Raad van State

No.W06.22.0084/III/B 's-Gravenhage, 1 juni 2022

A. BEOORDELING

1. Inleiding

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 publicatie van de Voorjaarsnota 2022 zijn de beleidsvoornemens, de bijbehorende budgettaire kaders en het begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode geactualiseerd en verder uitgewerkt ten opzichte van de Startnota van het kabinet Rutte IV. Deze Voorjaarsnota volgt op het Stabiliteitsprogramma dat het kabinet in april van dit jaar aan de Europese Commissie en aan de Staten-Generaal heeft aangeboden. De Afdeling heeft in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht in haar Aprilrapportage 2022 het Stabiliteitsprogramma beoordeeld in het licht van de Europese en nationale begrotingsregels en aanbevelingen richting deze Voorjaarsnota meegegeven.[1]

Zoals aangekondigd in haar Aprilrapportage geeft de Afdeling in haar rol als onafhankelijke begrotingstoezichthouder in deze Junirapportage een beoordeling van de Voorjaarsnota en gaat zij in deze rapportage in op de implementatie door het kabinet van zijn voornemens, mede op basis van uit de Aprilrapportage.

Deze rapportage kent de volgende opzet:

A. BEOORDELING
- A.1. Inleiding
- A.2. Samenvattende conclusie en advies

B. ANALYSE
- B.1. Veranderend begrotingsproces
- B.2. Macro-economische en budgettaire context
- B.3. Toets aan de Europese begrotingsregels
- B.4. Toets aan de nationale begrotingsregels
- B.5. Financiering medeoverheden
- B.6. Belastingschulden en Covid-19
- B.7. Transparantie

[1] Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1840.

## 2. Samenvattende conclusie en advies

Het kabinet wil de (hoofd)besluitvorming over de rijksuitgaven en belastingen voor het volgende jaar voortaan bij de Voorjaarsnota bij het parlement indienen (mei/juni) in plaats van bij de Miljoenennota (september). De Afdeling vindt, in haar rol van onafhankelijke begrotingsautoriteit, de eerste Voorjaarsnota van dit kabinet daartoe een goede eerste stap. De vormgeving van dit nieuwe begrotingsproces is echter nog niet afgerond.

Ten eerste is de besluitvorming inhoudelijk niet volledig: het kabinet geeft aan dat over een aantal belangrijke onderwerpen pas in de Miljoenennota een (budgettair) voorstel wordt gedaan. Daarmee is geen sprake van een hoofdbesluitvormingsmoment, waarop integraal wordt beslist over de uitgaven en inkomsten van de rijksbegroting. Ten tweede worden in huidig proces niet alle begrotingsstukken gelijktijdig met de Voorjaarsnota naar de Kamer gestuurd. Onder meer de suppletoire begrotingen, de inhoud van het pakket Belastingplan en het onafhankelijk begrotingsadvies verschijnen apart. Ten derde is in de Voorjaarsnota geen relatie gelegd met het Europees Semester, waaronder de landspecifieke aanbevelingen.

De Afdeling adviseert om vanaf volgend jaar de voorbereiding en vaststelling van de Voorjaarsnota op deze drie aspecten te verbeteren en dit te betrekken bij de door het kabinet zelf aangekondigde evaluatie. Een veranderend begrotingsproces vraagt ook verantwoordelijkheid van de Staten-Generaal, zowel op het proces als op de inhoud. Deze Voorjaarsnota nieuwe stijl is bedoeld om tijdig met de Staten-Generaal te communiceren over de hoofdlijnen van het voorgenomen beleid, in aanloop naar de Miljoenennota.

De Afdeling stelt vast dat de Voorjaarsnota grotendeels niet voldoet aan de Europese begrotingsregels. Aan het (60%-)schuldcriterium wordt voldaan, maar de feitelijke en de structurele tekortnormen worden in 2022 overschreden. In 2023 wordt evenmin voldaan aan de structurele tekortnorm. De Europese begrotingsregels zijn er om zowel de financierbaarheid van overheidsschuld van een land te borgen als een evenwichtige verdeling van de lasten en de lusten van overheidsarrangementen over generaties te bevorderen. Het kabinet onderkent de overschrijding van de Europese begrotingsregels en motiveert dit met het argument van urgente investeringen met het oog op de toekomst. In de Voorjaarsnota ontbreekt een nadere motivering daarvan.

In de Voorjaarsnota zijn de financiële afspraken uit het coalitieakkoord vertaald naar het uitgavenplafond en het inkomstenkader. Deze dienen als anker voor het begrotingsbeleid voor deze kabinetsperiode. Indien een conjuncturele neergang optreedt en budgettaire tegenvallers optreden, is het de vraag of er voldoende buffers in de overheidsfinanciën zijn om trendmatig begrotingsbeleid te kunnen blijven voeren. Zowel het vorige als dit kabinet heeft immers een expansief begrotingsbeleid gevoerd. Bovendien heeft het kabinet besloten tot uitnamen uit verschillende fondsen om andere beleidsvoornemens, gericht op de kortere termijn, te dekken. Daarmee dreigen uitgaven voor uitdagingen voor de lange termijn te worden verdrongen.

De beperkte buffers en de verschuiving van focus naar de korte termijn zijn des te zorgelijker gezien de aanzienlijke economische en budgettaire risico's. De Afdeling realiseert dit dat dit het kabinet voor grote uitdagingen stelt. Ook gegeven de grote

uitdagingen en ambities voor de toekomst. De doorwerking van de Covid-19 pandemie en de ernstige geopolitieke spanningen leiden wereldwijd tot stijgende inflatiecijfers en een opwaartse rentedruk, in combinatie met dalend consumentenvertrouwen en toenemende volatiliteit op de financiële markten. Daarnaast is sprake van diverse beleidsvoornemens met budgettaire gevolgen waarvan de besluitvorming in het kabinet nog niet is afgerond.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling het kabinet om in de Miljoenennota een nadere beschouwing op te nemen van:

I. de samenhang tussen het financieel en het sociaal-economische kabinetsbeleid, inclusief de landspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester;
II. schuldhoudbaarheid bij verschillende (tegenvallende) economische scenario's, mede in relatie tot de Europese en nationale begrotingsregels en tot het beoogde trendmatig begrotingsbeleid;
III. de intergenerationele houdbaarheid van de overheidsfinanciën in relatie tot brede welvaart.

## A. ANALYSE

### 1. Veranderend begrotingsproces

De eerste Voorjaarsnota van dit kabinet heeft een ander karakter dan eerdere Voorjaarsnota's. De nota gaat niet alleen in op de begrotingsmutaties uit het lopende jaar, maar bevat ook de hoofdlijnen van de besluitvorming voor de begroting van 2023 en schetst een meerjarig beeld voor zowel de uitgaven als de hoofdlijnen van de inkomsten.

Met het aantreden van het huidige kabinet wordt, naar aanleiding van het advies van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte, in het voorjaar niet alleen over de hoofdlijnen van de uitgavenkant van de begroting besloten, maar ook over de lastenkant. Daarmee wordt de integraliteit van de budgettaire besluitvorming verder bevorderd en krijgt het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar meer gewicht. Voorheen werd het hoofdbesluitvormingsmoment als een intern kabinetsberaad beschouwd. Het parlement kreeg daarmee pas op Prinsjesdag inzicht in de budgettaire besluitvorming.

De Afdeling heeft in het advies bij de Miljoenennota 2022 handreikingen gedaan aan het parlement om de uitoefening van het budgetrecht te versterken.[2] De Afdeling heeft onder meer voorgesteld om voortaan in het voorjaar de hoofdbesluitvorming voor het volgende begrotingsjaar bij het parlement in te dienen, zodat het Nederlandse begrotingsproces beter in de pas loopt met het Europees Semester en de Kamers tijdiger 'aan de bal' komen. Het kabinet heeft aan de Tweede Kamer verschillende varianten voorgelegd voor het veranderen van het begrotingsproces.[3] Daarin is de voorkeur uitgesproken voor het instellen van een meerjarige Voorjaarsnota.

De voorliggende Voorjaarsnota is een eerste stap in de richting van een nieuw begrotingsproces. Ten opzichte van eerdere Voorjaarsnota's bevat deze nota de

---

2 Kamerstukken II 2021/22, 35925 nr.3.
3 Kamerstukken II 2021/22, Kamerbrief Begrotingsproces, april 2022.

uitkomsten uit de voorjaarsbesluitvorming, namelijk de besluitvorming op hoofdlijnen over de uitgaven en inkomsten voor de volgende begrotingsjaren. De Afdeling ziet dit als een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat dit proces nog niet is afgerond. Hoewel het voornemen bestaat om in het voorjaar integraal te besluiten over zowel de uitgaven- als de lastenkant, constateert de Afdeling dat het kabinet een aantal dossiers in het bijzonder (maar niet uitsluitend) aan de lastenkant doorschuift naar de aankomende Miljoenennota. Effectief gezien is hiermee dus geen sprake van integrale besluitvorming op hetzelfde moment.

Aanpassingen in het begrotingsproces zijn ook van invloed op het pakket Belastingplan. Het kabinet heeft zich voorgenomen om de inhoud van het pakket Belastingplan eerder bekend te maken via een brief in het voorjaar. De informatievoorziening rondom het pakket Belastingplan bij de huidige Voorjaarsnota is echter beperkt, waarmee onduidelijk is welk proces het kabinet zal aanhouden. Juist omdat de vaststelling van het pakket Belastingplan door de Staten-Generaal wordt ervaren als een krap proces, acht de Afdeling het wenselijk beide Kamers goed mee te nemen bij de planning van en informatievoorziening over het pakket Belastingplan en de overige fiscale wetgeving verspreid over het jaar.

Een veranderd begrotingsproces vraagt van alle betrokkenen aanpassingsvermogen, ook van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer krijgt ex-ante op hoofdlijnen ruimte voor invulling van zijn budgetrecht, met als doel meer tijd voor de behandeling van de begrotingen en het pakket Belastingplan. Dit vergt een zorgvuldige voorbereiding van zowel het kabinet als de Kamer. Zowel de publicatie ruim voor 1 juni van de Voorjaarsnota als het vervroegen van het Voorjaarsnotadebat in de Tweede Kamer kan dat onder druk zetten. Het is voorts ordelijk dat het kabinet voortaan de ontwerp-Voorjaarsnota, net als het ontwerp-Stabiliteitsprogramma en de ontwerp-Miljoenennota, aan de Afdeling als onafhankelijke begrotingstoezichthouder voor advies voorlegt, voordat zij deze definitief afrondt en aan de Kamers toezendt.

Tot slot constateert de Afdeling dat de Voorjaarsnota niet aansluit op het proces van het Europees Semester. De Afdeling erkent dat sprake is van spanning tussen het ritme van het Europees semester en het nationale begrotingsproces. Als onderdeel van het Semester worden eind mei/begin juli de landspecifieke aanbevelingen gepubliceerd door de Europese Commissie. De Raad stelt vervolgens pas in juli de landspecifieke aanbevelingen definitief vast. Het niet synchroon lopen van de nationale en Europese cycli speelt zowel de Europese Commissie als, in dit geval, het Nederlandse kabinet parten. De Afdeling heeft in haar recente voorlichting al gewezen op het nut om als onderdeel van de evaluatie van het Stabiliteits- en Groeipact niet alleen de Europese begrotingsregels maar ook het proces, namelijk het Europees Semester, te bezien.[4]

De landspecifieke aanbevelingen bevatten beleidsadviezen over het stimuleren van werkgelegenheid en groei met behoud van gezonde overheidsfinanciën. Ze zijn daarmee een wezenlijk onderdeel van het versterken van economische groei en convergentie van de eurozone als geheel. Daarom adviseert de Afdeling het kabinet thans in de Miljoenennota expliciet in te gaan op de landspecifieke aanbevelingen in relatie tot het financieel en sociaal-economisch beleid en aan te geven of het voornemens is de aanbevelingen te implementeren en om met ingang van volgend jaar

---

[4] Kamerstukken 2021/22, 35924, nr. 146.

in de Voorjaarsnota te reflecteren op de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen uit het jaar daarvoor.

Meer in algemene zin dient de samenhang tussen het Stabiliteitsprogramma en het Hervormingsprogramma, elementen uit het Europees Semester, met het nationale begrotingsbeleid en het sociaal-economische beleid te worden versterkt.

**Landspecifieke aanbevelingen Nederland 2022-2023**

Als onderdeel van het Europees Semester heeft de Europese Commissie in mei 2022 een voorstel voor de landspecifieke aanbevelingen en een overkoepelende mededeling voor Nederland gedaan. Deze aanbevelingen zijn niet definitief totdat deze in de Raad besproken zijn door vertegenwoordigers van de nationale regeringen, bekrachtigd door de EU-leiders tijdens een top in juni en formeel zijn vastgesteld door de gezamenlijke vergadering van nationale ministers van Financiën in juli. De Commissie stelt in de aanbevelingen voor dat Nederland actie neemt in 2022-2023 op de volgende onderwerpen:

1. In 2023 ervoor zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten.
2. Meer overheidsinvesteringen voor de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, RePowerEU en andere EU-fondsen.
3. Verstoringen op de woningmarkt terugdringen, onder meer door maatregelen te nemen om het woningaanbod te vergroten.
4. De voorgenomen hervorming van het pensioenstelsel vaststellen en uitvoeren.
5. Adequate sociale bescherming voor zelfstandigen zonder personeel bevorderen, schijnzelfstandigheid aanpakken en prikkels om flexibele of tijdelijke contracten verminderen.
6. Tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden aanpakken, met name in de gezondheidszorg, het onderwijs, digitale en technische banen en de bouw, onder meer door het onderbenutte arbeidspotentieel door het hoge aandeel deeltijdwerk en de lagere arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond aan te boren.
7. De algemene afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen door een snellere uitrol van hernieuwbare energie, met name door aanvullende investeringen in netwerkinfrastructuur en vergunningsprocedures verder te stroomlijnen, de energie-efficiëntie (met name van gebouwen) te verbeteren en investeringen in duurzaam vervoer en duurzame landbouw te versnellen.

## 2. Macro-economische en budgettaire context

### *2.1 Macro-economische onzekerheden*

Het CPB stelde reeds in het Centraal Economisch Plan (CEP) van maart 2022 dat de onzekerheid als gevolg van de oorlog in Oekraïne de economische raming domineert.[5] Al voor aanvang van de oorlog in Oekraïne was er sprake van stijgende energieprijzen en toenemende inflatie door knelpunten aan de aanbodkant van de economie. Het CPB identificeerde een (nog) hogere energieprijs en daarmee een (nog) hogere inflatie als belangrijkste economische gevolg van de oorlog in Oekraïne voor Nederland. De

[5] Centraal Planbureau (2022). Centraal Economisch Plan 2022. CPB raming, maart 2022.

Nederlandse economie is, mede vanwege de grote voedsel- en grondstoffensector, relatief gevoelig voor de prijs van gas.

Op 23 mei 2022 heeft de Europese Commissie haar lenteraming 2022 gepubliceerd (‘*Spring Economic Forecast’*) als onderdeel van het Europees Semester.[6] In de lenteraming presenteert de Commissie een meerjarige economische en budgettaire prognose voor het eurozonegebied (minimaal jaar t+2). Ook gaat de Commissie in op de economische vooruitzichten voor individuele lidstaten. Ten opzichte van de CEP-raming van het CPB verwacht de Commissie een neerwaartse bijstelling van de bbp-groei (zie tabel 1).

[6] Europese Commissie (2022) European Economic Forecast. Spring 2022.

**Tabel 1: kerngegevens macro-economische ontwikkelingen**

| (mutaties in % per jaar, tenzij anders vermeld) | 2022 | | 2023 | |
|---|---|---|---|---|
| | CEP-raming (maart) | Spring Forecast (mei) | CEP-raming (maart) | Spring Forecast (mei) |
| **Nederland** | | | | |
| Bruto binnenlands product | 3,6 | 3,3 | 1,7 | 1,6 |
| Uitvoer van goederen en diensten | 4,9 | 3,9 | 4,3 | 3,5 |
| Invoer van goederen en diensten | 5,5 | 4,1 | 5,5 | 4,3 |
| Inflatie (hicp) | 5,9 | 7,4 | 2,2 | 2,7 |
| Werkloze beroepsbevolking (niveau) | 4,0 | 4,0 | 4,3 | 4,2 |
| EMU-saldo (niveau in % bbp) | -2,5 | -2,7 | -2,3 | -2,1 |

De Commissie stelt dat de Nederlandse economie een sterke basis heeft, maar voorziet tegenwind op de korte termijn. De stijgende gas- en energieprijzen hebben een sterk effect op de Nederlandse inflatiecijfers. De Commissie raamt de Nederlandse inflatie voor 2022 op 7,4% en verwacht dat de consumptie van huishoudens wordt geraakt vanwege stijgende goederenprijzen. Bedrijfsinvesteringen staan onder druk vanwege de economische onzekerheden door de oorlog in Oekraïne, de (zeer) krappe arbeidsmarkt en aanhoudende problemen met toeleveringsketens door nieuwe Covid-19 lockdowns in China.

In de rest van Europa is er ook sprake van economische tegenwind. De energiemarkt is een onvoorspelbare factor. Daarin zijn meerdere scenario's mogelijk van langdurige hogere energie- en grondstofprijzen tot een eventuele verlaging van de gasaanvoer vanuit Rusland. De ontwikkelingen op de energiemarkt kunnen een negatieve impact hebben op de economische groei van de gehele Eurozone en leiden tot hogere inflatiecijfers. Daarnaast kunnen deze risico's doorwerken op andere markten zoals energie-intensieve landbouw, met eventueel stijgende voedselprijzen.[7]

Het CPB stelt dat de Covid-19 crisis en de oorlog in Oekraïne hebben geleid tot meer volatiliteit op de financiële markten, met mogelijk doorwerking naar zowel de financiële sector als de reële economie.[8] Oplopende rentes kunnen tot financiële risico's leiden, onder meer op de woningmarkt. Bovendien moet er rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een nieuwe Covid-19 crisis. Heropleving van het virus kan leiden tot ongeregeldheden in de wereldhandel en verstoringen van aanvoerketens met verhoogde inflatiedruk tot gevolg. Samenhang van deze factoren leiden tot onzekere economische vooruitzichten.

[7] Europese Commissie (2022). European Economic Forecast. Spring 2022, blz. 49.
[8] Centraal Planbureau (2022). Risicorapportage Financiële Markten 2022, blz. 22.

### *2.2 Budgettaire onzekerheden*

De Voorjaarsnota is gepubliceerd tegen de achtergrond van deze economische risico's. Ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma bevat de Voorjaarsnota de verdere budgettaire uitwerking van de afspraken uit het coalitieakkoord en aanvullende besluitvorming. Dit leidt tot een actualisatie van de begrotingsinformatie ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma. Zowel het Stabiliteitsprogramma als de Voorjaarsnota zijn gebaseerd op de CEP-raming van het CPB waarvan, vanwege de economische ontwikkelingen en de ontwikkelingen in de oorlog in Oekraïne sinds begin maart, de uitgangspunten onzekerder zijn geworden. Een actualisering van de macro-economische cijfers verschijnt echter pas bij publicatie van de Concept Macro Economische Verkenning (cMEV) in augustus 2022. Na publicatie van de Miljoenennota 2023 is er een volledige beeld middels de MEV inclusief de augustusbesluitvorming.

In de Aprilrapportage 2022 heeft de Afdeling geadviseerd in de Voorjaarsnota rekening te houden met grote macro-economische onzekerheden en het kabinet gevraagd toe te lichten hoe hij om zal gaan met eventuele ongunstige (economische) ontwikkelingen in relatie tot de door dit kabinet gehanteerde begrotingsregels.[9] Het kabinet stelt in de Voorjaarsnota dat sprake is van een onrustige tijd met veel onzekerheden. Het kabinet gaat niet in op de mogelijke implicaties voor de begroting. De economische onzekerheden zijn echter eerder toe- dan afgenomen. De Afdeling adviseert om in de Miljoenennota aandacht te besteden aan verschillende economische scenario's en de mogelijke gevolgen van de scenario's voor de begroting en de schuldhoudbaarheid in het bijzonder.

### *2.3 Budgettair beeld*

Zoals gesteld, geeft de Voorjaarsnota een eerste budgettair beeld van de gevolgen van de voornemens uit het coalitieakkoord en de voorjaarsbesluitvorming. Dit leidt tot een aanpassing van de ramingen voor de begrotingsnormen, opgesteld door het ministerie van Financiën (zie tabel 2). Het feitelijk en structureel EMU-saldo zijn neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de Miljoenennota en het Stabiliteitsprogramma. Sinds de Miljoenennota zijn de geraamde overheidsinkomsten gestegen, maar minder hard dan de uitgaven. De gestegen uitgaven worden veroorzaakt door de extra uitgaven uit het coalitieakkoord, de uitgavenbesluitvorming in de Voorjaarsnota en de gestegen loon- en prijsontwikkeling.

Het geraamde structureel tekort is groter dan het feitelijk begrotingstekort, omdat het expansieve begrotingsbeleid van het kabinet plaatsvindt in een periode waarin de economische groei hoger is dan de trendmatige economische groei. De geraamde schuld is neerwaarts bijgesteld, vanwege een lagere schuld dan geraamd in 2021 en een hoger geraamd nominaal bbp, mede veroorzaakt door de hoge inflatie. Dit laatste is het zogenoemde noemereffect: bij een hoger nominaal bbp (dus niet gecorrigeerd voor inflatie) en een minder snel stijgende schuld daalt de schuldquote (die wordt gemeten in verhouding tot het bbp) automatisch. In paragraaf 3 van deze rapportage vindt de toetsing aan de Europese begrotingsregels plaats.

**Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën**

[9] Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1840, blz. 4.

| (mutaties in % bbp per jaar) | 2022 | | | 2023 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Miljoenennota 2022** | **CEP** | **Voorjaarsnota** | **CEP** | **Voorjaarsnota** |
| Feitelijk EMU-saldo | -2,3 | -2,5 | -3,4 | -2,3 | -2,5 |
| Structureel EMU-saldo | -2,6 | -3,0 | -3,9 | -2,8 | -3,1 |
| EMU-schuld | 56,5 | 53,8 | 52,9 | 53,1 | 53,2 |

### *2.4 'Comply or explain'*

De Afdeling stelde in de Aprilrapportage 2022 vast dat de stelling van het kabinet in het Stabiliteitsprogramma dat "de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn niet in gevaar is", onvoldoende gemotiveerd was. De Afdeling adviseerde deze stelling te motiveren, door in de Voorjaarsnota aan te geven hoe om te gaan met het verschil tussen de middellange termijndoelstelling voor Nederland uit hoofde van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voor het structureel saldo – die voor 2022 maximaal -0,5% bbp bedraagt en maximaal -0,75% bbp in 2023 – en het geraamde structurele saldo voor 2022 en 2023 (zie tabel 2).

Het structureel saldo is het begrotingstekort geschoond voor conjuncturele invloeden en biedt inzicht in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn. Een oplopend structureel tekort impliceert dat de begroting op de middellange termijn verder uit evenwicht raakt. Daarmee treedt een verslechtering op van de overheidsfinanciën op de middellange termijn. De Afdeling is zich ervan bewust dat in het kader van de evaluatie van het Stabiliteits- en Groeipact aan de orde is of het structureel saldo één van de Europese variabelen in het begrotingsbeleid moet blijven. Los van deze uitkomst, wordt de aan duurzame overheidsfinanciën onderliggende notie van eerlijke verdeling van financiële lasten en lusten over de generaties vanuit een perspectief van brede welvaart in Nederland breed gedragen.

Het kabinet stelt in de Voorjaarsnota de risico's van een tijdelijke verslechtering van de overheidsfinanciën aanvaardbaar te achten met oog op de urgentie van investeringen op het terrein van klimaat, stikstof, onderwijs en innovatie. Tegelijkertijd wordt erkend dat er spanning bestaat met de Europese begrotingsnormen. Het kabinet verwacht dat de verslechtering van het structureel saldo tijdelijk is, vanwege de incidentele aard van de meeste investeringen. Ook leiden de uitgaven mogelijk tot een hoger toekomstig bbp, wat via een noemereffect leidt tot lagere saldi.

De Afdeling constateert dat het kabinet nog steeds geen motivering ("explain") geeft, laat staan voldoet ("comply"). De Afdeling herkent de urgentie van het doen van investeringen op de door het kabinet genoemde terreinen. Tegelijkertijd is het daadwerkelijk (tijdig) komen tot uitwerking van de plannen uitdagend wegens knelpunten in de uitvoering, op de arbeidsmarkt en in de aanvoer van goederen en materialen. Het CPB veronderstelde in de CEP-raming dan ook reeds onderuitputting voor de uitgaven aan onderwijs, defensie en het Nationaal Groeifonds.[10] Vertraging in planrealisatie en/of onderuitputting kunnen tot hogere uitgaven op een later moment leiden. Het is belangrijk om in de planvorming mogelijke knelpunten en andere uitvoeringseffecten vroegtijdig in beeld te brengen en mee te wegen om zo de keten

[10] Centraal Planbureau (2022). Centraal Economisch Plan 2022. CPB raming, maart 2022, blz. 32.

van beleidsvorming te versterken. De maatschappelijke opgaven en geformuleerde doelen gelden namelijk onverkort.

De meeste investeringen worden door het kabinet incidenteel geacht, waardoor de verslechtering van het structureel saldo tijdelijk zou zijn. Dat de investeringen niet leiden tot structurele financiering is echter niet in alle gevallen evident. Het CPB heeft daarom in zijn analyse van het coalitieakkoord aangenomen dat beleid dat niet naar aard incidenteel is, structureel wordt gefinancierd.[11] Vanuit de onderliggende, nog te presenteren, maatregelen moet blijken of de uitgaven ook daadwerkelijk incidenteel zijn of niet.

Ook heeft het kabinet bij de Voorjaarsnota besloten tot uitnamen uit verschillende fondsen om andere beleidsvoornemens, gericht op de kortere termijn, te dekken. Daarmee dreigen uitgaven voor uitdagingen voor de lange termijn te worden verdrongen. Het kabinet stelt dat de doelstellingen voor klimaat en stikstof overeind blijven: in de plaats van de investeringen worden aanvullende normerende afspraken voorgesteld. Deze zijn echter nog niet uitgewerkt. Dat de voorgenomen investeringen zullen leiden tot een hoger bbp is ook geen gegeven.

De Afdeling herhaalt het advies om, en dan nu in de Miljoenennota, aandacht te besteden aan de middellange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën in relatie tot brede welvaart. Het overbruggen van het opgelopen, hoge structurele tekort naar een lager, meer houdbaar niveau (en zeker niet primair) dient niet te worden begrepen als een aansporing tot bezuinigingen op uitgaven en/of tot lastenverhogingen. Duurzame, en dus intergenerationeel eerlijke, overheidsfinanciën vanuit het perspectief van brede welvaart worden vooral bevorderd door goede stelsels van sociale zekerheid en arbeidsmarkt, onderwijs, zorg, wonen en fiscaliteit, energie en klimaat. Op die manier kunnen de economie en de overheidsfinanciën duurzaam worden versterkt. Zo moeten ook de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie worden begrepen. Het coalitieakkoord bevat op deze terreinen nog geen uitgewerkte of in gang gezette voornemens.

### *2.5 Grenzen zijn in zicht*

Het kabinet stelt in de Voorjaarsnota dat de grens is bereikt van wat het kabinet acceptabel acht om uit te geven. Met de vertaling van de financiële afspraken uit het coalitieakkoord naar budgettaire kaders in de Voorjaarsnota, zijn het uitgavenplafond en het inkomstenkader vastgesteld. Dit betekent dat voor nieuw beleid met gevolgen voor de begroting in beginsel dekking geleverd zal moeten worden (zie ook paragraaf B4.1). Uit de vertaling van de kaders naar de begrotingsnormen (zie tabel 2) blijkt dat naar verwachting voor 2022 het begrotingstekort boven de 3%-tekortnorm uitkomt. Dit tegen de achtergrond van meerdere neerwaartse economische risico's met mogelijke gevolgen voor de begrotingsnormen.

Daarmee heeft het kabinet de grenzen van de budgettaire ruimte opgezocht. Er zijn geen buffers meer om binnen de begrotingsregels eventuele tegenvallers te kunnen opvangen, waardoor bezuinigingen in beeld kunnen komen. Daarenboven zal de waarschijnlijke onderuitputting op de begrotingen in het algemeen en op investeringen (en investeringsfondsen) in het bijzonder in de eerste helft van de kabinetsperiode, in

[11] Centraal Planbureau (2022). Analyse Coalitieakkoord 2022-2025. CPB Notitie, januari 2022.

later jaren weer moeten worden ingepast. Het gevaar van verdringing van lange termijn uitdagingen door vraagstukken gericht op de kortere termijn en het gevaar van procyclisch uitvallend begrotingsbeleid ligt op de loer.

## 3. Toets aan de Europese begrotingsregels

De Voorjaarsnota leidt tot een actualisatie van de begrotingsinformatie ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma, zoals toegelicht in paragraaf B2.4. Kanttekening hierbij is dat de begrotingsinformatie in de Voorjaarsnota gebaseerd is op de modellen van het ministerie van Financiën en geen doorrekening heeft plaatsgevonden door het Centraal Planbureau (CPB). Met publicatie van de Miljoenennota in september verschijnt ook de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB, die een update van de ramingen bevat.

**Tabel 3: Kerngegevens overheidsfinanciën**

| | 2022 | | 2023 | |
|---|---|---|---|---|
| (mutaties in % bbp per jaar) | **CEP** | **Voorjaarsnota** | **CEP** | **Voorjaarsnota** |
| Feitelijk EMU-saldo | -2,5 | -3,4 | -2,3 | -2,5 |
| *Maximaal feitelijk EMU-saldo* | *-3,0* | *-3,0* | *-3,0* | *-3,0* |
| Structureel EMU-saldo | -3,0 | -3,9 | -2,8 | -3,1 |
| *Middellangetermijndoelstelling voor het structureel EMU-saldo* | *-0,5* | *-0,5* | *-0,75* | *-0,75* |
| EMU-schuld | 53,8 | 52,9 | 53,1 | 53,2 |
| *Maximale EMU-schuld* | *60* | *60* | *60* | *60* |

*Bronnen: Centraal Planbureau, Verdieping Centraal Economisch Plan 2022; Voorjaarsnota 2022*

Nederland heeft in het Stabiliteitsprogramma aangegeven te kiezen voor een middellangetermijndoelstelling (MTO) voor het structureel saldo van -0,75% bbp vanaf 2023. Voor 2022 geldt nog een MTO van maximaal -0,5% bbp. Lidstaten met een structureel saldo negatiever dan de MTO dienen te voldoen aan de uitgavenregel. Nederland voldeed in april 2022 niet aan deze regel voor zowel 2022 als 2023.[12] In de Voorjaarsnota is niet getoetst aan de uitgavenregel uit de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), waarmee een volledig beeld pas beschikbaar zal zijn bij de Miljoenennota.[13]

---

[12] Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1840, blz. 15.

[13] Het SGP bestaat uit de correctieve en preventieve arm. De vereisten van de correctieve arm zijn een tekortnorm van maximaal 3% bbp en een schuldnorm van maximaal 60% bbp. Bij overschrijding van de schuldnorm dient de schuld jaarlijks met minstens 1/20$^{e}$ deel af te nemen (schuldafbouwpad). De vereisten van de preventieve arm van het SGP bestaan uit de middellange termijn doelstelling (MTO), ook wel bekend als het structureel saldo, en de uitgavenregel. Deze vereisten dienen ervoor te zorgen dat lidstaten anticyclisch begrotingsbeleid voeren en bevatten een veiligheidsmarge ten opzichte van de 3%-tekortnorm. De MTO voor Nederland is -0,5% bbp in 2022 en -0,75% bbp in 2023. Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten. 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. Zowel in de correctieve als preventieve arm bestaan meerdere uitzonderingen op de vereisten, ook wel flexibiliteiten genoemd. Zie voor een overzicht 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, 35925, nr. 146.

Ten opzichte van het Stabiliteitsprogramma, dat is gebaseerd op de CEP-raming, is zowel het feitelijk als het structureel EMU-saldo verslechterd voor 2022 en 2023 (zie tabel 1). De EMU-schuld valt lager uit dan eerder geraamd. Met deze begrotingscijfers voldoet de Nederlandse begroting voor 2022 niet aan de vereisten voor zowel het feitelijk als het structureel EMU-saldo. Daarmee voldoet de begroting in 2022 niet aan de vereisten uit de correctieve en de preventieve arm van het SGP. In 2023 voldoet de Nederlandse begroting naar verwachting wel aan de vereisten uit de correctieve arm van het SGP, maar niet aan de vereisten uit de preventieve arm.

Tijdens de coronacrisis leidden overschrijdingen van de normen uit de correctieve arm niet tot het openen van zogenoemde buitensporigtekortprocedures.[14] In het voorjaar van 2023 zal de Europese Commissie overwegen of het weer zal overgaan tot voorstellen voor het openen van buitensporigtekortprocedures op basis van de begrotingsresultaten in 2022.[15] Daarmee is de overschrijding van de norm voor het EMU-saldo in 2022 voor nu zonder gevolgen, maar dat is niet zonder meer het geval indien in 2023 de normen (wederom) worden overschreden. In alle gevallen is het van belang de ontwikkeling van het saldo in 2022 nauwlettend te volgen.

De Europese Commissie heeft vanwege de coronacrisis in maart 2020 de algemene ontsnappingsclausule van het SGP geactiveerd, waarmee lidstaten maximale flexibiliteit wordt geboden binnen het SGP om een extra begrotingsinspanning te kunnen leveren.[16] Nederland bevond zich voor de start van de Covid-19 crisis in de preventieve arm van het SGP. Voor lidstaten in de preventieve arm betekent de algemene ontsnappingsclausule dat lidstaten 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 algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het SGP niet. Het blijft dan ook van belang de ontwikkeling van de overheidsfinanciën nauwlettend te volgen en te beoordelen.

In het recent verschenen voorjaarspakket van de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester is beslist om de toepassing van de algemene ontsnappingsclausule te verlengen tot en met 2023, vanwege de economische gevolgen en onzekerheden die de oorlog in Oekraïne met zich meebrengt.[17]

Vanwege de actieve algemene ontsnappingsclausule blijven de overschrijdingen in de preventieve arm van het SGP voor 2022 en 2023 zonder gevolgen. Een kanttekening

---

[14] De buitensporigtekortprocedure heeft betrekking op de correctieve arm van het SGP. De Europese Commissie kan een aanbeveling doen aan de Europese Raad om een buitensporigtekortprocedure te openen. Lidstaten in deze procedure kunnen sancties opgelegd krijgen om de buitensporige tekorten af te bouwen.

[15] Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, Europees Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank over 2022 Europees Semester, Spring Package (2022) COM (2022) 600 final, blz. 13.

[16] Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact, COM (2020) 123 final.

[17] Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, Europees Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank over 2022 Europees Semester, Spring Package (2022) COM (2022) 600 final, blz. 12-14.

hierbij is dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn niet in gevaar mag komen. De begrotingsnormen in de preventieve arm bieden inzicht in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn.

Zoals beargumenteerd in de Aprilrapportage 2022, is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën geen eenduidig begrip en daarmee niet gemakkelijk met een ja of nee te beantwoorden.[18] Doordat naar verwachting niet wordt voldaan aan de MTO en de uitgavenregel in 2022 en 2023, verslechtert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Gecombineerd met een verslechterd houdbaarheidssaldo ten gevolge van het coalitieakkoord,[19] een verwachte EMU-schuld van 61,0% bbp in 2030,[20] oplopende rentes en grote neerwaartse economische risico's (zie ook paragraaf 5) is het van belang de verschillende indicatoren die kunnen wijzen op verslechterde houdbaarheid van de overheidsfinanciën te blijven monitoren (zie ook paragraaf B2.4).

[18] Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1840, blz. 16-18.
[19] Planbureau (2022). Analyse Coalitieakkoord 2022-2025. CPB Notitie, januari 2022.
[20] Centraal Planbureau (2022). Centraal Economisch Plan 2022. CPB raming, maart 2022.

## 4. Toets aan de nationale begrotingsregels

### *4.1. Anker voor het begrotingsbeleid*

De Startnota en de Voorjaarsnota benadrukken het voeren van trendmatig begrotingsbeleid door het kabinet. Voor de uitgavenkant worden meerjarige uitgavenkaders vastgesteld met een jaarlijks uitgavenplafond dat niet overschreden mag worden. Voor de inkomstenkant geldt een inkomstenkader met automatische stabilisatie, waardoor inkomstenmeevallers ten gunste komen van het overheidssaldo en inkomstentegenvallers het overheidssaldo belasten. Daarmee ademen de inkomsten als het ware mee met de conjunctuur. In de Voorjaarsnota is het uitgavenplafond en het inkomstenkader vastgesteld voor de gehele kabinetsperiode. In beginsel worden deze kaders gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, waarmee de kaders de facto beleidsmatige bovengrenzen stellen voor de overheidsfinanciën. Het kabinet stelt in de Voorjaarsnota dat de kaders daarmee fungeren als anker voor het begrotingsbeleid voor deze kabinetsperiode.

De Afdeling heeft in opeenvolgende adviezen geadviseerd om, zowel ter bevordering van houdbare overheidsfinanciën als van democratische besluitvorming, het begrotingsbeleid transparant vast te stellen, door het benoemen van budgettaire ankers voor het begrotingsbeleid. In de Startnota van het kabinet ontbrak echter een duidelijke benoemde sturingsvariabele op basis waarvan integrale afwegingen over het heffen van belastingen en het uitgeven van collectieve middelen voor deze kabinetsperiode kunnen worden gemaakt.

De Afdeling heeft daarop in de brief van januari 2022 met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid geadviseerd om, met het oog op zowel de Nederlandse als Europese begrotingsregels, bij Voorjaarsnota duidelijk te maken op welk(e) anker(s) voor de middellange termijn zal worden gestuurd en hoe sturing hierop zal worden vormgegeven.[21] Door te benoemen waarop wordt gestuurd en waarom de budgettaire situatie niet slechts de uitkomst is van beleid, wordt de budgettaire situatie onderdeel van de afwegingen voor beleid.[22]

De vaststelling van de kaders en daarmee de beleidsmatige begrenzing van de overheidsfinanciën valt of staat met de discipline van zowel het kabinet als het parlement om de kaders gedurende de kabinetsperiode te respecteren en te handhaven. Alleen in dat geval kan de begroting bijdragen aan economische stabilisatie. Slechts exceptionele omstandigheden kunnen beleidsingrijpen buiten de reguliere begrotingsprocessen om en buiten de meerjarige kaders rechtvaardigen. In het (niet zo verre) verleden zijn, met name aan de uitgavenkant, de kaders regelmatig gedurende de kabinetsperiode getreden, zonder dat sprake was van exceptionele omstandigheden.

De Nederlandse begroting kent een hoge begrotingselasticiteit. Dat betekent dat deze relatief sterk reageert op economische schokken. Door het voeren van trendmatig begrotingsbeleid ademt de begroting in principe mee met de conjunctuur. Echter, de

---

[21] Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. C, blz. 3.
[22] Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1840, blz. 16.

keuze voor vaststelling van de hoogte van de begrotingskaders aan het begin van een kabinetsperiode is een politieke keuze. Het structurele begrotingstekort is gedurende deze kabinetsperiode groter dan het EMU-saldo. Dat impliceert expansief begrotingsbeleid. Indien een conjuncturele neergang optreedt, is het de vraag of er voldoende buffers zijn opgebouwd om trendmatig begrotingsbeleid te kunnen blijven voeren.

Het kabinet geeft in de inzet voor de evaluatie van het Stabiliteits- en Groeipact aan te hechten aan het behoud van de 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm. Ook zegt het kabinet in te willen zetten op betere handhaving en sterk te hechten aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in lidstaten.[23] Vanuit deze gedachte is een goed afgewogen begrotingsanker voor de Nederlandse overheidsfinanciën wat ook door onszelf wordt gehandhaafd des te meer van belang.

### *4.2. Scheiding tussen inkomsten en uitgaven*

Ordentelijke besluitvorming is een van de basisprincipes van het begrotingsbeleid. Zoals gesteld in paragraaf 1, draagt één hoofdbesluitvormingsmoment voor zowel de uitgaven- als lastenkant van de begroting hieraan bij. Een belangrijke nationale begrotingsregel is de scheiding tussen inkomsten en uitgaven; als element van de zogenoemde Zalmnorm. Dit betekent dat meevallers aan de inkomstenkant niet gebruikt mogen worden voor extra uitgaven, maar ook dat inkomstentegenvallers niet gecompenseerd hoeven worden met 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 procyclisch begrotingsbeleid voorkomen.

De scheiding tussen inkomsten en uitgaven wordt door het kabinet voor verschillende beleidsdossiers niet gerespecteerd, waarmee de eigen begrotingsregels worden overtreden. Een deel van de aanvullende uitgaven uit het koopkrachtpakket 2022 (energietoelage voor gemeenten) wordt gedekt aan de lastenkant, de verlaging van de btw op energie en de verlaging van de accijnzen op benzine en diesel (lastenkant) worden gedekt met een meevaller in de gasbaten aan de uitgavenkant. Het effect van de beleidsmatige keuze om geen invorderingsrente te heffen over vorderingen bij Toeslagen die nog niet opgestart zijn en voor de vorderingen waarvoor een betalingsregeling wordt aangegaan, zorgt voor een derving bij de zorgtoeslag. Deze derving valt onder het inkomstenkader en wordt gedekt aan de uitgavenkant.[24]

## 5. Financiering medeoverheden

In de brief met aanbevelingen bij het begrotingsbeleid van januari 2022 constateerde de Afdeling dat de huidige financieringssystematiek voor medeoverheden en de aanvullende maatregelen uit het coalitieakkoord leiden tot een instabiele, complexe en weinig transparante meerjarenbegroting voor medeoverheden.[25] Aanvullend hierop adviseerde de Afdeling aan het kabinet om niet te wachten tot de volgende kabinetsperiode met een stabielere financieringssystematiek voor medeoverheden,

---

[23] Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1815.
[24] Kamerstukken II 2021/22, 36120, nr. 1, blz. 24, blz.32 en blz. 35.
[25] Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. C, blz. 4.

maar om dit voorjaar tot een meerjarig budgettair kader voor medeoverheden te komen, ter vervanging van de huidige accressystematiek. In de Aprilrapportage 2022 heeft de Afdeling het kabinet verzocht uiterlijk in de Voorjaarsnota in te gaan op de invulling van de voornemens voor deze kabinetsperiode tot het verbeteren van de financieringssystematiek voor medeoverheden.[26]

Het kabinet maakt in de Voorjaarsnota melding van een gezamenlijk proces met de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen om te komen tot een nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden vanaf 2026. Voor de periode tot en met 2025 lopen gesprekken om de volumecomponent van het accres te bevriezen, wat dient te leiden tot een stabielere financiering van medeoverheden.

De (aan te treden) colleges van burgemeester en wethouders stellen momenteel hun meerjarenbegrotingen op of hebben deze reeds opgesteld, in vervolg op de gemeenteraadsverkiezingen van afgelopen maart. De Afdeling constateert dat er echter nog geen sprake is van meerjarige financiële zekerheid voor de aankomende jaren en voor de periode na 2025. Daardoor kunnen gemeenten voor juist de grote (fysieke) transities beperkt vooruit plannen en dienen zij rekening te houden met besparingen vanaf 2026. Het behoeft geen betoog dat vooruitschuiven van de te maken meerjarenafspraken bestuurlijk niet wenselijk is en dat dus spoedige afronding van voornoemd gezamenlijk proces met de medeoverheden van groot belang is.

## 6. Belastingschulden en Covid-19

In de Voorjaarsnota presenteert het kabinet een eerste prognose van de betaalcapaciteit van bedrijven op basis van analyse van de beschikbare winst. Deze prognose leidt tot een negatievere bijstelling van de terugbetaalcapaciteit zoals die bij de Miljoenennota is gehanteerd. De totale omvang van afschrijving van de openstaande schuld is € 7 miljard. De analyse kent nog belangrijke onzekerheden, zoals de mate waarin de beschikbare winst daadwerkelijk benut kan worden om schulden af te betalen. Desondanks is de prognose een eerste aanzet om de omvang van de huidige en toekomstige schuldproblematiek in kaart te brengen.

De Afdeling heeft in de Aprilrapportage 2022 geadviseerd om bij de Voorjaarsnota een integraal beeld van de omvang van en risico's bij de belastingschulden te presenteren, waarvoor tijdens de Covid-19 pandemie uitstel van betaling is verleend.[27] De Afdeling onderstreept de uitspraak van het kabinet om de ontwikkeling van de uitstaande belastingschuld nauwgezet te volgen.

## 7. Transparantie

De Afdeling reflecteert doorgaans in haar begrotingsrapportages op de vraag in hoeverre het kabinet voorziet in een transparante weergave van de begrotingsinformatie. Transparantie van de begroting is van groot belang voor een gefundeerde oordeelsvorming door het parlement over het overheidsbeleid en voor het creëren van draagvlak voor beleid in de maatschappij. In de Aprilrapportage 2022

---

[26] Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1840, blz. 25.

constateerde de Afdeling al vooruitgang in het transparanter weergeven van begrotingsrelevante onderwerpen.[28]

Het kabinet laat in de Voorjaarsnota wederom zien transparante weergave van begrotingsinformatie serieus te nemen. Zo is de meerjarige horizontale (jaar-op-jaar) ontwikkeling van de uitgaven en lasten inzichtelijk gemaakt, waarmee niet alleen inzicht wordt geboden in de (verticale) mutaties in de begroting, maar ook in de totale uitgaven- en lastenontwikkeling. Daarnaast presenteert het kabinet de uitgaven verbonden aan de oorlog in Oekraïne in een aparte tabel. Dit gebeurt al enige tijd voor Covid-19 gerelateerde uitgaven, na advies van de Afdeling om uitgaven vanwege de coronapandemie en de daarmee samenhangende steunmaatregelen separaat te presenteren.[29]

Ter afsluiting van deze Junirapportage over de Voorjaarsnota van het kabinet, spreekt de Afdeling uiteraard haar bereidheid uit tot nadere toelichting aan u, en ook aan beide Kamers der Staten-Generaal. Bij gelegenheid van Prinsjesdag zal de Afdeling haar onafhankelijke begrotingsrapportage en haar advies over de Miljoenennota uitbrengen.

De vice-president van de Raad van State,

---

[28] Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1840, blz. 26.
[29] Septemberrapportage 2020, Kamerstukken II 2020/21, 35570, nr. 3.