Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 Nota over de toestand van ’s Rijks Financiën

Nr. 3

NADER RAPPORT

Hieronder is opgenomen het nader rapport d.d. 20 september, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën.

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2022, no. 2022001746, 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 2023 in het kader van onafhankelijk begrotingstoezicht.

Het kabinet is de Raad van State dankbaar voor het Raadadvies over de begroting voor 2023 (Kamerstuk 36 200, nr. 6). 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 2023 aankondigt. De Raad van State rapporteert vanuit zijn taak bij het onafhankelijke begrotingstoezicht ook over de Nederlandse overheidsfinanciën. In dit zogenoemde «Nader rapport» gaat het kabinet in op het advies van de Afdeling aangaande de Miljoenennota 2023

Deze Miljoenennota verschijnt in roerige en onzekere tijden. De gevolgen van de Russische invasie van Oekraïne zijn breed voelbaar. Het laat zien dat vrijheid, veiligheid en welvaart in brede zin niet vanzelfsprekend zijn. Het kabinet ondersteunt Oekraïne dan ook volledig.

Ook in Nederland merken we de gevolgen van de oorlog. De stijgende prijzen zorgen voor een collectief welvaartsverlies. Dit raakt ons allemaal. Mensen maken zich zorgen over hun bestaanszekerheid. Structureel herstel van de koopkracht zal primair moeten komen vanuit loonstijging. Als aanvulling komt het kabinet met een flink beleidspakket om huishoudens te ondersteunen bij de hoge energierekening. Hiervoor wordt in 2023 17,2 miljard euro voor vrijgemaakt.

kst-36200-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2022

Ondanks de onzekerheid, werkt het kabinet onverminderd door aan zijn gestelde prioriteiten. In het coalitieakkoord heeft het kabinet zijn prioriteiten bepaald. Het gaat om de thema's: bestaanszekerheid en kansengelijkheid, democratische rechtsorde, veiligheid en sterke samenleving, de internationale context, duurzaamheid, gezondheid en de economie. Deze investeringen zijn niet alleen van belang voor Nederland nu, maar juist ook voor toekomstige generaties. Want het kabinet voelt het grote belang om naast de vraagstukken van vandaag – zoals de koopkracht van Nederlanders – ook de vraagstukken van morgen aan te pakken.

De Afdeling bespreekt in het advies de volgende twee thema's: een sociaaleconomische structuuranalyse en de krapte op de arbeidsmarkt. Hieronder worden deze thema's nader besproken.

Sociaaleconomische structuuranalyse

De Afdeling is positief over de toenemende aandacht brede welvaart in de Miljoenennota 2023. De Afdeling adviseert daarnaast om een sociaaleconomische structuuranalyse onderdeel te maken van het Hervormingsprogramma dat jaarlijks in het voorjaar in het kader van het Europees Semester dient te worden opgesteld. De Afdeling adviseert om afzonderlijke passages uit de Miljoenennota en bouwstenen uit de verschillende (hoofdlijnen)brieven samen te brengen tot een samenhangend geheel, dat een uiteenzetting biedt van de verschillende componenten van de economische groei, de sterkten en zwaktes van onze economie en ten gunste van welke groepen de groei is gekomen. Daarin komen ook de implicaties voor hervormingen en beleid op de lange termijn aan de orde. De Afdeling geeft een drietal elementen die terug moeten komen: de impact van EU-beleid, brede welvaart en kwaliteit van overheidsuitgaven.

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

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

Het kabinet ziet het belang van een structuuranalyse, en gaat kijken hoe hier opvolging aan kan worden gegeven. Het kabinet heeft echter de voorkeur om het Hervormingsprogramma te richten op nieuw concreet beleid dat bijdraagt aan de landspecifieke aanbevelingen en aan de doelen die Nederland in Europa heeft afgesproken. Daar komt bij dat het Hervormingsprogramma te vroeg in het jaar wordt opgesteld om de

voorjaarsbesluitvorming mee te nemen. Het kabinet heeft daarom de voorkeur om deze aanbeveling van de Afdeling op te pakken in de Miljoenennota van volgend jaar. Het kabinet zal daarin verder werken aan het integreren van brede welvaart in de begrotingscyclus, en de gevraagde analyse over de samenhang van het beleid hier zo veel mogelijk aan koppelen. Daarnaast kan ook het analysehoofdstuk hiervoor worden benut. Het kabinet is tevens blij met de steun van de Afdeling ten aanzien van de voornemens voor verbetering van de informatievoorziening in en rond begrotingen.

Arbeidsmarkt

De afdeling uit zorgen over het effect van de historisch krappe arbeidsmarkt op het aanpakken van maatschappelijke opgaven. De afdeling signaleert dat er op deze manier economische en maatschappelijke gevolgen gepaard gaan met de krapte. De Afdeling ziet dat het kabinet stappen zet in de aanpak van de krapte, maar roept op om verdere stappen te zetten om lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken. Zo adviseert de Afdeling het kabinet om bij nieuw voorgenomen beleid rekening te houden met arbeidsmarkteffecten. Daarnaast ziet de Afdeling aanknopingspunten om bij te dragen aan een oplossing voor de krapte, door het aantrekkelijk maken van meer uren werken. De overheid én werkgevers hebben daarin een rol te spelen. De Afdeling haalt aan dat een andere manier om de krapte te verminderen is om te kijken naar het onbenut arbeidspotentieel. Daarbij gaat het ook om de positie van ouderen en de kwaliteit van werk. Bij dit laatste vestigt de Afdeling de aandacht op administratieve lasten.

De Afdeling adviseert het kabinet ook om te onderzoeken of de overheid een meer leidende rol moet innemen in de loonontwikkeling, in plaats van het volgen van de markt, bijvoorbeeld door te overwegen de uitgangpunten van de gehanteerde modellen die de kabinetsbijdrage voor de loonruimte in de collectieve sector vaststellen, aan te passen.

Het kabinet onderschrijft het belang om de arbeidsmarkt toekomstbestendig te maken, zoals de Afdeling ook benoemt. Een toekomstbestendige arbeidsmarkt is een arbeidsmarkt waarin de aard van het werk bepaalt op welke manier het werk georganiseerd is. Duurzame arbeidsrelaties zijn daarbij de norm.

Om dit te bewerkstelligen heeft het kabinet voor het zomerreces zijn visie gepresenteerd in de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt, waarnaar de Afdeling verwijst. In die brief is aangegeven dat het kabinet ernaar streeft om begin 2023 met concrete wetsvoorstellen te komen met betrekking tot het reguleren van flexibele contracten. Ook streeft het kabinet er naar om in diezelfde periode meer duidelijkheid te bieden over de invulling van maatregelen voor het aantrekkelijker maken van werkgeverschap, het vergroten van wendbaarheid van ondernemingen en over voorstellen op het gebied van zelfstandigen.

Het kabinet ziet in de vergrijzing en langlopende publieke opgaven structurele trends die de komende decennia zullen bijdragen aan de krapte. Het kabinet onderkent dat er een duidelijke rol is weggelegd voor de overheid in het aanpakken van krapte, naast de essentiële rol van werkgevers en de verantwoordelijkheid van werkenden zelf, zoals uiteengezet in de Kamerbrief aanpak arbeidsmarktkrapte van 24 juni jl. De urgentie van het vraagstuk vraagt om een brede aanpak vanuit het kabinet als geheel, wat blijkt uit de ondertekening door de Ministers van SZW, EZK en OCW, en de Ministers voor APP, PVO en LZS.

Toetsen op arbeidsmarkteffecten van voorgenomen beleid

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat de wetgever zich bij de vorming van nieuw beleid bewust moet zijn van de uitvoeringsaspecten en de randvoorwaarden van de uitvoeringsorganisaties om hun publieke taken goed te vervullen. Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK, zie www.kcbr.nl) biedt beleidsmakers en wetgevingsjuristen de normen waaraan goed beleid en goede regelgeving moeten voldoen.

Een van de verplichte kwaliteitseisen in het IAK betreft een toets op Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid (U&H toets) waarin nadrukkelijk de vraag is opgenomen of de uitvoeringsorganisatie voldoende is toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering. Hierbij gaat het om een zorgvuldige weging die onder meer betrekking heeft op personeel, ICT en eventuele prioritering. Uit de toepassing van de U&H toets volgt dus reeds of de uitvoeringsorganisatie voldoende uitvoeringscapaciteit heeft of overbelast raakt. Op dit moment wordt in en met de herziening van het IAK de positie van de uitvoeringsorganisaties in de beleidscyclus verder versterkt.

Aanvullend op de bestaande toetsen op uitvoeringscapaciteit, zou nieuw beleid ook breder getoetst kunnen worden op de toereikendheid van het arbeidsaanbod in de economie als geheel. Dat sluit aan bij de advisering uit het IBO investeringen die ook door de Afdeling wordt aangehaald. Het kabinet zal onderzoeken of er mogelijkheden zijn om hier invulling aan te geven, en of dat de zorgvuldigheid van beleidsvorming ten goede komt. Het kabinet is het eens met de Afdeling dat de krappe arbeidsmarkt aanleiding is om goed te kijken naar de prioritering van nieuw beleid. Naast het aanpakken van structurele knelpunten betekent dit keuzes maken, waarbij het kabinet de balans blijft zoeken tussen de verschillende opgaven waar we voor staan.

De gerichtheid van de aanpak

Het algemene kraptebeleid van dit kabinet is gericht op het verminderen van de vraag naar arbeid, het vergroten van het arbeidsaanbod en het verbeteren van de match tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Tegelijkertijd worden er sectorale plannen uitgewerkt op verschillende terreinen waar grote maatschappelijke opgaven zijn en grote tekorten bestaan. Op het gebied van bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs, kinderopvang en sectoren die relevant zijn voor de klimaat- en digitale transitie zijn aanpakken van arbeidsmarktkrapte uitgewerkt.

Het kabinet is het eens met de Afdeling dat het stimuleren van meer uren werken een belangrijke oplossing is voor het verminderen van arbeidsmarktkrapte. Met verschillende stappen probeert het kabinet zo veel mogelijk belemmeringen weg te nemen voor het werken van meer uren. Zo werkt het kabinet momenteel met sociale partners aan de uitwerking van pilots in (krapte) sectoren om contractuitbreiding en meer uren werk mogelijk te maken. Alle werkende ouders krijgen in het nieuwe stelsel 96% van de kosten van kinderopvang vergoed (tot de maximumuurprijs), waardoor werken aantrekkelijker wordt. Daarnaast wordt het hierdoor voor ouders makkelijker om werk en zorg te combineren. Het kabinet beaamt dat het belangrijk is dat mensen inzicht hebben in hoeveel extra werken precies oplevert. Daarom heeft het kabinet daar de Werkurenberekenaar voor laten ontwikkelen.

Het kabinet onderneemt momenteel actie op het financieel stimuleren van meer uren werken en neemt het advies van de Afdeling hierin mee.

Daarbij zal het kabinet de door de Raad van State genoemde «meerurenbonus» toetsen op geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid per sector (en zo nodig per functie). Naast de juridische rechtvaardiging, zijn er ook andere moeilijkheden rondom een bonus, bijvoorbeeld op het gebied van de uitvoering. Het kabinet onderzoekt komende periode hoe we deze obstakels zo goed mogelijk weg kunnen nemen.

Onbenut arbeidspotentieel

Het kabinet herkent het belang van kijken naar het onbenut arbeidspotentieel. In de Kamerbrief arbeidsmarktkrapte komt dit terug in de acties *inzet op arbeidsaanbod, verbeteren van de match* en *stimuleren meer uren werken*. Het gaat dan bijvoorbeeld om acties zoals het verruimen van de bijverdiengrenzen in de participatiewet, inzet op de uitbreiding van arbeidsmarktinfrastructuur en op de doorontwikkeling van loopbaanpaden om de overgang van werk-naar-werk en van-uitkering-naar-werk te stimuleren.

Er ligt ook een verantwoordelijkheid voor werkgevers om op een krappe arbeidsmarkt mensen vanuit het onbenut potentieel aan te nemen. En om ruimte te bieden aan deeltijders die meer uren willen werken. Dit zijn dingen die werkgevers zelf ook zien en die onderdeel zijn van de aanbevelingen aan werkgevers van de Taskforce Arbeidsmarktkrapte van VNO-NCW, AWVN en MKB Nederland[1]. Dat dit gebeurt, zien we ook terug in het feit dat het onbenut potentieel voor het achtste kwartaal op rij gedaald is, van 1,6 miljoen in het tweede kwartaal van 2020 tot 1,1 miljoen nu.

Ouderen hebben een duidelijke waarde in onze maatschappij zowel qua werk als qua zorg en levenservaring. Het kabinet wil dat deze waarde ook herkend wordt door werkgevers, zodat ouderen eerlijke kansen krijgen op de arbeidsmarkt, en kunnen bijdragen aan de grote vraag naar arbeid. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid presenteert daarover binnenkort een seniorenkansenvisie aan de Kamer.

Er zijn geen wettelijke belemmeringen om na de AOW-leeftijd door te werken. Werkgevers en werknemer kunnen hierover onderling afspraken maken.

Administratieve lasten

Het kabinet herkent het punt dat administratieve lasten ten koste kunnen gaan van efficiëntie en werkplezier. Op veel terreinen bestaan daarom al specifieke programma's om administratieve lasten tegen te gaan, zoals het regeldrukprogramma van EZK[2], de brochure «Ruimte in regels»[3] en de MBO-brigade vanuit OCW[4], en het programma [Ont]Regel de Zorg van VWS[5]. Deze initiatieven zoeken samen met de doelgroepen naar onnodig intensieve of complexe regelgeving, om die vervolgens te stroomlijnen. Ook bevatten enkele van deze programma's aanzetten voor verder onderzoek; EZK gaat bijvoorbeeld voor «indicatorbedrijven» regeldrukkosten en knelpunten inventariseren, om reductieprogramma's op de meest belastende verplichtingen te kunnen richten.

---

[1] Arbeidsmarktkrapte. Meteen aan de slag! – AWVN.
[2] Programma vermindering regeldruk ondernemers.
[3] Brochure «Ruimte in Regels».
[4] *Kamerstukken I* 2020/21, 31 524, nr. 480.
[5] [Ont]regel de Zorg 2022–2025.

Rol overheid loonontwikkeling

In de brief *Aanpak arbeidsmarktkrapte*[6] geeft het kabinet aan dat, in lijn met wat de Afdeling stelt, de overheid leidend moet zijn in goed werkgeverschap en dat het soms nodig is hierin te prioriteren. Dit kabinet stelt bijvoorbeeld meer middelen beschikbaar voor lonen in het primair onderwijs, modernisering van het Defensie-loongebouw en een extra Rijksbijdrage voor de arbeidsvoorwaarden politie. Daarnaast suggereert de Afdeling te onderzoeken of (uitgangspunten binnen) het referentiemodel dat de kabinetsbijdrage bepaalt voor loonruimte in de collectieve sector aanpassing behoeft. Het uitgangspunt van het kabinet is dat het huidige model goed functioneert, hetgeen ook blijkt uit een evaluatieonderzoek naar de werking van het referentiemodel.[7] Het kabinet monitort of de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en de loonruimte, de loonruimte volgt immers vertraagd de ontwikkelingen in de markt, aanleiding geven het door de Afdeling geadviseerd onderzoek te starten.

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 20 september 2022 aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

[6] Kamerbrief over aanpak krapte op arbeidsmarkt | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.
[7] https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/evaluatie-referentiemodel/.