

A. BEOORDELING

1. Inleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State is belast met het onafhankelijk toezicht op de naleving van de (Europese) begrotingsregels, als bedoeld in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) en artikel 5 van Verordening (EU) 473/2013. Het is de taak van de onafhankelijke begrotingstoezichthouder om een beoordeling op te stellen over de vraag of wordt voldaan aan de (Europese) begrotingsregels.

De Afdeling stelt twee rapportages per jaar op, in april en in september, waarin zij een beoordeling geeft over de voorziene budgettaire ontwikkelingen en de voornemens zoals deze door de regering zijn vastgesteld. De beoordelingen van de Afdeling komen tot stand in samenwerking met het Centraal Planbureau (CPB). De taakverdeling houdt in dat het opstellen van onafhankelijke economische en budgettaire ramingen en analyses is belegd bij het CPB; de Afdeling advisering is belast met de meer normatieve beoordeling van de naleving van de (Europese) begrotingsregels.

In het belang van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de op te stellen beoordeling heeft de Afdeling kennis kunnen nemen van een conceptversie van het Stabiliteitsprogramma. Op basis daarvan heeft de Afdeling een concept-beoordeling opgesteld, die is besproken met de regering. De Afdeling heeft na kennismaking van de reactie van de regering haar definitieve beoordeling vastgesteld. De reactie van de regering is integraal in deze rapportage opgenomen.

Deze voorjaarsrapportage kent een nieuwe opzet ten opzichte van voorgaande rapportages. De rapportage begint nu, in dit deel A, met de beoordeling. Het analytische deel dat de onderbouwing vormt van die beoordeling is nu opgenomen in een nieuw onderdeel B. De reactie van de regering is tot slot opgenomen in deel C.

2. Het macro-economische en budgettaire beeld

De Nederlandse economie groeit volgens de meest recente raming van het CPB dit en volgend jaar stevig door. Dit jaar komt de economische groei naar verwachting uit op 2,1%. In 2018 groeit de Nederlandse economie met 1,8%. Met deze groeicijfers presteert de Nederlandse economie beter dan de eurozone als geheel. De Nederlandse economie profiteert van het wereldwijde economische herstel en de daarmee gepaard gaande aantrekkende wereldhandel.

De export draagt ongeveer de helft bij aan de Nederlandse economische groei in 2017 en 2018; de andere helft wordt gedragen door binnenlandse bestedingen. Huishoudens consumeren met name in 2017 meer, onder andere doordat er steeds meer mensen aan het werk komen. Ook komt een deel van de lastenverlichting van 2016, die in eerste instantie werd gespaard, dit jaar naar verwachting alsnog tot besteding. Bedrijven investeren in 2017 meer dan vorig jaar en ook de overheidsbestedingen dragen per saldo positief bij aan de economische groei.

De gunstige economische vooruitzichten hebben een positief effect op de werkloosheid. Was in 2016 nog 6,0% van de beroepsbevolking werkloos (538.000 personen), in 2017 daalt dit naar 4,9% (445.000) en in 2018 naar 4,7% (430.000). De dalende werkloosheid heeft een positief effect op de werkloosheidsuitgaven, wat ook weer doorwerkt naar de overheidsfinanciën.

De overheidsfinanciën ontwikkelen zich gunstig. Het begrotingstekort van 2,1% BBP in 2015 is volgens de meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) omgeslagen in een begrotingsoverschot van 0,4% BBP in 2016. Het begrotingsoverschot verbetert in de raming van het CPB verder naar 0,5% in 2017 en 0,8% in 2018. De overheidsschuld kwam in 2016 uit op 62,3%. Dit jaar komt de schuld volgens de raming van het CPB uit op 58,5% BBP, om verder te dalen naar 55,5% in 2018.

3. De toetsing aan de begrotingsregels

In de voorjaarsrapportage beoordeelt de Afdeling of de overheidsfinanciën in het afgelopen jaar (*ex post*), in het lopende jaar (*'in year'*) en in het komende jaar (*ex ante*) voldoen aan de Europese begrotingsregels. Omdat het begrotingstekort sinds 2013 kleiner is dan het onder het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) maximaal toegestane tekort van 3% BBP, zijn bij de beoordeling de regels uit de zogenoemde 'preventieve arm' van het Pact relevant. Deze regels stellen eisen aan de ontwikkeling van het zogeheten structureel begrotingssaldo (het begrotingssaldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en incidentele posten) en aan de ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Bovendien dient de overheidsschuld in voldoende mate te dalen in de richting van 60% BBP.

Op basis van de realisatiecijfers van het CBS concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2016 voldeden aan de Europese begrotingsregels. De schatkist vertoonde over heel 2016 een overschot van 0,4% BBP. Het structureel begrotingssaldo sloeg om van een tekort in 2015 naar een overschot van 0,5% in 2016. Daarmee voldeed het structureel begrotingssaldo in 2016 ruimschoots aan de voor Nederland vastgestelde zogeheten 'middellangetermijndoelstelling' (MTO) van -0,5% BBP. Wanneer het structureel begrotingssaldo voldoet aan de doelstelling kan een toets aan de uitgavenregel, die gericht is op een beheerste groei van de overheidsuitgaven in relatie tot de potentiële groei van de economie, volgens de werkwijze van de Europese Commissie buiten beschouwing blijven. Niettemin kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse overheidsfinanciën in

2016 ook voldeden aan de uitgavenregel. De overheidsschuld bleef in 2016 nog boven de 60%, maar de daling van de schuld ten opzichte van 2015 was groot genoeg om te voldoen aan de Europese regels.

Ook voor 2017 en 2018 concludeert de Afdeling op basis van de raming van het CPB dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting zullen voldoen aan de Europese begrotingsregels. Zowel het feitelijk als het structureel begrotingssaldo blijven in deze jaren naar verwachting positief, waarmee de afstand tot de grenswaarden uit het SGP verder toeneemt en wordt voldaan aan de Europese vereisten. Bovendien komt de overheidsschuld in deze jaren onder de 60% BBP. De Nederlandse overheidsschuld komt daarmee voor het eerst sinds 2010 weer onder de referentiewaarde uit het SGP, zij het dat de schuld in deze jaren nog niet het niveau van vóór de economische crisis bereikt.

4. Hoe verder met het begrotingsbeleid na het bereiken van de MTO-doelstelling?

Nu de middellangetermijndoelstelling voor het structureel begrotingssaldo ruimschoots wordt overtroffen en het begrotingsbeleid voldoet aan de letter van het SGP en de grenswaarden die in dat kader zijn vastgesteld, ontstaat ruimte om in de komende jaren te werken aan een begrotingsbeleid dat structureel aansluit bij de uitgangspunten en oogmerken van het SGP, te weten het bevorderen van stabiliteit en groei. Daartoe dienen zich nadere afwegingen aan die de Afdeling hier onder de aandacht brengt.

Volgens de meest recente ramingen van het CPB verbeteren de overheidsfinanciën op middellange termijn verder. Het CPB raamt in het Centraal Economisch Plan 2017 (CEP 2017) voor 2021 een begrotingsoverschot van 1,3% BBP. Het structureel saldo komt in 2021 uit op 1,1% BBP en de schuld daalt verder naar 46,6% BBP. Dat zijn gunstige cijfers. Daarbij moet wel worden aangetekend dat deze uitgaan van een beleidsarm scenario. Ook moet worden onderkend dat daarin eventuele extra uitgaven die voortvloeien uit (internationale) verplichtingen op het terrein van klimaat en veiligheid nog niet zijn verwerkt.

De verkiezingsprogramma's van de onderscheiden partijen doen vermoeden dat een nieuw kabinet extra uitgaven zal voorstellen of lasten zal willen verminderen. In zoverre daarmee een duurzame versterking van de groeicapaciteit wordt bewerkstelligd sluit dat aan bij de geest van het SGP, zoals blijkt uit het voorstel van de Europese Commissie voor een Raadsaanbeveling aan lidstaten die hun MTO overtreffen om de beschikbare budgettaire ruimte mede aan te wenden om via extra investeringen groei te bevorderen, uiteraard met in achtname van de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën op lange termijn.

Bij afwegingen over aan te wenden budgettaire ruimte dient in het oog te worden gehouden dat de Nederlandse overheidsfinanciën en de Nederlandse economie een snel wisselend beeld te zien kunnen geven, zoals ook het afgelopen halfjaar weer bleek. Al twee keer eerder de afgelopen twintig jaar was er – net als nu –

meerdere jaren achtereen sprake van een overschot op de begroting, dat echter steeds snel werd gevolgd door jaren waarin het tekort weer boven 3% BBP uitkwam. Dit leidde dan weer tot vaak abrupte ingrepen in de overheidsfinanciën. Dergelijke frequente koersveranderingen leiden tot veel bestuurlijke en politieke onrust. Vanuit economisch perspectief versterkte het begrotingsbeleid de afgelopen twintig jaar bovendien vaak de conjunctuurbeweging: het begrotingsbeleid pakte vaak procyclisch uit, en sinds 1994 is het begrotingsbeleid in economisch goede jaren niet eenmaal anticyclisch geweest.

Het volatiele karakter van de Nederlandse overheidsfinanciën, het beperkte en onzekere houdbaarheidsoverschot op lange termijn van 0,5% BBP, alsmede de aanzienlijke voorwaardelijke verplichtingen in de vorm van garantiestellingen, pleiten ervoor om bij een te kiezen doel voor het begrotingssaldo voldoende afstand te bewaren ten opzichte van de doelstelling voor de middellange termijn die volgt uit de Europese begrotingsregels. Maatschappelijke opgaven op het terrein van duurzaamheid en investeren in de kwaliteit van de beroepsbevolking vragen daarnaast om bestendigheid en continuïteit. In het verleden is, naar achteraf bleek, te vaak sprake geweest van een 'stop-en-go'-beleid met alle onrust van dien. Buffers in de overheidsfinanciën zijn heilzaam om tot een bestendige aanpak van maatschappelijke opgaven te komen en helpen ook om tot een stabielere economische ontwikkeling te komen.

Het in acht nemen van voldoende afstand tot de middellangetermijndoelstelling geeft eveneens de mogelijkheid om de eigen nationale begrotingsregels te hanteren voor de uitgaven- en lastenkant van de begroting. Zoals de Studiegroep Begrotingsruimte constateert, hebben de nationale regels in aanvulling op de Europese regels belangrijke operationele en daarmee bestuurlijke voordelen. Begrotingsregels blijken in de praktijk van het begrotingsbeleid in 'goede jaren' nog sterker nodig dan in 'magere jaren' om te helpen bij onvermijdelijke prioriteitenstelling.

Het oogmerk van het bevorderen van stabiliteit en groei moet worden geplaatst in het licht van de onzekere toekomstige groei van de arbeidsproductiviteit. In het CEP 2017 schetst het CPB een beeld van een structureel afvlakkende arbeidsproductiviteitsgroei. Een dergelijke ontwikkeling pleit voor een begrotingsbeleid dat gericht is op het structureel bevorderen van groei. Investeringen op uiteenlopende terreinen (duurzaamheid, onderwijs, innovatie, enzovoorts), maar ook de hervorming van het belastingstelsel en van het pensioenstelsel dienen de groei op langere termijn en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook dit legt beslag op de beschikbare budgettaire ruimte.

5. Conclusie

De bevindingen en conclusies, alsmede de reactie van de regering op de concept-beoordeling (zie deel C), brengen de Afdeling advisering van de Raad van State tot de volgende beoordeling.

- I. Op basis van de realisatiecijfers van het CBS concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2016 voldeden aan de Europese begrotingsregels.
- II. Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën in 2017 en 2018 naar verwachting zullen voldoen aan de Europese begrotingsregels.
- III. Het volatiele karakter van de Nederlandse overheidsfinanciën en het beperkte houdbaarheidsoverschot op lange termijn van 0,5% BBP pleiten ervoor om bij een te kiezen doel voor het begrotingssaldo op middellange termijn voldoende afstand te bewaren ten opzichte van de middellangetermijndoelstelling die rechtstreeks volgt uit de Europese begrotingsregels.
- IV. Het oogmerk van het bevorderen van stabiliteit en groei van het SGP, geplaatst tegen de achtergrond van de onzekere toekomstige groei van de arbeidsproductiviteit, pleit daarnaast voor een begrotingsbeleid dat door extra investeringen gericht is op het structureel bevorderen van groei. Daarbij dient de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn in acht te worden genomen.

B. ANALYSE

1. Macro-economische en budgettaire vooruitzichten

1.1 *Het macro-economisch beeld*

De Nederlandse economie groeit volgens de meest recente raming van het CPB dit en volgend jaar stevig door.¹ Dit jaar komt de economische groei naar verwachting uit op 2,1%. In 2018 groeit de Nederlandse economie met 1,8%. Met deze groeicijfers presteert de Nederlandse economie beter dan de eurozone als geheel, die in zowel 2017 als 2018 naar verwachting zal groeien met 1,7% (zie tabel 1). De Nederlandse economie profiteert van het wereldwijde economische herstel en de daarmee gepaard gaande aantrekkende wereldhandel. De groei van de voor Nederland relevante wereldhandel versnelt, van 2,7% in 2016 naar 3,0% in 2017 en 3,6% in 2018.

De export draagt ongeveer de helft bij aan de Nederlandse economische groei in 2017 en 2018; de andere helft wordt gedragen door binnenlandse bestedingen. Huishoudens consumeren met name in 2017 meer, onder andere doordat er steeds meer mensen aan het werk komen. Ook komt een deel van de lastenverlichting van 2016, die in eerste instantie werd gespaard, dit jaar naar verwachting alsnog tot besteding. Bedrijven investeren in 2017 meer dan vorig jaar en ook de overheidsbestedingen hebben – ondanks nog steeds oplopende bezuinigingen als uitvloeisel van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II – per saldo een positief effect op de economische groei. De lagere aardgasproductie uit het Groningenveld heeft in 2017 nog een beperkt drukkend effect op de economische groei, maar in 2018 valt dit effect weg.

De gunstige economische vooruitzichten hebben een positief effect op de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid in de marktsector groeit (in uren) dit jaar met 1,9% en volgend jaar met 0,7%. De werkloosheid daalt snel. Was in 2016 nog 6,0% van de beroepsbevolking werkloos (538.000 personen), in 2017 daalt dit naar 4,9% (445.000) en in 2018 naar 4,7% (430.000). De dalende werkloosheid heeft een positief effect op de werkloosheidsuitgaven, wat ook weer doorwerkt naar de overheidsfinanciën.

Tabel 1 laat zien dat de economische verwachtingen gunstiger zijn dan waarmee het CPB afgelopen september in de Macro-Economische Verkenning 2017 nog rekening hield.² De realisatiecijfers over 2016 waren voor bijna alle bestedingscategorieën gunstiger dan verwacht. Ook de werkloosheid viel lager uit dan eerder geraamd. Deze gunstiger uitgangspositie werkt door naar de ramingen voor jaren 2017 en 2018.

¹ CPB, Centraal Economisch Plan 2017, maart 2017.

² CPB, Macro-Economische Verkenning 2017, september 2016.

Tabel 1: Kerngegevens macro-economische ontwikkelingen

(mutaties in % per jaar)	2016		2017		2018
	MEV 2017	CEP 2017	MEV 2017	CEP 2017	CEP 2017
Eurozone					
Bruto binnenlands product (economische groei)	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7
Nederland					
Bruto binnenlands product (economische groei)	1,7	2,1	1,7	2,1	1,8
Consumptie huishoudens	1,3	1,8	1,8	2,0	1,4
Investeringen in woningen	10,3	18,5	4,5	6,6	2,9
Bedrijfsinvesteringen (excl. voorraden)	7,2	2,5	2,6	2,6	2,3
Uitvoer goederen en diensten	3,2	3,7	3,1	3,5	3,9
Werkgelegenheid marktsector (uren)	1,6	2,3	0,9	1,9	0,7
Werkloosheid (niveau, % beroepsbevolking)	6,2	6,0	6,2	4,9	4,7
Feitelijk EMU-saldo (% BBP) ^(a)	-1,1	0,4	-0,7	0,5	0,8
Structureel EMU-saldo (% BBP)	-0,9	0,5	-0,8	0,1	0,3

Bron: CPB, Macro-Economische Verkenning 2017 en Centraal Economisch Plan 2017

(a) Feitelijk EMU-saldo 2016 gebaseerd op realisatiecijfers CBS (Statline).

1.2 Het budgettaire beeld

Onder een aantrekkende economie ontwikkelen ook de overheidsfinanciën zich gunstig. Het begrotingstekort van 2,1% BBP in 2015 is volgens de meest recente cijfers van het CBS omgeslagen in een begrotingsoverschot van 0,4% BBP in 2016 (zie tabel 2). Voor het eerst sinds 2008 overtroffen vorig jaar de overheidsinkomsten de overheidsuitgaven. De verbetering van het saldo is in het bijzonder toe te schrijven aan sterk oplopende belastingontvangsten. De collectievelastenquote liep, ondanks het pakket lastenverlichting van € 5 miljard, in 2016 op. Ook in vergelijking met eerdere ramingen hebben de overheidsfinanciën zich in 2016 beter ontwikkeld dan gedacht. De hogere economische groei leidde tot hogere consumptieve uitgaven en daarmee tot extra BTW-inkomsten. Hogere bedrijfswinsten, belasting- en invorderingsrentes die gegeven de lage marktrente stimuleren om vroegtijdig belasting te betalen en het actiever opleggen van voorlopige aanslagen door de Belastingdienst hadden bovendien aanzienlijk hogere inkomsten uit de vennootschapsbelasting tot gevolg.³

Aan de uitgavenkant van de begroting was sprake van een eenmalige 'meevaller' ter grootte van 0,3% BBP als gevolg van de terugbetaling van de Nederlandse korting op de EU-afdrachten (eigenmiddelenbesluit). De overheidsschuld kwam in 2016 uit op 62,3%.

Het begrotingsoverschot verbetert volgens de raming van het CPB de komende jaren verder, naar 0,5% in 2017 en 0,8% in 2018. Dit is een onverwacht snelle verbetering: in september 2016 raamde het CPB nog een tekort van 1,1% BBP voor 2016 en 0,7% voor 2017. Dit jaar komt de schuld volgens de raming van het CPB uit op 58,5% BBP, om verder te dalen naar 55,5% in 2018.

³ Zie voor een uitgebreide toelichting op de bijstelling van de raming voor het begrotingssaldo 2016 ten opzichte van eerdere ramingen CPB, Centraal Economisch Plan 2017, maart 2017, blz. 52.

Tabel 2: Kerngegevens overheidsfinanciën

(in % BBP)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bruto collectieve uitgaven	47,1	46,9	46,4	45,3	43,6	43,9	43,4
Collectieve lasten	36,0	36,5	37,5	37,3	38,8	39,3	39,3
Niet-belastingmiddelen	7,2	8,0	6,6	5,9	5,3	5,1	4,9
Feitelijk EMU-saldo	-3,9	-2,4	-2,3	-2,1	0,4	0,5	0,8
<i>w.v. EMU-saldo decentrale overheden</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>
Structureel EMU-saldo	-2,1	-0,7	-0,6	-1,0	0,5	0,1	0,3
Overheidsschuld	66,4	67,7	67,9	65,2	62,3	58,5	55,5

Bron: CBS (Statline) en CPB (Centraal Economisch Plan 2017)

2. De toetsing aan de begrotingsregels

2.1 *Toetsingskader*

In de voorjaarsrapportage beoordeelt de Afdeling of de overheidsfinanciën in het afgelopen jaar (*ex post*), in het lopende jaar (*'in year'*) en in het komende jaar (*ex ante*) voldoen aan de Europese begrotingsregels. Omdat het feitelijk begrotingstekort sinds 2013 kleiner is dan het onder het SGP maximaal toegestane tekort van 3% BBP, zijn bij de beoordeling de regels uit de zogenoemde 'preventieve arm' van het Pact relevant. De regels uit de preventieve arm stellen eisen aan de ontwikkeling van het zogeheten *structureel begrotingssaldo* (het begrotingssaldo gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en incidentele posten) en aan de *ontwikkeling van de overheidssuitgaven*. Bovendien dient de *overheidsschuld* in voldoende mate te dalen in de richting van 60% BBP.

In de preventieve arm is de beoordeling over het voorbije jaar in het bijzonder van belang, omdat de Europese Commissie op basis van haar eigen Lenteraming de Europese Raad kan voorstellen om, indien een land in het voorbije jaar onvoldoende heeft gedaan om zijn begroting op orde te krijgen of te houden, een formele procedure te starten, die in laatste instantie kan leiden tot (financiële) sancties.

Tabel 3: Gegevens Europese begrotingsregels

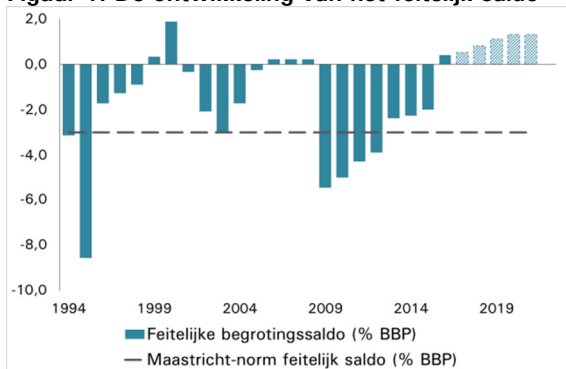
	2016 <i>ex post</i>	2017 <i>in year</i>	2018 <i>ex ante</i>
Regel t.a.v. ontwikkeling van het structureel saldo (% BBP)			
EMU-saldo feitelijk	0,4	0,5	0,8
EMU-saldo conjuncturele component	-0,4	0,0	0,4
EMU-saldo eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	0,3	0,3	0,1
EMU-saldo structureel (EC-methode)	0,5	0,1	0,3
Uitgavenregel			
Gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven (reële mutatie in %)	-0,3	1,8	0,9
Max. toegestane groei gecorr. netto-overheidsuitgaven	1,2	3,2	2,5
Schuld criterium (% BBP)			
EMU-schuld	62,3	58,5	55,5

Bron: CBS (Statline) en CPB (Centraal Economisch Plan 2017, tabel 3.2)

2.2 De ex post-toetsing voor het jaar 2016

Het *feitelijk begrotingssaldo* kwam in 2016 uit op een overschot van 0,4% BBP (zie figuur 1). Daarmee bleef het begrotingssaldo ver verwijderd van de referentiewaarde van een maximaal toegestaan tekort van 3% BBP uit het Stabiliteits- en Groeipact.

Figuur 1: De ontwikkeling van het feitelijk saldo



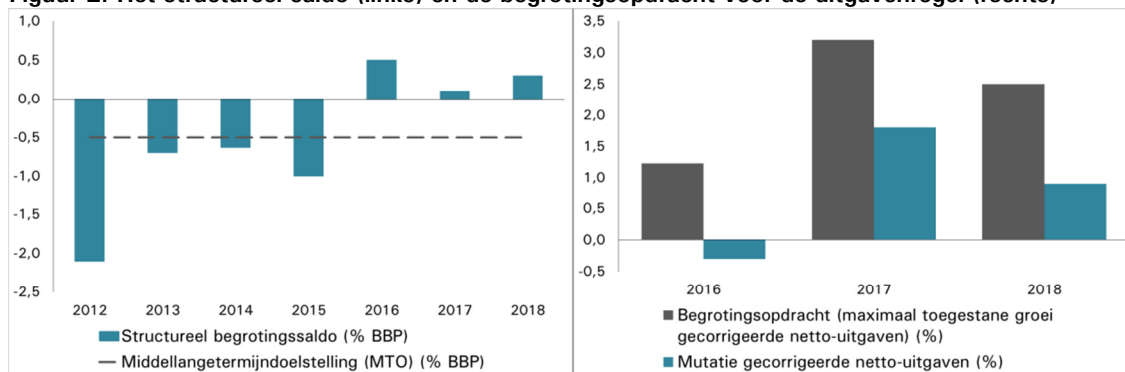
De beoordeling van de Afdeling richt zich daarom op het *structureel saldo*. Volgens de Europese regels moet het structureel saldo voldoen aan de voor Nederland door de Europese Commissie vastgestelde zogeheten ‘middellangetermijndoelstelling’ (MTO), of in ieder geval in voldoende mate in de richting van die doelstelling bewegen. Voor Nederland geldt op dit moment een doelstelling voor het structureel saldo van $-0,5\%$ BBP.

Het structureel begrotingssaldo sloeg in 2016 om van een tekort in 2015 naar een overschot van 0,5% in 2016 (zie figuur 2, links). Daarmee voldeed het structureel begrotingssaldo in 2016 ruimschoots aan de doelstelling.

De Europese *uitgavenregel* stelt eisen aan de maximaal toegestane groei van de overheidsuitgaven verminderd met discretionaire inkomstenmaatregelen. De overheidsuitgaven worden daarbij gecorrigeerd voor onder andere de conjuncturele

component van de werkloosheidsuitgaven, voor de rentelasten en voor fluctuaties in de investeringsuitgaven.⁴ De maximaal toegestane groei van de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven is gebaseerd op de langjarige trendmatige economische groei en verder afhankelijk gesteld van de begrotingsopdracht voor het structureel saldo.

Figuur 2: Het structureel saldo (links) en de begrotingsopdracht voor de uitgavenregel (rechts)



Wanneer het structureel begrotingssaldo voldoet aan de doelstelling kan een toets aan de uitgavenregel volgens de werkwijze van de Europese Commissie buiten beschouwing blijven.⁵ Niettemin kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse overheidsfinanciën in 2016 ook zouden hebben voldaan aan de uitgavenregel, indien daaraan zou worden getoetst (zie figuur 2, rechts). De maximaal toegestane groei van de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven was 1,2%; in werkelijkheid daalden de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven in 2016 per saldo met 0,3%.

Het Europese *schuld criterium* bepaalt dat de overheidsschuld lager moet zijn dan 60% BBP of – bij overschrijding van de norm – in elk geval ieder jaar met ten minste een twintigste deel van het verschil tussen de werkelijke overheidsschuld en de referentiewaarde dient af te nemen, waarbij – kort weergegeven – steeds wordt gekeken naar de gemiddelde jaarlijkse afname over een periode van drie jaar.

De overheidsschuld bereikte, gemeten in relatie tot het BBP, in 2014 het hoogste niveau sinds de financiële crisis. Sinds 2015 bevindt de overheidsschuld zich op een dalend pad (zie figuur 3). De overheidsschuld bleef in 2016 nog boven de 60%, maar de daling van de schuld ten opzichte van 2015 van 2,9%-punt BBP was groot genoeg om te voldoen aan de Europese regels.

⁴ Om de uitgavenregel meer in lijn te brengen met het structureel saldo zal de Europese Commissie vanaf het voorjaar van 2017 bij de beoordeling van de uitgavenregel in het kader van de zgn. 'overall assessment' rekening houden met incidentele posten, zoals in het structureel saldo nu al gebeurt (zie Europese Raad, Improving the predictability and transparency of the SGP: A stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm, 29 november 2016, documentnr. 14814/16). Het structureel saldo en de uitgavenregel sluiten hierdoor nauwer op elkaar aan.

⁵ Zie EC, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact: 2017 Edition, European Economy Institutional Paper, nr. 052, maart 2017, blz. 47.

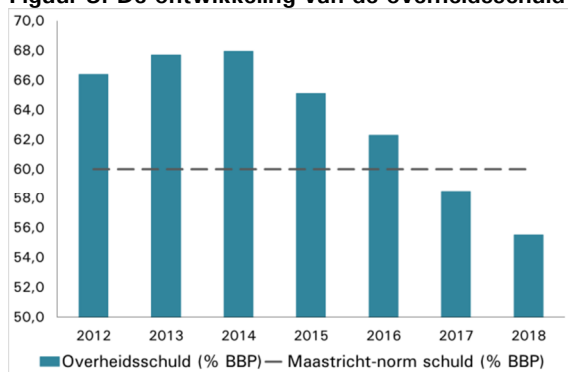
Op basis van de realisatiecijfers van het CBS concludeert de Afdeling dat de overheidsfinanciën in 2016 voldeden aan de Europese begrotingsregels.

2.3 De toetsing voor de jaren 2017 en 2018

Zowel het *feitelijk* als het *structureel begrotingssaldo* blijven in 2017 en 2018 naar verwachting positief. Voor het feitelijk begrotingssaldo neemt de afstand tot de grenswaarde van -3% BBP uit het SGP verder toe. Ook het structureel begrotingssaldo is in beide jaren positief, waarmee het blijft voldoen aan de voor Nederland geldende middellangetermijndoelstelling.

Omdat het structureel saldo in 2017 en 2018 de middellangetermijndoelstelling overtreft, kan ook voor deze jaren volgens de werkwijze van de Europese Commissie de uitgavenregel buiten beschouwing blijven. Evenwel geldt dat, indien de ontwikkeling van de gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven zou worden getoetst aan de maximaal toegestane groei, in beide jaren zou worden voldaan aan de uitgavenregel.⁶ De gecorrigeerde netto-overheidsuitgaven groeien minder snel dan toegestaan.

Figuur 3: De ontwikkeling van de overheidsschuld



De *overheidsschuld* komt in 2017 en 2018 onder 60% BBP. De Nederlandse overheidsschuld komt daarmee voor het eerst sinds 2010 weer onder de referentiewaarde uit het Stabiliteits- en Groeipact.

Op basis van de raming van het CPB concludeert de Afdeling dat de Nederlandse overheidsfinanciën in 2017 en 2018 naar verwachting zullen voldoen aan de Europese begrotingsregels. In onderstaande tabel wordt dit nog eens samengevat weergegeven.

⁶ Het CPB merkt in het CEP 2017 op dat wanneer zou worden uitgegaan van de nieuwe werkwijze voor de uitgavenregel, waarbij wordt gecorrigeerd voor incidentele posten, de uitgavenregel voor 2017 en 2018 nog zou moeten worden gecorrigeerd voor de incidentele hogere belastinginkomsten door de uitfasering van pensioen-in-eigen-beheer voor directeuren-grotaandeelhouders. Dat heeft weliswaar effect op de toetsing van de jaren 2017 en 2018, maar leidt uiteindelijk niet tot een andere slotsom: ook in dat geval zou in beide jaren aan de uitgavenregel worden voldaan.

Tabel 4: Samenvattend overzicht uitkomst toetsing Europese begrotingsregels

	2016	2017	2018
Feitelijk begrotingssaldo	✓	✓	✓
Structureel begrotingssaldo ^(a)	✓	✓	✓
Uitgavenregel ^(a)	✓	✓	✓
Overheidsschuld	✓	✓	✓

Toelichting op de gehanteerde tekens: ✓ = er wordt voldaan aan de betreffende regel; ○ = er is sprake van een afwijking van de regel, maar deze afwijking is niet significant; ✖ = er is sprake van een afwijking van de regel, en deze afwijking is, gerekend over 1 jaar en/of over 2 jaar gemiddeld, significant (geldt alleen voor structureel saldo en uitgavenregel, zie noot)

(a) Er is bij het structureel begrotingssaldo en de uitgavenregel sprake van 'significante' afwijking indien de afwijking (in negatieve zin) gerekend over één jaar ten minste 0,5%-punt BBP bedraagt. Tevens is sprake van een significante afwijking indien over twee jaren cumulatief sprake is van een afwijking van ten minste 0,5%-punt BBP.

2.4 Onzekerheden en risico's

Ramingen voor de toekomst zijn inherent omgeven met onzekerheden. Het CPB illustreert deze onzekerheden in het CEP 2017 met behulp van zogeheten 'fan charts' en wijst in dit verband op een aantal risico's voor de toekomstige economische ontwikkelingen. De open, Nederlandse economie, en als afgeleide daarvan de Nederlandse overheidsfinanciën, is in het bijzonder gevoelig voor internationale ontwikkelingen. De Afdeling meent dan ook dat het van belang is in haar rapportages aandacht te besteden aan deze onzekerheden.

Hoewel volgens het CPB door de recente robuuste groei van de eurozone een aantal risico's is verminderd, blijft met name de (internationale) beleidsonzekerheid groot.⁷ In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de ongewisse gevolgen van het Britse uittreden uit de Europese Unie en op de onzekerheid over de economische koers van de nieuwe Amerikaanse regering. Ook de aankomende verkiezingen in verschillende Europese landen dragen bij aan de onzekerheid, net als sluimerende risico's als gevolg van de blijvende precaire financiële situatie van een aantal Europese banken en de ontwikkelingen rondom Griekenland. De Afdeling merkt op dat de gevoeligheidsanalyses in het Stabiliteitsprogramma in het licht van de hiervoor beschreven onzekerheden relatief mild te noemen zijn.⁸

Naast de onzekerheden rondom de ramingen wijst de Afdeling op de verschillende voorwaardelijke verplichtingen die de Nederlandse staat in de vorm van garantieregelingen is aangegaan. In de periode 2008-2012 is de hoeveelheid en de omvang van de overheidsgaranties sterk toegenomen, voornamelijk als gevolg van de financiële crisis.⁹ Hoewel het totaal aan afgegeven garanties sinds 2013 daalt, bedroeg het bedrag aan uitstaande voorwaardelijke garantieverplichtingen ultimo 2016 bijna € 166 miljard (circa 24% BBP).¹⁰ Dit is een zeer aanzienlijke bedrag,

⁷ CPB, Centraal Economisch Plan 2017, maart 2017, bladzijde 24.

⁸ De regering presenteert in het Stabiliteitsprogramma twee alternatieve scenario's, waarvan een scenario uitgaat van een hogere werkgelegenheids groei, en een scenario van een eenmalige daling van de wereldhandel met 1%. Zie Stabiliteitsprogramma 2017, hoofdstuk 4. Een meer uitgebreide risicoanalyse van de overheidsfinanciën is in de vorm van een zogenoemde 'schokproef overheidsfinanciën' wel te vinden in de Miljoenennota 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 1, paragraaf 4.3).

⁹ Stabiliteitsprogramma 2017, hoofdstuk 5.

¹⁰ Naast deze garantieregelingen was er voor een bedrag van ongeveer € 283 miljard aan achterborgstellingen. Het risico dat de overheid loopt bij achterborgstellingen is overigens wel wezenlijk anders (kleiner) dan bij directe garantieregelingen, onder andere door het feit dat bij

waarbij een deel van de verschillende regelingen bovendien gerelateerd is aan dezelfde of vergelijkbare risico's en zich dus op hetzelfde moment zouden kunnen manifesteren. Dit onderstreept het belang om in het begrotingsbeleid voldoende ruimte te bewaren.

3. Begrotingsbeleid voor de middellange termijn

3.1 Het economisch en budgettaire beeld voor de middellange termijn

Het Centraal Planbureau heeft in het CEP 2017 ook een actualisatie gemaakt voor de middellange termijn (de periode 2018 tot en met 2021).¹¹ Het CPB verwacht voor deze periode een jaarlijkse economische groei van 1,7% per jaar. Dit is hoger dan in de crisisjaren, maar lager dan de gemiddelde economische groei in de jaren voorafgaand aan de crisis. Het CPB wijst er voorts op dat de economische groei structureel lager zal kunnen uitvallen. De beroepsbevolking neemt weliswaar tot 2025 toe, maar zal daarna tot 2040 dalen.¹² Op de langere termijn zal economische groei dan vooral moeten komen uit een stijging van de arbeidsproductiviteit. Een recente studie van het CPB laat evenwel zien dat de arbeidsproductiviteitsgroei sinds de jaren zeventig een dalende trend vertoont.¹³

Hoewel de macro-economische vooruitzichten voor de middellange termijn in het CEP 2017 niet wezenlijk afwijken van de raming in september, laat de ontwikkeling van de werkloosheid als gevolg van een gunstiger uitgangssituatie dan eerder werd aangenomen wel een positiever beeld zien. In september vorig jaar raamde het CPB nog dat in 2021 5,5% van de beroepsbevolking werkloosheid zou zijn. In de CEP-raming komt de werkloosheid in 2021 nu uit op 4,7%.

Ook de overheidsfinanciën laten een positiever beeld zien door een gunstiger uitgangspositie. Het CPB raamt voor 2021 voor het feitelijk begrotingssaldo nu een overschot van 1,3% BBP; het structureel saldo komt in 2021 uit op 1,1% BBP. De overheidsschuld daalt volgens de raming verder, naar 46,6% BBP.

Dit zijn gunstige cijfers, waarbij wel moet worden aangetekend dat deze uitgaan van een beleidsarm scenario. Het resulterende beeld, waarbij in de periode 2018-2021 sprake is van een lastenverzwaring (als gevolg van hogere zorgpremies) en de koopkracht marginaal stijgt, maakt het evenwel minder waarschijnlijk dat een nieuw kabinet zal aantreden met een beleidsarm regeerakkoord. De verkiezingsprogramma's van de onderscheiden partijen doen vermoeden dat een nieuw kabinet extra uitgaven zal voorstellen of lasten zal willen verminderen.¹⁴ In zoverre daarmee een duurzame versterking van de groeicapaciteit wordt

achterborgstellingen sprake is van een waarborgfonds met eigen vermogen en de verplichting voor deelnemers in het waarborgfonds om zelf financieel bij te dragen indien het fondsvermogen onder een bepaald niveau zakt. Zie Stabiliteitsprogramma 2017, hoofdstuk 5.

¹¹ CPB, Centraal Economisch Plan 2017, maart 2017, hoofdstuk 4.

¹² CPB, Centraal Economisch Plan 2017, maart 2017, paragraaf 1.2.

¹³ K. Grabska, L. Bettendorg, R. Luginbuhl, G. Meijerink en A. Elbourne, Productivity Slowdown, Evidence for the Netherlands, CPB Notitie, maart 2017.

¹⁴ Zie in dit verband CPB, Keuzes in Kaart 2018-2021, Een analyse van elf verkiezingsprogramma's, februari 2017.

bewerkstelligd sluit dat aan bij de geest van het SGP, zoals blijkt uit het voorstel van de Europese Commissie voor een Raadsaanbeveling aan lidstaten die hun MTO overtreffen om de beschikbare budgettaire ruimte mede aan te wenden om via extra investeringen groei te bevorderen, uiteraard met in achtneming van de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën op lange termijn.¹⁵ De Afdeling wijst er in dit verband tot slot op dat moet worden onderkend dat hierin nog niet zijn verwerkt extra uitgaven of lasten voortvloeiende uit (internationale) verplichtingen waarvoor Nederland zich gesteld ziet, zoals op het terrein van klimaatbeleid en van veiligheid/defensie.

3.2 Uitdagingen voor het begrotingsbeleid

Nu de middellangetermijndoelstelling voor het structureel begrotingssaldo (ruimschoots) wordt overtroffen en het begrotingsbeleid voldoet aan de letter van het SGP en de grenswaarden die in dat kader worden gesteld, ontstaat ruimte om in de komende jaren te werken aan een begrotingsbeleid dat structureel aansluit bij de uitgangspunten en oogmerken van het SGP, te weten het bevorderen van stabiliteit en groei. Daartoe dienen zich nadere afwegingen ten aanzien van het begrotingsbeleid aan die de Afdeling hier onder de aandacht brengt.

Bij afwegingen over aan te wenden budgettaire ruimte dient in oog te worden gehouden dat de Nederlandse economie, en als uitvloeisel daarvan de overheidsfinanciën, een snel wisselend beeld te zien kunnen geven. Al twee keer eerder de afgelopen twintig jaar (rond het jaar 2000, en in de periode 2006-2008) was er net als nu (2016-2018) meerdere jaren achtereen sprake van een overschot op de begroting, dat echter steeds snel werd gevolgd door jaren waarin het tekort weer boven 3% BBP uitkwam. Dit leidde dan weer tot vaak abrupte ingrepen in de overheidsfinanciën. Dergelijke frequente koerswijzigingen leiden tot veel bestuurlijke en politieke onrust.

Vanuit economisch perspectief versterkte het begrotingsbeleid de afgelopen twintig jaar bovendien vaak de conjunctuurbeweging: het begrotingsbeleid pakte vaak procyclisch uit, en sinds 1994 is het begrotingsbeleid in economisch goede jaren niet eenmaal anticyclisch geweest.¹⁶ Vaker oplopen tegen de plafondwaarde voor het begrotingssaldo (–3% BBP) betekent dat de begrotingsregels nopen tot procyclisch beleid. Dat was bijvoorbeeld in Nederland in 2004/2005 en in 2012/2013 het geval.

Ook in internationaal perspectief is het Nederlandse begrotingssaldo relatief volatiel. Een studie van DNB laat zien dat de in internationaal opzicht relatief lange balansen van Nederlandse huishoudens, met enerzijds relatief hoge schulden, maar

¹⁵ Aanbeveling van de Commissie van 16 november 2016 voor een Raadsaanbeveling over het economisch beleid van de eurozone, COM(2016) 726.

¹⁶ Van saldosturing naar stabilisatie, Rapport van de vijftiende Studiegroep Begrotingsruimte, juli 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 74). Overigens is dit in andere (Europese) landen niet wezenlijk anders, zie bijvoorbeeld B. Égert, Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro- or Counter-cyclical?, Economics Department Working Papers, nr. 763, mei 2010, en E. Homan, en W. Suyker, Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid?, CPB Achtergronddocument, september 2015.

anderzijds ook veel bezittingen, de macro-economische volatiliteit versterkt en via die weg ook de volatiliteit van de overheidsfinanciën.¹⁷

Het volatiele karakter van de Nederlandse overheidsfinanciën, alsmede de aanzienlijke voorwaardelijke verplichtingen in de vorm van garantiestellingen, pleiten ervoor om bij een te kiezen doel voor het begrotingssaldo voldoende afstand te bewaren ten opzichte van de doelstelling voor de middellange termijn die volgt uit de Europese begrotingsregels. Maatschappelijke opgaven op het terrein van duurzaamheid en investeren in de kwaliteit van de beroepsbevolking vragen daarnaast om bestendigheid en continuïteit. In het verleden is, naar achteraf bleek, te vaak sprake geweest van een 'stop-en-go'-beleid met alle onrust van dien. Buffers in de overheidsfinanciën zijn heilzaam om tot een bestendige aanpak van maatschappelijke opgaven te komen en helpen ook om tot een stabielere economische ontwikkeling te komen.

Het in acht nemen van voldoende afstand tot de middellangetermijndoelstelling geeft ook de mogelijkheid om de eigen nationale begrotingsregels te hanteren voor de uitgaven- en lastenkant van de begroting. Zoals de Studiegroep Begrotingsruimte constateert, hebben de nationale regels in aanvulling op de Europese criteria belangrijke operationele en daarmee bestuurlijke voordelen. Het structureel saldo en – in mindere mate – de Europese uitgavenregel blijken relatief volatiel en minder goed te ramen, hetgeen sturing op deze grootheden ingewikkeld maakt.¹⁸ Begrotingsregels blijken in de praktijk van het begrotingsbeleid in 'goede jaren' nog sterker nodig dan in 'magere jaren' om te helpen bij onvermijdelijke prioriteitenstelling.

De Afdeling wijst tot slot op het belang van versterking van de economische structuur en het groeivermogen, zodat ook op langere termijn voldoende inkomsten kunnen worden gegenereerd voor publieke voorzieningen in een vergrijzende samenleving zonder dat de overheidsfinanciën uit de hand lopen. Het CEP 2017 laat voor de lange termijn weliswaar een (beperkt) houdbaarheidsoverschot zien van 0,5% BBP, maar eerdere gevoeligheidsanalyses tonen ook aan dat de berekeningen voor het houdbaarheidssaldo sterk afhankelijk zijn van de onderliggende (technische) aannames ten aanzien van bijvoorbeeld de toekomstige groei van de arbeidsparticipatie, de ontwikkeling van de levensverwachting, de ontwikkeling van de collectieve zorguitgaven en de hoogte van de belastingen.¹⁹

Het oogmerk van bevorderen van stabiliteit en groei moet worden geplaatst in het licht van de onzekere toekomstige groei van de arbeidsproductiviteit. In het CEP 2017 schetst het CPB een beeld van een structureel afvlakkende

¹⁷ J. Parlevliet en T. Kooiman, De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?, DNB Occasional Studies, nr. 13-1, 2015.

¹⁸ Van saldosturing naar stabilisatie, Rapport van de vijftiende Studiegroep Begrotingsruimte, juli 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 74).

¹⁹ CPB, Minder zorg om vergrijzing, juli 2014.

arbeidsproductiviteitsgroei.²⁰ Een dergelijke ontwikkeling pleit voor een begrotingsbeleid dat gericht is op het structureel bevorderen van groei. Investerings op uiteenlopende terreinen (duurzaamheid, onderwijs, innovatie, enzovoorts), maar ook de hervorming van het belastingstelsel en van het pensioenstelsel dienen de groei op langere termijn en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook dit legt beslag op de beschikbare budgettaire ruimte.

C. REACTIE REGERING

Op 13 april 2017 heeft de minister van Financiën namens de regering een (schriftelijke) reactie gegeven op de concept-beoordeling van de Afdeling. Deze reactie luidt als volgt.

“[Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Afdeling dat de Nederlandse begroting in 2016] voldeed aan de Europese begrotingsregels. Zowel het feitelijk als structureel saldo waren positief. Daarmee voldeed Nederland ook aan de zogeheten middenlangetermijndoelstelling (MTO) van $-0,5\%$ BBP. De EMU-schuld was in 2016 nog boven de referentiewaarde van 60% BBP maar de daling ten opzichte van 2015 was groot genoeg om te voldoen aan het schuld criterium.

Voor de jaren 2017 en 2018 concludeert de Afdeling dat op basis van de raming van het CPB dat de Nederlandse overheidsfinanciën naar verwachting zullen voldoen aan de Europese begrotingsregels. Zowel het feitelijk als het structureel begrotingssaldo blijven in deze jaren positief. In deze jaren daalt ook de EMU-schuld onder de referentiewaarde van 60 procent bbp. Terecht merkt de Afdeling overigens op dat daarmee nog niet het niveau is bereikt van voor de crisis.

Het kabinet ziet in deze beoordeling de bevestiging dat zij er in is geslaagd de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. De aanbevelingen van de Afdeling inzake het opbouwen van buffers in goede tijden en het waken voor procyclisch beleid sluiten aan bij het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte.

Het beleid van dit kabinet is gericht geweest op structurele hervormingen die de Nederlandse economie sterk maken. Het is begrijpelijk dat de Afdeling advisering, in relatie tot de aanwending van het begrotingsoverschot, wijst op de gevoeligheid van de Nederlandse overheidsfinanciën voor externe schokken en het risico op procyclisch begrotingsbeleid. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de Afdeling Advisering dat wanneer er voldoende afstand wordt gehouden tot de Europese begrotingsregels er ruimte is om eigen begrotingsbeleid te voeren wat de bestuurlijke rust ten goede komt.”

²⁰ CPB, Centraal Economisch Plan 2017, paragraaf 1.2. Zie in dit verband ook de aannames ten aanzien van de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in tabel 5.1 van het Stabiliteitsprogramma 2017.

De Afdeling heeft in de reactie van de regering geen aanleiding gezien om haar beoordeling aan te passen.

De vice-president van de Raad van State,

[w.g.]