



Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Raad van State  
Vice-president  
Postbus 20019  
2500 EA Den Haag

**Directie Begrotingszaken**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen**

ii

**Ons kenmerk**  
2022-0000228078

**Uw brief (kenmerk)**

Datum  
Betreft      Reactie van de regering Septemberrapportage

Geachte heer de Graaf,

*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 septemberrapportage bespreekt de volgende punten, die hieronder stapsgewijs worden besproken en voorzien van een reactie namens het kabinet:

- A.1. Begrotingsproces
- A.2. Toets aan de Europese begrotingsregels
- A.3. Toets aan de nationale begrotingsregels
- A.4. Houdbaarheid van de overheidsfinanciën
- A.5. Aandachtspunten bij de uitgavenkaders
- A.6. Aandachtspunten bij het lastenkader
- A.7. Nakomen van de door de regering eerder gedane toezeggingen

A1 Begrotingsproces

De Afdeling spreekt haar waardering uit voor de herziening van het begrotingsproces, zoals uiteengezet in de Kamerbrief van 13 april jl.<sup>1</sup> Wel adviseert de Afdeling om volgend jaar verdere stappen te zetten in het naleven van de gemaakte begrotingsafspraken. Er wordt opgemerkt in de Septemberrapportage dat er in augustus in korte tijd een aanvullend pakket is samengesteld, met nog weinig zicht op de precieze gevolgen.

In de Kamerbrief over het begrotingsproces heeft het kabinet aangegeven dat het in augustus de besluitvorming op een zo actueel mogelijk economisch beeld wil baseren. Dat is bij de huidige inflatie en economische situatie zeker van belang. Vanwege het historisch grote koopkrachtverlies zag het kabinet zich genooddaakt om in korte tijd een omvangrijk ondersteunend pakket samen te stellen. Het kabinet beaamt daarnaast dat het begrotingsbeleid gebaat is bij een goed proces en de strikte naleving van de afspraken en blijft zich hiervoor de komende jaren inzetten.

<sup>1</sup> Kamerbrief begrotingsproces | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

#### A2 Toets aan de Europese begrotingsregels

De Afdeling geeft aan dat de overschrijding van het structureel saldo in 2022 en 2023 zonder gevolgen blijft door de activering van de zogenoemde ontsnappingsclausule van het SGP. Wel geeft de Afdeling mee dat het, ondanks de algemene ontsnappingsclausule, belangrijk blijft om de ontwikkeling van de overheidsfinanciën nauwlettend te volgen en te beoordelen en zich in te spannen om zich te houden aan de Europese begrotingsregels.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
2022-0000228078

Het kabinet deelt deze mening en onderkent de spanning met de Europese grenswaarden. In het coalitieakkoord heeft het kabinet bewust gekozen voor een ambitieuze investeringsagenda, waaronder het tegengaan van klimaatverandering, de aanpak van de stikstofcrisis en het investeren in de toekomstige welvaart via onderwijs en innovatie. De hoge kosten van deze investeringen zijn noodzakelijk om nog hogere kosten in de toekomst te voorkomen. Het kabinet acht de risico's van een tijdelijke verslechtering van de overheidsfinanciën aanvaardbaar met oog op de urgentie van de investeringen.

#### A3 Toets Nationale begrotingsregels

De Afdeling adviseert de regering om het trendmatig begrotingsbeleid gedurende de kabinetsperiode te handhaven als budgettair anker. Daarbij wordt gesteld dat de kaders en de daarmee beleidsmatige begrenzing van de overheidsfinanciën vallen of staan met de discipline van zowel het kabinet als parlement om de kaders te respecteren en te handhaven.

Het kabinet sluit zich aan bij dit advies. Het kabinet erkent dat het koopkrachtpakket leidt tot een verslechtering van het EMU-saldo voor 2023 en 2024 en tot een overschrijding van het uitgavenplafond en inkomstenkader. Tegelijkertijd is het pakket structureel gedekt en leidt het tot een verbetering van het EMU-saldo op de middellange termijn.

#### A4 Houdbaarheid overheidsfinanciën

De Afdeling spreekt haar waardering uit over de analyse in de Miljoenennota 2023 aangaande de financiële en intergenerationele houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën. De Afdeling adviseert in het kader van de aanstaande vergrijzing – met naar verwachting aanzienlijke gevolgen voor de toekomstige overheidsfinanciën – om te sturen op langere beleidscycli dan vier jaar, bijvoorbeeld op 2030 en 2050. Daarnaast geeft de Afdeling in overweging de, te ontwikkelen, kernset van bredewelvaartsindicatoren in te richten op ten minste 2030 en 2050, en zo een basis te leggen voor een langeretermijn(beleids)cyclus.

Het kabinet onderschrijft het belang van het monitoren van de lange termijn gevolgen voor de overheidsfinanciën. Langere beleidscycli dan vier jaar zijn zoals ook de Afdeling beschrijft in zekere zin bijvoorbeeld al werkzaam bij de klimaat- en stikstoffondsen die lopen tot respectievelijk 2030 en 2035. Tevens krijgen lange termijn uitdagingen voor de overheidsfinanciën zoals vergrijzing jaarlijks de aandacht in de Miljoenennota. De ontwikkeling van de kernset van bredewelvaartsindicatoren ligt primair bij de Planbureaus en het kabinet is sluit zich aan bij de door hen gekozen insteek. Het kabinet onderkent echter de notie dat de grote maatschappelijke opgaven zich niet beperken tot een vierjaarsperspectief en onderstreept het pleidooi van de Raad van State dat de brede welvaartsindicatoren zich niet lenen voor continue sturing, maar van belang zijn om de ontwikkeling van de trends in de samenleving te monitoren en waar mogelijk bij te sturen.

#### A5 Aandachtspunten bij uitgavenkaders

De Afdeling is positief over het tonen van de horizontale ontwikkeling van de uitgaven. Een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling van de uitgaven in de komende jaren is onder meer het investeringsplafond. Daarbij wordt geadviseerd om verdiepend in lijn met de aanbeveling van het IBO Publieke investeringen vooral in te gaan op de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid. Tevens adviseert de Afdeling om bij de begrotingen van de afzonderlijke fondsen verdiepend in te gaan op de ontwikkeling van de middelen onder het investeringsplafond, door onder meer de onderliggende oorzaken en risico's te benoemen. Daarnaast geeft de Afdeling aan dat het van belang is om transparant te zijn over de te verwachten onderuitputting, gezien de cumulatieve € 4,7 miljard aan taakstellende onderuitputting voor het koopkrachtpakket.

Het kabinet sluit zich aan bij het advies van de Afdeling. De komende tijd zal het kabinet in de begrotingsstukken de middelen vanuit het investeringsfonds verder uitwerken. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de uitvoerbaarheid en de risico's. Het IBO Publieke investeringen ziet toe op de ontwikkeling van de coalitieakkoordmiddelen. In de Miljoenennota geeft het kabinet aan dat in 2022 nog een duidelijk onderscheid te maken is tussen reguliere investeringsmiddelen en coalitieakkoordmiddelen. Op het moment dat de coalitieakkoordmiddelen zijn overgeboekt naar de fondsen, verdwijnt dit onderscheid omdat de middelen doorgaans worden toegevoegd aan bestaande budgetten. Hierdoor wordt het de komende jaren inzichtelijk hoe de plafonds van de verschillende fondsen zich ontwikkelen en wat de onderliggende oorzaken zijn voor verschuivingen. Het kabinet zal dit monitoren.

Ten aanzien van onderuitputting acht het kabinet de geraamde taakstellende onderuitputting realistisch, mede gezien de historische ontwikkeling en de verwachtingen van het CPB. Dit is, zoals de Afdeling opmerkt, soms ook gevolg van de krappe arbeidsmarkt. Het kabinet gaat ervan uit dat de maatschappelijke doelen van de investeringsagenda niet in gevaar komen.

#### A6 Aandachtspunten bij het lastenkader

De Afdeling merkt op ten aanzien van het lastenkader dat ten tijde van het opstellen van het concept-rapport de beleidsmatige lastenontwikkeling nog niet voorhanden was. Daarnaast stelt de Afdeling dat het IBO vermogen waardevolle beleidsaanbevelingen doet om de geconstateerde aandachtspunten qua vermogensverdeling te adresseren.

Het kabinet erkent dat de augustusbesluitvorming vanwege de historische koopkrachtdaling complex was, en zal zich komend jaar inspannen om deze beleidsmatige lastenontwikkeling tijdig te delen met de Afdeling. Tevens onderschrijft het kabinet de waardevolle aanbevelingen van het IBO vermogen. In de Miljoenennota, paragraaf 3.1, is uiteengezet welke maatregelen in dezen zijn genomen en hoe dat verder zal worden ingepast.

#### A7 Nakoming van door de regering eerder gedane toezeggingen

De Afdeling is positief over de toenemende aandacht brede welvaart in de Miljoenennota 2023. De Afdeling adviseert daarnaast om een sociaal-economische structuuranalyse onderdeel te maken van het Hervormingsprogramma dat jaarlijks in het voorjaar in het kader van het Europees Semester dient te worden opgesteld. De Afdeling adviseert om afzonderlijke passages uit de Miljoenennota en bouwstenen uit de verschillende (hoofdlijnen)brieven samen te brengen tot



een samenhangend geheel, dat een uiteenzetting biedt van de verschillende componenten van de economische groei, de sterkten en zwaktes van onze economie en ten gunste van welke groepen de groei is gekomen. Daarin komen ook de implicaties voor hervormingen en beleid op de lange termijn aan de orde. De Afdeling geeft een drietal elementen die terug moeten komen: de impact van EU-beleid, brede welvaart, kwaliteit van overheidsuitgaven.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk  
2022-0000228078

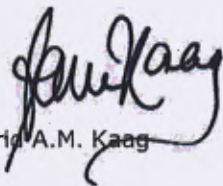
Zoals de Afdeling aangeeft wordt met deze Miljoenennota een nieuwe stap gezet in de richting van het verankeren van brede welvaart in de beleidscyclus. Door het aangeven van de brede welvaartsprioriteiten, en hier jaarlijks over te rapporteren in de Miljoenennota, zorgt het kabinet dat hier op één plaats op samenhangende wijze over gecommuniceerd wordt. Als hier op termijn de kernset van brede welvaartsindicatoren van de planbureaus bijkomt, is het kabinet ervan overtuigd dat dit een integraal en onafhankelijk denkkader voor brede welvaart zal bieden. Deze bouwstenen kunnen vervolgens worden benut voor structuuranalyses van het financieel en sociaal-economisch kabinetsbeleid.

Aanvullend bevat de Miljoenennota een analysehoofdstuk (hoofdstuk 3 in de Miljoenennota 2023), waarin de ruimte genomen wordt om dieper in te gaan op dwarsdoorsnijdende thema's. Ook in de volgende Miljoenennota zal een dergelijk hoofdstuk worden opgenomen. Het kabinet wil er ook graag op wijzen dat hoewel de reeds gepubliceerde (hoofdpijnen)brieven vooral de richting schetsen voor de afzonderlijke beleidsterreinen, dit niet betekent dat er geen oog is voor de samenhang met andere opgaven. Zo zal bijvoorbeeld in het aankomende Nationaal Plan Energiesysteem nadrukkelijk rekening worden gehouden met de samenhang met ruimtelijke ordening en sociale en maatschappelijke vraagstukken. Het proces om tot dit plan te komen wordt ook zo ingericht om de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen te bewaken.

Het kabinet ziet het belang van een structuuranalyse, en gaat kijken hoe hier opvolging aan kan worden gegeven. Het kabinet heeft de voorkeur om het Hervormingsprogramma te richten op nieuw concreet beleid dat bijdraagt aan de landenspecifieke aanbevelingen en aan de doelen die Nederland in Europa heeft afgesproken. Daar komt bij dat het Hervormingsprogramma te vroeg in het jaar wordt opgesteld om de voorjaarsbesluitvorming mee te nemen. Het kabinet heeft daarom de voorkeur om deze aanbeveling van de Afdeling op te pakken in de Miljoenennota van volgend jaar. Het kabinet zal daarin verder werken aan het integreren van brede welvaart in de begrotingscyclus, en de gevraagde analyse over de samenhang van het beleid hier zo veel mogelijk aan koppelen. Daarnaast kan ook het analysehoofdstuk hiervoor worden benut.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,



Sigrún A.M. Kaag