

Vergaderjaar 2017–2018

34 775

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 55

RAPPORTAGE AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN KABINETSREACTIE

Hieronder zijn opgenomen de tussentijdse beoordeling van het voorgenomen begrotingsbeleid van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 november 2017 en de kabinetsreactie d.d. 3 november 2017.

Sinds 2014 is de Afdeling advisering van de Raad van State belast met het onafhankelijk toezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels, zoals voorzien in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie. Het is de taak van de onafhankelijke begrotingstoezichthouder om te beoordelen of wordt voldaan aan de (Europese) begrotingsregels, geplaatst tegen de bredere achtergrond van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn. De Afdeling stelt daartoe in beginsel twee rapportages per jaar op, in april en in september, waarin zij een beoordeling geeft over de voorziene budgettaire ontwikkelingen. In haar Septemberrapportage 2017 heeft de Afdeling aangekondigd dat zij na publicatie van het nieuwe regeerakkoord en de verwerking daarvan in de begrotingen een tussentijdse beoordeling zou opstellen van het voorgenomen begrotingsbeleid.¹

A. BEOORDELING

1. Inleiding

De Afdeling heeft kennisgenomen van het regeerakkoord en de financiële bijlage zoals gepubliceerd op 10 oktober 2017,² van de economische en budgettaire analyses van dit akkoord opgesteld door het Centraal Planbureau (CPB) van 4 en 27 oktober 2017,³ en van de Startnota waarin de budgettaire beleidsvoornemens van het regeerakkoord zijn verwerkt in de begrotingen voor 2018 en de meerjarencijfers. Op basis daarvan heeft

¹ Septemberrapportage 2017, 14 september 2017 (W06.17.0282/III), Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 4.

² Vrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34).

³ CPB, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, CPB Notitie, 4 oktober 2017, en CPB, Actualisatie Middellangetermijnverkenning 2018–2021 (verwerking Regeerakkoord), CPB Notitie, 27 oktober 2017.

de Afdeling een concept-beoordeling opgesteld, waarover is gesproken met het kabinet. De Afdeling heeft na kennisneming van de reactie van het kabinet haar definitieve beoordeling vastgesteld. De reactie van het kabinet is integraal in deel B van deze rapportage opgenomen.

De Afdeling stelt vast dat uit de CPB-doorrekening van het regeerakkoord blijkt dat de Nederlandse overheidsfinanciën blijven voldoen aan de Europese begrotingsregels, maar plaatst daarbij wel enkele kanttekeningen. Zo acht zij de marge ten opzichte van de middellangetermijndoelstelling voor het begrotingssaldo nuttig, maar ook vrij bescheiden gegeven de grote (budgettaire) onzekerheden en de mate waarin met die onzekerheden in de financiële opstelling rekening wordt gehouden. Voorts wijst de Afdeling op de verslechtering van het houdbaarheidssaldo, welke overigens nog groter zou zijn geweest zonder de na 2021 optredende lastenverzwaringen. De Afdeling gaat in het hiernavolgende nader op deze punten in.

2. Gekozen budgettaire kaders in het licht van de Europese begrotingsregels

De afgesproken uitgavenverhogingen en lastenverlichtingen van tezamen per saldo € 14,5 miljard in 2021 leiden bij de veronderstelde economische uitgangspunten tot een klein begrotingsoverschot van gemiddeld circa 0,5% BBP in de komende kabinetsperiode. Dit becijferde begrotingsoverschot wordt mede bepaald door de gunstige conjunctuur. Het (voor de conjunctuur geschoonde) structureel begrotingssaldo, dat in het kader van de Europese regels wordt getoetst, vertoont dan ook een wat minder gunstig beeld: in 2018 wordt bijna voldaan aan de in Europees verband afgesproken middellangetermijndoelstelling voor het structurele begrotingssaldo van –0,5% BBP;⁴ vanaf 2019 is vrijwel sprake van begrotingsevenwicht, waardoor een marge van circa een half procentpunt aanwezig is ten opzichte van de Europese regels voor het begrotingssaldo. Deze begrotingsoverschotten leiden in combinatie met de geraamde groei van de economie met 2% en een inflatietempo van eveneens (ruim) 2% tot een gestage daling van de schuldquote richting 45% BBP in 2021.

De Afdeling stelt vast dat daarmee – uitgaande van de huidige ramingen – wordt voldaan aan de Europese begrotingsregels. Zij plaatst daarbij evenwel een aantal kanttekeningen.

3. Gehanteerde vooruitzichten economische groei ruim boven potentiële groei

De budgettaire afspraken in het regeerakkoord gaan uit van een door het CPB geraamde economische groei van gemiddeld 2% per jaar. Het CPB geeft in haar analyse van het akkoord aan dat dit een groeipercentage is dat ruim boven de structurele groei van de Nederlandse economie ligt.⁵ Een gehanteerd groeipercentage dat duidelijk boven de structurele groei ligt, maakt de kans groter dat de daadwerkelijke groei de komende jaren lager uit komt. Internationale onzekerheden (bijvoorbeeld een harde of zachte Brexit, het tempo van afbouw van het onconventionele monetaire beleid van de Europese Centrale Bank, onvoorziene gebeurtenissen in de

⁴ Het structureel saldo komt volgens de Startnota in 2018 naar verwachting uit op –0,7% BBP. Rekening houdend met de onzekerheidsmarge van 0,25 procentpunt die de Europese Commissie hanteert in haar *ex post*-beoordeling, zou dit voldoende zijn om aan de Europese begrotingsregels te voldoen.

⁵ CPB, 4 oktober 2017, blz. 8.

eurozone) kunnen er onder meer toe leiden dat de werkelijkheid tegenvalt in vergelijking met het veronderstelde rustige en gestage groeipad van 2%.

De vraag is hoe alsdan in het budgettaire beleid met tegenvallende ontwikkelingen om te gaan. Omdat het omgaan met tegenvallers in de politieke en bestuurlijke praktijk doorgaans lastiger is dan het verwerken van meevallers, werd in het verleden wel gepleit voor het hanteren van een behoedzaam scenario als uitgangspunt voor het te voeren begrotingsbeleid. Een behoedzaam scenario gaat uit van een groeitempo dat wat lager ligt dan de ingeschatte structurele groei van de economie. Behoedzaamheid kan overigens ook op andere wijzen worden ingebouwd (zie volgende paragraaf).

De Afdeling constateert dat een dergelijke keuze bij de opstelling van dit regeerakkoord niet is gemaakt, waardoor de kans op een tegenvallende ontwikkeling groter is dan bij de keuze voor een meer behoedzaam scenario het geval zou zijn geweest. Onduidelijk is of bij de opstelling van het budgettaire kader op een andere wijze op risico's van een tegenvallende ontwikkeling is geanticipeerd.

4. Omvang en vormgeving van beleidsintensiveringen

Het regeerakkoord kondigt per saldo uitgavenverhogingen aan van € 7,9 miljard in 2021 en lastenverlichtingen van ruim € 6,6 miljard;⁶ tezamen dus een impuls van circa € 14,5 miljard.⁷ Nu de economie harder groeit dan de ingeschatte structurele groeivoet is – vanuit een economische optiek bezien – een aanvullend beleidspakket oplopend tot € 14,5 miljard (1,8% BBP) in 2021 als fors te kwalificeren; het accent van de impuls ligt bovendien al vrij sterk in het jaar 2018. Bij de huidige conjuncturele vooruitzichten voor 2018 draagt dat bij aan procyclisch begrotingsbeleid. Voor de latere jaren kennen we de conjunctuur nog niet en kan het al dan niet procyclisch zijn van het beleid dan ook nog niet worden beoordeeld. De Studiegroep Begrotingsruimte bracht eerder in kaart dat het Nederlandse begrotingsbeleid sinds de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid veelvuldig procyclisch van aard is geweest.⁸ Voorlopig lijkt hierin geen trendbreuk op te treden.

Nu niet gekozen is voor een behoedzaam scenario als uitgangspositie bij het inschatten van de structurele groei, zouden alternatieven overwogen moeten worden om de gevolgen van tegenvallers op te vangen. Het voorwaardelijk toekennen van intensiveringen voor latere jaren, het werken met een begrotingsreserve of een zogenaamde besluitvormings-enveloppe zouden wat meer ruimte voor flexibiliteit kunnen geven, om zo beter om te kunnen gaan met mogelijke tegenvallende ontwikkelingen of met nieuwe politieke prioriteiten die zich aan kunnen dienen tijdens de kabinetsperiode.⁹ Dit kan worden verbonden met het proces rond de toekenning van intensiveringen zoals dit in het begin van de bijlage bij het regeerakkoord wordt geschetst: eerst intensiveringsmiddelen plaatsen op

⁶ Regeerakkoord, bijlage, tabel 1, blz. 56.

⁷ Medio 2016 zag de Studiegroep Begrotingsruimte geen reden te pleiten voor een netto-intensivering of netto-bezuiniging ten opzichte van het toen voorliggende economische beeld voor de middellange termijn. De uitgangssituatie ten aanzien van het begrotingstekort was toen echter nog aanmerkelijk ongunstiger dan nu; medio 2016 werd nog een begrotingstekort van meer dan 1% BBP geraamd voor 2016 terwijl dat jaar is afgesloten met een begrotingsoverschot van bijna 0,5% BBP. Zie Van saldosturing naar stabilisatie, Rapport van de vijftiende Studiegroep Begrotingsruimte, juli 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 74), blz. 8.

⁸ Rapport vijftiende Studiegroep Begrotingsruimte, box 2.1, blz. 20.

⁹ Rapport vijftiende Studiegroep Begrotingsruimte, blz. 47.

de aanvullende post bij het Ministerie van Financiën in afwachting van concrete en doelmatige voorstellen en vervolgens deze jaarlijks tranche-gewijs toekennen. Een dergelijke werkwijze geeft weliswaar bestuurlijke en maatschappelijke onzekerheid, maar past voor het overige goed bij een goede en kritische toets op doeltreffende en doelmatige aanwending van intensiveringsgelden die de regering met de operatie «Inzicht in kwaliteit» in gang wil zetten.

Het inkomstenkader, dat een lastenverandering gecumuleerd over vier jaar vaststelt, kan ook ruimte voor flexibiliteit bieden via de verdeling van de middelen over de afzonderlijke jaren op een later besluitvormingsmoment.

De Afdeling kan uit de toelichting bij het regeerakkoord niet afleiden dat op enigerlei wijze ruimte voor flexibiliteit is ingebouwd teneinde meer manoeuvreerruimte te hebben bij onverhoopt tegenvallende ontwikkelingen.

5. Aanwezige marge in het structureel saldo nader beoordeeld

Zoals in het voorgaande opgemerkt, leiden de budgettaire voornemens in combinatie met de gehanteerde economische groeivoorzichten voor 2018 tot een raming waarbij vrijwel is voldaan aan de Europese regels voor het structureel begrotingssaldo en voor latere jaren tot vrijwel structureel evenwicht, waarmee vanaf 2019 een marge aanwezig is van 0,5% BBP ten opzichte van de door de lidstaten afgesproken begrotingsregels. De Afdeling stelt zich de vraag hoe deze marge te beoordelen.

Al in eerdere begrotingsrapportages heeft de Afdeling gewezen op het sterk volatiele karakter van de Nederlandse economie en met name van de Nederlandse openbare financiën.¹⁰ Dit vloeit niet alleen voort uit de economische structuur, maar ook uit instituties (en hun fiscale behandeling) op het terrein van de woningmarkt en de pensioenen. Sinds de eeuwwisseling zijn er zowel vijf jaren met een begrotingsoverschot te noteren geweest, als vijf jaren met een tekort op de begroting van 3% BBP of meer. Voorts is kenmerkend dat de omslagen steeds zeer plotseling optraden en niet of nauwelijks voorzien waren in de kortetermijnramingen. Dit was zowel het geval bij de omslag van een overschot naar een tekort boven de 3% BBP (2002/2003, 2008/2009), als bij het ontstaan van overschotten op de begroting (2000, 2006, 2016). In het licht van de relatief sterke volatiliteit blijkt voor Nederland de marge tussen de middellangetermijndoelstelling voor structureel begrotingsevenwicht (–0,5% BBP) en de plafondwaarde waarbij de buitensporigtekortprocedure start (–3,0% BBP) aan de krappe kant. Het in acht nemen vanaf 2019 van een extra marge van 0,5% BBP bij het structurele begrotingssaldo levert daarmee een nuttige bijdrage aan prudentie in het begrotingsbeleid.

Een tweede factor die bij de beoordeling van deze marge van belang is, is een wijziging in de begrotingsregels. In het regeerakkoord wordt het conjuncturele deel van de werkloosheidsuitgaven (WW en bijstand) buiten het te hanteren uitgavenkader geplaatst om de stabiliserende werking van de begroting op de economie te vergroten.¹¹ De consequentie hiervan is dat in potentie een groter beroep gedaan kan worden op de ruimte voor automatische stabilisatie in het begrotingssaldo, in casu de marge tussen de doelstelling voor structureel begrotingsevenwicht (–0,5% BBP) en de plafondwaarde (–3% BBP) waarbij Nederland in de buitensporigtekortpro-

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Voorjaarsrapportage 2017, 13 april 2017 (W06.17.0081/III/B), bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 21 501-07, nr. 1434.

¹¹ Regeerakkoord, paragraaf 1.8, blz. 20.

cedure wordt geplaatst. Deze keuze geeft derhalve een tweede argument om een wat ruimere marge ten opzichte van de –3% BBP te hanteren, zodat de gewenste extra automatische stabilisatie via de werkloosheids-uitgaven daadwerkelijk kan plaatsvinden zonder gedwongen te worden procyclisch beleid te gaan voeren op een moment dat het economisch tegen zit. Daar zijn de afgelopen tien jaar te vaak negatieve ervaringen mee opgedaan, in de eurozone en ook in Nederland (2012, 2013). Daarenboven dient gerealiseerd te worden dat de marge vanaf 2019 een *geraamde* marge is; deze jaren liggen nog ver weg, de economische conjunctuur in die jaren kennen we niet, waarmee de thans opgenomen marge dus onzeker is.¹²

Een derde relevante factor bij de beoordeling van deze marge ligt op het terrein van de methodiek van het begrotingsbeleid. Het begrip structureel begrotingsevenwicht gehanteerd in de Europese begrotingsregels is in de praktijk nogal volatiel van aard en moeilijk te ramen. Dit maakt de sturing op deze variabele in het jaarlijkse begrotingsproces lastig. In het regeerakkoord is daarom afgesproken om de eigen nationale begrotingssystematiek te blijven hanteren.¹³ Dat vraagt wel om het in acht nemen van een zekere marge tot de Europees afgesproken grenzen, om te voorkomen dat al te vaak van de nationale systematiek moet worden afgeweken omdat de Europese grenzen worden overschreden. De in de huidige ramingen aanwezige marge ten opzichte van de Europese regels van 0,5% BBP vanaf 2019 vergemakkelijkt daarmee de gemaakte keuze van sturen op de nationale begrotingsregels.

Naast internationale onzekerheden is het ook van belang om de onzekerheden en risico's op een tweetal andere terreinen in de beschouwing te betrekken. Allereerst de toekomstige ontwikkeling van de rente. De lange rente is nu heel laag (0,6%); in de ramingen van het regeerakkoord wordt uitgegaan van een stijging van de lange rente tot 1,8% in 2021. De inflatie loopt in de ramingen evenwel sterker op, waardoor de reële rente zelfs nog wat verder daalt. Dit drukt de rentelastquote van de overheid. Als de reële rente echter zou stijgen, leidt dit tot tegenvallers in de rentelasten op de begroting. In het regeerakkoord zijn de rentelasten onder het uitgavenkader gebracht, waardoor direct compenserende maatregelen worden afgedwongen om dit risico te beheersen. Dit leidt dan wel tot uitgavenverminderingen elders op de begroting.

De beheersing van de zorguitgaven blijft ook aandacht vragen. Het regeerakkoord beoogt met nieuwe hoofdlijnenakkoorden in de curatieve zorg de uitgavengroei met € 1,9 miljard in 2021 te beperken; het CPB hanteert lagere ramingen voor de aanvullende opbrengst en boekt hiervoor € 0,9 miljard in.

Al met al kan vanuit de optiek van prudent begrotingsbeleid de aanwezige marge in het structureel begrotingssaldo vanaf 2019 als nuttig en nodig worden gekwalificeerd. Voorgaande schets geeft ook aan dat de omvang van de in acht genomen marge tegelijkertijd als vrij bescheiden kan worden gekwalificeerd in het licht van de grote onzekerheden waarmee budgettaire vooruitzichten nu eenmaal zijn behept.

¹² Bij de gehanteerde economische vooruitzichten wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een gestage groei van de relevante wereldhandel van gemiddeld 4,5% per jaar. Zouden de geschetste internationale onzekerheden (Brexit, afbouw monetair beleid, eurozone) zich deels of op een andere wijze manifesteren en zou de groeivoet van de wereldhandel in samenhang daarmee bijvoorbeeld jaarlijks 1% lager uitvallen, dan zou deze marge vrijwel verdwijnen. Dit kan worden afgeleid uit M. Ligthart, M. Vromans en P. Westra, Varianten SAFFIER II, Achtergrond-document bij CPB-document 217, 18 januari 2011.

¹³ Regeerakkoord, paragraaf 1.8, blz. 20.

6. Het begrotingsbeleid in het licht van de Europese landspecifieke aanbevelingen

In het kader van de coördinatie van het economische beleid en het begrotingsbeleid heeft de Raad van Ministers van Financiën (ECOFIN) in juli jl. via de zogenaamde landspecifieke aanbevelingen Nederland aanbevolen om, met inachtneming van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, via het begrotingsbeleid in 2017 en 2018 de potentiële groei en de binnenlandse vraag te ondersteunen, met in begrip van investeringen in onderzoek en ontwikkeling.¹⁴ Er werd toen voor 2018 een structureel begrotingsoverschot geraamd van 0,3% BBP. Na verwerking van het beleidspakket van het regeerakkoord raamt het CPB voor 2018 een structureel begrotingssaldo van –0,6% BBP,¹⁵ fractioneel onder de middellangetermijndoelstelling van –0,5% BBP. Aan deze Europese aanbeveling wordt voor 2018 dus ruimschoots voldaan.

Daarnaast vroeg de Raad via de landspecifieke aanbevelingen vermindering van de fiscale hypotheekrenteaftrek, vermindering van de fiscale facilitering van ZZP'ers, bevordering van de sociale bescherming van ZZP'ers, hervorming van het pensioenstelsel en bevordering van de groei van de reële lonen.

De Afdeling stelt vast dat met het nieuwe regeerakkoord aan veel van deze aanbevelingen tegemoet wordt gekomen.

7. Gehanteerde budgettaire kaders beoordeeld in het licht van de lange termijn

De financiële bijlage bij het regeerakkoord en de CPB-analyses geven aan dat de omvang van het aanvullende beleidspakket in 2021 een aanzienlijk grotere omvang (€ 14,5 miljard) heeft dan op lange termijn (€ 8,5 miljard). Het gekozen beleidspakket legt – na verwerking van de macro-economische doorwerking – in 2021 een beslag van 1,2% BBP op het structureel begrotingssaldo. Na 2021 wordt dit beslag met name door optredende lastenverzwaringen echter aanzienlijk teruggebracht, tot ongeveer de helft van de omvang in 2021. Het regeerakkoord bevat een complex geheel van lastenmaatregelen die tot 2021 heel anders uitwerken dan in de jaren en decennia daarna. Tabel 1 in de financiële bijlage van het regeerakkoord vermeldt dat de per saldo lastenverlichting van € 6,6 miljard in 2021 omslaat in een structurele lastenverzwaring van € 0,6 miljard op lange termijn.

De invoering van het tweeschijvenstelsel in de inkomstenbelasting in 2019 gaat gepaard met een aanzienlijke lastenverlichting oplopend tot € 6,4 miljard in 2021. Omdat de tarieven in de inkomstenbelasting structureel reeds zouden dalen als gevolg van de wet woningmarktmaatregelen, is dit voor het grootste deel het in de tijd naar voren halen van een lastenverlichting.

Na 2021 lopen op andere terreinen de lasten verder op. Bij gezinnen treedt een geleidelijke lastenverzwaring van € 1,9 miljard op (stapsgewijze afschaffing van de Wet Hillen, afschaffing salderingsregeling duurzame energie, aangrijpingspunt toptarief). Ook de lastenverlichting voor het bedrijfsleven (o.a. door lagere vennootschapsbelasting) is op lange termijn € 1,8 miljard kleiner dan in 2021 (€ 1,2 miljard in plaats van

¹⁴ Aanbeveling van de Raad van 11 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Nederland (PB 2017, C 261, blz. 79).

¹⁵ In de Startnota raamt de Minister van Financiën een structureel saldo van –0,7% BBP in 2018.

€ 3,0 miljard). Tezamen met de reeds in het basispad opgenomen forse oploep van de heffingen in het kader van het klimaatbeleid (oploep in de heffing ter financiering van de stimuleringsregeling voor duurzame energie (SDE) van € 0,4 miljard in 2021 tot € 3,3 miljard structureel, en de introductie van een nationale CO₂-heffing bij elektriciteitsopwekking) treedt na 2021 zo stapsgewijs een lastenverzwaring op, oplopend tot circa € 7 miljard op lange termijn.

In augustus 2017 werd door het CPB een houdbaarheidsoverschot van 0,2% BBP (€ 1 miljard) voorzien.¹⁶ Dit vermindert na verwerking van de beleidsvoornemens uit het regeerakkoord met 0,6% BBP (circa € 5 miljard), zodat – in plaats van een houdbaarheidsoverschot – op lange termijn een houdbaarheidstekort van 0,4% BBP resulteert. Ofwel: op enig moment in de toekomst zijn uitgavenverminderingen of inkomstenverhogingen nodig met een omvang van circa € 3 miljard.

Daarnaast geldt dat de in het regeerakkoord vastgelegde lastenverzwaring in de jaren/decennia na 2021 optreedt in een periode dat de kosten van het ambitieuze klimaatbeleid zich in toenemende mate laten voelen. Het verdient aanbeveling scherper in beeld te brengen hoe en waar de kosten van het klimaatbeleid richting 2030 gaan neerslaan en in welke mate eventueel noodzakelijk aanvullend beleid ter verwezenlijking van de internationale klimaatafspraken de financiële kaders voor deze kabinetsperiode en de jaren daarna additioneel zal belasten.¹⁷ De intensivering van de SDE+/ODE was al opgenomen in het basispad van het CPB. De verdere intensivering van het klimaatbeleid richting 2030 zal tot extra kosten leiden. Als deze niet tot uiting komen in extra ODE-heffing is de vraag hoe de aanvullende kosten worden opgebracht en waar ze worden neergelegd (gezinnen, bedrijven of overheid).¹⁸

De Afdeling stelt vast dat dat het eerder geraamde houdbaarheidsoverschot als gevolg van het regeerakkoord omslaat in een houdbaarheidstekort van 0,4% BBP (ca. € 3 miljard). Dit houdbaarheidstekort zou nog groter zijn geweest zonder de na 2021 optredende lastenverzwaringen van in totaal circa € 7 miljard.

B. REACTIE REGERING

Op 3 november 2017 heeft de Minister van Financiën namens de regering een (schriftelijke) reactie gegeven op de concept-beoordeling van de Afdeling. Deze reactie is hierna integraal opgenomen.

«Het Kabinet dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar brief inzake het begrotingsbeleid van het nieuwe kabinet.

Met genoegen heeft het kabinet kennis genomen van de constatering van de Afdeling dat de overheidsfinanciën de komende kabinetsperiode voldoen aan de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). En dat met de maatregelen uit het Regeerakkoord tevens tegemoet wordt gekomen aan veel van de landenspecifieke aanbevelingen van de Europese Raad.

De Afdeling plaatst ook een aantal kanttekeningen bij het begrotingsbeleid de komende jaren. Zij wijst bijvoorbeeld op onzekerheid in economische ramingen en risico's die zich de komende kabinetsperiode kunnen

¹⁶ CPB, Actualisatie Middellangetermijnverkenning (MLT), 16 augustus 2017.

¹⁷ Zie in dit verband ook PBL, Analyse Regeerakkoord Rutte-III: Effecten op klimaat en energie, 30 oktober 2017.

¹⁸ Zie Regeerakkoord, bijlage, tabel 1, voetnoot 1, blz. 56.

materialiseren. Daarbij vraagt de Afdeling zich af of er voldoende marge is gehouden om economische tegenwind op te vangen.

Het kabinet zet de Nederlandse traditie van trendmatige begrotingsbeleid voort. Daarbij heeft zij het advies van de 15de Studiegroep Begrotingsruimte inzake de aanpassing van het uitgavenplafond overgenomen. Daarmee wordt ingezet op verdere versterking van automatische stabilisatie.

Zoals de Startnota laat zien koerst het kabinet af op een feitelijk begrotingsoverschot over de gehele kabinetsperiode. Het structurele saldo blijft binnen de gestelde Europese regels. Dit alles leidt er toe dat de schuldquote daalt richting de 47% in 2021 waarmee het schuldniveau van voor de crisis in beeld komt. Het is een weloverwogen beslissing van het kabinet om na de voorbije zuinige jaren te investeren in Nederland. Daarbij houdt het kabinet nog marges ten opzichten van de Europese begrotingsregels.

Net als de Afdeling kijk ik uit naar een constructieve samenwerking en dialoog in de komende kabinetsperiode vanuit het wederzijdse respect voor elkaars positie.

Hoogachtend,
De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

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

De vice-president van de Raad van State,
[w.g.]
J.P.H. Donner