

TER VOORBEREIDING

Aan

Minister van SZW
Cc Staatssecretaris SZW

nota

Infonota: Introductie op de begrotingscyclus en de
augustusbesluitvorming

Datum
25-06-2024

Onze referentie
2024-

Opgesteld door

Aanleiding

- Volgende maand vindt de augustusbesluitvorming plaats. Dit is traditioneel de besluitvorming over de belastinginkomsten voorafgaand aan Prinsjesdag. Dit jaar zal daarbij invulling gegeven worden aan een groot deel van de financiële afspraken uit het hoofdlijnenakkoord. Daarom praten we u hier graag snel over bij.
- In deze nota nemen we u mee in het proces en de werking van de besluitvorming, de samenhang binnen de begrotingscyclus en uw rol hierbij. Tot slot vindt u het meest recente economisch beeld en een toelichting op de manier waarop koopkracht in beeld wordt gebracht.
- Op maandag 8 juli (MSZW) en dinsdag 9 juli (SP&I) kunnen we de inhoud van deze nota verder doorspreken. In het vervolg op donderdag 11 juli (MSZW) en donderdag 18 juli (SP&I) spreken we u dan voor het eerst over de inhoudelijke afwegingen die dit jaar voor zullen liggen.

Kernpunten

- In de augustusbesluitvorming vindt de besluitvorming plaats over de "inkomstenkant" (hoogte van belastingen en premies) van de begroting. De keuzes welke belastingen te verhogen/verlagen leidt tot effecten op de koopkracht van burgers (en lastendruk van bedrijven), en daarom is de koopkrachtbesluitvorming onderdeel hiervan. In het voorjaar vindt de voorjaarsbesluitvorming plaats (ook wel het hoofdbesluitvormingsmoment genoemd). Hier wordt besloten over de "uitgavenkant" van de begroting.
- Uitgavenbesluitvorming is veel minder conjunctuurgevoelig (het aantal scholen, de AOW of het aantal ziekenhuizen hangt weinig samen met de economie) en kan daarom eerder in het jaar plaatsvinden zodat er voldoende tijd is voor de voorbereiding van de begroting. Dit wordt verzorgd door de directie FEZ (onderdeel van de SG-kolom). Inkomstenbesluitvorming is veel gevoeliger voor de economie. Je kunt immers alleen een belastingtarief vooraf vaststellen, indien mensen als reactie hierop minder kopen of minder werken komt er geen geld binnen. Daarom worden de keuzes hierover gemaakt op de laatste economische inzichten van het Centraal Planbureau en gebeurt dat pas in augustus.
- De augustusbesluitvorming start in de huidige planning op vrijdag 16 augustus met een memo over het koopkrachtbeeld dat in de -onderraad- Vijfhoek (bestaande uit de MP en ministers van Financiën, SZW, EZ en VRO, en de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) besproken

Bijlage(n)
1

wordt. Gezien uw (MSZW) verantwoordelijkheid voor inkomensbeleid en koopkracht, brengt u dit memo in. Onze directie ASEA (onderdeel van DG Werk) berekent dit beeld en schrijft uw adviezen ten behoeve van de leden van de Vijfhoek over mogelijke koopkrachtmaatregelen.

- Daarnaast zal er dit jaar ook op een aantal uitgavendossiers besluitvorming moeten plaatsvinden. Door het verschijnen van het hoofdlijnenakkoord zal immers het uitgavenbeeld van afgelopen voorjaar moeten worden geactualiseerd. Met name over maatregelen die starten in 2025 (en dus deze Prinsjesdag al moeten worden opgenomen in de begroting) en eventuele per saldo tegenvallers bij de uitgavenramingen. Ook zal worden gesproken over taakstellingen op subsidies en het ambtelijk apparaat. Mogelijk is er ook bestaande problematiek die u wenst op te lossen voor 2025.
- De augustusbesluitvorming loopt dit jaar samen met de inhoudelijke uitwerking van het hoofdlijnenakkoord tot een regeerprogramma. U heeft hierbij de politieke verantwoordelijkheid over onderwerp 1: Bestaanszekerheid en koopkracht. Ambtelijk trekker is DG SZI.
- De CPB-doorrekening van het hoofdlijnenakkoord laat over het algemeen een positief koopkrachtbeeld zien. Er zijn toch een aantal redenen om aan te nemen dat we een ingewikkelde augustusbesluitvorming tegemoet gaan:
 - Zoals in de startbrief aangekondigd, komt het tekort in 2025 boven de 3% uit. Als oplossingsrichting ziet MFIN "het beter faseren" van investeringen en de aangekondigde lastenverlichting, oftewel uitstel. Dit heeft gevolgen.
 - De (kinder)armoededoelstelling wordt in de doorrekening door het CPB niet gehaald.
 - Tegelijkertijd wil de VVD minder nivelleren en staat dit principe ook expliciet in het hoofdlijnenakkoord.

Datum
25-06-2024

Onze referentie
2024- [REDACTED]

Toelichting

De begrotingscyclus (dit deel stond al in de nota bij de startbrief)

- De begrotingscyclus kent drie fasen: de voorbereiding van een begroting (begrotingjaar t-1), de uitvoering ervan (begrotingsjaar t) en achteraf de verantwoording (t+1) over de gedane uitgaven.
- Verschillende fasen vinden vaak tegelijkertijd plaats voor verschillende begrotingsjaren. Zo is de verantwoording over 2023 net afgerond. De uitvoering van de begroting 2024 is halverwege. De voorbereiding voor de begroting 2025 vindt de komende maanden plaats.
- Een belangrijk uitgangspunt bij de voorbereiding en uitvoering van de begroting is dat er één hoofdbesluitvormingsmoment per jaar is. Dit is de voorjaarsbesluitvorming in maart/april. Op dat moment kunnen alle problematiek, wensen en beschikbare dekking op één moment tegen elkaar afgewogen worden (integrale weging). Dit voorkomt dat een meevaller die in februari optreedt, al ergens anders wordt ingezet, terwijl er in april een tegenvaller kan komen en je dan denkt "had ik nou die meevaller nog maar". Daarom worden op één moment in het jaar alle wensen, problemen, mee- en tegenvallers tegen elkaar afgewogen.
- Voor problemen aan de uitgavenkant later in het jaar die niet kunnen wachten tot de voorjaarsbesluitvorming (denk aan crisismaatregelen), wordt bij uitzondering buiten het hoofdbesluitvormingsmoment om naar een oplossing gezocht. De ervaring leert daarnaast dat er vaak in de augustusbesluitvorming enige ruimte is voor het meenemen van zeer urgente uitgavendossiers. Bovendien raken koopkrachtmaatregelen ook vaak de uitgavenkant (bijvoorbeeld het verhogen van toeslagen).

- Het resultaat van de voorjaarsbesluitvorming en de augustusbesluitvorming landt in de ontwerpbegroting voor het volgende jaar. Deze wordt we gepubliceerd op Prinsjesdag. De voorjaarsbesluitvorming voor 2025 is al achter de rug (muv verwerking hoofdlijnenakkoord dus). Wat nog rest is de augustusbesluitvorming.

Datum
25-06-2024

Onze referentie
2024

De augustusbesluitvorming

- De augustusbesluitvorming is het moment waarop het kabinet besluit over de inkomstenkant van de Rijksbegroting en het koopkrachtbeeld. In deze ronde wordt besloten over de belastingen en premies (lasten voor burgers en bedrijven) van het volgende jaar.
- Omdat lasten (tarief belastingen) en koopkracht (wie betaalt wat) onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn heeft u (MSZW) een belangrijke rol bij de augustusbesluitvorming. Ambtelijk bereiden wij voorstellen voor en rekenen we de koopkrachteffecten van voorgestelde pakketten door voor de besluitvorming.
- In het inkomstenkader worden alle beleidsmatige wijzigingen van lasten voor burgers en bedrijven opgenomen ten opzichte van het uitgangspunt in de Startbrief. Volgens de begrotingsregels leidt de besluitvorming ertoe dat de afwijking ten opzichte van de Startnota per saldo op 0 uitkomt. Dit heet "het sluiten van het inkomstenkader". Dit leidt er toe dat als belastingen ergens verhoogd worden, dat dan elders een verlaging moet plaatsvinden (of andersom).
 - *Voorbeeld:* Uitspraken rond box 3 zorgen ervoor dat een groep burgers minder inkomstenbelasting betaalt. Dan moet dit worden gecompenseerd met lastenverzwaring om het inkomstenkader te sluiten.
 - Dit zorgt ervoor dat het kabinet volgens de begrotingsregels alleen kan herverdelen en niet kan kiezen voor generieke lastenverlichting of -verzwaring.
 - De gedachte achter deze systematiek is dat het kabinet gehouden is aan de afspraken die het zelf bij de start van de kabinetsperiode maakt. Dit moet voorkomen dat conjunctuurcycli worden versterkt. Zonder deze afspraken zou een kabinet in de verleiding kunnen komen om bij economische meevallers (dus meer belastinginkomsten, lager tekort) extra lastenverlichting te geven, of bij tegenvallende economie (minder belastinginkomsten, hoger tekort) de lasten te verzwaren. Daarmee zouden conjunctuurgolven juist worden versterkt.
- In de praktijk wordt er regelmatig afgeweken van deze begrotingsregels:
 - Bij besluitvorming over koopkrachtmaatregelen wordt ook vaak gekozen voor uitgavenmaatregelen, die niet strikt genomen in het inkomstenkader vallen, zoals verhogen van het kindgebonden budget, kinderbijslag of de huurtoeslag.¹
 - Vanuit het kabinet kan in bijzondere omstandigheden de wens bestaan om bij koopkrachtbesluitvorming verder te gaan dan het herverdelen van lasten en te kiezen voor generieke lastenverlichting. Hiervoor wordt dan ruimte gemaakt in het inkomstenkader om het te kunnen sluiten. Dit gaat in tegen de afspraken bij de start van het kabinet en gedachte achter het inkomstenkader.

¹ De zorgtoeslag valt wel onder het inkomstenkader, omdat de hoogte van deze toeslag afhangt van de zorgpremie.

Uw rol in de augustusbesluitvorming

- De augustusbesluitvorming vindt plaats in de sociaal-economische Vijfhoek. Dit is een onderraad waaraan naast u (MSZW) ook de MP (voorzitter), MFIN, MEZ, MVRO en SFIN (F&B) deelnemen. Hierbinnen zijn de volgende portefeuilles in het bijzonder relevant:
 - U heeft hierin een rol vanuit inkomensbeleid/koopkracht en een verantwoordelijkheid voor sociaaleconomisch beleid.
 - MFIN is verantwoordelijk voor begrotingsbeleid, waaronder het inkomstenskader en het financieel-economisch beleid.
 - MEZ houdt hierbinnen de verantwoordelijkheid voor het algemeen economisch beleid en het vestigingsklimaat.
 - De minister-president is verantwoordelijk voor ordentelijke besluitvorming waarbij alle politieke geledingen van het kabinet zich herkennen in de uitkomst.
 - De minister van VRO is nieuw in de Vijfhoek (voorheen was het dus ook een Vierhoek), zij zal de politieke belangen van haar partij daar willen vertegenwoordigen.
- De augustusbesluitvorming loopt dit jaar samen met de uitwerken van het Hoofdlijnenakkoord (HLA) tot een Regeerprogramma (RP). U (MSZW) bent trekker voor het eerste hoofdpunt 'Bestaanszekerheid en koopkracht'. Gepland is om de uitwerking van het Regeerprogramma parallel met de stukken voor Prinsjesdag naar de Kamer te sturen. Voor onderwerpen die niet in het HLA genoemd zijn is afgesproken dat bewindspersonen dit nader kunnen toelichten in hoofdstuk 1 (beleidsprioriteiten) van hun eigen begrotingshoofdstuk.
- Het is gebruikelijk dat de besluitvorming over koopkracht start nadat het CPB midden augustus (nu gepland op 16 augustus) met zijn concept-Macro Economische Verkenning (cMEV) komt². Met deze raming kan op basis van de meest recente inzichten worden besloten over een koopkrachtbeeld en eventueel benodigde/gewenste compenserende maatregelen.
- In voorgaande jaren vond de besluitvorming over koopkracht plaats volgens het volgende stramien:
 - MFIN agendeert o.b.v. de cMEV-raming de stand van het inkomstenskader in de Vijfhoek. Daarbij brengt MSZW (als portefeuillehouder inkomensbeleid) een memo met een analyse van het koopkrachtbeeld van het komend jaar.
 - De Vijfhoek verzoekt om het koopkrachtbeeld of de lijst van voorgenomen maatregelen in een bepaalde richting bij te sturen. SZW werkt dit (in samenwerking met FIN) uit. Na een eerste uitwerking volgt vaak een tweede verzoek om aanpassing. Hierbij kunt u voorstellen voor beleidspakketten doen.
 - Aan het eind van de augustusbesluitvorming wordt besloten tot een pakket voor Prinsjesdag. Hierbij worden vaak ook de openstaande uitgavendossiers betrokken.
 - Deze laatste onderhandelingen vinden niet noodzakelijkerwijs plaats in de Vijfhoek, maar zijn de laatste jaren bijvoorbeeld ook in een overleg tussen MP en vice-MP's beslecht. MFIN brengt stukken in voor deze gesprekken (waarbij ambtelijk SZW in goede harmonie technische ondersteuning biedt aan ambtelijk Financiën).
- In de augustusbesluitvorming wordt zoals eerder uitgelegd in principe niet over uitgaven besloten. Toch zal dat dit jaar ook gedaan moeten worden: om huishoudens te ondersteunen met toeslagen of de kinderbijslag en in

Datum
25-06-2024

Onze referentie
2024

² Dit is het vroegst mogelijke moment vanwege aanlevering van CBS-data voor deze raming.

uitgavendossiers die in het voorjaar nog niet opgelost zijn. Daarnaast wordt in zowel de voorjaarsbesluitvorming als de augustusbesluitvorming de uitkeringsregelingen van SZW bijgesteld, want die zijn als enige grote uitgavencategorieën wel gevoelig voor ontwikkelingen in de economie. Dit wordt gedaan met uitvoeringsinformatie (UWV, SVB, Toeslagen, Gemeentes, etc.) en het economische beeld (macro-economische ramingen CPB).

- U zult begin augustus worden geadviseerd over de uitgavendossiers waarop besluitvorming tijdens de augustusbesluitvorming noodzakelijk is. Dit zullen alleen dossiers zijn die niet kunnen wachten tot de volgende voorjaarsbesluitvorming (maart/april 2025).
- Wij zijn onlangs gestart met het bijstellen van de ramingen op basis van de uitvoeringsinformatie. Dit lijkt voorlopig te resulteren in per saldo hogere uitgaven voor de SZW-regelingen (tegenvaller). Als dat het geval is, dan moet SZW dit volgens de begrotingsregels van dekking voorzien in augustus.

Datum
25-06-2024

Onze referentie
2024- [REDACTED]

Uw rol in de begrotingscyclus (dit deel stond al in de nota bij de startbrief)

- Als u iets wil wijzigingen op de SZW-begroting is altijd goedkeuring nodig van de minister van Financiën. Deze goedkeuring vindt zo veel mogelijk ambtelijk plaats door de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). Onze ambtelijke relaties met Financien zijn over het algemeen zakelijk en prettig: als ministerie met een begroting van € 107 miljard (30%) voelen wij ook ambtelijk de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een adequate opstelling van de rijksbegroting.
- In het voorjaar en in augustus besluit de Ministerraad over wijzigingen in de begroting. FEZ adviseert u over de financiële keuzes die u kunt maken op onze begroting. Ook onderhandelt FEZ met collega's van het ministerie van Financiën om over zoveel mogelijk wijzigingen in de begroting ambtelijk overeenstemming te krijgen. Zo kunt u als bewindspersoon uiteindelijk een goed gesprek voeren met de minister van Financiën over de begroting van SZW en de laatste knelpunten.
- Als minister verantwoordt u zich over de begroting door de Kamers tijdens en na afloop van het begrotingsjaar te informeren over het voorgenomen budgettaire en financiële beleid en over de uitvoering. Het begrotingsjaar wordt afgesloten met de dechargeverlening door de Staten-Generaal aan de hand van de jaarverslagen, het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Slotwetten.

Economische ontwikkelingen en koopkrachtbeeld

- De juniraming van DNB is de meest recente macro-economische raming. Belangrijke punten die hierin naar voren komen zijn:
 - Het bruto binnenlands product (bbp) stijgt in 2024 met +0,5% en in trekt in 2025 en 2026 aan naar +1,3% in beide jaren.
 - De kerninflatie (zonder energie en voeding) daalt van 6,4% in 2023 naar 2,9% in 2024 en 2,4% en 2,0% in respectievelijk 2025 en 2026.
 - De arbeidsmarkt blijft krap, met geraamde werkloosheid van 4% in 2025. Dit is beduidend lager dan het langjarig gemiddelde van 6%. De loongroei blijft ook hoog met 6% in 2024, 3,7% in 2025 en 2,9% in 2026. DNB noemt dat de maatregelen uit het HLA zorgen voor een versterking van de krapte.
- De raming van DNB is minder positief dan de CPB-raming ten tijde van het CEP uit maart (deze raming was het uitgangspunt voor doorrekening van het HLA). DNB raamt lagere BBP-groei, loongroei en een hogere inflatie en

werkloosheid. Als het CPB deze trend volgt dan ziet het beeld er bij de cMEV slechter uit dan in de doorrekening van het HLA. Dit kan zorgen voor een lagere koopkrachtraming en grotere afstand van het (kinder)armoedecijfer tot de (kinder)armoededoelstelling.

- Het HLA stuurt op een jaarlijks begrotingstekort van 2,8%. In de startbrief staat dat na verwerking van het HLA het EMU-saldotekort uitkomt onder de -3% bbp in 2025. Dit is exclusief de tegenvallers die sindsdien aan het licht kwamen (o.a. box 3, herstel toeslagen). Goed om te weten is dat het CPB meestal een lager tekort berekent dan FIN. De afgelopen jaren heeft FIN het EMU-saldo vaak te negatief ingeschat.
- De CPB-doorrekening van het HLA toont dat de mediane koopkrachtontwikkeling voor alle huishoudtypen gemiddeld positief uitkomt in de periode 2025-2028.
 - De mediane statische koopkrachtontwikkeling toont de ontwikkeling voor het middelste huishouden als zij allemaal gerangschikt worden op basis van de hoogte van de koopkrachtontwikkeling. De helft van de huishoudens heeft hierdoor een slechtere koopkrachtontwikkeling dan de mediaan. De CPB-doorrekening toont dat 95% van de huishoudens koopkrachtbehoud heeft.
- De CPB-doorrekening van het hoofdlijnenakkoord toont ook dat de (kinder)armoededoelstelling van het kabinet vooralsnog niet wordt gehaald in de kabinetsperiode.
 - In het HLA staat de ambitie dat de (kinder)armoede niet toeneemt t.o.v. 2024.³ Uit de CPB-doorrekening van het HLA blijkt echter dat tijdens de kabinetsperiode naar verwachting de kinderarmoede 0,5%-punt stijgt (tot 5,3%) en armoede onder personen 0,1 %-punt stijgt (tot 4,7%) ten opzichte van 2024.
 - De ontwikkeling van deze cijfers is nog afhankelijk van de invulling van het RP. Het voldoen aan de ambitie t.a.v. (kinder)armoede is ook sterk afhankelijk van economische ontwikkelingen. De afgelopen jaren heeft dit geleid tot (jaarlijkse bijsturing) in de augustusbesluitvorming op basis van de meest recente CPB-raming. Vanuit het perspectief van stabiliteit en bestuurlijke rust is het de vraag of dit wenselijk is.

Datum
25-06-2024

Onze referentie
2024

³ Volgens CPB-raming bij het HLA is in 2024 het percentage personen in armoede 4,6% en het percentage kinderen in armoede 4,8%.

Bijlage 1: SZW begroting in vogelvlucht

Datum
25-06-2024

SZW-begroting

Onze referentie
2024

- De totale SZW-uitgaven voor 2024 zijn ruim € 107 miljard. De uitgaven binnen de SZW-begroting zijn grofweg in te delen in de volgende vier categorieën:
 - Uitkeringsregelingen / inkomensoverdrachten.** 95% (circa € 100 mld.) van de uitgaven van SZW valt in deze categorie. Denk hierbij aan de AOW, Kinderopvangtoeslag, Wajong, Participatiewet etc. Voor deze uitgaven geldt dat SZW hier wettelijk toe verplicht is. Ook zijn deze niet gemaximeerd. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat iemand met recht op een WW-uitkering deze altijd ontvangt.
 - Bijdrage ZBO's.** Dit betreft zo'n 3,5% (€ 3,5 mld.) van de uitgaven van SZW. De grootste post van de bijdrage ZBO's zijn de uitvoeringskosten van het UWV en de SVB. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten die zij maken voor personeel, gebouwen, ICT, etc. Budgetten van de ZBO's worden deels bepaald op basis van vaste kosten en deels met een bedrag dat afhankelijk is van het aantal uitkeringen.
 - Beleidsondersteunende budgetten (subsidies & opdrachten).** Iets meer dan 1% (ca. € 1,5 mld.) van de uitgaven van SZW valt in deze categorie. Dit betreft de diverse subsidies en opdrachten van het ministerie. Deze uitgaven zijn in tegenstelling tot die in categorie 1 gemaximeerd. Voor de korte termijn geldt vaak dat besteding van deze budgetten vastligt (uitstaande subsidies, onderzoeken, etc.). Verder naar de toekomst toe zit meestal meer flexibiliteit in deze budgetten.
 - Artikel 99.** Op artikel 99 staan reserveringen die SZW nog moet verdelen over de begroting of overboeken naar andere departementen. Voor 2024 staat hier zo'n € 290 mln. (0,3%) op.
- Onderstaande figuur laat de verdeling tussen regelingen zien. De AOW omvat verreweg de grootste uitgaven met ruim € 52 miljard in 2024.

Figuur 1: De uitgaven van de SZW-begroting, stand Voorjaarsnota (bedragen x 1000)

