenkader voor de kabinetsperiode definitief vastgesteld. De Afdeling heeft sinds de start van het kabinet slechts één keer kunnen toetsen aan de uitgavenplafonds en het inkomstenkader op basis van onafhankelijke begrotingsinformatie, namelijk in het voorjaar van 2023. Dit was destijds echter niet op basis van de meest recente informatie, omdat de voorjaarsbesluitvorming niet onafhankelijk is doorgerekend door het CPB.

Onafhankelijke ramingen en toetsing op de naleving van de nationale en Europese begrotingsregels vergroten de transparantie van de keuzes, dwingt kabinetten tot beter begrotingsbeleid en zorgt voor betere naleving van de overeengekomen begrotingsregels.¹²⁴ Om onafhankelijk te kunnen ramen en toetsen dient de begrotingsinformatie voldoende gedetailleerd te zijn en een ordentelijk begrotingsproces te worden gevoerd. Dit vergroot vervolgens de transparantie voor parlement en samenleving over het gevoerde beleid.

Een nieuw kabinet zal haar eigen begrotingsbeleid en begrotingssystematiek bij Startnota vastleggen. Daartoe geeft de Afdeling een aantal adviezen mee in hoofdstuk E1. De Afdeling acht het vervolgens van belang dat een kabinet vervolgens de eigen overeengekomen regels en afspraken naleeft en dat onafhankelijke doorrekeningen van de beleidsvoornemens en toetsing aan de nationale en Europese begrotingsregels mogelijk zijn. Daarmee wordt rust gecreëerd in het begrotingsproces, wat de voorspelbaarheid van beleid en een stabiele uitvoering bevordert.

4. Aandachtspunten bij de uitgavenkaders

4.1. Transparantie

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

Transparantie van de begrotingsinformatie

De Afdeling constateerde in de Voorjaarsrapportage 2023 dat het kabinet eerdere adviezen van de Afdeling heeft opgevolgd om bijvoorbeeld de meerjarige horizontale (jaar-op-jaar) ontwikkeling van de uitgaven en lasten inzichtelijk te maken, maar dat er ook verbeteringen mogelijk zijn om de transparantie van de begrotingsstukken te vergroten. Zo ontbrak een integraal overzicht van de totale dekkingsopgave, de intensiveringen en de bezuinigingen.

Omdat dekking in de Voorjaarsnota 2023 is geschied via een verscheidenheid aan posten op departementale begrotingen en de toelichting doorgaans technisch van aard was, was de besluitvorming die is verwerkt in de Voorjaarsnota moeilijk te volgen en te doorgronden. Bovendien was 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. De

¹²⁴ Zie onder meer IMF (2022) Reforming the EU fiscal framework: Strengthening the fiscal rules and institutions. Internationaal Monetair Fonds, 5 september en European Stability Mechanism (2021). EU fiscal rules: reform considerations. Discussion Paper Series/17, October 2021.

oorzaak van deze verschillen is vervolgens niet toegelicht in de Voorjaarsnota.

De regering stelde in de reactie op de Voorjaarsrapportage 2023 dat door de veelheid van opgaven de Voorjaarsnota meer informatie bevat dan gebruikelijk en dat deze informatie over meerdere onderwerpen is verdeeld. De regering heeft daarop toegezegd in de Miljoenennota een volledig verticaal overzicht op te nemen van de dekkingsopgave en mogelijke intensiveringen en bezuinigingen.

Bij de beantwoording van de Kamervragen bij de Voorjaarsnota 2023 is inzichtelijk gemaakt wat de wijzigingen van de Voorjaarsnota ten opzichte van de Miljoenennota 2023 waren, dit in reactie op het advies van de Afdeling in de Voorjaarsrapportage 2023.¹²⁵ De Miljoenennota 2024 bevat een plafondtoets met daarbij aansluitende deelplafondtoetsen en verticale toelichtingen. In bijlage 17 bij de Miljoenennota is een verticale toelichting per begrotingshoofdstuk opgenomen met de budgettaire veranderingen die zich sinds de Voorjaarsnota 2023 hebben voorgedaan. De regering is voornemens deze werkwijze voort te zetten in de Voorjaarsnota 2024.

Daarnaast heeft de regering een overzicht in de Miljoenennota 2024 opgenomen over de verschillen in de ramingen met het CPB. Er zijn verschillen in zowel de aannames als de ramingssystematiek. Zo raamt het CPB hogere onderuitputting dan de regering op andere onderwijs, defensie en infrastructuur, verwacht het CPB lagere inkomsten over de gehele ramingsperiode dan de regering en veronderstelt het CPB een aantal posten als structureel, waar de regering deze incidenteel inschat. Daarnaast gebruikt de regering andere ramingssystematiek voor het EMU-saldo van lokale overheden dan het CPB, waardoor er een verschil ontstaat in het saldo. Op korte termijn leidt dit tot een negatievere inschatting van het EMU-saldo door de regering dan het CPB, op lange termijn leidt dit tot een positievere inschatting van het EMU-saldo door de regering dan het CPB.

De Afdeling constateert dat het kabinet nieuwe stappen heeft gezet in het verbeteren van de transparantie van de begrotingsinformatie. Zo is in de Miljoenennota, aanvullend op de eerdere acties om de transparantie te vergroten zoals inzicht in de horizontale ontwikkeling van de uitgaven en lasten, een overzicht opgenomen van de verschillen tussen de uitkomsten van de CPB-ramingen en de ramingen van de regering. De Afdeling constateert dat het overzicht inzicht biedt in de significante verschillen in aannames en de ramingssystematiek tussen het CPB en de regering. Dit inzicht vergroot de transparantie van de begrotingsinformatie. De Afdeling acht het daarom van belang om in toekomstige begrotingsstukken blijvend aandacht te besteden aan de verschillen tussen de onafhankelijke ramingen van het CPB, waar de Afdeling zich in haar rol als onafhankelijke begrotingsautoriteit op baseert, en de regering. Ook acht de Afdeling het wenselijk om verschillen in de ramingssystematiek tussen het CPB en de regering, voor zover mogelijk, te verkleinen.

De verticale toelichtingen bij de deelplafonds in de Miljoenennota 2024 en de in de bijlagen bij de Miljoenennota opgenomen verticale toelichting per begrotingshoofdstuk bieden gedetailleerde en tegelijkertijd overzichtelijk inzichten in de veranderingen in de verschillende plafonds en begrotingen. Dit betreft zowel beleidsmatige veranderingen als bijvoorbeeld kasschuiven en mee- en tegenvallers.

¹²⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 36 350, nr. 2.

Begrotingsfondsen

Het kabinet-Rutte IV heeft twee nieuwe begrotingsfondsen aangekondigd: het Klimaatfonds en het Transitiefonds landelijk gebied en natuur. Begrotingsfondsen worden bij wet ingesteld en hebben een eigen hoofdstuk binnen de rijksbegroting.¹²⁶ De wetsvoorstellen ter instelling van het Klimaatfonds en het Transitiefonds liggen momenteel ter behandeling voor in de Eerste Kamer.¹²⁷ De begrotingsfondsen zijn nog niet ingesteld; ook zijn er nog geen hoofdstukken toegevoegd aan de rijksbegroting. Uitgaven op het terrein van de toekomstige begrotingsfondsen worden momenteel gefinancierd vanuit de departementale begrotingen van respectievelijk EZK en LNV.

De Afdeling acht het van belang in de Miljoenennota en in de departementale begrotingen duidelijk te maken dat het Klimaatfonds en het Transitiefonds in budgettair-wettelijke zin nog niet bestaan en dat uitgaven die binnen de rijksbegroting 2024 ten laste van de op te richten fondsen komen, worden verwerkt in departementale begrotingen. Een explicitering hiervan zorgt voor een transparant begrotingsbeleid en versterkt het budgetrecht van het parlement.

4.2. 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.¹²⁸

De CW 3.1-vereisten zijn onderdeel van het rijksbrede evaluatiestelsel, dat informatie levert over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De Rijksoverheid beschikt over een uitgebreid evaluatiestelsel in verschillende fasen 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.

De Afdeling constateerde in de Voorjaarsrapportage 2023 dat de regering ongemotiveerde en ongerichte bezuinigingen inzette voor dekking, terwijl de regering kan beschikken over een groot aantal rapportages en onderzoeken met doordachte beleidsalternatieven, die kunnen helpen om tot integraal afgewogen keuzes en prioritering te komen.

De Afdeling acht het positief dat het koopkrachtpakket in de Miljoenennota 2024 gedekt is middels beleidsmatige keuzes, die van een toelichting zijn voorzien. De Afdeling moedigt een volgend kabinet aan blijvend oog te hebben voor goede motivering van beleidsmaatregelen, rekening houden met de gevolgen voor de uitvoering en tweede- en derde-orde effecten. Dit komt de kwaliteit van de overheidsfinanciën ten goede (zie ook hoofdstuk E1).

¹²⁶ Artikel 2.1 en 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016.

¹²⁷ Kamerstukken II, 2022/23, nrs. 36274 en 36277.

¹²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 31 865, nr. 198.

In de Miljoenennota 2024 heeft de regering een historische beschouwing over de onderuitputting van de afgelopen 15 jaar opgenomen. Uit het overzicht blijkt dat de onderuitputting is gegroeid van gemiddeld 1% van de begroting in de jaren 2008–2015 naar ruim 2,5% in 2021 en bijna 3,5% in 2022. In euro's betrof de onderuitputting ongeveer € 6 mld. In 2022. Daarmee is de onderuitputting afgelopen jaren absoluut en relatief toegenomen.

Voor structurele uitgaven acht de regering het doorgaans ingewikkeld om te beoordelen of onderuitputting een incidenteel of structureel karakter heeft. Indien onderuitputting optreedt, gaat de regering er van uit dat middelen op middellange termijn tot besteding komen, behalve als wordt besloten het budget te verlagen.

Het kabinet verwacht de komende jaren aanhoudende omvangrijke incidentele onderuitputting, vanwege de krappe arbeidsmarkt. De regering houdt hiermee rekening in de ramingen, door de verwachte aanvullende onderuitputting aanvullend op de reguliere eindejaarsmarge op de aanvullende post op de begroting op te nemen.

Vervolgens kunnen de middelen voor andere prioriteiten worden ingezet. In de Miljoenennota 2019 is voor het eerst aanvullende onderuitputting ingeboekt, sindsdien is het instrument nog vijf keer ingezet. Mocht de onderuitputting lager uitvallen, dan zal dit leiden tot een overschrijding van het uitgavenplafond en een verslechtering van het EMU-saldo. Daarom is het van belang de onderuitputting realistisch te ramen. Het gebruik van het instrument van aanvullende onderuitputting en de voor- en nadelen zal dit najaar door de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte worden geëvalueerd in de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid.

De Afdeling onderstreept dat het inzetten van onderuitputting voor andere prioriteiten niet per saldo leidt tot ruimte binnen de begroting, omdat de beleidsdoelen op een later moment moeten worden bereikt. Indien onderuitputting toch wordt ingezet voor dekkingsopgaven, dient dit te worden vergezeld van een neerwaartse bijstelling van beleidsdoelen. De Afdeling vindt het positief dat het kabinet de onderuitputting nader heeft geanalyseerd en adviseert de oorzaken van onderuitputting verder te blijven onderzoeken, om zo tot betere kwalitatieve overheidsfinanciën te komen.

5. Aandachtspunten bij het lastenkader

5.1. Klimaat

Gezien de demissionaire status van het kabinet, is besloten om vooralsnog geen invulling te geven aan de drie openstaande lastenmaatregelen uit het Voorjaarspakket Klimaat 2023, maar besluitvorming hierover aan de formatie te laten. In het Voorjaarspakket Klimaat 2023 is beslist tot bijna € 28 miljard aan uitgaven en tot € 1,8 miljard aan inkomsten over de jaren 2023–2030.¹²⁹ In de Voorjaarsnota 2023 was het Voorjaarspakket Klimaat 2023 nog niet verwerkt. Bovendien heeft op dat moment geen integrale besluitvorming plaatsgevonden over onder meer de beleidsmix voor klimaat, dat wil zeggen de verdeling tussen subsidies, normering en beprijzing, doordat maatregelen aan de lastenkant waren doorgeschoven naar de augustusbesluitvorming.

¹²⁹ Bijlage 1 bij het Voorjaarspakket Klimaat 2023. Kamerstukken II, 2022/23, 32 813, nr. 1230.

Het wetsvoorstel Belastingplan 2024 bevat een versoering van de verlaagde tarieven voor de motorrijtuigenbelasting voor kampeerauto's. De toelichting bij het voorstel geeft aan dat kampeerauto's in vergelijking tot personenauto's relatief meer CO₂, stikstofdioxide en fijnstof uitstoten en daarmee substantieel bijdragen aan de totale emissie door het wegverkeer. De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom de voorgestelde versoering, namelijk een halftarief in plaats van een kwarttarief, in het kader van klimaatbeleid dan evenwichtig zou zijn. Voor bedrijfsmatig verhuurde kampeerauto's geldt nu al een halftarief, waardoor de maatregel voor deze groep niet tot een fiscale milieuprikkel leidt.

De Afdeling mist in de toelichting een afweging en prioritering van het met het halftarief voor kampeerwagens beoogde doel en de doelen van het klimaatbeleid. Dit geldt eveneens voor het in stand laten van de vrijstelling in de motorrijtuigenbelasting voor motorrijtuigen die voor 1988 zijn gebouwd (oldtimerregeling) en de verhoging van de reiskostenvergoeding.¹³⁰

De Afdeling acht het van belang de besluitvorming over klimaatmaatregelen onderdeel te maken van de integrale afwegingen en daarmee van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar (zie ook hoofdstuk D). Dit komt een goede mix van beleidsinstrumenten ten goede en daarmee de doelmatigheid en doeltreffendheid van het klimaatbeleid.

5.2. Taakstelling belastingconstructies en fiscale regelingen

Tijdens de voorjaarsbesluitvorming 2023 heeft geen definitieve besluitvorming over het inkomstenkader plaatsgevonden, waardoor het inkomstenkader nog niet was gesloten en definitieve besluitvorming in augustus nodig was. Binnen het inkomstenkader stonden nog drie dekkingsopgaven open uit het voorjaar, waaronder de taakstelling belastingconstructies en fiscale regelingen, die in de augustusbesluitvorming van dekking zijn voorzien.

In de Voorjaarsrapportage 2023 constateerde de Afdeling dat door de regering in het voorjaar 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 box 1 van de inkomstenbelasting. De Afdeling achtte deze compensatie opmerkelijk, omdat de taakstelling mede tot doel heeft om vermogensongelijkheid en gunstregelingen voor specifieke groepen en bedrijven te verminderen. Voor zover het natuurlijke personen betreft, betalen zij over het algemeen echter niet box 1, maar box 2-belasting. Het box 2-tarief wordt echter ongemoeid gelaten.

Uit de Miljoenennota 2024 blijkt dat het tarief eerste schijf in box 1 van de inkomstenbelasting inderdaad wordt verhoogd, omdat de taakstelling belastingconstructies en fiscale regelingen niet wordt gehaald. Dit betekent dat belastingplichtigen die over het algemeen juist niet van die constructies en gunstregeling profiteren, hiervoor de dekking moeten bieden. De Afdeling constateert dat een motivering voor de keuze van de *placeholder* ontbreekt en adviseert de huidige en toekomstige keuzes voor *placeholders* van een onderbouwing te voorzien, zodat de afwegingen inzichtelijk worden.

¹³⁰ Zie ook het advies van de Afdeling bij het Belastingplan 2024.

F. REACTIE VAN HET DEMISSIONAIRE KABINET

Inleiding

Het kabinet dankt de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar oordeel over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën en in hoeverre deze ontwikkeling voldoet aan de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De Afdeling geeft in deze septemberrapportage verschillende waardevolle adviezen voor toekomstig begrotingsbeleid. Vanwege de demissionaire status van het kabinet, is het aan een volgend kabinet om deze te wegen. De adviezen zullen worden meegegeven aan de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte.

Deze kabinetsreactie gaat, naast de andere aanbevelingen van de Afdeling, in op de adviezen over i) begrotingsankers en budgettaire ruimte, ii) het begrotingsproces, iii) de kwaliteit van de overheidsfinanciën en iv) medeoverheden. De adviezen voor klimaat en brede welvaart worden uitgebreid behandeld in het nader rapport, dat tegelijkertijd met de Miljoenennota 2024 naar het parlement is verstuurd.

E-1 Adviezen voor het toekomstige begrotingsbeleid

i) Begrotingsankers en budgettaire ruimte

De Afdeling benadrukt het belang van oog houden voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn. Daarbij constateert de Afdeling dat het kabinet in de Miljoenennota 2024 niet ingaat op de verslechtering door de geraamde begrotingstekorten en de uitdagingen op de middellange termijn in relatie tot de schuldhoudbaarheid. Ook ontbreekt de vergelijking met andere Europese landen. Daarnaast adviseert de Afdeling om klimaat te incorporeren in de houdbaarheidsanalyses. Ook geeft de Afdeling een volgend kabinet als advies om een begrotingsanker te kiezen dat zorgt voor voldoende begrotingsruimte. Op deze manier kunnen automatische stabilisatoren hun werk doen en hoeft er niet plotseling bezuinigd te worden bij economische tegenwind. Daarnaast noemt de Afdeling dat de begroting bij ongewijzigd beleid expansief is en dat er daarom de komende kabinetsperiode prudent begrotingsbeleid moet worden gevoerd.

Het kabinet onderschrijft het belang van oog houden voor de middellange- en langetermijnhoudbaarheid.

Gegeven het belang van gezonde overheidsfinanciën heeft het kabinet de maatregelen in het voorjaar en deze augustus van budgettaire dekking voorzien. De Miljoenennota gaat, met name kwalitatief, in op risico's voorkomend uit vergrijzing en klimaatverandering. Daarnaast is een schuldhoudbaarheidsanalyse (Debt Sustainability Analysis) opgenomen. Dit geeft inzicht in de mogelijke ontwikkeling van de schuld op middellange termijn. Ook bevat de Miljoenennota een paragraaf over overheidsfinanciën in de eurozone, waarin gereflecteerd wordt op de ontwikkelingen van schuld en saldo van eurozonelanden. Het kabinet onderschrijft de mogelijke gevolgen die klimaat met zich meebrengt voor de houdbaarheid. Het nader rapport gaat hier verder op in.

Het kabinet onderschrijft het belang van een goede werking van automatische stabilisatoren en het voorkomen van plotselinge, ingrijpende bezuinigingen. Het is aan een volgend kabinet om, mede op basis van de adviezen van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte, het begrotingsbeleid vorm te geven en keuzes te maken over het begrotingsanker en de begrotingsruimte.

ii) Begrotingsproces

De Afdeling benadrukt het belang van een ordentelijk begrotingsproces, met helderheid, voorspelbaarheid en rust. Dit kent ook een democratisch belang, om zo inzicht te bieden in hoe kabinetsbeleid de samenleving, economie en begroting raakt. De Afdeling schrijft dat zij in voorgaande begrotingsrapportages al heeft geconstateerd dat het begrotingsproces rommelig oogt en geeft een aantal adviezen om meer rust te creëren. Naast één hoofdbesluitvormingsmoment adviseert de Afdeling ook om een vast moment in het voorjaar te kiezen voor het afronden van de besluitvorming en publicatie van de Voorjaarsnota. Daarnaast is het raadzaam om de begrotingsstukken aanvullend op de Voorjaarsnota als één pakket te verzenden. Ook adviseert de Afdeling een onafhankelijke doorrekening van de beleidsvoornemens in de Voorjaarsnota door het CPB, de besluitvorming in augustus te beperken tot koopkrachtmaatregelen en het begrotingsproces in lijn te brengen met het Europees Semester.

Het kabinet is erkentelijk dat de Afdeling ziet dat door de meerjarige Voorjaarsnota de Kamer eerder betrokken wordt bij de besluitvorming, het budgetrecht is verbeterd en er een stap is gezet om het Nederlandse begrotingsproces beter aan te sluiten op het zogeheten Europees Semester. Het demissionaire kabinet onderschrijft het belang van een vast moment voor afronding en publicatie in het voorjaar, het sturen van een pakket aan begrotingsstukken en verbeterde aansluiting bij het Europees Semester. Het was tot op heden door de deadline voor het Stabiliteitsprogramma (1 mei) niet mogelijk om hierin de voorjaarsbesluitvorming mee te nemen. Momenteel wordt onderzocht op welke manier dit kan worden vormgegeven onder het vernieuwde Stabiliteits- en Groeipact. Gezien de demissionaire status is het aan een volgend kabinet om de volgende stappen te nemen op de aanpassing van het begrotingsproces, zowel nationaal als qua aansluiting op Brussel.

iii) Financieringssystematiek medeoverheden

De Afdeling adviseert de nieuwe financieringssystematiek te vervroegen naar het moment van de start van een nieuw kabinet en daarbij duidelijkheid te bieden over de oploop van de opschalingskorting. Ook benadrukt de Afdeling aan dat de systematiek alleen bijdraagt aan betere financiële verhoudingen als het beschikbare budget toereikend is.

Het kabinet voelt zich in de stap naar de nieuwe financieringssystematiek gesteund door de positieve appreciatie van de Afdeling in de Voorjaarsrapportage 2023. Deze stap brengt gewenste stabiliteit in de financiering van medeoverheden. Het eventueel vervroegd invoeren van deze systematiek heeft budgettaire consequenties en is aan een volgend kabinet. Aandachtspunt hierbij is de afspraak met de VNG dat het volumedeel van het accres tot en met 2025 bevroren wordt op de stand in de Voorjaarsnota 2022. Het kabinet is ervan overtuigd dat medeoverheden een stabiele, solide en duurzame basis wordt geboden. De balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht is blijvend onderwerp van gesprek.

iv) Kwaliteit van de overheidsfinanciën

De Afdeling benadrukt dat de kwaliteit van de overheidsfinanciën belangrijk is voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Daarom adviseert de Afdeling om bij het onderbouwen en maken van beleidskeuzes voldoende oog te hebben voor de complexiteit en samenhang van opgaven, door maatregelen integraal af te wegen en tweede- en

derde-orde effecten en de gevolgen voor de uitvoering waar mogelijk in kaart te brengen. De Afdeling constateert dat de ombuigingslijst en de bijbehorende fiscale maatregelenlijst hier onvoldoende rekening mee houden.

Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat in samenhang kijken naar beleid van groot belang is. Deze samenhang onderkennen en wegen zorgt voor beter beleid en draagt bij aan de transparantie van het democratisch proces. Tegelijkertijd is het bij het analyseren van beleid en beleidsterreinen nodig om te verdiepen. Het kabinet onderschrijft dan ook de waardevolle toevoegde waarde van beleidsevaluatie-instrumenten zoals Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) en Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's). Dit type onderzoeken zijn bij uitstek geschikt om maatregelen in samenhang te bezien.

De ombuigingslijst en de fiscale maatregelenlijst zijn bedoeld als een ambtelijk onafhankelijk overzicht van beleidsopties. Waar mogelijk wordt rekening gehouden met uitvoeringsaspecten. In de inleiding van de ombuigingslijst is als disclaimer opgenomen dat als partijen willen kiezen voor een bepaalde maatregel de uitvoeringsconsequenties nader dienen te worden getoetst. Daarnaast wordt benoemd dat maatregelen niet zonder meer opgeteld kunnen worden, gezien de overlap of uitsluiting van diverse maatregelen. In de aangekondigde update van de ombuigingslijst zal ook nadrukkelijk worden bezien welke beleidsopties het voor de burger en/of de uitvoering eenvoudiger maken. Voor zover bekend zal ook gewezen worden op tweede-orde effecten.

E-2 Toets aan de Europese begrotingsregels

De Afdeling acht het van belang dat het Herziene Europese begrotingskader tijdig in werking treedt en duidelijk en handhaafbaar is. In de septemberrapportage toetst de Afdeling of de begroting voldoet aan de Europese begrotingsregels in 2023 en 2024. Dit gebeurt op basis van de MEV-raming van het CPB. De Afdeling concludeert dat het kabinet in 2023 en 2024 voldoet aan de vereisten van de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact, maar niet aan de vereisten van de preventieve arm. Het EMU-saldo komt volgens het CPB in 2023 uit op -1,45% en op -2,15% in 2024. Dit is onder de Europese grenswaarde van 3%. Ook de EMU-schuld is volgens het CPB lager dan de 60%-norm: in 2023 komt de schuld uit op 47,7% en in 2024 op 46,9%. Nederland voldoet niet aan de eisen van de preventieve arm. Momenteel kent Nederland een middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo van -0,75% bbb. Het structureel saldo komt volgens het CPB in 2023 uit op -1,48% bbb en in 2024 op -2,15% bbb.

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 komt voort uit de 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. Dit leidt tot een verslechtering van de overheidsfinanciën. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om de tegenvallers dit voorjaar op de rente-uitgaven en kosten van asiel van dekking te voorzien. Ook het koopkrachtpakket is van budgettaire dekking voorzien.

Het kabinet erkent ook het belang van een tijdige implementatie van het herziene Europese begrotingsraamwerk met duidelijke kaders. Het waarborgen van duidelijkheid en effectieve handhaving in het Europese begrotingskader is van groot belang voor het bevorderen van een gezonde en stabiele financiële situatie binnen de EMU. Dit voorjaar heeft het kabinet in middels het fiche «*Verordeningen en richtlijn herziening Europees begrotingsraamwerk*» zijn inzet voor het nieuwe SGP kenbaar gemaakt aan het parlement.

E-3 Toets aan de nationale begrotingsregels

De Afdeling concludeert dat er ook dit jaar, net als vorig jaar, geen sprake is geweest van een hoofdbesluitvormingsmoment en daarmee integrale besluitvorming in het voorjaar, mede doordat de lastenbesluitvorming voor 2024 grotendeels naar augustus is verschoven. Juist één integraal hoofdbesluitvormingsmoment kan volgens de Afdeling zorgen voor integrale afweging en daarmee stabiliteit en rust in de politiek besluitvorming. Dit komt het begrotingsbeleid ten goede. Daarnaast merkt de Afdeling op dat ze de begrotingstoetsing deze kabinetsperiode doorgaans niet volledig heeft kunnen doen, doordat informatie ontbrak of er geen sprake was van een ordentelijk begrotingsproces. In het voorjaar van 2023 heeft de Afdeling wel kunnen toetsen, maar dit was, aldus de Afdeling, niet op basis van recente informatie omdat de voorjaarsbesluitvorming niet onafhankelijk is doorgerekend door het CPB. Tot slot concludeert de Afdeling dat het van belang is dat een (volgend) kabinet de eigen regels en afspraken naleeft.

Het kabinet onderschrijft het belang van ordentelijk begrotingsproces en de bijdrage die dit levert aan de rust en stabiliteit en de politieke besluitvorming. Tegelijkertijd stelt het kabinet, conform de reactie bij de Voorjaarsrapportage 2023, dat een hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar, waarbij ook de lasten integraal meegenomen worden, zowel voor- als nadelen kent. Het blijft hoe dan ook belangrijk om in augustus de mogelijk te hebben om op basis van de meest recente economische cijfers naar de koopkrachtontwikkeling te kijken. 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. De volledige lastenbesluitvorming in augustus kent dan ook voordelen, omdat er anders tweemaal besluitvorming over hetzelfde onderwerp plaats moet vinden. Zoals gewoonlijk zal de Studiegroep Begrotingsruimte ook het begrotingsproces bezien. Op basis van dat advies kan een volgend kabinet besluiten een keuze hierin maken.

E-4 Aandachtspunten bij de uitgavenkaders

De Afdeling benadrukt het belang van transparantie in het begrotingsbeleid en de introductie van nieuwe begrotingsfondsen in de Nederlandse overheidsbegroting. Het belang van transparantie in begrotingsbeleid wordt benadrukt, met als doel het parlement in staat te stellen geïnformeerde beslissingen te nemen en maatschappelijk draagvlak te creëren. Hierbij constateert de Afdeling dat nieuwe stappen zijn gezet in het verbeteren van de transparantie van de begrotingsinformatie. Ten opzichte van de Voorjaarsnota vindt de Afdeling de belangrijkste aanpassingen aan de begroting via de plafondtoetsen gecombineerd met de verticale toelichtingen per begroting inzichtelijk weergegeven. Verder acht de Afdeling het van belang in de Miljoenennota en in de departementale begrotingen duidelijk te maken dat het Klimaatfonds en het Transitiefonds in budgettair-wettelijke zin nog niet bestaan en dat uitgaven die binnen de rijksbegroting 2024 ten laste van de op te richten fondsen komen, worden verwerkt in departementale begrotingen. De

Afdeling acht het positief dat het koopkrachtpakket in de Miljoenennota 2024 gedekt is middels beleidsmatige keuzes, die van een toelichting zijn voorzien. De Afdeling onderstreept dat inzetten van onderuitputting voor andere prioriteiten niet per saldo leidt tot ruimte binnen de begroting, omdat de beleidsdoelen op een later moment moeten worden bereikt. Indien onderuitputting toch wordt ingezet voor dekkingsopgaven, dient dit te worden vergezeld van een neerwaartse bijstelling van beleidsdoelen. De Afdeling acht het positief dat het kabinet de onderuitputting nader heeft geanalyseerd en adviseert de oorzaken van onderuitputting verder te blijven onderzoeken, om zo tot betere kwalitatieve overheidsfinanciën te komen.

Het kabinet is erkentelijk dat de Afdeling ziet dat er stappen zijn genomen om de begroting transparanter te maken. Transparantie is essentieel voor het parlement om het budgetrecht uit te oefenen. Ook zal het kabinet de verdere aanbevelingen ter hand nemen om de transparantie te blijven vergroten. Dit blijft een lerend proces. Het klopt daarnaast dat het Klimaatfonds en het Transitiefonds budgettair-wettelijk nog niet bestaan. Getracht is om de betreffende uitgaven zo inzichtelijk mogelijk te maken op de betreffende begrotingen voor deze tussenperiode en op deze manier het budgetrecht ook zo goed als mogelijk gestalte te geven.

Het kabinet onderschrijft de conclusie dat onderuitputting per saldo niet altijd leidt tot meer ruimte binnen de begroting. Een deel van de niet-uitgegeven middelen komen later wel tot besteding, wat het saldo belast. Het kabinet heeft in het Financieel Jaarverslag Rijk 2022 en de Miljoenennota 2024 uitgebreid aandacht aan onderuitputting. Het kabinet neemt het advies van de Afdeling ter harte om de oorzaken van onderuitputting te blijven monitoren.

E-5 Aandachtspunten bij het lastenkader

De Afdeling geeft in haar rapportage aan dat er dit jaar geen integrale besluitvorming heeft plaatsgevonden over klimaat, omdat maatregelen aan de lastenkant in het voorjaar zijn doorgeschoven naar augustus. De Afdeling acht het van belang dat dit wel gebeurt, om zo de beleidsmix integraal af te wegen. Dit komt een goede mix van beleidsinstrumenten ten goede en bevordert dan ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van klimaatbeleid. De Afdeling geeft aan dat de motivatie voor de keuze voor de placeholder ontbreekt. De Afdeling constateert dat het kabinet heeft gekozen om het tarief eerste schijf box 1 van de inkomstenbelasting te verhogen. Dit heeft het kabinet bij Voorjaarsnota als voorlopig gekozen maatregelen (placeholder) bepaald, als het niet zou lukken om de taakstelling om belastingconstructies en fiscale regelingen aan te pakken volledig in te vullen. De Afdeling adviseert het kabinet de huidige en toekomstige keuzes voor placeholders te onderbouwen, om zo afwegingen inzichtelijk te maken.

Het kabinet erkent dat idealiter in het voorjaar wordt besloten over zowel de uitgaven als lastenmaatregelen rond klimaat. Het kabinet heeft echter gekozen om hiervan af te wijken voor een aantal maatregelen. Dit had als hoofdreden dat bleek dat de effecten nog onvoldoende in kaart waren gebracht om tot een zorgvuldige besluitvorming te komen. Zowel op vlak van de energiebelasting als fiscale regelingen met een mogelijke link met fossiele uitstoot, zijn daarom onafhankelijke onderzoeken ingesteld. Deze zijn in de zomer opgeleverd. Daarbij heeft het kabinet in het voorjaar wel principebesluiten en/of een taakstelling vastgelegd als deel van de integrale afweging. Voor de precieze invulling was het in de ogen van het kabinet verstandig de uitkomsten van de onderzoeken af te wachten, en dit bij de besluitvorming in augustus te betrekken.

Tijdens de augustusbesluitvorming vorig jaar is besloten om voor de taakstelling ondoelmatige fiscale regelingen en constructies als placeholder een tariefsverhoging in de eerste schijf van box 1 op te nemen. Dit jaar is deze placeholder, conform het besluit vorig jaar, voor zover nodig ingezet. Het kabinet erkent dat de inhoudelijke relatie tussen de taakstelling en de placeholder niet heel direct is. Voor het gebruik van placeholders geldt dat een specifieke parameter aangewezen dient te worden om het ingeboekte budgettaire belang van een taakstelling geloofwaardig te maken. In algemene zin zal een placeholder vaak niet precies aansluiten bij de doelgroep van de geformuleerde taakstelling.

Voor de taakstelling ondoelmatige fiscale regelingen en constructies geldt bijvoorbeeld dat deze zich op verschillende domeinen van het belastingstelsel voordoen. Binnen deze context neemt het kabinet de aanbeveling om placeholders beter te onderbouwen ter harte.

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

De Afdeling heeft in de reactie van de regering geen aanleiding gezien om haar beoordeling aan te passen.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf