

Vergaderjaar 2023–2024

36 410

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 3

NADER RAPPORT

Hieronder is opgenomen het nader rapport d.d. 19 september 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën.

Bij Kabinetsmissive van 1 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 de ontwerpMiljoenennota 2024 in het kader van onafhankelijk begrotingstoezicht.

Het kabinet is de Raad van State dankbaar voor het Raadsadvies over de begroting voor 2024. De adviezen van de Afdeling advisering (verder: de Afdeling) worden hieronder nader besproken en van een kabinetsreactie voorzien.

Inleiding

De Afdeling gaat in haar advies in op het regeringsbeleid zoals het kabinet dat in de Miljoenennota 2024 aankondigt. De Raad van State rapporteert vanuit zijn taak bij het onafhankelijk begrotingstoezicht ook over de Nederlandse overheidsfinanciën. In dit zogenoemde «Nader rapport» gaat het kabinet in op het advies van de Afdeling aangaande de Miljoenennota 2024.

De Miljoenennota staat in het teken van een onrustige economische tijd. Na een stevig herstel van de coronacrisis, zijn de inflatie en mede als reactie daarop de rentes wereldwijd en in Nederland gestegen. In het eerste half jaar van 2023 kromp de Nederlandse economie licht. Dit heeft gevolgen voor de financiële situatie van huishoudens. De koopkrachtprognoses van het CPB wezen erop dat armoede in Nederland dreigde toe te nemen, ook onder kinderen. Met koopkrachtmaatregelen, waaronder het verhogen van het kindgebonden budget en de huurtoeslag, zorgt het kabinet dat de armoede niet verder toeneemt en kinderarmoede afneemt. Gezien de demissionaire status van het kabinet bevat de Miljoenennota verder geen grote beleidswijzigingen. Wel blijft het kabinet doen wat het noodzakelijk acht, zoals het steunen van Oekraïne, het aanpakken van de gevolgen van de gaswinning in Groningen en herstel voor de gedupeerden van de toeslagenaffaire.

Het overheidssaldo komt in de raming van het Ministerie van Financiën naar verwachting in 2024 uit op – 2,9% van het bbp en zal volgens de ramingen in de komende jaren verslechteren. Tegelijkertijd is de schuld van de Nederlandse overheid voorlopig relatief laag, ook in internationaal perspectief. De financiële houdbaarheid van de Nederlandse overheidsschuld is niet in het geding. De overheidsschuld komt uit op 47,3% in 2024. Dit is ruim onder de Europese grenswaarde van 60%. De komende jaren loopt de schuld naar verwachting op tot 52,9% in 2028. Het hoge tekort is primair het gevolg van de investeringsagenda van het kabinet. Het kabinet heeft bij zijn aantreden ingezet op een ambitieuze investeringsagenda om maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden, zoals op het gebied van klimaat, defensie en de woningmarkt. Dit acht het kabinet noodzakelijk, maar heeft ook gevolgen voor de begroting. Het kabinet blijft aandacht houden voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn. Ook houdt het kabinet rekening met de nationale en Europese begrotingsregels.

Zoals de Afdeling aangeeft zeggen de economische en financiële cijfers niet alles over de situatie in Nederland en de individuele omstandigheden van mensen. Het kabinet besteedt mede daarom in de Miljoenennota aandacht aan de ontwikkeling van brede welvaart. Dat gaat bijvoorbeeld over de veiligheid, onderwijs, klimaat, de zorg, bestaanszekerheid en gelijke kansen. Voor mensen nu en later. Uit cijfers van onder andere het CBS blijkt dat brede welvaart in Nederland relatief hoog is, maar ongelijk verdeeld. Daarbij zijn er grote uitdagingen als het gaat om bijvoorbeeld mentale gezondheid en kwaliteit van de natuur.

De Afdeling bespreekt in het advies onder andere de thema's: brede welvaart en sociaaleconomische structuuranalyse en de impact van klimaatverandering op de overheidsfinanciën en het begrotingsbeleid. Hieronder worden deze thema's nader besproken.

Brede welvaart en structuuranalyse

De Afdeling is positief over de toenemende aandacht voor brede welvaart in de Miljoenennota. De Afdeling benoemt dat het kabinet stappen heeft gezet om brede welvaart verder te integreren in de begrotingssystematiek. Daarnaast ziet de Afdeling dat de samenhang tussen verschillende thema's is beschreven door het kabinet, om zo invulling te geven aan eerdere adviezen van de Afdeling om in de Miljoenennota een sociaaleconomische structuuranalyse op te nemen. De Afdeling benoemt deze analyse als goede eerste stap, maar dat er ook meer nodig is. De Afdeling adviseert om een «Startnota (in termen van) Brede Welvaart» te ontwikkelen aan het nieuwe kabinet als een analytische verdieping in de eerste Miljoenennota van dat kabinet.

Het kabinet is erkentelijk dat de Afdeling waardering uitspreekt voor de toegenomen integratie van brede welvaart in de begrotingssystematiek en de Miljoenennota. Met de samenhanganalyse van brede welvaart geeft het kabinet invulling aan het advies van de Afdeling om een sociaaleconomische structuuranalyse te maken. Het kabinet laat in deze analyse zien hoe verschillende dimensies van brede welvaart elkaar raken en beïnvloeden; soms in positieve zin maar er zijn ook afruilen. Het erkennen van deze afruilen is een noodzakelijke voorwaarde om tot een prioritering te komen. Het kabinet is blij dat de Afdeling dat als goede eerste stap ziet en deelt de mening van de Afdeling dat deze aanpak een goede basis vormt voor nader te nemen stappen. Daarbij merkt het kabinet op dat de basis voor de door de Afdeling gewenste sociaaleconomische structuuranalyse en prioritering van brede welvaart thema's idealiter gelegd dient te worden in een (volgend) regeerakkoord, juist omdat dit bij uitstek een politieke weging betreft, en dit kabinet demissionair is. Dit vergt dan ook

een kabinetsbrede inzet waarbij alle departementen een rol vervullen. De keuze om eventueel een dergelijke analyse vorm te geven is aan het volgende kabinet.

Samenhang en oog voor de lange termijn

De Afdeling merkt op dat in de analyses en het denkkader ten aanzien van brede welvaart meer samenhang wenselijk is. De Afdeling noemt daarbij als voorbeelden de samenhang tussen brede welvaart en de economische structuur, samenhang tussen en binnen de gekozen thema's van brede welvaart en samenhang met concrete beleidsvoorstellen.

Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat in samenhang en integraal 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. Het kabinet heeft in de Miljoenennota geprobeerd om een aanzet te doen voor een samenhangende sociaaleconomische structuuranalyse, naar aanleiding van eerder adviezen van de Afdeling. Bij een samenhangende analyse blijft het een uitdaging om overkoepelend naar thema's te kijken enerzijds en voldoende verdieping in de analyse van verschillende thema's aan te brengen anderzijds. Het kabinet is de Afdeling erkentelijk dat zij hierover adviezen en aanknopingspunten biedt voor toekomstige analyses. Het is aan een volgend kabinet om deze adviezen verder te wegen en desgewenst verdere stappen te zetten in deze analyses.

Prioritering en concretisering van brede welvaart

De Afdeling adviseert om brede welvaart in samenhang met een economische structuuranalyse verder te concretiseren. Daarbij kan het meer abstracte denkkader ten aanzien van brede welvaart meer in verband worden gebracht met de analyse ten aanzien van de samenhang en de ontwikkeling van brede welvaart en de beleidskeuzes die daaruit zouden kunnen volgen. De Afdeling benoemt het belang dat beleid voor de lange termijn wordt gevoerd, dat effectief, stabiel, voorspelbaar en uitvoerbaar is.

Het kabinet volgt het advies van de Afdeling om brede welvaart te concretiseren. Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat concretisering en toepassing van het begrip brede welvaart voordelen voor beleid kan opleveren, zoals de Afdeling benoemt. Het kabinet merkt echter ook spanning op tussen het concretiseren van brede welvaart op basis van indicatoren enerzijds, en het feit dat brede welvaart overkoepelend en in samenhang beleid beziet anderzijds. Het is aan een volgend kabinet om eventueel prioritering aan te brengen in de invulling van brede welvaart, waarbij verschillende thema's ook voldoende concreet zijn om de voortgang te monitoren, zonder dat de focus op individuele indicatoren het zicht op de overkoepelende overwegingen ontnaemt.

Impact van klimaat op overheidsfinanciën en begrotingsbeleid

De Afdeling benoemt klimaatverandering als een van de grootste maatschappelijke opgaven. Klimaatverandering is geen tijdelijk probleem is en vraagt blijvende aandacht. Dit zal ook leiden tot structurele veranderingen in de overheidsfinanciën. Daarom acht de Afdeling het noodzakelijk om een klimaatinclusief begrotingsraamwerk te ontwikkelen, waar klimaatadaptatie en -mitigatie onderdeel van zijn. Hiertoe dragen ze vier elementen aan: i) meer inzicht in de (toekomstige) budgettaire gevolgen van klimaatverandering; ii) brede definities en classificaties van uitgaven en inkomsten gerelateerd aan klimaat die aansluiten bij Europese methoden; iii) transparantie in de begroting, ook ten behoeve van het parlementair budgetrecht; onder meer door een apart uitgavenkader

Klimaat te overwegen; iv) goede begrotingsverantwoording en verslaglegging. Tevens adviseert de Afdeling om te bezien of een klimaatinclusief begrotingsraamwerk wettelijk verankerd kan worden in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën.

Het is volgens de Afdeling van groot belang dat het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek klimaatinclusief wordt. De Afdeling adviseert daarom om klimaatinclusieve macro-economische en budgettaire modellen en analyses te ontwikkelen, om beter inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de economie en overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn. Stappen richting een klimaatinclusief begrotingsraamwerk zou een kabinetsverantwoordelijkheid moeten zijn, waarbij Ministers van Financiën en Klimaat & Energie het voortouw kunnen nemen, adviseert de Afdeling. Bovendien adviseert de Afdeling om klimaatverandering in macro-economische ramingen en houdbaarheidsanalyses te integreren. Hiertoe wijst de Afdeling op het werk van onder andere de OESO, het IMF en de Europese Commissie. De Afdeling adviseert daarbij een ingroeimodel te hanteren, omdat het niet mogelijk is alles in één keer te doen.

Inzicht in de toekomstige budgettaire gevolgen van klimaatverandering

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de uitgebreide analyse ten aanzien van klimaatverandering in relatie tot de overheidsfinanciën en de begroting. Het kabinet dankt daarom de Afdeling voor de bijdrage die zij levert aan het denken hierover.

In het advies bij Miljoenennota vraagt de Afdeling aandacht voor de gevolgen van de kosten van klimaatverandering op de economie en overheidsfinanciën op de middellange- en lange termijn en het belang om deze beter in beeld te krijgen. Het kabinet onderschrijft dat klimaatverandering substantiële financiële kosten met zich mee zal brengen voor Nederland, zowel qua mitigatie- en adaptatiebeleid als klimaatschade. Mitigatiebeleid kent ook een wettelijke verplichting en vergt ook een internationale blik. Nederland heeft immers met andere landen afspraken gemaakt in onder andere het Klimaatakkoord van Parijs.

Het kabinet vindt het belangrijk om te benadrukken dat deze internationale afspraken er juist zijn om de mitigatie-inspanningen tussen landen te verdelen en te voorkomen dat klimaatschade terechtkomt bij landen die kwetsbaar zijn voor klimaatverandering. Dit moet de financiële kosten voor alle landen uiteindelijk ook zo laag mogelijk houden.

Dat er kosten gepaard gaan met klimaatverandering is ook de recente studie *Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten* van het CPB concludeert, waarbij het CPB ook aangeeft dat inschattingen van de financiële klimaatkosten met grote onzekerheden zijn omgeven. Zo hangt de mate waarin klimaatmitigatie een wissel trekt op de overheidsfinanciën ook samen met het gekozen instrumentarium: normeren en beprijzen hebben een ander budgettair beslag dan subsidies. Gezien de demissionaire status van het kabinet is het aan een volgend kabinet om desgewenst stappen te zetten in deze ontwikkeling van macro-economische en budgettaire modellen en hoe om te gaan met klimaatkosten in de begroting. Daarbij onderschrijft het kabinet dat dit een kabinetsverantwoordelijkheid betreft met het initiatief bij de Ministers van Financiën en Klimaat & Energie. Het kabinet wijst hierbij ook op de rapporten van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte, die in zullen gaan op de manier waarop klimaatkosten impact hebben op de begroting.

Classificatie van uitgaven en inkomsten gerelateerd aan klimaat

De Afdeling stelt dat het definiëren en classificeren van klimaatbeleid kan helpen om publieke investeringen, consumptie en belastingen te laten plaatsvinden in de richting van verduurzaming. De Afdeling noemt de

Europese taxonomie – waar beleidsvoorstellen worden gecategoriseerd of zij 100%, 40% of 0% bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering – als voorbeeld, waarbij zij het kabinet adviseert om een meer fijnmazige methode te ontwikkelen. Daarnaast adviseert de Afdeling om ook te kijken naar de verslaglegging, door te onderzoeken welke lessen de Corporate Sustainability Reporting Directive, de Europese richtlijn voor bedrijven met rapportageverplichtingen ten aanzien van sociale- en duurzaamheidsinformatie in hun jaarverslagen, heeft voor het vergroenen van het Rijksverslaggevingsstelsel.

Het kabinet onderschrijft dat de begrotingssystematiek keuzes ten aanzien van belangrijke maatschappelijke opgaven, waaronder klimaatverandering, kan faciliteren. Ook onderschrijft het kabinet het belang van een goede definitie van klimaatuitgaven en een goed overzicht van het totaal aan klimaatgerelateerde uitgaven. Daarom bevat de Miljoenennota 2024 een bijlage met een integraal overzicht klimaat. Deze bevat een uitgavenoverzicht klimaat, de opbrengst van milieugerelateerde belastingen en een overzicht van fiscale groene subsidies. Daarnaast bevat de Miljoenennota 2024 ook een bijlage fossiele subsidies, met een overzicht van alle subsidieregelingen gelieerd aan fossiel energieverbruik, fiscale fossiele vrijstellingen, kortingen en aangepaste belastingtarieven. Voor een gedegen integrale afweging voor het te voeren begrotingsbeleid dient zoveel mogelijk relevante informatie beschikbaar te zijn.

Mede daarom laat het kabinet ingevolge de Klimaatwet de effecten van haar klimaatbeleid door de Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) doorrekenen. Het PBL oordeelt hierbij of het kabinet aan haar klimaatdoelen, gesteld in de Klimaatwet, voldoet. Deze onafhankelijke toets op het gevoerde klimaatbeleid acht het kabinet van groot belang om te waarborgen dat voorgesteld beleid daadwerkelijk de gestelde doelen bereikt en staat internationaal gezien ook hoog aangeschreven. De onafhankelijke toets van het PBL is voor het kabinet van grote toegevoegde waarde. Het kabinet acht het van belang om te bezien wat de toegevoegde waarde van een begrotingssystematiek waarbij meer grofmazig wordt beoordeeld in welke mate een voorstel bijdraagt aan een klimaatdoel, naast de reeds gehanteerde methodiek van het PBL. Bovendien kan een dergelijke systematiek een administratieve last met zich meebrengen en het is de vraag op dit opweegt tegen de toegevoegde waarde. Tegelijkertijd is de opgave van klimaatverandering dusdanig groot, dat manieren om hieraan bij te dragen goed gewogen moeten worden.

Het kabinet vindt het verstandig om de doelmatigheid van klimaatbeleid in het oog te houden. Rapporteren over de kwantitatieve inschatting van de CO₂-opbrengsten van klimaatmaatregelen, naast de budgettaire implicaties, helpt de Kamer ook om in het uitvoeren van het budgetrecht. Dit vraagt nadere bestudering en het kabinet volgt internationale ontwikkeling op dit gebied nauwlettend. Gezien de demissionaire status van het kabinet is het aan een volgend kabinet om keuzes te maken over een dergelijke systematiek. Dit geldt ook voor de vraag welke lessen uit de CSRD getrokken kunnen worden voor de wijze van verantwoording door het Rijk.

Integrale afweging klimaatgerelateerde uitgaven

De afdeling adviseert te onderzoeken of een uitgavenkader voor Klimaat te overwegen is zodat structureel inzicht geboden kan worden in klimaatgerelateerde uitgaven. De Afdeling adviseert om de beleidscyclus van de Klimaatwet goed te laten aansluiten op de begrotingscyclus.

Het kabinet onderschrijft het belang van een integrale weging met daarbij inzicht in klimaatuitgaven. Bij de besluitvorming in het voorjaar wordt ook de besluitvorming ten aanzien van klimaatbeleid op basis van de

Klimaatwet betrokken, zodat deze integraal wordt afgewogen gezamenlijk met andere beleidsprioriteiten. Het is van belang dat de beleidscyclus van de Klimaatwet goed aansluit op de begrotingscyclus. Zoals de Afdeling ook schrijft, onderzoekt de Minister van Klimaat en Energie momenteel wat de mogelijkheden zijn om dit te verbeteren. Het is aan een volgend kabinet om keuzes te maken ten aanzien van te voeren begrotingsregels. Het kabinet wijst hierbij ook op de rapporten van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte, die ook in zullen gaan op of en hoe klimaatbeleid beter geïntegreerd kan worden in de begroting.

Slotformaliteiten

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2023 op dinsdag 19 september 2023 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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