



> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

De Koning

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Ons kenmerk

2024-0000438117

Datum

Betreft Nader rapport over de ontwerp-Miljoenennota 2025

Nader rapport

Bij Kabinetsmissive van 5 september 2024, W06.24.00186/III, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerp-Miljoenennota 2025 in het kader van onafhankelijk begrotingstoezicht.

Het kabinet is de Raad van State dankbaar voor het Raadsadvies over de begroting voor 2025. De adviezen van de Afdeling advisering (verder: de Afdeling) worden hieronder nader besproken en voorzien van reflecties van het kabinet.

Inleiding

De Afdeling gaat in haar advies in op het regeringsbeleid zoals het kabinet dat in de Miljoenennota 2025 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 2025 (MN2025).

Het gaat goed met Nederland. We zijn een van de welvarendste landen ter wereld. Ons welzijn is hoog en Nederlanders zijn over het algemeen tevreden over het leven. Het werkloosheidspercentage is laag en de koopkracht van huishoudens verbetert. Ondanks de nasleep van de historisch hoge inflatie en energieprijzen staat onze economie er goed voor. Dit komt onder meer omdat Nederlandse ondernemers zich goed kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden en omdat Nederland een open economie is.

Toch zijn er ook uitdagingen. Sommige mensen vragen zich af of ze hun boodschappen nog kunnen betalen en anderen maken zich bijvoorbeeld zorgen over het woningtekort en migratie. De Russische agressieoorlog in Oekraïne zorgt voor groot menselijk leed daar en raakt onze veiligheid hier. Daarnaast heeft Nederland te maken met schaarste: er is een tekort aan personeel, gebrek aan ruimte en op termijn verslechteren de overheidsfinanciën. De eerlijke boodschap is dat niet alles kan en zeker niet alles tegelijk. Er moeten keuzes worden gemaakt.

In het hoofdlijnenakkoord en deze MN2025 stelt het kabinet prioriteiten zodat Nederland ook in de toekomst welvarend en financieel gezond blijft. Zo zet het kabinet een eerste belangrijke stap voor solide overheidsfinanciën om te

voorkomen dat het begrotingstekort verder oploopt. Een passend woningaanbod is daarnaast een basisbehoefte. Daarom streeft het kabinet ernaar om 100.000 woningen per jaar te bouwen. Ook geeft het kabinet ruimte aan bedrijven en stabiliteit voor ondernemers. Zij zorgen immers voor groei, innovatie en welvaart waarmee we onze publieke voorzieningen mede betalen. Deze groei moet duurzaam zijn, we hebben immers ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid om ons land goed door te geven aan volgende generaties. Ook willen we als land de kansen van de klimaat- en energietransitie verzilveren en onze energieafhankelijkheid van andere landen afbouwen. Daarnaast blijft Nederland Oekraïne politiek, militair en financieel steunen tegen de Russische agressie. Dat is een investering in onze eigen vrijheid en veiligheid.

De Afdeling bespreekt in het advies de volgende twee thema's: een sociaaleconomische structuuranalyse vanuit het perspectief van brede welvaart en het aanpakken van de structurele componenten van de arbeidsmarkttekorten. Hieronder worden deze thema's nader besproken.

Sociaaleconomische structuuranalyse vanuit het perspectief van brede welvaart

De Afdeling constateert dat de MN2025 aandacht heeft voor thema's die raken aan brede welvaart zoals bestaanszekerheid, het versterken van instituties, participatie en vertrouwen in de samenleving. Tegelijkertijd benoemt de Afdeling dat in de MN2025 veelvuldig wordt verwezen naar het concept 'welvaart', maar dat er geen nadere specificatie van dit begrip wordt gegeven. De Afdeling concludeert dat de doelstelling van het kabinet voor het verhogen van de welvaart daarmee onduidelijk blijft en dat het van belang is dat beleid voor de lange termijn wordt gevoerd, dat effectief, stabiel, voorspelbaar en uitvoerbaar is. De Afdeling adviseert daarom om in de voorbereiding van de begroting van 2026 een sociaaleconomische structuuranalyse te maken, gebaseerd op de verschillende aanknopingspunten uit de MN2025 en vanuit het perspectief van brede welvaart en de daarin door dit kabinet gelegde accenten. Hierin kan een koppeling worden gemaakt aan de doelen uit het hoofdlijnenakkoord om zo te komen tot een analyse van de toekomstige Nederlandse economische, sociale, ecologische en financiële structuur.

Het kabinet is erkentelijk dat de Afdeling waardering uitspreekt voor de stappen die zijn gezet in de invulling en toepassing van het concept brede welvaart. Zo is de monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verankerd in het Verantwoordingsdebat. Het kabinet vindt het belangrijk dat er breed terug wordt gekeken in de verantwoording zodat lessen van bestaand en oud beleid meegenomen kunnen worden in de besluitvorming over toekomstig beleid en beleidsaanpassingen.

Het kabinet beaamt dat degelijk beleid verder kijkt dan alleen financieel-economische baten en lasten. Brede welvaart kan hiervoor nuttige informatie leveren. Hiermee worden blinde vlekken tijdens de besluitvorming mogelijk voorkomen. Het kabinet kijkt dan ook met interesse uit naar de gezamenlijk reflectie van het PBL, het SCP en het CPB op de Miljoenennota vanuit het perspectief van brede welvaart. De conclusies uit deze reflecties worden, samen met de conclusies uit de Monitor Brede Welvaart van het CBS en andere rapporten van de planbureaus over brede welvaart, meegenomen in de weging van beleid.

Het kabinet erkent verder dat een sociaaleconomische structuuranalyse vanuit het perspectief van brede welvaart kan helpen om een toekomstperspectief te schetsen voor Nederland evenals de beleidskeuzes die daaraan bijdragen. Het kabinet neemt in de voorbereidingen voor de begroting van 2026 de suggestie mee van de Afdeling voor een sociaaleconomische structuuranalyse.

Structurele componenten van de arbeidsmarkttekorten

De Afdeling onderstreept de aandacht die in de MN2025 wordt besteed aan arbeidsmarktkrapte en dat deze krapte een bedreiging vormt voor de economische groei op langere termijn en de welvaart in brede zin. De Afdeling stelt daarnaast dat de arbeidsmarktkrapte prioritaire aandacht verdient vanwege onder meer het effect op het verdienvermogen van Nederland, de publieke dienstverlening en de slagkracht van de overheid. Ook noemt de Afdeling dat de kabinetsdoelen onder druk komen te staan door de arbeidsmarktkrapte. De Afdeling concludeert dat het raadzaam is om de aanhoudende componenten van de arbeidsmarktkrapte aan te pakken.

Het kabinet dankt de Afdeling voor het onderstrepen van het belang van het analyseren van de arbeidsmarktkrapte in de MN2025. Het kabinet verwacht dat de arbeidsmarktkrapte niet alleen nu maar ook in de toekomst een belangrijke uitdaging zal vormen. Onze economie zal zich moeten aanpassen aan het beperkte arbeidsaanbod. Dit kost tijd en zal niet automatisch leiden tot de gewenste uitkomsten. Het kabinet deelt daarom de mening van de Afdeling dat de arbeidsmarktkrapte prioriteit verdient. Het kabinet geeft met een brede arbeidsmarktagenda invulling aan de observatie van de Afdeling dat persistente componenten van arbeidsmarktkrapte dienen te worden aangepakt. Deze brede arbeidsmarktagenda bevat vijf punten, zoals uiteengezet in het recent gepresenteerde Regeerprogramma: kiezen voor kwaliteit van werk, keuzes maken over het soort werk voor een sterke economie, het verhogen van de productiviteit, het verhogen van de duurzame arbeidsparticipatie en het verbeteren van matching op de arbeidsmarkt. Gezien de aanbevelingen van de Afdeling over duurzame arbeidsparticipatie, matching en keuzes over het soort werk worden deze drie onderdelen nader toegelicht.

Verhogen duurzame arbeidsparticipatie

De Afdeling is het kabinet erkentelijk dat er in de MN2025 veel aandacht gaat naar maatregelen gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod, zoals het verlichten van de belasting op arbeid en het verlagen van de marginale druk voor middengroepen. De Afdeling is specifiek positief over dat de koopkrachtverlichting voor middeninkomens via aanpassing van de tariefschijven gebeurt. Op die manier kunnen werkenden worden aangespoord meer uren te werken.

De Afdeling wijst het kabinet wel op de bredere context van de keuze om wel of niet vol- of deeltijd te werken. De wens van tot het verhogen van het aantal gewerkte uren staat in relatie tot andere taken en voorkeuren. Volgens de Afdeling kan het verhogen van het aantal gewerkte uren ten koste gaan van de hoeveelheid mantelzorguren, en vice versa. De Afdeling vindt dat via een integrale visie het beleidsdoel van meer gewerkte uren bereikt kan worden en wijst met name op maatregelen omtrent het belasting- en toeslagenstelsel, de kinderopvang, schooltijden en verlofregelingen.

Het kabinet deelt de mening dat om mensen te stimuleren (meer) te gaan werken, het essentieel is dat (meer) werken ook daadwerkelijk loont. Het kabinet heeft daarom in augustus besloten het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting te verlagen en de huurtoeslag te vereenvoudigen. Ook andere maatregelen zoals de *Werkurenberekenaar* en het programma 'Meer Uren Werkt!' helpen bij het wegnemen van drempels om meer uren te werken. Het kabinet onderschrijft tegelijkertijd ook het punt van de Afdeling dat de tijd om voor naasten te kunnen zorgen op gespannen voet kan staan met meer uren betaald werken en dat mantelzorg eveneens van waarde is. Aan de SER is een advies gevraagd over een toekomstbestendige combinatie van werk en mantelzorg, waarin ook rekening gehouden wordt met een evenwichtige verdeling van zorgtaken en arbeid.

Het kabinet zet niet alleen in op meer uren werken om het arbeidsaanbod te verhogen, maar ook op het verhogen van de duurzame arbeidsparticipatie via andere wegen en het verhogen van de kwaliteit van werk. Mensen die in Nederland werken, verdienen een eerlijk loon en goede arbeidsomstandigheden, met zekerheid over hun toekomst – zowel gezien vanuit hun contractsituatie alsook vanuit hun mogelijkheden om zich door te ontwikkelen. Hieraan werkt het kabinet met de implementatie van het arbeidsmarktpakket.

Betere matching op de arbeidsmarkt

De Afdeling wijst erop dat het oplossen van de problematiek van de arbeidsmarktkrapte niet alleen gaat over het vergroten van arbeidsaanbod, maar ook op het goed laten aansluiten van vraag en aanbod. De Afdeling benoemt daarbij de aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt en het belang van voldoende arbeidsmobiliteit. Hierbij is het volgens de Afdeling van belang dat onderwijs niet alleen wordt gericht op de initiële opleidingen, maar dat er ook aandacht uitgaat naar herscholing en omscholing.

Het kabinet onderschrijft dat het belangrijk is dat er ingezet wordt op betere matching op de arbeidsmarkt. Dit doet het kabinet op verschillende manieren, zoals publieke en private dienstverlening op het gebied van werk en scholing via één Werkcentrum per arbeidsmarktregio aan te bieden en sectorale ontwikkelpaden uit te werken. Ook ziet het kabinet bij betere matching de noodzaak om mensen op te leiden die een bijdrage leveren aan de maatschappelijke opgaven waarvoor Nederland staat. Het is van belang dat zowel jong als oud hieraan een bijdrage levert.

Keuzes over soort werk

De Afdeling stelt dat de schaarste aan personeel, maar ook aan financiële middelen en ruimte, noodzaakt tot het maken van ingrijpende keuzes. Hierbij benoemt de Afdeling dat ook de uitvoering van de (semi)-overheidstaken een beslag leggen op de arbeidscapaciteit. De inzet van arbeidskrachten voor beleidsdoelen zal volgens de Afdeling afgewogen moeten worden tegen de beschikbaarheid ervan voor private doeleinden. Keuzes over de inzet zijn nodig om ervoor te zorgen dat wat wordt beloofd ook wordt waargemaakt. De Afdeling wijst er specifiek op dat er maatschappelijke opgaven liggen op het gebied van onder meer energie, klimaat en water. Keuzes over de invulling van deze opgaven hebben, gegeven de schaarste aan personeel en ruimte, een impact op de

arbeidsmarkt en economie. Voorts onderschrijft de Afdeling de inzet van het kabinet in de MN2025 om de budgettaire schaarste in samenhang te bezien met de schaarste in personeel en de begroting in een realistischer kasritme te zetten.

Het kabinet herkent het punt van de Afdeling dat er meerdere schaarstes spelen in combinatie met grote maatschappelijke opgaven en lange termijn economische ontwikkelingen. Het Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 is al ingegaan op de lange termijn ontwikkelingen van de demografie en de implicaties daarvan op bijvoorbeeld de inzet van arbeid en het gebruik van ruimte. De Staatscommissie concludeert dat er keuzes gemaakt moeten worden. Zonder deze keuzes komt onze economische groei en welvaart in brede zin in de toekomst in het gedrang.

Het kabinet deelt dat het maken van keuzes belangrijk is in de context van schaarste. Daarom licht het kabinet als onderdeel van de arbeidsmarktagenda het huidige overheidsbeleid door, waarbij subsidies, de fiscaliteit en regelgeving in het licht van de arbeidskrapte worden bezien. De huidige arbeidsmarktcrisps vergt ook beslissingen over wat er binnen het publieke domein van belang is. Het kabinet zet hierin een eerste stap in door de groei van de Rijksoverheid aan te pakken. Ook vergt het maken van keuzes in tijden van krapte een kritische blik naar de eigen ambities. Zodoende is het uitgangspunt van het kabinet dat de totale beleidsmaatregelen van de overheid niet leiden tot een hogere arbeidsvraag. Daarnaast gaat het kabinet kijken hoe er realistischer begroot kan worden, zodat de overheid ook waar kan maken wat het belooft. Reguliere besluitvorming houdt zich vooral bezig met keuzes omtrent het budget van kabinetsambities, andere schaarse middelen zijn hier niet als vanzelf in mee te nemen. Daarom is er gekozen om de in de Miljoenennota 2025 geplande uitgaven in een realistischer kasritme te zetten. Realistisch begroten heeft de blijvende aandacht van het kabinet, en zowel in het Financieel Jaarverslag Rijk als in de Voorjaarsnota wordt hierop worden teruggekomen.

Slotformaliteiten

Ingevolge de door Uwe Majesteit bij besluit van 6 maart 1992, nummer 92.002038 verleende machtiging zal ondergetekende de begrotingsstukken voor het dienstjaar 2025 op dinsdag 17 september 2024 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,

E. Heinen