Aan de Minister van Financiën
Mevrouw S.A.M. Kaag
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum	Inlichtingen	uw kenmerk	ons nummer
13 januari 2021			22-00067

Onderwerp

Brief in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid

Geachte mevrouw Kaag,

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft als onafhankelijke begrotingstoezichthouder de taak om periodiek te beoordelen of de regering de (Europese) begrotingsregels naleeft.

Met de beëdiging van het kabinet Rutte IV, de publicatie van het Coalitieakkoord 2021-2025 en de Startnota Kabinet Rutte IV zijn de beleidsvoornemens, de bijbehorende budgettaire kaders en het begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode geformuleerd. Het CPB heeft een analyse gepubliceerd van de budgettaire en (partiële) economische gevolgen van het coalitieakkoord. Zowel het Coalitieakkoord, de Startnota als de analyse van het CPB betreft echter een eerste inschatting van de budgettaire kaders en bijbehorende economische gevolgen. Na een meer gedetailleerde vormgeving van de beleidsvoornemens door het kabinet en na de nieuwe macro-economische raming van het CPB, te verschijnen in maart 2022, zal het kabinet in het voorjaar komen met een geactualiseerde raming van de budgettaire kaders en begrotingsnormen.

De Afdeling geeft vanuit haar rol als onafhankelijke begrotingstoezichthouder, vooruitlopend op haar reguliere voorjaarsrapportage[1] (april), in deze brief enkele aanbevelingen ten behoeve van de door het kabinet aangekondigde nadere uitwerking van de budgettaire kaders en begrotingsnormen.

In deze brief borduurt de Afdeling voort op voorgaande rapportages en adviezen, waaronder het advies bij de Miljoenennota 2022, waarin de Afdeling onder meer heeft gewezen op het belang van begrotingsbeleid vanuit democratisch perspectief, effectuering van het

[1] Na raming van het effect van de beleidsvoornemens op de begrotingsnormen zal de Afdeling in de Voorjaarsrapportage 2022, op basis van het Stabiliteitsprogramma van de regering en de voorjaarsraming van het CPB, een meer gedetailleerde rapportage opstellen.

budgetrecht van het parlement, de transparantie van de begrotingsinformatie, de evaluatie van de Europese begrotingsregels en de naleving van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.

Aanbevelingen

1. *Nationale en Europese begrotingsregels*

Advies: maak bij de Voorjaarsnota duidelijk op welk(e) anker(s) voor de middellangetermijn zal worden gestuurd en hoe sturing hierop zal worden vormgegeven. Verduidelijk tevens de begrotingsankers in het voorjaar met meerjarige saldo- en schuldramingen.

Het kabinet stelt in het coalitieakkoord en de Startnota wederom trendmatig begrotingsbeleid te voeren. De Afdeling heeft in opeenvolgende adviezen geadviseerd het begrotingsbeleid transparant vast te stellen, door het benoemen van budgettaire ankers voor het begrotingsbeleid. Duidelijk geformuleerde ankers dwingen tot het maken van integrale afwegingen over het heffen van belastingen en het uitgeven van collectieve middelen, waarmee besluiten democratisch kunnen worden verantwoord.

Het kabinet onderschrijft in de Startnota het belang van het maken van integrale afwegingen. Tegelijkertijd ontbreekt, zo stelt de Afdeling vast, een duidelijke benoemde sturingsvariabele op basis waarvan de afwegingen binnen de begrotingen voor deze kabinetsperiode worden gemaakt. Daarmee is onduidelijk welke (middel)langetermijn visie door het kabinet als uitgangspunt voor de overheidsfinanciën wordt genomen, waardoor de budgettaire situatie de uitkomst is van beleid en geen sturingsvariabele op zich. Dit kan de doelen van begrotingsbeleid in gevaar brengen, namelijk (1) efficiënte allocatie van publieke middelen, (2) beheersing van de overheidsfinanciën en (3) macro-economische stabilisatie. Zo waarschuwt het CPB in zijn analyse van het coalitieakkoord dat het omvangrijke voorgenomen budgettaire beslag kan leiden tot prijsopdrijving en verdringing.

Het CPB raamt in zijn analyse dat het structureel EMU-saldo uitkomt op -3,1% bbp in 2025. Daarmee wordt niet voldaan aan de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Momenteel geldt voor Nederland een maximaal structureel saldo van -0,5% bbp. In de Startnota benoemt het kabinet de mogelijkheid om vanaf 2022 te sturen op een structureel EMU-saldo van -1%. Ook dan blijft de afstand tot -3,1% bbp substantieel. Naast een mogelijke procyclische uitwerking van dit beleid op de economie, worden minder buffers opgebouwd voor eventuele mindere economische tijden waarmee bezuinigingen in een laagconjunctuur dreigen. Als gevolg van de omvang van de maatregelen uit het coalitieakkoord raamt het CPB dan ook een verslechtering van het houdbaarheidssaldo, waarmee een deel van de financiële lasten wordt doorgeschoven naar toekomstige generaties.

Weliswaar worden de Europese begrotingsregels momenteel geëvalueerd en is een hervorming van het structureel EMU-saldo niet uitgesloten. Maar één van de hoofddoelen van het SGP zal houdbare overheidsfinanciën op de middellange termijn blijven. Voor de geloofwaardigheid van de Nederlandse opstelling in de evaluatie van de Europese begrotingsregels is het van belang zelf te voldoen aan de gestelde normen en doelen. Overigens zal de evaluatie nog enige tijd in beslag nemen. De Tweede Kamer

heeft de Afdeling om voorlichting gevraagd over de toekomst van het SGP. Deze voorlichting zal in de tweede helft van februari worden uitgebracht.

De Afdeling adviseert met het oog op zowel de Nederlandse als Europese begrotingsregels, om bij Voorjaarsnota duidelijk te maken op welk(e) anker(s) voor de middellangetermijn zal worden gestuurd en hoe sturing hierop zal worden vormgegeven. In het coalitieakkoord wordt gesteld dat een doelstelling van een maximaal structureel saldo (tekort) van -1% bbp

wordt nagestreefd. Het kabinet zal in het voorjaar ten minste moeten aangeven hoe het verschil tussen de geraamde -3,1% bbp en de beoogde -1% bbp wordt overbrugd, en eigenlijk hoe dit wordt overbrugd naar de thans nog uit hoofde van het SGP geldende -0,5% bbp doelstelling. Daartoe is het van belang om in de Voorjaarsnota meerjarige reeksen voor het EMU-saldo en de EMU-schuld op te nemen. Deze begrotingsvariabelen zijn voor het parlement bovendien beter inzichtelijk dan het structurele saldo als variabele.

2. Begrotingsproces en parlementaire betrokkenheid

Advies: betrek het parlement actief bij de hoofdbesluitvorming in het voorjaar en stel het parlement in staat zijn budgetrecht materieel te effectueren.

De Afdeling heeft in het advies bij de Miljoenennota 2022 aandacht gevraagd voor het budgetrecht van de Tweede en de Eerste Kamer en handreikingen gedaan om dit budgetrecht te versterken. Daarbij heeft de Afdeling geadviseerd om de Miljoenennota voortaan in het voorjaar in te dienen, zodat de Kamers tijdiger 'aan de bal komen' en dit proces beter in pas loopt met het Europese begrotingssemester. Prinsjesdag in september is dan voor de Troonrede en de op basis van de Miljoenennota uitgewerkte departementale begrotingen.

Het kabinet Rutte IV kiest voor een (intern) hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Dit betekent dat, om te komen tot een goede integrale afweging tussen verschillende beleidsdoelstelling, de besluitvorming over de uitgaven en de (hoofdlijnen van de) lasten primair op hetzelfde moment plaatsvindt. De Afdeling onderschrijft het belang van een vast integraal hoofdbesluitvormingsmoment in de begrotingscyclus. Temeer omdat juist expansief begrotingsbeleid, waar op zichzelf goede politieke motivering voor kan zijn, tegelijkertijd zelfdiscipline vergt in de zin dat het nog wezenlijker is om onverhoopte overschrijdingen en tegenvallers te dekken. Het coalitieakkoord en de Startnota bevestigen daartoe de regels voor begrotingsdiscipline aan de uitgavenkant. Een hoofdbesluitvormingsmoment moet verzekeren dat die regels effectief worden nagekomen. De regels aan de lastenkant en de meevallerformule zijn lastiger te interpreteren. Het hoofdbesluitvormingsmoment moet dan ook, meer dan voorheen, integraal zijn en ook de lastenkant zo veel als mogelijk bevatten.

Met meer nadruk op het voorjaar in het begrotingsproces is het tevens van belang het parlement hier nadrukkelijk bij te betrekken. Om zo ook met het oog op begrotingsdiscipline het hoofdbesluitvormingsmoment niet louter een zaak van het kabinet te doen zijn maar evenzeer van het parlement.

Ook voor de vormgeving van nieuw beleid dient oog te zijn voor het parlementair budgetrecht. Zo dient bijvoorbeeld bij de vormgeving van de nieuwe investeringsfondsen nadrukkelijk aandacht te zijn voor inrichting van de governance, waarbij effectieve uitoefening van het parlementair budgetrecht wordt gewaarborgd.

3*. Interbestuurlijke verhoudingen*

Advies: Stel nog dit voorjaar een transparant en meerjarig budgettair kader voor en met medeoverheden vast.

De Afdeling heeft in haar voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen[2] geadviseerd om tot een gedegen onafhankelijke raming van benodigde budgettaire middelen voor medeoverheden te komen. Met een meerjarig budgettair kader wordt financiële zekerheid en bestuurlijke rust geboden voor de langere termijn. De huidige normeringssystematiek zorgt

[2] Kamerstukken II, 2020/21, 35570-VII, nr. 97.

voor onvoldoende stabiliteit, resulterend in een verslechtering van de interbestuurlijke samenwerking.

Het kabinet stelt zich tot doel om voor de periode na 2025 een stabielere financiering voor medeoverheden te realiseren. In huidige kabinetsperiode zal financiering echter grotendeels blijven verlopen via de tot nu toe bestaande normeringssystematiek (accres en “trap op, trap af”), en tegelijkertijd wordt met name bij de accresberekeningen daar op een aantal punten van afgeweken.

Naast de indexatie van de fondsen van de medeoverheden t/m 2025, het zogenoemde accres, zijn aanvullende beleidsvoornemens met financiële gevolgen voor medeoverheden in het coalitieakkoord opgenomen. Zo is onder andere de oploop in de opschalingskorting voor deze kabinetsperiode teruggedraaid, worden uitvoeringskosten van medeoverheden voor een aantal investeringspakketten specifiek verstrekt en wordt additionele financiering voor jeugdzorg beschikbaar gesteld.

Echter, doordat de uitvoeringskosten voor een aantal investeringspakketten specifiek worden verstrekt, zal de accressystematiek niet van toepassing zijn op het deelplafond Investeringen. Te overwegen valt alle uitgaven onder het Investeringskader tot de accres relevante uitgaven te rekenen, aangezien medeoverheden uitvoeringskosten voor vrijwel alle investeringsuitgaven hebben en deze uitgaven voorheen grotendeels onderdeel uitmaakten van het deelplafond Rijksbegroting.

Daarnaast zijn de middelen voor de woningbouwimpuls (10 x € 100 mln) en het volkshuisvestingsfonds (4 x € 150 mln) onttrokken uit het accres, waarna deze middels een specifieke uitkering aan gemeenten wordt uitgekeerd. Ten dele worden daarmee extra taken gefinancierd door indexatiegelden, die daarmee geoormerkt dienen te worden besteed.

De oploop van de opschalingskorting is t/m 2025 geschrapt. Echter, vanaf 2026 staat er reeds een structurele besparing van € 975 mln ingeboekt. Tevens is voor 2026 en verder het accres niet berekend, maar vastgezet op een plus van € 1 mld ten opzichte van de stand bij de Miljoenennota 2022. Gemeenten zullen na aankomende verkiezingen hun nieuwe meerjarenbegrotingen baseren op de begrotingsstanden t/m 2026. In 2026 zullen gemeenten daarbij besparingen moeten inboeken.

Tot slot zal na verwerking van een nieuw CPB-macrobeeld het accres tot en met 2025 worden herberekend op basis van de nieuwe standen. Dit zal uiterlijk bij de Voorjaarsnota 2022 gebeuren.

Kortom, op deze onderdelen leiden de huidige financieringssystematiek en de aanvullende maatregelen uit het coalitieakkoord tot een instabiele, complexe en weinig transparante meerjarenbegroting voor medeoverheden.

De Afdeling adviseert het kabinet om niet te wachten tot de volgende kabinetsperiode met een stabielere financieringssystematiek voor medeoverheden, maar dit voorjaar tot een meerjarig budgettair kader voor medeoverheden te komen, ter vervanging van de huidige accressystematiek. Dit zorgt voor meer bestuurlijke rust en biedt het Rijk en medeoverheden een mogelijkheid om potentiële geschillen over de financiële verhoudingen ordelijk te regelen.

En dit biedt vooral de in het voorjaar nieuw aan te treden raden en colleges meer financiële zekerheid, des te meer van belang in een tijd waarin voor de grote maatschappelijke opgaven en transities uitvoeringskracht en investeringen van medeoverheden worden gevraagd. Voor een goede verhouding tussen overheidslagen is transparantie tussen

budgetten een eerste vereiste voor het voeren van een gelijkwaardig gesprek over maatschappelijke opgaven.

4. Doelmatigheid en doeltreffendheid

Advies: De kwaliteit van uitgaven telt. Versterk daartoe de keten van beleid (inclusief brede welvaartindicatoren), wetgeving (IAK en Cw 3.1) en uitvoering(stoetsen).

Zoals ook vermeld in het coalitieakkoord, zullen de grote maatschappelijke opgaven ook in financieel opzicht veel vergen. De belastingbetaler mag van het kabinet een maximale transparantie over aanwending en een maximale inzet op doelmatigheid en doeltreffendheid van belastingmiddelen vragen. Daarmee wordt ook vanuit het perspectief van burgers meteen meer aandacht besteedt aan uitvoerbaarheid, dat immers complementair is aan doelmatig en doeltreffend.

De Startnota besteedt hier dan ook terecht aandacht aan. De in 2021 geïmplementeerde nieuwe werkwijze voor artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet dient ex-ante te zorgen voor beter gemotiveerd beleid. De sinds 2020 door departementen op te stellen strategische evaluatie agenda dient gedurende de beleidscyclus meer inzicht te verschaffen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

De Afdeling ondersteunt in haar rol van onafhankelijke begrotingstoezichthouder deze ontwikkelingen en adviseert thans om de verschillende bestaande instrumenten die gericht zijn op transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid niet (onbedoeld) afzonderlijk, geïsoleerd te benutten, maar deze vooral in samenhang in te zetten om zo de ‘keten te versterken’.

Deze keten begint bij beleidsvorming. In deze fase kunnen reeds relevante brede welvaartsindicatoren worden benoemd, die vervolgens ook in toelichtingen bij wetsvoorstellen kunnen worden opgenomen en in samenhang worden bezien met de zogenoemde toets op artikel 3.1 Cw. Daarmee kunnen de brede welvaartsindicatoren ook worden betrokken in uitvoeringstoetsen en uiteindelijk in beleidsevaluaties op realisatie worden beoordeeld

Wetgeving is uit democratisch en normerend oogpunt van belang. Wetgeving is ook heel praktisch de brug tussen beleid en uitvoering. In wetgevingskwaliteitsbeleid, waar de Minister voor Rechtsbescherming een bijzondere verantwoordelijkheid voor heeft, en in het te herziene Integraal Afwegingskader (IAK) voor wetgeving kunnen doelmatigheid en doeltreffendheid een prominentere plaats krijgen en kan de verbinding tussen beleidsvoornemen, wetsinstrumentarium en uitvoeringstoetsen nader worden geoperationaliseerd.
Voor het parlement is het in het licht van het rapport van de werkgroep onder voorzitterschap van het kamerlid Van der Staaij van belang om deze elementen bij het vooruitkijken naar aankomende wetgeving en bij de behandeling ervan in de diverse commissies tijdig te betrekken.

Ook in uitvoeringstoetsen kan naast de vraag óf en hoe voorgenomen beleid (technisch) uitvoerbaar is, meer nadruk worden gelegd op de inschatting door de uitvoeringsorganisaties op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Ter afsluiting van dit advies over de Startnota van het kabinet, spreekt de Afdeling uiteraard haar bereidheid uit tot nadere toelichting aan u, en ook aan beide Kamers, en tot vervolgadvisering in het geval daar behoefte aan is.

Gelet op de aard van de aanbevelingen stuur ik een afschrift van deze brief aan de Minister-President, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming.

De vice-president,

mr. Th.C. de Graaf